

# Wettbewerbspolitische Bedeutung des Postleitzahlensystems

Alex Kalevi Dieke

Vortrag beim Vierten Post-Lizenznehmerforum der Bundesnetzagentur

Bonn, 22. November 2006

# Zielsetzung der Studie

- Forschungsprojekt des WIK
- Veröffentlicht im Juni 2006:  
Dieke und Schölermann,  
WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 276
- Bestellbar unter [www.wik.org](http://www.wik.org)  
(Schutzgebühr: 15 €)
- Zielsetzungen der Studie
  - Gesamtwirtschaftliche Effizienz des  
dt. PLZ-Systems beurteilen
  - Etwaigen Regulierungsbedarf bei der  
Verwaltung des PLZ-Systems  
untersuchen



- **Einleitung**

- Gesamtwirtschaftliche Effizienz des PLZ-Systems
- Mögliche Wettbewerbsprobleme
- Schlussfolgerungen

### **Ausgangspunkt der Studie: Analogie zu Telekommunikation?**

- Zugang zu Rufnummern: Voraussetzung für Wettbewerb
- BNetzA verwaltet Rufnummern
- Analoges Regulierungsbedarft für PLZ?

### **Geschichte des PLZ-Systems in Deutschland**

- 1962: Einführung des vierstelligen Systems
- 1993: Gesamtdeutsches System („Fünf ist Trümpf“)
  - Entwicklung durch DBP Postdienst
  - Optimierung auf Netz der DBP/Deutsch Post AG:  
z.B.: Leitregion = Einzugsbereich eines Briefzentrums

# Einleitung

## Verwaltung und Funktion von PLZ in Deutschland

### Verwaltung des PLZ-Systems in Deutschland

- DPAG verwaltet PLZ-System weitgehend autonom
- DPAG veröffentlicht Informationen über Änderungen von PLZ: Postleitdaten, PLZ-Buch, Internetabfrage

### Funktionen von PLZ-Systemen

- Eindeutige Adressidentifikation, für Postdienstleister und andere Nutzer – besonders relevant für häufige Ortsnamen (Neustadt, Burg, Frankfurt ...)
- Sendungssteuerung für Postdienstleister: PLZ-System wurde optimiert für DPAG, abgestimmt auf Briefzentren (Briefkonzept 2000)
- Ordnungskriterium für nicht-postalische Nutzer (z.B. Internetabfragen)
- Teils Symbol geographische Identität für Städte und Gemeinden

# Einleitung

## Arten von PLZ in Deutschland

- **Flächen-PLZ**  
(rund 8.000)
- **Postfach-PLZ** inkl. Packstationen  
(rund 17.000)
- **Großempfänger-PLZ**, Einzel und Gruppen  
(rund 2.500)
- **Aktions-PLZ**  
(rund 2.000)
- **Gemischte PLZ**, Fläche/Postfach  
(rund 400)

Ausgabe-  
bezogene PLZ

- Einleitung
- **Gesamtwirtschaftliche Effizienz des PLZ-Systems**
- Mögliche Wettbewerbsprobleme
- Schlussfolgerungen

# Gesamtwirtschaftliche Effizienz

## Theorie der öffentlichen Güter

	Keine Rivalität im Konsum	Vollständige Rivalität im Konsum
Exklusion unmöglich	Öffentliches Gut	Quasikollektivgut
Exklusion möglich	Clubkollektivgut	Privates Gut

Theorie öffentlicher Güter: Markt stellt bei öffentlichen Gütern eine ineffiziente Menge (oder Qualität) bereit

→ Potenziell Argument für Staatseingriff bzw. Regulierungsbedarf



# Gesamtwirtschaftliche Effizienz

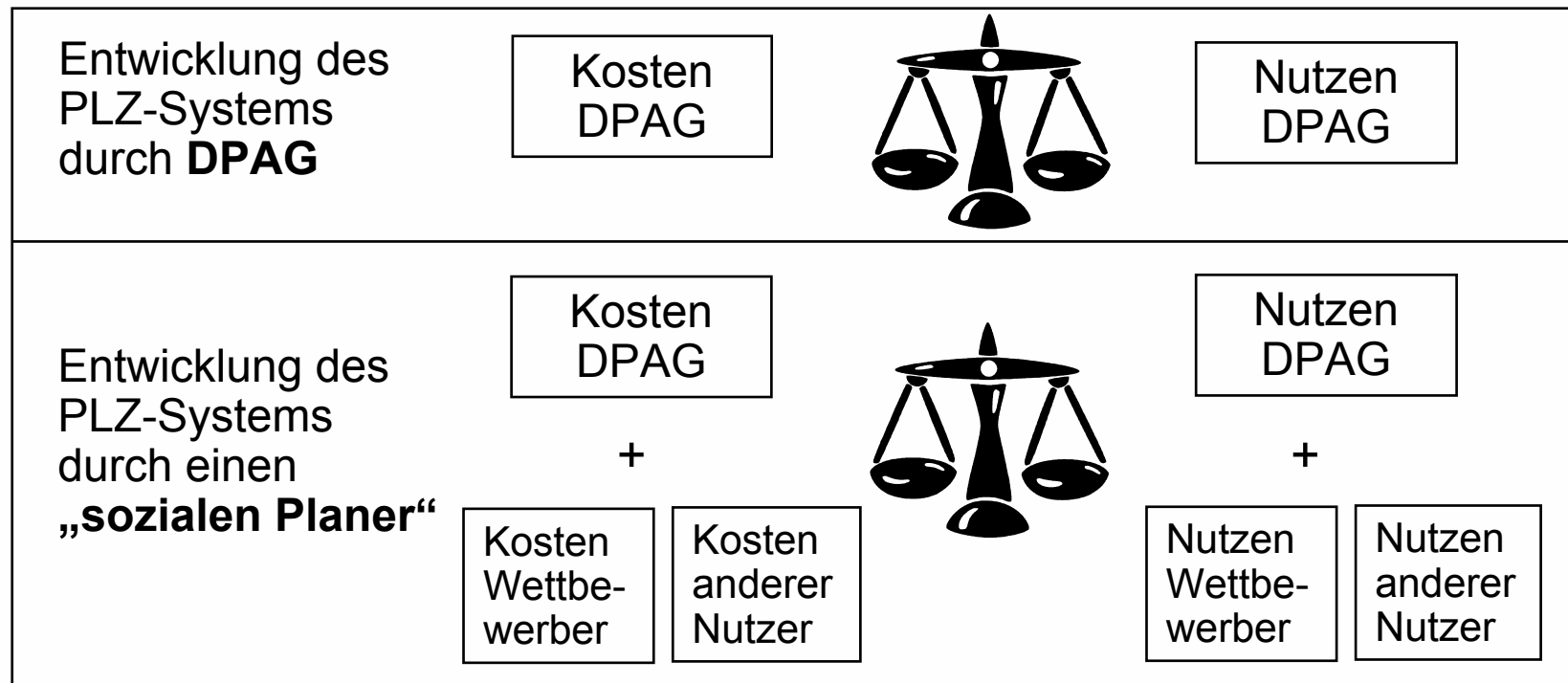
## Sind PLZ „öffentliche Güter“?

	PLZ-Arten	Exklusion?	Rivalität?	Ergebnis
<b>Aus Sicht der Versender</b>	Flächen-PLZ	Nein	Nein	Öffentliches Gut
	Ausgabe-bezogene PLZ	Nein	Nein	Öffentliches Gut
<b>Aus Sicht der Empfänger</b>	Flächen-PLZ	Nein	Gering	Öffentliches Gut
	Postfach-PLZ	Ja	Gering	Clubkollektivgut
	GE-PLZ	Ja	Ja	Privates Gut
	Aktions-PLZ	Ja	Ja	Privates Gut

→ Theorie öffentlicher Güter:  
Potentieller Regulierungsbedarf allenfalls bei **Flächenpostleitzahlen**

# Gesamtwirtschaftliche Effizienz

## Kosten-Nutzen-Abwägung: DPAG und „sozialer Planer“



- Regulierung nur dann, wenn sie bei gesamtwirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Abwägung angemessen erscheint
- Haben Wettbewerber/ andere Nutzer andere Anforderungen als DPAG?

# Gesamtwirtschaftliche Effizienz

## Bedeutung des PLZ-Systems für verschiedene „Nutzer“

### Nutzer des PLZ-Systems:

- DPAG
- Wettbewerber
- Sender
- Empfänger
- Nicht-postalische Nutzer  
(Marktforschungsinstitute,  
Behörden etc.)
- Gemeinden

} Produktion →

Prozessoptimierung  
Qualitätssteigerung

} Nutzung →

Bessere/günstigere  
Postdienstleistungen  
Sortier- und  
Ordnungshilfe  
Geographische  
Identität

# Gesamtwirtschaftliche Effizienz

## Haben Wettbewerber/Nutzer andere Anforderungen als DPAG?

### Produzentensicht (Wettbewerber)

- Mehrere parallele (öffentliche) PLZ-Systeme praktisch unmöglich
  - Heutige PLZ-Struktur ist optimiert auf Bedürfnisse der DPAG
  - Aber: Keinerlei Hinweis auf grundlegend andere Anforderungen von Wettbewerbern an PLZ-System
- Information über PLZ-Änderungen erscheint angemessen

### Sicht anderer Nutzer (Versender, Empfänger, Marktforscher usw.)

- Anforderungen hinsichtlich grundlegend anderer Struktur des PLZ-Systems nicht erkennbar
- Mangelnde Berücksichtigung bei laufenden Veränderungen, insbesondere Folgekosten bei Änderung von Flächen-PLZ

### Ausgestaltung/Struktur des PLZ-Systems

- Andere Nutzer des PLZ-Systems haben keine grundsätzlich anderen Anforderungen als DPAG
- Struktur des dt. PLZ-Systems erscheint gesamtwirtschaftlich effizient
- Keine Regulierungseingriffe erforderlich

### Laufende Änderungen von PLZ

- DPAG hat keine Anreize, andere Nutzerinteressen zu berücksichtigen
- DPAG berücksichtigt die Interessen anderer Nutzer (Sender, Empfänger, Gemeinden etc.) nur unzureichend, insbesondere bei Flächen-PLZ

→ **Vorschlag:** Beteiligungsgremium für Änderungen von Flächen-PLZ

- Einleitung
- Gesamtwirtschaftliche Effizienz des PLZ-Systems
- **Mögliche Wettbewerbsprobleme**
- Schlussfolgerungen

# Mögliche Wettbewerbsprobleme

## Mögliche Probleme und praktische Relevanz

Mögliches Wettbewerbsproblem	Praktische Relevanz
<p><b>1) Verzögerte Information an Wettbewerber</b>  Wettbewerber werden nicht schnell genug an über Änderungen bei Postleitzahlen informiert.  Bei Aktions-PLZ muss der Kunde muss der Veröffentlichung (damit auch Weitergabe an Wettbewerber) zustimmen</p>	<p>Relativ dringlichstes Problem   (Aber bisher keine systematische Behinderung von Wettbewerbern erkennbar)</p>
<p><b>2) Keine Information an Wettbewerber</b>  Wettbewerber werden nicht über Änderungen bei ausgabebezogenen Postleitzahlen informiert (Großempfänger, Aktionen, Postfächer).</p>	<p>Praktisch derzeit kein Problem, da Veröffentlichung über mehrere Medien (Datafactory, Internet etc.)</p>
<p><b>3) Ausnahmen bei Großempfänger- und Aktionspostleitzahlen</b>  Ausgabebezogene Postleitzahlen sind nicht immer in das System der Flächenpostleitzahlen eingebunden – Kein Zusammenhang zwischen Zustelladresse und Leitregion.</p>	<p>Kein akutes Problem.  Sonderwünsche hinsichtlich Aktions-PLZ nehmen zu (laut DPAG)</p>
<p><b>4) Keine Vergabe von Postleitzahlen durch Wettbewerber</b>  Wettbewerber können nicht selbständig (ausgabebezogene) PLZ vergeben.</p>	<p>Bisher keine Nachfrage von Wettbewerbern (aber auch kein Angebot!)</p>

# Mögliche Wettbewerbsprobleme

Fazit

## Rechtliche Situation heute

- DPAG ist nicht verpflichtet, Wettbewerber und anderen Nutzern über PLZ und PLZ-Änderungen zu informieren
- In Praxis informiert DPAG über PLZ-Änderungen – Rechtsanspruch nach §29 (2) PostG (Zugang zu Adressänderungen) unklar

## Wettbewerbsbehinderung durch PLZ-System der DPAG?

- Derzeit keine akuten Wettbewerbsprobleme
- Behinderung in Zukunft denkbar – Wettbewerber sind auf Wohlwollen der DPAG angewiesen sind (d.h. auf Fortführung der derzeitigen Informationspraxis der DPAG) Vorschlag: Beteiligungsgremium für Änderungen von Flächen-PLZ

→ **Vorschlag:** Derzeitige Informationspraxis verbindlich festschreiben



- Einleitung
- Gesamtwirtschaftliche Effizienz des PLZ-Systems
- Mögliche Wettbewerbsprobleme
- **Schlussfolgerungen**

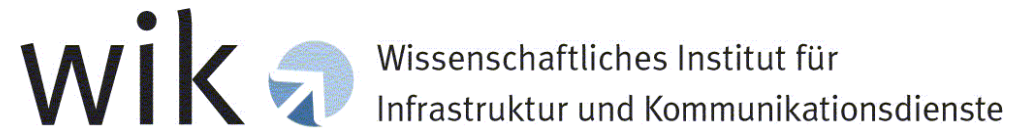
# Schlussfolgerungen

## Effizienz des gegenwärtigen PLZ-Systems

- PLZ-System erscheint gesamtwirtschaftlich hinreichend effizient
- Änderungen von Flächen-PLZ: Gesamtwirtschaftlich angemessene Berücksichtigung der Interessen von Verbrauchern, Gemeinden und Wettbewerbern ist nicht gesichert

## Empfehlung hinsichtlich Regulierung des PLZ-Systems: Verwaltung durch DPAG, jedoch Auflagen

- Beteiligungsgremium für Änderungen von Flächen-PLZ: Leitung durch BNetzA – Beteiligung von DPAG, Wettbewerbern, Gemeinden, Verbraucherverbände etc.
- Kodifizierung der gegenwärtigen Informationspraxis (aktuelle Information über PLZ-Änderungen)
- Zusätzlich: Wettbewerber sollten alle Informationen über Änderungen bei ausgabebezogenen PLZ erhalten



**wik GmbH**  
Wissenschaftliches Institut für  
Infrastruktur und Kommunikationsdienste  
Postfach 2000  
53588 Bad Honnef  
[www.wik.org](http://www.wik.org)

Alex Dieke  
Tel 02224 9225 36  
Fax 02224 9225 63  
[a.dieke@wik.org](mailto:a.dieke@wik.org)