



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.11.2002  
KOM(2002) 632 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG)**

## ZUSAMMENFASSUNG

Gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 97/67/EG ("Postrichtlinie") *"legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat ... einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor, der einschlägige Informationen über die Entwicklung des Sektors, insbesondere über seine wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Aspekte sowie über den Beschäftigungsaspekt und die Dienstqualität enthält"*. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission einen eigenen Bericht über die Umsetzung der Postrichtlinie in den Mitgliedstaaten erstellt und eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, um einzelne Aspekte der Umsetzung und Anwendung der Postrichtlinie näher zu untersuchen<sup>1</sup>. Diese Studien wurden bei der Erstellung des vorliegenden Berichts herangezogen und sind auf der Website der Kommission abrufbar<sup>2</sup>.

Es sei darauf hingewiesen, dass die vor kurzem angenommene Richtlinie 2002/39/EG<sup>3</sup> zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG auch vorsieht, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig einen Bericht über die Anwendung der Postrichtlinie vorlegt. Da die Richtlinie 2002/39/EG in den Mitgliedstaaten jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, wird im vorliegenden Bericht nicht die Anwendung der durch die Richtlinie 2002/39/EG geänderten Postrichtlinie untersucht, sondern ausschließlich die Anwendung der Richtlinie 97/67/EG.

### *Die Bedeutung der Postdienste*

Der Markt der Postdienste ist von großer Bedeutung. Im Jahr 2000 beliefen sich die Einkünfte aus den Postdiensten in der EU auf ca. €85 Milliarden oder 1 % des BIP der EU. Die Zahl der unmittelbar im Postsektor Beschäftigten ist mit über 1,6 Millionen sehr hoch; die Beschäftigung mindestens einer weiteren Million Menschen hängt indirekt mit den Postdiensten zusammen<sup>4</sup>. Die meisten direkt Beschäftigten - über 1,2 Millionen - arbeiten nach wie vor bei den Universaldienstleistern, während fast 500 000 Personen bei den Kurier- und Expressdiensten beschäftigt sind. Insgesamt schätzt Pls Rambøll, dass mehr als 5 Millionen Arbeitsplätze direkt vom Postsektor abhängen, eng damit verbunden oder darauf zurückzuführen sind.

---

<sup>1</sup> Darunter die CTcon-Studien über die Voraussetzungen für den Zugang zu den Universal-Postdienstleistungen und -netzen und über Kostenrechnungssysteme von Erbringern des postalischen Universaldienstes und die Studie von Omega Partners über den Einfluss bestimmter Aspekte der Anwendung der Richtlinie 97/67/EG auf den Postsektor. Die Kommission hat ferner eine Studie der Beschäftigungsentwicklung im Postsektor in Auftrag gegeben, deren erste Ergebnisse vor kurzem von Pls-Rambøll vorgestellt wurden.

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/postal/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/postal/index.htm)

<sup>3</sup> Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft - ABl. L 176, 5.7.2002, S. 21

<sup>4</sup> Nach den Ergebnissen von Pls Rambøll.

Als Teil des großen Kommunikations- und Vertriebsmarktes sind die Postdienste auch von strategischer Bedeutung. Viele Schlüsselbereiche, wie der elektronische Geschäftsverkehr, das Verlagswesen, der Versandhandel, Versicherungen, das Bankwesen und die Werbung hängen stark von der Postinfrastruktur ab, und die Universalpostdienste sind ein wesentliches Element des sozialen Zusammenhalts.

### ***Der Hintergrund der Postrichtlinie***

Vor dem Inkrafttreten der Postrichtlinie waren die Postdienste in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Allen gemeinsam war jedoch die Tatsache, dass sie in erster Linie von staatlichen Monopolunternehmen geleistet wurden, die mit Verlusten und manchmal ineffizient arbeiteten und Standarddienste bereitstellten, die sowohl in der Qualität als auch in der Effizienz sehr unterschiedlich waren. Diese Differenzen führten zu Verzerrungen in anderen Bereichen und zu einem so genannten "Grenzeffekt", wenn in einem Mitgliedstaat die Dienstqualität gering war.<sup>5</sup> Der Umfang der Briefpost nahm absolut gesehen zu, lag jedoch deutlich unter der Rate vieler anderer Kommunikations- und Vertriebssektoren. Darüber hinaus erwiesen sich die Universaldienstleister gegenüber mengenmäßigen Verlusten bei ihren traditionellen Produkten als verletzlich. Mit den traditionellen Briefpostdiensten erwirtschafteten sie mehr als 80% ihres Einkommens, und in anderen Marktsegmenten (z. B. bei den Paketdiensten) ging ihr Marktanteil zurück.

Es gab aber auch positive Zeichen. Der Umfang der Direktwerbung lag zwar immer noch unter dem US-Niveau, nahm aber verhältnismäßig rasch zu, und die Verbraucher fragten neue Postdienste nach. Dadurch konnte bei den Paket-, Express- und Kurierdiensten ein ständiges Wachstum beobachtet werden.

### ***Die Postrichtlinie***

Mit ihrer Politik für Postdienste wollte die Gemeinschaft im wesentlichen die Dienstqualität verbessern und einen Binnenmarkt für Postdienste schaffen. Um diese Ziele zu erreichen, wurden die EU-Postdienste in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip durch die Postrichtlinie in begrenztem Umfang harmonisiert. In der Richtlinie sind ein Mindestuniversaldienst, die maximal reservierbaren Dienste, die Bedingungen für die Bereitstellung nicht reservierter Dienste und den Zugang zum Netz sowie die Tarifierungsgrundsätze und die Transparenz der Rechnungslegung, bestimmte Normen für die Qualität der Dienste und die Harmonisierung der technischen Normen festgelegt. Mit diesen Bestimmungen, die im wesentlichen Grundsätze und Grenzen festlegen, wurde ein gemeinschaftlicher Rahmen geschaffen, den die Mitgliedstaaten an ihre nationalen Gegebenheiten anpassen können.

### ***Die Beurteilung der Anwendung der Postrichtlinie***

Im vorliegenden Bericht wird bei der Beurteilung der Anwendung der Postrichtlinie beschrieben, wie die Postrichtlinie in den Mitgliedstaaten angewendet wird, die

---

<sup>5</sup> Siehe Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste - KOM(91) 476 endg. Angenommen am 11.6.1992.

Marktentwicklungen seit der Verabschiedung der Richtlinie werden untersucht und die Auswirkungen der Richtlinie<sup>6</sup> beurteilt.

### ***Die Umsetzung der Postrichtlinie***

Die Umsetzung der Postrichtlinie in die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten war ein langwieriger Prozess. Dieser Prozess ist jedoch inzwischen fast abgeschlossen, und es kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass die Postrichtlinie in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Es gilt jedoch noch einige Konformitätsfragen zu lösen, wie beispielsweise die Unabhängigkeit der Nationalen Regulierungsbehörden (NRB), und die Kommission hat eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet<sup>7</sup>.

### ***Die rechtliche Seite der Anwendung der Postrichtlinie***

Die Postrichtlinie führte zu folgenden Veränderungen:

- weitgehende Verwirklichung eines gemeinschaftsweiten Universalpostdienstes;
- Einführung gemeinsamer maximal reservierbarer Dienste in der Gemeinschaft;
- Einführung zusätzlicher Sicherheiten für den Universaldienst in den meisten Mitgliedstaaten;
- Festlegung nationaler Erfordernisse für einen guten und vernünftigen Zugang zu den nationalen Postdiensten;
- Einführung transparenter und deutlich getrennter Rechnungslegungssysteme durch die Universaldienstleister;
- Festlegung von Qualitätsstandards sowohl für inländische als auch für grenzüberschreitende Postdienste;
- harmonisierte Vereinbarungen für Beschwerden von Verbrauchern;
- derzeit stattfindende Festlegung europäischer technischer Normen;
- Einrichtung unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden (NRB).

Die Anwendung der Postrichtlinie führte zu einer kodifizierten Grundharmonisierung, wobei die Angleichung der Rechtsvorschriften aufgrund der unterschiedlichen Anwendung des Gemeinschaftsrahmens in den Mitgliedstaaten begrenzt ist. Die Postrichtlinie hat zwar die Grundlage für eine Entwicklung hin zu einem Binnenmarkt für Postdienste gelegt, es gibt jedoch Bedenken hinsichtlich der Rolle der NRB, vor allem da der Markt für den Wettbewerb geöffnet ist.

### ***Der Universaldienst und die Dienstqualität***

Postdienste haben eine wichtige soziale Dimension, und der Universalpostdienst ist für viele Kunden<sup>8</sup> ein wesentlicher Dienst. Aus diesem Grund hat sich die Kommission vor allem auf den Universaldienst und die Dienstqualität konzentriert und speziell zum diesen beiden Themen zwei Studien in Auftrag gegeben. Diese kamen zu dem Schluss, dass die Bereitstellung des Universalpostdienstes in den Mitgliedstaaten gewährleistet ist und wesentlich über dem in der Postrichtlinie geforderten Niveau liegt. Ferner ist der Zugang zu den Postdiensten sowohl hinsichtlich der Netzdichte als auch hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen mehr als befriedigend.

---

<sup>6</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass die Postrichtlinie Teil eines Prozesses ist, der bei der Sitzung des Ministerrats 1992 begann, und um eine unrealistische und künstliche Trennung zu vermeiden sollten die Auswirkungen dieses Prozesses insgesamt betrachtet werden.

<sup>7</sup> Siehe S. 15, Fußnote 21.

<sup>8</sup> Im Zusammenhang mit diesem Bericht versteht man unter Kunden alle Nutzer von Postdiensten, gleichgültig ob privater oder geschäftlicher Natur (siehe Fußnote 24 mit der Definition von Nutzer).

Zusammen mit der REIMS-Vereinbarung über Endvergütungen hat die Postrichtlinie zu entscheidenden Verbesserungen der Dienstqualität geführt. Im Jahr 2001 wurden 92,3 % der grenzüberschreitenden Sendungen erster Klasse in der Gemeinschaft innerhalb von drei Tagen nach Einlieferung (D+3) zugestellt (1996 waren es lediglich 69,1 %)<sup>9</sup>. Aufgrund der Angleichung der - grenzüberschreitenden wie inländischen - Leistung der Universaldienstleister wurde der "Grenzeffekt" abgeschwächt. Die vom CEN zu entwickelnden Normen zur Messung der Dienstqualität dürften Kontrolle und Leistung weiter steigern. Auch die Qualität der inländischen Postdienste scheint sich gebessert zu haben.

### ***Die wirtschaftliche Entwicklung des Marktes***

Die Umsetzung der Postrichtlinie spiegelte sich in einer rasanten Marktentwicklung wider:

- alle Segmente des Marktes für Postdienste haben zugenommen;
- im Bereich der Briefpost gibt es nur einen begrenzten Wettbewerb, der Bereich der Paket- und Expressdienste ist jedoch durch einen scharfen Wettbewerb gekennzeichnet. Die Universaldienstleister haben ihre vorherrschende Stellung bei der Briefpost gehalten, da dieser Markt in den meisten Mitgliedstaaten noch weitgehend reserviert ist. Einige Universaldienstleister konnten im Wege von Fusionen und Akquisitionen auf untergeordnete Märkte vordringen,
- bei den Universaldienstleistern zeichnete sich eine Entwicklung hin zu privatrechtlichen Organisationsformen ab, in deren Rahmen sie neue Unternehmensstrategien mit dem Schwerpunkt auf Kosteneffizienz, Rentabilität, Diversifizierung und Expansion entwickelten. Diese Entwicklung verlief jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich, und möglicherweise haben sich jene, die auf diesem Weg schon sehr weit gegangen sind, einen Vorteil erarbeitet. Die meisten Universaldienstleister haben sich zu gewerblichen und rentablen Unternehmen entwickelt, auch wenn das Produktivitätsniveau unterschiedlich hoch ist;
- die Entwicklung der Universaldienstleister vom Anbieter traditioneller Dienstleistungen hin zum Anbieter von Lieferdiensten führte zu einer Änderung ihres Tätigkeitsspektrums, wodurch ihre Abhängigkeit vom Briefpostbereich generell verringert wurde;
- Expansion, Produktinnovationen und die Nutzung des Outsourcing verwischen die traditionellen Grenzen des Postsektors.

Diese Entwicklungen bringen deutliche Vorteile, beispielsweise eine höhere Dienstqualität, eine größere Effizienz, eine höhere Rentabilität und mehr Innovation in diesem Sektor. Dementsprechend befinden sich die Universaldienstleister jetzt in einer weitaus besseren Position, um den Anforderungen eines zunehmend durch Wettbewerb geprägten Marktes gewachsen zu sein.

Die Entwicklungen waren aber auch kosten- und risikoträchtig. Die starke Position der Universaldienstleister im Bereich der Briefpost ermunterte andere Anbieter, sich Marktnischen zu suchen. Überdies kann die Tatsache, dass reservierte Bereiche und profitorientierte Universaldienstleister nach wie vor nebeneinander existieren zu eindeutigen Bedenken hinsichtlich eines fairen Wettbewerbs und staatlicher Beihilfen führen, und es gab bereits eine Reihe von Wettbewerbsfällen in diesem Bereich.

---

<sup>9</sup> Quelle: UNEX-Ergebnisse (International Post Corporation)

## ***Technologische Aspekte***

Die rasche technologische Entwicklung hat für die Postdienstleister bedeutende Möglichkeiten und Gefahren geschaffen. Einerseits stellt das wachsende Potenzial für die Substitution traditioneller Briefprodukte eine Herausforderung dar; auf der anderen Seite bietet die technologische Entwicklung potenzielle Effizienzgewinne und Möglichkeiten für neue Postdienste mit Zusatzwert und Produkte, die mit dem E-Commerce zusammenhängen.

Bis vor kurzem ist das Briefvolumen in den meisten Mitgliedstaaten angestiegen. Diese Entwicklung und die geringere Abhängigkeit der Universaldienstleister von Einkommen aus der traditionellen Briefpost macht sie möglicherweise weniger verletzlich gegenüber den Auswirkungen der Substitution. Dennoch scheint die Gefahr der Substitution durch elektronische Dienste größer zu werden, und wenn die Postdienstleister dieser Gefahr entgegenwirken wollen, müssen sie den Anforderungen der Kunden stärker entgegenkommen und mehr auf Kosteneffizienz achten.

Hier hat der technologische Fortschritt Möglichkeiten geschaffen, beispielsweise beim automatischen Sortieren. Das Interesse an potenziellen Effizienzgewinnen in den einzelnen Mitgliedstaaten ist jedoch sehr unterschiedlich. Die Postbetreiber bedienen sich auch in stärkerem Umfang der Informationstechnologie und marktüblichen Gepflogenheiten; so ist zum Beispiel ein Wechsel von der traditionellen firmeneigenen bzw. In-House-Entwicklung von IT-Lösungen hin zur Verwendung von Standardprodukten und Outsourcing zu beobachten. Darüber hinaus führten Produktinnovationen in Verbindung mit der technologischen Entwicklung zur Entwicklung neuer Dienste, wie den Hybrid-Postdiensten, zur Nutzung des Internets und von E-Commerce-Diensten. In diesem Zusammenhang scheinen die Erfahrung und der Netzzugang der Postbetreiber, die sie als "end-to-end"-Zusteller haben, ein wichtiger Vorteil zu sein.

## ***Die Beschäftigungsdimension der Postdienste***

Die Postdienste haben auch eine wichtige interne soziale Dimension. Während bei den Kurier- und Expressdiensten sowie bei den alternativen Postbetreibern die direkte Beschäftigung anstieg, nahm die Zahl der unmittelbar bei den Universaldienstleistern Beschäftigten in den letzten Jahren kontinuierlich ab. Bei den Universaldienstleistern gingen die positiven Auswirkungen, die durch die Schaffung neuer Dienste und neuer Unternehmensentwicklungsstrategien geschaffen wurden, bisher in der Hinwendung zu größerer Effizienz durch zunehmende Automatisierung und zunehmendes Outsourcing unter. Aber auch hier gibt es zwischen den Universaldienstleistern erhebliche Unterschiede<sup>10</sup>. Diese Verluste sollten jedoch auch im größeren Zusammenhang gesehen und auch das stärkere Beschäftigungswachstum im privaten Sektor, die Entwicklung der indirekten Beschäftigung und die Auswirkungen der Veränderungen im Postsektor berücksichtigt werden, wo eine größere Effizienz möglicherweise zu höheren Beschäftigtenzahlen geführt hat. Die für die Kommission durchgeführte unabhängige Studie legt nahe, dass diese Entwicklungen den Beschäftigungsrückgang bei den Universaldienstleistern mehr als ausgeglichen hat<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Studie von Pls Rambøll über die Beschäftigungsentwicklung im Postsektor 1995-2000.

<sup>11</sup> Pls Rambøll.

## ***Die Auswirkungen der Postrichtlinie auf den Markt***

In der Praxis ist es schwierig, die einzelnen Auswirkungen der Postrichtlinie auf die Marktentwicklung festzustellen und präzise kausale Zusammenhänge zwischen Richtlinie und Markt zu ermitteln. Es kann jedoch durchaus behauptet werden, dass die Postrichtlinie als Bestandteil eines umfassenden Regulierungsprozesses der Gemeinschaft, der 1992 begann, für die Entwicklung des Marktes der Postdienste sehr wichtig war.

Mit der Schaffung eines auf einem Mindestniveau harmonisierten Universalpostdienstes hat die Richtlinie dafür gesorgt, dass dieser Dienst von allgemeinem Interesse bei künftigen Marktentwicklungen erhalten bleibt. Darüber hinaus hat die Postrichtlinie durch Maßnahmen, wie beispielsweise die Ziele für die Dienstqualität und die gemeinsamen europäischen Normen, dazu beigetragen, dass sich die Dienstqualität verbessert hat und "Grenzeffekte" verringert werden konnten.

Schließlich hat die Postrichtlinie Hoffnungen auf weitere Maßnahmen zur Marktöffnung geweckt, und diese Hoffnungen beschleunigten sowohl die nationalen Postreformen als auch die Umstrukturierung des Postsektors hin zu Konzentration, Effizienz und Rentabilität.

## ***Zusammenfassung und Empfehlungen***

Die Postrichtlinie ist in allen Mitgliedstaaten weitgehend umgesetzt, und ihre Anwendung hatte erhebliche regulatorische und marktspezifische Auswirkungen. Damit hat sie ihre Ziele erreicht, die darin bestanden, den EU-Markt für Postdienste in grundlegenden Punkten zu harmonisieren und die Dienstqualität zu verbessern. Darüber hinaus hat die Postrichtlinie als Bestandteil des umfassenden Regulierungsprozesses der Gemeinschaft, der 1992 begann, durch langfristige Ziele für den Postsektor entscheidend zur Entwicklung des Marktes beigetragen, nicht zuletzt, weil sie den ersten Schritt in dem langen Prozess hin zur Verwirklichung des Binnenmarktes darstellt.

Angesichts der Tatsache, dass der Universaldienst in allen Mitgliedstaaten gesichert ist, wie dies die neue Postrichtlinie 2002/39/EG bestätigt, wird nicht empfohlen, den gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zu diesem Zeitpunkt zu ändern.

Das Harmonisierungsniveau, das innerhalb der Gemeinschaft im grundlegenden regulatorischen Rahmen der Postrichtlinie erreicht wurde, ist jedoch begrenzt. So sind beispielsweise die Regulierungsmaßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, was dazu geführt haben mag, dass auf dem EU-Markt für Postdienste derzeit nur ein begrenzter Wettbewerb herrscht und auch die Effizienz der Universaldienstleister nur begrenzt angeglichen ist. Das wiederum hat eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU begrenzt.

Die fortdauernde regulatorische Asymmetrie droht den Markt zu verzerren, zumal weitere Maßnahmen im Hinblick auf eine Verwirklichung des Binnenmarktes getroffen werden. Es gab bereits eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren. Überdies führte das Nebeneinander von Reservierung, variabler Regulierung und konkurrierenden Marktsegmenten zu falschen Anreizen für die Marktakteure, und in Zusammenhang mit der Vergesellschaftung und der Privatisierung der Universaldienstleister tauchten deutliche Probleme eines lautereren Wettbewerbs auf.

Im Lichte des oben gesagten fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf vor allem auf dem Postsektor "die effektive Unabhängigkeit sowie angemessene adäquate Kapazitäten und Effizienz der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sicherzustellen"<sup>12</sup>.

Schließlich fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzung der europäischen Normen vorzubereiten, die derzeit vom CEN entwickelt werden, und sich vor allem auf Methoden zur Messung der Dienstqualität beziehen. Sie werden dazu beitragen, dass die Überwachung der Dienstqualität und die Leistungen zum Wohle aller Kunden weiter verbessert werden.

---

<sup>12</sup> Siehe Empfehlung der Kommission in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002, ECFIN/210/02.



## **INHALTSVERZEICHNIS**

1.	Einführung und hintergrund.....	11
1.1.	Der Zweck des Berichts .....	11
1.2.	Der Gegenstand des Berichts .....	11
1.3.	Der Ansatz zur Bewertung der Anwendung der Postrichtlinie.....	12
1.4.	Zeitlicher Hintergrund.....	12
1.5.	Der europäische Postmarkt vor der Postrichtlinie.....	13
1.6.	Der Regulierungsrahmen vor der Postrichtlinie.....	14
2.	Die Postrichtlinie.....	15
2.1.	Die Ziele der Postrichtlinie .....	15
2.2.	Die Anforderungen der Postrichtlinie .....	15
2.3.	Die in der Postrichtlinie verlangte begrenzte Harmonisierung .....	16
3.	Der stand der umsetzung in nationales recht.....	16
3.1.	Ein langer Umsetzungsprozess .....	16
3.2.	Umsetzung fast vollendet.....	16
3.3.	Einige Fragen der Konformität sind noch offen .....	17
3.4.	Umsetzung der Postrichtlinie in den EFTA-Ländern.....	17
3.5.	Umsetzung in den Beitrittsländern.....	17
4.	Die anwendung und die regulatorischen folgen der postrichtlinie.....	18
4.1.	Universaldienst.....	18
4.2.	Reservierbare Dienste / besondere Rechte.....	19
4.3.	Genehmigung, Einzelgenehmigungen und Ausgleichsfonds.....	19
4.4.	Zugang zu Universalpostdienstleistungen und Postnetzen .....	20
4.5.	Transparenz der Rechnungslegung und Tarifierungsgrundsätze .....	21
4.6.	Die Dienstqualität.....	21
4.7.	Beschwerden und Rechtsbehelfe.....	23
4.8.	Technische Normen .....	24
4.9.	Nationale Regulierungsbehörden.....	25
4.10.	Die Umsetzung der Postrichtlinie in den EFTA-Ländern.....	26
5.	Die entwicklungen im postsektor.....	26
5.1.	Wirtschaftliche Aspekte .....	26

5.2.	Marktwachstum und -segmentierung.....	26
5.3.	Technische Aspekte .....	37
5.4.	Soziale und Beschäftigungsaspekte .....	39
6.	Schlussfolgerungen und empfehlungen .....	42
6.1.	Der lange Umsetzungsprozess ist fast abgeschlossen.....	42
6.2.	Praktische Anwendung und Auswirkungen der Postrichtlinie .....	42
6.3.	Die Auswirkungen der Postrichtlinie auf den Markt .....	43
6.4.	Empfehlungen .....	43
	Anhang: Abkürzungsliste.....	45

## 1. EINFÜHRUNG UND HINTERGRUND

### 1.1. Der Zweck des Berichts

Dieser Bericht erfüllt das Erfordernis der Richtlinie 97/67/EG<sup>13</sup> (der so genannten Postrichtlinie), nach dem *"die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie, spätestens jedoch am 31. Dezember 2000, einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vorlegt"*. Die Verzögerung bei der Fertigstellung des Berichts ist auf den verlängerten Zeitplan für die Umsetzung der Postrichtlinie zurückzuführen.

### 1.2. Der Gegenstand des Berichts

Die Postrichtlinie forderte einen Bericht *"über die Anwendung dieser Richtlinie [...], der einschlägige Informationen über die Entwicklung des Sektors, insbesondere über seine wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Aspekte sowie über den Beschäftigungsaspekt und die Dienstqualität enthält"*. Daher hat die Kommission selbst eine Überprüfung der Umsetzung der Postrichtlinie durchgeführt, deren Ergebnisse mit den Mitgliedstaaten im Ausschuss für die Anwendung der Regulierungsmaßnahmen im Postsektor<sup>14</sup> (nachfolgend "Postrichtlinienausschuss") am 16. Mai 2001 erörtert wurden. Darüber hinaus hat die Kommission eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, die bestimmte Aspekte der Umsetzung und der Anwendung der Postrichtlinie näher beleuchten sollten<sup>15</sup>; die Ergebnisse der jüngsten Studie zur Beschäftigung werden jetzt vorgelegt. Diese Studien sowie die Ergebnisse der kommissionseigenen Überprüfung sind in großem Umfang in diesem Bericht eingeflossen. Andere Quellen, die für diesen Bericht herangezogen wurden, werden an den entsprechenden Stellen im Text zitiert.

Es sei darauf hingewiesen, dass die vor kurzem angenommene Richtlinie 2002/39/EG<sup>16</sup> zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG auch vorsieht, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig einen Bericht über die Anwendung der Postrichtlinie vorlegt. Da die Richtlinie 2002/39/EG in den Mitgliedstaaten jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, wird im vorliegenden Bericht nicht die Anwendung der durch die Richtlinie 2002/39/EG geänderten Postrichtlinie untersucht, sondern ausschließlich die Anwendung der Richtlinie 97/67/EG.

---

<sup>13</sup> Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität – ABl. L15, 21.02.1998, S.14.

<sup>14</sup> Regelungsausschuss, eingesetzt nach Artikel 21 der Postrichtlinie.

<sup>15</sup> Studien über die Voraussetzungen für den Zugang zu den Universal-Postdienstleistungen und -netzen und über Kostenrechnungssysteme von Erbringern des postalischen Universaldienstes von CTcon und über den Einfluss bestimmter Aspekte der Anwendung der Richtlinie 97/67/EG auf den Postsektor von Omega Partners. Die Ergebnisse dieser Studien sind verfügbar unter [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/postal/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/postal/index.htm). Die Kommission hat ferner eine Studie über Beschäftigungstendenzen im Postsektor in Auftrag gegeben, deren erste Ergebnisse der Kommission und den wichtigsten Wirtschaftsteilnehmern vor kurzem von Pls-Rambøl vorgelegt wurden.

<sup>16</sup> Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft - ABl. L 176, 5.7.2002, S. 21

### **1.3. Der Ansatz zur Bewertung der Anwendung der Postrichtlinie**

In diesem Bericht wird die Postrichtlinie nach ihren Zielen, dem Umfang ihrer rechtlichen Umsetzung, der Anwendung der Regulierungsmaßnahmen und ihren Auswirkungen auf den Markt beurteilt. Die Marktentwicklung wird unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, technologischer und sozialer Aspekte bewertet.

### **1.4. Zeitlicher Hintergrund**

Die Postrichtlinie ist das Ergebnis eines langen legislativen Prozesses, der auf die Tagung des Rates der Minister für Telekommunikation im Mai 1992 zurückgeht. Dieser Prozess umfasst das Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste<sup>17</sup> aus dem Jahre 1992, die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1993<sup>18</sup>, die Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>19</sup> aus diesem Jahr und die Entschlüsse des Rates<sup>20</sup> aus dem Jahr 1994, auf die 1995 der Kommissionsvorschlag<sup>21</sup> folgte. Wichtige Grundsätze der Postrichtlinie, wie beispielsweise die schrittweise und kontrollierte Liberalisierung der Postdienste, waren bereits vor der Postrichtlinie erklärte Ziele der Gemeinschaft. Die Postrichtlinie enthält eine langfristige Perspektive zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Postdienste, die nicht immer kurzfristig bewertet werden kann.

Die Postdienste stellen einen sehr bedeutenden Markt dar. Im Jahr 2000 betragen die Einkünfte aus Postdiensten in der EU ca. €85 Milliarden oder ca. 1% des BIP der EU. Die Zahl der unmittelbar im Postsektor Beschäftigten ist mit 1,6 Millionen sehr hoch; mindestens eine weitere Million Arbeitsplätze sind vermutlich mit den Postdiensten verbunden oder von ihnen abhängig<sup>22</sup>. Die meisten direkt Beschäftigten, ca. 1,2 Millionen, arbeiten nach wie vor bei den Universaldienstleistern, während fast 500 000 Menschen im Kurier- und Expressgeschäft tätig sind. Trotz kürzlicher Zunahmen ist die Beschäftigung in anderen Sparten der Postdienste nach wie vor relativ gering. Die jüngste Studie über Beschäftigung legt nahe, dass mehr als 5 Millionen Arbeitsplätze direkt vom Postsektor abhängen, eng damit verbunden oder darauf zurückzuführen sind.

Auch in strategischer Hinsicht sind die Postdienste für die EU-Wirtschaft von großer Bedeutung. Wie Abbildung 1 zeigt, befinden sie sich an der Schnittstelle dreier sehr bedeutender Märkte: Kommunikation, Werbung und Transport/Logistik. Auch die Finanzdienstleistungen sind ein wichtiger Tätigkeitsbereich für viele Universaldienstleister.

---

<sup>17</sup> KOM(91) 476 endg., 11.06.1992

<sup>18</sup> KOM(93) 247 endg., 2.06.93

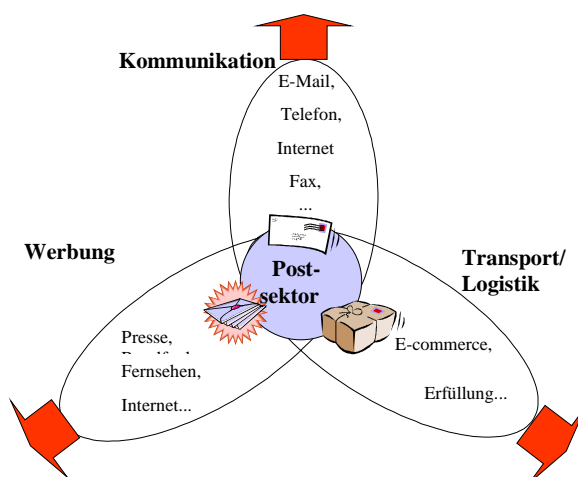
<sup>19</sup> ABl. C 42, 15.02.1993, S. 240, ABl. C 194, 19.07.1993, S. 397, ABl. C 315, 22.11.1993, S. 643

<sup>20</sup> ABl. C 48, 16.02.1994 S. 22

<sup>21</sup> ABl. C 322, 02.12.1995 S. 3

<sup>22</sup> Nach den ersten Ergebnissen von Pls Rambøll.

**Abbildung 1: Die strategische Lage des Marktes der Postdienste**



### 1.5. Der europäische Postmarkt vor der Postrichtlinie

Vor der Postrichtlinie sah sich der Markt zahlreichen Herausforderungen gegenüber:

#### *Ein wachsender Markt, der aber relativ gesehen abnahm*

In absoluten Zahlen nahm der Umfang der Postsendungen zu, im Vergleich zu anderen Kommunikations- und Verteilungssektoren war diese Zunahme jedoch viel geringer. Dies führte dazu, dass sich der Marktanteil der Briefpost verringerte.

**Abbildung 2: Der Kommunikationsmarkt in Westeuropa und Nordamerika und seine voraussichtliche Entwicklung bis 2005**

	1995	2005	Entwicklung von 1995 bis 2005
Briefpost	27,9%	19,8%	-8,1%
Fax	8,2%	6,5%	-1,7%
Telefon	51,7%	49,4%	-2,3%
E-Mail	12,2%	23,7%	+11,5%
Hybrid-Post	0,0%	0,6%	+0,6%
	100%	100%	0%

Quelle: Weltpostverein (1997)

#### *Verluste und zeitweise Ineffizienz der staatlichen Unternehmen*

Die Postmärkte in den Mitgliedstaaten wurden weitgehend von staatlichen Monopolunternehmen beherrscht, die ihren Kunden die klassischen Postdienste in sehr unterschiedlicher Qualität anboten. Die meisten Beschäftigten arbeiteten in Unternehmen, die wie eine öffentliche Verwaltung strukturiert waren, und viele Universaldienstleister machten Verluste, die sich bei 80% von ihnen wiederholt auf durchschnittlich 12% ihrer Einkünfte beliefen. Der Automatisierungsgrad war ebenfalls sehr unterschiedlich, und nicht alle arbeiteten kosteneffizient.

### ***Unterschiedliche und unangemessene Dienstqualität***

Die Qualität der inländischen und grenzüberschreitenden Dienste variierte erheblich, was zu Verzerrungen in anderen Bereichen führte und einen " Grenzeffekt" verursachte, der die Entwicklung des Binnenmarktes behinderte<sup>23</sup>. Da es keine einheitlichen Messsysteme gab, war es schwierig, die Leistung in den einzelnen Mitgliedstaaten genau zu vergleichen.

### ***Bevorzugung traditioneller Produkte durch die Universaldienstleister***

Die Universaldienstleister erwirtschafteten mehr als 80% ihrer Einkünfte mit den traditionellen Briefpostdiensten und verloren Marktanteile in anderen Segmenten, beispielsweise bei den Paketdiensten.

### ***Es gab aber auch eine Reihe positiver Entwicklungen auf dem Markt***

Die Postdienstleister sahen sich nun verstärkt den Möglichkeiten gegenüber, die ihnen aus globalen Kundenbedürfnissen entstanden. Innovationen und das Eingehen auf Kundenwünsche in dem durch Wettbewerb gekennzeichneten Paket- und Expressgeschäft führten zu einem gesunden Wachstum und Gewinnchancen. In einigen Mitgliedstaaten wurden außerdem die staatlichen Postdienstleister in Gesellschaften umgewandelt und ihre Kosteneffizienz erhöht.

## **1.6. Der Regulierungsrahmen vor der Postrichtlinie**

Die nationalen Regulierungsrahmen waren nicht harmonisiert und wiesen folgende Merkmale auf:

### ***Geschützte Briefmonopole neben konkurrierenden Postmärkten***

Die staatlichen Postdienstleister hatten Briefmonopole, im allgemeinen für Briefsendungen bis ein oder zwei Kilogramm, die neben konkurrierenden Marktsegmenten existierten, wie beispielsweise dem Paketgeschäft, und dies konnte zu Wettbewerbsproblemen führen. Die Vergütung für grenzüberschreitende Briefsendungen war durch das Endvergütungssystem staatlich geregelt.

### ***Beginnende nationale Regulierung***

Anfang der 90er Jahre begannen einige Mitgliedstaaten, die Regulierungsfunktionen von den operationellen Funktionen zu trennen, die nationalen Regulierungsbehörden verfolgten dabei aber unterschiedliche Ansätze und erreichten ein unterschiedliches Unabhängigkeitsniveau.

### ***Kein regulierter Binnenmarkt für Postdienste***

Auf dem Postmarkt gab es beispielsweise keine einheitliche Definition des Universaldienstes, und die Messung der Dienstqualität war sehr unterschiedlich. Diese fehlende Harmonisierung führte zu Verzerrungen und könnte die künftige Entwicklung des Marktes erheblich behindern:

---

<sup>23</sup> Siehe Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste - 1992, KOM(91) 476 endg, 11.6.1992.

- Das Fehlen eines harmonisierten Mindest-Universaldienstes könnte bedeuten, dass dieser Dienst von allgemeinem Interesse künftig nicht mehr in allen Mitgliedstaaten angeboten wird;
- die Tatsache, dass die Diensteanbieter ein staatliches Monopol und einen öffentlichen Status inne hatten, behinderte Effizienzsteigerungen und Innovationen auf dem Markt;
- die unterschiedliche Dienstqualität für inländische und grenzüberschreitenden Dienste könnte einen "Grenzeffekt" verursachen, auf Grund dessen einige Postdienste wegen ihres relativ niedrigen Qualitätsstandards oder unterschiedlicher Regulierung an der Grenze zu einigen Mitgliedstaaten effektiv zum Stillstand kamen;
- die Trennung zwischen reservierten und nicht reservierten Postprodukten führte zu Problemen beim lauterem Wettbewerb, wenn monopolistische Postdienstleister in konkurrierenden Marktsegmenten tätig waren.

## **2. DIE POSTRICHTLINIE**

### **2.1. Die Ziele der Postrichtlinie**

Die Hauptziele waren:

- die Verbesserung der Qualität der europäischen Postdienste;
- die Umsetzung des Binnenmarktes für Postdienste.

Die wichtigsten Grundsätze waren:

- die Einführung einer schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung für den Wettbewerb;
- die Sicherstellung der EU-weiten Bereitstellung eines Mindest-Universaldienstes.

### **2.2. Die Anforderungen der Postrichtlinie**

Um diese Ziele und wichtigsten Grundsätze zu erfüllen wurde durch die Postrichtlinie von den Mitgliedstaaten verlangt, dass sie eine Reihe von Gemeinschaftsvorgaben in ihre nationalen regulatorischen Rahmen aufnahmen.

### **Wichtigste Vorgaben der Postrichtlinie:**

- Alle Mitgliedstaaten stellen Universaldienste für alle Nutzer<sup>24</sup> bereit, die mindestens eine Zustellung und Abholung an fünf Wochentagen umfassen;
- der Teil des Marktes, der für den Universaldienstleister in den einzelnen Mitgliedstaaten höchstens reserviert werden kann, ist für Sendungen von 350 g Gewicht oder dem Preis des Fünffachen des Grundtarifs für eine Briefsendung;
- die Mitgliedstaaten könnten Genehmigungsverfahren einführen, wozu Einzelgenehmigungen und ein Ausgleichsfonds im Universaldienstbereich gehören können;
- die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle Nutzer einen vernünftigen und guten Zugang zum Postnetz haben und dass dieser Zugang transparent und nicht diskriminierend ist;
- die Universaldienstleister müssen transparente und getrennte Kostenrechnungsgrundsätze konsequent anwenden und getrennte Konten für reservierte und nicht reservierte Universaldienste und andere Dienste führen;
- die Postrichtlinie legte die Dienstqualität für grenzüberschreitende Post (85% D+3, 97% D+5 für die schnellste Standard-Dienstekategorie) fest und forderte die Mitgliedstaaten auf, damit vereinbarte nationale Ziele festzusetzen;
- die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass angemessene Verbraucherschutzmaßnahmen ergriffen werden, insbesondere im Hinblick auf Beschwerden und Rechtsbehelfe;
- die Postrichtlinie war darauf ausgerichtet, durch stärkere technische Normung eine größere Vereinbarkeit der Postnetze herzustellen;
- die Mitgliedstaaten sollten nationale, von den Postbetreibern unabhängige Aufsichtsbehörden schaffen.

### **2.3. Die in der Postrichtlinie verlangte begrenzte Harmonisierung**

Als ersten Schritt zum Binnenmarkt für Postdienste verlangte die Postrichtlinie lediglich eine begrenzte Harmonisierung in den Mitgliedstaaten. Die Vorschriften der Postrichtlinie, die sich hauptsächlich auf Grundsätze und Begrenzungen beziehen, schufen einen gemeinschaftlichen Rahmen, den die Mitgliedstaaten unter Nutzung des Subsidiaritätsprinzips an ihre nationalen Gegebenheiten anpassen konnten. Den Mitgliedstaaten war es beispielsweise freigestellt, einen über die von der Postrichtlinie gesetzten Mindestanforderungen hinausgehenden Universaldienst zu definieren.

## **3. DER STAND DER UMSETZUNG IN NATIONALES RECHT**

### **3.1. Ein langer Umsetzungsprozess**

Die Postrichtlinie sollte bis spätestens Februar 1999 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. In der Praxis war jedoch mehr Zeit erforderlich als im ursprünglichen Zeitplan vorgesehen war.

### **3.2. Umsetzung fast vollendet**

Dieser Prozess ist inzwischen jedoch fast abgeschlossen. Alle Mitgliedstaaten haben ihre Gesetzgebung inzwischen dahingehend geändert, dass die Bestimmungen der Postrichtlinie umgesetzt werden (das letzte diesbezügliche Gesetz wurde im Dezember 2000 angenommen). Abbildung 3 zeigt den derzeitigen Stand der Umsetzung. An der abgeleiteten Rechtsetzung und umfassenden Verordnungen wird in einigen Mitgliedstaaten noch gearbeitet. Daher werden von einigen Mitgliedstaaten noch mehr Angaben benötigt, um den Stand der

---

<sup>24</sup> Nutzer: jede natürliche oder juristische Person, die als Absender oder Empfänger von der Erbringung des Universaldienstes Nutzen zieht (Art. 2 der Richtlinie 97/67/EG).



Umsetzung eingehend beurteilen zu können. Wo besondere Problemen aufgetreten sind, hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet<sup>25</sup>.

### Abbildung 3: Der Stand der Umsetzung der Postrichtlinie

Mitglied- staaten	Stand der Umsetzung	
	Abgeschlossen	Konformität
BE	Ja	*
DK	Ja	Ja
DE	Ja	Ja
EL	Ja	*
ES	Ja	*
FR	Ja	*
IR	Ja	Ja
IT	Ja	*
LU	Ja	Ja
NL	Ja	Ja
AT	Ja	Ja
PT	Ja	Ja
SF	Ja	Ja
SE	Ja	Ja
UK	Ja	Ja

\* Konformitätsprobleme festgestellt und in Erörterung

### 3.3. Einige Fragen der Konformität sind noch offen

Aus Abbildung 3 ist ersichtlich, dass die Umsetzung der Postrichtlinie in fünf Mitgliedstaaten eine Reihe von Fragen der Konformität aufgeworfen hat. Diese stehen meist im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden, dem Genehmigungssystem, dem Funktionieren des Ausgleichsfonds und der Erweiterung des Monopols.

### 3.4. Umsetzung der Postrichtlinie in den EFTA-Ländern

Die Postrichtlinie wurde am 25. September 1998 mit dem Beschluss 91/98 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in das EWR-Abkommen übernommen. Auf die Postrichtlinie wird in Buchstabe 5d Anhang XI des EWR-Abkommens Bezug genommen. Nachdem die EFTA-Länder bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften erfüllt hatten, trat der Beschluss am 1. Mai 1999 in Kraft; an diesem Datum musste er auch von den EFTA-Ländern umgesetzt werden. Die EFTA-Länder haben die Umsetzung der Postrichtlinie mitgeteilt. Die EFTA-Überwachungsbehörde überprüft derzeit die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen.

### 3.5. Umsetzung in den Beitrittsländern

Generell ist die Umsetzung in die Wege geleitet, in einigen Fällen ist sie sogar schon relativ weit fortgeschritten. Da die Umsetzung jedoch eine Vielzahl von legislativen Maßnahmen erfordert, hat sich das Verfahren in einer Reihe von Ländern verzögert.

<sup>25</sup> So wurden beispielsweise vor kurzem Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich und Belgien eingeleitet, weil die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden nicht gegeben ist.

## 4. DIE ANWENDUNG UND DIE REGULATORISCHEN FOLGEN DER POSTRICHTLINIE

### 4.1. Universaldienst

Ein Hauptziel der Postrichtlinie war die Schaffung eines Universaldienstes in der Gemeinschaft, für den Mindestanforderungen festgelegt wurden, die in allen Mitgliedstaaten erfüllt werden mussten (z.B. tägliche Abholung und Zustellung an mindestens fünf Tagen pro Woche von Postsendungen bis 2 kg und Paketen bis 10 kg).

**Abbildung 4: Der Universaldienst in den Mitgliedstaaten**

Mitglied- staaten	Tage/ Woche	Paketgewicht (kg)		Einheits- tarif
		Inl.*	EGB*	
BE	5	10	20	Ja
DK	6	20	20	Ja
DE	6	20	20	Ja
EL	5	20	20	Ja
ES	5	10	20	Ja
FR	6	20	20	Ja
IR	5	20	20	Ja
IT	5	20	20	Ja
LU	5	10	20	Ja
NL	6	10	20	Ja
AT	5	20	20	Ja
PT	5	20	20	Ja
SF	5	10	20	Nein***
SE	5	20	20	Ja
UK	6	20	20	Ja

\*Inlandspost, \*\*Eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen, \*\*\*In der Praxis angewendet

#### *Der Universaldienst in den Mitgliedstaaten geht über die Anforderungen der Postrichtlinie hinaus*

Abbildung 4 zeigt, dass der Universaldienst in den meisten Mitgliedstaaten über das von der Postrichtlinie geforderte Maß hinaus geht. 10 Mitgliedstaaten haben beispielsweise eine Höchstgrenze von 20 kg für die Paketzustellung im Universaldienstbereich festgelegt. Es gibt jedoch geringfügige Abweichungen von den in der Postrichtlinie festgelegten Mindestanforderungen für den Universaldienst.

Die in der Postrichtlinie verlangte Zustellung an allen Arbeitstagen erfolgt in allen Mitgliedstaaten, in 5 Mitgliedstaaten sogar öfter, und eine Sammlung (Abholung) wird von allen Mitgliedstaaten durchgeführt, entweder in dem von der Postrichtlinie festgelegten Maß oder darüber hinaus. In allen Mitgliedstaaten ist ein einziger Betreiber für die Erbringung des Universaldienstes zuständig, und es sei darauf hingewiesen, dass der Einheitstarif in allen Mitgliedstaaten den Grundstein des Universaldienstes bildet (obwohl er nicht in allen Ländern gesetzlich festgelegt ist).

Universaldienstbetreiber in allen Mitgliedstaaten verwenden geographisch einheitliche Durchschnittstarife für Universaldienste. Eine unmittelbare Einschätzung der Preisentwicklung für den diesem Bericht zugrundeliegenden Zeitraum wäre wahrscheinlich missverständlich und wenig aussagekräftig, da die Ausgangssituationen z.B. hinsichtlich Qualität der Dienste und Bestandteile der Dienste sehr unterschiedlich waren. Die fortschreitende Harmonisierung dürfte bis zum nächsten Anwendungsbericht jedoch zu besser verwertbaren Informationen führen.

Das Ziel, in der Gemeinschaft einen Universaldienst bereitzustellen, der ein Mindestangebot umfasst, wurde erreicht. Die regulatorischen Folgen der Postrichtlinie waren bedeutend. Die Umsetzung der Postrichtlinie hat sichergestellt, dass die wesentlichen Anforderungen des Universaldienstes nunmehr in allen Mitgliedstaaten erstmals gesetzlich geregelt sind. Überdies sind diese Anforderungen nun in Übereinstimmung mit den Anforderungen der Gemeinschaft harmonisiert.

#### 4.2. Reservierbare Dienste / besondere Rechte

In der Postrichtlinie wurden die reservierbaren Dienste für jeden Mitgliedstaat auf Sendungen von 350g und dem fünffachen Preis des Grundtarifs festgesetzt.

Alle Mitgliedstaaten haben nunmehr Dienste in dem von der Postrichtlinie vorgegebenen Höchstmaß oder darunter reserviert, und sieben Mitgliedstaaten haben niedriger angesiedelte Dienste reserviert, sei es durch niedrigere Gewichts-/Preisgrenzen oder eine weiter gehende Öffnung bestimmter Marktsegmente (z.B. Direktwerbung oder abgehende grenzüberschreitende Post).

**Abbildung 5: Die reservierten Dienste in den Mitgliedstaaten**

Mitgliedstaaten	Briefsendungen		Besondere Öffnung Für Direktwerbung *	Besondere Öffnung Für abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen
	Gewichts-grenze	Preisgrenze (*Grundtarif)		
BE	350gr	5		
DK	250gr	5		0gr
DE	200gr	5	50gr	
EL	350gr	5		
ES	350gr**	5	Offene Briefumschläge	
FR	350gr	5		
IR	350gr	5		
IT	350gr	5	10 000 Stück	
LU	350gr	5		
NL	100gr	3	0gr	0 gr
AT	350gr	5		
PT	350gr	5		
SF	0gr	0	0gr	0gr
SE	0gr	0	0gr	0gr
UK	350gr	1£		0gr

\* Definition von Direktwerbung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich

\*\*In Spanien ist Ortspost nicht reservierbar

Das Ziel, die für das Postmonopol reservierten Dienste in allen Mitgliedstaaten auf höchstens 350gr/den fünffachen Preis des Grundtarifs zu harmonisieren und herabzusetzen wurde erreicht. Die regulatorischen Folgen waren erheblich, da in den meisten Mitgliedstaaten Gesetze erforderlich waren.

#### 4.3. Genehmigung, Einzelgenehmigungen und Ausgleichsfonds

Die Postrichtlinie gab den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Genehmigungsverfahren einzuführen, die Einzelgenehmigungen und einen Ausgleichsfonds im Universaldienstbereich umfassen können.

Abbildung 6 zeigt, dass Genehmigungssysteme (die für Dienste außerhalb der Universaldienste gelten) in acht Mitgliedstaaten vorhanden sind. Bei den meisten handelt es sich lediglich um Anmeldesysteme (d.h. es ist keine Genehmigung erforderlich). Sieben

Mitgliedstaaten haben außerhalb des Universaldienstes kein Genehmigungssystem (d.h. freier Marktzugang). In neun Mitgliedstaaten gibt es Vorschriften über Einzelgenehmigungssysteme innerhalb der Universaldienste.

**Abbildung 6: Genehmigungen und Einzelgenehmigungen in den Mitgliedstaaten**

Mitgliedstaaten	Allgemeines Genehmigungssystem (außerhalb des Universaldienst-bereichs)	Einzelgenehmigungs- system (innerhalb des Universaldienst-bereichs)	Maßnahmen für Ausgleichsfonds (*=aktiv)
BE	Ja	Ja	Ja
DK	Ja	Nein	Nein
DE	Ja	Ja	Ja
EL	Ja	Ja	Ja
ES	Ja	Ja	Ja(*)
FR	Nein	Nein	Nein
IR	Nein	Nein	Nein
IT	Ja	Ja	Ja
LU	Ja	Nein	Nein
NL	Nein	Nein	Nein
AT	Nein	Nein	Nein
PT	Ja	Ja	Ja
SF	Nein	Ja	Nein**
SE	Nein	Ja	Nein
UK	Nein	Ja	Nein

\*\*steuerliche Maßnahme

Sieben Mitgliedstaaten haben Vorschriften über einen Ausgleichsfonds in ihr nationales Recht eingeführt, aber nur einer hat konkrete Pläne zur Verwirklichung eines solchen Fonds. Dies lässt vermuten, dass derzeit kein Bedarf an Ausgleichsfonds besteht. Bisher hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen zwei Mitgliedstaaten eingeleitet, weil diese die diesbezüglichen Bestimmungen der Postrichtlinie falsch umgesetzt haben.

Das Ziel, weitere Garantien für den Universaldienst einzuführen, wurde erreicht, da die meisten Mitgliedstaaten zumindest einige der zur Verfügung stehenden Maßnahmen durchgeführt haben. Der derzeitige Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten lässt jedoch vermuten, dass der Universaldienst nicht gefährdet ist. Die regulatorischen Folgen waren bedeutend, da die meisten Mitgliedstaaten ihre Gesetze geändert haben.

#### 4.4. Zugang zu Universalpostdienstleistungen und Postnetzen

Die Postrichtlinie war darauf ausgerichtet, sicherzustellen, dass alle Kunden einen vernünftigen und guten Zugang zum Postnetz haben sollten und dass dieser Zugang transparent und nichtdiskriminierend sein sollte. Eine entsprechende Studie<sup>26</sup> kam zu dem Schluss, dass die Anforderungen der Postrichtlinie von allen Mitgliedstaaten weitgehend in nationales Recht umgesetzt wurden, wies jedoch auch auf das Diskriminierungspotenzial und die nötige Transparenz der Zugangssysteme hin. Die Postrichtlinie gestattet den nationalen Regulierungsbehörden sich mit jedwedem Problem zu befassen, das diesbezüglich auftreten könnte.

Das Ziel der Sicherstellung eines vernünftigen und guten Zugangs wurde erreicht, und die regulatorischen Folgen waren erheblich, da die meisten Mitgliedstaaten ihre Gesetze geändert haben. (Näheres siehe Abschnitt 5.4.1).

<sup>26</sup> Studie über die Voraussetzungen für den Zugang zu den Universal-Postdienstleistungen und -netzen – CTcon, 2001

#### **4.5.      Transparenz der Rechnungslegung und Tarifierungsgrundsätze**

Die Postrichtlinie war darauf ausgerichtet, eine transparente und eindeutig getrennte Kostenrechnung als Grundlage für die Preisregulierung und den fairen Wettbewerb einzuführen. Artikel 14 der Postrichtlinie verlangte von den Universaldienstleistern die konsequente Anwendung von Kostenrechnungsgrundsätzen und getrennte Konten für reservierte und nicht reservierte Universaldienste sowie für nicht zum Universaldienst gehörende Dienste.

Die Kommission, die eine eingehende Studie<sup>27</sup> dazu durchgeführt hat, kommt zu dem Schluss, dass alle Mitgliedstaaten die Anforderungen der Postrichtlinie umgesetzt haben oder dies in Kürze tun werden. 14 der 15 Universaldienstleister wenden ein Kostenrechnungssystem an, das mit den wichtigsten Aspekten von Artikel 14 übereinstimmt.

Das Ziel der Postrichtlinie ist in den Mitgliedstaaten weitgehend erreicht. Die regulatorischen Folgen waren bedeutend. Die Art der Umsetzung ist zwar unterschiedlich, aber alle Mitgliedstaaten haben die Anforderungen in Übereinstimmung mit Artikel 14 umgesetzt (oder werden dies in Kürze tun).

#### **4.6.      Die Dienstqualität**

Die Postrichtlinie war auf die Verbesserung der Qualität der Postdienste ausgerichtet. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden Qualitätsnormen für die grenzüberschreitende Post festgelegt (Laufzeit D+3 bei 85% und D+5 bei 97% der Standardsendungen der schnellsten Kategorie) und die Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Normen festzulegen, die mit den gemeinschaftlichen Normen für grenzüberschreitende Sendungen vereinbar sind.

Die Mitgliedstaaten haben die Qualitätsnormen sowohl für grenzüberschreitende wie für Inlandsdienste mitgeteilt. Die Qualitätsnormen für die grenzüberschreitende Post stimmen in allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Griechenlands, mit den Anforderungen der Postrichtlinie überein. Was die Inlandsdienste angeht, so liegt die Zielvorgabe für die Laufzeit von Sendungen der schnellsten Dienstekategorie für mehr als 80% der Sendungen bei D+1, und zwar in allen außer drei Mitgliedstaaten, die Qualitätsnormen festgelegt haben.

#### ***Die Qualität der grenzüberschreitenden Postdienste hat sich ständig verbessert***

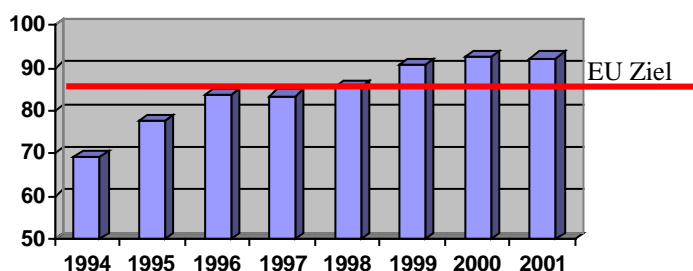
Die Anwendung der Postrichtlinie und der damit zusammenhängenden REIMS-Vereinbarung hat zu erheblichen qualitativen Verbesserungen der grenzüberschreitenden Postdienste geführt.

Die Messung der Dienstqualität der Universaldienstleister bei Einzelstück-Vorrangsendungen und grenzüberschreitenden Sendungen erster Klasse, die von der International Post Corporation mit Hilfe des UNEX-Messprogramms regelmäßig vorgenommen wird, zeigt, dass die Leistungen sich in den letzten Jahren konsequent verbessert haben und nunmehr im Durchschnitt die von der Postrichtlinie vorgegebenen Qualitätsnormen überschritten haben<sup>28</sup>.

---

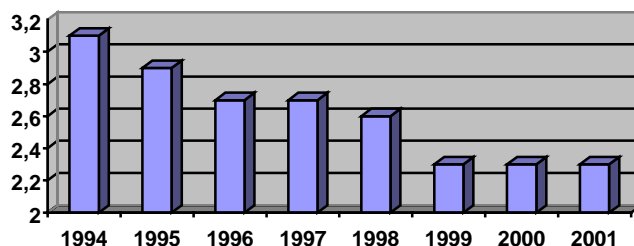
<sup>27</sup> Studie über Kostenrechnungssysteme von Erbringern des postalischen Universaldienstes – CTcon, 2001  
<sup>28</sup> UNEX-Ergebnisse 2001, IPC

**Abbildung 7: Die Dienstqualität bei der grenzüberschreitenden Post (D+3)**



Im Jahre 2001 wurden 92,3% der grenzüberschreitenden Vorrangsendungen in D+3 zugestellt (Geschwindigkeitsindikator), im Jahre 1994 dagegen lediglich 69,1%. Darüber hinaus betrug die durchschnittliche Laufzeit bei 98,7% der Sendungen D+5 (Zuverlässigkeitsindikator), gegenüber 92,4% im Jahre 1994. Die durchschnittliche Laufzeit vom Abgang bis zur Zustellung ("end-to-end") lag im Jahre 2001 bei 2,3 Tagen.

**Abbildung 8: Die Dienstqualität bei der grenzüberschreitenden Post**



Diese konstante Verbesserung ist auf die in der Postrichtlinie gesteckten Ziele und auf die Umsetzung der REIMS-Vereinbarung über Endvergütungen durch alle - mit einer Ausnahme - Universaldienstleister in der EU zurückzuführen (wodurch, wie in der Postrichtlinie gefordert, eine direkte Verbindung zwischen der Vergütung der Universaldienstleister für die Zustellung grenzüberschreitender Post und der erreichten Dienstqualität hergestellt wurde). Es sei ferner darauf hingewiesen, dass bei den D+2 Zustellungen im Jahre 2001 eine durchschnittliche Leistung von 74,3% erzielt wurde. Das bedeutet, dass inzwischen mehr grenzüberschreitende Vorrangsendungen in D+2 zugestellt werden als 1994 in D+3.

Außerdem hat die Harmonisierung der Leistungen der Universaldienstleister auf grenzüberschreitender Ebene (wie auch auf nationaler Ebene) und die Verringerung der Leistungsunterschiede bei den grenzüberschreitenden und nationalen Laufzeiten den "Grenzeffekt" gemildert. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Dienstqualität auf einer Reihe von grenzüberschreitenden Strecken zu verbessern.

### ***Die Qualität der Inlandsdienste wurde ebenfalls verbessert***

Die Qualität der Inlandsdienste verbesserte sich parallel zu der Qualität der grenzüberschreitenden Dienste<sup>29</sup>:

- Die Verbesserung der grenzüberschreitenden Postdienste führte zur Verbesserung der Inlandsdienste, da die Sendungen gleich behandelt werden, sobald sie sich in der inländischen Abwicklung befinden, egal ob es sich um Inlands- oder Auslandssendungen handelt;
- die Verbesserung der Qualität der Inlandsdienste wurde außerdem durch die in der Postrichtlinie verlangte Einführung einer unabhängigen Leistungskontrolle erleichtert;
- die Verbesserung der Qualität der Inlandsdienste wurde ferner begünstigt durch die in der Postrichtlinie verlangte Einführung nationaler Qualitätsnormen.

Die bessere Dienstqualität der Postdienstleister konnte zu Preisen erreicht werden, die in der Regel nicht mit der Inflation anstiegen.<sup>30</sup> Die größten Verbesserungen wurden in Mitgliedstaaten mit einer geringeren Dienstqualität erzielt, wodurch eine zufriedenstellende Angleichung der Dienstqualität innerhalb der Gemeinschaft erreicht werden konnte. Ein noch zu lösendes Problem ist jedoch das Fehlen eines harmonisierten Verfahrens zur Messung der Dienstqualität in den Mitgliedstaaten; hier ist jedoch ebenfalls eine Lösung in Sicht, weil das Europäische Komitee für Normung (CEN) eine Norm zur Messung der Dienstqualität - Laufzeitmessung "end-to-end" für Einzelstück-Vorrangsendungen und Sendungen erster Klasse - entwickelt hat. Es ist äußerst wichtig, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzung der CEN-Normen vorbereiten, damit alle Verbraucher weiterhin in den Genuss einer stetig besser werdenden Dienstqualität kommen, auch über die grenzüberschreitenden Vorrangsendungen und Sendungen erster Klasse hinaus.

Das Ziel der Postrichtlinie wurde weitgehend erreicht, und die regulatorischen Folgen waren erheblich, da die meisten Mitgliedstaaten ihre Gesetzgebung ändern mussten.

#### **4.7. Beschwerden und Rechtsbehelfe**

Die Postrichtlinie forderte die Mitgliedstaaten auf, angemessene Verbraucherschutzmaßnahmen sicherzustellen.

Einer neueren Studie zufolge<sup>31</sup> *ist die Umsetzung der Verbraucherschutzbestimmungen der Postrichtlinie unterschiedlich ... Es scheint jedoch, dass die Verbraucher<sup>32</sup> ausreichend geschützt werden.*

Die regulatorischen Folgen dieses Aspekts der Postrichtlinie waren erheblich, da die Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten die Postregulierungsbehörden weitgehend für die

---

<sup>29</sup> Dies gilt allgemein als gesichert, obwohl die Leistungsdaten nicht vergleichbar sind, weil die Mitgliedstaaten vor 1992 keine unabhängige Kontrolle der Leistungen durchführten. Zum Beispiel, das Eurobarometer 53 – Europeans and the services of general interests (INRA, Oktober 2000, verfügbar unter [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/surveys/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html)), wonach die Zufriedenheit mit der Qualität der nationalen Postdienste sehr hoch ist.

<sup>30</sup> Obwohl es zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Schwankungen gibt, die teilweise auf unterschiedliche MwSt.-Regelungen zurückzuführen sind.

<sup>31</sup> Studie über den Einfluss bestimmter Aspekte der Anwendung der Richtlinie 97/67/EG auf den Postsektor – Omega Partners, 2001

<sup>32</sup> Im Zusammenhang mit diesem Bericht sind Kunden private Nutzer.

Behandlung von Beschwerden verantwortlich machte. Obwohl viele Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit geltenden Gesetzen eine Vielzahl von Verbraucherschutzbestimmungen aufweisen, sind diese nicht postspezifisch.

#### 4.8. Technische Normen

Die Postrichtlinie war auf die Verbesserung der Interoperabilität zwischen den Postnetzen der Gemeinschaft ausgerichtet, und zwar teilweise durch stärkere technische Normung. Das Europäische Komitee für Normung (CEN) wurde mit der Erarbeitung der technischen Normen betraut, die die auf internationaler Ebene angenommenen Harmonisierungsmaßnahmen berücksichtigen, insbesondere die des Weltpostvereins (WPV). Die Postrichtlinie forderte außerdem, dass die Kommission bei der Entwicklung von Maßnahmen zur technischen Normung vom Postrichtlinienausschuss unterstützt werden sollte.

Die Kommission hatte CEN 1996 mit dem Mandat M/240 die Aufgabe übertragen, europäische Normen für den Postsektor zu entwickeln; M/240 umfasste ursprünglich 15 Arbeitspunkte. Die Arbeiten werden von einem speziellen Technischen Komitee des CEN (CEN/TC331) durchgeführt. Normung ist ein langwieriger Prozess, aber die Arbeiten von TC331 kommen gut voran. Für die meisten Arbeitspunkte des M/240-Mandats liegen Normenentwürfe vor, von denen zwei Drittel bereits das förmliche Annahmeverfahren passiert haben oder derzeit durchlaufen. Die erste europäische Norm für Postdienste wurde im Jahr 2000<sup>33</sup> angenommen, drei weitere sind seither dazu gekommen<sup>34</sup>.

**Abbildung 9: Stand des derzeitigen CEN-Mandats**

Förmlich angenommene Normen	4	16%
Normenentwürfe, die derzeit förmlich geprüft werden	12	48%
Vorliegende Normenentwürfe	2	8%
In Arbeit befindliche Normenentwürfe	7	28%
<b>Insgesamt</b>	<b>25<sup>35</sup></b>	<b>100%</b>

Die meisten Arbeitspunkte dürften bis Ende 2003 zur Entwicklung europäischer Normen führen. Auf der Grundlage dessen, was während des bestehenden Mandats erreicht wurde, leitete CEN/TC331, unterstützt von der Kommission, ein Konsultationsverfahren ein, um Vorschläge für zukünftige europäische Normungsmaßnahmen vorlegen zu können. Auf der Grundlage der Vorschläge von CEN/TC331 wurde ein CEN-Mandat entworfen, das vom Postrichtlinien-Ausschuss und dem Ausschuss 98/34 unterstützt wurde<sup>36</sup>. Basierend auf der Billigung der Ausschüsse erteilte die Kommission dem CEN ein neues Mandat für Postdienste (M/312). Darüber hinaus wurde 2001 eine Absichtserklärung zwischen dem CEN und dem WPV unterzeichnet, um die bestehende Zusammenarbeit zu verstärken.

<sup>33</sup> TS13712 – Postalische Dienstleistungen – Vordrucke – harmonisierte Terminologie.

<sup>34</sup> TS14014 – Postalische Dienstleistungen - Hybrid mail - Dokument Typ Definition (DTD) für Kunden zum Dienstanbieter: Eine allgemein verwendbare Auflistung von vordefinierten Regeln, EN13850 – Postalische Dienstleistungen – Laufzeitmessung "end to end" für Vorrangsendungen und Sendungen erster Klasse und EN13724 - Postalische Dienstleistungen - Einwurföffnungen von Hausbriefkästen - Anforderungen und Prüfungen.

<sup>35</sup> Die Arbeitspunkte wurden aus technischen und operationellen Gründen (z.B. Aufteilung und Zusammenführung von Arbeitspunkten, neue Arbeitspunkte) durch Beschluss der CEN/TC331 Vollsitzungen geändert.

<sup>36</sup> Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L 204 , 21.07.1998 S. 0037.



Schließlich wird die Annahme der ersten offiziellen europäischen Normen eine neue Phase der Durchsetzung der Vorschriften und der technischen Durchführung in den Mitgliedstaaten mit sich bringen. Diese Umsetzungsphase wird von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ausgelöst und betrifft auch den Postrichtlinien-Ausschuss. Jetzt ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Normen vorbereiten, die von der CEN für Postdienste entwickelt werden.

Auf regulatorischer Ebene sind die Folgen der Postrichtlinie erheblich, da die offiziellen europäischen Normen für Postdienste in nationale Normen umgesetzt werden und eine Reihe der aus der Postrichtlinie hervorgehenden Normen für die Universaldienstleister verpflichtend werden, damit eine gewisse operationelle Harmonisierung gewährleistet werden kann.

#### 4.9. Nationale Regulierungsbehörden

Die Postrichtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten zur Trennung der Regulierungsfunktionen von den Betreibern.

Alle Mitgliedstaaten haben Nationale Regulierungsbehörden gegründet, die von den Betreibern einschließlich der Universaldienstleister rechtlich getrennt sind.

Notifikationen und weitere Nachforschungen haben jedoch gezeigt, dass nicht in allen Mitgliedstaaten eine volle Unabhängigkeit der Nationalen Regulierungsbehörden vorliegt, weil nicht immer klar zwischen Fragen des Eigentums und Regelungsbefugnissen im Postsektor unterschieden wird.

**Abbildung 10: Nationale Regulierungsbehörden**

	NRB	Volle Unabhängigkeit
BE	Ministerium für Telekommunikation und Institut Belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)	Nein
DK	Verkehrsministerium und Posttilsynet (Postaufsichtsbehörde)	Ja
DE	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)	Ja
EL	Ministerium für Verkehr und Kommunikation (EETT)	Nein
ES	Ministerio de Fomento	Ja
FR	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie Direction Générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes	Nein
IR	Office of the Director of Telecommunications Regulations	Ja
IT	Ministero delle Comunicazioni	Ja
LU	Institut Luxembourgeois de Régulation	Ja
NL	Ministerium für Verkehr und öffentliche Arbeiten & OPTA	Ja
AT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	Ja
PT	Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)	Ja
SF	Ministerium für Verkehr und Kommunikation & Verwaltungszentrum für Telekommunikation	Ja
SE	Post- und Telecom-Agentur (PTS)	Ja
UK	Postal Services Commission (Postcomm)	Ja

Die Folgen auf regulatorischer Ebene waren erheblich. Alle Mitgliedstaaten haben Nationale Regulierungsbehörden eingerichtet, die rechtlich von den Universaldienstleistern getrennt sind.

Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Kompetenzen und Mitteln der NRB, und generell bestehen Vorbehalte in bezug auf die Rolle der NRB und eine mögliche regulatorische Asymmetrie, vor allem in der Zukunft, wenn der Markt für den Wettbewerb geöffnet wird.

#### 4.10. Die Umsetzung der Postrichtlinie in den EFTA-Ländern

Die EFTA-Überwachungsbehörde prüft derzeit die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen. Nach dem ersten Eindruck der Dienststellen dieser Behörde wurde die Postrichtlinie korrekt umgesetzt, eine gründliche Analyse steht jedoch noch aus. Die Überwachungsbehörde beabsichtigt, die Konkordanztabellen der EFTA-Länder im Spätjahr zu prüfen.

### 5. DIE ENTWICKLUNGEN IM POSTSEKTOR

#### 5.1. Wirtschaftliche Aspekte

##### Abbildung 11: Wichtigste Marktindikatoren

**Einnahmen aus Postdiensten in der EU:** etwa €85 Milliarden oder rund 1% des BIP der EU.  
**Beschäftigung im Bereich Postdienste in der EU:** Die Universaldienstleister stellen etwa 1,2 Millionen Arbeitsplätze. Die Beschäftigung bei privaten Express- und Kurierdiensten wird auf etwa 440 000 Arbeitsplätze geschätzt. Über 1 Million weitere Stellen gelten als eng mit den Postdiensten verbunden oder als davon abhängig.  
**Der Umsatz der Universaldienste** ist aufgeteilt in Briefsendungen (64%) und Paket- und Kurierdienste (36%).  
**Ein wachsender Markt- Briefsendungen-** +4% Einkünfte, +3% Volumen (pro Jahr, 1995-2000).  
Einkünfte aus Direktwerbung +5% (pro Jahr, 1995-2000).  
**Pakete-** Anstieg der Einkünfte um mehr als +8% (pro Jahr, 1995-2000).  
**Ein gewinnbringender Markt-** Die meisten Universaldienstleister erwirtschaften jetzt Gewinne. Die größten Universaldienstleister sind Deutsche Post World Net (€32,7 Milliarden), die französische La Poste (€16 Milliarden) und Consigna (€13,2 Milliarden), gefolgt von TPG (€9,9 Milliarden). Diese Anbieter erwirtschaften 78% der Einkünfte aller Universaldienstleister.

#### 5.2. Marktwachstum und -segmentierung

##### *Fortgesetztes Wachstum in allen Marktsegmenten*

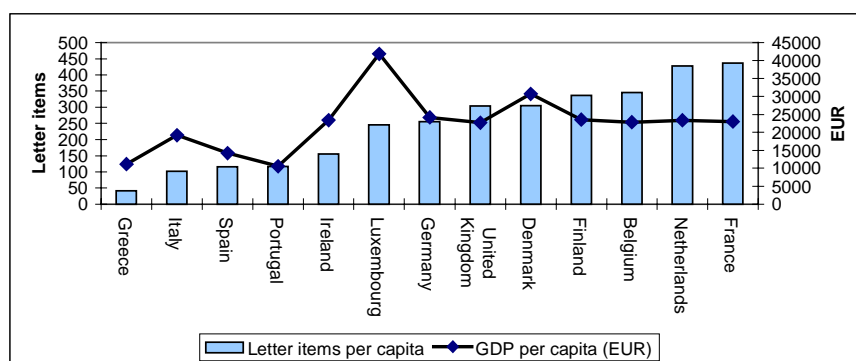
Der Markt für Postdienste<sup>37</sup> ist nach wie vor durch das Wachstum aller Marktsegmente gekennzeichnet.

Die Einkünfte aus Briefsendungen der Universaldienstleister sind zwischen 1995 und 2000 um durchschnittlich 4% angestiegen (3% beim Volumen). Innerhalb dieses Segments der Briefsendungen hat die Direktwerbung mit 5% pro Jahr das Wachstum der traditionellen Briefsendungen weiterhin übertroffen. Generell ist das Wachstum des Volumens der Briefsendungen nach wie vor weitgehend mit dem BIP verbunden, wie aus Abbildung 12 für 10 Mitgliedstaaten ersichtlich.

---

<sup>37</sup> Postdienste: Dienste im Zusammenhang mit der Abholung, der Sortierung, dem Transport und der Zustellung von Postsendungen (adressierte Sendungen in der endgültigen Form, in der sie von dem Anbieter von Universaldienstleistungen übernommen wird; es handelt sich dabei neben Briefsendungen z. B. um Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften sowie um Postpakete, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten), Art. 1 Absatz 1 und 7 der Postrichtlinie.

**Abbildung 12: Pro-Kopf-BIP (Marktpreise) und Pro-Kopf-Briefvolumen 1999**



Legende: Briefsendungen pro Kopf Pro-Kopf-BIP (EUR)

Quelle: Eurostat-Jahrbuch (2001) und WPV (2002). Die Zahlen beziehen sich nur auf Inlandspost und umfassen Briefe, Postkarten, Drucksachen, Päckchen, Blindensendungen, Zeitungen, Warensendungen, "Phonopost"-Sendungen und Postpakete.

In den letzten Monaten waren die Briefvolumen in einigen Mitgliedstaaten jedoch rückläufig, was zum Teil auf die zunehmende Nutzung der elektronischen Post zurückzuführen ist, und der WPV sagt voraus, dass das Wachstum des Postsektors bis 2005 auf 2-3% pro Jahr zurückgehen wird.

Der Paketmarkt ist in den letzten 5 Jahren um über 8% pro Jahr gewachsen. Der Gesamtwert des Kurier- und Expresspaketmarktes der EU belief sich im Jahr 2000 auf ca. €31 Milliarden, gegenüber €21 Milliarden 1995. Dies entspricht einem Anstieg von etwa 48%. Der Business-to-business (B2B) Teil dieses Marktes ist am bedeutendsten, wächst am schnellsten und bringt den größten Gewinn, obwohl auch die übrigen Marktsegmente, nämlich B2C (Unternehmen und Verbraucher) und C2B/C (Verbraucher und Unternehmen oder Verbraucher) wichtig und von potenzieller strategischer Bedeutung sind, z.B. für den E-Commerce.

### 5.2.1. Marktanteile und -strukturen

#### Ein unterschiedlicher Wettbewerbsgrad

**Abbildung 13: Wettbewerb in verschiedenen Marktsegmenten**

Marktsegmente	Wettbewerb	Kurzbeschreibung des Wettbewerbs
Inlands-post	Im Entstehen	Wettbewerb nach wie vor beschränkt, da in den meisten Mitgliedstaaten große Bereiche noch reserviert sind. Die wichtigsten Wettbewerbsteilnehmer sind meist Nischenmarktakteure, der Wettbewerb in der Direktwerbung und lokale Märkte.
Grenzüberschreitende Post	Erheblich (kontrolliert von Universaldienst-anbietern)	Trotz noch geltender de jure Reservierung in 10 Mitgliedstaaten ist der Wettbewerb erheblich und betrifft meist Universaldienstleister, Konsolidierer und Großkunden.
Paket-dienste	Intensiv (Konsolidierung angeführt von Universaldienst-anbietern)	Die Universaldienstleister konsolidieren und erweitern ihre (sehr oft führenden) Marktpositionen durch Allianzen mit und Akquisitionen von privaten Anbietern. Dies führt verstärkt zur Marktkonzentration und hat europaweite oder gar internationale private/öffentliche Netze geschaffen. Außerdem arbeiten die Universaldienstleister an ihrer Präsenz im Logistikbereich.
Express-dienste	Intensiv (Fusionen und Akquisitionen angeführt von den Universaldienst-leistern)	Dieses Marktsegment, in dem private Anbieter stark vertreten sind (Hauptanbieter), unterliegt derzeit einer von den Universaldienstleistern, die Partnerschaften und Akquisitionen entwickeln, veranlassten Konzentration.
Neue Dienst-leistungen	Im Entstehen	Dieses neue Marktsegment ist nach wie vor gekennzeichnet durch einen fragmentarischen Wettbewerb und eine sehr umstrittene Abgrenzung von höherwertigen Diensten.

**Die Universaldienstleister, die noch immer weitgehend durch Reservierung geschützt sind, haben ihre Marktdominanz auf dem Briefmarkt beibehalten und sich auf untergeordnete Märkte wie Paket-, Express- und Kurierdienste ausgedehnt**

Auf dem Briefmarkt hatten die Universaldienstleister 2000 einen Marktanteil von ca. 84%, was das Niveau der Reservierung in den Mitgliedstaaten widerspiegelt. Selbst da, wo der Markt liberalisiert wurde, blieben die Universaldienstleister dominant.

*Beispiel 1:* In Deutschland sind 25% des gesamten Briefpostmarkts seit 1998 dem Wettbewerb geöffnet. Nach 3 Jahren haben die 1 070 Lizenzinhaber 9% des offenen Marktsegments übernommen, d.h. 2% des gesamten Briefpostmarktes<sup>38</sup>.

*Beispiel 2:* In Spanien wurden bereits vor einigen Jahrzehnten 62% des gesamten Briefpostmarktes für den Wettbewerb geöffnet. Etwa 2 000 Konkurrenten von Correos haben 13% des offenen Marktsegments übernommen, d.i. 8% des gesamten Briefpostmarktes<sup>39</sup>.

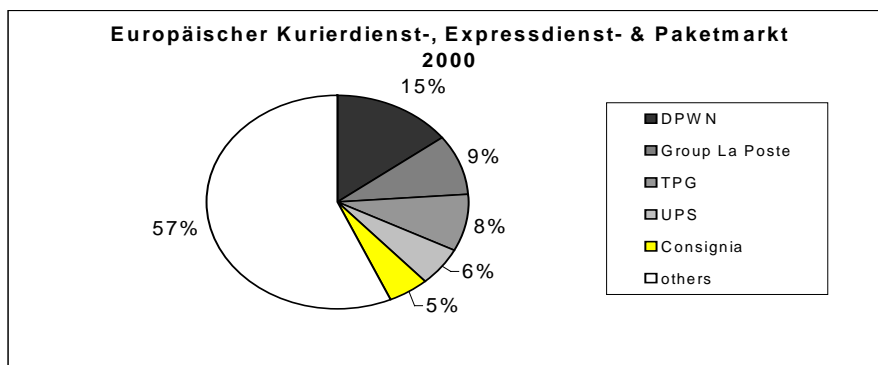
*Beispiel 3:* In Schweden wurden 1993 100% des Briefpostmarktes für den Wettbewerb geöffnet. Nach 7 Jahren besitzen etwa 50 Konkurrenten von Sweden Post einen Marktanteil von lediglich 5,2 %.

In den meisten Mitgliedstaaten können private Anbieter nur Nischendienste anbieten, z.B. Dokumentenaustausch oder die Zustellung von Briefen über 200g, sie spielen jedoch zuweilen eine wichtige Rolle in Subsegmenten.

*Beispiel:* CityMail in Schweden hat einen Marktanteil von 4,8% am schwedischen Briefmarkt, hat jedoch in dem Subsegment der computergenerierten Geschäftspost 25% erreicht<sup>40</sup>.

Auf dem Kurier- und Expressdienstmarkt haben die Universaldienstleister ihren Marktanteil erheblich vergrößert; er beläuft sich inzwischen auf ca. 40%. Die 5 wichtigsten Anbieter sind Universaldienstleister, mit Ausnahme des United Parcel Service (UPS).

**Abbildung 14: Der europäische Kurier- und Expressdienstmarkt 2000**



Legende: DPWN, La Poste, TPG, UPS, Consignia, andere

Auf dem Paketmarkt sind die Universaldienstleister traditionell die wichtigsten Anbieter von nationalen Dienstleistungen für Verbraucher und kleine Geschäftskunden. Andererseits ist die Konkurrenz seitens privater Firmen, die nationale und manchmal europaweite Netze entwickeln, im Bereich der Geschäfts-Paketdienste groß. Die Universaldienstleister haben ihre Marktstellungen in diesem Bereich in den letzten Jahren konsolidiert und mit Hilfe von

<sup>38</sup> Jahresbericht 2001, RegTP

<sup>39</sup> KEP Meldungen, 3/5/2001

<sup>40</sup> Uniform tariff and prices geared to costs (Kostenorientierte Einheitstarife und Preise), Bericht der Nationalen Post- und Telecom-Agentur, 1. Juli 2001

Allianzen und Akquisitionen europaweite Strategien entwickelt. Dies hat die Marktkonzentration voran getrieben und einige Universaldienstleister als Anbieter von Paketdiensten europaweit etabliert.

*Beispiel 1:* In Deutschland hat der Universaldienstleister seine führende Marktposition durch einen Marktanteil von 22% konsolidiert (mehr als doppelt soviel wie der größte Konkurrent), und zwar auf einem immer stärker konzentrierten Markt, auf dem 3 weitere Universaldienstleister inzwischen zu den 5 wichtigsten Akteuren gehören (La Poste, Consignia und TPG).

*Beispiel 2:* In Schweden hat der Universaldienstleister seine führende Marktposition durch Akquisitionen und Allianzen verstärkt, während ausländische Universaldienstleister verstärkt aktiv wurden (Deutsche Post, Consignia, La Poste, Post Danmark, Norway Post).

*Beispiel 3:* In Spanien will das Unternehmen Correos, das einen Marktanteil von lediglich 6% hatte, zu einem führenden Marktteilnehmer werden, indem es bis 2004 seinen Marktanteil auf einem Markt, der nach wie vor überwiegend von nationalen privaten Betreibern beherrscht wird, mehr als verdoppelt.

### 5.2.2. Die Entwicklung der Universaldienstleister

**Die Universaldienstleister haben sich von Behörden immer häufiger zu Aktiengesellschaften entwickelt**

**Abbildung 15: Organisationsform der Universaldienstleister 1991 und 2002**

	Öffentliche Einrichtung	Staatliches Unternehmen	Staatliche Aktiengesellschaft	Staatlich kontrollierte AG	Privat kontrollierte AG	Private AG
Beschreibung der Besitzverhältnisse	Ganz im Staatsbesitz	Ganz im Staatsbesitz	Ganz im Staatsbesitz (besitzt alle Aktien)	Der Staat besitzt die Mehrheit der Aktien. Die Minderheit ist in Privatbesitz	Der Staat besitzt eine Minderheit der Aktien. Die Mehrheit ist in Privatbesitz	Alle Aktien in Privatbesitz
1991	AT, DK, EL, IT, LU	BE, DE, EL, FR, PT, SE, SF, UK	IR, NL	-	-	-
2002	-	DK, EL, LU, FR, ES	UK, SE, SF, BE, AT, IT, PT	DE, IR*	NL	-

Quelle: Grünbuch und erste, auf Jahresberichten beruhende Ergebnisse von Pls Rambøll

\*An Post ist dabei, 14,9% der Aktien an die Arbeitnehmer zu übergeben. An Post ist nicht an der Börse notiert.

Abbildung 15 zeigt, dass eine deutliche Verlagerung hin zur privaten Aktiengesellschaft stattgefunden hat, und es ist bemerkenswert, dass Dänemark, Griechenland und Italien vor kurzem angekündigt haben, dass sie in der Zukunft vom Staatsbesitz abgehen werden. Diese Vergesellschaftung hatte viele wichtige Folgen, die weiter unten skizziert werden, und es sollte beachtet werden, dass das unterschiedliche Niveau der Anpassung in den einzelnen Mitgliedstaaten den Vorreitern der Vergesellschaftung besondere Marktvorteile verschafft haben könnte.

**Die Universaldienstleister sind aktiv an der Welle der Fusionen und Akquisitionen auf dem Markt beteiligt und schaffen europaweite Paketnetze**

Viele der führenden Universaldienstleister haben private Paketdienstleister gekauft, um ihre Marktpräsenz auf nationaler Ebene und in anderen Mitgliedstaaten zu erweitern. Deutsche Post (DPWN), TPG, die französische La Poste und Consignia haben europaweite Kapazitäten für die Zustellung von Geschäftspaketen aufgebaut.

***Die Einkünfte der Universaldienstleister sind gestiegen, und ihre Zusammensetzung ist weniger stark von Briefdiensten abhängig***

Die Gesamteinkünfte der Universaldienstleister sind von 1995 bis 2000 um 66% gestiegen. Dieser bedeutende Anstieg ist eine direkte Folge der Vergesellschaftung. Die Marktsegmente Paket-, Kurier- und Expressdienste weisen höhere Wachstumsraten auf, verbunden mit externem Wachstum durch Fusionen und Akquisitionen, die die Gesamteinkünfte der Universaldienstleister in die Höhe getrieben haben, und die Universaldienstleister haben neue aggressive Geschäftsstrategien verfolgt und sind in neue Märkte, wie z.B. Logistikdienste, eingestiegen. Im Jahre 2000 machten die Logistikdienste 10% der Einkünfte von Universaldienstleistern aus.

**Abbildung 16: Anteil der traditionellen Briefpost an den Gesamteinkünften der Universaldienstleister**



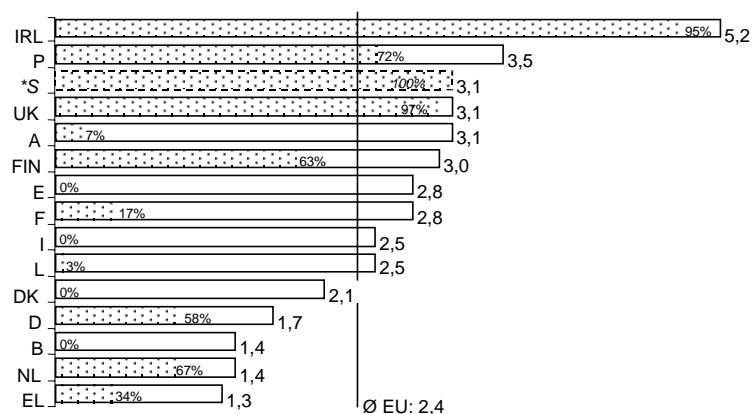
Legende: Briefdienste andere Dienste

Wie aus Abbildung 16 ersichtlich haben diese Entwicklungen dazu geführt, dass der Anteil der Einkünfte der Universaldienstleister aus den traditionellen Postprodukten deutlich zurückgegangen ist.

***Die Universaldienstleister haben sich stärker auf Kosten und Verbraucherbedürfnisse konzentriert***

Die Vergesellschaftung der Universaldienstleister hat natürlich dazu geführt, dass sie sich stärker auf Kosteneffizienz, Rentabilität und Verbraucherbedürfnisse konzentriert haben. Manche Universaldienstleister sind von Festkostenstrukturen auf variable Kosten und das Outsourcing von Nebentätigkeiten übergegangen. Sie haben sich außerdem auf organisatorische Verbesserungen und auf stärkere Ausrichtung auf Verbraucherbedürfnisse konzentriert. Ein wichtiger Punkt war natürlich das Netz der Poststellen, und Abbildung 17 zeigt die steigende Zahl der Franchiseunternehmen und Agenturen, die inzwischen durchschnittlich 34% aller Poststellen ausmachen.

**Abbildung 17: Anzahl der Poststellen (Postämter und Agenturen) je 10 000 Einwohner, CTcon-2001**



⋯ Anteil der Agenturen

\* Schweden organisiert derzeit das Poststellennetz neu. Für September 2002 geplante Zahl.

***Einige Universaldienstleister haben sich darüber hinaus auf die Möglichkeiten der Automatisierung konzentriert***

Ein weiterer grundlegender Weg zur Verbesserung der Kosteneffizienz und der Dienstqualität ist die Automatisierung. Technologische Änderungen werden weiter unten in diesem Kapitel ausführlicher dargelegt, an dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass mehrere Universaldienstleister die Möglichkeiten der Automatisierung ergriffen haben, um ihre Kosten zu senken, wie aus Abbildung 18 ersichtlich. (Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Größe des Marktes und die Änderungen vor 1995 beim Vergleich der Mitgliedstaaten eventuell berücksichtigt werden müssen).

**Abbildung 18: Anzahl der Sortiermaschinen mit automatischer Anschriftenerkennung**

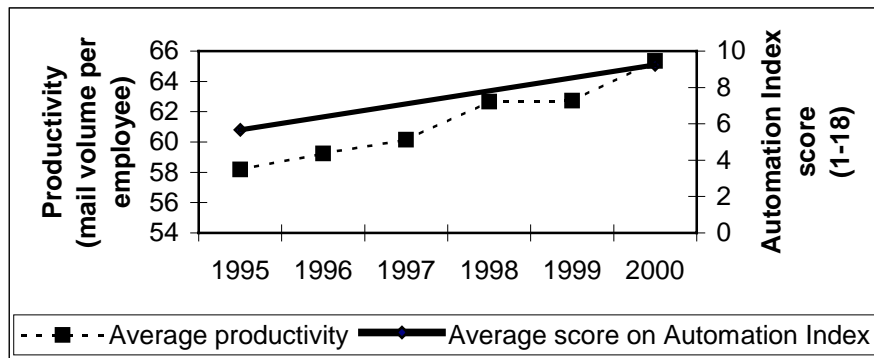
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Änderung von 1995 bis 2000
Österreich	3	k.A.	8	8	12	12	+300%
Belgien	10	10	12	19	19	19	+90%
Dänemark	26	26	26	26	26	26	0%
Finnland	11	Nd.	14	20	k.A.	k.A.	k.A.
Frankreich	113	k.A.	150	192	199	209	+85%
Deutschland	82	285	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Großbritannien	k.A.	k.A.	191	191	273	273	k.A.
Griechenland	0	0	0	0	0	0	0%
Irland	2	3	3	5	7	7	+250%
Italien	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	22	22	k.A.
Luxemburg	3	3	3	3	4	4	+25%
Niederlande	14	k.A.	113	113	126	122	+771%
Portugal	3	5	5	6	8	8	+167%
Spanien	4	4	4	4	6	6	+50%
Schweden	29	45	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Quelle: WPV (2002)

**Die Wirtschaftlichkeit der Produktion der Universaldienstleister kann noch verbessert werden**

Die zunehmende Nutzung der Automatisierung hat zu einer weiteren Verbesserung der Produktivität geführt:

**Abbildung 19: Die Entwicklung der Produktivität und der Automatisierung 1995 – 2000**



Legende: Produktivität (Sendungsvolumen pro Beschäftigtem) Automatisierungsindexwert (1-18)  
 Durchschnittliche Produktivität Durchschnittlicher Automatisierungsindexwert

Abbildung 19 zeigt jedoch auch, dass nicht alle möglichen Produktivitätsgewinne von den Universaldienstleistern genutzt wurden, was vermuten lässt, dass es noch unwirtschaftliche Faktoren gibt.

Dies wird durch Abbildung 20 belegt, die zeigt, dass es zwischen den einzelnen Universaldienstleistern große Abweichungen gibt (von 49 % bis 82%), was den proportionalen Anteil der Löhne an ihren Gesamtkosten angeht.

**Abbildung 20: Anteil der Löhne an den Gesamtkosten 1995, 2000.**

	1995	2000
Irland	71,6	68,9
Griechenland	84	82
Österreich	k.A	75,3
Dänemark	63,8	62,3
Finnland	53	49
Frankreich	68,3	64,5
Italien <sup>41</sup>	79	73
Luxemburg <sup>42</sup>	73	70
Niederlande	k.A	62
Portugal	72,9	68,7
Schweden	61,1	52,1

Quelle: Erhebung von PLS RAMBOLL (2002)

<sup>41</sup> Italien: Zahlen von 1999

<sup>42</sup> Luxemburg: Zahlen von 1999



*Angesichts ihrer steigenden Einkünfte und größeren Kostenkonzentration konnten die Universaldienstleister ihre Rentabilität erhöhen*

**Abbildung 21: Rentabilität der Universaldienstleister**

(Millionen Euro)	1988 Gewinn/(Verlust) (Millionen Ecu)	2000 Gewinn/(Verlust)
Belgien	(249)	100
Dänemark	(35)	66
Deutschland	(1210)	2038
Griechenland	(23)	13
Spanien	(308)	2
Frankreich	(498)	k.A.
Irland	(1)	44
Italien	(1058)	(51)
Luxemburg	(3)	k.A.
Niederlande	47	803
Portugal	(36)	10
UK	160	80
Österreich	k.A.	39
Finnland	k.A.	92
Schweden	k.A.	162

1992 machten die meisten Universaldienstleister Verluste, 80% von ihnen wiederholt Verluste von durchschnittlich 12% ihrer Einkünfte. Abbildung 21 zeigt, dass im Jahre 2000 die meisten Universaldienstleister rentabel arbeiteten.

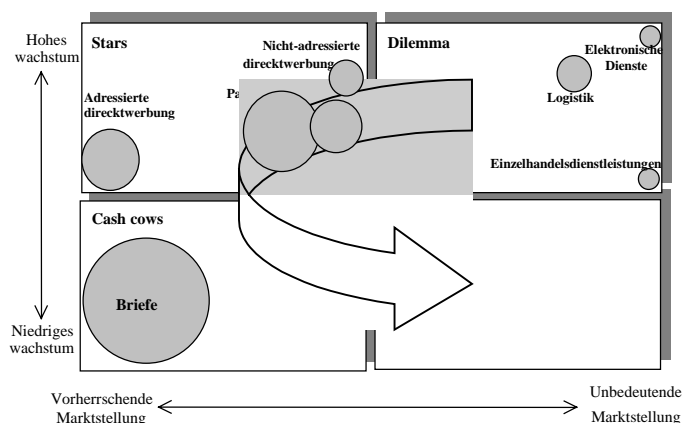
*Insgesamt sind die Universaldienstleister stärker geworden und bereit, die neuen Möglichkeiten des Marktes zu nutzen*

Die größere wirtschaftliche Freiheit hat zu einer effizienteren Kostenkontrolle und zur Entwicklung europaweiter Paket- und Expressdienstnetze geführt. Damit wurden die Tätigkeitsbereiche der Universaldienstleister weniger von Briefdienstleistungen abhängig und ausgewogener, wie aus der nachstehenden BCG-Analyse<sup>43</sup> ersichtlich.

<sup>43</sup>

Die BCG Matrix, so benannt nach der Boston Consulting Group, stellt Unterschiede zwischen Tätigkeiten als relativen Marktanteil und Marktwachstum grafisch dar. *Cash cows* sind Tätigkeiten, bei denen das Unternehmen einen hohen Marktanteil aufweist, der Markt jedoch gesättigt ist, ein langsames Wachstum aufweist oder sich gar rückläufig entwickelt; im Prinzip sollten diese Tätigkeiten "gemolken" werden, um Kapital für Investitionen in zukünftige Produktbereiche bereit zu stellen. *Stars* stellen Tätigkeiten dar, bei denen das Unternehmen einen hohen Marktanteil in einem wachsenden Markt aufweist; im Prinzip sollte in diese Tätigkeiten weiter investiert werden, um das Wachstum zu erhalten (sie können die "cash cows" von morgen werden). Zu Dilemmas führen die Tätigkeiten, bei denen das Unternehmen einen niedrigen Marktanteil hat, der Markt aber in Gang kommt oder ein bedeutendes Wachstumspotenzial aufweist. Sie müssen genau beobachtet und entsprechend verwaltet werden, weil sie die "stars" von morgen werden oder sich als "dogs" entpuppen können. *Dogs* nehmen Kapital auf, ohne dass Aussichten bestehen, die weitere Investitionen rechtfertigen; im Prinzip sollten sie abgestoßen werden, um Mittel für Investitionen in bessere Gelegenheiten freizusetzen.

**Abbildung 22: BCG-Analyse der Universaldienstleister**



**Aber es gibt nicht nur Chancen, sondern auch Risiken**

Insgesamt hat sich die Lage der Universaldienstleister verbessert, weil sie frühere Schwächen zu Stärken gemacht haben (z.B. bessere Qualität der Leistungen, stärkere Ausrichtung auf den Verbraucher, größere Effizienz und Rentabilität), die zu ihren traditionellen Stärken, wie beispielsweise Markennamen, Allgegenwart und größenbedingte Vorteile hinzukommen. Die Produktivität ist jedoch nach wie vor unterschiedlich, einige Universaldienstleister sind bei ihren Möglichkeiten zur Kostenkontrolle Auflagen unterworfen, sie sind teilweise noch abhängig von Gewinnen aus Monopolen und es besteht das Risiko der Substitution.

**Abbildung 23: SWOT-Analyse (Universaldienstleister)**

<p><b>CHANCEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Positives Wachstum des Briefsektors bei den meisten Universaldienstleistern;</li> <li>•Bedeutendes Wachstumspotenzial bei Direktwerbung und Paketen;</li> <li>•Bedeutendes Wachstumspotenzial bei Expressdiensten;</li> <li>•Geschäftspotenzial im E-commerce;</li> <li>•Geschäftspotenzial im Logistikbereich</li> </ul>	<p><b>RISIKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Risiko der Substitution;</li> <li>•Zunehmender Wettbewerb;</li> </ul>
<p><b>STÄRKEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Markennamen;</li> <li>• Allgegenwärtiges Zustellungsnetz;</li> <li>• Größenbedingte Vorteile;</li> <li>• <b>Kommerzielle Organisationsform;</b></li> <li>• <b>Kommerzielle Ausrichtung;</b></li> <li>• <b>Rentabilität;</b></li> <li>• <b>Umwandlung von Fixkosten in variable Kosten;</b></li> <li>• <b>Größere Marktanteile bei Paketen;</b></li> <li>• <b>Dienstqualität;</b></li> <li>• <b>Diversifizierte Einkünfte;</b></li> <li>• <b>Führend bei der weltweiten Postreform;</b></li> <li>• <b>Entstehen von europaweiten Netzen (Pakete und Expressdienste)</b></li> </ul>	<p><b>SCHWÄCHEN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktivität;</li> <li>• Abhängigkeit von Gewinnen aus Monopolen;</li> <li>• Flexibilität bei der Beschäftigung</li> <li>• <b>Staatliche Behörden</b></li> <li>• <b>Begrenzte kommerzielle Ausrichtung</b></li> <li>• <b>Organisationen ohne Erwerbsscharakter;</b></li> <li>• Mangelnde Flexibilität des Netzes</li> <li>• Sinkender Marktanteil bei Paketen;</li> <li>• Dienstqualität;</li> <li>• <b>Einkünfte abhängig von Monopolstellung;</b></li> <li>• Abnehmende Volumen seitens der Verbraucher;</li> <li>• Beschränkte Flexibilität bei der Verwaltung des Universaldienstes;</li> <li>• Keine europaweiten Netze (Briefe)</li> </ul>

*HINWEIS: Andere Postbetreiber haben ähnliche Chancen und sehen sich den gleichen Risiken gegenüber. Die deutliche Stärkung der Universaldienstleister wird aber wahrscheinlich eine größere Herausforderung für ihren Marktzugang und ihre Entwicklung bedeuten.*

### 5.2.3. Verknüpfung mit weltweiten Entwicklungen

Auch außerhalb Europas verändert sich der weltweite Postmarkt unter dem Einfluss der Globalisierung, des zunehmenden Wettbewerbs, des schnellen technologischen Wandels und der sich ändernden Verbraucherbedürfnisse sehr schnell. Die Postreform ist eine weltweite Entwicklung, die von internationalen Organisationen wie dem WPV und der Weltbank unterstützt wird. Der WPV-Kongress<sup>44</sup> hat Regierungen, Postbehörden und die Gremien des Vereins dazu aufgerufen, den Postdienst von einer staatlichen Einrichtung in ein gewerblich orientiertes Unternehmen zu verwandeln, das über ein autonomes Management und finanzielle Eigenständigkeit verfügt. Die Postreform ist auch Teil der Globalisierung des Handels. WTO-Abkommen sind in Kraft, und in einigen Behörden finden Verhandlungen über die Öffnung des Zugangs zum Postmarkt statt oder werden in Kürze stattfinden, und die Globalisierung der Dienstleistungen entwickelt sich im Einklang mit dem GATS-Übereinkommen.

In diesem Zusammenhang ist Europa durch die Entwicklung des Marktes an die vorderste Front der weltweiten Postreform gerückt. *Die bemerkenswerteste Entwicklung der letzten Jahre [hinsichtlich der Postbetreiber] war die Umwandlung von vier ehemals nationalen Postbehörden in Post-, Express- und Logistikunternehmen. Es handelt sich um Deutsche Post, TPG, Consignia und La Poste (F), die zuweilen als "Superpost" bezeichnet werden. Sie nehmen jetzt auch ihren Platz an der Seite von wichtigen privaten Betreibern ein, wie UPS und FedEx*<sup>45</sup>.

### 5.2.4. Traditionelle Sektorgrenzen verwischen

Die Marktentwicklung verändert die Zusammensetzung des Postsektors erheblich und verwischt frühere Grenzen, wie z. B. die traditionelle Grenze zwischen öffentlichen und privaten Betreibern, auf Grund folgender Faktoren:

- Vergesellschaftung (und zuweilen Privatisierung) der Universaldienstleister;
- bedeutender Wandel der Stellung der Universaldienstleister (von Behörden, die traditionelle Dienste erbringen zu gewerblichen Unternehmen, die Zustelldienste leisten);
- Weiterentwicklung der Universaldienstleister über traditionelle Postdienste hinaus, z.B. in den Bereichen Kurier- und Expressdienste, Transport, Logistik, Einzelhandelsdienstleistungen, E-Commerce;
- Akquisitionen und Allianzen, die alle Marktakteure betreffen.

Das zunehmende Outsourcing von Komponenten der traditionellen Wertekette der Post durch die Universaldienstleister trägt ebenfalls dazu bei, dass traditionelle Grenzen, die einst für unveränderlich gehalten wurden, weitgehend verwischt werden.

### 5.2.5. Die Marktentwicklung hat klare Vorteile, bringt aber auch Kosten und Risiken mit sich

Mit der Marktentwicklung sind klare Vorteile verbunden: bessere Dienstqualität, größere Effizienz, höhere Rentabilität und geringere Abhängigkeit von Einkünften aus dem

---

<sup>44</sup> Postal Strategy Recommendations, WPV-Kongresses in Seoul, 1994

<sup>45</sup> Environmental Developments and Postal Responses at 2001, a discussion paper, draft 5 April 2001, International Bureau of UPU, Bern.

Briefpostsektor. Als Ergebnis davon verbessern sich die mittel- und langfristigen Geschäftsaussichten der Universaldienstleister, die ihre Unternehmen als kommerzielle Organisationen führen können, ständig.

Die derzeitigen Entwicklungen sind jedoch auch mit Nachteilen und Risiken verbunden. Die zunehmend kommerzielle Ausrichtung der Universaldienstleister (z.B. Einzelverträge mit Großkunden) birgt das Risiko einer geringeren Transparenz und einer potenziellen Diskriminierung. Darüber hinaus beschränkt die größere Dominanz der Universaldienstleister auf dem Postmarkt andere Betreiber auf Nischenmärkte und kann es neuen Marktteilnehmern erschweren, von der zukünftigen Marktöffnung zu profitieren.

Überdies schaffen die jüngsten Entwicklungen der Universaldienstleister den Bedarf einer strengen Überwachung, da die "cash cows" der Produktpaletten der Universaldienstleister eine beherrschende Stellung auf Märkten genießen, die nach wie vor durch große reservierte Bereiche geschützt sind. In diesem Zusammenhang gewinnen angemessene regulatorische Rahmen und regulatorische Mechanismen (z.B. Preiskontrolle) grundlegende Bedeutung, auch wenn sie höchstwahrscheinlich als solche nicht genügen werden. Das fortdauernde gleichzeitige Bestehen von zuweilen großen reservierten Bereichen und kommerziell ausgerichteten Universaldienstleistern, die sich untergeordnete Märkte erschließen, ruft klare Bedenken über den potenziellen Missbrauch von Monopolen hervor, die bereits in einigen Wettbewerbsfällen geäußert wurden, wie aus Abbildung 24 hervorgeht; ferner bestehen Bedenken wegen ungerechtfertigter staatlicher Beihilfen für Universaldienstleister.

**Abbildung 24: Neuere Wettbewerbsfälle<sup>46</sup>**

Art	Neuere Fälle	Anmerkungen
Kartellrecht	DPAG I	Missbrauch der vorherrschenden Stellung durch Treuerabatte und auf Verdrängung ausgerichteten Preiswettbewerb bei Geschäftspaketen
	DPAG II	(EuGH) Missbrauch der vorherrschenden Stellung auf dem Briefpostmarkt durch Abfangen, Überteuerung und Aufhalten von eingehender internationaler Post
	Hays/La Poste (B)	Missbrauch der vorherrschenden Stellung durch einen Vorzugstarif im Briefdienst, der von einem Zusatzvertrag über einen neuen B2B-Dienst abhängig ist
	Hybridpost-Fall	Erweiterung des monopols durch Reservierung von Mehrwertdiensten außerhalb der traditionellen Zustelldienste
	SNELPD UPS gg. DPAG (DHL)	Keine unabhängige Regulierung der Zugangsbedingungen (EuGH) Gericht Erster Instanz bestätigt Genehmigung der Kommission für den Erwerb von DHL durch DPAG. Reservierte Dienste verhindern nicht, dass die Anbieter Gewinne machen und Akquisitionen tätigen. Für diesen Zweck benutzte Mittel dürfen jedoch nicht aus überzogenen Preisen oder anderen unlauteren Praktiken im reservierten Bereich stammen.

<sup>46</sup> Aktenzeichen der Verfahren:  
 DPAG I; C147/97 und C148/97  
 DPAG II; COMP/36.915  
 Hays/La Poste (B); COMP/37.859  
 Hybridpost-Fall; COMP/37.721  
 SNELPD: COMP/37.133  
 UPS gg. DPAG (DHL); COMP35.141

### 5.3. Technische Aspekte

#### *Die Technologie gewinnt zunehmend an Bedeutung für den Postsektor*

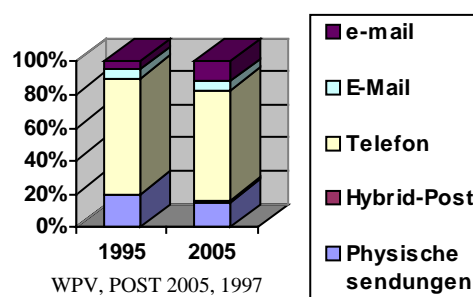
Technische Änderungen verschaffen den Verbrauchern mehr Wahlmöglichkeiten sowohl innerhalb als auch außerhalb des Marktes für Postdienste und geben den Postbetreibern die Möglichkeit zu größerer Produktivität und neuen Einnahmequellen. Die Fähigkeit der Postbetreiber, auf technische Änderungen zu reagieren, wird ausschlaggebend für ihren Erfolg.

#### 5.3.1. Substitution traditioneller Briefpost

Die Verbraucher verfügen jetzt über immer mehr Alternativen zur Briefpost. Dies ist auf die zunehmende Auswahl an verfügbaren kosteneffizienten Kommunikationsmedien zurückzuführen und außerdem auf die neue Kommunikationsinfrastruktur wie die steigende PC- und Internet-Verbreitung.

**Abbildung 25 Der Kommunikationsmarkt**

Der Marktanteil der traditionellen Post am gesamten Kommunikationsmarkt nimmt deshalb auch weiterhin ab (von 20% im Jahre 1995 auf 15% im Jahre 2005<sup>47</sup>). Allerdings betrifft die Substitution nicht alle Marktsegmente des Postmarktes gleichermaßen: wenn auch die Finanzausweise schwach sind, so scheinen andere Segmente (z.B. Direktwerbung) nach wie vor über ein bedeutendes mittelfristiges Wachstumspotenzial zu verfügen.



Trotz einiger greifbarer Beweise für die stattfindende Substitution waren die Auswirkungen auf den Umfang der traditionellen Post insgesamt begrenzt. Bisher hat das wesentliche Umfangswachstum der traditionellen Post auf Grund von BIP-Anstiegen zusammen mit den neuen Volumen, die durch Dienste wie die Direktwerbung entstehen, positive Wachstumsraten der Postvolumen in den meisten Mitgliedstaaten sichergestellt. Zusammen mit der geringeren Abhängigkeit ihrer Einkünfte von der traditionellen Briefpost könnte diese grundlegende Entwicklung dafür sorgen, dass die Universaldienstleister der Substitution weniger hilflos ausgesetzt sind.

Einige Universaldienstleister haben jedoch bereits negative Wachstumsraten in einigen Segmenten des Postmarktes zu spüren bekommen, die sie auf die Substitution der Briefpost zurückführen (z.B. USA, Schweden), und die zukünftigen Auswirkungen der Substitution der Briefpost auf die Postvolumen sind in diesem Stadium nicht vorhersagbar.

#### 5.3.2. Prozessautomatisierung für Postsendungen und -operationen

#### *Die Betreiber erhalten Anreize zur Nutzung neuer Technologien für die Steigerung der Produktivität*

Ein Universaldienstleister, der eine Nettomarge von 5% produziert, würde seinen Gewinn durch Einsparung von 5% seiner Kosten verdoppeln; wollte er hingegen das gleiche Ergebnis

<sup>47</sup> WPV, "Post 2005", 1996.

durch Vergrößerung seines Geschäftsanteils erzielen, müsste er seine Einkünfte verdoppeln. Dies ist ein ziemlich starker Anreiz für eine größere Produktivität und erklärt die derzeitigen wesentlichen Entwicklungen.

### ***Prozessautomatisierung bei der Briefpost***

In den 1980er Jahren wollten alle Universaldienstleister die Sortierzentren automatisieren, und die automatische Sortierung von Standardsendungen (mit Ausnahme der handschriftlich adressierten) war bereits vor einem Jahrzehnt bei den meisten Universaldienstleistern weitgehend üblich.

Die Hauptbemühungen galten seither:

- der Erhöhung des Anteils an handschriftlich adressierten Briefe und großen Umschlägen, die automatisch verarbeitet werden können (z.B. durch Verbesserung der Möglichkeiten der optischen Zeichenerkennung (OCR)<sup>48</sup> oder der Videocodiersysteme);
- der Erweiterung der maschinellen Sortierung auf Zustellzentren, die bedeutende Kosten haben (Sortieren für die Zustellgänge und sogar für die Reihenfolge der Zustellung).

Heute wird geschätzt, dass mehr als 90% der Briefsendungen der Universaldienstleister maschinell verarbeitet werden, wovon etwa 20% für die Zustellgänge in die richtige Reihenfolge gebracht werden. Ein weiterer Bereich, in dem derzeit Entwicklungen stattfinden, ist die Technik der individuellen Kennzeichnung, durch die alle Briefsendungen individuell identifiziert werden können, also die Leitwegeverfolgung und Nachforschung während des ganzen Verlaufs möglich ist. Am Ende des Jahrzehnts könnten so gut wie alle Briefsendungen der Universaldienstleister automatisch für die Reihenfolge der Zustellung sortiert und gekennzeichnet werden.

### ***Prozessautomatisierung bei der Paketpost***

Die Technologie für die automatische Sortierung von kleinen/mittelgroßen Paketen gibt es bereits. Wegen des Umfangs der erforderlichen Investitionen hat sich die Umsetzung jedoch auf die Verarbeitung großer Aufkommen konzentriert. Es wird geschätzt, dass etwa die Hälfte der kleinen/mittelgroßen Pakete der Universaldienstleister automatisch verarbeitet werden. Die großbedingten Vorteile der Automatisierung treiben möglicherweise die derzeitige Tendenz zur Konzentration voran. Größere/schwerere Pakete werden noch immer überwiegend manuell verarbeitet. Alle Universaldienstleister arbeiten derzeit an der Verwirklichung der Leitwegeverfolgung bei ihren Paketdiensten mit Hilfe von Strichcodes und Laser Markierung.

### ***Andere Formen der Prozessautomatisierung***

Weitere Anwendungen betreffen Management-Software und die Schalterautomatisierung. Die Universaldienstleister haben die Schalterautomatisierung eingeführt und ersetzen interne IT-Systeme durch handelsübliche Software.

*Beispiele:* 7 Universaldienstleister in der EU haben eine handelsübliche Lösung für die Schalterautomatisierung eingeführt. Immer mehr Universaldienstleister führen ERP-Systeme (Enterprise Resource Planning systems) für Verwaltungszwecke ein, z. B. Buchführung, Finanzen.

---

<sup>48</sup> Optical Character Recognition

Die Nutzung solcher üblichen offenen Systeme senkt nicht nur die Risiken und Kosten, sie spielt auch eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit Konsolidierungsmaßnahmen verschiedener Unternehmen innerhalb des Konzerns eines Universaldienstleister.

### 5.3.3. *Sonstige technische Entwicklungen*

#### ***E-Commerce und Lieferkette:***

Die Entstehung des E-Commerce schafft Geschäftsmöglichkeiten für Postbetreiber:

- Transport und Logistikdienste: Die Entwicklung des E-Commerce kurbelt den Fernabsatz an;
- Aufbau von Beziehungen zum Verbraucher: Die Universaldienstleister können einen Mehrwert schaffen (Leitwegeverfolgung) oder traditionelle Verfahren erneuern, um die Effizienz zu erhöhen, die Kosten zu reduzieren und mehr Bequemlichkeit zu erreichen (z.B. PC-Frankierung);
- neue Geschäftsmöglichkeiten durch neue technikbezogene Dienste: Dazu gehört die Nutzung der traditionellen Stellung der Postbetreiber in der neuen Wirtschaft, z.B. als vertrauenswürdige Dritte;
- Möglichkeiten zur Überarbeitung interner Abläufe: Hier können die Universaldienstleister Effizienz und Produktivität erhöhen (z.B. Einführung der Technologie des elektronischen Geschäftsverkehrs in die Vereinbarungen mit Subunternehmern).

## **5.4. Soziale und Beschäftigungsaspekte**

### 5.4.1. *Zugang zum Universaldienst*

#### ***Eine weitreichende Zugangsinfrastruktur***

In einer neueren Studie von CTcon für die Kommission wurden die Voraussetzungen für den Zugang zu Universalpostdiensten und – netzen untersucht. Die Studie fand heraus, dass möglicherweise ein zu großes Angebot an Infrastrukturen für den Zugang zu Postdiensten vorliegt. EU-weit werden Postsendungen täglich an mehr als 750 000 Zugangsstellen abgeholt, und täglich werden 165 Millionen Empfänger bedient. Wie Ctcon feststellte, weist Europa 40% mehr Zugangsstellen pro Einwohner auf als die USA und fünfmal mehr Zugangsstellen pro km<sup>2</sup>. Diese Nutzung des Postnetzes lässt jedoch ein mögliches Zugangsmuster erkennen:

- Die meisten Zugangsstellen sind auf einen geografisch sehr weit gestreuten Kundenkreis zugeschnitten;
- die größten Aufkommen stammen von Geschäftskunden, die in bestimmten geografischen Bereichen konzentriert sind (0,1% der Zugangsstellen bearbeiten 68% der Postsendungen).

Dies lässt künftige Schwierigkeiten für Universaldienstleister voraussehen, die Universaldienstverpflichtungen erfüllen und ihre überwiegend städtischen Geschäftskunden angemessen bedienen müssen.

#### ***Anpassung der Zugangsinfrastruktur***

Die Zugangsinfrastrukturen werden von den Universaldienstleistern an die sich wandelnden Verbraucherbedürfnisse angepasst; dadurch soll auch die Effizienz vergrößert werden. (Wie

bereits in Abschnitt 4.4. Zugang zu Universalpostdienstleistungen und Postnetzen). Die Universaldienstleister sind jedoch hinsichtlich ihrer Anpassungsmöglichkeiten eingeschränkt (z.B. gelten ländliche Postämter oft als politisch heikel), und das den Universaldienstleistern bei der Verwaltung ihrer Zugangsinfrastrukturen zur Verfügung stehende Maß an Flexibilität ist zweifellos wichtig, wenn sie langfristig mit dem Zugangsmuster zurecht kommen sollen.

#### 5.4.2. Beschäftigungsaspekte im Postsektor

Die Beschäftigtenzahlen bei den Universaldienstleistern liegen bei etwa 1,2 Millionen<sup>49</sup>. Andere Betreiber (überwiegend Kurier- und Expressdienstleister) beschäftigen fast 0,5 Millionen Arbeitnehmer. Auf Grund von Outsourcing und Franchising gibt es jedoch inzwischen große Bereiche der direkten Beschäftigung im Postsektor, die außerhalb der traditionellen Sektorgrenzen liegen.

Vorläufige Zahlen aus der in Kürze erscheinenden Beschäftigungsstudie lassen erkennen, dass die direkte Beschäftigung in den Postdiensten mindestens 1,57 Millionen beträgt, die indirekte Beschäftigung<sup>50</sup> wird auf mindestens 1,77 Millionen geschätzt. Darüber hinaus schätzt die Studie, dass sich die Beschäftigung im Postsektor auf etwa 1,98 Millionen weitere Arbeitsplätze auswirkt. Dies legt nahe, dass mehr als 5 Millionen Arbeitsplätze in der EU vom Postsektor abhängen, eng damit verbunden oder darauf zurückzuführen sind.

*Beispielsweise stellen der europäische Versandhandel und Fernabsatz mehr als 150 000 unbefristete Arbeitsplätze, die eng mit dem Postsektor zusammenhängen<sup>51</sup>.*

Die Entwicklung der Beschäftigung im Postsektor hängt eng mit den in den Abschnitten 5.1. Wirtschaftliche Aspekte und 5.3 - Technische Aspekte zusammen.

#### **Ein strukturell bedingter Beschäftigungsrückgang**

Die Entwicklung der Gesamtzahl der Beschäftigten der Universaldienstleister ist auf das Zusammenwirken positiver Faktoren (z.B. Aufkommen neuer Dienstleistungen, Wachstum der Postvolumen) und negativer Faktoren (z.B. Automatisierung) zurückzuführen.

Abbildung 26 zeigt die Entwicklung der Beschäftigung bei den Universaldienstleistern.<sup>52</sup> Die rückläufigen Gesamtzahlen legen nahe, dass das Zusammenwirken der Beschäftigungsfaktoren insgesamt zu einem Beschäftigungsabbau bei den Universaldienstleistern führt, dass es aber auch erhebliche Unterschiede zwischen den Universaldienstleistern gibt. Die Hauptgründe für die Beschäftigungsentwicklung bei den Universaldienstleistern werden in Abbildung 26 skizziert.

---

<sup>49</sup> Laut WPV als Vollzeitäquivalente.

<sup>50</sup> Indirekte Beschäftigung umfasst die Beschäftigung in Bereichen, die von den Postdiensten abhängig sind oder eng damit zusammenhängen.

<sup>51</sup> Quelle: European Mail Order and Distance Selling Trade Association (EMOTA - Europäische Vereinigung des Versandhandels)

<sup>52</sup> Diese Zahlen weichen etwas von den Ergebnissen von Pls Ramboll ab, weil Pls keine Pro-Kopf-Zählungen, sondern Vollzeitäquivalente verwendet.



**Abbildung 26: Die Beschäftigungsentwicklung bei den Universaldienstleistern**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	% Änderung 1995-2000
Österreich	34003	34599	37562	38271	33536	33421	-1,71
Belgien	44462	44292	43399	41637	41182	39933	-10,19
Dänemark*	25030	25478	25981	25485	25700	24867	-0,65
Finnland	24600	23221	24184	26448	25347	24763	0,66
Frankreich	289250	286793	286914	287348	287479	291812	0,89
Deutschland	308459	292027	269530	263342	304265	319988	3,74
Großbritannien	208810	209079	213259	212500	213414	210267	0,70
Griechenland	11572	10834	11643	11135	10931	11438	-1,16
Irland	8062	8063	9309	8647	8952	9391	16,48
Italien	190404	181379	181262	178649	173722	166102	-12,76
Luxemburg	1697	1698	1696	1696	1707	1714	1,00
Niederlande	55263	54427	57260	58209	60285	63255	14,46
Portugal	15527	16041	15962	16348	16861	17160	10,52
Spanien	65140	64855	65127	64896	64515	58817	-9,71
Schweden**	55722	53178	51804	51793	50174	49986	-10,29
<b>EU insgesamt</b>	<b>1338001</b>	<b>1305964</b>	<b>1294892</b>	<b>1286404</b>	<b>1318070</b>	<b>1322914</b>	<b>-1,13</b>

WPV (2002). \*Zeitreihendaten in Vollzeitäquivalenten. \*\*Zeitreihendaten auf der Grundlage von Jahresberichten (eingesetzt von PLS RAMBØLL).

*Anmerkung:* die folgenden Abschnitte skizzieren nur die Hauptgründe für die Beschäftigungsentwicklung aller Universaldienstleister, da umfassendere Daten derzeit im Rahmen der laufenden Studie über die Beschäftigungsentwicklung im europäischen Postsektor von Pls Rambøll für die Kommission gesammelt werden.

### **Die Nachfrage nach Arbeit im Postsektor**

Die steigende Nachfrage nach Postdiensten ist der wichtigste positive Beschäftigungsfaktor (nach Schätzungen 2-3 % pro Jahr). Während Fusionen und Akquisitionen dem Sektor neue Arbeitsplätze bringen, handelt es sich hierbei um einen eher künstlichen Effekt, da der daraus hervorgehende Anstieg der konsolidierten Beschäftigung keine echte Schaffung von Arbeitsplätzen darstellt. Auch durch die Marktöffnung wurden Arbeitsplätze geschaffen. Die deutsche nationale Aufsichtsbehörde beispielsweise schätzt, dass nach der teilweisen Öffnung mehr als 16 000 Voll- oder Teilzeit-Arbeitsplätze von privaten Betreibern geschaffen wurden, und auch die Entwicklung neuer Dienste hat zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt.

### **Verstärkte Automatisierung**

Durch das steigende Automatisierungspotenzial (siehe Abschnitt 5.3) konnten die Postbetreiber ihre Produktivität und Effizienz erhöhen, indem sie der Nachfrage nach größeren Postvolumen nachkamen und gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten verringerten. Es gibt jedoch Beweise für erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was die Nutzung möglicher Produktivitätssteigerungen angeht.

### **Geschäftsentwicklungsstrategien**

Neue Unternehmensstrukturen haben zur Einführung neuer und unterschiedlicher Strategien der Universaldienstleister geführt. Die unterschiedliche Art dieser neuen Strategien und das Ausmaß des ihnen zugrunde liegenden Ehrgeizes erklären in gewissem Maße die

Unterschiede zwischen der Beschäftigungsentwicklung der Universaldienstleister (zum Beispiel haben die Universaldienstleister, die Kostensenkung, Automatisierung und Outsourcing am aggressivsten betrieben, ihre Beschäftigtenzahlen wahrscheinlich am meisten gesenkt). Was die künftige Entwicklung der Beschäftigung bei den Universaldienstleistern angeht, so besteht Grund zu der Annahme, dass Geschäftsentwicklungsstrategien eine wichtige Rolle spielen werden und dass deshalb die Unterschiede zwischen den Universaldienstleistern in bezug auf die Beschäftigungsentwicklung weiter zunehmen werden. Pls Ramboll sagt jedoch voraus, dass die Beschäftigung im Postsektor insgesamt weiter ansteigen wird.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 6.1. Der lange Umsetzungsprozess ist fast abgeschlossen

Alle Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass sie ihre Gesetzgebung geändert haben und dass ausführliche Verordnungen auf dem Wege der Fertigstellung seien. Insgesamt kann der in der Postrichtlinie festgelegte rechtliche Rahmen, mit Ausnahme einiger, in manchen Mitgliedstaaten aufgeworfenen Konformitätsfragen, als von den Mitgliedstaaten umgesetzt angesehen werden.

### 6.2. Praktische Anwendung und Auswirkungen der Postrichtlinie

Die Mitgliedstaaten haben den Gemeinschaftsrahmen weitgehend an nationale Anforderungen angepasst, was eine Reihe von positiven Auswirkungen hatte.

- **Erhebliche regulatorische Folgen:** Die Postrichtlinie hatte erhebliche Auswirkungen, weil die Mitgliedstaaten ihre Gesetzgebung ändern mussten.
- **Stärkere Harmonisierung in der Gemeinschaft:** Die Postrichtlinie hat eine begrenzte Harmonisierung in der Gemeinschaft erreicht, z.B. in bezug auf die Reservierung.
- **Verbesserte Dienstqualität:** Die Postrichtlinie hat zur Verbesserung der Dienstqualität sowohl bei der Inlands- als auch bei der grenzüberschreitenden Post beigetragen, wodurch das Niveau der Dienstqualität innerhalb der Gemeinschaft angeglichen wurde. Darüber hinaus unterstützte die Postrichtlinie die derzeit stattfindenden Entwicklungen europäischer Normen für Postdienste, einschließlich einer Reihe von Messverfahren für die Dienstqualität.
- **Beschleunigung der Postreform:** Die Postrichtlinie hat die Beschäftigung der Regierungen mit dem Postsektor verstärkt und die Postreform beschleunigt.
- **Schaffung von Anreizen für größere Effizienz und Verbraucherorientierung der Postbetreiber:** Die Postrichtlinie gab Anreize für neue Geschäftsstrategien der Universaldienstleister und größere Kosteneffizienz.
- **Entwicklung in Richtung auf den Binnenmarkt für Postdienste ermöglicht:** Die von der Postrichtlinie geforderte begrenzte Marktöffnung führte in einigen Mitgliedstaaten zu einer umfassenderen Marktöffnung.
- **Unabhängige nationale Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten eingeführt:** Die Einführung unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten hat dazu geführt, dass innerhalb des regulatorischen Rahmens der Gemeinschaft ein neues Maß an ordnungspolitischer Strenge erreicht wurde.

In einigen Bereichen hatte die Postrichtlinie jedoch wenig oder keine Auswirkungen. Beispielsweise führte die Umsetzung der Postrichtlinie in einigen Mitgliedstaaten weniger zur Zunahme der Universaldienstverpflichtungen als vielmehr zur Verwurzelung bestehender Verpflichtungen, und der bestehende regulatorische Rahmen und die Bestimmungen zum Verbraucherschutz stimmten oft mit den Grundsätzen der Postrichtlinie überein.

Darüber hinaus hat sich die Postrichtlinie vielleicht nicht ganz so schnell auf den Binnenmarkt hin entwickelt wie es mit Sicherheit möglich gewesen wäre, und dies wiederum kann eine Reihe von negativen Auswirkungen mit sich gebracht haben. Zum Beispiel förderte die Postrichtlinie keine Leistungsverbesserungen, z. B. durch Benchmarking oder wirksamen Wettbewerb, und die EU ist verglichen mit den USA nach wie vor relativ ineffizient. Die Postrichtlinie führte nur einen begrenzten Wettbewerb ein und verhindert Wettbewerbsfragen nicht.

### **6.3. Die Auswirkungen der Postrichtlinie auf den Markt**

Die Postrichtlinie war eindeutig wichtig für die Marktentwicklung.

Vor 1992 lag der Postsektor hinter anderen Versorgungs-, Kommunikations- und Vertriebssektoren zurück und es war klar, dass ein Modernisierungsprozess stattfinden musste, um die Effizienz der Produktion der EU sicherzustellen und die Bedeutung der Universaldienste aufrechtzuerhalten. Bei dieser Modernisierung müssten Marktveränderungen und Änderungen der Rechtsvorschriften zwangsläufig kombiniert werden. Ein regulatorischer Rahmen, der keine angemessene Marktentwicklung zuließe, würde nicht nur den Sektor verzerren und den Teilnehmern falsche Anreize bieten, sondern diese Verzerrung auch auf andere Sektoren übertragen. In diesem Zusammenhang war die Postrichtlinie unerlässlich für die Beseitigung der Hindernisse der Marktentwicklung. Ihre Leistungen, nämlich eine grundlegende Harmonisierung des regulatorischen Rahmens der Gemeinschaft und eine begrenzte Marktöffnung, waren wesentliche Voraussetzungen für bestehende und künftige Marktentwicklungen. Darüber hinaus gab die von der Postrichtlinie vorgegebene klare Ausrichtung auf die Vollendung des Binnenmarktes das Zeichen für den organisatorischen Wandel im Postsektor.

Schließlich hat die Anwendung der Postrichtlinie gezeigt, dass es keine Spannungen zwischen dem erreichten Maß der Marktöffnung und der Sicherstellung der Universaldienste gab. Mehrere Mitgliedstaaten sind in bezug auf ihre Marktöffnung weiter gegangen, und auf dieser Grundlage könnte argumentiert werden, dass die Postrichtlinie sicher noch stärker auf die Vollendung des Binnenmarktes hätte ausgerichtet sein können.

### **6.4. Empfehlungen**

Angesichts der derzeitigen Situation - kurzfristige Sicherstellung des Universaldienstes in allen Mitgliedstaaten und neue, in der neuen Postrichtlinie 2002/39 vorgesehene Maßnahmen zur Erweiterung dieser Garantien - wird zum jetzigen Zeitpunkt eine weitere Aktualisierung des regulatorischen Rahmens der Gemeinschaft nicht empfohlen.

Dies soll jedoch nicht heißen, dass die Postrichtlinie einen regulatorischen Rahmen eingeführt hätte, der völlig mit den Erfordernissen des in Entwicklung begriffenen Marktes übereinstimmt. Verzerrungen sind immer noch vorhanden, wenn die Reservierung einen Missbrauch einer dominierenden Stellung darstellt. Solche Verhaltensweisen haben zu einer Reihe von Wettbewerbsfällen geführt. Überdies gibt es in einigen Mitgliedstaaten noch Fragen der regulatorischen Unabhängigkeit, und es könnte behauptet werden, dass die unterschiedlichen nationalen Regelungen nicht alle Universaldienstleister zur Effizienz veranlasst hätten. Auf alle Fälle ist klar, dass die Bereitstellung von Postdiensten weiterhin unterschiedlich effizient ist.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf “die effektive Unabhängigkeit sowie angemessene Kapazitäten und Effizienz der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sicher(zu)stellen”<sup>53</sup>, insbesondere im Postsektor.

Abschließend ruft die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, die Umsetzung der europäischen Normen vorzubereiten, die derzeit vom CEN erarbeitet werden, insbesondere im Hinblick auf die Messverfahren für die Dienstqualität, die dazu beitragen werden, sicherzustellen, dass die Überwachung der Dienstqualität und der Leistungen zugunsten aller Kunden verbessert werden.

---

<sup>53</sup> Siehe die Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002. ECFIN/210/02

## ANHANG

### **Abkürzungsliste**

AT	Österreich
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumers
BE	Belgien
C2B	Consumers to Business
C2C	Consumers to consumers
ca.	Circa
CEN	Europäisches Komitee für Normung
Kommission	Europäische Kommission
DE	Deutschland
DK	Dänemark
D+n	Zustellung n Tage nach Einlieferung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
Ecu	Europäische Währungseinheit
EFTA	Europäische Freihandelszone
EL	Griechenland
EN	Europäische Norm
ES	Spanien
EU	Europäische Union
FR	Frankreich
GATS	Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
IR	Irland
IT	Italien
IT	Informationstechnologie
LU	Luxemburg
NL	Niederlande
NRB	Nationale Regulierungsbehörden
OCR	Optische Zeichenerkennung
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
p.a.	Per annum
Postrichtlinie	Richtlinie 97/67/EG
PT	Portugal
REIMS	Vereinbarung über Endvergütungen zwischen einigen europäischen Universaldienstleistern
SE	Schweden
SF	Finnland
Km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
TC	Technisches Komitee
TS	Technische Norm
UK	Vereinigtes Königreich
UNEX	Unipost External Monitoring System
WPV	Weltpostverein
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
WTO	Welthandelsorganisation

<b>FINANZBOGEN</b>				
				DATUM:
1.	HAUSHALTSLINIE: B5-3001	MITTELBETRAG: entfällt		
2.	BEZEICHNUNG DER MASSNAHME: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG)			
3.	RECHTSGRUNDLAGE: Art. 23 der Richtlinie 97/67/EG			
4.	ZIELE DER MASSNAHME Information des Europäischen Parlaments und des Rates über die Entwicklung der Binnenmarktes für Postdienste			
5.	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN Entfällt (siehe Bemerkungen)	12-MONATS- ZEITRAUM  (Mio. EURO)	LAUFENDES HAUSHALTS- JAHR (Mio. EURO)	FOLGENDES HAUSHALTS- JAHR (Mio. EURO)
5.0	AUSGABEN ZU LASTEN - DES EG-HAUSHALTS (ERSTATTUNGEN/INTERVENTIONEN) - DER NATIONALEN HAUSHALTE - ANDERER SEKTOREN	entfällt	entfällt	entfällt
5.1	EINNAHMEN - EIGENMITTEL DER EG (ABSCHÖPFUNGEN/ZÖLLE) - DER MITGLIEDSTAATEN	entfällt	entfällt	entfällt
		[n+2]	[n+3]	[n+4]
5.0.1	AUSGABENSCHÄTZUNGEN	entfällt	entfällt	entfällt
5.1.1	EINNAHMENSCHÄTZUNGEN	entfällt	entfällt	entfällt
5.2	BERECHNUNGSWEISE: entfällt			
6.0	IST EINE FINANZIERUNG ZU LASTEN DER MITTEL MÖGLICH, DIE IM LAUFENDEN HAUSHALTSJAHR BEI DEM BETREFFENDEN KAPITEL EINGESETZT WURDEN?			entfällt
6.1	IST EINE FINANZIERUNG IM WEGE EINER MITTELÜBERTRAGUNG ZWISCHEN KAPITELN IM IM LAUFENDEN HAUSHALTSJAHR MÖGLICH?			entfällt
6.2	IST EIN NACHTRAGSHAUSHALT ERFORDERLICH?			entfällt
6.3	SIND ENTSPRECHENDE MITTEL IN KÜNFTIGE HAUSHALTSPLÄNE EINZUSETZEN?			entfällt
BEMERKUNGEN: Dieser nach Art. 23 der Richtlinie 97/67/EG erforderliche Bericht überprüft die Anwendung der Richtlinie. Auf der Grundlage der gesammelten Informationen enthält der Bericht keine Empfehlungen für weitere Aktualisierungen des regulatorischen Rahmens der Gemeinschaft zum gegenwärtigen Zeitpunkt oder für andere Maßnahmen der Kommission. Die einzigen in dem Bericht ausgesprochenen Empfehlungen richten sich an die Mitgliedstaaten. Der Bericht hat daher keine finanziellen Auswirkungen auf die Kommission.				