

Herausforderungen des Post-Universaldienstes Vorbereitung einer Stellungnahme gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 Postgesetz

– Impulspapier –

Die Postmärkte befinden sich derzeit in einer Phase des Umbruchs und unterliegen einer stetigen Veränderung. Insbesondere die zunehmende Digitalisierung bietet einerseits Möglichkeiten und Raum für Innovationen, setzt aber andererseits traditionelle Geschäftsmodelle unter Druck.

Die Marktentwicklungen werfen auch die Frage nach dem Umfang einer hinreichenden postalischen Grundversorgung auf. Mit dem Impulspapier werden die wesentlichen Entwicklungen und Herausforderungen skizziert.

I. Rechtlicher Rahmen

Die Sicherstellung einer postalischen Grundversorgung ist ein wichtiges Element im Zuge der Liberalisierung der Postmärkte. Gesetzliche Regelungen finden sich daher sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Das Grundgesetz verlangt in Art. 87f, dass im Bereich des Postwesens „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ gewährleistet werden. Im europäischen Recht verpflichtet die Postdienste-Richtlinie¹ die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet. Neben einem Mindestangebot an Diensten enthält die Richtlinie grundsätzliche Aussagen zu Qualitätsanforderungen mit Blick auf Flächendeckung, Laufzeit sowie Regelmäßigkeit und Zuverlässigkeit der Leistungen.

Der verfassungsrechtliche Auftrag und die Postdienste-Richtlinie werden durch das Postgesetz (PostG) und die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) näher ausgestaltet und umgesetzt. Universaldienstleistungen sind im PostG definiert als ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. Zusätzliches Kriterium ist, dass die Dienstleistungen allgemein als unabdingbar angesehen werden (§ 11 Abs. 1 PostG). In der PUDLV sind Inhalt und Umfang des Universaldienstes konkretisiert. Neben den als Universaldienstleistungen anzusehenden Postdienstleistungen sind hier bestimmte Qualitätsmerkmale für die Brief- und die Paketbeförderung festgelegt. Damit werden insbesondere Vorgaben zu Zahl und Verteilung von stationären Einrichtungen und Briefkästen, zu den durchschnittlichen Brief- und Paketlaufzeiten sowie zu Frequenz und Modalitäten der Zustellung gemacht. Gefordert sind u. a. bundesweit mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen, i. d. R. nicht mehr als 1.000 Meter bis zum nächsten Briefkasten, die Auslieferung von mindestens 80 Prozent der inländischen Briefe am nächsten Werktag sowie die Zustellung an sechs Tagen in der Woche. Die Festlegung der Universaldienstleistungen soll der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht angepasst werden (§ 11 Abs. 2 PostG).

II. Briefmarkt

Im Jahr 2013 wurden in Deutschland rund 16,1 Mrd. Briefe befördert und Umsätze von insgesamt 8,5 Mrd. Euro erzielt. Der Anteil der von Privatkunden versandten Briefe beträgt lediglich sieben Pro-

¹ Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 (geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG vom 10. Juni 2002 und 2008/6/EG vom 20. Februar 2008)

zent, der Anteil der Geschäftskundenbriefe ca. 93 Prozent. Wer gewerbsmäßig Briefsendungen für andere mit einem Einzelgewicht bis zu 1.000 Gramm befördert, benötigt eine Lizenz (§ 5 Abs. 1 PostG). Ende 2013 waren etwas über 600 Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich tätig, darunter auch eine Vielzahl von „Kleinstunternehmen“.

Seit 1998 haben sich die Briefsendungsmengen zunächst weitgehend stabil entwickelt. Im Jahr 2007 erreichte die Gesamtendungsmenge von Wettbewerben und Deutscher Post AG (DP AG) mit rund 17,7 Mrd. Briefen ihren Höchstpunkt. Seitdem ist eine moderate Abwärtsbewegung festzustellen. Der durch die Bundesnetzagentur festgestellte Rückgang der gesamten adressierten Briefsendungen betrug im Zeitraum 2007 bis 2013 durchschnittlich ca. 1,5 Prozent jährlich.

Im Gegensatz zum Paketmarkt, der von der wachsenden Digitalisierung der Gesellschaft und der damit verbundenen Ausweitung des Online-Warenhandels profitiert, sieht sich die klassische physische Briefsendung einem stetigen Substitutionsprozess ausgesetzt, der die adressierten Briefmengen langfristig weiter absinken lässt. Die Rückgänge im deutschen Briefmarkt seit Ende 2007 lassen sich im Wesentlichen hierauf zurückführen. Hier nimmt der deutsche Briefmarkt im internationalen Vergleich eine Sonderrolle ein, da die Rückgänge bislang moderat verlaufen und es derzeit keine Hinweise darauf gibt, dass kurz- bis mittelfristig ein sprunghafter Anstieg der Rückgänge zu erwarten ist. Die Briefmenge in den meisten westeuropäischen Ländern sank demgegenüber zuletzt deutlich. Besonders hohe Rückgänge hatten in 2012 Dänemark mit 11,9 Prozent und die Niederlande mit neun Prozent zu verzeichnen.

Die Einschätzungen der Bundesnetzagentur zur Entwicklung der Briefmengen decken sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB). Das TAB hat sich in der im Mai 2014 dem Deutschen Bundestag vorgelegten Studie „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien“ mit den Auswirkungen moderner Informations- und Kommunikationstechnologien auf den Briefmarkt auseinandergesetzt. Die Studie kommt in ihren Modellrechnungen für den Zeitraum 2010 bis 2020 zu möglichen jährlichen Mengenrückgängen bei der nationalen Briefpost von minus 1,4 bis minus 3,4 Prozent.

Sinkende Sendungsmengen im Briefmarkt erfordern neue Modelle und Maßnahmen der Dienstleister, um den steigenden Kostenanteilen in der Brieflogistik zu begegnen. Hier bemühen sich Postdienstleister, Effizienzpotenziale in der Sortierung und Zustellung auszuschöpfen.

Die Briefsortierung lässt sich u. a. durch die Erhöhung des Automatisierungsgrads sowie durch Einsatz von Softwaretools zur verbesserten Maschinenlesbarkeit optimieren. Des Weiteren trägt die automatisierte Gangfolgesortierung dazu bei, Kosten in der Zustellung zu minimieren.

Alle diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Prozesse auf der letzten Meile zu optimieren und damit die Kosteneffizienz zu steigern. Auch wenn diese Effizienzpotenziale voll ausgeschöpft werden können, bleiben die Fixkosten der Netzinfrastruktur bestehen, welche nicht weiter abgebaut werden können.

Vor diesem Hintergrund bemühen sich die Dienstleister um Lösungsstrategien, ihr Briefnetz besser auszulasten. Die Produktinnovationen in diesem Bereich konzentrieren sich u. a. auf:

- adressierte Werbebriefe mit einem erhöhten Individualisierungsgrad. Unter Nutzung der bei Postdienstleistern vorhandenen Adressdaten, die mit den Marketing- und Geodaten zwi-

schengeschalteter Agenturen verknüpft werden, können werbende Unternehmen ihre Kunden sehr gezielt auf ihre Präferenzen hin ansprechen;

- Hybridbriefe, die elektronisch übermittelt, aber physisch zugestellt werden. Die damit einhergehende Zeitersparnis und eine mögliche elektronische Verwaltung der Briefe lassen viele Unternehmen diese Form der Kommunikation wählen;
- briefähnliche Dienstleistungen, die die Möglichkeit bieten, kleinvolumige, geringwertige Waren als preiswerte Briefsendung im Briefnetz zu befördern – mit eingeschränkter Sendungsverfolgung und Haftungsausschluss.

Die Infrastruktur der DP AG im Briefsektor – Filialen, Agenturen, Briefkästen – wurde weitgehend optimiert. Die Netzdichte erfüllt nach wie vor die Universaldienstvorgaben. Durch die Einrichtung sog. Postagenturen in Einzelhandelsgeschäften sind die heutigen Öffnungszeiten sogar häufig sehr viel kundenfreundlicher, da sie sich in der Regel an den Geschäftszeiten des jeweiligen Betreibers orientieren. Neben dem Netz der DP AG haben Wettbewerber eigene, meist jedoch regional begrenzte, Netze aufgebaut.

III. Paketmarkt

Für den Bereich der Pakete und Dokumente bis 20 Kilogramm lag der Umsatz im Jahr 2013 bei ca. 12,2 Mrd. Euro. Das Sendungsaufkommen betrug rund 2,5 Mrd. Sendungen. Nach einer Erhebung im Auftrag des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik² entfallen auf Privatkundenpakete rund sieben Prozent und auf Geschäftskundenpakete rund 93 Prozent (B2C: 52 Prozent, B2B: 41 Prozent) der Gesamtendungsmenge.

Auf dem wettbewerblich geprägten Paketmarkt existieren mehrere Anbieter mit einem bundesweiten Netz von Annahme- und Abholstationen für das Privatkundengeschäft. Im Geschäftskundenbereich gibt es ohnehin zahlreiche bundesweit tätige Dienstleister. Die größten Anbieter in Deutschland sind: Deutsche Post DHL, Dynamic Parcel Distribution (DPD), Federal Express Europe, GLS Germany, Hermes Logistik Gruppe, TNT Express, trans-o-flex und United Parcel Service Deutschland (UPS). Auf sie entfallen knapp 70 Prozent aller Umsätze im Paketmarkt.

Im Zuge eines anhaltend positiven Konsumklimas sowie eines in den letzten Jahren zunehmend feststellbaren Wandels im Kaufverhalten der Verbraucher, steigt der Absatz von Waren über das Internet rasant an. So lag nach Angaben des Bundesverbandes des Deutschen Versandhandels (bev³) der Umsatz im Onlinewarenhandel im Jahr 2013 bei über 39 Mrd. Euro. (zum Vergleich: in 2006 ca. zehn Mrd. Euro). Der Anteil des Onlinehandels am gesamten Versandhandel (in 2013: ca. 48 Mrd. Euro) beträgt damit über 80 Prozent (in 2006: ca. 38 Prozent; Umsatz gesamter Versandhandel ca. 26 Mrd. Euro). Für das Jahr 2014 schätzt der Verband ein Marktwachstum im Onlinehandel von rund 25 Prozent, für den gesamten Versandhandel von rund 15 Prozent.

Die bisherige Entwicklung hat bereits zu stark steigenden Paketmengen im B2C-Segment geführt. Das erwartete Wachstum bei Absätzen und Umsätzen im Online-/Versandhandel dürfte zumindest auch mittelfristig weiter deutlich ansteigende Paketsendungsmengen mit sich bringen. Eine weitere Entwicklung könnte sich bei einer steigenden Nutzung des noch ganz am Anfang stehenden Online-

² KEP-Studie 2014

³ bev-Studie „Interaktiver Handel in Deutschland 2013“

Lebensmittelhandels einstellen. In mehreren Ballungsgebieten bestehen hierzu bereits entsprechende Angebote. Hier sehen Marktteilnehmer erhebliches Entwicklungspotenzial.

Der Boom im Paketmarkt durch den E-Commerce und die damit verbundenen stark steigenden Sendungsvolumina stellen die Paketdienstleister vor große Herausforderungen. Um die wachsenden Paketmengen bewältigen zu können, müssen die Dienstleister ihre Kapazitäten erhöhen und enorme Investitionen in den Aufbau von Zustellnetzen tätigen. Gleichzeitig gilt es, Zustellkosten auf der letzten Meile zu minimieren.

Unter diesem Gesichtspunkt nimmt die Optimierung der Zustellung auf der letzten Meile einen hohen Stellenwert ein. Durch die Verbesserung des Empfängerservice mit innovativen Lieferstrategien, mit frei wählbaren Zustelloptionen wie Wochenend- und Abendzustellung oder durch kurzfristig zu verändernde Zustellorte, verbunden mit einem komfortablen und sicheren Retourenservice, versuchen die Paketdienstleister, den Anteil erfolgloser Zustellversuche zu reduzieren und damit Kosten in der Zustellung einzusparen. Proaktive Vorankündigungen mit Angabe von Lieferzeitfenstern sowie eine optimierte Sendungsverfolgung tragen ebenfalls dazu bei, kostenintensive fehlgeschlagene Zustellversuche in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Für viele Empfänger zeichnet sich eine optimale Zustellung heute dadurch aus, dass ein Paket sichtbar und dirigierbar ist – und zwar ab der Bestellung bis zur sog. letzten Meile. Dies erfordert einen konsequenten Ausbau der Abhol- und Zustelllogistik der Paketdienstleister.

Neben der herkömmlichen Zustellung an der Haustür oder beim Nachbarn gibt es heute in Deutschland drei Arten der Paketzustellung, um Kundenwünschen gerecht zu werden:

- die automatisierte und die teilautomatisierte Zustellung, z. B. in sog. Packstationen oder in Container, die vom Dienstleister an einer zentralen Stelle des Orts aufgestellt und vom Empfänger geleert werden;
- die personalisierte Zustellung in Filialen, Agenturen oder Paketshops;
- neue Zustellmodelle, wie z. B. Paketboxen, Paketbutler und Lockboxen oder per Ablage am Wunschort.

Weitere Entwicklungen sind durchaus vorstellbar. Zur Entlastung der Innenstädte und der Umwelt, für weitere Kosteneinsparungen auf der letzten Meile sowie unter dem Gesichtspunkt der Grundversorgung der Menschen in der Stadt und auf dem Land denken verschiedene Paketdienstleister bereits über eine gemeinsame Zustellung mit nur einem Fahrzeug nach.

Ebenso sind im Sinne des Versorgungsgedankens und der Kundenfreundlichkeit sowie einer weiteren Kostenersparnis gemeinsame Annahmestellen – im Rahmen des rechtlich Zulässigen – denkbar, gerade auch vor dem Hintergrund knapper Premiulagen in Städten und Dörfern, um die sich viele Paketdienstleister bemühen.

IV. Studien und andere Veröffentlichungen zur Weiterentwicklung des Post-Universaldienstes

In Anbetracht der skizzierten Entwicklung, die in unterschiedlicher Ausprägung in einer Vielzahl von Ländern feststellbar ist, wird zunehmend auch diskutiert, wie sich ein funktionierendes und zukunftsfähiges Universaldienstregime in die veränderten technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einfügen kann. Damit haben sich bereits verschiedene Studien, Berichte und andere Veröffentlichungen beschäftigt.

Als ein Beispiel ist die bereits oben erwähnte TAB-Studie zu nennen. Darin sind die Probleme, die relevanten Entwicklungen und die Bedeutung der postalischen Kommunikation für Privatkunden umfassend dargestellt und aufbereitet. Die TAB-Studie endet mit konkreten Handlungsoptionen, die sowohl mögliche Anpassungen bei Geschäftsmodellen der Postdienstleister als auch mögliche Anpassungen des Universaldienstes beinhalten. Bei Letzterem gehen die Ideen auch über den aktuellen Rechtsrahmen hinaus, wenn z. B. eine Zusammenführung von Post- und Telekommunikationsuniversaldienst diskutiert wird.

Die Europäische Kommission hat in ihrem Grünbuch „Ein integrierter Paketzustellungsmarkt für das Wachstum des elektronischen Handels in der EU“ vom 29. November 2012 ebenfalls das Thema Universaldienst angesprochen und u. a. die Frage nach einer „neuen Universaldienstleistung“ für die Qualitätssicherung im Paketbereich gestellt.

In der im August 2013 vorgelegten Studie „Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)“ für die Europäische Kommission hat die WIK Consult GmbH Ideen für die Zukunft des Universaldienstregimes auf europäischer Ebene entwickelt. Diese beinhalten u. a. die Festlegung wesentlicher Grundsätze und Zielvorgaben auf europäischer Ebene, während die Mitgliedstaaten bei der konkreten Ausgestaltung und dem Weg der Zielerreichung flexibel sind, sowie die Festschreibung bestimmter Auslösemechanismen, bei denen Anpassungen des Universaldienstes statthaft sind.

Das aktuellste Beispiel ist das von der European Regulators Group for Postal Services (ERGP) im September 2014 zur Konsultation veröffentlichte Diskussionspapier „Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO“. Das Papier beschreibt die Dienstleistungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten aktuell unter den Universaldienst fallen, und die diesbezüglichen Änderungen in den letzten zehn Jahren. Außerdem geht es auf die verschiedenen Verfahren zur Auswahl eines Universaldienstbetreibers und Finanzierungsmechanismen ein. Am Ende werden vor dem Hintergrund dieser Informationen verschiedene Fragen zur Universaldienstleistung und -verpflichtung aufgeworfen.

V. Herausforderungen für die Grundversorgung mit Postdienstleistungen

Die Diskussionen, Beiträge und Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene belegen Bedeutung und Aktualität der Herausforderungen, die die Marktentwicklungen für die postalische Grundversorgung haben. Die in Deutschland geltenden Regelungen sind seit deren Inkrafttreten im Jahr 1998 nur in minimalem Umfang angepasst worden. Es stellt sich die Frage, ob der aktuelle Rechtsrahmen noch immer die unabdingbare Mindestversorgung mit Postdienstleistungen widerspiegelt.

Zugunsten der Kunden haben sich in einem wettbewerblich geprägten Umfeld eine Vielzahl neuer Dienste und Services entwickelt, die z. T. weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. So wird im Paketbereich schon eine taggleiche Zustellung angeboten, neue Paketshops sprießen aus dem Boden, die Kunden können zwischen einer Vielzahl von Zustelloptionen wählen. Eine Rückführung des erreichten Serviceniveaus, die eine Gefährdung der Grundversorgung bedeuten könnte, ist aufgrund der anhaltenden Innovationskraft zurzeit wenig wahrscheinlich. Die Relevanz gesetzlicher Universaldienstvorgaben nimmt möglicherweise in solchen dynamischen Bereichen ab. Andererseits könnten die qualitativen Verbesserungen aber auch das Erfordernis einer Erweiterung der gesetzlichen Standards begründen, wenn sich parallel ein entsprechender Grundbedarf entwickelt hat. So wird z. B. im Grünbuch der Kommission die Frage nach dem Bedarf an einer neuen Universaldienst-

pflicht im Hinblick auf Paketzustelldienste aufgeworfen. Im Zusammenhang mit Universaldienstregelungen stellt sich aber immer auch die Frage nach möglichen Wettbewerbsverzerrungen.

Im klassischen Briefbereich gehen von den feststellbaren Substitutionseffekten und zurückgehenden Sendungsmengen – vor allem im Privatkundenbereich – erhebliche Auswirkungen auf die Grundversorgung aus. Physische Briefe könnten in Zukunft für eine breite Masse weiter an Bedeutung verlieren. Bestimmte Bevölkerungsteile und Wirtschaftsbereiche könnten dagegen weiterhin auf physische Briefdienstleistungen besonders angewiesen sein. Gleiches gilt für die Erreichbarkeit von stationären Einrichtungen (Filialen, Agenturen etc.).

Obwohl die Finanzierung des Universaldienstes in Deutschland derzeit gesichert ist, hat die zunehmende Substitution durch elektronische Post das Potenzial, die Rentabilität der Universaldienstbringung zu mindern. Solchen Kostenentwicklungen könnte möglicherweise durch neue Geschäftsmodelle und/oder gezielte Kooperationen bzw. interoperable Infrastrukturelemente entgegen gewirkt werden. Unter Umständen ließen sich so gerade für ländliche Bereiche tragfähige Lösungen finden. Darüber hinaus könnten – rechtlich zulässige – Kooperationen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten sinnvoll sein, z. B. um den zunehmenden Logistikverkehr in Innenstädten zu reduzieren bzw. zu steuern.

Zu beachten ist, dass der geltende europäische Rechtsrahmen Anpassungen auf nationaler Ebene bestimmte Grenzen setzt. Allerdings gehen Überlegungen schon jetzt über diese Grenzen hinaus, wie die oben erwähnte Idee eines gemeinsamen Universaldienstes für die Bereiche Post und Telekommunikation zeigt.

Die Entwicklung auf den Postmärkten stellt neue Herausforderungen an die Sicherstellung des Post-Universaldienstes. Zur adäquaten Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags erscheint es der Bundesnetzagentur daher wichtig, mit den Marktakteuren und anderen Stakeholdern rechtzeitig in einen intensiven und nachhaltigen Austausch über eine zukunftsfähige Grundversorgung zu treten, um darauf aufbauend eine Empfehlung an die gesetzgebenden Körperschaften zu geben (§ 47 Abs. 1 Satz 2 PostG).