

# Impulspapier „Herausforderungen des Post-Universaldienstes“ der Bundesnetzagentur

## Stellungnahme der Deutsche Post AG

Zum Impulspapier „Herausforderungen des Post-Universaldienstes“ der Bundesnetzagentur vom 12.11.2014 zur Vorbereitung einer Stellungnahme gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 Postgesetz nimmt die Deutsche Post AG wie folgt Stellung.

### 1. Zur Marktentwicklung

Die Bundesnetzagentur gelangt in ihrem Impulspapier hinsichtlich des Briefmarktes zu folgenden Feststellungen: Die Briefsendungsmenge in Deutschland ist von 1998 bis 2007 weitgehend stabil geblieben und seit 2007 um durchschnittlich ca. 1,5 % pro Jahr gesunken. Ursache sei, dass sich klassische physische Briefsendungen einem stetigen Substitutionsprozess durch die wachsende Digitalisierung der Gesellschaft ausgesetzt sähen. Das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) bestätige in einer Studie, dass in den nächsten Jahren mit einem Fortgang dieser Entwicklung zu rechnen sei. Sinkende Sendungsmengen erforderten Maßnahmen der Dienstleister, insbesondere in der Prozessoptimierung, um steigenden Stückkosten entgegenzuwirken. Zudem seien die Anbieter durch Produktinnovationen (höhere Individualisierung der Werbepost, Hybridbriefe, Transport von kleinformatigen Warensendungen über das Briefnetz) bemüht, eine bessere Auslastung des Briefnetzes zu erreichen. Die Netzinfrastruktur, insbesondere der Deutsche Post AG, sei inzwischen allerdings weitgehend optimiert worden. Die Netzdichte erfülle nach wie vor die Universaldienstvorgaben.

Hinsichtlich des Paketmarktes stellt die Bundesnetzagentur fest: Auf dem Paketmarkt führe das geänderte Verbraucherverhalten im kompletten Gegensatz zur Entwicklung auf dem Briefmarkt zu einem rasanten Anstieg der Sendungsmengen. Für das Jahr 2015 wachse der Onlinehandel um rund 25 %, der Versandhandel insgesamt um rund 15 %. Mittelfristig sei weiter mit deutlich ansteigenden Paketmengen zu rechnen. Auf dem Markt existierten mehrere Anbieter mit bundesweiten Annahme- und Abholnetzen für Privat- und Geschäftskunden. Der Boom des eCommerce stelle die Anbieter vor große Herausforderungen im Hinblick auf die Erhöhung ihrer Kapazitäten und des weiteren Ausbaus der Zustelllogistik. Um Kosten zu sparen und die Umwelt zu entlasten, sei es auf der letzten Meile denkbar, Sendungen mehrerer Dienstleister zu bündeln und durch einen einzigen Dienstleister zustellen zu lassen.

Die Deutsche Post AG teilt diese Analyse des Brief- und Paketmarktes in den wesentlichen Punkten. Im Briefbereich ist davon auszugehen, dass es in den nächsten Jahren zu einem noch deutlicheren Sendungsmengentrückgang kommen wird als bisher. Dies zeigen nicht zuletzt die auch von der Bundesnetzagentur angeführten deutlich dramatischeren Entwicklungen in den Nachbarländern. Auch die Weiterentwicklung der digitalen Agenda der Bundesregierung mit den damit geschaffenen neuen digitalen Kommunikationsmöglichkeiten des Bürgers mit staatlichen Stellen wird diesen Trend beschleunigen. Da weitere Effizienzgewinne vor dem Hintergrund der bestehenden Universaldienstvorgaben praktisch nicht mehr zu erzielen sind, werden die Stückkosten durch den Mengentrückgang steigen. Im Paketbereich erfordern steigende Sendungsmengen und veränderte Kundenerwartungen zusätzlich Investitionen in die Netzinfrastruktur. Zudem ist der Paketmarkt von einer hohen Wettbewerbsintensität geprägt.

## 2. Notwendigkeit einer Anpassung der PUDLV

Die Bundesnetzagentur stellt sich die Frage, ob vor dem Hintergrund des veränderten Kommunikationsverhaltens und veränderter Kundenbedürfnisse eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen angezeigt ist. Sie verweist dabei für den Paketbereich auf das Grünbuch der EU-Kommission, in dem die Frage nach der Notwendigkeit einer Erweiterung der Universaldienstpflichten im Bereich der Paketbeförderung aufgeworfen wird. Gleichzeitig weist sie auf den Bedeutungsverlust des physischen Briefes für die breite Masse der Bevölkerung und die sich daraus ergebenden Rentabilitätsminderungen der Universaldienstleistung hin. Sie schlägt vor, im Paketbereich in bestimmten Gebieten (beispielsweise in teuren innerstädtischen Lagen sowie in sehr ländlich geprägten Gebieten) über gezielte Kooperationen mehrerer Dienstleister in Bezug auf Annahmestellen sowie in der Zustellung nachzudenken, mit dem Ziel der Kostenersparnis und des Umweltschutzes.

Bei den Post-Universaldienstleistungen handelt es sich um ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, das allgemein als unabdingbar angesehen wird und flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden muss. Die erforderlichen Mindeststandards für den Post-Universaldienst setzt dabei die EU-Postdienstrichtlinie 97/67/EG. Die über diesen EU-Mindeststandard hinausgehenden Vorgaben in der aktuellen Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) sind häufig starre Vorgaben, die inzwischen durch die auch von der Bundesnetzagentur erkannten Veränderungen in den Gewohnheiten der Verbraucher überholt sind und einer flexibleren und kostengünstigeren Bereitstellung der Dienstleistungen durch den Anbieter entgegenstehen. Daher erscheint es sinnvoll, die PUDLV mittelfristig einer grundlegenden Überarbeitung und Modernisierung zu unterziehen.

Im Briefbereich führt die rückläufige Sendungsmenge zu steigenden Stückkosten. Wenn hier die heutige Qualität der Leistungserbringung erhalten bleiben soll, muss es sowohl entgeltregulatorisch als auch unter Marktgesichtspunkten möglich sein, diese Kostensteigerungen an die Nutzer der Dienstleistung weiterzugeben. Dabei darf die in § 6 Absatz 1 PUDLV enthaltene Erschwinglichkeitsgrenze nicht als starre „Preisobergrenze“ ausgelegt werden, sie kann allenfalls eine Leitlinie dafür sein, wann ein Preis ohne nähere Prüfung dieses Kriteriums in jedem Fall als „erschwinglich“ anzusehen ist. Sollte es aufgrund der Marktentwicklung nicht möglich sein, Kostensteigerungen auf die Nutzer überzuwälzen, so käme eine zumindest teilweise Finanzierung der Universaldienstmehrkosten aus dem Staatshaushalt in Frage, wie dies in der EU-Richtlinie vorgesehen und in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten bereits seit langem gelebte Praxis ist.

Im Paketbereich bedarf es keiner Verschärfung der Universaldienstvorgaben. Der Paketmarkt ist durch ein funktionierendes Verhältnis von Angebot und Nachfrage geprägt. Insbesondere im Onlinehandel stellen Versender und Empfänger der Sendungen hohe Anforderungen an die Qualität der Dienstleistung, die weit über die Vorgaben des § 3 PUDLV hinausgehen. Gleichzeitig bemühen sich die Anbieter am Markt, etwa durch die Schaffung neuer Zugangspunkte (Paketshops, Paketboxen) und zusätzlicher Zustelloptionen (Packstationen, Zustellung an Wunschort und Wunschtage), auf die Bedürfnisse der Kunden einzugehen. Die Grundversorgung wird daher durch die Marktteilnehmer hinreichend gewährleistet und bedarf keiner zusätzlichen staatlichen Regulierung bzw. Manifestierung des heutigen Dienstleistungsniveaus in der PUDLV.

Aus Sicht der DP AG empfiehlt es sich, Detailvorgaben der PUDLV auf ihre fortbestehende Notwendigkeit hin zu überprüfen und an das geänderte Nutzerverhalten anzupassen. So könnten Produkte, die nur noch in sehr geringem Maße nachgefragt werden (Eil- und Wert-

brief) aus dem Katalog der Pflichtleistungen in § 1 Absatz 2 PUDLV gestrichen werden. Auch wäre eine Aufweichung der starren Vorgaben zur Filialdichte anhand des Einwohner- und Entfernungskriteriums (Pflicht zum Betrieb einer stationären Einrichtung in allen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern und Gewährleistung der Erreichbarkeit einer solchen innerhalb von maximal 2.000 Metern in zusammenhängend bebauten Gebieten) in § 2 PUDLV sinnvoll. Ziel ist es dabei nicht, die Gesamtzahl der Filialen zu reduzieren, sondern die Filialstandorte der tatsächlichen Nachfrage entsprechend anzupassen.

Einer freiwilligen Kooperation von Dienstleistern bei Annahme und Zustellung von Paketsendungen in bestimmten Gebieten steht die Deutsche Post AG grundsätzlich offen gegenüber. Eine rechtliche Verpflichtung zu solchen Kooperationen lehnen wir jedoch ab. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass es ohne weiteres möglich ist, innerhalb kurzer Zeit ein Netz von Paketshops für die Annahme und auch Ausgabe von Paketsendungen aufzubauen. Hierzu bedarf es durch die Kooperation mit dem Einzelhandel oder mit Tankstellen keiner größeren Anfangsinvestitionen. Außerdem spielt bei der Zustellung der unmittelbare Kundenkontakt eine wichtige Rolle – nicht zuletzt aus Marketinggesichtspunkten. Vor diesem Hintergrund konnte in diesem Bereich bisher kein ernsthaftes Interesse an Kooperationen festgestellt werden. Selbst wenn man insoweit einen staatlichen Regelungsbedarf erkennen wollte, wäre die PUDLV, die allein ein Mindestangebot an Postdienstleistungen regeln soll, nicht die zutreffende Regelungsmaterie. Im Übrigen können Unternehmen, die zur Erbringung von Universaldienstleistungen herangezogen werden, schon jetzt durch die Bundesnetzagentur zur Zusammenarbeit verpflichtet werden (vgl. § 13 Abs. 5 PostG).

### 3. Fazit

In Deutschland werden Postdienstleistungen flächendeckend zu einer hohen Qualität angeboten. Im weltweiten Vergleich nimmt Deutschland insoweit einen Spitzenplatz ein. Dies stellt einen wichtigen Erfolgsfaktor für den Wirtschaftsstandort Deutschland dar. Während im Paketbereich aufgrund der steigenden Sendungsmenge und der veränderten Nachfrage eine deutliche Übererfüllung der Universaldienstvorgaben festgestellt werden kann, stellt die sinkende Briefsendungsmenge eine Herausforderung für die weitere Finanzierung der Universaldienstmehrkosten dar. Kosteneinsparungen im Briefgeschäft ließen sich im begrenzten Maße erzielen, wenn die Vorgaben der PUDLV an die Vorgaben der EU-Postdienstrichtlinie angepasst würden. Kosteneinsparungen in größerem Maße wären nur dann möglich, wenn die Mindestvorgaben der EU-Richtlinie deutlich reduziert würden. Solange dies nicht der Fall ist, kann die hohe Qualität des Universaldienstes nur durch steigende Briefentgelte gesichert werden. Letztlich müssen Wirtschaft und Verbraucher entscheiden, welche Universaldienstleistungen sie vor diesem Hintergrund weiter für unabdingbar halten.

In jedem Fall ist es aus Sicht der DP AG sinnvoll, in der PUDLV enthaltene starre Detailregelungen an die geänderten Kommunikationsgewohnheiten der Bevölkerung anzupassen. Dabei stehen nicht Kostenersparnisse, sondern eine bedarfsgerechte Erbringung des Universaldienstes im Vordergrund. Dessen ungeachtet wird die DP AG als bislang einziges Unternehmen in Deutschland auch künftig einen flächendeckenden Universaldienst erbringen.