



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 23.03.2005
KOM(2005) 102 endgültig

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

**über die Anwendung der Postrichtlinie
(Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG)**

{SEK(2005) 388}

Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie

(Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG)

1. BEDEUTUNG UND ROLLENWANDEL DER POSTDIENSTE

Im Jahr 2002 wurden in der EU mit Postdiensten Einnahmen in Höhe von etwa 88 Milliarden Euro erzielt - das entspricht ca. 0,9 % des BIP der Union. Über 5 Millionen Arbeitsplätze sind Schätzungen zufolge direkt vom Postsektor abhängig oder eng damit verknüpft. Die größten Arbeitgeber der Branche, die nach einer Untersuchung von Wik-Consult¹ im Jahr 2002 ca. 1,85 Millionen Beschäftigte hatte, sind noch immer die Universaldienstleister.

Die Infrastrukturleistungen der Postunternehmen sind unentbehrlich für Wirtschaft und Staat sowie für das geistige und gesellschaftliche Leben in der Europäischen Union. Darüber hinaus sind viele Universaldienstleister auch bedeutende Anbieter von Finanzdienstleistungen (Postbanken).

Die Postdienste sind einem raschem Wandel unterworfen. Dies ist sowohl auf brancheninternen Druck zurückzuführen als auch auf den Einfluss der eng mit dem Postsektor verknüpften Bereiche Kommunikation, Werbung und Logistik; allesamt Wirtschaftszweige, die dem Wettbewerb unterliegen und sich rasant entwickeln.

Postdienste sind für Kommunikation und Handel unverzichtbar und spielen daher eine wichtige Rolle für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU. Als Teil des weiteren Kommunikations- und Logistikmarktes haben sie darüber hinaus strategische Bedeutung. Viele Schlüsselbereiche wie E-Commerce, Verlagswesen, Versandhandel, Versicherungswirtschaft, Bankensektor und Werbewirtschaft sind auf die Postinfrastruktur angewiesen. Diese seine zentrale Rolle macht den Postsektor zu einem Kernstück der Lissabonner Agenda².

Im kürzlich vorgelegten Kok-Bericht³ wird betont, dass es noch sehr viel Spielraum für eine weitere Marktintegration gibt und dass sowohl Verbraucher als auch Unternehmen größeren wirtschaftlichen Nutzen aus dem Binnenmarkt ziehen könnten. In der Kommissionsmitteilung über die Halbzeitbilanz der Lissabonner Agenda⁴ wird auf die zentrale Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für einen effizienten und dynamischen Binnenmarkt verwiesen. Auch müssen solche Leistungen allen Bürgern in hoher Qualität zu bezahlbaren Preisen zur Verfügung gestellt werden. Postdienste sind ein gutes Beispiel dafür, wie der wirtschaftliche Nutzen des Binnenmarktes erhöht werden kann. Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten prüfen, wie durch wirksame und innovative Maßnahmen und bei Erhalt des Universaldienstes Wettbewerbschranken im Postsektor beseitigt werden

¹ Studie über die Hauptentwicklungen auf dem europäischen Postsektor, WIK-Consult, Juli 2004.

² Tagung des Europäischen Rates in Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, März 2000.

³ Die Herausforderung annehmen, Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004.

⁴ KOM (2005) 24 - Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, S. 17.

können. Der dadurch ausgelöste Innovations- und Effizienzschub dürfte dem Verbraucher zugute kommen.

Solche Maßnahmen sind umso wichtiger, als sich gegenwärtig ein Image-Wandel bei den traditionellen Postdiensten vollzieht. Die Betreiber haben sich zu komplexen modernen Wirtschaftsunternehmen entwickelt, die die Möglichkeiten der technischen Entwicklung nutzen, um innovativere und stärker am Kundenbedarf ausgerichtete Mehrwertdienste anzubieten. Davon profitieren sowohl die Firmenkunden als auch die privaten Verbraucher.

Ein Beispiel für diesen Wandel ist die zentrale Rolle der Postbetreiber auf dem schnell wachsenden Home-Shopping-Markt. Zusammen mit anderen Kommunikationsmitteln ist die Post mittlerweile maßgeblich beteiligt, wenn es darum geht, Informationen und Waren zum Verbraucher zu bringen. Das Image der Post als ein zum Aussterben verurteiltes Medium ist überholt angesichts dieses neuen Umfeldes, in dem Marktkräfte und gesetzgeberische Anreize die Voraussetzungen schaffen für Wertsteigerung und Zukunftsperspektiven dieses Mediums.

2. ZWECK DES BERICHTS

Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen für die Postdienste in der EU ist in der Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinie 2002/39/EG geänderten Fassung (im Folgenden als „die Postrichtlinie“ bezeichnet)⁵ festgelegt. Nach Artikel 23 der Richtlinie 2002/39 muss die Kommission „alle zwei Jahre“ dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung der Postrichtlinie Bericht erstatten. Dieser Bericht muss „einschlägige Informationen“ über die Entwicklung des Marktes, u. a. über technische und soziale Faktoren sowie über den Beschäftigungsaspekt und die Dienstqualität enthalten.

Das vorliegende Papier ist der Folgebericht zum ersten Bericht über die Anwendung der Postrichtlinie 97/67, den die Kommission Ende 2002 vorgelegt hat⁶. Es beinhaltet die wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Untersuchung im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen [SEC(2005) 388], in dem die Umsetzung der Postrichtlinie in den Mitgliedstaaten, die Anwendung von Kernbestimmungen der Richtlinie sowie allgemeine Markttrends (einschließlich wirtschaftlicher, technischer und sozialer Aspekte sowie Beschäftigung und Dienstqualität) eingehend analysiert werden. Außerdem werden im vorliegenden Bericht Perspektiven aufgezeigt und Empfehlungen abgegeben für die zukünftige Postpolitik.

Eine wichtige Funktion dieses Berichts besteht im Übrigen darin, zu bewerten, inwieweit die Richtlinienziele erreicht worden sind; in diesem Sinne dient er der allgemeinen Bewertung der Richtlinie. Die regelmäßige Evaluierung von zielorientierten Maßnahmen und deren Ergebnissen gehört zu den Eckpfeilern der neuen politikgesteuerten Entscheidungsmechanismen.

⁵ 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; 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.

⁶ Bericht über die Anwendung der Postrichtlinie (97/67/EG), KOM (2002) 632 endg. vom 25.11.2002.

Der Bericht bestätigt, dass die Reform des Postsektors in der EU insgesamt gut vorankommt. Sie ist zwar noch nicht abgeschlossen, hat aber bereits zu einer ganzen Reihe wesentlicher Verbesserungen geführt, insbesondere bei der Dienstqualität, der betriebswirtschaftlichen Effizienz und der Trennung von Regulierern und Postbetreibern. Postdienste sind auch in Zukunft unentbehrlich, wenn die Vorteile des Binnenmarktes Bürger, Verbraucher und Unternehmen erreichen sollen.

Der Bericht ist im Zusammenhang zu sehen mit der fortdauernden dynamischen Weiterentwicklung von Markt und Gesetzgebung im Postsektor und der in der Postrichtlinie festgeschriebene Verpflichtung der Kommission, bis Ende 2006 einen Vorschlag zu unterbreiten „zur etwaigen Bestätigung des auf 2009 festgelegten Termins für die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste oder zur Festlegung anderweitiger Schritte“.

3. DIE ANWENDUNG DER POSTRICHTLINIE

Die Überführung der Richtlinie in innerstaatliches Recht ist inzwischen weitgehend abgeschlossen, auch wenn es noch einige Schwierigkeiten, insbesondere in einigen neuen Mitgliedstaaten, gibt.

Die Umsetzung ist aber nur der erste Schritt zur vollen Anwendung des Regelwerks der Gemeinschaft. Die praktische Umsetzung einiger der komplizierteren gesetzlichen Anforderungen der Postrichtlinie (Kontrolle der Tarifgestaltung, transparente Rechnungslegung, Genehmigungen und Erteilung von Lizenzen) erfordert weiterhin Einsatz und Aufmerksamkeit auf Seiten der Mitgliedstaaten und der Kommission.

Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten und namentlich die nationalen Regulierungsbehörden ganz eindeutig die Führung getrennter Konten für die einzelnen Dienste, die Umlegung der Kosten und die Überwachung der Universaldienstpreise aktiver überwachen, indem sie die wichtigsten Elemente der Gebührenpolitik, einschließlich der Sondertarife, die Endvergütungen sowie Quersubventionierungen überprüfen.

Im Übrigen haben in der EU auch wichtige gesetzgeberische Entwicklungen stattgefunden, die über die Umsetzung und Anwendung der EU-Rechtsvorschriften hinausgehen. So haben einige nationale Regulierungsbehörden begonnen, in Kernbereichen wie Preiskontrolle, Gebühren für den Netzzugang und Lizenzerteilung neue Ansätze zu verfolgen. Der von der Richtlinie vorgegebene Harmonisierungsrahmen hat den Mitgliedstaaten also ermöglicht, unterschiedliche Wege zu beschreiten.

Im Anwendungsbericht aus dem Jahr 2002 wurde das Fehlen wirksamer Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten und eine sich abzeichnende regulatorische Asymmetrie beanstandet, die ihrerseits eine Marktasymmetrie in den Mitgliedstaaten begünstigen könnte. Zwar haben die nationalen Regulierungsbehörden deutlich an Unabhängigkeit und die Regulierung auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene deutlich an Effizienz gewonnen, aber es besteht nach wie vor die Gefahr, dass unangemessene Regulierung in einigen Mitgliedstaaten einen echten Binnenmarkt für Postdienste verhindert.

Schließlich erfordert die Gesamtentwicklung des Sektors nunmehr unter Umständen die Festlegung genauerer Definitionen, die dafür sorgen, dass die Rechtsvorschriften die Wirklichkeit des Postwesens besser widerspiegeln.

4. MARKTTRENDS

Allgemein gesprochen hat sich der Postmarkt weiter vom traditionelleren Modell der Zweiwege-Kommunikation entfernt und auf einen Einweg-Markt zu entwickelt. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, müssen die Rahmenbedingungen für die gegenwärtigen Universaldienstverpflichtungen unter Umständen so angepasst werden, dass sie - bei weiterer Gewährleistung der Verbraucherrechte - etwas mehr Flexibilität bieten. Dieser Trend verdeutlicht auch das Potenzial für die Entwicklung eines dynamischen Postmarktes, der die Chancen und Möglichkeiten des Kommunikationsmarktes insgesamt (Home Shopping, E-Commerce, Hybridpost und Mehrwertdienste) im Interesse aller Kunden nutzen kann.

Der Wettbewerb auf dem Markt für adressierte Post außerhalb der Nischendienste muss sich jedoch erst noch entwickeln. Offensichtlich hat die zunächst begrenzte Marktöffnung in Verbindung mit zuweilen eingeschränkter Regulierungskompetenz oder –sicherheit, mit den Vorteilen etablierter Betreiber sowie mit regulatorischen Asymmetrien insgesamt neue Akteure vom Markteintritt abgeschreckt.

Besonders bedenklich bei den gesetzlichen Asymmetrien ist die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung von etablierten Betreibern und Markteinsteigern. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten⁷ sind die meisten, wenn nicht alle vom jeweiligen Universaldienstanbieter erbrachten Leistungen von der Mehrwertsteuer befreit, während die von ihren Wettbewerbern angebotenen Leistungen dem normalen MwSt.-Satz unterliegen. In der Praxis führt das dazu, dass der Bereich, in dem de facto kein Wettbewerb möglich ist, sich über den in Artikel 7 der Postrichtlinie festgelegten Leistungskatalog hinaus auf alle Dienstleistungen für Kunden ausdehnt, die nicht, wie beispielsweise Finanzinstitute und öffentliche Einrichtungen, zum Mehrwertsteuervorabzug berechtigt sind. 2003 hat die Kommission eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie⁸ vorgeschlagen, mit der die steuerliche Gleichbehandlung wiederhergestellt werden soll. Im Rat konnte jedoch noch keine Einigung über diesen Vorschlag erzielt werden.

Darüber hinaus gibt es Anzeichen dafür, dass fehlender Wettbewerb auch die Modernisierungsgeschwindigkeit im Postsektor beeinträchtigt hat. Ein solches Indiz sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Infrastrukturkosten.

Analog haben regulatorische Asymmetrie und der fortgesetzte Schutz etablierter Betreiber die Entwicklung des Postmarktes beeinträchtigt. Hier stellt sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich dar. In einigen erfreuen sich die Universaldienstanbieter weiterhin hoher Gewinnspannen und sind in der Lage, die wichtigsten Marktentwicklungen zu nutzen. In anderen Mitgliedstaaten sind sie mit schwierigeren Verhältnissen konfrontiert. Erklären lassen sich diese Unterschiede zu einem großen Teil durch die unterschiedlichen Formen der Marktintervention, durch unterschiedliche Eigentumsstrukturen und Anreize sowie unterschiedliche Preisvorgaben für Dienstleistungen auf einem Markt mit niedriger Preiselastizität, auf dem die Kunden von jeher keine Wahlmöglichkeit hatten.

Auf dem liberalisierten Paket- und Expressmarkt sind die Gewinnspannen nach wie vor gering, aber im Zuge der dennoch fortschreitenden Konsolidierung haben einige der profitableren Universaldienstanbieter die Vorherrschaft in diesem Segment errungen und

⁷ Die einzigen Ausnahmen sind Schweden, Finnland und Slowenien.

⁸ KOM (2003) 234, geändert durch KOM (2004) 465.

drängen nun auf Nebenmärkte, um die gesamte Wertschöpfungskette zu kontrollieren. Das deutet darauf hin, dass die Beibehaltung der reservierten Bereiche und die fortbestehenden Verzerrungen auf dem Postmarkt möglicherweise die Nebenmärkte beeinträchtigen, und es verstärkt die Befürchtung, dass marktbeherrschende Anbieter unter Umständen gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen.

Aus diesen Gründen muss umso dringender geprüft werden, wie eine bessere und wirksamere Regulierung erzielt und der Binnenmarkt für Postdienste verwirklicht werden kann, sodass alle Kunden, Unternehmen ebenso wie private Verbraucher, bessere Leistungen (größere Auswahl, Zugang, Innovation, Qualität, Preisvielfalt usw.) erhalten.

5. DIE AUSWIRKUNGEN DER POSTRICHTLINIE AUF DEN MARKT

Die Umsetzung und Anwendung der Postrichtlinie durch die Mitgliedstaaten hatte beträchtliche Auswirkungen auf den Markt und die Gesetzgebung. Die Gesetzgebung ist eine der wichtigsten Triebkräfte für die Erhöhung der Dienstqualität und hat ihr übergeordnetes Ziel, die Sicherstellung eines Universaldienstes bei schrittweiser Öffnung des Marktes, erreicht. Sie hat die Etappenziele auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste festgelegt und so zu einem dynamischen Reformprozess, mehr Effizienz und einer kundenfreundlichen Marktentwicklung beigetragen.

Das wiederum hat für Wettbewerb gesorgt, was den Universaldiensteanbietern größere Flexibilität beschert und sie in die Lage versetzt hat, besser auf die Bedürfnisse ihrer Kunden einzugehen; mit anderen Worten: der Universaldienst hat davon profitiert. Externe Faktoren haben das Reformtempo ebenfalls forciert. Dass Postuniversaldienste zunehmend von elektronischen Diensten abgelöst werden, scheint teilweise ähnliche Anreize zu bieten wie die Marktöffnung.

Was die Nachfrageseite betrifft, so ist laut neueren Eurobarometer-Umfragen⁹, die Verbrauchenzufriedenheit bei den Postdiensten höher als bei allen anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Insgesamt ist die Mehrheit der europäischen Verbraucher (74 %) mit Postdienstleistungen zufrieden. In einigen Mitgliedstaaten zeigen sich die Verbraucher jedoch besorgt und beurteilen die gegenwärtige Entwicklung der Postdienste, zu Recht oder zu Unrecht, eher negativ.

Die Postrichtlinie hat die Erwartung geweckt, es werde eine weitere Marktöffnung erfolgen, die den Markt positiv beeinflusst. Wie oben dargelegt, befindet sich der Postmarkt gegenwärtig in einer entscheidenden Entwicklungsphase. Es sind weitere Schritte erforderlich, die einen echten Wettbewerb fördern und gleichzeitig den Belangen der Endverbraucher Rechnung tragen; ferner müssen dringend benötigte Innovationen unterstützt werden, um die Weiterentwicklung des Postmarktes als Teil des sich rasch verändernden Kommunikationsmarktes zu fördern.

⁹ Auf EU-Ebene, siehe Eurobarometer (2002) in EU 15, Eurobarometer (2003) in den neuen Mitgliedstaaten und Qualitätsstudie über europäische Verbraucher und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (EU-25) (Optem - 2003).

6. DIE ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Die Voraussetzungen für eine weitere Modernisierung verbessern

Der Postmarkt entwickelt sich schnell. Die Herausforderung für Gesetzgeber und Postbetreiber besteht eindeutig darin, die Chancen zu nutzen. Die Postunternehmen werden zunehmend flexibler bei der Erbringung maßgeschneiderter Dienstleistungen. Einige der öffentlichen Postbetreiber haben die durch die Richtlinie vorgegebene schrittweise Öffnung des Marktes für Umstrukturierungen und Modernisierungen genutzt. Einige andere haben sich vielleicht nicht sorgfältig genug auf die künftigen Herausforderungen vorbereitet. Diejenigen, die die Möglichkeiten der letzten Jahre nicht genutzt und keine Reformen durchgeführt haben, geraten jetzt durch den Markt unter Reformdruck. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen könnten sich als notwendig erweisen, damit sichergestellt ist, dass alle Kunden in den Genuss der Vorteile eines Postbinnenmarktes gelangen.

Den in der Richtlinie festgelegten Zeitplan einhalten

Um den Verbrauchern weiterhin die Vorteile des Binnenmarktes zugute kommen zu lassen, muss (parallel dazu) das Tempo des Reformprozesses beibehalten und der in der Richtlinie für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste vorgegebene Zeitplan eingehalten werden. Die bisherige Entwicklung liefert keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass es notwendig wäre, die in der Richtlinie festgelegten Fristen zu ändern.

Gesetzgeberische Maßnahmen genau beobachten

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission müssen die Gesetzgebung genauer überwachen, um die Verabschiedung geeigneter Regulierungsmodelle zu unterstützen. Bei kritischen Punkten wie Marktöffnung, Universaldienst (Dienstqualität, Preise, Zugänglichkeit aus Sicht der betroffenen Gruppen) wird die Kommission die Entwicklung intensiv beobachten und gegebenenfalls tätig werden um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Postrichtlinie erfüllen.

Die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen verstärken

Bei der Lösung der komplexeren technischen Fragen (wie Lizenzerteilung, Netzzugang, Rechnungslegung oder Marktdaten) will die Kommission die nationalen Regulierungsbehörden auf zwei Ebenen unterstützen:

- bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten;
- technische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene im Rahmen des Ausschusses für die Postrichtlinie zur Unterstützung der gemeinsamen Entwicklung eines geeigneten Benchmarking durch Kommission und nationale Regulierungsbehörden.

Eine intensive Diskussion über die künftige Postpolitik fördern

In Anbetracht der raschen Entwicklung des globalen Kommunikationsmarktes und im Hinblick auf die 2006 auslaufende Frist für den von der Kommission vorzulegenden Vorschlag muss die Diskussion über die Zukunft der Postpolitik so bald wie möglich eingeleitet werden, und zwar mit einem breiten Teilnehmerkreis, der alle Interessenträger (öffentliche und private Postbetreiber, Kunden, Verbraucherverbände, Sozialpartner, nationale

Regulierungsbehörden, Ministerien, Sachverständige, Vertreter von Hochschulen und Wirtschaft) sowohl auf mitgliedstaatlicher als auch auf EU-Ebene umfasst.

Neben der Frage, ob der reservierte Bereich beibehalten oder abgeschafft werden sollte, müssen dabei noch andere zentrale Fragen erörtert werden, beispielsweise wie der Postsektor am besten gefördert werden kann, wie die Finanzierung des Universaldienstes zu sichern ist und welche Art von Postuniversaldienst in Zukunft benötigt wird. Außerdem wird die Situation in den Mitgliedstaaten beurteilt werden müssen, in denen die reservierten Dienste abgeschafft worden sind, und zwar auch aus Sicht des Endverbrauchers.

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission in zwei Studien die Entwicklung des Wettbewerbs und die Entwicklung des Regulierungsmodells für europäische Postdienste untersuchen. Die Interessenträger werden zu zwei Workshops eingeladen, um die Fortschritte der beiden Studien zu erörtern und die Schlussfolgerungen der mit den Untersuchungen beauftragten Berater zu kommentieren. Gegen Ende 2005 wird die Kommission eine Studie über die Auswirkungen der Vollendung des Postbinnenmarktes auf den Universaldienst in Auftrag geben und dabei die Interessenträger in gleicher Weise einbeziehen. Intensive Diskussionen sollen den Weg für die Entwicklung der künftigen Postpolitik ebnen.