

ANSCHRIFT

Charlottenstr. 44
10117 Berlin

EMAIL
INTERNET

info@briefdienste-online.de
www.briefdienste-online.de

TELEFON
FAX

+49 30 / 3032 9996
+49 30 / 3032 9998

DATUM

17. Dezember 2014



Bundesverband Briefdienste e. V. | Charlottenstr. 44 | 10117 Berlin

Vorab per E-Mail: postuniversaldienst@bnetza.de

Bundesnetzagentur

314-1

Postfach 8001

53105 Bonn

Stellungnahme zum Impulspapier der Bundesnetzagentur zur Grundversorgung mit Postdienstleistungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

folgend übersenden wir Ihnen die Stellungnahme des Bundesverbandes Briefdienste e. V. zu oben genannten Impulspapier.

Einführung

1. Wir begrüßen den von der Bundesnetzagentur eröffneten Dialog und intensiven Austausch über die Zukunft des Universaldienstes und die Sicherstellung einer unabdingbaren Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen. Gerne nehmen wir die Einladung an, über die künftige Ausgestaltung des Universaldienstes mitzudenken, Möglichkeiten zu eruieren und Vorschläge kritisch zu reflektieren.
2. Im Bundesverband Briefdienste e.V. (BBD) haben sich die führenden privaten Briefdienste und Anbieter der Postbranche zusammengeschlossen. Zu seinen Mitgliedern zählen u.a. Postcon Deutschland, Pin Mail AG, Francotyp-Postalia, Citipost, Pitney Bowes und mail alliance – eine Netzwerkkoooperation von rund 140 regional tätigen Briefdiensten zur bundesweiten Zustellung von Briefsendungen. Gemeinsam treten sie für leistungsstarken Wettbewerb und faire Rahmenbedingungen ein, die Impulse für mehr Wachstum schaffen.
3. Eine Stärkung des Wettbewerbs (u.a. durch schärfere Instrumente zur Missbrauchskontrolle, Einführung von Großhandelsrabatten, Veräußerung der verbliebenen Anteile des Bundes an der Deutschen Post AG) im Briefmarkt, ist damit bester Garant für eine qualitativ hochwertige Versorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen.

Aktuelle Situation

1. Der Universaldienst wird in Deutschland gemäß des im Art. 87ffG verankerten Auftrags im Wettbewerb erbracht. Durch einen vitalen Briefmarkt erhalten Versender und Empfänger eine Vielfalt an Services und Produkten zu attraktiven Preisen.
2. Mit Blick auf die postalische Grundversorgung kommt die Bundesnetzagentur in ihrem letzten Jahresbericht zum Schluss: *„Die sicherzustellende flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen ist damit gewährleistet und gewinnt zunehmend an Qualität.“* (Bundesnetzagentur Jahresbericht 2013: S. 115)
3. Aus einem aktuellen Konsultationspapier der Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden im Bereich Post (ERGP) geht zudem hervor, dass es in Deutschland keine Finanzierungslücke bei der Bereitstellung des Universaldienstes gibt. Universaldienste werden hierzulande kostendeckend, wenn nicht sogar gewinnbringend angeboten. In dem Papier heißt es: *„Three National Regulatory Authorities (Germany, Sweden and UK) indicated that services are not provided at a loss.“*
4. Von einer unfairen finanziellen Belastung der Deutschen Post durch freiwillig(!) erbrachte Universaldienstleistungen kann daher keine Rede sein.
5. Gäbe es Versorgungslücken, so gibt es bereits heute ein im Postgesetz verankertes Verfahren zur Ausschreibung der fehlenden Dienstleistungen, um die Versorgung der Bevölkerung mit Briefdienstleistungen sicherzustellen.
6. Vor diesem Hintergrund besteht gegenwärtig kein akuter Handlungsbedarf zur Anpassung der Universaldienstvorgaben.

Erwartete Mengenentwicklung

7. Das seit Jahren kolportierte Einbrechen der Briefvolumina ist bislang nicht eingetreten. Zwar gab es seit dem absoluten Sendungshöhepunkt 2007 (17,7Mrd. Sendungen) bis 2013 (geschätzt: 16,1 Mrd) einen durchschnittlichen jährlichen Rückgang von 1,6 %. Allerdings wird die Zahl für 2013 voraussichtlich noch nach oben zu revidieren sein, und für 2014 zeichnet sich eine weitere Tendenz nach oben ab. Bei einer Gesamtschau der Jahre seit 2000 zeigt sich eher eine fast unveränderte Sendungsmenge im Bereich von 16 ½ Mrd. Stück ab, die nur vorübergehend in wirtschaftlichen Boomzeiten (2006 -2008) durch etwas höhere Werte unterbrochen wurde. Und auch in Zukunft geht das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) von einem verhaltenen Rückgang zwischen ein und drei Prozent pro Jahr aus (WIK

Diskussionsbeiträge, Nr. 371 / Dezember 2012). Diese Mengenentwicklung kann man zwar nicht ausschließen. Sie ist aber aus den letzten Entwicklungen nicht zwingend ableitbar.

Die stabile tatsächliche wie die prognostizierte Mengenentwicklung für den deutschen Briefmarkt geben demnach keinen Anlass für konkrete Überlegungen zur Schaffung einer neuen Finanzierungsbasis.¹

8. Die Mengenentwicklung in anderen Ländern ist nicht 1:1 auf Deutschland übertragbar. Zunächst gibt es im Verhältnis zu anderen Ländern (zum Beispiel Niederlande, Großbritannien) in Deutschland ein ohnehin geringeres Pro-Kopf-Briefvolumen. Finanzbriefprodukte (zum Beispiel Kontoauszüge) werden in Deutschland bei weitem nicht so häufig per Brief verschickt wie in anderen Ländern. Wenn überhaupt, sind gegebenenfalls Substitutionspotenziale im Rechnungsversand möglich. Aber auch dort gibt es i) ein eher konservatives Verhalten der Versender und Empfänger und ii) stehen möglichen Rückgängen in diesem Bereich Zuwächse durch zum Beispiel adressierte Werbemailings gegenüber.

Deutsche Post AG

9. Dass die Deutsche Post AG auch im siebten Jahr nach der vollständigen Marktöffnung weiterhin freiwillig flächendeckend Universaldienstleistungen erbringt, zeigt, wie lukrativ dieses Segment für sie ist. Über (i) die Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstprodukte und (ii) die Regulierung des Portopreises erhält die Deutsche Post AG einen umfangreichen finanziellen Ausgleich. Als (iii) „Die Post für Deutschland“ wirbt sie zudem gegenüber ihren Kunden mit einem flächendeckenden Netz und nutzt dieses Argument als unique selling point. Lücken darf sie sich schlicht nicht erlauben, wenn sie ihre Privilegien nicht verlieren möchte.

Anpassungsoptionen

10. Aufgrund des sich im Wandel befindenden Kommunikationsverhaltens der Bevölkerung ist es begrüßenswert, frühzeitig über eine etwaige Anpassung der Universaldienstvorgaben zu debattieren. Diese Grundbedürfnisse der Menschen und nicht das Umsatz- oder Gewinninteresse eines einzelnen, wenn auch großen Anbieters müssen der Maßstab politischen Handelns sein. Dabei gilt das strikte Gebot der Subsidiarität: Nur, wenn die Gemeinschaft der Anbieter die elementaren

¹ Selbst die Deutsche Post druckt – laut DER SPIEGEL vom 20. Oktober 2014 - seit Jahren eine gleich hohe Anzahl an Briefmarken. Briefmarken werden in der Regel von Privatkunden nachgefragt. Ein eklatanter Mengenrückgang scheint also auch hier nicht feststellbar.

Grundbedürfnisse an Postdienstleistungen nicht mehr erfüllt und wenn die bisherigen Instrumente versagen sollten, besteht überhaupt Handlungsbedarf. Dagegen darf das Ausnahmeinstrument „Regulierung“ nicht dazu dienen, eine „Luxusausstattung“ an Daseinsvorsorge zu bewahren, die für andere, noch lebensnotwendigere Dienstleistungen auch nicht vorgehalten werden kann.

11. Basis einer solchen Debatte sollte eine detaillierte Kosten-Analyse sein. Wie hoch fallen die Netto-Kosten des Universaldienstes in der heutigen Form aus? Und welche Ersparnisse sind bei einer Reduzierung welcher Vorgaben zu erwarten?²
12. Die Universaldienstvorgaben sollten grundsätzlich auf die durchschnittliche Nachfrage eines Privathaushaltes nach Postdienstleistungen reduziert werden (z.B. Einzelsendungen, verringerte Zustellhäufigkeit). Die Vorgaben sollten sich auf die Leistung aus Sicht der Empfänger fokussieren und nicht darauf, wie die Bereitstellung im Einzelnen erfolgt.³
13. Der Universaldienst sollte so eng wie möglich gefasst werden und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Dazu zählen neben einer Abschaffung bestehender Privilegien ohne Nachweis tatsächlicher Kosten auch eine effiziente Preisregulierung und Missbrauchskontrolle.
14. Die Überprüfung der Einhaltung der Universaldienstvorgaben sollte weiter durch die Bundesnetzagentur erfolgen. Ihr obliegt die Verantwortung, die flächendeckende Versorgung im Bundesgebiet mit Universaldienstleistungen zu erschwinglichen Preisen im Wettbewerb sicherzustellen. Es bedarf also nicht der staatlichen Ernennung eines einzigen Universaldienstleisters. Dies wäre vielmehr kontraproduktiv, da auch eine Vielzahl an regionalen Briefdiensten leistungsstarke Produkte und Services für Privatkunden anbieten.

² Copenhagen Economics hat im Auftrag der dänischen Handelskammer die (Mehr)Kosten berechnet, die der Dänischen Post durch eine Universaldienstverpflichtung zusätzlich – als unfaire finanzielle Belastung gemäß der EU-Postdienstrichtlinie - entstehen würden (Copenhagen Economics. „The cost of Post Danmark's universal service obligation.“ 8. Mai 2008). Das renommierte Institut kommt zu dem Ergebnis: Die zusätzlichen Kosten durch die verpflichtete Erbringung des Universaldienstes seien nahezu null. Eine geringe Mehrbelastung entstehe lediglich durch eine 6-Tage-, statt 5-Tage-Zustellung sowie die unentgeltliche Zustellung von Blindensendungen. Alle anderen Services würden auch ohne Universaldienstvorgaben aufrechterhalten, schlicht weil es die Versender (allen voran Geschäftskunden, Behörden und Institutionen) verlangten. In die Berechnung sind übrigens nicht die Vorteile der Dänischen Post aus ihrem langjährigen Monopol (Reputation, Bekanntheit, Kundenstamm, Marktpenetration etc.) eingegangen.

³ So sollte z.B. der Zugang zu stationären Einrichtungen nach den angebotenen Leistungen und Öffnungszeiten, nicht aber nach der konkreten Form (eigenbetriebene Filiale, Agentur) definiert sein.

In der Summe der Argumente scheint es uns richtig, die Diskussion über die Zukunft der Universaldienste sehr sorgfältig, ohne Hast und unter weiterer Analyse der tatsächlichen Nachfrageentwicklung nach Postdienstleistungen zu führen. Nicht jede Entwicklung im Ausland ist auf Deutschland übertragbar und nicht jeder kurzfristig festgestellte Trend ist auf Dauer stabil. Gerade im Bereich der Medien zeigen sich statt der erwarteten Ablösung der alten durch die neue Technologie oft parallele Entwicklungen. Die sicherste Daseinsvorsorge ist allemal ein breites Angebot vieler Anbieter, die sich um die Befriedigung der Vielzahl der Kundenwünsche nach Kräften bemüht. So wird eine Abhängigkeit – auch der Politik – von den Wünschen und Forderungen eines nach Maximalrendite strebenden Großkonzerns am besten entgegengewirkt.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Walter Otremba
Vorsitzender des Bundesverband Briefdienste e. V.