KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.10.2006
KOM(2006) 596 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Prospektivstudie der Kommission über die Auswirkungen der Vollendung des Postbinnenmarktes im Jahr 2009 auf den Universaldienst

BERICHT DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Prospektivstudie der Kommission über die Auswirkungen der Vollendung des Postbinnenmarktes im Jahr 2009 auf den Universaldienst

(Text mit Bedeutung für den EWR)

1. HINTERGRUND UND ZWECK DES BERICHTS

Seit ihren Anfängen vor über 15 Jahren bestand das Hauptziel der EU-Postpolitik darin, in der gesamten Gemeinschaft einen tragfähigen, qualitativ hochwertigen Universaldienst für alle Kunden und alle EU-Bürger sicherzustellen. Die vom EU-Gesetzgeber beschlossene Agenda für eine EU-Postreform sieht die wohlüberlegte, schrittweise Einführung eines Wettbewerbs auf den Postmärkten vor. Dabei heißen die Ziele Effizienzsteigerung, Qualitätsverbesserung, Schaffung von Wahlmöglichkeiten im Bereich der Postdienste – und letztendlich vollständige Marktöffnung. Seit 15 Jahren werden die verbleibenden Monopole nach und nach abgebaut. Den Akteuren des Postsektors wird Zeit gelassen, ihre Organisationen an die neue Situation anzupassen. Gemäß der Postrichtlinie hat sich die Kommission im Jahr 2006 dazu zu äußern, ob die festgelegte Agenda für die Postreform weiterverfolgt und der letzte Schritt für eine vollständige Marktöffnung im Jahr 2009 – wie in der Richtlinie vorgesehen – getan werden kann. Die Richtlinie verlangt ausdrücklich, dass die Kommission zu diesem entscheidenden Zeitpunkt eine „Prospektivstudie" vorlegt, in der bewertet wird, ob dies bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Universaldienstes möglich ist[1].

Die in der vorliegenden Studie enthaltene Analyse ist prospektiv ausgerichtet: Es soll bewertet werden, welche Auswirkungen eine vollständige Marktöffnung im Jahr 2009 für den Universaldienst hätte. Diese Frage kann nicht beantwortet werden, ohne sich gleichzeitig mit der damit eng zusammenhängenden Frage zu befassen, wie der Universaldienst finanziert werden soll, wenn es kein Monopol (bzw. keinen „reservierten Bereich") mehr gibt. Im Rahmen dieser Studie hat sich die Kommission bewusst für einen sehr vorsichtigen Ansatz entschieden, der abstellt auf die langfristige Tragfähigkeit des Universaldienstes zum Nutzen der Bürger und der Unternehmen in der EU.

Der vorliegende Bericht – die Prospektivstudie der Kommission – stützt sich auf die Ergebnisse der von PriceWaterhouseCoopers (PWC) erstellten sektoralen Studie über die Auswirkungen einer vollständigen Marktöffnung auf den Universaldienst[2]. Darüber hinaus wurden verschiedene andere Informationen herangezogen, insbesondere die Ergebnisse früherer sektoraler Studien[3], Expertenberichte, die Ergebnisse umfassender Konsultationen mit den Interessengruppen, Forschungsarbeiten sowie die bisherigen Erfahrungen mit Wettbewerb auf den Postmärkten und in anderen Sektoren.

---

1 Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinie 2002/39/EG geänderten Fassung.

2 „The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009", PriceWaterhouseCoopers, 2006 (im Folgenden PwC 2006).

3 Seit den Anfängen der EU-Postreform hat die Kommission 20 einschlägige Studien in Auftrag gegeben. Siehe hierzu http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

Der Bericht legt noch einmal dar, welche Ziele mit der EU-Postreform verfolgt werden, und beschreibt den derzeitigen Stand im Bereich des Postuniversaldienstes in der EU unter Berücksichtigung künftiger Markttrends. Er bewertet die möglichen Auswirkungen und die möglichen Chancen, die ein für den Wettbewerb geöffneter Postbinnenmarkt mit sich bringt, sowohl für den Universaldienst als auch mit Blick auf die Verwirklichung anderer, damit zusammenhängender Zielsetzungen der Gemeinschaft (beschäftigungspolitische und soziale Aspekte). Schließlich geht der Bericht auf mögliche flankierende Maßnahmen ein, mit denen etwaige Risiken aufgefangen werden können. Unter anderem geht es dabei um alternative Mechanismen zur Finanzierung des Universaldienstes.

2. ZIELE DER EU-POSTREFORM

Ziel der EU-Postreform ist es, die nach wie vor durch qualitative Unterschiede und begrenzte Wahlmöglichkeiten gekennzeichnete Situation der Postdienste zu verbessern, die in den einzelnen Mitgliedstaaten von etablierten Betreibern mit einer Monopolstellung angeboten werden.

Angesichts der bevorstehenden Veränderungen auf dem traditionellen Postmarkt und angesichts der Notwendigkeit, den europäischen Postbinnenmarkt weiterzuentwickeln, hat der EU-Gesetzgeber beschlossen, den Markt stärker für den Wettbewerb zu öffnen und damit die nötigen Anreize für die notwendige Effizienzsteigerung und Qualitätsverbesserung zu schaffen[4]. Es wurde ein Regulierungsrahmen geschaffen, der es ermöglicht, Marktentwicklungen und die Erbringung des Universaldienstes zu überwachen.

Die EU-Definition des Postuniversaldienstes beinhaltet zwei Hauptelemente: Festlegung einer bestimmten Leistungspalette und Festlegung der Bedingungen für die Erbringung der betreffenden Leistungen. Der Begriff „Universaldienst“ wird in Artikel 3 der Postrichtlinie[5] definiert. Kurz zusammengefasst: Beim Universaldienst geht um die Gewährleistung des Zugangs zu einem bestimmten Leistungsspektrum (Versendung von Briefen, Paketen, Einschreib- und Wertsendungen und sonstigen Postsendungen) unter Bedingungen, die den Kriterien Erschwinglichkeit (Preis), Zugänglichkeit und Qualität (Abholung und Zustellung an fünf Tagen pro Woche, begrenzte Laufzeit) genügen und die Erfüllung bestimmter „Grundanforderungen“ (z. B. Wahrung des Briefgeheimnisses) garantieren.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wird die in der Postrichtlinie enthaltene allgemeine Definition des Universaldienstes in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt – in Anpassung an die jeweiligen nationalen und gesellschaftlichen Erfordernisse. Unter außergewöhnlichen Bedingungen sind Ausnahmen zulässig (z. B. Reduzierung der Häufigkeit der Zustellung in besonders abgelegenen Gebieten).

Die Finanzierung des Universaldienstes erfolgt in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor auf der Basis der Beibehaltung eines reservierten Bereichs bzw. der Aufrechterhaltung eines Monopols (unter Nutzung von Größen- und Verbundeffekten) der etablierten öffentlichen Betreiber. Mit der Beibehaltung eines reservierten Bereichs wird zwar ein geeigneter Mechanismus geschaffen, um die Erbringung des Universaldienstes zu finanzieren,

---

4 Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste - KOM(91) 476.

5 Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität in der durch die Richtlinie 2002/39/EG geänderten Fassung.

gleichzeitig ist dies jedoch nach wie vor eines der größten Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes im Postbereich. Wie im Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste aus dem Jahr 1992 dargelegt, sind geeignete Anreize für die Betreiber erforderlich, damit sie ihr Dienstleistungsangebot anpassen, Innovationen einführen und einen effizienten Universaldienst für alle EU-Bürger bereitstellen. Das Ziel einer kontrollierten Marktöffnung wurde somit vom Grundsatz her von der Kommission im Jahr 1992, vom Rat im Jahr 1994 und vom Europäischen Parlament und vom Rat in den Jahren 1997 und 2002 bekräftigt, ebenso wie in den aufeinander folgenden Kommissionsberichten über die Anwendung der Postrichtlinie. Voraussetzung ist jedoch, dass der Universaldienst sichergestellt bleibt[6].

3. GEWÄHRLEISTUNG DES POSTUNIVERSALDIENSTES: DERZEITIGER STAND

Neuere Analysen zeigen, dass die bisherige Entwicklung der Universalpostdienste in Europa zufriedenstellend verlaufen ist: Der Universaldienst ist von hoher Qualität, die Preise sind erschwinglich, die Dienste sind leicht zugänglich, und viele Betreiber erzielen ansehnliche Gewinne[7]. Die bisherigen positiven Auswirkungen der Postreform wurden sowohl in den Kommissionsberichten über die Anwendung der Postrichtlinie[8] als auch in der jüngsten einschlägigen Entschließung des Europäischen Parlaments[9] herausgestellt.

Die Postdienste, wie sie sich derzeit präsentieren, unterscheiden sich radikal von den traditionellen Postdiensten: Bei den Postbetreibern handelt es sich heutzutage um komplexe, moderne Unternehmen, die in einem dynamischen Umfeld mit anderen Kommunikationsmedien konkurrieren. Bei über 87,5 % der Postsendungen sind die Absender Unternehmen. Darüber hinaus haben die jüngsten technologischen Entwicklungen Folgen für die Art und Weise, wie Postdienstleistungen erbracht werden, und stellen somit ebenfalls eine Herausforderung für das Postkerngeschäft dar. In diesem Kontext haben die Wirtschaftsakteure, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die eine aktive Rolle in den verschiedenen Phasen der Post-Wertschöpfungskette spielen, ein beträchtliches Potenzial für künftiges Wachstum im Postsektor zu bieten[10].

Einige Mitgliedstaaten haben – im Vorgriff auf die EU-Agenda – den Postsektor bereits in vollem oder beträchtlichem Umfang für den Wettbewerb geöffnet oder haben die feste Absicht, dies zu tun. Somit ist davon auszugehen, dass bis 2008 etwa 60 % des Briefsegments in der EU vollständig dem Wettbewerb unterliegen werden. In den betreffenden Ländern wurde, obwohl es keine reservierten Bereiche gibt, an den Anforderungen an den Universaldienst festgehalten und diesen Anforderungen auch entsprochen. Die Beispiele aus Schweden, Finnland und dem Vereinigten Königreich zeigen, dass sich Effizienz und Zuverlässigkeit der Postdienste erhöht haben und dass den Bedürfnissen von Bürgern und

---

6 KOM(91) 476; ABl. 48 vom 16.2.1994; Richtlinie 97/67/EG und Richtlinie 2002/39/EG; KOM(2002) 632; KOM(2005) 102; KOM(2006) 595.

7 „Main developments in the postal sector (2004-2006)“, WIK-Consult, 2006 (im Folgenden Wik 2006).

8 KOM(2002) 632, KOM(2005) 102, KOM(2006) 595.

9 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinie 2002/39/EG geänderten Fassung) (2005/2086(INI), Februar 2006.

10 „The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry“, Postal Users' Group, 2006.

Unternehmen entsprochen wird[11]. Was den Zugang zu den Postdiensten betrifft, ist die Wahrnehmung der Kunden je nach nationalem Markt sehr unterschiedlich[12].

Die Analyse der an die Erbringung des Universaldienstes gestellten konkreten Anforderungen (erschwingliche Preise, festgelegte Qualität, Flächendeckung des Poststellennetzes) wie auch die sich vollziehenden Veränderungen im Arbeitsumfeld machen deutlich, dass Betreiber und Nutzer – unabhängig von der Marktöffnung – die Auswirkungen des Wandels im Postsektor spüren. Wesentliche Triebkräfte sind hier Nachfrage, technologische Entwicklungen, organisatorische Veränderungen und ordnungspolitische Regelungen, die sich allesamt auf die Art und Weise auswirken, wie der Universaldienst sichergestellt wird[13]. Es hat sich eine neue Dynamik entwickelt, die einhergeht mit einer zunehmenden Professionalisierung bei der Erbringung des Universaldienstes, mit einer Verbesserung der Dienstequalität und mit einem zusätzlichen Nutzen für die Kunden.

4. POTENZIELLE AUSWIRKUNGEN AUF DEN UNIVERSALDIENST IM FALLE EINES VOLLSTÄNDIG GEÖFFNETEN MARKTS

4.1. Auswirkungen auf die Erbringung des Universaldienstes

Zugang zu den Postdiensten

Die Veränderungen gegenüber der traditionellen Art und Weise des Zugangs zu den Postuniversaldiensten sind offenkundig. Es ist nicht davon auszugehen, dass es nach einer vollständigen Marktöffnung zu weiteren wesentlichen Veränderungen kommt. Die erwartete positive Wirkung wird in einer stärkeren Annäherung und in einer Erhöhung der Qualität des Dienstleistungsangebots bestehen; negativ zu Buche schlagen die möglichen Konsequenzen für abgelegene Regionen: hier könnten unterstützende Maßnahmen erforderlich werden, wenn die Universaldienstanbieter und andere Marktakteure keine ausreichenden Alternativen anbieten. In einem Umfeld, in dem mehrere Betreiber operieren, wird – insbesondere in der Übergangszeit – eine regulatorische Aufsicht erforderlich sein, um den Zugang privater Nutzer und kleiner und mittlerer Unternehmen der zu den Diensten zu gewährleisten.

Dienstequalität

Flächendeckung und hohe Qualität der Dienstleistungen sind die wichtigsten Marketing-Vorteile für die etablierten Univeraldienstanbieter. Es wäre absurd, würden sie bei uneingeschränktem Wettbewerb ihre Standards absenken. In weniger attraktiven Marktsegmenten könnte bei Fehlen eines Wettbewerbsdrucks eine ständige regulatorische Kontrolle und Überwachung erforderlich sein, wenn Qualität gewährleistet werden soll[14].

---

11 „A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market“, Swedish Institute for growth policy studies, 2005.

12 *Quelle:* Eurobarometer-Umfragen 2002 (nur EU-15), 2003 (nur neue Mitgliedstaaten), 2004, 2006 und Fokusgruppen 2006.

13 „Technology and innovation in the postal sector“, A D Little, 2004; „European landscape in 2015“, Boston Consulting Group, 2006 (im Folgenden BCG 2006).

14 „The evolution of the regulatory model for European postal services“, Wik-Consult, 2005 (im Folgenden Wik 2005).

Erschwingliche Preise

Generell erwartet man sich von einer vollständigen Marktöffnung im Bereich des Universaldienstes eine stärkere Ausrichtung der Dienste am tatsächlichen Bedarf und die Bereitschaft seitens der privaten Nutzer sowie kleinerer Unternehmen, für diese Dienste auch zu zahlen. Für kleinere Kunden – und erst recht für Kunden, die nur einen sehr geringen Teil ihres Gesamtbudgets für Postdienste aufwenden – ist Preisstabilität nach wie vor ein wichtiger Aspekt. Hier können Sicherungsmechanismen in Form von Preisobergrenzen eingeführt werden, um die Entwicklung kontrollieren zu können.

4.2. Auswirkungen auf die Finanzierung des Universaldienstes

Die Marktkräfte werden zunehmend zu einer effizienteren Erbringung des Universaldienstes beitragen wie auch zur Begrenzung der Kosten des verbleibenden Teils, der nicht von unmittelbarem wirtschaftlichen Interesse ist. Die Zukunft des Universaldienstes darf jedoch nicht allein von den Marktkräften abhängen. Den Universaldienstanbietern muss ein gewisses Maß an Geschäftsfreiheit zugestanden werden (insbesondere Lockerung der Verpflichtung zur Anwendung von Einheitspreisen bei Massensendungen); unter Umständen kann – soweit gerechtfertigt und angemessen – eine Ad-hoc-Finanzierung erforderlich sein. Darüber hinaus können – insbesondere auf Märkten mit geringem Pro-Kopf-Postvolumen – regulatorische Maßnahmen getroffen werden.

4.3. Auswirkungen auf die Beschäftigung

Generell zeichnet sich ein Trend zur Umstrukturierung der etablierten Betreiberorganisationen ab. Die Marktöffnung ist hier nur eine der Triebkräfte. Allgemein verspricht die Förderung eines dynamischeren, offenen Marktes einen größeren Nutzen – und zwar für Wirtschaft insgesamt – als eine Aufrechterhaltung des Status quo[15]. Es wird damit gerechnet, dass die im Zuge einer vollständigen Marktöffnung zu erwartenden Effekte – Expansion der Postmärkte insgesamt und Förderung der Integration und der Wettbewerbsfähigkeit bei Nutzung alternativer Kommunikations- und Transportmethoden –beitragen werden zur Sicherung der Beschäftigung bei den Universaldienstanbietern und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei anderen Betreibern und neuen Marktteilnehmern.

4.4. Auswirkungen auf den territorialen und sozialen Zusammenhalt

Aus der sozialen Funktion der Universaldienstanbieter lässt sich unter Umständen ein Anspruch auf einen angemessenen finanziellen Ausgleich ableiten. Geeignete Lösungen dürften sich auf nationaler Ebene finden lassen, wo entsprechende Ansprüche am besten bewertet und geeignete Finanzierungskonzepte entwickelt werden können (wie dies z. B. in Frankreich und Norwegen der Fall ist)[16].

4.5. Relevanz der zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede

Ein wichtiger Aspekt, den es bei der Bewertung zu berücksichtigen gilt, ist der Umstand, dass die Marktöffnung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Auswirkungen haben kann, je nachdem, wie sich die Lage auf dem jeweiligen nationalen Postmarkt darstellt und inwieweit die etablierten Universaldienstanbieter auf die Marktöffnung vorbereitet sind. Es

---

15 BCG 2006, S. 19.

16 PwC 2006, S. 169.

wird behauptet, dass sich die Marktöffnung – in Abhängigkeit von diesen Unterschieden – in einigen Mitgliedstaaten nachteilig auf die Bereitstellung des Universaldienstes auswirken kann. In der von PWC erstellten Studie wurden alle EU-weit bestehenden Unterschiede vor dem Hintergrund des Szenarios einer vollständigen Marktöffnung analysiert. Die Studie gelangte zu dem Schluss, dass die Bereitstellung des Universaldienstes bei einer Marktöffnung im Jahr 2009 in keinem Mitgliedstaat in Frage gestellt werde und dass die Marktöffnung folglich auch nicht weiter hinausgeschoben werden sollte. Dies bestätigt die Einschätzung der Kommission wie auch andere Evaluierungen. Zu verweisen ist hier insbesondere auf die Ecorys-Studie – die zusätzliche Detailinformationen liefert zu den Perspektiven für die einzelnen Märkte im Falle einer Entwicklung des Wettbewerbs –, auf die beiden aufeinander folgenden Studien von Wik-Consult zur Entwicklung des europäischen Postmarkts sowie auf die Studie von Nera zur Postökonomie (obwohl es sich nicht um regelrechte Länderberichte handelt, gelangen die drei Studien zu ähnlichen Ergebnissen)[17].

Im Einzelfall können auf der Ebene der Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen erforderlich sein, wenn der etablierte Betreiber nicht ausreichend vorbereitet ist. Entsprechende Maßnahmen sollten es dem betreffenden Betreiber ermöglichen, Umstrukturierungsmaßnahmen einzuleiten, ohne dabei jedoch das Niveau des Universaldienstes abzusenken. Eine Bestätigung des definitiven Termins für die vollständige Marktöffnung wird die nötigen Anreize setzen, um die Vorbereitungen rechtzeitig abzuschließen. Etwaige spezifische Probleme, mit denen sich einige Universaldienstanbieter möglicherweise konfrontiert sehen, können durch zusätzliche Sicherungsmechanismen aufgefangen werden, ohne dass es deswegen notwendig wäre, die vollständige Marktöffnung über das Jahr 2009 hinaus zu verschieben.

4.6. Risiken im Falle einer Verzögerung der Reform

Bestehen keine Aussichten auf eine tatsächliche Marktöffnung, kann dies auf längere Sicht eine Bedrohung für die Bereitstellung des Universaldienstes darstellen[18]. Es sind weitere Investitionen erforderlich, um den neuen Marktherausforderungen begegnen und auch weiterhin die Bereitstellung des Universaldienstes gewährleisten zu können. Denn die nationalen Regierungen sind angesichts der bestehenden Haushaltsbeschränkungen immer weniger bereit, in die Postinfrastruktur zu investieren[19]. Bei der Bewertung des Nutzens von Investitionen in den Postsektor brauchen die Wirtschaftsakteure Regulierungssicherheit und die Gewissheit, dass eine Marktöffnung stattfinden wird, so dass das Potenzial des Postmarktes erschlossen werden kann.

Im Übrigen würde ein Festhalten am Schutz der bestehenden Monopole nicht unbedingt die nötigen Anreize für etablierte Anbieter schaffen, Qualität und Effizienz zum Vorteil aller Nutzer anzustreben. Die Perspektive (ständiger) Preiserhöhungen wird die Nutzer veranlassen, sich alternativen Kommunikationsmedien zuzuwenden. Dies würde sich auch auf bestehende Investitionsvorhaben negativ auswirken und die Bemühungen um Innovation und Mehrwertdienste unterhöhlen. Darüber hinaus wären langfristig Arbeitsplätze im Postsektor bedroht, ebenso wie in angrenzenden Sektoren, die von einem dynamischen Postmarkt

---

17 „Economics of postal services“, Nera, 2004; „Development of competition in the postal sector“, Ecorys, 2005 (im Folgenden Ecorys 2005); „Main developments in the European postal sector“, Wik-Consult, 2004 (im Folgenden Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006.

18 „Giving customers choice: a fully open postal services market“, Postcomm, 2005.

19 Wik 2006, S. 159.

abhängen. Kurz gesagt: Eine Verzögerung des Prozesses wäre ein falsches Signal für den Markt.

Bleibt eine weitere Marktöffnung aus, wären zusätzliche regulatorische Interventionen erforderlich, um den Wettbewerb zu stimulieren und zu steuern, ohne dass man sich davon jedoch unbedingt eine höhere Effizienz oder eine stärkere Kundenorientierung versprechen dürfte. Dies würde dem Konzept einer besseren und zielgenaueren Regulierung zuwiderlaufen, das man sich in der EU zunehmend zu Eigen macht[20].

5. ERGÄNZENDE UND FLANKIERENDE MAßNAHMEN ZUR SICHERUNG DES UNIVERSALDIENSTES IM FALLE EINER VOLLSTÄNDIGEN MARKTÖFFNUNG

5.1. Verschiedene Maßnahmen-Ebenen: Marktkräfte und Regulierung durch die EU / die Mitgliedstaaten

Es gibt eine ganze Reihe von Möglichkeiten, wie mit Hilfe der Marktkräfte und im Wege einer Regulierung auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene eine Marktöffnung begleitet und gleichzeitig die Erbringung des Universaldienstes sichergestellt werden kann. Der erste Schritt bestünde darin, dass sich die Universaldienstanbieter verpflichten, sich an die neue Situation anzupassen und es zu ermöglichen, dass der Universaldienst von dynamischen Effizienzen profitiert (durch Reorganisation, stärkere Kundenorientierung oder Anpassung der Arbeitskräfte). In einem zweiten Schritt müssten den Postkunden zusätzliche Sicherheiten bezüglich der Bereitstellung des Universaldienstes an die Hand gegeben werden durch Schaffung eines geeigneten regulatorischen Rahmens auf EU-Ebene und/oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Schließlich sollte, sofern erforderlich und gerechtfertigt, die Möglichkeit bestehen, Finanzmittel für die Sicherstellung des Universaldienstes zu beantragen.

In dieser Reihenfolge eröffnen die genannten Maßnahmen den Entscheidern ein breites Spektrum von Möglichkeiten, aus denen sie unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Besonderheiten die am besten geeigneten Lösungen auswählen können. Zahlreiche Forschungsarbeiten und Fallstudien bestätigen, dass diese Maßnahmen bei entsprechendem Engagement der Stakeholder praktikabel sind[21].

5.2. Marktreaktionen: dynamische Effizienzen

Erhöhung des Sendungsaufkommens

Angesichts der Bedeutung von Größenvorteilen für die Sicherstellung des Universaldienstes ist das Sendungsaufkommen ein zentraler Faktor, wenn es darum geht, die potenziellen Auswirkungen einer Marköffnung aufzufangen. Für Märkte mit geringem Pro-Kopf-Aufkommen[22], insbesondere solche, die von der Marktöffnung voraussichtlich am stärksten betroffen sein werden[23], sind die Wachstumserwartungen sehr hoch. Und schließlich kann der Ausbau der Partnerschaft mit der Mailing-Branche zu einer signifikanten Verbesserung der Bedingungen für eine weitere Erhöhung des Sendungsaufkommens beitragen. Indem sie die Nutzung des Mediums Post – insbesondere auch in Form der Direktwerbung – fördern,

---

20 „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ - SEK(2005) 175.

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006.

22 Wik 2006, S. 202.

23 PwC 2006, S. 119.

werden all diese Faktoren direkt oder indirekt zur Sicherstellung des Universaldienstes beitragen.

Diversifizierung der Einnahmen

Es gibt durchaus Marktchancen für Postbetreiber, die es ihnen – soweit sie über eine gewisse Geschäftsfreiheit verfügen – ermöglichen, ihre Einnahmen zu diversifizieren und Verbundeffekte zu nutzen. Im Wege interner Quersubventionen können Universaldienstanbieter, falls erforderlich, indirekt sicherstellen, dass sie in der Lage sind, den Universalpostdienst zu erbringen. Für die Postbetreiber eröffnet sich eine Vielzahl von Möglichkeiten, ihre Aktivitäten entlang der Wertschöpfungskette erfolgreich auszuweiten und ihre Leistungspalette zu erweitern. Viele Betreiber – von unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlichen Ambitionen – engagieren sich bereits erfolgreich im Bereich der Postbankaktivitäten, im Aufbau von Aktivitäten in den Bereichen Einzelhandel, Logistik und Expressdienste, auf regionaler oder internationaler Ebene oder im Ausbau von Partnerschaften mit der Logistik-Industrie[24].

Umstrukturierungsmaßnahmen auf der Ebene der Universaldienstanbieter

Umstrukturierungsmaßnahmen auf der Ebene der etablierten Betreiber sind eine wesentliche Voraussetzung für die Anpassung an die neuen Bedingungen im Falle einer vollständigen Marktöffnung. Entsprechende Maßnahmen sollte es den Betreibern ermöglichen, sich für den Wettbewerb zu rüsten, gleichzeitig aber das Niveau des Universaldienstes aufrechtzuerhalten und letztlich allen Nutzern effizientere Dienstleistungen anzubieten. Verschiedene Leistungsvergleiche lassen darauf schließen, dass noch große Spielräume für Kostensenkungen bestehen, und zeigen Möglichkeiten für Umstrukturierungsmaßnahmen mit unterschiedlichem Zeithorizont und unterschiedlichen Modalitäten auf[25].

Schließlich dürfte es – angesichts der Tatsache, dass ein hoher Prozentsatz der Arbeitskräfte bald das Rentenalter erreichen wird – möglich sein, schrittweise das Beschäftigungsniveau anzupassen, wenn erforderlich wird, um der veränderten Marktsituation Rechnung zu tragen.

5.3. Regulatorische Sicherungsmechanismen

Einen einzigen richtigen Weg zur Vorbereitung auf die Marktöffnung gibt es nicht. Eine Kombination verschiedener proaktiver Maßnahmen auf der Ebene des Marktes und ein entschlossenes Engagement für Reformen werden es den Universaldienstanbietern ermöglichen, die Marktöffnung zu bewältigen und von ihr zu profitieren. Darüber hinaus können sich als zusätzliche Garantien für die Sicherstellung des Universaldienstes bestimmte Regulierungsmaßnahmen empfehlen.

Maßnahmen zur Sicherstellung des Universaldienstes

Die Postrichtlinie (z. B. die Artikel 4 und 22) gibt den Mitgliedstaaten ausdrücklich einen Rahmen für die Sicherstellung des Universaldienstes vor. Dabei werden explizit auch Anforderungen an den Verbraucherschutz festgelegt. Die auf der Grundlage der Postrichtlinie eingerichteten nationalen Regulierungsbehörden sind am besten in der Lage, die Erbringung des Universaldienstes zu überwachen und – für den Fall, dass diese in Frage gestellt ist –

---

[24] Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006.

[25] PwC 2006, S. 177; BCG 2006, S. 52.

geeignete Maßnahmen zu treffen. Sie können selbst den effizientesten und am besten geeigneten Mechanismus bestimmen, um die Erbringung des Universaldienstes zu gewährleisten – unter Beachtung der Grundsätze Objektivität, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und geringstmögliche Marktverzerrung.

Zugang zur Infrastruktur des Universaldienstanbieters

In einem Umfeld, in dem mehrere Betreiber operieren, kann der Zugang zur Infrastruktur des Universaldienstanbieters durchaus durch Vereinbarungen zwischen den einzelnen Betreibern sichergestellt werden kann, wie dies beispielsweise in Schweden der Fall ist, doch können hier auch die nationalen Regulierungsbehörden eine Aufsichtsfunktion wahrnehmen.

Geeignete Regelungen zur Gewährung eines nachgelagerten Zugangs (Gewährleistung des Zugangs von Mitbewerbern zum Zustellungsnetz des etablierten Betreibers) können einen Beitrag leisten zu Finanzierung der Postdienste in ländlichen Regionen oder in Regionen, in denen hohe Kosten entstehen[26]. Diese Frage kann am besten auf nationaler Ebene geregelt werden, wenn ausreichende Flexibilität gewährleistet werden soll und wenn man den nationalen Gegebenheiten Rechnung tragen will.

Geschäftsfreiheit bei Geschäftspost

Die Aufhebung der Verpflichtung zur Anwendung von Einheitspreisen bei Geschäftspost und eine gewisse Flexibilität bei der Preisgestaltung werden für die Universaldienstanbieter bei der Vorbereitung auf die Marktöffnung äußerst hilfreich sein[27].

Gemeinsame Rolle der Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden

Es besteht die Gefahr, dass sich der Wettbewerb nicht wie erwartet entwickelt und dass sich die im Vorangehenden aufgezeigten Vorteile des Wettbewerbs nicht einstellen. Da der Wettbewerb in der Anfangsphase noch fragil ist, wird eine angemessene Überwachung durch die Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden erforderlich sein[28].

Anwendung von Lizenzregelungen unter außergewöhnlichen Umständen

Soweit angemessen und verhältnismäßig, können zur Sicherstellung des Universaldienstes Lizenzregelungen bestehen bleiben, die die Festlegung spezifischer Anforderungen für neue Postbetreiber in Bezug auf Qualität, Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit ermöglichen.

Preisdeckelung

Die nationale Regulierungsstelle verfügt über die Möglichkeit (in Form eines Mechanismus zur Festsetzung von Preisobergrenzen), Ausmaß und Tempo etwaiger Preiserhöhungen zu kontrollieren und die Preise auf einem akzeptablen, angemessenen Niveau zu halten.

---

[26] PwC 2006, S. 129; Wik 2005, S. 94.

[27] Wik 2005, S. 138; PwC 2006, S. 115.

[28] „The impact of competitive entry into the Swedish postal market", Cohen, R. et al., 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006, Anhang A2.

5.4. Sicherungsmechanismen zur Finanzierung des Universaldienstes

Auch nachdem die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um die Anpassung des Regulierungs- und Marktumfelds an die Bedingungen eines verstärkten Wettbewerbs anzupassen[29], kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einigen Mitgliedstaaten die Finanzierung etwaiger verbleibender belegter Nettokosten der Erbringung des Universaldienstes zu regeln bleibt. Als Alternative zum reservierten Bereich stehen verschiedene andere Lösungen zur Verfügung, um hier für einen Ausgleich zu sorgen (staatliche Beihilfen, Branchenabgabe oder Ausgleichsfonds) oder um andere Wege zur Bereitstellung des Dienstes zu gehen (öffentliche Ausschreibung, Auferlegung einer Universaldienstverpflichtung für andere Betreiber). Entsprechende – möglicherweise ergänzende – Regelungen können auf nationaler Ebene getroffen werden, sofern notwendig und ausreichend gerechtfertigt. Die damit verbundene Überprüfung der Verhältnismäßigkeit könnte eine stärkere Disziplinierung bewirken als die Festlegung eines reservierten Bereichs.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Der Universaldienst kann auch bei einer vollständigen Marktöffnung im Jahr 2009 sichergestellt werden

Unter Abwägung aller Faktoren lässt sich feststellen, dass der Ansatz, für den sich der EU-Gesetzgeber vor 15 Jahren entschieden hat, nämlich die Vollendung des Postbinnenmarktes bei gleichzeitiger Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen Postuniversaldienstes, ein tragfähiges Konzept zu sein scheint, das bis 2009 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann. Sollte der Prozess jedoch verzögert werden, würden daraus ernsthafte Risiken erwachsen, da der Markt sich rasch entwickelt und weitere Reformen notwendig werden. Für den Postuniversaldienst, für die Kunden, einschließlich der privaten Nutzer, und für die Beschäftigung wäre es am besten, wenn diese Entwicklungen begleitet würden von einer angemessenen regulatorischen Überwachung, die den Akteuren eine bessere Interaktion in einem wettbewerbsorientierten Markt ermöglicht.

Im Hinblick auf den Regulierungsrahmen im europäischen Postsektor ist festzustellen, dass bei Nichtbeachtung der Marktentwicklungen die langfristige Tragfähigkeit des Universaldienstes in Frage gestellt sein kann, weil nicht die richtigen Anreize für die Marktkräfte gesetzt werden.

Sicherungsmechanismen und alternative Finanzierungsmechanismen gibt es bereits

Im Bedarfsfall stehen verschiedene Maßnahmen zur Verfügung, mit denen die Erbringung des Universaldienstes im Zuge der Marktentwicklung angemessen gestützt werden und auf diese Weise sichergestellt werden kann, dass den Bedürfnissen der EU-Bürger mit einem effizienten, zuverlässigen Postdienst Rechnung getragen wird. Entsprechende Maßnahmen können auch spezifische Märkte stützen, auf denen der Universaldienstanbieter nur unzureichend vorbereitet ist.

---

[29] Siehe insbesondere Vorschlag der Kommission zur mehrwertsteuerlichen Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor - KOM(2003) 234, geändert durch KOM(2004) 468 -, über den derzeit noch im Rat beraten wird.

Es wurden alternative Finanzierungsmechanismen ermittelt, die es erlauben, soweit erforderlich und angemessen, die Kosten für die Bereitstellung des Universaldienstes zu kompensieren. Innerhalb des von der EU geschaffenen Rechtsrahmens für den Postsektor wird das Subsidiaritätsprinzip gewährleisten, dass bei der Sicherstellung des Universaldienstes der jeweils am besten geeignete Maßnahmen-Mix zum Einsatz kommt.

Die nächsten Schritte

Die vollständige Marktöffnung ist lediglich einer erster Schritt auf dem Weg zum letztendlichen Ziel, nämlich auf dem Weg zu einem effektiven, wettbewerbsbestimmten Markt, der die langfristige Tragfähigkeit des Postuniversaldienstes gewährleistet. Es ist eine Übergangszeit vorgesehen, in der die Marktkräfte sich auf die neue Situation einstellen können. Sobald sich der Postmarkt stabilisiert hat, können die unterstützenden regulatorischen Maßnahmen entbehrlich und/oder neue Maßnahmen erforderlich werden. Während der Übergangsphase werden die Marktteilnehmer einen Anpassungsprozess zu durchlaufen haben und die Regulierungsstellen aufmerksam die Entwicklungen verfolgen müssen, um sicherzustellen, dass Bürger und Unternehmen in der EU vollen Nutzen aus einem qualitativ hochwertigen Universaldienst ziehen und von der stärkeren Kundenorientierung sämtlicher Postakteure profitieren können.