

---

# AKKUMULATION

INFORMATIONEN DES ARBEITSKREISES FÜR KRITISCHE UNTERNEHMENS- UND  
INDUSTRIEGESCHICHTE

Nr. 9

---

## Die Personalpolitik der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung 1876-1900.

von Jan-Otmar Hesse

Spätestens seitdem Knut Borchardt zur Beschreibung der Industrialisierung Deutschlands im 19. Jahrhundert für den Begriff der "Kommunikationsrevolution" plädierte, wird in der Wirtschaftsgeschichte die Bedeutung von Kommunikationsnetzen für die wirtschaftliche Entwicklung anerkannt. Allerdings blieb es in der empirischen Ausarbeitung derartiger Einsichten zumeist bei der Quantifizierung von Telefongesprächen, Briefen oder Telegrammen. Auf diese Weise wurde aber ein Bestandteil moderner Wirtschaftssysteme zum bloßen Indikator wirtschaftlicher Entwicklung degradiert, der nicht erst in der globalisierten und informierten Gegenwart immer auch selbst Gegenstand von unternehmenspolitischen Kalkülen war.

Schon bei der Herausbildung von diversifizierten, großflächig und mehrpartig operierenden Unternehmen mit dem Ende des 19. Jahrhunderts wurde die Koordination der einzelnen Unternehmensteile, Arbeitskräfte und Zulieferer zu einem wichtigen Parameter der Unternehmenspolitik. Die technische und ökonomische Lösung dieses "Informationsproblems" wurde aber auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen immer notwendiger und schließlich die Schlüsselfrage des Übergangs zur modernen Industriegesellschaft, denn die Leistungsfähigkeit der Kommunikationssysteme entschied zugleich über die zukünftige Handlungsfähigkeit der wichtigsten ökonomischen und sozialen Akteure wie über die Höhe wichtiger Kostenfaktoren und damit über die Elastizität der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung. Aus dieser Problemlage heraus wurde seit den 1850er Jahren das vorhandene Kommunikationssystem verändert: Das alte, auf intellektuellen Briefverkehr und militärstrategische staatliche Interessen abgestimmte Kommunikationsnetz wurde schließlich im Kaiserreich durch ein 'modernes', leistungsfähiges Kommunikationssystem ersetzt, das die unterschiedlichsten Informationsbedürfnisse individuell befriedigen konnte.

Dieser Strukturwandel des Kommunikationssystems vollzog sich im deutschen Fall als eine tiefgreifende Umgestaltung des staatlichen Anbieters von Kommunikationsdienstleistungen, der "Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung" (RPTV), die infolgedessen bis 1914 zum zweitgrößten deutschen Unternehmen überhaupt aufstieg. Aus den verschiedenen organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten, die sich zeitgenössisch zur Lösung der Informationsprobleme anboten, wählten die beteiligten staatlichen und privaten Stellen in Deutschland die Expansion und Umgestaltung eines (im Kern bereits vorhandenen) staatlichen Unternehmens aus, eine Entscheidung, die weder theoretisch noch mit Blick auf die Entwicklung in vergleichbaren Staaten zwingend oder unbedingt naheliegend war.

Hierbei spielte das "Reichspostamt" eine zentrale Rolle, das als oberste Reichsbehörde vor allem zwischen 1880 und 1890 von der übrigen Reichsleitung und dem Reichstag vergleichsweise unbehindert agieren konnte. Betriebliche Kalküle, effizienzorientierte Allokation von Ressourcen und unternehmerische Expansion prägten die Politik dieser Behörde in einem Ausmaß, das im Nachhinein für staatliche Verwaltungen ungewöhnlich erscheint. Freilich stand auch die Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung unter dem Zwang äußerer

Handlungsbeschränkungen, sei es von staatlicher, von privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Seite oder schlicht der Zwang betrieblicher Kapazitätsgrenzen. Stellte sich zunächst insbesondere die Unternehmensexpansion als ein kapazitäres Problem für das Unternehmen dar, was dazu führte, daß in einigen Bereichen des staatlichen Monopols auf dem Post- und Telekommunikationssektor bis zur Jahrhundertwende einige liberalisierte Nischen erhalten blieben, so war die Unternehmenspolitik nach der Jahrhundertwende immer stärker dem staatlichen Einfluß ausgesetzt. In Bezug auf den Ausbau des Telefonnetzes kann man seit dieser Zeit sogar von einer regelrecht staatlich erzwungenen Infrastrukturpolitik sprechen.

Ziel des Forschungsprojektes, aus dem hier erste Zwischenergebnisse präsentiert werden, ist es nun, die einzelnen Etappen des Strukturwandels der deutschen Kommunikationssysteme vor 1914 analytisch zu durchdringen. Hierzu wird auf die Neue Institutionenökonomie insbesondere auf die Transaktionskostentheorie zurückgegriffen: Unternehmenshistorisch gewendet wird aus dieser theoretischen Grundlage die Annahme abgeleitet, daß die strategischen Entscheidungen von Unternehmen in hohem Maße durch die komparativen Kosten alternativer institutioneller Arrangements bestimmt werden. Die Entstehung eines staatlichen Monopols beispielsweise auf dem Post- und Telekommunikationsmarkt ist vor dem theoretischen Hintergrund der Neuen Institutionenökonomie nicht allein Produkt der spezifischen Machtverhältnisse zwischen widerstrebenden Positionen im Deutschen Kaiserreich (bekanntlich waren wirtschaftsliberale Interessen mit dem Übergang zum Schutzzoll seit 1876/78 politisch marginalisiert worden). Der Übergang zum Monopol - der erst mit dem Verbot der städtischen Privatpostunternehmen im Jahr 1900 vollständig vollzogen wurde - bildete vielmehr den (institutionenökonomisch gesehen) logischen Abschluß einer Entwicklung, die sich ausgehend von der mikroökonomischen Ebene auf das gesamte Kommunikationssystem des Kaiserreiches ausbreitet: Die Expansion des Kommunikationssystems erforderte nicht nur Investitionen in die Leitungen, Gebäude und Schaltzentralen, sondern Kosten für die Vertrauensbildung bei den Konsumenten und Personal, denn das Wissen um die Betriebssicherheit, Zuverlässigkeit und Dauerhaftigkeit ist der zentrale Anreiz für Konsumenten bei der Entscheidung zwischen alternativen Kommunikationsnetzen. Diese Kosten betrafen unmittelbar die Konkurrenz zwischen staatlicher und privater Stadtpost. Gleichzeitig entstehen erhebliche Kosten durch den Betrieb von Kommunikationsnetzen, wenn der Koordinationsbedarf der Beschäftigten wie in der größtenteils dünnbesiedelten Geographie des Kaiserreiches sehr groß ist (principal-agent-Problematik). Der spezifische Entwicklungspfad der RPTV beim Aufstieg zum Großunternehmen erklärt sich damit aus einer Mischung von technischen Innovationen und politischer Machtkonstellation, aber eben auch aus weniger greifbaren Faktoren wie dem ökonomisch verwertbarem Vertrauensvorschuß der staatlichen Behörde und den unternehmensinternen Lösungsmöglichkeiten für die Kontrolle, regionalen Verteilung und Koordination des Personals.

Die Ebene der Personalpolitik soll auf den folgenden Seiten skizziert werden. Während in der Auseinandersetzung mit der Geschichte von (Verkehrs- und) Kommunikationssystemen üblicherweise die technologische Komponente derartiger Netze in den Vordergrund gestellt wird (Unteilbarkeiten, Spitzenlastprobleme, Kostentransparenz, etc.), betont die institutionenökonomische Analyse die Bedeutung der Personalpolitik bei der Netzexpansion. Beispielsweise verursacht die Durchsetzung der Betriebssicherheit von Kommunikationsnetzen bei einer personalintensiven Produktion von Transportdienstleistungen teilweise erhebliche Personalkosten, gleichsam 'indirekte Personalkosten'. Derartige Kostenstrukturen hatten mindestens einen gleichwertigen Einfluß auf die letztliche Ausgestaltung der Kommunikationssysteme in Deutschland, wie technische, politische und gesellschaftliche Parameter.

Die Bedeutung der Personalpolitik für die Entwicklung der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung ergab sich schon aus der zahlenmäßigen Entwicklung der Beschäftigten. Beschäftigte das Unternehmen anfangs erst 56000 Personen, waren es 1914 bereits 270000. Der Anteil der direkten und indirekten Personalkosten an den Gesamtausgaben der RPTV stieg im selben Zeitraum (vorbehaltlich der schwierigen Identifizierung von Personalkosten in den Etatsrechnungen) überproportional von ungefähr 58% auf über 70%. Schon derartige

statistischen Daten belegen die Bedeutung der Personalpolitik für strategische Investitionsentscheidungen des Unternehmens.

Das Grundgerüst für die Personalpolitik der RPTV bis zur Jahrhundertwende wurde durch eine Personalreform geschaffen, die Heinrich (von) Stephan bereits im ersten Monat nach seiner Ernennung zum Direktor des Generalpostamtes 1870 plante. Als Berater für dieses wichtige Reformprojekt wählte der damals erst 39-jährige Stephan einige erfahrene Oberpostdirektoren aus. Eine ausführliche Denkschrift, die der Leiter der Oberpostdirektion in Danzig, Brünnow, im Mai 1870 an das Generalpostamt nach Berlin geschickt hatte, empfahl Stephan zur Vorbereitung der Konferenz der Oberpostdirektoren, auf der die Grundzüge der neuen Personalpolitik festgelegt werden sollten. Der Danziger Oberpostdirektor sah es in seiner Denkschrift als größtes Problem der Postverwaltung, daß sie nicht auf eine qualifizierte Führungsschicht zurückgreifen konnte, weil alle Beamten der höheren Laufbahn durch das Absolvieren mehrerer Prüfungen aus dem Betriebsdienst aufstiegen. Er plädierte deshalb für die Trennung von Betrieb und Verwaltung. Dies sollte durch die Einführung einer eigenen Laufbahn für höhere Beamte realisiert werden, die zwar mit der Annahme als "Posteleve" wie zuvor im Betriebsdienst begann, aber als einzige Laufbahn den Aufstieg in die höheren Stellen ermöglichte. Dagegen sollten die gewöhnlichen "Postgehilfen", an die hinsichtlich der schulischen Vorbildung geringere Anforderungen gestellt wurden, nicht mehr - wie zuvor - durch eine Prüfung in die höhere Laufbahn überwechseln können. Beide "Klassen" von Beamten sollten weiterhin in der Besoldung differenziert werden, damit die neue hohe Laufbahn auch für Abiturienten durch den vergleichsweise sicheren Aufstieg und das frühe Erreichen von Verdienstmöglichkeiten ausreichend Anreiz zum Eintritt in die Postlaufbahn bieten würde.

Brünnow erhoffte sich von dieser Trennung von technischem Betriebsdienst und verwaltendem Aufsichtsdienst nicht nur eine Effizienzsteigerung der gesamten Verwaltung. Wesentlich wichtiger war ihm die Neubelebung eines integrativen Soziallebens der Beamten-Führungselite, das nun nicht mehr durch die "Eindringlinge" aus unteren Laufbahnen gestört würde. Einer solchen Kollegialität sprach er nicht nur allgemein psychologische, sondern ganz konkrete ökonomische Vorteile zu:

"Im dienstlichen Verkehr herrschte [früher, J.H.] allgemein unbedingtes Vertrauen. [...] Geldbriefe pp., von dem höchsten Beträgen, gingen massenhaft ohne jegliche Empfangsbescheinigung von Hand zu Hand."<sup>1</sup>

Dieses besondere Vertrauensverhältnisses unter den Beamten gedachte Brünnow mit seinen Vorschlägen zur Personalreform zu reaktivieren und für deren Finanzierung auch ökonomisch nutzbar zu machen: Die Mehrausgaben für Gehaltsaufbesserungen im höheren Dienst sollten zumindest teilweise durch die Abschaffung von Kontrollen und Überwachungen kompensiert werden können - d.h. mit der Einsparung von Transaktionskosten der Personalpolitik. Hierbei faßte er die spezifische Beamtenkultur als eine überregional anwesende auf, die den entsprechenden Beamten auch bei Versetzung sogleich mit Kollegialität bedachte. Tatsächlich war aber gerade die geographische Expansion das Problem derartiger normativer und vergleichsweise kostengünstiger Verhaltenssteuerung.

Bei der endgültigen Umsetzung der Personalreform verband man die Vorschläge Brünnows mit geographischen Aspekten. Es wurden einer geographischen Hierarchie von wichtigeren und weniger wichtigen Orten jeweils unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse zugeordnet: Die Kandidaten für die höhere Laufbahn ("Eleven", nach der ersten Prüfung "Sekretäre" genannt) sollten nur in den großen Postämtern an den Hauptverkehrsorten eingesetzt werden. Auf diese Weise hatte man Beamte, von denen man besondere Zuverlässigkeit erwartete, an strategischen Punkten plazierte und gleichzeitig die Anzahl dieser Personalgruppe

<sup>1</sup> „Denkschrift über die gegenwärtigen Verhältnisse der Postbeamten und Vorschläge zur Verbesserung ihrer Lage,“ Mai 1870, OPD Brünnow, Barch (Berlin) R 4701/ GA 3279, Bl. 49 RS.

so weit wie möglich beschränkt. Die "Erwartung" an die Zuverlässigkeit korrespondierte dabei natürlich mit entsprechenden ökonomischen und sozialen Anreizsystemen. Ausgehend von diesen Kernpunkten des Netzes dünnten sich die Intensität der Beschäftigungsverhältnisse in der Fläche allmählich aus, d.h. die Postämter II. Klasse wurden von einem Beamten des Betriebsdienstes (Postmeister) geleitet, der zu seiner Unterstützung Aushilfen in privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnis anstellen konnte, sofern er nicht über feste etatsmäßige Unterbeamtenstellen verfügte. In den Postämtern III. Klasse gab es neben dem Amtsvorsteher (Postverwalter) nur privatrechtliche Aushilfen, die nächst kleinere Einheit, die Postagentur wurde gar von "Zivilisten" im Nebenamt geleitet. Somit wird sofort deutliche, daß die personelle Architektur der 1870er Jahre kaum auf Nachfragesteigerung oder regionale Konjunkturschwankungen vorbereitet war, den die Veränderung des Stellenwertes eines Postamtes (die nach dem Verkehrsumfang bemessen war) mußte zugleich die gesamte Beamtenhierarchie durcheinanderbringen.

Aber nicht nur die feste Einstufung der unterschiedlichen Tätigkeiten in ein festes geographisch-hierarchisches Muster diente der RPTV als Instrument der Verhaltenssteuerung. Vielmehr wurde diese Politik durch die Installierung einer Anreizstruktur flankiert. Eine wichtige Rolle spielten in dieser Hinsicht beispielsweise die sogenannten Kauttionen. Nach dem Gesetz über die Kauttionen der Bundesbeamten vom 2.6.1869 durfte die Reichsverwaltung von allen Kassenbeamten beim Dienstantritt Kauttionen erheben, was beispielsweise mit der Absicherung bei Abrechnungsfehlern usw. begründet wurde. Für die Unternehmensleitung der Reichspost erfüllten die Kauttionen indes "weniger den Zweck, eine Deckung bei etwaigen Unterschlagungen zu gewähren, als den, ganz schlecht situierte Personen von der Anstellung auszuschließen." Natürlich konnten derartige Kauttionen in der Höhe von 100 bis 300 M. (bei Jahresgehältern von um 1200 M.) von den wenigen Bewerbern aufgebracht werden (man bediente sich zumeist der Ratenzahlung mittels Abzug von Lohn oder Gehalt). Schon aus diesem Grund beschäftigte die Reichspost Aushilfen, die keine Kauttion zu stellen hatten, welche dem geographischem Modell der Personalpolitik folgend zumeist in der Peripherie eingesetzt wurden. Diese Gruppe der Beschäftigten und der Beschäftigungsverhältnisse waren zudem ein Gebot der betrieblichen Organisation, denn die regionalen und konjunkturellen Nachfrageschwankungen hätten mit einem festen Personalstamm von unkündbaren, festangestellten Beamten gar nicht abgedeckt werden können. Während in der Literatur üblicherweise von einer modernisierungsbedingten vermehrten Beschäftigung von Arbeitern und Angestellten der Reichspost seit etwa 1900 (mit einem deutlichen Schwerpunkt nach dem Ersten Weltkrieg) ausgegangen wird, lassen erste im Rahmen des Bochumer Forschungsprojektes vorgenommene Auswertungen der Personalstatistiken den Schluß zu, daß der Anteil der Aushilfen, Arbeiter und nicht festangestellten Unterbeamten vor 1900 einen Anteil um 11% aller Beschäftigten hatten, im Spitzenwert 1890 sogar bis zu 15,3%.

Diese Personalgruppe wurde demnach im gesamten Untersuchungszeitraum komplementär zum beamtenrechtlichen Personal verwendet, nicht substitutiv. Sie wurden als Aushilfen oder sogenannte Privatunterbeamte für konjunkturell anfallende Tätigkeiten in den ländlichen Bezirken verwendet, ja hierzu sogar bis zum Ende der 1880er Jahre in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen mit den Amtsvorstehern lokaler Postämter geführt, welche zur Rekrutierung von Aushilfen Pauschalvergütungen bekamen. Erst als man in der Unternehmensleitung verstärkt für den personellen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Regionen sorgen mußte, wurden die "Privatunterbeamten" der "Postverwaltungen" seit 1887 und jene der kleineren "Postagenturen" seit 1894 gegen Tagegeld aus der Postkassen eingestellt. Die Unternehmensleitung büßte hierdurch ein denkbar einfaches und kostengünstiges Entlohnungssystem (Pauschale) ein, um bessere Kontrolle über die regionale Verteilung der Arbeitsleistungen der Aushilfen und über die häufig nicht mehr im Sinne der zentralen Personalpolitik agierende Beschäftigungspolitik der lokalen Amtsvorsteher zu gewinnen.

Den Hintergrund für diese Entwicklung bildet die schrittweise Erosion des geographisch-hierarchischen Modell der Personalpolitik seit dem Ende der 1880er Jahre. Insbesondere das Telefon stellte einen Tätigkeitsbereich dar, der zwar in den Zentren der geographischen Hierarchie verortet war, für den aber vermehrt Aushilfen

(also ein Beschäftigungsverhältnis der Peripherie) herangezogen werden mußten, um den Arbeitskräftebedarf überhaupt decken zu können. In einer Übergangsphase Ende der 1880er Jahre wurden so im wesentlichen "Hilfsschreiber" für den Telefondienst verwendet. Damit war dieser wichtige innovative Zweig des Unternehmens einer unsicheren Beschäftigungsgruppe übertragen worden, weil die Beamten als zu wertvoll und die ansonsten für derartige mechanische Tätigkeiten vorgesehenen Unterbeamten als zu unqualifiziert angesehen wurden. Dieser offensichtlichen Ambivalenz in der Personalpolitik kam die öffentliche Forderung nach Beschäftigung von Frauen im Telefondienst zu Hilfe, die nach ausländischem Vorbild von der RPTV schon seit den 1870er Jahren erwogen und nun realisiert wurde. Die am 26.9.1889 verfügte Einstellung von "Fernsprechgehilfinnen" schuf ein gänzlich neues Beschäftigungsverhältnis: Fernsprechgehilfinnen zählten auf der einen Seite zu den mittleren Beamten und hatten daher die rechtlichen Verpflichtungen dieser Beamtenkategorie, konnten aber auf der anderen Seite zunächst nicht in den Genuß der festen unkündbaren Anstellung gelangen. Faktisch standen sie daher im gleichen Arbeitsverhältnis wie kündbare Aushilfen, sie waren gegen Tagelohn angestellt, hatten keinen Anspruch auf staatliche Pensionsleistungen, erhielten nur einen kurzen Einführungskurs und durften ausschließlich in der einen Stellung als Fernsprechgehilfin beschäftigt werden.

Noch deutlicher drückt sich die Ambivalenz, die letztlich auf die Existenz von mindestens zwei betrieblichen Bewertungsmaßstäben zur Einordnung der gleichen Tätigkeit hinweist, in der Generalverfügung vom 30.6.1890 aus: In dieser Verfügung wurde versucht, die Begriffe Arbeiter und Beamter, die der Verwaltung durch die Verabschiedung der Alters- und Invaliditätsversicherungsgesetze von außen zur Beschreibung der eigenen Arbeitskräfte gleichsam aufgezwungen wurden, auf die im geographisch orientierten Begriffskategorien des 1870er Modells der Personalpolitik zu übertragen:

"Nach der Art der Beschäftigung werden als Beamten grundsätzlich alle diejenigen Personen angesehen werden müssen, welche eine der Reichspost- und Telegraphenverwaltung eigentümliche Tätigkeit wahrnehmen und außerdem durch regelmäßige Beschäftigung in enger Beziehung zur Verwaltung stehen, dagegen nicht diejenigen, welche Verrichtungen ausüben, wie sie auch im Privatverkehr oder im Gewerbebetrieb künftig gegen Vergütung ausgeübt zu werden pflegen, oder welche nur gelegentlich oder vorübergehend der Verwaltung Dienste leisten."<sup>2</sup>

Trotz solcher mühevoller Definitionsversuche war die Verwaltung gezwungen, auch Personen in ein beamtenrechtliches Beschäftigungsverhältnis zu übernehmen, die in gesellschaftlicher Wertvorstellung eigentlich zu den Arbeitern zu zählen waren, z.B. die "Bahnpostwagenreiniger", die ja Zutritt zu großen auf diesem Wege verschickten Geldmengen hatten. Um hier die ausreichende Betriebssicherheit des Unternehmens herzustellen, wurden diese Beschäftigten über den Beamteneid und die entsprechenden Sozialleistungen zu konditionieren versucht. Nach dem gleichen Muster wurden schließlich vor allem in den Wachstumssektoren (Telefon- und Telegraphentechnik) einzelne Beschäftigtenkategorien an das Beamten-Beschäftigungsverhältnis angegliedert: Die aus der saisonalen Beschäftigung als "Telegraphenarbeiter" durch gute Führung und Leistung aufgestiegenen "Telegraphenvorarbeiter" und "Telegraphenleitungsaufseher" wurden in beamtenrechtliche Beschäftigungsverhältnisse auf unterster Ebene eingegliedert. Das geographisch-hierarchische Modell der Personalpolitik erodierte in den 1890er Jahren zunehmend zugunsten eines funktional differenzierten Aufbaus der Beschäftigten, der sich aber vor der Jahrhundertwende keineswegs zu einem eindeutigen personalpolitischen Konzept verdichtete.

Die Ausformulierung einer personalpolitischen Konzeption war in den 1890er Jahren auch deshalb schwer möglich, weil die Beamtenhierarchie weit in die ehemals nicht fest angestellten Beschäftigtengruppen verlängert wurden, letztlich ein Indiz für die steigende Bedeutung der technischen Tätigkeiten innerhalb des

<sup>2</sup> BArch (Berlin), R 4701/ GA 3196, Privatunterbeamte und deren etatsmäßige Anstellung und Hilfsboten auf Vergütung, Bd. 1, 1874 - 1896.

Unternehmens. So wurden die Fernsprechgehilfinnen schließlich doch in das mittlere Beamtentum aufgenommen, konnten nach zehnjähriger etatsmäßiger Anstellung die Unkündbarkeit und den Pensionsanspruch erreichen, sofern sie nicht wegen Heirat den Dienst quittieren mußten.

Auch in Bezug auf die Arbeiter veränderte das Unternehmen die personalpolitische Konzeption dahingehend, daß versucht wurde, einen festen Personalstamm zu etablieren, im Gegensatz zur saisonalen Beschäftigung vorher. Schlug sich dieses Interesse zunächst in einem mit der Beschäftigungsdauer steigenden Tageslohnsatz für Telegraphenarbeiter und -vorarbeiter nieder, so war hier der Finanzspielraum bald erschöpft. Vor allem in den Regionen mit hohem Lohnniveau wanderten die Arbeiter nach kurzer Beschäftigung bei der Reichspost in die besser bezahlende Industrie ab. Dem Problem der Abwanderung konnte wirkungsvoll dadurch entgegnet werden, daß man die Aussicht auf dauerhafte Beschäftigung eventuell sogar mit Pensionsanspruch als Anreiz schuf, "Telegraphenvorarbeiter" und "Telegraphenleitungsaufseher" in die Kategorie der Unterbeamten überführte und auf diese Weise die langgedienten Arbeiter (aus denen Vorarbeiter und Leitungsaufseher rekrutiert wurden) in Form von Unterbeamten dem freien Arbeitsmarkt mit konkurrierenden Tageslöhnen entzog. Kurzfristig ergaben sich aus dieser Vorgehensweise Einsparungen gegenüber einer Bezahlung mittels Tageslohn. Langfristig ergab sich hierdurch aber die expansive Ausdehnung des Beamtentums bei der Reichspost. Dies erwies sich erst im Nachhinein als besonders problematisch. Mit der Etablierung des sozialstaatlichen Konsenses wurde der Druck der Öffentlichkeit und des Parlaments auf die Staatsverwaltung als vermeintlicher Vorreiterin in der Sozialpolitik immer größer; in der Folge nahmen die Pensionslasten nach 1900 spürbar zu, die Politik der Ausweitung der Beamtenschaft in die vorgelagerten nicht festangestellten Beschäftigtengruppen verursachten unvorhersehbare Folgekosten.

Unternehmenspolitisch mindestens ebenso folgenreich wirkte sich die Tatsache aus, daß flexible Beschäftigungsverhältnisse (Aushilfen, Arbeiter) ausgerechnet in den Bereichen durch dauerhafte (Beamten) ersetzt wurden, in denen die Dynamik der Technologie die Tätigkeits- und Anforderungsprofile am schnellsten veränderten. Für das Unternehmen ergab sich hieraus in den letzten 15 Jahren vor dem Ersten Weltkrieg ein erhebliches Defizit an "human capital", das nicht einmal im Ansatz durch die forcierten Ausbildungsbestrebungen seit der Jahrhundertwende kompensiert werden konnte. Durch staatlichen und öffentlichen Druck mußte die hohe Laufbahn, die als einzige einer systematischen Ausbildung in elektrotechnischen Spezialgebieten unterzogen werden konnte, zwischen 1898 und 1908 vollständig geschlossen werden. Schon durch die hierdurch ausgelöste Zunahme des Durchschnittsalters in den Führungspositionen, aber auch durch die Expansion der beamtenrechtlichen Beschäftigungsverhältnisse in den 1890er Jahren ist die Reichspost seit der Jahrhundertwende zunehmend bürokratisiert worden. Die personalpolitischen Begleiterscheinungen dieser "Bürokratisierung der Bürokratie" wie die Einführung des konjunktur-unabhängigen Dienstaltersstufen-Besoldungssystems (1895), die durchgehende Normierung der Besoldungsgruppen und die damit verbundene Einschränkung von lohnpolitischen Handlungsspielräumen können hier nur angedeutet werden.

Die Personalreform, die Stephans Nachfolger, Viktor von Podbielski, in seiner Amtsperiode zwischen 1897 und 1901 durchsetzte, diente nicht der Etablierung eines ökonomischen Modells der geographischen Expansion, wie dies für die Personalreform von 1870 gilt. Mit der Personalreform von 1900 wurde im wesentlichen einer "Befriedung der Beamtenschaft" Rechnung getragen. Der Trend der funktional differenzierten Verlängerung der Beamtenhierarchie wurde aufgegriffen und die erstarkten Beschäftigtenorganisationen hierdurch in interne Interessenkonflikte getrieben, die schließlich zu einer kraftzehrenden Fraktionierung um 1907 führte. Die Besoldungspolitik entfernte sich immer weiter von den Gesichtspunkten ökonomischer Rationalität und wurde von einem Verhandlungssystem zwischen Reichsleitung, Reichspostamt und Beschäftigteninteressen (vertreten u.a. durch den Reichstag) überlagert.