

Stellungnahme zur Höhe der Briefpreise in Deutschland im internationalen Vergleich

Mai 2002

Angesichts der bevorstehenden (Neu-)Festlegung des Preisregulierungsrahmens für die Briefpreise der Deutschen Post und daran anschließend der Briefpreise selbst sind diese wieder in das öffentliche Bewusstsein gelangt. Der Wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass von verschiedenen Seiten Zusammenhänge zwischen der anstehenden Regulierungsentscheidung zu den Briefpreisen und dem Börsenkurs der Deutschen Post AG hergestellt werden. Der WAR hält es für weder mit den Zielen des Postgesetzes vereinbar noch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten akzeptierbar, unter dem Gesichtspunkt der Beeinflussung von Börsenkursen Einfluss auf die Preisregulierung auszuüben. Gerade wenn und solange der Staat noch Mehrheitsaktionär eines regulierten Unternehmens ist, gebietet sich hier eine besondere Zurückhaltung. Im übrigen werden die Zusammenhänge zwischen Regulierungsentscheidungen und Börsenkursen häufig falsch eingeschätzt. Viele Beispiele zeigen, dass Kapitalmärkte kurzfristig orientierte Interventionen zur Beeinflussung von Börsenkursen nicht honorieren, selbst wenn dadurch kurzfristig Unternehmensgewinne gesteigert werden können. Sie werten dies in belegten Fällen sogar nachteilig, weil damit Signale einhergehen, dass die Gewinnentwicklung eines regulierten Unternehmens aus eigener Kraft nicht nachhaltig ausgerichtet ist. Statt einer interventionistisch orientierten Beeinflussung von Regulierungsentscheidungen honorieren Kapitalmärkte eher einen stabilen und transparenten Regulierungsrahmen. Dies macht eine realistische Unternehmensbewertung einfacher. Andernfalls werden regulierte Unternehmen eher unter- als oberhalb ihrer fairen Werte am Kapitalmarkt bewertet. Bei der gemäß dem Postgesetz erforderlichen Preisregulierung schafft eine Preiskontrolle nach dem Price-Cap-Verfahren in den monopolistischen bzw. beherrschten Marktbereichen die beste Transparenz und Klarheit für alle Marktbeteiligten.

In der Marktwirtschaft entscheidet der Wettbewerb über die Höhe und Angemessenheit der Preise. Angesichts der kürzlich noch einmal verlängerten Exklusivlizenz der Deutschen Post AG im Bereich der wichtigsten postalischen Dienstleistungen hat der deutsche Gesetzgeber diesem Steuerungsmechanismus (bislang und für die nächsten Jahre) seine Entfaltung versagt. Die Angemessenheit der deutschen Briefpreise kann daher nur über einschlägige Kostenuntersuchungen und/oder internationale Vergleiche erreicht werden. Generell bleibt aber die Aussagefähigkeit internationaler Vergleiche der Briefpreise begrenzt, da in den meisten Ländern die Postdienste überwiegend monopolistisch strukturiert und organisiert sind und von daher der Vergleich kein Ersatz für den fehlenden wettbewerblichen Standard darstellt.

Die Deutsche Post AG hat im letzten Jahr einen Vergleich der Briefpreise in Europa vorgelegt, der belegen soll, dass die Deutsche Post AG „faire Preise bei höchster Qualität“ biete. Die Ergebnisse dieses Vergleichs kontrastieren sehr stark zu den Ergebnissen der Preisvergleiche im Postdienst, wie sie die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) in ihren Tätigkeitsberichten niederlegt. Diese Diskrepanz in Verbindung mit den anstehenden Entscheidungen zur Preisregulierung im Briefdienst haben den WAR veranlasst, die folgende Stellungnahme abzugeben.

Deutsche Post AG: Briefpreise in Europa, August 2001

Produktabgrenzung

In der von Arthur D. Little (ADL) durchgeführten Studie erfolgt ein Vergleich des Preises der Deutschen Post AG für einen Standardbrief (Gewicht bis 20g und unter Beachtung bestimmter Anforderungen an die Maße der Sendung) mit den Preisen vergleichbarer Produkte ausländischer Postdienstleister. Die Auswahl nur eines Produktes als Gegenstand des Preisvergleichs wird dabei mit dem überwiegenden Anteil dieses Produktes an der Sendungsmenge begründet (ca. 72% aller E+1-Sendungen). Bei dem Vergleich der Nominalpreise für den Standardbrief liegt der Preis der Deutschen Post AG im oberen Drittel der in den Vergleich einbezogenen europäischen Länder und mit 0,56 € deutlich über dem Durchschnitt von 0,49 €.

Aus der Produktauswahl durch ADL folgt unmittelbar, dass auch die Ergebnisse sich nur auf dieses Format, jedoch nicht auf das Preisniveau aller Briefsendungen beziehen können. Zudem schränkt die Fokussierung auf ein Produkt die Validität der Ergebnisse insofern ein, als nicht in allen Ländern ein dem Standardbrief der Deutschen Post AG gleichwertiges Produkt existiert, bzw. als diese gleichwertigen Produkte in einigen Fällen wegen eines geringen Anteils am gesamten Sendungsaufkommen nicht von derselben Bedeutung für den Briefmarkt sind. So umfasst etwa das britische Pendant zum deutschen Standardbrief Sendungen bis zu einem Gewicht von 50g, die zudem keinen Beschränkungen bezüglich ihres Formates unterliegen, und ein Standardbrief erster Klasse kann in der Schweiz bis

zu 100g wiegen. In Staaten wie Italien hingegen, in denen neben Sendungen erster Klasse (mit Laufzeitziel E+1) auch Produkte mit geringer Qualität angeboten werden, machen die qualitativ dem Standardbrief gleichwertigen Produkte nur einen weitaus geringeren Anteil der gesamten Sendungsmenge aus. Der Vergleich der Preise nur eines Produktes kann auch insofern verzerrte Ergebnisse liefern, als die Struktur der Preise für unterschiedliche Briefdienstleistungen zwischen Postunternehmen stark divergiert. In der Tendenz führt dieser Effekt zu einem höheren Preisniveau in Deutschland.

Probleme, die aus den unterschiedlichen Produktpaletten verschiedener Postdienstleister resultieren, werden in Preisvergleichen i.d.R. dadurch vermindert, dass mehrere Produkte des Briefdienstes zu Körben zusammengefasst werden. Dies hat zur Folge, dass das Preisniveau des gesamten Briefdienstes anstelle einzelner Produkte verglichen werden kann und dass zudem der Einfluss spezifischer Eigenschaften einzelner Produkte durch Aggregation vermindert wird.

Der Weg der Korbbildung wird von der Regulierungsbehörde in ihren Tätigkeitsberichten eingeschlagen, die für ihren Preisvergleich alle Produkte im Bereich der (deutschen) Exklusivlizenz berücksichtigt. Zur Gewichtung der Preise der unterschiedlichen Produkte verwendet sie dabei jeweils die Sendungsmengenanteile der Formate in Deutschland. Angesichts der genannten Strukturunterschiede der Briefdienstleistungen erlaubt die Betrachtung eines Korbes von Leistungen einen charakteristischeren Vergleich. Bei dem von der Regulierungsbehörde durchgeführten Preisvergleich liegt das Preisniveau der Deutschen Post AG für Briefsendungen seit Jahren an zweithöchster Stelle hinter Italien.

Ein Nachteil der Betrachtung von Produktkörben besteht allerdings darin, dass Qualitätsunterschiede schlechter erfasst werden können, als dies bei einzelnen Produkten möglich ist. Daher sollte die Beurteilung der Ergebnisse eines Vergleichs von Preisniveaus (etwa des Preisniveauvergleichs der RegTP) immer im Zusammenhang mit eventuell international abweichenden Qualitätsniveaus erfolgen. Auf befriedigende Weise wird sich dieses Problem erst dann lösen lassen, wenn für die statistische Erfassung der auf Qualitätsmerkmalen beruhenden Preise hedonistische Verfahren angewendet werden können; diese Verfahren sind aber bisher weder methodisch hinreichend ausgereift noch international auf einander abgestimmt.

Vergleichsländer

Internationale Vergleichsergebnisse sind immer sensitiv gegenüber den in einen Vergleich einbezogenen Ländern. Die im Auftrag der Deutschen Post AG von ADL durchgeführte Studie zieht hier neben den Staaten der Europäischen Union die EFTA-Staaten Schweiz und Norwegen heran. In den Preisvergleichen der RegTP finden zusätzlich Japan, Kanada, Neuseeland und die USA Berücksichtigung. Die Betrachtung und Einbeziehung dieser Länder hätte zu einem erkennbar niedrigerem durchschnittlichen Preisniveau geführt. Dabei kann für den Vergleich insbesondere Neuseeland als besonders interessant angesehen werden, da dort sehr frühzeitig eine umfangreiche Liberalisierung der Postmärkte unternommen wurde und daher stärker wettbewerbliche Preise zu erwarten sind als in Staaten, deren Postunternehmen noch über eine Monopolstruktur verfügen.

Bereinigung nominaler Preise um Kaufkraftunterschiede

Ein Vergleich nominaler Preise kann insofern nur begrenzt aussagekräftig sein, als er Unterschiede im allgemeinen Preisniveau zwischen verschiedenen Ländern ignoriert. Daher ist eine Bewertung der Preise mittels Kaufkraftparitäten der zu vergleichenden Staaten zweckmäßig, jedenfalls dann, wenn die Belastung der Bürger in den einzelnen Ländern durch das jeweilige Briefporto überprüft werden soll. Dies war auch das Erkenntnisinteresse der von der Deutschen Post AG veranlassten Studie.

Zur Durchführung eines internationalen Preisvergleichs muss daher ein geeigneter, an Kaufkraftparitäten orientierter Umrechnungsmaßstab gewählt werden. Dabei können sich Maßstäbe im wesentlichen durch die zugrundeliegenden Warenkörbe, die zur Berechnung der Preisniveaus herangezogen werden, unterscheiden. Den OECD-Größen liegt ein am US-amerikanischen Verbraucherverhalten orientierter Warenkorb zugrunde, der für keines der betrachteten Länder repräsentativ ist.

Von der Deutschen Post AG wurden zur Bereinigung nominaler Preise die von der OECD ermittelten Kaufkraftparitäten benutzt. Diese Paritäten sind für internationale Preisvergleiche insbesondere deswegen gut geeignet, weil sie für nahezu sämtliche Staaten der Erde veröffentlicht werden. Jedoch könnte eine Verwendung von gezielt für Europa ermittelten Paritäten bessere Ergebnisse liefern und wäre für den im Auftrag der Deutschen Post AG angestellten Preisvergleich auch zweckmäßiger anzuwenden, da bei diesem ja nur EU- und EFTA-Staaten einbezogen wurden.

Bereinigung um kostenrelevante Faktoren

Neben einer Bereinigung der Nominalpreise um Kaufkraftunterschiede zwischen den einbezogenen Staaten werden im Rahmen der Post-Studie weitere „Relativierungen“ vorgenommen. Diese beziehen sich nicht auf international unterschiedliche Preisniveaus, sondern auf unterschiedliche Kostensituationen der Postunternehmen. Dabei werden zum einen Unterschiede in direkt die Kosten der Briefnetze beeinflussenden Kenngrößen berücksichtigt; dies sind die Lohnniveaus, geo- und demografische Faktoren sowie das Sendungsaufkommen, welches das Ausmaß der realisierbaren Skalenerträge determiniert. Zum anderen werden Qualitätsunterschiede der verglichenen Briefprodukte bezüglich der Laufzeiten und der Zustellhäufigkeit einbezogen.

Die Relativierung erfolgte dabei derart, dass Preise in Ländern mit relativ hohen Kosten des Briefdienstes verringert wurden und entsprechend Preise aus Ländern mit niedrigen Kosten erhöht wurden. In Folge dessen weist die Post-Studie für Länder mit relativ hohen Kosten wie etwa Deutschland oder die Schweiz geringere Preise aus, hingegen hohe Preise für Länder mit relativ niedrigen Kosten, etwa Griechenland oder Spanien.

Für einen Preisvergleich ist eine Korrektur der Nominalpreise um Faktoren, die ausschließlich die Kosten beeinflussen, nicht sachgerecht. Zwar können Kostenanalysen hilfreich bei der Bewertung von festgestellten Preisunterschieden sein, ihre Berücksichtigung bereits beim Preisvergleich aber muss verzerrte Ergebnisse liefern. Das mit internationalen Vergleichen üblicherweise beabsichtigte Benchmarking wird mit diesem Vorgehen geradezu auf den Kopf gestellt und der Ursache-Wirkungszusammenhang umgekehrt. Preisvergleiche sollen Unterschiede identifizieren und Ursachen dafür ermitteln. Unterschiedliche Kosten können eine solche Ursache sein. Die künstliche Absenkung von Preisen in Ländern mit relativ höheren Kosten verstellt den Blick für die relevante Wirkungskette. Kosten sind keine unveränderliche Größe, sondern müssen unter Wettbewerbsbedingungen auf das Niveau abgesenkt werden, das die Marktpreisbildung zulässt und nicht umgekehrt.

Bei vollständigem Wettbewerb kann angenommen werden, dass die Preise den Kosten entsprechen, so dass auch alle kostenbeeinflussenden Faktoren bereits in den Preisen enthalten sind. Wäre dies der Fall, so würde die von der Deutschen Post AG gewählte Methode dazu führen, dass sich im Preisvergleich für alle Länder ein Einheitspreis ergibt. Die Kostenunterschiede fänden Ausdruck in den Briefpreisen und eine Korrektur um die Kosteneinflüsse würde diese Unterschiede nivellieren. Ähnliches gilt für die Korrektur von Größenvorteilen. Wenn bei einem relativ geringeren Sendungsaufkommen pro Kopf der Bevölkerung vorhandene Größenvorteile nicht ausgeschöpft werden, dann werden wiederum die Wirkungsketten umgekehrt, wenn damit korrigierend in Preisvergleiche eingegriffen wird. Das Sendungsaufkommen pro Kopf ist nicht unabhängig vom Preisniveau. Hohe Preise tragen zu einem geringeren Sendungsaufkommen bei und sind eine Ursache für nicht ausgeschöpfte Größenvorteile. Die korrigierende Absenkung von Preisen bei geringerem relativen Sendungsaufkommen dreht diesen Zusammenhang um und verstellt den Blick für die wirklichen Zusammenhänge: Niedrige Preise führen zu einem relativ höheren Sendungsaufkommen und zu einer besseren Ausschöpfung von Größenvorteilen.

Gewichtung

Die Studie der Deutschen Post AG stellt zwei Ergebnisse zur Diskussion: Zum einen nimmt sie eine gleichförmige Gewichtung von sechs „Relativierungsfaktoren“ vor, zum anderen führt sie eine Gewichtung durch, die sich nach eigenen Angaben am Einfluss des jeweiligen Faktors auf den Briefpreis orientiert. Dabei fällt auf, dass diejenigen Faktoren besonders stark gewichtet werden, die mit sich für Deutschland ergebenden niedrigen Preisen einhergehen (Lohnniveau 30%, Qualität 30%, Kaufkraftparitäten 20%), während die Faktoren, die mit relativ geringen Kosten für die Deutsche Post AG verbunden sind, eine geringere Gewichtung erfahren (geo- und demografische Faktoren 10%, Skaleneffekte 10%). Insgesamt ergibt die Relativierung anhand der einbezogenen Faktoren für alle Länder im Vergleich zu Deutschland relativ höhere Preise. Nicht nur der gewählte „Korrekturansatz“ ist methodisch fragwürdig, auch seine Gestaltung im Detail verzerrt die Ergebnisse nochmals.

Bewertung

Die Heranziehung von Kosteneinflussfaktoren zur Korrektur der Briefpreise im Rahmen eines Preisvergleichs wird nicht dem Anspruch gerecht, Preise vergleichen zu können. Zu diesem Zwecke sind lediglich die um Kaufkraftparitäten bereinigten Nominalpreise geeignet. Jedoch wird auch der Wert dieses Preisvergleichs durch die Tatsache eingeschränkt, dass nur die Preise eines Produkts verglichen werden. Es sind in diesem Fall kaum Rückschlüsse auf die Preisniveaus der gesamten Briefdienste der betrachteten Staaten möglich.

Die durchgeführten Bereinigungen des Preisvergleichs der Deutschen Post AG um kostenrelevante Faktoren könnten allenfalls als Erklärung, nicht aber als Rechtfertigung der Deutschen Post AG für hohe Preise dienen. Der Preisvergleich selbst und die Diskussion der Ursachen der Ergebnisse des Vergleichs sollten nicht vermischt werden. Andernfalls wird die angestrebte Transparenz nicht geschaffen sondern verwischt.

Die methodisch fragwürdigen „Korrekturansätze“ des Preisvergleichs der Deutschen Post AG führen dazu, dass die Briefpreise in Deutschland nicht mehr im oberen Drittel, sondern etwa auf einem durchschnittlichen Niveau liegen. Unabhängig davon, dass dadurch ein verzerrtes Bild der Realität geschaffen wird, stellt sich die Frage der relevanten Norm. Das Beispiel anderer Industrieländer zeigt, dass wesentlich niedrigere Preisniveaus als in Deutschland erreichbar sind. Es gibt bei entsprechender Anstrengung der Deutschen Post AG keinen Grund, warum die deutschen Briefpreise nicht im unteren Drittel der Vergleichsländer liegen sollten (und könnten). Die Effekte der Telekommunikationsliberalisierung haben gezeigt, dass derartige Ziele im Wettbewerb erreichbar sind. Bei fehlendem Wettbewerb muss die Regulierungsbehörde mit ihren Vorgaben für entsprechende Anreize sorgen.

6. Mai 2002

Arnold Picot (Vorsitzender), Juergen B. Donges (stellv. Vorsitzender), Charles B. Blankart, Walther Busse von Colbe, Torsten J. Gerpott, Ludwig Gramlich, Herbert Kubicek, Karl-Heinz Neumann, Peter Vary, Axel Zerdick