Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/203

Der Bundesminister
für das Post- und Fernmeldewesen
I A (S.G.) 10—O

Bonn, den 26. Januar 1966

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965**

Bezug: **Beschluß des Deutschen Bundestages vom 16. April 1964 — Drucksachen IV/1700 Anlage, IV/2062, Umdruck 428 —**

Der 4. Deutsche Bundestag hat in seiner 123. Sitzung am 16. April 1964 die Bundesregierung aufgefordert, eine Kommission mit der Untersuchung zu beauftragen, wie die Deutsche Bundespost ihre Aufgaben auf die Dauer in optimaler Weise ohne Defizit erfüllen kann.

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 15. Juli 1964 die Bildung einer Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost beschlossen.

Die Kommission hat ihre Arbeit am 14. September 1964 aufgenommen, ihr Gutachten am 6. November 1965 abgeschlossen und am 16. Dezember 1965 dem Herrn Bundeskanzler übersandt.

Das Gutachten befaßt sich eingehend mit den Betriebsdiensten im Post- und Fernmeldewesen. Es enthält Vorschläge, wie die personalkostenintensiven Dienstzweige rentabel gestaltet werden können, darunter Vorschläge zur sofortigen Erhöhung verschiedener Gebühren im Postwesen. Es werden des weiteren die grundsätzlichen Probleme der Deutschen Bundespost — Tarifpolitik, politische Lasten, Ablieferung an den Bund usw. — untersucht und Empfehlungen gegeben. Ebenso analysiert die Kommission die Finanzwirtschaft der Bundespost und fordert eine umgehende Verbesserung ihrer Kapitalstruktur. Das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital sollte auf 50 : 50 gestellt werden. Die Kommission glaubt, daß der Bund wohl nicht in der Lage sein wird, das Eigenkapital der Post

Druck: Bundesdruckerei Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger,
Bad Godesberg, Goethestr. 54, Postfach 821
Telefon 63551

sofort entsprechend aufzustocken. Deshalb empfiehlt sie, der Bund solle der Deutschen Bundespost bis zur Ansammlung des entsprechenden Eigenkapitals die Ablieferung stunden und einen angemessenen Teil des Kapitaldienstes für Fremdkapital übernehmen.

Darüber hinaus werden sehr weitgehende Vorschläge für organisatorische und strukturelle Veränderungen bei der Deutschen Bundespost gemacht. Hierzu wäre es erforderlich, das Postverwaltungsgesetz, in welchem der Status der Deutschen Bundespost festgelegt ist, grundlegend zu ändern.

Die Bundesregierung sieht sich nicht in der Lage, zu derart weitgehenden Vorschlägen kurzfristig Stellung zu nehmen. Hierzu bedarf es einer ausführlichen Untersuchung, bei der alle Gesichtspunkte sorgfältig abgewogen werden müssen. Diese Stellungnahme wird mit aller gebotenen Beschleunigung fertiggestellt. Die Bundesregierung wäre dankbar, wenn die Behandlung des Gutachtens solange zurückgestellt würde.

Die Bundesregierung hält es für zweckmäßig, das Gutachten dem Deutschen Bundestag unverzüglich vorzulegen, damit sich Parlament und Öffentlichkeit mit den Problemen der Deutschen Bundespost und den Vorschlägen der Kommission vertraut machen können. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen beabsichtigt, die von der Kommission als Sofortmaßnahmen empfohlenen Gebührenerhöhungen dem Verwaltungsrat für die Deutsche Bundespost zur Beschlußfassung vorzulegen.

Stücklen

Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost

6. November 1965

Überblick

Einleitung

I. Teil: Die Dienstzweige der DBP

A. Der Briefdienst
B. Der Päckchendienst
C. Der Paketdienst
D. Der Postzeitungsdienst
E. Der Postreisedienst
F. Der Postscheckdienst
G. Der Postsparkassendienst
H. Der Rentendienst
J. Der Postanweisungsdienst
K. Der Rundfunkdienst
L. Die Fernmeldedienste

II. Teil: Grundsätzliche Probleme der DBP

A. Tarifpolitik
B. Politische Lasten
C. Ablieferung an den Bund
D. Organisation
E. Personalwesen
F. Rechnungswesen
G. Forschung

III. Teil: Die Finanzwirtschaft der DBP

A. Die gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Lage
B. Vorschläge zu einer Neuordnung

IV. Teil: Änderung des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost

A. Allgemeiner Überblick
B. Vorschläge der Kommission

Zusammenfassung der Ergebnisse und Vorschläge

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung 7

I. Teil: Die Dienstzweige der DBP 10

A. Der Briefdienst 10

I. Gesetzliche Grundlagen 10
II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge 10
III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 12
1. Leistungen des Briefdienstes 12
2. Personaleinsatz 14
3. Grundstücke und Gebäude 14
4. Maschinelle und sonstige Anlagen (Geräte) 16
5. Fahrzeuge und Einrichtungen zur Fahrzeugunterhaltung 16
IV. Kosten und Erlöse 17
V. Weitere Entwicklung 17
VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen . 17
VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 18

B. Der Päckchendienst 18

I. Gesetzliche Grundlagen 18
II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge 19
III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 19
1. Leistungen des Päckchendienstes 19
2. Personaleinsatz 19
3. Grundstücke und Gebäude 19
4. Maschinelle und sonstige Anlagen 19
IV. Kosten und Erlöse 21
V. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 21

C. Der Paketdienst 21

I. Gesetzliche Grundlagen 21
II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge 21
1. Aufgabenbereich 21
2. Leistungsvorgänge im Inlandspaketdienst 23
3. Leistungsvorgänge im Auslandsverkehr .. 23
III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 25
1. Personaleinsatz 25
2. Grundstücke und Gebäude 28
3. Maschinelle und sonstige Anlagen 28
4. Fahrzeuge und Einrichtungen zur Fahrzeugunterhaltung 28
IV. Kosten und Erlöse 28
V. Weitere Entwicklung 31
VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen 31

Seite

VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 31
1. Gestaltung der Aufgabe und der gesetzlichen Grundlagen 31
2. Ausstattung mit Personal und Sachmitteln 31
3. Bauvorhaben 31
4. Rationalisierung im Auslandspaketverkehr 33
5. Tarifgestaltung 33

D. Der Postzeitungsdienst 36

I. Gesetzliche Grundlagen 36
II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge 37
1. Leistungvorgänge im einzelnen:
Postbezugsstücke 37
Verlagsstücke 37
Zeitungspostsendungen 37
2. Besonderheiten der Leistungserstellung .. 38
III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 38
1. Personaleinsatz 38
2. Grundstücke und Gebäude 38
3. Maschinelle und sonstige Anlagen 39
4. Fahrzeuge und Einrichtungen zur Fahrzeugunterhaltung 39
IV. Kosten und Erlöse 39
1. Analyse der Kosten 39
2. Tarife des Dienstzweiges
a) Zeitungsgrundgebühr 39
b) Vertriebsgebühr 40
c) Einweisungsgebühr 40
d) Vermittlungsgebühr 40
e) Nebengebühren im Postzeitungsvertrieb 40
f) Gebühren für Postzeitungsgut 40
g) Gebühren für Streifbandzeitungen 41
V. Weitere Entwicklung 41
VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen 41
VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 43
1. Gestaltung der Aufgabe und der gesetzlichen Grundlagen 43
2. Ausstattung mit Personal und Sachmitteln 43
3. Rationalisierung in der Organisation 44
4. Tarifgestaltung 44

E. Der Postreisedienst 44

I. Gesetzliche Grundlagen 44
II. Aufgabenbereich und Leistungen 45
1. Aufgaben und Bindungen 45
2. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ... 45
3. Tarife 46

Seite

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 46
1. Der Betriebsumfang im Vergleich zu anderen Verkehrsunternehmen 46
2. Der Geschäftsumfang im Rahmen aller Dienste der Bundespost 46
3. Analyse der Verkehrsleistungen 47
4. Organisation des Dienstes 47
IV. Kosten und Erlöse 47
1. Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse des Postreisedienstes 47
2. Versuch eines Strukturvergleiches mit dem Omnibusdienst der Deutschen Bundesbahn 48
V. Weitere Entwicklung 49
VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen 49
VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 49

F. Der Postscheckdienst 51

I. Gesetzliche Grundlagen 51
II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge 51
1. Bargeldloser Zahlungsverkehr 51
2. Halbbargeldloser Zahlungsverkehr 51
3. Internationaler Verkehr 52
III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 52
1. Leistungsmengen 52
2. Personaleinsatz 52
3. Mechanisierung, Rationalisierung und Organisationsfragen 53
IV. Kosten und Erlöse 54
1. Postscheckgebühren und Zinsen 54
2. Die Entwicklung der Leistungen und Kosten 54
3. Die Quellen der Kostenunterdeckung 55
V. Weitere Entwicklung 55
VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen 55
VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 56
1. Das Kostendeckungsprinzip im Postscheckdienst 56
2. Vorschläge 57

G. Der Postsparkassendienst 60

I. Gesetzliche Grundlagen 60
II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge 60
1. Allgemeine Darstellung 60
2. Entwicklung des Arbeitsaufkommens und der Bestände 60
III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 61
1. Personaleinsatz 61
2. Sachwerte 61
IV. Kosten und Erlöse 61
V. Weitere Entwicklung 62
VI. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 62

H. Der Rentendienst 62

I. Aufgaben der Post und rechtliche Grundlagen 63
1. Umfang der Aufgaben 63
2. Sozialversicherungsrenten 63
3. Versorgungsrenten 63

Seite

II. Derzeitige Vergütungen für Rentenzahlungen 63
III. Voraussichtliche Entwicklung 64
IV. Anzustrebende Vergütung für Rentenzahlungen 64

J. Der Postanweisungsdienst 65

I. Gesetzliche Grundlagen 65
II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge 66
III. Kapazitäten und deren Ausnutzung 66
1. Personaleinsatz und Leistungsmengen 66
2. Sachanlagen 67
IV. Kosten und Erlöse 67
1. Entwicklung der Leistungen und Kosten von 1959 auf 1964 67
2. Gebühren 67
V. Weitere Entwicklung 67
VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen 67
VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges 68

K. Der Rundfunkdienst 69

I. Aufgabenbereich und rechtliche Grundlagen 69
1. Hoheitliche Aufgaben 69
2. Einziehung von Rundfunkgebühren und Abrechnung mit den Rundfunkanstalten .. 69
3. Bereitstellung von Leitungen und Sendeanlagen 69
II. Kosten und Erlöse des Rundfunkdienstes 70
III. Möglichkeiten der Umgestaltung 71

L. Die Fernmeldedienste 72

I. Die rechtlichen Grundlagen und die Struktur des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik 72
II. Der Fernsprechdienst 74
1. Vergleich mit anderen europäischen Ländern 74
2. Die Investitionen für das öffentliche Fernsprechnetz 76
3. Entwicklung der Kosten 80
4. Entwicklung der Verkehrsleistung 80
5. Ausnutzung der vorhandenen Kapazität .. 81
6. Abschätzung des künftigen Investitionsbedarfs 83
7. Zur Frage der Gebührenpolitik 84
8. Vorschläge 86
III. Der Telegraphendienst 88
IV. Vergleich des Fernmeldewesens mit den übrigen Dienstzweigen der Deutschen Bundespost 92
1. Betriebswirtschaftliche Struktur 92
2. Struktur des Personalkörpers 92
3. Hochbau 92
4. Rationalisierung 92
5. Organisation 92
6. Geographische Abgrenzung der Bezirke im Bereich der Mittelinstanz 93
7. Vergleich mit dem Ausland 93

Seite

II. Teil: Grundsätzliche Probleme der DBP 93

A. Tarifpolitik 93

I. Die Bundespost als wirtschaftliches Unternehmen ... 93
II. Gebühren und Preise ... 93
III. Kostendeckung als Grundsatz der Preispolitik ... 94
IV. Ausnahmen vom Grundsatz der Kostendeckung ... 95
V. Tarifpolitik und künftige Kostenentwicklung 97
VI. Gemeinsamer Markt und Tarifpolitik ... 98
VII. Schlußfolgerung ... 99

B. Politische Lasten 99

I. Allgemeine Feststellungen ... 99
II. Die politischen Lasten im einzelnen ... 100
1. Verzinsung der Ausgleichsforderungen der ehemaligen Bank deutscher Länder durch die Deutsche Bundespost ... 101
2. Verzinsung von Ausgleichsforderungen des Postscheck- und Postsparkassendienstes ... 101
3. Verzinsung des Vorschusses der Zonenhauptkasse ... 101
4. Zahlung von Versorgungsbezügen an verdrängte Ruhestandsbeamte ... 101
5. Zahlung von Versorgungsbezügen an Kriegsopfer ... 102
6. Strukturell überhöhte Versorgungsbezüge 102
7. Kostenunterdeckung im Rentenauszahlungsdienst ... 102
8. Mehrkosten und Mindererlöse im Berlin-Verkehr ... 103
9. Zoll-Interzonenüberwachung ... 103
10. Mehrkosten im Fernmeldedienst ... 103
11. Mindererlöse im Briefdienst ... 103
12. Mindererlöse im Postzeitungsdienst ... 104
13. Mindererlöse im Omnibusverkehr ... 104
III. Abschließende Bemerkungen zum Problem der politischen Lasten ... 105

C. Ablieferung an den Bund 106

I. Historische Darstellung ... 106
II. Rechtliche Begründung für Ablieferungen ... 106
III. Vorschläge ... 107

D. Organisation 108

I. Grundsatzfragen ... 108
II. Die Aufbauorganisation der DBP ... 109
1. Die Unternehmensspitze ... 109
2. Die Mittelinstanzen ... 110
3. Die unteren Instanzen ... 112
III. Die Ablauforganisation der DBP ... 112
IV. Organisationsmittel ... 114

Seite

E. Personalwesen 114

I. Allgemeiner Überblick ... 114
II. Grad der Personalintensität ... 115
III. Steigerung des Personalbestandes und der Personalaufwendungen ... 115
IV. Verkehrsleistungen und Kennzahlen ... 116
V. Beamtenverhältnis ... 116
VI. Vergleich mit dem Ausland ... 117
VII. Mögliche Maßnahmen ... 118
1. Maßnahmen allgemeiner Art ... 118
2. Gezielte Einzelmaßnahmen ... 118

F. Rechnungswesen 127

G. Forschung 129

III. Teil: Die Finanzwirtschaft der DBP 130

A. Die gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Lage 130

I. Die Kapitalstruktur ... 130
II. Die Gewinn- und Verlustentwicklung ... 132
III. Die Liquidität ... 133

B. Vorschläge zu einer Neuordnung 133

I. Grundsätze der Neuordnung ... 133
1. Kapitalausstattung ... 133
2. Notwendigkeit und Schwierigkeiten bei der Erstellung einer Soll-Eröffnungsbilanz ... 134
3. Eigenkapital/Fremdkapital ... 135
4. Rücklage ... 137
II. Durchführung der Neuordnung ... 137
1. Sofortige Neuordnung ... 137
2. Finanzielle Neuordnung in Stufen ... 137

IV. Teil: Änderung des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost 138

A. Allgemeiner Überblick 138

B. Vorschläge der Kommission 140

I. Abschnitt: Organisationsform und Rechtsstellung ... 140
II. Abschnitt: Vorstand der Deutschen Bundespost ... 140
III. Abschnitt: Verwaltungsrat ... 140
IV. Abschnitt: Hoheitsaufgaben und Bundesaufsicht ... 141
V. Abschnitt: Personalwesen ... 142
VI. Abschnitt: Verkehrstarife ... 142
VII. Abschnitt: Wirtschaftsführung; Finanzwesen . 143
VIII. Abschnitt: Finanzielle Beziehungen zwischen dem Bund und der Deutschen Bundespost ... 143

Zusammenfassung der Ergebnisse und Vorschläge 145

Einleitung

1. Auftrag

Der vierte Deutsche Bundestag hat in seiner 123. Sitzung am 16. April 1964 folgenden Entschluß gefaßt:

„Die Deutsche Bundespost muß in der Lage sein, die ihr durch das Grundgesetz und das Postverwaltungsgesetz übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Unter Berücksichtigung der Möglichkeit, daß eine Erhöhung der Gebühren auf die Dauer nicht ausreicht, die hierfür erforderlichen Finanzmittel sicherzustellen, erwartet der Bundestag von der Bundesregierung, daß sie eine Kommission, die sich aus höchstens sieben Sachverständigen zusammensetzt, beauftragt zu untersuchen, wie die Deutsche Bundespost ihre Aufgaben auf die Dauer in optimaler Weise ohne Defizit erfüllen kann.

Die Kommission soll insbesondere prüfen,

1. wie eine grundlegende Verbesserung der Kapitalstruktur bei der Deutschen Bundespost zu erreichen ist;
2. welche betriebswirtschaftlichen Maßnahmen notwendig sind, um einen Ausgleich der Betriebsrechnung herbeizuführen;
3. wie die erforderlichen Investitionen finanziert werden können;
4. wie die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der Deutschen Bundespost den veränderten Verhältnissen angepaßt werden sollen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, den Bericht dem Bundestag so schnell wie möglich vorzulegen."

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 15. Juli 1964 die Bildung einer Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost beschlossen. Zu Mitgliedern der Kommission sind ordnungsgemäß bestellt worden:

1. Helmut Ammon, Ministerialdirektor a. D. — Kirchheimbolanden
2. Dr.-Ing. Volker Aschoff, Professor für Fernmeldetechnik an der Technischen Hochschule Aachen — Aachen
3. Dr. sc. pol. Albrecht Düren, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelstages — Bonn
4. Ernst Falkenheim, Direktor — Rottach-Egern
5. Karl Glaser, Direktor und Vorstandsmitglied der Maschinenfabrik Weingarten AG — Weingarten
6. Dr. Walter Hamm, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Marburg/Lahn — Wehrda
7. Dr. Gert von Kortzfleisch, Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschaftshochschule Mannheim — Reichelsheim

Das Bundeskabinett erteilte der Sachverständigen-Kommission folgenden Arbeitsauftrag:

„Die Kommission soll unter Beachtung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 16. April 1964 untersuchen, wie die Deutsche Bundespost auf die Dauer ihre Aufgaben in optimaler Weise ohne Defizit erfüllen kann. Zu diesem Zweck soll sie sich in einer Analyse mit allen für die finanzielle Situation der Deutschen Bundespost bestimmenden Faktoren kritisch auseinandersetzen. Auf Grund dieser Analyse soll sie gegebenenfalls Vorschläge für eine Änderung der bestehenden Verhältnisse in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht unterbreiten. Damit soll sichergestellt werden, daß die Deutsche Bundespost auf lange Sicht eine gesunde Finanzgrundlage erhält und in die Lage versetzt wird, ihren Aufgaben im Post- und Fernmeldewesen nachkommen zu können.

Die Untersuchung soll sich insbesondere auf folgende Bereiche erstrecken:

1. Betriebsführung der Deutschen Bundespost
   Umfang und Ausgestaltung der Dienstleistungen
   Ursachen und Auswirkungen der Personalintensität
   Rationalisierung der Dienstzweige
   Vergleich mit anderen Ländern
2. Aufgabenbereich der Deutschen Bundespost
   Hoheitliche und unternehmerische Aufgaben
   Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen
   Ausschließlichkeits- und Konkurrenzbereich
   Tarifpolitik
3. Finanzwirtschaft der Deutschen Bundespost
   Investitionsplan, Finanzierung und Kapitalausstattung
   Betriebsfremde und politische Lasten
   Verlustquellen und ihre Ursachen
4. Rechtsform, Organisation und Finanzverfassung der Deutschen Bundespost
   Postverwaltungsgesetz

Falls die Kommission es für notwendig erachtet, kann sie die Untersuchung auf andere Bereiche erstrecken.

Die Bundesregierung legt der Kommission erforderlichenfalls weitere Einzelfragen zur Prüfung vor, deren Beantwortung ihr erwünscht oder vordringlich erscheint."

Das Bundeskabinett ernannte einen Verbindungsmann zu den beteiligten Ressorts und beschloß, der Sachverständigen-Kommission eine Geschäftsstelle im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen zur Verfügung zu stellen. Zum Verbindungsmann und Leiter der Geschäftsstelle wurde Oberpostdirektor Dr. Florian, zum Mitarbeiter Oberpostrat Dr. Böhm bestimmt.

Die Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost (im folgenden „Kommission" genannt) trat am 14. September 1964 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen, gab sich eine Geschäftsordnung und wählte zu ihrem Vorsitzer Direktor Ernst Falkenheim.

Die Deutsche Bundespost (DBP) hat die Arbeit der Kommission in jeder Weise unterstützt, alles gewünschte Material zur Verfügung gestellt und umfassende Auskünfte erteilt. Die Mitglieder der Kommission, die den Prüfungsauftrag zum überwiegenden Teil in nebenberuflicher Arbeit ausführten, haben für die einzelnen Untersuchungsgebiete Arbeitsgruppen gebildet und aus ihrer Mitte Referenten bestimmt. Die Ergebnisse wurden in Vollsitzungen der Kommission beraten. Die Kommission hat ihre Arbeiten im November 1965 nach 14monatiger Tätigkeit abgeschlossen.

Die Kommission stand vor der Aufgabe, eine große Zahl von Problemen unter sehr verschiedenen Gesichtspunkten zu untersuchen. Es ist verständlich, daß die Kommission nicht in allen Punkten zu einer einstimmigen Entscheidung kommen konnte. In diesen Fällen gibt das Gutachten die Meinung der Mehrheit der Kommissions-Mitglieder wieder. Die Mitglieder der Kommission haben bewußt darauf verzichtet, von der ihnen im Auftrag eingeräumten Möglichkeit Gebrauch zu machen, abweichende Meinungen zu bestimmten Punkten einzeln darzulegen.

2. Hauptprobleme und Gang der Untersuchung

Zwei Fragenkomplexe stehen im Mittelpunkt sowohl des Bundestagsbeschlusses und des Arbeitsauftrags an die Kommission als auch der öffentlichen Diskussion über die Sanierung der Post: die Wiederherstellung der Rentabilität sowie die nachhaltige Verbesserung der Kapitalstruktur und der Kapitalversorgung. Beide Probleme hängen eng miteinander zusammen. Die schlechter werdende Ertragslage der Post hat nicht nur die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten beschnitten, sondern auch noch das ohnehin überaus bescheidene Eigenkapital vermindert; Ende 1964 entfielen nur noch 12 Prozent des Gesamtkapitals auf Eigenkapital, 1959 waren es noch über 30 Prozent. Andererseits ist die ausreichende Kapitalversorgung eine entscheidende Voraussetzung für eine bessere Rentabilität. Diejenigen Dienstzweige der Post, die Überschüsse abwerfen, sind außerordentlich kapitalintensiv; für die rasche Expansion dieser Dienstzweige und damit für entsprechend positive Beiträge zum finanziellen Ergebnis der Post sind jährlich Investitionen im Umfang von rund zwei Milliarden DM notwendig. Aber auch die Produktivitätssteigerung in den personalkostenintensiven Dienstzweigen, die im Hinblick auf die rasch steigenden Löhne und Gehälter dringend erwünscht ist, erfordert den — freilich nur begrenzt möglichen — Ersatz von menschlicher Arbeit durch den Produktionsfaktor Kapital.

Der enge Zusammenhang von Rentabilität und Kapitalversorgung wird noch deutlicher, wenn die Entwicklung in den beiden großen Dienstleistungsbereichen „Postwesen" und „Fernmeldewesen" getrennt betrachtet wird. Im Postwesen mit seinem hohen Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten verschlechtert sich die Ertragslage seit Jahren, weil die Lohn- und Gehaltserhöhungen auch nicht annähernd durch Rationalisierung und Erlössteigerungen aufgefangen werden konnten. Die Überschüsse des Fernmeldewesens hätten anderseits ausgereicht, den weit überwiegenden Teil der Investitionen in diesem Bereich zu finanzieren. Stattdessen mußten die Überschüsse zur Deckung von Fehlbeträgen in den Postdienstzweigen benutzt werden. Die schlechte Ertragslage einzelner Dienstzweige und der interne Ausgleich von Fehlbeträgen durch Überschüsse aus anderen Bereichen (in der Größenordnung von weit mehr als einer Milliarde DM im Jahre 1965) haben die Finanzierungsprobleme ohne Zweifel wesentlich verschärft.

Die Rentabilität der personalkostenintensiven Postdienste läßt sich nur dann nachhaltig sichern, wenn die ständigen und beträchtlichen Lohn- und Gehaltserhöhungen aufgefangen werden. Mit dieser Frage hat sich die Kommission besonders eingehend beschäftigt. Den Lohn- und Gehaltserhöhungen kann die Bundespost nicht ausweichen; sie kann praktisch nicht autonom über die Höhe der Löhne und Gehälter entscheiden. Die Post müßte aber auch unabhängig von diesen Bindungen der allgemeinen Lohnentwicklung folgen, weil sie sich sonst schon bald außerstande sähe, ihren Arbeitskräftebedarf zu decken. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, steigende Personalkosten aufzufangen: erstens Kostensenkungen, vor allem durch sparsameren und wirksameren Einsatz des Faktors Arbeit, zweitens Einschränkungen bei den Dienstleistungen, auch in Form von Qualitätsminderungen (etwa durch Übertragung einzelner Aufgaben auf die Kunden — ähnlich wie bei der überall vordringenden Selbstbedienung), und drittens Preiserhöhungen.

Allen Möglichkeiten, die Kosten zu senken, hat die Kommission besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Sie unterbreitet in dem vorliegenden Gutachten Vorschläge, wie Einsparungen erzielt und Arbeitskräfte und Kapital wirksamer eingesetzt werden können. Mit allem Nachdruck muß jedoch hervorgehoben werden, daß die Spar- und Rationalisierungsmöglichkeiten bescheiden sind im Vergleich zu den erheblichen Kostensteigerungen, denen sich die Bundespost Jahr für Jahr in Form von Lohn- und Gehaltserhöhungen gegenübersieht.

Bei Qualitätsminderungen hat die Bundespost in den letzten Jahren mehrfach die Erfahrung gemacht, daß die Öffentlichkeit auf solche Maßnahmen sehr empfindlich reagiert. Erweisen sich Qualitätsminderungen wegen des Widerstandes der Betroffenen als

unmöglich und können höhere Kosten nicht oder nur zum Teil durch Sparmaßnahmen und Produktivitätssteigerung aufgefangen werden, so sind Preiserhöhungen für Postdienstleistungen unvermeidbar.

Die Leistungen in den personalkostenintensiven Postdienstzweigen sind im vergangenen Jahrzehnt auf Grund politischer Erwägungen von Preiserhöhungen weitgehend ausgenommen worden. Die Folge ist, daß die Bundespost heute ein in sich krankes Unternehmen ist, und zwar in weit stärkerem Maße, als dies aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Post erkennbar wird. Eine Hauptvoraussetzung für die nachhaltige Gesundung der Bundespost besteht darin, daß die Preise für Postdienstleistungen nicht länger als „politische Preise" angesehen werden, die keinesfalls geändert werden dürfen. Es läuft auf Kurieren an Symptomen und auf ökonomisch nutzlose Augenwischerei hinaus, wenn einzelne Preise von politischen Instanzen entgegen den wirtschaftlichen Realitäten am Steigen gehindert werden. Inflatorische Erscheinungen werden nicht dadurch beseitigt, daß einzelne Preise manipuliert werden; die Ursache der Preissteigerungen — das Mißverhältnis zwischen Gesamtnachfrage und Gesamtangebot bei gegebenem Preisniveau — bleibt bestehen. Die steigenden Produktionskosten im Post- und Fernmeldedienst muß die Volkswirtschaft auf jeden Fall tragen. Verhindert die Regierung oder das Parlament, daß die Kunden der Post den vollen Gegenwert für die von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen bezahlen, dann werden die nicht gedeckten Kosten früher oder später von anderen Schichten der Bevölkerung übernommen werden müssen.

Die Preise für Postdienstleistungen sind Preise wie alle anderen auch und können nicht straf- und folgenlos nach politischen Zweckmäßigkeitserwägungen manipuliert werden. Dies ist nach Ansicht der Kommission eine der wichtigsten Lehren, die aus der Entwicklung der letzten Jahre gezogen werden muß. Von der Einstellung der politisch Verantwortlichen zur Preispolitik der Bundespost wird es künftig maßgebend abhängen, ob die allgemein als unbefriedigend empfundene Lage der Post überhaupt und auf Dauer gebessert werden kann. Die Bundespost ist ein Dienstleistungsunternehmen, das wegen seines ungewöhnlich hohen Anteils der Personalkosten an den Gesamtkosten und wegen der begrenzten Mechanisierungsmöglichkeiten von Lohnsteigerungen besonders hart betroffen wird. Dem allgemein steigenden Trend der Preise für Dienstleistungen aller Art kann sich die Bundespost nicht entziehen. Auch öffentliche Unternehmen unterliegen ökonomischen Gesetzen.

Wegen des ungewöhnlich hohen Anteils der Personalkosten an den Gesamtkosten im Postwesen von 68 Prozent und wegen der begrenzten Mechanisierbarkeit der Produktion in diesen Dienstzweigen werden die Preise stärker auf Lohn- und Gehaltserhöhungen reagieren müssen als der Durchschnitt der Preise. Deshalb sind die Preise für Postdienstleistungen auch kein geeigneter Maßstab für die Entwicklung des Geldwerts. Die Kommission hält es für wichtig, daß die Öffentlichkeit mit diesen Zusammenhängen vertraut gemacht wird.

Wenn markt- und kostengerechte Preiserhöhungen für Postdienstleistungen aus politischen Gründen unterbunden werden, so muß der Ausgleich früher oder später von den Steuerzahlern geschaffen werden, wobei noch die zersetzenden Wirkungen chronischer und ständig steigender Verluste auf das wirtschaftliche Verhalten aller in einem solchen Unternehmen Arbeitenden zu berücksichtigen sind.

Hinsichtlich der Kapitalstruktur der Bundespost hatte die Kommission von der bereits erwähnten absoluten, vor allem aber relativen Schrumpfung des Eigenkapitals infolge von kumulierten Jahresverlusten in Höhe von insgesamt rund 800 Millionen DM in der Zeit von 1961 bis 1964 auszugehen. Die steigende Verschuldung führte zu einer immer größer werdenden Belastung durch Zinsaufwendungen, die 1964 rund 428 Millionen DM ausmachten und 1965 mit 477 Millionen DM veranschlagt sind. Diese Verschuldung beeinflußt auch die Liquidität. In den kommenden Jahren sind allein für die Schuldentilgung über 1 000 Millionen DM jährlich aufzubringen.

Diese Entwicklung ist eine Folge der Tatsache, daß der Bund als Eigentümer in der Nachkriegszeit keine nennenswerten Beiträge zur Aufstockung des Eigenkapitals seines rasch expandierenden Unternehmens geleistet hat. Eigenkapital aus Gewinnen selbst zu bilden war der Bundespost nicht möglich.

Auch das Bilanzbild hat sich ständig verschlechtert, d. h. das Anlagevermögen wurde immer weniger durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital gedeckt. Am 31. Dezember 1964 waren bereits 22,5 Prozent des Anlagevermögens durch kurzfristiges Fremdkapital finanziert worden. Auch insoweit hält die Kommission Reformen für erforderlich.

Die Kapitalversorgung der Bundespost muß verbessert werden. Diese Tatsache wird zwar so gut wie allgemein anerkannt. Im wesentlichen ist es bisher aber bei Lippenbekenntnissen geblieben. Daß auf der einen Seite die Bundespost heftig kritisiert wird, weil sie nicht schnell genug Telefonanschlüsse herstellt, daß aber anderseits die Voraussetzungen für raschere Kapazitätserweiterungen in Form einer ausreichenden Kapitalversorgung nicht geschaffen worden sind, ist ein treffendes Beispiel für die oft widerspruchsvolle Haltung von Politikern gegenüber der Bundespost. Kritik an der großen Zahl der auf Fernsprechanschlüsse Wartenden allein nützt nichts, wenn die Bundespost nicht zugleich instand gesetzt wird, die erforderlichen hohen Investitionen zu finanzieren, oder wenn der Bundespost auferlegt wird, ihre Investitionen aus konjunkturpolitischen Gründen zu drosseln.

Die Neuordnung der Kapitalverhältnisse bei der Deutschen Bundespost ist keine einmalige Aufgabe. Auch wenn die gegenwärtige Kapitalstruktur nachhaltig verbessert würde, bleibt die Frage, wie der hohe künftige Kapitalbedarf befriedigt werden kann. Die Investitionen, deren Schwerpunkt eindeutig im Fernmeldewesen liegt, weisen im allgemeinen eine ungewöhnlich hohe Rentabilität auf (die freilich von Fall zu Fall genau überprüft werden muß). Daß der Ausbau und die weitere Mechanisierung der Dienstleistungsproduktion im Postbereich volkswirtschaft-

lich dringlich sind, kann nach Ansicht der Kommission nicht zweifelhaft sein. Deshalb müssen Wege gefunden werden, die eine angemessene Kapitalversorgung gewährleisten, ohne daß sich die Kapitalstruktur der Post erneut in gleicher Weise verschlechtert wie in den letzten Jahren.

Der Arbeitsauftrag ließ es angezeigt erscheinen, zuerst die verschiedenen, zum Teil eng miteinander verbundenen Dienstzweige der Deutschen Bundespost zu untersuchen. Die Kommission hat sich darauf konzentriert, die wichtigsten Verlustquellen zu analysieren mit dem Ziel, gangbare Wege für eine langfristige Sanierung vorzuschlagen.

Sodann hat sich die Kommission mit den grundsätzlichen Problemen der Bundespost beschäftigt, der Tarifpolitik, den politischen Lasten, der Ablieferung an den Bund, der Organisation, dem Personalwesen, Rechnungswesen und der Forschung. Auch hier hat die Kommission eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. Im III. Teil des Gutachtens wird die gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Lage der Deutschen Bundespost analysiert, und es werden Vorschläge zu einer Neuordnung, besonders der Kapitalverhältnisse unterbreitet.

Schließlich hat sich die Kommission ausführlich mit Vorschlägen zur Novellierung des Postverwaltungsgesetzes befaßt. Es hat sich mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß die Bundespost im Kern ein fortschrittliches und gut durchorganisiertes Unternehmen ist, dessen wirtschaftliche und finanziell betrübliche Lage hauptsächlich auf betriebsfremde, nämlich politische Einflüsse zurückzuführen ist. Gelingt es in Zukunft nicht, diese Einflüsse zurückzudämmen oder der wirtschaftlichen Ratio zu unterwerfen, dann kann das Unternehmen nicht gesunden, sondern wird dem Bund und damit letztlich dem Steuerzahler durch ständig steigende Subventionen immer mehr zur Last fallen. Eine solche Entwicklung kann mit politischen Argumenten verteidigt werden, sie entzieht sich aber einer gutachtlichen Wertung. Die Kommission kann nur die wirtschaftlichen Folgen einer solchen Politik mit aller Deutlichkeit aufzeigen.

Die Kommission hat eine Fülle von Vorschlägen für eine Sanierung der Deutschen Bundespost unterbreitet, die als Ganzes betrachtet und verwirklicht werden müssen, um eine nachhaltige Gesundung des Unternehmens sicherzustellen. Es kann nicht genug davor gewarnt werden, nur einige wenige vielleicht politisch leichter durchsetzbare Vorschläge und Empfehlungen zu realisieren, im übrigen aber alles beim alten zu belassen; damit werden die Probleme nicht gelöst, sondern nur zeitlich hinausgeschoben. Ohne die Verwirklichung der Kommissions-Vorschläge besonders in bezug auf die Novellierung des Postverwaltungsgesetzes, auf die Neuordnung der Kapitalverhältnisse und auf eine kostendeckende Gebührenpolitik kann die Deutsche Bundespost langfristig nicht saniert werden; daß dies ein gründliches Umdenken und zumindest zeitweise finanzielle Opfer vom Bund erfordert, ist dabei nicht zu umgehen.

Die Kommission hat sich bei ihrer Untersuchung des Zahlenmaterials der Deutschen Bundespost der Jahre bis einschließlich 1964, besonders der sogenannten betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung, bedient. Sie war schon aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage, eigene Unterlagen zu erarbeiten oder Erhebungen anzustellen.

Allen Vorschlägen und Empfehlungen liegen allein sachliche Überlegungen zugrunde. Die Kommission hat bewußt davon abgesehen, Vorschläge unter dem Gesichtspunkt politischer Zweckmäßigkeit zu unterbreiten.

I. Teil: Die Dienstzweige der Deutschen Bundespost

A. Der Briefdienst

I. Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzliche Grundlage für den Briefdienst sind das Postgesetz vom 28. 10. 1871, die Postgesetznovelle vom 20. 12. 1899 und die Postordnung vom 16. 5. 1963.

Durch §§ 1 und 1 a Postgesetz ist die Beförderung von verschlossenen Briefen gegen Bezahlung auf andere Weise als durch die Post verboten (Postzwang). Nach Art. 3 der Postgesetznovelle ist es verboten, Anstalten zur gewerbsmäßigen Einsammlung, Beförderung oder Verteilung von unverschlossenen Briefen, Karten, Drucksachen und Warenproben mit der Anschrift bestimmter Empfänger zu betreiben. Die Postordnung enthält die Benutzungsbestimmungen für die einzelnen Sendungsarten und ihre besonderen Versendungsformen.

II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge

Aufgabenbereich

Der Briefdienst umfaßt folgende Sendungsarten:

Brief (bis 1 000 g)	Büchersendung (bis 1 000 g)
Postkarte	Blindensendung (bis 7 kg)
Drucksache (bis 500 g)	Warensendung (bis 500 g)
Briefdrucksache (bis 500 g)	Wurfsendung (bis 50 g)
Massendrucksache (bis 500 g)	

Der Päckchendienst umfaßt Päckchen im Gewicht bis 2 kg.

Für die Sendungsarten gibt es verschiedene Versendungsformen, die die Sicherheit, Schnellig-

Anlage 1

Briefsendungen und ihre besonderen Versendungsformen

Sendungsart	Sicherheit		Schnelligkeit			Besondere Aushändigung			Sonstiges Werbeantwort
	Wertangabe	Einschreiben	Eilzustellung	Luftpost	Kursbrief	Rückschein	Eigenhändig	Nachnahme	
Brief	ja	ja	ja	ja [1]	ja	ja [2]	ja [2]	ja	—
Postkarte	—	ja	ja	ja	—	ja [3]	ja [3]	ja	ja
Drucksache	—	—	—	—	—	—	—	—	ja
Briefdrucksache	—	—	—	—	—	—	—	—	ja
Blindensendung	—	ja	ja	ja	—	ja [3]	ja [3]	—	—
Päckchen	—	ja	ja	ja	—	ja [3]	ja [3]	ja	—
Massendrucksache	Keine besonderen Versendungsformen zulässig								
Büchersendung									
Warensendung									
Wurfsendung									

[1] Wertangabe bis 10 000 DM
[2] wenn eingeschrieben oder mit Wertangabe
[3] wenn eingeschrieben

keit oder die besondere Aushändigung der Sendungen beeinflussen, wie z. B. Wertangabe, Luftpost, Nachnahme. Die Sendungsarten und möglichen Versendungsformen sind in der Anlage 1 aufgeführt.

Als besondere Leistungen werden die Anschriftenprüfung und Postaufträge erbracht, die in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung beim Teildienstzweig Briefdienst berücksichtigt werden.

Eingeschriebene und gewöhnliche Briefsendungen sowie Postanweisungen können von Amts wegen nachgesandt werden, wenn die neue Anschrift des Empfängers bekannt ist.

Daneben können Absender oder Empfänger die Nachsendung der Briefsendungen beantragen, die bei gewöhnlichen und eingeschriebenen Sendungen kostenlos erfolgt.

Die Bearbeitung der Anträge verursacht im Massenverkehr des Briefdienstes, besonders zur Reisezeit, beträchtliche Personalaufwendungen.

Für nicht oder unzureichend freigemachte gewöhnliche Briefe und Postkarten wird vom Empfänger eine Nachgebühr erhoben, die sich aus den fehlenden Gebühren und einer Einziehungsgebühr zusammensetzt. Die Einziehungsgebühr beträgt 30 Pf.

Die Gebühren für Briefe und Drucksachen der ersten Gewichtsstufe und für Postkarten der Deutschen Bundespost und der Postverwaltungen wichtiger europäischer Länder und der USA sind in der Anlage 2 (Seite 12) aufgeführt. Man ersieht daraus, daß sich die Gebühren der Bundespost im Vergleich zu denen der anderen Länder in mittlerer Höhe bewegen.

Der Betriebsablauf im Briefdienst von der Einlieferung einer Sendung am Schalter oder durch den Briefkasten über die Bearbeitung in den Briefabgangspostämtern, die Beförderung und die Arbeiten beim Bestimmungspostamt ist schematisch in der Anlage 3 (Seite 13) dargestellt.

50 bis 60 v. H. der zu bearbeitenden Briefsendungen werden in den Briefabgangsstellen in der Zeit von 17—22 Uhr verteilt und zum Versand gebracht. Die Stellen müssen die Briefe so verteilen, daß sie zu Bunden zusammengefaßt und möglichst ohne weitere Unterwegsbearbeitung zum Bestimmungsort befördert werden können (Ortsbunde). Das ist nur möglich, wenn für den einzelnen Ort genügend Sendungen vorliegen.

1. Seit 1954 hat die Post als erste große Rationalisierungsmaßnahme die damals bestehenden über

Anlage 2

Postgebühren in verschiedenen Ländern

Stand 1964

	Briefe (1. Gewichtsstufe)			Postkarten		Drucksachen (1. Gewichtsstufe)		
	Gewicht bis	Inland Pf	Ausland Pf	Inland Pf	Ausland Pf	Gewicht bis	Inland Pf	Ausland Pf
Bundesrepublik	20 g	20	40	15	20	20 g	10/15 *)	15
Belgien	20 g	24	48	16	28	20 g	3	8
Dänemark	50 g	18	36	12	21	50 g	7	9
Frankreich	20 g	20	40	16	24	50 g	8	16
Großbritannien	28 g	15	30	13	20	56 g	13	13
Italien	20 g	18	42	15	24	50 g	6	9
Niederlande	20 g	13	33	9	22	50 g	4	9
Österreich	20 g	23	45	15	27	50 g	5	18
Schweden	20 g	28	40	20	24	100 g	16	16
Schweiz	250 g	18	45	9	27	50 g	5	9
USA	28 g	20	44	16	28	56 g	16	20

*) Briefdrucksache

Von den o. a. Ländern sind die Gebühren gegenüber der DBP	Briefe		Postkarten		Drucksachen	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
höher	3	5	4	9	nicht vergleichbar, da unterschiedliche Benutzungsbestimmungen	4
gleich hoch	1	2	2	1		—
niedriger	6	3	4	—		6
	Zahl der Länder					

2 000 Briefabgangsstellen bei rd. 450 Postämtern zentralisiert. Wenige große Briefabgangsstellen bearbeiten werktäglich 1 Million Sendungen und mehr. Bei ihnen gehen rund 99 v. H. der Sendungen in Ortsbunde. Diese Zentralisierungsmaßnahme erlaubt den verstärkten Einsatz von Maschinen zum Stempeln der Sendungen und Abbinden der Bunde. Als weitere Rationalisierungsmaßnahme wurden im Jahr 1962

2. Postleitzahlen eingeführt. Das Verteilen auf Grund umfangreicher geographischer Kenntnisse entfällt damit größtenteils, nachdem auf 90 v. H. der Sendungen Postleitzahlen angegeben werden und die Verteilung nach ihnen vorgenommen wird. Auf eine kostspielige Ausbildung des Personals kann weitgehend verzichtet werden. Auch die Verteilleistung ist gestiegen.

   Mit der Zentralisierung der Briefabgangsstellen und der Einführung der Postleitzahlen ist gleichzeitig die Voraussetzung für die dritte große Rationalisierungsmaßnahme, die

3. Automatisierung des Briefverteildienstes, geschaffen worden, die z. Z. anläuft.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Leistungen des Briefdienstes

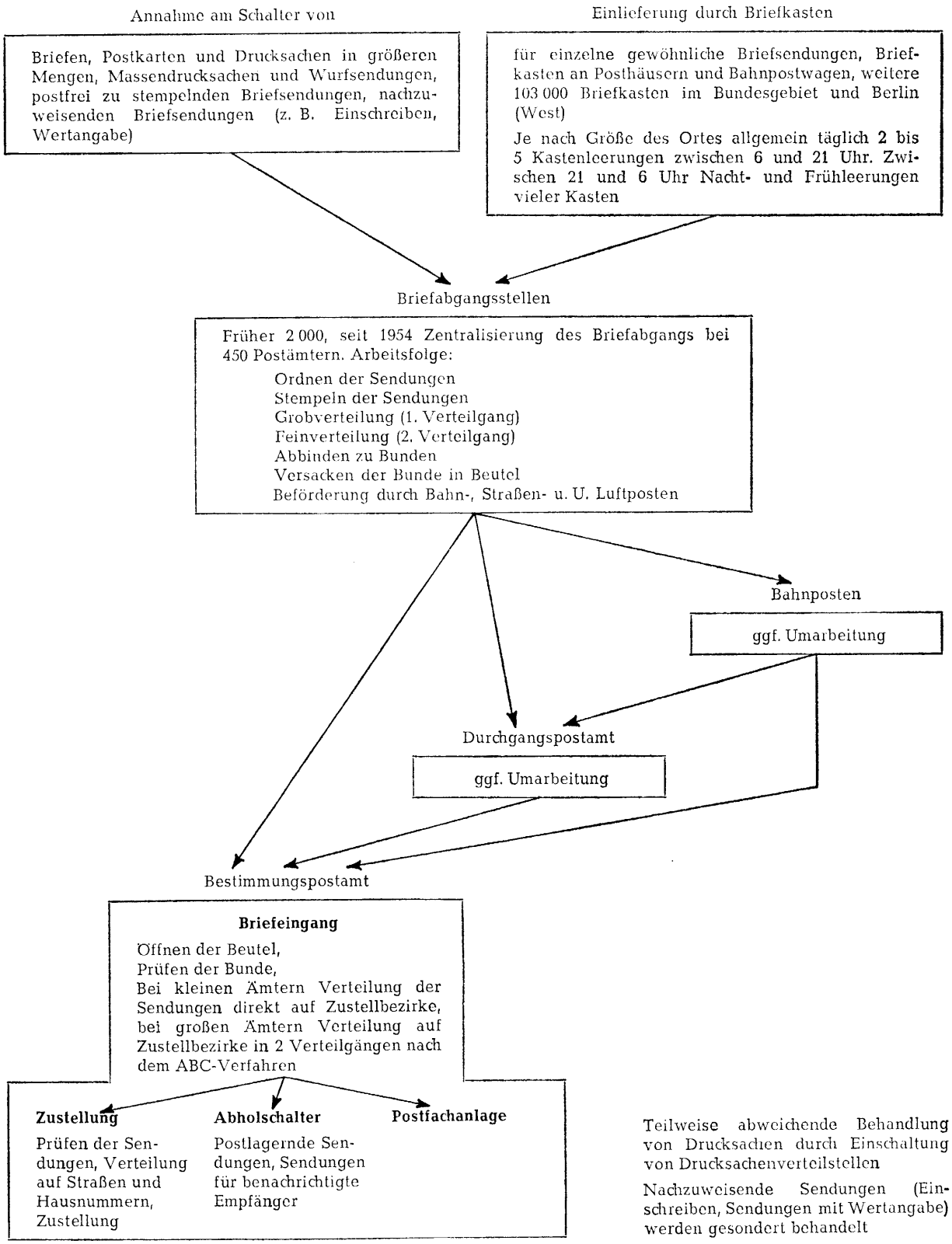
1959 und 1964 wurde folgende Anzahl Briefsendungen befördert:

	Rj. 1959		Rj. 1964	
	Mio	1959 = 100	Mio	1959 = 100
Briefe	3 958,3	100,0	4 853,2	122,6
Postkarten	1 254,5	100,0	1 650,9	131,6
Drucksachen und Blindenschriftsendungen	1 906,7	100,0	2 159,4	113,3
Postwurfsendungen Geschäftspapiere, Mischsendungen, Warenproben u. a.	509,7	100,0	248,4	48,7
Päckchen	118,0	100,0	109,0	92,4
	167,2	100,0	254,2	152,0
Briefsendungen insgesamt (Aufteilung nach Gattungen auf Grund von Stichtagszählungen)	7 914,4	100,0	9 275,1	117,2

Die Aufstellung zeigt einen Verkehrsanstieg für Drucksachen, Briefe und Postkarten um 13 bis fast 32 v. H. Das Päckchenaufkommen hat sich 1964 ge-

Anlage 3

Schematische Darstellung des Beförderungslaufes einer gewöhnlichen Inlandsbriefsendung (ohne Päckchen)



Teilweise abweichende Behandlung von Drucksachen durch Einschaltung von Drucksachenverteilstellen

Nachzuweisende Sendungen (Einschreiben, Sendungen mit Wertangabe) werden gesondert behandelt

genüber 1959 um mehr als 50 v. H. erhöht. Das Aufkommen an Wurfsendungen ist um mehr als 50 v. H., das der übrigen Briefsendungen fast um 8 v. H. zurückgegangen, was auf eine Erhöhung der Gebühren im Jahr 1963 zurückzuführen ist. Da die Gebühren für Wurfsendungen vorher weit unter den Kosten lagen, beeinflußt der Rückgang an Wurfsendungen das Ergebnis des Briefdienstes günstig.

Die Briefe machen etwas mehr als die Hälfte aller gewöhnlichen und eingeschriebenen gebührenpflichtigen Briefsendungen aus. Von den Briefen fallen wiederum mehr als 80 v. H. in die 1. Gewichtsstufe bis 20 g. Zieht man davon die Sendungen aus der Sowjetzone, nach und aus dem Ausland sowie im Ortsverkehr in Berlin ab, so kommt man zu etwa 3 Milliarden Sendungen, die dem Gebührensatz für die 1. Gewichtsstufe des einfachen Inlandsbriefes (20 Pf) unterliegen, d. s. ein Drittel des gesamten Briefdienstes. Dieser Gebührensatz ist somit ein entscheidender Faktor für die wirtschaftliche Situation des Briefdienstes.

2. Personaleinsatz

Der Briefdienst vollzieht sich in der Hauptsache in den späten Nachmittags- und Abendstunden und am frühen Vormittag. In dieser Zeit müssen der Abgangs-, Eingangs- und Zustelldienst abgewickelt werden. Außer den saisonalen Schwankungen ist im Zustelldienst eine gleichmäßige Auslastung des eingesetzten Personals möglich; im Abgangs- und Eingangsdienst müssen die täglich hohen Verkehrsspitzen in den Abend- und Morgenstunden durch eine besondere Dienstplangestaltung und den Einsatz von Teilkräften abgefangen werden.

1964 waren im Postdienst 240 533 Arbeitskräfte im Jahresdurchschnitt beschäftigt. Davon entfielen auf den Teildienstzweig Briefdienst 126 615 Kräfte, d. s. rd. 29 v. H. aller bei der Deutschen Bundespost beschäftigten 431 294 Kräfte. Die außerordentliche Personalintensität dieses Teildienstzweiges zeigt auch die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung für 1964. Die persönlichen Kosten machten bei der Bundespost in diesem Jahr 57 v. H. der Gesamtkosten aus, im Postdienst 72 v. H., im Briefdienst jedoch 76 v. H. (s. Anlage 4, Seite 15). Auch organisatorische und betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen und der verstärkte Einsatz technischer Hilfsmittel konnten an dieser Personalintensität kaum etwas ändern. So wurde beispielsweise die Personaleinsparung in der Zustellung auf Grund der Hausbriefkastenaktion und der Einschränkung der Zustellgänge durch den Mehraufwand bei der Zustellung in den sich immer weiter ausdehnenden Stadtrandgebieten überkompensiert.

Der Personaleinsatz in den Kostenstellen für Betrieb des Briefdienstes gliederte sich 1964 in folgende Tätigkeiten auf:

1. Briefkastenleerung	2,45 v. H.
2. Annahme und Ausgabe	8,68 v. H.
3. Verteilung in der Abgangsstelle	17,83 v. H.
4. Beförderung	7,97 v. H.
5. Verteilung in der Eingangsstelle	13,88 v. H.
6. Zustellung	42,16 v. H.
7. Sonstige Tätigkeiten	7,03 v. H.
	100,00 v. H.

Aus dieser Übersicht wird besonders deutlich, daß der weitaus größte Teil des Personaleinsatzes auf die Zustellung entfällt, für die das notwendige Personal immer schwerer zu gewinnen ist.

Es wird deshalb empfohlen, die Briefzustellung räumlich auf das notwendige und zumutbare Maß zu beschränken, indem z. B. die Zusteller auf dem Lande und in weiträumigen Stadtrand-Siedlungsgebieten entlastet werden. Die DBP sollte umgehend auch Überlegungen anstellen, ob und in welchem Umfang die Zustelleistungen zunehmend durch eine Abholung seitens der Empfänger ersetzt werden können. Jedermann weiß, wie teuer heute (Dienst-) Boten und Botengänge sind; an eine Verknappung und Verteuerung des Zustelldienstes der Post denkt man nie.

3. Grundstücke und Gebäude

Der Briefdienst erfordert in jedem Postamt Räume für die Annahme (Schalter), für den Briefab- und -eingang, für den Zustell- und Abholdienst. Daneben benötigt der Briefdienst besondere Räumlichkeiten für den Luftpostdienst an Orten mit Luftpostverkehr. Erheblich ist auch der Raumbedarf in Bahnhöfen (Postbahnhöfen) und z. B. in den Überseehäfen Bremen (Bremerhaven), Hamburg und Kiel.

Nicht nur wegen der Kriegsfolgen (Beschädigung von Gebäuden, Verlagerung der Verkehrsströme), sondern vor allem auch bedingt durch die Verdoppelung des Verkehrsvolumens seit dem Jahre 1952 sind die räumlichen Bedingungen für eine zügige Abwicklung des Briefdienstes in vielen Fällen unzureichend geworden. Hinzu kommt, daß die im Interesse der dringend notwendigen Personaleinsparung durchzuführende Mechanisierung der Briefverteilung auch bei den Bauten Neuplanungen notwendig macht.

Diesen Tatsachen sucht die Deutsche Bundespost Rechnung zu tragen. Zur Zeit befinden sich, soweit der Briefdienst betroffen ist, sechs Großbauvorhaben für den Postdienst (Einzelobjekt über 5 Mio DM) in der Ausführung mit voraussichtlichen Baukosten in Höhe von 195 Mio DM. Der Voranschlag für das Jahr 1965 sieht weitere 5 Bauvorhaben (Einzelobjekt über 5 Mio DM) mit einem Gesamtbetrag von 321 Mio DM vor, während sich darüber hinaus noch 62 Objekte mit einer voraussichtlichen Gesamtbausumme von 1,26 Milliarden DM in der Planung befinden.

Diese begonnenen und geplanten Hochbauinvestitionen insgesamt von rd. 1,8 Milliarden DM dienen allerdings nicht ausschließlich dem Briefdienst, sondern auch anderen Teildienstzweigen des Postdienstes, insbesondere dem Paketdienst. Gemessen an dem bisherigen anteiligen Gebäudebestand des Briefdienstes in Höhe von 300 Mio DM (siehe Anlage 5, Seite 16) sind diese geplanten Investitionen in ihrer Größe äußerst bedeutsam.

Für die derzeitig benutzten Grundstücke und Gebäude wurde der Briefdienst im Rechnungsjahr 1964 mit 44,2 Mio DM für Abgaben und Mieten, Unterhaltung und Abschreibungen belastet.

Anlage 4

Leistungen und Kosten des Teildienstzweiges „Briefdienst" für das Rj. 1964

(in Mio DM) *)

I. Leistungen				
1. buchmäßig		1 800,3		
2. kalkulatorisch		62,4		
Leistungen insgesamt		1 862,7		
II. Kosten				
1. **Persönliche Kosten**				
Gehälter und Löhne	1 022,2			
Nebenbezüge	56,5			
Soziallasten	118,7			
Versorgungslasten	262,5			
		1 460,0	82,4 %	76,3 %
2. **Sächliche Kosten**				
a) Betriebsführung				
Beförderung der Postsendungen	58,6			
Weitergegebene Gebührenanteile	48,9			
Abgaben, Mieten usw. für Grundstücke, Gebäude und Maschinen	22,5			
Geschäftsbedürfnisse	29,0			
Druckerzeugnisse	10,0			
Sonstige Kosten	18,7			
Erstattung der innerbetrieblichen Verkehrsleistungen anderer Dienste (kalkulatorisch)	4,7			
Zinsen für Gelder PSch und PSp (kalkulatorisch)	0,6			
	193,0		(10,9 %)	
b) Unterhaltung				
Grundstücke	12,5			
Kfz	8,1			
Bp-Wagen und andere Fahrzeuge	5,2			
Maschinen, Geräte usw.	16,9			
	42,7		(2,4 %)	
c) Abschreibungen	21,2		(1,2 %)	
		256,8	14,5 %	13,4 %
3. **Andere Kosten:** kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals		55,4	3,1 %	2,9 %
Summe betriebsbedingte Kosten		**1 772,1**	**100,0 %**	
4. **Gesetzlich bedingte Kosten**				
a) Ablieferung an den Bund	109,1			
b) Soziallasten und Versorgungsbezüge für verdrängte Ruhestandsbeamte	25,7			
c) Verzinsung Ausgleichsforderungen der Deutschen Bundesbank	4,8			
d) Verzinsung Ausgleichsforderungen PSch- und PSp-Dienst	2,0			
Summe gesetzlich bedingte Kosten **)		**141,7**		7,4 %
Kosten des Briefdienstes insgesamt		1 913,8		**100,0 %**
III. Abschluß				
1. Leistungen		1 862,7		
2. Kosten		1 913,8		
3. Kostenunterdeckung		— 51,1		

*) Unterschiede bei den Summen beruhen auf Rundung

**) Siehe Anlage 7

Anlage 5

Sachanlagen des Teildienstzweiges „Briefdienst"
für das Rj. 1964 in Mio DM*)

Grundstücke	91,0	390,7	76 %
Gebäude	299,7		
Bahnpostwagen	40,8	69,1	13 %
Kraftfahrzeuge	23,3		
Andere Fahrzeuge	5,0		
Postbeförderungsanlagen	6,3	28,6	6 %
Maschinen	22,3		
Ausstattungsgegenstände und Geräte	14,5	25,5	5 %
Geschäftsbedürfnisse und Druck-Erzeugnisse	10,9		
Anzahlungen auf Betriebsanlagen	0,1		
Zusammen	514,0		100 %

*) Unterschiede bei den Summen beruhen auf Rundung

4. Maschinelle und sonstige Anlagen (Geräte)

Der Briefdienst entzog sich bisher weitgehend einer die Personalintensität wesentlich beeinflussenden Mechanisierung. Dies zeigt schon der geringe Bestand an maschinellen Anlagen, der 1964 28,6 Mio DM betrug (siehe Anlage 5), das sind rd. 225 DM für jeden der rd. 127 000 im Briefdienst beschäftigten Kräfte — ein äußerst geringer Betrag. Die Ausstattungsgegenstände und -geräte des Briefdienstes betragen 14,5 Mio DM. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Briefkästen, Ausschüttetische, Verteilspinde u. ä. Geräte. Umgerechnet auf die im Briefdienst beschäftigten Kräfte ergibt dies je Kraft einen Anteil von rd. 114 DM.

1964 wurde der Briefdienst in der Ergebnisrechnung für maschinelle Anlagen und Geräte mit 6,0 Mio DM für Mieten, Unterhaltung, Abschreibungen und kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals belastet.

Die Mechanisierung des Briefdienstes befindet sich in einem entscheidenden Stadium, indem nunmehr durch Aufstellung automatischer Verteilanlagen und entsprechende Konzentration der Briefverteilung im Aus- und Eingang versucht werden soll, einen möglichst hohen Nutzeffekt aus der Einführung des neuen Postleitzahlsystems zu ziehen. Dies wird allerdings erst möglich sein, wenn soviel Anlagen in Betrieb sind, daß sie in echter Abstimmung miteinander arbeiten können. Die elektronisch arbeitenden Verteilanlagen werden nach Einheiten aufgestellt, von denen jede rund 17 000 bis 20 000 Standardsendungen in der Stunde verteilen kann. Die Anlagen sollen sowohl für den Briefabgang wie für den Briefeingang eingesetzt werden.

Zu den maschinellen Anlagen gehören weiterhin Formattrenn-, Aufstell- und Hochleistungsstempelmaschinen (bis zu 40 000 Stempelabdrucke je Stunde), ferner Förderanlagen, Hängebahnen, Hebewerke für Briefbeutel usw.

Wieweit es durch die geplante Mechanisierung gelingt, das Ergebnis des Briefdienstes zu verbessern, ist schwer vorauszusagen. Die Mechanisierung des Briefein- und -abgangs ist nur bei Postämtern mit einem großen Verkehrsaufkommen wirtschaftlich. Zur Bedienung der Maschinen, zur Kodierung der Briefsendungen, für den Zu- und Abtransport der Sendungen einschl. Versacken der Bunde wird auch in den mechanisierten Dienststellen weiterhin Personal notwendig sein. Aber selbst wenn die Personalkosteneinsparungen durch die Kosten der maschinellen Anlagen zum größten Teil wieder aufgehoben werden sollten, bleibt der Deutschen Bundespost auf Grund der bekannten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt kein anderer Weg, als diese Mechanisierung voranzutreiben.

5. Fahrzeuge und Einrichtungen zur Fahrzeugunterhaltung

Von den im gesamten Postdienst eingesetzten 1 626 Bahnpostwagen wurden im Jahre 1964 etwa 30 v. H. für den Briefdienst beansprucht. Von den im gleichen Jahr bei der Bundespost vorhandenen 39 463 Kraftfahrzeugen waren rund 4 000 im Briefdienst eingesetzt. Dieser Teildienstzweig ist noch mit rd. 1 400 Mopeds ausgestattet. 1964 hatte die Deutsche Bundespost rd. 26 200 posteigene Fahrräder, die zum größten Teil dem Zustelldienst zugerechnet werden müssen. Außerdem dienen dem Briefdienst einige Tausend Handfahrzeuge der verschiedensten Art.

Für die Unterhaltung dieser Fahrzeuge weist die Ergebnisrechnung des Briefdienstes für 1964 13,4 Mio DM aus, für Abschreibungen auf Fahrzeuge 7,7 Mio DM.

Für die Instandsetzung ihrer Kraftfahrzeuge unterhält die Deutsche Bundespost zwei Hauptwerkstätten in Bamberg und Karlsruhe und 22 Bezirkswerkstätten. Da diese Hilfsbetriebe, die nicht dem

eigentlichen Produktionszweck des Unternehmens dienen, mindestens ebenso unwirtschaftlich sein dürften, wie ähnliche Hilfsbetriebe von Privatunternehmen, müßte die Deutsche Bundespost eingehend prüfen, ob und in welchem Umfang in Zukunft Reparaturen an Kraftfahrzeugen noch von eigenen Kräften auszuführen sind.

IV. Kosten und Erlöse

Die Kosten und Leistungen dieses Dienstzweiges sind in der Anlage 4 auf Seite 15 aufgeführt[1]). Die Leistungen teilten sich 1964 wie folgt auf die einzelnen Sendungsarten auf:

Briefe	1 130 Mio DM =	60,6 v. H.
Postkarten	240 Mio DM =	12,9 v. H.
Drucksachen (einschl. Briefdrucksachen, Massendrucksachen, Büchersendungen)	330 Mio DM =	17,7 v. H.
Wurfsendungen	19 Mio DM =	1,0 v. H.
Warensendungen	27 Mio DM =	1,5 v. H.
übrige Sendungsarten (Postaufträge usw.)	117 Mio DM =	6,3 v. H.
	1 863 Mio DM =	100,0 v. H.

Dem standen Kosten gegenüber in Höhe von 1 914 Mio DM.

Die relativ geringfügige Kostenunterdeckung rührt in erster Linie von der Gebührenfestsetzung für die Postkarten, Drucksachen und Warensendungen her. Für diese Sendungsarten werden niedrigere Gebühren als für Briefe erhoben, obwohl die Kosten etwa gleich hoch sind.

Wenn man die gesetzlich bedingten Kosten als nicht betriebsbedingte und dem Dienstzweig nicht eindeutig zuzurechnende Kosten ansieht, hätte der Dienstzweig eine Kostenüberdekkung von 90,6 Mio DM im Rj. 1964 aufzuweisen gehabt. Durch die gesetzlich bedingten Kosten in Höhe von 141,7 Mio DM entstand eine Kostenunterdeckung von 51,1 Mio DM, d. s. rund 2,74 v. H. der Leistungen dieses Teildienstzweiges.

Für den Briefdienst besteht die gesetzliche Annahme-, Beförderungs- und Zustellpflicht. Damit hat die Deutsche Bundespost dem Durchschnittsverkehrsvolumen entsprechend ihre Betriebsbereitschaft aufrechtzuerhalten. Die Aufwendungen sind größtenteils nicht als mit der Leistung variabel anzusehen. Als echt leistungsabhängige Kosten können nur diejenigen gewertet werden, die durch saisonalen Spitzenverkehr zusätzlich auftreten. Sie dürften 10 v. H. der Gesamtkosten des Briefdienstes kaum überschreiten.

Seit 1961 betreibt die Deutsche Bundespost einen innerdeutschen Nachtluftpostdienst zur Beschleunigung der Briefbeförderung über weite Strecken und zur Entlastung der Bahnposten. Jährlich werden rund 1 Milliarde Briefsendungen ohne einen Zuschlag über das Nachtluftpostnetz befördert. So günstig dies für den Postbenutzer ist, darf nicht übersehen werden, daß 1964 dadurch rund 10 Mio DM Mehrkosten auf Grund der Zahlungen an die Verkehrsträger des Nachtluftpostnetzes entstanden. Auf die einzelne Sendung entfiel damit ein Kostenanteil von zusätzlich 1,0 Pf.

Eine Erlösminderung durch externe Einflußnahme auf die Geschäftstätigkeit des Dienstzweiges fand in den Jahren 1963 und 1964 wie folgt statt:

1. Bei der Gebührenerhöhung vom 1. März 1963 ist im Land Berlin der Wegfall der Ermäßigung für Briefe und Postkarten im Ortsverkehr nicht wirksam geworden. Hierdurch ergab sich im Jahre 1964 eine Mindereinnahme in Höhe von 13 Mio DM.
2. Bei der am 1. August 1964 in Kraft getretenen Gebührenerhöhung entsprach die Bundesregierung nicht dem vom Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost vorgelegten Kompromißvorschlag, in die Gebührenerhöhung zwecks Beseitigung der Kostenunterdeckung im Briefdienst auch die Briefgebühr einzubeziehen und diese bei Inlandsbriefen im Gewicht bis 20 g auf 25 Pf und im Gewicht über 20 bis 250 g auf 50 Pf heraufzusetzen. Der dadurch bedingte Einnahmeausfall für den Briefdienst ist auf ein Jahr gerechnet mit rd. 210 Mio DM anzusetzen.

   1963 hatte der Briefdienst eine Kostenunterdekkung von 24,4 Mio DM, 1964 von 51,1 Mio DM. Für 1965 rechnet der Haushaltsansatz mit einer Zunahme der Erträge im gesamten Postdienst in Höhe von 5,4 v. H., gleichzeitig aber mit einer Erhöhung aller Aufwendungen um 9,6 v. H., so daß mit einem weiteren Anstieg der Kostenunterdekkung im Briefdienst bei gleichbleibenden Gebühren zu rechnen ist. 1966 muß bestimmt mit weiteren Lohn- und Gehaltserhöhungen gerechnet werden. Bei dem hohen Anteil an Personalkosten würde allein eine Lohnerhöhung von 5 v. H. die Personalkosten um etwa 70 Mio DM steigern.

V. Weitere Entwicklung

Bis auf die oben schon erwähnte Möglichkeit einer Mechanisierung der Briefeingangs- und -abgangsstellen großer Postämter mit einem bisher nicht vorauszusehenden Rationalisierungsergebnis bestehen im Briefdienst keine weiteren größeren Einsparungsmöglichkeiten, wenn die Qualität der Dienstleistungen unverändert bleiben soll. Bei weiter auseinanderklaffender Kosten-Preis-Schere können nur die Gebühren erhöht und/oder gewisse Dienstleistungen eingeschränkt werden. Der Einschränkung der Dienstleistungen sind enge Grenzen gesetzt, da Briefsendungen schon jetzt größtenteils nur einmal täglich zugestellt werden. Vielleicht kann die betriebliche Handhabung der Einschreibbriefe noch in Verbindung mit einer benutzungsrechtlichen Änderung dieser Versendungsform vereinfacht und dadurch eine Kostensenkung erreicht werden, deren Umfang man aber auch nicht überschätzen sollte.

VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen

Briefe und Postkarten sind in der bei der Deutschen Bundespost üblichen Form allgemein eingeführt.

[1]) Das Päckchen ist benutzungsrechtlich eine Briefsendung, bildet aber in der Ergebnisrechnung einen eigenen Teildienstzweig.

Briefdrucksachen im Sinne der Postordnung gibt es in keinem anderen Land. Im übrigen gelten für Drucksachen und Warensendungen in Österreich und der Schweiz etwa die gleichen Vorschriften wie bei uns, und in Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Norwegen, den Niederlanden und Schweden etwa die Vorschriften des Weltpostvertrags. In England und den USA gibt es stattdessen nur eine Sendungsart, die gedruckte und geschriebene Stücke, die nicht die Eigenschaft einer persönlichen Mitteilung haben, und bestimmte Gegenstände umfaßt.

Eine den Massendrucksachen grob vergleichbare Sendungsart gibt es in Österreich und den USA.

Wurfsendungen gibt es in Belgien (nur Haushaltungen und Postfächer), Dänemark (mehrere Empfängergruppen), Norwegen (4 Empfängergruppen), Niederlande (Haushaltungen) und in der Schweiz (Haushaltungen). Die Büchersendung läßt sich nur schwer mit entsprechenden Sendungsarten anderer Länder vergleichen. Vielfach werden bestimmte Versandgegenstände (z. B. Bücher) innerhalb der Sendungsart Drucksache in wechselndem Umfang in der Gebühr ermäßigt.

VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges

1. Die eingeleiteten Maßnahmen zur Mechanisierung des Briefabgangs und -eingangs sollten schon wegen der bekannten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt weiter vorangetrieben werden.

2. Die Deutsche Bundespost möge prüfen, ob und in welchem Umfang in Zukunft Reparaturen an Kraftfahrzeugen noch von eigenen Kräften auszuführen sind, besonders auch, ob die zwei Haupt- und 22 Bezirkswerkstätten, die sie unterhält, wirtschaftlich sind.

3. Bei weiter auseinanderklaffender Kosten-Preis-Schere müssen die Gebühren erhöht und/oder Dienstleistungen eingeschränkt werden. Da schon jetzt größtenteils nur einmal täglich zugestellt wird, sind der Einschränkung der Dienstleistungen enge Grenzen gesetzt. Die Bundespost kann nur versuchen, bisher von ihr erbrachte Leistungen auf den Kunden zu übertragen, d. h. im Briefdienst den Umfang der Abholung auszudehnen.

4. Die Post muß versuchen, den internen Betriebsablauf ständig zu vereinfachen. Vielleicht kann die betriebliche Handhabung der Einschreibbriefe — evtl. mit einer benutzungsrechtlichen Änderung dieser Versendungsform — vereinfacht und dadurch eine Kostensenkung erreicht werden.

5. Um den Brief und die Postkarte für einige Zeit aus der Kostenunterdeckungszone herauszuziehen, erscheint die Erhöhung der jetzigen Inlandsgebühren unvermeidlich. Die Briefgebühr sollte in jeder Gewichtsstufe um mindestens 10 Pfennig, die Postkartengebühr um 5 Pfennig angehoben werden. Hiermit wäre auch im Vergleich zur Ortsfernsprechgebühr von 18 Pfennigen dem höheren Leistungsaufwand des personalintensiven Briefdienstes weit besser Rechnung getragen.

   In den Gewichtsstufen über 20 g dürfte sich bei einer Gebührenerhöhung eine Änderung der Abstufungen empfehlen, u. a. auch, um die Gebühr für den Nichtstandardbrief bis 20 g nicht zu hoch anzusetzen. Es wird die Einschaltung einer weiteren Stufe über 20 g bis 100 g bei folgenden Gebührensätzen vorgeschlagen:

Standardbrief	bis	20 g		=	30 Pf,
Brief	bis	100 g		=	50 Pf,
Brief	über 100 g	bis	250 g	=	70 Pf,
Brief	über 250 g	bis	500 g	=	90 Pf,
Brief	über 500 g	bis	1 000 g	=	110 Pf.

   Diese vorgeschlagene Gebührenerhöhung für Briefe und Postkarten würde unter Zugrundelegung des Verkehrsaufkommens des Jahres 1964 der Deutschen Bundespost eine jährliche Mehreinnahme von rund 400 Mio DM erbringen.

   Der Briefdienst hatte bereits im Jahre 1964 eine Kostenunterdeckung von 51 Mio DM. Sie dürfte im Jahre 1965 auf über 100 Mio DM gestiegen sein und 1966 infolge der dann fälligen Lohn- und Gehaltserhöhungen einen Betrag von mehr als 200 Mio DM erreichen. Die Kommission ist der Meinung, daß die Rationalisierungsmöglichkeiten im Briefdienst verhältnismäßig begrenzt sind und daß daher auch für die kommenden Jahre weitere Kostensteigerungen, vor allem auf dem Personalsektor, erwartet werden müssen. Mit Rücksicht hierauf hat sie das Ausmaß der von ihr empfohlenen Änderung bei den Gebührensätzen so gewählt, daß die dadurch erzielbaren Mehreinnahmen wenigstens für einen mehrjährigen Zeitraum zur Kostendeckung ausreichen.

   Mit der vorgeschlagenen Gebührenänderung für Briefe würde auch der angestrebten Harmonisierung zwischen den EWG-Staaten gefolgt, die teilweise bereits im Wechselverkehr die Inlandsgebühren anwenden (Bundesrepublik mit Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden bei Briefen bis 20 g und Postkarten).

6. Die erheblichen Mehrleistungen, die durch Nachsendungsanträge entstehen, müßten wenigstens teilweise durch eine neu einzuführende Gebühr gedeckt werden. Für einen Antrag auf Nachsendung bis zu drei Monaten sollte die Gebühr 3 DM, für eine längere Zeit 5 DM betragen. Zur Vereinfachung der Arbeit sollte die Gebühr vom Antragsteller mit Wertzeichen auf dem Antrag entrichtet werden. — Die Einführung einer solchen Gebühr bedeutet nichts Neues; sie ist bei benachbarten europäischen Postverwaltungen (z. B. Österreich, Schweiz, Frankreich) vorhanden.

B. Der Päckchendienst

I. Gesetzliche Grundlagen

Das Päckchen gehört postordnungsmäßig zu den Briefsendungen. Der Päckchendienst wird jedoch in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung als

eigener Teildienstzweig geführt, weil die innerbetriebliche Behandlung von der der übrigen Briefsendungen getrennt durchgeführt wird. Benutzungsrechtliche Vorschriften über das Päckchen enthält § 24 der Postordnung.

II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge

Die verschiedenen Versendungsformen des Päckchens sind in der Anlage 1 (Seite 11) aufgeführt. Im Inlandsdienst ist das Päckchen bis zu einem Gewicht von 2 kg eine Einheitssendung, in die alle übrigen Briefsendungen münden. Es kann beliebigen Inhalt haben und offen oder verschlossen versandt werden. Die Einheitsgebühr ohne Rücksicht auf Entfernung und Gewicht beträgt 80 Pf. Hinzu kommen für besondere Versendungsformen die üblichen Sondergebühren.

Im Auslandsdienst muß ein Päckchen stets offen versandt werden und darf keine schriftlichen Mitteilungen enthalten. Es ist ausschließlich zum Versand von Waren bestimmt. Das Höchstgewicht ist 1 000 g. Die Gebühr beträgt je 50 g 20 Pf, mindestens 80 Pf. Die Durchschnittseinahme für ein Auslandspäckchen beträgt rd. 1,40 DM.

Im allgemeinen werden die Päckchen am Schalter angenommen. Bei größeren Postämtern besteht auch die Möglichkeit, die Päckchen ohne Beteiligung des Schalterpersonals durch Päckcheneinwürfe einzuliefern. Einlieferungsbescheinigungen werden nur für Einschreibepäckchen, Nachnahmepäckchen und für Sendungen in die sowjetische Besatzungszone Deutschlands (SBZ) ausgestellt.

Für die Päckchen besteht im Bundesgebiet eine eigene Leitorganisation mit 41 Päckchensammelstellen (PnSSt) und 41 Päckchenauffangstellen (PnASt). Nach Schalterschluß, bei stärkerem Verkehrsaufkommen auch schon im Lauf des Tages, werden die eingelieferten Päckchen der Päckchenabgangsstelle des zuständigen Knotenamts zur zentralen Bearbeitung zugeführt. Dort werden die Sendungen nach Verkehrsrichtungen verteilt und durch Zusamenfassung von jeweils etwa 10—20 Stück in einem Beutel (Beutelgewicht bis 30 kg) versandfertig gemacht. Soweit wie möglich werden sogenannte Direktbeutel mit Päckchen für denselben Bestimmungsort oder für Bestimmungsorte desselben Knotenamtsbereichs gebildet. Die übrigen Päckchen gelangen zur Weiterleitung zu Päckchenauffang- bzw. Päckchensammelstellen. Anlage 6 (Seite 20) zeigt im Schema die Leistungsabfolge einer Päckchensendung.

Am Bestimmungsort werden gewöhnliche und eingeschriebene Päckchen mit der Paketzustellung oder mit der vereinigten Brief- und Paketzustellung abgetragen. Für die Aushändigung der Sendung an den Empfänger gelten die gleichen Bestimmungen wie für Briefe. Päckchen mit dem Vermerk „Eilzustellung" werden mit der Paket- oder der vereinigten Brief- und Paketzustellung zugestellt. Gehen diese Eilpäckchen nach Beginn der allgemeinen Zustellung ein, so werden sie an Werktagen bis 19.00 Uhr, an Sonn- und Feiertagen bis 12.00 Uhr gesondert zugestellt.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Leistungen des Päckchendienstes

Beförderte gewöhnliche und eingeschriebene Päckchen im Jahre 1964 in Millionen

innerhalb des Bundesgebietes einschließlich Berlin (West)		206,5	= 81 v. H.
nach der SBZ und dem Sowjetsektor Berlins	20,3	36,3	= 14 v. H.
aus der SBZ und dem Sowjetsektor Berlins	16,0		
nach dem Ausland	7,1	11,4	= 5 v. H.
aus dem Ausland	4,3		
		254,2	= 100 v. H.

Das Päckchenaufkommen lag 1964 um über 50 v. H. höher als 1959.

2. Personaleinsatz

Im Päckchendienst waren 1964 im Durchschnitt 16 310 Vollkräfte eingesetzt, davon rund 1 310 Kräfte in den PnSSt und PnASt. Im gleiche Jahre waren im Paketdienst 53 882 Kräfte tätig, obwohl das Verkehrsaufkommen stückzahlmäßig nur um rund 19 v. H. höher lag. Die Produktivität des Kräfteeinsatzes ist im Päckchendienst fast genauso groß wie im Briefdienst. Auf eine Arbeitskraft entfielen 1964 im Briefdienst 14 712 DM Leistungen, im Päckchendienst 14 307 DM. Der Päckchendienst kennt ähnliche saisonale Schwankungen wie der Paketdienst. Da die Zustellung mit der des Paketdienstes oft vereinigt ist, sind die Probleme des Spitzenverkehrs die gleichen wie im Paketdienst. Der Personaleinsatz in den Kostenstellen für Betrieb des Päckchendienstes gliederte sich 1964, nach den Personalkosten gemessen, in folgende Tätigkeiten auf:

1. Annahme und Ausgabe	10,02 v. H.
2. Verteil- und Verladedienst	22,40 v. H.
3. Beförderung	
a) Schiene	11,25 v. H.
b) Straße	7,47 v. H.
4. Zustellung	36,54 v. H.
5. Sonstige Tätigkeiten	12,32 v. H.
	100,00 v. H.

3. Grundstücke und Gebäude

Der Päckchendienst wurde 1964 anteilig mit 15,7 Mio DM Grundstücken und 50,3 Mio DM Gebäuden, zusammen 66 Mio DM belastet. Machen im Briefdienst die Grundstücke und Gebäude 76 v. H. der Sachanlagen dieses Teildienstzweiges aus, so sind es im Päckchendienst nur 57 v. H. (siehe Anlagen 5 und 7, Seite 16 und 22).

4. Maschinelle und sonstige Anlagen

Im Vergleich zum Briefdienst ist der Einsatz von Bahnpostwagen, Kraftfahrzeugen und anderen Fahrzeugen im Päckchendienst relativ größer. Im Päckchendienst entfallen 34 v. H. der Sachanlagen auf Fahrzeuge, im Briefdienst nur 13 v. H. (siehe Anlagen 5 und 7).

Anlage 6

Schema der Leistungsabfolge eines Päckchens, aufgeliefert in 551 Saarburg, gerichtet nach 232 Plön

Postamt Saarburg:

Annahme am Schalter; Tagesstempelabdruck; Versacken in einen Päckchenbeutel mit sonstigen Päckchen für die Päckchenabgangsstelle in 55 Trier

↓

Beförderung des Päckchenbeutels mit einer Bahnpost oder Straßenpost nach

↓

Trier Päckchenabgangsstelle:

Öffnen, Aussacken des Beutels; Aufnahme des Päckchens aus Saarburg für Plön in einen Auffangstellenbeutel für die Päckchenauffangstelle L 23 in Kiel

↓

Beförderung des Beutels von Trier mit Bahnpost nach Köln-Deutz Postbahnhof

↓

Postbahnhof Köln-Deutz:

Entladen des Bahnpostwagens; Verladen des Beutels aus Trier für Kiel in einen Bahnpostwagen für die Bahnpost Köln-Hamburg

↓

Bahnpost Köln-Hamburg

↓

Postbahnhof Hamburg 7:

Der Bahnpostwagenlauf Köln-Hamburg endet im Postbahnhof Hamburg 7; Entladen des Bahnpostwagens; der Beutel aus Trier für Kiel wird mit Bahnpost oder Lkw nach Kiel befördert

↓

Bahnpost oder Straßenpost nach Kiel

↓

Postamt Kiel:

Öffnen, Aussacken des Beutels aus Trier, Verteilen der Päckchen und Fertigen eines Päckchenortsbeutels für Plön

↓

Beförderung des Beutels mit Straßenpost nach Plön

↓

Postamt Plön:

Öffnen des Beutels; Verteilen des Inhalts für Zustellung durch Paketzusteller; Zustellung

Einnahme der DBP: Absender zahlt 80 Pf für Beförderung und Zustellung

Der Päckchendienst ist bisher noch zu wenig in die Mechanisierung einbezogen worden. Nur 4 v. H. der Sachanlagen sind Postbeförderungsanlagen und Maschinen.[1]) Die Möglichkeiten, die Verteilarbeiten des Ein- und Abgangs bei größeren Ämtern zu mechanisieren, sind beim Päckchendienst noch nicht ausgeschöpft.

IV. Kosten und Erlöse

Die Leistungen und Kosten des Teildienstzweiges Päckchendienst sind für das Jahr 1964 in Anlage 7 (Seite 22) aufgeführt. Von den betriebsbedingten Kosten sind 72 v. H. Personalkosten, von den Gesamtkosten 67 v. H. Die Personalintensität ist damit nicht ganz so groß wie die des Briefdienstes. Selbst wenn man die gesetzlich bedingten Kosten (18,9 Mio DM) als nicht betriebsbedingte und dem Dienstzweig nicht eindeutig zuzurechnende Kosten ansieht, hätte der Päckchendienst 1964 noch eine Kostenunterdeckung von 25,6 Mio DM aufzuweisen, d. h., daß die Leistungen nur rund 90 v. H. der betriebsbedingten Kosten decken. Die Kostenunterdeckung einschließlich der gesetzlich bedingten Kosten betrug 44,5 Mio DM, d. s. rund 19 v. H. der Leistungen.

V. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges

Betriebliche Maßnahmen zur weiteren Rationalisierung des Päckchendienstes sind, abgesehen von gewissen beschränkten Mechanisierungsmöglichkeiten, nicht erkennbar. Durch die Einführung der Postleitzahlen ist die Verteilung von Päckchen vereinfacht. Welchen Umfang die dadurch erzielte Ersparnis hat, werden die betriebswirtschaftlichen Ergebnisberechnungen für die Jahre 1965 und 1966 zeigen. Auf Grund der Personalintensität bleibt aber auch dieser Dienstzweig in seinem Ergebnis bei künftigen Lohn- und Gehaltserhöhungen besonders anfällig, denn eine Lohn- und Gehaltserhöhung von 5 v. H. würde die Personalkosten um etwa 9 Mio DM erhöhen.

Zur Erzielung einer vollen Kostendeckung erscheint die Anhebung der Inlandspäckchengebühr von 0,80 auf 1 DM notwendig. Legt man die Verkehrszahlen von 1964 zugrunde und vertritt man die Ansicht der Kommission, daß eine solche Gebührenerhöhung zu keiner Schrumpfung dieses Dienstzweiges führt, weil die Nachfrage relativ unelastisch ist, dann würde eine solche Gebührenerhöhung eine jährliche Mehreinnahme von etwa 45 Mio DM erbringen.

Voraussetzung für eine Erhöhung der Päckchengebühr wäre die gleichzeitige Anhebung der Briefgebühr in der obersten Gewichtsstufe und der Paket- und Postgutgebühr im untersten Entfernungs- und Gewichtsbereich.

[1]) Je Kraft rund 313 DM Beförderungsanlagen und Maschinen (im Briefdienst rund 225 DM).

Je Kraft rund 80 DM Ausstattungsgegenstände und Geräte (im Briefdienst rund 114 DM).

C. Der Paketdienst

I. Gesetzliche Grundlagen

Nach § 3 des Gesetzes über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. 10. 1871 — Postgesetz — in Verbindung mit §§ 1 und 25 der Postordnung vom 16. 5. 1963 ist die Deutsche Bundespost verpflichtet, Paketsendungen anzunehmen und zu befördern; sie unterliegt der sog. Betriebspflicht. Die Post steht im Paketdienst mit dem privaten Gewerbe und der Deutschen Bundesbahn im Wettbewerb, von einem Monopol kann keine Rede sein.

Das Benutzungsrecht wird durch die Postordnung von 1963 geregelt.

II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge

1. Aufgabenbereich

Bei der Deutschen Bundespost werden im Inlandsverkehr Pakete bis 20 kg angenommen, für die die Post bis 500 DM haftet, falls der Absender bei der Einlieferung den Wert der Sendung angibt (§ 3 der Postgebührenordnung v. 15. 7. 1964). Daneben können die sog. Selbstbucher Paketsendungen bis 7 kg zu einem niedrigeren Tarif als Postgut aufgeben, für das die Bundespost nur bis zu 3 DM je ½ Kilogramm haftet.

Für Pakete sind folgende besondere Versendungsformen zugelassen: Wertpakete, Wertpakete mit „eigenhändiger Zustellung", Wertpakete mit „Rückschein", Pakete mit Nachnahme bis höchstens 1 000 DM, Luftpostpakete, Schnellpakete.

Im Auslandsverkehr können durch die Deutsche Bundespost nach den meisten Ländern der Erde Paketsendungen gesandt werden. Die von Land zu Land zu beachtenden unterschiedlichen Vorschriften sind aus dem Paketpostbuch zu ersehen. Die Annahmestellen der Post haben die Pflicht zu prüfen, ob die von der Bestimmungsverwaltung, gegebenenfalls auch von der Transitverwaltung, geforderten Begleitpapiere bei der Einlieferung vorhanden und alle Vorschriften beachtet sind. Der Paketverkehr nach dem Ausland machte 1964 nur 2,9 v. H., der aus dem Ausland sogar nur 1,4 v. H. des gesamten Paketverkehrs der Deutschen Bundespost einschl. der Landespostdirektion Berlin aus.

Im Inlandsverkehr ist die Paketgebühr nach 4 Entfernungszonen bis 75 km, über 75 bis 150 km, über 150 bis 300 km und über 300 km gestaffelt. Innerhalb jeder Entfernungszone ist die Gebühr noch nach 16 Gewichtsstufen gestaffelt, deren erste alle Pakete bis 5 kg umfaßt und jede weitere ein weiteres Kilogramm mehr. So ergeben sich 4mal 16 = 64 verschiedene Paketgebühren. Sie beginnen mit 1 DM für ein Paket bis 5 kg und bis 75 km Entfernung und enden mit 14,40 DM für ein Paket von 19 bis 20 kg über 300 km Entfernung. Für die besonderen Versendungsformen werden zusätzliche Gebühren erhoben, z. B. 1,— DM als Schnellpaketgebühr.

Alle Sendungen, deren Länge mehr als 120 cm beträgt oder die höher bzw. breiter als 60 cm sind, gelten ebenso als „Sperrige Pakete" wie die Sendungen, die nicht über Transportbänder geleitet

Anlage 7

Leistungen und Kosten des Teildienstzweiges „Päckchendienst" für das Rj. 1964

(in Mio DM)

I. Leistungen				
1. buchmäßig		229,9		
2. kalkulatorisch		3,5		
Leistungen insgesamt		**233,3**		
II. Kosten				
1. Persönliche Kosten		186,7	72 %	67 %
2. Sächliche Kosten				
a) Betriebsführung	45,8			
b) Unterhaltung	9,1	62,0	24 %	22 %
c) Abschreibungen	7,1			
3. Andere Kosten (Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals)		10,3	4 %	4 %
Summe betriebsbedingte Kosten		**259,0**	**100 %**	7 %
4. Gesetzlich bedingte Kosten*)		18,9		7 %
Kosten insgesamt		**277,9**		**100 %**
III. Abschluß				
1. Leistungen		233,3		
2. Kosten		277,9		
3. Kostenunterdeckung		— 44,5 = rd. 19 v. H. der Leistungen		

Sachanlagen des Teildienstzweiges „Päckchendienst"

für das Rj. 1964 in Mio DM

Grundstücke	15,7	66,0	57 %
Gebäude	50,3		
Bahnpostwagen	20,3	38,8	34 %
Kraftfahrzeuge	15,3		
Andere Fahrzeuge	3,2		
Postbeförderungsanlagen	4,0	5,1	4 %
Maschinen	1,1		
Ausstattungsgegenstände und Geräte	1,3	6,0	5 %
Geschäftsbedürfnisse und Druck-Erzeugnisse	4,7		
Anzahlungen auf Betriebsanlagen	0,1		
	115,8		100 %

*) Die gesetzlich bedingten Kosten setzten sich 1964 für alle Dienstzweige wie folgt zusammen:

Ablieferung an den Bund	500,0 Mio DM
Soziallasten für verdrängte Ruhestandsbeamte (G 131)	8,2 Mio DM
Versorgungsbezüge für verdrängte Ruhestandsbeamte (G 131)	109,1 Mio DM
Verzinsung der Ausgleichsforderung der Deutschen Bundesbank	22,0 Mio DM
Verzinsung der Ausgleichsforderungen des PSch- und des PSp-Dienstes	9,1 Mio DM
zusammen:	648,4 Mio DM

werden können oder nicht stapelfähig sind. Der Zuschlag für „Sperrige Pakete" beträgt 50 v. H. der Paketgebühr.

Allen Paketen ist eine Paketkarte beizugeben. Größere Paketeinlieferer können zum Selbstbucherverfahren zugelassen werden. Sie wiegen dann die Sendungen selbst, errechnen die Gebühr, bekleben die Pakete mit eigenen Nummernzetteln und dürfen bei freigemachten gewöhnlichen Paketen ohne Nachnahme auf die Vorlage von Paketkarten verzichten. An ihre Stelle tritt die Eintragung in eine Selbstbucherliste. Diese Selbstbucher dürfen nicht sperrige Paketsendungen bis 7 kg als Postgut versenden.

Die Postguttarife liegen rund 10 bis 20 v. H. unter den Pakettarifen. Ihr Aufbau nach Entfernungszonen und Gewichtsstufen entspricht den Paketgebühren.

2. Leistungsvorgänge im Inlandspaketdienst

Die Abfolge der Leistungsvorgänge im Inlandspaketdienst läßt sich in drei große Abschnitte gliedern: Annahme — Beförderung — Zustellung.

Annahme

Alle Paketsendungen müssen bei der Bundespost eingeliefert werden. Daher sind bei fast allen Ämtern Annahmestellen eingerichtet. Die Annahme ist zeitaufwendig, sie umfaßt:

1. Prüfung von Anschrift, Verpackung, Inhalt,
2. Wiegen,
3. Gebührenerrechnung nach Gewicht, Zone und Versendungsform,
4. Beklebung mit Nummernzettel, Zettel für besondere Versendungsform, Leitzettel bei Paketen nach dem Ausland,
5. Beschreiben mit großer Postleitzahl im Inlandsdienst,
6. Vereinnahmen und Verrechnen der Gebühr,
7. Erteilen der Einlieferungsbescheinigung.

Der Selbstbucher muß die Annahmeleistungen 1 bis 4 erbringen und wird insoweit stichprobenweise von der Post überprüft; er soll die große Leitzahl auf dem Paket niederschreiben (5.).

Von 1 000 eingelieferten Paketen und Postgütern entfielen 1963 auf Einzellieferer 405 und auf Selbstbucher 595 Sendungen.

Beförderung

Die Pakete könen grundsätzlich nicht alle einzeln zum Bestimmungsort befördert werden. Die Grundlage der derzeitigen Organisation ist ein Netz von 50 Schwerpunktämtern (Pakum). Bei ihnen werden die Paketsendungen zur zentralen Bearbeitung gesammelt und in mengenmäßig großen, d. h. sich lohnenden Gebinden (Güterwagen, Großraumbehälter), geschlossen in die einzelnen Zielgebiete geleitet.

Grundsätzlich ergibt sich folgender Beförderungslauf: Vom Einlieferungsamt geht das Paket über Schiene und / oder Straße zur nächstgelegenen Pakum, dort Verteilung und Weitertransport und zwar

a) im Fernverkehr per Schiene zur Pakum im Zielgebiet, wieder Verteilung und Transport über Schiene und / oder Straße zum Bestimmungsort,

b) im Nahverkehr direkt zum Bestimmungsort.

Zustellung

Beim Bestimmungsort eintreffende Pakete werden getrennt nach Sendungen für Abholer, Landorte, Sendungen zur Zustellung.

1. Die Abholer-Pakete werden in besonderen Räumen nach den einzelnen Empfängern getrennt zur Abholung bereitgehalten.
2. Pakete für Landorte werden nach diesen sortiert und durch Lastwagen den Poststellen zur Zustellung oder Abholung zugeführt.
3. Die zuzustellenden Pakete werden auf die Zustellbezirke verteilt, vom Zusteller in der Reihenfolge der Zustellfahrt gelegt und verladen. Zur Sicherung von Nachnahme- und nachzuweisenden Sendungen, der Abrechnung der Zustellgebühr u. ä. finden Kontrollen, Zählungen und Zuschriften statt.

3. Leistungsvorgänge im Auslandsverkehr

Die Einzelheiten der Leistungsvorgänge im Auslandsverkehr (abgehende Richtung) sind schematisch in der Anlage 8 (Seite 24) dargestellt.

Den deutschen Gebührenanteil bei Paketen nach dem Ausland bestimmt das Paketabkommen zum Weltpostvertrag von Ottawa vom 3. Oktober 1957 in den Art. 10 und 13.

Art. 10 setzt die Gebühr für die Beförderung vom Aufgabeort bis zur Grenze auf 0,60 bis 4,00 Goldfranken (= 0,78 bis 5,23 DM) fest. Die Verwaltungen können diese Sätze jedoch erhöhen. Die Deutsche Bundespost hat von diesem Recht bisher keinen Gebrauch gemacht, so daß sie z. B. für ein Paket im Gewicht von 8 kg von Freising nach London über das Grenzauswechslungspostamt Köln-Deutz nur einen Landanteil von 2,61 DM erhält. (Anlage 8, Seite 24). Für ein Inlandspaket von Freising nach Aachen hätte der Versender 4,40 DM zu entrichten. (Anlage 9, Seite 25). Für gleiche Beförderungsleistungen erhält die Bundespost also bei Paketen nach dem Ausland eine wesentlich geringere Gebühr.

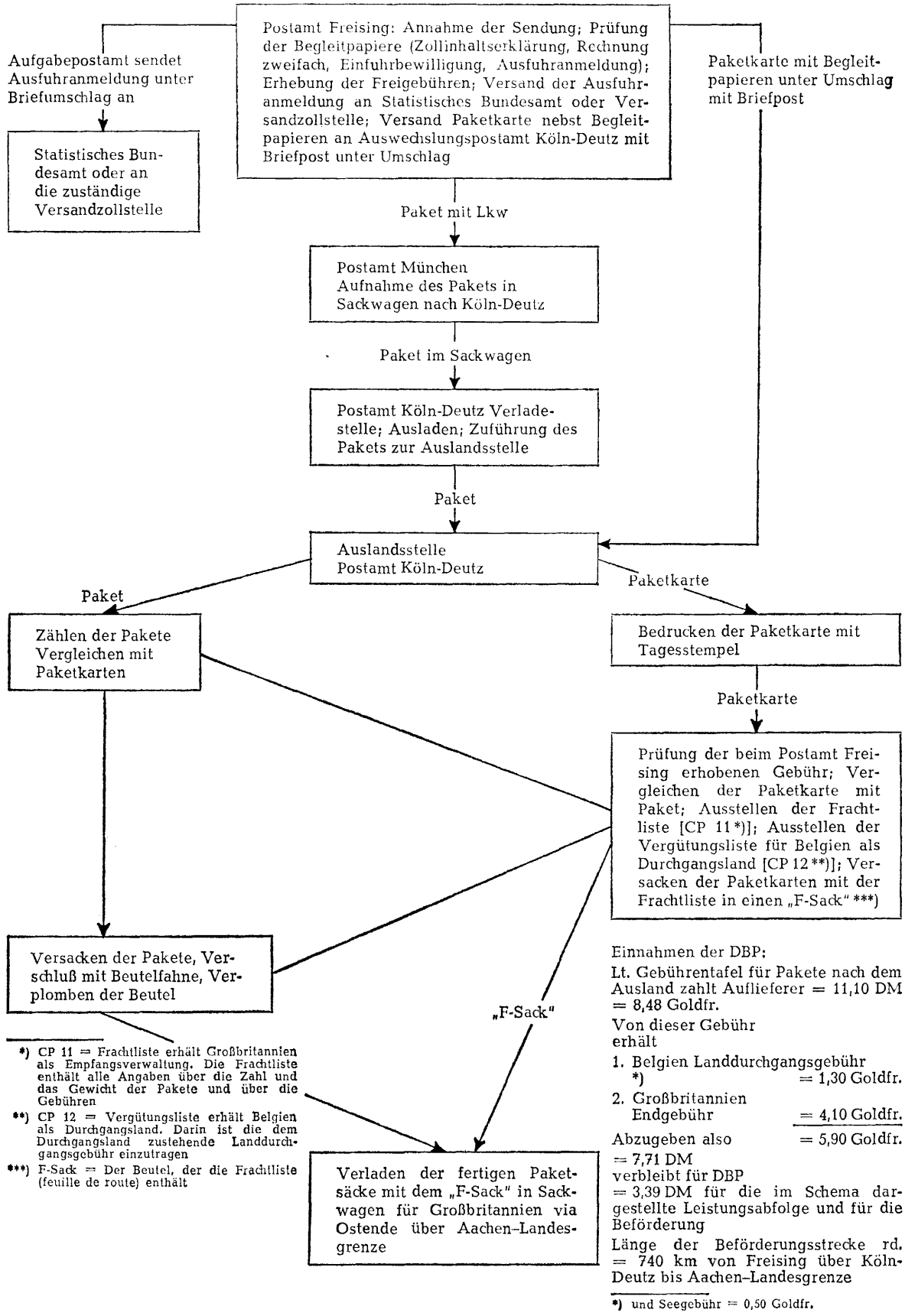
Der Beitritt zum Postpaketabkommen des Weltpostvertrages verpflichtet die Deutsche Bundespost, den Transitverkehr wahrzunehmen. Hierfür erhält sie je nach Gewicht der Sendung Durchgangsgebühren zwischen 0,40 und 2,50 Goldfranken (= 0,52 und 3,27 DM).

Für ein Paket aus Dänemark nach Frankreich im Gewicht von 8 kg erhält die Deutsche Bundespost z. B. 1,70 DM vergütet, wofür sie die Sendung in Flensburg übernehmen, nach Offenburg über 957 km befördern, dort in einen „Kartenschluß" für Straßburg aufnehmen und dahin befördern muß. Ein gleich schweres Inlandspaket von Flensburg nach Offenburg würde 4,40 DM erbringen.

Die Leistungsvorgänge für Paketsendungen aus dem Ausland zeigt die Anlage 10 (Seite 26) schematisch. Die absendende Verwaltung oder die zuführende Nachbarverwaltung als Transitverwaltung vergütet der Deutschen Bundespost eine Endgebühr zwischen 0,60 und 4,00 Goldfranken. Sie ist größtenteils bedeutend geringer als die Gebühr, die ein Inlandspaket bei gleicher Beförderungsstrecke kostet.

Anlage 8

Schematische Darstellung des Beförderungslaufs und der Leistungsabfolge eines Pakets (8 kg) von Freising nach London



Einnahmen der DBP:
Lt. Gebührentafel für Pakete nach dem Ausland zahlt Auflieferer = 11,10 DM = 8,48 Goldfr.
Von dieser Gebühr erhält

1. Belgien Landdurchgangsgebühr *) = 1,30 Goldfr.
2. Großbritannien Endgebühr = 4,10 Goldfr.

Abzugeben also = 5,90 Goldfr.
= 7,71 DM
verbleibt für DBP
= 3,39 DM für die im Schema dargestellte Leistungsabfolge und für die Beförderung
Länge der Beförderungsstrecke rd. = 740 km von Freising über Köln-Deutz bis Aachen-Landesgrenze

*) und Seegebühr = 0,50 Goldfr.

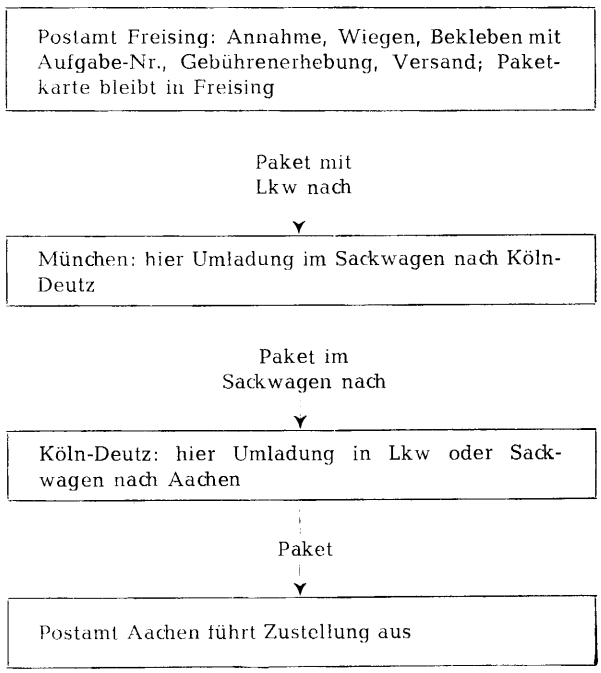
*) CP 11 = Frachtliste erhält Großbritannien als Empfangsverwaltung. Die Frachtliste enthält alle Angaben über die Zahl und das Gewicht der Pakete und über die Gebühren

**) CP 12 = Vergütungsliste erhält Belgien als Durchgangsland. Darin ist die dem Durchgangsland zustehende Landdurchgangsgebühr einzutragen

***) F-Sack = Der Beutel, der die Frachtliste (feuille de route) enthält

Anlage 9

Schematische Darstellung des Beförderungslaufs und der Leistungsabfolge eines Pakets (8 kg) von Freising nach Aachen



Für die Beförderung, Zustellung und für die im Schema beschriebene Leistungsabfolge erhält die DBP:

a) Paketgebühr zahlt Einlieferer	= 4,40 DM
b) Zustellgebühr zahlt Empfänger	= 0,30 DM
Gesamteinnahme	= 4,70 DM

Länge der Beförderungsstrecke über Schiene und Straße von Freising bis Aachen = 740 km.

Für ein aus England in Köln-Deutz eingehendes 8 kg schweres Paket für München erhält die Bundespost z. B. 2,61 DM als Endgebühr (Anlage 10, Seite 26). Ein gleich schweres Inlandspaket von Köln-Deutz nach Freising erbringt dagegen 4,40 DM (Anlage 11, Seite 27).

Ankommende Pakete aus dem Ausland: Die Pakete müssen vor der Zustellung an den Empfänger oder vor der Abholung durch den Empfänger zur Verzollung gestellt werden. Im Jahre 1964 gingen 4,22 Millionen Pakete aus dem Ausland ein. Beim Eingang des Pakets an der Grenze wird festgestellt, welchem „Zollort" das Paket zuzuführen ist. Dieser stimmt nicht immer mit dem Bestimmungsort überein.

Die Sendung wird mit den Begleitpapieren dem Zollort zugeleitet. Das Verzollungspostamt „gestellt" die Sendung dem Zoll und vertritt im Regelfall auch den Empfänger bei der Verzollung. Es erlegt ferner den Einfuhrzollbetrag. Öffnen und Wiederverpacken vor bzw. nach der Zollnachschau sind Sache des Verzollungspostamts. Nach der Verzollung wird das Paket mit den Begleitpapieren, wozu jetzt noch der Beleg für den entrichteten Einfuhrzoll kommt, zum Postort des Empfängers befördert.

Die vom Empfänger zu entrichtende Gebühr für die Verzollung beträgt 1 DM je Sendung. Dafür ist ein Postbeamter u. U. eine halbe Stunde lang mit dem Paket beschäftigt.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Personaleinsatz

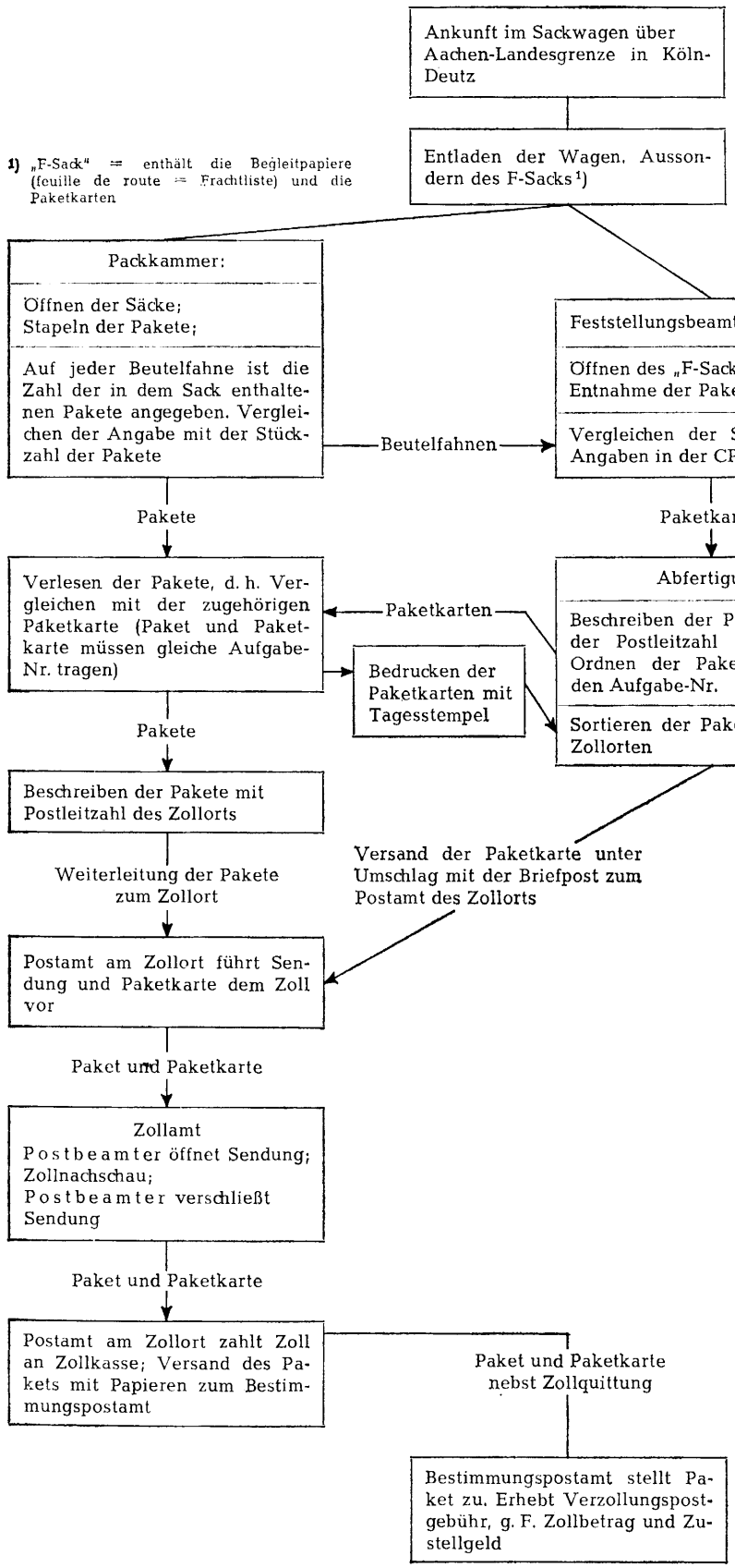
Der Personaleinsatz in den Kostenstellen für den Betrieb des Paketdienstes gliederte sich 1964 in folgende Tätigkeiten:

1. Annahme und Ausgabe	10,73 v. H.
2. Verteil- und Verladedienst	25,16 v. H.
3. Beförderung	
a) Schiene	14,53 v. H.
b) Straße	14,95 v. H.
4. Zustellung	17,25 v. H.
5. Dienst in der Kraftfahrstelle, Unterhaltungsarbeiten an Kraftfahrzeugen	10,26 v. H.
6. Dienst in der Geldsammelstelle, Zustellkasse, Landpoststelle und in Kraftfahrzeugwerkstätten	2,92 v. H.
7. Besondere Kosten im Auslandspaketdienst	2,12 v. H.
8. Sonstige Personalkosten[1])	2,08 v. H.
	100,00 v. H.

[1]) Hierzu gehören u. a. die Auskunftserteilung (besonders im Auslandsdienst), Nachforschungen und Ersatzleistungen für Inlandspaketsendungen und der Paketbeutelausgleich mit dem Ausland.

Anlage 10

Schematische Darstellung des Beförderungslaufs und der Leistungsabfolge eines Pakets (8 kg) von London über Köln-Deutz (Grenzeingangspostamt) nach Freising



1) „F-Sack" = enthält die Begleitpapiere (feuille de route = Frachtliste) und die Paketkarten

2) CP 11 = Frachtliste für Pakete; sie enthält alle Angaben über die Zahl der Säcke, die Anzahl der Pakete in den einzelnen Gewichtsstufen und g. F. auch die Aufgabe-Nr., den Aufgabe- und Bestimmungsort. Außerdem sind die Gebührenanteile, die der DBP zustehen, in der CP 11 vermerkt.

Einnahmen der DBP für die im Schema beschriebene Leistungsabfolge einschließlich Beförderung von Aachen-Landesgrenze nach Köln-Deutz, weiter zum Zollort München und weiter zum Bestimmungsort Freising:

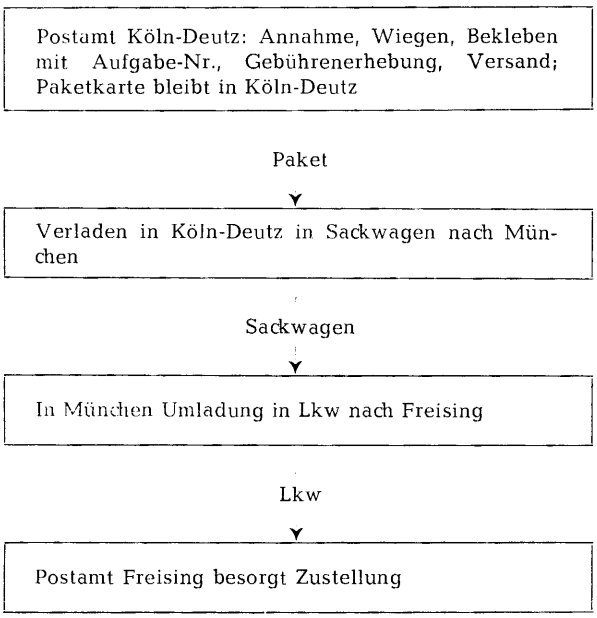
1. Die Aufgabeverwaltung vergütet der DBP die Endgebühr für das Paket (8 kg schwer) = 2 Goldfranken = 2,61 DM
2. Empfänger zahlt Verzollungspostgebühr = 1,00 DM
   und
3. Zustellgebühr = 0,30 DM

Gesamteinnahme = 3,91 DM

Länge der Beförderungsstrecke = 722 km von Aachen-Landesgrenze bis zum Bestimmungsort

Anlage 11

Schematische Darstellung des Beförderungslaufs und der Leistungsabfolge eines Paketes (8 kg) von Köln-Deutz nach Freising



Einnahme der DBP:

Für die Beförderung, Zustellung und für die im Schema beschriebene Leistungsabfolge erhält die DBP

a) Paketgebühr zahlt Einlieferer = 4,40 DM

b) Zustellgebühr zahlt Empfänger = 0,30 DM

Gesamteinnahme = 4,70 DM

Länge der Beförderungsstrecke = 652 km von Köln-Deutz bis zum Bestimmungsort Freising

Diese Zahlen sind ständigen Veränderungen unterworfen, einmal auf Grund der Änderung der Kosten der Produktionsfaktoren, zum anderen aber auch wegen unterschiedlichen Verkehrsaufkommens und anderer Daten. Sie sind also nur als im Augenblick gültige Sätze aufzufassen.

Der Postpaketdienst ist außerordentlich personalintensiv, weil auch hier der Einsatz technischer Mittel begrenzt ist. Durch das Gewicht der Sendungen bedingt, sind Frauen im Betriebsdienst nur beschränkt einzusetzen, so daß die Beschaffung von Nachwuchskräften sowie zusätzlichen Kräften im Spitzenverkehr auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Eine wesentliche Erleichterung hat die Einführung der Postleitzahl im Paketdienst gebracht, da nunmehr fast überall Kräfte ohne besondere geographische Kenntnisse (Gastarbeiter) eingesetzt werden können.

Eine ständige volle Personalausnutzung ist im Paketdienst nicht gegeben, da sich sowohl über den Tages- und Wochenablauf als auch über den Jahresablauf Verkehrsspitzen und Vakua ergeben. Mit Rücksicht auf die notwendige zügige Entladung der Eisenbahn- und Lastwagen sowie auf den Kundendienst am Schalter muß jedoch immer ein für den Durchschnitt berechneter Personalstand gehalten werden.

Trotz der Rationalisierungsbemühungen der Deutschen Bundespost ergab sich von 1958 bis 1963 ein Zuwachs im Personalbestand von 29 v. H., obwohl das Verkehrsvolumen in diesem Dienstzweig nur um 13,5 v. H. anstieg. Ein Teil dieser Kräftevermehrung ist nicht von der Verkehrsentwicklung verursacht. Er beruht auf der Einführung eines neuen Leistungsnachweises für den Posthalterdienst, der vermehrten Einrichtung von Kraftverkehrsverbindungen zur besseren Sicherstellung der Postversorgung und als Ersatz für weggefallene Bezirksbahnposten sowie der direkten Zurechnung des Personals der Kfz-Werkstätten auf die verursachenden Dienstzweige. Eliminiert man diese z. T. nur rechnerische Personalvermehrung von 3 164 Kräften, dann ist der Personalbestand von 1958 bis 1963 nicht um 29 v. H. sondern um 19,7 v. H. gestiegen. Die Verkehrsleistungen und der Personalbestand haben sich dann wie folgt entwickelt:

	Verkehrs-leistungen v. H.	Personal-bestand v. H.
1959 : 1958	+ 2,2	+ 3,6
1960 : 1959	+ 5,0	+ 1,4
1961 : 1960	+ 4,8	+ 6,4
1962 : 1961	+ 5,5	+ 6,0
1963 : 1962	— 4,4	+ 2,5
1964 : 1963	+ 0,5	— 1,8

Die Differenzen zu den vorstehenden 5-Jahres-Zahlen beruhen auf Rundungen.

Diese Gegenüberstellung zeigt, daß jeweils in den einzelnen Jahren die Zuwachsraten wechselweise bei den Verkehrsleistungen oder beim Personalbestand ansteigen. Die Deutsche Bundespost führt diese Entwicklung darauf zurück, daß es aus betrieblichen und sozialen Gründen unmöglich sei, den Personalbestand sofort an die sich ändernden Verkehrsleistungen anzupassen. Bei der Vielzahl der Postdienststellen und der Größe des Personalkörpers lassen sich nach Ansicht der Bundespost aus organisatorischen Gründen durch Schwankungen der Verkehrsleistungen bedingte Personalveränderungen nur über einen größeren Zeitraum realisieren. Die Kommission glaubt, daß gerade bei der Vielzahl und Größe der Dienststellen der innerbetriebliche Personalausgleich leicht möglich sein müßte.

2. Grundstücke und Gebäude

Für die derzeitig benutzten Grundstücke und Gebäude wurde der Paketdienst im Rechnungsjahr 1964 mit 24,7 Mio DM für Abgaben und Mieten, Unterhaltung und Abschreibungen belastet.

Notwendige Anlagen für den Paketdienst sind die Annahme- und Ausgabeschalter, die Räume für die Lagerung bis zum Abgang, Lagerräume in Bahnhöfen, auf Kaianlagen und die Diensträume der Zollverwaltung. Den im Paketverkehr auftretenden Verkehrsströmen entsprechend bestehen 50 Paketumschlagstellen an den Knotenpunkten.

Obwohl es für einen Dienstleistungsbereich wie den Paketdienst keinen Vergleichsmaßstab, z. B. mit einem industriellen Produktionsbetrieb, gibt, ist festzustellen, daß die für den Paketdienst der Deutschen Bundespost zur Verfügung stehenden Grundstücke und Räume überwiegend als unzulänglich anzusehen sind. Zum Teil handelt es sich um Gebäude, die viele Jahrzehnte alt sind. Bei größeren Ämtern wie Frankfurt, Hamburg, Bremen, Düsseldorf, Stuttgart, Karlsruhe, München, Nürnberg, Hagen, Mannheim, reicht die Kapazität noch nicht einmal dazu aus, den Normalverkehr reibungslos abzuwickeln; im Spitzenverkehr treten erhebliche zusätzliche Belastungen durch die Inanspruchnahme von Ausweichstellen auf.

3. Maschinelle und sonstige Anlagen

1964 standen 53 mechanische Paketverteilanlagen zur Verfügung. Daneben waren 101 ortsgebundene Förderanlagen und etwa 2 700 ortsveränderliche Bandförderanlagen in Benutzung.

Die Betriebsrechnung für das Rechnungsjahr 1964 weist 4,4 Mio DM Aufwendungen für Mieten für maschinelle Anlagen, Unterhaltung und Abschreibungen aus.

4. Fahrzeuge und Einrichtungen zur Fahrzeugunterhaltung

Von der Vielzahl der im Paketdienst benutzten Fahrzeuge interessieren hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit dieses Dienstzweiges vor allem die schienengebundenen Fahrzeuge (Bahnpostwagen) und die Kraftfahrzeuge.

1 626 Bahnpostwagen standen Ende 1964 für die gesamte Postbeförderung zur Verfügung, rund 45 v.H. waren für den Paketdienst eingesetzt. Für ihre Unterhaltung und die anderer Fahrzeuge ohne Kraftfahrzeuge wurden im Jahre 1964 insgesamt 18,7 Mio DM aufgewandt. Hiervon entfielen auf den Paketdienst 8,9 Mio DM.

Ende 1964 wurden im Postdienst rund 16 000 posteigene Kraftfahrzeuge benutzt. Etwa die Hälfte hiervon ist im Paketdienst tätig.

IV. Kosten und Erlöse

Im Rechnungsjahr 1964 betrugen die Leistungen des Paketdienstes 660,4 Mio DM, die persönlichen Kosten 621,8 Mio DM = 94,2 v. H. der Leistungen.

Von den persönlichen Kosten entfielen auf:

a) Gehälter und Löhne	449,5 Mio DM	= 68,1 v. H. der Leistungen
b) Nebenbezüge	25,5 Mio DM	= 3,9 v. H. der Leistungen
c) Soziallasten	53,8 Mio DM	= 8,1 v. H. der Leistungen
d) Versorgungslasten	93,0 Mio DM	= 14,1 v. H. der Leistungen

Von diesen Kosten ist der weitaus größte Teil dem Paketdienst eindeutig zuzurechnen. Nur ein geringer Teil, nämlich der Aufwand für die für mehrere Teildienstzweige meist in der Verwaltung tätigen Kräfte, dürfte als nicht eindeutig zurechenbar anzusehen sein.

Die sächlichen Kosten betrugen 1964 insgesamt 283,8 Mio DM und sind aufgegliedert in:

a) Kosten für die Betriebsführung	225,6 Mio DM
b) Kosten für die Unterhaltung	31,2 Mio DM
c) Erneuerung (Abschreibungen)	27,0 Mio DM

Von den Kosten für die Betriebsführung sind rd. 111 Mio DM für die Beförderung im Paketdienst nachgewiesen. Dieser Betrag stellt die Abgaben an die Deutsche Bundesbahn oder Klein- und Privatbahnen für Beförderungs- und Verschubleistungen sowie Frachtraten an die Reedereien und Luftfahrtgesellschaften für die Beförderung der Übersee- und Luftpostpakete dar.

11,0 Mio DM betrugen die Kosten für den Kraftfahrdienst. Relativ hoch lagen die Ausgaben für die Geschäftsbedürfnisse mit 14,9 Mio DM, für die Druckerzeugnisse mit 6,2 Mio DM und den allge-

meinen Aufwand mit 1,2 Mio DM, insgesamt also 22,3 Mio DM für 303 Mio Pakete. Zu bezweifeln ist, ob diese Kosten in voller Höhe eindeutig dem Paketdienst anzulasten sind.

Die Aufwendungen für die Behandlung und Beförderung der posteigenen Dienstpakete werden dem Paketdienst im kalkulatorischen Ausgleich zu Lasten der verursachenden Dienst- und Teildienstzweige gutgeschrieben; im Jahr 1964 mit insgesamt 16,4 Mio DM.

Bezüglich der eindeutigen Zurechenbarkeit der sächlichen Kosten gilt die obige Bemerkung zu den persönlichen Kosten. Weitere Kosten, die eindeutig dem Paketdienst anzurechnen sind, waren 1964 die kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals in Höhe von 35,9 Mio DM und die Ablieferung an den Bund in Höhe von 37,8 Mio DM.

Kosten, deren eindeutige Zurechenbarkeit in Zweifel gestellt werden kann, waren 1964 folgende:

a) Soziallasten für verdrängte Ruhestandsbeamte	0,6 Mio DM
b) Versorgungsbezüge für verdrängte Ruhestandsbeamte	8,2 Mio DM
c) kalkulatorische Verzinsung der Ausgleichsforderungen des Postscheck- und Postsparkassendienstes	0,7 Mio DM
d) Verzinsung der Ausgleichsforderung der Deutschen Bundesbank	1,7 Mio DM
	11,2 Mio DM

Leistungsabhängige und nicht leistungsabhängige Kosten:

Da für den Paketdienst der Bundespost die gesetzliche Annahme- und Beförderungspflicht sowie eine beschränkte Zustellpflicht besteht, ist der weit überwiegende Teil der Aufwendungen nicht leistungsabhängig. Leistungsabhängig sind nur die mit schwankendem Verkehrsvolumen variablen Kosten, d. h. im wesentlichen die Kosten für Betriebsstoffe, für Mietanlagen und -fahrzeuge und der zusätzliche personelle und sächliche Mehraufwand für die Bewältigung kurzfristiger Verkehrsspitzen. Hierbei handelt es sich größtenteils um sog. sprungfixe Kosten, die der wechselnden Beanspruchung nur grob anzupassen sind. Eindeutig leistungsabhängig ist lediglich die Ablieferung von 6⅔ v. H. der Bruttoeinnahmen an den Bund. So läßt sich denn auch die effektive Höhe der übrigen leistungsabhängigen Kosten aus den vorliegenden Unterlagen nicht feststellen.

Erlöse des Dienstzweiges:

Die Durchschnittseinnahme für eine gebührenpflichtige Inlandspaketsendung und die Gesamtleistungen aus dem Paketverkehr betrugen

Jahr	Durchschnittseinnahme	Gesamtleistungen abzüglich weitergegebener Gebühren
1958	145,8 Pf	
1959	143,8 Pf	
1960	144,9 Pf	
1961	148,1 Pf	515,5 Mio DM
1962	147,3 Pf	561,3 Mio DM
1963	175,7 Pf	589,2 Mio DM

In den Zahlen für 1963 spiegelt sich die Auswirkung der Gebührenerhöhung vom 1. März 1963 wieder.

Erlösminderung durch externe Einflußnahme auf die Geschäftstätigkeit des Dienstzweiges:

Während die Kostenrechnung des Paketdienstes durch externe Einflüsse nicht berührt wird, ist eine Erlösminderung durch politische Einflußnahme dadurch gegeben, daß im Verkehr zwischen Westdeutschland und Berlin (West) bei der Gebührenberechnung die jeweils niedrigere Entfernungszone zugrunde gelegt wird. Insgesamt ergaben sich hierdurch im Jahre 1963 Mindereinnahmen von 9,7 Mio DM.

Entwicklung der Leistungen und Kosten:

Die Entwicklung der Leistungen und Kosten zeigt nach der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost für die Rechnungsjahre 1961 bis 1964 — in den vorhergehenden Jahren ist der Paketdienst nicht gesondert ausgewiesen — folgendes Bild:

	1961	1962	1963	1964
	in Mio DM			
1. Leistungen	515,5	561,3	589,2[1])	614,0[1])
2. Betriebsbedingte Kosten				
a) Persönliche Kosten	451,6	529,5	585,6	621,8
b) Sächliche Kosten	199,8	209,9	228,6[1])	237,4[1])
c) Kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals	25,6	29,4	33,5	35,9
Summe 2 a) bis 2 c)	677,0	768,8	847,7	895,1
3. Betriebsbedingte Kostenunterdeckung (1. ./. 2.)	- 161,5	- 207,5	- 258,5	- 281,1
4. Gesetzlich bedingte Kosten				
a) Versorgungsbezüge und Soziallasten für verdrängte Ruhestandsbeamte	7,9	8,4	8,4	8,8
b) Verzinsung der Ausgleichsforderungen der Deutschen Bundesbank und des Postscheck- und Postsparkassendienstes	2,7	2,7	2,5	2,4
c) Ablieferung an den Bund	33,7	37,9	38,7	37,8
Summe 4 a) bis 4 c)	44,3	49,0	49,6	49,0
5. Gesamtkostenunterdeckung (1. ./. 2. + 4.)	- 205,8	- 256,5	- 308,1	- 330,1

[1]) Bei den Leistungen und sächlichen Kosten sind zwecks besserer Vergleichbarkeit die weiterzugebenden Gebührenanteile in Höhe von 41,8 Mio DM für das Rechnungsjahr 1963 und 46,4 Mio DM für 1964 unberücksichtigt geblieben, da sie in den Jahren 1961 und 1962 auch nicht mit erfaßt sind.

Anlage 12

Handhabung des Paketdienstes bei anderen Postverwaltungen

Zum Vergleich der Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen sollen die der Schweizerischen und der Französischen Verwaltung kurz dargestellt werden.

Schweiz

Das Höchstgewicht für Briefe beträgt in der Schweiz 250 g. Sendungen über 250 g bis 5 kg sind als uneingeschriebene Pakete zugelassen. Sie entsprechen in der Behandlung unserem Päckchen (Höchstgewicht 2 kg). Eine Paketkarte ist nicht erforderlich.

Daneben gibt es das „eingeschriebene" Paket bis 50 kg, ebenfalls ohne Paketkarte. Die Sendungen erhalten eine Aufgabe-Nr., werden in eine Annahmeliste eingetragen, und bei der Aushändigung muß der Empfänger den Erhalt in einer Zustelliste anerkennen.

Gebühren:

Uneingeschriebene Pakete	Fr.	Eingeschriebene Pakete	Fr.	vergleichbare deutsche Paketgebühr
über 250 g bis 1 kg	= 0,40	bis 250 g	= 0,40	= 1,10 DM
über 1 kg bis 2½ kg	= 0,60	über 250 g bis 1 kg	= 0,60	
über 2½ kg bis 5 kg	= 0,90	über 1 kg bis 2½ kg	= 0,90	
		über 2½ kg bis 5 kg	= 1,30	
		über 5 kg bis 7½ kg	= 1,70	= 1,67 DM
		über 7½ kg bis 10 kg	= 2,20	= 2,57 DM
		über 10 kg bis 15 kg	= 2,80	= 4,60 DM

Innerhalb der vorstehenden Gewichtsstufen gibt es keine Gebührenunterschiede hinsichtlich der Entfernungen. Ein solcher Unterschied tritt erst bei Sendungen über 15 kg ein.

	bis 100 km Fr.	vergleichbare deutsche Paketgebühr	über 100 km Fr.	vergleichbare deutsche Paketgebühr
über 15 bis 20 kg	4,—	= 5,— DM	6,—	= 6,60 DM
über 20 bis 30 kg	6,—		9,—	
über 30 bis 40 kg	8,—		12,—	
über 40 bis 50 kg	10,—		15,—	

Für die Zustellung zahlt der Empfänger 40 c bei Paketen über 5 kg bis 10 kg und 70 c bei Paketen über 10 kg.

Frankreich

Die französische Postverwaltung läßt im Inland ein „Paquet-Poste" zu, das nach sieben Gewichtsstufen gestaffelt ist:

bis	300 g	= 0,70 Fr.	(= 0,57 DM)	
über 300 g bis	500 g	= 1,10 Fr.	(= 0,90 DM)	
über 500 g bis	1 000 g	= 1,70 Fr.	(= 1,39 DM)	
über 1 000 g bis	1 500 g	= 2,30 Fr.	(= 1,89 DM)	
über 1 500 g bis	2 000 g	= 2,90 Fr.	(= 2,38 DM)	*)
über 2 000 g bis	2 500 g	= 3,50 Fr.	(= 2,87 DM)	
über 2 500 g bis	3 000 g	= 4,00 Fr.	(= 3,28 DM)	

Den mit unserem Paketdienst vergleichbaren Dienst**) führt in Frankreich die Staatsbahngesellschaft aus.

Gebühren:

				Vergleichbare deutsche Inlandsgebühr:	
1. Nahzone:					
bis 5 kg	= 3,50 Fr.	(2,87 DM)	1,— DM		
über 5 kg bis 10 kg	= 4,12 Fr.	(3,38 DM)	2,60 DM		
über 10 kg bis 15 kg	= 4,74 Fr.	(3,89 DM)	4,10 DM		
über 15 kg bis 20 kg	= 5,37 Fr.	(4,40 DM)	5,60 DM		
2. Mittlere Entfernung:					
bis 5 kg	= 5,47 Fr.	(4,48 DM)	1,25 DM		
über 5 kg bis 10 kg	= 7,61 Fr.	(6,24 DM)	4,25 DM	Durchschnittsgebühr 2. und 3. Zone	
über 10 kg bis 15 kg	= 9,66 Fr.	(7,92 DM)	6,75 DM		
über 15 kg bis 20 kg	= 11,10 Fr.	(9,10 DM)	9,25 DM		
3. Weiteste Entfernung:					
bis 5 kg	= 6,51 Fr.	(5,34 DM)	1,50 DM		
über 5 kg bis 10 kg	= 10,10 Fr.	(8,28 DM)	6,40 DM	Gebühren der 4. und 5. Zone	
über 10 kg bis 15 kg	= 13,57 Fr.	(12,13 DM)	10,40 DM		
über 15 kg bis 20 kg	= 17,27 Fr.	(14,16 DM)	14,40 DM		

*) Deutsche Päckchengebühr = 0,80 DM

**) („petit colis" bis 50 kg)

V. Weitere Entwicklung

Für das Rechnungsjahr 1965 rechnet die Deutsche Bundespost mit einer Zunahme der Erträge für den gesamten Postdienst in Höhe von 5,4 v. H. bei einer Erhöhung der Aufwendungen um 9,6 v. H.

Diese Zahlen dürften auch für den Paketdienst gelten, zumal sich das Verkehrsvolumen auch im Jahre 1964 gegenüber 1963 nur geringfügig erhöht hat.

Dementsprechend ist im Paketdienst mit einer weiteren Verschlechterung des Verhältnisses Kosten : Leistungen zu rechnen.

Im Paketdienst sind keine größeren Rationalisierungsmöglichkeiten zu erkennen. Die weitere Mechanisierung der Pakums wird zwar eine gewisse, aber keine für den Paketdienst insgesamt ins Gewicht fallende Einsparung erbringen. Trotzdem müssen diese geplanten Maßnahmen verwirklicht werden, da die Knappheit auf dem Arbeitsmarkt voraussichtlich weiter anhalten wird.

Ein Rationalisierungserfolg war die Einführung der Postleitzahl, die die individuelle Beschreibung mit örtlich begrenzt gültigen Leitzahlen überflüssig machte. Die Post muß sich weiter laufend bemühen, leitgerechte Verkehrsströme zu bilden, Ort und Größe der Paketumschlagstellen ihnen anzupassen und soweit als möglich mechanische Hilfen wie Röllchenbahnen, Rutschen, fahrbare Lagergestelle usw. einzusetzen.

VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen

Der Paketdienst ausländischer Postverwaltungen ist mit dem der Deutschen Bundespost kaum zu vergleichen. In Frankreich wird er von der Bahn nur in Zusammenarbeit mit der Post durchgeführt. Die schweizerische Postverwaltung hat ein Monopol im Paketdienst und steht nicht im Wettbewerb wie die Bundespost. In Belgien beträgt das Höchstgewicht 5 kg. Viele Länder haben den Freimachungszwang. Die Höhe der Wertangabe, die Haftung bei Verlust, ob und in welcher Höhe Zustell- und Lagergebühren erhoben werden und viele andere Bestimmungen sind von Land zu Land verschieden, so daß ein Vergleich unmöglich ist. Zur Information sind in der Anlage 12 (Seite 30) die Handhabung des Paketdienstes und die Gebühren der schweizerischen und der französischen Verwaltung kurz dargestellt.

VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges

1. Gestaltung der Aufgabe und der gesetzlichen Grundlagen

Die Annahme- und Beförderungspflicht für Pakete und Postgüter ist beizubehalten. Wirtschaft und private Postkunden sind auf einen schnellen und sicheren Paketdienst angewiesen, da es keine vergleichbare Dienstleistung mit kontinuierlicher Streuung über das gesamte Bundesgebiet gibt. Weder der Sammelgutverkehr der Spediteure noch der Expressgutverkehr der Deutschen Bundesbahn ist ein Ersatz, zumal der letztere ständig weiter eingeschränkt wird. Das zwischen der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn abgeschlossene Kleingutabkommen steuert bewußt die Sendungen unter 10 kg auf tariflichem Wege zur Postbeförderung, wonach auch die technischen Einrichtungen der Post ausgerichtet sind. Die Kommission empfiehlt der Bundespost zu prüfen, auf längere Sicht nur Pakete bis etwa 10 kg zu befördern, die schweren und alle sperrigen Sendungen jedoch ganz der Bundesbahn zu überlassen.

Eine Änderung müssen die Haftungsbestimmungen erfahren, die gegenwärtig noch auf den §§ 8 und 9 des Postgesetzes vom 28. Oktober 1871 basieren. Die darin festgelegte Haftungsgrenze von 3 DM für je 500 g, die heute noch für alle Postgüter (d. s. 50 v. H. aller Sendungen) gilt, ist völlig unzureichend.

2. Ausstattung mit Personal und Sachmitteln

Um Mittel zur Mechanisierung und Rationalisierung des Betriebsablaufs einsetzen zu können, fehlt es vielfach an geeigneten Gebäuden und Räumlichkeiten. Ihr Einsatz ist aber notwendig, weil nicht gesichert erscheint, daß die zur Zeit im Paketdienst tätigen rund 54 000 Arbeitskräfte zukünftig gehalten und im Zuge weiteren Wachstums angemessen vermehrt werden können. Wegen der unzulänglichen technischen Ausstattung müssen vielfach zu schwere Arbeiten mit menschlicher Arbeitskraft bewältigt werden. Vor allem erscheint es angebracht, den Einsatz technischer Mittel dort zu verstärken, wo heute die Personalintensität noch besonders hoch ist, wie z. B. beim Paketumschlag auf den Bahnsteigen der Bundesbahn.

Die Zahl der Umschläge je Sendung sollte durch weitere Anpassung an die Verkehrsströme möglichst eingeschränkt werden. Die Kosten je Umschlag liegen zwischen 0,30 und 0,80 DM je nach dem mechanischen Ausstattungsgrad der Umschlagstelle. Die Einsparung von durchschnittlich nur einem halben Umschlag je Sendung würde bei 300 Mio Paketsendungen eine Ersparnis etwa im Ausmaß von 75 Mio DM je Jahr erbringen, abgesehen davon, daß die Lenkung über bestausgerüstete Umschlagstellen auch die Kosten für die verbleibenden Umschläge verringern würde.

Der Normung von Paketsendungen sollte die Postverwaltung im Interesse weiterer Mechanisierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten besondere Aufmerksamkeit widmen.

3. Bauvorhaben

Die oben geforderten technischen Investitionen setzen eine erhebliche Verbesserung der baulichen Verhältnisse voraus. Der Paketdienst wickelt sich in Gebäuden oder Pakethöfen oder auf Bahnsteigen ab, die ganz überwiegend der Verkehrsentwicklung nicht mehr entsprechen und die in sehr vielen Fällen für die Postbediensteten unzumutbare Arbeitsbedingungen bieten.

Im Bauprogramm der Deutschen Bundespost sind bereits zahlreiche Neu- und Erweiterungsbauten für den Paketdienst geplant, die eine große Entlastung — vor allem in der Beanspruchung des Personals —

Anlage 13

Gegenüberstellung

1. der Gebühren in den einzelnen Gewichtsstufen und Entfernungszonen

zu

2. den Annahme- und Beförderungskosten (ohne Zustellung oder Ausgabe)*) für ein gewöhnliches, freigemachtes Inlandspaket bzw. Inlandspostgut im Rj. 1963**)

— in DM —

Gewichtsstufe	Gegenstand	1. Zone bis 75 km		2. Zone über 75 bis 150 km		3. Zone über 150 bis 300 km		4./5. Zone über 300 km	
		Pkt	Pgt	Pkt	Pgt	Pkt	Pgt	Pkt	Pgt
		1	2	3	4	5	6	7	8
bis 5 kg	1. Gebühr	1,00	0,90	1,10	1,00	1,40	1,20	1,50	1,30
	2. Kosten	1,25	1,10	1,45	1,25	1,90	1,80	3,00	2,70
	3. Unterschied	— 0,25	— 0,20	— 0,35	— 0,25	— 0,50	— 0,60	— 1,50	— 1,40
5 bis 6 kg	1. Gebühr	1,40	1,20	1,60	1,40	2,10	1,80	2,40	2,00
	2. Kosten	1,55	1,35	1,85	1,65	2,65	2,45	4,30	4,10
	3. Unterschied	— 0,15	— 0,15	— 0,25	— 0,25	— 0,55	— 0,65	— 1,90	— 2,10
6 bis 7 kg	1. Gebühr	1,70	1,40	2,10	1,80	2,90	2,40	3,40	2,70
	2. Kosten	1,65	1,45	2,00	1,80	2,95	2,75	4,90	4,70
	3. Unterschied	+ 0,05	+ 0,05	+ 0,10	—	+ 0,05	— 0,35	— 1,50	— 2,00
7 bis 8 kg	1. Gebühr	2,00		2,60		3,70		4,40	
	2. Kosten	1,75		2,15		3,25		5,50	
	3. Unterschied	+ 0,25		+ 0,45		+ 0,45		— 1,10	
8 bis 9 kg	1. Gebühr	2,30		3,00		4,40		5,40	
	2. Kosten	1,85		2,30		3,55		6,10	
	3. Unterschied	+ 0,45		+ 0,70		+ 0,85		— 0,70	
9 bis 10 kg	1. Gebühr	2,60		3,40		5,10		6,40	
	2. Kosten	1,95		2,45		3,85		6,70	
	3. Unterschied	+ 0,65		+ 0,95		+ 1,25		— 0,30	
jedes weitere kg	1. Gebühr je kg	0,30		0,40		0,60		0,80	
	2. Kosten je kg	0,10		0,15		0,30		0,60	
	3. Unterschied je kg	+ 0,20		+ 0,25		+ 0,30		+ 0,20	

*) Die jeweils ausgewiesenen Kosten und die daraus resultierenden Unterschiede sind auf 5 Pf abgerundet. Die zusätzlichen Kosten für die Zustellung sind in der Anlage 16 unter I Ziff. 4 und für die Ausgabe auch in der Anlage 16 unter II ausgewiesen (siehe Seite 36).

**) Es handelt sich bei den Kosten um vorläufige Annäherungswerte, die laufend durch die Schwankungen im Verkehrsaufkommen und durch die allgemeine Kostenentwicklung beeinflußt werden.

mit sich bringen würden. Da im Einzelfall ganz erhebliche Aufwendungen entstehen, werden die Pläne nur langsam realisiert; dafür ist zum Teil die Schwierigkeit des Erwerbs geeigneten Geländes verantwortlich, oft genug aber auch die Tatsache, daß die knappen Investitionsmittel der Bundespost zugunsten der Dienstzweige bevorzugt eingesetzt werden, in denen ein Überschuß erwirtschaftet wird. Trotzdem darf der Investitionsbereich des Paketdienstes nicht vernachlässigt werden, weil dieser andernfalls in die Gefahr gerät, den ständig steigenden Leistungsansprüchen nicht gewachsen zu sein.

Die Deutsche Bundespost muß das gegenwärtige und zu erwartende Verkehrsaufkommen ständig beobachten und analysieren, um die Hochbauinvestitionen eventuellen Änderungen des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsströme anpassen zu können.

Anlage 14

Paketgebühren und Expreßgutfrachten für Sendungen im Gewicht bis 20 kg in DM

Stand: 1. 5. 1964

Paketgebühren der Postzone (km)	Expreßgut-frachten für Bahn-km	5 kg	6 kg	7 kg	8 kg	9 kg	10 kg	11 kg	12 kg	13 kg	14 kg	15 kg	16 kg	17 kg	18 kg	19 kg	20 kg
	1— 50	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4
1— 75		1,0	1,4	1,7	2,0	2,3	2,6	2,9	3,2	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6
	51—100	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,4	3,6	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2
76—150		1,1	1,6	2,1	2,6	3,0	3,4	3,8	4,2	4,6	5,0	5,4	5,8	6,2	6,6	7,0	7,4
	101—200	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,4	3,7	4,0	4,3	4,6	4,8	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8
151—300		1,4	2,1	2,9	3,7	4,4	5,1	5,7	6,3	6,9	7,5	8,1	8,7	9,3	9,9	10,5	11,1
	201—300	2,8	3,1	3,4	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,7	7,0	7,2
über 300		1,5	2,4	3,4	4,4	5,4	6,4	7,2	8,0	8,8	9,6	10,4	11,2	12,0	12,8	13,6	14,4
	301—400	3,1	3,5	3,9	4,3	4,7	5,1	5,5	5,8	6,2	6,6	7,0	7,3	7,6	7,9	8,2	8,6
	401—500	3,4	3,9	4,4	4,9	5,4	5,9	6,4	6,8	7,2	7,6	8,0	8,4	8,7	9,0	9,4	9,8
	501—600	3,7	4,3	4,9	5,4	5,9	6,4	6,9	7,4	7,9	8,4	8,8	9,2	9,6	10,0	10,4	10,8
	über 600	4,0	4,6	5,2	5,8	6,4	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0	10,5	11,0	11,4	11,8

4. Rationalisierung im Auslandspaketverkehr

Der Auslandspaketdienst trägt durch unzureichende Tarifierung unverhältnismäßig zur Kostenunterdekkung bei. Der hohe Arbeitsaufwand bei der Leistungsabfolge gibt Anlaß zur Frage, ob die Zahl der Dienststellen, die mit dem Auslandspaketverkehr befaßt sind, nicht vermindert werden kann.

Eine Personaleinsparung erscheint möglich. So sind z. B. beim Auswechslungspostamt Aachen 9 Kräfte für den Betrieb und 2 Kräfte im Verwaltungsdienst erforderlich, während beim Postamt Köln-Deutz das Verhältnis zwischen Betriebs- und Verwaltungskräften 40 : 3 beträgt.

5. Tarifgestaltung

Die progressive Kostenunterdeckung im Paketdienst kann weder durch Rationalisierung noch durch den Abbau politischer Lasten allein ausgeglichen werden. Die gesetzlich bedingten besonderen Kosten machten mit 49 Mio DM 1964 nicht einmal ein Sechstel der Kostenunterdeckung aus.

a) Paket- und Postgutgebühren im Inland:

Die Kostenunterdeckung im Paketdienst betrug 330 Mio DM für 1964, d. s. bei 302 Mio beförderten Paketsendungen einschließlich der Pakete aus und nach dem Ausland und der gebührenfreien Dienstpakete 109,1 Pf für jede Sendung.

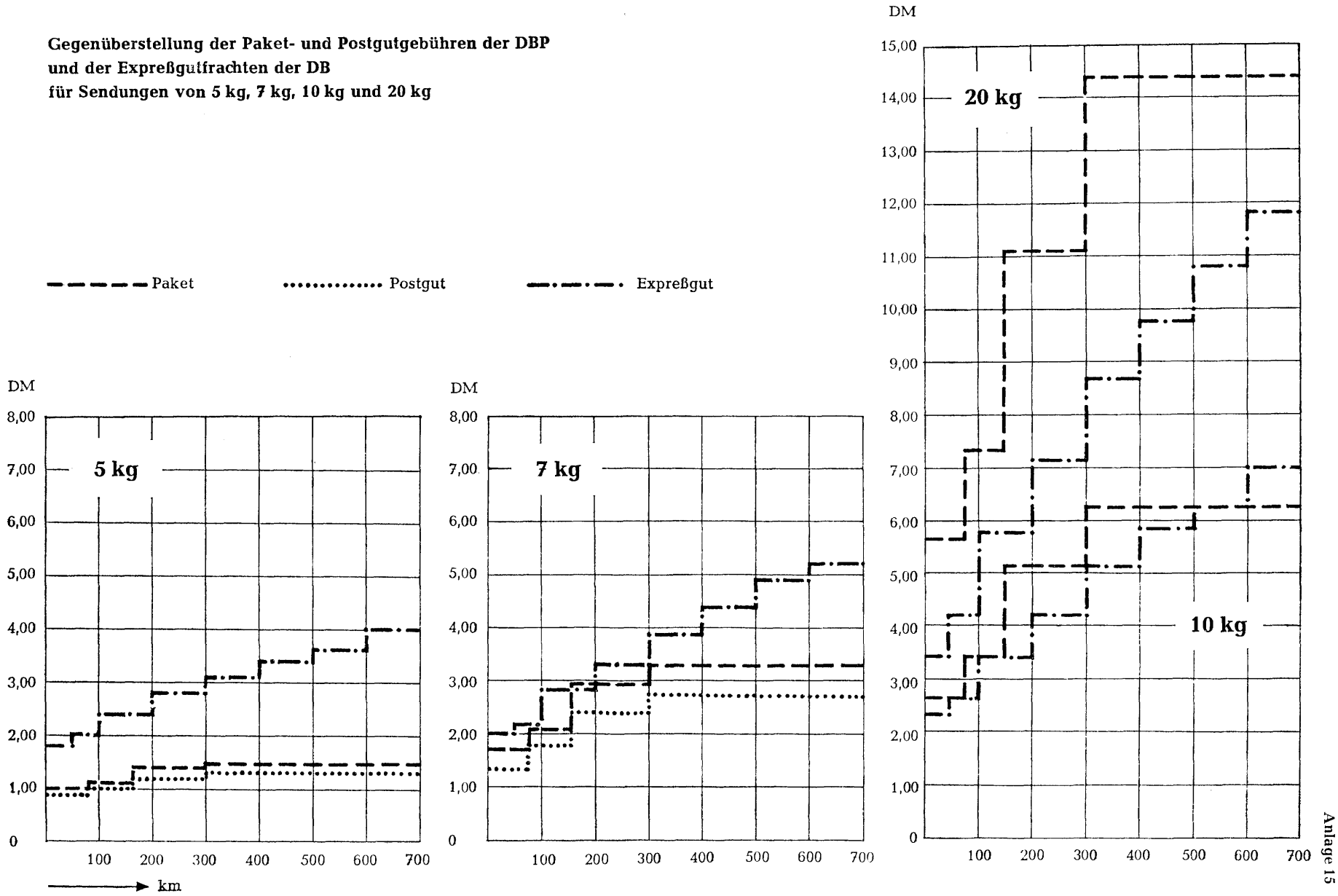
In der Anlage 13 (Seite 32) ist die Gebühren- und Kostenstruktur im Paketdienst nach Gewichtsstufen und Entfernungszonen dargestellt. Es zeigt sich, daß nach den Feststellungen der Deutschen Bundespost bei Paketen und Postgütern im Gewicht bis 6 kg in allen Entfernungszonen eine mit der Versandweite progressive Kostenunterdeckung besteht. Bei Postgütern im Gewicht von 6 bis 7 kg gilt dies auch noch für die dritte und vierte Entfernungszone, während bei Paketen die Kosten beim Versand über 300 km (4. Zone) erst von einem Gewicht von 11 kg ab gedeckt werden.

Ein neues Gebührenschema wird die Kostenstruktur stärker berücksichtigen müssen. Es sollte zudem durch Einschränkung der Entfernungszonen und Gewichtsstufen wesentlich vereinfacht werden. Zur Erzielung einer höheren Mindesteinnahme je Sendung sollte zumindest die erste Entfernungszone (bis 75 km) entfallen. Allein beim derzeitigen Gebührenstand würde die Berechnung der Gebühren der zweiten Zone auch für die Entfernung bis 75 km eine Mehreinnahme von insgesamt 16,4 Mio DM zur Folge haben, obwohl es sich bei der weit überwiegenden Zahl der Pakete und Postgüter (im Gewicht bis 5 kg) nur um eine Erhöhung von 10 Pf je Sendung handeln würde.

Bei der Festsetzung neuer Paketgebühren ist das Ziel des zwischen der Bundespost und der Bundesbahn abgeschlossenen Kleingutabkommens, Sendungen bis 10 kg tariflich zur Post und schwerere Sendungen zur Bahn hin zu steuern, verstärkt zu verfolgen, wenn auch ein Grenzgewicht von 10 kg nicht das einzige Kriterium dafür sein kann, ob sich eine Sendung für den mechanisierten Paketverkehr der Post eignet oder nicht.

In der Anlage 14 sind die derzeitigen Paketgebühren und Expreßgutfrachten für Sendun-

Gegenüberstellung der Paket- und Postgutgebühren der DBP und der Expreßgutfrachten der DB für Sendungen von 5 kg, 7 kg, 10 kg und 20 kg



gen bis 20 kg wiedergegeben. Anlage 15 (Seite 34) zeigt eine Gegenüberstellung der Gebühren und Frachten für Sendungen von 5 kg, 7 kg, 10 kg und 20 kg, aus der die Tarifsteuerungsabsicht des Kleingutabkommens zu erkennen ist. Ein stärker auf Kostendeckung ausgerichteter, ins einzelne gehender Gebührenvorschlag für Pakete kann nur in Abstimmung mit der Deutschen Bundesbahn ausgearbeitet werden, wobei auch die Kostensituation im Expreßgutverkehr zu berücksichtigen ist.

Eine Erhöhung der Paketgebühren zum Zwecke einer Minderung der extremen Kostenunterdeckung würde deutlich machen, wie weit die Beschwerden des Speditionsgewerbes begründet sind, daß die derzeitigen Postpakettarife die bessere Leistungsfähigkeit einer privatwirtschaftlichen Betriebsform durch den Einsatz öffentlicher Mittel nicht zum Zuge kommen lassen. Wenn von 1966 an die Bundesrepublik mit einem Netz speditioneller Annahme- und Umschlagstellen für den Kleingutverkehr überzogen werden soll, so würde die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen nur durch die völlige Beseitigung der derzeitigen Verlustquellen im Postpaketdienst möglich sein. Das würde allerdings zu Erhöhungen der Gebühren zwingen, die gegenüber dem heutigen Stand schwer durchführbar scheinen, ohne daß dabei die Sicherung einer gleichmäßigen Bedienung des Kleingutverkehrs durch private Spediteure gegeben sein würde.

Auf dem Weg über den Tarif sollte schließlich versucht werden, die besonders aufwendige Verkehrsspitze im Dezember abzubauen. Von einem bestimmten Stichtag ab könnte ein Zuschlag zur Paket- und Postgutgebühr erhoben werden, der die Versender entweder zu frühzeitigerer Auflieferung der Sendungen veranlaßt oder zur Deckung der erhöhten Kosten mit heranzieht.

Gebührenerhöhungen im Paketdienst, die einer Verringerung der derzeitig extremen Kostenunterdeckung dienen, würden nach Auffassung der Kommission zu keinem größeren Verkehrsrückgang führen, da die Nachfrage nach diesen Beförderungsleistungen relativ unelastisch erscheint.

b) Auslandstarife:

Die Tarife (Grundgebühren), die die Deutsche Bundespost für Auslandspakete erheben darf, sind in den §§ 10, 13, 15 des Postpaketabkommens zum Weltpostvertrag festgelegt.

Die Deutsche Bundespost hat bisher von der Möglichkeit, die Grundgebühren gemäß den o. a. §§ zu erhöhen, keinen Gebrauch gemacht, so daß für ein Auslandspaket sowohl in abgehender als auch in ankommender Richtung teilweise weniger erhoben oder gefordert wird als für ein entsprechendes Inlandspaket.

In den Anlagen 8 bis 11 (Seiten 24 ff.) wurde das an einem Beispiel dargestellt.

Aus einer vergleichenden Aufstellung der deutschen Inlandspaketgebühren mit den Anfangs- bzw. Endgebühren ergibt sich folgendes Bild: Bei Paketen, die innerhalb der ersten Zone nach dem Ausland versandt werden (z. B. von Köln nach Belgien) oder die in Belgien nach Köln eingeliefert werden, decken sich die Anfangs- und Endgebühren bei einem Gewicht bis 15 kg mit den deutschen Gebühren. In der zweiten Zone liegt die Grenze bei 8 kg, in der dritten Zone bei 6 kg und in der 4. Zone erhebt oder erhält die Deutsche Bundespost sogar schon bei einem Gewicht von 4 bis 5 kg weniger Gebühren als für ein gleich schweres Inlandspaket.

Nach dem Ausland wurden im Jahre 1964 insgesamt 8,9 Mio Pakete versandt. Aus dem Ausland gingen 4,2 Mio Pakete ein. Als Durchschnittsgewicht für Auslandspakete nimmt die Bundespost das Gewicht von 7 kg an. Berechnet man die durchschnittliche Anfangs- und Endgebühr nach den Sätzen für Sendungen über 3 bis 10 kg, so ergibt sich der Durchschnittsgebührensatz von 1,50 Goldfranken = 1,96 DM. Für ein gebührenpflichtiges Inlandspaket betrug die Durchschnittsgebühr 219,5 Pf im gleichen Jahr, also 23,5 Pf oder 12 v. H. mehr als für ein durchschnittliches Auslandspaket, welches ungleich höhere Kosten verursacht.

Als Sofortmaßnahme wird vorgeschlagen, die Anfangs- und Endgebühren in Anwendung des § 13 des Postpaketabkommens zum Weltpostvertrag um wenigstens 20 v. H. zu erhöhen.

c) Verzollungspostgebühr:

Das Postpaketabkommen bestimmt im § 16 die sogenannten zusätzlichen Gebühren. Unter diese fällt die Verzollungspostgebühr, die von den Verwaltungen mit höchstens einem Goldfranken (= 1,31 DM) festgesetzt werden darf.

Die Deutsche Bundespost erhebt nach der Auslandspostgebührenordnung vom 15. Juli 1964 (Amtsblatt 1964/Nr. 89, S. 879 Nr. 29 b) 1 DM = 76,5 Goldcentimen.

Im Jahr 1963 gingen rund 4 Mio Pakete aus dem Ausland ein, von denen rund 40 v. H. von der Post dem Zoll gestellt wurden. Hierfür hat die Deutsche Bundespost einen Betrag von rund 1,6 Mio DM erlöst. Im Hinblick auf die umfangreiche Leistungsfolge bei Auslandspaketen scheint es angemessen, daß die Bundespost von ihrem Recht Gebrauch macht und je Paket einen Goldfranken erhebt. Für 1963 würde das eine Mehreinnahme von rund 0,48 Mio DM (0,30 DM × 1,6 Mio Sendungen) bedeutet haben.

d) Zustellgebühr und Gebühr für das Bereithalten zur Abholung:

Das Bundespostministerium hat die durchschnittlichen Selbstkosten für die Zustellung einer Paketsendung mit 86 Pf (siehe Anlage 16, Seite 36) berechnet. Die z. Z. erhobene Gebühr von 30 Pf ergibt also eine Kostenunterdeckung von 56 Pf.

Eine Anhebung der Zustellgebühr bis zur Höhe der errechneten Selbstkosten empfiehlt sich nicht, weil dann vermutlich ein großer Teil der Paketempfänger zur Abholung der Pakete übergehen würde. Das würde aber die schon jetzt in den Postämtern bestehende Raumnot bei der Paketlagerung und -ausgabe unvertretbar erhöhen.

Vorgeschlagen wird daher, die Zustellgebühr um 30 auf 60 Pf anzuheben. Da das Interesse der Paketempfänger an der Selbstabholung nicht unnötig durch die Erhöhung der Zustellgebühr verstärkt wer-

Anlage 16

Aufgliederung der Kosten eines gewöhnlichen, freigemachten Inlandspakets (ohne Nachnahme und ohne Sonderbehandlung) in den verschiedenen Bearbeitungsstufen im Rj. 1963

I. Im Durchschnitt sind im Rj. 1963 folgende Kosten angefallen:

1. Für die Annahme am Schalter*)	rd. 0,32 DM
2. Für die stationäre Beförderung (Abgang beim Einlieferungsamt, Durchgang bei den Umschlagstellen, Eingang beim Bestimmungsamt)	rd. 0,77 DM
3. für die rollende Beförderung auf Schiene und Straße einschließlich der entsprechenden Verladeleistungen	rd. 1,23 DM
4. für die Zustellung (ohne Ausgabe)	rd. 0,86 DM
5. für ein **zugestelltes** Paket mithin insgesamt	**rd. 3,18 DM**

II. Die Durchschnittskosten für die Ausgabe eines gewöhnlichen, freigemachten Paketes betrugen rd. 17 Pf; mithin kostete ein derartiges, am Schalter ausgegebenes, d. h. abgeholtes Paket insgesamt 0,32 + 0,77 + 1,23 + 0,17 = im Durchschnitt **rd. 2,49 DM.**

Im Jahre 1964 wurden 49,98 Mio DM an Zustellgebühren und
3,46 Mio DM an Abholgebühren
erlöst.

Die vorgeschlagenen Erhöhungen würden im Jahre 1964 folgende Mehreinnahmen ergeben haben:

Zustellgebühr = + 50,0 Mio DM,
Abholgebühr = + 1,7 Mio DM.

*) Nachrichtlich: Die **Annahmekosten für Selbstbucher-Pakete** (Postgut-Aufliefcrung) waren jedoch rd. 20 Pf niedriger und betrugen nur **rd. 12 Pf.**

den sollte, ist gleichzeitig eine Heraufsetzung der Gebühr für das Bereithalten der Paketsendungen zur Abholung zu empfehlen, und zwar von 10,— auf 15,— DM je Monat.

D. Der Postzeitungsdienst

In Deutschland ist die Zeitung seit ihrem Entstehen, von den handgeschriebenen „Avisen" angefangen bis zur gedruckten Zeitung, auf das engste mit der Post verflochten. Im Anfang lag der Zeitungsvertrieb allein in ihren Händen. Mit Rücksicht auf die staatspolitische Bedeutung der Presse hat die Post die Zeitungsgebühren stets so niedrig wie möglich bemessen und seit Jahrzehnten mehr oder minder große Zuschüsse zur Aufrechterhaltung des Postzeitungsdienstes geleistet.

Inzwischen hat aber die Kostenunterdeckung des Dienstzweiges eine Höhe erreicht, die das finanzielle Leistungsvermögen der Post weit überschreitet.

Die Kommission ist der Ansicht, daß sich die Deutsche Bundespost nur schwer vollständig aus ihren bisherigen Pflichten im Zeitungsdienst lösen kann. Diese Tatsache darf aber nicht dazu führen, der Post zuzumuten, ständig in diesem Dienstzweig ein hohes Defizit zu tragen. Es kann nicht die Aufgabe der Post sein, die Verbreitung von Illustrierten und anderen Unterhaltungsblättern durch Gebühren zu fördern, die noch nicht einmal die variablen Kosten decken.

I. Gesetzliche Grundlagen

Die Pflicht der Deutschen Bundespost, einen Postzeitungsdienst zu unterhalten, gründet sich auf das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871, dessen § 1 festlegt, daß die Beförderung von Zeitungen politischen Inhalts, die öfter als einmal wöchentlich erscheinen, außerhalb des 15-km-Umkreises ihres Ursprungsorts gegen Bezahlung nur durch die Post erfolgen darf. Außerhalb dieses Umkreises ist also jede Zeitung politischen Inhalts, wenn sie öfter als einmal wöchentlich erscheint, dem Postzwang unterworfen.

Das Gesetz findet indessen praktisch keine Anwendung mehr, und der Postzwang für Zeitungen ist im kommenden neuen Postgesetz nicht mehr zu fordern. Damit entfiele für die Deutsche Bundespost die gesetzliche Pflicht, einen Postzeitungsdienst ohne jede Rücksicht auf die Kostensituation zu unterhalten.

Benutzungsrechtlich gründet sich der derzeitige Postzeitungsdienst auf der Postzeitungsordnung vom 28. Mai 1963 (mit Ausführungsbestimmungen) und auf die Postzeitungsgebührenordnung vom gleichen Tage. Beide Rechtsverordnungen sind am 1. Januar 1964 in Kraft getreten.

Die Postzeitungsordnung (PostZtgO) bestimmt als Inhalt des Postzeitungsdienstes:

a) den Vertrieb (Vermittlung von Zeitungen zwischen Bezieher und Verleger) und

b) die Beförderung von Zeitungen als Zeitungspostsendungen (Postzeitungsgut, Streifbandzeitung).

Am Postzeitungsdienst können alle in der Bundesrepublik „verlegten" Zeitungen teilnehmen, sofern sie den Bestimmungen der PostZtgO entsprechen. Zeitschriften, Gesetzes-, Amts- und Verordnungsblätter u. a. m. sind den Zeitungen gleichgesetzt.

Für im Ausland verlegte Zeitungen gilt das Postzeitungsabkommen zum Weltpostvertrag.

II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge

Beim Postzeitungsvertrieb im Inland übernimmt die Deutsche Bundespost eine aktive und eine passive Tätigkeit.

Aktiv beteiligt sich die Bundespost im Bestellstückverfahren durch die Entgegennahme von Bestellungen auf alle Zeitungen, die zum Vertrieb durch sie zugelassen sind. Die angenommenen Bestellungen werden an die Verleger weitergeleitet, und die von diesen gelieferten Zeitungen händigt die Post an die Besteller aus (Postbezugsstücke). Aktiv beteiligt sich die Post am Zeitungsvertrieb weiterhin durch das Einziehen der Bezugsbeträge.

Passiv ist die Post im Verlagsstückverfahren beim Vertrieb der Zeitungen tätig, indem sie vom Verleger geworbene Bezieher mit den sogenannten Verlagsstücken beliefert.

Im Postzeitungsvertrieb bestehen außerdem noch Nebenleistungen, wie z. B. die Führung von Bezieherlisten u. a. m., auf die später noch eingegangen wird.

1. Leistungsvorgänge im einzelnen

Postbezugsstücke:

Hierunter sind die Zeitungsbestellungen der Postbezieher durch Aufgabe der Bestellung am Postschalter zu verstehen. Der Annahmebeamte ermittelt aus der Postzeitungsliste die Bezugsbedingungen und den Betrag, trägt die Bestellung in das Zeitungskassenbuch ein und stellt als Empfangsbescheinigung den „Zeitungsbezugsschein" aus. Gleichzeitig legt er eine „Zeitungsstammkarte" an. Diese enthält alle Angaben, die notwendig sind, um vor Ablauf der Bezugszeit das Bezugsgeld durch den Zusteller vom Bezieher einziehen zu können.

Nach dem Schalter- oder Annahmebeamten, der die Zeitungsbestellung kassenmäßig gebucht und durch das Ausfüllen der Zeitungsstammkarte die Unterlage für das Einziehen des Bezugsgeldes für kommende Bezugszeiten geschaffen hat, tritt die Zeitungsstelle des Absatzpostamts in Tätigkeit. Ihr obliegt es, die vom Annahmebeamten angenommene und gebuchte Bestellung auszuführen. Die Zeitungsstelle füllt ein dafür vorhandenes Formblatt (Zeitungsbestellung) aus und sendet das Formblatt an die Zeitungsstelle des Verlagspostamts d. i. das Postamt (V), bei dem die Zeitung zum Postzeitungsdienst zugelassen ist. Handelt es sich bei der auszuführenden Bestellung um eine ausländische Zeitung, dann tritt an die Stelle des Verlagspostamts das für das in Betracht kommende Erscheinungsland der Zeitung zuständige Auswechslungspostamt, das seinerseits mit der ausländischen Dienststelle die Weitergabe der Bestellung besorgt.

Die Zeitungsstelle am Wohnort des Bestellers (Absatzpostamt) veranlaßt, daß dem Bezieher vor Beginn der neuen Bezugszeit die Zeitungsstammkarte zur Zahlung des fälligen Zeitungsbezugsgeldes durch den Briefzusteller vorgelegt wird. Neben der Weitergabe der Bestellung obliegt es ihr, den Namen des Beziehers und seine Anschrift in die Zeitungsverteil- und -zustellkartei einzutragen. Bei Postämtern, in denen die Zeitungen mit der Hand beschriftet werden, dient diese Kartei beim Eingang der Zeitungen als Unterlage. Bei Postämtern mit Anschriftenmaschinen wird statt der Eintragung in die Kartei eine Anschriftenplatte geprägt.

Schließlich ist es auch Sache der Zeitungsstelle am Aufgabeort der Zeitungsbestellung, das eingehobene Bezugsgeld an das Postzeitungsamt Berlin (West) zu überweisen.

Die Zeitungsstelle am Verlagsort der Zeitung sorgt für die Weitergabe der Zeitungsbestellung des Absatzamtes an den Verleger.

Der Verleger liefert die bestellte Zeitung beim Verlagspostamt zur Beförderung an das Absatzpostamt ein. Dieses läßt die Zeitung mit der Anschrift des Beziehers versehen und sorgt für die Zustellung bzw. Bereitstellung der Zeitung zur Abholung, falls der Bezieher das wünscht.

Verlagsstücke:

Unter „Verlagsstücken" versteht man die Zeitungen, die ein Verleger der Post für Bezieher übergibt, die er selbst geworben hat oder die eine Bestellung auf seine Zeitung unmittelbar an ihn gerichtet haben. Für jeden Bezieher fertigt der Verleger eine Lieferkarte aus, auf der die Anschrift des Beziehers vermerkt ist. Die Karte wird dem Verlagspostamt zur Buchung der Gesamtstückzahl der eingewiesenen Verlagsstücke übergeben und von dort an das zuständige Absatzpostamt weitergeleitet, dem sie als Unterlage für die Verteil- und Zustellkartei bei Beanschriftung der Zeitung von Hand oder zur Prägung einer Anschriftenplatte dient. Die Zeitung wird an das zuständige Absatzpostamt versandt, dort mit der entsprechenden Anschrift versehen und dem Bezieher zugestellt.

Die vom Verleger gelieferten Zeitungen können von ihm selbst verpackt und zur Postbeförderung eingeliefert werden; auf seinen Antrag hin kann aber auch die Verpackung durch die Post erfolgen. Auf lange Sicht soll diese für die Post betriebsfremde Aufgabe ganz aufgegeben werden.

Zeitungspostsendungen:

Für die Verleger sind zwei besondere Sendungsarten als Zeitungspostsendungen zugelassen.

a) Das Postzeitungsgut und
b) die Streifbandzeitung.

Während der Postzeitungsvertrieb sich außerhalb des Bundesgebietes auf verschiedene ausländische Staaten erstreckt und auch die Streifbandzeitung (als „Drucksache zu ermäßigter Gebühr") nach dem Ausland versandt werden kann, ist Postzeitungsgut nur im Gebiet der Deutschen Bundespost zugelassen.

Zu a) Das Postzeitungsgut:

Die Verleger können ihre zum Absatz außerhalb des Postzeitungsvertriebs bestimmten Zeitungsstücke als Postzeitungsgut versenden. Eine Postzeitungsgut-Sendung soll mindestens drei Zeitungsnummernstücke enthalten. Das Höchstgewicht beträgt 20 kg. Aus dieser Begriffsbestimmung ergibt sich, daß das Postzeitungsgut als besondere Massenversandsendung der Verleger an ihre Vertriebsstellen gedacht ist. Dementsprechend hat die Deutsche Bundespost die Einlieferungszeiten für das Postzeitungsgut festgelegt. Es kann nur von Montag früh bis Donnerstag um 12 Uhr eingeliefert werden. Den Ort, an dem die Einlieferung zu erfolgen hat, und den Zeitpunkt der Einlieferung bestimmt das Verlagspostamt.

Postzeitungsgut kann auf Antrag des Verlegers gegen Gebührenzuschlag als Postzeitungs-Schnellgut befördert werden. Die für Postzeitungsgut gültige Einschränkung der Einlieferungszeit (Montag bis Donnerstag 12.00 Uhr) entfällt. Postzeitungs-Schnellgut kann auf Antrag des Verlegers gegen besonderen Zuschlag als Luftpost-Zeitungsgut befördert werden. Nach der Ankunft am Bestimmungsort soll das Postzeitungsgut vom Empfänger abgeholt werden, eine Zustellung durch Eilboten oder als Paket ist jedoch möglich. Bei Zustellung durch Eilboten muß der Empfänger die Eilzustellungsgebühr bezahlen. Der Verleger entrichtet die Zustellgebühr, falls das Postzeitungsgut als Paket zugestellt werden soll.

Zu b) Streifbandzeitung:

Verleger und Zeitungsvertriebsstellen können für private Bezieher oder Verteiler bestimmte Zeitungsnummernstücke als „Streifbandzeitung" verschicken. Der Verleger kann verschiedene von ihm verlegte Zeitungen und die Zeitungsvertriebsstellen können ebenso Zeitungen von verschiedenen Verlegern zusammen als Streifbandzeitung versenden.

Als Verpackung ist ein Streifband oder eine sonstige offene Umhüllung vorgeschrieben. Die Bezeichnung „Streifbandzeitung" muß in der Aufschrift angegeben sein. Auch muß aus der Absenderangabe hervorgehen, daß der Versender ein Verleger oder eine Zeitungsvertriebsstelle ist.

Das Höchstgewicht für Streifbandzeitungen beträgt 1 000 g. Versand durch Luftpost oder Zustellung durch Eilboten ist zulässig.

Am Bestimmungsort werden Streifbandzeitungen dem Empfänger wie gewöhnliche Briefsendungen ausgeliefert.

2. Besonderheiten der Leistungserstellung

Eine Postzeitungsliste wird vom Postzeitungsamt Berlin (West) herausgegeben. Sie erscheint jährlich im Dezember und enthält in zwei Abteilungen sämtliche im Bundesgebiet einschließlich Berlin (West) zum Postzeitungsdienst angemeldeten sowie solche im Ausland erscheinenden Zeitungen, die bei den deutschen Postämtern bestellt zu werden pflegen, mit den Angaben über ihre Bezugsbedingungen usw. Durch Nachträge wird die Postzeitungsliste laufend berichtigt.

Eine Belastung für den Postzeitungsdienst stellt das Verfahren der Mitteilung von Bezieheranschriften an den Verleger dar. Für diese zusätzliche Leistung sollte eine kostendeckende Gebühr (1964 dafür Einnahmen von 1,12 Mio DM) angestrebt werden.

Die Deutsche Bundespost ist dem Postzeitungsabkommen zum Weltpostvertrag beigetreten und führt dieses Abkommen mit 15 Ländern aus. Ausländische Verwaltungen, die das Abkommen gleichfalls ausführen, können in der Bundesrepublik erscheinende Zeitungen bestellen und die Verleger in der Bundesrepublik dürfen Verlagsstücke an gewonnene Bezieher in solche Länder einweisen. Anderseits können ausländische Zeitungen, die in den Vertragsländern erscheinen, als Bestell- oder Verlagsstücke den deutschen Beziehern geliefert werden.

Der Auslandszeitungsdienst wird über drei Auswechslungspostämter abgewickelt.

Für den Bezieher in der Bundesrepublik ist der Postbezug ausländischer Zeitungen die billigste und bequemste Bezugsart.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Personaleinsatz

Von den 1964 im Postdienst insgesamt beschäftigten 240 533 Kräften waren 23 774 = 10,0 v. H. im Postzeitungsdienst eingesetzt. Der Personaleinsatz dieses Teildienstzweiges in den Betriebskostenstellen gliederte sich nach dem Kräfteeinsatz wie folgt:

1. Zeitungsabsatzdienst	21,46 v. H.
2. Zeitungsverlagsdienst	4,36 v. H.
3. Bearbeiten von Postzeitungsgut	1,82 v. H.
4. Zustellung	49,88 v. H.
5. Beförderung	14,69 v. H.
6. Unterhaltungsarbeiten an Kraftfahrzeugen, Maschinen usw.	2,72 v. H.
7. Übrige Betriebstätigkeiten	5,07 v. H.
	100,00 v. H.

Im Gegensatz zu den Dienstzweigen Brief- oder Paketdienst gewährleistet der Postzeitungsdienst eine nahezu volle Personalausnutzung. Dies ist einmal im Objekt begründet, da die Herausgabe der Zeitungen zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgt, um ihre Aktualität zu gewährleisten.

Der überwiegende Teil des Betriebsdienstes vollzieht sich also zu bestimmten Terminen, die im voraus bekannt sind.

Der Verbund mit dem Paketdienst bei der Annahme, Verteilung und Beförderung sowie mit dem Briefdienst bei der Zustellung weist auch in die Richtung einer möglichen günstigen Personalausnutzung. Allerdings ist eine genaue Abgrenzung der Teildienstzweige in dieser Hinsicht nur schwer möglich.

2. Grundstücke und Gebäude

Auf den Postzeitungsdienst entfielen im Rechnungsjahr 1964 7,8 Mio DM an Abgaben und Mieten, Unterhaltung und Abschreibungen.

Die Ausnutzung der Gebäude ist im Postzeitungsdienst — vor allem beim Postzeitungsgut — gün-

stiger als beim Brief- oder Paketdienst. Eine volumenmäßige Zunahme des Verkehrs am Wochenende, vor hohen Festtagen und bei der regelmäßigen Einlieferung von Zeitschriften bedingt kaum oder doch nur sehr kurzfristig eine Raumverknappung, da ein nicht unerheblicher Teil des beförderten Zeitungsguts die Grundstücke und Gebäude überhaupt nicht oder nur sehr kurze Zeit belastet, im Gegensatz zu anderen Beförderungsgegenständen wie Briefen, Paketen oder Päckchen.

Notwendige Anlagen für den Zeitungsdienst sind der Annahmeschalter zur Entgegennahme der Zeitungsbestellung, ständig benutzte Räume der Zeitungsstellen, der Zeitungsverpackungsstellen und die Räume, die zur Aufstellung von Maschinen zur Beanschriftung der Zeitungen erforderlich sind. Der Annahmeschalter dient in der Regel gleichzeitig auch anderen Dienstzweigen. Darüber hinaus werden die Anlagen des Paketdienstes mitbenutzt.

3. Maschinelle und sonstige Anlagen

Im allgemeinen hat der Postzeitungsdienst keine eigenen maschinellen oder mechanischen Förder- und Transportanlagen. Nur dort, wo große und zahlreiche Verleger an einem Ort aufliefern, lohnt sich die Einrichtung besonderer Anlagen zum Transport des Postzeitungsguts (z. B. in Hamburg). Dazu kommen noch Verpackungsmaschinen, d. h. Apparate, die die Zeitungsbunde mechanisch mit Schnüren oder Drahtverschluß versehen, und Anschriftenmaschinen.

Die Betriebsrechnung 1964 weist für 6,5 Mio DM Beförderungsanlagen und Maschinen aus und belastet den Postzeitungsdienst mit 1,0 Mio DM für diese Anlagen.

4. Fahrzeuge und Einrichtungen zur Fahrzeugerhaltung

1964 beförderte die Deutsche Bundespost insgesamt 914,4 Millionen Zeitungsnummernstücke. Legt man das Durchschnittsgewicht von 114 g je befördertes Bestell- und Verlagsstück zugrunde, so ergibt dies ein Mengengewicht von 103,1 Millionen kg. Zusätzlich hat die Bundespost im gleichen Jahr 211,8 Millionen kg Postzeitungsgut befördert, es machte den Hauptanteil an der gesamten jährlichen Beförderungsmenge von rund 315 Millionen kg aus. Als Beförderungsmittel dienten die Bahnpostwagen und Kraftfahrzeuge der Post. Für die Benutzung der Beförderungsmittel, Aufwendungen für den Kraftfahrdienst, die Unterhaltung der Transportmittel und ihre Abschreibungen wurde der Dienstzweig insgesamt mit 24,1 Mio DM belastet.

IV. Kosten und Erlöse

1. Analyse der Kosten

1964 betrugen die Leistungen des Postzeitungsdienstes insgesamt 150,0 Mio DM. Die persönlichen Kosten beliefen sich auf 258,3 Mio DM. Sie überstiegen also die Gesamtleistungen um 108,3 Mio DM = 72,2 v. H. Von den persönlichen Kosten entfielen auf

a) Gehälter und Löhne	= 187,1 Mio DM	= 72,4 v. H.
b) Nebenbezüge	= 10,5 Mio DM	= 4,1 v. H.
c) Soziallasten	= 22,0 Mio DM	= 8,5 v. H.
d) Versorgungslasten	= 38,8 Mio DM	= 15,0 v. H.
Insgesamt:	= 258,3 Mio DM	= 100,0 v. H.

An Sachkosten sind 1964 49,9 Mio DM für die Betriebsführung, 7,4 Mio DM für Unterhaltung und 5,2 Mio DM Abschreibungen, insgesamt also 62,5 Mio DM aufgekommen.

Diese persönlichen und sächlichen Kosten sind mit einer geringfügigen Ausnahme eindeutig dem Postzeitungsdienst anzulasten. Andere Kosten, die eindeutig dem Zeitungsdienst anzurechnen waren, sind im Rechnungsjahr 1964 folgende:

a) Kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals = 11,0 Mio DM

b) Ablieferung an den Bund = 9,4 Mio DM

Kosten, deren eindeutige Zurechenbarkeit in Zweifel gestellt werden können:

a) Versorgungsbezüge und Soziallasten für verdrängte Ruhestandsbeamte = 2,2 Mio DM

b) Kalkulatorische Verzinsung der Ausgleichsforderung des Postscheck- und Postsparkassendienstes = 0,2 Mio DM

c) Verzinsung der Ausgleichsforderung der Deutschen Bundesbank 0,4 Mio DM

Nicht eindeutige Kosten

Im Eigenverlag der Deutschen Bundespost erschienen

a) das Amtsblatt

b) das Archiv für das Post- und Fernmeldewesen,

c) die Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen.

Daneben gibt es noch als halbamtliche Publikationen die Postpraxis, die Hauszeitschrift und die Amtlichen Druckwerke der Deutschen Bundespost (vgl. Teil III der Postzeitungsliste).

Die durch den Vertrieb dieser Druck-Erzeugnisse im Postzeitungsdienst anfallenden Kosten, die in ihrer Höhe allerdings nicht bedeutend sein dürften, sind dem Zeitungsdienst nicht eindeutig anzulasten.

2. Tarife des Dienstzweiges

Die Tarife im Postzeitungsdienst wurden durch die Postzeitungsgebührenordnung (PostZtgGebO) vom 28. Mai 1963 (in Kraft vom 1. Januar 1964 an) neu geregelt.

Die PostZtgGebO sieht folgende Gebühren vor:

a) Zeitungsgrundgebühr (§ 3)

Für jede Zeitung, die zum Postzeitungsdienst zugelassen werden soll, hat der Verleger eine Zeitungsgrundgebühr von 10 DM für jedes Kalendervierteljahr zu entrichten. Mit der Grundgebühr ist die übliche Eintragung in die Postzeitungsliste abgegolten. Für gewünschte zusätzliche Angaben hat der Verleger für jedes Wort 2 DM zu entrichten.

Im Jahre 1964 waren insgesamt 6 415 Zeitungen zugelassen. Da die Zeitungsgrundgebühr für ein Kalendervierteljahr 10 DM beträgt, ergibt sich für 1964 eine Jahreseinnahme von rd. 250 000 DM.

b) Vertriebsgebühr (§ 6)

Sie richtet sich nach der Häufigkeit des Erscheinens und dem durchschnittlichen Gewicht der einzelnen Zeitungsnummern.

Die Vertriebsgebühr beträgt monatlich für jedes Zeitungsstück bei wöchentlich einmaligem Erscheinen sowie für jede weitere Zeitungsnummer in der Woche bei einem durchschnittlichen Nummerstückgewicht bis 30 g = 18 Pf, über 30 g bis 100 g für je 10 g mehr = 0,9 Pf.

Bei monatlich einmaligem Erscheinen wird ein Drittel, bei monatlich zweimaligem Erscheinen werden zwei Drittel der vorstehenden Sätze erhoben.

Bei vierteljährlich einmaligem Erscheinen und für jede Sondernummer wird der Satz wie für monatlich einmaliges Erscheinen vierteljährlich erhoben.

Die Mindestgebühr für jede Zeitung beträgt vierteljährlich 36 DM.

Bei der Erscheinungsweise gelten für den Gebührensatz folgende Gleichstellungen:

Z. B. wöchentlich einmal	=	monatlich 3 bis 4 mal vierteljährlich 7 bis 13 mal
wöchentlich sechsmal	=	monatlich 22 bis 26 mal vierteljährlich 66 bis 78 mal

c) Einweisungsgebühr (§ 7)

Die Gebühr betrifft die Verlagsstücke, d. h. die Zeitungen für die vom Verleger gewonnenen Bezieher, und beträgt für jede Einweisung eines Verlagsstücks = 10 Pf.

d) Vermittlungsgebühr (§ 8)

Die Vermittlungsgebühr beträgt je Zeitungsstück 20 Pf. Sie wird für jede Bestellung eines Zeitungsstücks und jede erneute Bestellung erhoben. Wenn in dem Bezugsgeld, das der Verleger bestimmt, Versicherungs- oder Mitgliedsbeiträge von Vereinen enthalten sind, wird ein Zuschlag in Höhe von 10 Pf erhoben.

Die Vermittlungsgebühr stellt das Entgelt für das Inkasso dar. Sie entspricht in keiner Weise den Kosten für folgende Dienstleistungen: Ausschreiben des sogenannten Zeitungsbezugsscheins (d. i. eine Quittung über den eingezahlten Betrag), Einziehung durch den Zusteller bzw. Vereinnahmung am Schalter und Verrechnung.

e) Nebengebühren im Postzeitungsvertrieb

Die Nebengebühren im Postzeitungsvertrieb betragen für:

aa) die Änderung der Vertriebsunterlagen bei Änderung des Inhalts der Zulassung je Zeitungsstück = 15 Pf,

bb) die Weiterleitung von Verlegerstammkarten je Stammkarte = 20 Pf

(Erklärung: Ein Leser bestellt eine Zeitung unmittelbar beim Verleger. Die Bezugszeit läuft ab. Der Verleger beauftragt die Post durch die Verlegerstammkarte, beim Leser das Bezugsgeld für die neue Bezugszeit einzuziehen),

cc) den erfolglosen Einziehungsversuch bei Verlegerstammkarten je Stammkarte = 50 Pf,

dd) die verspätete Zeitungsbestellung = 50 Pf

(Erklärung: Ein Bezieher bestellt nach dem 22. eines Monats eine Zeitung, deren Lieferung am nächsten Monatsbeginn erfolgen soll. In diesem Fall entrichtet er zum Bezugsgeld die oben angeführte Gebühr),

ee) die Nachlieferung bereits erschienener Zeitungsnummernstücke bei verspäteter Zeitungsbestellung = 30 Pf

(Erklärung: Ein Leser bestellt am 31. 12. eine Tageszeitung, deren Lieferung am 1. 1. beginnen soll. Alle bis zum Eingang der Bestellung beim Verleger erschienenen Stücke werden ihm nachgeliefert),

ff) für die Überweisung einer Zeitung nach einem anderen Absatzamt = 60 Pf.

Die Nebengebühren unter aa) bis cc) entrichtet der Verleger. Die übrigen werden vom Bezieher eingezogen.

f) Gebühren für Postzeitungsgut

Die Postzeitungsgutgebühr wird für das Gesamtgewicht des im Vierteljahr eingelieferten Postzeitungsguts berechnet. Das Gesamtgewicht wird festgestellt, indem die Zahl der während dieser Zeit als Postzeitungsgut eingelieferten Zeitungsnummernstücke mit dem durchschnittlichen Nummernstückgewicht multipliziert wird.

Die Gebühr beträgt 10 Pf je kg.

Für Postzeitungsgut mit weniger als drei Zeitungsnummernstücken wird ein Zuschlag von 10 Pf je Sendung erhoben.

Für Postzeitungs-Schnellgut wird ein weiterer Zuschlag von 2 Pf je kg erhoben; diese Sendungen werden allen Paket- und Zeitungsgutsendungen vorgezogen.

Für Luft-Postzeitungsgut tritt zu der Gebühr für Postzeitungs-Schnellgut ein Zuschlag von 80 Pf für jedes kg.

Die Gebühren für Postzeitungsgut werden vom Verleger durch die Verlegerabrechnung erhoben mit Ausnahme des Gebührenzuschlags für Postzeitungsgut mit weniger als drei Zeitungsnummernstücken. Hier ist der Zuschlag durch Freimachen zu entrichten.

Postzeitungsgut soll unmittelbar nach der Ankunft abgeholt werden. Auf Verlangen des Verlegers wird Postzeitungsgut wie eine Paketsendung zugestellt. Die Paketzustellgebühr ist vom Verleger durch Freimachung im voraus zu entrichten. Wünscht der Empfänger, daß ihm das Postzeitungsgut, das zur Abholung bereitliegt, durch Eilboten zugestellt wird, dann wird von ihm die Eilzustellgebühr erhoben.

g) Gebühren für Streifbandzeitungen

Sie betragen:

	bis	50 g	= 10 Pf
über	50 g bis	100 g	= 15 Pf
über	100 g bis	250 g	= 20 Pf
über	250 g bis	500 g	= 25 Pf
über	500 g bis	1000 g	= 50 Pf

(Luftpostzuschlag g. F. für je 50 g = 50 Pf)

Das Bundespostministerium hat in der beiliegenden Zusammenstellung (Anlage 17, Seite 42) die Postzeitungsgebühren für einige Tageszeitungen, wöchentlich ein- oder zweimal und monatlich einmal erscheinende Zeitungen zusammengestellt.

V. Weitere Entwicklung

Für das Rechnungsjahr 1963 sah der Voranschlag für Einnahmen an Zeitungsgebühren 83,5 Mio DM vor. Die Ist-Einnahme betrug 83,8 Mio DM. Gegenüber dem Vorschlag ergab sich also eine geringe Mehr-Einnahme von 0,3 Mio DM.

Seit dem 1. Januar 1964 galten die neue Zeitungsgebührenordnung und die damit in Kraft getretenen Gebührenerhöhungen. Der Voranschlag rechnete für 1964 mit einem Soll-Betrag von 130,5 Mio DM. Die Ergebnisrechnung für 1964 weist tatsächliche Erträge von 147,5 Mio DM aus, was prozentual zwar eine beachtliche Steigerung bedeutet, aber eine Kostenunterdeckung in Höhe von 194,1 Mio DM allein in diesem Teildienstzweig trotzdem nicht verhindert hat. Sowohl die personellen als auch die sachlichen Kosten sind im Laufe des Jahres 1964 weiter gestiegen, ihre steigende Tendenz dürfte auch 1965 anhalten. Die persönlichen Kosten betrugen 1963 allein 225 Mio DM, 1964 258,3 Mio DM; die gesamten Erträge des Postzeitungsdienstes machten 1964 trotz 65,9prozentigen Ansteigen gegenüber 1963 nur 147,5 Mio DM aus, deckten also die Personalkosten nur zu 57,1 v. H.

VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen

Die Deutsche Bundespost ist diejenige Postverwaltung, die mit der Zeitung und ihrer Entstehung auf das engste verbunden ist und ihr die weitestgehenden Vorteile bei Vertrieb und Verbreitung eingeräumt hat. Deutschland war es auch, das im Jahre 1891 gelegentlich des 4. Weltpostkongresses in Wien ein Postzeitungsabkommen als Nebenabkommen zum Weltpostvertrag vorschlug. Damals unterzeichneten 14 Länder das Abkommen, unter ihnen solche, die es bis zum heutigen Tage nicht ausführen (z. B. Ägypten und Uruguay). Es waren in der Hauptsache die Nachbarstaaten des damaligen Deutschen Reiches, die am internationalen Postzeitungsdienst interessiert waren.

Einige große Postverwaltungen, wie z. B. die von Großbritannien und den USA, kannten und kennen bis auf den heutigen Tag keinen Postzeitungsdienst. Sie überlassen Vertrieb und Verbreitung der Zeitung allein den Verlegern und dem Zeitungshandel. Die einzige Unterstützung der Zeitung besteht in diesen und anderen Ländern nur in der Gewährung besonderer Zeitungstarife.

Zu den Ländern, die einen Postzeitungsdienst ähnlich dem der Deutschen Bundespost unterhalten, zählt — wenn man von den Ländern des Ostblocks absieht — u. a. die Schweiz.

Schweiz

Für den Vertrieb und Versand der Zeitungen, die im Lande erscheinen, besteht kein Postzwang. Dagegen kann der Bundesrat die Beförderung ausländischer Zeitungen und Zeitschriften dem Postregal unterstellen.

Im schweizerischen Postzeitungsdienst gibt es einen Zeitungsbezug, den die schweizerische Post vermittelt — also unser Postbestellstück. Ferner kann der Verleger seine Zeitung zur „Zeitungstaxe" befördern lassen. Dies entspricht unserem „Verlagsstück". Jedoch ist es dem Verleger freigestellt, die Zeitungsnummern für die von ihm gewonnenen Bezieher — also die Verlagsstücke — mit oder ohne Anschrift an die Absatzpostanstalt zu versenden. Geschieht der Versand ohne Anschrift, dann muß der Verleger vor Beginn der Lieferung ein Verzeichnis der Anschriften für das betreffende Absatzpostamt vorlegen und dafür eine Gebühr von 5 Rappen für die Beschriftung der Zeitungen durch die Post entrichten.

Eine Zeitungsgrundgebühr wie bei der Deutschen Bundespost kennt die schweizerische PTT nicht. Die Vertriebsgebühr — also die Beförderungs- und Zustellgebühr — ist in der Schweiz der „Zeitungstaxe" gleichzusetzen.

Sie beträgt für jedes versandte Zeitungsnummernstück

bis 50 g	= 1¼ Rappen,
über 50 bis 75 g	= 1½ Rappen,
für jede weiteren 75 g oder Teile davon	= 1½ Rappen.

Diese „Zeitungstaxe" ist jedoch nicht anwendbar auf Veröffentlichungen:

a) die weniger als einmal vierteljährlich erscheinen,

b) die einzeln mehr als 250 g wiegen,

c) die vorwiegend Geschäfts- oder Reklamezwecken dienen und

d) von deren Auflage weniger als 100 Stück aufgegeben werden.

Für die unter a) bis d) aufgeführten Zeitungen gelten folgende Gebühren:

für jedes Stück bis		75 g	= 3 Rappen,
	über	75 bis 150 g	= 5 Rappen,
	über	150 bis 250 g	= 8 Rappen.

Als Ersatz für eine Zeitungsgrundgebühr erhebt die schweizerische Postverwaltung bei Postbestellstücken eine Vermittlungsgebühr von 50 Rappen für jede Bestellung. Für die vom Verleger gewonnenen Bezieher wird nur dann eine weitere Gebühr erhoben, wenn die Zeitung ohne Anschrift an das Absatzpostamt verschickt wird. In diesem Falle hat der Verleger 5 Rappen für jedes Verlagsstück zu entrichten.

„Postzeitungsgut" oder „Streifbandsendungen" sind nicht bekannt.

				Postzeitungsvertrieb						Zeitungspostsendungen		
				Bestellstückverfahren Annahme der Zeitungsbestellung am Postschalter, Einziehung des Bezugsgelds bei Erneuerung der Bestellung durch den Postzusteller; Weiterleitung der Bestellung an den Verleger. Beförderung der vom Verleger in getrennten Paketen für jedes Auslieferungspostamt eingelieferten Zeitungen; Beanschriftung der Zeitungen an Hand der beim Postamt geführten Unterlagen und Auslieferung an den Bezieher. Diese Leistungen werden durch die Vermittlungsgebühr und durch die Vertriebsgebühr abgegolten.				Verlagsstückverfahren Bestellung der Zeitung durch den Bezieher beim Verleger. Keine Einziehung des Bezugsgeldes durch die DBP, deshalb keine Vermittlungsgebühr. Einmalige Einweisungsgebühr bei Beginn der Lieferung in Höhe von 10 Pf. Im übrigen Verfahren wie beim Bestellstückverfahren.		Postzeitungsgut Massenversandart für Zeitungen vom Verleger an die Vertriebsstellen außerhalb des Postzeitungsvertriebs. Die Gebühr wird für das im Vierteljahr eingelieferte Gesamtgewicht erhoben, ohne Rücksicht auf die Zahl der Sendungen.		Streifbandzeitung Einzelversandart für Zeitungen vom Verleger und von den Vertriebsstellen an den Bezieher. Die Gebühr wird nach dem Gewicht jeder Einsendung erhoben.
Zeitung	Erscheinungsweise	Bezugszeit Monate	durchschn. Gewicht einer Zeitung g	Vertriebsgebühr monatlich Pf	Vermittlungsgebühr monatlich Pf	Zusammen monatlich Pf	d. s. umgerechnet auf 1 Exemplar Pf	Vertriebsgebühr monatlich Pf	d. s. umgerechnet auf 1 Exemplar Pf	Postzeitungsgutgebühr je kg Pf	d. s. umgerechnet auf 1 Exemplar Pf	Gebühr für eine Streifbandzeitung mit einem Exemplar Pf
Frankfurter Allgemeine	6 × wö.	1	170	183,6	20	203,6	7,8	183,6	7,1	12	2,0	20
Süddeutsche Zeitung	6 × wö.	1	183	189,0	20	209,0	8,0	189,0	7,3	12	2,2	20
Abendpost	6 × wö.	1	60	124,2	20	144,2	5,5	124,2	4,8	12	0,7	15
Handelsblatt	5 × wö.	1	109	126,0	20	146,2	6,6	126,0	5,7	12	1,3	20
Christ und Welt .	1 × wö.	1	160	29,7	20	49,7	11,6	29,7	6,9	12	1,9	20
Hör zu	1 × wö.	1	280	40,5	20	60,5	14,1	40,5	9,4	12	3,4	25
Quick	1 × wö.	1	350	46,8	20	66,8	15,5	46,8	10,9	12	4,2	25
Brigitte	alle 14 Tage	1	380	33,0	20	53,0	26,5	33,0	16,5	12	4,6	25
Deutsche Drogistenzeitung	2 × mo.	3	204	22,2	6,7	28,9	14,5	22,2	11,1	—	—	20
Betonsteinzeitung	1 × mo.	3	400	17,1	6,7	23,8	23,8	17,1	17,1	—	—	25
Die Bienenzucht .	1 × mo.	3	40	6,3	6,7	13,0	13,0	6,3	6,3	—	—	10
Twen	1 × mo.	3	420	17,7	6,7	24,4	24,4	17,7	17,1	12	5,0	25

Im Jahre 1962 erzielte die schweizerische Postverwaltung eine Einnahme von 20353 Franken an Zeitungstransporttaxen. Befördert wurden im gleichen Jahre 818,2 Mio Zeitungsexemplare. Für ein befördertes Zeitungsexemplar ergibt sich also eine Einnahme von 0,025 Franken. Dagegen beträgt die Gebühr in der Schweiz für eine gewöhnliche (adressierte) Drucksache bis 50 g = 0,05 Franken und für eine Drucksache ohne Anschrift (unsere Wurfsendung) bis 50 g = 0,03 Franken.

Frankreich

Der französische Postzeitungsdienst unterscheidet sich wesentlich von dem der Deutschen Bundespost.

Der Dienst beschränkt sich darauf, daß Postämter und Zusteller Bestellungen und Zeitungsgelder zur Übermittlung an die Verleger entgegennehmen. Der Verleger versendet die einzelnen Zeitungsnummern ausschließlich unter Streifband mit der Anschrift des Beziehers. Die Tarifierung unterscheidet zwischen Zeitungen, die vom Verleger für die Beförderung durch die Post vorbereitet worden sind (sogenannte „Journaux routés") und den „Journaux non routés". Bei beiden Kategorien wird in der Tarifierung wieder unterschieden zwischen Nah- und Fernbereich. Ein Journal routé kostete Ende 1963 bei einem Nummerngewicht von 100 bis 150 g im Nahbereich 0,65 c = 0,5 Pf und im Fernbereich 1,25 c = 1,01 Pf. Die gleiche Zeitung kostete Ende 1963 als „Journal non routé" im Nahbereich 3 c und im Fernbereich 6 c (also 2,4 Pf bzw. 4,9 Pf).

VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges

1. Gestaltung der Aufgabe und der gesetzlichen Grundlagen

Seit Entstehen der Zeitungen war der Zeitungsdienst ein Regal der Post. Es erfuhr im Laufe der Jahre mehrfache Einschränkungen, blieb aber bis jetzt im Grundsatz erhalten. Bis heute gilt noch das Postgesetz vom 28. Oktober 1871, das die Post zur Unterhaltung eines Postzeitungsdienstes verpflichtet.

Das in Vorbereitung befindliche Postgesetz sollte auf das Regal im Zeitungswesen völlig verzichten. Dadurch braucht der Postzeitungsdienst nicht aufgegeben zu werden, er kann im Rahmen von Benutzungsbestimmungen aufrechterhalten und in seinen einzelnen Bedingungen je nach Veränderung von Voraussetzungen modifiziert werden.

Es muß damit gerechnet werden, daß mit fortschreitender Integration für die im Augenblick sehr unterschiedlichen Tarife und Leistungen der Postverwaltungen in den sechs EWG-Ländern eine Angleichung gefordert wird. Unter den heutigen Regelungen wird den Verlagserzeugnissen eine unterschiedliche Subventionierung gewährt. Bei einer Anpassung der Leistungen und Gebühren im Zeitungsdienst der EWG-Postverwaltungen sollte versucht werden, grundsätzlich das Kostendeckungsprinzip zur Geltung zu bringen.

Die mit dem neuen Benutzungsrecht für den Postzeitungsdienst gleichfalls am 1. 1. 1964 in Kraft getretene Gebührenordnung für den Postzeitungsdienst hat die Kostenunterdeckung des Dienstzweiges fast nicht gemindert. Der Fehlbetrag hatte 1963 199,2 Mio DM betragen, er sank 1964 trotz einer Gebührenerhöhung von rund 40 Mio DM nur um 5,1 Mio DM auf 194,1 Mio DM und wird für 1965 auf rund 220 Mio DM geschätzt. Die Betriebsrechnung zeigt, daß die zur Zeit geltenden Gebühren nicht einmal die variablen Kosten des Betriebszweiges decken, so daß außer einer weiteren Gebührenerhöhung eine Änderung der Aufgaben und Leistungen der Deutschen Bundespost im Zeitungsdienst herbeigeführt werden muß. Es geht einfach nicht an, daß z. B. in dünn besiedelten Wohngebieten, besonders in der Landzustellung, die Bundespost überall dort Zeitungen zustellen muß, wo es dem Zeitungsverleger nicht gelingt, Zeitungsboten für die weiten Wege zu finden.

Die Kommission empfiehlt deshalb folgende Änderung:

a) Abschaffen der Postbestellstücke. Der Bezieher kann sich bei Neubestellung oder Abbestellung selbst an den Verleger wenden. (Die Zahl der Postbestellstücke [Nummernstücke] war mit 530 Millionen 1964 höher als die der 369 Millionen Verlagsstücke.) Dieser Vorschlag geht nicht so weit wie die z. B. in Frankreich und Belgien geltende Regelung, bei der ausschließlich Streifbandversand zulässig ist.

b) Sollte in der Bundesrepublik das Beispiel Frankreichs und Englands nicht übernommen, sondern das Verlagsstückverfahren beibehalten werden, so wäre es dahin abzuändern, daß der Verleger die einzelnen Exemplare selbst beschriftet und als Streifbandzeitung auffliefert und die übrigen Exemplare als Zeitungsgut versendet. Damit würden die Anschriftenstellen bei den Zeitungsstellen der Postämter entbehrlich.

   Die Post würde damit aus ihrer jetzigen Vermittlertätigkeit entlassen und sich wieder auf ihre eigentliche Aufgabe, die Beförderung und Zustellung, beschränken können.

   Besonders hohen Personalaufwand verursacht die Einziehung der Gebühren für das Abonnement (1964: rund 77 Mio Inkassovorgänge), wofür die Post jetzt pro Stück und Monat DM 0,20 erhält, obwohl die nachgewiesenen Kosten etwa das Dreifache betragen. Der Zusteller sollte vom Inkasso völlig freigestellt werden; dem Bezieher ist durchaus zuzumuten, daß er mit einer Zahlkarte am Schalter die Bezugsgebühr direkt an den Verleger vor Ablauf der Bestellfrist einzahlt.

2. Ausstattung mit Personal und Sachmitteln

Der Postzeitungsdienst ist in seiner jetzigen Form äußerst personalintensiv. Der Anteil der persönlichen Kosten, der etwa 75 v. H. der Gesamtkosten ausmacht, gehört zu den höchsten innerhalb der Dienstzweige der Deutschen Bundespost. Die Möglichkeiten stärkerer Ausstattung mit Sachmitteln zur Ersparnis persönlicher Leistungen sind sehr begrenzt. Trotzdem sollte eine stärkere Mechanisierung angestrebt werden, wo damit die Relation zwischen Kosten und Erlösen im Zeitungsdienst irgendwie positiv zu beeinflussen ist.

3. Rationalisierung in der Organisation

Bei 854 Postämtern — meist Postämtern mit Verwaltungsdienst und Briefzustellung — besteht eine Zeitungsstelle. Deren Größe und Ausstattung werden bestimmt einerseits von der Zahl der Verleger, die im Verwaltungsbereich ihren Sitz haben, und anderseits von der Zahl der Bezieher von Zeitungsbestell- und Verlagsstücken im Amtsbereich.

Viele der Obliegenheiten einer Zeitungsstelle sind reine Routinearbeit, die gleichbleibend nach festumrissenen Vorschriften abzuwickeln ist. Das drängt die Frage auf, ob Zeitungsstellen von Ämtern, die einander benachbart sind, nicht zu vereinigen sind. Wenn dies für den Absatzdienst nicht tunlich erscheint, sollte diese Frage zumindest für diejenigen Dienststellen eingehend geprüft werden, die sich mit der Verlagsarbeit befassen. Im Bereich der Deutschen Bundespost gibt es insgesamt 390 Verlagspostämter. Sicherlich sind unter diesen solche, die nur wenige Zeitungen — vielleicht nur eine und diese auch nur von begrenzter regionaler Bedeutung — zu betreuen haben. Hier bietet sich die Konzentration als Mittel zur Rationalisierung geradezu an, wenngleich der Effekt dieser Maßnahme sicher nicht überschätzt werden sollte.

Es darf daran erinnert werden, daß die Deutsche Bundespost solche Zusammenlegungen von Dienststellen im Bereich des Kassen- und Besoldungswesens sowie des Renten- und Rundfunkwesens bereits mit Erfolg durchgeführt hat. Wenngleich nur wenige Millionen DM als mögliche Ersparnisse zu erwarten sind, sollten auch diese Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

4. Tarifgestaltung

Die bisherigen Versuche, eine Gebührenpolitik im Zeitungsdienst einzuführen, die eine Deckung der Kosten dieses Betriebszweiges herbeiführt, sind an Argumenten gescheitert, die nicht auf die betrieblichen Erfordernisse der Bundespost Rücksicht nehmen, vielmehr diese sogar negieren.

Es wird gesagt, daß im augenblicklichen Zustand die Verlage der Zeitungen und Zeitschriften in einer besonders ungünstigen Wettbewerbslage gegenüber Rundfunk und Fernsehen seien, bei denen die wirtschaftliche Werbung stark ausgedehnt sei, wodurch den Verlagen Einnahmen im Umfang von vielen hundert Millionen DM jährlich entzogen würden. Eine besondere Sachverständigenkommission soll diesen Sachverhalt aufklären; es ist anzunehmen, daß die Ergebnisse der Untersuchungen und darauf aufbauende Maßnahmen mit Sicherheit eine lange Zeit in Anspruch nehmen werden. — Es wird weiter gesagt, daß der Staat daran interessiert ist, die Bevölkerung möglichst vielfältig zu unterrichten, damit jedem Staatsbürger möglichst gute Informationen und Meinungsäußerungen für seine eigene Urteilsbildung zur Verfügung stehen.

Wie immer das Gewicht beider Argumente gewertet wird: Es kann nicht Aufgabe der Postverwaltung sein, einzelne ihrer Betriebszweige extrem defizitär werden zu lassen, um einer Gruppe wirtschaftlicher Unternehmen (Verlage) den Ausgleich für Wettbewerbsnachteile gegenüber konkurrierenden Organisationen (Sendeanstalten) zu verschaffen oder schwer abzugrenzende staatspolitische Interessen allgemeiner Art zu finanzieren. Durch den außerordentlichen Umfang der Publikationen unterhaltender Art — bei der Höhe ihrer Auflagen und der Stärke der Einzelexemplare — ist diese Frage besonders prekär. Da die heutigen Gebühren nicht einmal die variablen Kosten decken, vergrößert jede Auflagensteigerung dieser Erzeugnisse zwangsläufig den Verlust der Bundespost im Zeitungsdienst.

Tageszeitungen, die durch ihr regelmäßiges Erscheinen eine verhältnismäßig günstige Anpassung der Betriebsaufwendungen der Post erlauben, sollten bei der notwendigen Gebührenerhöhung grundsätzlich günstiger behandelt werden als andere Druckerzeugnisse. Noch stärker als bisher sollte auch das Gewicht des einzelnen Zeitungsnummernstücks in der Gebührenbelastung berücksichtigt werden. Die von der Deutschen Bundespost zusammengestellte Anlage zeigt, daß bei Bestell- und Verlagsstücken dieser Grundsatz noch nicht ausreichend beachtet ist. Im übrigen zeigt die Zusammenstellung, welche geringen Gebühren ein Nummernstück einer weitverbreiteten überregionalen Tageszeitung (FAZ) erbringt:

Im Bestellstückverfahren	7,8 Pf,
im Verlagsstückverfahren	7,1 Pf,
als Postzeitungsgut	2,0 Pf und nur
als Streifbandzeitung	20,0 Pf.

Die Forderung nach einer Anpassung der Gebühren an den nachweisbaren Betriebsaufwand der Post erscheint bei diesen Zahlen auch aus der Sicht des einzelnen Zeitungskunden nicht unbillig. Sie dürfte auch im Interesse der Verleger liegen, damit die Beförderung und die Zustellung des Zeitungsgutes auf dem erforderlichen hohen Stand bleiben.

Soweit eine volle Anpassung der Gebühren aus politischen Gründen unterbleiben muß, ist die Deckung des Defizits Aufgabe der entsprechenden Interessenträger. Eine weitere Subventionierung des Postzeitungsdienstes — gleich welcher Art — sollte allerdings zur Voraussetzung haben, daß der Zugang zu diesem Dienst beschränkt bleibt und gegebenenfalls sogar durch Heraufsetzung des im Benutzungsrecht vorgesehenen Mindestumfanges des redaktionellen Teiles erschwert wird.

E. Der Postreisedienst

I. Gesetzliche Grundlagen

Der Postreisedienst unterliegt der Verordnung betr. Kraftfahrzeuglinien vom 24. 1. 1919, dem Gesetz über Kraftfahrzeuglinien vom 26. 8. 1925 und der dazu ergangenen Verordnung vom 20. 10. 1928, der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen (5. Teil, V. Kapitel) vom 6. 10. 1931, dem Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande vom 21. 3. 1961.

Postalisch ist der Reisedienst geregelt durch die Postreiseordnung und die Postreisegebührenordnung, beide vom 1. 8. 1964.

II. Aufgabenbereich und Leistungen

1. Aufgaben und Bindungen

Die Personenbeförderung zu Lande gehörte bis zum Aufkommen der Eisenbahn und der späteren Entfaltung eines ausgedehnten privaten Omnibusverkehrs zu den privilegierten Aufgaben der Post.

Es würde zu weit führen, hier die einzelnen Etappen der historischen Entwicklung zu schildern, von dem ursprünglichen Postregal und Postzwang über die völlige Freiheit der Betätigung bis zum neuesten Stand der staatlichen Ordnung der entgeltlichen Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen nach dem Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961. Mit diesem Gesetz werden nunmehr im wesentlichen alle im öffentlichen Personenverkehr mit Kraftfahrzeugen tätigen Unternehmen privat- oder öffentlich-rechtlicher Struktur gleichgestellt und gleichbehandelt: also die privaten Unternehmen, die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Betriebe, die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Bundespost und schließlich die nichtbundeseigenen Eisenbahnen.

Damit ist jetzt auch die Bundespost wie alle übrigen Verkehrsunternehmen grundsätzlich an alle gesetzlichen Verpflichtungen gebunden, so an die Genehmigungspflicht zur Inbetriebnahme neuer, zur Erweiterung oder wesentlichen Änderung bestehender Linien, zur Einstellung des Betriebes einer Linie und selbstverständlich auch an die Betriebs- und Beförderungspflicht. An dieser grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Verkehrsträger vermögen einige die Post betreffenden Sonderbestimmungen des Gesetzes nichts zu ändern, wie etwa die Ausnahmeregelung für die Beförderung von Personen mit Landkraftposten nach § 1, Abs. 2 in Verbindung mit § 5 des Gesetzes oder die Sonderregelung für die Festsetzung der Beförderungsbedingungen und Beförderungsentgelte der Post nicht durch die sonst nach dem Gesetz dafür zuständigen Landesbehörden, sondern nach den Bestimmungen des § 14 des Postverwaltungsgesetzes durch Rechtsverordnung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen oder die Befreiung der Post (ebenso wie der Deutschen Bundesbahn) vom Nachweis der Sicherheit und Leistungsfähigkeit ihres Betriebes im Genehmigungsverfahren nach § 13, Abs. 5 oder schließlich die Berücksichtigung der Verbindung von Personen- und Postgüterbeförderung zugunsten des Linienverkehrs der Post nach § 13 Abs. 4 Personenbeförderungsgesetz (PBefG).

Die Frage, ob die Personenbeförderung zu den Hoheitsaufgaben der Post gehört, ist umstritten. So betrachtet z. B. der Bundesgerichtshof in einem Urteil vom 23. 2. 1956 (BGHZ Band 20, S. 102) die Personenbeförderung durch die Deutsche Bundespost als Ausübung öffentlicher Gewalt, während das Berufungsgericht im anstehenden Falle die Auffassung vertreten hatte, daß auch die Post ihren Reisedienst nur nach kaufmännischen Grundsätzen aufziehe, um damit Gewinne zu erzielen. Der Bundesgerichtshof hält dem entgegen, daß es Aufgabe der Post sei, mit ihrem Linienverkehr insbesondere auch benachteiligte Orte aus allgemeiner staatlicher Fürsorge ohne Rücksicht auf die Rentabilität der einzelnen Strecken zu bedienen. Der Beförderungsvertrag der Post sei nicht privat-, sondern öffentlich-rechtlicher Natur, zumal sich die Benutzungen der Einrichtungen der Post nach Benutzungsverordnungen richte, die als Rechtsverordnungen über die Bedingungen und Gebühren der Benutzung bezeichnet seien.

Mag diese z. T. aus der besonderen Art und Form der Festsetzung der Benutzungsbedingungen und Gebühren hergeleitete Begründung an sich auch jetzt noch zutreffen, so kann ihr für die wirtschaftliche Betrachtung des Postreisedienstes angesichts der grundsätzlichen Gleichstellung aller Verkehrsunternehmen nach dem neuen Personenbeförderungsgesetz keine entscheidende Bedeutung mehr beigemessen werden. Es darf in diesem Zusammenhang auch nicht übersehen werden, daß die Post als Sondervermögen des Bundes verpflichtet ist, ihren Haushalt so aufzustellen und durchzuführen, daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Ausgaben aus ihren Einnahmen bestreiten kann. Von dieser Verpflichtung kann kein Dienstzweig, also auch nicht der Postreisedienst, ausgenommen werden, wenn der Gesamtausgleich gesichert sein und zugleich unbilliger Wettbewerb des Staatsunternehmens Post mit anderen Verkehrsträgern verhindert werden soll.

2. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

Ob und inwieweit die Post in ihrem Reisedienst mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen belastet ist, kann nicht mit Sicherheit beurteilt und bemessen werden. Zwar besteht für alle von der Post betriebenen, nach dem Inkrafttreten des neuen Personenbeförderungsgesetzes förmlich genehmigten Linien die Betriebspflicht, also auch für verkehrsschwache Linien, die in der Vergangenheit vielleicht mehr aus Gründen des Gemeinwohls als aus eigenwirtschaftlichem Interesse der Post in Betrieb genommen worden sind. Und ebenso dürfte es für die Deutsche Bundespost u. U. schwieriger sein als für ein privates Unternehmen, die Genehmigung zur Einstellung des Betriebes einer solchen unwirtschaftlichen Linie zu erhalten. Aber zum Ausgleich dafür bietet sich für die Bundespost als Großbetrieb auch eher die Möglichkeit, Defizite schwacher Linien mit Überschüssen stärker frequentierter Linien auszugleichen.

Ausgesprochen gemeinwirtschaftlichen Charakter tragen nach wie vor einzelne Beförderungstarife. Dies gilt vor allem für die seit 1936 unverändert gebliebenen Schülertarife, die um durchschnittlich 75 bis 80 v. H. gegenüber dem Normaltarif ermäßigt sind und in keinem Falle die Selbstkosten auch nur annähernd decken können. Bei der Bundespost ist der Einnahmeausfall aus diesen Tarifen auf mindestens 22 Mio DM im Jahr zu schätzen. Insoweit wäre volle Abgeltung des Ausfalls durch die öffentliche Hand zu fordern, falls einer Erhöhung der Gebühren aus sozialpolitischen Gründen auch weiterhin nicht zugestimmt werden sollte. Als Alternativlösung käme die unentgeltliche Beförderung der Schüler unter Kostenübernahme auf die zuständigen Gebietskörperschaften in Betracht. Dabei dürften aber der Berechnung der Kostenerstattung keineswegs nur die geltenden unzulänglichen Tarifsätze zugrunde gelegt,

es müßten vielmehr entsprechend erhöhte, den Selbstkosten wenigstens angenäherte Sätze angewendet werden. Selbstverständlich wäre hier ebenfalls eine Gleichstellung aller dem Personenbeförderungsgesetz unterliegenden Unternehmen anzustreben, soweit sie wie die Post in ihren Linienverkehren Schüler zu solchen unzulänglichen Sätzen befördern.

3. Tarife

In allen übrigen Beförderungsarten (Einzelfahrscheine mit üblichen Ermäßigungen für Hin- und Rückfahrt, Sonntagsrückfahrkarten, Kinderermäßigung usw. und allgemeine Zeitkarten) scheinen die Gebühren dem allgemeinen Kostenstand des öffentlichen Kraftverkehrs etwa von Mitte 1964 im groben Durchschnitt noch entsprochen zu haben, ausreichende Besetzung der Fahrzeuge und nicht allzu ungünstige Schichtung der Fahrgäste nach Preiskategorien vorausgesetzt. Bei der Post lag im Jahr 1964 nach der Jahresstatistik des Kraftfahrt-Bundesamtes die mittlere Besetzung (errechnet aus der Gesamtzahl der geleisteten Personen-km und der gefahrenen Wagen-km) mit 20,6 Personen um 3,1 Personen = rund 13 v. H. unter dem statistischen Durchschnitt aller Verkehrsunternehmen. Ob auch die Zusammensetzung der Beförderungsfälle nach Preisstufen ungünstiger war, bliebe noch festzustellen. Jedenfalls aber sind — vom Schülerverkehr abgesehen — besondere Tarifmaßnahmen als eine Möglichkeit zur Verbesserung der Ertragslage des Postreisedienstes so lange nicht aktuell, wie nicht weitere, alle Verkehrsunternehmen treffende Kostensteigerungen zwingenden Anlaß zu einer allgemeinen Tarifkorrektur geben.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Der Betriebsumfang im Vergleich zu anderen Verkehrsunternehmen

An der Gesamtleistung aller Verkehrsunternehmen im Kraftomnibusverkehr der Bundesrepublik ist die Post nur mit knapp 10 v. H. beteiligt. Nach der erwähnten amtlichen Statistik wurden im Bundesgebiet i. J. 1964 im gesamten Omnibusverkehr 3 583,7 Mio Personen befördert und 37 012,0 Mio Personen-km geleistet. Daran hatten die fünf Verkehrsträgergruppen folgende Anteile:

	Beförderte Personen	Geleistete Personen-km
a) Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	63,7 v. H.	31,2 v. H.
b) Private Unternehmen	14,2 v. H.	43,3 v. H.
c) Deutsche Bundesbahn (DB)	9,9 v. H.	13,1 v. H.
d) Deutsche Bundespost	9,1 v. H.	9,5 v. H.
e) Nichtbundeseigene Eisenbahnen	3,1 v. H.	2,9 v. H.

Das Bild ändert sich jedoch, wenn man aus der Gesamtleistung den für Bahn und Post besonders typischen Teilbereich des Überlandlinienverkehrs nach § 42 des Personenbeförderungsgesetzes herausgreift. In dieser speziellen Verkehrsform stand die Bundespost, dicht gefolgt von der Bundesbahn, mit etwas mehr als einem Drittel der Gesamtleistung an der Spitze aller Verkehrsunternehmen. An den übrigen Verkehrsarten und -formen, wie dem Orts- und Nachbarortslinienverkehr, den Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 des Gesetzes und insbesondere dem Gelegenheitsverkehr, hatte die Post nur unbedeutenden Anteil. Daraus ergibt sich, daß sich der Wettbewerb zwischen der Post und den übrigen Verkehrsunternehmen im wesentlichen auf den Überlandlinienverkehr beschränkt, also auf einen Bereich, in dem jeder Wettbewerber durch die Linienkonzession (als Äquivalent zu seiner Betriebs- und Beförderungspflicht) praktischen Gebietsschutz genießt.

Die Zahl der am 30. 6. 1964 bei der Post verfügbaren Omnibusse belief sich auf insgesamt 3 798, davon 2 677 posteigene und 1 121 angemietete Fahrzeuge, d. s. rund 11 v. H. des damals vorhandenen gesamten Bestandes an Omnibussen im Bundesgebiet. Die Bundespost war damit vor der Bundesbahn als Einzelunternehmen zwar der größte Fahrzeughalter im Omnibusbetrieb, aber die Relation zum Gesamtbestand hält sich auch insoweit in etwa an der 10-vom-Hundert-Grenze.

2. Der Geschäftsumfang im Rahmen aller Dienste der Bundespost

Innerhalb des gesamten Geschäftsbetriebes der Bundespost nimmt der Reisedienst unter den verschiedenen Dienstzweigen nach seinem speziellen Ertrags- und Aufwandsvolumen und seinem Anteil am Einsatz von Personal und von Sachwerten nur einen unteren Platz ein. Nach der Betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Post für das Geschäftsjahr 1964 war der Reisedienst beteiligt:

am Gesamtwert aller Leistungen (Erlöse) mit 2,3 v. H. (200,4 Mio DM von insges. 8 717,1 Mio DM)
an den Gesamtkosten aller Dienstzweige mit 3,0 v. H. (267,2 Mio DM von insges. 8 937,8 Mio DM)
am gesamten Personalbestand mit 2,0 v. H. (8 435 Kräften von insges. 431 294 Kräften)
am Gesamtbestand aller Sachwerte mit 1,1 v. H. (115,7 Mio DM von insges. 10 699,3 Mio DM).

Klammert man die Werte der Fernmeldedienste aus, so ergeben sich als Anteile des Postreisedienstes am Geschäftsumfang der Dienstzweige des Postwesens im engeren Sinne folgende Prozentzahlen:

Leistungen (Erlöse) 5,1 v. H. (von insges. 3 937,7 Mio DM)
Kosten 5,5 v. H. (von insges. 4 883,5 Mio DM)
Personalbestand 2,9 v. H. (von insges. 287 776 Kräften)
Best. an Sachwerten 7,6 v. H. (von insges. 1 523,2 Mio DM).

Aus diesen Relationen läßt sich die Erkenntnis ableiten, daß im Postreisedienst die Personalintensität geringer ist, als im Durchschnitt aller Dienstzweige des Postwesens, der Bestand an Sachwerten dagegen über dem Durchschnitt liegt. Es gilt aber auch die weitere Feststellung, daß die Kostenunterdekkung im Postreisedienst relativ stärker ist als im Durchschnitt der übrigen Dienstzweige des Postwesens. Nach der Ergebnisrechnung für 1964 entfielen auf den Reisedienst mit 66,8 Mio DM Unterdeckung rund 7 v. H. der Gesamtunterdeckung aller defizitären Dienstzweige des Postwesens, also deutlich mehr als seinem Anteil am Erlös und Kostenvolumen entspricht.

3. Analyse der Verkehrsleistungen

In den letzten Jahren konnte dank intensiver Bemühungen der Deutschen Bundespost um Rationalisierung gerade auch ihres Reisedienstes der Fahrzeugbestand unter voller Aufrechterhaltung des Leistungsangebotes und der Gesamtverkehrsleistung erheblich vermindert und der Einsatz von Auftragsfahrzeugen stark erhöht werden. So haben sich in den sechs Jahren von 1959—1964 die für die Beurteilung der Entwicklung maßgebenden statistischen Daten wie folgt verändert:

a) Zahl der Omnibusse am Jahresende

	eigene	angemietete	insgesamt
1959	3 867	214	4 081
1964	2 507	1 162	3 669
Unterschied	— 1 360 = — 35 v. H.	+ 948 = + 443 v. H.	— 412 = — 10 v. H.

b) Nutz-km aller Fahrzeuge in allen Verkehrsformen

1959	177,1 Mio km
1964	171,1 Mio km
Unterschied	— 6,0 Mio km = — 3,4 v. H.

Bemerkungen zu b):

(1) Innerhalb dieser Gesamtleistung hat sich eine stärkere Verschiebung in der Zahl der Motorfahrzeuge und Anhänger ergeben, und zwar in Auswirkung des unter Gewährung einer Auslauffrist erlassenen Verbotes der Verwendung von Anhängern nach § 32 a der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung.

(2) Von der Gesamtleistung der Fahrzeuge entfielen auf den Linienverkehr allein im Jahre 1959 rund 97 v. H., 1964 rund 98,9 v. H. Der Anteil des Gelegenheitsverkehrs war und ist also bedeutungslos.

c) Zahl der beförderten Reisenden (Beförderungsfälle):

1959	324,3 Mio Reisende
1964	324,2 Mio Reisende
Unterschied	— 0,1 Mio Reisende = + / — 0 v. H.

Bemerkungen zu c):

Die Gesamtverkehrsleistung ist konstant geblieben. Dagegen hat sich die Leistung, bezogen auf das einzelne Fahrzeug, bei etwa unveränderter mittlerer Transportweite von 79 500 Reisenden i. J. 1959 auf 88 400 Reisende i. J. 1964, also um 8 900 Reisende = 11,2 v. H. der Leistung von 1959 erhöht.

Hand in Hand mit der Verminderung des Fahrzeugbestandes ging im Sechsjahreszeitraum 1959 bis 1964 auch eine fühlbare Einschränkung des dem Reisedienst insgesamt zuzurechnenden Personalbestandes, also der Gesamtzahl aller in diesem Dienstzweig ausschließlich beschäftigten oder ihm anteilig anzulastenden Arbeitskräfte, und zwar von 11 752 Kräften i. J. 1959 um 3 317 = 28,2 v. H. auf 8 435 Kräfte nach der Ergebnisrechnung für 1964. Damit hat sich zugleich der Anteil des Reisedienstes am Gesamtpersonalbestand der Bundespost von 3,04 v. H. (1959) auf 1,96 v. H. (1964) vermindert. Ein nicht unwesentlicher Teil dieser Verminderung ist naturgemäß auf den verstärkten Einsatz von Unternehmerfahrzeugen zurückzuführen. Es muß bemerkt werden, daß mit den Ergebnissen von 1964 — auch nach Auffassung der Deutschen Bundespost — noch kein Endzustand des Rationalisierungsprozesses erreicht ist und erreicht sein kann.

4. Organisation des Dienstes

Die Verwaltungs- und Betriebsorganisation des Postreisedienstes entspricht im wesentlichen dem organisatorischen Aufbau der Gesamtverwaltung der Bundespost in seiner dreistufigen Gliederung: Ämter — Oberpostdirektionen — Bundespostministerium, unter Wahrnehmung einer Reihe wichtiger zentraler Aufgaben auch des Reisedienstes durch das Posttechnische Zentralamt. Der Schwerpunkt der regionalen und örtlichen Betriebslenkung liegt bei den betriebsleitenden Ämtern (den sog. Stützpunkten), deren Zahl zum Zwecke einer stärkeren Konzentration des Dienstes in den letzten Jahren gleichfalls vermindert wurde.

Mit der Unterhaltung (Instandhaltung, Instandsetzung und Ausbesserung) des Fahrzeugparkes im Reisedienst sind außer den technischen Kräften der Stützpunkte (nur kleine Instandsetzung) 22 Bezirkswerkstätten und zwei überbezirkliche Hauptwerkstätten betraut.

Der Anteil der zu unterhaltenden posteigenen Omnibusse an der Gesamtzahl aller posteigenen Kraftfahrzeuge ist gering. Ob jedoch die Unterhaltung der Omnibusse etwa aus technischen Gründen einen überproportionalen Anteil am Gesamtunterhaltungsaufwand aller Fahrzeuge einnimmt, wird sich erst dann beurteilen lassen, wenn die vom Bundespostministerium auf Anregung des Postverwaltungsrates zur Überprüfung des gesamten Postreisedienstes eingesetzte Sonderkommission, deren intensiver und sachkundiger Arbeit die beachtlichen Erfolge in der oben skizzierten Entwicklung der letzten Jahre zu verdanken sind, ihre Untersuchungen auch über die Fahrzeugunterhaltung für den Reisedienst abgeschlossen haben wird.

IV. Kosten und Erlöse

1. Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse des Postreisedienstes

Nach der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung haben sich die Leistungen (Erlöse) und die Kosten im Postreisedienst seit 1959 wie folgt entwickelt:

	Leistungen (Erlöse)	Kosten	Kostenunterdeckung
1959	191,4 Mio DM	260,5 Mio DM	— 69,1 Mio DM
1960	193,7 Mio DM	262,1 Mio DM	— 68,4 Mio DM
1961	191,6 Mio DM	261,6 Mio DM	— 70,0 Mio DM
1962	190,5 Mio DM	256,9 Mio DM	— 66,4 Mio DM
1963	203,8 Mio DM	271,1 Mio DM	— 67,3 Mio DM
1964	200,4 Mio DM	267,2 Mio DM	— 66,8 Mio DM

Hiernach haben sich die Leistungen sowohl wie die Kosten in diesem immerhin 6 Jahre umfassenden Zeitraum und im Gegensatz zu der Entwicklung in

allen übrigen Dienstzweigen der Deutschen Bundespost nur wenig verändert. Die Leistungen haben im Jahre 1964 den Stand von 1959 (= 100) nur um 4,7 v. H., die Kosten nur um 2,6 v. H. überstiegen, während z. B. im Dienstzweig „Postdienst", der alle Zweige des Postwesens ohne den Reise-, den Scheck- und den Sparkassendienst umfaßt, die Leistungen im gleichen Zeitraum um 49,2 v. H. und die Kosten um 63,2 v. H. angestiegen sind. Die Kostenunterdeckung pendelt im Postreisedienst in allen 6 Jahren um den fast konstanten Betrag von 66 bis 70 Mio DM. Im Postdienst dagegen hat sich die Unterdeckung von 1959—1964 um rund 163 v. H., im Postscheckdienst um 58 v. H. erhöht.

Die Ursachen der völlig andersartigen Entwicklung im Postreisedienst liegen auf der Hand. Während in fast allen anderen Dienstzweigen das anhaltende Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik zu einer laufend stärkeren Inanspruchnahme auch der Postleistungen geführt hat, ist im Reisedienst, ganz überwiegend als Folge des von Jahr zu Jahr umfangreicher werdenden Individualverkehrs, seit 1957 ein stärkerer Abfall und etwa seit 1959 eine deutliche Stagnation festzustellen. Bei wenig veränderten Gebührensätzen mußten deshalb auch die Erlöse stagnieren. Auf der Kostenseite ist allerdings die annähernde Konstanz der Kostensummen keineswegs auf solche exogenen Einflüsse zurückzuführen. Hier hätte sich vielmehr, wenn der Einsatz von Personal und Material bei ungefähr gleicher Leistungsanforderung und -darbietung gleichfalls unverändert geblieben wäre, schon als Folge der anhaltenden Kostensteigerungen eine progressive Entwicklung der Kosten ergeben müssen, deren Ausmaß für den Zeitraum 1959—1964 auf mindestens 25 v. H. des Kostenniveaus von 1959 geschätzt werden kann. Daß die Post in ihrem Dienstzweig Postreisedienst einer solchen, fast zwangsläufigen Automatik entgangen ist und daß sie die Kosten/Ertragsrelation sogar leicht verbessern konnte, ist der besondere Erfolg ihrer im Abschn. II. behandelten Bemühungen um die Rationalisierung. Freilich handelt es sich dabei zunächst nur um einen Teilerfolg. Denn in ihrer absoluten Höhe hat sich die Kostenunterdekkung seit 1959 kaum verändert, sie macht in der Rechnung für das Jahr 1964 immer noch rund 33 v. H. der Leistungen (Erlöse) aus. Es bedarf daher noch erheblicher Anstrengungen, die Unterdeckung abzubauen. Im Bundespostministerium sieht man zunächst folgende Möglichkeiten einer schrittweisen Verbesserung der Ertragslage:

a) Befreiung des Postreisedienstes von der Heranziehung auch seiner Erlöse zur Ablieferung der Bundespost an den Bund nach § 21 Postverwaltungsgesetz.

b) Entlastung von anteiligen betriebsfremden Versorgungsbezügen und Sozialaufwendungen für die verdrängten Beamten und ihre Hinterbliebenen nach dem Gesetz zu Art. 131 des Grundgesetzes.

c) Entlastung auch von überhöhtem regulärem Versorgungsaufwand, d. h. Begrenzung der anteiligen Belastung mit Versorgungsbezügen auf etwa 30 v. H. der Gehälter der aktiven Beamten.

d) Korrektur der Schülertarife, bzw. teilweise oder vollständige Abgeltung der Selbstkosten der Schülerbeförderung.

Von der Verwirklichung dieser Möglichkeiten verspricht sich die Post eine Verminderung der Kostenunterdeckung im Reisedienst um etwa 50 bis 55 Mio DM, so daß dann nur noch ein Rest von 12 bis 17 Mio DM zum vollen Kostenausgleich fehlen würde.

2. Versuch eines Strukturvergleichs mit dem Omnibusdienst der Deutschen Bundesbahn

Die Deutsche Bundesbahn betreibt ähnlich wie die Bundespost ein über das ganze Bundesgebiet in wechselnder regionaler Verkehrs- und Betriebsdichte ausgedehntes Kraftomnibusnetz, das ebenfalls ganz überwiegend dem öffentlichen Überlandlinienverkehr dient und dessen Verkehrs- und Betriebsvolumen in etwa an den Kraftpostbetrieb heranreicht. So hatten nach der Jahresstatistik 1964 des Kraftfahrt-Bundesamtes Bahn und Post an den wesentlichen statistischen Ergebnissen folgenden absoluten und relativen Anteil:

a) Liniennetz

1. Zahl der Linien im Überlandlinienverkehr

DB 1 087 Linien = 20,2 v. H. aller Überlandlinien
DBP 1 632 Linien = 30,4 v. H. aller Überlandlinien

2. Länge der Linien zu 1.

DB 61 566 km = 31,5 v. H. der Gesamtlänge
DBP 52 224 km = 26,8 v. H. der Gesamtlänge

b) Betriebsleistung der Fahrzeuge

DB 193,1 Mio Wagen-km = 12,4 v. H. der Gesamtleistung aller Unternehmen
DBP 171,1 Mio Wagen-km = 11,0 v. H. der Gesamtleistung aller Unternehmen

c) Verkehrsaufkommen

DB 355,1 Mio beförderte Personen = 9,9 v. H. der Gesamtleistung aller Unternehmen
DBP 324,2 Mio beförderte Personen = 9,0 v. H. der Gesamtleistung aller Unternehmen

d) Beförderungsleistung

DB 4 855,0 Mio Personen-km = 13,1 v. H. der Gesamtleistung aller Unternehmen
DBP 3 533,0 Mio Personen-km = 9,5 v. H. der Gesamtleistung aller Unternehmen

Diese Zeilen zeigen manche Übereinstimmung, aber auch deutliche Unterschiede, aus denen sich eine ebenso deutliche Verschiedenheit der Betriebs- und Verkehrsstruktur ableiten läßt. Zur Ergänzung bedarf es hierzu noch der folgenden Übersicht über die Omnibusbestände (nach der statistischen Erfassung vom 30. 6. 1964). Hiernach standen zur Verfügung

der DB 1 788 eigene und 1 896 angemietete, zus. 3 684 Omnibusse

der DBP 2 677 eigene und 1 121 angemietete, zus. 3 798 Omnibusse.

Daraus ergeben sich nun folgende, für eine vergleichende Betrachtung maßgebende Durchschnittswerte:

a) mittlere Linienlänge im Überlandlinienverkehr
DB 56,6 km
DBP 32,0 km

b) mittlere Jahresfahrleistung der eigenen Omnibusse (1963)[1]
DB rd. 65 200 km je Bus
DBP rd. 48 700 km je Bus

c) mittlere Reiseweite je Beförderungsfall
DB 13,7 km
DBP 10,9 km

d) mittlere Besetzung der Wagen je Fahrt
DB 25,1 Personen
DBP 20,6 Personen

Die Werte zu b) und d) lassen erkennen, daß die Bundesbahn die Kapazität ihres Fahrzeugbestandes sowohl wie auch der einzelnen Fahrleistung besser ausnutzen konnte als die Bundespost. Anscheinend enthält das Liniennetz der Post einen größeren Anteil an Linien kurzer Streckenlänge in dünner besiedelten, rein ländlichen Gebieten mit entsprechend schwächerem Verkehrsbedürfnis und Verkehrsaufkommen als das Netz der Bahn, das ja im wesentlichen aus Linien des Schienenersatz- und des Schienenparallelverkehrs besteht, also in Gebieten größerer Bevölkerungs- und Verkehrsdichte betrieben wird. Darauf deuten in etwa auch die Werte zu a) und c) der vorstehenden Zahlenreihe hin.

Für die Ertrags- und Kostenlage eines großen Omnibuslinienbetriebes sind diese verkehrsgeographischen Gegebenheiten natürlich von besonderer Bedeutung. Beim Vergleich Bahn/Post kommt noch hinzu, daß sich die Bahn nach der Struktur ihres Netzes und möglicherweise auch auf Grund eines größeren Angebotes dort ortsansässiger Unternehmer in stärkerem Maße des Einsatzes von sog. angemieteten, d. h. im Auftragsverhältnis fahrenden Omnibussen privater Unternehmer bedienen kann als die Post.

Es wäre jedoch nun voreilig, allein in solchen statistischen Strukturvergleichen eine ausreichende Begründung dafür zu sehen, daß die Deutsche Bundesbahn in ihrer Kostenrechnung für den Bahnbusverkehr im Geschäftsjahr 1963 einen geringen Überschuß der Erlöse über die Kosten ausweisen konnte, während die Kostenrechnung der Post für den Postreisedienst mit einer absolut und relativ hohen Kostenunterdeckung abschließt. Eine Unterdeckung, die — allerdings etwa um ein Drittel vermindert — auch dann noch bestehen bleibt, wenn man auf der Kostenseite alle Beträge eliminiert, welche die Rechnung der Bahn überhaupt nicht belasten (z. B. keine Ablieferung an den Bund) oder von denen in Zusammenhang mit Leistungen des Bundes an die Bundesbahn zur Abgeltung betriebsfremder oder überhöhter Versorgungslasten anteilig auch der Bahnbusdienst befreit ist. Eine genaue vergleichende Analyse der Kostenstruktur der Omnibusbetriebe beider Verwaltungen würde im übrigen eine eingehende Untersuchung aller Elemente ihrer Kostenrechnungen und aller Einzelheiten der Systematik dieser Rechnungen voraussetzen.

Immerhin scheint eine sehr vorläufige und zugegeben recht summarische Betrachtung der wirtschaftlichen Situation des Reisedienstes der Bundespost die Schlußfolgerung zu erlauben, daß es wohl möglich sein müßte, den materiellen und personellen Apparat dieses Dienstzweiges noch weiter einzuschränken, die verringerte eigene Kapazität (z. B. des Fahrzeugbestandes) dann mit verbessertem Effekt auszunutzen und überall dort, wo es nach den örtlichen Verhältnissen möglich ist, in verstärktem Maße Auftragsunternehmer einzusetzen.

V. Weitere Entwicklung

Dank der eigenen, z. T. schon sehr erfolgreichen, aber im ganzen noch verstärkt fortzusetzenden Bemühungen der Deutschen Bundespost um die Rationalisierung des Reisedienstes besteht begründete Aussicht, das wirtschaftliche Ergebnis dieses Dienstzweiges so zu gestalten, daß der z. Z. noch erforderliche Zuschußbedarf aus Überschüssen anderer Dienstzweige (also praktisch des Fernsprechdienstes) zumindest nicht weiter ansteigen wird. Anzustrebendes Ziel muß es bleiben, diesen Zuschußbedarf ganz entbehrlich zu machen.

VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen

Von den europäischen Postverwaltungen betreiben außer der Deutschen Bundespost die Postverwaltungen der Länder Österreich, Schweiz, Finnland und Schweden Straßenpersonenbeförderung, in Österreich Bahn und Post nebeneinander; in der Schweiz ist die PTT zugleich Konzessionsbehörde. Ein Vergleich des Postreisedienstes der Bundespost mit denen der anderen Postverwaltungen ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich.

VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges

1. Die Entlastung des Postreisedienstes von der anteiligen Heranziehung auch seiner Erlöse zur Ablieferungsverpflichtung der Post nach § 21 des Postverwaltungsgesetzes sollte notfalls vorweg geregelt werden. Denn es läßt sich kaum widerlegen, daß es sich hierbei um eine Doppelbesteuerung des bereits mit der Beförderungsteuer belasteten Omnibusdienstes handelt, gleichgültig ob man die Ablieferung der Post an den Bund als Umsatzsteuer oder als Monopolabgabe ansehen mag.
2. Die Stellung der Bundespost im Wettbewerb der Träger des Straßenverkehrs ist durch das neue Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 so geregelt, daß der Postreisedienst durch die Vorschriften dieses Gesetzes und ihre praktische Handhabung nicht benachteiligt ist. Es be-

[1] Die mittlere Jahresfahrleistung eines posteigenen Omnibusses stieg 1964 auf rd. 50 500 km. Die Vergleichszahl für die Bundesbahn lag noch nicht vor.

steht also kein Anlaß, zur Verbesserung seiner wirtschaftlichen Lage Änderungen oder Ergänzungen des Gesetzes in Erwägung zu ziehen.

3. Sollten inzwischen schon eingetretene oder noch weiter zu erwartende Kostensteigerungen, vor allem bei den persönlichen Ausgaben, dazu geführt haben oder noch führen, daß die Beförderungspreise im allgemeinen Durchschnitt aller Unternehmen zur Kostendeckung nicht mehr ausreichen, dann müßten rechtzeitig entsprechende Schritte zu einer allgemeinen Anhebung der Tarife auch für die Omnibusbetriebe von Bahn und Post unternommen werden.

4. Besonders dringlich erscheint eine beschleunigte Annäherung der Beförderungspreise an die Selbstkosten im Schülerverkehr oder aber eine andere Art der Entlastung der Verkehrsunternehmen von der speziellen Kostenunterdeckung in diesem Verkehr.

5. Angesichts der seit Jahren zu beobachtenden und vermutlich auch weiterhin anhaltenden Stagnation im Verkehrsaufkommen und in den Betriebsleistungen des Postreisedienstes ist in diesem Dienstzweig Zurückhaltung in der Vornahme von Neuinvestitionen geboten. Zur Finanzierung der notwendigen Ersatzbeschaffungen von Fahrzeugen und sonstigen Anlagen dürften die an sich knapp bemessenen Abschreibungen jeweils ausreichen.

6. Da das hohe Gesamtdefizit im Postreisedienst eine seiner Ursachen im Betrieb zahlreicher, schwach frequentierter Linien mit entsprechend ungünstiger Ausnutzung der Kapazität der Fahrzeuge und des Personals zu haben scheint, ist die sofortige Durchforstung des gesamten Liniennetzes mit dem Ziel in Angriff zu nehmen, die Einstellung des Betriebes auf der Grundlage des § 24 des Personenbeförderungsgesetzes möglichst noch vor dem Ablauf der Linienkonzession am 31. 5. 1969 ernsthaft zu betreiben.

7. Soweit die Genehmigungsbehörden solche Betriebseinstellungen vor diesem Zeitpunkt nicht genehmigen sollten und Rechtsmittel gegen ablehnende Bescheide keine Aussicht auf Erfolg versprechen, müßte durch rechtzeitige Vorausplanung eines nach dem 31. 5. 1969 auf gesunder wirtschaftlicher Grundlage weiter zu betreibenden, also auf rentable und auf weniger defizitäre Linien (die den Gesamtkostenausgleich nicht gefährden) beschränkten Netzes sichergestellt werden, daß Anträge auf Erneuerung der Konzession für die hoffnungslos defizitären Linien den Genehmigungsbehörden gar nicht erst vorgelegt werden. Dabei scheint der Kommission schon im Zuge dieser Vorausplanung eine enge regionale Abstimmung mit den übrigen Unternehmen des Linienverkehrs, insbesondere auch mit der Bundesbahn auf der Grundlage des Bahnbus-Kraftpost-Abkommens von 1955 zwingend geboten. Der Gesichtspunkt der Wahrung des Besitzstandes muß in jedem Einzelfall zurücktreten, wenn die eigenwirtschaftlichen Interessen den Weiterbetrieb von Linien verbieten, die entweder von Anfang an hochdefizitär waren oder deren Frequenz im Laufe der Entwicklung so stark abgesunken ist, daß ihre Beibehaltung nicht länger verantwortet werden kann.

8. Die Deutsche Bundespost hat in den letzten Jahren den Anteil der Mietomnibusse an der gesamten Betriebsleistung im Postreisedienst wesentlich vergrößert. Auf Omnibusse privater Unternehmer ist vor allem in jenen Fällen zurückgegriffen worden, in denen die örtlichen Verhältnisse einen rentablen Einsatz posteigener Fahrzeuge nicht gestatteten. Zur Zeit weichen die Betriebskosten, die der Deutschen Bundespost beim Einsatz eigener und gemieteter Fahrzeuge entstehen, gleichwohl noch erheblich voneinander ab. Das liegt zum Teil an den Sonderbelastungen, die in der Betriebsrechnung der Post kalkulatorisch dem Postreisedienst angerechnet werden (z. B. Pensionen für vertriebene Postbeamte, Ablieferung an den Bund neben der Belastung durch die Beförderungsteuer). Zu einem erheblichen Teil sind die Unterschiede in den Betriebskosten zwischen posteigenen und gemieteten Omnibussen jedoch offensichtlich darauf zurückzuführen, daß private Omnibusunternehmer Fahrleistungen im Omnibuslinienverkehr in vielen Fällen billiger zu produzieren vermögen als die Bundespost. Dabei mag es eine gewisse Rolle spielen, daß die privaten Omnibusunternehmer einen Teil ihrer fixen Kosten aus Erlösen decken, die sie im Gelegenheitsverkehr erzielen.

   In dem Maße, in dem die Bundespost in verstärktem Maße auf Mietomnibusse privater Unternehmer zurückgreift und diese Fahrzeuge dort einsetzt, wo posteigene Omnibusse relativ schlecht ausgenutzt sind, werden die durchschnittlichen Betriebskosten der posteigenen Omnibusse herabgedrückt werden können. Hier liegen zweifellos noch beträchtliche Einsparungsmöglichkeiten. Auch gesamtwirtschaftlich ist es erwünscht, wenn durch Verminderung der Zahl schlecht ausgenutzter Omnibusse im Postdienst und durch Rückgriff auf Fahrzeuge privater Unternehmer mit freien Kapazitäten die im Verkehr gebundenen Produktivkräfte vermindert und dadurch wachstumsfördernde Wirkungen erzielt werden.

9. Schwerbeschädigte haben zur Zeit — ähnlich wie bei den kommunalen Verkehrsunternehmen — gewisse Vergünstigungen, wenn sie mit Postomnibussen fahren. Wenn die Bundesregierung an dieser Regelung aus sozialen und politischen Gründen festhalten möchte, dann sollte der Bundespost nach Ansicht der Kommission der entstehende Einnahmenausfall ersetzt werden. Die im Überlandlinienverkehr tätigen vergleichbaren Omnibusunternehmen haben ähnliche Belastungen in aller Regel nicht zu tragen. Wenn aus politischen Gründen die Fahrpreisermäßigung für Schwerbeschädigte aufrechterhalten werden soll, so wäre dafür ein finanzieller Ausgleich aus Mitteln der Kriegsopferversorgung vorzusehen. Insofern besteht eine Parallele zu den Verhältnissen im Schülerverkehr.

10. Die Zukunftsaussichten des Postreisedienstes sind nur sehr schwer zu beurteilen. Die weitere Zunahme des motorisierten Individualverkehrs wird den öffentlichen Straßenverkehrsmitteln in eher noch zunehmendem Maße Verkehr entziehen. Dies wird sich besonders auch in den Gebieten bemerkbar machen, die in ihrer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hinter dem Bundesdurchschnitt noch zurückgeblieben sind und auch in der privaten Motorisierung noch einen stärkeren Nachholbedarf haben. Das sind aber zugleich die Gebiete, in denen die Post von allen Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs den größten Anteil am regelmäßigen Überlandliniendienst besitzt. Inwieweit gegenläufige Entwicklungen, wie etwa ein natürliches, durch staatliche Maßnahmen gefördertes Wachstum der Wirtschaftskraft und damit der Bevölkerungsdichte zu einem gewissen Ausgleich der Verkehrsabwanderung durch das Aufkommen neuer Verkehrsbedürfnisse führen werden, ist nicht abzuschätzen. Eine positive Auswirkung auf den Postreisedienst könnte u. U. da und dort auch die weitere Verlagerung des Personenverkehrs von stillzulegenden Schienenstrecken auf den öffentlichen Straßenverkehr haben. Unbeschadet des Vorrangs der Schienenunternehmen für die Ausgestaltung des Ersatzverkehrs auf der Straße nach § 13 Ziff. 2 c) des Personenbeförderungsgesetzes wird es in manchen dieser Fälle doch auch zu Überlegungen über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer völligen regionalen Neuordnung des Überlandverkehrs nach veränderten Wirtschafts- und verkehrsgeographischen Gesichtspunkten kommen müssen.

    Die Bundespost wird alle diese Entwicklungen mit großer Aufmerksamkeit zu verfolgen und sich ihnen wendig und rechtzeitig anzupassen haben, ohne das Nahziel einer nachhaltigen Verbesserung der Eigenwirtschaftlichkeit ihres Omnibusdienstes aus den Augen zu lassen.

F. Der Postscheckdienst

I. Gesetzliche Grundlagen

Der Postscheckdienst wurde in Deutschland am 1. Januar 1909 aufgenommen. Zweck der Einrichtung dieses Dienstes war und ist vor allem die Entlastung des schon seit Mitte des 19. Jahrhunderts bestehenden Postanweisungsdienstes und die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Die rechtlichen Grundlagen des Postscheckverkehrs sind das Postscheckgesetz vom 26. März 1914 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. März 1921, die Postscheckordnung in der Fassung vom 16. Dezember 1927 und die Postscheckgebührenordnung vom 15. Juli 1964. Das Postscheckgesetz enthält die grundlegenden Bestimmungen über den Postscheckverkehr; die Postscheckordnung regelt die Beziehungen zwischen der Post und den Postscheckteilnehmern. An der Reform dieser gesetzlichen Grundlagen wird zur Zeit gearbeitet.

II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge

1. Bargeldloser Zahlungsverkehr

Über das Guthaben auf Postscheckkonten kann durch Überweisung auf andere in- und ausländische Konten verfügt werden. Der Überweisungsauftrag kann vom Kunden in gebührenfrei beförderten Spezialumschlägen an das kontoführende Postscheckamt geschickt werden. Dort werden die Briefumschläge maschinell geöffnet; die Überweisungsaufträge werden mit der Hand nach Lastschriftkonten sortiert und an die zuständige, aus drei Kräften bestehende Buchungsgruppe weitergeleitet, die die Aufträge in mehreren Arbeitsgängen ordnet, prüft und bucht. Außerdem werden die Kontoauszüge geschrieben, die Lastschriftzettel abgetrennt und Zwischensummen aus dem Speicherwerk der Buchungsmaschine auf Merkzetteln an die Buchungsprüfstelle weitergegeben. Nach der Lastbuchung werden die Überweisungsaufträge, soweit die Gutschrift beim gleichen Postscheckamt erfolgt (Überweisungen A), in der Verteilstelle nach den Nummern der Gutschriftkonten verteilt und zur Gutschrift an die Buchungsgruppen zurückgegeben. Rund zwei Drittel aller Überweisungen werden auf Konten des gleichen Postscheckamtes belastet und gutgeschrieben. Überweisungen, die auf Konten anderer Postscheckämter gutzuschreiben sind (Überweisungen B), werden von der Buchungsprüfstelle in die Ein- und Abgangsstelle geleitet, mit einem besonderen Stempel versehen, nach Gutschriftämtern verteilt und diesen in Einschreibbeuteln zugesandt. Bei der Gutschrift wiederholen sich dann im wesentlichen die gleichen Arbeitsgänge wie bei der Lastschrift. Die Kontoauszugsbriefe werden in der Abgangsstelle maschinell verschlossen, gestempelt und gebührenfrei dem Empfänger zugestellt. Die Durchschriften der Kontoauszüge werden beim Postscheckamt zwei Jahre aufbewahrt. Kontokarten, die einen Überblick über die Bewegungen auf einem Konto während eines bestimmten Zeitraums ermöglichen, werden nicht geführt. Über die Guthaben auf einem Postscheckkonto kann auch durch Überweisung auf Landeszentralbankkonten verfügt werden (sogenannte Verrechnungsschecks). Von dieser Möglichkeit, Guthaben aus dem Postschecksystem abzuziehen, wird von Großkunden lebhaft Gebrauch gemacht.

2. Halbbargeldloser Verkehr (Zahlungen, Zahlungsanweisungen)

Von halbbargeldlosem Verkehr wird dann gesprochen, wenn entweder Bargeld auf einem Postamt zur Gutschrift auf einem Postscheckkonto eingezahlt wird (Zahlkartenverkehr) oder wenn ein Postscheckteilnehmer den Auftrag gibt, von seinem Konto einen bestimmten Betrag einem Empfänger in bar auszuzahlen (Scheck oder Zahlungsanweisung). Der halbbargeldlose Verkehr unterscheidet sich damit von dem Postanweisungsdienst, bei dem sowohl Einzahlung als auch Auszahlung in bar vor sich gehen.

Die Zahlkarten werden am Postschalter angenommen und an das zuständige Postscheckamt eingesandt. Dort werden sie geprüft und wie die Überweisungsaufträge gutgeschrieben. Die Zahlungsanweisungen, die ein Kontoinhaber erteilt, werden zunächst —

wie Überweisungsaufträge — lastgebucht und an das zuständige Postamt weitergeleitet. Die Geldzusteller zahlen dann die jeweilige Summe in bar in der Wohnung des Empfängers aus. Falls der Zustellversuch erfolglos bleibt, wird ein Benachrichtigungsschein ausgestellt, der bei der Abholung der Geldsumme auf dem Postamt vorzulegen ist. Dabei hat der Abholer seine Empfangsberechtigung nachzuweisen.

Barschecks werden auf den Postscheckämtern und in den Außenzahlstellen der Postscheckämter sofort eingelöst, nachdem durch Rückfrage festgestellt worden ist, ob der Scheck gedeckt ist.

3. Internationaler Verkehr

Mit den EWG-Ländern und neun anderen Staaten ist zur Zeit ein Überweisungsverkehr zwischen Postscheckkonten möglich. Mit rund einem Tausendstel aller Buchungen spielt dieser Verkehr jedoch keine nennenswerte Rolle (1,2 Millionen Überweisungen im Jahre 1964, davon ein Drittel nach und zwei Drittel aus dem Ausland). Ein Zahlkarten- und Zahlungsanweisungsverkehr mit dem Ausland ist einstweilen nicht möglich; er wird voraussichtlich erst Anfang 1966 aufgenommen werden, wenn der Weltpostvertrag von Wien mit seinen Nebenabkommen in Kraft tritt.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Leistungsmengen

Die Leistungsmengen im Postscheckdienst haben sich in den Jahren seit 1959, insgesamt gesehen, günstig entwickelt, wenn die Zuwachsraten auch gering waren, sich zum Teil abflachten und auf zwei Gebieten neuerdings sogar negative Werte annahmen (Zahlkarten und Zahlungsanweisungen).

Bemerkenswert ist insbesondere das Anwachsen des Durchschnittsguthabens auf den Postscheckkonten im Jahre 1964 um rund 7,7 Prozent (im Vorjahr: 7,1 Prozent) gegenüber dem vorangegangenen Vergleichszeitraum. Von der Höhe dieses Durchschnittsguthabens hängen maßgeblich die Gesamterlöse des Postscheckdienstes ab. Da die Zahl der Buchungen als Hauptkostenfaktor von 1963 auf 1964 nur um 1,7 Prozent (im Vorjahr: 0,8 Prozent) gestiegen ist, wobei die besonders hohe Kosten verursachenden Leistungen in halbbargeldlosen Verkehr 1964 sogar leicht zurückgingen, sind insoweit positive Einflüsse auf die Ertragslage im Postscheckdienst wirksam gewesen. Die Zahl der Buchungen je 1 000 DM jährliches Durchschnittsguthaben geht seit 1959 kontinuierlich zurück. Diese Kennziffer vermittelt eine gewisse Vorstellung darüber, wie sich die Veränderungen von Bestands- und Leistungszahlen im Postscheckdienst auf die Ertragskraft dieses Dienstzweigs ausgewirkt haben.

2. Personaleinsatz

Der Gesamtpersonalbestand im Postscheckdienst betrug im Rechnungsjahr 1964 nach der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Dienstzweige 34 634 Kräfte gegenüber 24 597 im Durchschnitt des Jahres 1959. Das entspricht einer Zunahme um rd. 41 v. H. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß sich seit 1959 infolge betrieblicher Umstellungen die Aufteilung des Personals auf die verschiedenen Dienstzweige geändert hat. Dem Postscheckdienst sind in den Jahren 1960 bis 1963 zusätzlich 2 805 Kräfte zugerechnet worden, die bis dahin überwiegend dem Post- und dem Fernsprechdienst angelastet worden waren. Es handelt sich dabei um Kräfte, die im Schalter- und Posthalterdienst zum Teil auch für den Postscheckdienst tätig sind, die in Geldsammelstellen arbeiten und die sich in Aus- und Fortbildung befinden. 1964 wurden dem Postscheckdienst weitere 3 965 Kräfte für das Zustellen von Zahlungsanweisungen zugerechnet, für die der Postscheckdienst z. B. 1963 mit rd. 61,5 Mio DM kalkulatorischem innerbetrieblichen Ausgleich an den Postdienst belastet wurde. Eliminiert man diesen rechnerischen Personalzugang, so hat der Personalbestand im Postscheckdienst von 1959 bis 1964 um 3 267 Kräfte = 13,3 v. H. zugenommen. Demgegenüber ist die Zahl der Buchungen von 1959 bis 1964 nur um 12,5 v. H. gewachsen. Der Vergleich des gesamten Personalzuwachses mit der Steigerung der Buchungszahlen

Entwicklung von Bestands- und Leistungszahlen im Postscheckdienst

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Zahl der Postscheckkonten in Mill. Stück (31. 12.)	1,886	1,980	2,060	2,154	2,223	2,277
Durchschnittsguthaben in Mill. DM	1 904,0	2 080,5	2 330,6	2 586,5	2 770,4	2 984,7
Durchschnittsguthaben je Konto in DM	1 038	1 075	1 151	1 233	1 263	1 324
Zahl der Buchungen (Mio St.)	1 022,5	1 065,4	1 091,3	1 112,0	1 130,6	1 150,3
davon: Überweisungen (Mio St.)	593,6	621,5	634,6	647,4	658,8	681,3
Zahlkarten (Mio St.)	334,6	344,3	350,5	357,6	354,6	352,0
Zahlungsanweisungen	86,6	92,0	98,8	109,7	109,8	109,6
Umlaufgeschwindigkeit $\frac{\text{Lastschriften}}{\text{Durchschnittsguthaben}}$	126	127	122	120	119	120
Zahl der Buchungen je 1000 DM Durchschnittsguthaben	537	512	468	434	408	379

ergibt allerdings kein zutreffendes Bild. In der Zeit von 1959 bis 1964 ist z. B. die Zahl der besonders personalkostenintensiven Zahlungsanweisungen überdurchschnittlich gestiegen, nämlich um 26,6 v. H. Die Produktivitätsentwicklung im Postscheckdienst läßt sich einigermaßen zutreffend erfassen, wenn man die Zahl der Buchungen in den Jahren 1959 und 1964 allein auf das Personal bezieht, das in den Postscheckämtern zur Konteneinrichtung, zur Kontenführung und im Rechnungsdienst eingesetzt war. Es handelt sich dabei im Jahresdurchschnitt 1959 um 11 251 Kräfte und 1964 um 12 554 Kräfte. Die Zahl der Buchungen je Arbeitskraft, die 1959 bei 90 881 gelegen hat, ist 1964 leicht auf 91 628 gestiegen, obwohl die Arbeitszeit verkürzt worden ist. Trotz Rationalisierungsmaßnahmen und trotz der Beschaffung zusätzlicher Maschinen ist die Arbeitsproduktivität, gemessen an der Zahl der Buchungen je Arbeitskraft, seit 1960 jedenfalls weit geringer gestiegen als die beträchtlichen Lohn- und Gehaltserhöhungen zwischen 1960 und 1964 um durchschnittlich 31 v. H. je Arbeitskraft. Hier liegt eine der Wurzeln für die rasche Verschlechterung der Ertragslage im Postscheckdienst. Auch das überproportionale Anwachsen der personalkostenintensiven Leistungen im Zahlungsanweisungsdienst erklärt zum Teil die ungünstige Ertragsentwicklung in diesem Dienstzweig. Höhere Zinseinnahmen und Personaleinsparung können sicherlich nur ein Anwachsen der Kostenunterdeckung aufhalten, sie aber nicht wesentlich senken oder beseitigen.

Von den 34 634 Kräften, die 1964 im Postscheckdienst eingesetzt waren, arbeiteten 15 337 Kräfte, das sind 44,3 v. H. in den 13 Postscheckämtern; 19 297 Kräfte (55,7 v. H.) waren überwiegend in Postämtern und Amtsstellen für Aufgaben des Postscheckdienstes eingesetzt (unter anderem 6 925 Kräfte für Ein- und Auszahlungen am Schalter und sonstige Dienste, 3 965 für die Zustellung von Zahlungsanweisungen sowie 4 811 Kräfte in Geldsammelstellen, Zustellkassen, Landpoststellen usw.). Es handelt sich bei den in Postämtern und anderen Dienststellen Beschäftigten durchweg um Kräfte, die nur teilweise für den Postscheckdienst, im übrigen für andere Dienstzweige tätig sind.

Der Schwerpunkt des Personalaufwands verschiebt sich ständig zugunsten des bargeldlosen Überweisungsverkehrs. Entsprechend steigt der relative Anteil des halbbargeldlosen Verkehrs am Gesamtpersonalaufwand des Postscheckdienstes stetig. Noch 1961 waren 52,7 v. H. aller im Postscheckdienst eingesetzten Kräfte in den Postscheckämtern tätig. Inzwischen hat das ausschließlich mit dem halbbargeldlosen Verkehr beschäftige Personal das Übergewicht erlangt. Dazu hat allerdings nicht unwesentlich die andersartige Zurechnung des Personals auf die Dienstzweige beigetragen (vgl. S. 52, wo der Kräftezugang 1960—1963 um 2 805 und 1964 um 3 965 Kräfte erläutert ist). Außerdem ist zu berücksichtigen, daß auch in den Postscheckämtern selbst ein erheblicher Teil des Personals für Gutschriften und Lastschriften des Zahlkarten- und Zahlungsanweisungsdienstes beschäftigt ist. Neuere Erhebungen haben ergeben, daß auf den halbbargeldlosen Verkehr fast 73 v. H. der Kräfte im Postscheckdienst entfallen.

3. Mechanisierung, Rationalisierung und Organisationsfragen

Zwei große Bereiche des Postscheckdienstes müssen unterschieden werden, wenn die Möglichkeiten einer Mechanisierung und Rationalisierung geprüft werden. Bei den rund 28 000 Dienststellen, die sich mit der Annahme von Zahlkarten und der Auszahlung von Zahlungsanweisungen beschäftigen, stoßen alle Versuche, den Betrieb zu mechanisieren, auf große Schwierigkeiten. Wird der gegenwärtige Leistungsumfang im Auszahlungsdienst voll aufrechterhalten (Auszahlung in der Wohnung des Empfängers), dann sind insoweit nennenswerte Kosteneinsparungen nicht zu erzielen. Bei der Annahme von Zahlkarten am Schalter werden heute bereits weitgehend Buchungsmaschinen mit Zählwerken eingesetzt, wo dies mit Rücksicht auf den Verkehrsumfang wirtschaftlich zweckmäßig ist. Für die Auszahlung gilt diese Feststellung nicht im gleichen Umfang. Die unvermeidliche starke Dezentralisierung von Arbeitsvorgängen in diesem Bereich des Postscheckdienstes setzt allen Mechanisierungs- und Rationalisierungsversuchen enge Grenzen.

Ganz anders liegen die Verhältnisse bei den Postscheckämtern selbst. Trotz des Einsatzes von über 7 000 Maschinen (vor allem Addier-, Buchungs- und Anschriftendruckmaschinen) ist die Abwicklung des Verkehrs in den Postscheckämtern einstweilen noch in hohem Maße arbeitsintensiv. Die Zentralisierung der Buchungsvorgänge an wenigen Schwerpunkten eröffnet jedoch zweifellos gute Möglichkeiten für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsmaschinen und damit für eine weitgehende Mechanisierung und Automatisierung. Zur Zeit werden drei verschiedene Verfahren praktisch erprobt. Wegen des hohen Anteils der Personalkosten an den Gesamtkosten, wegen der auch zukünftig zu erwartenden Erhöhung der Löhne und Gehälter und wegen der wachsenden Schwierigkeiten, den Personalbedarf zu decken, erscheint die energische Verwirklichung dieser Pläne geboten, auch wenn die hohen jährlichen Mietkosten für die elektronischen Anlagen gegenwärtig noch keine großen Kostensenkungen erwarten lassen. In der Zukunft darf mit einer gegenläufigen Preistendenz gerechnet werden: Die Lohn- und Gehaltskosten je Arbeitskraft werden mit Sicherheit weiter steigen; der noch in vollem Gang befindliche technische Fortschritt bei elektronischen Anlagen und der wachsende Wettbewerb unter den Anbietern lassen dagegen sinkende Preise erwarten, wobei unterstellt wird, daß sich die Deutsche Bundespost den Wettbewerb mehrerer Anbieter untereinander zunutze macht und sich nicht an einen einzigen Anbieter kettet.

Der Einsatz kostspieliger elektronischer Einrichtungen lohnt sich erst von einer bestimmten Mindestgröße eines Postscheckamtes an. Nur wenn die hohe Leistungskapazität der elektronischen Einrichtungen ausreichend genutzt wird, kann ein wirtschaftlicher Erfolg aus den geplanten Umstellungen erhofft werden. Die Zahl der Konten, die in den einzelnen derzeit bestehenden Postscheckämtern geführt werden, liegt zwischen rund 40 000 (Saarbrücken) und über 300 000 (Hamburg). Die optimale Betriebsgröße dürfte bei dem zur Zeit üblichen Arbeitsverfahren

nahe der gegenwärtigen Obergrenze zu suchen sein. Die Zentralisierung der Arbeitsvorgänge in wenigen großen Postscheckämtern erscheint auch unabhängig von der geplanten Teil-Automatisierung vorteilhaft, weil eine bessere Kapazitätsausnutzung sowohl in personeller Hinsicht als auch bei den Sachanlagen erwartet werden darf und weil die Zahl der Überweisungen B, die zwischen den Postscheckämtern ausgetauscht werden müssen und die zusätzliche Kosten verursachen, auf diese Weise wesentlich vermindert werden könnte. Die Kosten des Belegeaustausches zwischen den Postscheckämtern würden vor allem dann vermindert werden, wenn bei der Neuorganisation der Postscheckämter auf verkehrsgeographische Zusammenhänge Rücksicht genommen würde. Demgegenüber fallen die zusätzlichen Kosten infolge der längeren Wege zwischen den Ämtern und den Postscheckteilnehmern nicht ins Gewicht. Das Problem der optimalen Betriebsgröße wird sich erneut stellen, wenn zur elektronischen Datenverarbeitung übergegangen wird, und zwar im Sinne einer noch weitergehenden Zentralisierung der Buchungsvorgänge.

IV. Kosten und Erlöse

1. Postscheckgebühren und Zinsen

Der bargeldlose Überweisungsverkehr ist im Inland vollständig gebührenfrei. Überweisungsaufträge können bei Benutzung gelber Postscheckbriefumschläge portofrei an das Postscheckamt eingesandt werden. Es wird weder eine Kontoführungsgebühr noch eine Gebühr für die einzelne Buchung oder für die Zusendung der Kontoauszüge berechnet. Einzahlungen auf das eigene Konto sind ebenfalls kostenlos, wenn dafür besondere Zahlkartenhefte benutzt werden. Anderseits werden für Einlagen auf Postscheckkonten keine Zinsen bezahlt. Die Mindesteinlage beträgt fünf Mark. Eine Überziehung des Kontos ist nicht möglich.

Für Zahlkarten werden nach der Höhe des Betrages gestaffelte Gebühren erhoben. Diese Gebühren liegen durchweg unter denen für Postanweisungen. Eilzahlkarten und telegrafische Zahlkarten werden gegen besondere Zuschläge angenommen und befördert. Zahlungsanweisungen und Schecks kosten außer einer festen Gebühr von 30 Pfennig für je 10 Mark einen Pfennig. Auch hier werden Zuschläge für Eilschecks und telegrafische Zahlungsanweisungen erhoben. Die Gebühren für Zahlkarten, Zahlungsanweisungen und Schecks sind zuletzt am 1. März 1963 erhöht worden.

Auf Gebühreneinnahmen entfielen 1964 nur 41,6 v. H. aller dem Postscheckdienst zuzurechnenden Leistungen. Aus der Anlage der Mittel, die sich auf den Postscheckkonten ansammeln, zog der Postscheckdienst buchmäßige und kalkulatorische Zinsen, die 1964 rund 49 v. H. der Leistungen ausmachen. Für die Anlage der Postscheckguthaben gelten besondere Vorschriften. Die Verwendung der Mittel für zinstragende Anlagen (mit Ausnahme der Mindestreserven) wird von einem Ausschuß überwacht, der sich aus je einem Vertreter der Bundesministerien für das Post- und Fernmeldewesen, der Finanzen und für Wirtschaft sowie aus einem Vertreter der Deutschen Bundesbank zusammensetzt. Soweit die Mittel für Investitionszwecke der Deutschen Bundespost verwandt werden dürfen, erhält der Postscheckdienst kalkulatorisch Zinserträge gutgeschrieben. Zur Zeit wird dabei ein Zinssatz von 6,5 v. H. zugrunde gelegt.

2. Die Entwicklung der Leistungen und Kosten

Der Postscheckdienst gehört zu den Dienstzweigen, deren Ertragslage sich in den letzten Jahren ungünstig entwickelt hat. Deshalb erscheint eine eingehende Betrachtung dieses Bereichs notwendig. Trotz der Gebührenerhöhung vom 1. März 1963 wurden im Jahre 1964 nur 72,8 v. H. aller Kosten des Postscheckdienstes durch Leistungen gedeckt. Die absolute Kostenunterdeckung hatte sich von 1959 bis 1962 etwa verdoppelt (89,5 und 176,7 Mio DM); 1963 war der Fehlbetrag infolge der Gebührenerhöhung auf 169,1 Mio DM gesunken, 1964 weiter auf 149,4 Mio DM. Diese Verbesserung des Dienstzweigergebnisses um 19,7 Mio DM ist einerseits darauf zurückzuführen, daß der Postscheckdienst erstmals eine Reihe von Inkasso- und Zahlungsgeschäften, die er für andere Dienstzweige ausführt, kalkulatorisch mit rd. 11 Mio DM vergütet bekam. Anderseits stieg die Kräftezahl 1964 gegenüber 1963 nur um 0,5 v. H., die persönlichen Kosten insbesondere wegen der Gehalts- und Lohnerhöhungen um 3,6 v. H., während die Leistungen — hauptsächlich Zinserträge — ohne die vorgenannten 11 Mio DM sich um 7,2 v. H. erhöhten.

Leistungen und Kosten im Postscheckdienst in Mio DM

	1959	1962	1963	1964
Leistungen insgesamt	218,8	265,4	336,4	371,5
davon: Gebühreneinnahmen	97,4	108,6	149,2	157,7
Zinserträge	105,6	143,2	164,0	177,8
sonstige Leistungen	15,8	13,6	23,2	36,0
Kosten insgesamt	308,3	442,1	505,5	520,8
davon: persönliche Kosten	187,2	319,9	359,9	372,8
sächliche Kosten	95,3	87,7	105,6	107,0
andere Kosten	11,4	16,8	18,5	18,9
gesetzlich bedingte Kosten	14,4	17,7	21,5	22,0
Kostenunterdeckung	89,5	176,7	169,1	149,4

In den oben wiedergegebenen Zahlen aus der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost sind bereits die kalkulatorisch verrechneten Leistungen berücksichtigt, die dem Postscheckdienst gutzuschreiben sind (insbesondere Verzinsung des aus Postscheckmitteln stammenden Kapitals) oder die ihm anzulasten sind (vor allem Kosten der Beförderung von Postscheckbriefen, Kontoauszugsbriefen, Zahlkarten und Zahlungsanweisungen). Der Anteil der persönlichen Kosten an den Gesamtkosten entsprach 1964 mit 71,6 v. H. fast genau dem vergleichbaren Prozentsatz für den „Postdienst" (72,1 v. H.). Dabei ist zu berücksichtigen, daß beim Postscheckdienst in den „sächlichen" Kosten der Betriebsführung ein Betrag von 63,2 Mio DM enthalten ist, der 1964 vor allem für Leistungen des Postdienstes kalkulatorisch erstattet wird. Etwa 70 v. H. dieses Betrages (= rund 44 Mio DM) entfallen auf persönliche Kosten. Danach ergibt sich im Post-

scheckdienst ein Personalkostenanteil an den Gesamtkosten von rund 80 v. H. Der Postscheckdienst gehört damit zu den personalkostenintensivsten Dienstzweigen der Post. Bei zukünftigen Lohn- und Gehaltssteigerungen und einem Anwachsen der übrigen Kosten wird es immer schwerer werden, ein Ansteigen der Kostenunterdeckung zu verhindern.

3. Die Quellen der Kostenunterdeckung

Der Fehlbetrag von rund 149 Millionen DM im Jahre 1964 verteilt sich nicht gleichmäßig auf alle Teilbereiche des Postscheckdienstes. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß allein von den persönlichen Kosten rund 70 v. H. auf den halbbargeldlosen Verkehr (Zahlkarten und Zahlungsanweisungen) entfallen. Jede Lohnerhöhung läßt den Personalkostenanteil des halbbargeldlosen Verkehrs an den gesamten Personalkosten weiter steigen, sofern sich nicht wesentliche Änderungen in der Zusammensetzung der Leistungen dieses Dienstzweiges ergeben. Auch ein erheblicher Teil der in den sächlichen Kosten enthaltenen Betriebsführungskosten entfällt auf den halbbargeldlosen Verkehr. Diesen hohen Kosten für den Zahlkarten- und Zahlungsanweisungsverkehr stehen nur verhältnismäßig geringe Erlöse gegenüber (Einnahmen aus Zahlkartengebühren 1964: 95,4 Millionen DM; Einnahmen aus Zahlungsanweisungsgebühren 1964: 48,5 Millionen DM). Die Gebührenerhöhung vom 1. März 1963 hat im wesentlichen nur die weitere Verschlechterung der Ertragslage aufgehalten. Mit allem Nachdruck muß darauf verwiesen werden, daß der halbbargeldlose Verkehr zur Zeit die entscheidende Quelle der hohen Fehlbeträge im Postscheckdienst ist.

Diese erhebliche Kostenunterdeckung ist unter anderem aus folgendem Grund unbefriedigend. Bei dem kalkulatorischen Ausgleich zwischen den einzelnen Dienstzweigen werden jeweils die Selbstkosten gutgeschrieben und belastet, jedoch nicht mehr als die für die betreffende Leistung geltenden Gebührensätze (sofern die Kosten für eine Leistung höher liegen als die Gebühr). Das bedeutet, daß zum Beispiel dem Fernsprechdienst bei dem kalkulatorischen Ausgleich für die Bearbeitung der Fernmeldegebührenkontokarten (= Zahlkarten) nur rund die Hälfte der tatsächlich entstehenden Kosten berechnet werden, so daß die Ertragslage des Postscheckdienstes zu ungünstig, die Ertragslage des Fernsprechdienstes zu günstig erscheint. Da der Postscheckdienst seinerseits nicht im gleichen Ausmaß Nutznießer viel zu niedriger kalkulatorischer Leistungsansätze ist, ergibt sich kein entsprechender Ausgleich auf anderen Gebieten.

V. Weitere Entwicklung

Trotz der hohen Kostenunterdeckung im Postscheckdienst im Jahre 1964 ist der Teilbereich Überweisungsdienst alles andere als ein kranker Dienst, wenn man ihn mit den konkurrierenden Diensten der Kreditinstitute vergleicht. Schon bisher hat die Zentralisierung der Buchungsvorgänge zu einer beträchtlichen Kostenüberlegenheit des Postscheckdienstes geführt. Dieser Vorsprung dürfte sich wegen der günstigen Voraussetzungen für die Automatisierung zumindest nicht verringern, so daß die Entwicklungsaussichten des bargeldlosen Postscheckverkehrs uneingeschränkt als gut bezeichnet werden können.

Der stark dezentralisierte halbbargeldlose Verkehr weist heute nur noch vergleichsweise geringe Rationalisierungs- und Mechanisierungsmöglichkeiten auf. Lohn- und Gehaltserhöhungen schlagen in diesem Bereich wegen des beinahe 80prozentigen Anteils der persönlichen Kosten an den Gesamtkosten erheblich zu Buch. Eine ausgeglichene Rechnung läßt sich in diesem bereits heute stark defizitären Teildienstzweig nur erreichen, wenn Lohnerhöhungen zum Anlaß für entsprechende Preissteigerungen genommen werden oder wenn der Leistungsumfang eingeschränkt wird.

VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen

Nicht in allen Ländern gibt es Postscheckdienste. Großbritannien, mehrere Ostblockstaaten und die nord- und südamerikanischen Länder kennen einen derartigen Dienst z. B. nicht. In Großbritannien ist allerdings im Sommer 1965 mit den Vorbereitungen für die Einrichtung eines Postscheckdienstes begonnen worden. Dagegen haben alle EWG-Länder einen zum Teil sehr gut ausgebauten Postscheckdienst. Während in der Bundesrepublik im Jahre 1963 ein Postscheckkonto auf 26 Einwohner entfiel, lauteten die Vergleichszahlen für Frankreich 9, für Belgien und Luxemburg je 10, für die Niederlande 14 und für Italien 124. Die Verbreitung des Postscheckdienstes ist also bis auf Italien ungleich stärker als in der Bundesrepublik. In der Zahl der Buchungen je Konto liegt die Bundesrepublik innerhalb der EWG mit 517 allerdings weit an der Spitze, jedoch erheblich hinter der Schweiz mit 1026 Buchungen je Konto und Jahr sowie Österreich (1832 Buchungen), dem Land mit dem ältesten Postscheckdienst.

Für die Rentabilität des Postscheckdienstes ist die Höhe des Durchschnittsguthabens je Konto eine weitere wichtige Kennzahl. In allen EWG-Ländern lag das Durchschnittsguthaben 1963 mindestens doppelt so hoch (Niederlande und Luxemburg) oder sogar mehr als dreimal so hoch (Belgien und Frankreich) wie in der Bundesrepublik. Italien wies sogar ein zehnmal so hohes Durchschnittsguthaben je Konto auf. Unter diesen Umständen sahen die Rentabilitätsverhältnisse im Postscheckdienst der anderen EWG-Länder von vornherein wesentlich anders aus als in dem der Bundesrepublik. Offensichtlich sind die meisten großen Postscheckkunden in der Bundesrepublik wesentlich zinsbewußter als in den anderen EWG-Ländern. Postscheckguthaben werden in der Bundesrepublik anscheinend so weit wie möglich abgezogen und auf zinsbringenden Konten von Geschäftsbanken angelegt. Die relativ niedrigen Gebühren für Verrechnungsschecks (1 Pfennig je 100 DM) erleichtern die sofortige Übertragung von Guthaben auf Konten außerhalb des Postscheckssystems. Bemerkenswert ist, daß in den Niederlanden die Umstellung des Postscheckdienstes auf elektronische Datenverarbeitungsanlagen 1965 bereits abgeschlossen worden ist.

Eine betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung, die sich mit der in der Bundesrepublik vergleichen ließe, gibt es bedauerlicherweise für den Postscheckdienst anderer Länder nicht. Die unterschiedliche Struktur der Dienste, insbesondere der unterschiedliche Anteil der kostspieligen Leistungen im halbbargeldlosen Dienst am gesamten Verkehrsvolumen, würde einen solchen Vergleich auch nur unter großen Vorbehalten zulassen. Für Frankreich liegt zwar eine Analyse des Postscheckdienstes und seiner Rentabilität vor (vergleiche Gutachten und Berichte des Wirtschafts- und Sozialrats, Journal Officiel, Nr. 20, vom 8. Dezember 1963). Für das Haushaltsjahr 1963 wird in diesem Bericht ein Defizit des Postscheckdienstes von 280 Millionen Franken genannt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwieweit ein kalkulatorischer Ausgleich zwischen den verschiedenen Dienstzweigen in der Betriebsbuchhaltung der französischen Postverwaltung vorgenommen worden ist. Der Verlust im französischen Postscheckdienst würde sich in einen Gewinn verwandeln, wenn an Stelle der 1,5prozentigen Verzinsung, die die französische Post für die Ablieferung der Postscheckmittel vom Schatzamt erhält, ein marktgerechter Zinssatz für den langfristig verfügbaren „Bodensatz" an Postscheckguthaben festgesetzt würde. Die französische Postverwaltung ihrerseits muß der Depositenkasse für Anleihen einen Zinssatz von 4,75 Prozent bezahlen und hat nicht die Möglichkeit, einen Teil der Postscheckguthaben direkt für Investitionen im eigenen Betrieb zu verwenden.

Wegen der unterschiedlichen Verkehrsstruktur, wegen des Fehlens exakter Rentabilitätsberechnungen, wegen der unterschiedlichen Kalkulationsmethoden, wegen der verschiedenartigen rechtlichen Struktur des Postscheckdienstes sowie wegen der unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnisse auf den nationalen Zahlungsverkehrsmärkten können die Postscheckgebühren verschiedener Länder nur mit großen Vorbehalten verglichen werden. Deshalb werden im folgenden lediglich globale Angaben über die Postscheckgebühren der anderen EWG-Länder sowie Österreichs und der Schweiz gemacht.

Gebühren für Überweisungen werden in keinem Land erhoben. Lediglich die Schweiz und Frankreich kennen Gebühren für Kontoauszüge, gestaffelt nach der Häufigkeit der Zustellung je Woche. Verzinst werden die Postscheckguthaben nicht.

Bei den Zahlkartengebühren liegt die Bundesrepublik heute bereits fast durchweg an der Spitze der Vergleichsländer. In vielen Ländern gilt eine feste Gebühr für Zahlkarten, unabhängig von der Höhe des Betrags (in Österreich gebührenfrei). Für Zahlungsanweisungen werden in allen Vergleichsländern höhere Gebühren erhoben als für Zahlkarten, wobei die französischen Gebührensätze — mit Ausnahme der selten vorkommenden Stufen über 2 000 DM — durchweg über den deutschen Gebühren liegen. Einige Länder haben unterschiedliche Gebühren für Auszahlungen an den Kontoinhaber und für Auszahlungen an Dritte. In der Schweiz zahlt jedes Postamt Postscheckguthaben gegen eine gestaffelte Gebühr zuzüglich der Telefongebühr aus. Im Gegensatz zur Deutschen Bundespost, die gleich hohe Gebühren bei der Abholung auf dem Postscheckamt (oder auf Außenzahlstellen der Postscheckämter) sowie bei der Hauszustellung verlangt, gelten für die Hauszustellung in einigen Ländern höhere Gebühren im Vergleich zu den auf den Scheckämtern ausgezahlten Schecks. Die überaus niedrigen Tarife für Zahlkarten und Zahlungsanweisungen in einigen Ländern weisen darauf hin, daß die Preispolitik nicht auf Kostendeckung im Postscheckdienst abzielt (sofern die Kosten überhaupt bekannt sind), sondern offensichtlich von Wettbewerbsüberlegungen stark beeinflußt ist.

VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweigs

1. Das Kostendeckungsprinzip im Postscheckdienst

Der Postscheckdienst unterscheidet sich von den meisten anderen Dienstzweigen der Post dadurch, daß die Deutsche Bundespost auf den Zahlungsverkehrsmärkten einem starken Wettbewerb von Kreditinstituten ausgesetzt ist und nur über einen relativ bescheidenen Marktanteil verfügt (am 31. 12. 1964 rund 6 Prozent aller Sichteinlagen von Nichtbanken bei allen Bankengruppen, einschließlich Postscheckdienst). Der Postscheckdienst umfaßt nur einen kleinen Ausschnitt aus dem Arbeitsgebiet eines Kreditinstituts. Zum Beispiel ist der Deutschen Bundespost das finanziell interessante Kredit- und Wertpapiergeschäft verschlossen. Kontoüberziehungen sind unmöglich. Andererseits bietet die Post Zahlungsverkehrsleistungen an, die die Kreditinstitute nicht kennen und die noch dazu außerordentlich unrentabel sind (Zahlungsanweisungen). Auf den Gebieten des Zahlungsverkehrs, auf denen die Post ohne Konkurrenz ist, streicht sie also nicht etwa hohe Gewinne ein, die zur Subventionierung anderer im Wettbewerb angebotener Dienste benutzt werden könnten. Das Spareinlagengeschäft, das gleichfalls Überschüsse abzuwerfen pflegt, ist bei der Bundespost organisatorisch und in der Ergebnisrechnung vom Überweisungsdienst getrennt, während diese Dienste bei den Kreditinstituten eine Einheit bilden.

Der reine Überweisungsdienst ist unbestritten in allen Instituten ein Zuschußgeschäft. Berechnungen haben ergeben, daß die Kosten einer Überweisung (Lastschrift und Gutschrift) sowohl in Frankreich als auch in der Bundesrepublik bei den Kreditinstituten meist wesentlich (manchmal sogar um ein Mehrfaches) höher sind als beim Postscheckdienst. Das läßt sich vor allem darauf zurückführen, daß die Zentralisierung der Buchungsvorgänge bei der Post einen rationelleren Einsatz von Arbeitskräften und technischen Hilfsmitteln erlaubt. Da die Kosten im reinen Überweisungsdienst der Post in etwa durch die Erlöse (Zinseinnahmen) gedeckt werden und da die konkurrierenden Kreditinstitute häufig noch mit wesentlich höheren durchschnittlichen Stückkosten arbeiten als die Post, erscheint es der Kommission weder aus betriebswirtschaftlichen noch aus volkswirtschaftlichen Erwägungen gerechtfertigt, der Bundespost eine Einschränkung dieses Dienstzweiges oder gar dessen allmähliche „Austrocknung" zu empfehlen.

Trotz der höheren Kosten je Buchung verzichten viele Kreditinstitute im Wettbewerb um die Einlagen der Kunden darauf, guten Kunden mit

hohem durchschnittlichem Kontostand irgendwelche Gebühren oder Spesen zu berechnen. Im Gegensatz zur Bundespost werden auch Überweisungsformulare und Scheckbücher häufig kostenlos den Kunden zur Verfügung gestellt. Ein Angebot der Deutschen Bundespost, ihrerseits Überweisungsgebühren einzuführen, wenn sich die Kreditinstitute generell zum gleichen Schritt entschließen, ist vor einigen Jahren nicht angenommen worden.

Aus diesen Bemerkungen lassen sich folgende Schlußfolgerungen ableiten:

a) Bei der engen sachlichen Verflechtung von Spareinlagen und Sichteinlagengeschäft ist es willkürlich und nicht gerechtfertigt, vom Postscheckdienst isoliert volle Kostendeckung zu verlangen. Bei den Konkurrenten des Postscheckdienstes wird durchweg mit Mischkalkulationen gearbeitet. Die Marktdaten sind durch dieses Verhalten eindeutig bestimmt. Die Deutsche Bundespost wird sich insoweit nach den Verhaltensweisen ihrer Konkurrenten richten müssen. Deshalb empfiehlt es sich, Postscheck- und Postsparkassendienst bei preispolitischen Entscheidungen als eine Einheit zu betrachten.

b) Auch wenn Postscheck- und Postsparkassendienst zusammengefaßt werden, bleibt eine beträchtliche Kostenunterdeckung von rund 117 Millionen DM im Jahre 1964 bestehen. Dieses Defizit sollte, so weit wie möglich, durch Kostensenkung und Erlösverbesserung beseitigt werden.

c) Im Abschnitt IV. unter 3 (S. 55) war darauf hingewiesen worden, daß der halbbargeldlose Verkehr die entscheidende Ursache der Kostenunterdeckung im Postscheckdienst ist. Es wäre gesamtwirtschaftlich nachteilig, wenn diese Fehlbeträge durch Belastung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs gedeckt würden. Die Belastung des Überweisungsdienstes mit Gebühren würde ohne Zweifel Verkehrsverlagerungen zu denjenigen Kreditinstituten auslösen, die für diese Leistungen kein Entgelt verlangen. Da die Produktion von Leistungen im Überweisungsverkehr bei der Bundespost auf längere Sicht niedrigere Grenzkosten verursachen dürfte als bei den Kreditinstituten, würde der volkswirtschaftliche Gesamtaufwand für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs steigen. Ein Ausgleich für den Fehlbetrag im (kombinierten) Postscheck- und Postsparkassendienst sollte deswegen vor allem im halbbargeldlosen Verkehr gesucht werden.

2. Vorschläge

a) Wegen der rasch steigenden Personalkosten sollten in dem zur Zeit noch besonders personalkostenintensiven Postscheckdienst die bereits eingeleiteten Mechanisierungs- und Automatisierungsmaßnahmen beschleunigt weitergeführt werden. Der Investitionsaufwand hierfür wird vergleichsweise gering sein, weil die vorgesehenen elektronischen Anlagen im allgemeinen gemietet werden. Der Geldannahme- und Auszahlungsdienst sollte durch verstärkten Einsatz von Buchungsmaschinen in allen größeren Postämtern beschleunigt und verbilligt werden.

b) Die Zahl der Postscheckämter muß, wie in Abschnitt III, 3 dargelegt worden ist, als zu groß angesehen werden. Die Kommission empfiehlt, geplante Investitionen sofort daraufhin zu überprüfen, ob davon Postscheckämter betroffen sind, die im Verlauf des erforderlichen Prozesses von Zusammenlegungen aufgelöst werden müssen. Wenn die Verschmelzungsvorgänge auch nicht kurzfristig zu erheblichen Einsparungen führen werden, so kann doch auf längere Sicht mit einer nennenswerten Kostensenkung gerechnet werden. Große Postscheckämter sind geradezu eine Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg der geplanten Automatisierung. Die Kommission regt eine eingehende Prüfung der Frage an, ob ein einziges vollautomatisiertes Postscheckamt für die ganze Bundesrepublik die wirtschaftlichste Lösung darstellt.

c) Das Beispiel ausländischer Postverwaltungen, insbesondere Frankreichs, zeigt, daß in der Mengenkonjunktur eine bedeutende Chance für den Postscheckverkehr liegt. Mit wachsendem Durchschnittsguthaben und entsprechend steigenden Zinserlösen kann der Postscheckverkehr aus der Verlustzone herausgelangen. Bei dem harten Wettbewerb um Sichteinlagen auf dem westdeutschen Markt ist der Marktanteil des Postscheckdienstes von etwa 7 Prozent zu Ende des Jahres 1961 auf rund 6 Prozent am Ende des Jahres 1964 gesunken — trotz der weitgehenden Gebührenfreiheit. Wenn die Bundespost zukünftig ihren Marktanteil an den steigenden Sichteinlagen behaupten könnte, so würde allein dadurch ein beträchtlicher Teil der Kostensteigerungen aufgefangen werden können. Die Bundespost sollte deswegen in stärkerem Maße als bisher versuchen, die spezifischen Vorteile, die der Postscheckdienst bietet, auszubauen und allgemein bewußt zu machen (z. B. Schnelligkeit von Gutschriften; Ausbau des Auszahlungsdienstes für Barschecks und Einbeziehung zentraler Postämter in diesen Dienst) sowie Nachteile des Postscheckdienstes zu beseitigen (z. B. Vereinfachung der Postscheckformulare).

d) Der Kapitalzins ist in den letzten Monaten wesentlich gestiegen. Dieser Sachlage sollte durch entsprechende Korrektur der kalkulatorischen Zinssätze Rechnung getragen werden. Der bisher zugrunde gelegte Satz von 6,5 Prozent läuft bei den gegenwärtigen Kapitalmarktverhältnissen auf eine Subventionierung der kapitalkostenintensiven Dienstzweige, insbesondere des Fernsprechdienstes, zu Lasten des Postscheck- und des Postsparkassendienstes hinaus.

e) Sofern sich aus der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung unzweideutig die Kosten bestimmter Leistungen ergeben, sollte die bisherige Praxis überprüft werden, beim kalkulatorischen Ausgleich zwischen den Dienstzweigen höchstens die Gebührensätze in Rechnung zu stellen. Die stark defizitären Dienstzweige werden dadurch insofern benachteiligt, als ihnen viel zu niedrige Erlöse gutgeschrieben werden. Für den Postscheckdienst sind die daraus entstehenden Nachteile besonders spürbar; seine Ertragslage wird

zugunsten der Dienstzweige mit Kostenüberdeckung, vor allem zugunsten des Fernsprechdienstes, verfälscht.

f) Der halbbargeldlose Verkehr weist eine außerordentlich hohe Personalkostenintensität auf. Da der Substitution von Arbeit durch den Produktionsfaktor Kapital in diesem Bereich enge Grenzen gesetzt sind, besteht nur die Möglichkeit, diese Dienste entsprechend den steigenden Lohn- und Gehaltskosten ständig zu verteuern oder den bisherigen Leistungsumfang zu vermindern und dadurch Kosten einzusparen. Das gilt besonders für den stark defizitären Zahlungsanweisungsdienst. Dabei müssen Leistungen und Gebühren im gesamten Zahlungsverkehr der Bundespost, also einschließlich des Postanweisungsverkehrs, sorgfältig aufeinander abgestimmt werden.

Die Zustellung von Zahlungsanweisungen ins Haus ist schon bei dem gegenwärtigen Mangel an Arbeitskräften eine überaus kostspielige Leistung. Entsprechend den Vorschlägen für den Postanweisungsdienst und entsprechend den Verhältnissen bei vielen ausländischen Postverwaltungen sollte deshalb geprüft werden, ob die Geldzustellung ins Haus grundsätzlich durch die Auszahlung am Postschalter ersetzt werden kann. In zahlreichen Fällen, in denen der Geldzusteller den Empfänger nicht zu Hause antrifft, ist ohnehin heute schon die Auszahlung am Schalter notwendig und üblich. Von denjenigen, die weiterhin auf der Hauszustellung bestehen, wäre dann eine kostendeckende Gebühr zu verlangen. Als Übergangslösung sollte bei Hauszustellung an ein zusätzliches Zustellentgelt von zunächst 30 Pfennig je Zahlungsanweisung gedacht werden. Damit würden zwar die entstehenden Kosten noch nicht voll gedeckt. Es erscheint jedoch unmöglich, in einem Schritt durch Gebührenerhöhungen den hohen Fehlbetrag im halbbargeldlosen Verkehr zu beseitigen. Auf längere Sicht hält die Kommission es für notwendig, auf die Hauszustellung vollständig zu verzichten, auf jeden Fall aber für kostendeckende Gebühren zu sorgen.

g) Die Postscheckteilnehmer, die in der Nähe von Postscheckämtern oder von Außenzahlstellen wohnen, haben bereits heute die Möglichkeit, sich Geld ins Haus bringen zu lassen oder es selbst im Postscheckamt oder in der Außenzahlstelle abzuholen. Zur Zeit müssen dafür gleich hohe Gebühren bezahlt werden, obwohl sich die Dienstleistungen der Post wesentlich unterscheiden. Es erscheint empfehlenswert, dem Beispiel ausländischer Postverwaltungen folgend (z. B. Dänemark, Österreich und Schweiz) für die Abholung auf den in Frage kommenden Ämtern niedrigere Gebühren zu verlangen als bei Hauszustellung. Für die Abholung könnte an den gegenwärtigen Gebühren festgehalten werden. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob nicht wie in der Schweiz die Auszahlung von Postscheckguthaben in größeren Postämtern zugelassen werden kann (gegen Erstattung der Unkosten für die telefonische Rückfrage beim Postscheckamt). Mit der rascheren Verfügungsmöglichkeit über Postscheckguthaben würde vermutlich die Anziehungskraft dieses Dienstes auch abseits der Orte mit Scheckämtern oder Außenzahlstellen zunehmen.

h) Als Sofortmaßnahme werden folgende Gebührenerhöhungen empfohlen:

- Erhöhung der festen Zahlungsanweisungsgebühr von 30 auf 60 Pfennig (Einbeziehung eines Zustellentgelts von 30 Pfennig); keine Erhöhung der festen Gebühr für Barschecks, die auf Postscheckämtern und Außenzahlstellen eingelöst werden. Bei den Barschecks ist eine Gebührenerhöhung aus Kostengründen nicht geboten. Überdies ist hier die Konkurrenzbeziehung zu den Kreditinstituten besonders intensiv, weil die Leistungen einander nahezu gleich sind (Abholung am Bank- oder Postschalter). Die Kreditinstitute verlangen keine speziellen Auszahlungsgebühren. Deshalb dürfte sich die Erhöhung der Gebühren für Barschecks nicht empfehlen.
- Erhöhung der Zahlkartengebühren in allen Stufen um jeweils 10 Pfennig; wegen der absolut und relativ stärkeren Gebührenerhöhungen für den besonders hohe Kosten verursachenden Postanweisungsverkehr könnte der Anreiz, sich des halbbargeldlosen Dienstes zu bedienen, noch vergrößert werden, was eine verminderte Inanspruchnahme des besonders defizitären Postanweisungsdienstes erhoffen läßt.
- Erhöhung der Gebühren für Verrechnungsschecks von 1 Pfennig auf 3 Pfennig je 100 DM, damit das Abziehen von Postscheckguthaben auf zinsbringende Girokonten bei Kreditinstituten weniger reizvoll wird. 1964 wurden aus dem Postschecksystem mit Verrechnungsschecks über 52 Milliarden DM bei einem jährlichen Durchschnittsguthaben von knapp 3,0 Milliarden DM abgezogen. Die zusätzliche Belastung der Postscheckteilnehmer würde sich demnach bei etwa gleichbleibendem Verkehrsumfang auf rund 10 Millionen DM belaufen.
- Erhöhung der Gebühren für Daueraufträge und für deckungslose Aufträge um je 10 Pfennig.

Alle diese Gebührenerhöhungen würden rund 60 v. H. des für 1964 ausgewiesenen Fehlbetrages im Postscheck- und Postsparkassendienst von rd. 117 Mio DM decken, wenn man das Verkehrsaufkommen von 1964 zugrunde legt.

i) Mit steigenden Lohn- und Gehaltskosten je Arbeitskraft wird auch der eigentliche Überweisungsdienst zum Defizit des Postscheckdienstes beitragen. Die kostensenkenden Automatisierungsmaßnahmen werden sich erst in einigen Jahren fühlbar auf die Ertragslage auswirken und während des Versuchsstadiums und der Übergangszeit das finanzielle Ergebnis sogar ungünstig beeinflussen. Aber auch auf längere Sicht wäre es schon ein Erfolg, wenn die jährlichen Lohn- und Gehaltserhöhungen nach erfolgreicher Umstellung auf elektronische Anlagen in vollem Umfang neutralisiert würden.

Auch im Überweisungsdienst erscheint der Kommission deswegen eine gewisse zusätzliche Belastung der Postscheckteilnehmer geboten und zumutbar. Es wird empfohlen, die von den Postscheckteilnehmern benutzten gelben Postscheck-Briefumschläge nach einer gewissen Übergangszeit wieder gebührenpflichtig zu machen. Zu denken wäre an eine Gebühr von 10 Pfennig, weil keine Zustellkosten entstehen. Kalkulatorisch werden dem Postscheckdienst aus diesem Grund derzeit 10,9 Pfennig für die Beförderung der gelben Postscheckbriefe im Fernverkehr angelastet. Auch wenn die Zahl der aufgelieferten Sendungen zurückgehen sollte, so würde bei weit über 50 Millionen Postscheckbriefen (1964 rund 82 Millionen) das Gesetz der großen Zahlen noch wirksam sein und für eine ausreichende zeitliche Verteilung des Eingangs von Überweisungsaufträgen bei den Postscheckämtern sorgen. Auch soweit es zu einem Rückgang der Zahl von aufgelieferten Postscheckbriefen käme, würde der Postscheckdienst dadurch von kalkulatorischen, dem Postdienst zu erstattenden Kosten entlastet. Die höheren Einnahmen (sinkende Kosten), die mit dieser Maßnahme verbunden sind, dürften im wesentlichen ausreichen, zusammen mit den anderen Vorschlägen der Kommission in der überschaubaren Zukunft eine Kostendeckung im Überweisungsdienst zu sichern. Der Vorwurf, die Bundespost subventioniere den Überweisungsdienst mit Überschüssen aus den Monopolbereichen und verzerre damit den Wettbewerb mit den Kreditinstituten, trifft insoweit nicht zu.

j) Die Kommission hat sich nicht dazu entschließen können, eine Gebühr für Kontoauszüge und Kontoauszugsbriefe oder Kontoführungsspesen vorzuschlagen. Dafür sind in erster Linie die unter VII, 1 c) angestellten Erwägungen ausschlaggebend. Es käme zu einer gesamtwirtschaftlich nachteiligen Umlenkung der Nachfrage, wenn das Defizit im halbbargeldlosen Verkehr durch Belastung des Überweisungsdienstes gedeckt würde. Auch dem Vorschlag, eine Gebühr von etwa 10 Pfennig je Buchung mit einer Verzinsung der Postscheckguthaben in Höhe von $^3/_8$ Prozent (dem derzeit bei den Kreditinstituten üblichen Zinssatz für Sichteinlagen) zu verbinden, hat sich die Kommission nicht angeschlossen. Die Berechnung der Habenzinsen würde bei dem gegenwärtigen Buchungssystem und Arbeitsablauf einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand und eine entsprechende Kostensteigerung verursachen. Nach einer Automatisierung des Postscheckdienstes wäre allerdings die Habenzinsberechnung ohne nennenswerte Mehrkosten möglich. Es sollte erwogen werden, ob allen Kunden, deren jährliche Durchschnittseinlage einen bestimmten, relativ hoch festzusetzenden Betrag überschreiten, der übliche Sichteinlagenzins bezahlt werden sollte. Damit würde sowohl eine Annäherung an die Kosten als auch an die Wettbewerbsverhältnisse erreicht. Freilich würde die Einführung einer solchen Neuerung die Änderung gesetzlicher Vorschriften voraussetzen. Die gesonderte Verbuchung der Überweisungsgebühr bei über 1,1 Milliarden Buchungen jährlich würde ebenfalls einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand verursachen, und zwar sowohl bei den Postscheckämtern als auch bei den Kunden der Post. Unter diesen Umständen würde voraussichtlich nur ein kleiner Teil der zusätzlich zu erwartenden Einnahmen die Ertragslage des Postscheckdienstes verbessern. Dabei sind etwaige Verkehrsabwanderungen und die negativen Wirkungen eines sinkenden jährlichen Durchschnittsguthabens auf die Zinseinnahmen noch nicht berücksichtigt.

k) Die Kommission hat sich eingehend mit den Methoden der Geldanlage beschäftigt. Sie ist zu dem Ergebnis gelangt, daß unter den gegenwärtig geltenden Anlagevorschriften keine Verbesserungen vorgeschlagen werden können. Dagegen regt die Kommission an, die Frage der Mindestreservepflicht und die Grundsätze für die Anlegung der Postscheckguthaben zu überprüfen. Formal wäre die Freistellung von der Mindestreservepflicht damit zu begründen, daß im Bundesbankgesetz eine solche Pflicht nur für „Kreditinstitute" statuiert wird und daß das Postscheck-system nicht zu den Kreditinstituten zu rechnen ist. Freilich hat es die Bundespost hingenommen, daß sie bisher wie die Kreditinstitute der Reserveklasse 1 behandelt wird und mit den jeweils höchsten Reservesätzen für Sichtverbindlichkeiten belegt wurde. Materiell unterscheidet sich das Postschecksystem von den Kreditinstituten unter anderem dadurch, daß kurzfristige Gelder ganz überwiegend nur an die öffentliche Hand ausgeliehen werden und daß sich ein Teil dieser Mittel auf Konten der Bundesbank niederschlägt und damit dem Kreislauf entzogen wird. Auch dem Erwerb von Mobilisierungstiteln kommt beim Postschecksystem besonders große Bedeutung zu; es handelt sich hierbei um Gelder, die faktisch bei der Bundesbank stillgelegt sind und die insoweit schon als Bremse für die Kreditgewährung wirken. Die Kommission regt an, im Hinblick auf die besonderen Anlagevorschriften für Postscheckguthaben gewisse Erleichterungen — keine vollständige Befreiung — von der Verpflichtung, Mindestreserven bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten, ins Auge zu fassen. Wegen der speziellen Anlagevorschriften für den Postscheckdienst, durch die die Ertragsmöglichkeiten stark eingeengt werden, wäre damit keine Benachteiligung der Kreditinstitute verbunden.

Die bisherigen Erfahrungen mit den Anlagevorschriften haben gezeigt, daß diese Bestimmungen für einen überreichlichen Liquiditätsrückhalt — selbst unter den verschiedenartigsten wirtschaftlichen und konjunkturellen Umständen — sorgen. Die Kommission regt daher an, die liquiden Anlagen auf die Dauer von bisher 30 Prozent der insgesamt verfügbaren Mittel auf 25 Prozent zu vermindern. Zusammen mit den sogenannten beschränkt liquiden Anlagen (unter anderem lombardfähige Wertpapiere), auf die weitere 30 Prozent der für Anlagezwecke verfügbaren Mittel entfallen, dürfte auch dann noch eine hohe, allen Anforderungen gewachsene Liquidität des Postschecksystems gewährleistet sein. Die für An-

lagezwecke der Bundespost verfügbaren Mittel könnten dann erforderlichenfalls auch langfristig von bisher 35 auf 40 Prozent erhöht werden.

Zusammen mit den vorgeschlagenen Gebührenerhöhungen lassen die angeregten Rationalisierungsmaßnahmen und die Anhebungen kalkulatorischer Ansätze die Kostendeckung im Postscheckdienst als ein durchaus erreichbares Ziel erscheinen.

G. Der Postsparkassendienst

I. Gesetzliche Grundlagen

Ein Postsparkassendienst besteht in Deutschland erst seit 1939. Seine Einführung gründet sich auf einen Erlaß vom 26. 8. 1938. Seine Aufgaben, nämlich die Annahme, Verzinsung und Rückzahlung von Spareinlagen und die Bestimmungen über die Abwicklung der Geschäfte und über die Beziehung zwischen der Post und den Postsparkunden sind in der Postsparkassenordnung vom 11. 11. 1938 geregelt, die inzwischen nur unbedeutend geändert zu werden brauchte. Als weitere Rechtsgrundlage für die Verwaltung und praktische Handhabung des Postsparkassendienstes ist außerdem das Gesetz über das Kreditwesen (KWG) vom 10. 7. 1961 anzusehen. Dieses Gesetz sagt zwar in seinem § 2 Abs. 1 Ziff. 2, daß die Deutsche Bundespost nicht als Kreditinstitut im Sinne des Gesetzes gelte. Damit sind an sich auch der Postsparkassen- und der Postscheckdienst, die ja nur unselbständige Bestandteile der Bundesverwaltung Deutsche Bundespost sind, von der uneingeschränkten Anwendung des KWG auf ihre Geschäftsführung befreit. Nach Abs. 2 des zitierten § 2 des Gesetzes unterliegt jedoch die Bundespost hinsichtlich des Postscheck- und Postsparkassenverkehrs einigen für das Geschäftsgebaren dieser Dienste nicht unwesentlichen Bestimmungen. So dem § 21, der die Voraussetzungen für die Behandlung von Einlagen als Spareinlagen definiert und Verfügungen über Spareinlagen an die Vorlage des Sparbuches bindet. Weiter dem § 22 über die Kündigung und Rückzahlung von Einlagen und schließlich den Rechtsverordnungen, die auf Grund des § 23 vom BMWi oder dem Bundesaufsichtsamt erlassen werden. Im einzelnen fallen darunter Anordnungen über die Bedingungen für die Gewährung von Krediten oder die Entgegennahme von Einlagen, über die Zins- und Provisionssätze und über die Verhütung oder Beseitigung von Mißständen bei der Werbung der Kreditinstitute. Vor dem Erlaß von Rechtsverordnungen, die sich auf die Habenzinsen beziehen, oder von Anordnungen über allgemeine Maßnahmen auf dem Gebiete der Werbung ist auch die Deutsche Bundespost zu hören.

II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge

1. Allgemeine Darstellung

Dem Wesen des Postsparkassendienstes als eines unselbständigen Teilbereichs der Gesamtverwaltung der Post entspricht es, daß auch keine in sich geschlossene Teilorganisation für die Abwicklung der Aufgaben dieses Dienstes besteht. Vielmehr sind daran alle Dienststellen des Postdienstes beteiligt. Ihnen obliegt im laufenden Verkehr mit den Postsparkunden die Entgegennahme von Anträgen auf Teilnahme am Postsparkassendienst, die Annahme und die Rückzahlung von Einlagen usw. Nur für die zentralen Aufgaben, so für die Kontenführung, für die Zinsgutschriften, für die Behandlung von Kündigungen, sind besondere Dienststellen eingerichtet, nämlich die beiden Postsparkassenämter in Hamburg und in München. Die Begrenzung der Einlagen auf Spargelder mit gesetzlicher Kündigungsfrist und die für alle Postsparkunden gleichmäßig geltenden Bestimmungen über die wenigen Modalitäten der Eröffnung eines Kontos, der Benutzung des Postsparbuches und der Verfügungen über die Guthaben gestatten es, die gesamte Geschäftsabwicklung so einfach zu gestalten, daß im Außendienst praktisch nur nach Formularen gearbeitet zu werden braucht und auch die beiden Postsparkassenämter im wesentlichen nur mit Routinearbeiten befaßt sind, die einen besonders hohen Grad von Mechanisierung und Automatisierung erlauben.

Auch finanztechnisch ist der Postsparkassendienst völlig in den Gesamtdienst der Deutschen Bundespost eingeordnet. So wird keine eigene Rechnung geführt, die etwa als Grundlage für eine besondere Erfolgsrechnung des Postsparkassenwesens dienen könnte. Über die gegenseitigen Leistungen zwischen dem Postdienst im engeren Sinne und dem Postsparkassendienst findet auch keine laufende Abrechnung statt. Die Anlage der Gelder aus den Postsparguthaben, über die der § 22 der Postsparkassenordnung nur besagt, sie seien besonders anzulegen, wird von der Finanzabteilung des Bundespostministeriums gesteuert, und zwar nach sog. Anlagegrundsätzen, die vom Bundespostminister unter Mitwirkung des Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzministers und der Deutschen Bundesbank aufgestellt werden und nach § 12 des Postverwaltungsgesetzes auch dem Postverwaltungsrat zur Stellungnahme vorzulegen sind. Der Öffentlichkeit gegenüber legt die Deutsche Bundespost über die Anlage der Mittel und über die Einhaltung der Grundsätze alljährlich in ihrem Geschäftsbericht Rechenschaft ab, einmal in Form einer sog. Teilbilanz für das Postsparkassenvermögen und zum anderen in einer besonderen Darstellung ihrer tatsächlichen Anlagedispositionen im Vergleich zu den Vorschriften der Anlagegrundsätze.

2. Entwicklung des Arbeitsaufkommens und der Bestände

Der Postsparkassendienst konnte sich vom Beginn seiner Tätigkeit an bis zum Kriegsende einer stetigen Aufwärtsentwicklung erfreuen. Nach Wiederaufnahme des Geschäftes in der Nachkriegszeit brachte zunächst die Währungsreform eine erneute schwere Erschütterung, die jedoch rasch überwunden werden konnte. Der starke Wirtschaftsaufschwung in den letzten 15 Jahren hat auch dem Postsparkassenwesen lebhaften Auftrieb gegeben, der sich jedoch, wohl als Folge der Beschränkung der Aktivität des Postsparkassendienstes auf das reine Depositengeschäft in seiner einfachsten Form, durchaus in Grenzen hielt.

Über die letzten 6 Jahre hinweg haben sich die den Geschäftsumfang des Postsparkassendienstes kennzeichnenden Daten wie folgt entwickelt:

Bestand an Konten und Guthaben

Jahr	Zahl der Postsparbücher Ende Dezember	Stand der Guthaben Ende Dezember	Guthaben je Konto im Jahresdurchschnitt
1959:	10 163 400	2 792,9 Mio DM	275 DM
1964:	13 313 396	5 195,9 Mio DM	390 DM
Zunahme:	+ 3 149 996 = + 31 v. H.	+ 2 403,0 Mio DM = + 86 v. H.	= 115 DM = + 41,8 v. H.

Buchungen

Jahr	Einlagen (einschließlich Zinsgutschriften)		Rückzahlungen		Insgesamt	
	Fälle	Beträge	Fälle	Beträge	Fälle	Beträge
1959:	23,153 Mio	2 348,1 Mio DM	16,028 Mio	1 848,1 Mio DM	39,181 Mio	4 196,8 Mio DM
1964:	27,042 Mio	3 189,1 Mio DM	15,306 Mio	2 687,0 Mio DM	42,348 Mio	5 876,1 Mio DM

Besonders bemerkenswert und typisch für die Eigenart des Postsparkassendienstes als Sonderform der Anlage kleiner Beträge, über die allerorten jederzeit verfügt werden kann, ist die geringe Höhe des durchschnittlichen Guthabens je Postsparbuch.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Personaleinsatz

Die Zahl der im und für den Postsparkassendienst tätigen Kräfte war von 1959 bis 1963 mit rd. 4 500 Kräften nahezu konstant. Sie sank 1964 gegenüber 1963 um 323 Kräfte = 7,2 v. H. auf 4 174 Kräfte. Deshalb stiegen im Postsparkassendienst 1964 die persönlichen Kosten aufgrund der Lohnerhöhungen nur um 2,3 v. H., bei der Bundespost insgesamt dagegen um 6,9 v. H.

Von den 4 174 Kräften waren 1 535 Vollkräfte bei den Postsparkassenämtern ausschließlich für diesen Dienstzweig tätig. Die restlichen 2 639 Kräfte verteilten sich in kleinen und kleinsten Anteilen auf alle 28 000 Poststellen im Bundesgebiet. Vermutlich könnte daher im Außendienst keine einzige Kraft freigestellt oder für andere Tätigkeiten gewonnen werden, wenn etwa — was keineswegs empfohlen werden soll — der Postsparkassendienst ganz wegfiele.

Die Umstellung der beiden Postsparkassenämter auf die elektronische Datenverarbeitung ist inzwischen abgeschlossen worden. Es wurden dadurch rd. 700 Arbeitskräfte eingespart. Dem steht ein Personalanstieg durch Zunahme der Ein- und Rückzahlungen und durch Neubemessung der Posthaltertätigkeiten gegenüber, der 1964 einen rechnerischen Mehreinsatz von rund 380 Kräften erforderte.

2. Sachwerte

Infolge der verstärkten Mechanisierung und Automatisierung der Arbeitsvorgänge bei den Postsparkassenämtern haben sich die Bestände an Sachwerten im Sparkassendienst von 15,0 Mio DM im Jahr 1959 auf 17,9 Mio DM im Jahr 1964, also um 2,9 Mio DM = rund 20 v. H. erhöht.

IV. Kosten und Erlöse

Nach der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung war der Postsparkassendienst 1964 der einzige nichttechnische Dienstzweig, für den die Kostenrechnung einen Überschuß der Leistungen (Erlöse) über die Kosten ausweisen konnte. Dieser Überschuß hat sich in den letzten Jahren bis 1963 trotz des ständigen Kostenanstiegs sogar laufend erhöht, was im wesentlichen der Tatsache zu verdanken ist, daß die Zahl der Arbeitskräfte bei steigendem Geschäftsvolumen in etwa konstant gehalten werden konnte. 1964 sank die Kostenüberdeckung gegenüber 1963 um 5,3 Mio DM auf 32,3 Mio DM. Dies lag nicht an der Zinsentwicklung, denn die Zinsen aus der Geldanlegung stiegen um 15,1 Mio DM, die Habenzinsen an die Postsparer um 15,3 Mio DM. Das Sinken der Kostenüberdeckung ist auf das Steigen der persönlichen Kosten um 1,1 Mio DM und auf die Erhöhung der Erstattungen an andere Dienstzweige für innerbetriebliche Verkehrsleistungen um rd. 4 Mio DM zurückzuführen.

In die Systematik der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Post ist der Postsparkassendienst (ähnliches gilt für den Postscheckdienst) nicht so einzuordnen, daß seine Erlös- und Kostenstruktur mit anderen Dienstzweigen der Post ohne weiteres vergleichbar wäre. So kommen im Postsparkassendienst die Erlöse nicht aus der Abgeltung von Dienstleistungen durch Gebühren. Sie setzen sich vielmehr ausschließlich aus effektiven und buchmäßigen Zinserträgen aus der Anlage des Postsparguthabens zusammen. Die Kostenseite der betriebswirtschaftlichen Rechnung enthält als größte Position nicht wie in anderen Dienstzweigen die Personal- und Sachaufwendungen für die erbrachte Dienstleistung, sondern die Gutschrift der Zinsen für die Postsparguthaben.

Wie oben bereits erwähnt, wird für den Postsparkassendienst keine besondere Finanzrechnung geführt und auch keine Jahresabschlußrechnung, etwa in Form einer besonderen Gewinn- und Verlustrechnung erstellt. Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung gestattet es aber, die wesentlichen Elemente einer Erfolgsrechnung für den Postsparkassendienst zu erfassen und so zu ordnen, daß eine aussagefähige Gegenüberstellung für 1964 möglich ist.

Leistungen	Mio DM		Kosten und Gewinn	Mio DM	
Zinsen aus der Anlage des Postsparguthabens	163,5	= 58 v. H.	Verzinsung der Sparguthaben	161,1	= 59 v. H.
Vergütung der Post für die Inanspruchnahme oder Bereitstellung von Mitteln des Postsparguthabens	109,6	= 39 v. H.	Geschäftsunkosten	73,3	= 27 v. H.
Nebenerträge (Mieten, Verzinsung der Ausgleichsforderungen usw.)	7,0	= 3 v. H.	Gesetzlich bedingte Kosten (Ablieferung an den Bund usw.)	13,4	= 5 v. H.
			Jahresgewinn	24,4	= 9 v. H.
Zusammen:	280,1	= 100 v. H.		272,2	= 100 v. H.

In den „Geschäftsunkosten" obiger Rechnung sind 48,9 Mio DM persönliche Kosten enthalten. Sie machen rund 67 v. H. dieser Position aus, was der üblichen Kostenstruktur eines derartigen Dienstleistungsbetriebes entsprechen dürfte.

V. Weitere Entwicklung

Nach einigen bereits vorliegenden statistischen Daten für die ersten sieben Monate des Geschäftsjahres 1965 hat die steigende Tendenz des Geschäftsvolumens des Postsparkassendienstes weiter angehalten. So erhöhte sich die Zahl der Konten um rd. 186 000 auf 13,5 Millionen. Der Guthabenzuwachs von 406,9 Mio DM übertraf den Zuwachs für den gleichen Zeitraum des Vorjahres um 69,6 Mio DM. Das Durchschnittsguthaben je Konto belief sich Ende Juli 1965 auf 415 DM, stieg also gegenüber 1964 um rund 6,5 v. H. ist aber damit immer noch auf einem relativ und absolut recht niedrigen Betrag.

Über die Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Daten wird erst die Rechnung für das Jahr 1965 Aufschluß geben. Es darf aber angenommen werden, daß die verhältnismäßig günstige Ertragslage keinen ernsthaften Rückschlag erlitten hat und daß die besonders rationelle Geschäftsführung in diesem Dienstzweig mit dazu beitragen wird, auch in Zukunft positive Ergebnisse zu erwirtschaften. Unterstützt wird diese Erwartung durch bereits abgeschlossene oder noch bevorstehende Vereinbarungen mit Nachbarländern (so mit Österreich seit 1. 6. 1964), wonach auch dort die Postanstalten Auszahlungen auf Postsparbücher der Deutschen Bundespost leisten können.

VI. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges

Angesichts der günstigen Gesamtlage des Dienstzweiges besteht kein Anlaß zu Vorschlägen für gesetzliche und betriebstechnische Reformen.

Nur folgende Anregungen sollen gegeben werden:

1. Erhöhung der Obergrenze des Betrages, der nach § 8 der Postsparkassenordnung ohne Kündigung an den Sparer ausgezahlt werden darf, von jetzt 500 DM auf 1 000 DM. Damit würde die Postsparkasse dem Beispiel der öffentlichen Sparkassen folgen und dem Sparer in manchen Fällen, z. B. bei Urlaubs- und Ferienreisen, seine Bargelddispositionen erleichtern. Die besseren Verfügungsmöglichkeiten für den Postsparer dürften sich positiv auf die Höhe des durchschnittlichen Guthabens je Konto auswirken und die Zahl der Buchungen vermindern helfen (z. Z. noch mehrere Buchungen, falls Beträge über 500,— DM abgehoben werden).
2. Überprüfung der Anlagegrundsätze mit dem Ziel, die jetzt vorgesehene Fazilität der Post zur Entnahme von Mitteln des Postsparguthabens für die Finanzierung von Investitionen langfristig von 40 auf 50 % des Jahresdurchschnittsguthabens anzuheben. Der anhaltend hohe Finanzbedarf der Post für rentable und von der Gesamtwirtschaft als besonders dringlich anerkannte Investitionen, vor allem im Fernsprechwesen, würde eine solche Verbesserung und Erleichterung der Finanzierungsmöglichkeiten rechtfertigen und den Status des Postsparkassenvermögens keineswegs verschlechtern.
3. Es wäre die Frage zu prüfen, ob — wie z. B. in Frankreich — auch bei der Deutschen Bundespost mit einem einzigen Postsparkassenamt auszukommen wäre. Da die beiden jetzigen Ämter eine vollautomatische Kontenführung haben, dürfte eine Zusammenlegung kaum Schwierigkeiten bereiten und vermutlich Personaleinsparungen ermöglichen.

H. Der Rentendienst

Der Rentendienst unterscheidet sich von den anderen Dienstzweigen ganz wesentlich dadurch, daß die Bundespost nicht Leistungen in eigener unternehmerischer Verantwortlichkeit produziert, sondern genau umrissene Aufgaben für andere öffentliche Institutionen übernimmt und in deren Auftrag tätig wird. Die Bundespost kann auf dem Gebiet des Rentendienstes zum Beispiel nicht von sich aus über den Leistungsumfang und die Leistungsqualität entscheiden. Preise, durch deren Manipulierung auf den Umfang und die Richtung der Nachfrage eingewirkt werden könnte, gibt es nicht. Lediglich bei der innerbetrieblichen Organisation hat die Post gewisse Möglichkeiten, von sich aus Änderungen vorzunehmen. Die Sonderstellung dieses Teildienstzweiges rechtfertigt es, den Rentendienst relativ kurz abzuhandeln.

I. Aufgaben der Post und rechtliche Grundlagen

1. Umfang der Aufgaben

Im Auftrag der Versicherungsträger und Versorgungsämter hat die Deutsche Bundespost 1963 (1959) rund 133,5 (133,7) Millionen Rentenzahlungen geleistet. Davon entfielen 112,5 (107,4) Millionen Zahlungen auf Sozialversicherungsrenten und 21,0 (26,3) Millionen Zahlungen auf Versorgungsrenten. Im Jahre 1964 hat die Bundespost 134,2 Millionen Rentenzahlungen geleistet (davon 112,7 laufende Zahlungen auf Sozialversicherungsrenten, 2 Millionen Einmalzahlungen auf Sozialversicherungsrenten und 19,5 Millionen Zahlungen auf Versorgungsrenten). Nach dem Stand vom 1. Januar 1965 zahlt die Post monatlich über 2,2 Milliarden DM an rund 11 Millionen Zahlungsempfänger aus. Der Leistungsumfang ist bei den Sozialversicherungsrenten und bei den Versorgungsrenten verschieden.

2. Sozialversicherungsrenten

Die Versicherungsträger leiten den bei sieben Oberpostdirektionen eingerichteten Rentenrechnungsstellen Zahlungsaufträge zu. Dort werden die Zahlungsaufträge nach Postämtern sortiert und an diese weitergeleitet. Die Rentenrechnungsstellen bereiten außerdem die Unterlagen für die Abrechnung mit den Postämtern und den Versicherungsanstalten vor und überwachen die richtige und vollständige Verrechnung aller Zahlungen. An mehr als 26 000 Zahlstellen, die zum Teil in gemieteten Räumen untergebracht sind, zahlt die Post gegen Vorlage der Ausweiskarte und eines unterschriebenen Empfangsscheines gegenwärtig rund 66 Prozent der Renten in bar am Postschalter aus. 30 Prozent der Sozialversicherungsrenten werden auf Konten überwiesen. Die restlichen 4 Prozent der Renten werden an über 75jährige, an kranke, gebrechliche oder blinde Zahlungsempfänger durch den Geldzusteller zugestellt. Die Post erhält hierfür keine besondere Vergütung, sondern nur den üblichen Pauschalbetrag je Auszahlung.

Neben der Auszahlung und den damit verbundenen Arbeiten rechnet die Bundespost jedes Jahr rund 9 Millionen Rentenzahlungen nach den Vorschriften der Rentenanpassungsgesetze mit elektronischen Datenverarbeitungsanlagen um. Ferner werden die Zahlungsunterlagen berichtigt und die Umrechnungsergebnisse sowohl den Zahlungsempfängern als auch den Versicherungsanstalten mitgeteilt. Die Post übernimmt also zur Zeit Aufgaben, die zu erledigen im Grunde Sache der Versicherungsanstalten selbst wäre. Da die Versicherungsanstalten in den vergangenen Jahren außerstande waren, die jährlichen Neuberechnungen der Renten in tragbaren zeitlichen Grenzen vorzunehmen, hat sich die Bundespost dieser Aufgabe angenommen. Für diese Leistungen erhält die Bundespost eine gesonderte Vergütung.

Die Auszahlung der Renten durch die Post ist unter anderem in folgenden gesetzlichen Vorschriften geregelt: §§ 620 und 1296 der Reichsversicherungsordnung (Unfallversicherung und Arbeiterrentenversicherung), § 73 des Angestelltenversicherungsgesetzes und § 89 des Reichsknappschaftsgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung der knappschaftlichen Rentenversicherung vom 21. Mai 1957.

3. Versorgungsrenten

Die Versorgungsämter geben die Auszahlungsnachweisungen unmittelbar an die Postämter ihres Amtsbereichs und teilen den Postämtern monatlich eventuelle Änderungen mit. Die Rentenrechnungsstellen und Rechenzentren der Post werden bei den Versorgungsrenten nicht eingeschaltet. Die Post wird ausschließlich mit Barauszahlungen am Schalter beauftragt. Die Formulare für unbare Zahlungen und für Zahlungsanweisungen schreiben die Versorgungsämter selbst aus. Der von der Post zu übernehmende Leistungsumfang ist bei den Versorgungsrenten wesentlich kleiner als bei den Sozialversicherungsrenten. Die Zahlung und Abrechnung der Versorgungsrenten richtet sich nach den Vorschriften zu § 66 des Bundesversorgungsgesetzes.

II. Derzeitige Vergütungen für Rentenzahlungen

Auf Grund der angeführten Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung und des Angestelltenversicherungsgesetzes hat die Bundesregierung die Höhe der Vergütungen für Zahlungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung und der Bundesarbeitsminister im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister und dem Bundespostminister die Höhe der Vergütungen für die Auszahlungen aus der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung durch Rechtsverordnung festzusetzen. Diese Rechtsverordnungen bedürfen nach Artikel 80 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates.

Bis zum 31. Dezember 1964 erhielt die Post für Arbeiter- und Angestelltenrenten je Zahlung eine Vergütung von 20,5 Pf — seit 1. Oktober 1951 — und für Unfallrenten eine Vergütung von 20 Pf. Diese Vergütungen, die in Höhe von 20 Pf für alle Renten schon seit 1938 galten, deckten seit langem auch nicht annähernd mehr die Kosten, die im Jahre 1963 nach Ermittlungen auf Grund der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung 73,6 Pfennig je laufende Zahlung im Sozialversicherungs-Rentendienst betrugen. Gleichwohl bedurfte es jahrelanger Verhandlungen, bis die Vergütungen durch zwei Rechtsverordnungen vom 29. und 30. 4. 1965 rückwirkend vom 1. Januar 1965 an auf 50 Pfennig je laufende Zahlung erhöht worden sind. Die neuen Vergütungssätze liegen also noch immer weit unter den von der Bundespost nachgewiesenen Kosten. Für Einmalzahlungen sehen die Verordnungen eine Vergütung von 1,60 DM je Zahlfall vor (Selbstkosten der Post 1,68 DM).

Für die Auszahlung von Versorgungsrenten erhält die Bundespost zur Zeit 19 Pfennig je Zahlung gegenüber entstehenden Kosten von 49,7 Pfennig. Über eine Erhöhung der Vergütungen müssen Verhandlungen mit jedem einzelnen Bundesland geführt werden. Die gegenwärtig geltenden Vergütungssätze sind im März 1951 zwischen dem Bundesarbeitsminister und dem Bundespostminister vereinbart und bis 1955 vom Bund gezahlt worden. Seitdem tragen

die Länder die Auszahlungsvergütung. Formelle Vereinbarungen zwischen der Post und den Ländern bestehen zur Zeit noch nicht.

Über Jahrzehnte hinweg hat die Bundespost steigende Kostenunterdeckungen aus diesen Leistungen im Auftrag anderer öffentlicher Institutionen hingenommen. Im Jahre 1964 handelte es sich um einen Betrag von rund 77 Millionen DM. Zwar ist für das Jahr 1965 auf Grund der höheren Vergütungen für die Auszahlung von Sozialversicherungsrenten mit einer wesentlichen Verminderung der Kostenunterdeckung um etwa 35 Millionen DM zu rechnen. Da jedoch rund 80 Prozent aller Kosten im Rentendienst auf persönliche Kosten entfallen und da die Löhne, Gehälter und Ruhegehälter von Jahr zu Jahr kräftig steigen, kann die überdies noch unzureichende einmalige Korrektur der Vergütungssätze die Probleme dieses Teildienstzweiges nicht lösen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen muß mit einer neuerlichen raschen Verschlechterung des finanziellen Ergebnisses im Rentendienst gerechnet werden.

III. Voraussichtliche Entwicklung

Von der Erlösseite her könnten im Rentendienst gewisse Verbesserungen erwartet werden, wenn die unzureichende Vergütung von 50 Pfennig im Sozialversicherungsrentendienst erhöht würde und wenn sich auch die Länder bereit erklärten, die Vergütungen für die Auszahlung der Versorgungsrenten heraufzusetzen. Eine 100%ige Erhöhung von 19 auf 38 Pf würde allerdings nur eine Mehreinnahme von 3 Millionen DM erbringen. Die Länder haben ihre Verhandlungsbereitschaft erkennen lassen, sobald eine Neuregelung für die Sozialversicherungsrenten erreicht ist. Es sollte daher damit gerechnet werden können, daß kurzfristig auch Vereinbarungen über höhere Vergütungen für Versorgungsrenten-Zahlungen erzielt werden können. Die Erfahrungen aus den bisher geführten Verhandlungen lassen freilich befürchten, daß auch bei den Versorgungsrenten zunächst noch keine volle Kostendeckung zu erzielen sein wird.

Von der Kostenseite her wären Verbesserungen in zweifacher Weise zu erreichen: einmal durch die Übernahme bisher von der Post erbrachter Leistungen durch die Versicherungsanstalten und zum anderen durch weitere Rationalisierungsmaßnahmen. Es kann nicht als Aufgabe der Post angesehen werden, auf Dauer Sozialversicherungsrenten umzurechnen und umfangreiche Verteilungs- und Abrechnungsarbeiten für die Versicherungsanstalten auszuführen. Diese Erkenntnis herrscht auch bei den unmittelbar Beteiligten vor. Entlasten die Versicherungsanstalten die Bundespost von unzulänglich entgoltenen Leistungen, so würde sich die Ertragslage des Rentendienstes verbessern. Wegen der chronisch defizitären Lage dieses Dienstes wäre es unter den gegenwärtigen Umständen nicht vertretbar, die Vergütungssätze der Post im Zusammenhang mit der Verminderung des Leistungsumfangs zu senken. Rationalisierungsmaßnahmen sind teils bereits abgeschlossen worden, teils wird noch an organisatorischen Verbesserungen und anderen kostensenkenden Maßnahmen gearbeitet. Unter anderem ist daran gedacht, alle unbaren Rentenzahlungen mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitungsanlagen zentral durch die Rentenrechnungsstellen abzuwickeln, mehr Aufgaben als bisher den Rentenrechnungsstellen zuzuweisen und die Postämter entsprechend zu entlasten.

IV. Anzustrebende Vergütung für Rentenzahlungen

Die Bundespost wird im Rentendienst ausschließlich im Interesse und im Auftrag anderer öffentlicher Institutionen tätig. Es darf erwartet werden, daß die Bundespost für die Übernahme dieser Funktionen einen vollen Ersatz ihrer Kosten erhält. Dieses Prinzip gilt einstweilen nur für die Arbeiten, die der Post im Zusammenhang mit der jährlichen Neuberechnung der Sozialversicherungsrenten entstehen. Diese Kosten werden von den Versicherungsanstalten voll ersetzt. Der Kostendeckungsgrundsatz ist auf einem Teilgebiet also bereits anerkannt, und es sollte eigentlich keine Schwierigkeiten bereiten, die gesamten Beziehungen zwischen der Post einerseits und den Versicherungsanstalten und Versorgungsämtern andererseits auf diese Grundlage zu stellen. Es hat sich jedoch einstweilen als unmöglich erwiesen, dem Kostendeckungsgrundsatz generelle Geltung zu verschaffen.

Die bisherigen Bestimmungen über Vergütungen für Rentenzahlungen reichen offensichtlich nicht aus zu bewirken, daß derjenige, der die Post zu Leistungen veranlaßt, auch die volle finanzielle Verantwortung dafür übernimmt. Es fehlen eindeutige und klare Bestimmungen über die Kostenerstattung. Die Vorschrift des § 58 Absatz 3 der Reichswirtschaftsbestimmungen, wonach „stets das volle Entgelt zu gewähren" oder „die vollen Aufwendungen zu erstatten" sind, wenn „betriebswirtschaftliche Unternehmen oder Einrichtungen einer Reichsbehörde" Leistungen für eine andere Reichsbehörde übernehmen, läßt sich auf den vorliegenden Fall nicht ohne weiteres anwenden, weil es sich bei den Versicherungsanstalten nicht um Bundesbehörden handelt.

Angesichts dieser Sachlage schlägt die Kommission — wie im IV. Teil des Gutachtens ausführlich dargelegt — folgende Regelung in einem neuen Postverwaltungsgesetz vor:

> „Leistungen aller Art, welche die Deutsche Bundespost für den Bund und seine Unternehmen, für die Länder, für die Gemeinden (Gemeindeverbände) und für Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erbringt und deren Leistungen für die Deutsche Bundespost sind voll abzugelten, und zwar ohne Rücksicht auf die jeweilige Haushalts- und Finanzlage der leistungs- oder der abgeltungspflichtigen Verwaltung, Körperschaft oder Anstalt."

Die Kommission legt sich hierbei bewußt auf den Ausdruck „voll abzugelten" fest, um sicherzustellen, daß alle nachgewiesenen Kosten gedeckt werden.

Da es zur Zeit bereits — allerdings ungenügende — Vorschriften über die Vergütungen zugunsten anderer Verwaltungen und öffentlicher Institutionen gibt, erscheint es zweckmäßig, das Verhältnis der vorgeschlagenen neuen Vorschrift des Postverwaltungsgesetzes zu früher erlassenen Vorschriften

zu klären. Der Gesetzgeber sollte keinen Zweifel daran lassen, daß die neuen Grundsätze auch dann anzuwenden sind, wenn die Leistungen der Post für andere Institutionen auf besonderen gesetzlichen Vorschriften beruhen und wenn in solchen Vorschriften die Festsetzung der Leistungsvergütung durch Rechtsverordnung vorgesehen oder der Regelung durch allgemeine Verwaltungsvorschriften überlassen ist. Nach den negativen Erfahrungen, die bisher in Verhandlungen über angemessene Vergütungen im Rentendienst gesammelt worden sind, erscheint allein eine gesetzliche Klärung geeignet, die finanziellen Beziehungen zwischen der Bundespost sowie den Versicherungsanstalten und Versorgungsämtern auf eine gesunde Grundlage zu stellen.

Die Deutsche Bundespost ist ein wirtschaftliches Unternehmen und keine sozialpolitische Einrichtung. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Post, einen Teil der Soziallasten zu übernehmen und dadurch öffentliche Haushalte und Versicherungseinrichtungen zu entlasten. Sollten die Bundesregierung und die Landesregierungen triftige Gründe haben, die Sozialetats zu entlasten und die Leistungen der Post nur zum Teil abzugelten, so besteht nach Ansicht der Kommission kein Zweifel daran, daß es sich um eine politische Last handelt, für die auf andere Weise ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden muß. Da sich die endgültige Bereinigung dieses Fragenkomplexes notwendigerweise noch einige Zeit hinziehen wird, plädiert die Kommission dafür, die Kostenunterdeckung im Rentendienst zunächst als politische Last zu behandeln. Unabhängig von der vorgeschlagenen gesetzlichen Klärung sollte in Verhandlungen mit dem Bundesarbeitsminister, mit dem Bundesfinanzminister und den Länderregierungen auf eine Erhöhung der unzureichenden Vergütungssätze gedrängt werden.

Zum Verfahren bei der Festsetzung von Vergütungen macht die Kommission folgenden Vorschlag: Wie sich Lohnerhöhungen einerseits und Rationalisierungsmaßnahmen anderseits auf die durchschnittlichen Kosten je Rentenzahlung auswirken, läßt sich nur ungefähr voraussagen. Unter diesen Umständen dürfte es sowohl im Interesse der Versicherungseinrichtungen als auch im Interesse der Bundespost liegen, sich jenes Abrechnungsverfahrens zu bedienen, das sich zwischen Bundesbahn und Bundespost seit vielen Jahren bewährt hat: Die Versicherungseinrichtungen sollten an die Post zunächst Abschlagszahlungen je ausgezahlte Rente auf der Basis der in der vergangenen Periode gültigen Vergütungssätze abführen. Sobald die Kostenrechnung des Rentendienstes für ein Wirtschaftsjahr vorliegt und geprüft ist, wäre festzustellen, ob die als Abschlagszahlung abgeführten Vergütungssätze die entstandenen Kosten gedeckt haben. Ist das nicht der Fall, wären entsprechende Nachzahlungen zu leisten. Sonst hätte die Post den überzahlten Betrag zurückzuerstatten. Die so ermittelten neuen Vergütungssätze wären dann den Abschlagszahlungen bis zur nächsten Jahresabrechnung zugrunde zu legen.

Mit diesem Verfahren würde erreicht, daß die Versicherungsanstalten und Versorgungsämter stärker als bisher an der Rationalisierung und Arbeitsvereinfachung in diesem Dienstzweig interessiert werden und innerhalb kurzer Frist in den vollen Genuß von Rationalisierungserfolgen gelangen. Die Bundespost hätte im Fall von Lohnerhöhungen nicht erst mehr oder weniger langwierige Verhandlungen zu beginnen, um zu erreichen, daß die Vergütungssätze angepaßt werden. Da die Versicherungsanstalten und Versorgungsämter nicht gezwungen sind, sich ausschließlich der Barauszahlung am Postschalter zu bedienen oder andere Leistungen der Post im Rentendienst in Anspruch zu nehmen, haben die Versicherungsanstalten und Versorgungsämter die Möglichkeit, auf die Einschaltung der Post ganz oder zum Teil zu verzichten, falls sie selber die gleichen Leistungen billiger produzieren können. Es würde also ein begrenzter Wettbewerb um gute und billige Leistungen entstehen; bei den gegenwärtigen unzureichenden Vergütungssätzen ist es dagegen für die Versicherungen und Versorgungsämter in aller Regel von vornherein aussichtslos, die niedrigen Vergütungssätze durch rationelle Eigenproduktion von Leistungen zu unterbieten.

J. Der Postanweisungsdienst

1. Gesetzliche Grundlagen

Im Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. 10. 1871 ist der Postanweisungsdienst als Aufgabengebiet der Post sozusagen nur am Rande erwähnt. Das Gesetz bestimmt nämlich nur in seinem § 50 u. a., daß die Gebühren für Postanweisungen in einer besonderen Rechtsvorschrift — dem damals sogenannten Postreglement, entsprechend der heutigen Postordnung — enthalten sein werden. Eine ausdrückliche Verpflichtung der Post, einen Postanweisungsdienst zu betreiben, ist dagegen im Postgesetz nicht ausgesprochen. Aus dem Sinn und Wortlaut des § 3 des Gesetzes ist jedoch zu folgern, daß auch die Postanweisungen, die praktisch schon in den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts eingeführt worden waren, zu den Postsendungen gehören, deren Annahme und Beförderung die Post nicht verweigern kann, wenn die gesetzlichen Vorschriften beachtet sind.

In Fortwirkung dieser Rechtslage sind auch heute noch die für die Annahme und Auszahlung von Postanweisungen maßgebenden Vorschriften ausschließlich in einer auf Grund des § 14 PostVwG erlassenen Rechtsverordnung, nämlich der Postordnung vom 16. Mai 1963 enthalten. Diese Postordnung umgrenzt und definiert den Aufgabenbereich des Postanweisungsdienstes im ersten Absatz ihres § 27 wie folgt:

„Der Absender kann die Post anweisen, einen eingezahlten Geldbetrag bis zu 1 000 DM dem Empfänger auszuzahlen."

Zahlreiche weitere Einzelbestimmungen regeln das Verfahren der Einlieferung und der Auszahlung bzw. Zustellung. Sie dürfen als bekannt vorausgesetzt werden. Die Gebühren für den Inlandsverkehr sind in der Anlage „Gebührenübersicht" zur Postgebührenordnung vom 15. Juli 1964 festgesetzt, die Gebühren im Verkehr mit dem Ausland in einer besonderen Verordnung vom gleichen Tage, der sog. „Auslandspostgebührenordnung".

II. Aufgabenbereich und Leistungsvorgänge

Postanweisungen werden — von örtlicher Sonderregelung abgesehen — von allen Poststellen zur Einzahlung am Schalter entgegengenommen und ebenso von allen Stellen, ganz überwiegend im Wege der Geldzustellung, an den Empfänger ausgezahlt. Ob der Schalter- und Zustelldienst für die Postanweisungen organisatorisch und personell mit dem übrigen Postdienst vereinigt ist oder ob besondere Zahlschalter eingerichtet und besondere Geldzusteller eingesetzt sind, richtet sich allein nach den örtlichen Verhältnissen, vor allem nach der Größe des Arbeitsaufkommens. Im Beförderungsdienst, also auf dem Wege von der Einzahlungs- zur Auszahlungsstelle, werden die Anweisungen wie jede Briefsendung behandelt.

Der Postanweisungsdienst ist also auf das engste mit der Abwicklung der Gesamtpostdienste verzahnt. Auch dort, wo besondere Zahlschalter bestehen oder die Geldzustellung vom übrigen Zustelldienst getrennt ist, kommt dem Postanweisungsdienst nur eine zweitrangige Bedeutung zu, weil die Zahlungsvorgänge aus dem Postscheckdienst weit überwiegen. So belief sich für 1964 das Verhältnis der Stückzahl der behandelten Zahlkarten, Kontopostanweisungen und Zahlungsanweisungen im Postscheckdienst zur Stückzahl der Postanweisung im Einzahlungsverkehr auf etwa 9:1, im Auszahlungsverkehr auf etwa 3:1. Außerhalb des eigentlichen Postdienstes sind in die Abwicklung des Postanweisungsdienstes noch die Postscheckämter und das Posttechnische Zentralamt eingeschaltet, und zwar obliegt den Scheckämtern die Prüfung der ihnen von den Postämtern zugehenden Einzahlungs- und Auszahlungslisten auf gegenseitige Übereinstimmung, dem Zentralamt die Abrechnung über den Verkehr mit dem Ausland.

Aus all dem ergibt sich, daß der Postanweisungsdienst im Rahmen des Gesamtbetriebes der Deutschen Bundespost eine Sonderstellung einnimmt, wie in etwa der Postscheck- und der Postsparkassendienst, und auch keine besonderen Einrichtungen erfordert. Trotzdem darf seine Bedeutung als zeit- und arbeitsaufwendiger Bestandteil vor allem des Schalter- und Zustelldienstes nicht verkannt werden.

III. Kapazitäten und deren Ausnutzung

1. Personaleinsatz und Leistungsmengen

In der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost für das Geschäftsjahr 1964 sind dem Postanweisungsdienst insgesamt 5792 Arbeitskräfte = 2,4 v.H. der in allen Zweigen des Postdienstes Beschäftigten zugerechnet, während z. B. der Anteil des Postanweisungsdienstes an der Gesamtsumme der Leistungen (Erlöse) dieser Dienstzweige nur 1,18 v.H. betragen hat. Bei diesen 5792 Arbeitskräften handelt es sich weit überwiegend um Teilkräfte aus dem Schalter- und Zustelldienst, deren summierte Anteile in Vollkräfte umgerechnet sind. Wenn diese Anteile auch mit großer Sorgfalt ermittelt werden, so lassen sich doch gewisse, von der Entwicklung der Leistungsmengen mehr oder weniger unabhängige Schwankungen im jeweiligen Endergebnis der Jahresrechnungen nicht vermeiden.

Im Sechsjahreszeitraum seit 1959, dem ersten Jahre des heutigen Gebietsumfanges der Deutschen Bundespost, haben sich folgende Veränderungen des Personalbestandes und der Verkehrsleistungen ergeben.

1. Personalbestand

1959:	5 709	Kräfte
1964:	5 792	Kräfte
Zunahme:	+ 83	Kräfte

2. Leistungsmengen

a) Postanweisungen nach dem Inland

1959:	43,980 Mio Stück	über	3 844,0 Mio DM
1964:	34,021 Mio Stück	über	4 040,0 Mio DM
Zu- oder Abnahme:	— 9,959 Mio Stück	+	196,0 Mio DM

b) nach dem Ausland

1959:	1,489 Mio Stück	über	142,6 Mio DM
1964:	5,330 Mio Stück	über	1 402,1 Mio DM
Zu- oder Abnahme:	+ 3,841 Mio Stück	+	1 259,5 Mio DM

c) aus dem Ausland

1959:	2,453 Mio Stück	über	110,6 Mio DM
1964:	2,220 Mio Stück	über	164,7 Mio DM
Zu- oder Abnahme:	— 0,233 Mio Stück	+	54,1 Mio DM

d) Gesamtleistung (a—c)

1959:	47,922 Mio Stück	über	4 097,2 Mio DM
1964:	41,571 Mio Stück	über	5 606,9 Mio DM
Zu- oder Abnahme:	— 6,351 Mio Stück	+	1 509,7 Mio DM

Aus diesen Übersichten geht hervor, daß die Gesamtleistungsmenge, gemessen an der Stückzahl aller Anweisungen, um 13,3 v.H. abgenommen hat — überwiegend als Folge einer verstärkten Abwanderung zur unbaren oder halbbaren Geldübermittlung im Inlandsverkehr, während der Personalbestand 1964 um 1,5 v.H. höher war als 1959. Dabei darf jedoch die exorbitante Steigerung der Leistungsmengen im Verkehr nach dem Ausland um fast 260 v.H. nicht übersehen werden. In ihr schlägt sich der zwischenzeitliche Zustrom von Gastarbeitern und die starke Zunahme der Überweisung ihrer Ersparnisse nach den Heimatländern nieder. Nach Ermittlung des Bundespostministeriums erfordert aber die Behandlung einer Anweisung nach dem Ausland im Annahmedienst etwa die vierfache Zeit der Abfertigung einer Inlandsanweisung.

Bemerkenswert, wenn auch für die Beurteilung der Leistungsanforderung weniger entscheidend, ist die absolute und relative Steigerung der über den Postanweisungsdienst bewegten Geldbeträge. Hier war 1964 im Vergleich zu 1959 in allen Verkehrsbeziehungen ein Zuwachs festzustellen, und zwar:

a)	im Inlandsverkehr	um rd. 5,1 v. H.
b)	im Verkehr nach dem Ausland	um rd. 883,2 v. H.
c)	im Verkehr aus dem Ausland	um rd. 48,9 v. H.
d)	im Durchschnitt zu a—c	um rd. 36,8 v. H.

Das aus dieser Entwicklung abzuleitende Mehr an Rechenarbeit scheint im wesentlichen durch die verstärkte Verwendung von Maschinen, insbesondere von Registrierkassen bei den Poststellen aufgefangen worden zu sein.

2. Sachanlagen

Auch in der Anrechnung von Sachwerten mit den Folgekosten für deren Unterhaltung und Erneuerung können dem Postanweisungsdienst nur geringe Anteile zugeschieden werden. Er ist nur Mitbenutzer von Grundstücken, Gebäuden und anderen den Postdienstzweigen gemeinsam dienenden Anlagen. Nach der Bilanz der Teildienstzweige des Postdienstes in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung für 1964 war der Postanweisungsdienst am Gesamtwert der Sachanlagen mit rund 2,1 v. H. beteiligt. Etwas höher lag sein Anteil am Werte des Maschinenparks (1,1 Mio DM von 32,0 Mio DM = rund 3,6 v. H.). In diesem Bereich könnte die von der Post seit einiger Zeit zur Entlastung des Schalterdienstes verstärkt betriebene Ausstattung der Dienststellen mit Buchungsmaschinen künftig noch zu einer weiteren Erhöhung führen, von der allerdings auch eine entsprechende Gegenwirkung beim Personalaufwand erwartet werden muß.

An der Inanspruchnahme von Fahrzeugen zur Postbeförderung partizipiert der Postanweisungsdienst nur ganz minimal.

IV. Kosten und Erlöse

1. Entwicklung der Leistungen (Erlöse) und Kosten von 1959 auf 1964

	1959	1964	Veränderung	
	Mio DM		Mio DM	
A. Leistungen (Erlöse)	25,1	36,4	+ 11,3 =	+ 45,0 v. H.
B. Kosten				
a) Persönliche Kosten	51,0	72,1	+ 21,1 =	+ 41,4 v. H.
b) Sächliche Kosten (Betriebsführung, Unterhaltung, Erneuerung)	11,6	16,4	+ 4,8 =	+ 41,4 v. H.
c) Übrige Kosten (Ablieferung an den Bund, kalkulatorische Verzinsung usw.)	4,6	5,6	+ 1,0 =	+ 21,7 v. H.
Gesamtkosten	67,3	94,0	+ 26,7 =	+ 39,7 v. H.
C. Kostenunterdeckung	— 42,1		— 57,7	
D. Verhältnis Leistungen : Kosten	1 : 2,68		1 : 2,58	

Die höchst unbefriedigende Erlös-Kosten-Relation hat sich seit 1959 nur geringfügig verbessert. Die Verbesserung der Leistungen ist wohl nur zu einem kleinen Teil auf die nach der Kostenlage völlig unzulängliche Gebührenerhöhung vom 1. 3. 1963 zurückzuführen. Überwiegend mag dazu vielmehr die starke Steigerung der Zahl und der durchschnittlichen Betragshöhe der Postanweisungen nach dem Ausland sowie in geringerem Maße auch nach dem Inland beigetragen haben.

Zum Anstieg der persönlichen Kosten um etwa 40 v. H. des Standes von 1959 ist noch zu bemerken, daß nur 1,5 v. H. auf die leichte Zunahme der dem Postanweisungsdienst zugerechneten Zahl der Arbeitskräfte zurückzuführen ist. Der ganze Rest entfällt auf die laufende Erhöhung der persönlichen Bezüge aller Art. So sind die persönlichen Kosten je Arbeitskraft von 8 930 DM im Jahr 1959 um 3 521 DM = 39,4 v. H. auf 12 451 DM im Jahr 1964 gestiegen; eine allgemeine Erscheinung freilich, die aber bei so personalaufwendigen Dienstzweigen, wie dem Postanweisungsdienst Anlaß zu besonderer Sorge und zu entsprechenden Gegenmaßnahmen geben muß.

2. Gebühren

Nach der Gebührenübersicht zur Postgebührenordnung vom 15. Juli 1964 gelten z. Zt. für Inlandspostanweisungen folgende Regelgebühren:

bis	10 DM	30 Pf
über 10 bis	50 DM	50 Pf
über 50 bis	100 DM	80 Pf
über 100 bis	500 DM	100 Pf
über 500 bis	1 000 DM	130 Pf

Für telegrafische Anweisungen und für besondere Formen der Versendung oder Zustellung werden Sondergebühren erhoben.

Im Auslandsverkehr gilt, wie bereits erwähnt, eine besondere Auslandspostgebührenordnung. Auch deren Sätze sind relativ niedrig, besonders im Verkehr mit den Nachbarländern. So kostet z. B. eine Postanweisung nach Italien über einen Betrag von 100 DM nur 90 Pf, also ganze 10 Pf mehr als eine Inlandspostanweisung über denselben Betrag.

Daß die auf solchen Tarifen basierenden Erlöse entfernt nicht ausreichen können, die Kosten des Anweisungsdienstes auch nur halbwegs angemessen zu decken, liegt auf der Hand. Nach einer Berechnung des Bundespostministeriums hat im Jahr 1963 der Durchschnittserlös für eine beförderte Postanweisung 51 Pf betragen, denen 192 Pf Durchschnittskosten gegenüberstanden.

V. Weitere Entwicklung und Zukunftsaussichten

Schon 1959 entfielen 75,8 v. H. der Gesamtkosten auf die persönlichen Kosten; 1964 waren es 76,7 v. H. Damit gehört der Anweisungsdienst neben dem Brief-, Zeitungs-, Renten- und Rundfunkdienst zu den fünf Teilbereichen des Postdienstes mit der größten Intensität der persönlichen Kosten. Mit der 1966 zu erwartenden Lohn- und Gehaltssteigerung wird der Anteil der persönlichen Kosten an den Gesamtkosten weiter steigen. Der Arbeitsablauf von der Einzahlung am Schalter bis zur Auszahlung bei der Hauszustellung bietet auch hier kaum Möglichkeiten, den Aufwand an Arbeitszeit und Arbeitskraft durch technische Mittel zu reduzieren.

VI. Verhältnisse bei anderen Postverwaltungen

Von ausländischen Postverwaltungen steht leider kein für Kosten-Erlös-Vergleiche geeignetes Material zur Verfügung. Aus knappen Angaben in einigen Geschäftsberichten kann man allerdings schlie-

[1] Zur Vergleichbarkeit der Werte von 1959 und 1964 sind in der Rechnung für 1959 die weitergegebenen Gebührenanteile in Höhe von 0,6 Mio DM bei den Leistungen und bei den Kosten der Betriebsführung wieder zugesetzt worden.

ßen, daß auch im Ausland die Gelddienste der Post nicht durchweg rentabel zu sein scheinen. Dagegen unterscheidet sich der Arbeitsablauf im Postanweisungsdienst bei anderen europäischen Postverwaltungen z. T. ganz erheblich vom Verfahren der Deutschen Bundespost. Dafür einige Beispiele:

Belgien:	Grundsätzlich Auszahlung am Schalter, Zustellung des Geldbetrages nur auf Antrag und nur gegen besondere Gebühr
Niederlande:	Zustellung nur der Anweisung, Auszahlung am Schalter (Ausnahmen nur für Außenbezirke und bei der Landzustellung)
Dänemark:	Zustellung nur der Anweisung, Auszahlung am Schalter
Schweden:	Desgleichen (Ausnahme nur bei der Landzustellung)
Großbritannien:	Übersendung der Anweisung vom Absender unmittelbar an den Empfänger, Auszahlung am Schalter (oder auch bei einer Bank)
Österreich:	Auszahlung bei der Zustellung, jedoch gegen besondere Gebühr
Schweiz:	Auszahlung bei der Zustellung, besondere Gebührenpflicht bei Anweisung über mehr als 1 000 Franken
Frankreich:	Auszahlung bei der Zustellung bis 1 000 Franken ohne besondere Gebühr, bei höheren Beträgen Auszahlung am Schalter auf Grund Benachrichtigung des Empfängers

Nach dieser Übersicht ist in einer ganzen Reihe benachbarter Länder die Auszahlung am Schalter zur Regel, die Zustellung der Geldbeträge zur Ausnahme geworden. Ganz im Gegensatz zur Bundesrepublik, wo — von den Selbstabholern abgesehen — das zeitraubende und umständliche Geschäft der Auszahlung durch die Zusteller noch die Regel bildet.

VII. Möglichkeiten der Umgestaltung des Dienstzweiges

1. An eine völlige Aufgabe des Postanweisungsdienstes in seiner heutigen Form der baren Ein- und Auszahlung von Geldbeträgen am Versand- und am Empfangsort wäre erst dann zu denken, wenn der halbbare oder der unbare Überweisungsverkehr soweit verbreitet wäre, daß für eine beiderseits bare Geldübermittlung kein Bedürfnis mehr besteht.

2. Dagegen sollte die Frage, ob es nicht angebracht wäre, den Arbeitsablauf im Postanweisungsdienst der Deutschen Bundespost nach den Beispielen ausländischer Verwaltungen derart zu ändern, daß auch hier die Barauszahlung grundsätzlich am Schalter stattfindet und der Zustelldienst insoweit vom Geldtransport und vom Auszahlungsgeschäft entlastet würde, alsbald einer gründlichen postinternen Prüfung unterzogen werden. Es ist nicht ausgeschlossen, daß schon der zunehmende Mangel an Arbeitskräften in absehbarer Zeit dazu zwingen wird, eine so weitgehende persönliche Dienstleistung wie die Hauszustellung noch stärker einzuschränken, zumindest aber den Arbeitszeitverbrauch dafür nachhaltig zu verringern.

3. In die Untersuchung nach Ziff. 2. müssen selbstverständlich alle Bargeldvorgänge im Zustelldienst einbezogen werden, also im wesentlichen auch die Auszahlung von Zahlungsanweisungen aus dem Postscheckdienst und die Einhebung von Rundfunk- und Fernsehgebühren sowie Zeitungsgebühren durch die Zusteller. Da der Postanweisungsdienst allein etwa 30 v. H. der Auszahlungsfälle umfaßt, sollte jedoch vorweg eine auf diesen Zweig beschränkte Teilprüfung der Möglichkeit und der organisatorischen, personal- und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen einer Umstellung von der Zustellungs- auf die Schalterzahlung vorgenommen werden.

4. Gesichtspunkte des Wettbewerbs mit anderen Geldinstituten sollten die Objektivität der zunächst ausschließlich auf den innerbetrieblichen Effekt auszurichtenden Untersuchung nicht beeinflussen. Bei der Auswertung der Ergebnisse müssen sie selbstverständlich entsprechend berücksichtigt werden.

5. Angesichts der derzeitigen Ertragslage im Postanweisungsdienst, des voraussichtlich nicht unerheblichen Zeitaufwandes für die Durchführung der angeregten Prüfung und der Ungewißheit ihrer Ergebnisse kann zwischenzeitlich auf andere Mittel der Ertragsverbesserung nicht verzichtet werden. Deshalb müßte alsbald, möglichst im Rahmen einer auf den Kostenausgleich in der Summe aller Dienstzweige des Postwesens abgestellten Neuordnung der Postgebühren, auch eine entsprechende Korrektur der Gebühren im Postanweisungsdienst vorgenommen werden. Dabei wäre eine Verbesserung der Erlös-Kostenrelation von z. Z. 1 : 2,6 auf mindestens etwa 1 : 1,5, also praktisch eine Verdoppelung der jetzigen Erlöse anzustreben. Als erste von mehreren Etappen der Durchführung wäre eine Tarifkorrektur zu empfehlen, bei der ein alle Stufen des Tarifes gleichmäßig belastendes, aber mit der Barfreimachung der Postanweisungen unausgeschieden zu erhebendes zusätzliches Zustellentgelt von 30 Pf eingeführt und eine leichte Anhebung der höheren Gebührenstufen vorgenommen werden sollte. Diese Empfehlung liefe auf folgende Änderung der Regelgebühren nach lfd. Nr. 20 der Gebührenübersicht zur Postgebührenordnung hinaus:

Stufe	jetzige Gebühr	erste Etappe der Neuordnung
bis 10 DM	30 Pf	60 Pf
über 10 bis 50 DM	50 Pf	90 Pf
über 50 bis 100 DM	80 Pf	120 Pf
über 100 bis 500 DM	100 Pf	150 Pf
über 500 bis 1 000 DM	130 Pf	180 Pf

Auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und der statistischen Aufgliederung der Erlöse nach Gebührenstufen für das Geschäftsjahr 1964 könnte aus dieser ersten Korrektur ein Mehrerlös von

etwa 12 Mio DM im Jahr erwartet werden. Dies wäre — allerdings wiederum bezogen nur auf die Ergebnisse von 1964 — gleichbedeutend mit einer Verbesserung der Erlös-Kostenrelation von 1 : 2,6 auf annähernd etwa 1 : 1,9. Da sich die Relation von 1964 durch das zu erwartende Ansteigen der persönlichen Kosten in Zukunft weiter verschlechtern wird, ist es um so dringlicher, Maßnahmen zu ergreifen, die dieser Entwicklung entgegenwirken.

Im Hinblick darauf, daß — wie oben bereits ausgeführt — der Auslandsdienst eine erhebliche Mehrarbeit erfordert, sollte die Deutsche Bundespost darauf Bedacht nehmen, daß alle Möglichkeiten, die sich aus internationalen Abkommen hinsichtlich der Gebührengestaltung ergeben, voll ausgeschöpft werden.

K. Der Rundfunkdienst

I. Aufgabenbereich und rechtliche Grundlagen

Bund und Länder sind sich über ihre Kompetenzen in wichtigen Fragen des Rundfunks zur Zeit keineswegs einig. Die Kommission sieht es nicht als ihre Aufgabe an, sich zu diesen vorwiegend juristischen Streitfragen zu äußern, wenngleich durch die noch nicht entschiedenen Auseinandersetzungen die Ertragslage des Rundfunkdienstes beeinflußt wird oder werden kann.

Die Beziehungen zwischen der Deutschen Bundespost und den Rundfunkanstalten sind, was den Tonrundfunk angeht, noch heute z. T. auf der Grundlage von Anordnungen der Besatzungsbehörden geregelt. Auf dem Gebiet des Fernseh-Rundfunks hat die Deutsche Bundespost mit den einzelnen Rundfunkanstalten Fernsehleitungsverträge abgeschlossen. Diese Verträge hat die Deutsche Bundespost zwar zum 31. 12. 1960 gekündigt. Bisher ist es jedoch nicht gelungen, zu einer neuen Rechtsgrundlage zu gelangen. Eine Kommission von Politikern versucht zur Zeit, die festgefahrenen Verhandlungen über eine umfassende Neuregelung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern auf dem Gebiet des Rundfunkgebührenwesens zum Abschluß zu bringen. Daneben steht die Deutsche Bundespost zur Zeit in Verhandlungen mit den Rundfunkanstalten, um eine Neuregelung für die Abgeltung der technischen Leistungen zu finden.

Drei verschiedene Aufgabenbereiche der Deutschen Bundespost im Rundfunkdienst sind zu unterscheiden:

1. Hoheitliche Aufgaben

   Hierzu sind zu rechnen die Erteilung der Rundfunk-Sendegenehmigungen und der Rundfunkempfangsgenehmigungen (Bearbeitung der An- und Abmeldungen), das Führen der Teilnehmerkartei, Erteilung der Gebührenbefreiungen, die Frequenzverwaltung (und damit zusammenhängende internationale Vereinbarungen), die Störungsermittlung und die Überwachung der Sendefrequenzen. Die Bekämpfung von Schwarzhörern liegt teils bei der Bundespost teils bei den Rundfunkanstalten. Die Ermittlung von Schwarzfernsehern obliegt im ganzen Bundesgebiet einschließlich Berlin (West) der Post. Zu den hoheitlichen Aufgaben rechnet die Deutsche Bundespost auch:

2. Einziehung von Rundfunkgebühren und Abrechnung mit den Rundfunkanstalten

   Derzeit zieht die Post monatlich im voraus die Rundfunkgebühren ein und führt einen Teil davon zu genau bestimmten Terminen an die Rundfunkanstalten ab. Die Zusteller kassieren die Rundfunkgebühren in der Regel in der Wohnung der Rundfunkteilnehmer. Häufig müssen die Zusteller mehrfach Inkassoversuche unternehmen. Die Rundfunkteilnehmer haben aber auch die Möglichkeit, die Gebühren am Postschalter einzuzahlen, sie von Postscheckkonten oder Girokonten abbuchen zu lassen oder von diesen Konten mit Einzel- oder Dauerauftrag zu überweisen. Für einen Teil der unter 1. erwähnten Leistungen und für die unter 2. aufgeführten Leistungen erhält die Bundespost auf dem Gebiet des Tonrundfunks einen in den oben erwähnten Anordnungen festgelegten Prozentsatz der Rundfunkgebühren. Als Abgeltung für die Leistungen der Deutschen Bundespost auf dem Gebiet des Fernsehens — einschließlich der unter 3. genannten Leistungen — behält die Post einen Pauschalbetrag ein.

3. Bereitstellung von Leitungen und Sendeanlagen

   Auf dem Gebiet des Tonrundfunks haben die Besatzungsmächte im Einzelfall die Befugnis zum Errichten und Betreiben von Sendeanlagen den Rundfunkanstalten gegeben. Gegenwärtig gehören nur die Sendeanlagen der „Deutschen Welle" und des „Deutschlandfunks" der Bundespost. Für den Betrieb dieser Sender erhält die Post ein Entgelt aus Mitteln der „Deutschen Welle" und des „Deutschlandfunks".

   Entgelte für die Tonrundfunk-Leitungen, die die Bundespost den Rundfunkanstalten zur Verfügung stellt, rechnet die Bundespost mit den Rundfunkanstalten besonders ab. Diese Entgelte variieren mit der Benutzungsdauer und mit der Länge der Leitungswege.

   Im Gegensatz dazu wird die Bereitstellung von Fernsehleitungen zur Zeit noch pauschal abgegolten. Der Grund dafür ist darin zu sehen, daß ein vollständiger Ersatz der Kosten für die benötigten Leitungswege bei den geringen Teilnehmerzahlen der ersten Jahre über die finanziellen Kräfte der Rundfunkanstalten gegangen wäre. Deshalb wurde zunächst eine pauschale Honorierung vereinbart. Die Bundespost strebt jedoch — ähnlich den Verhältnissen im Ton-Rundfunk — eine Abrechnung nach dem jeweiligen Leistungsumfang an.

   Die Fernsehsender, die das 1. Fernsehprogramm ausstrahlen, befinden sich durchweg im Eigentum der Rundfunkanstalten und werden von ihnen betrieben. Auch auf diesem Gebiet wirken noch die Befugnisse der Besatzungsmächte nach. Die Sendeanlagen für das 2. Programm gehören dagegen der Bundespost. Der Betrieb dieser Sendeanlagen wird einstweilen gleichfalls pauschal ab-

gegolten. Mit der rasch steigenden Zahl der Fernsehteilnehmer wurde es der Bundespost möglich, mit ihrem ursprünglich viel zu niedrigen festen Anteil an den Fernseh-Rundfunkgebühren auch die Kosten dieser Sendeanlagen zu decken. Das Netz von Sendeeinrichtungen für das 3. Programm wird ebenfalls von der Bundespost errichtet und betrieben. Über den Ersatz der damit verbundenen Kosten ist bisher keine Übereinstimmung erzielt worden, obwohl ein Teil dieser Sender bereits in Betrieb oder in Bau ist. Nach Berechnungen der Bundespost müßte von 1966 an mit einer Kostenunterdeckung gerechnet werden, wenn die Post die Sendeanlagen für das 3. Programm aus ihrem bisherigen Gebührenanteil mitbezahlen müßte. Was den Bau und Betrieb von Rundfunksendern betrifft, wird auf Seite ... verwiesen, wo die Gründung einer besonderen Betriebsgesellschaft für diese Aufgabe vorgeschlagen wird.

II. Kosten und Erlöse des Rundfunkdienstes

Der Rundfunkdienst nimmt in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost mit einem Ertrag von 100 Mio DM (nur Postdienstleistungen[1]) eine vergleichsweise bescheidene Stellung ein. Mit einer Kostenunterdeckung im Jahre 1964 von 4,2 (1959: 16,2) Millionen DM ist sein Anteil am Gesamtverlust der Bundespost ebenfalls gering. Die wachsenden Personalkosten und die in den letzten Jahren bereits weitgehend ausgenutzten Rationalisierungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Einziehung von Rundfunkgebühren lassen jedoch ein Anwachsen der Kostenunterdeckung in nächster Zeit befürchten.

Von anderen Dienstzweigen unterscheidet sich der Rundfunkdienst vor allem dadurch, daß Leistungsumfang und Leistungsentgelte von der Bundespost nicht ohne weiteres geändert werden können. Die Post und die Rundfunkanstalten sind sich immerhin im Grunde darüber einig, daß die Bundespost für ihre Dienstleistungen einen Ersatz ihrer Kosten beanspruchen kann. Über die Abgeltung dieser Leistungen wird zur Zeit verhandelt. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über wichtige Fragen der Rundfunkpolitik bergen zudem die Gefahr in sich, daß die bestehenden Verhältnisse zementiert werden, weil Übereinkünfte über Änderungen des bisherigen Zustandes nicht zu erzielen sind, auch wenn diese Regelungen wirtschaftlich als überholt und antiquiert zu bezeichnen sind.

Kennzahlen des Rundfunkdienstes
(nur Postdienstleistungen)

	1959	1964
Erlöse	69,5 Mio DM	100,0 Mio DM
Kosten	85,7 Mio DM	104,2 Mio DM
(davon persönliche Kosten)	(70,3 Mio DM)	(78,4 Mio DM)
Kostenunterdeckung	16,2 Mio DM	4,2 Mio DM

[1]) Zu den Postdienstleistungen gehören: Genehmigung von Ton- und Fernseh-Rundfunkempfangsanlagen, Führen der Teilnehmerkarteien, Einziehung der Drahtfunk-, Amateurfunk-, Ton- und Fernseh-Rundfunkgebühren und Abrechnung über die entsprechenden Beträge mit den Rundfunkanstalten.

	1959	1964
Persönliche Kosten in v. H. der Gesamtkosten	82,0	75,3
Zahl der Arbeitskräfte im Durchschnitt des Rechnungsjahres	9 053	6 239
Zahl der Ton-Rundfunkgenehmigungen am Jahresende (in Mio Stück)	15,9	17,5
Zahl der Fernseh-Rundfunkgenehmigungen am Jahresende (in Mio Stück)	3,4	10,0

Die vorstehenden Zahlen über Kosten, Erlöse und Personalbestand betreffen lediglich die im Postdienst erbrachten Leistungen. Die Kosten und Erlöse, die für die Bereitstellung von Leitungen und Sendeanlagen sowie Funkmeßdienst und Funkfahndung aufkommen, sind für das Jahr 1964 erstmals im Dienstzweig 9 „Übrige Fernmeldedienste"[1]) miterfaßt. Bis dahin bestand eine unmittelbare Aufgliederung nach Teildienstzweigen für den Fernmeldedienst noch nicht, so daß die Kosten und Erlöse des gesamten Rundfunkdienstes (also Post- und Fernmeldebereich) nur auf Grund einer besonderen Rechnung ermittelt werden konnten. Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung für 1964 läßt erkennen, daß die Erlöse für Fernmeldeleistungen im Rundfunkdienst 1964 noch kostendeckend gewesen sind. Es dürfte jedoch zweifelhaft sein, ob bei dem gegenwärtigen pauschalierten Abrechnungsverfahren der Zuwachs der Erlöse (auf Grund der steigenden Teilnehmerzahlen) mit den steigenden Sach- und Personalkosten Schritt halten wird. Die Kommission beschränkt sich im folgenden auf die schon seit Jahren — mit Ausnahme von 1962 — defizitären Postdienstleistungen innerhalb des Rundfunkdienstes.

Die aus der Tabelle abzulesende auffällige Verminderung der Zahl der Arbeitskräfte im Rundfunkdienst und die Senkung des Anteils der persönlichen Kosten an den Gesamtkosten trotz der Lohn- und Gehaltserhöhungen ist im wesentlichen auf die erfolgreiche Zentralisierung der Rundfunkgebühren-Einziehung zurückzuführen. Alle mit der Einziehung zusammenhängenden Verwaltungsarbeiten werden in 23 Rundfunkabrechnungsstellen abgewikkelt. Dadurch konnten wesentliche Rationalisierungserfolge erzielt werden. Diese organisatorischen Änderungen sind abgeschlossen. Nach Ansicht der Kommission ist die Organisation des Gebühreneinzugs im übrigen bereits so stark verbessert und vereinfacht worden, daß zukünftig nicht mehr mit weiteren wesentlichen Personaleinsparungen gerechnet werden kann, solange die Post an die geltenden Inkassovorschriften gebunden ist (monatliche Einziehung der Rundfunkgebühren beim Teilnehmer.)

Die erfolgreichen Rationalisierungsmaßnahmen haben es der Bundespost bisher ermöglicht, die rasch

[1]) Dazu gehören:
a) der Ton- und Fernseh-Rundfunkübertragungsdienst,
b) die Senderdienste zur Rundfunk-Versorgung, (Ausstrahlung des 2. und 3. Fernsehprogramms sowie für die „Deutsche Welle" und für den „Deutschlandfunk"),
c) die Funk-Meßdienste (Funkstörungs- und Funkkontroll-Meßdienst sowie die Funkfahndung),
d) die Sicherheits- und Ortungsfunkdienste,
e) die Funk-Hoheitsdienste,
f) der Alarm- und Warndienst,
g) die Überlassung von Leitungen nach der VO für private Fernmeldeanlagen (VO Privat FMA).

steigenden Löhne und Gehälter aufzufangen und darüber hinaus die Kostenunterdeckung in diesem Dienstzweig zu vermindern. Im Jahre 1962 wurde vorübergehend sogar eine leichte Kostenüberdekkung von 0,9 Mio DM erreicht. Inzwischen machen sich jedoch die steigenden Löhne und Gehälter wieder in der Ergebnisrechnung dieses Dienstzweiges bemerkbar. Mit einer Fortsetzung dieser ungünstigen Entwicklung muß gerechnet werden.

Von den Tonrundfunkgebühren in Höhe von zwei DM monatlich erhält die Bundespost gegenwärtig teils 40 Pf, teils 38,6 Pf (dort, wo der Post nicht die Schwarzhörerbekämpfung obliegt); davon sind 34 Pf für den Postdienst bestimmt (unter anderem für das Inkasso der Gebühren). 6 Pf bzw. 4,6 Pf entfallen auf den Fernmeldedienst (unter anderem pauschales Entgelt für die Störungsermittlung und zum Teil in einigen Sendegebieten auch für die Schwarzhörerermittlung).

Von den Fernseh-Rundfunkgebühren in Höhe von 5 DM monatlich entfallen auf die Bundespost zur Zeit 1,35 DM. Davon werden 26 Pf nach der postinternen Aufteilung der Erträge dem Postdienst gutgebracht, der Rest dem Fernmeldedienst. Der hohe Anteil des Fernmeldedienstes ist durch die umfangreichen technischen Leistungen, insbesondere durch die Bereitstellung von Leitungen und Sendeanlagen, bedingt.

III. Möglichkeiten der Umgestaltung

Die wachsenden Personalkosten werden in dem überaus lohnkostenintensiven Teildienstzweig „Rundfunkdienst" des „Postdienstes" nicht nur in nächster Zeit, sondern ständig von neuem zu Überlegungen zwingen, wie dem Grundsatz der Kostendeckung Rechnung getragen werden kann. Drei verschiedene Wege könnten beschritten werden:

1. Sukzessive Erhöhung der Ton- und Fernseh-Rundfunkgebühren und entsprechende Vergrößerung des Anteils der Post an diesen Gebühren. Als wenig zweckmäßig (vgl. unter 3. dieses Abschnitts) und wenig wahrscheinlich hat die Kommission dieses Verfahren aus ihren Überlegungen ausgeklammert.
2. Weitere Vereinfachung des Inkassos und Senkung der Kosten.
   a) Übergang vom monatlichen Inkasso zur Gebühreneinziehung für längere Zeiträume. Solchen Plänen steht einstweilen die von der Post nicht ohne weiteres zu ändernde Regelung im Wege, daß die Rundfunkgebühren monatlich im voraus durch die Post einzuziehen sind. Die Kommission weist demgegenüber nachdrücklich darauf hin, daß das monatliche Inkasso bei der gegenwärtigen und in Zukunft aller Voraussicht nach weiter steigenden Knappheit an menschlicher Arbeitskraft auf eine Vergeudung von Produktivkräften hinausläuft. Sie empfiehlt deshalb, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß zunächst auf ein vierteljährliches Inkasso übergegangen werden kann. In Großbritannien ist schon seit längerer Zeit das jährliche Inkasso üblich, ohne daß sich wesentliche Schwierigkeiten ergeben hätten. Die Kosteneinsparungen, die sich auf diese Weise erzielen lassen, dürften bei entsprechenden rechtlichen und organisatorischen Regelungen (Verlängerung des Inkassozeitraums, damit Spitzenbelastungen vermieden werden) beträchtlich sein.
   b) Förderung der bargeldlosen Bezahlung von Rundfunkgebühren. Gegenüber der kostspieligen Einziehung der Gebühren durch die Zusteller dürfte die bewußte Förderung der bargeldlosen Bezahlung (Abbuchung von Postscheck- oder Girokonten) wesentliche Kosteneinsparungen ermöglichen. Die Bundespost ist dabei jedoch von der Unterstützung durch die Rundfunkteilnehmer und von der Mitarbeit der örtlichen Kreditinstitute abhängig. Ein wesentliches Hindernis für die Ausbreitung der bargeldlosen Bezahlung ist einstweilen darin zu sehen, daß sich die Rundfunkteilnehmer zu viertel- oder halbjährlicher Vorauszahlung der Gebühren entschließen müssen, ohne daß ihnen dadurch ein finanzieller Vorteil entstünde. Dem Vorschlag, den bargeldlos zahlenden Kunden einen Anreiz in Form der nachträglichen Einziehung von Rundfunkgebühren zu geben (Zinsvorteil), stehen einstweilen die Vorschriften entgegen, wonach die Gebühren pränumerando zu entrichten sind. Auch hier wäre an die Änderung geltender Regelungen zu denken, damit der Weg für wirtschaftlich zweckmäßige Lösungen frei wird. Im übrigen empfiehlt die Kommission, denjenigen Rundfunkteilnehmern, die die vergleichsweise billigere bargeldlose Zahlung wählen, einen Rabatt zu gewähren. Auch hierfür müßten zunächst die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Am 1. Januar 1964 wurden erst 8,1 v. H. der Tonrundfunkgebühren und 9,1 v. H. der Fernseh-Rundfunkgebühren (bei steigendem Anteil der bargeldlosen Bezahlung) unbar bezahlt. Die Vergleichszahlen für den 1. Januar 1965 lauten 10,9 und 11,4 v. H.
3. Neuaufteilung der Gebühren zwischen der Post und den Rundfunkanstalten.

   Sofern, wie zu erwarten, die unter 2. dargestellten Rationalisierungsmöglichkeiten nicht dazu ausreichen, die Kosten zu decken, wird daran gedacht werden müssen, die Entgelte für die Leistungen der Deutschen Bundespost besser als bisher an die steigenden Kosten anzupassen. Hierfür spricht unter anderem folgende Überlegung: Die Inkassokosten der Post verändern sich unmittelbar mit der Zahl der Rundfunkteilnehmer (weitgehend proportionale Kosten); das Problem der Kostenremanenz bei sinkenden Teilnehmerzahlen hat keine praktische Bedeutung und wird deshalb außer acht gelassen. Demgegenüber sind die Kosten der Rundfunkanstalten weitgehend von der Zahl der Teilnehmer unabhängig. Die Wirkungen der sich stets weiter öffnenden Preis-Kosten-Schere auf die Ertragslage werden auf die Dauer nicht durch Rationalisierungsmaßnahmen neutralisiert werden können. Deshalb wird an Verteuerungen dieser hochgradig per-

sonalkostenintensiven Dienstleistungen nicht vorbeizukommen sein. Die Kommission hält es daher für richtig, wenn Bundespost und Rundfunkanstalten auf die langfristige Fixierung von Leistungsentgelten verzichten und deren regelmäßige Überprüfung nach jeder wesentlichen Lohnkostensteigerung ins Auge fassen. Da die Abgeltung der Leistungen der Post im Fernseh-Rundfunk der im Tonrundfunk angeglichen werden soll (festes Entgelt für das Inkasso und hoheitliche Aufgaben, die allerdings nur zum Teil proportionale Kosten verursachen, sowie Bezahlung von Benutzungsgebühren je nach der Inanspruchnahme), gelten diese Überlegungen nicht nur für den Tonrundfunk.

Nach Lage der Dinge ist nicht damit zu rechnen, daß die noch zu realisierenden Einsparungen eine volle Neutralisierung der Lohn- und Gehaltserhöhungen ermöglichen. Da sich die Klärung noch offener Streitfragen unter Umständen noch einige Zeit hinziehen wird, empfiehlt die Kommission dem Bund und den Ländern, interimistische Lösungen des Entgelts für das Inkasso der Rundfunkgebühren ins Auge zu fassen.

L. Die Fernmeldedienste

I. Die rechtlichen Grundlagen und die Struktur des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik

Im Bereich der Bundesrepublik ist nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen (FAG) der Bund Träger der Fernmeldehoheit. Sie wird durch den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ausgeübt. Für Anlagen, die zur Verteidigung des Bundes bestimmt sind, übt der Bundesminister der Verteidigung die Fernmeldehoheit aus.

Die gesetzlichen Bestimmungen fernmeldehoheitsrechtlicher Art sind Zug um Zug mit der Entwicklung der Fernmeldetechnik entstanden. In chronologischer Reihenfolge kommen zur Zeit vor allem in Betracht:

Das Telegraphenwegegesetz von 1899

Die Telegraphenordnung von 1926 in der Fassung von 1938

Das Gesetz über Fernmeldeanlagen von 1928

Die Verordnung über Funknachrichten an mehrere Empfänger von 1936 in der Fassung von 1950

Die Fernsprechordnung von 1939

Das Gesetz über den Amateurfunk von 1949

Das Gesetz über den Betrieb von Hochfrequenzgeräten von 1949

Grundlage des zwischenstaatlichen Fernmelderechtes bildet der internationale Fernmeldevertrag Genf von 1959.

Die Deutsche Bundespost übt die ihr übertragene Fernmeldehoheit dadurch aus, daß sie

entweder öffentliche Fernmeldenetze selbst errichtet und betreibt, um die Bedürfnisse der Staatsbürger auf dem Gebiet der Nachrichtenübermittlung zu befriedigen oder die Genehmigung erteilt, private Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben.

Die Genehmigung privater Fernmeldeanlagen kann auf Gesetzen beruhen oder kraft eines Verwaltungsaktes des Bundespostministers erteilt werden.[1])

Um im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wenigstens einen allgemeinen Überblick über die Vielfalt der in der Bundesrepublik betriebenen Fernmeldenetze zu geben, sind in Tabelle 1 (Seite 73) die wichtigsten Anlagen, geordnet nach ihren betrieblichen Aufgaben, zusammengestellt. Die Tabelle erteilt Auskunft über die jeweilige Rechtsgrundlage, darüber, wer die Anlagen errichtet und betreibt und wie die Gebührenregelung erfolgt. Der Ausdruck „privat" bedeutet in dieser Tabelle, in Übereinstimmung mit dem Fernmeldeanlagengesetz, daß die betreffenden Anlagen oder Anlagenteile nicht von der Deutschen Bundespost, sondern von anderer Seite bereitgestellt oder betrieben werden.

Für die dem Gutachten gestellten Aufgaben interessieren aus dieser Tabelle vor allem das öffentliche Fernsprechnetz einschließlich der Nebenstellenanlagen, der internationalen Verbindungen und des öffentlichen beweglichen Landfunks, der Telegramm- und Telexdienst sowie Fernsehen und Rundfunk. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Gebühreneinnahmen aus der Erteilung von Genehmigungen zum Errichten und Betreiben privater Fernmeldeanlagen im Gesamthaushalt der Deutschen Bundespost einen so kleinen Posten ausmachen, daß sie im Rahmen dieses Gutachtens nicht besonders behandelt zu werden brauchen.

Innerhalb des von der Deutschen Bundespost bereitgestellten und betriebenen öffentlichen Fernmeldenetzes findet man folgende Relationen:

(1) Nach der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Dienstzweige verteilten sich die Betriebseinnahmen wie folgt:

Telegrammdienst	4,5 %
Telexdienst	4,5 %
Fernsprechdienst	88 %
Vergütungen für Leistungen (Anteile des Fernsprechdienstes)	3 %

(2) Nach der gleichen Unterlage betrugen im Durchschnitt der Jahre 1959 bis 1963 die Anteile des konsolidierten Fernsprechwesens an der Summe von Telegraphendienst und Fernsprechdienst

bei den Leistungen	92 %
bei den Kosten	90 %

(3) Der Voranschlag der Deutschen Bundespost für 1965 sieht bei den Fernmeldeanlagen folgende Investitionen vor:

Telegramm und Telexdienst	28 000 000 DM	= 1,6 %
Tonrundfunk und Fernsehsender	52 500 000 DM	= 2,9 %
Fernsprechwesen	1 775 500 000 DM	= 95,5 %

Unter diesen Umständen könnte es gerechtfertigt erscheinen, die Untersuchungen überwiegend auf den Fernsprechdienst zu konzentrieren.

[1]) Einzelheiten siehe Aubert, Fernmelderecht, Hamburg — Berlin 1962.

Tabelle 1

		Rechtsgrundlage *)	Bereitstellung und Betrieb: der Verbindungswege	der Sender	der Vermittlungseinrichtungen	der Endgeräte	Gebührenregelung
Nachrichtenübermittlung (Punkt-Punkt) — Sprachübertragung	Öffentl. Fernsprechnetz	FAG/TWG	DBP	—	DBP	DBP/priv. [3]	Fe O
	Nebenstellenanlagen	Fe O	DBP/priv.	—	DBP/priv.	DBP/priv.	Fe O
	ÖBL	FAG	—	DBP	DBP	privat [4]	Fe O [2]
	Betriebsfunk (z. B. Taxifunk)	FAG § 2	—	privat	privat	privat	Amtsblatt BPM
	Seefunk	FAG/SO	—	—	DBP [5]	privat [5]	SO
	BASA	FAG § 3	priv./DBP [6]	—	privat	privat	— [1]
	EVU	FAG § 2	priv./DBP [6]	—	privat	privat	VO priv. FMA/ Fe O
	Wehrmacht	FAG § 1 [1]	DBP/priv.	—	DBP/priv. [1]	privat [1]	Fe O
	Polizei	FAG § 3 [1]	DBP/priv. [6]	—	DBP/priv. [1] [3]	DBP/priv. [1] [3]	— [1]
	Feuerwehr	FAG § 3 [1]	DBP/priv. [6]	—	DBP/priv. [1] [3]	DBP/priv. [1] [3]	— [1]
Nachrichtenübermittlung (Punkt-Punkt) — Alphanumerisch	Telegrammdienst	FAG	DBP	—	DBP	DBP	TO
	Telex	TO	DBP	—	DBP	privat	VONF
	Seefunk	FAG/TO/ SO	—	—	DBP [5]	privat [5]	SO
	Wetter	FAG § 2	priv./DBP [6]	—	privat	privat	VO priv. FMA/ VONF
	Presse	FAG § 2	DBP	—	privat	privat	VO priv. FMA/ VONF
	Fernmeßübertragung	FAG § 2	priv./DBP [6]	—	—	privat	VO priv. FMA
Nachrichtenverbreitung	Ton-Rundfunk	FAG §§ 1 u. 2	DBP	DBP/priv.	—	privat	—
	Fernseh-Rundfunk	FAG §§ 1 u. 2	DBP	DBP/priv.	—	privat	—
Stationierungsstreitkräfte		Truppenvertrag 18. 8. 61	—	—	—	—	—

Abkürzungen

AFuG	Gesetz über den Amateurfunk
BASA	Bahnselbstanschlußnetz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BPM	Bundespostministerium
DBP	Deutsche Bundespost
DVO	Durchführungsverordnung
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
FAG	Gesetz über Fernmeldeanlagen
Fe O	Fernsprechordnung
ÖBL	Öffentlicher beweglicher Landfunk
priv.	privat
(SO)	Seefunkordnung
TO	Telegraphenordnung
TWG	Telegraphenwegegesetz
(VOFuE)	Verordnung über Funknachrichten an mehrere Empfänger
(VONF)	Verordnung über Nebentelegraphen und Fernschreibdienst
VO priv. FMA	Verordnung über Privatfernmeldeanlagen
( )	Abkürzung nicht offiziell

Erläuterungen

1) z. Z. Nebenstellenanlage (Gebühren: FeO) bzw. private Fernmeldeanlage (Gebührenfrei)
2) z. Z. Übergangsbestimmung
3) priv.: private Nebenstellenanlage
4) priv.: Bewegliche Funkstation
5) priv.: Seefunkstelle
DBP: Küstenfunkstelle
6) DBP: bei Mietleitungen
*) Näheres: Dr. Aubert, „Fernmelderecht" Verlag G. Schenck, Hamburg, 1962

Da aber anderseits der Telegrammdienst — als einziger personalintensiver Teildienstzweig des Fernmeldewesens — seit Jahren zu einer erheblichen Kostenunterdeckung geführt hat, erachtete die Kommission es als notwendig, die speziellen Probleme dieses Dienstzweiges ebenfalls zu behandeln.

II. Fernsprechdienst

1. Vergleich mit anderen europäischen Ländern

Die internationale Fernsprechstatistik der American Telephone and Telegraph Company (A. T. & T.) für den Stand von 1963 umfaßt 35 europäische Länder. Davon haben

29 Länder staatliche Fernsprechverwaltungen
5 Länder einen gemischten Betrieb
2 Länder ausschließlich private Fernsprechgesellschaften

In Bild 1 sind die Fernsprechdichten (Zahl der Fernsprechanschlüsse je 100 Einwohner) für einige europäische Länder nach dem Stand von Ende 1963 aufgetragen. Das Bild läßt erkennen, daß Schweden und die Schweiz die größten Fernsprechdichten aufweisen, zwei Länder, in denen seit Beginn des Fernsprechwesens um etwa 1880 die Entwicklung ungestört durch Kriege oder erhebliche Wirtschaftskrisen fortschreiten konnte.

Bild 2 zeigt diese Entwicklung für Schweden und die Schweiz im Vergleich zu den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesrepublik liegt gegenüber den genannten Ländern und auch gegenüber anderen europäischen Industrienationen mit (Ende 1963) 7,248 Hauptanschlüssen und 13,192 Haupt- und Nebenanschlüssen je 100 Einwohner weit zurück.

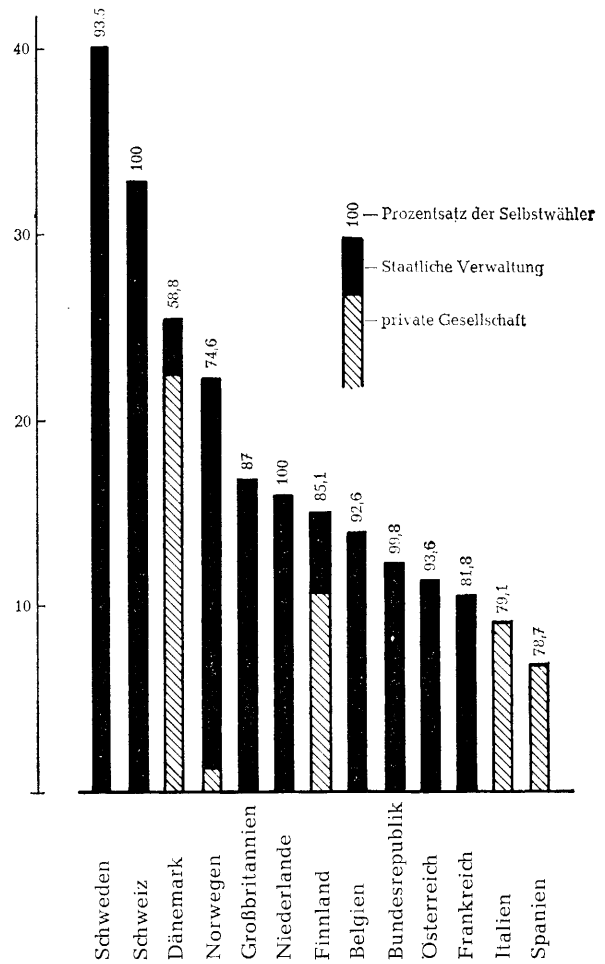


Bild 1:
Fernsprechanschlüsse (Haupt- und Nebenstellen) je 100 Einwohner Stand 1963 (nach AT & T)

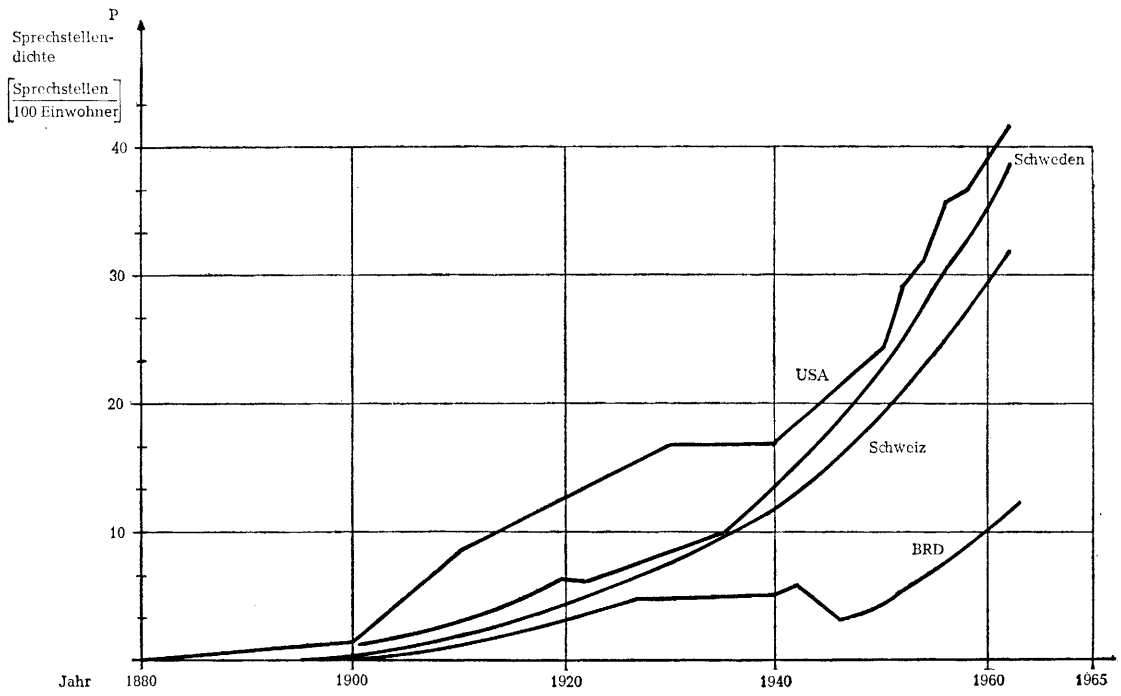


Bild 2:
Entwicklung der Sprechstellendichte in verschiedenen Ländern

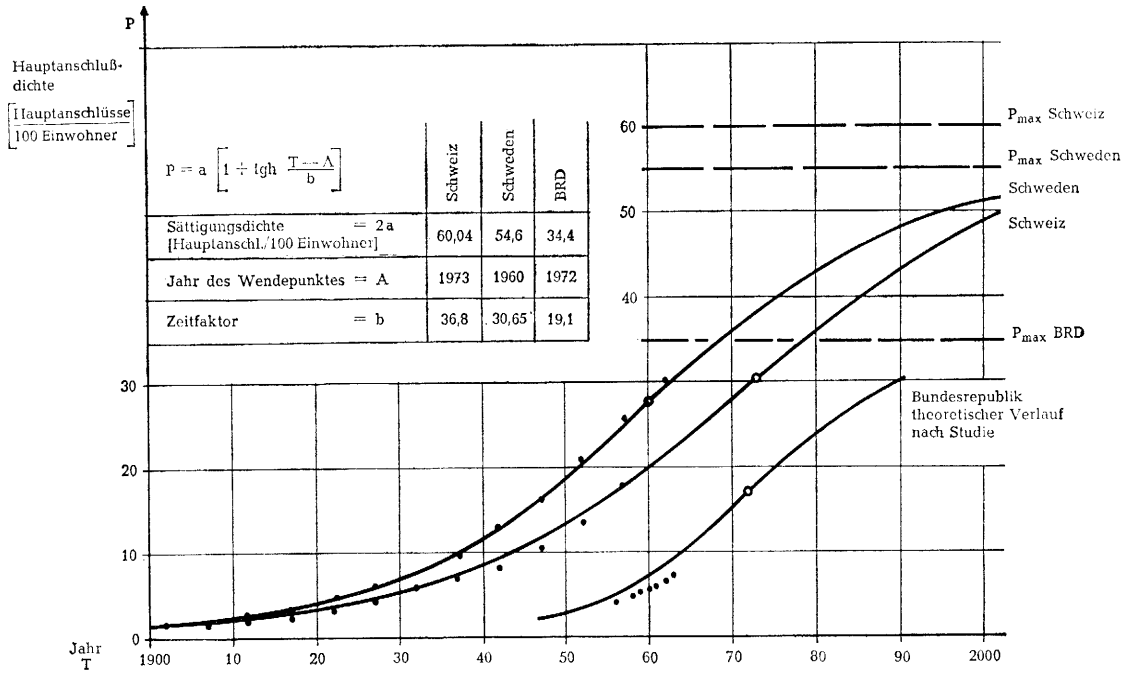


Bild 3:
Prognosen über die künftige Entwicklung der Fernsprechnetze in Schweden, der Schweiz und der Bundesrepublik

Von der Schweizer Postverwaltung wurden mit Hilfe einer Hyperbeltangensfunktion Prognosen für die künftige Fernsprechdichte in Schweden und der Schweiz bis zum Jahre 2000 errechnet, die in Bild 3 aufgezeichnet sind (Literatur: Technische Mitteilungen der Schweizerischen PTT, 1963, Heft 12, Seite 425 ff.).

Bild 3 enthält ferner eine Prognose der Deutschen Bundespost aus dem Jahre 1962. Daß hier eine wesentlich niedrigere Sättigungsdichte für die Hauptanschlüsse angenommen wird, erklärt sich aus der besonderen Struktur des deutschen Fernsprechnetzes, in dem der Anteil der Nebenstellen wesentlich höher liegt als in der Schweiz und in Schweden.

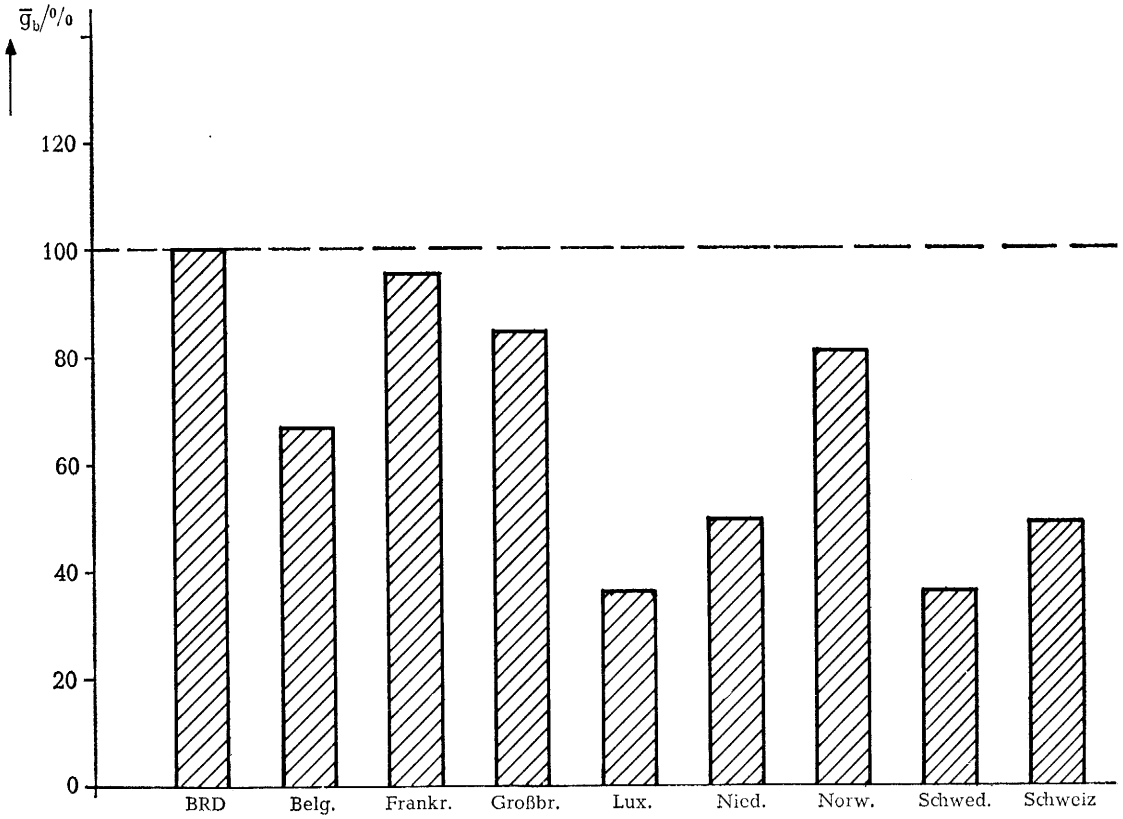


Bild 4:
Mittlere monatliche (bezogene) Fernsprechgebühren $\bar{g}_b$ für das Jahr 1963 (BRD: $\bar{g}_b = 100\ \%$)

Wie Bild 3 zeigt, würde nach dieser der langfristigen Planung der Deutschen Bundespost zugrunde liegende Prognose die Fernsprechdichte (allerdings bezogen auf die Hauptanschlüsse allein) den heutigen Stand von Schweden erst in etwa 25 Jahren, den der Schweiz erst in etwa 18 Jahren erreichen.

Die praktische Entwicklung ist, wie noch gezeigt wird, hinter der in Bild 3 gezeigten Prognosekurve sogar noch zurückgeblieben.

Ein übersichtlicher Vergleich der Fernsprechgebühren in verschiedenen europäischen Ländern ist wegen der sehr unterschiedlichen Tarifstrukturen nur sehr schwer möglich. Um wenigstens einen annähernden Vergleich zu ermöglichen, wurde aus Unterlagen des Geschäftsberichtes und der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung 1963 der Deutschen Bundespost ein hypothetischer Normalteilnehmer abgeleitet, der im Mittel monatlich 45 Ortsgespräche und 16 Ferngespräche von 2,51 Min. Dauer im Knotenamtsbereich führt.

Bild 4 zeigt, für welchen Prozentsatz der deutschen Gebühren ein solcher Normalteilnehmer im Jahre 1963 einen entsprechenden Fernsprechverkehr in anderen Ländern hätte führen können. Danach lagen die Gebühren in der Bundesrepublik schon vor der Gebührenerhöhung von 1964 höher als in den zum Vergleich herangezogenen Ländern.

In Bild 5 ist der Vergleich der Gebühren in Abhängigkeit von der Teilnehmerdichte aufgetragen. Diese Darstellung läßt eine deutliche Tendenz in dem Sinne erkennen, daß größere Teilnehmerdichten niedrigere Gebühren zulassen.

Abschließend muß noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß der hier angeführte Gebührenvergleich über den hypothetischen Normalteilnehmer nur mit vielen Vorbehalten gilt. Eine genaue vergleichende Gebührenanalyse würde aber den Rahmen dieses Gutachtens überschreiten.

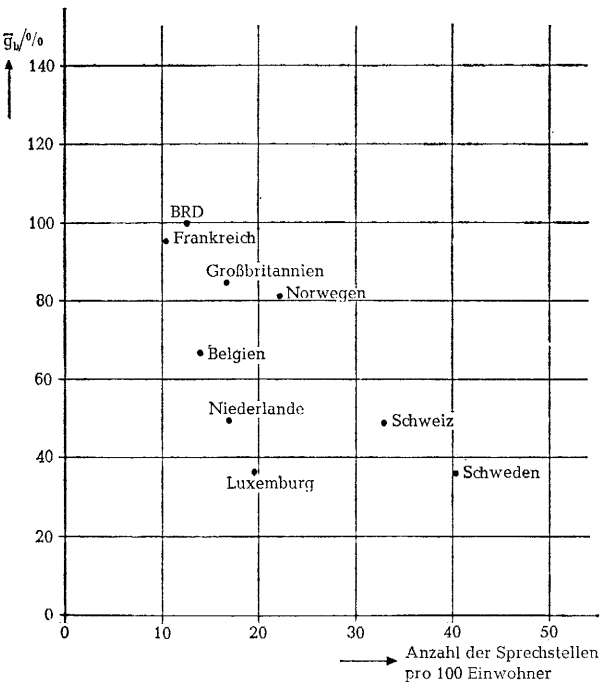


Bild 5:
Mittlere monatliche (bezogene) Fernsprechgebühren $\bar{g}_b$ als Funktion der Sprechstellendichte (1963)

2. Die Investitionen für das öffentliche Fernsprechnetz

Nach § 8 des Fernmeldeanlagengesetzes (FAG) kann jeder Eigentümer eines Grundstückes in Orten, in denen öffentliche Fernsprechnetze betrieben werden, den Anschluß an dieses Netz verlangen. Die daraus der Deutschen Bundespost entstehende Verpflichtung, für jeden Antragsteller, der die Bedingungen des FAG erfüllt, einen Fernsprechanschluß bereitzustellen, kann aber nur im Rahmen der gegebenen wirtschaftlichen Möglichkeiten erfüllt werden.

Bejaht man, wie dies seit langem auch in der Rechtsprechung geschieht, ganz allgemein die Notwendigkeit von Fernsprechanschlüssen zur Befriedigung des Bedürfnisses der Staatsbürger auf dem Gebiet der Nachrichtenübermittlung, dann wird es eine wesentliche Aufgabe dieses Gutachtens sein müssen, sich mit der Frage zu beschäftigen, wie groß der Nachholbedarf an Fernsprechanschlüssen ist und welche Maßnahmen dazu dienen könnten, diesen Nachholbedarf in erträglicher Zeit zu decken.

Um zu prüfen, ob und inwieweit die notwendigen Investitionsmittel aus den Überschüssen des Fernmeldebetriebes selbst bereitgestellt oder in Form von Fremdkapital verzinst und amortisiert werden können, wird in diesem Zusammenhang im gleichen Abschnitt unter 7. auch die Frage der Kosten- und Gebührenentwicklung kurz gestreift.

In dem vorliegenden Abschnitt werden die für den Ausbau des öffentlichen Fernsprechnetzes in den Jahren 1959 bis 1963 aufgewandten und für die Jahre 1964 und 1965 veranschlagten einmaligen Mittel näher untersucht. Dazu sind in Bild 6 die einzelnen Posten des Haushaltsplanes aufaddiert und in linearem Maßstab aufgetragen worden. Die Angaben wurden den Haushaltsplänen der Deutschen Bundespost entnommen; der anteilige Betrag an den Aufwendungen des Hochbaus für den Fernmeldedienst wurde von der Deutschen Bundespost mitgeteilt.

Wie Bild 6 erkennen läßt, wird der größte Anteil der einmaligen Mittel für den Ausbau der Leitungen in den Ortsnetzen (Anschluß-Leitungen) benötigt. Die Aufwendungen für die Ortsnetze insgesamt (einschließlich Vermittlungs- und Teilnehmereinrichtungen) beanspruchen etwa die Hälfte, die Fernnetze knapp 40 %, der Hochbau weniger als 10 % und der Grunderwerb etwa 2 % der aufgewandten oder veranschlagten Investitionsmittel.

Bild 7 zeigt in halblogarithmischer Darstellung die Aufwendungen noch einmal im einzelnen. Die mittlere Zunahme der Gesamtinvestitionen betrug im Zeitraum von 1959 bis 1963 rund 21 % pro Jahr. Die Einzelposten zeigen im wesentlichen die gleiche Zunahme.

Auffallend ist, daß die für 1965 eingeplanten Mittel für Fernsprechübertragungseinrichtungen gegenüber der Entwicklung der Vorjahre und der Entwicklung aller anderen Einrichtungen einen erheblichen Rückgang aufweisen. Nach Auskunft des

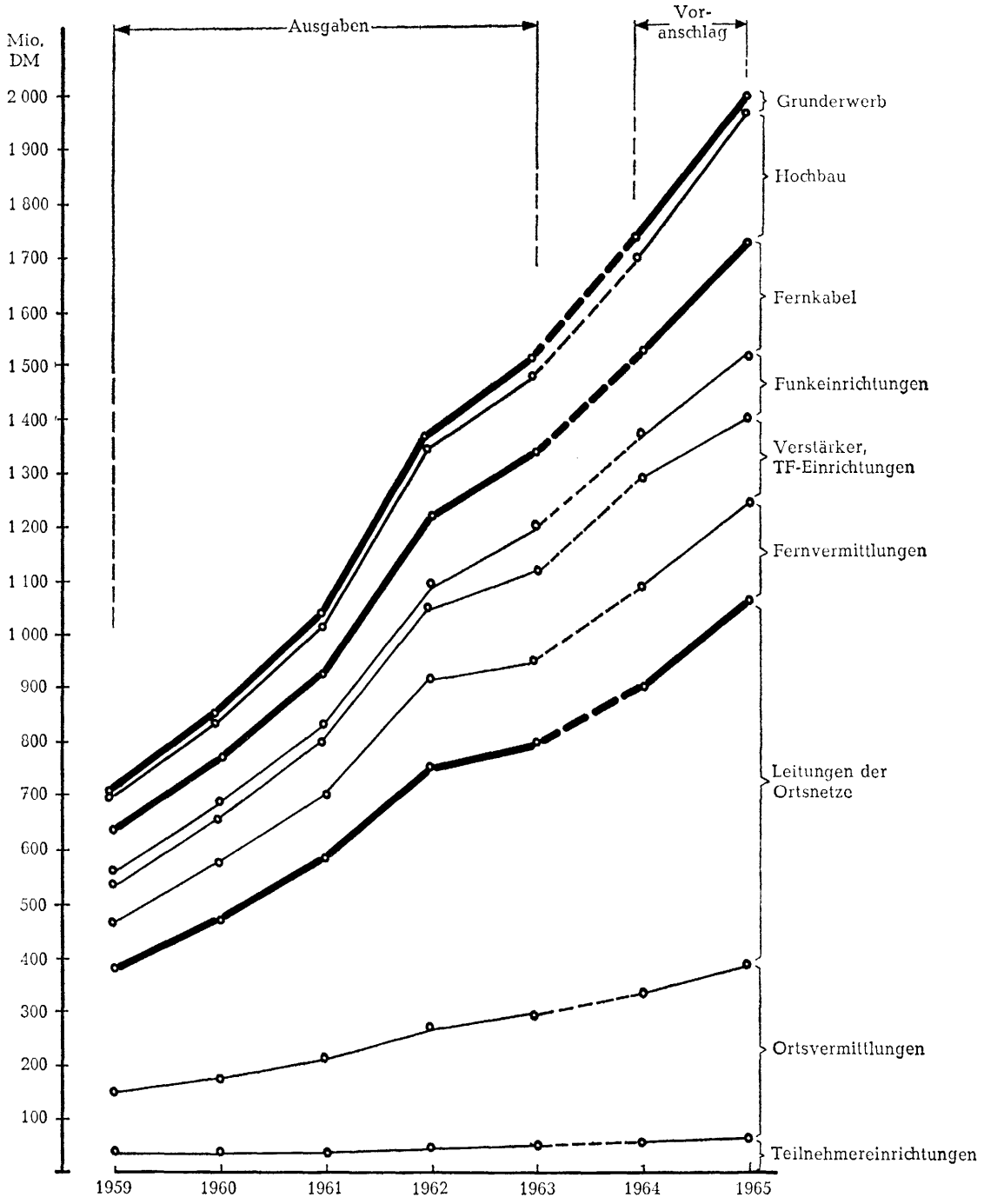


Bild 6:
Gesamte Investitionen der Deutschen Bundespost für das öffentliche Fernsprechnetz.

Fernmeldetechnischen Zentralamtes ist dies auf eine Änderung der Netzstruktur im Selbstwählferndienst zurückzuführen, die eine bessere Ausnützung der vorhandenen Übertragungswege erlaubt.

Da aber mit Rücksicht auf die Entwicklung der Leistungen und Kosten (siehe Bild 15 auf Seite 81) der Fernsprech-Fernverkehr nach Möglichkeit gefördert werden soll, erscheint eine vorsorgliche Analyse der möglichen Verkehrsentwicklung und der daraus entstehenden Anforderungen an die Netzplanung angebracht, um die in den kommenden Jahren zu erwartende Verkehrszunahme ohne hindernde Engpässe aufnehmen zu können.

Bild 8 zeigt die Zunahme der Hauptanschlüsse und der teilnehmereigenen und privaten amtsberechtigten Nebenstellenanschlüsse in der Zeit von 1959 bis 1963. Die posteigenen Nebenstellenanschlüsse umfassen nicht ganz 12 % aller Anschlüsse des öffentlichen Fernsprechnetzes. Der für sie notwendige Investitionsaufwand lag in den letzten Jahren bei weniger als 3 % der Gesamtinvestitionen; er ist im folgenden nicht berücksichtigt.

Bild 9 zeigt ebenfalls in halblogarithmischer Darstellung die Entwicklung der Investitionen, die Zunahme der Hauptanschlüsse und die Zunahme der unerledigten Anmeldungen in der Zeit von 1959 bis

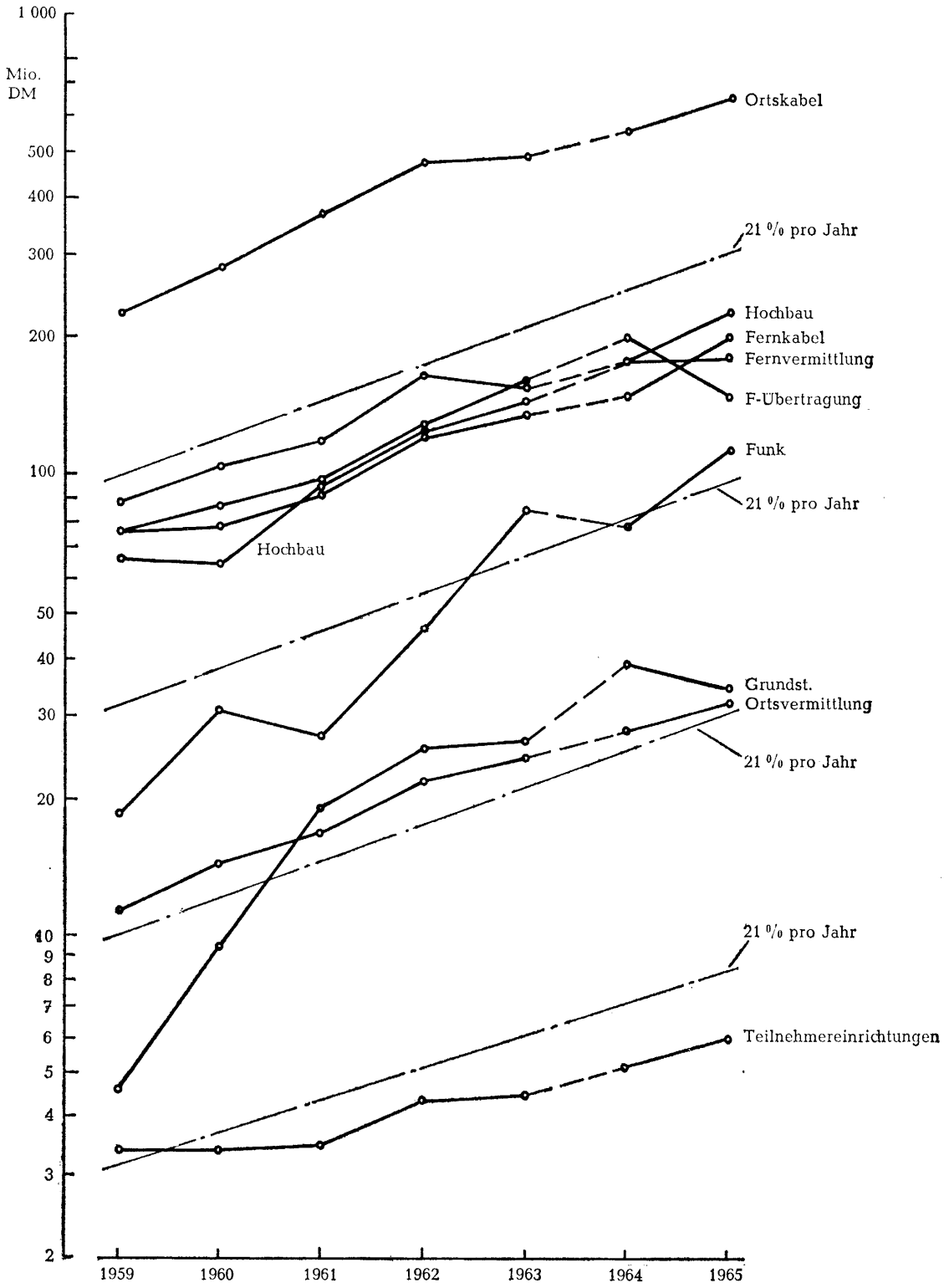


Bild 7:
Investitionen für das öffentliche Fernsprechnetz in der Bundesrepublik

1963. Obwohl in dieser Zeit die Investitionen im Mittel um jährlich etwa 21 % erhöht wurden, nahm die Zahl der Hauptanschlüsse nur um jährlich etwa 9 % zu.

Demgegenüber nahm die Zahl der unerledigten Anträge 1959 um 55 %, 1963 noch immer um 11 %, im Mittel der untersuchten Jahre um rund 40 % zu.

Bild 9 zeigt also, daß in dem untersuchten Zeitraum offenbar die aufgewandten Investitionsmittel nicht ausreichten, um den Bedarf zu decken, und daß die Kosten je Hauptanschluß erheblich anwuchsen.

Wie Bild 10 zeigt, wuchsen die Investitionskosten je Hauptanschluß von 3 060 DM im Jahre 1959 auf 4 630 DM im Jahre 1963.

Als Gründe für diese Kostensteigerung wurden seitens der Deutschen Bundespost neben den Lohnsteigerungen angeführt:

a) Da vor 1959 nur sehr geringe Investitionsmittel zur Verfügung standen, wurden die noch vorhandenen Leitungs- und Wählerreserven übermäßig in Anspruch genommen. Nach 1959 mußte daher ein Teil der Investitionsmittel dazu benutzt werden, diese im Interesse der Gesamtwirtschaftlichkeit notwendigen Reserven wieder aufzufüllen. Der hierfür notwendige Anteil an Investitionsmitteln wird in den nächsten Jahren zurückgehen.

b) Aus dem gleichen Grund fehlender Investitionsmittel konnten vor 1959 überalterte Anlagen nicht oder nur in sehr geringem Umfang durch neue Anlagen ersetzt werden. Die sonst üblichen

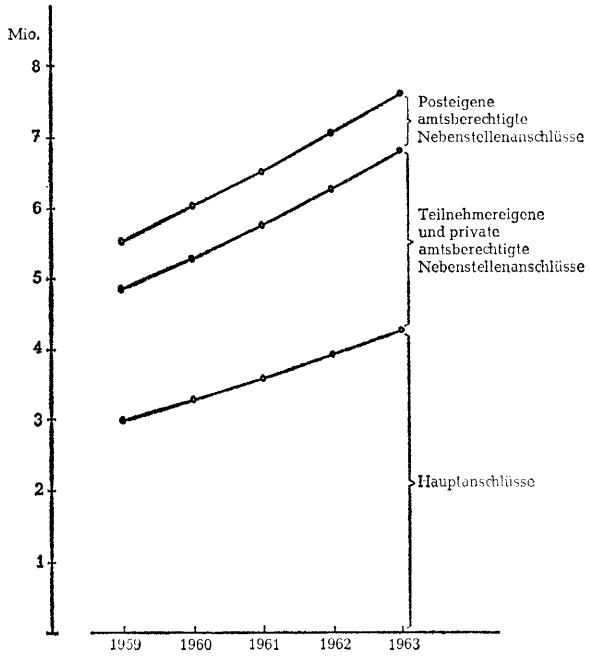


Bild 8:
Hauptanschlüsse und amtsberechtigte Nebenanschlüsse des öffentlichen Fernsprechnetzes der Deutschen Bundespost

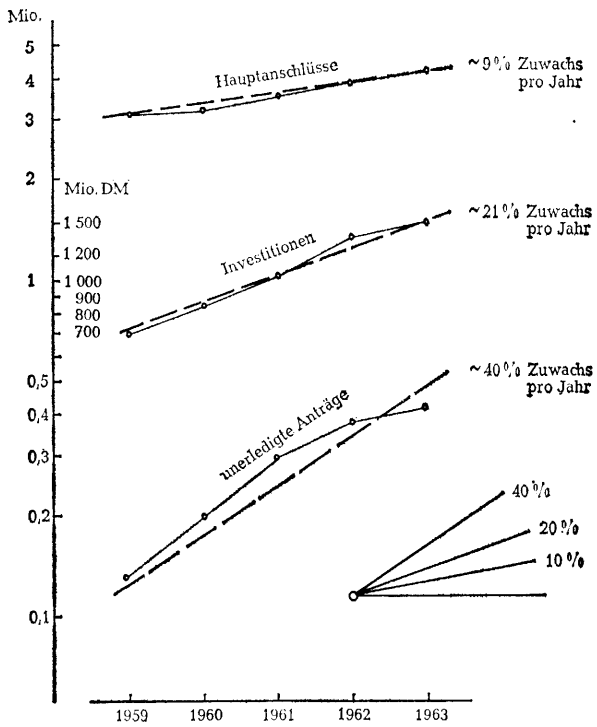


Bild 9:
Entwicklung der Hauptanschlüsse, der Investitionen und der Warteliste im öffentlichen Fernsprechnetz der Deutschen Bundespost

Bild 10:
Investitionskosten je Hauptanschluß in dem öffentlichen Fernsprechnetz der Deutschen Bundespost

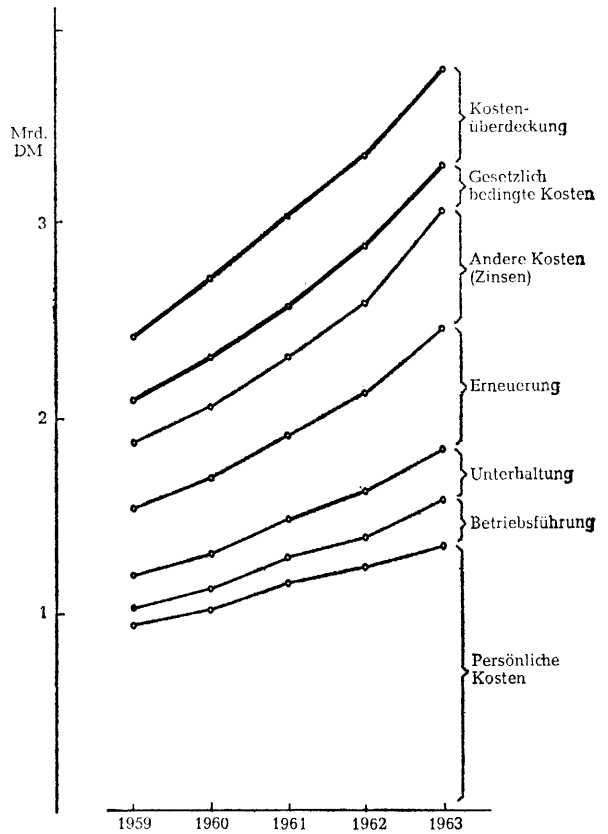


Bild 11:
Leistungen und Kosten im Fernsprechwesen (Betriebswirtsch. Ergebnisrechnung 1963)

Aufwendungen für Ersatzbeschaffungen werden noch über längere Zeit durch den dadurch entstandenen Nachholbedarf erhöht bleiben.

c) Das steigende Verkehrsaufkommen des Selbstwählferndienstes fordert einen ständigen weiteren Ausbau der Kapazität des Fernnetzes.

d) Wegen Mangel an eigenen Arbeitskräften ist der Anteil der Unternehmerkosten ständig angestiegen, insbesondere im Ortsleitungsbau. Das hat unter anderem dazu geführt, daß in steigendem Maße fehlende Anschlußleitungen die Ursache dafür wurden, daß Neuanmeldungen nicht befriedigt werden können.

3. Entwicklung der Kosten

Bild 11 zeigt die Entwicklung der (aufaddierten) Kosten in den Jahren 1959 bis 1963. Die rein betriebsbedingten Kosten sind zur Hälfte persönliche Kosten, zur Hälfte Kosten für Betriebsführung, Unterhaltung und Erneuerung. Knapp 10 % des Umsatzes sind gesetzlich bedingte Kosten (Abführung an den Bund, politische Lasten usw.), etwas mehr als 13 % Zinskosten usw. und rund 15 % des Umsatzes steht als Nettogewinn zur Verfügung.

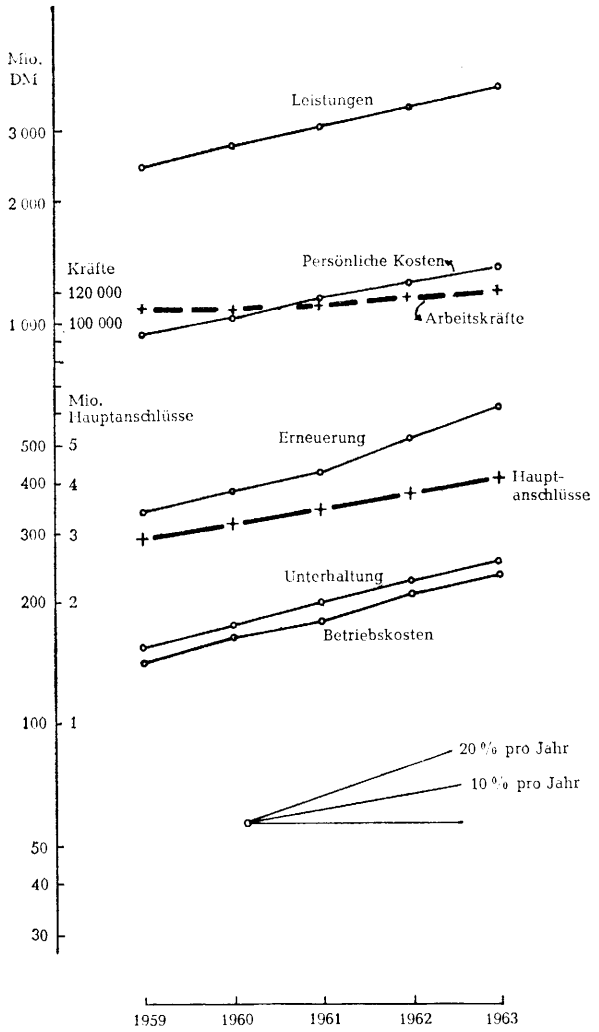


Bild 12:
Leistungen und Kosten im Fernsprechwesen

Würde man die Gebühren so berechnen, daß sie gerade ausreichen, um die betrieblich bedingten Kosten zu decken, würde der Vergleich mit anderen europäischen Ländern (Bild 4) um rund 1/3 günstiger ausfallen.

In Bild 12 sind die Kosten und Leistungen noch einmal im einzelnen in halblogarithmischem Maßstab aufgetragen. Kosten und Leistungen sind im Berichtszeitraum schneller gewachsen als die Zahl der Hauptanschlüsse, dagegen nahm die Zahl der Arbeitskräfte etwas langsamer zu; dies läßt auf erfolgreiche Rationalisierungsmaßnahmen schließen.

4. Entwicklung der Verkehrsleistung

Bild 13 zeigt die Entwicklung des Fernsprechfernverkehrs in dem Berichtszeitraum 1959 bis 1963. Danach nahmen die im handvermittelten Fernverkehr und im Sofortdienst geführten Gespräche beschleunigt ab, während die im Selbstwählferndienst geführten Gespräche prozentual und absolut sehr schnell anwuchsen.

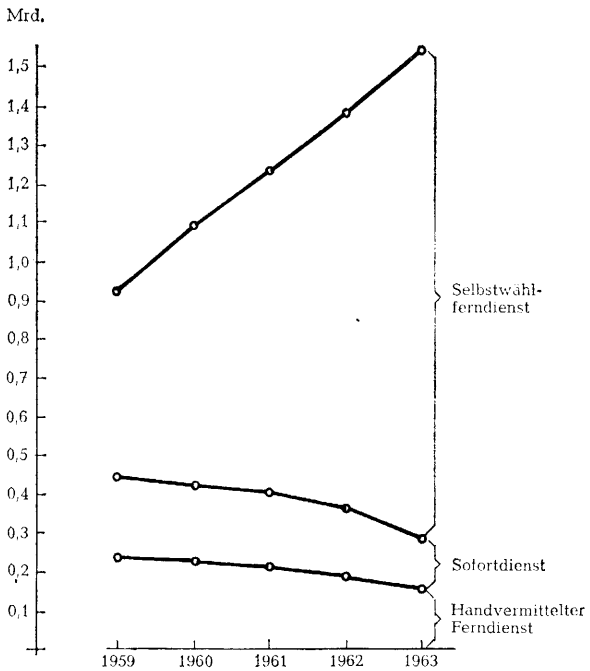


Bild 13:
Aufteilung der Ferngespräche auf Handvermittelten Ferndienst, Sofortdienst und Selbstwählferndienst

Bild 14 zeigt die Entwicklung der Ortsgespräche und der Summe aller Ferngespräche in halblogarithmischem Maßstab. Danach nahm die Zahl der Ortsgespräche im Mittel jährlich um etwa 7 % zu, die Zahl der Ferngespräche um etwa 12 % jährlich. Auch hier besteht offenbar noch ein erheblicher Nachholbedarf, denn beispielsweise in den USA beträgt die Zuwachsrate des Verkehrs im Ortsnetz und der Fernebene je nur etwa 5 % jährlich.

In Bild 9 war gezeigt worden, daß die Zahl der Hauptanschlüsse in der Berichtszeit um jährlich etwa 9 % zugenommen hat. Die Zahl der je Hauptanschluß geführten Ortsgespräche hat also etwas abgenommen, die Zahl der je Hauptanschluß ge-

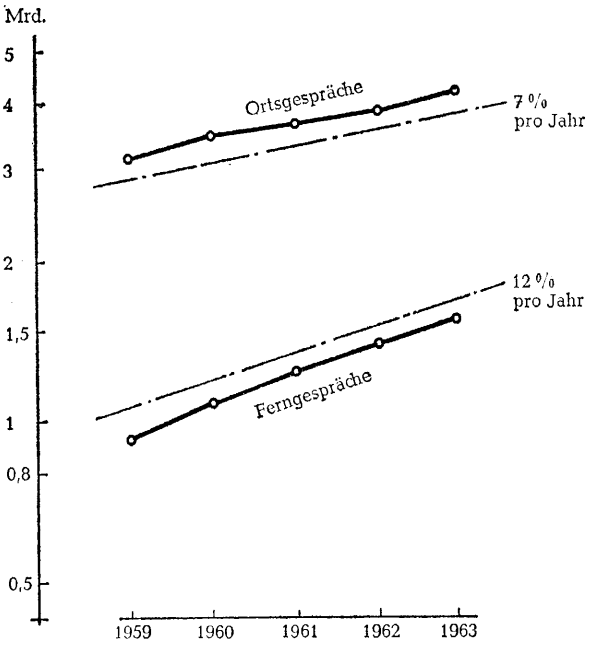


Bild 14:
Entwicklung der Orts- und Ferngespräche

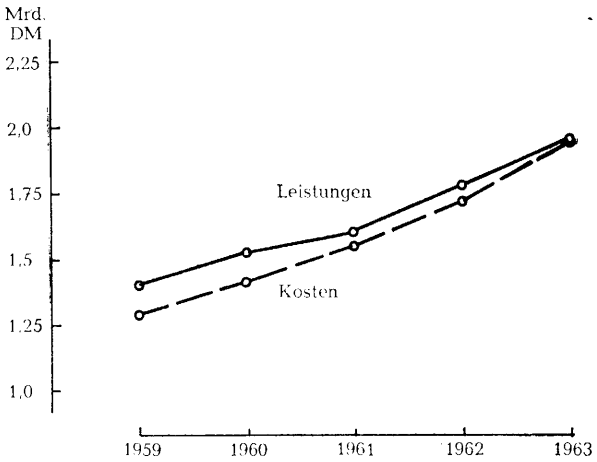


Bild 15a:
Leistungen und Kosten im Fernsprech-Ortsverkehr

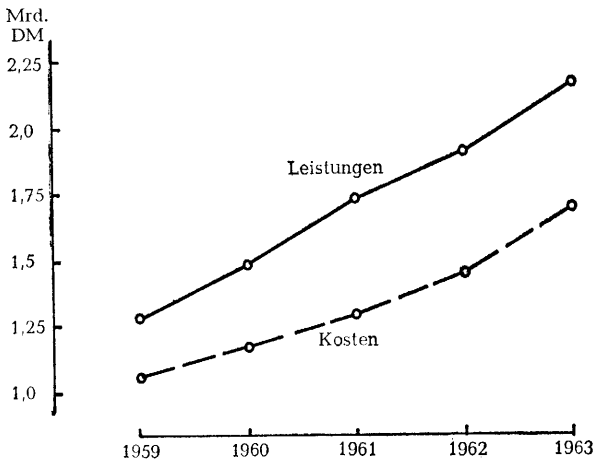


Bild 15b:
Leistungen und Kosten im Fernsprech-Fernverkehr

führten Ferngespräche steigt aber — insbesondere seit Einführung des Selbstwählferndienstes — ständig weiter an. Die Folge ist, daß nach der Betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Bundespost die Leistungen des Ortsverkehrs relativ zu den Kosten abnehmen, im Fernverkehr aber zunehmen (Bild 15).

Die günstige Entwicklung des Fernverkehrs während des Berichtszeitraumes zeigt besonders deutlich Bild 16, in dem die je 100 DM des betriebsnotwendigen Kapitals eingetretene Kostenüberdeckung aufgetragen ist. Im Ortsverkehr verlief die Entwicklung ungünstiger, am Ende des Berichtszeitraumes deckten die Leistungen gerade die Kosten (in denen jedoch nach Bild 11 auch die gesetzlich bedingten Kosten enthalten sind).

5. Ausnutzung der vorhandenen Kapazität

Der Fernsprechverkehr verteilt sich nicht gleichmäßig über die 24 Stunden eines Tages. Bild 17 zeigt charakteristische Beispiele für den Verkehrsablauf im Ortsverkehr und im Fernverkehr eines Werktages.

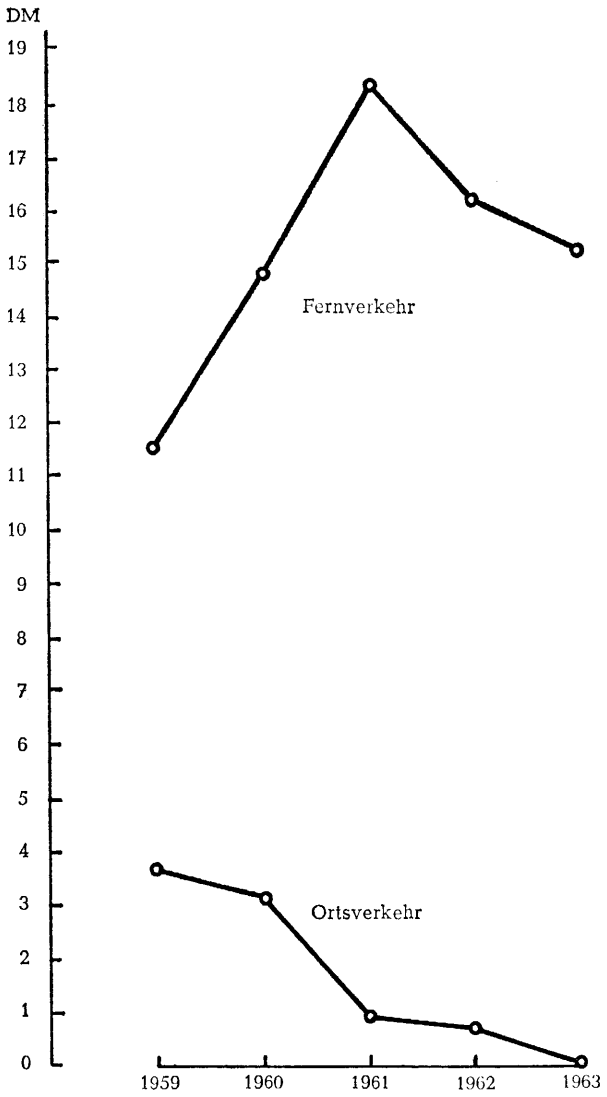


Bild 16:
Kostenüberdeckung je 100 DM des betriebsnotwendigen Kapitals

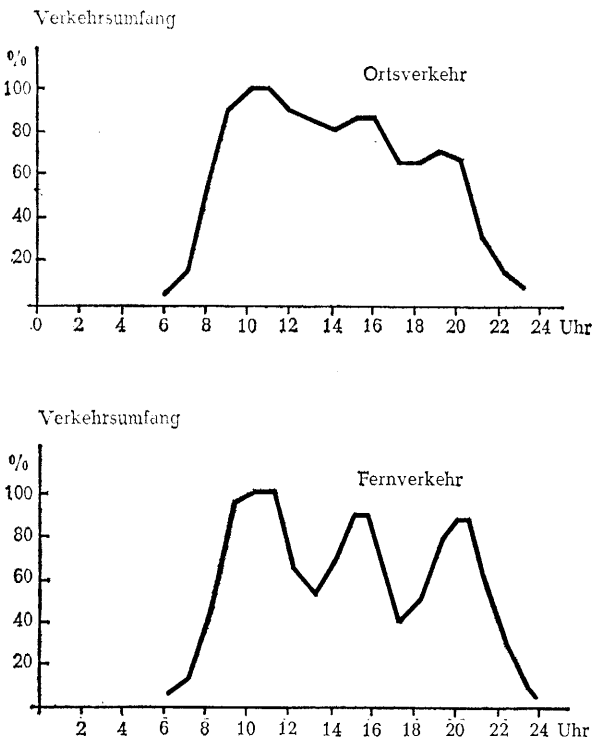


Bild 17:
Typische Beispiele des Verkehrsablaufes während eines Werktages

Vom Standpunkt des Benutzers aus sollten die Vermittlungseinrichtungen (z. B. Wähler) und die Verbindungwege (z. B. Kabel und Richtfunkstrecken) so bemessen sein, daß die in den Hauptverkehrsstunden anfallenden Verbindungswünsche zu einem möglichst großen Prozentsatz befriedigt werden können.

Die Fernsprechverwaltungen bemühen sich darum, diese Forderung unter gleichzeitiger Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte zu erfüllen. Die Vermittlungseinrichtungen der Fernsprechortsnetze werden daher bei der Deutschen Bundespost so dimensioniert, daß in der Hauptverkehrsstunde die Verbindungswünsche mit einer Wahrscheinlichkeit von 99 % erfüllt werden können.

Im Bereich des Fernsprechfernverkehrs war in der Berichtszeit die Wahrscheinlichkeit, während der Hauptverkehrszeiten eine freie Leitung zu finden, wesentlich geringer. Der Prozentsatz der Fälle, in denen im Selbstwählferndienst ein Verbindungswunsch wegen fehlender Leitungen oder Wähler nicht erfüllt werden konnte („Gassenbesetzt"), betrug nach Auskunft des Fernmeldetechnischen Zentralamtes

Jahr	1959	1960	1961	1962	1963
%	17,5	17,0	19,5	18,2	13,2

Offenbar erfolgte also in dieser Zeit der Ausbau der Fernverkehrseinrichtungen nicht schnell genug, um den wachsenden Bedarf an Verkehrsverbindungen zu decken.

Da die Ausnutzung der vorhandenen Kapazität günstiger wird, wenn der Verkehr gleichmäßiger über die 24 Stunden des Tages verteilt werden kann, bemühen sich viele Verwaltungen darum, durch zeitliche Staffelung der Fernsprechgebühren den Verkehrsablauf im Sinne einer günstigeren Verteilung zu beeinflussen. Durch die Einführung wesentlich ermäßigter Nachtgebühren gelang es beispielsweise, etwa 16 % des Fernverkehrs in die sonst sehr verkehrsarmen Nachtstunden zu verlegen. Die Gespräche häuften sich aber in der Zeit kurz nach 19 Uhr so stark, daß eine Verkehrsspitze auftrat, die zu einer völligen Überlastung des Fernnetzes führte.

Die Einführung des sog. Dämmerungstarifes Mitte des Jahres 1963 führte dann zu einer etwas besseren Verteilung des Verkehrsaufkommens.

Auf lange Sicht gesehen, muß angestrebt werden, das Fernnetz so auszubauen, daß die Verkehrsentwicklung nicht durch die Tarifgestaltung gehemmt, sondern im Gegenteil gefördert wird.

Einer besonderen Prüfung bedarf noch die Frage, in welchem Umfang die Fernleitungen gebührenbringend genutzt werden.

Ein Ferngespräch bringt nur während der eigentlichen Gesprächszeit Gebühren ein. Die Fernleitung wird aber für eine etwas längere Zeit belegt, nämlich zusätzlich während der Dauer des Verbindungsaufbaues und während der Zeit, die nach dem ersten Rufzeichen bis zur Meldung des gerufenen Teilnehmers verstreicht.

Nach Angaben der Deutschen Bundespost beträgt die mittlere Gesprächsdauer im Selbstwählferndienst 3,3 Minuten. Rechnet man für den Verbindungsaufbau bis zum ersten Rufzeichen 0,25 Minuten und für die Zeit vom ersten Rufzeichen bis zur Meldung des Teilnehmers noch einmal weitere 0,25 Minuten, dann beträgt die Belegungszeit eines zustande gekommenen Gesprächs im Mittel 3,8 Minuten. Der gebührenbringende Anteil, die eigentliche Gesprächszeit, beträgt also in diesem Fall 87 %.

Die Fernleitungen werden zusätzlich durch Belegungen in Anspruch genommen, die nicht zu einem gebührenbringenden Gespräch führen, und zwar dann, wenn der gerufene Teilnehmer sich nicht meldet, wenn der gerufene Teilnehmer besetzt ist, wenn wegen fehlender Leitungen der Verbindungsaufbau nicht zustande kam und schließlich dann, wenn der rufende Teilnehmer den Verbindungsaufbau vorzeitig wieder abbricht.

Diese zusätzlichen Belegungen dauern nur etwa 0,1 bis 1 Minute, sie haben zur Folge, daß die mittlere Dauer aller Belegungen der Fernleitungen kürzer ist als die mittlere Gesprächsdauer. Aber selbst dann, wenn die Zahl der erfolglosen Belegungen etwa gleich der Zahl der Gesprächsbelegungen wird, bleibt der Anteil der gebührenbringenden Belegungszeit relativ hoch.

Nach Angaben der Deutschen Bundespost betrug im Mittel der Jahre 1959 bis 1963 der Anteil der Besetztfälle im Selbstwählferndienst 40 % aller Verbindungswünsche, und zwar in 23 % der Fälle, weil der gerufene Teilnehmer selbst besetzt war, in 17 % der Fälle, weil nicht genügend Leitungen vorhanden waren.

Rechnet man noch weitere 10 % bis 20 % Fehlbelegungen für die Fälle, in denen sich der gerufene Teilnehmer nicht meldet oder der rufende Teilnehmer den Verbindungsaufbau unterbricht, dann ergibt eine einfache rechnerische Abschätzung, daß noch immer etwa 80 % der gesamten Belegungszeit gebührenbringend genutzt werden.

Dieser Wert stimmt mit Angaben der Deutschen Bundespost überein, die aus Messungen im Selbstwählferndienst (SWFD) gewonnen wurden.

6. Abschätzung des künftigen Investitionsbedarfs

In Bild 18 ist aufgetragen, wie sich in der Zeit von 1951 bis 1963 der Bedarf an Hauptanschlüssen entwickelt hat. Dabei wird unter Bedarf die Summe aus belegten Hauptanschlüssen und nicht erledigten Anträgen (jeweils am Jahresende) verstanden. Unbekannt ist allerdings die Zahl derjenigen, die in Kenntnis der langen Wartezeiten gar nicht erst einen Antrag auf Anschluß an das öffentliche Fernsprechnetz stellen; wenn demnach also auch angenommen werden muß, daß der absolute Bedarf noch größer ist als in Bild 18 angegeben, so erlaubt die halblogarithmische Darstellung dieses Bildes doch eine Abschätzung der relativen Entwicklung des Bedarfs.

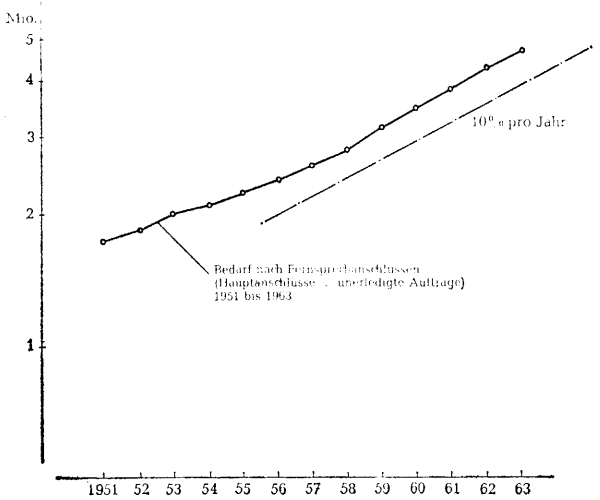


Bild 18:
Bedarf nach Fernsprechanschlüssen (Hauptanschlüsse + unterlegte Aufträge) 1951 bis 1963

Die Kurve läßt erkennen, daß seit 1958 der Bedarf im Mittel um jährlich etwa 10 % gestiegen ist.

Zur Zeit besteht ein Fehlbedarf in Höhe von rund 10 % der bestehenden Hauptanschlüsse. Wenn man annimmt, daß die Entwicklung des Bedarfs in dem Berichtszeitraum 1959 bis 1963 den natürlichen Bedürfnissen entsprach und in den nächsten Jahren mit rund 10 % jährlichen Zunahmen konstant bleibt, dann müßte die Zahl der Hauptanschlüsse jährlich um 14 % zunehmen, wenn der Fehlbedarf in drei Jahren gedeckt werden soll, jährlich um 12 % zunehmen, wenn der Fehlbedarf in fünf Jahren gedeckt sein soll.

Nun ist zwar der Berichtszeitraum von 1959 bis 1963 gerade deshalb ausgewählt worden, weil er eine durch äußere Umstände nicht gestörte Entwicklung umfaßt. Er ist aber für eine langfristige Prognose etwas kurz. Das Posttechnische Zentralamt hat daher aus der Entwicklung der Jahre 1951 bis 1963, also über einen Zeitraum von 13 Jahren hinweg, den Trend zweiten Grades berechnet. Rechnet man mit den hierbei ermittelten Werten der Funktion $a + bx + cx^2$ die Entwicklung bis zum Jahre 1971 weiter, so ergibt sich eine Kurve, die in Bild 19 in halblogarithmische Koordinaten aufgetragen ist.

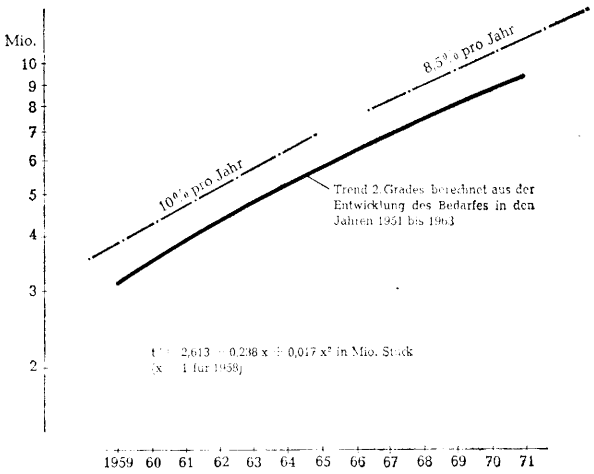


Bild 19:
Trend 2. Grades, berechnet aus der Entwicklung des Bedarfes in den Jahren 1951 bis 1963

Nach dieser rechnerischen Prognose geht der jährliche Zuwachs des Bedarfs in den kommenden Jahren etwas zurück und erreicht etwa um das Jahr 1970 den Wert von 8,5 % pro Jahr. Geht man wie in der vorangegangenen Abschätzung von einem Fehlbedarf von 10 % aus, dann müßte ab Ende 1965 die Zahl der Hauptanschlüsse jährlich um knapp 13 % zunehmen, wenn die errechnete Prognosekurve nach drei Jahren erreicht sein soll, und jährlich um etwas mehr als 11 % zunehmen, wenn die errechnete Prognosekurve nach fünf Jahren erreicht sein soll.

Beide Abschätzungen beruhen auf der Analyse der Entwicklung in den Jahren 1951 bis 1963, also einem Zeitraum, in dem keine nennenswerten Gebührenänderungen durchgeführt wurden.

In der Mitte des Jahres 1964 wurden nun sowohl die Grundgebühren als auch die Gebühren für Orts- und Ferngespräche fühlbar erhöht. Die vorläufige Folge dieser in der Öffentlichkeit heftig angegriffenen Maßnahme war ein Rückgang der Anträge auf Anschluß an das öffentliche Fernsprechnetz und damit auch des Fehlbedarfs und eine vorübergehende Abnahme des Fernsprechverkehrs, insbesondere in der Fernebene.

Die Deutsche Bundespost glaubte, unter diesen Umständen das öffentliche Fernsprechnetz künftig etwas langsamer als bisher ausbauen zu können; der Investitionsplan vom Frühjahr 1965 für die Jahre 1967 bis 1971 sieht daher nur eine gleichbleibende jährliche Zunahme der Hauptanschlüsse von 8,5 % vor.

Solange nicht abzusehen ist, wie sich der Bedarf in den nächsten Jahren tatsächlich entwickeln wird, kann auch nicht gesagt werden, ob diese Zuwachsrate, die noch etwas niedriger ist, als die der vergangenen Jahre, ausreichen wird, um auch nur einen Teil der Neuanmeldungen zu befriedigen. Nimmt man an, daß der durch die Gebührenerhöhung von 1964 ausgelöste Rückgang der Neuanmeldungen nur die Folge eines vorübergehenden Schocks war und daß die Zunahme des Bedarfs in den Jahren 1959 bis 1963 der natürlichen Entwicklung entsprach, dann wird der für die Jahre 1967 bis 1971 geplante Ausbau nicht nur nicht ausreichen, um den Fehlbedarf zu verringern, es wird im Gegenteil damit zu rechnen sein, daß die Warteliste nach einiger Zeit wieder ansteigen wird.

Die von der Deutschen Bundespost der Planung zugrunde gelegte Zuwachsrate von 8½ % pro Jahr ist jedenfalls sicher der niedrigste Wert, der überhaupt der Öffentlichkeit gegenüber verantwortet werden kann.

Die für einen jährlichen Zuwachs der Hauptanschlüsse um 8,5 % (unter Annahme einer Lohn- und Preissteigerung um etwa 7,5 % für den gesamten Zeitraum von 5 Jahren) geplanten Investitionsmittel (ohne Hochbau und Grunderwerb, jedoch einschließlich der Einrichtungen des Telegraphendienstes und des Funk- und Fernsehdienstes) belaufen sich auf

Jahr	1967	1968	1969	1970	1971
Mio. DM	2 200,7	2 354,0	2 610,9	2 785,0	3 023,4

also auf insgesamt rund 13 Milliarden DM.

Die Einrichtungen des Telegraphendienstes sind darin mit etwa 1,4 %, Rundfunk- und Fernsehsender mit etwa 1,8 % enthalten. Die Kosten je Hauptanschluß liegen im Mittel bei 5 262 DM.

In den Jahren 1959 bis 1963 wurden rund 60 % der für das öffentliche Fernsprechnetz verwendeten Investitionsmittel für den Ausbau der Ortsnetze, rund 40 % für den Ausbau der Fernnetze ausgegeben. Der Investitionsplan für die Jahre 1967 bis 1971 sieht vor, rund 67 % für den Ausbau der Ortsnetze und nur noch 33 % für den Ausbau der Fernnetze auszugeben. Auch hier sollte bedacht werden, daß der Rückgang der Ferngespräche nach der Gebührenerhöhung von 1964 auf einen vorübergehenden Schock zurückgeführt werden könnte und daß es auf längere Sicht günstig sein könnte, denjenigen Teil des gesamten Fernsprechnetzes großzügig auszubauen, der jedenfalls gegen Ende des Berichtszeitraumes allein zur Kostenüberdeckung des Fernsprechwesens beitrug.

7. Zur Frage der Gebührenpolitik

In den Jahren 1959 bis 1963, d. h. also nach der Angliederung des Saarlandes und vor der Gebührenerhöhung von 1964 entwickelten sich die Leistungen, die Kosten und die Investitionen gemäß Tabelle 2.

Die nachfolgenden Berechnungen und die Schlußfolgerungen daraus beruhen auf einer isolierten Betrachtung der Ergebnisse des Fernsprechdienstes nach der Kostenrechnung der Bundespost und gehen von der Annahme aus, daß dieser Dienst im Interesse eines raschen, zügigen Ausbaues der Fernsprechanlagen nicht nur vom Gesamtkostenausgleich zwischen den Dienstzweigen der Deutschen Bundespost ausgenommen, sondern darüber hinaus auch noch von allen sonstigen Belastungen, wie Steuern, Abgaben, Sonderlasten, Kapitalverzinsung usw. freigestellt sein sollte. Die so errechneten, in den Tabellen ausgewiesenen sehr hohen Barüberschüsse würden sich also entsprechend vermindern, wenn der Fernsprechdienst als wirtschaftlich selbständiges Unternehmen betrieben und angesichts seiner guten Ertragslage zu allen regulären Steuern und Abgaben herangezogen würde und wohl auch zur Effektivverzinsung des Anlagekapitals (Dividende) verpflichtet wäre. Aber auch in diesem Falle würde der Fernsprechdienst nicht nur seine Abschreibungen voll erwirtschaften, sondern noch beträchtliche Überschüsse erzielen und zur Eigenfinanzierung der Investitionen verwenden können.

Tabelle 2

Leistungen, Kosten und Investitionen des Fernsprechwesens in Mio DM 1959 bis 1963

	1959	1960	1961	1962	1963
Verwendung der Gebühreneinnahmen (Leistungen) des Fernsprechwesens					
1 Persönliche Kosten	949	1 024	1 170	1 248	1363
2 Betriebsführung	140	164	175	211	236
3 Unterhaltung	159	180	204	230	236
4 Betriebsbedingte Kosten (Summe 1 bis 3)	1 248	1 368	1 549	1 689	1 835
5 Erneuerung (Abschreibung)	340	385	425	509	617
6 Verzinsung	343	382	399	462	536
7 Gesetzlich bedingte Kosten	209	235	254	283	304
8 Kostenüberdeckung	328	417	474	480	493
9 Andere Kosten, Abschreibung und Kostenüberdeckung (Summe 5 bis 8)	1 220	1 419	1 552	1 734	1 950
Investitionen des Fernsprechwesens einschließlich Hochbau					
10 Investitionen	704	846	1 041	1 373	1 516
11 Differenz zwischen 9 und 10	516	573	511	361	434
12 Leistungen	2 468	2 786	3 099	3 423	3 805
13 Zeile 11 in % der Leistungen	21	20,5	16,5	10,5	11,5

Die Zeilen 1 bis 3 enthalten die betriebsbedingten Kosten, die in Zeile 4 addiert sind.

Die Zeilen 5 bis 8 enthalten die Aufwendungen für Erneuerung (Abschreibung), den Zinsendienst, die gesetzlich bedingten Kosten und die Kostenüberdeckung, die in diesen Jahren stets benutzt wurde, um die defizitären Dienstzweige des Postwesens zu subventionieren.

In Zeile 9 sind diese nicht betriebsbedingten Aufwendungen addiert. Ihre Summe ist wesentlich größer als die Investitionen der entsprechenden Jahre. Hätte die Deutsche Bundespost die Gebühreneinnahmen des Fernsprechwesens ausschließlich für den Betrieb und den Ausbau des Fernsprechwesens verwenden können (also keine politisch bedingten Lasten zu tragen gehabt und keine Anleihen für Investitionen aufnehmen müssen), dann hätten die Investitionen voll aus den Gebühren gedeckt werden können und darüber hinaus wäre noch ein Überschuß von 21 % der Erlöse im Jahre 1959 und 11,5 % der Erlöse im Jahre 1963 verblieben.

Betrachtet man das Fernsprechwesen für sich allein, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß die Fernsprechgebühren schon vor der Gebührenerhöhung 1964 unnötig hoch waren (siehe auch den Vergleich mit anderen europäischen Ländern auf Seite 75 f.). Die Höhe der Fernsprechgebühren in der damaligen Zeit kann nur begründet werden, wenn man es als politisch notwendig betrachtet, daß das kapitalintensive Fernsprechwesen die personalintensiven und defizitären Postdienstzweige subventioniert. Von einem privatwirtschaftlichen Standpunkt aus erscheint diese Gebührenpolitik aber in einer Zeit nicht vertretbar, in der das Fernsprechwesen einen außerordentlich großen Nachholbedarf an Investitionsmitteln hat, um den berechtigten Wünschen der Öffentlichkeit in absehbarer Zeit nachkommen zu können.

Tabelle 3 zeigt eine ganz überschlägige Abschätzung der künftigen Entwicklung. Den Werten dieser Tabelle wurden folgende Annahmen zu Grunde gelegt:

a) Entwicklung der Hauptanschlüsse (Tabelle 3 Zeile 1)

Ausgehend von dem Stand des Jahres 1964 wurde die künftige Zahl der Hauptanschlüsse auf Grund der von der Post angestrebten jährlichen Zuwachsrate von 8,5 % ermittelt.

b) Entwicklung der Ortsgespräche (Tabelle 3 Zeile 2)

Die Entwicklung der Jahre 1959 bis 1963 läßt erkennen, daß die Zahl der Ortsgespräche nicht so schnell wächst wie die Zahl der Hauptanschlüsse. Für die Schätzung der künftigen Entwicklung wurde daher nur mit einer jährlichen Zuwachsrate von 7 % gerechnet, ausgehend von der Gesprächszahl des Jahres 1963. Das Jahr 1964 hatte praktisch keinen Verkehrszuwachs gegenüber 1963 gebracht, doch dürfte dies auf die momentane Reaktion zurückzuführen sein, die die Gebührenerhöhung von 1964 ausgelöst hatte. Der hier angestellten Schätzung liegt die Annahme zugrunde, daß sich dieser Einbruch in die Verkehrsleistung wieder ausgleichen wird.

Tabelle 3

Leistungen, Kosten und Investitionen des Fernsprechwesens in den Jahren 1961 bis 1971

	1967	1968	1969	1970	1971
Geschätzte Entwicklung der Sprechstellen und des Verkehrs					
1 Hauptanschlüsse in Millionen (Zuwachsrate 8½ %)	5,7	6,2	6,7	7,3	7,9
2 Ortsgespräche in Milliarden (Zuwachsrate 7 %)	5,4	5,8	6,2	6,6	7,1
3 Gebühreneinheiten des SWFD in Milliarden (Zuwachsrate 12 %)	17,0	19,0	21,4	24,0	26,8
Geschätzte Entwicklung der Leistungen					
4 Grundgebühren in Mrd. DM (Zeile 1 multipliziert mit 204)	1,16	1,27	1,36	1,49	1,61
5 Ortsgesprächgebühren in Mrd. DM (Zeile 2 multipliziert mit 0,18)	0,97	1,05	1,11	1,19	1,27
6 SWFD-Gebühren in Mrd. DM (Zeile 3 multipliziert mit 0,18)	3,06	3,42	3,85	4,32	4,82
7 Geschätzte Leistungen in Mrd. DM (Summe Zeile 4 bis 6)	5,19	5,74	6,32	7,00	7,70
Geschätzte Entwicklung der Kosten					
8 Persönliche Kosten in Mrd. DM (Zuwachsrate 10 %)	1,99	2,18	2,40	2,64	2,92
9 Betriebsführung und Unterhaltung in Mrd. DM (Zuwachsrate 10 %)	0,72	0,79	0,87	0,96	1,06
10 Betriebsbedingte Kosten in Mrd. DM (Summe Zeile 8 und 9)	2,71	2,97	3,27	3,60	3,98
11 Differenz Zeile 7 weniger Zeile 10 (Bruttoerfolg)	2,48	2,77	3,05	3,40	3,72
Investitionen für das Fernsprechwesen (Erneuerung und Erweiterung)					
12 Investition zu den jeweiligen Preisen in Mrd. DM	2,38	2,56	2,83	3,02	3,28

c) Entwicklung der Ferngespräche (Tabelle 3 Zeile 3)

Bei der Abschätzung des Fernverkehrs wurde nur die Entwicklung des Inlandsverkehrs im Selbstwählferndienst berücksichtigt, die handver-

mittelten Ferngespräche und der Auslandsverkehr also außer Betracht gelassen. Aus der Entwicklung der Jahre 1959 bis 1963 und nach Schätzungen der Post wurde, ausgehend von den Werten des Jahres 1963, eine jährliche Zunahme der Gebühreneinheiten in Höhe von 12 % angenommen.

Mit den vorstehenden Annahmen über die Entwicklung der Einrichtungen und des Verkehrs gibt Zeile 7 die geschätzten Leistungen der Jahre 1967 bis 1971 an, wenn die im Jahre 1965 gültigen Gebühren zugrunde gelegt werden. Für die Entwicklung der betriebsbedingten Kosten wurden folgende Annahmen gemacht:

d) Persönliche Kosten (Tabelle 3 Zeile 8)

In den Jahren 1959 bis 1963 stiegen die persönlichen Kosten im Mittel jährlich um 9,4 %. Für die Abschätzung der künftigen Entwicklung wurde abgerundet mit einer jährlichen Zunahme von 10 % gerechnet.

e) Betriebsführung und Unterhaltung

Die Kosten für Betriebsführung und Unterhaltung stiegen in den Jahren 1959 bis 1963 im Mittel jährlich um 9,5 %. Ebenso wie bei den persönlichen Kosten wurde daher für die Abschätzung der künftigen Entwicklung eine jährliche Zuwachsrate von 10 % angenommen.

Zeile 10 zeigt die so ermittelten geschätzten betriebsbedingten Kosten der Jahre 1967 bis 1971.

In Zeile 11 sind die geschätzten betriebsbedingten Kosten von den geschätzten betriebsbedingten Leistungen abgezogen. Dieser Rohüberschuß ist größer als die voraussichtlichen Investitionen für das Fernmeldewesen, die in Zeile 12 eingetragen sind. Die Beträge der Zeile 12 sind der Investitionsplanung der DBP für die Jahre 1967 bis 1971 entnommen. Sie umfassen die Investitionen zu den jeweiligen Preisen in der Gruppe 41, vermindert um die Einrichtungen des Telegraphenwesens und vermehrt um einen geschätzten jährlichen Betrag von 10 % für Hochbau und Grunderwerb.

Tabelle 2 zeigt, daß der Brutto-Erfolg des Fernmeldewesens nicht nur die betriebsbedingten Kosten und die gesamten Investitionen für Erneuerung und Erweiterung decken würde, sondern darüber hinaus sogar noch einen Überschuß in der Größe von 4 % bis 14 % des Umsatzes bringen würde, wenn das Fernsprechwesen nicht mit dem Zinsendienst für Anleihen, mit politischen Lasten und mit der Subventionierung defizitärer anderer Dienstzweige der Deutschen Bundespost belastet würde.

Vom Standpunkt des Fernsprechwesens allein müssen also die heutigen Gebühren als unnötig hoch betrachtet werden. Sie gewinnen ihre Berechtigung nur, wenn aus ihnen außer den Aufgaben des Ausbaus und des Betriebes des öffentlichen Fernsprechnetzes auch noch andere Lasten gedeckt werden müssen. Je geringer allerdings der Anteil dieser Lasten an den Gesamtkosten des Fernsprechwesens wird, desto schneller wird das Fernsprechwesen in der Lage sein, seinen unbedingt notwendigen Ausbau aus eigener Kraft zu finanzieren, um dann später die Gebühren dem mittleren europäischen Niveau anpassen zu können.

8. Vorschläge

Im Bereich des Fernsprechdienstes stehen nach den vorangegangenen Ausführungen dieses Berichtes folgende Aufgaben im Vordergrund:

a) der weitere Ausbau des öffentlichen Fernsprechnetzes, um den im Fernmeldeanlagengesetz — wenigstens für Grundstückseigentümer — gesetzlich verankerten Anspruch auf Anschluß an das örtliche Netz erfüllen zu können,

b) die weitere Rationalisierung insbesondere im Bereich des Ortsverkehrs, der schon am Ende des Berichtszeitraumes nur noch gerade seine Kosten — allerdings einschließlich der gesetzlich bedingten Kosten — zu tragen vermochte[1]),

c) auf weite Sicht die Anpassung der Fernsprechgebühren an die Gebühren vergleichbarer europäischer Länder,

d) die Erschließung weiterer Einnahmequellen durch Bereitstellung der Fernsprech-Fernleitungen während der verkehrsarmen Nachtstunden für andere Nachrichtenübertragungen (z. B. Daten-Übertragung).

Zur Lösung dieser Aufgaben schlägt die Kommission vor:

1. Da mehr als 1/3 aller für das Fernmeldewesen notwendigen Investitionen für die Anschlußleitungen der Fernsprechortsnetze verausgabt werden müssen, da das Fehlen der Anschlußleitungen in steigendem Maße die Ursache dafür ist, daß Neuanmeldungen nicht ausgeführt werden können, und da die wirtschaftliche Ausnutzung der Anschlußleitungen — vor allem bei Wenigsprechern — besonders ungünstig ist, hat die Kommission an die Deutsche Bundespost die Frage gerichtet, ob und wie man den Ausbau der Ortsnetze durch bessere Ausnutzung der vorhandenen Einrichtungen insbesondere der bereits verlegten Kabel beschleunigen könne, gegebenenfalls sogar unter vorübergehender Zurückstellung der Wirtschaftlichkeitsfragen.

   Die Deutsche Bundespost hat zwar in Erwiderung dieser Anfrage bislang die Meinung vertreten, daß eine bessere Ausnutzung der zur Zeit vorhandenen Ortsleitungsnetze bei dem derzeitigen Stand der Technik nur in einer sehr beschränkten Zahl von Fällen möglich sei. Die Kommission hält es aber für wichtig, dieser Frage unter Berücksichtigung der durch neue Technologien gegebenen Möglichkeiten weiterhin große Aufmerksamkeit zu schenken.

2. Auf die Frage der Kommission, welche Engpässe neben dem Fehlen höherer Investitionsmittel einem beschleunigten Ausbau des öffentlichen Fernsprechnetzes entgegenstehen, wurden vor allem genannt:

   a) Schwierigkeiten in der Grundstücksbeschaffung

   b) Terminverzögerungen im Hochbau

   c) Mangelnde Planungskapazität der Post

[1]) Da nach Ansicht der Deutschen Bundespost unter den noch nicht erledigten Anträgen auf Neuanschlüsse voraussichtlich ein erheblicher Teil Wenigsprecher sein dürfte, wird dieser Aufgabe in nächster Zeit erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken sein.

d) Ungenügende Anpassung der Laufbahnvorschriften und der Dienstpostenbewertung an die durch die schnelle Weiterentwicklung der Technik gestellten Aufgaben.

Hierzu wird vorgeschlagen:

a) Größere Beweglichkeit bei der Grundstückbeschaffung. Übertragung der Entscheidungsbefugnis an die Oberpostdirektion für Objekte bis zu einem Wert von einer Million DM (das sind weniger als 0,3 ‰ der im Mittel für die nächste Zeit vorgesehenen jährlichen Investitionen für das Fernmeldewesen).

Genehmigung zum vorläufigen Ankauf von Grundstücken, die später als Tauschobjekte dienen können. Da die Lage der Grundstücke im Schwerpunkt der Kabelnetze für die Wirtschaftlichkeit der Leitungsführung von entscheidender Bedeutung ist, die gesamten Grundstückskosten aber im Rahmen aller Investitionen für das Fernmeldewesen noch nicht einmal 2 % ausmachen, sollte hier ohne Rücksicht auf falsch verstandene Sparsamkeit entschieden werden können.

b) Hochbauten des Fernmeldewesens sollten in Typenbauweise errichtet und an Generalunternehmer vergeben werden. Die Größe sollte jeweils so gewählt werden, daß die voraussichtliche Entwicklung der Fernsprechdichte und der Verkehrsentwicklung über einen Zeitraum berücksichtigt wird, der der kalkulatorischen Lebensdauer des Gebäudes entspricht.

c) Sowohl mit Rücksicht auf die Planungskapazität als auch mit Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit (hoher Anteil der Verlegungskosten an den Kosten der Kabelnetze) und die Betriebssicherheit (Störungen durch Montagearbeiten in Wählersälen) sollten die zur Zeit festgelegten Ausbauabschnitte und Planungszeiträume im Sinne längerfristiger Vorausplanung und Reservehaltung überprüft werden.

d) Um die Planungskapazität der Deutschen Bundespost zu verstärken, sollte ferner eine möglichst starke Konzentration aller verfügbaren Kräfte angestrebt werden. Möglichkeiten hierfür wären gegeben durch

— Abgabe des Nebenstellengeschäfts an die Industrie

— Abgabe der posteigenen Rundfunk- und Fernsehsender an eine Betriebsgesellschaft, die das gesamte Rundfunk- und Fernsehsendernetz in der Bundesrepublik Deutschland plant, aufbaut und für die verschiedenen Rundfunkanstalten betreibt.

Eine solche Regelung würde auch den Teilnehmern durch eine organischere Standortauswahl zugute kommen.

e) Die schnelle Entwicklung der Technik (Einführung des Selbstwählferndienstes, der Trägerstromtechnik, der Richtfunkstrecken; weltweite Nachrichtenverbindung über Satelliten) einerseits und die Notwendigkeit, im steigenden Maße Bauarbeiten an Unternehmer zu übertragen (deren Arbeit dann verantwortlich überwacht werden muß) lassen eine Überprüfung der zur Zeit gültigen Laufbahnvorschriften und Dienstpostenbewertungen insbesondere für die Fernmeldehandwerker mit dem Ziele einer größeren Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit dringend erforderlich erscheinen.

3. Für eine weitere Rationalisierung des Fernsprechdienstes kommen in Frage:

a) Ablesung der Gesprächszähler in größeren zeitlichen Abständen und gegebenenfalls pauschale Zwischenabrechnung;

b) Abgabe des Fernsprechauftragsdienstes an private Unternehmer, die die zur Kostendekkung notwendigen Gebühren nach eigenem Ermessen festlegen können.

4. Bei künftigen Neuentwicklungen der technischen Einrichtungen für die Vermittlungsstellen sollten neben der allgemeinen Verbesserung der Betriebsgüte folgende für den schnellen weiteren Ausbau wichtige Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

a) Einsparung von Raumbedarf und Gewicht je Anschlußeinheit, um in vorhandenen Fernmeldehochbauten mehr Anschlußeinheiten unterbringen zu können. Gemessen an der Entwicklung anderer vergleichbarer Länder wird man in der Bundesrepublik zum mindesten noch mit einer Verdoppelung der Hauptanschlüsse in dem öffentlichen Fernsprechnetz rechnen müssen.

In den Innenbezirken der Städte wird es aber kaum möglich sein, für einen so umfangreichen Ausbau der Vermittlungseinrichtungen zusätzlichen Raum in neuen Hochbauten zu schaffen. Künftige technische Entwicklungen sollten also unter anderem anstreben, daß in den vorhandenen Räumen etwa die doppelte Zahl der Anschlußeinheiten untergebracht werden können.

b) Möglichst große Flexibilität im Ausbau und echte Dezentralisation ohne Bindung an Teilnehmernummern, um einen möglichst großen Anteil der vorhandenen Anschlußeinheiten ausnutzen zu können.

c) Vermeidung von Teilen, die der Abnutzung unterliegen, um Arbeitskräfte für Wartungsarbeiten einzusparen.

d) Einführung zentraler Überwachung und automatischer Fehlersuche, um hochqualifizierte Arbeitskräfte für Planungsarbeiten freizubekommen.

e) Fehlerbeseitigung durch Austausch von Baugruppen, um Zeit und Arbeitskräfte bei der Störungsbeseitigung einzusparen und sekundäre Störungen zu vermeiden.

5. Die Kommission schlägt schließlich vor, auch bei Ortsgesprächen die Gesprächszeit je Gebühreneinheit durch die Einführung einer Zeitimpulszählung zu begrenzen. Mit Rücksicht auf die un-

befriedigende Ertragslage des Fernsprechortsverkehrs und im Interesse einer Verminderung der Teilnehmerbesetztfälle im SWFD sowie der Wartezeiten bei öffentlichen Münzfernsprechern erscheint der Kommission eine Sprechdauer von 3 Minuten je Gebühreneinheit angemessen.

Ein zeitgerechter Einsatz der Zählung wird nicht für erforderlich gehalten. Eine Zeittoleranz des Einsatzes bis zu 1/6 der Zeiteinheit oder — bei beliebigem Einsatz — eine Unterdrückung des ersten Zählimpulses erscheinen im Interesse einer möglichst einfachen technischen Lösung tragbar. Da die notwendigen Änderungen und Erweiterungen von über 400 000 I. Gruppenwähler mehrere Jahre erfordern werden, schlägt die Kommission vor, die Zeitimpulszählung für Ortsgespräche zuerst in den Ortsnetzen mit großen Teilnehmerzahlen einzuführen und dann schrittweise auf die übrigen Ortsnetze auszudehnen.

Entsprechend sollten Zug um Zug die z. Z. vorhandenen Münzfernsprecher durch neue Ausführungen für Orts- und Fernwahl mit 20-Pf.-Kassierung ersetzt werden.

III. Telegraphendienst

Im Rahmen des Fernmeldewesens befaßt sich der Telegraphendienst mit der Übermittlung schriftlicher Nachrichten, die dem Empfänger entweder als Schriftstück zugestellt werden (Telegrammdienst) oder zwischen zwei Teilnehmern mit Hilfe von Fernschreibmaschinen ausgetauscht werden (Telexdienst).

Das Recht, den für den „öffentlichen Dienst bestimmten Telegraphen", das ist der Telegrammdienst, zu benutzen, steht jedermann zu; die Deutsche Bundespost ist verpflichtet, dem Telegraphierbedürfnis der Öffentlichkeit nachzukommen (Betriebspflicht).

Der Inlands-Telegrammdienst wird zur Zeit über 9 Zentraltelegraphenstellen, 49 Haupttelegraphenstellen und 611 Endtelegraphenstellen abgewickelt, die untereinander durch ein Netz von Telegraphenleitungen verbunden sind und innerhalb dessen die Mehrzahl aller Verbindungen über Wählvermittlungen hergestellt werden. Zwischen den Zentral-, Haupt- und Endtelegraphenstellen werden die Telegramme mit Hilfe von Fernschreibapparaten (Streifenschreiber oder Blattschreiber) übermittelt.

Im Auslands-Telegrammdienst wird die Mehrzahl der Verbindungen über Wählvermittlungen hergestellt (Gentex-Netz); der Rest wird über herkömmliche Standverbindungen abgewickelt.

Außerdem stehen für die Abwicklung des Telegrammdienstes im Gebiet der Bundespost noch rund 27 000 Telegraphenstellen ohne Telegraphenapparat zur Verfügung. Sie sind praktisch identisch mit den Poststellen I, Poststellen II und Posthilfsstellen, teilweise auch mit kleineren Postämtern. Hinzu kommen in Orten ohne Postanstalten rund 10 000 gemeindliche öffentliche Sprechstellen, die Telegramme annehmen, übermitteln und zustellen. Zwischen diesen Telegraphenstellen ohne Telegraphenapparat einerseits und den Zentral-, Haupt- und Endtelegraphenstellen andererseits erfolgt die Übermittlung der Telegramme fernmündlich über Fernsprechleitungen.

Im Jahre 1963 wurden rund 45 % der Telegramme an Schaltern aufgegeben, 40 % der Telegramme über Fernsprecher und 15 % der Telegramme über Telexanschlüsse angenommen. Rund 68 % der übermittelten Telegramme wurden durch Boten, 12 % durch die Briefpost, rund 11 % über Telex- und 9 % über Fernsprechanschlüsse zugestellt.

Der Telexdienst wickelt sich — ähnlich wie der Fernsprechdienst — zwischen den Teilnehmern direkt ab. Jeder Teilnehmer bedient selbst eine Fernschreibmaschine, die sowohl als Sende- wie auch als Empfangsgerät benutzt werden kann, und er stellt die Verbindung zu dem gewünschten Empfänger mit Hilfe einer Wählscheibe im sog. Telexnetz selbst her.

Die Zahl der Teilnehmer am Telexdienst nimmt seit vielen Jahren stetig zu, sie betrug 1963 rund 48 000 Anschlüsse.

Die Verkehrsentwicklung des Telegrammdienstes und des Telexdienstes zeigt Bild 20.

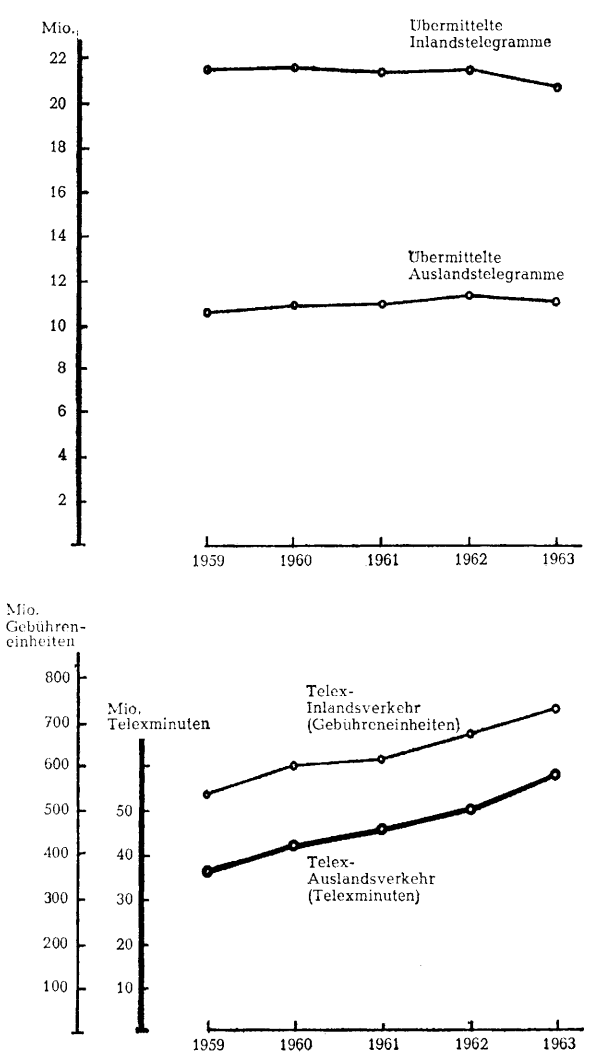


Bild 20:
Entwicklung des Telegraphenverkehrs

Während im Telegrammdienst der In- und Auslandsverkehr im wesentlichen konstant bleibt, nimmt der Telexverkehr sowohl im In- wie im Ausland ständig zu.

Bild 21 gibt einen Überblick über die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der beiden Dienstzweige. Der sehr personalintensive Telegrammdienst führt wegen des hohen Anteils der persönlichen Kosten zu einer erheblichen Kostenunterdeckung, der weitgehend mechanisierte Telexdienst, der wesentliche Leistungen (außer der Bereitstellung des Telexnetzes) auf die Teilnehmer abwälzen konnte, führt zu einer Kostenüberdeckung.

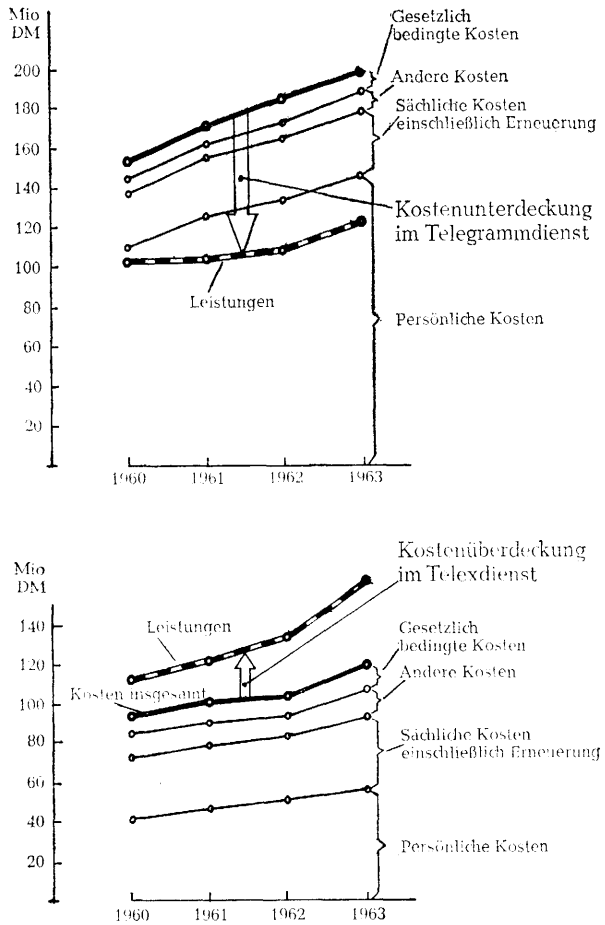


Bild 21:
Betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung des Telegraphendienstes

Im Telegrammdienst teilten sich nach den Ermittlungen der Deutschen Bundespost im Rechnungsjahr 1963 die Kosten je Telegramm wie folgt auf:

Im Inlandstelegrammverkehr kostete im Mittel

Die Annahme/Aufnahme	1,96 DM
Die Übermittlung (Senden und Empfangen)	3,02 DM
Die Zustellung	2,08 DM
Durchschnittliche Gesamtkosten	7,06 DM
Durchschnittliche Gebühreneinnahmen	3,20 DM
Durchschnittliche Kostenunterdeckung	3,86 DM

Im Auslandstelegrammverkehr liegen die Verhältnisse nicht so übersichtlich. Es kosten im Mittel

Die Annahme		2,50 DM
Die Übermittlung nach dem Ausland	2,55 DM	
aus dem Ausland	2,32 DM	
abgehend über Seefunk	10,83 DM	
ankommend über Seefunk	10,53 DM	
manueller Transit	3,39 DM	
automatischer Transit	0,25 DM	
Die Zustellung		1,95 DM

Im Rechnungsjahr 1963 betrugen im Auslandstelegrammverkehr

die Leistungen	51,8 Mio DM
die Kosten	49,7 Mio DM
die Kostenüberdeckung	2,1 Mio DM

Daß im Auslandstelegrammverkehr die Leistungen die Kosten decken konnten, wird nach Auskunft der Deutschen Bundespost auf zwei Ursachen zurückgeführt:

(a) die höheren Gebühren je Telegramm

(b) die Tatsache, daß die Auslandstelegramme überwiegend für größere Städte bestimmt oder aus größeren Städten aufgegeben werden, in denen Telegraphendienststellen mit Telegraphenapparaten vorhanden sind, so daß die zusätzliche fernmündliche Übermittlung zu den Telegraphenstellen ohne Telegraphenapparate entfällt.

Eine Verbesserung der Ertragslage im Inlandstelegrammverkehr ist durch technische Rationalisierungsmaßnahmen nur noch sehr begrenzt möglich, nachdem in den Jahren 1955 bis 1958 der Inlandstelegrammdienst auf Wählbetrieb umgestellt wurde und dadurch die Umtelegraphier- und Durchgangsarbeiten auf über die Hälfte herabgesetzt werden konnten.

Es bleiben also im wesentlichen nur noch Gebührenerhöhung, organisatorische Rationalisierungsmaßnahmen oder eine grundsätzliche Änderung des Übermittlungsverfahrens übrig.

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Zumutbarkeit einer Gebührenerhöhung im Telegrammdienst ist die prozentuale Verteilung der Telegrammarten im privaten innerdeutschen Telegrammverkehr von Interesse. Eine Probeerhebung bei 10 000 Telegrammen in 5 Oberpostdirektions-Bezirken im Oktober 1961 ergab

Grüße und Glückwünsche	35 %
Krankheiten und Trauerfälle	5 %
Rein private Mitteilungen	21 %
Reiseverkehr und Hotels	9 %
Handel, Industrie, Handwerk und andere Gewerbe	27 %
Geschäfte der Banken und Geldinstitute	2 %
Geheime Sprache, Sonstiges	1 %

Im Jahre 1963 betrug der Anteil der Brieftelegramme rund 11 %, der Anteil der Schmuckblatt-Telegramme 25 % der eingegangenen Inlandstelegramme.

Ferner interessiert ein Vergleich der Gebühren für Inlandstelegramme in benachbarten Ländern. Ein solcher Gebührenvergleich ist deshalb schwierig, weil in verschiedenen Ländern die Telegrammgebühren nach unterschiedlichen Grundsätzen erhoben werden. Da in den letzten Jahren im Inlandstelegrammverkehr der Deutschen Bundespost die einfachen Telegramme im Mittel 16 Wörter lang waren, sind daher im folgenden nur die Gebühren für 16 Wörter (Einfaches Inlandstelegramm) einander gegenübergestellt (Auskunft der Deutschen Bundespost vom Juli 1965). Es kosten — auf DM umgerechnet — 16 Wörter in

Luxemburg	1,13 DM
Belgien	1,78 DM
Dänemark	1,96 DM
Niederlande	2,22 DM
Norwegen	2,92 DM
Bundesrepublik	3,20 DM
Frankreich	3,32 DM
Großbritannien	3,73 DM

Die Frage einer notwendigen, möglichen und zumutbaren Gebührenerhöhung muß aber noch von einem dritten Aspekt aus geprüft werden, nämlich der Frage der Auswirkung auf die Verkehrsentwicklung. Diese Frage hängt sehr stark davon ab, welche Möglichkeiten zum Ausweichen auf andere Nachrichtenmittel bestehen, und dies hängt wiederum davon ab, in welchem Umfang andere Fernmeldenetze vorhanden und ausgebaut sind. Im Falle des Telegrammverkehrs wäre beispielsweise im Bereich des Geschäftsverkehrs eine Verlagerung auf den gewinnbringend arbeitenden Telexverkehr, im Bereich des Privatverkehrs eine Verlagerung auf den gewinnbringend arbeitenden Fernsprechverkehr denkbar.

Unter Berücksichtigung aller dieser Punkte schlägt die Kommission vor, im Inlandstelegrammverkehr an die Stelle einer Wortgebühr und einer Mindestzahl von Wörtern eine feste Grundgebühr einzuführen, um die — im wesentlichen von der Wortzahl unabhängigen — Kosten für Annahme und Zustellung etwas besser decken zu können.

Da die Auswirkungen der folgenden Vorschläge einerseits und die künftige Entwicklung der Personalkosten anderseits nur schwer zu übersehen sind, schlägt die Kommission vorerst die folgenden Gebühren vor:

Einfaches Telegramm:

Grundgebühr 3,00 DM
Wortgebühr 0,10 DM je Wort

Brieftelegramm:

Grundgebühr 2,00 DM
Wortgebühr 0,05 DM je Wort

Zu den Gebühren des Auslandstelegrammverkehrs nimmt die Kommission mit Rücksicht auf die internationalen Vereinbarungen nicht Stellung. Sie empfiehlt aber, auch hier zu prüfen, ob und in welcher Höhe eine feste, von der Wortzahl unabhängige Grundgebühr eingeführt werden kann.

Die Kommission empfiehlt ferner, bei der Telegrammaufnahme über Fernsprechanschluß auf die Unterdrückung des Zählimpulses zu verzichten.

Zur Frage der organisatorischen Rationalisierungsmöglichkeiten sei auf folgendes hingewiesen:

(1) Die Zahl der Telegrammarten ist außerordentlich groß. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die zur Zeit zugelassenen in umfangreichen Vorschriften im einzelnen festgelegten Telegrammarten und in Spalte 2 und 3 den prozentualen Anteil dieser Telegramme an dem Gesamtverkehr, ermittelt durch eine repräsentative Erhebung im Mai 1964 für den Inlands- und Auslandsverkehr.

(2) Außer der großen Zahl verschiedener Telegrammarten gibt es außerdem noch eine große Zahl von im einzelnen festgelegten Vermerken für besondere Leistungen. Tabelle 5 gibt einen Überblick dieser Vermerke und in Spalte 2 und 3 wiederum den prozentualen Anteil am Gesamtverkehr im Inland und mit dem Ausland.

Sowohl die große Zahl der Telegrammarten als auch die große Zahl der Vermerke für besondere Leistungen ist nur aus der historischen Entwicklung des Telegrammverkehrs in einer Zeit zu verstehen,

Tabelle 4

Prozentualer Anteil der verschiedenen Telegrammarten an 231 076 aufgelieferten Inlandstelegrammen und 97 245 aufgelieferten Auslandstelegrammen ermittelt in der Zeit vom 20. bis 26. Mai 1964	Prozentsatz im Inlandsverkehr	Prozentsatz im Auslandsverkehr
Gewöhnliche Telegramme	73,8463	65,2475
Brieftelegramme	15,6048	25,0522
Blitztelegramme	0,0359	—
Dringende Telegramme	1,0815	0,7949
Pressetelegramme dringend	0,0009	0,0062
Pressetelegramme gewöhnlich	0,0004	0,107
Wetter-Telegramme	0,0104	—
Hochwasser-Telegramme	0,0541	—
Accounttelegramme	—	0,1039
Geschenktelegramme	—	0,0072
Staatstelegramme mit Vorrang	0,0082	0,0771
Staatstelegramme ohne Vorrang	0,0091	0,0113
Staatsbrieftelegramme	—	0,0082
Staatstelegramme der DBP	0,0684	—
Diensttelegramme	1,1987	0,1306
Dienstsprüche gebührenfrei	2,0928	6,0034
Dienstsprüche gebührenpflichtig	0,1424	0,5903
Empfangsanzeigen	0,01	0,0154
Postanweisungen	4,8339	1,9394
Zahlkarten	0,2631	—
Überweisungen	0,0368	—
Zahlungsanweisungen	0,5522	0,0165
Rückzahlungsanweisungen des Postsparkassendienstes	0,1532	—
Telexogramme	—	0,0031

in der die öffentlichen Fernsprechnetze noch nicht so weitgehend wie heute ausgebaut waren und die Telexnetze noch nicht bestanden. Sie spielt heute noch eine gewisse Rolle in wenig entwickelten Ländern mit geringer Fernsprechdichte und ohne Telexnetze. Die Kommission empfiehlt, zum mindesten für den Inlandsverkehr die Arten der Telegramme und besonderen Vermerke rigoros zu beschränken und auch im internationalen Verkehr zu versuchen, die durch internationale Verträge geforderte Zahl von Telegrammarten und besonderen Vermerken möglichst bald einzuschränken. Die Kommission vertritt den Standpunkt, daß es bei dem heutigen Stand der Fernsprechtechnik und der heutigen Schnelligkeit des Brieftransportes (Luftpost) möglich sein müßte, in den höher entwickelten Ländern mit einer einzigen Telegrammart und einigen wenigen Vermerken für besondere Leistungen (z. B. Schmuckblattausführung) auszukommen.

Es ist anzunehmen, daß eine radikale Verminderung der Telegrammarten und der besonderen Vermerke erheblich zur Rationalisierung des Telegrammverkehrs beitragen könnte (Vereinfachung der Ausbildung, Verminderung der Vorschriften, Vereinheitlichung der Abrechnung usw.).

Eine weitere organisatorische Möglichkeit zur Kostensenkung sieht die Kommission darin, Telegramme zwischen Telegraphenstellen ohne Telegraphenapparat künftig direkt fernmündlich zu übermitteln, also die zur Zeit noch zwischengeschaltete telegraphische Übermittlung auszusparen. Bei dem heutigen Ausbaustand des Fernsprechnetzes dürften einer solchen Lösung technisch keine Schwierigkeiten entgegenstehen. Die Frage der Gebührenabrechnung müßte ebenfalls lösbar sein, insbesondere wenn nach den vorangegangenen Vorschlägen der Kommission im Inlandstelegrammverkehr die Vielzahl der Telegramme und der besonderen Vermerke auf einige ganz wenige zusammengestrichen würde.

Tabelle 5

Prozentualer Anteil der Vermerke für besondere Leistungen an 231 076 aufgelieferten Inlandstelegrammen und 97 245 aufgelieferten Auslandstelegrammen ermittelt in der Zeit vom 20. bis 26. Mai 1964	Prozentsatz im Inlandsverkehr	Prozentsatz im Auslandsverkehr
Ohne besonderen Vermerk	66,2894	88,6369
Eilboten	—	—
Eilboten bezahlt	0,0030	0,001
Zustellung durch Fernsprecher	1,3247	1,1651
Zustellung durch Fernschreiber	0,1986	0,1974
Zustellvermerk eigenhändig	0,0424	0,0072
Zustellvermerk nicht in der Zeit von 22...6 Uhr	0,0372	0,0134
Zustellvermerk auch nachts	0,1731	0,0329
Schmuckblattausführung	29,7608	2,2757
telegraphenlagernd	0,0069	0,0010
postlagernd gewöhnlich	0,9118	0,2232
postlagernd eingeschrieben	—	—
bahnlagernd	0,003	—
bahnpostlagernd	0,0238	—
Leitwegangaben des Absenders	—	5,3196
Vorausbezahlung der Antwort	1,1070	1,779
mehrere Anschriften	0,0095	0,2509
mehrere Anschriften und Mitteilung aller Anschriften	0,0004	0,036
Vergleichung	0,0009	0,0082
telegraphische Empfangsanzeige	0,0177	0,0267
briefliche Empfangsanzeige	0,0047	—
Nachsendung	0,0316	0,0103
übrige Vermerke	0,3215	0,1409

Wenn für das Übertragungsnetz das sowieso mit großer Bündelstärke ausgerüstete Selbstwählferndienst-Netz benutzt würde, stehen für die Faksimileübertragung Kanäle mit einer Bandbreite zur Verfügung, die auch bei ausreichendem Auflösungsvermögen der Bildabtastung und -wiedergabe durchaus tragbare Übermittlungszeiten erwarten lassen. Es erscheint der Kommission lohnend, der Entwicklung der Faksimiletechnik im Hinblick auf eine solche Umstellung des Inlandstelegrammdienstes Aufmerksamkeit zu schenken, da dann auch dieser Dienstzweig weniger personalkostenintensiv betrieben werden könnte.

Um den Personaleinsatz im Bereich des Telegrammdienstes so rationell wie möglich zu gestalten, schlägt die Kommission weiterhin eine erneute Überprüfung der organisatorischen Eingliederung der Endtelegraphenstellen in am Ort vorhandene Dienststellen des Postwesens oder des Fernmeldewesens vor.

Die Kommission erinnert schließlich in diesem Zusammenhang daran, daß die großen Rationalisierungserfolge im Fernsprechdienst und im Telexdienst zu einem sehr erheblichen Teil darauf zurückzuführen sind, daß es hier gelang, wesentliche Dienstleistungen auf den Kunden abzuwälzen. Im Bereich des Inlandstelegrammdienstes wäre dies ebenfalls möglich, wenn die Übertragungstechnik von der buchstabenweisen Übertragung mit Springschreibern auf Faksimiletechnik umgestellt werden könnte. Der Kunde würde dann das vollständig ausgefüllte Telegrammformular am Schalter einliefern, die Annahmestelle das beschriebene Formular über Faksimilegerät ohne Zwischenschaltung von Telegraphengeräten an das Empfangsamt übermitteln und das dort im Faksimileverfahren entstehende Duplikat würde dem Empfänger zugestellt. Die Telegrammgebühr würde sich unabhängig von der Wortzahl auf eine einzige Pauschale, gegebenenfalls mit Zuschlag für Zustellung durch Eilboten und Nachlaß für Zustellung durch Briefpost, beschränken.

Eines besonderen Hinweises bedarf schließlich noch der Bildtelegraphendienst. Nach dem statistischen Jahresheft der Deutschen Bundespost gingen im Jahre 1963 85 % der aufgegebenen Bildtelegramme an private Bildstellen und nur 15 % nach Bildstellen der Deutschen Bundespost. Im gleichen Jahr entfielen 99,6 % aller Bildtelegramme auf die Presse, Behörden und Firmen und nur 0,4 % aller übermittelten Bildtelegramme stammten von privaten Auftraggebern.

Dem Bildtelegraphendienst der Deutschen Bundespost verbleibt mehr und mehr nur der unlukrative und personalaufwendige Spitzen- und Wochenend-

verkehr. Dies zeigen auch seine Ergebnisse: 1964 hatte der Bildtelegraphendienst 0,816 Mio DM Leistungen und 1,708 Mio DM Kosten, somit eine Kostenunterdeckung von 0,892 Mio DM.

Unter diesen Umständen sollten die unwirtschaftlichen öffentlichen Bildtelegraphenstellen unbedingt aufgegeben werden. Als Ausgleich könnte allenfalls daran gedacht werden, den Teilnehmern am Bildtelegraphendienst die hierfür notwendigen technischen Einrichtungen, die bislang von den Teilnehmern käuflich erworben werden mußten, gegebenenfalls auch als Mietgeräte zur Verfügung zu stellen. Außerdem sollten die Journalisten in verstärktem Maße von tragbaren Bildgeräten Gebrauch machen, mit denen sie bei jeder beliebigen postalischen Fernsprechvermittlungsstelle Bildtelegramme aufgeben können.

IV. Vergleich des Fernmeldewesens mit den übrigen Dienstzweigen der Deutschen Bundespost

Die Deutsche Bundespost hat im Laufe ihrer Geschichte sehr verschiedene Arten von Dienstleistungen in ihren Aufgabenbereich übernommen. In der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts haben sich daraus zwei Hauptgruppen von Dienstzweigen mit sehr unterschiedlicher Struktur entwickelt:

das Postwesen (Brief-, Päckchen- und Paketdienst, Postzeitungsdienst, Postreisedienst, Postscheck- und Postsparkassendienst)

das Fernmeldewesen (Fernsprechdienst, Telegraphendienst, Funkdienst)

Unterschiede in der Aufgabenstellung, der Verkehrsentwicklung und der technischen Entwicklung haben dazu geführt, daß heute diese beiden Gruppen in mehrfacher Hinsicht stark voneinander abweichende Strukturen zeigen.

1. Betriebswirtschaftliche Struktur

Das Postwesen ist überwiegend personalintensiv, rund 70% aller Personalkosten der Post entfallen auf die Post-Dienstzweige, das Fernmeldewesen ist dagegen überwiegend kapitalintensiv, rund 80% des gesamten Anlagevermögens der Bundespost entfällt auf die Fernmelde-Dienstzweige.

Die Unterschiede in der betriebswirtschaftlichen Struktur der beiden Hauptdienstzweige bedingen im Grundsatz eine sehr verschiedene Gebührenpolitik, die in den Postdienstzweigen vor allem die Abhängigkeit von den Personalkosten, in den Fernmeldediensten vor allem die Notwendigkeit umfangreicher weiterer Investitionen berücksichtigen muß.

Es kommt hinzu, daß die Postdienste auch staats- und sozialpolitische Gesichtspunkte und Aufgaben berücksichtigen müssen, die beim Fernmeldedienst zurücktreten.

2. Struktur des Personalkörpers

In den personalintensiven Postdienstzweigen müssen auch künftig — selbst wenn es gelingt, die Mechanisierung und Automatisierung wesentlich zu verstärken — in erheblichem Umfang einfache Arbeiten von Menschen verrichtet werden. Die Ausbildung des Personals in den verschiedenen Laufbahnen ist wenig differenziert und verhältnismäßig einfach. Der Stellenkegel hat einen breiten Unterbau zu berücksichtigen.

Im Gegensatz dazu ist die Automatisierung der Fernmeldedienste weit fortgeschritten. Die Ausbildung der Personalgruppen ist erheblich differenzierter und schwieriger, routinemäßige Arbeiten hat die Technik übernommen. Dem Menschen werden in steigendem Maße die höherwertigen und schwierigeren Aufgaben übertragen, nämlich kompliziertere technische Anlagen zu planen, zu errichten, zu betreiben und betriebsfähig zu erhalten. Da einfache Tätigkeiten weggefallen sind, muß der Stellenkegel die höherwertigen Tätigkeitsmerkmale und die größere Verantwortung angemessen berücksichtigen.

3. Hochbau

Die Hochbauten des Postwesens sind ganz überwiegend publikumsorientiert. Ihre Standorte haben sich also nach der Erreichbarkeit durch die Kunden — und vielfach nach der Möglichkeit des Bahnanschlusses — zu richten. Da sie meist direkt an öffentlichen Straßen liegen, haben sie sich ferner in das architektonische Bild der Umgebung einzuordnen. Die meisten Hochbauten des Fernmeldewesens haben dagegen so gut wie keinen Publikumsverkehr, ihre Standorte brauchen sich nur nach der Netzgestaltung zu richten, sie können ohne Sicht von öffentlichen Straßen auskommen und damit auch ohne Rücksicht auf architektonische Belange in Typenbauweise errichtet werden.

4. Rationalisierung

Die Postdienstzweige können wegen der breiten persönlichen Berührungszone mit den Postkunden (Schalterdienst, Zustellung) nur in begrenztem Umfang mechanisiert werden (Sortiervorgänge, Zwischenspeicher, Transportmittel). Eine fortschreitende Verbesserung der Betriebsergebnisse kann hier also in erster Linie nur durch organisatorische Maßnahmen erreicht werden. Die Fernmeldedienstzweige sind dagegen schon fast vollständig mechanisiert; hier sind also Verbesserungen der Betriebsergebnisse im wesentlichen nur noch durch den technischen Fortschritt (neue Technologien, neue Systeme) zu erwarten.

5. Organisation

Die Deutsche Bundespost hat den oben geschilderten strukturellen Unterschieden in der Organisation der unteren Instanzen offenbar weitgehend Rücksicht getragen. Nach dem statistischen Jahresheft 1963 der Deutschen Bundespost arbeiten

für das Postwesen

835 Postämter mit Verwaltungsdienst,

darunter 13 Scheckämter und
2 Sparkassenämter

und 26986 Amtsstellen des Postdienstes,

für das Fernmeldewesen
dagegen nur 125 Ämter des Fernmeldewesens,
darunter 21 Fernmeldezeugämter,
5 Fernmeldebauämter,
3 Telegraphenämter und
2 Funkämter.

In der Amtsebene sind also Post- und Fernmeldeaufgaben organisatorisch völlig getrennt. Nur dort, wo auch das Fernmeldewesen einen direkten Publikumsverkehr erfordert (Annahme und Zustellung von Telegrammen, Einzahlung der Fernsprechrechnung, öffentliche Fernsprechstelle) werden diese Aufgaben überwiegend von dem Schalterdienst des Postwesens übernommen. In den Oberpostdirektionen und in dem Bundespostministerium sind dagegen zwar wesentliche Teile des Postwesens in der Abteilung I, des Fernmeldewesens in der Abteilung II zusammengefaßt, jedoch sind Personalfragen gemeinsam in der Abteilung III, das Finanzwesen und der Hochbau gemeinsam in der Abteilung IV (im Bundespostministerium in den Abteilungen IV und V) organisatorisch zusammengefaßt.

6. Geographische Abgrenzung der Bezirke im Bereich der Mittelinstanz

Eine Aufteilung des Bundesgebietes auf eine begrenzte Zahl von Dienststellen der Mittelinstanz (z. B. Oberpostdirektionen) macht eine geographische Abgrenzung dieser Bezirke gegeneinander notwendig. Die Wahl der Grenzziehung unterliegt im Bereich der Postdienstzweige auch wegen ihrer Bindung an Schiene und Straße anderen Gegebenheiten als im Bereich der Fernmeldedienstzweige, deren Leitungen und Richtfunklinien nicht an historisch bedingte Linienführungen gebunden sind. Dieser strukturelle Unterschied hat sich beispielsweise auch darin bemerkbar gemacht, daß für die Postleitzahlen eine andere Ziffernaufteilung gewählt werden mußte als für die Kennzahlen des Selbstwählferndienstes.

7. Vergleich mit dem Ausland

Die großen strukturellen Unterschiede zwischen Post und Fernmeldewesen haben in einigen europäischen Ländern zu völlig getrennten Verwaltungen geführt, beispielsweise in Schweden (dem Land mit der größten Fernsprechdichte), Norwegen, Belgien und Griechenland.

In anderen Ländern sind Post- und Fernmeldewesen in der Organisation der regionalen Instanzen völlig getrennt und nur in der zentralen Spitze der Verwaltung zusammengefaßt.

Beispiel hierfür ist die Organisation der Schweizer PTT, dem Land mit der zweitgrößten Fernsprechdichte Europas.

Die Unterschiede der beiden Hauptgruppen von Dienstzweigen drängen auf eine klare organisatorische und betriebswirtschaftliche Trennung des Postwesens einerseits und des Fernmeldewesens anderseits, wie dies in dem Bericht über die Organisation der Deutschen Bundespost (Seite 110ff.) vorgeschlagen wird.

II. Teil: Grundsätzliche Probleme der DBP

A. Tarifpolitik

I. Die Bundespost als wirtschaftliches Unternehmen

Das Grundgesetz (Artikel 87) und das Postverwaltungsgesetz (§ 1) bestimmen unzweideutig, daß die Deutsche Bundespost eine bundeseigene Verwaltung ist. Allein die Rechtsform besagt jedoch nach übereinstimmender Auffassung nichts darüber, ob ein rechtliches Gebilde die Eigenschaften eines wirtschaftlichen Unternehmens hat oder nicht. Entscheidend sind vielmehr die ökonomischen Funktionen, die ein solches Gebilde erfüllt.

Produziert eine ökonomische Einheit Waren oder Dienstleistungen, bietet sie diese Güter auf Märkten an, stellt sie selbständig Wirtschaftspläne auf und rechnet sie selbständig ab, dann handelt es sich nach ökonomischem Sprachgebrauch um ein wirtschaftliches Unternehmen. Diese Voraussetzungen erfüllt die Bundespost unzweifelhaft. Es ist daher nur folgerichtig, wenn der Gesetzgeber im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Deutsche Bundespost ausdrücklich zu den wirtschaftlichen Unternehmen gerechnet hat (§ 99). Die Tatsache, daß die Bundespost eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau ist, schließt nicht den Unternehmenscharakter dieses rechtlichen Gebildes aus. Die Deutsche Bundespost wird deshalb in diesem Gutachten wie ein wirtschaftliches Unternehmen behandelt.

II. Gebühren oder Preise

Die Deutsche Bundespost nimmt am Wirtschaftsprozeß als Anbieter und Nachfrager von Gütern (Waren und Dienstleistungen) teil wie andere Wirtschaftssubjekte auch. Ähnlich wie bei der Beurteilung der Deutschen Bundespost als Unternehmen eine rechtliche und eine ökonomische Betrachtungsweise zu unterscheiden sind, können auch die von ihr geforderten Leistungsentgelte juristisch und ökonomisch betrachtet werden. In ökonomischer Sicht sind die Entgelte, die die Deutsche Bundespost für die von ihr auf Märkten angebotenen Dienstleistungen erhält, unzweifelhaft Preise. Die Bundespost ist keine Behörde, die ohne Rücksicht auf Konkurrenten und die wirtschaftliche Umwelt Gebühren nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen erheben kann. Als wirtschaftliches Unternehmen muß die Deutsche

Bundespost vielmehr bei der Festsetzung ihrer Entgelte die Gesetze des Marktes beachten, wenn es nicht zu ernsten Störungen, Verlusten, Versorgungsschwierigkeiten und bedenklichen Fehlleitungen von Produktivkräften kommen soll mit allen damit verbundenen nachteiligen Folgen für die Volkswirtschaft.

Dieser Grundsatz gilt, wie noch zu zeigen ist, keineswegs allein für jene Märkte, auf denen die Bundespost zum Teil in hartem Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Unternehmen anbietet, wie im Postscheck- und Postsparkassendienst, im Paket- und im Omnibusverkehr. Die Deutsche Bundespost hat allenthalben ihre Leistungsentgelte nach ökonomischen Kriterien zu bemessen und sich dabei nach den Verhältnissen auf den belieferten Märkten zu richten. Dabei ist der gesetzlichen Forderung Rechnung zu tragen, daß die Post die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Ausgaben aus ihren Einnahmen bestreitet (§ 15 des Postverwaltungsgesetzes). Diese keineswegs klare Vorschrift wird insbesondere im Hinblick auf den Zusatz „Zuschüsse aus der Bundeskasse werden nicht geleistet" im allgemeinen so verstanden, daß die Bundespost mit den erzielten Erlösen mindestens die Kosten der Leistungsproduktion decken muß.

Die Preispolitik der Deutschen Bundespost ist von der Kommission unter ökonomischen Gesichtspunkten zu behandeln. Dieser Aspekt steht daher im Mittelpunkt des Gutachtens. Die Kommission hat jedoch die besonderen rechtlichen Bindungen der Post auf preispolitischem Gebiet dabei beachtet und gewürdigt. Insbesondere verkennt die Kommission nicht, daß die Verfolgung politischer Ziele zu Korrekturen an einer ökonomisch orientierten Preispolitik der Bundespost führen kann. Derartige Interventionen sind ohne Zweifel ein wesentlicher Grund dafür, daß sich die Ertragslage der Post in den letzen Jahren verschlechtert hat. Aus politischen Rücksichten sind längst fällige preispolitische Maßnahmen nicht eingeleitet oder nicht genehmigt worden.

Die Deutsche Bundespost wird nach Ansicht der Kommission nur dann nachhaltig gesunden, wenn die verantwortlichen Organe ihre Dispositionen in erster Linie an ökonomischen Maßstäben orientieren können und wenn politische Einflüsse auf die Geschäftspolitik von außen zu Konsequenzen in dem Sinne führen, daß die Bundespost für Mindererlöse oder Mehraufwendungen den vollen finanziellen Ausgleich erhält.

III. Kostendeckung als Grundsatz der Preispolitik

Unter Wettbewerbsverhältnissen tendieren die Preise in einer marktwirtschaftlichen Ordnung langfristig zu den durchschnittlichen totalen Kosten hin, einschließlich einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals. Liegen die Preise auf längere Sicht unterhalb dieser Grenze und werden die Aussichten auf bessere Erlöse von den Investoren gering eingeschätzt, so werden Produktivkräfte aus dem betreffenden Wirtschaftszweig abgezogen und in lukrativeren Kombinationen eingesetzt. Ermöglichen die erzielbaren Preise dagegen nicht nur vorübergehend eine ungewöhnlich gute Verzinsung des investierten Kapitals, dann wird es zu einem Zustrom von Produktivkräften in diese Branche kommen. Bestehen keinerlei Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen, so lenkt der marktwirtschaftliche Prozeß — wenn auch mit zeitlichen Verzögerungen — die Produktivkräfte in die jeweils am ergiebigsten erscheinenden Verwendungsrichtungen und sorgt für eine nachhaltige Förderung des Wirtschaftswachstums.

Die Deutsche Bundespost würde sich am besten in dieses marktwirtschaftliche Ordnungsgefüge einpassen und ihrerseits den größten Beitrag zum allgemeinen Wirtschaftswachstum leisten, wenn sie in ihrer Preispolitik den wettbewerbswirtschaftlichen Regeln auch dort folgte, wo sie der Druck der Konkurrenz nicht dazu zwingt. Das bedeutete zunächst einmal: Ziel der Preispolitik sollte es sein, volle Kostendeckung — einschließlich einer angemessenen, bei gleich risikoreichen Investitionen üblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals — zu erzielen. Würde die Bundespost generell und grundsätzlich auf die Erwirtschaftung von Zinsen auf das Eigenkapital verzichten — für das Fremdkapital müssen die Zinsen, was unbestritten ist, auf jeden Fall verdient werden —, so würde im Nachrichtenverkehr (Post- und Fernmeldewesen) Kapital gebunden, das an anderer Stelle der Volkswirtschaft einen größeren Beitrag zum Sozialprodukt leisten würde. Produktionsfaktoren würden fehlgeleitet. Auf einen Teil des erzielbaren Wirtschaftswachstums würde bewußt verzichtet. Die Kommission empfiehlt deshalb nachdrücklich, die Preise für die Dienstleistungen der Post stets so zu bemessen, daß neben dem Fremdkapital auch das Eigenkapital angemessen verzinst wird. In welcher Weise die auf das Eigenkapital entfallenden Zinserträge verwendet werden, ist eine zweite Frage, die im III. und IV. Teil des Gutachtens behandelt wird.

Der Grundsatz der Kostendeckung besagt zunächst nur, daß die Bundespost als Gesamtunternehmen alle ihre Kosten aus eigenen Erlösen decken sollte. Mit einer solchen Forderung ist jedoch für die Preispolitik eines Unternehmens mit Milliardenumsätzen und einem stark differenzierten Leistungsangebot wenig gewonnen. Die weitere Frage muß daher lauten, ob auch in den einzelnen Dienstzweigen der Post, in jedem für sich, der Grundsatz der Kostendeckung verwirklicht werden sollte. Zwar widerspräche ein Kostenausgleich zwischen den Dienstzweigen der Bundespost nicht ihren gesetzlichen Aufgaben und Verpflichtungen. Mit den später noch zu besprechenden Einschränkungen ist die Kommission gleichwohl der Ansicht, daß jeder Dienstzweig, oder doch zumindest jede Gruppe zusammengehöriger Dienstzweige (z. B. Postscheck- und Postsparkassendienst), die ihm zuzurechnenden Kosten so weit wie irgend möglich selbst decken soll. Hierfür sprechen folgende Gründe:

a) In einem so großen Unternehmen wie der Deutschen Bundespost kommt es zu volkswirtschaftlich spürbaren Faktorfehlleitungen und Wachstumseinbußen, wenn die verschiedenen Dienstzweige sich untereinander in beträchtlichem Aus-

maße subventionieren. In den unrentabel arbeitenden Dienstzweigen werden zu viele Produktivkräfte in relativ unergiebigen Kombinationen gebunden; in den überschußbringenden Dienstzweigen muß das Angebot bewußt knapp gehalten und die Preise müssen entsprechend hoch festgesetzt werden, damit auf Dauer die Kostenunterdeckung in anderen Bereichen ausgeglichen werden kann.

b) Der Kostenausgleich zwischen den Dienstzweigen belastet die besonders rentablen, stark ausbaubedürftigen und auch ausbaufähigen Bereiche. Eventuell erzielte Knappheitsgewinne stehen nicht mehr für Erweiterungsinvestitionen in den stark expandierenden Dienstzweigen zur Verfügung. Die Möglichkeit der Eigenfinanzierung und damit bei der gegenwärtigen Verfassung des Kapitalmarktes auch das Ausbautempo werden gemindert. Eine der volkswirtschaftlichen Funktionen von Knappheitsgewinnen, nämlich die Bereitstellung von Mitteln zur Beseitigung bestehender Engpässe, wird auf diese Weise zunichte gemacht. Der hohe Kapitalbedarf des Fernsprechwesens hätte in den Jahren 1959 bis 1964 überwiegend aus den Überschüssen dieses Dienstzweiges finanziert werden können, wenn diese Überschüsse nicht zum Ausgleich der Kostenunterdeckung in anderen Dienstzweigen verwendet worden wären. Die Finanzierungsprobleme, mit denen sich die Kommission gemäß ihrem Auftrag eingehend befaßt hat, hätten sich ungleich leichter lösen lassen, wenn bereits in früheren Jahren auf den Kostenausgleich zwischen den Dienstzweigen verzichtet worden wäre.

c) Die Kunden der Post wehren sich verständlicherweise dagegen, daß sie beim Kauf bestimmter Leistungen andere Kunden subventionieren sollen. Für den Grundsatz, daß jedermann für das bezahlen soll, was er in Anspruch nimmt, lassen sich, wie unter a) und b) dargelegt, gewichtige volkswirtschaftliche Argumente anführen. Durch eine den marktwirtschaftlichen Grundsätzen entsprechende Preisbemessung würde die Nachfrage im Sinne eines möglichst produktiven Einsatzes der Produktionsfaktoren beeinflußt werden. Bei dem gegenwärtig praktizierten Kostenausgleich zwischen den Dienstzweigen wird dagegen die Nachfrage widersinnigerweise auf jene Leistungen hingelenkt, bei denen der Anteil des knappsten und teuersten Produktionsfaktors, der Arbeit, an den Gesamtkosten besonders hoch ist.

d) In einigen Bereichen ihrer Tätigkeit steht die Bundespost in hartem Wettbewerb mit mehr oder weniger stark integrierten oder verflochtenen privaten und öffentlichen Betrieben. Diese Betriebe haben in aller Regel geringere (oder gar keine) Möglichkeiten, Verluste in einzelnen Tätigkeitsbereichen durch Gewinne auf anderen Gebieten auszugleichen. Es wären daher ständige und berechtigte Vorwürfe zu erwarten, wenn sich die Bundespost nicht bemühte, grundsätzlich in jedem Dienstzweig volle Kostendeckung anzustreben. Die Verdrängung vielleicht rentabler arbeitender Konkurrenten ist auch volkswirtschaftlich unerwünscht.

e) Der Ausgleich von Verlusten auf einigen Tätigkeitsgebieten setzt hohe Gewinne abwerfende Preise in anderen Bereichen voraus. Die Deutsche Bundesbahn hat bereits erfahren müssen, daß mit einer solchen internen Alimentierung unrentabler Leistungen unter Umständen die Konkurrenz auf dem Gebiet der künstlich verteuerten Leistungen geradezu großgezüchtet wird. Auch die betriebswirtschaftlichen Interessen der Post gebieten deshalb, den Kostenausgleich zwischen den Dienstzweigen stark einzuschränken und nur in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen.

Die Verfolgung politischer Ziele kann es unter Umständen zweckmäßig erscheinen lassen, keine volle Kostendeckung einschließlich der Zinsen auf das Eigenkapital aus dem Erlös der verkauften Leistungen zu erreichen. Zu dieser Frage nimmt die Kommission in dem Abschnitt über politische Lasten Stellung.

IV. Ausnahmen vom Grundsatz der Kostendeckung

Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß Anpassungsprozesse in der Wirtschaft Zeit benötigen. Dieser Zeitbedarf ist im allgemeinen um so größer, je kapitalintensiver die Produktion und je länger die Nutzungsdauer der benötigten Kapitalgüter ist. Diese Feststellung gilt nicht allein für Kontraktionsprozesse in einzelnen Branchen, sondern — wegen der oft langen Ausreifungszeit von Investitionen — in vielen Fällen auch für Expansionsvorgänge. Deshalb ist es nicht möglich, in jedem beliebigen Zeitpunkt den Grundsatz der Kostendeckung zu verwirklichen. In Wirtschaftsbereichen mit rückläufiger Nachfrage kommt es häufig zu längere Zeit anhaltenden Verlusten, weil die Anbieter weiterproduzieren, solange die vorhandenen Anlagen noch genutzt werden können und mindestens die variablen Kosten im erzielbaren Preis erstattet werden. In Wirtschaftszweigen mit starker Nachfrageexpansion sind dagegen oft ungewöhnlich hohe Gewinne festzustellen, weil die Vergrößerung des Angebots nur mit zeitlichen Verzögerungen gelingt.

Innerhalb des Unternehmens Post gibt es sowohl Dienstzweige mit schrumpfender Nachfrage als auch Dienstzweige mit stark expandierendem Nachfragevolumen. Es kann allein deswegen schon nicht erwartet werden, daß die Bundespost in jedem Zeitpunkt den Grundsatz der vollen Kostendeckung in jedem einzelnen Dienstzweig realisiert. Diese und andere Gründe für eine temporäre oder auch dauerhafte Abweichung vom Kostendeckungsprinzip müssen beachtet werden, wenn das preispolitische Verhalten der Bundespost zu einzel- und gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Ergebnissen führen soll.

a) Zu den schrumpfenden Dienstzweigen, bei denen sich eine volle Kostendeckung im Verlauf des Anpassungsprozesses nicht wird erreichen lassen, gehört der Omnibusdienst. Es ist volkswirtschaftlich sogar erwünscht, wenn vorhandene Anlagen so lange genutzt werden, wie die Erlöse mindestens noch die variablen Kosten decken. Der volkswirtschaftliche Kapitalverlust in dem

schrumpfenden Dienstzweig wäre größer, wenn die Produktion von Leistungen schon eingestellt würde, sobald die durchschnittlichen totalen Kosten nicht gedeckt werden. Deshalb müssen in solchen Dienstzweigen alle Ersatz- und Neuinvestitionen besonders sorgfältig daraufhin überprüft werden, ob sie im Hinblick auf die künftige Verkehrsentwicklung — auch in der Dimensionierung — vertretbar sind und ob sie eine Verzinsung des investierten Kapitals ermöglichen. Gerade auf den letzten Gesichtspunkt weist die Kommission mit allem Nachdruck hin. Im Omnibusverkehr lassen energische Spar- und Rationalisierungsmaßnahmen der Post einen wesentlichen Abbau des Verlustes erwarten.

b) Bei stark expandierenden Dienstzweigen kann der Fall eintreten, daß die Vergrößerung des Angebots mit der rasch wachsenden Nachfrage nicht Schritt hält. Ein solches Nachhinken der Angebotsvermehrung ist besonders wahrscheinlich in Wirtschaftszweigen, die sehr kapitalintensiv sind und in denen die Ausreifungszeit von Investitionen lang ist. Alle diese Merkmale — rasch steigende Nachfrage, hohe Kapitalintensität und lange Ausreifungszeit von Investitionen — treffen auf den Fernsprechdienst der Post in ausgeprägtem Maße zu.

Auf Wettbewerbsmärkten würde es zu Preissteigerungen und Knappheitsgewinnen kommen, wenn die Nachfrage dem Angebot voraneilte. Die relativ hohen Gewinne würden neue Produzenten anlocken und die bereits am Markt vertretenen Anbieter zur Ausweitung ihrer Produktion veranlassen. Dazu stünden nicht nur die erzielten Gewinne zur Verfügung. Zweifellos würde auch Fremdkapital in diese Branche einströmen. Die Unternehmer können sich um so höhere Gewinne ausrechnen, je schneller sie ihr Angebot ausweiten. Die verfügbaren Mittel würden unter diesen Umständen darauf konzentriert, zunächst einmal vorhandene Engpässe zu erweitern, weil davon besonders hohe Kapazitätswirkungen pro eingesetzte Mark zu erwarten wären.

Gesamtwirtschaftlich ist es erwünscht, wenn sich die Post im Fernsprechdienst in gleicher Weise verhält. Zu gerade nur die Kosten deckenden Preisen wäre die Nachfrage nach Fernsprechleistungen aller Voraussicht nach so hoch, daß sie mit den zur Zeit verfügbaren Anlagen auch nicht annähernd gedeckt werden könnte. Bei den Fernsprechanschlüssen wirken sich die nicht marktgerechten Einrichtungs- und monatlichen Grundgebühren in der hohen und noch steigenden Zahl unerledigter Anträge auf Einrichtung von Hauptanschlüssen aus. Zwar wäre auch hier der Preis am ehesten in der Lage, die ökonomisch dringliche Nachfrage von der weniger dringlichen zu trennen. Da bei der Befriedigung des Bedarfs an Hauptanschlüssen Auftragspolster gebildet und die Nachfrager im wesentlichen in der Reihenfolge der Registrierung berücksichtigt werden, ist jedoch die Festlegung von Knappheitspreisen für Hauptanschlüsse nicht zwingend erforderlich.

Anders liegen die Verhältnisse bei den Preisen für Telefongespräche. Im handvermittelten Dienst war es früher und ist es zum Teil auch heute noch möglich, durch Bildung von Auftragspolstern eine reibungslose, wenn auch verzögerte Abwicklung des Verkehrs zu garantieren. In dem praktisch vollständig automatisierten Ortsdienst und im weitgehend auf das Selbstwählverfahren umgestellten Ferndienst bestehen solche Möglichkeiten der Bildung von Warteschlangen nicht mehr. Theoretisch denkbar wäre der extreme Fall, daß alle Leitungen durch Kunden blockiert werden, die einen Anschluß herzustellen versuchen, ohne daß eine einzige Gesprächsverbindung zustande kommt. Eine geordnete Verkehrsabwicklung ist unter diesen Umständen praktisch nur durch Steuerung über den Preis zu erreichen. Die Rückkehr zum handvermittelten Dienst würde schon am fehlenden Personal scheitern.

Vom Grundsatz der lediglich kostendeckenden Gesprächsgebühren muß daher im Fernsprechdienst aus zwingenden ökonomischen Gründen abgewichen werden. Knappheitsgewinne sind gesamtwirtschaftlich auch nicht zu verurteilen, sofern die Bundespost und ihr Eigentümer, der Bund, alle Anstrengungen unternehmen, das Angebot zu vergrößern und dadurch die Knappheitsgewinne allmählich zu beseitigen. Einstweilen hindert neben anderen Gründen, insbesondere der fehlenden Planungskapazität der Post, auch der Kapitalmangel (viel zu geringe Eigenfinanzierung, Verwendung von Überschüssen im Fernsprechdienst zur Deckung von Verlusten anderer Dienstzweige und begrenzte Ergiebigkeit des Kapitalmarkts) die Bundespost daran, sich marktwirtschaftskonform zu verhalten und mit der steigenden Nachfrage Schritt zu halten. In der Investitionspolitik liegt daher ein Schlüsselproblem für die Preispolitik im Fernsprechdienst. Je eher es gelingt, der Bundespost ausreichendes Kapital für ihre dringlichen und hochrentablen Investitionen im Fernsprechwesen bereitzustellen (und gleichzeitig Engpässe beim Einsatz dieser Mittel zu beseitigen, etwa auf dem Gebiet der Planungskapazität), desto früher besteht die Chance, die gelegentlich kritisierten Knappheitsgewinne abzubauen. Mit einer solchen Umlenkung der Kapitalströme auf Kosten weniger ergiebiger oder sogar (z. B. bei bestimmten öffentlichen Verkehrswegeinvestitionen) verlustbringender Faktorkombinationen könnte die volkswirtschaftliche Wachstumsrate günstig beeinflußt werden.

Knappheitspreise, die hohe Gewinne abwerfen, werden gerade bei einem öffentlichen Unternehmen leicht auf harte Kritik stoßen. Manche Gebühren im Fernsprechdienst hätten wegen des Widerstands der Betroffenen aller Voraussicht nach nicht den heutigen Stand erreicht, wenn das Fernmeldewesen organisatorisch und finanziell selbständig wäre und wenn dieses derart spezialisierte Unternehmen Jahr für Jahr beträchtliche Gewinne ausgewiesen hätte. Die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung wären auch in diesem hypothetischen Fall vermutlich nicht wesentlich besser gewesen als unter den gegen-

wärtigen Umständen. Bei der Beurteilung der Preispolitik im Fernsprechwesen sollte zukünftig die emotionale Abneigung gegen Gewinne hinter den marktwirtschaftlich wohl begründeten Argumenten zugunsten von Preisen zurücktreten, die den tatsächlichen Knappheitsgrad dieser Leistungen widerspiegeln.

c) Ein Grund für die nicht nur vorübergehende Abweichung vom Kostendeckungsprinzip kann dann gegeben sein, wenn ein erheblicher Teil der Kosten wegen des Vorliegens verbundener Produktion nicht eindeutig einem bestimmten Dienstzweig zugerechnet werden kann. Wenn Personal oder Anlagen nach- oder miteinander für mehrere Dienstzweige eingesetzt werden, dann lassen sich diese Kosten zwar mit Hilfe von Schlüsseln aufteilen, wobei im allgemeinen zeit- und nutzungsabhängige Schlüsselungsverfahren angewendet werden. Die so erzielbaren Rentabilitätsberechnungen für einzelne Dienstzweige eignen sich jedoch nur mit Einschränkungen als Grundlage für die betriebliche Preispolitik. Letztlich kommt es auf die Gegenüberstellung von Grenzkosten und Grenzerlösen an.

   Ein chronisch defizitär erscheinender Dienstzweig kann z. B. gleichwohl einen Teil der Gemeinkosten aufbringen, die andernfalls von anderen Dienstzweigen übernommen werden müßten. Bei gemeinsamer Produktion (z. B. Postzeitungsdienst in Verbindung mit dem Brief- und Paketdienst) sind deswegen stets sorgfältig die Auswirkungen punktueller Rationalisierungsmaßnahmen oder preispolitischer Änderungen auf das finanzielle Gesamtergebnis des Unternehmens zu prüfen. Sofern die Erlöse höher sind als die Wegfallkosten, d. h. die Kosten, die eingespart werden könnten, wenn der defizitäre Dienstzweig infolge von Preiserhöhungen und dann rückläufiger Nachfrage stark schrumpft, sofern also noch ein Beitrag zur Deckung jener Kosten verdient wird, die unabhängig von der Einstellung des Dienstzweigs anfallen, lohnt sich die Beibehaltung des „defizitären" Dienstzweigs. Die Mehr- oder Mindererlöse, die auf Grund einer preispolitischen Maßnahme erwartet werden, müssen, anders formuliert, mit den Mehr- oder Minderkosten verglichen werden, die dem Unternehmen auf Grund dieser Maßnahme entstehen, und zwar nicht nur in dem unmittelbar betroffenen Dienstzweig, sondern für das Unternehmen als Ganzes.

   Nur wenn in dieser Weise Grenzkosten und Grenzerlöse gegenübergestellt werden, läßt sich entscheiden, ob eine preispolitische Maßnahme voraussichtlich das finanzielle Gesamtergebnis verbessert oder verschlechtert. Eine solche Prüfung kann durchaus ergeben, daß Kostenunterdeckungen in einem Dienstzweig die Ertragslage des Gesamtunternehmens verbessern. Bei allen unternehmerischen Dispositionen müssen in diesen Fällen freilich die in gemeinsamer Produktion hergestellten Leistungen stets auch gemeinsam betrachtet werden. Die nicht eindeutig von einem Dienstzweig verursachten und notfalls nicht einzusparenden Kosten müssen so auf die verschiedenen Dienstzweige verteilt werden, daß eine Gesamtkostendeckung erzielt wird. An die Stelle des Prinzips der Kostendeckung für jeden einzelnen Dienstzweig tritt das Prinzip der Gesamtkostendeckung für die durch gemeinsame Produktion erheblich miteinander verbundenen Dienstzweige.

d) Aus Gründen der Sortimentsabrundung kann es für ein Unternehmen sinnvoll und ökonomisch richtig sein, einzelne Leistungen oder Waren zu produzieren, obwohl die Einzelkosten nicht gedeckt werden. Dieser Fall dürfte jedoch für die Bundespost nicht von aktueller Bedeutung sein. Deshalb wird auf eine ausführliche Erörterung dieses Falls verzichtet.

e) Das Kostendeckungsprinzip darf nicht in der Weise mißverstanden werden, als müsse für jede individuelle Leistung ein kostendeckender Preis angestrebt werden. Die Leistungen innerhalb eines Dienstzweigs, etwa im Paketverkehr, verursachen sehr verschiedene Kosten, je nachdem auf welcher Strecke das Paket befördert wird, wie oft es umgeladen werden muß, bei welchem Postamt es aufgeliefert wird und wo der Empfänger wohnt (um nur einige wichtige kostenbeeinflussende Faktoren zu nennen). Eine individuelle Preisfestsetzung für jede einzelne Leistung wäre unpraktikabel. Durchschnittspreise für Gruppen gleichartiger Leistungen sind deshalb unumgänglich. In jeder Gruppe, für die ein einheitlicher Preis gilt, können dabei Leistungen zusammengefaßt sein, deren Kosten wesentlich vom Preis nach oben oder unten abweichen.

   Überall dort, wo die Bundespost ihre Leistungen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen anbietet, kann es zu Verlusten dadurch kommen, daß sich die Konkurrenten in jeder Leistungsgruppe jeweils nur um die gewinnbringenden Leistungen bemühen; jene Leistungen, deren Kosten höher liegen als die Preise, verbleiben dagegen der Bundespost. Ein Verlustausgleich ist unter der Voraussetzung, daß der Wettbewerb erhalten bleibt, dann nur möglich, wenn die Preise stärker den Kosten für die einzelne Leistung angenähert werden. Das bedeutet einen komplizierteren Tarifaufbau. Wird eine solche Lösung aus politischen Gründen abgelehnt, etwa deswegen, weil die stärkere Differenzierung der Preise regionalpolitischen Zielen widerspricht, dann ließe sich der Kostenausgleich nur durch Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten erreichen. Eine solche Lösung wäre ökonomisch vertretbar und wünschenswert, sofern die Kostenunterdeckung eindeutig auf tarifpolitische Einflüsse der öffentlichen Hand zurückzuführen ist.

V. Tarifpolitik und künftige Kostenentwicklung

Die Beseitigung von Kostenunterdeckungen in einzelnen Dienstzweigen ist nicht eine einmalige Aufgabe. Mit jeder Lohn- und Gehaltserhöhung stellt sich die gleiche Frage auch in der Zukunft stets von neuem. Die Bundespost befindet sich als Dienstleistungsunternehmen deswegen in einer be-

sonders schwierigen Lage, weil erstens im Postwesen durchschnittlich 68 Prozent der Gesamtkosten auf Personalkosten entfallen — ein Lohnkostenanteil, der in kaum einem anderen Unternehmen erreicht wird — und weil zweitens in vielen Dienstzweigen der Ersatz von Arbeit durch Kapital nur sehr begrenzt möglich ist. Steigende Lohnkosten können nicht oder allenfalls innerhalb enger Grenzen durch Mechanisierung aufgefangen werden.

Diese Tatsachen sind deshalb bedeutungsvoll, weil in Zukunft der Preis für den Faktor Arbeit weiter steigen wird, während der Preis für den Faktor Kapital langfristig eher sinkende Tendenz aufweisen dürfte. Diese gegenläufige Entwicklung der Preise für die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wird sich nachhaltig in den Kosten der Produktion von Nachrichtenverkehrsleistungen niederschlagen: Im kapitalintensiven Fernmeldedienst werden die Kosten je Leistungseinheit wesentlich langsamer steigen als im Postdienst, bei dem in einzelnen Dienstzweigen 80 Prozent der Gesamtkosten auf persönliche Kosten entfallen.

In der Öffentlichkeit sind die preispolitischen Konsequenzen, die sich aus dem hohen Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten und aus der geringen Mechanisierbarkeit der Produktion vieler Postdienstleistungen ergeben, bisher offensichtlich noch nicht allgemein und in ihrer vollen Tragweite erkannt worden. Dieser Schluß muß jedenfalls aus der ablehnenden Reaktion breiter Schichten auf Preiserhöhungswünsche der Post schlechthin gezogen werden. Die Kommission weist deshalb mit allem Nachdruck darauf hin, daß ständige Lohn- und Gehaltserhöhungen im Postdienst entweder mit Preiserhöhungen oder mit einer Verschlechterung der Leistungsqualität bei gleichem Preis einhergehen müssen, wenn der Kostenausgleich gesichert bleiben soll. Die Kommission verkennt nicht, daß es auch noch kostensenkende organisatorische Verbesserungen gibt, daß durch verstärkten Kapitaleinsatz steigende Kosten zum Teil aufgefangen werden können und daß mit steigender Nachfrage auf manchen Gebieten noch eine gewisse Kostendegression verbunden sein dürfte. Hinweise hierauf enthalten die vorangehenden Berichte über die einzelnen Dienstzweige. Wegen des hohen Anteils der Lohn- und Gehaltskosten an den Gesamtkosten ist es jedoch bei realistischer Würdigung der Rationalisierungsmöglichkeiten und der durch Kostendegression erzielbaren Wirkungen ausgeschlossen, daß die steigenden persönlichen Kosten voll von der Bundespost aufgefangen und neutralisiert werden können. Regelmäßige preispolitische Korrekturen als Folge von Lohnerhöhungen sind deshalb unumgänglich, wenn die Kostendeckung gesichert bleiben soll.

Insbesondere diejenigen Postkunden, die personalkostenintensive Dienstleistungen in Anspruch nehmen, werden sich auf einen solchen steigenden Preistrend einstellen müssen. Daß diese Kunden, die in erheblichem Umfang von künftigen Preissteigerungen bedroht sind, Substitutionsüberlegungen anstellen werden, ist wahrscheinlich. Die Bundespost sollte deshalb vorsorglich Nachfragerückgänge in personalkostenintensiven Dienstzweigen bei langfristigen Investitionsentscheidungen in Rechnung stellen. Substitutionsmöglichkeiten bestehen nicht nur insoweit, als einzelne Kunden von personalkostenintensiven zu kapitalkostenintensiven Dienstleistungen der Post überwechseln (Nachfrageverschiebungen innerhalb des von der Post angebotenen Leistungssortiments). Zum Teil ist auch ein Ausweichen auf Konkurrenzunternehmen (Kreditinstitute, Spedition), oder die Änderung von Vertriebsmethoden als Folge erheblicher Preissteigerungen denkbar.

Soweit die Bundespost keinem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt ist, fehlt der unmittelbare Zwang des Marktes, stets von neuem nach billigeren und besseren Methoden der Leistungsproduktion zu suchen. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Bundespost keine energischen Anstrengungen zu machen brauchte, ihre Leistungen zu verbessern und zu verbilligen. Die ständigen Lohn- und Gehaltserhöhungen und die damit zusammenhängenden Preiserhöhungswünsche der Post werden nämlich die öffentliche Diskussion über mögliche Einsparungen und Kostensenkungen nicht zur Ruhe kommen lassen. Die Bundespost muß nach den Erfahrungen der letzten 15 Jahre damit rechnen, daß alle ihre Preiserhöhungswünsche besonders kritisch aufgenommen und geprüft werden. Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, daß die Deutsche Bundespost unabhängig davon sich bietende Rationalisierungsmöglichkeiten nach Kräften zu nutzen bestrebt ist. Die Bundespost hat in der Vergangenheit nicht die bequeme Haltung eingenommen, daß steigende Kosten über höhere Preise einfach auf die Kunden abgewälzt werden. Der Erfolg einer solchen Einstellung wäre im übrigen zum Teil zweifelhaft. Die Preiselastizität der Nachfrage nach den Dienstleistungen der Post ist nämlich keineswegs generell so gering, daß Preiserhöhungen automatisch höhere Erträge erwarten ließen. Die Bundespost wird allein schon aus diesem Grund mit Preiserhöhungen vorsichtig sein und alle Chancen, die Kosten zu senken, energisch nutzen müssen.

Soweit die Kommission ihrerseits Preiserhöhungen vorschlägt, darf mit einem betriebswirtschaftlichen Erfolg solcher Maßnahmen gerechnet werden. Zum Teil decken die Erlöse für einzelne Leistungen gegenwärtig offensichtlich nicht einmal die variablen Kosten. Unter diesen Umständen ist eine Preiserhöhung auch bei sehr preiselastischer Nachfrage vorteilhaft, weil jede Einschränkung der Produktion die Ausgaben stärker sinken ließe als die Einnahmen. In den anderen Fällen kann bei der gegenwärtigen Preishöhe von einer preisunelastischen Nachfrage ausgegangen werden.

VI. Gemeinsamer Markt und Tarifpolitik

Die nationale Tarifhoheit wird zukünftig als Folge des Integrationsprozesses innerhalb der EWG stark berührt werden. Der Idee, einen größeren europäischen Binnenmarkt zu schaffen und den Güteraustausch hemmende nationale Grenzen zu beseitigen, entspricht es, wenn die Postverwaltungen für den gesamten Nachrichtenverkehr (Post- und Fernmeldewesen) innerhalb des gemeinsamen Marktes allmählich die grenzbedingten Tarifunterschiede beseitigen. Im Briefdienst haben mehrere Länder des

gemeinsamen Marktes bereits die Inlandsgebühr für Briefe der ersten Gewichtsstufe im Verkehr mit anderen EWG-Ländern eingeführt. Bei anderen Dienstleistungen der Post, deren Kosten eine höhere Entfernungsabhängigkeit aufweisen, werden vermutlich Lösungen gefunden werden müssen, die denen im Güter- und Personenverkehr ähneln, die also den an der Leistungserstellung beteiligten Verwaltungen einen (zweckmäßigerweise zu pauschalierenden) Anteil am Erlös sichern.

So wichtig es der Kommission erscheint, die nationalen Grenzen zwischen den EWG-Ländern auch im Nachrichtenverkehr zu überwinden, so unzweckmäßig erscheint es ihr, diesen Prozeß mit der Festlegung einheitlicher Tarife für einzelne Leistungen in allen Mitgliedsstaaten zu beginnen. Eine solche Preisangleichung ist vor allem deswegen nicht ratsam, weil sich die Postdienstleistungen nach Umfang und Qualität in den sechs EWG-Ländern wesentlich unterscheiden. Gleiche Preise für unterschiedliche Leistungen würden unter diesen Umständen auf eine verschiedenartige Behandlung der Postbenutzer in den einzelnen Ländern hinauslaufen — eine Wirkung, die den Grundgedanken des EWG-Vertrages geradezu widerspricht.

Die Angleichung der Preise ist im übrigen auch auf allen anderen Märkten ein langfristiger Prozeß, der erst am Ende der Integration endgültig erreicht werden kann. Wenn im Nachrichtenverkehr die Preisangleichung an den Anfang gestellt würde, so wären mit Sicherheit Schwierigkeiten bei der Kostendeckung in jenen Volkswirtschaften zu erwarten, in denen die Lohnkosten vergleichsweise hoch liegen. Die gemeinsame Einigung auf einen einheitlichen Preis in einem relativ frühen Stadium der Integration — die Postverwaltungen stehen erst am Anfang ihrer Beratungen — würde es unmöglich machen oder doch sehr erschweren, die Preise den noch verschiedenartigen Markt- und Kostenverhältnissen entsprechend festzulegen. Die Kommission empfiehlt deshalb, daß bei der Festsetzung von Einheitspreisen für bestimmte Leistungen zunächst Zurückhaltung geübt wird.

VII. Schlußfolgerung

Die angeführten Gesichtspunkte sprechen nach Ansicht der Kommission dafür, die Preispolitik möglichst an dem Grundsatz der Kostendeckung für die einzelnen Dienstzweige oder für Gruppen zusammengehöriger Dienstzweige zu orientieren. Dieser Grundsatz darf jedoch nicht als absolute Norm verstanden werden. Gesamtwirtschaftliche Gründe gebieten es, daß davon unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend (Punkte IV a und b) oder auch ständig (Punkte IV c und d) abgewichen wird. Abweichungen vom Kostendeckungsprinzip, die auf Anpassungsvorgänge zurückzuführen sind, sollten freilich energische Maßnahmen in Richtung auf den Kostenausgleich hin auslösen. Entsprechende Vorschläge wurden in den voranstehenden Einzelbetrachtungen der Postdienstzweige im I. Teil des Gutachtens unterbreitet.

B. Politische Lasten

I. Allgemeine Feststellungen

Als öffentliches Unternehmen, an dessen Spitze ein parlamentarisch verantwortlicher Bundesminister steht, ist die Deutsche Bundespost zwar wirtschaftlich zu führen; nach § 2 des Postverwaltungsgesetzes sind jedoch bei der Führung des Unternehmens staatspolitische Ziele verschiedener Art zu berücksichtigen. Der Unternehmenserfolg wird auf diese Weise beeinflußt.

Es kann zwar dem Eigentümer und dem die Richtlinien der Politik bestimmenden Bundeskanzler nicht ohne weiteres bestritten werden, sich zur Erreichung bestimmter Ziele der Bundespost als Instrument zu bedienen; freilich ist es dann unerläßlich, daß man sich der finanziellen Konsequenzen solcher Eingriffe in die Geschäftspolitik genau bewußt ist und daraus entsprechende Schlußfolgerungen ableitet. Jedes Abweichen vom ökonomisch richtigen Verhalten bedeutet finanzielle Einbußen für das Unternehmen Bundespost. Klare Verantwortlichkeiten sind aber nur dann zu schaffen, wenn politisch bedingte Ansprüche an die Geschäftsführung der Deutschen Bundespost von demjenigen vertreten werden, der sie geltend macht. Andernfalls wird sich nie eindeutig feststellen lassen, wer für das finanzielle Gesamtergebnis der Bundespost verantwortlich ist. Bei Verlusten wird stets jeder der Beteiligten die Schuld bei den anderen suchen. Deshalb sollte nach Ansicht der Kommission zukünftig der Grundsatz gelten, daß die Bundespost für alle kostenerhöhenden oder erlösschmälernden Auflagen ohne Rücksicht auf ihre Ertragslage den vollen finanziellen Ausgleich erhält. Eine entsprechende Vorschrift, die freilich klarer gefaßt sein müßte als der bisher noch nicht angewendete § 28 a des Bundesbahngesetzes, sollte nach Ansicht der Kommission in das Postverwaltungsgesetz aufgenommen und praktiziert werden. Die entsprechenden Vorschläge sind im IV. Teil des Gutachtens (unter B.) enthalten.

Gegen den zuvor besprochenen Grundsatz, daß möglichst jeder Dienstzweig die von ihm zu vertretenden Kosten aus eigenen Erlösen decken sollte, wird der Einwand erhoben, eine solche Betrachtungsweise werde den besonderen Verhältnissen des öffentlichen Dienstes nicht gerecht. Öffentliche Unternehmen seien Verpflichtungen unterworfen, die es ihnen nicht immer erlaubten, nur lukrative Leistungen zu produzieren; auf „gemeinwirtschaftliche" Ziele müsse Rücksicht genommen werden. Die Kommission verkennt diese Tatsache nicht. Wie bei allen wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollte jedoch auch im Falle politischer Auflagen zu Lasten der Deutschen Bundespost geprüft werden, ob die erstrebten wirtschaftspolitischen Ziele in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen ökonomischen Aufwand stehen. Ein solcher Vergleich ist jedoch nur dann möglich, wenn sich die Bundespost zunächst einmal wie ein wirtschaftliches Unternehmen verhält. Werden dann aus politischen Gründen Änderungen des Leistungsangebots oder Preissenkungen gewünscht, so wäre die Geschäftspolitik entsprechend zu korrigieren. Nur unter die-

sen Umständen ist eine eindeutige Erfassung solcher Auflagen, die Berechnung der damit verbundenen finanziellen Lasten und schließlich deren Abgeltung möglich.

Noch ein anderer Gesichtspunkt spricht dafür, daß sich die Bundespost wie ein wirtschaftliches Unternehmen verhält und politisch oder sozial motivierte Korrekturen an ihrer Geschäftspolitik den politisch verantwortlichen Instanzen überläßt. Die Leitungen öffentlicher Unternehmen können sehr verschiedenartige, sich vielleicht sogar widersprechende Vorstellungen von „gemeinwirtschaftlichen" Verpflichtungen haben. Diese Ansichten können überdies mehr oder weniger stark von den Wünschen des die Richtlinien der Politik bestimmenden Organs abweichen. „Gemeinwirtschaftliche" Auflagen aus früherer Zeit werden in der Regel nicht ständig daraufhin überprüft, ob sie noch notwendig sind oder ob sie abgebaut werden könnten. „Gemeinwirtschaftlich" motivierte Dispositionen der Unternehmensleitung werden nicht immer den politisch verantwortlichen Organen bekannt oder bewußt sein. Eine klare politische Willensbildung und eine von Widersprüchen freie Wirtschaftspolitik sind deshalb nur dann gewährleistet, wenn nicht jedes öffentliche Unternehmen in eigener Machtvollkommenheit über Abweichungen vom ökonomisch wünschenswerten Verhalten entscheidet, sondern wenn diese Aufgabe den politisch Verantwortlichen überlassen wird. Das bedeutet keine Ablehnung „gemeinwirtschaftlichen" Verhaltens öffentlicher Unternehmen, soweit politische Instanzen ausdrücklich entsprechende Anweisungen geben und die finanziellen Konsequenzen tragen.

II. Die politischen Lasten im einzelnen

Zur finanziellen Gesundung der Deutschen Bundespost ist es unerläßlich, daß ihr die vielfältigen politischen Lasten abgenommen werden. In früheren Jahrzehnten, die noch nicht durch eine ähnlich fühlbare Knappheit an Arbeitskräften und durch ähnlich stürmische Lohnsteigerungen gekennzeichnet waren wie heute, erlaubte es die Ertragslage der Post, ihr verschiedenartige politische Lasten aufzuerlegen und auf diese Weise den Reichs- oder Bundeshaushalt zu entlasten. Auf Grund der Änderung wichtiger ökonomischer Daten, aber auch aus noch zu besprechenden gesamtwirtschaftlichen Erwägungen ist eine gründliche Revision dieser Einstellung überfällig und unumgänglich. Wenn die Bundespost auf eine gesunde wirtschaftliche Grundlage gestellt werden soll, müssen diese einseitigen Belastungen abgegolten werden. Zu den betriebswirtschaftlichen Maßnahmen, die notwendig sind, damit auf Dauer ein Ausgleich der Betriebsrechnung herbeigeführt werden kann, gehört unzweifelhaft auch die Bereinigung des Komplexes der betriebsfremden und politischen Lasten. Andernfalls ließen sich auch die Finanzen der Bundespost nicht säuberlich von denen des Bundes trennen. Das aber ist die Voraussetzung dafür, daß die Verantwortlichkeiten für jedermann klar erkennbar sind und nicht jeder der Beteiligten im Falle von Fehlschlägen die Schuld beim Partner sucht.

Die Aufgabe der Kommission, die betriebsfremden und politischen Lasten der Deutschen Bundespost festzustellen und zu quantifizieren, wird zum Teil dadurch erleichtert, daß gleichartige Verhältnisse wie bei der Deutschen Bundesbahn bestehen und daß insoweit häufig bereits Entscheidungen der Bundesregierung über das finanzielle Gewicht solcher Lasten und über die Methoden der Berechnung vorliegen. Sofern auf analoge Regelungen verwiesen wird, die für die Bundesbahn bereits in Kraft gesetzt sind, verzichtet die Kommission auf eine ausführliche Begründung ihres Votums.

Die Frage nach den betriebsfremden und politischen Lasten läßt sich in folgender Weise präzisieren:

a) Welche Mehrkosten und Mindererlöse entstehen der Bundespost bei der Produktion von Leistungen auf Grund politischen Einflusses auf ihre Geschäftstätigkeit?

b) Welche Aufwendungen in Form von Abgaben, die in keinem Zusammenhang mit dem Postbetrieb stehen, muß die Bundespost tragen?

Während Aufwendungen, die mit der eigentlichen Leistungsproduktion nichts zu tun haben, unmittelbar festzustellen sind, bereitet die Ermittlung von Mehrkosten und Mindererlösen zum Teil erhebliche Schwierigkeiten. Das gilt vor allem für jene Fälle, in denen Preise aus politischen Gründen herabgesetzt oder auf niedrigem Stand festgehalten werden. Die betriebswirtschaftlich nachteiligen Einflüsse staatlicher Preisinterventionen ließen sich nur dann exakt feststellen, wenn man erstens wüßte, wie hoch der unter Wettbewerbsbedingungen zustande kommende Preis wäre; zweitens müßte bekannt sein, welche Leistungsmenge zu diesem Preis abgesetzt werden könnte; drittens müßte ermittelt werden können, zu welchen Kosten sich diese Leistungsmenge produzieren ließe. Nur dann wäre es möglich, das erzielbare finanzielle Ergebnis mit dem finanziellen Ergebnis zu den vom Staat auferlegten Preisen zu vergleichen. Das aber wäre die Voraussetzung für eine methodisch und sachlich einwandfreie Ermittlung von politischen „Lasten". Die Nachfrage- und Kostenfunktionen von Nachrichtenverkehrsleistungen sind jedoch nicht bekannt und lassen sich auch mit den gegenwärtig verfügbaren Daten nicht ermitteln.[1]) Infolgedessen hat die Kommission gelegentlich zu Schätzungen greifen müssen.

Die Quantifizierung von Mehrkosten und Mindererlösen auf Grund von politisch motivierten Preisinterventionen würde vereinfacht, wenn die Deutsche Bundespost zukünftig eine allein wirtschaftlich orientierte Preispolitik triebe und die Entscheidung darüber, welche Korrekturen aus politischen Gründen erwünscht sind, ausschließlich politischen Instanzen überließe. Dann wären nämlich die Daten bekannt, mit denen die sich auf Grund der Preisinterventionen des Staates ergebende Ertragslage verglichen werden muß, wenn man eventuelle Ansprüche auf Ausgleichszahlungen feststellen will.

[1]) Vergleiche hierzu auch German Wegmann, „Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost", Band 18 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1964, insbesondere S. 218 ff.

Abzulehnen ist nach Ansicht der Kommission die Ermittlung von Ausgleichsansprüchen allein auf der Basis des Ersatzes nicht gedeckter Kosten, weil auf diese Weise unternehmerische Impulse und der Leistungsanreiz entscheidend geschwächt würden. Nach den Vorschlägen der Kommission ist es möglich, daß bei politischen Auflagen die Kosten einer Leistungsproduktion nicht voll zu ersetzen sind, wenn auch der Markt keine Preise bewilligte, die die Kosten voll decken. Der Anreiz für die Unternehmensleitung, die Kosten zu senken oder das Leistungsangebot zu ändern, bliebe dann in vollem Umfang erhalten. Andererseits ist es denkbar, daß der Bund in anderen Fällen mehr als die Kosten, einschließlich der Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals ersetzen müßte. Das unternehmerische Bestreben, auf diesem Gebiet das Leistungsangebot zu erweitern, würde dann nicht abgeschwächt. Das finanzpolitische Bedenken, der Bund müßte einem seiner Sondervermögen entgangene Gewinne ersetzen, erscheint gegenüber den ordnungspolitischen Vorteilen einer solchen Regelung zweitrangig, zumal der Bund als Eigentümer ohnehin die Gewinnverwendung kontrolliert.

Keinesfalls darf die Kostenunterdeckung eines Dienstzweiges ohne weiteres mit dem Ausmaß politischer „Lasten" gleichgesetzt werden. Solche Kostenunterdeckungen können, brauchen aber nicht das Ergebnis staatlicher Auflagen zu sein. Nur die Prüfung jedes Einzelfalls macht ein Urteil darüber möglich, welche Ursachen für die Kostenunterdekkung einzelner Dienstzweige maßgebend sind.

Mehrkosten können der Deutschen Bundespost auch dadurch entstehen, daß von ihr beabsichtigte Rationalisierungsmaßnahmen, etwa die Zusammenlegung von Dienststellen, auf Grund politischer Widerstände scheitern. In diesen Fällen wird die Höhe der Belastungen ebenfalls nur approximativ festzustellen sein. In dem folgenden Katalog sind solche Mehrkosten nicht erfaßt worden. Sollten die von der Kommission als richtig erachteten organisatorischen Maßnahmen aus politischen Erwägungen nicht realisiert werden können, so wären auch Ausgleichszahlungen für derartige Mehrkosten ins Auge zu fassen.

Nach Ansicht der Kommission handelt es sich zumindest bei folgenden finanziellen Verpflichtungen und Mindererlösen der Post um eindeutig betriebsfremde und politische „Lasten". Die Kommission beschränkt sich dabei auf die wichtigsten Positionen. Zur rechtlichen Regelung der Abgeltung von Auflagen äußert sich die Kommission im IV. Teil des Gutachtens.

1. Verzinsung der Ausgleichsforderungen der ehemaligen Bank deutscher Länder durch die Deutsche Bundespost

Auf Grund von § 10 Absatz 4 der 2. Durchführungsverordnung zum Umstellungsgesetz werden die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost durch die Haushaltsgesetze des Bundes verpflichtet, zusammen ein Drittel der Ausgleichsforderungen der Deutschen Bundesbank gegen die öffentliche Hand zu verzinsen. „Die Bundesregierung hat anerkannt, daß es sich hierbei um eine Last handelt, die der damaligen Deutschen Reichsbahn sowie der damaligen Deutschen Reichspost als Trägerinnen öffentlicher Vermögen auferlegt wurde." Für die Deutsche Bundesbahn hat die Bundesregierung ferner festgestellt, „daß diese Last nicht im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Deutschen Bundesbahn als Verkehrsunternehmen steht. Andere Verkehrsunternehmen unterliegen gleichen oder ähnlichen Verpflichtungen nicht." [1]) Die jährliche Belastung, die der Deutschen Bundespost durch die Verzinsung von derartigen Ausgleichsforderungen entsteht, beträgt 22 Millionen DM jährlich. Ähnlich wie die Bundesbahn sollte die Bundespost zukünftig durch die Haushaltsgesetze von dieser Verpflichtung entlastet werden.

2. Verzinsung von Ausgleichsforderungen des Postscheck- und Postsparkassendienstes

Alle Geldinstitute erhielten nach dem Dritten Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Umstellungsgesetz) und der Bankverordnung (2. Durchführungsverordnung zum Umstellungsgesetz) einen Anspruch auf Zuteilung einer Ausgleichsforderung gegen das Land, in dem sie ihren Sitz hatten. Die Postscheck- und Postsparkassenämter bekamen auf diese Weise dreiprozentige Ausgleichsforderungen in Höhe von 302,4 Millionen DM. Während die übrigen Geldinstitute ihre dreiprozentigen Ausgleichsforderungen tatsächlich verzinst erhalten, werden die Zinsen auf die Ausgleichsforderungen der Postscheck- und der Postsparkassenämter „einstweilen" nicht bezahlt (vgl. Monatsbericht der Bank deutscher Länder, März 1955, S. 64). Die Bundespost wird insofern gegenüber anderen Geldinstituten benachteiligt. Es handelt sich nach Ansicht der Kommission eindeutig um eine einseitige und nicht gerechtfertigte Benachteiligung der Post im Vergleich zu anderen Geldinstituten. Auch wenn die Bundespost in einem Abkommen vom 12. April 1950 im Vergleichswege auf ihre Zinsansprüche verzichtet hat, sollte die Verzinsung dieser Ausgleichsforderungen wegen der grundlegend veränderten Voraussetzungen aufgenommen werden (jährlicher Mindererertrag 9,1 Millionen DM).

3. Verzinsung des Vorschusses der Zonenhauptkasse

Bei Wiederaufnahme des Postsparkassendienstes in der britischen Zone erhielt die Postverwaltung vor der Währungsreform auf Anordnung der britischen Militärregierung einen später auf 89,6 Millionen DM umgestellten Reichsmark-Kredit der Hauptkasse der britischen Zone. Diese Mittel waren zur Auszahlung von Postsparguthaben bestimmt. Es handelt sich bei den von der Post jährlich zu bezahlenden Zinsen in Höhe von 2,7 Millionen DM ohne Zweifel um eine Kriegsfolgelast, die nicht von der Bundespost zu übernehmen ist.

4. Zahlung von Versorgungsbezügen an verdrängte Ruhestandsbeamte

Nach § 57 des Gesetzes zu Artikel 131 des Grundgesetzes trägt der Bund grundsätzlich jene Versor-

[1]) Bericht der Bundesregierung über die Deutsche Bundesbahn. Drucksache IV/2220, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, S. 4.

gungsbezüge, die an verdrängte Beamte und Versorgungsempfänger gezahlt werden. Nach dem gleichen Gesetz mußte jedoch die Deutsche Bundespost, ebenso wie die Bundesbahn für ihren Bereich, die Zahlung von Versorgungsbezügen an verdrängte Postbedienstete übernehmen. Die Bundesregierung hat diese Zahlungen durch Kabinettsbeschluß vom 30. Januar 1957, soweit die Bundesbahn betroffen ist, als betriebsfremde Last anerkannt und auf den Bundeshaushalt übernommen. Die Bundespost befindet sich insoweit genau in der gleichen Lage wie die Bundesbahn. Es ist daher folgerichtig, wenn der Bundespost diese Versorgungslast ebenfalls abgenommen wird. Nach Ermittlungen des Bundespostministeriums handelt es sich dabei um einen Betrag von 113,5 Millionen DM im Jahre 1964 (Schätzung für 1965: 117,4 Millionen DM).

Darüber hinaus haben die Erstattungen, die die Bundespost an die Rentenversicherung nach § 72 des Gesetzes zu Artikel 131 Grundgesetz zu zahlen hat, den Charakter einer politischen Last; sie sind jährlich auf 3,8 Millionen DM zu veranschlagen. Auch die Renten, die über die „Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost" an Flüchtlinge und Vertriebene gezahlt werden und die sich jährlich auf 4,2 Millionen DM belaufen, müssen als politische Last angesehen werden.

Nicht enthalten in den oben angeführten Ausgaben für Verdrängte sind Versorgungsbezüge für Beamte, die nach 1945 im Bundesgebiet wieder verwendet wurden und inzwischen in den Ruhestand getreten oder während der Wiederverwendung gestorben sind. Dieser Personenkreis hat seine Versorgung maßgeblich im Vertreibungsgebiet erdient. Die Versorgung muß aber voll von der Bundespost getragen werden; anderen Verwaltungen werden diese Lasten nach § 42 des Gesetzes zu Artikel 131 Grundgesetz vom Bund erstattet. Zahlen über den Umfang dieser beträchtlichen Versorgungslast liegen noch nicht vor.

5. Zahlung von Versorgungsbezügen an Kriegsopfer

Der Bundespost entsteht ein erheblicher zusätzlicher Aufwand an Versorgungsleistungen dadurch, daß sie auf Grund des Bundesbeamtengesetzes den Witwen von gefallenen Beamten beider Weltkriege, den Waisen und für solche Ruhestandsbeamte, die infolge der beiden Weltkriege in den Ruhestand treten mußten, Versorgungsbezüge zu zahlen hat, während diese Versorgungsbezüge im übrigen aus Bundesmitteln bezahlt werden. Für die Deutsche Bundesbahn, die früher in der gleichen Lage wie die Post war, hat die Bundesregierung diese Verpflichtung bereits durch Kabinettsbeschluß vom 30. Januar 1957 als betriebsfremd anerkannt und auf den Bundeshaushalt übernommen. Dasselbe sollte unverzüglich für die gleichartigen Verpflichtungen der Post in Höhe von 95,7 Millionen DM im Jahre 1964 (Schätzung für 1965: 91,6 Millionen DM) geschehen.

6. Strukturell überhöhte Versorgungsbezüge

Der Bund leistet zwar beträchtliche Zuschüsse zur Altersversorgung derjenigen Arbeiter und Angestellten, die der Sozialversicherung angehören, nicht jedoch zur Altersversorgung der Beamten bei der Post und der Bahn. Hierin ist ohne Zweifel eine ungleiche Behandlung von Bahn und Post im Vergleich zu anderen Unternehmen zu erblicken. Die Bundesregierung hat in einem Kabinettsbeschluß vom 5. Mai 1965 entschieden, daß der Bundesbahn alle Versorgungslasten abzunehmen und auf den Bundeshaushalt zu übertragen sind, die 30 Prozent der Aktivbezüge des Personals übersteigen. Zwar ist das Problem der strukturell überhöhten Versorgungsbezüge bei der Bundespost zur Zeit nicht so bedeutsam wie bei der Bahn, weil der Bestand des aktiven Personals bei der Post steigt und nicht — wie bei der Bahn — fällt. Dennoch sollte auch für die Bundespost eine Lösung des Problems der strukturell überhöhten Versorgungslasten gefunden werden.

Am befriedigendsten wäre es zweifellos, wenn die Bundespost aus dem Bundeshaushalt den gleichen prozentualen Zuschuß zur Altersversorgung ihres beamteten Personals erhielte wie die Sozialversicherungseinrichtungen zur Altersversorgung ihrer Versicherten.

Sofern die gleiche Lösung gewählt würde, wie sie die Bundesregierung in ihrem Beschluß vom 5. Mai 1965 für die Bundesbahn getroffen hat (Übernahme desjenigen Teils der Versorgungsbezüge, die 30 Prozent der Aktivbezüge des Personals übersteigen), ergäbe sich im Falle der Bundespost für 1964 nach den Ermittlungen des Bundespostministeriums ein vom Bundeshaushalt zu übernehmender Betrag von 134,4 Millionen DM (Schätzung für 1965: 138 Millionen DM).

7. Kostenunterdeckung im Rentenauszahlungsdienst

Im Bericht über den Rentendienst hat die Kommission dargelegt, daß es nicht Aufgabe der Bundespost sein kann, einen Teil der Soziallasten zu übernehmen und dadurch öffentliche Haushalte und Versicherungseinrichtungen zu entlasten. Diese Wirkung entsteht dadurch, daß die Bundespost einstweilen nur unzureichende Vergütungen für die Auszahlung von Renten erhält. Falls Bund und Länder die Vergütungen für Rentenauszahlungen niedrig halten wollen, um auf diese Weise die Sozialetats zu entlasten, dann ist der der Post entstehende Fehlbetrag im Rentendienst politisch bedingt.

Die Höhe der politischen Last kann mit der gegenwärtigen Kostenunterdeckung des Rentendienstes von 76,9 Millionen DM im Jahr 1964, abzüglich der dem Rentendienst kalkulatorisch zugerechneten Anteile an der Verzinsung der Ausgleichsforderungen [diese Lasten sind unter a) und b) bereits erfaßt] sowie an den Versorgungslasten für verdrängte Postbeamte [bereits unter d) erfaßt] in Höhe von knapp einer Million DM, gleichgesetzt werden. Im Jahre 1965 wird die Kostenunterdeckung im Rentendienst wegen der erhöhten Vergütungen auf etwa 45 Millionen DM zurückgehen (unter Berücksichtigung der erwähnten kalkulatorischen Posten). Dieser politisch bedingte Mindererlös ist der Bundespost nach Ansicht der Kommission zu erstatten.

8. Mehrkosten und Mindererlöse im Berlin-Verkehr

Durch Sondertarife für den Verkehr zwischen Westdeutschland und Berlin (West) und durch besondere Ortsgebühren für Briefe und Postkarten in Berlin (West) entstehen der Bundespost Lasten, die ebenfalls als politisch bedingt anzusehen sind. Es handelt sich dabei im einzelnen um niedrigere Tarife im Paket- und Postgutverkehr sowie im Fernsprechverkehr von und nach Berlin (West) (berechnet wird jeweils die nächstniedrige Entfernungsstufe). Dadurch entsteht der Bundespost ein Einnahmeausfall von rund 10 Millionen DM jährlich im Paketverkehr und von rund 9 Millionen DM im Fernsprechverkehr. Zwar ist die Absicht der Bundesregierung, die ökonomische Entfernung von und nach Berlin im Fernsprechverkehr und im Paketdienst zu verkürzen, verständlich. Es ist jedoch nicht Sache eines wirtschaftlichen Unternehmens, die dadurch bedingte Erlösschmälerung zu tragen.

Politische Motive waren es auch, die dazu veranlaßt haben, die Ortsgebühren für Briefe und Postkarten in Berlin (West) — entgegen der Regelung für das westliche Bundesgebiet — nach dem 1. März 1963 beizubehalten. Die dadurch hervorgerufene Mindereinnahme wird für 1964 mit 13 Millionen DM (Schätzung für 1955: 13,5 Millionen DM) veranschlagt.

Auch für Ortstelegramme in Berlin (West) gelten um 50 Prozent ermäßigte Sätze, verglichen mit den Gebühren im westlichen Bundesgebiet. Diese Sonderregelung hängt ebenfalls mit der politischen Sonderstellung Berlins zusammen. Der Einnahmeausfall ist von der Bundespost mit 1,2 Millionen DM im Jahre 1964 errechnet worden (Schätzung für 1965: 1,2 Millionen DM).

Außerdem entstehen der Bundespost mannigfache Erschwernisse im Berlin-Verkehr. Die Kommission verzichtet darauf, diese finanziell nicht sehr bedeutungsvollen Lasten im einzelnen aufzuführen.

Zur negativen Abgrenzung der politischen Lasten im Berlin-Verkehr bemerkt die Kommission folgendes: Die zuschlagfreie Beförderung von Briefen und Postkarten auf dem Luftweg ist auch innerhalb des westlichen Bundesgebietes aus Gründen der Beschleunigung des Transports von Briefsendungen üblich und wird deshalb von der Kommission nicht als politische Last gewertet. Auch Umwege im Berlin-Verkehr wegen der geringen Zahl von offenen Grenzübergängen müssen von allen westdeutschen und Berliner Unternehmen in Kauf genommen werden. Die an die Reichsbahn zu bezahlende Achskilometervergütung für den Transport von posteigenen Waggons auf sowjetzonalen Strecken könnte als politische Last allenfalls insoweit angesehen werden, als diese Vergütung über die an die Deutsche Bundesbahn zu zahlenden Sätze hinausgeht. Über die Höhe dieser Vergütung wird zur Zeit verhandelt.

9. Zoll-Interzonenüberwachung

Als politisch bedingt sieht die Kommission die Aufwendungen an, die der Bundespost für die Zoll-Interzonenüberwachung entstehen. Diese Aufwendungen in Höhe von rund 20 Millionen DM jährlich sind als nicht von der Post zu vertreten anzusehen. Die Interzonenüberwachung wird, soweit es sich nicht um Brief-, Päckchen- oder Paketverkehr handelt, von Organen ausgeübt, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln bezahlt werden. Die mit der Zoll-Interzonenüberwachung zusammenhängenden Aufgaben sind im Grunde nicht Sache eines Unternehmens, das Verkehrsleistungen produziert. Diese Aufwendungen sollten der Bundespost aus allgemeinen Haushaltsmitteln erstattet werden.

10. Mehrkosten im Fernmeldedienst

Infolge der Bereitstellung von Stromkreisen im Fernmeldenetz der Post für Zwecke der zivilen und militärischen Verteidigung entstehen der Bundespost nach ihren Berechnungen Gebührenausfälle von rd. 65 Millionen DM jährlich. Die Kommission hält es für geboten, daß die Bundespost für die ertraglosen Investitionen aus Mitteln des Bundeshaushalts entschädigt wird. Dabei erscheint es ihr jedoch zweckmäßig, nicht von fiktiven Gebührenausfällen auszugehen, sondern vom Ersatz der Kosten für die erstellten Stromkreise (entsprechend den Vorschlägen, die die Kommission im IV. Teil über die Abgeltung von Leistungen für den Bund in ihren gutachtlichen Äußerungen zur Novellierung des Postverwaltungsgesetzes unterbreitet).

Zahlen über die Höhe dieser ungedeckten Kosten lagen der Kommission nicht vor; deshalb blieben sie bei der zusammenfassenden Berechnung über die politischen Lasten außer Ansatz.

Den Stationierungsstreitkräften sind im Verwaltungsabkommen zu Artikel 60 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut Sondertarife für Fernsprech- und Fernschreibausnahmequerverbindungen eingeräumt worden. Der Bundespost entsteht dadurch ein jährlicher Einnahmeausfall von 12,2 Millionen DM. Auch diese Mindereinnahmen stellen nach Ansicht der Kommission eine politische Last dar, die vom Bundeshaushalt übernommen werden sollte.

Im Ausbau von Fernsehsendernetzen, für die die Bundespost einen Anteil der Fernsehteilnehmer-Gebühren einbehält, sieht die Kommission dagegen ebensowenig eine politische Last wie in der Beteiligung am Bau und Betrieb von Überseekabeln oder in Aufwendungen für Fernmeldeverbindungen über Satelliten. Es ist Aufgabe eines jeden Unternehmens, sich moderner technischer Einrichtungen zu bedienen und sich an erfolgversprechenden technischen Neuentwicklungen zu beteiligen. Nur dann, wenn eine solche Beteiligung wirtschaftlich nicht oder nicht im gegebenen Umfang vertretbar wäre, gleichwohl aber ein politischer Druck auf die Bundespost ausgeübt würde, ließe sich von einer politischen Last sprechen. Ein solcher Nachweis ist der Kommission nicht erbracht worden.

11. Mindererlöse im Briefdienst

Infolge der Einführung des Inlandsportos für Briefe der ersten Gewichtsstufe im Verkehr zwischen der Bundesrepublik und den anderen EWG-Ländern entstehen der Bundespost nennenswerte

Erlösminderungen von derzeit 8 Millionen DM jährlich. Der Abbau der Auslandsbriefgebühren für bestimmte Briefsendungen innerhalb des gemeinsamen Marktes hat zweifellos nichts mit marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen zu tun. Im gegenwärtigen Stadium der Integration handelt es sich vielmehr um eine politische Demonstration. Gleichwohl hält die Kommission es nicht für richtig, aus den entstehenden Mindererlösen Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund abzuleiten. Innerhalb der EWG sollen während der Übergangszeit allmählich binnenmarktähnliche Zustände geschaffen werden. Diesem Ziel widersprächen Auslandstarife für den Post- und Fernmeldeverkehr zwischen den EWG-Ländern. Die Postverwaltungen der Mitgliedstaaten werden also früher oder später gezwungen sein, den veränderten territorialen Bedingungen bei der Tariffestsetzung Rechnung zu tragen. Allenfalls die Frage, ob die Einführung von Inlandsgebühren schon im gegenwärtigen Zeitpunkt notwendig gewesen ist, könnte Gegenstand von Diskussionen über Erstattungsansprüche sein.

12. Mindererlöse im Postzeitungsdienst

Die Bundespost hat sich Jahre hindurch bemüht, die erhebliche Kostenunterdeckung im Postzeitungsdienst, unter anderem auch durch eine Gebührenerhöhung, zu vermindern. Dies ist ihr nur zum Teil gelungen. Aus politischen Gründen sind die von der Post 1963 vorgeschlagenen Preissteigerungen für den Postzeitungsdienst wesentlich gemildert worden. Die Gebührenerhöhung erbrachte 1964 nur Mehreinnahmen von rund 40 Millionen DM, die Kostenunterdeckung sank von 199 Millionen DM im Jahre 1963 auf 194 Millionen DM im Jahre 1964. Es muß erneut versucht werden, die Kostenunterdeckung, die 1965 auf rund 220 Millionen DM geschätzt wird, durch Rationalisierungsmaßnahmen, durch Gebührenerhöhungen und/oder Leistungsminderungen zu beseitigen. Die Kommission legt im I. Teil ihres Gutachtens im Abschnitt D. unter VII. Vorschläge für die Sanierung des Postzeitungsdienstes vor. Soweit sich die verantwortlichen Organe der Post diese Anregungen zu eigen machen, die Bundesregierung diesen Vorschlägen aber aus politischen Gründen widerspricht, wäre von der im Abschnitt über die Reform des Postverwaltungsgesetzes vorgeschlagenen Bestimmung Gebrauch zu machen, wonach der Post Einnahmeausfälle auf Grund staatlicher Auflagen aus öffentlichen Mitteln ersetzt werden sollten. Möchte die Bundesregierung über eine Verbilligung des Bezuges von Zeitungen staatspolitische Ziele verfolgen, so sollten die dafür erforderlichen Mittel im Bundeshaushalt bereitgestellt werden. Die Höhe der Ausgleichszahlungen würde davon abhängen, in welchem Ausmaß sich die Kostenunterdeckung hätte vermindern lassen, falls den Gebührenerhöhungen oder den Leistungseinschränkungen nicht widersprochen worden wäre. Dabei müßte der Nachfragerückgang als Folge von nicht realisierten Preiserhöhungen ebenso berücksichtigt werden wie der Kostenverlauf bei sinkender Leistungsmenge. Erst nach den zu treffenden Entscheidungen über die Sanierung des Postzeitungsdienstes sollte nach Ansicht der Kommission über eventuelle Ausgleichszahlungen des Bundes entschieden werden.

13. Mindererlöse im Omnibusverkehr

Ähnlich wie bei anderen Omnibusunternehmen sind die Fahrpreise der Post im Schülerverkehr aus kultur- und sozialpolitischen Gründen im wesentlichen auf dem Stande von 1936 festgehalten worden, obwohl die Kosten in der Zwischenzeit beträchtlich gestiegen sind. Der Bundespost entstehen in diesem Bereich des Omnibusverkehrs wegen der staatlichen Preisinterventionen erhebliche Verluste. Sofern die Bundesregierung daran festhält, daß die Schülerverkehrstarife bewußt niedrig gehalten und vertretbare Preiserhöhungen unterbunden werden, sollte aus Mitteln der öffentlichen Hand ein finanzieller Ausgleich herbeigeführt werden.

Die Regelung im Lande Baden-Württemberg, wo ab 1. Mai 1965 die Fahrtkosten für alle Schüler öffentlicher Schulen auf dem Wege von der Wohnung zur Schule und zurück vom Land übernommen werden und wo die Schüler weiterführender Schulen (Mittelschulen und Gymnasien) und von Berufs- und Berufsfachschulen zukünftig nur noch einen Kostenanteil von 3 DM monatlich zu tragen haben, gibt nach Ansicht der Kommission einen Hinweis auf die anzustrebende Lösung. Es wird damit gerechnet, daß sich die anderen Länder dieser Regelung anschließen. Die Übernahme der Fahrtkosten durch die Länder macht es möglich, das bisherige Subventionierungsverfahren zu Lasten der Omnibusunternehmen zu verlassen. Die Länder sollten nach Ansicht der Kommission die vollen Kosten des Schülerverkehrs übernehmen und nicht auf der Basis politisch manipulierter Preise mit den Verkehrsunternehmen abrechnen. Würden die Omnibusunternehmen auch weiterhin gezwungen, ihre Fahrpreise im Schülerverkehr niedrig zu halten, so würde für jedermann sichtbar, daß öffentliche Haushalte auf Kosten der Omnibusunternehmen entlastet werden.

Der Kommission erscheint es vertretbar, für die Abrechnung von Schülerfahrten zukünftig die für den Berufsverkehr geltenden ermäßigten Tarife zugrunde zu legen, wobei freilich gesichert sein müßte, daß nicht auch diese Fahrpreise aus politischen Gründen herabgedrückt oder am Steigen gehindert werden. Sofern die Berufsverkehrstarife auf Grund politischer Interventionen entgegen den Markttendenzen am Steigen gehindert werden, muß ebenfalls von einer politischen Last gesprochen werden. Sache der Bundespost wäre es zu entscheiden, inwieweit die gegenwärtige Kosten- und Marktlage eine Erhöhung der Berufsverkehrstarife geboten erscheinen läßt. Nach Ansicht der Bundespost wäre ein Ermäßigungsprozentsatz für Zeitkarten (im Vergleich zur Regelfahrgebühr) von 20 Prozent angemessen. Würde einer solchen Tariferhöhung aus politischen Gründen widersprochen, so läge eine politische Last vor.

Von seiten des Bundespostministeriums ist der Kommission eine Berechnung der Mindererlöse im Schülerverkehr auf folgender Grundlage vorgelegt worden: Ermäßigungsprozentsatz (im Vergleich zur Regelfahrgebühr) bei Schülermonatskarten von 50 Prozent, bei Schülerwochenkarten von 40 Prozent und bei Schülerzehnerkarten von 30 Prozent. Diese Ermäßigungen sind höher als die für

die Zeitkarten im Berufsverkehr (Monatskarten durchschnittlich 43,9 Prozent; Wochenkarten 34 Prozent). Auf dieser Basis ergab sich für das Jahr 1964 ein Mindererlös im Schülerverkehr von 22,7 Millionen DM (Schätzung für 1965: 23 Millionen DM). Diese Zahlen hat die Kommission in die zusammenfassende Quantifizierung der politischen Lasten einbezogen. Dagegen ist die Kommission nicht davon überzeugt, daß zuschußbedürftige Postomnibuslinien in Notstandsgebieten und im Zonenrandgebiet ohne weiteres als politische Last anerkannt werden können. Zumindest müßte zuvor festgestellt werden, ob kein anderes Omnibusunternehmen bereit wäre, die betreffenden Linien ohne oder mit geringerem Zuschuß aus öffentlichen Mitteln zu betreiben. Am zweckmäßigsten wäre es, wenn zu diesem Zweck die Omnibuslinien öffentlich ausgeschrieben würden.

III. Abschließende Bemerkungen zum Problem der politischen Lasten

Der vorstehend aufgeführte Katalog einseitiger politischer Lasten enthält nach Ansicht der Kommission die wichtigsten Mindererträge und Mehraufwendungen, die der Bundespost infolge politisch motivierter Interventionen des Staates entstehen. Es handelte sich dabei im Jahre 1964 um einen Betrag von rund 550 Millionen DM (Schätzung für 1965: rund 520 Millionen DM). Falls im Postzeitungsdienst aus politischen Gründen keine Gebührenerhöhung und/oder Leistungsverminderung vorgenommen werden kann, ist die Kostenunterdeckung dieses Dienstzweiges insoweit als politische Last anzusehen (im Jahre 1964 abzüglich kalkulatorischer Ansätze für Ausgleichsforderungen und für Versorgungslasten verdrängter Postbeamter rund 190 Millionen DM). Die politischen Lasten hätten dann 1964 rund 550 + 190 = 740 Millionen DM betragen. In dieser Summe sind nicht die beträchtlichen Versorgungsbezüge für Beamte, die nach 1945 im Bundesgebiet wiederverwendet wurden und inzwischen in den Ruhestand getreten oder während der Wiederverwendung gestorben sind, enthalten. Anderen Verwaltungen wird diese Last nach § 42 des Gesetzes zu Artikel 131 Grundgesetz vom Bund erstattet. In den 740 Millionen DM für das Jahr 1964 sind auch nicht die Kosten bzw. Einnahmenausfälle für die Bereitstellung von Stromkreisen im Fernmeldenetz der Post für Zwecke der zivilen und militärischen Verteidigung enthalten, die zweifellos eine politische Last darstellen, deren Höhe jedoch nicht bekannt ist.

Auf die Erwähnung finanziell weniger bedeutsamer Lasten hat die Kommission verzichtet, z. B. unentgeltliche Beförderung von Wahlbriefen, Blinden- und Kriegsgefangenensendungen, Gebührenverluste bei der Übermittlung von Telegrammen und Ferngesprächen im Transitverkehr auf Grund von überholten Vereinbarungen mit der sowjetischen Besatzungszone, Gebührenermäßigungen für Fernsprechanschlüsse von Kriegsblinden, Zinsverluste durch längere Zahlungsfristen für Fernmelderechnungen der Stationierungsstreitkräfte.

Die Kommission hat sich mit der Frage beschäftigt, ob nicht auch die Kostenunterdeckung in anderen Dienstzweigen, etwa im Telegrammdienst oder im Postanweisungsdienst, auf eine politisch motivierte Niedrighaltung von Preisen zurückzuführen ist. Die Bedeutung der Ausgaben für Telegramme im Budget privater Haushalte ist jedoch so gering, daß politische Gründe für Preisinterventionen keine Überzeugungskraft haben. Ähnliche Überlegungen lassen sich für den Postanweisungsdienst anstellen. Sollten gleichwohl politische Bedenken gegen die von der Kommission unterbreiteten Gebührenerhöhungen geltend gemacht werden, so wäre der Katalog politischer Lasten entsprechend zu erweitern. Bisher ist jedoch der Wille politischer Instanzen, die Preise im Telegramm- und im Postanweisungsdienst niedrig zu halten, nicht eindeutig erkennbar geworden, so daß eine wesentliche Voraussetzung für die Anerkennung der Fehlbeträge in diesen Leistungsbereichen als politische Last fehlt.

Die Kommission verkennt nicht, daß den aufgeführten einseitigen politischen Auflagen auch gewisse Steuervergünstigungen der Post gegenüberstehen, insbesondere bei der Gewerbesteuer, der Grundsteuer, der Kapitalverkehrs- und der Wechselsteuer. Auch bei Gebühren und Beiträgen an den Bund, die Länder, die Gemeinden und die Körperschaften des öffentlichen Rechts ist die Bundespost gegenüber anderen wirtschaftlichen Unternehmen im Vorteil. Bei der Vermögensteuer dürfte dagegen keine Begünstigung der Bundespost vorliegen, wenn man steuerlich zulässige Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen in die Betrachtung einbezieht. Ähnliches gilt für den Lastenausgleich. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß der Postomnibusverkehr einer doppelten Besteuerung unterliegt: Neben der üblichen Beförderungsteuer, die alle Omnibusunternehmen zu zahlen haben, müssen von den Einnahmen dieses Dienstzweigs noch 6⅔ Prozent als Abgabe an den Bund entrichtet werden. Ein Sonderproblem bildet die Abgabe an den Bund (vergleiche hierzu den folgenden Abschnitt im II. Teil unter C.).

Die Kommission vertritt die Ansicht, daß eine umfassende Regelung und Bereinigung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Bundespost getroffen werden muß. Bei dem gegenwärtigen Wirrwarr von einseitigen Belastungen und finanziellen Vorteilen der Post ist es so gut wie unmöglich, exakt festzustellen, in welchem Ausmaß der Gewinn- oder der Verlustausweis der Post durch politische Auflagen beeinflußt wird. Deshalb sollte der Sonderstatus, den die Deutsche Bundespost bei einigen Steuern zu ihrem Vorteil, aber hinsichtlich staatlicher Auflagen offensichtlich weit überwiegend zu ihrem Nachteil einnimmt, beseitigt werden.

Gegen die von der Kommission empfohlene Übernahme der politischen Lasten durch den Bund könnte folgendes geltend gemacht werden: Anders als bei der Bundesbahn stehe die Bundespost keineswegs auf allen von ihr belieferten Märkten im Wettbewerb mit anderen Unternehmen. Deshalb genüge es, einseitige Begünstigungen und Belastungen nur insoweit zu beseitigen, als Wettbewerbsverzerrungen zu entstehen drohten. Werden aber einem Unternehmen zur Entlastung öffentlicher Haushalte erhebliche einseitige Lasten aufgebürdet und wird

diesem Unternehmen gleichzeitig die volle Deckung seiner Kosten durch eigene Erlöse zur Pflicht gemacht, dann müssen die Preise dieses Unternehmens entsprechend erhöht werden. Im Falle der Bundespost können daraus folgen: Verteuerung der Postdienstleistungen, Nachfrageschrumpfungen, relative Kostensteigerungen und schlechtere Versorgung der Volkswirtschaft mit den Dienstleistungen der Post.

Mehr als andere Verkehrsleistungen sind gerade die Dienstleistungen der Post für das gute Funktionieren einer hochgradig arbeitsteiligen, wettbewerbswirtschaftlich geordneten Volkswirtschaft von großer Bedeutung. Von überhöhten Preisen für Verkehrsleistungen gehen tendenziell desintegrierende Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft aus. Zugleich wird die Lenkung der Produktivkräfte an die Stelle ihres optimalen Einsatzes verfälscht, und zwar im entgegengesetzten Sinne wie im Falle von Subventionen. Ebenso wie von einseitigen Begünstigungen einzelner Unternehmen durch den Staat wegen der dadurch verursachten Fehllenkungen schädliche volkswirtschaftliche Wirkungen ausgehen, haben auch einseitige Belastungen einzelner Unternehmen durch den Staat nachteilige, das Wirtschaftswachstum hemmende Folgen. Ganz unabhängig von möglichen Wettbewerbsverzerrungen hält daher die Kommission die Abgeltung der politischen Lasten durch den Bund für unumgänglich.

C. Ablieferung an den Bund

I. Historische Darstellung

Die Geschichte der Abgaben der Postverwaltung reicht in Deutschland noch in die Zeit der als staatliche Einnahmequelle nutzbaren Hoheitsrechte (Regale) zurück. Die Taxis'sche Reichspost hatte erhebliche Überschüsse abgeworfen. Von 1871 bis 1913 trug die Reichspostverwaltung im Gesamtbetrag von 1,3 Milliarden Mark zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs bei. Während des ersten Weltkriegs und bis zum Ende der Inflation 1923 waren hohe Zuschüsse aus der Reichskasse erforderlich, um den Postbetrieb auf der Höhe der erforderlichen Leistung zu halten. Die Weimarer Verfassung vereinigte die Reichspostverwaltung und die bis dahin selbständigen Landespostverwaltungen Bayerns und Württembergs zu einer einheitlichen Reichsverwaltung, deren Finanzwesen bereits mit der Einführung der Rentenmark im November 1923 von dem des Reiches getrennt wurde. Durch das Reichspost-Finanzgesetz vom 18. März 1924 wurde hierfür die Rechtsgrundlage geschaffen. In der Begründung zum Gesetz wurde die Zuversicht der Reichsregierung ausgesprochen, daß in weiterer Folge wieder Reinüberschüsse für die allgemeine Reichskasse erzielt werden können. In § 8 des Gesetzes wurde bestimmt, daß eine Rücklage bis zur Höhe von 20 vom Hundert der jährlichen Betriebsausgaben zu bilden sei. Nach Erreichung von 10 vom Hundert der Betriebsausgaben mußten die Reinüberschüsse zur Hälfte, nach Erreichung der vollen 20 vom Hundert alle Reinüberschüsse an die Reichskasse abgeführt werden. Bereits 1926 wurde das erste Änderungsgesetz erlassen, wonach die Rücklagenbildung auf 100 Millionen Reichsmark beschränkt wurde. Nach Erreichung dieser Summe mußten die Betriebsüberschüsse und die Zinsen der Rücklage unverkürzt in die Reichskasse fließen. Da die Rücklage bereits 112 Millionen Reichsmark erreicht hatte, setzte 1926 die Ablieferung von Überschüssen ein.

Der steigende Finanzbedarf des Reiches zwang zu Ablieferungen, die im Interesse des Ausbaues der Betriebsanlage als zu hoch empfunden worden sind. Die Ausgaben für Investitionen konnten nicht mehr im vollen Umfang bei der Errechnung der Gesamtausgaben berücksichtigt werden. Der 1924 erstmals gebildete Verwaltungsrat hielt die Aufnahme von Fremdgeldern für die unumgänglichen Investitionsausgaben bei gleichzeitiger Ablieferung der im wesentlichen nach dem Finanzbedarf des Reiches bemessenen „Überschüsse" für bedenklich.

Es wurde deshalb von den Mitgliedern des Reichsrats und den Vertretern der Wirtschaft im Verwaltungsrat angeregt, das Reichspost-Finanzgesetz dahin zu ändern, daß die Höhe der Ablieferungen an die Reichskasse nach einem festen Maßstab festgesetzt werden sollte. Diesem Wunsch entsprach die Reichsregierung vor allem, um den jährlich bei Aufstellung des Reichshaushaltsplanes und des Voranschlags der Deutschen Reichspost ausgetragenen Streit über die vermutliche Höhe des abzuführenden Überschusses zu vermeiden. Im dritten Gesetz über die Änderung des Reichspost-Finanzgesetzes vom 7. Januar 1931 wurde die Verpflichtung der Post festgelegt, Ablieferungen an das Reich in Höhe von 6 bis 6⅔ Prozent der Betriebseinnahmen zu leisten. Dabei richtet sich der Ablieferungssatz nach dem Umfang der Bruttoeinnahmen pro Jahr. Im Gesetz zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 27. Februar 1934 wurde endgültig der Satz von 6⅔ Prozent zur Abführung an die Kasse des Reiches festgesetzt. Das Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost vom 24. Juli 1953 hat praktisch den Zustand von 1931 wiederhergestellt: Bei mehr als 2 Milliarden DM Betriebseinnahmen muß die Post 6⅔ vom Hundert an den Bund abführen.

II. Rechtliche Begründung für Ablieferungen

Der Gedanke, eine staatliche Einnahmequelle zu nutzen, blieb im alten Deutschen Reich noch erhalten, als sich für die staatlichen Postanstalten die Erkenntnis der Gemeinnützigkeit und der allgemeinen Wohlfahrt durchgesetzt hatte. 1913 beschrieb beispielsweise Laband in seinem „Staatsrecht des Deutschen Reiches" die Postverwaltung als eine öffentliche Verkehrsanstalt, die zum Dienste des Publikums bestimmt sei und vom Staat nicht ausschließlich im fiskalischen Interesse gehalten werde. Als der Posthaushalt 1924 aus dem Reichshaushalt ausschied, hieß es in der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf: „Die Reichspost- und Telegrafenverwaltung konnte unter diesen Umständen nicht mehr wie in der Vorkriegszeit Überschüsse, sondern mußte dauernde Fehlbeträge aufweisen, deren Höhe mit steigender Geldentwertung immer mehr heranwuchs. Eine Hauptursache dieser Fehlbeträge ist neben den angedeuteten ungünstigen Verhältnissen auch darin zu finden, daß es der Reichspost- und Telegrafenverwaltung infolge der

Bindung an die gesetzlichen Bestimmungen — Abhängigkeit vom Reichstag, Reichsrat und zum Teil auch vom Reichsminister der Finanzen — nicht möglich war, ihren Betrieb nach kaufmännisch-wirtschaftlichen Grundsätzen zu leiten und insbesondere die von ihr für erforderlich gehaltenen, den jeweiligen Verhältnissen angepaßten Maßnahmen überhaupt oder schnell genug durchzuführen." ... In der Begründung zu § 8 dieses Gesetzentwurfs hieß es weiter: „Erzielt die DRP nach Deckung aller Verbindlichkeiten und Auffüllung der Rücklage Reinüberschüsse, so sollen sie in Würdigung der in der Begründung zu § 1 dargelegten Verhältnisse der Reichskasse zufließen. Die getroffene Regelung soll dem Reich einen angemessenen Anteil an den Erträgen der Deutschen Reichspost erwirken und insoweit die Einführung einer demselben Zweck dienenden Steuer entbehrlich machen ...".

In der Begründung des 1931 verordneten Übergangs auf einen festen Prozentsatz der Gebühreneinnahmen werden ausschließlich technische Gründe geltend gemacht. „Die Betriebseinnahmen sind als Grundlage für die Bemessung der Ablieferung gewählt worden, weil es hierbei am ehesten möglich ist, Meinungsverschiedenheiten auszuschalten. Eine Bemessung der Ablieferung nach vom-Hundert-Sätzen des Vermögens würde gegenüber dem bisherigen Zustand keine Besserung bringen. Die Meinungsverschiedenheiten würden sich bei einer solchen Regelung vielmehr nur auf ein anderes Gebiet, nämlich auf das der Bewertung der Aktiven und Passiven und der Abschreibungen, verschieben. Die für die Bemessung der Ablieferung vorgesehenen vom-Hundert-Sätze nehmen in gleicher Weise Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Deutschen Reichspost und den Finanzbedarf des Reiches ...". (Amtliche Begründung).

Im Kommentar Scheda heißt es: „Die Ablieferungen selbst sind zwar innerlich berechtigt, weil die DRP Vermögen des Reichs verwaltet und dieses Vermögen auch bei Wahrung des gemeinnützigen Anstaltsbegriffs einen angemessenen Reinertrag bringen kann und in beschränktem Ausmaß auch früher erbracht hat. Nur darf die Höhe der Ablieferung nicht zu einer Größe anwachsen, die den Grundsätzen wirtschaftlicher Vernunft, den volkswirtschaftlichen Aufgaben und den daraus folgenden Bedürfnissen der Deutschen Reichspost, also denen des Reichs, widersprechen. Es müßte deshalb in Zukunft grundsätzlich bei dem gesetzlichen, schon nicht leicht tragbaren vom-Hundert-Satz der Betriebseinnahmen sein Bewenden haben ...".

An anderer Stelle sagt Scheda: „Da die Deutsche Reichspost selbst Sondervermögen des Reiches ist, diesem also kein Kapital schuldet, braucht das übernommene Anlagevermögen (und noch weniger das selbst erworbene) nicht als Schuld verzinst zu werden. Die Ablieferung hat deshalb, sachlich betrachtet, mehr die Natur einer Umsatzsteuer, wie im Verwaltungsrat mit Recht betont worden ist." Diese beiden Stellen des Kommentars zeigen ganz offen eine widersprüchliche Begründung durch Scheda. Mit dem Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltung von 1934 wurden bestehende Verpflichtungen zur Zahlung von Umsatzsteuer für Leistungen, die außerhalb des gesetzlichen Aufgabenkreises der Deutschen Reichspost lagen, beseitigt, ohne daß für die Ablieferung an die Kasse des Reiches eine neue Begründung erging. Auch im Postverwaltungsgesetz von 1953 ist eine neue Begründung für die Ablieferung nicht gegeben.

In einer internen Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums vom 7. Januar 1958 wird betont, daß die Notwendigkeit ständiger Leistungen an den allgemeinen Haushalt seit Einführung der prozentualen Abgabe von keiner Seite bezweifelt worden sei. „Sie wurde begründet als Entgelt für die Ausübung des Postfernmeldemonopols und den Monopolschutz, sowie mit der Tatsache, daß der Post alle allgemeinen und besonderen Einrichtungen des Staates zur Verfügung stehen, während sie bis auf unbedeutende Ausnahmen von allen Steuern befreit ist. Diese Voraussetzungen treffen auch heute noch zu. . ." Die Ablieferungen an den Bund sind insoweit (nach allgemeinen finanz- und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen) auch als eine dem Eigentümer Bund zufließende Kapitalverzinsung und somit als betriebswirtschaftliches Kostenelement zu betrachten. In dieser Form hat das Sondervermögen einen Beitrag für die allgemeinen Staatsausgaben zu erwirtschaften. Im Hinblick auf die weitgehende Steuerbefreiung der Deutschen Bundespost erreicht dieser Beitrag im übrigen auch nur einen Teil der allgemeinen Steuerbelastung ...".

III. Vorschläge

Man kann die Ablieferung der Post an den Bund nur als eine historisch gewachsene Finanzabgabe sui generis auffassen, da andere Begriffe der Finanzwissenschaft ihrer Entstehung und ihrem Wesen nicht gerecht werden. Da die Kommission auch für die Post die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien empfiehlt und die vollkommene Abgabenfreiheit dieser Konzeption widerspricht, weil sie wettbewerbshindernde Daten setzen würde, tritt die Kommission grundsätzlich für die Beibehaltung einer Ablieferung der Deutschen Bundespost an den Bund ein. Die Ablieferung soll jedoch nicht an die Betriebseinnahmen, sondern an das Eigenkapital oder den Erfolg gebunden sein. Dann hätte die Ablieferung an den Bund entweder den Charakter eines Zinses oder einer Erfolgsbeteiligung. Der früheren Argumentation, eine solche Reglung würde die Post veranlassen, die Höhe des Eigenkapitals oder Erfolges zu manipulieren, um die Ablieferung gering zu halten, kann die Kommission nicht folgen, denn das hieße einem öffentlichen Unternehmen weniger Vertrauen entgegenbringen als jedem privatwirtschaftlichen, das Steuern zahlt.

Die Kommission kann keine Empfehlung für die Höhe der Ablieferung geben. Dazu bedarf es einer Gesamtrechnung, deren Aufstellung unverzüglich in Angriff zu nehmen ist und die rechnerisch alle zur Zeit bestehenden Tatbestände und Reglungen einschließlich der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Bundespost umfaßt. In ihr müßte u. a. die Auswirkung der Alleinbetriebsrechte der Post und ihrer mit diesen Rechten korrespondierenden gesetzlichen Bindungen ebenso quantifiziert

werden, wie z. B. der Umfang und die finanzielle Auswirkung der weitgehenden Befreiung der Bundespost von Steuern. Erst auf Grund dieser Gesamtrechnung kann man entscheiden, ob das Eigenkapital oder der Erfolg als Bemessungsgrundlage gewählt und wie hoch die Ablieferung sein soll, um die Post wettbewerbsneutral in die Marktwirtschaft einzugliedern.

So nachdrücklich die Kommission grundsätzlich die Ablieferungspflicht bejaht, so entschieden empfiehlt sie eine Stundung dieser Abgabe. Die gestundete Abgabe sollte so lange dem Eigenkapital zugeschlagen werden, bis dieses die Höhe erreicht, die die Kommission für erforderlich hält. Um die Tatsachen der Verpflichtung zur Ablieferung und die der Stundung ständig klar hervorzuheben, sollten in der Bilanz diese gestundeten Beträge in einem gesonderten Posten auf der Passivseite getrennt von den übrigen Verpflichtungen ausgewiesen werden. Die Bundesregierung hätte dann zu entscheiden, wann die Umwandlung dieser quasi-Rückstellung in Eigenkapital zu erfolgen hat (vgl. dazu auch die besonderen Ausführungen im IV. Teil, Seite 144 f.).

D. Organisation

I. Grundsatzfragen

Mancherlei Besonderheiten der Organisation der Deutschen Bundespost sind wie in jedem anderen Unternehmen und bei jeder Behörde historisch bedingt. Seitdem vor über 100 Jahren (1850) die Oberpostdirektionen in den preußischen Westprovinzen gegründet wurden, haben politische Gewalten und technische Entwicklungen auf die Organisation der Bundespost eingewirkt. Dabei ist festzustellen, daß den Fragen der organisatorischen Gestaltung des Betriebes und der Verwaltung der Post von jeher, besonders aber in jüngster Zeit, große Bedeutung beigemessen worden ist. Im Auftrage des Bundespostministers wurde Mitte der 50er Jahre ein Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) über die Organisation der Deutschen Bundespost angefertigt. Dazu haben Kommissionen aus leitenden Postbeamten während der vergangenen 10 Jahre eingehend Stellung genommen. Wichtige Vorschläge, wie die Neuordnung der Fernmelde- und Postämter und in den Grundzügen einheitliche Aufbauorganisationen bei den Oberpostdirektionen, sind aufgenommen und weitgehend realisiert worden.

Der Kommission standen das BWV-Gutachten und die Stellungnahmen, soweit sie bisher fertiggestellt sind, sowie zahlreiche Organisationsrichtlinien zur Verfügung. Darin wird das Prinzip der Wirtschaftlichkeit allenthalben als Maxime für die Organisation genannt.

Die Verantwortung für die Organisation der Deutschen Bundespost ist geteilt. Im Bundespostministerium ist jeweils in der Abt. I (Postwesen) und der Abt. II (Fernmeldewesen) ein Referat für die Ämterorganisation zuständig, in der Zentralabteilung ein Referat für die Organisation des Ministeriums und der Oberpostdirektionen. Die Personalwirtschaft obliegt einem Referat der Abt. III (Personalwesen), die Rechenzentren und Lochkartenstellen unterstehen einem Referat der Abt. IV (Haushalts- und Finanzwesen). Jede Oberpostdirektion hat ein für Organisationsfragen zuständiges Referat. Eine der obersten Leitung direkt unterstehende Revisions- und Organisationsabteilung wie in fast allen Großunternehmen der Wirtschaft oder eine Operations- und Organisationsabteilung als Schlüsselabteilung wie in allen Generalstäben der modernen Armeen kennt die Deutsche Bundespost nicht.

Den externen Betrachter der Organisation der Deutschen Bundespost überrascht auch deren geringe Einheitlichkeit auf der mittleren Ebene der Aufbauorganisation. Oberpostdirektionen mit sehr unterschiedlichen Bezirksgrößen, mit sehr verschiedenen Personalstärken in Betrieb und Verwaltung sowie mit nach Art und Anzahl stark differierenden Ämtern sind zu konstatieren. Dies ist nicht allein mit örtlich bedingten, betriebstechnischen oder betriebswirtschaftlichen Daten zu erklären; es liegt vielmehr nach Überzeugung der Kommission in historischen Gegebenheiten, teilweise aus der Zeit der drei Besatzungszonen nach dem II. Weltkrieg, begründet. Bestrebungen, diesen als unhaltbar erkannten Zustand zu ändern, stießen — wie von seiten der Deutschen Bundespost berichtet wurde — auf politische Widerstände.

In jeder Organisation sind Arbeitsteilung und Arbeitsvereinigung außer vom Arbeitsanfall auch durch die individuelle Leistungsfähigkeit der Stelleninhaber bedingt. So sind in jedem Unternehmen Organisationsfragen mit denen des Personalwesens zwangsläufig eng verbunden. In einem Unternehmen wie die Deutsche Bundespost, dessen Personal zum großen, für die Organisation entscheidenden Teil aus Beamten besteht, ist der Organisator außerdem gehalten, auf Dienstposten, Planstellen, Stellenkegel, Laufbahnbestimmungen und andere beamtenrechtliche Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen. Hier ist die Bundespost vom Bundesfinanzminister sowie von Beschlüssen des Deutschen Bundestages und des Verwaltungsrates der DBP abhängig. Die speziellen Bedürfnisse der eigenen Verwaltung, der nach Schwierigkeit, Selbständigkeit, Verantwortungsgewicht u. a. m. abgestufte Wert der von den Beamten der Post zu erbringenden Leistungen sind bei der Gestaltung einer organisationsgerechten Personalstruktur nur schwer zur Geltung zu bringen. Dieses ernste Problem wird von der Leitung der Deutschen Bundespost deutlich gesehen. Die Kommission erkennt im Rahmen der heute geltenden einschlägigen Bestimmungen keine Möglichkeit, die Personalwirtschaft und somit die Organisation gegen derartige störende, externe Einflüsse abzuschirmen.

Einer allgemein verbreiteten Kritik in der Öffentlichkeit unterliegt das Verfahren, nach dem die Bewertung eines Dienstpostens bei der Deutschen Bundespost nach einem Punktsystem bestimmt wird, bei dem die Zahl der Untergebenen maßgebend ist. Es wird gesagt, dies sei für die Bundespost typisch, deshalb seien die meisten Dienststellen zu personal-

aufwendig besetzt und aus diesem Grunde würde der Rationalisierung der personalintensiven Dienstzweige widerstanden. Die Kommission konnte sich davon überzeugen, daß lediglich die Dienstpostenbewertung für die Amtsvorsteher im Postwesen in der angedeuteten Weise vorgenommen wird. Die bis ins einzelne gehenden Leistungsnachweise, die zu erbringen sind, wenn zusätzliche Dienstposten geschaffen werden sollen, stellen hinreichend sicher, daß die Organisationseinheiten der Bundespost nicht personell überbesetzt werden. Bei der Bewertung der Amtsvorsteherposten im Fernsprechwesen ist die Kopfzahl des Verwaltungspersonals nur ein, dazu noch gering gewichteter Faktor neben 42 anderen, ausschließlich technischen Betriebswerten. Im Zuge der weiteren Mechanisierung des Postdienstes wird auch hier ein Vorgehen wie im Fernsprechdienst zu entwickeln sein. In welchem Maße die Organisation der Deutschen Bundespost gegenüber rückläufigen oder wechselnden Verkehrsentwicklungen remanent ist, konnte die Kommission an Hand der ihr vorgelegten Unterlagen nicht feststellen.

Die Kommission beurteilt die Organisation der Deutschen Bundespost mehr mit den Maßstäben, die an ein privatwirtschaftliches Unternehmen anzulegen sind, als mit solchen, die einer hoheitlichen Staatsverwaltung adäquat sein mögen. Dazu hält sie sich im Sinne des ihr erteilten Auftrags für verpflichtet. Dabei verkennt die Kommission keineswegs, daß einzelnen ihrer Vorschläge zur Gestaltung der Organisation der Bundespost gesetzliche, vertragliche oder ganz einfach politische Hindernisse entgegenstehen können.

II. Die Aufbauorganisation der DBP

1. Die Unternehmensspitze

Im Bundespostministerium als der obersten Behörde der Deutschen Bundespost ist die Leitung in die beiden, je einem Staatssekretär unterstellten Bereiche Betrieb und Verwaltung getrennt. Eine derartige Organisationsstruktur an der Spitze eines Unternehmens ist ungewöhnlich. Kein Teil der Verwaltung, auch nicht die im Bundespostministerium zusammengefaßten Abteilungen Haushalt- und Finanzwesen (IV), Personalwesen (III) und die Zentralabteilung, hat einen Selbstzweck und damit Berechtigung zur Eigenständigkeit. Alle Verwaltungsfunktionen haben dem Betrieb zu dienen und müssen mit dem Betrieb eng verbunden sein. Lediglich ein vollkommen homogener und dazu noch einfacher Betrieb, dessen technische und wirtschaftliche Leitung nur geringe Ansprüche stellt, könnte eine losgelöste Verwaltung vertretbar erscheinen lassen. Diese Voraussetzung ist aber bei der Deutschen Bundespost nicht gegeben. Mit dem Post- und Fernmeldewesen bestehen hier zwei, sieht man die Postbankdienste noch eigenständig, sogar drei sehr verschiedene Betriebstypen nebeneinander.

Der Postdienst, einschließlich der Postbankdienste, und der Fernmeldedienst sind nach Meinung der Kommission in ihren Ansprüchen an die Verwaltung sehr verschieden. Liegenschaften und Bauten sind nach jeweils eigenen Gesichtspunkten zu beschaffen bzw. zu erstellen. Die Personalstruktur, die Personalauswahl und die Personalausbildung sind im Post- und Fernmeldewesen kaum vergleichbar. Das Haushalt- und Rechnungswesen stellt in diesen beiden Bereichen eigene Anforderungen, wenn es sich nicht darauf beschränkt, lediglich Zahlen zusammenzustellen. Werden alle diese Funktionen von den gleichen Verwaltungsbeamten für verschiedene Betriebstypen ausgeübt, dann besteht die Gefahr, daß die Referenten überfordert und keinem Betrieb gerecht werden.

Aus diesen Gründen rät die Kommission, die Aufbauorganisation des Bundespostministeriums zu überprüfen. Entsprechend ihrem Vorschlag zur gesetzlichen Neuregelung der Führungsspitze der Deutschen Bundespost[1]), nach dem ein aus einem Vorsitzer und vier weiteren Mitgliedern bestehender Vorstand die Geschäfte der Deutschen Bundespost leitet, empfiehlt die Kommission, einem Vorstandsmitglied das Postwesen und einem anderen Vorstandsmitglied das Fernmeldewesen zu unterstellen.

Die Kommission glaubt außerdem, daß die wirtschaftliche Gesamtlage der Deutschen Bundespost und die Ansprüche, die künftig an ihre Finanzierung gestellt werden, dazu zwingen, für ihre Wirtschaftsführung ein fachkundiges Vorstandsmitglied einzusetzen. Schon der BWV forderte die direkte Unterstellung des Leiters der Haushaltsabteilung unter den Bundespostminister und setzte dabei voraus, daß der Leiter der Haushaltsabteilung die fachlichen und persönlichen Fähigkeiten hat, weitgehende Befugnisse bei der betriebswirtschaftlichen Leitung der Deutschen Bundespost auszuüben. Er soll imstande sein, alle Investitionsvorhaben ökonomisch zu beurteilen. Dazu muß er befugt sein, die Vorlage von Investitionsrechnungen zu verlangen, und er muß imstande sein, begründete Vorschläge für eine Prioritätenfolge der Vorhaben nach ihrem Beitrag zum Gesamterfolg der Bundespost zu machen.

Das für die Wirtschaftsführung verantwortliche Vorstandsmitglied muß den Vorsitzer des Vorstandes, der die Verantwortung für den Gesamterfolg trägt, in allen den Erfolg beeinflussenden Fragen beraten. Deshalb müssen ihm außer dem Rechnungswesen die Finanzwirtschaft der Deutschen Bundespost, das Grundsatzreferat Preispolitik, die Revisions- und Organisationsabteilung und eine Abteilung für Unternehmensforschung — einschließlich Marktforschung — unterstellt sein.

Die Vorstandsmitglieder an der Spitze der beiden großen Dienstzweige der Bundespost sind ihrerseits mit Stabsstellen auszustatten, die ihnen helfen, die Betriebsaufgaben der Post technisch und wirtschaftlich rational zu erfüllen. Dazu gehört in erster Linie, daß diese Betriebsaufgaben in Gegenwart und Zukunft eindeutig festgelegt und daß die Produktionsmittel für das Erstellen der Leistungen wirtschaftlich beschafft und eingesetzt werden. Außer eigenen Personalwirtschafts-, Bau- und Haushaltsreferaten benötigen die beiden Dienstzweige bei der Leitungsspitze eigene Rechtsreferate und Ingenieurabteilungen, denen die Entwicklung, Beschaffung und

[1]) Siehe IV. Teil, B., I. und II. Abschnitt, Seite 140.

Betreuung der technischen Betriebsmittel, einschließlich der Kraftfahrzeuge, obliegt. Letztere bestehen schon als Posttechnisches und Fernmeldetechnisches Zentralamt.

Um ihrer Aufgabe, den ihnen anvertrauten und unterstellten Dienstzweig wirtschaftlich zu leiten, gerecht werden zu können, sollten den Vorstandsmitgliedern der beiden Betriebsbereiche auch je eine betriebswirtschaftliche Stabsstelle beigegeben sein. Ihre Aufgabe ist es in erster Linie, Investitionsrechnungen, Betriebsvergleiche und kurzfristige Erfolgsrechnungen zu brauchbaren betriebsindividuellen Führungsinstrumenten zu entwickeln.

Das Personalwesen hat bei der Deutschen Bundespost mit über 450 000 Beschäftigten ein solches Gewicht, daß es eigenverantwortlich durch ein viertes Mitglied im Vorstand vertreten werden muß. Dieses soll die Personalwirtschaft der beiden Hauptbetriebsbereiche koordinieren. Bei dieser Aufgabe müssen in erster Linie der Verkehrsanfall, die Leistungen und die bei der Leistungserstellung erzielten Erfolge maßgebend sein. Anpassungsmaßnahmen, wie sie sich im Personalbereich eines so großen Unternehmens wie der Deutschen Bundespost bei der zu erwartenden Entwicklung in allen Bereichen zwangsläufig ergeben, müssen von höchster Warte vorhergesehen, vorausgeplant und rechtzeitig eingeleitet werden.

Die Zuordnung und Gliederung weiterer Referate des Bundespostministeriums, z. B. die der jetzigen Zentralabteilung, braucht hier nicht behandelt zu werden. Der Vorstand muß trotz der gemeinsamen Verantwortung für die Geschäftsführung intern die Zuständigkeiten klar unter sich aufteilen. Dabei sollte sich auch der Vorsitzer des Vorstandes Referate direkt unterstellen, um seine Aufgaben optimal lösen zu können.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Vorteile einer nach dem Stabliniensystem gegliederten Aufbauorganisation, wie sie sich heute in allen bedeutenden Großunternehmen bewährt, auch für die Deutsche Bundespost nutzbar gemacht werden sollten.

2. Die Mittelinstanzen

Eine Konsequenz aus der Forderung nach einer einheitlich klaren Stablinienorganisation der Deutschen Bundespost ist nach Ansicht der Mehrheit der Kommissionsmitglieder die organisatorische Verselbständigung der beiden Betriebsbereiche auf der nachgeordneten Leitungsebene. Auf der Ämterebene, also bei den unteren Behörden, ist diese Bedingung seit der ab 1951 erfolgten Trennung der Post- und Fernmeldeämter weitgehend erfüllt. Nach Betriebsbereichen zu trennen sind demnach lediglich noch die Mittelbehörden.

Die Frage der Gründung von Postdirektionen und Fernmeldedirektionen mit eigenen Bezirken und Standorten, die beide nach betriebsindividuellen Anforderungen gestaltet werden können und müssen, ist von der Kommission gründlich diskutiert worden. Dabei war sie sich darüber klar, daß dieses Problem im Zusammenhang mit der dringend anstehenden Auflösung derjenigen Oberpostdirektionen zu sehen ist, die ihre optimale Größe weit unterschreiten.

Die Vorteile für einen technisch und ökonomisch rationalen Betriebsvollzug, die eine Trennung der Mittelbehörden in den beiden grundverschiedenen Betriebsbereichen der Bundespost haben wird, liegen auf der Hand. Schon jetzt sind je eine Abteilung für das Postwesen und für das Fernmeldewesen bei den Oberpostdirektionen zuständig. Gemeinsam bearbeitet werden jedoch das Personalwesen sowie alle Fragen des Rechnungswesens, das ist in erster Linie Haushalt- und Kassenwesen, sowie Bauangelegenheiten. Daß bei Auflösen der Gemeinschafts-Oberpostdirektionen diese Fragen doppelt bearbeitet werden müßten und deshalb hier in diesen Abteilungen mehr Personal einzusetzen sei, wurde in den Diskussionen über diese Frage von seiten der Deutschen Bundespost herausgestellt.

Zur Entkräftung dieser Argumentation ist vorab zu sagen, daß die Kommission sich den Auffassungen des BWV und der Wiesemeyer-Kommission über die Notwendigkeit des Auflösens der Kleinst-Direktionen voll anschließt. Die eindrucksvollen graphischen Darstellungen in diesem Gutachten, die den stark degressiv sinkenden Verwaltungspersonalanteil in den Oberpostdirektionen bei steigender Gesamtbeschäftigungszahl in den Bezirken plastisch zum Ausdruck bringen, sprechen eine so deutliche Sprache, daß in der derzeitigen wirtschaftlichen Situation der Deutschen Bundespost jedes Wort hierzu überflüssig ist.

Die Kommission bezieht des weiteren die inzwischen erfolgte Entwicklung der Hochleistungsorganisationsmittel in ihre Überlegungen ein. Durch diese Entwicklung, neuerdings auch auf dem Gebiet der Datenerfassung und der Datenübertragung sowie seit längerem schon auf dem Gebiet der Datenverarbeitung, wird die optimale Größe von Organisationseinheiten heraufgesetzt. Das Verwaltungspersonal bleibt konstant oder verringert sich sogar, die Effizienz des Einsatzes der einzelnen Kraft in der Verwaltung wird durch die Technik künftig in ähnlichem Maße gesteigert wie in der Vergangenheit im Betrieb.

Die Organisationsmittel fordern aber auch eine Konzentration der Verwaltungsarbeit. Nur so ist ihre große Leistungsfähigkeit wirtschaftlich zu nutzen. Dem Großbetrieb folgt die Großverwaltung; eine Erscheinung, die in der Wirtschaft alltäglich und augenfällig ist. Die Kommission steht daher nicht an, die gleichen Konsequenzen, wie sie die Deutsche Bundespost für die unteren Behörden schon seit langem gezogen hat — nämlich weniger und dafür größere Ämter zu schaffen —, auch für die Mittelbehörden vorzuschlagen.

Weil die Kommission die Beschäftigtenzahl für den Bereich des Postwesens und erst recht für den Bereich des Fernmeldewesens nicht für einen brauchbaren Maßstab zur Beurteilung der optimalen Größe von Organisationseinheiten hält, sie andererseits keine Möglichkeiten hat, Kosten und Leistungen unterschiedlich großer Oberpostdirektionen zu vergleichen, kann sie Vorschläge für Anzahl und

Platz der Post- und Fernmeldedirektionen nur mit Vorbehalten machen. Es erscheint jedoch einleuchtend, daß Direktionen im Interesse des Betriebsvollzuges an den Plätzen errichtet bzw. erhalten werden, die durch die Ablauforganisation des Postbetriebes und des Fernmeldebetriebes vorbestimmt sind. Das sind einmal die zentralen Postumschlagsorte in den 8 Postleitzonen (siehe weiter unten bei Ziff. 3., Seite 112) und zum anderen der Sitz der 7 zentralen Vermittlungsstellen. Die Kommission geht jedoch nicht soweit, für die Erhaltung von nur 8 Postdirektionen und die Neueinrichtung von 7 Fernmeldedirektionen einzutreten. Sie glaubt vielmehr, daß 8 Fernmeldedirektionen und maximal 15 Postdirektionen ohne eine Personalvermehrung in der Mittelinstanz die Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern würden. Zu einem detaillierten Vorschlag über Zahl, Sitz und Bereiche dieser Direktionen reichen die ihr zugänglichen Informationen und die verfügbare Zeit keineswegs aus. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, daß eine solche Umgruppierung der Mittelbehörden deren betriebs- und zugleich fachgerechte Trennung wesentlich erleichtert. Außerdem hält sie es nicht mehr für vertretbar, wenn die Mittelbehörden der Deutschen Bundespost weiterhin nach anderen Gesichtspunkten als nach den Ansprüchen des Betriebsvollzugs in die hierarchische und räumliche Organisation der Post eingegliedert sind.

Die Bedenken, daß eine Aufteilung in Post- und Fernmeldedirektionen die Personalabteilungen der Direktionen verdoppelt, können nach diesen Darlegungen als ausgeräumt angesehen werden. Personalgeschäftsfälle, die einfach und somit einheitlich sind, können auf Maschinen übertragen werden, die sie schneller und meistens auch richtiger, weil objektiver erledigen. Solche Geschäftsfälle dagegen, bei denen der einzelne Mitarbeiter als Persönlichkeit zu würdigen ist, müssen ohnehin individuell bearbeitet werden, wobei die Anzahl der hierfür einzusetzenden Personalsachbearbeiter nicht davon abhängt, wie viele von ihnen an einem Platz tätig sind. Der Umfang der Personalabteilung kann jedoch sehr wohl davon beeinflußt werden, in welchem Maße die einzelnen Sachbearbeiter oder Referenten den Betrieb, in dem das Personal eingesetzt ist, aus eigenem Erleben oder mindestens aus intensiver Beschäftigung damit kennen. Diese Spezialisierung ist durchaus möglich, sind doch bei allen Oberpostdirektionen heute rund 1 900 Dienstposten in den Abteilungen III besetzt. Für die Personalbemessung und die Dienstpostenbewertung, die von dieser Abteilung vorzunehmen sind, ist eine Spezialisierung ohnehin unumgänglich.

Die außerdem für die beiden großen Betriebsbereiche gemeinsam tätige Abteilung IV der Direktionen ist zuständig — in der offiziellen Terminologie — für Haushalts-, Rechnungs- und Bauangelegenheiten, früher: Finanzwirtschaft, Bau-, Beschaffungs- und Maschinenwesen. Zu der eigenartigen Kombination und zu der Häufung von Aufgaben in diesen Abteilungen hat schon der BWV sehr ausführlich und kritisch Stellung genommen. Die Geyer-Kommission stimmte ihm in dem kürzlich fertiggestellten Teil ihrer Stellungnahme zum BWV-Gutachten für das Kassen- und Rechnungswesen zu, und hat darauf hingewiesen, daß vom Bundespostministerium die notwendigen Arbeiten eingeleitet worden sind.

Über Stand und Ergebnisse dieser Arbeiten zur Reform des Kassen- und Rechnungswesens bei den Oberpostdirektionen hat die Kommission keinen Überblick. Sie konnte lediglich feststellen, daß die Geyer-Kommission weder ein selbständiges Referat für das Kassen- und Rechnungswesen noch ein solches für Betriebswirtschaft und Statistik vorgesehen hat. Dem ist voll zuzustimmen, wenn das Kassen- und Rechnungswesen sowie die Betriebswirtschaft und die Statistik lediglich ausführend, registrierend oder kontrollierend aufgefaßt werden. Dann besteht allerdings auch kein Grund gegen eine Trennung solcher an sich subalterner Verrichtungen nach Dienstzweigen, da eine dienstzweiggemäße Arbeitsteilung ja ohnehin erfolgen muß.

Wird das betriebswirtschaftliche Referat jedoch in der Weise aktiviert, wie es sich der BWV offenbar vorgestellt hat, d. h. wird dem Referatsleiter die Mitverantwortung für Auswahl und Erfolg des Mitteleinsatzes im Direktionsbezirk übertragen, dann muß er sich um ein aussagefähiges Rechnungswesen bemühen, und dieses kann nur entweder dem Bereich des Postwesens oder des Fernmeldewesens gerecht werden. So gesehen kommt jedenfalls eine Organisationsstruktur mit fachlich getrennten Mittelbehörden der betriebswirtschaftlich aktiven und rationalen Bezirksleitung mehr entgegen als zur Zeit.

Die betriebliche Verbindung der Post- und Fernmeldedienste im Schalterdienst ist dort, wo keine eigenen Fernmeldedienststellen vorhanden sind, bei den Postdienststellen gegeben. Ihre Leistungen und die Leistungen des Fernmeldewesens für das Postwesen sind gegenseitig kostengerecht auszugleichen. Jedenfalls sollten die beiden Betriebsbereiche in die Lage versetzt werden, getrennt abzurechnen; erst aus den getrennten Abrechnungen ist die konsolidierte Gesamtrechnung des Unternehmens aufzustellen.

Daß weitere in dieser Abteilung bei den Direktionen zu erledigende Aufgaben, wie Notstandsplanung, Arbeitsuntersuchungen oder Beschaffung und Dienstausstattung, um nur einige beispielhaft zu nennen, den speziellen Betriebsbedingungen in den einzelnen Dienstzweigen mehr entsprechen müssen als generellen, für einen Bezirk geltenden Grundsätzen, ist eindeutig.

Betriebsindividuelle, ja sogar völlig entgegengesetzte Anforderungen stellen Standort und Technik der Bauten im Post- und Fernsprechwesen. Mit den Augen des Betriebstechnikers und noch mehr mit denen des Betriebswirtschaftlers gesehen sind Standort und Bauten Produktionsfaktoren. Als solche müssen sie betriebsgerecht ausgewählt bzw. konstruiert sein. Auch die Bauplanung, das Bauvergabewesen, die Bauüberwachung und die Abrechnung werden von Kennern des Betriebsvollzuges sicher schneller und besser, weil fachgerechter, vollzogen als von Sachbearbeitern, deren Stärke mehr die Kenntnis und Auslegung der umfangreichen, komplizierten Bauordnungen ist.

Gegen die Trennung in Post- und Fernmeldedirektionen wurde von seiten der Deutschen Bundespost auch noch damit argumentiert, daß das Kraftfahrwesen von bisher zwei Referaten gemeinsam für beide Betriebsbereiche bearbeitet wird. Diese beiden Referate gehören zur Abteilung I. Eines der Referate bearbeitet den Postreisedienst, die Kfz-Verwaltung und die Kfz-Unfälle, das andere die Kfz-Technik. Die Kommission ist der Ansicht, daß beide Referate bei sinnvoller Größe der Mittelbehörden sowohl in einer Post- als auch in einer Fernmeldedirektion berechtigt sind. Bei der zunehmenden Bedeutung des Kfz-Wesens als Folge der Personalverknappung und der Einschränkungen des schienengebundenen Verkehrs werden die Referate ohnehin einen Umfang haben, der ihre Teilung gestattet.

Zusammenfassend hält die Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Bedenken gegen fachgebundene Mittelbehörden in der Aufbauorganisation der Deutschen Bundespost nicht für entscheidend. Sie schlägt daher vor, im Zuge der dringend gebotenen Auflösung von unwirtschaftlichen Oberpostdirektionen allgemein Postdirektionen und Fernmeldedirektionen einzurichten. Dabei verkennt die Kommission keineswegs die vielfältigen Schwierigkeiten, insbesondere im Bereich der Personalpolitik, des Hochbaus und der Organisation, die bei der Realisation dieses Vorschlags auftreten können. Wenn in der Mittelinstanz die 835 Ämter des Postwesens maximal 15 Postdirektionen und die 125 Fernmeldeämter 8 Fernmeldedirektionen unterstellt werden und wenn darüber hinaus die beiden Betriebsbereiche getrennt abrechnen, erwartet die Kommission nicht nur eine klarere Organisation mit deutlicheren Rechnungsergebnissen, sondern eine allgemeine Steigerung der Leistungsfähigkeit.

Die Stabsstellen bei den fachgebundenen Mittelbehörden müssen denen bei der Leitung der beiden Betriebsbereiche weitgehend entsprechen. So werden reine Informationslinien neben den Anordnungs- und Informationslinien zu schaffen sein, auf die heute keine leistungsfähige Organisation mehr verzichtet.

3. Die unteren Instanzen

Die Aufbauorganisation der unteren Behörden der Deutschen Bundespost wurde, beginnend im Jahre 1951, zuletzt in der Weise grundlegend umgestaltet, daß die Fernmeldedienststellen in wenigen großen Fernmeldeämtern zusammengefaßt wurden. Diese Maßnahme fand die ungeteilte Zustimmung des BWV, der die Organisation der Bundespost zu einer Zeit prüfte, als ihre Durchführung noch nicht abgeschlossen war. Die Aufbauorganisation des gesamten fernmeldetechnischen Betriebes der Post ist inzwischen so gestaltet, daß die Kontrollspannen organisations-theoretischen Ansprüchen nahezu vollkommen entsprechen.

An 7 Zentralämtern hängen heute

69 Hauptämter: Kontrollspanne 69 : 7 = 10
daran 519 Knotenämter: Kontrollspanne 519 : 69 = 7,5
daran 2700 Endämter: Kontrollspanne 2700 : 519 = 5,5

Diese vierstufige Ordnung ist eine entscheidende Voraussetzung für den Ausbau des Selbstwählferndienstes. Die Gründung eines weiteren Zentralamtes, etwa im Ballungsgebiet Nordrhein-Westfalens, oder das Errichten von einzelnen Hauptämtern, einigen Knotenämtern und mehreren Endämtern ändern nichts an diesem Bild.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle noch einmal auf die bei der Behandlung des Fernmeldewesens schon deutlich gewordene Auffassung der Kommission, daß die betriebliche Aufbauorganisation des Fernmeldewesens dezentralisierte Vermittlungsstellen fordert, um die Entfernungen zu den Einzelanschlüssen und damit deren Kosten möglichst niedrig zu halten.

Die Aufbauorganisation der unteren Behörden des Postwesens ist zunächst gekennzeichnet durch den Übergang zu mittleren Amtseinheiten. So sind während der vergangenen 10 Jahre folgende Veränderungen eingetreten:

	Postämter (V) [1]	Postämter	Poststellen I	Poststellen II	Posthilfsstellen
1954	1566	3 938	6 724	12 472	1 980
1964	795	5 006	8 470	12 046	1 303
Diff.	./. 771	+ 1 068	+ 1 746	./. 426	./. 677

Die Zahl der Dienststellen des Postwesens ohne Sonderämter der Postbankdienste hat sich folgendermaßen entwickelt:

1954: 26 680
1964: 27 620
Differenz: + 940

Dabei kam im Durchschnitt aller Oberpostdirektionen im Jahre 1954 auf 1 908 Einwohner eine Dienststelle; im Jahre 1964 kam eine Dienststelle auf 2 110 Einwohner.

Durch die Verringerung der Verwaltungspostämter wurde einerseits eine wirtschaftlichere Postversorgung erzielt, während andererseits die Verringerung von Poststellen II und Posthilfsstellen dem Postkunden, vor allen Dingen außerhalb der Städte, direkt zugute kam.

Die Umwandlung der Ämter des Postdienstes ist noch nicht abgeschlossen und in den einzelnen Direktionsbezirken unterschiedlich weit fortgeschritten. Sie ist in vollem Umfange nur im Zusammenhang mit der Ablauforganisation der Deutschen Bundespost zu würdigen.

III. Die Ablauforganisation der DBP

Der heutige Betriebsablauf im Postwesen ist gekennzeichnet durch eine organisatorische Großtat, deren Bedeutung in der Öffentlichkeit sicherlich deswegen nicht angemessen gewürdigt wird, weil sie sich so perfekt bewährt hat; gemeint ist die Einführung der Postleitzahlen. Die Kommission hat die Überzeugung gewonnen, daß der Postverkehr in erster Linie dank dieser Maßnahme mit dem verfügbaren Personal heute noch bewältigt werden kann. Außerdem ist die Postleitzahl eine entscheidende Voraussetzung für die weitere Mechanisierung des Brief- und später sicher auch des Paket-

[1] Postämter mit Verwaltungsdienst

postdienstes. Schließlich hat die Postleitzahl Fachkräfte mit topographischen Kenntnissen, die denen eines Abiturienten weit überlegen sind, von subalternen Verrichtungen befreit.

In allen Einzelheiten die Gedankenleistung zu würdigen, die hinter den Ziffernkombinationen verborgen ist, aus denen die Postleitzahlen aufgebaut sind, ist nicht die Aufgabe der Kommission. Sie will jedoch anregen, dem großen Erfolg, den die Deutsche Bundespost im Bereich der Ablauforganisation des Postwesens erzielt hat, auszuweiten auf den Bereich der Aufbauorganisation. Die Systematik im Postleitzahlenschlüssel fordert organisationstheoretische Überlegungen geradezu heraus.

Das gesamte Gebiet der Bundesrepublik ist eingeteilt in 503 Leitbereiche. Die nächstgrößere Einheit ist das Leitgebiet; je 5 Leitbereiche wurden durchweg zu einem Leitgebiet zusammengefaßt, so daß insgesamt 120 Leitgebiete entstanden. Eine sinnvolle Kontrollspanne gilt auch für die nächste Einheit, indem 120 : 2 = 60, realiter 64 Leiträume geschaffen wurden. Als oberste Einheiten existieren schließlich 8 Leitzonen. Die gleichen Zahlen in umgekehrter Reihenfolge:

In 8 Leitzonen bestehen

64 Leiträume; Kontrollspanne 64 : 8 = 8
darin 120 Leitgebiete; Kontrollspanne 120 : 64 = 2
und 503 Leitbereiche; Kontrollspanne 503 : 64 = 7,9

Dazu kommen in 135 Leitbereichen je ein Leitabschnitt, wo dies die betrieblichen Belange erforderten. Die vierte Stelle der Postleitzahl gibt die Möglichkeit, innerhalb der Leitbereiche bzw. Leitabschnitte die jeweils fünf größten Orte mit einer eigenen Leitzahl auszustatten, außerdem das Bereichsknotenamt, alle bahnbedienten Orte, das Abschnittsknotenamt sowie mit einer Kennziffer alle übrigen Postorte des Leitbereiches und mit einer weiteren Ziffer alle übrigen Postorte des Leitabschnittes.

In 468 Leitbereichen sind auf diese Weise je 6 Postorte (Bereichsknotenamt und 5 Leitorte) mit eigener Postleitzahl ausgestattet worden, d. s. rd. 2 800 Postorte. Dazu kommen 35 leitbereichsfreie Großstädte (468 + 35 = 503), außerdem 135 Abschnittsknotenämter und ca. 200 bahnbediente Orte in den Leitbereichen. Im ganzen haben also die 3 170 größten Orte der Bundesrepublik eine eigene Postleitzahl; an sie gehen nach den Ergebnissen von Betriebsstudien rd. 87 % der gesamten Postmenge. Außerdem gliedert sich das Gesamtaufkommen an Briefsendungen wie folgt auf die einzelnen Orte:

1.	8 Orte mit einstelliger Postleitzahl	ca. 15 %
2.	55 Orte mit zweistelliger Postleitzahl	ca. 15 %
3.	440 Orte mit dreistelliger Postleitzahl	ca. 30 %
4.	rd. 23 000 Orte mit vierstelliger Postleitzahl	ca. 40 %
		100 %

Außer personalwirtschaftlichen Gründen war ein Grund zur Einführung der Postleitzahlen der notwendige Verzicht auf die Postbearbeitung während des Transportes in den Bahnpostwagen. Dieses äußerst rationelle Verfahren war aufzugeben, weil von der Deutschen Bundesbahn viele Strecken nicht mehr befahren und die Fahrzeiten wesentlich verkürzt wurden. Das sind rein betriebstechnische Gegebenheiten, denen sich die Bundespost dadurch angepaßt hat, daß sie den Briefverteildienst im Abgang entscheidend konzentrierte. Dadurch ist es gelungen, den Anteil des Briefaufkommens, der direkt zu Ortsbunden zusammengefaßt werden kann und nicht noch einmal bearbeitet werden muß, bedeutend zu vergrößern.

Bei Beginn dieser Umgestaltung der Ablauforganisation im Jahre 1954 gab es rd. 2 000 Postämter und Amtsstellen mit voller Briefverteilung. Nach dem Stande vom 1. Februar 1962 existieren noch 612 Briefverteilstellen; ihre Gesamtzahl ist nach einer halboffiziellen Quelle noch auf etwa 400 zu reduzieren.

Nach den der Kommission zugänglichen Informationen werden bei den verschiedenen großen Briefverteilungsstellen (BVSt) der Deutschen Bundespost bearbeitet:

	13 BVSt	mit über 300 000	Sendungen täglich rd.	38 % des Gesamt-Aufkommens
	33 BVSt	mit 100—300 000	Sendungen täglich rd.	23 % des Gesamt-Aufkommens
	44 BVSt	mit 50—100 000	Sendungen täglich rd.	13 % des Gesamt-Aufkommens
Σ_1	90 BVSt	mit über 50 000	Sendungen täglich rd.	74 % des Gesamt-Aufkommens
	230 BVSt	mit 10— 50 000	Sendungen täglich rd.	20,5 % des Gesamt-Aufkommens
Σ_2	320 BVSt	mit über 10 000	Sendungen täglich rd.	94,5 % des Gesamt-Aufkommens
	83 BVSt	mit 5— 10 000	Sendungen täglich rd.	3 % des Gesamt-Aufkommens
	129 BVSt	mit 1— 5 000	Sendungen täglich rd.	2 % des Gesamt-Aufkommens
	84 BVSt	mit unter 1 000	Sendungen täglich rd.	0,5 % des Gesamt-Aufkommens
Σ_3	296 BVSt	mit unter 10 000	Sendungen täglich rd.	5,5 % des Gesamt-Aufkommens

Nach dieser Aufstellung werden rund 94,5 % des täglichen Briefaufkommens in 320 Briefverteilstellen bearbeitet. Dabei ist bemerkenswert, daß der Konzentrationsprozeß in den einzelnen Direktionsbezirken sehr verschieden weit fortgeschritten ist. Im Bereich der Oberpostdirektion München z. B. bestehen noch 23 Briefverteilstellen mit einem Tagesaufkommen von unter 1 000 Stück, während im ebenfalls ländlichen Bezirk der Oberpostdirektion Münster alle Briefverteilstellen mit einem Tages-

aufkommen unter 50 000 Sendungen geschlossen worden sind (Stand 1. Februar 1962).

Aus der vorstehend geschilderten Konzentration des Verteildienstes und der Verkehrsleitung können nach Ansicht der Kommission noch weitreichende Konsequenzen für die Lokalisierung und Gestaltung der unteren Dienststellen des Postdienstes gezogen werden. Auch an dieser Stelle ist es der Kommission nicht möglich, detaillierte Vorschläge für Anzahl und Ort der Postämter und Poststellen zu machen. Sie glaubt allerdings, daß die betrieblichen Belange des Postdienstes technisch nicht negativ betroffen werden, wenn — abgesehen von den leitbezirksfreien Städten — Postämter mit ausgebauten Verwaltungen lediglich die Bezirksknotenämter und Abschnittsknotenämter sind. Dabei ist die Kommission überzeugt, daß mit dieser weiteren wesentlichen Konzentration und vielleicht sogar Einschränkung der Verwaltungstätigkeit ein wirtschaftlicher Effekt erzielt wird. Über seinen Umfang irgendwelche Aussagen zu machen, ist der Kommission auf Grund der ihr vorliegenden Unterlagen nicht möglich, da dabei auch der Paket- und Päckchendienst zu berücksichtigen ist, der eine eigenständige Ablauforganisation besitzt.

IV. Organisationsmittel

Die Grenze zwischen Organisations- und Betriebsmittel ist in Dienstleistungsbetrieben nicht immer einfach zu bestimmen. Eine Schecksortiermaschine z. B. gilt durchweg als Organisationsmittel zur Verwaltungsvereinfachung, sie ist für ein Postscheckamt aber zweifellos ein Produktionsmittel. Ohne auf diese terminologische Schwierigkeit weiter einzugehen, wird sich die Kommission an dieser Stelle sowohl mit Betriebs- als auch mit Organisationsmitteln beschäftigen.

Mit elektronischen Datenverarbeitungsanlagen (EDPM) zur Lösung kommerzieller Aufgaben sind bisher die 8 größten Oberpostdirektionen, 4 Postscheckämter und das Posttechnische Zentralamt ausgestattet. Das Fernmeldetechnische Zentralamt verfügt über einige Geräte zur Durchführung technischer Berechnungen. Diese an sich bescheidenen Zahlen lassen erkennen, daß die Deutsche Bundespost nicht den Fehler begeht, wie so manches auch mittlere Unternehmen, EDPM-Anlagen zu beschaffen, ohne für ihren Einsatz die notwendigen Vorbereitungen getroffen zu haben. Soweit zu sehen, hat die Bundespost bisher vollkommen nur die Fernsprechabrechnungen, mindestens die zu erfassenden Gebühren und die Rechnungsschreibung auf Lochkartentechnik umgestellt.

Dem weiteren Einsatz von EDPM-Anlagen stehen besonders im Bereich des Postwesens wie in allen Produktionsbetrieben Schwierigkeiten beim Erfassen der Daten entgegen. Daten elektronisch zu verarbeiten, lohnt nur, wo sie in großen Mengen und dann möglichst ohne besonderen Einsatz menschlicher Arbeitskräfte anfallen. Am wirtschaftlichsten werden Daten als Kuppel- oder Nebenprodukte bei maschinellen Prozessen gewonnen. Auch solche Daten, die bei manuellen Verrichtungen ohne besondere Mühe anfallen, rechtfertigen ihre elektronische Verarbeitung. Für die Deutsche Bundespost, und hier wieder in erster Linie für den Bereich des Postdienstes, ist daraus zu folgern, daß zunächst Organisationsmittel zu schaffen und einzusetzen sind, mit deren Hilfe automatisch oder neben anderen Verrichtungen Daten zur elektronischen Verarbeitung gewonnen werden. Die Anforderungen an ein solches Gerät, das an jedem Schalter einzusetzen wäre, sind gering. Es muß lediglich imstande sein, einfache, möglichst einheitliche Belege zu erstellen und außerdem Art und Betrag des Vorganges entweder auf einem Lochstreifen oder direkt auf einem Magnetband zu registrieren. Abgesehen von der Datengewinnung wäre die Schaltertätigkeit auch von den Aufschreibungen auf einer Vielzahl verschiedener Listen befreit. Die auf Lochstreifen oder Magnetband registrierten Daten können unsortiert in der Reihenfolge ihres Anfallens mit großer Geschwindigkeit über Draht zu einer zentralen EDPM-Anlage übertragen werden.

Eine weitere Forderung an die Schaffung von Organisations- und Betriebsmitteln ergibt sich aus dem Prinzip, viele Verrichtungen im Dienstleistungsprozeß der Deutschen Bundespost auf den Kunden zu übertragen. Das Prinzip der Selbstbedienung muß im personalintensiven Postbetrieb ebenso verwirklicht werden wie im personalintensiven Einzelhandel oder Gaststättengewerbe. So könnte, um nur ein Beispiel zu nennen, das Wiegen der Pakete sowie das Berechnen der Gebühren mit einer druckenden Waage geschehen, an der der Postkunde lediglich die Postleitzahl einzustellen hat.

Der Einsatz von maschinellen Organisationsmitteln in der Verwaltung und ganz allgemein von technischen Vorkehrungen in Dienstleistungsunternehmen zwingt zur Vereinheitlichung im weitesten Sinne. Die Deutsche Bundespost hat auf diesem Gebiet in den vergangenen Jahren auch im internationalen Bereich beachtliche Erfolge erzielt. Die Kommission ist der Ansicht, daß im Postbetrieb, und hier vor allem im Paketdienst, ihre Kunden der Deutschen Bundespost noch weiter entgegenkommen könnten.

Die Kommission empfiehlt nachdrücklich, daß die Deutsche Bundespost schon vor der Verwirklichung der Vorschläge zur Novellierung des Postverwaltungsgesetzes die Empfehlungen in bezug auf die Organisation unverzüglich in Angriff nimmt, um die Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung zu steigern.

E. Personalwesen

I. Allgemeiner Überblick

Da in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost die Personalkosten den weitaus größten Teil der gesamten Kosten ausmachen, da also die Post in ganz besonderem Maße „personalintensiv" ist, hat sich die Kommission auch mit dem Personalwesen und der Personalstruktur beschäftigt. Eine gründliche Durchleuchtung des Personalwesens im weitesten Sinne, also der vielfältigen Probleme des Personaleinsatzes, der Personalbemessung, der Dienstpostenbewertung, des Lohnwesens mit einer Menge von Zuschlägen und Sonderentschädigungen, der Sozialeinrichtungen

usw., war der Kommission im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich, hätte ihren Auftrag überstiegen und den Rahmen ihres Gutachtens gesprengt. Deshalb wurde versucht, durch folgende Schaubilder und Tabellen, die sich im allgemeinen auf die Entwicklung der Jahre 1959 bis 1964 beziehen und teilweise noch um die Voranschlags-Zahlen für 1965 ergänzt wurden, das Personalwesen der Bundespost in großen Zügen zu analysieren und einige Anregungen zu geben.

Anlage 18	Personalbestand und Personalaufwendungen 1959—1965	Seite 119
Anlage 19	Personalaufwendungen in v. H. der gesamten Aufwendungen der DBP 1959—1965	Seite 120
Anlage 20	Personalbestand der DBP mit Aufteilung auf die einzelnen Dienstzweige für 1959—1964	Seite 121
Anlage 21	Personalbestand der DBP unterteilt auf die einzelnen Teildienstzweige 1959—1964	Seite 122
Anlage 22	Personalkosten in v. H. der Gesamtkosten, aufgeteilt auf die einzelnen Dienstzweige 1959—1964	Seite 123
Anlage 23	Personalkosten in v. H. der Gesamtkosten, unterteilt auf die einzelnen Teildienstzweige	Seite 124
Anlage 24	Entwicklung der Verkehrsleistungen 1959—1964	Seite 125
Anlage 25	Kennzahlen der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung 1959—1964, unterteilt in die einzelnen Dienstzweige.	Seite 126

Anlage 26 (Seite 127) zeigt den Preisindex für Investitionsgüter im Vergleich zur Lohnentwicklung für die Jahre 1958—1964.

Die allgemeine Lohnentwicklung von 1958—1964 — gemessen an den „Selbstkosten-Änderungszahlen" — weist eine Erhöhung von 68 % auf, während sich in der gleichen Zeitspanne der Preisindex für Investitionsgüter nur um 23 % erhöhte (siehe Anl. 26, Seite 127). Diese Entwicklung gibt Anlaß zu ernsthaften Überlegungen, besonders im Bereich derjenigen Dienstzweige der Deutschen Bundespost, deren Personalintensität über dem Durchschnitt liegt. Es sind dies vor allem die Dienstzweige

Postdienst (insgesamt betrachtet) mit 72 %,
Postscheckdienst mit 72 %,
Telegraphendienst mit 53 %

Anteil der Personalkosten, bezogen auf 100 % Gesamtkosten. Dabei handelt es sich gerade um jene Dienstzweige, die an dem Defizit der letzten Jahre in erster Linie beteiligt sind (siehe Anl. 22 und 23, Seite 123 f.). Wenn die Deutsche Bundespost für das Jahr 1966 mit einer Personalmehrausgabe gegenüber 1965 von über 500 Millionen DM rechnet, wobei analog dem vorher Gesagten in erster Linie die personalintensiven Dienstzweige belastet werden, kann es nicht überraschen, daß das Defizit dieser Dienstzweige erheblich größer wird, auch wenn man eine leichte Steigerung des Verkehrsaufkommens bei den jetzigen Leistungsentgelten (Gebühren) unterstellt.

Auf Grund der genannten Tatsachen muß ständig die Frage gestellt werden, in welchem Umfang der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten durch geeignete Maßnahmen, in erster Linie Rationalisierung mit und ohne Kapitaleinsatz, verringert werden kann. Dabei müssen die personalintensiven und wohl deswegen auch defizitären Dienstzweige in erster Linie berücksichtigt werden. Im I. Teil des Gutachtens sind entsprechende Vorschläge gemacht worden. Als Beispiel sei hier noch einmal auf den Paketdienst hingewiesen. 1964 betrug der Personalkostenanteil an den Gesamtkosten dieses Teildienstzweiges nahezu 63 %, an den Leistungsentgelten sogar 94,2 %, so daß praktisch die Leistungen nur die persönlichen Kosten und einen Teil der gesetzlich bedingten besonderen Kosten deckten.

Der Zwang zur weitgehenden Einsparung von Arbeitskräften durch Einsatz von Maschinen ist ferner durch die Lage am Arbeitsmarkt gegeben. Die Voraussage, daß sich die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärfen wird, scheint sich zu bestätigen und fordert größte Anstrengungen. Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Nürnberg rechnet bis zum Jahre 1970 mit keinerlei Entlastungen auf dem Arbeitsmarkt, wobei auf die bekannten Tatsachen hingewiesen wird:

Einführung des neunten Schuljahres,
verstärkte Einberufung zur Bundeswehr,
weitere Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit und
Verlängerung der Urlaubszeiten.

II. Grad der Personalintensität

Die graphische Darstellung (Anlage 19, Seite 120) zeigt die Entwicklung des prozentualen Anteiles der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen der Deutschen Bundespost. Er beträgt

1959	62,8 %
1961	63,3 %
1964	60,7 %.

Nach dieser geringen Abwärtsbewegung soll gemäß dem Voranschlag und seinem Nachtrag 1965 ein erneutes Ansteigen auf 62,6 % eintreten.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß hier die in Ansatz gebrachten Gesamtaufwendungen die Fremdzinsen (d. h. die tatsächlich bezahlten Zinsen) einschließen.

III. Steigerung des Personalbestandes und der Personalaufwendungen

Der Personalbestand im Jahresdurchschnitt (umgerechnet auf Vollkräfte) hat sich in der Zeit von 1959 bis 1965 ständig und fast gleichmäßig aufwärtsentwickelt:

von 387 000 = 100 % im Jahre 1959
bis 433 000 = 112 % im Jahre 1964 und
auf 446 000 = 115 % im Jahre 1965 (geschätzter Wert).[1])

[1]) Siehe Anlage 18, Seite 119.

Verursacht durch die ständigen Lohnerhöhungen zeigt die Kurve der gesamten Personalaufwendungen naturgemäß eine stärkere Steigung:

von 3,2 Mrd. DM = 100 % im Jahre 1959 bis
auf 5,1 Mrd. DM = 158 % im Jahre 1964 und
auf 5,8 Mrd. DM = 178 % im Jahre 1965 (lt. Voranschlag).

Wenn auch nicht im gleichen Maße, so doch auch beachtlich größer geworden sind die Personalaufwendungen je Vollkraft:

von 8 353 DM = 100 % im Jahre 1959
auf 11 827 DM = 142 % im Jahre 1964 und
auf 12 933 DM = 155 % im Jahre 1965 (lt. Voranschlag).

Zu beachten ist dabei, daß die Personalkosten je Vollkraft auch die Versorgungslasten einschließen, so daß die Steigerung von 55 % einen Durchschnittswert für die Steigerungen der Gehalts- und Lohnkosten und der Versorgungslasten darstellt.

Die Zusammensetzung des Personals[1]) und ihre Entwicklung im Berichtszeitraum ist ebenfalls aufschlußreich:

	1959		1964	
Beamte	202 000	52 %	230 000	54 %
Angestellte	44 000	11 %	43 000	10 %
Arbeiter	106 000	28 %	111 000	26 %
Posthalter	13 000	3 %	15 000	3 %
Nachwuchskräfte	24 000	6 %	31 000	7 %
insgesamt	389 000	100 %	430 000	100 %

Günstig erscheint der Anteil der Nachwuchskräfte (6 und 7 %). Auf die absolute und relative Mehrung der Postbeamten wird in den nachstehenden Ausführungen noch eingegangen.

Die prozentuale Aufteilung der Vollkräfte auf die einzelnen Dienstzweige zeigt keine wesentliche Veränderung von 1959 bis 1964. Kleinere Steigerungen ergeben sich für den

Postdienst von 55,3 auf 55,8 % und für den Postscheckdienst von 7,2 auf 8,0 %.

Die relative Personalmehrung im Postscheckdienst ist teilweise durch betriebliche Umstellungen und deren Berücksichtigung in der Aufteilung des Personals auf die verschiedenen Dienstzweige in der Ergebnisrechnung zurückzuführen. Im I. Teil des Gutachtens ist darauf schon hingewiesen worden.

Bei der prozentualen Aufteilung des im Postdienst tätigen Personals (siehe Anlage 21, Seite 122) auf die einzelnen Teildienstzweige fällt eigentlich nur der Rundfunkdienst mit einem beachtlichen prozentualen Rückgang

von 4,2 % im Jahre 1959
auf 2,6 % im Jahre 1964

ins Auge, während bei der Unterteilung des Telegraphendienstes keine bemerkenswerten Veränderungen in den einzelnen Teildienstzweigen festzustellen sind.

Bei einer Zusammenstellung der prozentualen Anteile der Personalkosten (Gesamtkosten = 100 %) in Anlage 22 und 23 (Seite 123 f.), ebenfalls für die Jahre 1959 bis 1964, fällt die günstige Entwicklung beim

Postsparkassendienst von 26 % auf 20 % und beim Fernsprechdienst von 44 % auf 40 % auf.

Dagegen ist eine Steigerung bei den übrigen Dienstzweigen, beim Postreisedienst sogar von 42 % auf 47 % zu beachten.

IV. Verkehrsleistungen und Kennzahlen

Die Angaben über die Entwicklung der Verkehrsleistungen (Anlage 24, Seite 125) dienen der Ermittlung von Leistungskennzahlen (Anlage 25, Seite 126) für die einzelnen Dienstzweige in den Jahren 1959 bis 1964. Eine ungünstige Entwicklung zeigt der Postscheckdienst.

Einer Steigerung des Personalbestandes von 100 auf 125 %

steht nur eine Steigerung der Zahl der Buchungen von 100 auf 112,5 %

gegenüber. Dies liegt jedoch an der Neuaufteilung der Kräfte in der Betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung; bezieht man die Zahl der Buchungen auf die Kräfte, die in den Postscheckämtern damit zu tun haben, so ist die Zahl der Buchungen je Arbeitskraft von 90 881 (1959) leicht auf 91 628 (1964) gestiegen.

Bei den übrigen Dienstzweigen stiegen die Verkehrsleistungen wesentlich stärker als der Personalbestand, wie die folgende Aufstellung zeigt:

Steigerung des Personalbestandes 1964 gegenüber 1959 = 100 und der Verkehrsleistungen 1964 gegenüber 1959 = 100

	Personalbestand	Verkehrsleistungen
Postdienst	113 %	119,3 %
Postreisedienst	72 %	100,0 %
Postsparkassendienst	93 %	107,9 %

Im Fernsprechdienst stieg der Personalbestand auf 111 %, die Zahl der Sprechstellen auf 149,1 %, die Zahl der Ortsgespräche auf 129,9 %, die Zahl der abgehenden Ferngespräche auf 175,3 %.

Auch hier zeigt sich, daß sich durch die Rationalisierung im Fernsprechdienst eine außerordentlich günstige Entwicklung für den Personalstand dieses Dienstzweiges ergibt.

V. Beamtenverhältnis

Für die Beamten der Deutschen Bundespost gilt das Bundesbeamtengesetz (BBG) in der Fassung vom 1. 10. 1961. In § 4 BBG sind die Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis festgelegt. Diese Berufung ist nur zulässig zur Wahrnehmung

hoheitsrechtlicher Aufgaben oder

solcher Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates und des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen.

[1]) Siehe Anlage 20, Seite 121.

Wenn die Voraussetzungen des § 4 erfüllt sind, erfolgt die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit (§ 5).

Auf Grund der Tatsache, daß die Funktionen der Bundespost nicht in allen Fällen hoheitsrechtlicher Art sind, fehlte es in der Öffentlichkeit nicht an Stimmen, die starke Zweifel äußern, ob die Berufung in das Beamtenverhältnis durch die Deutsche Bundespost in allen Fällen gerechtfertigt ist, insbesondere, wenn es sich um Beamte der unteren Laufbahn handelt.

Diese Frage erhält erhöhte Bedeutung angesichts der ganz beträchtlichen Unterschiede zwischen den Personalkosten eines Beamten und denjenigen eines Angestellten oder Arbeiters.

Die Versorgungsbezüge für Beamte und deren Hinterbliebene betrugen 1964 insgesamt 984 Millionen DM oder 45,6 % der Beamtengehälter, wogegen die gesamten Sozialaufwendungen bei den Angestellten und Arbeitern im gleichen Jahr nur einen Betrag von insgesamt 373 Millionen DM, oder 27,2 % der Lohn- und Gehaltssumme ausmachten. Die Höhe dieser Versorgungsbezüge würde sinken, wenn man die Zahlung an verdrängte Ruhestandsbeamte und an Kriegsopfer als politische Last anerkennt, wie es die Kommission fordert. 1964 wurden für diese Personenkreise 209,2 Millionen DM Versorgungsbezüge von der Bundespost gezahlt. Nicht quantifizierbar sind darüber hinaus die Versorgungsbezüge für Beamte, die nach 1945 im Bundesgebiet wiederverwendet wurden und inzwischen in den Ruhestand getreten oder während der Wiederverwendung gestorben sind. Anderen Verwaltungen werden auch diese Lasten vom Bund erstattet. Der beträchtliche Unterschied der Personalkosten für Beamte und Angestellte/Arbeiter erklärt sich außerdem aus der Tatsache, daß bei Beamten die gesamten Versorgungsbezüge zu Lasten der Bundespost gehen, während bei den Angestellten und Arbeitern wohl die Hälfte der Rentenbeiträge zu Lasten der Bundespost geht, aber die Versorgungsbezüge zu Lasten der staatlichen Versorgungsversicherung.

Wenn auch die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit eine baldige Entscheidung nicht opportun erscheinen lassen, so sollten dennoch folgende zwei Fragen einer eingehenden Untersuchung unterzogen werden:

(1) Besteht künftig eine Möglichkeit, die Zahl der Beamten auf Lebenszeit zu verringern und dafür geeignete Angestellte und Arbeiter einzusetzen?

(2) Wie würde sich die Verringerung der Beamtenzahl auf das Kostengefüge in den einzelnen Dienstbereichen auswirken?

Bis zur endgültigen Prüfung dieser Fragen sollte die Bundespost bei Berufungen in das Beamtenverhältnis zurückhaltend sein.

VI. Vergleich mit dem Ausland

Die ungünstige Entwicklung der Personalstruktur in einigen Dienstbereichen der Bundespost und der dadurch verursachte Einfluß auf das Kostengefüge regen einen Vergleich mit anderen Postverwaltungen im Ausland an.

Vergleichszahlen für 1964 liegen nicht vor, so daß nachstehend auf das Jahr 1963 zurückgegriffen werden muß.

	Bundesrepublik	Frankreich	Niederlande	England	Schweiz
Gesamterträge in Mio DM = 100 %	7 545	5 451	1 078	6 713	1 426
Personalaufwand einschl. Versorgungslasten (ohne politische Lasten)	4 786	3 636	606	4 393	632
v. H. der Erträge	63 %	66 %	56 %	65 %	44 %

Der Prozentsatz der Personalaufwendungen liegt bei diesem Vergleich günstig bei den Niederlanden, besonders aber bei der Schweiz, obwohl die Aufwendungen je Kopf der Beschäftigten bei der Schweiz mit DM 15 108,— im Jahre 1963 beachtlich höher liegen als bei allen übrigen Ländern (Deutsche Bundespost = DM 11 127,— bzw. DM 10 887,— ohne politische Lasten).

Die Deutsche Bundespost weist zu dem Vergleich mit dem Ausland darauf hin, daß die Personalaufwendungen für die großen Postverwaltungen (Frankreich, England, Bundesrepublik Deutschland) weitgehend die gleiche Höhe aufweisen. Im übrigen sei es äußerst schwierig, an Hand der nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erarbeiteten Zahlen der einzelnen Verwaltungen Vergleiche anzustellen. Um zu einem brauchbaren Ergebnis zu kommen, müßten zumindest folgende Faktoren vergleichsweise gegenübergestellt werden:

— Art und Umfang der angebotenen Dienste,
— Struktur Stadt — Land,
— Dichte des Amtsstellennetzes,
— Dauer der Arbeitszeit,
— Höhe der Bezahlung für vergleichbare Tätigkeiten,
— Stand der Mechanisierung und Automation,
— Höhe der Gebühren.

Außerdem sind die Höhe der Versorgungsbezüge und die Art ihrer Aufbringung — direkte Zahlung aus dem Staatshaushalt oder einem Pensionsfonds und nicht aus dem Haushalt der jeweiligen Postverwaltung — der Grund für den geringeren Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamterträgen der holländischen und schweizerischen Post.

Die Deutsche Bundespost wird die obenstehende Vergleichsübersicht einer eingehenden Untersuchung unterziehen.

Der Ländervergleich der Personalaufwendungen zeigt im übrigen bei einigen Dienstzweigen ganz beachtliche Unterschiede die geklärt werden sollten. Das gilt besonders für den Postscheckverkehr, bei einem Vergleich der Zahlen der schweizerischen PTT und der Deutschen Bundespost. Wenn auch der Personalaufwand weitgehend von der Ausgestaltung des Postscheckdienstes im Verhältnis zum Postscheckteilnehmer abhängt und der Leistungsumfang stark differiert, so wird dennoch seitens der Kom-

mission die Empfehlung gegeben, die vorliegenden Zahlen auf einer vergleichbaren Basis gegenüberzustellen.

Überraschend ist ferner, daß die PTT 25 Postscheckämter in der Schweiz unterhält, z. T. mit ganz niedriger Personalbesetzung (z. B. Glarus mit 9 Personen besetzt und 2 757 Postscheckkunden), wobei der Arbeitsablauf mit einfachsten (man möchte fast sagen patriarchalischen Mitteln) durchgeführt wird.

VII. Mögliche Maßnahmen

1. Maßnahmen allgemeiner Art

a) Verstärkte Mechanisierung und Automation — Substitution von menschlicher Arbeitskraft durch Maschinen —, und zwar in gezielter Form, bei jenen Dienstzweigen, die besonders personalintensiv sind.

b) Verstärkte Rationalisierungsmaßnahmen mit dem Ziel, dadurch ebenfalls die Personalintensität zu reduzieren (Beispiele unter 2.).

c) Größte Zurückhaltung bei einer weiteren Erhöhung der Beschäftigtenzahl,

aber auch hinsichtlich einer weiteren ungünstigen Entwicklung der Verhältniszahl Beamte: Angestellte/Arbeiter (siehe Anlage 20, Seite 121). Diese Zurückhaltung sollte solange geübt werden, bis eingehende technische Untersuchungen über die Verwirklichung der in den Absätzen a) und b) empfohlenen Möglichkeiten abgeschlossen sind.

Auch die bereits vom Arbeitsausschuß des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost befürworteten Verbesserungen der Stellenpläne für 1966 und 1967 sollten nur insoweit verwirklicht werden, als sich dadurch keine Erhöhung der Beschäftigten- und Beamtenzahl ergibt.

2. Gezielte Einzelmaßnahmen

Die folgenden Einzelmaßnahmen sollen nur Beispiele oder Anregungen sein; sie erheben keinesfalls Anspruch auf Vollständigkeit.

a) Verstärkter Einsatz der Elektronik im Postscheckverkehr und damit zusammenhängend die Zusammenlegung von Postscheckämtern zur wirtschaftlicheren Ausnutzung großer Datenverarbeitungsanlagen. Das Ziel sollte die Schaffung eines zentralen Postscheckamtes sein, damit sämtlicher Verkehr zwischen der Vielzahl der jetzigen Postscheckämter entfiele (siehe I. Teil Abschnitt F. „Der Postscheckdienst" unter VII., 2. b), Seite 57).

b) Weitergehende Selbstbedienung im bisherigen Schalterdienst, z. B. verstärkter Einsatz der sog. „stummen Postanstalten" oder Selbstbenutzung von Fernschreibern seitens der Postkunden, wie es schon in der Schweiz teilweise eingeführt ist.

c) Stärkerer Einsatz von privaten Unternehmern im Postreisedienst (siehe I. Teil, Abschnitt E. „Der Postreisedienst", unter VII., 8., Seite 50).

d) Wegfall der kleinen Poststellen auf dem Lande und Ersatz durch „stumme Postanstalten" und Landzusteller.

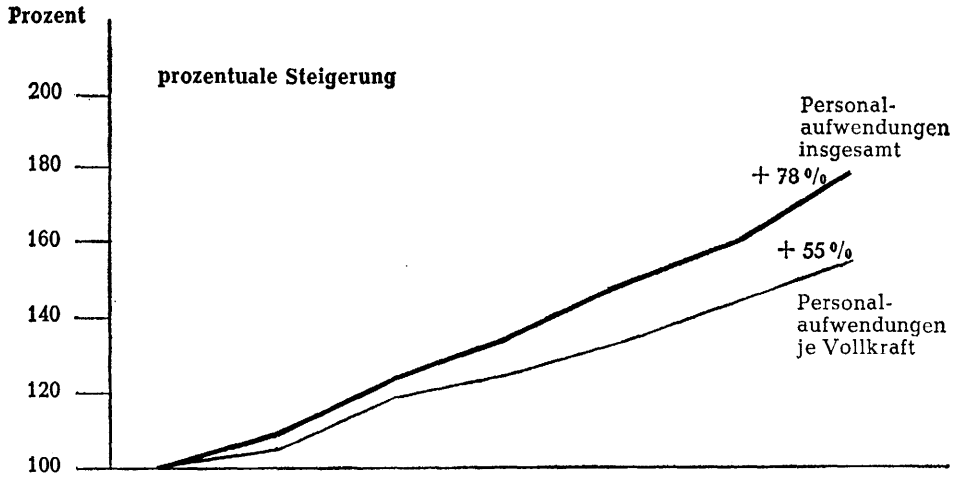
e) Neueinteilung der Oberpostdirektionen und Schaffung von Fernmeldedirektionen bei gleichzeitiger Auflösung der kleinen Direktionen mit dem Ziel, den günstigsten Wirkungsgrad für das Personal der Mittelinstanz zu erreichen.

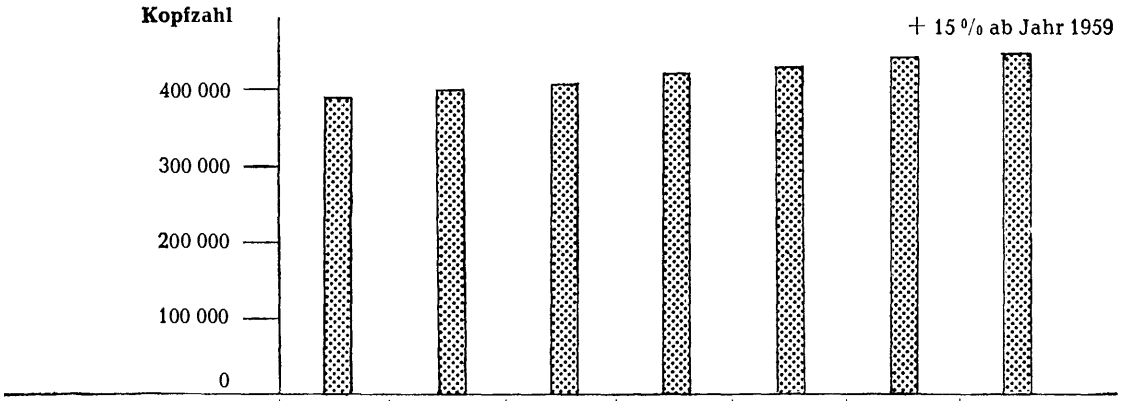
Unter der Zurückstellung jeglicher Länder- oder sonstiger Interessen dürfte für alle Entscheidungen nur der wirtschaftliche Wirkungsgrad maßgebend sein. Eine baldige Entscheidung ist unerläßlich, weil einige kleinere Oberpostdirektionen, die seither als gefährdet galten, schon seit Jahren in ihren Dispositionen gehemmt sind.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß den Personalfragen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken ist. Die Kommission ist davon unterrichtet worden, daß seit über einem Jahr die Personalverhältnisse bei den Direktionen und Ämtern durch eine Gruppe von Spezialisten aus dem eigenen Bereich gründlich geprüft werden. Es wird empfohlen, die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe fortzusetzen und möglichst zu intensivieren. Dabei sollte insbesondere berücksichtigt werden, daß die menschliche Arbeit ein immer knapper werdender, sehr kostspieliger Produktionsfaktor ist.

Anlage 18
Jahr 1959—1965

Personalbestand und Personalaufwendungen der DBP





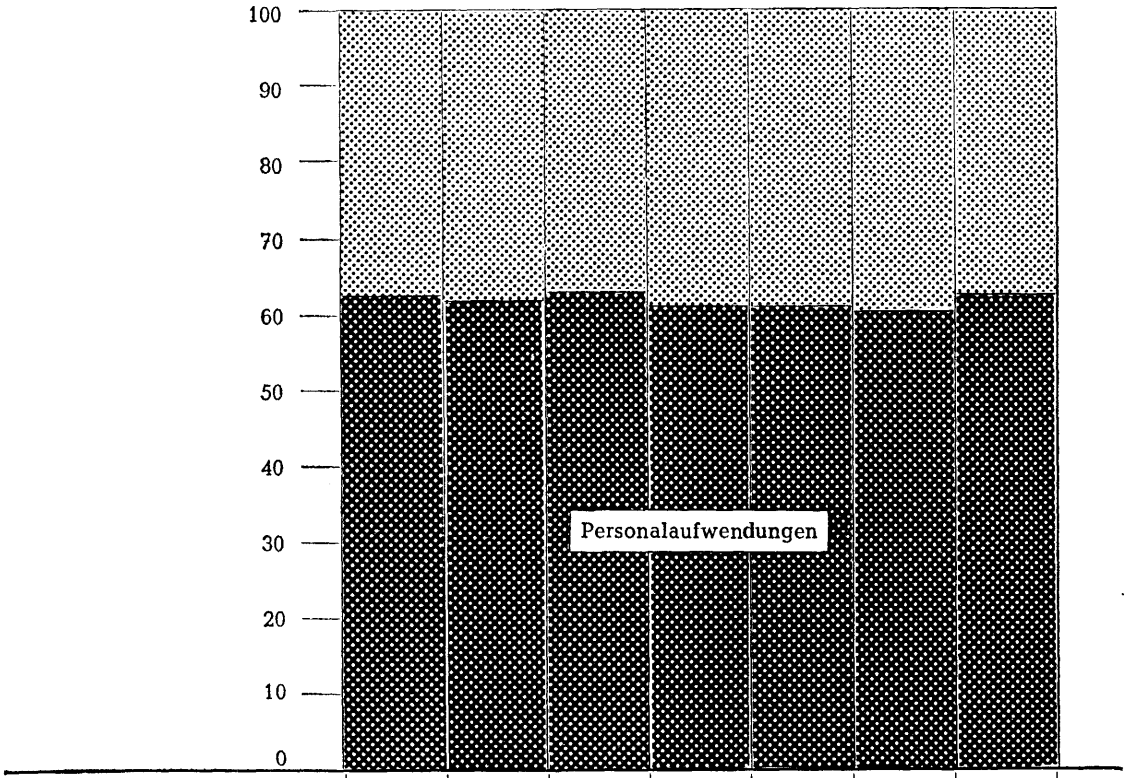
Personalbestand im Jahresdurchschnitt							Voranschlag
Vollkräfte insgesamt in Tsd. (einschl. Kräfte für Rechnung Dritter)	387	394	405	419	430	433	446
%-Veränderung	100	102	105	108	111	112	115
Personalaufwendungen							Voranschlag
insgesamt in Mio. DM	3 235	3 499	4 015	4 339	4 786	5 122	5 768
%-Veränderung	100	108	124	134	148	158	178
Personalaufwendungen DM/je Vollkraft	8 353	8 880	9 909	10 335	11 109	11 827	12 933
%-Veränderung zum Vorjahr		106	112	104	107	106	109
1950 = 100	100	106	119	124	133	142	155
Jahr	59	60	61	62	63	64	65

Anlage 19
Jahr 1959—1965

Personalaufwendungen in v. H. der gesamten Aufwendungen der DBP

lt. Erfolgs- und Kapitalrechnung (Finanzübersicht Nr. 873/11. 1. 65)

DBP insgesamt



							Voranschlag
Personalaufwendungen insgesamt in Mio. DM	3 235	3 499	4 015	4 339	4 786	5 122	5 768
%-Veränderung	100						178
							Voranschlag
Aufwendungen insgesamt in Mio. DM	5 153	5 654	6 344	7 083	7 796	8 433	9 207
%-Veränderung	100						179
Personalaufwendungen in v. H. der Gesamtaufwendungen	62,8	61,9	63,3	61,3	61,4	60,7	ca. 62,6
Jahr	59	60	61	62	63	64	65

Anlage 20

Personalbestand der Deutschen Bundespost **Jahr 1959—1964**

Stichtag 31. 12.

DBP insgesamt							
Vollkräfte	389 123	397 702	411 038	424 288	430 142	429 488	
% insgesamt	100	100	100	100	100	100	
davon entfallen auf:							
Beamte	202 103				224 047	229 675	
%-Anteil von insgesamt	52	52	52	51	52	54	
Angestellte	43 630				43 544	42 698	
%-Anteil von insgesamt	11	12	11	11	10	10	
Arbeiter	106 036				115 022	111 335	
%-Anteil von insgesamt	28	27	27	27	27	26	
Posthalter	13 280				14 566	14 788	
%-Anteil von insgesamt	3	3	3	3	3	3	
Nachwuchskräfte	24 074				32 963	30 992	
%-Anteil von insgesamt	6	6	7	8	8	7	
Aufteilung auf die Dienstzweige: (im Jahresdurchschnitt)	Prozent				Prozent	Prozent	
Postdienst	55,3				55,9	55,8	
Postreisedienst	3,0				2,1	2,0	
Postscheckdienst	7,2				8,1	8,0	
Postsparkassendienst	1,2				1,0	1,0	
Telegraphendienst	4,6				4,6	4,7	
Fernsprechdienst	28,7				28,3	28,5	
Jahr	59	60	61	62	63	64	65

Anlage 21

Personalbestand der Deutschen Bundespost

(Durchschnitt im Rechnungsjahr auf Vollkräfte umgerechnet)
Betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Teildienstzweige (Postdienst: Rechnungsjahr 1964, Blatt 34, Telegraphendienst: Rechnungsjahr 1964, Blatt 24)

Postdienst	**insgesamt**	davon entfallen auf den Teildienstzweig								
		Brief-dienst	Packchen-dienst	Paket-dienst	Zeitungs-dienst	Post-anweisungs-dienst	Renten-dienst	Rund-funk-dienst	Land-Kraft-post-dienst	Vertrieb von Wert-zeichen anderer Verwaltungen
Arbeitskräfte										
1959 (55,3 % v. insges.)	213 500		173 064		17 896	5 709	6 763	9 053		
1962 (55,5 % v. insges.)	232 505	122 497	15 367	53 540	20 956	5 766	7 194	6 552		
1963 (55,9 % v. insges.)	240 271	126 871	16 510	54 897	21 525	5 880	7 438	6 544	73	533
1964 (55,8 % v. insges.)	240 533	126 615	16 310	53 882	23 774	5 792	7 358	6 239	58	505
prozentuale Aufteilung:	%									
1959	100,0		81,0		8,4	2,7	3,2	4,2		
1962	100,0	52,7	6,6	23,0	9,0	2,5	3,1	2,8		
1963	100,0	52,8	6,9	22,9	9,0	2,4	3,1	2,7	0,0	0,2
1964	100,0	52,6	6,8	22,4	9,9	2,4	3,1	2,6	0,0	0,2

Telegraphendienst	**insgesamt**	davon entfallen auf den Teildienstzweig								
		Telegramm-dienst	Telex-dienst	Überlassung v. Telegraphen-leitungen	Sonstiges					
Arbeitskräfte										
1960 (4,6 % v. insges.)	18 457	13 366	4 194	746	151					
1962 (4,6 % v. insges.)	19 592	14 022	4 561	864	145					
1963 (4,6 % v. insges.)	19 833	14 121	4 673	879	160					
1964 (4,7 % v. insges.)	20 489	14 290	5 108	1 005	86					
prozentuale Aufteilung:	%									
1960	100,0	72,4	22,7	4,1	0,8					
1962	100,0	71,6	23,3	4,4	0,7					
1963	100,0	71,2	23,6	4,4	0,8					
1964	100,0	69,8	24,9	4,9	0,4					

Anlage 22

Personalkosten in v. H. der Gesamtkosten der Deutschen Bundespost **Jahr 1959—1964**

lt. betriebswirtschaftlicher Ergebnisrechnung der Dienstzweige
(Übersicht Nr. 1220/36 Rechnungsjahr 1964) (Gesamtkosten: einschließlich Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals)

DBP insgesamt	[1]						
Gesamtkosten in Mio DM	5 533	6 092	6 792	7 418	8 280	8 938	
Personalkostenanteil in Mio DM	3 122	3 414	3 924	4 236	4 683	5 005	
Personalkostenanteil in %	56	56	58	57	57	56	
davon entfallen auf:							
Postdienst							
Gesamtkosten in Mio DM	2 399	2 618	2 969	3 203	3 569	3 848	
Personalkostenanteil in Mio DM	1 666	1 835	2 124	2 303	2 568	2 773	
Personalkostenanteil in %	69	70	72	72	72	72	
Postreisedienst							
Gesamtkosten in Mio DM	262	264	264	260	271	267	
Personalkostenanteil in Mio DM	111	112	119	124	127	126	
Personalkostenanteil in %	42	42	45	48	47	47	
Postscheckdienst							
Gesamtkosten in Mio DM	308	353	408	442	506	521	
Personalkostenanteil in Mio DM	211	245	284	320	360	373	
Personalkostenanteil in %	69	69	70	72	71	72	
Postsparkassendienst							
Gesamtkosten in Mio DM	133	174	191	205	227	248	
Personalkostenanteil in Mio DM	34	37	42	44	48	49	
Personalkostenanteil in %	26	21	22	22	21	20	
Telegraphendienst							
Gesamtkosten in Mio DM	290	314	336	366	394	448	
Personalkostenanteil in Mio DM	150	161	184	197	217	236	
Personalkostenanteil in %	52	51	55	54	55	53	
Fernsprechdienst							
Gesamtkosten in Mio DM	2 140	2 368	2 626	2 944	3 313	3 607	
Personalkostenanteil in Mio DM	949	1 024	1 170	1 248	1 363	1 448	
Personalkostenanteil in %	44	43	45	42	41	40	
Jahr	59	60	61	62	63	64	65

[1] Die Ergebnisse für das Rechnungsjahr 1959 sind zur Herstellung der Vergleichbarkeit nach den für die Rechnungsjahre 1960 bis 1963 angewandten Grundsätzen umgerechnet worden (siehe Bl. 34 und 35 der Ergebnisrechnung der Dienstzweige für das Rechnungsjahr 1964).

Anlage 23

Personalkosten in v. H. der Gesamtkosten der Deutschen Bundespost

Betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Teildienstzweige
(Blatt 2 und für Postdienst Rechnungsjahr 1964 Blatt 27, Telegraphendienst Rechnungsjahr 1964, Blatt 19)

Postdienst	**insgesamt**	davon entfallen auf den Teildienstzweig								
		Brief-dienst	Päckchen-dienst	Paket-dienst	Zeitungs-dienst	Post-anweisungs-dienst	Renten-dienst	Rund-funk-dienst	Land-Kraft-post-dienst	Vertrieb von Wert-zeichen anderer Verwal-tungen
Gesamtkosten										
1959										
1962 in Mio DM	3 202,6	1 579,3	228,6	864,1	259,4	81,5	91,9	87,5		
1963 in Mio DM	3 569,1	1 777,9	260,9	939,2	290,4	89,4	102,4	98,4	1,5	9,0
1964 in Mio DM	3 847,6	1 913,8	277,9	990,5	344,0	94,0	112,1	104,2	1,5	9,6
Personalkosten										
1959										
1962 in Mio DM	2 303,0	1 204,2	152,4	529,5	202,0	62,7	73,5	70,9		
1963 in Mio DM	2 567,6	1 347,3	174,8	585,6	225,0	68,5	81,6	76,6	0,9	7,3
1964 in Mio DM	2 772,6	1 460,0	186,7	621,8	258,3	72,1	87,1	78,4	0,9	7,3
Personalkosten-anteil										
1959 in v. H. der Gesamtkosten	71,7		70,5		75,8	76,5	74,9	82,1		
1962 in v. H. der Gesamtkosten	71,9	76,2	66,7	61,3	77,9	76,9	80,0	81,0		
1963 in v. H. der Gesamtkosten	71,9	75,8	67,0	62,4	77,5	76,6	79,7	77,9	62,4	80,3
1964 in v. H. der Gesamtkosten	72,1	76,3	67,2	62,8	75,1	76,7	77,7	75,3	59,0	76,8

Telegraphendienst	**insgesamt**	davon entfallen auf den Teildienstzweig								
		Tele-gramm-dienst	Telex-dienst	Über-lassung v. Tele-graphen-leitungen	Sonstiges					
Gesamtkosten										
1960										
1962 in Mio DM	365,7	217,2	121,9	22,8	3,8					
1963 in Mio DM	393,8	230,1	135,9	23,3	4,4					
1964 in Mio DM	447,9	252,5	169,0	24,7	1,7					
Personalkosten										
1960										
1962 in Mio DM	196,9	133,0	51,3	10,2	2,4					
1963 in Mio DM	217,3	146,1	57,3	11,2	2,7					
1964 in Mio DM	235,9	155,6	65,7	13,4	1,2					
Personalkosten-anteil										
1960 in v. H. der Gesamtkosten	51,4	58,9	40,1	39,0	52,9					
1962 in v. H. der Gesamtkosten	53,8	61,2	42,1	44,8	63,9					
1963 in v. H. der Gesamtkosten	55,2	63,5	42,2	47,9	61,4					
1964 in v. H. der Gesamtkosten	52,7	61,7	38,9	54,3	69,3					

Anlage 24

Entwicklung der Verkehrsleistungen der DBP **Jahr 1959—1964**

Postdienst							
Briefsendungen in Mio	7 914,4	8 497,7	9 092,0	9 314,9	9 055,7	9 275,2	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	107,4	114,9	117,7	114,4	117,2	
Paketsendungen in Mio	270,7	248,7	298,4	314,8	301,0	302,6	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	91,9	110,2	116,3	111,2	111,8	
Postanweisungen in Mio	47,9	47,7	48,3	47,6	46,1	41,6	
%-Veränderung	100,0	99,6	100,8	99,4	96,2	86,8	
Zahlkarten in Mio	330,6	340,2	346,1	353,6	350,6	348,0	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	102,9	104,7	107,0	106,0	105,3	
Postzeitungsgut in Mio kg	195,9	212,1	221,7	219,4	224,2	211,8	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	108,3	113,2	112,0	114,4	108,1	
insgesamt							
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	106,0	113,4	119,6	116,5	119,3	
Postreisedienst							
Beförderungsfälle in Mio	324,3	332,7	334,7	338,7	327,7	324,2	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	102,6	103,2	104,4	101,0	100,0	
Postscheckdienst							
Zahl der Buchungen in Mio	1 022,5	1 065,4	1 091,3	1 122,0	1 130,6	1 150,3	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	104,2	106,7	109,7	110,6	112,5	
Postsparkassendienst							
Zahl der Buchungen in Mio	39,2	39,8	40,6	39,8	38,9	42,3	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	101,5	103,6	101,5	99,2	107,9	
Telegrammdienst							
Aufgegebene Telegramme in Mio	24,9	25,1	25,0	25,5	24,3	23,5	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	100,8	100,4	102,4	97,6	94,4	
Telexdienst							
Gebühreneinheiten in Mio	531,3	599,8	619,9	674,5	725,8	796,2	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	112,9	116,7	127,0	136,6	149,9	
Fernsprechdienst							
Sprechstellen insgesamt in Mio	5,5	6,0	6,5	7,0	7,6	8,2	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	109,1	118,2	127,3	138,2	149,1	
Ortsgespräche in Mio	3 188,8	3 471,6	3 648,7	3 809,5	4 132,7	4 142,0	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	108,9	114,4	119,5	129,6	129,9	
Abgehende Ferngespräche in Mio	917,0	1 075,2	1 216,1	1 372,3	1 528,4	1 607,3	
%-Veränderung 1959 = 100	100,0	117,3	132,6	149,7	166,7	175,3	
Jahr	59	60	61	62	63	64	65

Anlage 25

Kennzahlen der DBP Jahr 1959 = 100 **Jahr 1959—1964**

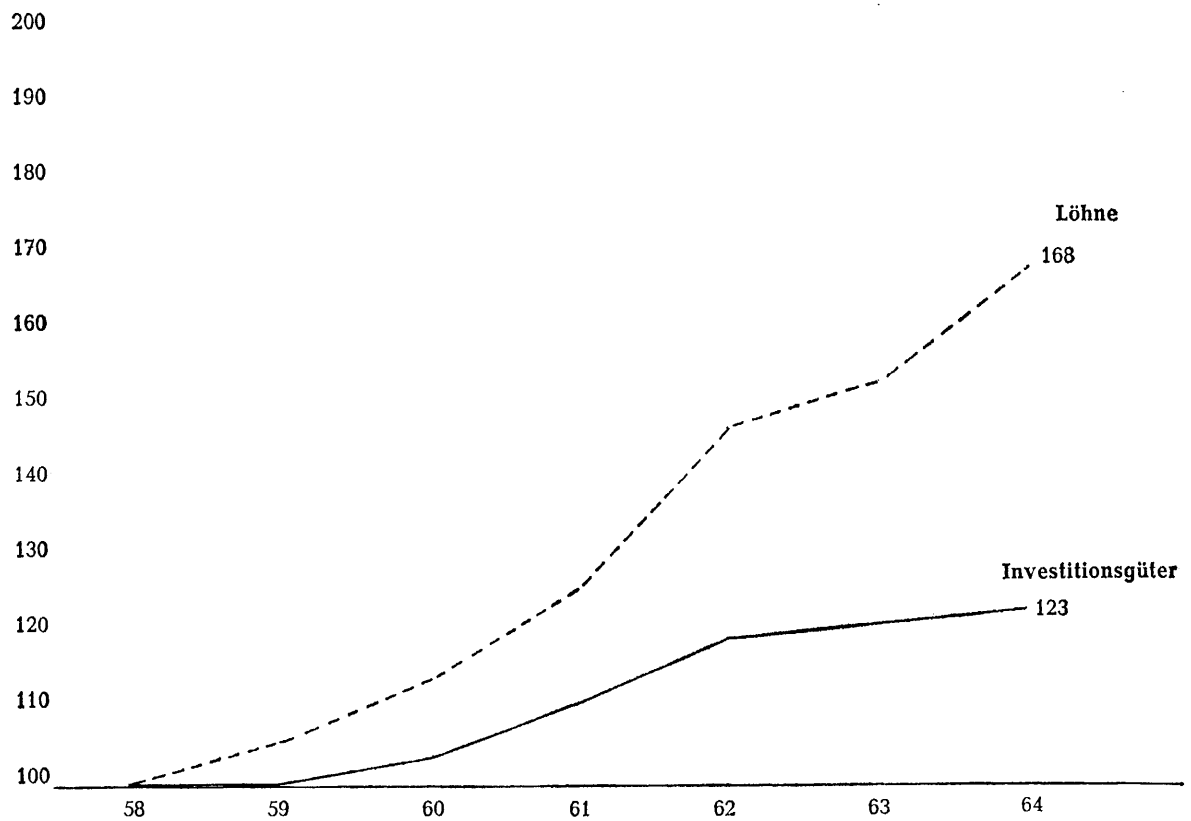
lt. betriebswirtschaftlicher Ergebnisrechnung der Dienstzweige Rechnungsjahr 1964 Blatt 36, 46 und 47

DBP insgesamt							
Gesamtkosten	100	110	123	134	150	162	
Personalkosten	100	109	126	136	150	160	
Personalkosten-Anteil von insgesamt	56	56	58	57	57	57	
Personalbestand	100	102	105	108	111	112	115
davon entfallen auf:							
Postdienst							
Gesamtkosten	100				149	160	
Personalkosten	100				154	166	
Personalkosten-Anteil von insgesamt	69	70	72	72	72	72	
Personalbestand	100	103	106	109	113	113	
Leistungsmenge	100	106	113	120	117	119	
Postreisedienst							
Gesamtkosten	100				103	102	
Personalkosten	100				114	114	
Personalkosten-Anteil von insgesamt	42	42	45	48	47	47	
Personalbestand	100	91	84	85	78	72	
Beförderungsfälle	100	103	103	104	101	100	
Postscheckdienst							
Gesamtkosten	100				164	169	
Personalkosten	114				171	177	
Personalkosten-Anteil von insgesamt	69	69	70	72	71	72	
Personalbestand	100	108	113	121	125	125	
Zahl der Buchungen	100	104	107	110	111	113	
Postsparkassendienst							
Gesamtkosten	100				171	186	
Personalkosten	100				141	144	
Personalkosten-Anteil von insgesamt	26	21	22	22	21	20	
Personalbestand	100	101	101	103	101	93	
Zahl der Buchungen	100	102	104	102	99	108	
Telegraphendienst							
Gesamtkosten	100				136	154	
Personalkosten	100				145	157	
Personalkosten-Anteil von insgesamt	52	51	55	54	55	53	
Personalbestand	100	104	107	110	112	115	
Zahl der aufgegebenen Telegramme	100	101	100	102	98	94	
Telexdienst (Gebühreneinh.)	100	113	117	127	137	150	
Fernsprechdienst							
Gesamtkosten	100				155	169	
Personalkosten	100				144	153	
Personalkosten-Anteil von insgesamt	44	43	45	42	41	40	
Personalbestand	100	99	103	107	109	111	
Ferngespräche insgesamt	100	117	133	150	167	175	
Jahr	59	60	61	62	63	64	65

Anlage 26

Preisindex

im Vergleich zur **Lohnentwicklung** **Jahr 1958 = 100** gem. „Selbstkosten-Änderungszahlen"



F. Rechnungswesen

Bei einer gutachtlichen Stellungnahme zum Rechnungswesen und damit zur betriebswirtschaftlichen Führung der Deutschen Bundespost kann an folgenden Zahlen nicht vorbeigesehen werden:

	Eigenkapital der DBP	Fremdkapital der DBP
31. 12. 1960:	2 391,4 Mio DM	5 740,9 Mio DM
31. 12. 1964:	1 597,1 Mio DM	11 639,0 Mio DM
Differenzen:	./. 794,3 Mio DM	+ 5 898,1 Mio DM

Diese wenigen Zahlen sagen nicht weniger, als daß die Deutsche Bundespost im Laufe der vergangenen vier Jahre eine Kapitalsumme verloren hat, die dem Grundkapital einer großen deutschen Aktiengesellschaft entspricht, während sie gleichzeitig Verpflichtungen in Höhe des Etatvolumens eines der finanzkräftigsten deutschen Bundesländer eingegangen ist. Die Deutsche Bundespost hat keinerlei stille Reserven gelegt.

Das Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über die Organisation der Deutschen Bundespost stellte Mitte der 50er Jahre fest, daß das Kassen- und Rechnungswesen der Post in den letzten Jahrzehnten unverändert und daher an sich schon reformbedürftig sei. Die Kommission konnte feststellen, daß seitdem das Rechnungswesen der Bundespost vielfältig modernisiert worden ist. So wurde die ursprünglich rein kameralistische Buchführung mit Voranschlag und Nachweis der Einnahmen und Ausgaben in der Weise weiterentwickelt, daß aus ihr der Jahreserfolg im betriebswirtschaftlichen Sinne zu ermitteln ist. Dazu werden die erfolgswirksamen Einnahmen und Ausgaben in einer Betriebsrechnung erfaßt, während die lediglich bilanzverlängernden oder -verkürzenden Einnahmen und Ausgaben in eine sogenannte Anlagenrechnung eingehen. Die eigentlichen Buchhaltungen werden bei den übergeordneten Kassen der Deutschen Bundespost inzwischen mit Buchungen und Gegenbuchungen in zwei Erfolgsklassen und vier Bestandsklassen geführt. Dieser 6-Klassenbuchungsplan mit je zwei Klassen für die Erfolgsrechnung (1. Erträge, 2. Aufwendungen), je zwei Klassen für die Vermögensrechnung (3. Vermögensmehrung, 4. Vermögensminderung) und je zwei Klassen für die Kapitalrechnung (5. Kapitalmehrung, 6. Kapitalminderung) ist zu Beginn des Jahres 1962 eingeführt worden. Schon seit dem Jahresabschluß zum 31. Dezember 1956 werden auch der Kassenbestand und die Guthaben der Kassen durch Aufteilen der Restschuld ermittelt. Auch Nichtgeldvorgänge, sogar Forderungen und Verbindlichkeiten, kann die Buchhaltung der Deutschen Bundespost in den Jahresabschluß einbeziehen. Von hier zu einer entwickelten kaufmännischen Buchführung mit einem 10-Klassenkontenrahmen, der den Bedürfnissen der Bundespost gerecht wird, auch

ohne daß er für Soll- und Habenbuchungen je eine eigene „Klasse" vorsieht, ist es nur ein kleiner Schritt, den die Post gehen sollte.

Der kameralistische Voranschlag, den der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost an Stelle des Parlamentes genehmigen muß und dessen Einhaltung an Hand der ebenfalls aus dem Rechnungswesen der Bundespost hervorgehenden Jahresrechnung der Bundesrechnungshof prüft, beansprucht viel Sorgfalt. Diese verführt leicht dazu, vom eigentlichen Sinn betriebswirtschaftlicher Vorschaurechnungen, insbesondere von objekt- und zeitraumbezogenen Investitionsrechnungen sowie von elastischen Finanzplanungen, abzulenken. Die Kommission legt dringend nahe, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für den Bereich der Deutschen Bundespost im Interesse betriebswirtschaftlicher Planungsrechnungen weitgehend zu lockern.

Außer den gesetzlich geforderten Rechnungen stellt die Deutsche Bundespost jährlich sogenannte betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnungen der Dienstzweige auf. Die Positionen der Jahreserfolgsrechnung und der Jahresbilanz werden zu diesem Zweck mit einem umfangreichen, komplizierten und ständig verbesserten System von Umlageschlüsseln zunächst auf die großen Dienstzweige und dann auf die Teildienstzweige aufgeteilt. Außerdem werden in dieser Rechnung innerbetriebliche Leistungen zwischen den Dienstzweigen berücksichtigt, wobei diese zu Durchschnittskosten bewertet werden. Hauptgrundlagen für die Bildung der Umlageschlüssel, insbesondere für die Kostenumlagen, sind die Personalverteilkartei und die Gebäudeverteilkartei. Die Gebäudeverteilkartei gründet teilweise auf der Personalverteilkartei und diese auf Aufschreibungen während einer Woche des Jahres, von der angenommen wird, daß in ihr das Personal, das ja vielerlei Verbundleistungen erstellt, so von den einzelnen Dienstzweigen beansprucht wird, wie es während des ganzen Jahres normal ist. Aus dem Rahmen des üblichen fallende Beobachtungen können von den Dienststellenleitern angeglichen werden. Die Objektivität eines solchen Vorgehens und damit auch die Zuverlässigkeit der Ergebnisse solcher Erfolgs-Verteilungsrechnungen sind von Außenstehenden schwer zu beurteilen. Vielleicht sind die zur Anwendung kommenden Verfahren unter den gegebenen Umständen, d. h. bei dem sparsamen Personal- und Organisationsmitteleinsatz für die Kostenrechnung der Deutschen Bundespost die einzig möglichen. Die Post sollte wie bisher laufend bemüht sein, die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung weiter zu verfeinern und den betrieblichen Verhältnissen anzupassen. Die Kommission empfiehlt, dieser Rechnung künftig eine Bedeutung beizumessen, die einen eigenen Buchhaltungskreis sowie eigenständige Kosten- und Leistungserfassungen — u. U. nach statistischen Methoden — rechtfertigt. Mindestens die beiden großen Betriebsbereiche, das Post- und das Fernmeldewesen, möglicherweise auch die Bankdienste, sollten dabei rechnerisch getrennt behandelt werden, um wenigstens insoweit unverzerrte Unterlagen für Investitionen, Personal- und Betriebsmitteleinsatz sowie für die Gebührenregelung aus dem Rechnungswesen gewinnen zu können.

Die Kostenstellen-, Zeit- und Betriebsvergleiche im Bereich des Postwesens und die Kostenstellen-Zeit-Vergleiche im Fernsprechwesen erfassen nur Personalkosten nach den geltenden Personalverteilkarteien. Vom ganzen Bereich des Postwesens sind darin lediglich 33 Kostenstellen genannte Funktionen einbezogen, deren Personalkosten pro Leistungseinheit an verschiedenen Plätzen (Oberpostdirektionen) miteinander verglichen werden. Die Erläuterungen der Abweichungen, vor allen Dingen der Extremwerte, lassen darauf schließen, daß die Erfassungsmethoden nicht an allen Plätzen gleich sind. Vollständige Kostenstellenrechnungen zur Durchführung von monatlichen Zeit- oder Soll-Ist-Vergleichen kennt die Deutsche Bundespost bislang nicht. Solche Rechnungen verursachen jedoch große Schwierigkeiten bei der Erfassung der im Postwesen meistens verbunden erstellten Leistungen und der dabei anfallenden Kosten. Die Kommission ist der Ansicht, daß die Bemühungen auf diesem Gebiet der Kostenrechnung fortgesetzt und — wenn das personell möglich ist — intensiviert werden sollten. Sie verspricht sich davon vor allen Dingen, daß auch außerhalb der eigentlichen Fachreferate im Bundespostministerium, im Posttechnischen Zentralamt und in einzelnen Oberpostdirektionen das Interesse an betriebswirtschaftlichen Fragen geweckt wird.

Für das Durchführen von Wirtschaftlichkeitsrechnungen vor und nach Investitionen oder anderen Veränderungen im Betriebsvollzug ist im Jahre 1961 vom Bundespostministerium eine Richtlinie herausgegeben worden. Der Kommission wurden Beispiele für Rechnungen vorgelegt, die nach diesen Richtlinien ausgeführt wurden und die der formellen und materiellen Prüfung standhalten. Die Akribie, mit der diese Rechnung auch bei geringwertigen Objekten ausgeführt wird, beeindruckt. Andererseits mußte die Kommission feststellen, daß Objekte vom Wert vieler Millionen DM erstellt worden sind, ohne daß vorher oder nachher in irgendeiner Form — und sei es mit dem geringsten Aussagewert — betriebswirtschaftlich gerechnet wurde. Eine Liste der im III. Quartal 1964 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsrechnungen im Bereich des Postwesens umfaßt insgesamt 30 Objekte, darunter eines im Werte von über 1 Million DM. Aus einer anderen Information geht hervor, daß in der gleichen Zeit allein rund 300 größere Bauvorhaben von der Bundespost geplant, ausgeführt, angefangen oder abgeschlossen worden sind.

Wie vor 10 Jahren schon der BWV, empfiehlt die Kommission der Deutschen Bundespost, vor allen großen Geldausgaben Wirtschaftlichkeitsrechnungen aufzumachen und solche Vorhaben nicht allein als Haushaltsposten aufzufassen. Als Begründung für das Nichtaufmachen auch nur einfachster Ausgabenrückfluß- oder Kostenvergleichsrechnungen vor umfangreichen Investitionen besonders im Postdienst wurde angegeben, daß diese Vorhaben ohnehin hätten durchgeführt werden müssen. Abgesehen davon, daß Umfang und Art jeder Investition sicher mancherlei Varianten zulassen, muß selbst dann, wenn die Gebote der Wirtschaftlichkeit nicht gelten, ein Kalkül allen Beteiligten deutlich vor Augen führen, in welchem Maße eine Kapitalfehlleitung

erfolgt oder eingeleitet wird. Wie jeder Ingenieur ist auch jeder Betriebswirt gezwungen, alle ihn irgendwie betreffenden Projekte auf seine Weise durchzurechnen. Auch wenn man sie nicht hören will, müssen Ingenieur und Betriebswirt aus innerem Antrieb ihre Rechenergebnisse präsentieren, sobald diese Fehlentwicklungen erkennen lassen.

Bei der fortschreitenden Mechanisierung und der regen Bautätigkeit der Bundespost genügt es nicht, daß Wirtschaftlichkeitsrechnungen allein in den dafür zuständigen Referaten des Bundespostministeriums, des Posttechnischen Zentralamtes oder einzelner Oberpostdirektionen angestellt werden. Wie in weiten Bereichen der Industrie sollten jedem Ingenieur und jedem Betriebsleiter der Deutschen Bundespost die wenigen für Investitionskalküle notwendigen, mathematisch anspruchslosen Rechensätze geläufig sein.

In der Abteilung IV (Haushalts- und Finanzwesen) des Bundespostministeriums bestehen drei Referate, die sich mit dem Haushalt der Bundespost befassen, und außerdem ein Haushaltsbüro. Ihre Gesamtpersonalbesetzung ist: 5 Beamte des höheren Dienstes, 14 Beamte des gehobenen Dienstes und 8 sonstige Kräfte. Das gesamte innerbetriebliche Rechnungswesen, einschließlich Statistik und Wirtschaftlichkeitsrechnungen, ist in einem Referat des BPM mit 2 : 6 : 2 besetzt. Für diese Gebiete sind außerdem noch 5 : 27 : 30 Kräfte in den beiden Zentralämtern für übergeordnete Arbeiten eingesetzt. Bei den Oberpostdirektionen und Ämtern sind darüber hinaus ständig oder zeitweise eine größere Zahl von Kräften mit Erfassungs- und Auswertungsarbeiten der betriebswirtschaftlichen Ergebnisse beschäftigt.

Geld- und kreditwirtschaftliche Angelegenheiten werden neben Rechtsangelegenheiten in einem Referat mit 1 : 5 : 2 Beamten bearbeitet. Der Gesamtfinanzplan einschließlich der Finanzierungspläne der Deutschen Bundespost wird unter der persönlichen Verantwortlichkeit des Abteilungsleiters IV des Bundespostministeriums (Haushalts- und Finanzwesen) von den beteiligten Referaten gemeinsam erstellt.

Die Finanzplanung der Deutschen Bundespost ist mit der eines Unternehmens der freien Wirtschaft kaum zu vergleichen. Das gilt schon für die Zwecksetzung der Finanzplanung. Eine Finanzdisposition, bei der täglich entschieden wird, in welchem Umfang und wo die disponiblen finanziellen Mittel einzusetzen und wie die finanziellen Lücken zu schließen sind, kennt die Bundespost nicht. Dafür gibt es plausible Gründe: der tägliche Bargeldeingang, die Reserven der Postbankdienste und vor allen Dingen die Zersplitterung des Finanzwesens, bedingt schon durch die Vielzahl der Kassen.

So ist die Finanzplanung der Deutschen Bundespost in erster Linie eine Finanzierungsplanung, wenn man darunter die Zusammenstellung der Ergebnisse aus der Erfolgsrechnung, der Abschreibungen und Anlagenverkäufe auf der Einnahmenseite und der nach dem Haushaltsplan fälligen Investitionsausgaben auf der Ausgabenseite versteht. Dazu kommen die geplanten Einnahmen aus Finanzierungsvorhaben. So sind also Größen der Aufwand- und Ertragsrechnung und solche der Einnahme- und Ausgabenrechnung nebeneinandergestellt. Der Ausgleich wird mit der Größe „Finanzierungswirtschaftlicher Erfolg" vorgenommen.

Außerdem ist die Finanzplanung der Bundespost nicht fortschreitend in dem Sinne, daß etwa in jedem Jahr ein Plan für die folgenden 5 Jahre (sowie monatlich für 12 Monate) aufgestellt wird. Es erfolgt jedoch eine Korrektur der Ansätze der jährlichen Finanzpläne je nach der tatsächlichen Entwicklung.

Die Kommission befürchtet, daß der Finanzplanung als Teil des Rechnungswesens der Deutschen Bundespost, weil sie als Haushaltsplan aufgefaßt wird, nicht die Bedeutung beigemessen wird, die ihr zukommt. Sollte es so sein, dann muß die Kommission dringend raten, die Finanzplanung den Erkenntnissen der betriebswirtschaftlichen Theorie und Praxis entsprechend zu einem brauchbaren und überzeugenden Führungsinstrument zu entwickeln.

Die Kommission empfiehlt darüber hinaus, daß die Anstrengungen der Deutschen Bundespost auf dem Gebiet der Unternehmensforschung intensiviert werden. Außerdem ist sie der Meinung, daß es im Interesse einer ökonomisch rationalen Führung der Bundespost sehr erwünscht ist, wenn ein Wechsel des betriebswirtschaftlich tätigen Personals zwischen Unternehmen der freien Wirtschaft und der Post in beiden Richtungen ermöglicht oder vereinfacht wird. Aus dem gleichen Grunde sollten die Einstellungsbedingungen so geändert werden, daß die Bundespost auch solche Dienstanfänger gewinnt, die in der freien Wirtschaft eine kaufmännische Lehre abgeschlossen haben.

G. Forschung

Ein Betrieb von der Größe und der Bedeutung der Deutschen Bundespost wird auf die Dauer nur wirtschaftlich arbeiten können, wenn in den lohnintensiven Post-Dienstzweigen alle Möglichkeiten der Mechanisierung und Rationalisierung, in den kapitalintensiven Fernmelde-Dienstzweigen alle Möglichkeiten des technischen und technologischen Fortschrittes ausgeschöpft werden.

Nach Ansicht der Kommission fordert diese Zielsetzung, daß die Deutsche Bundespost in angemessenem Rahmen selbst Forschung treibt und sich dort, wo die Aufgaben den Rahmen einer einzelnen Verwaltung übersteigen, an internationalen Forschungsaufgaben beteiligt.

Die Aufgabe der posteigenen Forschung sollte in erster Linie die wissenschaftliche Klärung aller mit dem Betriebsablauf der verschiedenen Dienstzweige zusammenhängenden Fragen sein, d. h. also die Entwicklung und Anwendung geeigneter Meß- und Auswertemethoden zur quantitativen Analyse des Verkehrs und des Betriebes und die systematische Auswertung der gewonnenen Werte zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und fundierten Planung aller Investitionen.

Neben diesen Aufgaben der Unternehmensforschung, die die meßtechnischen Anforderungen klären und die mathematischen Methoden für eine fortschrittliche betriebswirtschaftliche Führung eines Dienstleistungsunternehmens bereitstellen sollen,

sollte die Deutsche Bundespost auch durch eigene Grundlagenforschung an der Klärung der physikalischen und technischen Probleme mitarbeiten, die sich aus der Entwicklung eines weltweiten Fernmeldeverkehrs ergeben.

Dagegen gehört die Entwicklung von Bauelementen, Geräten und Einrichtungen für eine industrielle Fertigung nach Ansicht der Kommission nicht zu den Aufgaben der Bundespost; sie sollte der industriellen Forschung und Entwicklung vorbehalten bleiben. Die eigenen Forschungsarbeiten sollten allerdings die Deutsche Bundespost in die Lage versetzen, für solche industriellen Entwicklungen eine klare Aufgabenstellung zu formulieren.

Eigene Forschungsarbeiten sollten darüber hinaus sicherstellen, daß die Verwaltung über wissenschaftlich qualifizierte und erfahrene Mitarbeiter verfügt, die die Bundespost gegenüber anderen Verwaltungen und gegenüber internationalen Gremien in allen Fragen der Forschung und Entwicklung als anerkannte Fachleute vertreten können.

Der Kommission erscheint ein Anteil von 0,5 bis 1 % des Jahresumsatzes ein für einen Dienstleistungsbetrieb angemessener Aufwand für reine Forschungsarbeiten zu sein. Diese Forschungsarbeiten sollten neben denjenigen technisch-wissenschaftlichen Aufgaben durchgeführt werden, die für die Erprobung und Abnahme neuer Geräte und Einrichtungen notwendig sind. Ein eigener organisatorischer Rahmen in Form eines Forschungsinstitutes oder einer ähnlichen Einrichtung sollte dabei die Möglichkeit eröffnen, die wissenschaftlichen Mitarbeiter unabhängig von den formalen Laufbahnbestimmungen vor allem auf Grund ihrer wissenschaftlichen Qualifikationen und ihrer Leistung einzustufen.

III. Teil: Die Finanzwirtschaft der DBP

A. Die gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Lage

Die Deutsche Bundespost spricht in ihrem Geschäftsbericht über das Rechnungsjahr 1964 selbst von einer „Zuspitzung ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Situation". Diese Aussage ist keineswegs übertrieben, wie eine Betrachtung der Kapitalstruktur, der Gewinn- und Verlustentwicklung und der Liquidität zeigt.

I. Die Kapitalstruktur

a) Eigenkapital, Fremdkapital.

Das Eigenkapital der Bundespost ist seit der Währungsreform in der Relation zum Gesamtkapital und Fremdkapital in einem erschreckenden Umfang zurückgegangen. Es betrug Ende 1964 nur noch rund 12 v. H. des Gesamtkapitals. Die folgende Aufstellung zeigt die Entwicklung für die Jahre 1949 bis 1964.

Der absolute Rückgang des Eigenkapitals ist darauf zurückzuführen, daß die Jahresverluste nicht vom Eigentümer, dem Bund, übernommen worden sind, sondern von dem in der Bilanz ausgewiesenen Eigenkapital abgebucht wurden. In den Jahren 1961 bis 1964 ist auf diese Weise das Eigenkapital um rund 800 Mio DM oder um rund ein Drittel des in der Bilanz zum 31. Dezember 1960 ausgewiesenen Betrages zusammengeschrumpft.

Der relative Rückgang des Eigenkapitals hat darüber hinaus noch folgende Gründe: Um die Kriegszerstörungen zu beseitigen, um die Anlagen und Einrichtungen zu modernisieren und um der von Jahr zu Jahr steigenden Nachfrage gerecht zu werden, hat die Deutsche Bundespost vor allem im Fernmeldewesen Neuinvestitionen in Höhe von vielen Milliarden DM vornehmen müssen. Der Bund hat es in der Vergangenheit bedauerlicherweise versäumt, durch Aufstockung

Zusammensetzung des Kapitals der DBP

Rj.	Gesamtkapital	Eigenkapital		Fremdkapital	
	Mio DM	Mio DM	v. H.	Mio DM	v. H.
	1	2	3	4	5
1949	2 282,9	1 666,8	73,0	616,1	27,0
1953	3 522,3	1 716,5	48,7	1 805,8	51,3
1956	5 490,0	2 272,3	41,4	3 217,8	58,6
1957	5 981,7	2 198,6	36,8	3 783,0	63,2
1958 [1] [2]	6 670,9	2 282,2	34,2	4 388,7	65,8
1959 [2]	7 341,3	2 320,7	31,6	5 020,6	68,4
1960 [2]	8 132,3	2 391,4	29,4	5 740,9	70,6
1961 [2]	9 028,6	2 248,9	24,9	6 779,7	75,1
1962 [2]	10 052,2	1 866,9	18,6	8 185,3	81,4
1963 [2]	11 705,8	1 616,1	13,8	10 089,7	86,2
1964 [2]	13 236,1	1 597,1	12,1	11 639,0	87,9

[1] 1958 einschließlich OPD Saarbrücken.

[2] Hierbei ist berücksichtigt, daß der Bund für einen Anleihebetrag von ursprünglich 200 Mio DM aus dem Rechnungsjahr 1958 den Zins- und Tilgungsdienst trägt.

des viel zu geringen Eigenkapitals zur Finanzierung dieser unabweisbaren und besonders gewinnbringenden Investitionen beizutragen, obwohl immer wieder von den verschiedensten Seiten mit Nachdruck darauf hingewiesen wurde, wie bedenklich es sei, wenn die Bundespost ausschließlich auf Fremdmittel angewiesen ist. Lediglich im Jahre 1958 hat der Bund die Verzinsung und Tilgung einer Postanleihe in Höhe von 200 Mio DM übernommen. Selbstfinanzierung war der Bundespost nur in wenigen Jahren und auch dann nur in bescheidenem Umfang möglich, weil die Preise für die Dienstleistungen der Bundespost wegen politischer und anderer Einflüsse — wenn überhaupt — nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen und in unzureichendem Maße der Kostenentwicklung angepaßt werden konnten. Insgesamt haben seit 1949 die addierten Reinverluste bei weitem die Summe der Reingewinne überstiegen, wie die nachstehende Übersicht ausweist. Unter diesen Umständen war die Bundespost über Gebühr darauf angewiesen, ihre Investitionen mit Fremdmitteln zu finanzieren.

Rechnungsjahr	Reingewinn (+) Reinverlust (—) Mio DM
1949	+ 181,3
1950	+ 249,4
1951	+ 57,4
1952	— 51,0 *)
1953	— 220,7
1954	+ 135,7 **)
1955	+ 158,8
1956	+ 34,4
1957	— 131,8
1958	— 116,4
1959	+ 38,6
1960	+ 70,6
1961	— 142,5
1962	— 382,0
1963	— 250,8
1964	— 19,0

*) Der Verlust des Rj. 1952 ist mit 50 Mio DM aus der gesetzlichen Rücklage gedeckt worden, so daß im Jahresabschluß ein Reinverlust von 1 Mio DM erschien.

**) Von dem Gewinn des Rj. 1954 sind 58 Mio DM der Sonderrücklage zum Ausgleich von Vermögensverlusten und -entwertungen zugeführt worden, so daß im Jahresabschluß der DBP ein Reingewinn von 77,7 Mio DM erschien.

Die zunehmende Verschuldung der Post hat zu immer größeren Ausgaben für Fremdkapitalzinsen geführt, die 1964 rund 428 Mio DM ausmachten und 1965 mit 477 Mio DM veranschlagt sind. Die kurzfristige Verschuldung bei langfristigen Anlagen beeinflußt naturgemäß außerdem direkt die Liquidität der Bundespost. In den kommenden Jahren sind allein für die Schuldentilgung über 1 000 Mio DM jährlich aufzubringen.

b) Finanzierung des Anlagevermögens

Nicht nur das Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital hat sich ständig verschlechtert, sondern ebenso die Deckung des Anlagevermögens durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital, wie die folgende Aufstellung beweist:

Deckung des Anlagevermögens

Rechnungsjahr	Anlagevermögen		Von dem Anlagevermögen (Sp. 1) waren gedeckt durch							
			Eigenkapital		Fremdkapital					
					langfristig		mittelfristig		kurzfristig	
	Mio DM	v. H. des Gesamtkapitals [3]	Mio DM	v. H.	Mio DM	v. H.	Mio DM	v. H.	Mio DM	v. H.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1949	2 055,3	90,0	1 666,8	81,1	388,5	18,9	—	—	—	—
1953	3 261,9	92,6	1 716,5	52,6	616,8	18,9	265,9	8,2	662,7	20,3
1956	4 937,9	89,9	2 272,3	46,0	1 345,5	27,2	422,3	8,6	897,8	18,2
1957	5 457,2	91,2	2 198,6	40,3	1 564,9	28,7	569,1	10,4	1 124,6	20,6
1958 [1] [2]	6 102,9	91,5	2 282,2	37,4	2 360,6	38,7	378,3	6,2	1 081,8	17,7
1959 [2]	6 704,2	91,3	2 320,7	34,6	2 983,7	44,5	378,7	5,6	1 021,1	15,2
1960 [2]	7 434,9	91,4	2 391,4	32,2	3 404,6	45,8	730,4	9,8	908,5	12,2
1961 [2]	8 351,6	92,5	2 248,9	26,9	3 732,5	44,7	1 345,2	16,1	1 025,6	12,3
1962 [2]	9 505,7	94,6	1 866,9	19,6	4 480,9	47,2	1 617,9	17,0	1 540,0	16,2
1963 [2]	10 864,9	92,8	1 616,1	14,9	5 154,5	47,4	1 869,1	17,2	2 225,2	20,5
1964 [2]	12 293,5	92,9	1 597,1	13,0	5 970,8	48,6	1 953,8	15,9	2 771,8	22,5

1) 1958 einschl. OPD Saarbrücken.
2) Hierbei ist berücksichtigt, daß der Bund für einen Anleihebetrag von ursprünglich 200 Mio DM aus dem Rj. 1958 den Zins- und Tilgungsdienst trägt.
3) siehe Sp. 1 der Tabelle auf Seite 130.

1949 war das Anlagevermögen noch voll durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital gedeckt, Ende 1964 dagegen nur noch zu 13 v. H. durch Eigenkapital und zu 48,6 v. H. durch langfristiges Fremdkapital. Die Finanzierungsregel, daß das Anlagevermögen durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital gedeckt sein sollte, ist in keiner Weise beachtet. Noch bedenklicher ist die Finanzierung von 22,5 v. H. des Anlagevermögens durch kurzfristiges Fremdkapital. Bei der gegenwärtigen und auch in den nächsten Jahren voraussichtlich anhaltenden angespannten Lage auf dem Kapitalmarkt führt diese Kapitalstruktur zwangsläufig zu einer Gefährdung der geplanten und betrieblich auch notwendigen Investitionsvorhaben. Wenn es nicht gelingt, auf Grund der Vorschläge der Kommission die Kapitalstruktur der Bundespost

grundlegend umzugestalten, wird das Investitionsvolumen schrumpfen. Bei den arbeitsintensiven Dienstzweigen würde das Steigen der Personalkosten durch eine Substitution von Arbeit durch Kapital nicht aufgefangen werden können, die Kostenunterdeckung steigen; bei den kapitalintensiven Dienstzweigen würde der weitere Ausbau ins Stocken geraten, die Zahl der auf einen Fernsprechanschluß Wartenden steigen, die Überschüsse der Fernmeldedienste nicht so wachsen, wie sie es könnten. Von einer solchen Fehlentwicklung wäre nicht nur die Deutsche Bundespost als Unternehmen selbst betroffen, sondern die gesamte Volkswirtschaft. Fehlende oder zu geringe Steigerungen der Postdienstleistungen können die Expansion der Wirtschaft empfindlich beeinträchtigen. Vor einer solchen Entwicklung warnt die Kommission mit allem Nachdruck.

II. Die Gewinn- und Verlustentwicklung

Die Entwicklung der Gewinne und Verluste seit 1949 läßt deutlich erkennen, daß die finanziellen Ergebnisse der Bundespost vor allem vom Ausmaß der jährlichen Lohn- und Gehaltserhöhungen, vom Verkehrszuwachs in den automatisierten Dienstzweigen (vor allem im Fernmeldedienst) und davon beeinflußt worden sind, daß die Gebühren in den personalintensiven Bereichen an die Kostenentwicklung nicht ausreichend angepaßt wurden. Jahre mit besonders fühlbaren Lohn- und Gehaltserhöhungen, etwa die Geschäftsjahre 1953, 1957 und 1961 mit der Zunahme der persönlichen Aufwendungen gegenüber den Vorjahren um 12,2, 11,1 und 14,7 v. H., haben der Bundespost auffällige Verschlechterungen der Ertragslage gebracht (vgl. die Übersicht auf Seite 131). Im Jahre 1959, das einen besonders großen Zuwachs der Erträge im Fernmeldedienst (Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr 11,4 v. H. gegen 8,3 v. H. 1958) brachte und in dem die persönlichen Aufwendungen nur um 2,2 v. H. zunahmen, verbesserte sich dagegen die Ertragslage erheblich. Auch Jahre mit spürbaren Gebührenerhöhungen (1954 und 1964) weisen bemerkenswerte Verbesserungen der finanziellen Ergebnisse auf.

Daraus sind folgende Schlußfolgerungen abzuleiten: Die ständigen Rationalisierungsbemühungen der Bundespost und der Nachfragezuwachs im Fernmeldedienst machen es zwar möglich, gewisse Lohn- und Gehaltserhöhungen ohne gleichzeitige Preissteigerungen aufzufangen. Stehen jedoch ausreichende Mittel zur Anpassung der Fernmeldeanlagen an den steigenden Bedarf nicht zur Verfügung, und kommt es zu erheblichen Lohn- und Gehaltserhöhungen, so lassen sich preispolitische Maßnahmen nicht vermeiden, wenn sich das finanzielle Ergebnis nicht verschlechtern soll. Die überragende Bedeutung einer ständigen Expansion im Fernmeldewesen für die Finanzen der Bundespost läßt sich deutlich aus der Entwicklung der letzten Jahre ablesen. Auch hier zeigt sich wiederum der enge Zusammenhang zwischen Kapitalversorgung und Ertragsentwicklung.

Wenn die Anpassung der Preise für Postdienstleistungen an die steigenden Kosten aus politischen und sonstigen Gründen verzögert oder gar gänzlich verhindert wird, läßt sich das ohnehin schon komplizierte Problem der Kapitalversorgung noch schwerer lösen. Das spricht dafür, auf Kostensteigerungen unverzüglich Preiserhöhungen folgen zu lassen, soweit diese über den in Dienstleistungsbetrieben meist begrenzten Produktivitätszuwachs hinausgehen. Die Kommission empfiehlt nachdrücklich, diesen Gesichtspunkt zukünftig besonders zu beachten.

1960 hat die Bundespost den letzten Gewinn in Höhe von 70,6 Mio DM ausgewiesen. Dieser Gewinn und auch die in früheren Jahren erzielten Gewinne sind bescheiden, wenn man die Höhe des Eigenkapitals, des Umsatzes und die Tatsache berücksichtigt, daß keine stillen Reserven gelegt wurden. Die schlechte Ertragslage verhinderte nicht nur die Aufstockung des Eigenkapitals, sondern bewirkte das Gegenteil, nämlich dessen allmähliche Aufzehrung. Die negativen Ergebnisse gerade in den letzten Jahren zeigen, daß viele Dienstleistungen der Post zu verlustbringenden Preisen verkauft wurden und noch werden. Die Folge ist, daß Produktivkräfte fehlgeleitet werden und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt wird.

Auch von der Bundespost muß nach Ansicht der Kommission erwartet werden, daß Zinsen auf das Eigenkapital (Grundkapital) erwirtschaftet werden, wie die Kommission ausführlich im II. Teil ihres Gutachtens unter A. Tarifpolitik dargelegt hat. Zinsen auf das Eigenkapital dürfen nach den finanzwirtschaftlichen Regeln nicht als „Aufwand" ausgewiesen werden. Insoweit bedarf die meist ideologisch verbrämte Ansicht, wonach die Bundespost keinerlei Gewinne erzielen dürfe, einer Revision. Es muß im Gegenteil auch von der Bundespost erwartet werden, daß sie Überschüsse mindestens in der Höhe einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals verdient. Kritik an einem solchen Verhalten mit der Begründung, die Post treibe „Selbstfinanzierung über den Preis" ist unangebracht und falsch. Jeder Eigentümer kann erwarten, daß das von ihm investierte Kapital Zinsen abwirft. Diese Zinserträge stehen dem Bund als Eigentümer zu. Bei der gegenwärtigen Kapitalnot der Bundespost sollte der Bund die erwirtschafteten Zinsen auf das Eigenkapital freilich nicht aus dem Unternehmen Bundespost herausziehen, sondern zur Aufstockung des Eigenkapitals verwenden. Neben dieser normalen Verzinsung des Eigenkapitals kann es zu Knappheitsgewinnen kommen. Auch solche Gewinne sind, wie im Abschnitt Tarifpolitik dargelegt worden ist, marktwirtschaftlich legitim; sie sollten ebenso verwendet werden wie die Zinsen auf das Eigenkapital.

Die Verbesserung der Ertragslage und die Erzielung angemessener Gewinne sind deswegen unumgänglich, weil der Bund wegen der angespannten Lage des Bundeshaushalts vermutlich auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein wird, das Eigenkapital der Bundespost auf anderem Wege als über die Wiederanlegung von Gewinnen und über die Stundung der Ablieferung aufzustocken (siehe IV. Teil des Gutachtens, unter B., VIII. Abschnitt). Die Kom-

mission hält es für dringlich, die Preispolitik der Post so schnell wie möglich auf diese Grundsätze abzustimmen.

III. Die Liquidität

Bisher hatte die Deutsche Bundespost im Gegensatz zur Deutschen Bundesbahn keine Liquiditätsschwierigkeiten. Sie sind jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit für 1966 zu erwarten.

Im Finanzierungsplan für 1965 sind Anleihen in Höhe von 780 Mio DM eingeplant, von denen bisher nur 210 Mio DM begeben wurden.

Auch wenn es 1965 noch gelingen mag, die Liquidität aufrechtzuerhalten, so erscheint sie für 1966 nicht mehr gegeben, wenn nicht die vorgeschlagenen Gebührenerhöhungen zu Beginn des Jahres unverzüglich durchgeführt werden, der Bund der Deutschen Bundespost die Ablieferung stundet und ihr die politischen Lasten abnimmt. Der Kapitalbedarf der Post wird 1966 sicherlich höher sein als 1965. Für 1965 hat die Bundespost die Aufnahme von Fremdmitteln in Höhe von 2 931 Mio DM geplant; 1966 dürfte der Fremdmittelbedarf die Drei-Milliarden-Grenze übersteigen. Da damit gerechnet werden muß, daß Fremdmittel in diesem Umfang nicht zu beschaffen sein werden, müssen die vorgeschlagenen Kapitalhilfen durch den Bund und die Gebührenerhöhungen sofort vorbereitet werden, da sonst zur Vermeidung einer Illiquidität nur ein Weg offen steht: die drastische Verminderung der geplanten Investitionen. Aber gerade diese Investitionen sollen die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens steigern, die Zahl der auf einen Fernsprechanschluß Wartenden reduzieren.

B. Vorschläge zu einer Neuordnung

Einleitend wird darauf hingewiesen, daß den nachstehend behandelten Fragen und Problemen über die Kapitalausstattung, das Finanzwesen und die Investitionsplanung der Bundespost ganz besondere Bedeutung zukommt.

Die Ursachen der gegenwärtigen Kapitalnot der Post dienten als Basis für die Vorschläge der Kommission, vor allem für die ausreichende Ausstattung der Bundespost mit Eigenkapital. Dabei wurde ganz besonders auch die Dringlichkeit und Notwendigkeit langfristiger Investitionsplanungen und deren Finanzierung berücksichtigt.

Auch bei den zahlreichen Diskussionen der letzten Zeit in der Öffentlichkeit über die finanzielle Neuordnung der Bundespost wurde einhellig die Forderung nach größerer finanzieller Selbständigkeit des Unternehmens durch Anreichern des restlichen, in der Bilanz zum 31. 12. 1964 ausgewiesenen, Eigenkapitals erhoben. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese vielfältig vertretene Auffassung jeweils bis in alle Einzelheiten von denjenigen, die sie erhoben haben, begründet werden kann. Unbestritten ist jedoch, daß ein Unternehmen von der Größe der Deutschen Bundespost, das so umfangreiche und lebensentscheidende Investitionen auf sich zukommen sieht, ohne Verfügungsfreiheit über Eigenkapital einfach nicht zu führen ist. Der für langfristige Planungen dringend notwendige Überblick über die verfügbaren finanziellen Mittel, ohne den keine Unternehmensleitung optimal planen kann, zwingt u. a. zu einer Neuordnung der Finanzkonstitution der Deutschen Bundespost.

I. Grundsätze der Neuordnung

Es soll zunächst grundsätzlich die Frage beantwortet werden, wie hoch das Eigenkapital der Deutschen Bundespost sein müßte. Dabei ist von betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen und Forderungen auszugehen und nicht von den finanziellen Möglichkeiten der Deutschen Bundespost, selbst Eigenkapital zu bilden, oder von den Fähigkeiten des Bundes, der Post Finanzhilfe zur Kapitalaufstockung zu gewähren.

1. Kapitalausstattung

Die Frage nach der Höhe der Eigenkapitalausstattung der Deutschen Bundespost kann dabei nicht isoliert gestellt werden. Bei der Unternehmensleitung muß eine wirtschaftliche Denk- und Handlungsweise vorausgesetzt und dann gefragt werden, welche Ausstattung mit Eigenkapital notwendig ist, wenn außerdem folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

a) Für alle Tätigkeitsbereiche der Deutschen Bundespost müssen im Prinzip kostendeckende Gebühren gesichert sein, damit nach der Neuordnung der Kapitalverhältnisse der Post ihre Jahresrechnungen keine Verluste ausweisen, die das Eigenkapital wieder aufzehren; es soll also keine verschleierte Subventionierung der Bundespost vorgenommen werden.

b) Darüber hinaus muß eine ökonomisch geschulte Unternehmensführung mit der Freiheit zu einer sinnvollen Gebührenpolitik eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals gewährleisten. Deshalb ist in die Kalkulation von Post- und Fernmeldegebühren die kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals so einzubeziehen, wie es die betriebswirtschaftliche Theorie fordert und in der Praxis allgemein üblich ist.

c) Bei der gegenwärtigen und sicher anhaltenden Schwäche des Kapitalmarktes genügen zur Finanzierung der dringend notwendigen Investitionen kostendeckende Gebühren, die lediglich eine Verzinsung des Eigenkapitals gewährleisten, nicht. Die Innenfinanzierung muß dazu einen angemessenen Beitrag leisten und dies ist auch durch entsprechende Gebühren in einzelnen Dienstzweigen möglich.

d) Die geplanten Investitionen, die der technischen Weiterentwicklung und der Nachfrage Rechnung tragen, sollen aus finanziellen Gründen nicht eingeschränkt werden. Das gleiche gilt für Investitionen, die der Rationalisierung — besonders der Mechanisierung und Automation — dienen, denn durch sie wird ein weiteres Ansteigen des Anteiles der Personalkosten an den Gesamtkosten verhindert oder verlangsamt.

Wie sehr eine günstigere Entwicklung des Personalkostenanteils an den Gesamtkosten bei den ständig stark steigenden Lohn- und Gehaltskosten notwendig ist, zeigt die Index-Tabelle der Anlage 26 (S. 127). Aus dieser Tabelle geht hervor, wie unterschiedlich stark im Zeitraum von 6 Jahren (1958—1964) die Lohnkosten und der Preisindex für bestimmte Investitionsgüter gestiegen sind.

e) Für den Fall, daß im Laufe eines Jahres trotz ausgeglichenen Wirtschaftsplans durch nicht voraussehbare Umstände ein Bilanzverlust eintritt, muß eine ausreichend bemessene Reserve zu seiner Deckung vorhanden sein.

2. Notwendigkeit und Schwierigkeiten bei der Erstellung einer Soll-Eröffnungsbilanz

Die Neuordnung, die auch in der Öffentlichkeit bereits lebhaft diskutiert und gefordert wurde, wird sich nicht vor dem 1. Januar 1967 verwirklichen lassen, wenn man berücksichtigt, daß frühestens im Rechnungsjahr 1966 die Voraussetzungen für die erforderlichen Umwandlungen der betroffenen Bilanzposten erfüllt werden können. Es sei in diesem Zusammenhang beispielsweise nur auf die schwierige Ablösung desjenigen Anteils an Fremdkapital hingewiesen, der das von der Kommission für tragbar erachtete Maß (Fremdkapital : Eigenkapital = 50 : 50) übersteigt (siehe weiter unten unter 3., Seite 135 f.).

Die Kommission empfiehlt, zum 1. 1. 1967 eine Soll-Eröffnungsbilanz zu erstellen, in der erstmals die anzustrebenden Kapitalverhältnisse ausgewiesen werden. Sie ist der Ist-Bilanz zum gleichen Zeitpunkt gegenüberzustellen.

Neben der Gesamteröffnungsbilanz zum 1. 1. 1967, die eine konsolidierte vollständige Bilanz der Deutschen Bundespost sein muß, wären noch die beiden folgenden getrennten Teilbilanzen zu erstellen:

— Eine vollständige Teilbilanz des Postscheckdienstes und Postsparkassendienstes, da diese dem Geldverkehr dienenden Dienstzweige verschiedene Eigenheiten hinsichtlich der finanziellen Neuordnung aufweisen,

— eine Teilbilanz für alle übrigen Dienstzweige, also eine Bilanz, die die Postbankdienste nicht umfaßt.

Dabei ergeben sich folgende Probleme:

a) Anlagevermögen

Die in der Bilanz der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1964 ausgewiesenen Aktiva können zum Teil nur mit Vorbehalt in die neue Eröffnungsbilanz übernommen werden.

Bei einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung der seither angewandten Abschreibungssätze und -methoden kommt man zu der eindeutigen Feststellung, daß die ausgewiesenen Restwerte der meisten Positionen des Anlagevermögens zu hoch bewertet sind, weil die Deutsche Bundespost zu geringe Abschreibungssätze angewandt hat.

Die von der Deutschen Bundespost festgelegten und seit Jahren benutzten Abschreibungszeiten erreichen zum Teil nicht einmal die ansonsten üblichen verbrauchsbedingten (kalkulatorischen) Abschreibungssätze. Es muß ferner darauf hingewiesen werden, daß die Deutsche Bundespost unverändert linear abschreibt, wogegen in der Wirtschaft seit Jahren nahezu ausschließlich die degressive Abschreibungsmethode Anwendung findet, soweit sie nach der Steuergesetzgebung zugelassen ist. Die Steuergesetzgebung trägt mit der Zulassung der degressiven Abschreibung nur dem technischen Fortschritt und der immer schnelleren technischen Veralterung der Investitionsgüter Rechnung; die Bildung von stillen Reserven läßt sie bekanntlich normalerweise nicht zu.

Die folgende Gegenüberstellung der Abschreibungssätze der Deutschen Bundespost und der Steuergesetzgebung für die wichtigsten Positionen des Anlagevermögens soll ein Beweis für die Feststellung der Kommission sein, daß die Aktiva der Bilanz der Bundespost teilweise überbewertet sind. Der besseren Vergleichbarkeit wegen wurden die linearen Sätze aufgeführt.

Abschreibungssätze:

	DBP	Steuergesetzgebung
Gebäude	80 Jahre = 1¼ %	40—20 Jahre = 2½—5 %
Kraftwagenhallen, Werkstattgebäude, Lagergebäude	30 Jahre = 3⅓ %	20 Jahre = 5 %
unterirdische Leitungen Kabelanlagen	25 Jahre = 4 %	10 Jahre = 10 %
Kraftfahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	8 Jahre = 12½ %	3 Jahre = 33⅓ %

In unserer wirtschaftlich und technisch vorwärtsdrängenden Zeit erscheint es geradezu wirklichkeitsfremd, wenn beispielsweise die Deutsche Bundespost für Gebäude immer noch Abschreibungszeiten von 80 Jahren zugrunde legt.

Die Handelsbilanzen industrieller Aktiengesellschaften enthalten in der Regel sogar Abschreibungen, die noch weit über die von den Finanzbehörden zugelassenen Sätze hinausgehen. Man vertritt in Wissenschaft und Praxis einhellig den Standpunkt, daß die Abschreibungssätze der Steuergesetzgebung und deren Anwendung durch die Finanzbehörden dem Risiko der technischen Veralterung nicht genügend Rechnung tragen und zu niedrig sind. Deshalb hat der Bundesfinanzminister am 16. 6. 1964 sogar für Gebäude die degressive Abschreibungsmethode zugelassen, und zwar für Gebäude, die nach dem 31. 12. 1964 fertiggestellt worden sind. Für das Jahr der Fertigstellung und in den folgenden 11 Jahren wird ein Abschreibungssatz von je 3,5 % (degressiv) zugelassen. Demgegenüber wendet die Deutsche Bundespost nach wie vor einen linearen Satz von 1¼ % an.

Die Feststellung der Kommission, daß die Deutsche Bundespost ihre Anlagen zu niedrig abgeschrieben hat, wird weiter durch einen Vergleich

mit den Abschreibungssätzen der Schweizer Postverwaltung erhärtet, die ganz beachtlich höher liegen als diejenigen der Bundespost. Hierzu drei Beispiele:

Abschreibungssätze:

	DBP	PTT der Schweiz
reine Verwaltungsgebäude	80 Jahre = 1 1/4 %	50 Jahre = 2 %
gemischte Gebäude mit Wohnbauten	80 Jahre = 1 1/4 %	20 Jahre = 5 %
reine Betriebsbauten	60 Jahre = 1 2/3 %	12 Jahre = 8 1/3 %
Einrichtungen des Telegraphendienstes	15 Jahre = 6 2/3 %	10 Jahre = 10 %

Die Kommission empfiehlt der Deutschen Bundespost eine Neufestsetzung ihrer Abschreibungssätze für alle Anlagenwerte. Dabei wird es erforderlich sein, auch folgende Fragen der Abschreibung einer kritischen Betrachtung zu unterziehen:

aa) Die seither angewandte sogenannte „summarische Abschreibung" enthält nach Ansicht der Kommission bei einigen Werten ins Gewicht fallende Ungenauigkeiten. So hat die Deutsche Bundespost die Anschaffungsausgaben aller bei einem solchen Aktivkonto geführten und im gleichen Jahr beschafften Gegenstände zusammengefaßt und nach Abzug des voraussichtlichen Altstoffwertes auf Grund einer aus der Erfahrung hergeleiteten durchschnittlichen Nutzungsdauer abgeschrieben wie einen einzigen Gegenstand.

bb) Die Abschreibungsmethode bei dem oberirdischen Liniennetz bedarf einer Überprüfung. Hier werden von der Deutschen Bundespost im Jahr der Anschaffung einmalig 40 % abgeschrieben, so daß der Restbuchwert ständig mit 60 % der Anschaffungskosten weitergeführt wird. Auch die Tatsache, daß der Altstoffwert der oberirdischen Linien verhältnismäßig hoch liegt und daß die Linien durch Instandsetzungen und Teilerneuerungen, die als Betriebsaufwand verrechnet werden, stets betriebssicher gehalten werden, kann nicht verhindern, daß bei dieser Methode gegenüber einer individuellen Abschreibungsweise Ungenauigkeiten auftreten können.

Als Anlage 27 (Seite 136) ist die Abschreibungstabelle der Deutschen Bundespost nach dem Stand vom Jahresende 1964 beigefügt. Die Stellungnahme der Kommission bezieht sich auf die in dieser Tabelle angegebenen Abschreibungssätze und -methoden.

Bei einer Neubewertung des Anlagevermögens muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß eine solche unter rückwirkender Anwendung ausreichender Abschreibungssätze sehr schwierig ist. Dennoch sind die jetzt ausgewiesenen Bilanzwerte zu berichtigen, und es ist ab 1. 1. 1967 eine neue Abschreibungstabelle anzuwenden. Ohne die empfohlene Neubewertung würde mit Scheinwerten gerechnet, die die Vermögenssituation der Bundespost nicht richtig wiedergeben. Eine Neubewertung in der geforderten Art wird zweifellos die Summe der Aktiva in der Bilanz mindern. Der Ausgleich auf der Passivseite kann nur beim Eigenkapital vorgenommen werden, wodurch dieses ebenfalls geringer wird. Die gegenwärtige Bilanz der Post zeigt durch zu hohe Ansätze der Aktiva zwar ein betrübliches, aber noch ein zu günstiges Bild der wirklichen Finanzkonstitution.

b) Umlaufvermögen

In der Gesamtbilanz zum 31. 12. 1964 ist ein Betrag für Vorräte mit 3 305 038,— DM ausgewiesen. Nach Auskunft der Deutschen Bundespost handelt es sich nur um Betriebsmittel für Kraftfahrzeuge, in erster Linie Kraftstoffe, die zum Tagespreis am Bilanzstichtag bewertet wurden. Somit könnte der Wert der Vorräte unverändert in die Eröffnungsbilanz zum 1. 1. 1967 übernommen werden, und zwar nach dem Stand vom 31. 12. 1966.

3. Eigenkapital/Fremdkapital

Im Jahre 1950 verfügte die Deutsche Bundespost noch über 75,1 % Eigenkapital, gegenüber 24,9 % Fremdkapital, das Verhältnis war also etwa 3 : 1. In den folgenden Jahren begann eine ständige, teilweise sogar sprunghafte Abwärtsbewegung des Anteils des Eigenkapitals am Gesamtkapital (vergleiche III. Teil unter A., Seite 130). 1964 war das Eigenkapital auf 12,1 % vom Gesamtkapital gesunken, das Verhältnis Eigen-/Fremdkapital betrug nicht mehr 3 : 1, sondern rund 1 : 7.

Naturgemäß entwickelte sich die Belastung der Deutschen Bundespost mit Fremdkapitalzinsen ähnlich dieser Verschlechterung des Eigenkapitalanteils am Gesamtkapital. 1955 mußte die Deutsche Bundespost für ihre Verbindlichkeiten 81,1 Mio DM an Zinslasten aufbringen, 1960 203,2 Mio DM, 1964 sogar 428,3 Mio DM. Der Voranschlag für das Jahr 1965 sieht Fremdkapitalzinsen in Höhe von 477 Mio DM vor.

Wenn man die von der Deutschen Bundespost geplanten Investitionen für die kommenden Jahre berücksichtigt und die übrigen Bilanzzahlen (ohne die Zahlen der jetzigen Kapitalausstattung) zum 31. 12. 1964 zugrunde legt, müßte der Deutschen Bundespost zur Erreichung von betriebswirtschaftlich vertretbaren Kapitalverhältnissen ein zusätzliches Eigenkapital von mindesten 5 Milliarden DM zur Verfügung gestellt werden. Das gesamte Eigenkapital sollte in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1967 (einschließlich der in der Bilanz zum 31. 12. 1964 ausgewiesenen Restsumme von rund 1,6 Milliarden DM, die durch die empfohlene Neubewertung sinken würde) mindestens so groß wie die Hälfte der Bilanzsumme sein, so daß das Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital wenigstens 50 : 50 betrüge. Zur Finanzierung der weiteren langfristigen Investitionen, deren Notwendigkeit anerkannt wird und die zweifellos technische Risiken in sich bergen, muß das Eigenkapital ohnehin ständig größer werden.

Anlage 27

Abschreibungstabelle der Deutschen Bundespost
(Stand Jahresende 1964)

Gegenstand	Lebensdauer Jahre	Abschreibungssatz in v. H.	Altstoffwert in v. H. des Anschaffungswertes
1	2	3	4
1. **Grundstücke und Gebäude**			
a) Dienst -und Wohngrundstücke	—	keine gewöhnliche Abschreibung	—
b) Dienst- und Wohngebäude			
Dienstgebäude, die vorwiegend Verwaltungszwecken dienen, und Wohngebäude	80	1 1/4	
Betriebsgebäude	60	1 2/3	
Kraftwagenhallen, Werkstattgebäude, Lagerhäuser	30	3 1/3	
Holzbaracken und andere leichtgebaute Anlagen	10	10	
2. **Fernmeldeanlagen**			
a) Einrichtungen des Telegraphen- und Telexdienstes			
(1) für Anschaffungen bis Ende 1958	10	10	2
(2) für Anschaffungen ab 1. 1. 1959	15	6 2/3	2
b) Teilnehmer- und öffentliche Sprechstellen			
(1) für Anschaffungen bis Ende 1963	8	12 1/2	2
(2) für Anschaffungen ab 1. 1. 1964	12	8 1/3	2
c) Nebenstellenanlagen	8	12 1/2	2
d) Ortsvermittlungsstellen	20	5	2
e) Fernvermittlungsstellen	15 [1]	6 2/3 [1]	2
f) Fernsprech-Übertragungseinrichtungen	15 [2]	6 2/3 [2]	2
g) Ton- und Fernseh-Übertragungseinrichtungen	15	6 2/3	2
h) Andere Einrichtungen für den Funk und das Fernsehen			
(1) für Anschaffungen bis Ende 1956	5	20	2
(2) für Anschaffungen ab 1. 1. 1957	10 [3] [4]	10 [3] [4]	2
i) Oberirdisches Leitungsnetz	—	einmalige Abschreibung von 40 v. H. im Anschaffungsjahr	—
k) Kabelanlagen	25 [5]	4 [5]	2
l) Ortskabelanlagen	25 [5]	4 [5]	2
m) Fern- und Bezirkskabelanlagen	25	4	2
n) Anteil der DBP am Transatlantikfernsprechkabel Frankreich-Nordamerika	25	4	2
o) Hochwertige technische Ausstattung im Fernmeldewesen	8	12 1/2	2
3. **Fahrzeuge**			
a) Bahnpostwagen	40	2 1/2	2
b) Kraftfahrzeuge	8	12 1/2	2
c) Einrichtungen für den technischen Kraftfahrbetrieb	12	8 1/3	2
d) Andere Fahrzeuge und Einrichtungen für den Behälterverkehr	20	5	2
4. **Andere Betriebsanlagen**			
a) Postbeförderungsanlagen	15	6 2/3	2
b) Technische Einrichtungen des Postscheckdienstes	12	8 1/3	2
c) Anlagen für die Automatisierung des Postscheckdienstes	10	10	2
d) Technische Einrichtungen des Postsparkassendienstes	12	8 1/3	2
e) Maschinen für den Postbetriebs- und Bürodienst	12	8 1/3	2

[1] Für die bis Ende 1959 beschafften Einrichtungen im Selbstwählferndienst beträgt die Lebensdauer 10 Jahre und der Abschreibungssatz 10 v. H.

[2] Für die in den Jahren 1952 bis 1957 beschafften TF-Verstärkereinrichtungen Z 6 und Z 12 K beträgt die Lebensdauer 10 Jahre und der Abschreibungssatz 10 v. H.

[3] Für die in den Anschaffungsjahren 1957 bis 1960 beschafften 2 GHz-Fernseh-Richtfunkgeräte und PPM-Richtfunkgeräte beträgt die Lebensdauer 5 Jahre und der Abschreibungssatz 20 v. H.

[4] Für die ab 1. Januar 1962 beschafften Richtfunkeinrichtungen und Rundfunksender (Ton und Fernsehen) beträgt die Lebensdauer 15 Jahre und der Abschreibungssatz 6 2/3 v. H.

[5] Für Anschaffungen bis Ende 1958 beträgt die Lebensdauer 20 Jahre und der Abschreibungssatz 5 v. H.

Ausstattungsgegenstände und Geräte,
Büchereien,
Geschäftsbedürfnisse,
Druck-Erzeugnisse,
werden mit einem Festwert geführt. Gewöhnliche Abschreibungen werden deshalb für diese Gegenstände nicht berechnet. In größeren Zeitabständen finden Inventuren statt, wobei der Wert dieser Gegenstände neu festgesetzt wird.

Finanzübersicht Nr. 886

Die vorstehende aus den Bilanzzahlen vom 31. 12. 1964 approximativ ermittelte Summe des erforderlichen Eigenkapitals muß auf Grund einer Neubewertung der Aktiven hinreichend genau berechnet werden. Wenn nach der Neuregelung der Kapitalverhältnisse, nach der Einführung kostendeckender Gebühren der Post und nach der Regelung des Ausgleiches politischer und betriebsfremder Lasten eine genaue Rentabilitätsberechnung für das gesamte Unternehmen möglich ist, kann die Frage geklärt werden, auf welcher Grundlage und in welcher Höhe die Deutsche Bundespost eine Ablieferung an den Bundeshaushalt zu entrichten hat. Die Kommission hat im II. Teil ihres Gutachtens (Seite 107 f.) und im IV. Teil (Seite 143 ff.) dazu Stellung genommen.

4. Rücklage

Zur Stärkung der finanziellen Selbständigkeit der Deutschen Bundespost muß außer einem ausreichenden Eigenkapital auch die Bildung einer ausreichenden Rücklage gefordert werden, ähnlich den Rücklagen bei Aktiengesellschaften. Die Bildung dieser Rücklage könnte dadurch erfolgen, daß vorgeschrieben wird, ihr einen gewissen Teil der Gewinne zuzuweisen, bis sie die nachstehend vorgeschlagene Höhe von 500 Mio DM erreicht. Es kann auch schon bei der Eröffnungsbilanz ein Teil der Rücklage durch Kapitalumwandlung zur Verfügung gestellt werden.

Eine solche Rücklage ist im üblichen betriebswirtschaftlichen Sinn als Eigenkapital anzusprechen (siehe hierzu auch IV. Teil unter B, VII. Abschnitt, Ziffer 6).

II. Durchführung der Neuordnung

Welche Wege sind möglich, um das Ziel einer völligen Neuordnung der Kapitalverhältnisse zu erreichen?

1. Sofortige Neuordnung

Eine sofortige Lösung, daß heißt eine solche ab 1. 1. 1967, würde folgende Maßnahmen bedingen:

a) Kapitaleinbringung durch den Bund als zusätzliches Eigenkapital in einer Höhe, daß nach der Neubewertung der Aktiva das Eigenkapital 50 % des Gesamtkapitals ausmacht.

b) Übernahme und Ablösung des künftigen Kapitaldienstes durch den Bund für den Anteil an Fremdkapital, der nach der Neubewertung 50 % des Gesamtkapitals übersteigt.

c) Bildung einer Ausgleichsrücklage bis zu 500 Mio DM.

Die nach dieser sofortigen Neuordnung in der Eröffnungsbilanz verbleibenden langfristigen Fremdmittel stünden dann in einem gesunden, tragbaren Verhältnis zum Eigenkapital und wären — was eigentlich keiner Erwähnung bedarf — bei Fälligkeit durch neue Fremdmittel abzulösen, jedoch nur in der Höhe des echten Kapitalbedarfs. Dieser muß durch eine genaue Kapitalplanung errechnet werden, die sich auf den Investitionsplan stützt, der alle Investitionsvorhaben umfaßt.

Die oben im Absatz a) bis c) aufgezeigten Möglichkeiten, eine sofortige Neuordnung der Kapitalverhältnisse zu erreichen, sind zunächst finanztechnisch aufzufassen. Sie sind rein theoretisch zu werten, wenn man unterstellt, daß die einmaligen finanziellen Leistungen des Bundes im Jahre 1966 erfolgen sollten, um die völlige finanzielle Neuordnung mit dem 1. Januar 1967 abzuschließen. Dies ist zwar wünschenswert, aber wohl nicht erreichbar.

Schließlich ist hier noch darauf hinzuweisen, daß der Finanzierungsplan der Deutschen Bundespost für das Jahr 1966 eine große Finanzierungslücke nach der folgenden überschläglichen Berechnung aufweist:

Die Gesamtsumme der geplanten Investitionen im Jahr 1966 einschließlich der Restsummen aus 1965 beträgt bei der Deutschen Bundespost	ca. 3 200 Mio DM
Der Geldbedarf zur Tilgung der im Jahr 1966 rückzahlbaren Schulden (Schuldscheindarlehen, Anleihen, Kassenobligationen, Hypothekenschulden usw.) beträgt	1 300 Mio DM
Finanzbedarf 1966 insgesamt	4 500 Mio DM

Aus eigener Kraft könnte die Bundespost im Jahre 1966 folgende Beträge aufbringen:

Eigenmittel (= Abschreibungen, Gewinn/Verlust, Erlöse aus dem Verkauf von Aktiva)	ca. 1 000 Mio DM
Von der Post beabsichtigte Aufnahme von Fremdmitteln (davon 780 Mio DM Anleihen)	2 700 Mio DM
	3 700 Mio DM
Finanzierungslücke	800 Mio DM
Kapitalaufbringung	4 500 Mio DM

Die hier ausgewiesene Finanzierungslücke in Höhe von 800 Mio DM ergibt sich unter der Voraussetzung, daß der Post die Ablieferung an den Bund gestundet wird. Die Deutsche Bundespost kann angesichts der bestehenden Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt nicht damit rechnen, daß es ihr gelingen wird, im kommenden Jahr 2 700 Mio DM Fremdkapital aufzunehmen. In dem Maße, wie die Finanzierungswünsche der Bundespost nicht erfüllbar sind, vergrößert sich automatisch die Finanzierungslücke.

Vorstehende Überlegungen zeigen, daß ohne drastische finanzwirtschaftliche Anstrengungen im kommenden Jahr die Investitionstätigkeit der Deutschen Bundespost um nahezu $^1/_5$ des Gesamtvolumens herabgesetzt werden müßte. Die Auswirkungen dessen für die Rentabilität der Bundespost aber auch für die gesamte die sie beliefernde Wirtschaft liegen auf der Hand.

2. Finanzielle Neuordnung in Stufen

Angesichts der oben überschläglich errechneten Finanzierungslücke kann sicherlich nicht damit gerechnet werden, daß der Bund darüber hinaus auch noch ausreichende Mittel zur Verfügung stellt, um in einer Sofortlösung die völlige Neuordnung der

Kapitalverhältnisse der Deutschen Bundespost bis zum 1. 1. 1967 abzuschließen.

Die Kommission empfiehlt deshalb eine Neuordnung in Stufen. Es bleibt den politisch verantwortlichen Organen überlassen, welche Maßnahmen gewählt werden sollen, um die Neuordnung zu erreichen. Es gibt z. B. die folgenden Möglichkeiten:

a) Der Deutschen Bundespost wird bis zur endgültigen Ansammlung von Eigenkapital und einer Rücklage in der von der Kommission empfohlenen Höhe die Ablieferung an den Bund gestundet. Diese Beträge sind in den jeweiligen Bilanzen als Verbindlichkeiten zu passivieren, um sie zu gegebener Zeit in Eigenkapital umzuwandeln (siehe dazu auch im IV. Teil des Gutachtens unter B., VIII. Abschnitt, Ziffer 3).

b) Der Bund übernimmt bis zur Ansammlung eines ausreichenden Eigenkapitals einen angemessenen Teil des Kapitaldienstes für Fremdkapital.

Bei diesen Vorschlägen unterstellt die Kommission, daß möglichst schon in der ersten Hälfte des Jahres 1966 neue Gebühren nach den Vorschlägen der Kommission für die einzelnen Dienstzweige in Kraft treten und die Deutsche Bundespost sobald als möglich von allen politischen und betriebsfremden Lasten befreit wird.

Bei der Anwendung eines Stufenplanes hätte die Deutsche Bundespost genaue Berechnungen vorzulegen, die im voraus den Zeitpunkt erkennen lassen, zu welchem die finanzielle Selbständigkeit der Deutschen Bundespost erreicht ist.

IV. Teil: Änderung des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz)

A. Allgemeiner Überblick

Die entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige Verbesserung und Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundespost ist nach Auffassung der Sachverständigen-Kommission eine grundlegende Reform des Postverwaltungsgesetzes vom 24. 7. 1953. Diese Reform darf sich nicht auf das Flickwerk einer Novellierung weniger nach den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit besonders korrekturbedürftiger Vorschriften beschränken: Die Neugestaltung des Postverwaltungsgesetzes muß sich eine möglichst vollständige und elastische Anpassung von Organisation und Wirtschaftsführung der Deutschen Bundespost an die Erfordernisse eines zunehmend technisierten und daher auch zunehmend mit Finanzierungsproblemen belasteten modernen Unternehmens zum Ziele setzen. Der Strukturwandel der Post von einem überwiegend nach administrativen Gesichtspunkten geleiteten, zahlreichen politischen Einflüssen ausgesetzten und von der Mitwirkung anderer staatlicher Stellen in den verschiedensten Formen der Genehmigung, der Zustimmung, des Einvernehmens und des Benehmens allzusehr abhängigen Staatsverwaltung zu einem in möglichst unabhängiger Verantwortung und Entscheidungsfreiheit zu führenden Unternehmen muß nach einmütiger Überzeugung der Kommission durch die gesetzliche Neuregelung unterstützt und gefördert werden. Zwar soll es auch weiterhin Aufgabe der Post bleiben, als ein öffentliches, dem Bund unmittelbar zugehöriges und unter der unmittelbaren Aufsicht des Bundes stehendes Unternehmen der Allgemeinheit bestmögliche Leistungen auf allen Gebieten ihrer vielfältigen Betätigung zu erbringen. Ebenso sollen die aus der staatlichen Post- und Fernmeldehoheit abgeleiteten weitgehenden Alleinbetriebsrechte der Post im Briefdienst und in den Fernmeldediensten aufrechterhalten werden, zumal diesen Alleinrechten nach den sie regelnden Gesetzen ebenso weitgehende Verpflichtungen der Post gegenüberstehen, die nur unter dem Schutz der Alleinrechte ohne schwere finanzielle Einbußen erfüllt werden können. In allen Leistungsbereichen aber werden in Zukunft die für die Leitung und damit für die Finanzlage der Post verantwortlichen Organe in wesentlich stärkerem Maße als bisher darauf zu achten haben, daß den Geboten der Wirtschaftlichkeit der Vorrang vor anderen Überlegungen in der Geschäftspolitik einzuräumen ist.

Die Kommission verkennt keineswegs, daß es der Deutschen Bundespost auch unter der jetzt noch geltenden Ordnung ihrer Verwaltung gelungen ist, einen bemerkenswert hohen Leistungsstand zu erreichen. Aber die bestehende Ordnung hat doch offensichtlich den großen Nachteil einer Präponderanz rein verwaltungsmäßiger und vor allem auch politischer Gesichtspunkte bei der zentralen Steuerung des wirtschaftlich auf sich selbst gestellten Unternehmens Deutsche Bundespost. Erschwerend kommt die bei der jetzigen Organisationsform verständliche Vorstellung hinzu, die Bundespost sei — trotz ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit als Sondervermögen des Bundes mit eigener Haushalts- und Rechnungsführung — eben doch nur ein Teil der Bundesfinanzmasse, und die jeweilige Finanzlage der Post sei daher auch nur unter dem Aspekt ihrer engen Bindung an die Bundesfinanzen zu sehen und zu beurteilen. Deshalb fehlt es auch an einer klaren Regelung der gegenseitigen finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und diesem seinem selbständigen Sondervermögen und insbesondere anscheinend an der Erkenntnis, daß einem Sondervermögen keine politischen oder betriebsfremden Sonderlasten auferlegt, keine Verzichte auf betriebswirtschaftlich notwendige Gebührenerhöhungen zu-

gemutet und keine sonstigen einnahmemindernden oder ausgabesteigernden Auflagen erteilt werden dürfen, ohne daß dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich gewährt wird. Auch die in diesem Gutachten an anderer Stelle behandelte mangelhafte Ausstattung des Sondervermögens Deutsche Bundespost mit Eigenkapital hat wohl ihre tiefere Ursache in der Überlegung, das Sondervermögen sei ja nur ein Teil des gesamten Bundesvermögens (ebenso wie die Schulden des Sondervermögens praktisch Schulden des Bundes seien) und eine ungünstige Kapitalstruktur der Deutschen Bundespost sei deshalb unerheblich. Überdies sei das Sondervermögen so gut wie von allen Steuern und öffentlichen Abgaben befreit, so daß ihm insoweit ein Ausgleich für politische und betriebsfremde Sonderlasten gewährt und zugleich die Möglichkeit gegeben sei, auch den Schuldendienst für einen ungewöhnlich hohen Anteil der Fremdverbindlichkeiten am Gesamtkapital im Rahmen der Gesamtrechnung zu tragen.

Diese Art der unscharfen Betrachtung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Bundespost mag so lange noch eine gewisse Berechtigung gehabt haben, wie es der Post möglich war, alle ihre laufenden Verpflichtungen einschließlich der gesetzlichen Ablieferungen an den Bund und eines im Vergleich zum heutigen Stand verhältnismäßig bescheidenen Kapitaldienstes ohne Schwierigkeiten zu erfüllen. Das scheint etwa bis zum Beginn der 60er Jahre im großen und ganzen der Fall gewesen zu sein.

Seitdem hat sich die Lage ganz erheblich verschlechtert, und zwar vor allem als Folge des ständig wachsenden Fremdkapitalbedarfs zur Finanzierung der aus anzuerkennender Betriebsnotwendigkeit stark ansteigenden Investitionen. Noch 1959 wurden nur 1 140 Mio DM brutto in Sach- und Finanzanlagen investiert, der Zinsendienst für Fremdkapital erforderte in jenem Jahr nur 172 Mio DM. Nach der Planung für 1965 dagegen — also nur 6 Jahre später — sollen fast 2 900 Mio DM brutto investiert und müssen 480 Mio DM Fremdzinsen bezahlt werden. Der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital hatte 1959 noch 31,6 % ausgemacht, inzwischen, d. h. bis Ende 1964, ist er auf 12,1 % abgesunken. Zur Finanzierung von Netto-Investitionen standen 1959 und 1960 zusammen nur knapp 100 Mio DM aus Gewinn zur Verfügung, in den Jahren 1961 bis 1964 aber mußten insgesamt rd. 800 Mio DM Verluste mit entsprechend ungünstiger Rückwirkung auf die Kapitalstruktur und die Liquidität des Unternehmens ausgewiesen werden. Heute, im Jahre 1965, steht die Post schon vor der Frage, ob sie das aufgestellte Brutto-Investitionsprogramm angesichts der anhaltenden Schwäche des Kapitalmarktes überhaupt ausführen kann. Für die kommenden Jahre rechnet die Kommission (vielleicht noch etwas zu niedrig) mit einem durchschnittlichen jährlichen Kapitalbedarf von mindestens 4 Milliarden DM für Brutto-Investitionen und Schuldentilgung. Wenn sich die Erfolgslage der Post nicht in Kürze schon zum besseren wendet, d. h., wenn es nicht gelingt, anders als bisher neben den verdienten Abschreibungen in angemessenem Umfang Überschüsse zu erwirtschaften oder Mittel aus einer Eigenkapitalerhöhung durch den Bund zu erhalten, müßte der Kapitalmarkt alljährlich mit Beträgen in Anspruch genommen werden, die er nicht hergeben und die die Deutsche Bundespost nicht bedienen kann und die deshalb nur als utopisch zu bezeichnen sind. Besonders bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch die Zusammensetzung der Kapitalmarktverbindlichkeiten nach Tilgungsfälligkeiten. Nach dem Stand vom 30. 6. 1965 beliefen sich diese Verbindlichkeiten insgesamt auf rund 8,4 Milliarden DM. [1])

Davon sind rund 3,7 Milliarden DM, also mehr als 40 %, in den Jahren 1965 bis 1969 zur Tilgung fällig. Ein Symptom dafür, daß und in welchem Umfang die Post aus Mangel an Eigenkapital oder an anderen eigenen Finanzierungsmitteln für die Finanzierung ihres Kapitalbedarfs auch kurz- und mittelfristiges Kapital heranziehen mußte.

Entscheidend hat zu den Verlusten und damit zur starken Anspannung der Finanzlage der Bundespost in den letzten Jahren etwa seit 1962 vor allem auch die immer wieder hinausgeschobene Anpassung der Verkehrstarife, insbesondere in den defizitären Dienstzweigen des Postwesens, an die ständige, nicht leistungsbedingte Steigerung der Betriebskosten in allen Bereichen des Personal- und des Sachkostenaufwandes beigetragen. Es wurden zwar in größeren Zeitabständen einige Korrekturen vorgenommen, aber sie reichten nicht entfernt aus, die Gesamtkostenunterdeckung im Postwesen nennenswert zu vermindern und so hohe Unternehmensverluste wie 1962 und 1963 zu vermeiden. Im Fernmeldewesen dagegen wurden laufend steigende Überschüsse erzielt, die jedoch voll zur Gesamtdeckung der Rechnung herangezogen werden mußten und daher auch nicht teilweise als bescheidener Eigenfinanzierungsbeitrag zu den ebenso hohen wie zwingend notwendigen Investitionen für den Fernsprechdienst verwendet werden konnten. Es ist zwar richtig, daß das Leistungsangebot der Post in den Postdiensten wesentlich preisempfindlicher ist als z. B. im Fernsprechdienst. Aber nach Meinung der Kommission hätte es schon 1963 und 1964 möglich sein müssen, Tarifanhebungen bei den Postgebühren mit einem Jahresbetrag von insgesamt etwa 500 Mio DM ohne allzu große Gefahr eines länger anhaltenden Nachfragerückgangs vorzunehmen. Um diesen Betrag müßte sich die Unterdeckung im Postwesen vermindern lassen. Bei an sich ausgeglichener Gesamtrechnung, wie sie der Voranschlag der Post für das Jahr 1965 nach der einseitigen Erhöhung der Fernsprechgebühren aus dem Vorjahr und einer Ermäßigung der Bundesabgabe vorsieht, wäre eine Verminderung der speziellen Unterdeckung im Postwesen um 500 Mio DM gleichbedeutend mit einem ebenso hohen Überschuß in der Gesamtrechnung gewesen, der dann zur anteiligen Finanzierung des Kapitalbedarfs hätte verwendet werden können.

Das grobe Mißverhältnis zwischen den ausgewiesenen Erfolgen der beiden Hauptdienstzweige der Bundespost, ihre gänzlich verschiedene betriebstechnische und betriebswirtschaftliche Struktur so-

[1]) Darüber hinaus hatte die Bundespost am 30. 6. 1965 rund 180 Mio DM unverzinsliche Schatzanweisungen im Umlauf und sich rund 3 Milliarden DM aus den Postscheck- und Postsparkassenvermögen sowie aus den sonstigen durchlaufenden Geldern entnommen.

wie vor allem ihre differierenden Anforderungen an die Leitung zwingen zum Nachdenken über die vollständige institutionelle und organisatorische Trennung der Postverwaltung von der Verwaltung der Fernmeldedienste (etwa nach dem Beispiel der USA). Die Wahrung der Einheitlichkeit der Verwaltung des gesamten Nachrichtenwesens spricht jedoch eindeutig gegen eine solche Lösung. Jedenfalls aber bleibt es eine der vordringlichsten Aufgaben der Geschäftspolitik der Bundespost, in allernächster Zukunft ihr gesamtes Gebührensystem in den Postdiensten nach den speziellen Vorschlägen der Kommission einer Revision mit dem Ziele baldigster Einführung zeit-, markt- und möglichst auch kostengerechter Preise durchzuführen. In einer anderen, politischen Einflüssen nicht so unmittelbar ausgesetzten Organisationform der Bundespost wäre auch dieses Ziel leichter zu erreichen.

B. Vorschläge der Kommission

Im vorstehenden „Allgemeinen Überblick" sind die besonders bemerkenswerten Aspekte aus der jüngsten Entwicklung der Deutschen Bundespost aufgezeigt, die der Kommission Veranlassung gegeben haben, die Dringlichkeit baldiger Reformen, auch des Postverwaltungsrechts, hervorzuheben und hierzu entsprechende Vorschläge auf Umgestaltung der Organisationsform der Bundespost, auf Stärkung der Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der leitenden Organe des Unternehmens, auf eine Klärung und Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Bundespost und insgesamt auf nachhaltige Verbesserung und Festigung der wirtschaftlichen Lage der Post zu machen. Dabei hat die Kommission die verschiedenen Anregungen in ihre Überlegungen einbezogen, die von anderer Seite zur Reform des Postverwaltungsgesetzes gemacht worden sind.

Im folgenden sind die Vorschläge der Kommission in Form bestimmter Thesen niedergelegt, die entweder unverändert oder mit den nötigen Abwandlungen und Ergänzungen in ein neues Postverwaltungsgesetz zu übernehmen wären. Diese Thesen beschränken sich auf die grundsätzlichen Probleme einer Neuregelung. Geltende Bestimmungen, die keiner wesentlichen Änderung bedürfen, sind daher nicht behandelt.

I. Abschnitt: Organisationsform und Rechtsstellung

1. Die Bundesrepublik Deutschland verwaltet unter dem Namen „Deutsche Bundespost" das dem Post- und Fernmeldewesen gewidmete Bundesvermögen als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes in der Organisationsform einer bundeseigenen und bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen und eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung.
2. Organe der Deutschen Bundespost sind der Verwaltungsrat und der Vorstand.
3. Die Verwaltungs-Organisation der Deutschen Bundespost wird durch eine „Verwaltungsordnung für die Bundespost" geregelt.

   Die Dienststellen der Deutschen Bundespost sind Bundesbehörden, soweit die Verordnung nichts anderes bestimmt.

   Die Erfüllung der Aufgaben der Deutschen Bundespost ist öffentlicher Dienst.

II. Abschnitt: Vorstand der Deutschen Bundespost

1. Der Vorstand leitet die Geschäfte der Deutschen Bundespost. Er ist an die Beschlüsse des Verwaltungsrates gebunden.
2. Der Vorstand besteht aus einem Vorsitzer und 4 weiteren Mitgliedern und wird auf 5 Jahre bestellt.
3. Der Vorsitzer und die weiteren Vorstandsmitglieder werden von der Bundesregierung auf Vorschlag des Verwaltungsrates im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister bestellt und abberufen.
4. Die Vorstandsmitglieder sollen hervorragende und erfahrene Kenner der Wirtschaft und der Unternehmensführung oder besonders bewährte Sachverständige des Post- und Fernmeldewesens sein.
5. Die Vorstandsmitglieder haben ihre Geschäfte mit der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers wahrzunehmen. Sie sind für die Führung der Geschäfte gemeinsam verantwortlich.
6. Die gemeinsame Verantwortung für die Geschäftsführung schließt eine interne Aufteilung der Zuständigkeiten nicht aus. Vielmehr soll je einem Vorstandsmitglied das Postwesen, das Fernmeldewesen, das Personalwesen und die Wirtschaftsführung selbstverantwortlich unterstellt werden. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Leitungsbefugnisse im einzelnen ist in einer Geschäftsordnung festzulegen, die der Vorstand mit Zustimmung des Verwaltungsrates beschließt (s. II. Teil des Gutachtens, Abschnitt D „Organisation" unter II, 1.).
7. Beschlüsse des Vorstandes bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzer.

III. Abschnitt: Verwaltungsrat

1. Der Verwaltungsrat besteht aus 18 Mitgliedern und zwar
   a) 9 von der Bundesregierung zu bestimmenden unabhängigen, für eine verantwortliche Mitwirkung im Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost nach ihrer Berufs- und Lebenserfahrung besonders geeigneten Persönlichkeiten. Die Bundesregierung soll durch das Gesetz nicht an Vorschläge irgendwelcher Organisationen, Verbände, Gebietskörperschaften usw. gebunden werden. Vielmehr soll sie in freier Entscheidung unabhängige Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft auswählen.

b) 6 Vertretern des Personals der Deutschen Bundespost,

c) 3 von der Bundesregierung zu bestimmenden leitenden Beamten aus den Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft und für Verkehr.[1])

2. Der Verwaltungsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen. Maßnahmen der Geschäftsführung können dem Verwaltungsrat nicht übertragen werden.

3. Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden von der Bundesregierung für 5 Jahre ernannt. Wiederernennung ist zulässig.

4. Der Verwaltungsrat beschließt über

a) die Verwaltungsordnung der Deutschen Bundespost,

b) den Wirtschaftsplan, die Investitions- und Finanzierungsplanungen,

c) den Jahresabschluß und den Vorschlag des Vorstandes für die Verwendung eines Bilanzgewinnes oder die Deckung eines Bilanzverlustes,

d) die Beteiligung der Deutschen Bundespost an anderen Unternehmen im Einzelbetrag von mehr als einer Million Deutsche Mark und die Veräußerung einer solchen Beteiligung,

e) die Verfügung über sonstige Gegenstände des Anlagevermögens, wenn deren Wert eine Million Deutsche Mark übersteigt,

f) die Einführung, Aufhebung oder Änderung von Anstaltsbenutzungsordnungen und Anstaltstarifen nach Maßgabe des VI. Abschnittes: Verkehrstarife.

IV. Abschnitt:
Hoheitsaufgaben und Bundesaufsicht

1. Die Wahrnehmung der staatlichen Hoheitsaufgaben auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens und die Bundesaufsicht über die Verwaltung und Geschäftsführung des Sondervermögens „Deutsche Bundespost" obliegen dem für das Post- und Fernmeldewesen zuständigen Bundesminister.

2. Die aus der Post- und Fernmeldehoheit und aus der Gesetzgebung des Bundes in Post- und Fernmeldeangelegenheiten abgeleiteten Befugnisse und Verpflichtungen werden im Rechts- und Geschäftsverkehr von den Organen und Dienststellen der Deutschen Bundespost ausgeübt, soweit sie nicht dem zuständigen Bundesminister vorzubehalten sind, wie z. B. der Abschluß von Vereinbarungen mit auswärtigen Regierungen in Angelegenheiten des Post- und Fernmeldewesens oder die Vertretung der Belange des Post- und Fernmeldewesens vor dem Bundestag und dem Bundesrat sowie vor ihren Ausschüssen. Nach diesen Gesichtspunkten ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten durch Rechtsverordnung der Bundesregierung zu regeln.

3. In Wahrnehmung der Bundesaufsicht über die Verwaltung und Geschäftsführung der Deutschen Bundespost hat der zuständige Bundesminister darüber zu wachen und sicherzustellen, daß die Deutsche Bundespost nach den geltenden Gesetzen und sonstigen für sie verbindlichen Vorschriften verwaltet wird.

4. Ist der Bundesminister der Auffassung, daß ein Beschluß des Verwaltungsrates oder eine Verwaltungsmaßnahme des Vorstandes mit den gesetzlichen Vorschriften nicht im Einklang steht, so kann er den Beschluß oder die Maßnahme durch Einspruch gegenüber dem Verwaltungsrat oder dem Vorstand beanstanden. Hält der Verwaltungsrat seinen Beschluß nach erneuter Beratung aufrecht oder billigt er durch förmlichen Beschluß die beanstandete Maßnahme des Vorstandes, so entscheidet die Bundesregierung auf Vorlage der Beschlüsse des Verwaltungsrates durch den zuständigen Bundesminister endgültig.

5. Im Rahmen seines Aufsichtsrechts bleibt dem zuständigen Bundesminister vorbehalten die Genehmigung

a) des Wirtschaftsplanes und wesentlicher Änderungen dieses Planes während des Geschäftsjahres,

b) des Jahresabschlusses,

c) der vom Vorstand aufzustellenden und vom Verwaltungsrat zu beschließenden Verwaltungsordnung der Deutschen Bundespost,

d) der Änderung von Benutzungsordnungen und Tarifen nach Maßgabe des VI. Abschnittes: Verkehrstarife,

e) der Gründung oder des Erwerbs anderer Unternehmen durch die Deutsche Bundespost,

f) einer Beteiligung an anderen Unternehmen im Einzelbetrag von mehr als einer Million Deutsche Mark und der Veräußerung solcher Beteiligungen,

g) einer Verfügung über sonstige Gegenstände des Anlagevermögens der Deutschen Bundespost, wenn deren Wert im Einzelfall eine Million Deutsche Mark übersteigt.

6. Wird eine nach Ziff. 5. erforderliche Genehmigung versagt oder nur mit Einschränkung oder unter ertragsmindernden oder aufwanderhöhenden Auflagen erteilt, so hat der Verwaltungsrat in sinngemäßer Anwendung des Verfahrens nach Ziff. 4. die Entscheidung der Bundesregierung herbeizuführen. Im Falle der Ziffer 5. d) hat der Verwaltungsrat zugleich begründeten Antrag auf Schadloshaltung der Bundespost zu stellen. Bei Meinungsverschiedenheiten über den Grund oder über die Höhe der Schadloshaltung ist nach Ziff. 1 b) des VIII. Abschnitts zu verfahren.

[1]) Gegen die Berufung von leitenden Ministerialbeamten könnte der Einwand ihrer Weisungsgebundenheit erhoben werden. Es ist aber zu bedenken, daß der Bund als Eigentümer der Deutschen Bundespost in ihrer neuen Organisationsform im Verwaltungsrat des Unternehmens mit Sitz und Stimme vertreten sein sollte, ähnlich wie dies in zahlreichen privatwirtschaftlichen Beteiligungsunternehmen des Bundes, z. B. bei der Deutschen Lufthansa, der Fall ist. Auch dort sind die Bundesvertreter an die Weisungen ihrer Behördenchefs gebunden, zugleich aber als Mitglieder des Aufsichtsrats zur verantwortlichen Wahrnehmung der Interessen des Beteiligungsunternehmens verpflichtet. Beiden Verpflichtungen zum Besten des Bundes wie des Unternehmens gerecht zu werden, ist Sache der persönlichen Eignung für diese Doppelfunktion.

7. Beschlüsse des Verwaltungsrates oder Maßnahmen des Vorstandes, die eine wesentliche Veränderung der Verwaltungsorganisation der Deutschen Bundespost zum Gegenstand haben, sind dem zuständigen Bundesminister vor ihrem Vollzug so rechtzeitig mitzuteilen, daß er gegebenenfalls das Verfahren nach Ziff. 4. in Gang setzen und die Bundesregierung endgültig entscheiden kann, ehe die Veränderung durchgeführt wird.

   Als wesentliche Veränderung der Verwaltungsorganisation in diesem Sinne gilt nur die Errichtung, Verlegung oder Aufhebung einer Oberpostdirektion oder eines zentralen Amtes der Deutschen Bundespost.

8. Die Fülle und die Formen der Mitwirkung anderer Ressorts bei den Entscheidungen und Verwaltungsakten des Bundesministers in Angelegenheiten seiner Dienstaufsicht über die Deutsche Bundespost sollten nicht im Postverwaltungsgesetz, sondern in der Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelt werden. Das Postverwaltungsgesetz kann diese Mitwirkung doch nicht für alle denkbaren Fälle vorsehen und bestimmen. Überdies wird die unmittelbare Vertretung der für die Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik zuständigen Bundesministerien im Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost nach Maßgabe der Vorschläge der Kommission zum III. Abschnitt: Verwaltungsrat unter Ziff. 1. b) in der überwiegenden Zahl der Fälle die Koordinierung der Ressortbelange und -verantwortlichkeiten erleichtern und beschleunigen.

V. Abschnitt: Personalwesen

1. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Deutschen Bundespost stehen im Dienste des Bundes. Die Bundespostbeamten sind unmittelbare Bundesbeamte.

2. Oberster Dienstvorgesetzter der Vorstandsmitglieder ist der zuständige Bundesminister. Der Vorstand ist oberster Dienstvorgesetzter aller übrigen Bundespostbeamten. Im übrigen könnte eine Regelung wie in § 20, Absatz 2—4 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbahn getroffen werden.

3. Tarifvereinbarungen der Deutschen Bundespost mit den Gewerkschaften bedürfen der Genehmigung des für die Post zuständigen Bundesministers, wenn sie wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung geeignet sind, die Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in vergleichbaren Zweigen der Bundesverwaltung zu beeinflussen. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Entscheidung des Bundesministers nicht binnen einer Woche, gerechnet vom Tage des Eingangs des Antrags auf Genehmigung, ergeht.

4. Die Vorschriften des § 24 des Postverwaltungsgesetzes über Belohnungen und Vergütungen bleiben mit der Maßgabe aufrechterhalten, daß der Vorstand die Belohnungen und Vergütungen im Rahmen seiner Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg der Gesamtgeschäftsführung der Deutschen Bundespost mit Zustimmung des Verwaltungsrates in eigener Zuständigkeit festsetzen kann.

5. Unverändert beibehalten werden die Vorschriften der §§ 27 und 28 des Postverwaltungsgesetzes über die gesetzlichen Sozialeinrichtungen und über die betrieblichen Sozial- und die Selbsthilfeeinrichtungen der Deutschen Bundespost.

VI. Abschnitt: Verkehrstarife

1. Vom Zeitpunkt der Umstellung der Deutschen Bundespost auf die Organisationsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts an erhalten die in diesem Zeitpunkt geltenden, nach § 14 des Postverwaltungsgesetzes als Rechtsverordnungen des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen erlassenen Benutzungs- und Gebührenverordnungen den Rechtscharakter von Anstaltsbenutzungsordnungen und Anstaltstarifen.

2. Für die Fortbildung dieser Benutzungsordnungen und Tarife, insbesondere für ihre rechtzeitige Anpassung an Veränderungen der Verkehrs- und Wirtschaftslage der Deutschen Bundespost, sind nach Maßgabe der Ziffern 4. und 5. dieses Abschnitts die Organe des Unternehmens verantwortlich und zuständig.

3. Die Benutzungsordnungen und ihre Änderung werden auf Vorschlag des Vorstandes vom Verwaltungsrat beschlossen. Der Beschluß des Verwaltungsrates unterliegt der Kontrolle des zuständigen Bundesministers nach Maßgabe seiner Überwachungspflicht nach Abschnitt IV, Ziff. 3 und 4 dieser Vorschläge.

4. Änderungen der Tarife kann der Vorstand mit Zustimmung des Verwaltungsrates in eigener Zuständigkeit anordnen, wenn sie zum alsbaldigen Ausgleich unerwarteter, im Wirtschaftsplan nicht vorgesehener Mehraufwendungen zwingend geboten sind.

   Im Laufe eines Geschäftsjahres darf der Vorstand jedoch nur einmal von dieser Ermächtigung zu Sofortmaßnahmen Gebrauch machen und außerdem nur insoweit, als der aus der Tarifänderung erwartete Mehrertrag, auf ein ganzes Geschäftsjahr berechnet, nicht mehr als 5 % der im Wirtschaftsplan veranschlagten Summe der Erlöse aus Post- und Fernmeldegebühren ausmacht.[1])

5. In allen übrigen Fällen ist die Änderung von Tarifen auf Antrag des Vorstandes vom Verwaltungsrat zu beschließen und die Genehmigung des zuständigen Bundesministers zu beantragen. Wird die Genehmigung versagt oder nur mit Einschränkungen oder Auflagen erteilt, so wäre nach Ziff. 6 des Abschnitts IV. dieser Vorschläge zu verfahren.

---

[1]) Im Wirtschaftsplan (Voranschlag) der Bundespost für das Geschäftsjahr 1965 sind an Erlösen aus Post- und Fernmeldegebühren bei den Einnahmetiteln 1 011, 1 021, 1 211, 1 311, 1 316, 1 321 und 1 331 insgesamt rund 8,2 Milliarden DM veranschlagt. In diesem Falle läge die Jahresbegrenzung von 5 v. H. für Tariferhöhungen als Sofortmaßnahme bei 410 Millionen DM = etwa 1‰ des Bruttosozialproduktes der Bundesrepublik.

VII. Abschnitt: Wirtschaftsführung; Finanzwesen

1. Unter Beachtung aller ihren Aufgabenbereich bestimmenden Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften ist die Wirtschaft der Deutschen Bundespost nach kaufmännischen Grundsätzen so zu führen, daß die Erträge die Aufwendungen einschließlich der für erforderlich gehaltenen Beträge zur Bildung von Rückstellungen und der betriebsnotwendigen Rücklagen decken.
2. Das Rechnungswesen der Deutschen Bundespost ist nach den anerkannten Grundsätzen der Betriebswirtschaftslehre zu gestalten und weiterzuentwickeln.
3. Die Haushaltsordnung, die Finanz- und Rechnungsbestimmungen und die sonstigen Vorschriften über die Wirtschaftsführung von Bundesverwaltungen finden auf die Deutsche Bundespost keine Anwendung.
4. Der alljährlich für das jeweils folgende Geschäftsjahr vom Vorstand aufzustellende, vom Verwaltungsrat zu beschließende und der Genehmigung des zuständigen Bundesministers unterliegende Wirtschaftsplan soll neben den Regularien als wesentliche Bestandteile der Planung u. a enthalten:
   a) einen Investitionsplan (oder den Teilabschnitt einer Mehrjahresplanung), der bei allen im Planjahr neu zu beginnenden, in sich geschlossenen Großvorhaben des Hoch- und Tiefbaus im Gesamtkostenbetrag von mehr als einer Million Deutsche Mark die Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsvorausberechnung ausweist,
   b) (wie bisher) eine Planung der Finanzierung der Investitionen und der Schuldentilgung aus selbst erwirtschafteten Mitteln und aus Kreditaufnahmen,
   c) eine hinreichend zuverlässige Vorausschätzung der Erträge und Aufwendungen in der Trennung nach den beiden Bereichen Post- und Fernmeldedienste.
5. Die Bestimmungen über die Behandlung des Jahresabschlusses (jetzt § 19 des Postverwaltungsgesetzes) wären der geänderten Organisationsform der Deutschen Bundespost anzupassen.
6. In der Bilanz der Deutschen Bundespost ist das Eigenkapital in der Trennung nach Grundkapital und Rücklagen auszuweisen. Das Grundkapital soll durch Beschluß der Bundesregierung nach den Empfehlungen der Kommission im III. Teil dieses Gutachtens auf einen Betrag festgesetzt werden, der mindestens der Hälfte der Aktivwerte des Anlagevermögens in der Eröffnungsbilanz entspricht. Zum Problem der Aufstockung des bisher ausgewiesenen Eigenkapitals auf den neuen Ansatz wird auf Teil III. und auf Teil IV., VIII. Abschnitt, Ziff. 3., verwiesen.
7. Die nach § 20 Absatz 1 des Postverwaltungsgesetzes zu bildende und dort auf einhundert Millionen Deutsche Mark bemessene gesetzliche Rücklage wird entsprechend dem seit 1952 auf das Fünffache gestiegenen Wirtschaftsvolumen der Bundespost auf mindestens fünfhundert Millionen Deutsche Mark erhöht werden müssen. Diese Rücklage darf nur im Sinne des § 150 Abs. 3 des Aktiengesetzes vom 6. September 1965 verwendet werden.
8. Außerdem sollen Sonderrücklagen im Sinne des § 20 Abs. 2 des Postverwaltungsgesetzes vor allem für Zwecke der anteiligen Investitionsfinanzierung und Schuldentilgung gebildet und laufend dotiert werden. Damit soll vor allem auch erreicht werden, daß das von der Kommission empfohlene Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital erhalten bleibt.
9. Einer Überprüfung mit dem Ziele der Anpassung an die neue Organisationsform bedürfen auch die zur Zeit geltenden Vorschriften des Postverwaltungsgesetzes über die Rechnungsprüfung (§ 18 Abs. 2) und über die Aufnahme von Krediten (§ 22 Abs. 1 bis 5).
   a) Zur Frage der künftigen Gestaltung der Rechnungsprüfung empfiehlt die Kommission, den Jahresabschluß vor seiner Vorlage durch den Vorstand an den Verwaltungsrat durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften prüfen zu lassen, und zwar nach den Richtlinien des Bundesrechnungshofes für die Prüfung von Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist.
   b) Die Kommission empfiehlt, daß bei der Bundespost, ähnlich wie bei der Bundesbahn (vgl. § 34 des Bundesbahngesetzes), ein ständiger, unabhängiger, an Weisungen der Bundesregierung, eines einzelnen Bundesministers und der Organe der Bundespost nicht gebundener Prüfungsdienst eingerichtet wird. Seine besondere Aufgabe wäre es, in zeit- und objektnaher eigener Initiative alle laufenden Geschäftsvorfälle von wirtschaftlicher Bedeutung zu beobachten, Verstöße gegen die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und gegen die Gebote der Wirtschaftlichkeit aufzugreifen und zu verfolgen, über seine wesentlichen Feststellungen und Beanstandungen den Vorstand laufend zu unterrichten und auf Ersuchen des zuständigen Bundesministers oder des Bundesrechnungshofes spezielle Prüfungsaufgaben auch für diese Stellen durchzuführen und ihnen Auskünfte zu erteilen.
   c) Die Aufnahme von Krediten muß sich nach Umfang und Art der Verschuldung im Rahmen des genehmigten Wirtschaftsplanes halten. Die gesetzliche Gleichstellung der Schuldurkunden der Deutschen Bundespost mit den Schuldurkunden des Bundes sollte beibehalten werden.

VIII. Abschnitt: Finanzielle Beziehungen zwischen dem Bund und der Deutschen Bundespost

1. Als leitende Grundsatzbestimmungen für die künftige Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Bundespost müssen

nach Auffassung der Kommission einem neuen Postverwaltungsgesetz schon im ersten Abschnitt über die Rechtsstellung und die Aufgaben der Deutschen Bundespost folgende Vorschriften eingefügt werden:

a) „Leistungen aller Art, welche die Deutsche Bundespost für den Bund und seine Unternehmen, für die Länder, für die Gemeinden (Gemeindeverbände) und für Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erbringt, und deren Leistungen für die Deutsche Bundespost sind voll abzugelten, und zwar ohne Rücksicht auf die jeweilige Haushalts- und Finanzlage der leistungs- oder der abgeltungspflichtigen Verwaltung, Körperschaft oder Anstalt."

b) „Zur Wahrnehmung der Interessen des Bundes als Träger der Post- und Fernmeldehoheit und des Alleineigentums des Sondervermögens Deutsche Bundespost kann die Bundesregierung den Organen der Deutschen Bundespost Weisungen erteilen, bestimmte Maßnahmen zu treffen oder zu unterlassen. Ergeben sich daraus finanzielle Nachteile für die Deutsche Bundespost durch Minderung der Erträge oder Erhöhung der Aufwendungen, so ist der Bund zum vollen Ausgleich der Ertragsminderung oder Aufwandserhöhung verpflichtet.

Bei Meinungsverschiedenheiten darüber, ob und in welcher Höhe ein Ausgleich zu gewähren ist, entscheidet die Bundesregierung auf Antrag der Deutschen Bundespost auf Grund eines Gutachtens von wirtschaftserfahrenen und unabhängigen Sachverständigen, welche die Bundesregierung bestellt."

2. Was die besonderen Beziehungen zum Bund angeht, so kann sich die gegenseitige Abgeltungspflicht nach der in Ziff. 1 a) formulierten Bestimmung nach Meinung der Kommission nun nicht nur auf künftige Fälle neu entstehender Leistungs- und Abgeltungsbeziehungen beschränken. Es muß vielmehr auch für die schon in der Vergangenheit entstandenen und fortwirkenden, bisher aber völlig ungeregelten Tatbestände eine möglichst umfassende, möglichst gerechte, aber auch praktikable Lösung gefunden werden. Voraussetzung für eine generelle Bereinigung dieses ebenso vielschichtigen wie schwierigen Problems muß nach Auffassung der Kommission zunächst die Aufstellung einer Gesamtrechnung sein, die alle zur Zeit bestehenden Regelungen und Tatbestände zu untersuchen und rechnerisch darzustellen hätte, aus denen finanzielle Belastungen oder Begünstigungen der Bundespost oder des Bundes abzuleiten sind. Unabhängig von der unverzüglichen Einführung der von der Kommission vorgeschlagenen Gebührenerhöhungen sind diese Untersuchungen und Berechnungen von einem kleinen Gremium von Spezialisten der beteiligten Ressorts unter Mitwirkung auch von Steuerexperten aus der Finanzverwaltung und aus der Wirtschaftspraxis sofort aufzunehmen und so beschleunigt durchzuführen, daß das Ergebnis noch 1966 vorliegt.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit dieses Vorschlags müssen nach Meinung der Kommission vor allem folgende Teilbereiche des Gesamtkomplexes der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Bundespost in die spezielle Untersuchung und Rechnung einbezogen werden:

a) die Auswirkungen der Alleinbetriebsrechte der Bundespost im Post- und Fernmeldewesen und ihrer mit diesen Rechten korrespondierenden gesetzlichen Bindungen gemeinwirtschaftlicher Art und Zielsetzung (Annahme-, Beförderungs-, Zustellpflicht, Kontrahierungs- und Anschlußzwang) auf die Ertragslage der Bundespost,

b) der Umfang und die finanzielle Auswirkung der weitgehenden Befreiung der Bundespost von Steuern und öffentlichen Abgaben nach § 33 des Postverwaltungsgesetzes und nach den einschlägigen Vorschriften des Rechtes der Steuern und Abgaben,

c) die Belastung der Bundespost durch eine besondere Abgabe an den Bund nach § 21 des Postverwaltungsgesetzes einschließlich der Frage der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer künftigen Neuregelung,

d) die Belastung der Bundespost durch ihr gesetzlich auferlegte oder von ihr als politisch gebundene Bundesverwaltung übernommene betriebsfremde und politische Lasten (im Sinne der Ausführungen zu diesem Thema im II. Teil, Abschnitt B dieses Gutachtens).

3. Nicht zu diesem Fragenkomplex der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Bundespost als Trägern selbständig und getrennt voneinander zu verwaltender Finanz- und Vermögensmassen gehört an sich das Problem der notwendigen Aufstockung des Eigenkapitals der Bundespost durch den Bund. Denn dabei handelt es sich um die Erfüllung einer Verpflichtung des Bundes als Eigentümer des Sondervermögens.

Immerhin aber läßt sich für eine Übergangszeit eine mehr finanztechnische Kombination zwischen der Kapitalaufstockung und der Verpflichtung der Bundespost zur Leistung der Ablieferung an den Bund nach § 21 des Postverwaltungsgesetzes vorstellen, und zwar nach folgendem Verfahren:

Wenn der Bund nicht in der Lage ist, die Kapitalaufstockung uno actu durch Übernahme von Tilgungs- und Zinsverpflichtungen der Bundespost aus Fremdverbindlichkeiten in Höhe des Aufstockungsbetrages zu regeln, könnte die Aufstockung sukzessiv durch Stundung der von der Bundespost nach den Vorschriften des Postverwaltungsgesetzes in voller Höhe mit den Verkehrserlösen einzuziehenden und als Aufwand der Erfolgsrechnung auszuweisenden Ablieferung durchgeführt werden. In der Bilanz der Bundespost wäre unter der Passivposition Eigenkapital der um den vollen Betrag der Aufstockung erhöhte Stand des Eigenkapitals auszuweisen und zugleich eine Aktivposition „Ausstehende Einlage auf das Eigenkapital" in Höhe des Aufstockungsbetrages zu bilden. Die gestundete Ab-

gabe wäre auf einem Passivkonto so lange anzusammeln und in der Bilanz als Verbindlichkeit gegenüber dem Bund auszuweisen, bis die Stundungssumme die Höhe des Aktivpostens „Ausstehende Einlage auf das Eigenkapital" erreicht hat und also beide Positionen aufgerechnet werden können. Bis zu diesem Zeitpunkt ständen der Post die gestundeten Beträge als Finanzierungsmittel ihrer Kapitalrechnung zur Verfügung, vorausgesetzt natürlich, daß es ihr ermöglicht wird und durch eigene Maßnahmen gelingt, in allen künftigen Jahren zumindest den vollständigen Ausgleich der Erfolgsrechnung, einschließlich der vollen gesetzlichen Ablieferung an den Bund, zu erwirtschaften. Die Kommission ist der Überzeugung, daß dieses Mindestziel erreicht werden kann, wenn ihre Vorschläge akzeptiert und mit jeder möglichen Beschleunigung durchgeführt werden. Dabei muß die Kommission der grundlegenden Neugestaltung der Organisationsform der Deutschen Bundespost und des Postverwaltungsrechtes und seiner praktischen Handhabung ganz besondere Bedeutung und Dringlichkeit beimessen. Denn es ist schwerlich vorstellbar, daß auch nur ein Teil der von der Kommission für notwendig erachteten Änderungen und sonstigen Maßnahmen im Betrieb der Post von einem zugleich als politische Aufsichtsbehörde und als Unternehmensspitze fungierenden Bundesminister und auf Grund eines Postverwaltungsgesetzes verwirklicht werden kann, das mehr auf einen Verwaltungszweig des Bundes als auf ein wirtschaftlich selbständiges Bundesunternehmen zugeschnitten ist.

Zusammenfassung der Ergebnisse und Vorschläge

Vorbemerkung

In dem Bundestagsbeschluß vom 16. 4. 1965, der die Einsetzung einer Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost forderte, ebenso wie in dem vom Bundeskabinett erteilten Arbeitsauftrag an diese Kommission stehen zwei Fragenkomplexe im Mittelpunkt:

1. Die Wiederherstellung der Rentabilität der Deutschen Bundespost.
2. Die nachhaltige Verbesserung der Kapitalstruktur und der Kapitalversorgung der Deutschen Bundespost.

Die Kommission ist überzeugt, daß die von ihr gemachten Vorschläge als Ganzes betrachtet und verwirklicht werden müssen, damit die Deutsche Bundespost ihre Aufgaben auf die Dauer in optimaler Weise erfüllen kann. Es gibt zur Erreichung dieses Zieles keine „kleine Lösung" mit kleinen Mitteln. Zu lange ist aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus die Geschäftspolitik, einschließlich der Preise der Post, manipuliert, die ökonomische Eingliederung dieses Unternehmens in die Marktwirtschaft hinausgeschoben worden. Die Deutsche Bundespost unterliegt aber ebenso den Gesetzen des Marktes wie ein Unternehmen der privaten Wirtschaft. Sie produziert Dienstleistungen. Die Kosten für die dazu notwendigen Produktionsfaktoren werden auf Märkten gebildet. Will die Post rentabel arbeiten, dann hat sie sich bei der Produktion ebenso wie bei dem Verkauf ihrer Dienstleistungen den volks- und betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen und Gesetzmäßigkeiten zu unterwerfen wie jedes andere Unternehmen.

Eine Sanierung wird nur gelingen, wenn man aus dieser Erkenntnis umgehend die von der Kommission erarbeiteten weitreichenden Konsequenzen zieht. Andernfalls müßte der Bund jährlich Millionen- und bald Milliarden-Beträge aus seinem Haushalt als Subvention für die Deutsche Bundespost bereitstellen.

Die folgende Zusammenfassung enthält nur die wesentlichsten Ergebnisse und Vorschläge der Kommission. Die ausführlichen Begründungen dazu finden sich in den vorangehenden Teilen des Gutachtens.

I. Die Dienstzweige der Deutschen Bundespost

A. **Der Briefdienst** (Seite 10 bis 18)

1. Der Briefdienst gehört zu den besonders personalintensiven Dienstzweigen der Deutschen Bundespost. Aus diesem Grunde hat die Deutsche Bundespost in den zurückliegenden Jahren mehrere große Rationalisierungsmaßnahmen getroffen:
   a) Zentralisierung der Briefabgangsstellen;
   b) Einführung der Postleitzahlen;
   c) Beginn einer umfassenden Mechanisierung und Automatisierung des Briefdienstes.
2. Da nur rund ein Drittel des Personals des Briefdienstes in den Ein- und Abgangsstellen beschäftigt ist, kann noch nicht übersehen werden, wie groß die durch Mechanisierung und Automatisierung zu erzielenden Erfolge sein werden; denn die technischen Anlagen können nur bei großen Ämtern rentabel arbeiten, ersetzen nicht alles Personal und verursachen neue Kosten. Deshalb darf man sich von diesen Maßnahmen nur eine begrenzte Kostensenkung erhoffen. Diese Bemühungen sollten trotzdem wegen der bekannten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt weiter vorangetrieben werden.
3. Die Personalintensität des Briefdienstes, die in der Zustellung besonders groß ist, wird es notwendig machen, die Briefzustellung in den nächsten Jahren auf das unumgänglich notwendige Maß zu beschränken. Die Kommission empfiehlt, die Landzusteller zu entlasten sowie das Inkasso der Zeitungs-, Rundfunk- und anderer Gebühren durch die Zusteller fortfallen zu

lassen. Die Kommission empfiehlt außerdem, frühzeitige Überlegungen anzustellen, wie die Zustelleistungen zunehmend durch eine Abholung ersetzt werden können.

4. Die Post muß versuchen, den internen Betriebsablauf ständig zu vereinfachen. So könnte z. B. die betriebliche Handhabung der Einschreibbriefe vereinfacht und dadurch eine Kostensenkung erreicht werden.

5. Um den Briefdienst aus der Kostenunterdeckungszone hinauszuführen, empfiehlt die Kommission eine Anhebung der jetzigen Briefgebühren und die Einführung einer neuen Gewichtsstufe für Briefe über 20 bis 100 g in folgendem Umfang:

Standardbrief bis	20 g		=	30 Pf
Brief über	20 g bis	100 g	=	50 Pf
Brief über	100 g bis	250 g	=	70 Pf
Brief über	250 g bis	500 g	=	90 Pf
Brief über	500 g bis	1 000 g	=	110 Pf

6. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission eine Heraufsetzung der Postkartengebühr von 15 auf 20 Pf und die Einführung einer Gebühr für Nachsendungsanträge in Höhe von 3 DM für einen Antrag auf Nachsendung bis zu 3 Monaten und von 5 DM für einen Antrag über diese Zeit hinaus.

B. **Der Päckchendienst** (Seite 18 bis 21)

1. Der Päckchendienst wurde von der Deutschen Bundespost schon weitgehend rationalisiert. Die Einführung einer eigenen Leitorganisation mit gegenwärtig 41 Päckchensammel- und 41 Päckchenauffangstellen hat sich ebenso bewährt wie die Einführung der Postleitzahl, die die Verteilarbeiten erleichtert.

2. Die Deutsche Bundespost sollte prüfen, ob es möglich ist, die Verteilarbeiten des Ab- und Eingangs bei größeren Ämtern mehr als bisher zu mechanisieren. Weitere Rationalisierungsmöglichkeiten sind nicht erkennbar.

3. Zur Erzielung einer Kostendeckung erscheint die Anhebung der Päckchengebühr von 0,80 auf 1,— DM notwendig.

C. **Der Paketdienst** (Seite 21 bis 36)

1. Die Deutsche Bundespost sollte den Paketdienst auch künftig betreiben, denn er stellt die rationellste Versorgung der ländlichen Gebiete mit Paketdienstleistungen dar, da dort die Post ohnehin vertreten ist und sein muß. Deshalb kann eine Einschränkung oder gar Einstellung dieses Dienstes nicht empfohlen werden.

2. Der Paketdienst weist die größte Kostenunterdeckung aller Dienstzweige auf. Die Leistungen übersteigen sogar nur in geringem Umfang die Personalkosten. Die umfangreichen sächlichen und anderen Kosten werden durch sie nicht gedeckt. Diese Kostenunterdeckung kann weder durch Rationalisierungsmaßnahmen noch durch den Abbau der politischen Lasten allein ausgeglichen werden. Bei jeder beförderten Paketsendung liegen im Durchschnitt die Kosten um über 1,— DM höher als die Gebühreneinnahmen.

3. Die Differenz zwischen Kosten und Leistungen ist bei den verschiedenen Entfernungszonen und Gewichtsstufen unterschiedlich groß. Die Deutsche Bundespost muß versuchen, durch eine Erhöhung der Paketgebühren die extreme Kostenunterdekkung dieses Dienstzweiges zumindest zum Teil auszugleichen. Durch ein neues Gebührenschema wäre die Kostenstruktur stärker als bisher zu berücksichtigen. Das Gebührenschema müßte zudem durch Einschränkung der Entfernungszonen und Gewichtsstufen wesentlich vereinfacht werden. Die 1. Entfernungszone bis 75 km sollte wegfallen. Auf dem Weg über den Tarif muß außerdem versucht werden, die besonders aufwendige Verkehrsspitze im Weihnachts- und Neujahrsverkehr abzubauen, die zu progressiven Kosten und einer dementsprechend besonders hohen Kostenunterdeckung führt.

4. Die Zustellgebühr sollte von 30 auf 60 Pf, die Abholgebühr von monatlich 10 auf 15 DM erhöht werden. Schließlich wird eine Erhöhung der Anfangs- und Endgebühren für Auslandspakete um wenigstens 20 % und eine Erhöhung der Verzollungspostgebühren auf 1 Goldfranken = etwa 1,30 DM empfohlen.

5. Die Kommission ist der Ansicht, daß durch diese Maßnahmen keine merkliche Abwanderung von Paketauflieferern zu dem privaten Speditionsgewerbe stattfindet. Da hierbei noch andere Fakten als die der Kosten eine entscheidende Rolle spielen, dürfte diese Entwicklung als abgeschlossen betrachtet werden, zumal der der Post verbliebene Anteil der Nachfrage relativ preisunelastisch erscheint.

6. Die Deutsche Bundespost muß trotzdem ständig das gegenwärtige und zu erwartende Verkehrsaufkommen beobachten und analysieren, um danach die geplanten umfangreichen Hochbauinvestitionen, deren Notwendigkeit nicht verkannt wird, eventuellen Änderungen des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsströme anpassen zu können.

7. Mit den mechanischen Anlagen der Deutschen Bundespost im Paketdienst können nur normale Pakete, jedoch nicht schwere und sperrige Paketsendungen bearbeitet werden. Solche Sendungen werden besonders behandelt und verursachen hohe Kosten. Die Deutsche Bundespost sollte den Vorschlag prüfen, künftig nur Pakete bis zu 10 kg anzunehmen, und sie sollte der Normung der Paketsendungen ihre besondere Aufmerksamkeit schenken.

D. **Der Postzeitungsdienst** (Seite 36 bis 44)

1. Die Deutsche Bundespost muß den Postzeitungsdienst — nicht zuletzt aus politischen Gründen — auch künftig betreiben. Es kann ihr aber nicht zugemutet werden, in diesem Dienstzweig ständig ein hohes Defizit zu tragen. Es ist nicht die Aufgabe der Post, die Verbreitung von Illustrierten und anderen Unterhaltungsblättern durch Gebühren zu fördern, die noch nicht einmal die variablen Kosten decken. Dadurch werden die eigentlichen Aufgaben einer Postverwaltung ver-

kannt und ihr sachfremde Verpflichtungen auferlegt, die andere Ressorts oder Institutionen zu tragen haben.

2. Die Möglichkeiten, die Kosten des Postzeitungsdienstes durch Sparmaßnahmen zu senken, sind begrenzt. Die Zeitungsgebühren sollten deshalb besser als bisher an den Betriebsaufwand der Post angepaßt werden. Diese Gebührenerhöhung sollte mit einem Tarifumbau einhergehen, der die Tageszeitungen begünstigt, denn diese erleichtern durch ihr regelmäßiges Erscheinen die Betriebsabwicklung bei der Deutschen Bundespost. Stärker als bisher sollte das Gewicht des einzelnen Zeitungsnummernstückes in der Gebührenbelastung berücksichtigt werden.
3. Glaubt man, daß eine ausreichende Erhöhung der Gebühren nicht tragbar sei, so muß die Qualität der Dienstleistungen des Postzeitungsdienstes gemindert werden. Für diesen Fall schlägt die Kommission vor, das Postbestellstückverfahren aufzugeben. Auch das Verlagsstückverfahren kann kostenmindernd umgestaltet werden, wenn die Verleger die einzelnen Exemplare selbst beschriften und damit die Anschriftenstellen der Postämter entbehrlich machen. Mit diesen Vorschlägen geht die Kommission noch nicht so weit wie die in Frankreich und Belgien geltende Regelung, wo ausschließlich ein Streifbandversand zulässig ist.
4. Die Post sollte in dem in Vorbereitung befindlichen Postgesetz auf das Regal im Zeitungswesen völlig verzichten.
5. Im Interesse einer rationellen Abwicklung des Postzeitungsdienstes sollte die Post versuchen, die Zahl der Verlagspostämter zu vermindern.
6. Für das Inkasso einer Zeitungsgebühr erhält die Post nur 20 Pf, obwohl Kosten in etwa 3facher Höhe entstehen. Es ist dem Bezieher zuzumuten, die Bezugsgebühr direkt an den Verleger zu überweisen.
7. Wenn aus politischen Gründen das Defizit im Postzeitungsdienst durch Gebührenerhöhungen nicht beseitigt werden kann oder wenn es nicht möglich ist, diesen Dienst benutzungsrechtlich wesentlich zu vereinfachen, so muß das verbleibende Defizit als politische Last aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden.
8. Eine derartige Subventionierung des Postzeitungsdienstes sollte allerdings zur Voraussetzung haben, daß der Zugang zu diesem Dienst beschränkt bleibt und gegebenenfalls sogar durch Heraufsetzung des im Benutzungsrecht vorgesehenen Mindestumfangs des redaktionellen Teiles erschwert wird.

E. **Der Postreisedienst** (Seite 44 bis 51)

1. Die Deutsche Bundespost hat sich mit Erfolg bemüht, den Postreisedienst zu rationalisieren. Sie sollte diese Bemühungen verstärkt fortsetzen.
2. Der Reisedienst wird, wie alle Dienstzweige, mit seinen Erlösen zur Ablieferung an den Bund herangezogen, unterliegt jedoch außerdem noch der Beförderungsteuer. Diese „Doppelbesteuerung" sollte beseitigt werden.
3. Die Deutsche Bundespost sollte weiterhin eine beschleunigte Annäherung der Beförderungspreise an die Selbstkosten im Schülerverkehr oder aber eine andere Art der Entlastung von dem Defizit dieses Verkehrs zu erreichen versuchen.
4. Schwerbeschädigte haben z. Z. verschiedene Vergünstigungen. Bleiben diese bestehen, so wäre der Bundespost der daraus herrührende Einnahmenausfall voll zu ersetzen.
5. Da die Zukunftsaussichten des Postreisedienstes schwer zu beurteilen sind, sollte bei Neuinvestitionen in diesem Dienstzweig Zurückhaltung geübt werden.
6. Eine entscheidende Ursache für das Defizit im Postreisedienst sind zahlreiche ungewöhnlich schwach frequentierte Linien mit entsprechend ungünstiger Kapazitätsausnutzung der eingesetzten Fahrzeuge und des Personals. Deshalb sollte die Deutsche Bundespost eine sofortige Durchforstung des gesamten Liniennetzes mit dem Ziel in Angriff nehmen, unrentable Linien einzustellen. Verweigern die Genehmigungsbehörden vor dem Ablauf der Linienkonzession am 31. 5. 1969 solche Betriebseinstellungen, dann ist sicherzustellen, daß Anträge auf Erneuerung der Konzession für die hoffnungslos defizitären Linien den Genehmigungsbehörden gar nicht erst vorgelegt werden. Die Bundespost sollte diese Vorausplanungen mit den übrigen Trägern des Linienverkehrs, besonders der Bundesbahn, abstimmen.
7. Es hat sich gezeigt, daß private Omnibusunternehmer im Linienverkehr in vielen Fällen Fahrleistungen billiger produzieren können, als die Deutsche Bundespost. Aus diesem Grunde sollte noch mehr von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Omnibusse von Privatunternehmern anzumieten.
8. Gelingt es durch diese Maßnahmen nicht, Kostensteigerungen aufzufangen, dann muß die Deutsche Bundespost rechtzeitig entsprechende Schritte zu einer allgemeinen Anhebung der Gebühren im Postreisedienst gemeinsam mit der Bundesbahn unternehmen, um ein Defizit in diesem Dienstzweig zu verhindern.
9. Durch die weitere Zunahme des motorisierten Individualverkehrs und die weitere Verlagerung des Personenverkehrs von stillzulegenden Schienenstrecken auf den öffentlichen Straßenverkehr wird es in manchen Fällen zu Überlegungen über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer völligen regionalen Neuordnung des Überlandverkehrs kommen müssen. Die Deutsche Bundespost muß sich solchen Entwicklungen wendig und rechtzeitig anpassen, ohne das Nahziel einer nachhaltigen Verbesserung der Eigenwirtschaftlichkeit ihres Omnibusdienstes aus den Augen zu lassen.

F. **Der Postscheckdienst** (Seite 51 bis 60)

1. Dieser Dienstzweig ist einem starken Wettbewerb mit den Kreditinstituten ausgesetzt. Für die Deutsche Bundespost gelten jedoch folgende Besonderheiten:

a) Das finanziell interessante, gewinnbringende Kredit- und Wertpapiergeschäft ist ihr verschlossen. Die Konten dürfen nicht überzogen werden.

b) Mit dem halbbaren Zahlungsverkehr (Zahlkarten, Zahlungsanweisungen) bietet die Deutsche Bundespost Leistungen an, die außerordentlich unrentabel sind und deswegen von den Kreditinstituten nicht betrieben werden.

2. Der Überweisungsverkehr ist bei allen Geldinstituten ein Zuschußgeschäft. Die Kommission hat sich überzeugt, daß diese Dienstleistungen im Postscheckdienst mit verhältnismäßig geringen Kosten erledigt werden, die außerdem in etwa durch die Erlöse (Zinseinnahmen) gedeckt sind. Die Kreditinstitute arbeiten hier meist mit wesentlich höheren durchschnittlichen Stückkosten. Aus diesem Grunde erscheint es weder aus betriebswirtschaftlichen noch aus volkswirtschaftlichen Erwägungen gerechtfertigt, der Bundespost eine Einschränkung dieses Dienstzweiges zu empfehlen.

3. Bei der engen sachlichen Verflechtung von Spareinlagen- und Sichteinlagengeschäft ist es nicht gerechtfertigt, vom Postscheckdienst isoliert volle Kostendeckung zu verlangen. Bei den Konkurrenten des Postscheckdienstes wird durchweg mit Mischkalkulationen gearbeitet. Deshalb empfiehlt es sich, Postscheck- und Postsparkassendienst bei preispolitischen Entscheidungen als eine Einheit zu betrachten.

4. Der halbbargeldlose Verkehr ist die entscheidende Ursache der Kostenunterdeckung im Postscheckdienst. Aus diesem Grunde ist es notwendig, die Gebühren für diese Dienstleistungen anzuheben. Es wäre gesamtwirtschaftlich nicht zu vertreten, die Fehlbeträge durch Belastung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs zu decken.

   Als Sofortmaßnahme wird die Erhöhung der festen Zahlungsanweisungsgebühr von 30 auf 60 Pf, die Erhöhung der Zahlkartengebühren in allen Stufen um jeweils 10 Pf, die Erhöhung der Gebühren für Verrechnungsschecks von 1 Pf auf 3 Pf je 100 DM und die Erhöhung der Gebühren für Daueraufträge und für deckungslose Aufträge um je 10 Pf empfohlen. Außerdem sollte nach einer Übergangszeit für die gelben Postscheckbriefumschläge eine Gebühr von 10 Pf entrichtet werden.

5. Die Zentralisierung der Arbeitsvorgänge in wenigen großen Ämtern erscheint auch unabhängig von der geplanten Teilautomatisierung notwendig, weil dadurch eine bessere Kapazitätsausnutzung erreicht werden kann. Große Postscheckämter sind außerdem eine Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg der in diesem Dienstzweig geplanten und zielbewußt vorangetriebenen Automatisierungsbestrebungen der Deutschen Bundespost. Es sollte deshalb geprüft werden, ob ein einziges vollautomatisiertes Postscheckamt für die ganze Bundesrepublik die wirtschaftlichste Lösung darstellt.

6. Das Beispiel ausländischer Postverwaltungen zeigt, daß mit wachsendem Durchschnittsguthaben und entsprechend steigenden Zinserlösen der Postscheckverkehr aus der Verlustzone herausgelangen kann. Die Deutsche Bundespost sollte in stärkerem Maße als bisher versuchen, die spezifischen Vorteile, die der Postscheckdienst bietet, auszubauen und allgemein bewußt zu machen. Nach einer Automatisierung des Postscheckdienstes sollte die Einführung von Habenzinsen für alle Kunden, deren jährliche Durchschnittseinlage einen bestimmten, relativ hoch festzusetzenden Betrag überschreitet, erwogen werden.

7. Die kalkulatorischen Zinsen und Leistungsentgelte, die der Dienstzweig Postscheckdienst von den anderen Dienstzweigen erhält, entsprechen nicht den Marktpreisen bzw. den wirklichen Kosten. In der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung sollte dieser Mangel beseitigt werden.

8. Der halbbargeldlose Verkehr weist eine außerordentlich hohe Personalkostenintensität auf. Die Zustellung von Zahlungsanweisungen ins Haus ist bei dem gegenwärtigen Mangel an Arbeitskräften eine überaus kostspielige Leistung. Entsprechend den Regelungen bei vielen ausländischen Postverwaltungen sollte die Deutsche Bundespost prüfen, ob die Geldzustellung ins Haus grundsätzlich durch die Auszahlung am Postschalter ersetzt werden kann.

G. **Der Postsparkassendienst** (Seite 60 bis 62)

1. Die Kontenführung des Postsparkassendienstes wurde von der Deutschen Bundespost voll automatisiert. Die verhältnismäßig günstige Ertragslage und die besonders rationelle Geschäftsführung in diesem Dienstzweig werden es ermöglichen, auch in Zukunft positive Ergebnisse zu erwirtschaften. Angesichts dieser günstigen Gesamtlage besteht kein Anlaß zu Vorschlägen für gesetzliche und betriebstechnische Änderungen.

2. Es erscheint zweckmäßig, daß die Deutsche Bundespost die Obergrenze des Betrages, der nach § 8 der Postsparkassenordnung ohne Kündigung an den Sparer ausgezahlt werden darf, von 500 DM auf 1 000 DM erhöht. Sie würde damit dem Beispiel der öffentlichen Sparkassen folgen und dem Sparer seine Bargelddispositionen erleichtern.

3. Die Deutsche Bundespost sollte prüfen, ob im Hinblick auf die automatisierte Kontenführung eine Zusammenlegung der beiden Postsparkassenämter Personaleinsparungen erbringen wird.

H. **Der Rentendienst** (Seite 62 bis 65)

1. Der Rentendienst unterscheidet sich ganz wesentlich von den anderen Dienstzweigen dadurch, daß die Bundespost nicht Leistungen in eigener unternehmerischer Verantwortlichkeit produziert, sondern genau umrissene Aufgaben für andere Institutionen übernimmt und in deren Auftrag tätig wird. Es wird erwartet, daß die Deutsche Bundespost für die Übernahme dieser Leistungen volle Abgeltung ihrer Kosten erhält. Die Kommission legt sich bewußt auf den Ausdruck „volle Ab-

geltung" fest, um sicherzustellen, daß alle nachgewiesenen Aufwendungen gedeckt werden. Das vorgeschlagene flexible Verfahren würde die Kostendeckung in diesem Dienstzweig auf die Dauer sichern.

2. Gelingt es nicht, die Leistungen der Post im Rentendienst voll abzugelten, so handelt es sich bei dem dadurch bedingten Defizit um eine politische Last, für die auf andere Weise ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden muß.

J. **Der Postanweisungsdienst** (Seite 65 bis 69)

1. Der Postanweisungsdienst weist ein großes Defizit auf. Die Leistungen decken noch nicht einmal 50 v. H. der personellen Kosten dieses Dienstzweiges. Deshalb muß die Deutsche Bundespost ebenso wie bei Zahlungsanweisungen die Möglichkeit prüfen, Geldbeträge nur am Schalter auszuzahlen.
2. Angesichts der schlechten Ertragslage im Postanweisungsdienst kann auf andere Mittel der Ertragsverbesserung nicht verzichtet werden. In den nächsten Jahren ist die Verbesserung der Erlöskostenrelationen von z. Z. 1 : 2,6 auf mindestens 1 : 1,5, also praktisch eine Verdoppelung der jetzigen Erlöse anzustreben. Als erste Maßnahme sollte ein in die Postanweisungsgebühr einzuarbeitendes zusätzliches Zustellentgelt von 30 Pf für alle Postanweisungen eingeführt werden. Des weiteren ist eine leichte Anhebung der höheren Gebührenstufen notwendig.

K. **Der Rundfunkdienst** (Seite 69 bis 72)

1. Es wird empfohlen, vom monatlichen Inkasso auf längere Zeiträume überzugehen und die bargeldlose Bezahlung von Rundfunkgebühren zu fördern.
2. Da diese Rationalisierungsmaßnahmen nicht ausreichen werden, die Kosten zu decken, muß daran gedacht werden, die Entgelte für die Leistungen der Deutschen Bundespost den steigenden Kosten anzupassen. Ähnlich wie im Rentendienst sollte ein flexibles Verfahren dafür sorgen, daß die Leistungsentgelte in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und der Kostenentwicklung angeglichen werden.

L. Die Fernmeldedienste

Der Fernsprechdienst (Seite 74 bis 88)

1. Die Kommission hält im Fernsprechwesen folgende Aufgaben für wesentlich:
   a) Den weiteren Ausbau des öffentlichen Fernsprechnetzes.
   b) Die weitere Rationalisierung, insbesondere im Bereich des Ortsverkehrs.
   c) Auf weite Sicht die Anpassung der Fernsprechgebühren an die Gebühren vergleichbarer europäischer Länder.
   d) Die Erschließung weiterer Einnahmequellen durch Bereitstellung von Fernsprechfernleitungen während der verkehrsarmen Nachtstunden für andere Nachrichtenübertragungen, wie z. B. die von Daten.
2. Die Deutsche Bundespost muß prüfen, wie bei dem derzeitigen Stand der Technik unter Berücksichtigung der durch neue Technologien gegebenen Möglichkeiten die vorhandenen Ortsleitungsnetze besser ausgenutzt werden können.
3. Die Deutsche Bundespost ist der Ansicht, daß neben dem Fehlen höherer Investitionsmittel hauptsächlich vier Ursachen einem beschleunigten Ausbau des öffentlichen Fernsprechnetzes entgegenstehen:
   a) Schwierigkeiten in der Grundstücksbeschaffung,
   b) Terminverzögerungen im Hochbau,
   c) mangelnde eigene Planungskapazität,
   d) Personalschwierigkeiten wegen unzureichender Anpassung der Laufbahnvorschriften und der Dienstpostenbewertung an die durch die schnelle Weiterentwicklung der Technik gestellten Aufgaben.

   Zu a) wird vorgeschlagen, den Oberpostdirektionen größere Zuständigkeiten bei der Grundstücksbeschaffung zu übertragen und die Möglichkeit zu schaffen, Grundstücke vorläufig anzukaufen, um sie später als Tauschobjekte einsetzen zu können.

   Zu b) Hochbauten des Fernmeldewesens sollten in Typenbauweise errichtet und an Generalunternehmer vergeben werden. Die Deutsche Bundespost sollte die z. Z. festgelegten Ausbauabschnitte und Planungszeiträume im Sinne längerfristiger Vorausplanung und Reservehaltung überprüfen.

   Zu c) Um die Planungskapazität zu erweitern und den Mangel an Ingenieuren zu vermindern, sollten das Nebenstellengeschäft an die Industrie und die posteigenen Rundfunk- und Fernsehsender an eine zu gründende Betriebsgesellschaft abgegeben werden.

   Zu d) Die Deutsche Bundespost müßte die z. Z. gültigen Laufbahnvorschriften und Dienstpostenbewertungen überprüfen, um der schnellen Entwicklung der Technik Rechnung tragen zu können.
4. Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, die Gesprächszähler in größeren zeitlichen Abständen abzulesen, pauschale Zwischenabrechnungen einzuführen und den Fernsprechauftragsdienst an Privatunternehmer abzugeben. Bei künftigen Neuentwicklungen sollte auf eine Einsparung von Raumbedarf und Gewicht je Anschlußeinheit hingearbeitet werden. Die Deutsche Bundespost sollte fernerhin versuchen, eine möglichst große Flexibilität im Ausbau und eine echte Dezentralisierung ohne Bindung an Teilnehmernummern zu erreichen, technische Teile zu benutzen, die weniger als bisher der Abnutzung unterliegen, eine zentrale Überwachung und automatische Fehlersuche einzuführen und bei der Fehlerbeseitigung durch Austausch von Baugruppen Zeit und Arbeitskräfte einzusparen.
5. Bei Ortsgesprächen sollte eine Zeitimpulszählung eingeführt werden, um auf diese Weise die

Gesprächszeit je Gebühreneinheit zu begrenzen. Im Hinblick auf die unbefriedigende Ertragslage des Fernsprechortsverkehrs und zur Verminderung der Teilnehmerbesetztfälle im Selbstwählferndienst sowie der Wartezeiten bei öffentlichen Münzfernsprechern erscheint eine Sprechdauer von 3 Minuten je Gebühreneinheit angemessen.

Der Telegraphendienst (Seite 88 bis 92)

1. Der Dienstzweig Telegraphendienst umfaßt
   a) den Telegrammdienst, d. h. die Annahme, Übermittlung und Zustellung von Telegrammen durch die Post;
   b) den Telexdienst, bei dem ein Leitungsnetz für den privaten Fernschreibverkehr zur Verfügung gestellt wird.

   Der personalintensive Telegrammdienst weist eine erhebliche Kostenunterdeckung, der weitgehend automatisierte Telexdienst dagegen eine Kostenüberdeckung auf.
2. Eine Verbesserung der Ertragslage im Telegrammdienst durch technische Rationalisierungsmaßnahmen ist nur begrenzt möglich. Deshalb wird empfohlen, im Inlandstelegrammverkehr an die Stelle einer Wortgebühr und einer Mindestzahl von Wörtern eine feste Grundgebühr einzuführen, um die — im wesentlichen von der Wortzahl unabhängigen — hohen Kosten für Annahme und Zustellung besser decken zu können. Für das einfache Telegramm sollte künftig eine Grundgebühr von 3,— DM und eine Wortgebühr von 0,10 DM entrichtet werden, für das Brieftelegramm entsprechend 2,— DM und 0,05 DM.
3. Als organisatorische Rationalisierungsmaßnahme wird eine radikale Verminderung der Telegrammarten und der besonderen Vermerke vorgeschlagen. Das normale Telegramm und das Brieftelegramm dürften allen wesentlichen Ansprüchen genügen.
4. Eine weitere Möglichkeit zur Kostensenkung besteht darin, Telegramme zwischen Telegraphenstellen ohne Telegraphenapparat künftig unmittelbar fernmündlich zu übermitteln, also die zur Zeit noch zwischengeschaltete fernschriftliche Übermittlung einzusparen.
5. Die Kommission empfiehlt, der Entwicklung der Faksimiletechnik im Hinblick auf eine Umstellung des Inlandstelegrammdienstes auf dieses Übermittlungsverfahren Aufmerksamkeit zu schenken. Dadurch könnte der Dienstzweig weniger personalkostenintensiv betrieben werden.
6. Die Deutsche Bundespost sollte ihre öffentlichen Bildtelegraphenstellen aufgeben.

II. Grundsätzliche Probleme der Deutschen Bundespost

A. **Tarifpolitik** (Seite 93 bis 99)

1. Die Kommission geht davon aus, daß die Deutsche Bundespost ein wirtschaftliches Unternehmen ist. Die Tatsache, daß die Post als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird, spricht nicht gegen ihren Unternehmenscharakter. Sie nimmt am Wirtschaftsprozeß als Anbieter und Nachfrager von Gütern teil wie andere Wirtschaftssubjekte auch.

   Die von der Post geforderten Leistungsentgelte können juristisch und ökonomisch betrachtet werden. In ökonomischer Sicht sind die Entgelte, die die Bundespost für die von ihr auf Märkten angebotenen Dienstleistungen erhält, unzweifelhaft Preise, denn sie kann nicht ohne Rücksicht auf ihre Konkurrenten und die wirtschaftliche Umwelt Gebühren nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen erheben. Sie muß vielmehr bei der Festsetzung ihrer Entgelte die Gesetze des Marktes beachten, wenn es nicht zu ernsten Störungen, Verlusten, Versorgungsschwierigkeiten und bedenklichen Fehlleitungen von Produktivkräften kommen soll. Deshalb wird die Post nur dann nachhaltig gesunden, wenn die verantwortlichen Organe ihre Dispositionen in erster Linie an ökonomischen Maßstäben orientieren können und wenn politische Einflüsse auf die Geschäftspolitik, die der Post Mindererlöse oder Mehraufwendungen erbringen, finanziell ausgeglichen werden.
2. Demgemäß empfiehlt die Kommission als Grundsatz der Tarifpolitik: Es ist eine volle Kostendeckung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals anzustreben. Aus ökonomischen Gründen wird des weiteren empfohlen, daß jeder Dienstzweig, oder doch zumindest jede Gruppe zusammengehöriger Dienstzweige (z. B. Postscheck- und Postsparkassendienst), die ihm zuzurechnenden Kosten soweit möglich selbst decken soll. Allerdings können es gesamtwirtschaftliche Gründe gebieten, vom Kostendeckungsprinzip unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend oder auch ständig abzuweichen.
3. Die Beseitigung von Kostenunterdeckungen in einzelnen Zweigen ist nicht eine einmalige Aufgabe. Mit jeder Lohn- und Gehaltserhöhung stellt sich das Problem erneut. Die Bundespost befindet sich als Dienstleistungsunternehmen in einer besonders schwierigen Lage, weil nicht nur die Personalkosten einen sehr großen Anteil an den Gesamtkosten haben, sondern weil auch in vielen Dienstzweigen die Substitution von Arbeit durch Kapital nur sehr begrenzt möglich ist. In der Öffentlichkeit sind die preispolitischen Konsequenzen, die sich aus diesen Tatsachen ergeben, noch nicht allgemein und in ihrer vollen Tragweite erkannt worden. Die Kommission weist deshalb mit allem Nachdruck darauf hin, daß ständige Lohn- und Gehaltserhöhungen im Postdienst entweder mit Preiserhöhungen oder mit einer Verschlechterung der Leistungsqualität bei gleichem Preis einhergehen müssen, wenn der Kostenausgleich gesichert bleiben soll.
4. Die Deutsche Bundespost sollte im übrigen bei der Festsetzung von Einheitspreisen für bestimmte Leistungen im Gemeinsamen Markt Zurückhaltung üben, weil sich die Postdienstleistungen nach Umfang und Qualität in den

EWG-Ländern wesentlich unterscheiden und die Angleichung der Preise ein langfristiger Prozeß ist, der erst am Ende der Integration erreicht werden kann.

B. **Politische Lasten** (Seite 99 bis 106)

1. Als öffentliches Unternehmen wird die Deutsche Bundespost zur Erreichung staatspolitischer Ziele eingesetzt. Das beeinflußt den Unternehmenserfolg. Es ist notwendig, die finanziellen Konsequenzen aus solchen Eingriffen in die Geschäftspolitik zu ziehen, denn jede Abweichung von der ökonomisch richtigen Verhaltensweise bedeutet finanzielle Einbußen für das Unternehmen Bundespost. Deshalb sollte zukünftig der Grundsatz gelten, daß die Bundespost für alle kostenerhöhenden oder erlösschmälernden Auflagen, die der Bund ihr macht, ohne Rücksicht auf ihre Ertragslage einen vollen finanziellen Ausgleich erhält.
2. Die Kommission hat sich bei der Untersuchung der politischen Lasten auf die wichtigsten Positionen beschränkt. Der Katalog einseitiger politischer Lasten umfaßt Mindererträge und Mehraufwendungen, die im Jahr 1964 einen Betrag von rund 550 Mio DM (Schätzung für 1965 rund 520 Mio DM) ausmachen.
3. Falls im Postzeitungsdienst aus politischen Gründen Gebührenerhöhungen oder Leistungsverminderungen nicht zugestimmt wird, ist die Kostenunterdeckung dieses Dienstzweiges ebenfalls als politische Last anzusehen. Die politischen Lasten hätten dann 1964 weitere rund 190 Millionen, insgesamt also rund 740 Millionen DM betragen.
4. In dieser Summe sind nicht die beträchtlichen Versorgungsbezüge für Beamte, die nach 1945 im Bundesgebiet wiederverwendet wurden und inzwischen in den Ruhestand getreten oder während der Wiederverwendung gestorben sind, enthalten. Sie umfassen auch nicht die Einnahmeausfälle für die Bereitstellung von Stromkreisen im Fernmeldenetz der Post für Zwecke der zivilen und militärischen Verteidigung. Auch diese Kosten sind politische Lasten.

C. **Ablieferungen an den Bund** (Seite 106 bis 108)

1. Die im Postverwaltungsgesetz festgelegte Ablieferung der Deutschen Bundespost an den Bund ist eine historisch gewachsene Finanzabgabe sui generis. Andere Begriffe der Finanzwissenschaft werden ihrer Entstehung und ihrem Wesen nicht gerecht. Da die Kommission auch für die Post die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien empfiehlt und die vollkommene Abgabenfreiheit dieser Konzeption widerspricht, weil sie wettbewerbshindernde Daten setzen würde, tritt die Kommission grundsätzlich für die Beibehaltung einer Ablieferung der Bundespost an den Bund ein.
2. Die Ablieferung sollte in Zukunft nicht an die Betriebseinnahmen, sondern an das Eigenkapital oder den Erfolg gebunden sein. Ein Prozentsatz für die Höhe der Ablieferung kann nicht empfohlen werden. Dazu bedarf es einer Gesamtrechnung, deren Aufstellung unverzüglich in Angriff zu nehmen wäre und die rechnerisch alle z. Z. bestehenden Tatbestände und Regelungen einschließlich der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Bundespost umfassen müßte.
3. Es wird nachdrücklich empfohlen, die Ablieferung der Deutschen Bundespost solange zu stunden und sie in Eigenkapital umzuwandeln, bis dieses die notwendige Höhe erreicht hat. Das setzt voraus, daß die Ablieferung auch tatsächlich verdient wird.

D. **Organisation** (Seite 108 bis 114)

1. Die Kommission beurteilt die Organisation der Deutschen Bundespost in erster Linie mit den Maßstäben, die an ein privatwirtschaftliches Unternehmen anzulegen sind. Sie ist der Auffassung, daß sich die Deutsche Bundespost die Vorteile einer nach dem Stabliniensystem gegliederten Aufbauorganisation nutzbar machen sollte.
2. Die Deutsche Bundespost soll künftig von einem Vorstand geleitet werden, der aus einem Vorsitzer und vier weiteren Mitgliedern besteht. Je einem Vorstandsmitglied soll das Postwesen, das Fernmeldewesen, das Personalwesen und die Wirtschaftsführung verantwortlich unterstellt sein.
3. Die Kommission empfiehlt die organisatorische Verselbständigung der beiden Hauptdienstzweige (Post- und Fernmeldewesen) auf der nachgeordneten Leitungsebene, den Direktionen. Es wird davon ausgegangen, daß an Stelle der bisherigen 22 Oberpostdirektionen 8 Fernmeldedirektionen und maximal 15 Postdirektionen, die ohne Rücksicht auf Ländergrenzen nach den technischen Erfordernissen und den Ansprüchen des Betriebsvollzuges geschaffen werden müßten, ohne eine Personalvermehrung die Leistungsfähigkeit der Verwaltung in der Mittelinstanz steigern.
4. Die beiden Betriebszweige Post- und Fernmeldewesen sollten in die Lage versetzt werden, getrennt abzurechnen; erst aus den getrennten Abrechnungen soll in der Unternehmensspitze die konsolidierte Gesamtrechnung des Unternehmens gebildet werden.
5. Zur Ablauforganisation wird empfohlen, die Ämter des Post- und Fernmeldewesens weiter zu konzentrieren und dadurch einen wirtschaftlichen Effekt zu erzielen.
6. Für den Bereich des Postdienstes sind Organisationsmittel zu schaffen und einzusetzen, mit deren Hilfe automatisch oder neben anderen Verrichtungen Daten zur elektronischen Verarbeitung gewonnen werden. Darüber hinaus sollte im personalintensiven Postbetrieb eine möglichst weitgehende Selbstbedienung angestrebt werden, wie das im Einzelhandel oder im Gaststättengewerbe heute schon üblich ist.
7. Die Kommission empfiehlt, ihre Vorschläge zur Organisation der Deutschen Bundespost unab-

hängig von der Verwirklichung der Vorschläge zur Novellierung des Postverwaltungsgesetzes unverzüglich in Angriff zu nehmen, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu steigern.

E. **Personalwesen** (Seite 114 bis 127)

1. Die Personalkosten machen den weitaus größten Teil der Kosten der Deutschen Bundespost aus. Eine gründliche Durchleuchtung dieser vielfältigen Probleme war der Kommission im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich, hätte ihren Auftrag überstiegen und den Rahmen ihres Gutachtens gesprengt. Es wurde versucht, das Personalwesen und die Personalstruktur in großen Zügen zu analysieren und einige Anregungen zu geben.
2. Mittels verstärkter Mechanisierung und Automation muß die menschliche Arbeitskraft mehr noch als bisher durch Maschinen ersetzt werden, und zwar in gezielter Form bei jenen Dienstzweigen, die besonders personalintensiv sind. Eine erhöhte Investitionstätigkeit sollte vor allem dem Ziel dienen, Arbeitskräfte einzusparen.
3. Durch organisatorische Rationalisierungsmaßnahmen muß versucht werden, die Personalintensität zu reduzieren. Hierzu gehören vor allem die bei den einzelnen Dienstzweigen empfohlenen Maßnahmen.
4. Der Deutschen Bundespost wird empfohlen, Zurückhaltung bei der Erweiterung der Stellenpläne zu üben, solange die empfohlenen Maßnahmen nicht verwirklicht sind und solange noch nicht feststeht, wie sich die verstärkte Mechanisierung und Automation im einzelnen auswirken werden.
5. Den Personalfragen ist erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Die von der Deutschen Bundespost zur Durchleuchtung des Personalwesens eingesetzte Gruppe von Spezialisten sollte ihre Tätigkeit intensivieren.

F. **Rechnungswesen** (Seite 127 bis 129)

1. Das Rechnungswesen der Deutschen Bundespost ist in jüngster Zeit in vielfacher Hinsicht modernisiert worden. Die Deutsche Bundespost sollte nunmehr auch noch den kleinen Schritt zu einer entwickelten kaufmännischen Buchführung tun.
2. Der kameralistische Voranschlag beansprucht viel Sorgfalt. Dies kann vom eigentlichen Sinn betriebswirtschaftlicher Vorschaurechnungen ablenken. Deshalb sollten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für den Bereich der Deutschen Bundespost weitgehend modifiziert und den Erfordernissen betriebswirtschaftlicher Planungsrechnungen angepaßt werden.
3. Die Deutsche Bundespost stellt jährlich sogenannte betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnungen der Dienstzweige auf. Die Kommission empfiehlt, dieser Rechnung künftig eine Bedeutung beizumessen, die einen eigenen Buchhaltungskreis sowie eigenständige Kosten- und Leistungserfassungen — u. U. nach statistischen Methoden — rechtfertigt. Mindestens die beiden großen Betriebsbereiche, das Post- und das Fernmeldewesen, möglicherweise auch die Bankdienste, sollten dabei rechnerisch getrennt behandelt werden, um wenigstens insoweit aussagefähige Unterlagen für Investitionen, Personal- und Betriebsmitteleinsatz sowie für die Gebührenregelung aus dem Rechnungswesen gewinnen zu können.
4. Die Deutsche Bundespost erfaßt in Kostenstellen-, Zeit- und Betriebsvergleichen nur Personalkosten. Vollständige Kostenstellenrechnungen zur Durchführung von monatlichen Zeit- oder Soll : Ist- oder Betriebsvergleichen ganzer Verantwortungsbereiche kennt die Deutsche Bundespost bislang nicht. Die Bemühungen auf diesem Gebiet der Kostenrechnung sollten fortgesetzt und intensiviert werden.
5. Die Kommission hat festgestellt, daß Wirtschaftlichkeitsrechnungen auch bei geringwertigen Objekten mit großer Sorgfalt ausgeführt wurden. Anderseits sind Objekte im Wert vieler Millionen DM erstellt worden, ohne daß vorher oder nachher in irgendeiner Form betriebswirtschaftlich gerechnet wurde. Es wird empfohlen, das wirtschaftliche Kalkül vor großen Geldausgaben mehr als bisher zur Geltung zu bringen und solche Vorhaben nicht allein als Haushaltsposten aufzufassen.
6. Die Anstrengungen der Deutschen Bundespost auf dem Gebiet der Unternehmensforschung sollten intensiviert werden. Im Interesse einer ökonomisch rationellen Forschung ist es erwünscht, daß ein Wechsel des betriebswirtschaftlich tätigen Personals zwischen Unternehmen der freien Wirtschaft und der Deutschen Bundespost in beiden Richtungen ermöglicht wird.

G. **Forschung** (Seite 129 bis 130)

1. Die Deutsche Bundespost muß in den lohnintensiven Postdienstzweigen alle Möglichkeiten der Rationalisierung, in den kapitalintensiven Fernmeldedienstzweigen alle Möglichkeiten des technischen Fortschritts ausschöpfen, um wirtschaftlich arbeiten zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, muß sie selbst Forschung treiben bzw. sich an internationalen Forschungsaufgaben beteiligen.
2. Die Entwicklung von Bauelementen, Geräten und Einrichtungen für eine industrielle Fertigung sollten der industriellen Forschung und Entwicklung vorbehalten bleiben.
3. Ein Anteil von 0,5—1 % des Jahresumsatzes wird als angemessener Aufwand für reine Forschungsarbeiten eines Dienstleistungsbetriebes erachtet.

III. Die Finanzwirtschaft der Deutschen Bundespost

(Seite 130 bis 138)

1. Die Kommission hat es als eines ihrer wichtigsten Anliegen betrachtet, die gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Lage der Deutschen Bundespost gründlich zu untersuchen. Sie hat festgestellt, daß sich die Deutsche Bundespost,

wenn man sie nach den Grundsätzen eines privatwirtschaftlichen Unternehmens beurteilt, in einer sehr schwierigen finanziellen Lage befindet. Die Kapitalstruktur bedarf einer gründlichen Änderung, denn das äußerst ungünstige Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital kann ebensowenig länger hingenommen werden wie die Deckung des Anlagevermögens durch kurzfristiges Fremdkapital.

2. Es hat sich ein Status entwickelt, der nicht nur die Finanzierung der dringend notwendigen Investitionsvorhaben, sondern sogar die Liquidität des Unternehmens zu gefährden droht. Die Kommission weist mit allem Nachdruck darauf hin, daß die Finanzkonstitution der Post umgehend einer Verbesserung bedarf. Der Bund muß seiner Verpflichtung als Eigentümer des Sondervermögens Deutsche Bundespost gerecht werden. Das Eigenkapital muß eine vertretbare Höhe erreichen.

3. Die Frage der Höhe der Eigenkapitalausstattung kann nicht isoliert gestellt werden. Bei der Unternehmensleitung muß eine wirtschaftliche Denk- und Handlungsweise vorausgesetzt werden. Außerdem müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

   a) Die Jahresrechnung darf bei im Prinzip kostendeckenden Gebühren keine Verluste ausweisen.

   b) Es ist über die Kostendeckung hinaus eine angemessene Verzinsung des erhöhten Eigenkapitals sicherzustellen.

   c) Wegen der dringend notwendigen Investitionen und der sicher anhaltenden Schwäche des Kapitalmarktes muß auch eine weitreichende Innenfinanzierung der Investitionsvorhaben durch entsprechend hohe Gebühren zumindest in verschiedenen Dienstzweigen erreicht werden.

   d) Investitionen, die der technischen Weiterentwicklung oder der Rationalisierung dienen, sollten nicht aus finanziellen Gründen eingeschränkt werden müssen.

   e) Nach Ansicht der Kommission sollte das Verhältnis Fremdkapital zu Eigenkapital 50 : 50 betragen.

   f) Eine Reserve in Höhe bis zu 500 Mio DM muß zur Deckung eines nicht voraussehbaren Bilanzverlustes gebildet werden.

4. Die Deutsche Bundespost möge zum 1. 1. 1967 eine Soll-Eröffnungsbilanz erstellen, in der erstmals die anzustrebenden neuen Kapitalverhältnisse ausgewiesen werden. Zusätzlich sollte eine Ist-Eröffnungsbilanz für den gleichen Stichtag aufgestellt werden.

5. Die bisher benutzten Abschreibungssätze sind zu gering und sollten ab 1. 1. 1967 erhöht werden. Es wird außerdem empfohlen, die bisher geübte summarische Abschreibung und die Abschreibungsmethode bei dem oberirdischen Liniennetz zu prüfen.

6. Die Kommission erkennt die Schwierigkeiten, die bei der Erstellung einer Eröffnungsbilanz zu überwinden sind. Angesichts der bisher von der Bundespost angewandten zu langen Abschreibungszeiten muß das Anlagevermögen umbewertet werden.

7. Ausgehend von dem zu erstrebenden Verhältnis Eigenkapital : Fremdkapital von 50 : 50 ergibt sich für die Deutsche Bundespost auf Grund der Bilanz zum 31. 12. 1964 ein zusätzlicher Eigenkapitalbedarf von mindestens 5 Milliarden DM. Diese Summe muß nach der Neubewertung der Aktiva genau berechnet und fixiert werden. Darüber hinaus wird die Bildung einer ausreichenden Rücklage für dringend erforderlich gehalten, damit die Deutsche Bundespost finanziell wirklich selbständig werden kann.

8. Die Kommission ist sich bewußt, daß eine sofortige, am 1. 1. 1967 abzuschließende Neuordnung die finanziellen Möglichkeiten des Bundes übersteigt. Allerdings wird die Deutsche Bundespost schon für das Jahr 1966 der finanziellen Hilfe des Bundes bedürfen, um bei Erhaltung ihres notwendigen Investitionsvolumens liquide zu bleiben.

9. Da der Bund voraussichtlich nicht in der Lage sein wird, das Eigenkapital der Deutschen Bundespost bis zur empfohlenen Höhe durch Kapitaleinbringung aufzustocken, empfiehlt die Kommission eine Neuordnung der Finanzen der Deutschen Bundespost in Stufen:

   a) Der Deutschen Bundespost wird bis zur endgültigen Ansammlung des für erforderlich gehaltenen Eigenkapitals und einer hinreichenden Rücklage bis zu 500 Mio DM die Ablieferung an den Bund gestundet.

   b) Der Bund übernimmt bis zur Ansammlung eines ausreichenden Eigenkapitals einen angemessenen Teil des Kapitaldienstes für Fremdkapital.

   Dies sind nur zwei Wege. Die Entscheidung, welche Maßnahmen gewählt werden sollen, muß den politisch verantwortlichen Organen überlassen bleiben.

10. Bei diesen Vorschlägen unterstellt die Kommission, daß möglichst schon in der 1. Hälfte des Jahres 1966 neue Gebühren nach ihren Vorschlägen für einzelne Dienstzweige in Kraft treten und die Bundespost sobald als möglich von allen politischen und betriebsfremden Lasten befreit wird bzw. sie ersetzt bekommt.

IV. Änderung des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost

Eine Verbesserung und Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundespost ist nach Auffassung der Kommission nur durch eine grundlegende Reform des Postverwaltungsgesetzes erreichbar. Die Kommission hat ihre Vorschläge zur Umgestaltung dieses Gesetzes in Thesen niedergelegt, die sich auf die Grundsätze einer Neuregelung beschränken und entweder unverändert oder

mit den nötigen Abwandlungen und Ergänzungen in ein neues Postverwaltungsgesetz zu übernehmen wären.

A. Organisationsform und Rechtstellung
(Seite 140)

Das dem Post- und Fernmeldewesen gewidmete Bundesvermögen soll unter dem Namen Deutsche Bundespost als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes in einer bundeseigenen und bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen und eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung verwaltet werden. Organe sind der Verwaltungsrat und der Vorstand. Die Dienststellen der Deutschen Bundespost sind Bundesbehörden, die Erfüllung der Aufgaben der Deutschen Bundespost ist öffentlicher Dienst.

B. Vorstand der Deutschen Bundespost
(Seite 140)

Der Vorstand leitet die Geschäfte der Deutschen Bundespost in voller Verantwortung. Er ist an die Beschlüsse des Verwaltungsrates gebunden. Der auf 5 Jahre bestellte Vorstand besteht aus einem Vorsitzer und 4 weiteren Mitgliedern und wird auf Vorschlag des Verwaltungsrates im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister ernannt und abberufen. Je einem Vorstandsmitglied ist das Postwesen, das Fernmeldewesen, das Personalwesen und die Wirtschaftsführung zu unterstellen.

C. Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost
(Seite 140 bis 141)

Der Verwaltungsrat besteht aus 18 Mitgliedern und zwar 9 von der Bundesregierung zu bestimmenden unabhängigen Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft, 6 Vertretern des Personals der Deutschen Bundespost sowie 3 von der Bundesregierung zu bestimmenden leitenden Beamten aus den Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft und für Verkehr. Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden von der Bundesregierung für 5 Jahre ernannt.

Der Verwaltungsrat hat die Geschäftsführung der Deutschen Bundespost zu überwachen und beschließt u. a. eine Verwaltungsordnung, den Wirtschaftsplan, die Investitions- und Finanzierungsplanungen, den Personalbedarfs- und Stellenplan, den Jahresabschluß, die Einführung, Aufhebung oder Änderung von Benutzungsordnungen und Tarifen.

D. Hoheitsaufgaben und Bundesaufsicht
(Seite 141 bis 142)

Die Wahrnehmung der Hoheitsaufgaben auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens und die Bundesaufsicht über die Deutsche Bundespost obliegt einem für das Post- und Fernmeldewesen zuständigen Bundesminister. Ist dieser der Auffassung, daß ein Beschluß des Verwaltungsrates oder eine Verwaltungsmaßnahme des Vorstandes mit den gesetzlichen Vorschriften nicht in Einklang steht, so kann er den Beschluß oder die Maßnahme beanstanden. Hält der Verwaltungsrat seinen Beschluß aufrecht oder billigt er durch förmlichen Beschluß die beanstandete Maßnahme des Vorstandes, so entscheidet die Bundesregierung endgültig.

Der zuständige Bundesminister hat außerdem im Rahmen seines Aufsichtsrechts u. a. den Wirtschaftsplan und seine wesentlichen Änderungen, den Jahresabschluß und die Verwaltungsordnung sowie die Änderung von Verkehrstarifen zu genehmigen. Wird die erforderliche Genehmigung versagt oder nur mit Einschränkungen erteilt, so kann der Verwaltungsrat die Entscheidung der Bundesregierung anrufen. Wird die Änderung von Verkehrstarifen nicht oder nur mit Einschränkungen genehmigt, so kann der Verwaltungsrat begründeten Antrag auf Schadloshaltung stellen.

E. Personalwesen (Seite 142)

Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Deutschen Bundespost stehen im Dienste des Bundes. Oberster Dienstvorgesetzter der Vorstandsmitglieder ist der zuständige Bundesminister. Oberster Dienstvorgesetzter aller übrigen Postbeamten ist der Vorstand. Tarifvereinbarungen der Deutschen Bundespost mit den Gewerkschaften bedürfen der Genehmigung des zuständigen Bundesministers, wenn sie wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung geeignet sind, die Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in vergleichbaren Zweigen der Bundesverwaltung zu beeinflussen.

F. Verkehrstarife (Seite 142)

Mit der Umwandlung der Deutschen Bundespost in eine Anstalt des öffentlichen Rechts erhalten die Benutzungs- und Gebührenverordnungen den Rechtscharakter von Anstalts-Benutzungsordnungen und Anstaltstarifen. Sie sind rechtzeitig an Veränderungen der Verkehrs- und Wirtschaftslage der Deutschen Bundespost anzupassen.

Die Benutzungsordnungen werden auf Vorschlag des Vorstandes vom Verwaltungsrat beschlossen und unterliegen der Genehmigung des zuständigen Bundesministers.

Tarifänderungen sind grundsätzlich vom Vorstand zu beschließen und vom Verwaltungsrat zu genehmigen. Sie bedürfen dann noch der Genehmigung des zuständigen Bundesministers. Der Vorstand kann unter bestimmten Voraussetzungen mit Zustimmung des Verwaltungsrates auch ohne Genehmigung des zuständigen Ministers Tarifänderungen in eigener Zuständigkeit anordnen.

VII. Wirtschaftsführung; Finanzwesen
(Seite 143)

1. Die Deutsche Bundespost ist nach kaufmännischen Grundsätzen so zu führen, daß die Erträge die Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Beträge für Rückstellungen und für die Bildung einer Ausgleichsrücklage bis zur Höhe von 500 Mio DM decken. Außerdem sollen Rücklagen für die Finanzierung von Investitionen und zur Schuldentilgung gebildet werden.

2. Die Haushaltsordnung, die Finanz- und Rechnungsbestimmungen und die sonstigen Vorschriften über die Wirtschaftsführung von Bundesverwaltungen finden auf die Deutsche Bundespost keine Anwendung.

3. Das Rechnungswesen ist nach den anerkannten Grundsätzen der Betriebswirtschaftslehre zu gestalten.

4. Die Kommission empfiehlt, den Jahresabschluß vor der Vorlage an den Verwaltungsrat durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen. Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, bei der Bundespost ähnlich wie bei der Bundesbahn einen ständigen unabhängigen Prüfungsdienst einzurichten.

VIII. Finanzielle Beziehungen zwischen dem Bund und der Deutschen Bundespost

(Seite 143 bis 145)

Als Grundsatzbestimmungen für die künftige Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Bundespost sollten folgende Vorschriften in ein neues Postverwaltungsgesetz aufgenommen werden:

a) „Leistungen aller Art, welche die Deutsche Bundespost für den Bund und seine Unternehmen, für die Länder, für die Gemeinden (Gemeindeverbände) und für Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erbringt, und deren Leistungen für die Deutsche Bundespost sind voll abzugelten, und zwar ohne Rücksicht auf die jeweilige Haushalts- und Finanzlage der leistungs- oder der abgeltungspflichtigen Verwaltung, Körperschaft oder Anstalt."

b) Zur Wahrnehmung der Interessen des Bundes kann die Bundesregierung den Organen der Deutschen Bundespost Weisungen erteilen, bestimmte Maßnahmen zu treffen oder zu unterlassen. Ergeben sich daraus finanzielle Nachteile für die Bundespost, so ist der Bund zum vollen Ausgleich verpflichtet.

Bei Meinungsverschiedenheiten darüber, ob und in welcher Höhe ein Ausgleich zu gewähren ist, entscheidet die Bundesregierung auf Antrag der Bundespost auf Grund eines Gutachtens unabhängiger Sachverständiger.

Diese Vorschriften sollten nicht nur auf künftige Fälle neu entstehender Leistungs- und Abgeltungsbeziehungen beschränkt, sondern auch auf die schon in der Vergangenheit entstandenen und fortwirkenden Tatbestände angewandt werden.

Die Sachverständigen-Kommission
für die
Deutsche Bundespost

Falkenheim, Vorsitzer
Ammon
Dr. Aschoff
Dr. Düren
Glaser
Dr. Hamm
Dr. von Kortzfleisch

Bonn, den 6. November 1965