

22.06.93

71 Seiten

EG - VP

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste
KOM(93) 247 endg.; Ratsdok. 7133/93

475/93

KEP-AE-Nr.: 931870

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 22. Juni 1993 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 03. Juni 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wird ebenfalls an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: Vgl. Drucksache 493/92 = AE-Nr. 921995

INHALT

1. EINLEITUNG

- 1.1 Die Bedeutung der Postdienste**
- 1.2 Situation der Postdienste in der Gemeinschaft**
- 1.3 Das Grünbuch**
- 1.4 Das Verfahren der öffentlichen Konsultation**

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DER BEFRAGUNG

- 2.1 Allgemeines**
- 2.2 Gemeinsame Definition des Universaldienstes**
- 2.3 Beibehaltung der reservierten Dienste**
- 2.4 Die Normen für die Qualität des Dienstes**
- 2.5 Die Maßnahmen zum Harmonisierungsanreiz**
- 2.6 Die Trennung von Regulierungs- und Betreiberfunktion**
- 2.7 Die Endvergütungen**
- 2.8 Internationale Aspekte**

3. DURCHFÜHRUNG

3.1 Die vorgeschlagenen Maßnahmen

3.2 Der Konsultationsmechanismus

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Anhang 1: Wichtigste Optionen des Grünbuchs

Anhang 2: Ergebnisse der öffentlichen Konsultation

1. EINLEITUNG

1.1. DIE BEDEUTUNG DER POSTDIENSTE

Zunächst einige Daten zur Verdeutlichung der Dimension des Postsektors in der Gemeinschaft: Die Postdienste erwirtschaften einen Umsatz von mehr als 60 Mrd. ECU was 1,3% des BIP darstellt; sie sind personalintensiv und beschäftigen mehr als 1.700.000 Arbeitnehmern, was sie zu einem Hauptarbeitgeber in der Gemeinschaft macht. Hinzuzufügen ist, daß das Volumen des Postsektors regelmäßig und permanent steigt.

Die Postdienste spielen eine wesentliche Rolle für Kommunikation und Handel, sie sind aber auch für sämtliche wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten von entscheidender Bedeutung, auch wenn andere Kommunikationsmittel in bestimmten Fällen Alternativen bieten können. Die Bedeutung der Postdienste wird in Zukunft noch zunehmen, da die Wirtschaftsteilnehmer ihre Leistungen immer stärker in Anspruch nehmen.

Besonders deutlich wird dies an den Beispielen des Versandhandels, der Direktwerbung und der Zustellung von Druckerzeugnissen, insbesondere von Fachzeitschriften.

Schließlich sollte darauf hingewiesen werden, daß der Briefverkehr den sozialen Zusammenhalt fördert, da er die Möglichkeit bietet, Verbindungen zwischen geographisch getrennten Personen und Unternehmen herzustellen.

1.2. SITUATION DER POSTDIENSTE IN DER GEMEINSCHAFT

Dennoch wirft die jetzige Situation der Postdienste einige Probleme auf, die eine Aktion auf Gemeinschaftsebene rechtfertigen.

Unzureichende Qualität der Dienstleistung

Bei Inlandssendungen gibt es in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Qualität der Universaldienste erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Postverwaltungen. In einigen Mitgliedstaaten erfolgt die Zustellung nach einem Tag in 90% der Fälle, in anderen wird dies nur in 15% bis 16% der Fälle erreicht.

Solche Unterschiede haben erhebliche Auswirkungen auf Tätigkeitsbereiche, die in besonders hohem Maße von den Postdiensten abhängen. In den Schlüsselsektoren des Druckwesens, der Finanzdienste, des Versandhandels und der Werbung beispielsweise

können echte Handelshemmnisse entstehen. Der Privatverbraucher hat nur beschränkte Auswahlmöglichkeiten.

Grenzüberschreitende Sendungen sind im Schnitt vier Tage unterwegs, Inlandssendungen benötigen 1,5 - 2 Werktage. Das gemeinsam gesetzte Ziel einer Zustellung grenzüberschreitender Sendungen innerhalb von 3 Werktagen wird nur in 40% der Fälle erreicht.

Dieser Qualitätsunterschied der Dienste schafft echte Schranken zwischen den Mitgliedstaaten, wodurch das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigt wird. In der Praxis werden Unternehmen, die ihre Erzeugnisse in einem anderen Mitgliedstaat vom Postdienst vertreiben lassen, gegenüber Firmen, die ihren Sitz in diesem Mitgliedstaat haben, benachteiligt.

Unzureichende Harmonisierung

Im Betriebsablauf der nicht immer einheitlich definierten Universaldienste bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zahlreiche Unterschiede. Das gleiche gilt für die Normung von Sendungen. Das Ergebnis ist eine unzureichende Kompatibilität zwischen den Postnetzen der Mitgliedstaaten.

Divergenzen zwischen den Diensten

Die genannten Divergenzen im Postsektor wirken sich nachteilig auf den inneren Zusammenhalt der Gemeinschaft aus. Regionen mit qualitativ schlechteren Postdiensten sind im Hinblick auf Kommunikation und die Versorgung mit Waren benachteiligt.

Marktverzerrungen

Zusätzlich zu den bereits aufgeführten Verzerrungen zwischen Unternehmen, die bei ihren Wirtschaftstätigkeiten in hohem Maße vom Postdienst abhängen, gibt es auch im Postsektor selbst Marktverzerrungen, wenn die ausschließlichen Rechte weitreichender sind, als für die Sicherstellung des Universaldienstes erforderlich ist.

13. DAS GRÜNBUCH UND SEINE VORSCHLÄGE

Der Ministerrat vom September 1989 hat die Kommission dazu aufgefordert Maßnahmen für die Entwicklung des Postbereichs vorzubereiten. In dem am 11. Juni 1992 vorgelegten Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste schlägt die Kommission ein Maßnahmenpaket vor, das bei diesen Schwierigkeiten Abhilfe schaffen

soll und beschreibt folgende Szenarien: vollständige Liberalisierung, vollständige Harmonisierung, Beibehaltung des Status Quo oder eine Mischlösung aus Liberalisierung und Harmonisierung.

Die Kommission hatte sich für das letzte Szenario ausgesprochen, bei dem die schrittweise Öffnung des Marktes mit einer Stärkung des Universaldienstes und einer selektiven Harmonisierung einhergeht. Dabei würden folgende politische Ziele berücksichtigt:

1. **GEWÄHRLEISTUNG EINES GEMEINSCHAFTSWEITEN UNIVERSALDIENSTES ZU ALLGEMEIN TRAGBAREN PREISEN DURCH DIE SCHAFFUNG EINES BÜNDELS RESERVIERTER DIENSTE (SOWEIT DIE MITGLIEDSTAATEN DIES ALS NOTWENDIG ERACHTEN), FÜR DIE EINIGE BESONDERE UND AUSSCHLIESSLICHE RECHTE ZU GEWÄHREN SIND, UM DIE RESSOURCEN ZU ERHALTEN, DIE ZUR ERFÜLLUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGSAUFGABES UNTER GUTEN VORAUSSETZUNGEN NOTWENDIG SIND; IM EINKLANG MIT DIESEM ZIEL GLEICHZEITIGE GEWÄHRLEISTUNG EINES FREIEN WETTBEWERBS IM GRÖSSTMÖGLICHEN TEIL DES SEKTORS.**
2. **GEMEINSAME VERPFLICHTUNGEN FÜR DIE ANBIETER DES UNIVERSALDIENSTES IN DER GEMEINSCHAFT UNTER WAHRUNG DER BESONDEREN UND AUSSCHLIESSLICHEN RECHTE, DIE DIESE ANBIETER IM RAHMEN DER RESERVIERTEN DIENSTE ERHALTEN, UM DEN UNIVERSALDIENST SICHERSTELLEN ZU KÖNNEN; DIESE VERPFLICHTUNGEN BETREFFEN INSBESONDERE DIE QUALITÄT DES ANGEBOTENEN DIENSTES.**
3. **DURCHFÜHRUNG DER NOTWENDIGEN INITIATIVEN FÜR DEN ZUSAMMENHALT IN DER GEMEINSCHAFT.**

Anhang 1 enthält detaillierte Informationen zu den im Grünbuch dargelegten Optionen.

1.4. DAS VERFAHREN DER ÖFFENTLICHEN KONSULTATION

Im Verlauf der bis Anfang 1993 durchgeführten Befragung, die alle Betroffenen einbezog gingen zahlreiche Kommentare ein⁽¹⁾. Die Kommission erhielt über 200 schriftliche Beiträge aus unterschiedlichen Quellen. Neben den Bemerkungen institutioneller Instanzen (Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, nationale Behörden) wurden zahlreiche Beiträge von Betreibern (öffentlich/privat) und Benutzern (Verbrauchervereinigungen und professionelle Benutzer) übermittelt.

Die Komplexität des Themas erklärt sicherlich, warum ein Teil der Beiträge mit relativer

⁽¹⁾ Siehe Anhang 2: "Grünbuch Post - Ergebnisse der öffentlichen Konsultation".

Verspätung einging⁽²⁾. Die Liste der eingegangenen schriftlichen Beiträge ist im Schlußanhang enthalten.

(2) Die Kommission bedauert dennoch, daß einige Regierungen und öffentliche Betreiber, nicht fristgemäß geantwortet haben.

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DER BEFRAGUNG

2.1. ALLGEMEINES

Die Notwendigkeit eines Tätigwerdens auf Gemeinschaftsebene, die vom Rat bereits 1989 festgestellt worden ist und im Grünbuch entwickelt wurde, wird ebenfalls von der Gesamtheit aller am Postgeschehen Beteiligten auf breiter Front bestätigt, die eine Harmonisierung der Prinzipien und der Konzepte im Postsektor verlangen. Des Konsens der sich im Verlauf der Konsultation diesbezüglich entwickelt hat, beruht auf nachfolgenden Konstanten:

- die insbesondere bei den grenzüberschreitenden Diensten zu beobachtenden Dysfunktionen sind der Vollendung des Binnenmarktes abträglich und behindern die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ebenso wie die allgemeine wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit; die Befassung mit diesem Grenzeffekt erfordert ein gemeinschaftliches Tätigwerden zum Abbau der bestehenden Ungleichgewichte;
- die nationalen Maßnahmen, welchen gleichbleibende Bedeutung zukommt, müssen von gemeinschaftlichen Maßnahmen ergänzt werden, um besser den Bedürfnissen der Kunden gerecht zu werden, die Dienstgüte zu verbessern und die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit dieses Bereichs zu stärken.

Die von der Kommission vorgeschlagenen groben Leitlinien werden von einer breiten Mehrheit befürwortet, und die interessierten Kreise sprechen sich nahezu einstimmig für das von der Kommission bevorzugte Szenario und dessen wichtigste Grundsätze aus.

Gleiches gilt für das Konzept des Universalpostdienstes, das in fast allen Beiträgen als wesentlich bezeichnet wird. Auch die reservierten Dienste stoßen bei der überwiegenden Mehrheit auf Zustimmung. Darüber hinaus herrscht Einigkeit darüber, daß der Schwerpunkt auf eine qualitative Verbesserung des Dienstes gelegt werden sollte. In allen Stellungnahmen wird auf die Notwendigkeit einer Neuordnung des derzeitigen Endvergütungssystems hingewiesen und eine Trennung zwischen den Regulierungs- und Betreiberfunktionen wird einstimmig gewünscht.

Schließlich wird allgemein der Wunsch zum Ausdruck gebracht, es nicht bei dieser Anhörung zu belassen, sondern die interessierten Kreise auch bei Erarbeitung und Erlaß gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften für das Postwesen zu Wort kommen zu lassen.

2.2. GEMEINSAME DEFINITION DES UNIVERSALDIENSTES

2.2.1. Ergebnisse der Befragung

Das Konzept des Universaldienstes wird als grundlegend angesehen. Alle Betroffenen sprechen sich daher für eine gemeinsame Festlegung des Begriffs "Universaldienst" aus und sehen dies als Voraussetzung für die Entwicklung der anderen Bereiche des Postwesens an.

Die Mehrheit der Betroffenen befürwortet eine weitreichende Begriffsbestimmung und schlägt vor, daß sich der Universaldienst auf jegliche Art von Korrespondenz erstreckt (wobei in einigen Beiträgen als Kriterium 2 kg Gewicht genannt wurde). Ein solcher Universaldienst stützt sich auf ein flächendeckendes Netz und ermöglicht erschwingliche, im gesamten Geltungsbereich einheitliche Gebühren.

Bei den zum Warentransport bestimmten Paketen gehen die Meinungen auseinander.

2.2.2. Von der Kommission vorgeschlagene Leitlinien

Ausschlaggebend für die Entwicklung des Postsektors ist der Begriff des Universaldienstes. Dieser bringt für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung mit sich, innerhalb der Gemeinschaft bei Inlandsdiensten und grenzüberschreitenden Diensten allgemeine Zugänglichkeit, erschwingliche Preise und gute Qualität zu gewährleisten.

Daher sollte der Begriff des Universaldienstes auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden. Diese Definition ist jedoch nur als Ausgangs- und Bezugspunkt anzusehen, d.h. den Mitgliedstaaten bleibt die Möglichkeit, die Begriffsbestimmung ihren legitimen Eigeninteressen entsprechend zu erweitern. Diese Bezugsdefinition sollte Leistungsarten, Sendungskategorien und Kategorien der unter den Universaldienst fallenden Dienste umfassen.

Der Universaldienst sollte seinem Wesen nach einen leichten Zugang zum Postnetz im Sinne von örtlicher Erreichbarkeit und Öffnungszeiten, sowie eine angemessene Zustellung der Sendungen gewährleisten.

Der Universaldienst sollte folgende Sendungen und Dienste umfassen:

- Bei adressierten Sendungen: Briefe, Postkarten, Direktwerbung, Kataloge, Bücher, Druckerzeugnisse, sonstige Drucksachen und Pakete

(Warensendungen).

- Briefsendungen bis 2 kg und Pakete bis 20 kg. Diese Obergrenze entspricht der des Weltpostvereins, dessen Spezifikationen zu Verpackung und Größe von Postsendungen übernommen werden könnten.
- Inlandsdienste und grenzüberschreitende Dienste der ersten Kategorie und gegebenenfalls einer nachgeordneten Kategorie.
- Einschreiben. Demgegenüber zählen andere Sonderdienste, wie der Eildienst, nicht zum Universaldienst.

Bei der Einrichtung eines Universaldienstes nach den oben genannten Kriterien ist zusätzlich folgendes zu berücksichtigen:

- Die Kontinuität des Universaldienstes sollte in jedem Mitgliedstaat gewährleistet werden können. Für die Erbringer des Universaldienstes ist dies insbesondere mit der Auflage verbunden, Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten in ihrem Zuständigkeitsbereich zuzustellen und dabei die gleiche Qualität wie für nationale Benutzer zu gewährleisten.
- Der Universaldienst sollte regelmäßig überprüft werden, um eine Anpassung an technologische Neuerungen im Postsektor und die Bedürfnisse der Benutzer zu gewährleisten.

2.3. BEIBEHALTUNG DER RESERVIERTEN DIENSTE

2.3.1. Ergebnisse der Befragung

Die Beibehaltung einer Reihe von reservierten Diensten wird in nahezu allen Beiträgen als gerechtfertigt bezeichnet, allerdings nur so weit, wie die Erbringung des Universaldienstes dies erfordert, wobei nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verfahren werden soll.

Die während der Konsultation geäußerten Ansichten haben die Wechselbeziehung zwischen der Universaldienstverpflichtung und der Reichweite des reservierten Bereiches betont. Es ist ebenfalls der Zusammenhang zwischen den reservierten Diensten und den Bedingungen für eine finanzielle Ausgewogenheit, welche das Funktionieren des Universaldienstes ermöglichen soll, hervorgehoben worden.

Hinsichtlich der Frage, welche Dienste dies betreffen soll, kam die Befragung

zu folgenden Ergebnissen:

- Ein Konsens gegen die Einrichtung eines reservierten Dienstes für Druckerzeugnisse, Pakete und Eilsendungen, was im übrigen der derzeitigen Situation in den meisten Mitgliedstaaten entspricht.
- Eine Billigung des Prinzips, daß besondere Dienste und neue Dienste nach einer Einzelfallprüfung im Wettbewerbsbereich angesiedelt werden;
- Ein Konsens für einen reservierten Dienst für Briefe, wobei in bezug auf Gebühr und Gewicht Obergrenzen festgelegt werden müssen, bezüglich derer zwischen den Beteiligten keine Übereinstimmung besteht.
- Unterstützt wurde ferner eine Liberalisierung der Selbsteinlieferung und Selbstzustellung, sofern für diese Leistungsart genaue Kriterien festgelegt werden.

Meinungsunterschiede bestehen im Hinblick auf Direktwerbung und grenzüberschreitende Post.

- Direktwerbung: die Mehrheit sprach sich für die Beibehaltung eines reservierten Dienstes aus und führte zur Begründung in der Hauptsache zwei Argumente an:
 - * Die Notwendigkeit, den Betreibern, die den Verpflichtungen des Universaldienstes unterliegen, die dafür notwendigen Einnahmen zu garantieren,
 - * Die Schwierigkeit, den Begriff der Direktwerbung abzugrenzen und die wegen des Briefgeheimnisses bestehende Schwierigkeit Mißbräuchen vorzubeugen. Ein derartiger Mißbrauch liegt beispielsweise vor, wenn Betreiber reservierte adressierte Massenpost ("bulk mail") unberechtigterweise zustellen.

Einige Unternehmen bzw. ihre Verbände, einige private und ein öffentlicher Betreiber wiesen jedoch auf mögliche Preis-, Wahl- und Qualitätsvorteile einer Liberalisierung hin und äußerten die Auffassung, der Universaldienst werde dadurch keinen Schaden nehmen.

- In bezug auf die grenzüberschreitende Post wurde in zahlreichen Beiträgen zwischen abgehender und Transitpost einerseits und eingehender Post andererseits unterschieden.

- * abgehende und Transitpost: in einigen Mitgliedstaaten sind für diesen Bereich die Sammlung und der Transport bereits liberalisiert. Eine solche Liberalisierung wird von einem Teil der Befragten befürwortet, doch wenden einige Betreiber ein, dies müsse von einer Anpassung des Endvergütungssystems abhängig gemacht werden.
- * eingehende Post: die Mehrzahl der Betreiber widersetzt sich einer Liberalisierung dieses Abschnitts, hauptsächlich aus Sorge um mögliche Mißbräuche, wie die Umleitung der Inlandspost. Unternehmen und private Betreiber weisen in ihrer Mehrzahl auf die Qualitätsmängel im grenzüberschreitenden Postverkehr hin und unterstreichen die Vorteile einer Beschränkung dieses Dienstes auf einen einzigen Betreiber.

2.3.2. Von der Kommission vorgeschlagene Leitlinien

Um die finanzielle Überlebensfähigkeit eines Netzes von Betreibern zu gewährleisten, denen die Mitgliedstaaten eine Universaldienstverpflichtung auferlegt haben, sollen die Mitgliedsstaaten reservierte Dienste aufrechterhalten können.

Unter diesen Bedingungen ist es notwendig festzulegen, inwieweit Wettbewerbsbeschränkungen oder gar der Ausschluß jeglicher Konkurrenz notwendig ist, um für die Anbieter der Universaldienste die Mittel sicherzustellen, die erforderlich sind, um ohne eine Gefährdung ihres finanziellen Gleichgewichts ihre im Gemeinwohlinteresse stehende Aufgabe zu erfüllen.

Die derzeitige Situation in den Mitgliedstaaten zeigt im übrigen, daß die Postverwaltungen ihre Verpflichtung zur Erbringung bestimmter Dienste (z.B. der Paketdienst in der gesamten Gemeinschaft, die Zustellung von Drucksachen in mehreren Mitgliedstaaten) erfüllen können, ohne daß diese einem reservierten Dienst vorbehalten wären.

Unter diesen Bedingungen müßte sichergestellt sein, daß der reservierte Dienst hinreichend weit ist, um das finanzielle Gleichgewicht der im Zusammenhang mit dem Universaldienst stehenden Aktivitäten zu gewährleisten, ohne jedoch entsprechend dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit über das hinauszugehen, was für die Wahrnehmung der Verpflichtungen, die diesbezüglich in einem ausgewogenem finanziellen Rahmen auferlegt werden, unbedingt erforderlich ist.

Das heißt, daß der durch reservierte Dienste abgedeckte Bereich ein Unterbereich der Universaldienste ist. Die nichtreservierten Dienste werden sowohl von öffentlichen als auch privaten Betreibern angeboten werden können.

Für welche Bereiche reservierte Dienste eingerichtet werden sollen, ist auf Gemeinschaftsebene festzulegen. Vertritt ein Mitgliedstaat jedoch die Auffassung, daß ein bestimmter Liberalisierungsvorschlag sein Ziel eines Universaldienstes gefährdet, kann er die Marktöffnung einschränken, sofern dies in einem angemessenen Verhältnis zur allgemeinen Zielsetzung steht und den gemeinschaftlichen Vorschriften entspricht.

Die reservierten Dienste sollten nach folgenden Kriterien festgelegt werden:

- In Frage kommen nur die zum Universaldienst gehörigen Dienste. Somit herrscht bei allen anderen, insbesondere dem Eildienst, der Selbsteinlieferung und -zustellung, sowie der Zustellung nicht adressierter Sendungen freier Wettbewerb. Gleiches gilt für neue Dienste, wenn sie sich erheblich von den reservierten Diensten unterscheiden.
- Hingegen wären Dienste mit Universaldienstverpflichtungen, wie die Zustellung von Warensendungen (Paketdienst) oder nicht individualisierte Sendungen (Zeitungen, Zeitschriften, Broschüren oder sonstige in großen Mengen versandte Drucksachen gleichen Inhalts) nicht reserviert.
- Briefsendungen in Form eines Grunddienstes könnten reserviert werden, wobei zur Abgrenzung dieser Dienste Gebühren und Gewichtskriterien herangezogen werden können.
- Schließlich sollte es nicht möglich sein können, Inlandssendungen, die unter die reservierten Dienste eines Mitgliedstaates fallen, von einem dritten Betreiber außer Landes bringen zu lassen und von dort aus im Rahmen der grenzüberschreitenden Post von einem Universaldienstbetreiber zurückschicken und zustellen zu lassen.

Darüber hinaus geben die folgenden beiden Themen Anlaß zu zusätzlichen Diskussionen:

- Bezüglich der Direktwerbung hat die Kommission die während der Konsultation vorgebrachten Schwierigkeiten zum Kenntnis genommen, aber sie betrachtet diese langfristig weder auf der finanziellen noch auf der Kontrollebene als unüberwindlich. Die Kommission hält es daher für

notwendig, die Diskussion über dieses Thema fortzusetzen, und weitere Untersuchungen über die Auswirkungen einer Markttöffnung in diesem Bereich durchzuführen.

- Im Hinblick auf die grenzüberschreitende Post betont die Kommission, daß die Liberalisierung der Abholung und Beförderung beim Abgangs- und Transitverkehr keine nennenswerten Probleme verursachen würde. Die Kommission erkennt in diesem Zusammenhang jedoch - wie später dargelegt - die Notwendigkeit an, den sich aus dem derzeitigen Endvergütungssystem resultierenden Verzerrungen ein Ende zu setzen. Im übrigen ist die Kommission der Auffassung, daß eine Vertiefung der Untersuchung über die Auswirkungen einer Liberalisierung der Zustellung des eingehenden Verkehrs und ihrer finanziellen Auswirkungen angebracht ist. Diese Liberalisierung würde eine Verbesserung der Leistungserbringung vom Anfang bis zum Ende eines Dienstes gestatten. Hierbei sollten auch Antworten auf die während der Konsultation geäußerten Bedenken im Hinblick auf eventuelle Umleitungen der nationalen Post gefunden werden.

Ein alternativer Ansatz könnte untersucht werden. Innerhalb des reservierten Bereiches würde dieser die Beibehaltung der Endverteilung der Sendungen vorsehen, während die vorangehenden Dienstleistungen (Einsammlung, Transport, Sortierung), ohne irgendeine Unterscheidung zwischen Inlands- und grenzüberschreitendem Verkehr, Gegenstand einer vollständigen Liberalisierung sein sollten.

A priori ergäbe dies folgende Vorteile:

- unter der Voraussetzung, daß die festen Kosten des Universaldienstes in der Hauptsache durch die Endverteilung bedingt sind, käme das Verbleiben der Endverteilung im reservierten Bereich, in der Theorie der Garantie des finanziellen Gleichgewichtes des mit dem Universaldienst beauftragten Betreibers gleich;
- würde man jede Unterscheidung zwischen Inlands- und grenzüberschreitenden Sendungen unterdrücken, stünde diese Option im Einklang mit der Logik des Binnenmarktes; in jedem Fall ist es angezeigt, die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit zwischen den Betreibern und den Schwierigkeiten eine leistungsfähige Ende-zu-Ende-Verteilung (end-to-end) zu gewährleisten, in Rechnung zu stellen;
- die Probleme bzgl. der Umleitung von Sendungen, welche während der

Diskussion über grenzüberschreitende Sendungen und Direktwerbung erwähnt wurden, könnten vermieden werden.

Diese Fragen sollten der Gegenstand einer eingehenden Untersuchung sein, die im Rahmen der weiteren Konsultationen zu führen wären.

2.4 DIE NORMEN FÜR DIE QUALITÄT DES DIENSTES

2.4.1 Ergebnisse der Befragung

Aus den Beiträgen geht hervor, daß die Normen der Dienstleistungsgüte ein grundlegendes Element darstellen, das Anstrengungen der Regulatoren und der Betreiber rechtfertigt. Eine Mehrheit spricht sich für eine Verabschiedung von Qualitätskriterien von hinreichend hohem Niveau auf Gemeinschaftsebene aus. Es wird allerdings hervorgehoben, daß die Anwendung von gemeinsamen Normen unter Zurhilfenahme von den die Ausgangssituation der jeweiligen Länder berücksichtigenden Übergangsfristen erfolgen sollte.

Dies würde die Mitgliedsstaaten nicht daran hindern, eventuell strengere Normen festzusetzen. In allen Beiträgen wird hervorgehoben, daß die gemeinschaftlichen Normen nicht zu einer Abschwächung der heimischen Normen dort führen dürfen, wo diese bereits ein sehr hohes Niveau haben.

Sowohl gemeinschaftliche als auch nationale Normen müssen veröffentlicht werden und die Kontrollen müssen selbst im Falle der Auslandspost eine Messung des Postlaufes von Anfang bis Ende ermöglichen.

Darüber, ob die Normen der Dienstgüte für den reservierten Bereich oder für den gesamten Universaldienst aufzustellen sind, gehen die Ansichten weiter auseinander.

Es wurden einige Fragen hinsichtlich der Möglichkeit, eine unabhängige Institution zu schaffen oder sich unabhängiger Beobachter zu bedienen, um diese Politik der Normen und der Kontrolle zu verfolgen, gestellt.

Darüber hinaus heben einige Beiträge hervor, daß die Nichteinhaltung von Normen durch eine Verwaltung zu Sanktionen führen müsse. Wenn auch die Stellungnahmen auf die hierdurch verursachten Schwierigkeiten hinweisen, so wurde dennoch vorgeschlagen, die Höhe der Endvergütungen an das Niveau der erbrachten Qualität zu koppeln, ja sogar den reservierten Bereich, bei Nichteinhaltung von Dienstgüteverpflichtungen seitens der Postverwaltung

einzuschränken oder aufzuheben.

2.4.2 Von der Kommission vorgeschlagene Leitlinien

Für die Dienstgüte sollten Normen für die heimischen und grenzüberschreitenden Universaldienste festgesetzt, Kontrollsysteme für die tatsächlich erbrachte Leistung installiert und die Ergebnisse veröffentlicht werden. Auf Gemeinschaftsebene sollten Normen für den grenzüberschreitenden Dienst festgesetzt werden. Die Definition von Normen durch die nationalen Postbehörden in jedem Mitgliedsstaat sollten mit der Einhaltung von auf die grenzüberschreitende Post anwendbaren Gemeinschaftsnorm vereinbar sein, aber diese Behörden könnten den Universaldienstbetreibern in ihrem eigenen Land noch höhere Qualitätsniveaus abverlangen.

Qualitätsnormen sollten wie folgt aufgestellt werden:

- Es sollten nach Produkten oder dem Universaldienst zugehörigen Grunddienst gestaffelte Richtwerte festgelegt werden für:
 - * Briefe und Postkarten der ersten und zweiten Klasse
 - * Pakete (bis zum Gewicht der Universaldienstdefinition)
 - * regelmäßig erscheinende Druckwerke (Tageszeitungen, Wochenzeitschriften)
 - * Massendrucksaachen

Diese Richtwerte werden die erbrachte Leistung vom Zeitpunkt der Einlieferung bis zur Zustellung beim Empfänger bemessen (Messung vom Anfang bis zum Ende des Postlaufes)

- Wenn auch im allgemeinen Standardrichtwerte genügen dürften, so könnte für bestimmte Verkehrsströme (Postaustausch zwischen großen Städten, Langstreckenpost, Nahverkehr bei grenzüberschreitender Post, etc.) spezifische Normen festgesetzt werden.
- Die Sicherheit und Vertraulichkeit müßte zu 100 % garantiert werden. Um sich von der Beachtung dieser unantastbaren Prinzipien zu überzeugen, würde jährlich ein Verzeichnis aufgestellt bezüglich:
 - * Der Anzahl der Verluste, der Beraubung und Beschädigung der

Post.

- * Der Fälle, in denen die Vertraulichkeit von Sendungen beeinträchtigt worden ist.
- Die Haftungssysteme der Betreiber des Universaldienstes und die Regeln für die Entschädigung der Kunden im Falle von außerordentlichen Verspätungen oder Verlust, Beschädigung oder Beraubung müßten klar dargelegt werden.
- Ein externes Institut oder eine Gruppe von Spezialisten müßte die erzielten Ergebnisse und die Einhaltung der Normen kontrollieren.

2.5 MAßNAHMEN ZUR HARMONISIERUNG

2.5.1 Ergebnisse der Befragung

Wenn sich auch eine Übereinstimmung dahingehend abzeichnet, ein höheres als das gegenwärtige Niveau durchzusetzen, so enthalten die Beiträge im allgemeinen doch wenig detaillierte Hinweise über die genauen Bereiche, in denen diese Harmonisierungspolitik entwickelt werden könnte.

Die Stellungnahmen stimmen darin überein, daß es notwendig ist, zu den Postnetzen und zu den Universaldiensten einen nicht diskriminierenden Zugang zu gewähren und die Beachtung der Transparenzregeln sicherzustellen.

Bezüglich der Quersubventionen sind verschiedene Auffassungen geäußert worden: das Prinzip der geographischen Quersubventionen zur Sicherstellung der Tarifeinheit im Raum in den Ländern, die dies wünschen, wird nicht in Frage gestellt; hingegen wird die Berechtigung von Subventionen für im freien Wettbewerb angebotene Dienste (wie den Paketdienst) selbst dann von privaten Betreibern und einigen professionellen Benutzern bestritten, wenn diese Dienste Teil der Universaldienstverpflichtungen sind.

Des weiteren spricht man sich für Normung im technischen Bereich als auch für die Harmonisierung bei den Tarifprinzipien für Basisdienstleistungen der öffentlichen Betreiber aus.

Darüber hinaus schlagen private Betreiber eine Harmonisierung der von den Postverwaltungen benutzten Methoden der Rechnungslegung vor.

Schließlich wird des öfteren betont, daß Harmonisierungsmaßnahmen nicht zu

einer Absenkung des Dienstleistungsniveaus oder einer Preisanhebung für die Benutzer führen dürfen.

Bezüglich der Art und Weise der Umsetzung wurden zwei Vorschläge geäußert:

- der erste zugunsten einer freiwilligen oder gar zwangsweisen Umsetzung durch die Instanzen der Regulatoren.
- der zweite beruht auf der Idee, daß Harmonisierung automatisch aus den freien Kräften des Marktes, dem Wechselspiel von Angebot und Nachfrage, resultieren müßte.

2.5.2 Von der Kommission vorgeschlagene Leitlinien

Die Kommission ist der Ansicht, daß eine gewisse Harmonisierung in vier Bereichen untersucht werden sollte: Zugang zu Netzen und Diensten, Tarifprinzipien, wirtschaftliche und technische Harmonisierung.

Die Bedingungen des Zutritts zum Netz und zum Universaldienst

Die Definition der Zugangsbedingungen fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, vorausgesetzt, daß das Prinzip des gleichen Zugangs für alle Benutzer gewährleistet ist. Diese Definition sollte eindeutig sein und veröffentlicht werden.

Die Tarifprinzipien

Die Tarife müssen für jeden Dienst kostenorientiert sein und somit die langfristige wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Betreiber als auch den Wegfall des Risikos antikompetitiver Quersubventionen möglich machen. Dieses Ziel würde eine transparente Rechnungslegung notwendig machen, was eine zwingende Voraussetzung auch deswegen darstellt, weil die Postverwaltungen dasselbe Netz benutzen könnten, um reservierte als auch nichtreservierte Dienste anzubieten.

Die geographischen Quersubventionen, die die Tarifeinheit im Raum bezwecken, als auch die Subventionen vom nichtreservierten in den reservierten Bereich würden als zulässig erachtet, wohingegen Subventionen vom reservierten in den nichtreservierten Bereich zugelassen würden wenn sie sich als für die Erbringung des Universaldienstes notwendig erweisen und mit den Wettbewerbsregeln vereinbar sind.

Die geschäftliche und technische Harmonisierung

Ein bestimmtes Niveau der geschäftliche und technischen Harmonisierung sollte das wesentliche Ziel der Schaffung einer Dienstekontinuität im Binnenmarkt ermöglichen, was aufgrund der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors, einen Vorteil für die Benutzer darstellen wird. Der Harmonisierung könnte insoweit als die Benutzer einen deutlichen Vorteil hieraus ziehen könnten, ein zwingender Charakter bezüglich der reservierte Dienste zukommen. Im Wettbewerbsbereich könnte es sich nur um Empfehlungen handeln.

Um die Interoperabilität der Postnetze sicherzustellen, sollten die Initiative in zwei Richtungen gehen. Es ist angebracht, die Harmonisierung der Verkaufsbedingungen, sowie die technische Normung hinsichtlich Bearbeitung, Transport und Zustellung der Post zu verstärken.

Was die Anbieter der technischen Normalisierung anbelangt, so wäre diese entsprechend den in der Richtlinie 83/189/CEE enthaltenen Prinzipien auf Auftragsbasis spezialisierten europäischen Instituten anvertraut. In diesem Falle würde die Kommission der CEN ein Mandat geben, was im Wege einer Synergie mit den Arbeiten der ISO erfolgen sollte.

2.6 DIE TRENNUNG VON REGULIERUNGS- UND BETREIBERFUNKTION

2.6.1 Ergebnisse der Befragung

Das Prinzip der Trennung wird von allen akzeptiert. Es wird im Ergebnis als eine Bedingung dafür angesehen, daß in jedem Mitgliedsstaat das Angebot des Universaldienstes, die Abgrenzung der reservierten Dienste, eine klare Aussage zum Regulierungsrahmen, die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Benutzer, sowie eine effektive Anwendung der Regulierung (Schutz des reservierten Bereiches und faire Konkurrenz im nichtreservierten Bereich) garantiert wird.

2.6.2 Von der Kommission vorgeschlagene Leitlinien

Die Trennung von Regulierer- und Betreiberfunktionen sollte in allen Mitgliedsstaaten gewährleistet sein.

Das jeweilige Ausmaß der Freiheit in den Mitgliedsstaaten ist unzertrennlich mit dem hier skizzierten globalen Schema verbunden und läßt noch deutlicher erkennen, daß den nationalen Regulierern eher die Aufgabe einer à priori Regulierung als die von einer Langzeitbeobachtung und nachträglicher Kontrolle zukommt. Folglich sollte die bereits laufende Trennung von

Regulierungsbefugnissen und Betreiberfunktionen vollendet und vertieft werden.

2.7 DIE ENDVERGÜTUNGEN

2.7.1 Ergebnisse der Befragung

Nach den meisten eingegangenen Beiträgen ist eine gründliche Reform im Sinne einer Rationalisierung geboten. Zweifel werden vor allem hinsichtlich der Zweckmäßigkeit geäußert, die Endvergütungen zu schnell an die tatsächlichen Kosten anzupassen.

Die internationale Dimension dieser Frage erscheint von erheblicher Bedeutung, insbesondere die Rolle des Weltpostvereins, welche in etlichen Dokumenten hervorgehoben wird.

Außerdem ist die Existenz bestimmter Typen von Remailing, welche durch die aktuellen Endvergütungssysteme verursacht worden sind, in zahlreichen Beiträgen angesprochen. Insbesondere wird die Lösung des ABA Remailings und seine eventuelle Auswirkung auf die Kontrolle der ausschließlichen Rechte der Anbieter des Universaldienstes als wesentlich angesehen.

2.7.2 Von der Kommission vorgeschlagene Leitlinien

Die Referenzausgleichszahlungen zwischen den Betreibern (Endvergütungen) sollten die tatsächlichen Kosten eines an der Erbringung der grenzüberschreitenden Diensten beteiligten Betreibers widerspiegeln und den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft entsprechen.

Wenn auch bilaterale Abkommen geschlossen werden könnten, die eine Anpassung an die Charakteristik bestimmter Sendungsströme erlauben (wie Verkehrsumfang, Regelmäßigkeit der Aufgabe zur Post, vorbereitende Arbeiten, Aufmachung der Gegenstände, u.s.w.), so erscheint es in starkem Ausmaß wünschenswert, ein globales Referenzsystem einzuführen, damit der Universaldienst im Falle einer unter den Betreibern bestehenden Uneinigkeit über die einander gewährten Dienstleistungspreise unter den Betreibern nicht eine Unterbrechung oder Störung erfährt.

Nach Ansicht der Kommission, kann die Gemeinschaft in diesem im wesentlichen der Zuständigkeit der Betreiber unterfallenden Bereich nicht eine Primärverantwortlichkeit haben. Dennoch hat die Konsultation gezeigt, daß

eine Übereinstimmung bezüglich einiger Grundprinzipien besteht, deren Umsetzung die Kommission fördern kann:

- der zustellende Betreiber könnte für die von ihm erbrachten Leistungen ein Entgelt erhalten, daß seine tatsächlichen Kosten zuzüglich einer handelsüblichen Spanne abdeckt. Der Betreiber bei dem eingeliefert worden ist (oder der Transitbetreiber) sollte nicht mehr als die Tarife bezahlen, die vom Betreiber des Bestimmungslandes den anderen Benutzern des internationalen Dienstes in Rechnung gestellt werden.
- die praktische und gleichzeitig angebrachteste Lösung bestünde in der Bezugnahme auf die internen Tarife der Post des Bestimmungslandes, mit Anpassungen, welche Vorarbeiten und mögliche, an der tatsächlichen Dienstgüte orientierten Vertragsstrafen berücksichtigen.
- Die Techniken der Posterfassung zum Zwecke der Berechnung der Endvergütungen müßten zuverlässig und kostengünstig sein. Sie dürften ebensowenig die Beförderung der Post verlangsamen, was im Widerspruch zum Ziel der deutlichen Qualitätsverbesserung stehen würde.

2.8. INTERNATIONALE ASPEKTE

2.8.1. Die Ergebnisse der Befragung

Die internationale Dimension des Postsektors wurde in zahlreichen Bemerkungen angesprochen:

- Bei der Definition des Universaldienstes könnten die Verpflichtungen der Postdienste im Rahmen des Weltpostvereins (WPV) berücksichtigt werden.
- Beim Remailing, das in Artikel 25 des Protokolls des WPV kritisch untersucht wird, handelt es sich insbesondere um ein Remailing der Form A-B-A (Sendungen werden aus dem Land A ins Land B befördert, dort aufgegeben und wieder nach Land A zurückbefördert) oder um ein Remailing, das von einem Drittland ausgeht.
- Bei den Endvergütungen komme der Vorschlag, deren Höhe auf der Grundlage der Kosten des Bestimmungslandes festzulegen, nur dann in Betracht, wenn diese Endvergütungen im Rahmen des WPV verabschiedet werden.
- Gegebenenfalls sollte ein internationales Arbitragesystem eingerichtet

werden, das die durch das Remailing entstehenden Differenzbeträge ausgleicht, oder bei einem neuen System der Endvergütungen von Nutzen sein könnte, falls auf diesem Gebiet keine Einigung erzielt wird.

Die Mitgliedstaaten streben folgende Ziele an:

- Koordinierung ihrer Standpunkte auf internationaler Ebene;
- Gewährleistung der Kohärenz zwischen ihren Verpflichtungen gegenüber Drittländern und einer gemeinschaftlichen Regelung auf dem Postsektor.

Ferner wurden in zahlreichen Bemerkungen mögliche internationale Entwicklungen des Postsektors im Rahmen der GATS-Gespräche (Allgemeines Abkommen über Handel und Dienstleistungen) angesprochen.

2.8.2. Die von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien

Nach Ansicht der Kommission ist es unabdingbar, die Kompatibilität der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten mit der gemeinschaftlichen Gesetzgebung und Politik zu gewährleisten; ferner muß weiterhin gemeinsam an einer besseren Organisation und Leistung der Weltmärkte des Postwesens gearbeitet und die erforderliche Koordinierung der in den zuständigen Stellen von der Gemeinschaft und von den Mitgliedstaaten geäußerten Positionen sichergestellt werden.

In den Beziehungen zwischen den Postdiensten der Mitgliedstaaten müßte ein neues Referenzvergütungssystem eingerichtet werden. Dieses sollte nach Möglichkeit, und gegebenenfalls mit den entsprechenden Anpassungen, auf sämtliche Postverwaltungen der CEPT ausgedehnt werden und auch die Beziehungen mit den wichtigsten Industrieländern außerhalb der Gemeinschaft einbeziehen. Bei den anderen Ländern, insbesondere den Entwicklungsländern, könnte eine solche Lösung, die auf Inlandsgebühren basiert, kurzfristig Probleme verursachen. Deshalb sollten die Position der Mitgliedstaaten im WPV aufeinander abgestimmt werden.

Es müssen auch Maßnahmen ausfindig gemacht und realisiert werden, um zu vermeiden, daß in erheblichem Umfang rein innergemeinschaftlicher Sendungen (mit Ursprung oder Bestimmung EG und später EWR bei Sendungen der Form A-B-A oder A-B-C) über Drittländer umgeleitet werden, weil die Postverwaltung des betreffenden Landes von der mangelhaften Anpassung der WPV-Bestimmungen profitieren will und sich weigert, Übereinkommen auf einer ökonomisch vernünftigeren Grundlage abzuschließen.

3. DURCHFÜHRUNG

Die Systematik des Binnenmarktes und das Gemeinschaftsrecht erfordern im Postbereich die Vornahme gewisser Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene, um die Lösung der im Kapitel 1.2. erwähnten Probleme zu gewährleisten. Dies gilt für die Garantie eines Fortbestandes einer Gesamtheit von Basisdienstleistungen in der gesamten Gemeinschaft, für die Anwendung des Prinzips der Proportionalität zur Bestimmung des zu reservierenden Bereiches oder für die Verbesserung der grenzüberschreitenden Dienste, um nur einige besondere augenfällige Beispiele zu nennen.

Aber die Mitgliedstaaten werden insbesondere unter Anwendung des Prinzips der Subsidiarität ihre wichtigen Kompetenzen behalten; somit wird die Definition eines gemeinschaftlich entwickelten Universaldienstes als eine Basisreferenzdefinition angesehen, sodaß jeder Mitgliedsstaat entsprechend seinen legitimen Interessen eine weitere Definition wird verabschieden können.

Das Prinzip der Subsidiarität wird auch im Bezug auf Normen der Dienstgüte Anwendung finden. Denn die von den nationalen Behörden in jedem Mitgliedstaat aufgestellten Normen der Dienstgüte werden den Erbringern der Universaldienstes in ihren eigenen Ländern noch mehr abverlangen können.

Gemäß dem Prinzip der Subsidiarität werden die Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ein Minimum an Maßnahmen betreffen, welches zur Gewährleistung der für die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft notwendigen Harmonisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen erforderlich ist. Aufgabe der Kommission ist die Formulierung der gemeinsamen Prinzipien zur Erreichung des Ziels. Innerhalb dieses Rahmens werden die Mitgliedsstaaten weiterhin ihre eigene Postpolitik verfolgen; die Hauptverantwortung für die Reglementierung bleibt in jedem Land bei den zuständigen Behörden.

Folglich sind bei der Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste vier wichtige Überlegungen unbedingt zu berücksichtigen:

- Die Umsetzung der Leitlinien erfordert gewisse gemeinschaftliche Maßnahmen, insbesondere legislativer Art. Diesen Maßnahmen soll die bereits in Arbeit befindliche Analyse ihrer Auswirkungen vorangehen, und sie werden von einem

Konsultationsmechanismus begleitet werden.

- Hinsichtlich der Maßnahmen, die besonders starke soziale Folgen haben können, wird die Analyse der Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht für die Universaldienstleistung und auf die Beschäftigung, die finanziellen Umstände, die regionalen Disparitäten und die Unterschiede in den sozialen Situationen berücksichtigen, die in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorherrschen.
- Die Annahme der Leitlinien dieser Mitteilung darf nicht dazu führen, daß in Mitgliedstaaten, die die Vorgaben der gemachten Vorschläge bereits jetzt mehr als erfüllen, (z.B. hinsichtlich der Ausweitung des Universaldienstes oder der Qualität des Dienstes) Rückschritte verzeichnet werden. Dagegen können in anderen Mitgliedstaaten kurze Übergangsphasen für die Umsetzung bestimmter Leitlinien erforderlich sein.
- Die derzeitige Dynamik der Postmärkte zeigt, daß ein in der heutigen Situation geeigneter Reglementierungsrahmen für die Definition des Universaldienstes, Qualitätsnormen, Harmonisierungsmaßnahmen oder zu reservierende Dienste nicht mehr mittelfristig angepaßt werden kann. Deshalb sollte ein ausgewogenes Konzept einer Politik der kleinen Schritte angestrebt werden, das genug Spielraum für Flexibilität läßt, falls aufgrund der Marktentwicklung und der daraus resultierenden veränderten Situation einzelne Elemente der Rahmenvorgaben geändert werden müssen.

Die der Ratsitzung nachfolgenden Etappen werden weitherhin durch eine sehr enge Abstimmung zwischen der Kommission und den Betroffenen dieses Bereiches im Rahmen der nachfolgend unter Punkt 3.2 genannten Komitees geprägt sein, um die zur Erreichung einer harmonischen Entwicklung am ehesten geeigneten und ausgewogenen Lösungen zu erzielen und um die Effektivität der gemeinschaftlichen Postdienste zu stärken. Dabei wird sichergestellt sein, daß die Bedürfnisse der Benutzer, das Interesse der Beschäftigten, sowie der Beitrag dieses Bereiches zur wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung in der Gemeinschaft als auch der gemeinschaftliche Zusammenhalt Berücksichtigung finden.

3.1. DIE VORGESCHLAGENEN MAßNAHMEN

Bei den unterschiedlichen Aktionen zur Konkretisierung und Entwicklung der Leitlinien muß zwischen Maßnahmen mit einem legislativen Ziel und anderen Maßnahmen unterschieden werden.

Legislative Maßnahmen:

Diese Maßnahmen auf gemeinschaftlicher Ebene werden die Schaffung eines echten Binnenmarktes für Postdienste unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen. Diese angestrebten Maßnahmen sind:

- Richtlinien zur Definition des Universaldienstes mit Themenbereichen der Reglementierung (wie die Trennung von Regulierer- und Betreiberfunktionen) und einer Beschreibung der Verpflichtungen der Anbieter des Universaldienstes (z.B. Gebührenprinzipien, nichtdiskriminierende Bedingungen für den Zugang zum Netz) mit einer Definition der Dienste die auf Gemeinschaftsebene reserviert werden können.
- Richtlinie über die Qualität der Dienste, in der Qualitätsnormen, die Systeme für die Leistungskontrolle und die Prinzipien beschrieben werden, die bei der Bearbeitung von Beschwerden über den grenzüberschreitenden - insbesondere innergemeinschaftlichen - Postverkehr zu berücksichtigen sind.
- Richtlinie über geschäftliche Harmonisierung und technische Normung, in der die globalen Ziele und die Aktionsmechanismen beschrieben werden.

Andere Maßnahmen:

Sobald die Universaldienste definiert sind, wird eine detaillierte Untersuchung der Situation in den verschiedenen Regionen des Gemeinschaft insbesondere hinsichtlich der angebotenen Dienste und der tatsächlich erbrachten Dienstleistungen vorgenommen werden. Diese Untersuchung wird die Identifizierung eventueller Maßnahmen ermöglichen, die sich zum Abbau regionaler Disparitäten notwendig erweisen.

Ein universaler Dienst sollte nicht an den Grenzen der Gemeinschaft enden. Auch die EG-Außendimension sollte berücksichtigt werden. Dies schließt entsprechend der Vision der Gemeinschaft von einem größeren Europa die Länder der EFTA ebenso ein, wie die Mittel- und Osteuropas. Auch die Frage des angemessenen Marktzugangs und die derzeitigen multilateralen Verhandlungen in der Uruguay-Runde als auch die Entwicklungen innerhalb des Weltpostvereins sollten dabei berücksichtigt werden.

Zwischen der Liberalisierung im Innern und dem Zugang für Gemeinschaftsanbieter zu Drittlandsmärkten besteht notwendigerweise ein Zusammenhang. Die Gemeinschaft muß mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln dieses Ziel in der festen Absicht verfolgen, ihren eigenen Unternehmen auf anderen Märkten vergleichbare und dauerhafte Marktchancen zu öffnen.

Bei der Frage der finanziellen Entschädigungen zwischen den Erbringern der Dienstleistungen zeichnen sich anscheinend Lösungen ab, doch wird die Kommission dieses Thema weiterhin aufmerksam verfolgen.

Wenn die aktuellen Probleme bezüglich der Endvergütungen (Markt- und Wettbeverbsverzerrung und Risiken für die Erbringung des Universaldienstes) weiter andauern, kann die Kommission geeignete Maßnahmen vorschlagen.

Die Kommission wird unter Berücksichtigung des Prinzips der Subsidiarität die schrittweise Umsetzung des Bezugsrahmens für die Postdienste in der Gemeinschaft und die Kompatibilität der Entwicklungen im Postsektor mit anderen Gemeinschaftspolitiken, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Zoll, Mehrwertsteuer und Datenschutz, überwachen.

3.2. DER KONSULTATIONSMECHANISMUS

Die Maßnahmenvorschläge wie auch der Zeitplan für die Umsetzung Postpolitik der Gemeinschaft müssen einem Verfahren gründlicher Konsultation unter Beteiligung aller Betroffener insbesondere der Benutzer (Großkunden und Verbraucher), der Betreiber und der in dem Sektor Beschäftigten unterzogen werden.

Die entsprechenden Befragungen werden auf der Arbeit bestehender Arbeitsgruppen (Gruppe hoher Beamter für das Postwesen - SOGP) und zweier neuer Ausschüsse basieren:

- dem Beratenden Ausschuß für die Postdienste, in dem unter anderem Betreiber und Benutzer vertreten sind;
- dem Paritätischen Ausschuß des Postsektors, der sich aus Vertretern der öffentlichen und privaten Betreiber sowie den Gewerkschaften zusammensetzt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nach der Befragung zum Grünbuch Post läßt sich zusammenfassend folgendes feststellen: Die beteiligten Stellen zeigen großes Interesse, die Notwendigkeit eines Binnenmarktes für Postdienste wurde noch unterstrichen, und bei einer relativ hohen Anzahl von Leitlinien zeichnet sich ein Konsens ab.

Die Kommission nimmt sämtliche Bemerkungen zur Kenntnis und ist der Ansicht, daß es nun möglich ist, einen weiteren Schritt in Richtung Erneuerung des gemeinschaftlichen Postsektors zu gehen. Zu diesem Zweck werden die grundlegenden Leitlinien des Grünbuchs aktualisiert, detailliertere Leitlinien für Aktionen auf Gemeinschaftsebene aufgestellt (diese werden in den oben genannten Ausschüssen gründlich überprüft) und die Mittel zu deren Durchführung beschrieben.

Die Kommission ersucht den Ministerrat, die Leitlinien und die in dieser Mitteilung empfohlenen Maßnahmen zu prüfen.

WICHTIGSTE OPTIONEN DES GRÜNBUCHS

TEIL I: ALLGEMEINE ORDNUNGSPOLITISCHE FRAGEN

1. FESTLEGUNG DES UNIVERSALDIENSTES

Die wichtigste soziale Anforderung an die Postdienste ist die Bereitstellung des Universaldienstes. Ein Universaldienst ohne preisliche Auflagen kann im Wettbewerbssektor (nichtreserviert) angeboten werden. Um den Dienst jedoch zu allgemein tragbaren Preisen anzubieten, sind ausreichende Skalenerträge erforderlich. Diese können nur durch die Gewährung einiger besonderer und ausschließlicher Rechte erzielt werden - daher die Notwendigkeit reservierter Dienste. (Es ist zwar möglich, jedoch unwahrscheinlich, daß es in den Mitgliedstaaten mehr als einen Anbieter der reservierten Dienste gibt; der Einfachheit halber beziehen sich alle Vorschläge auf einen einzigen Anbieter der reservierten Dienste - und zwar die Postverwaltung - in den einzelnen Mitgliedstaaten.)

2. ENTWICKLUNG EINER DEFINITION DER RESERVIERTEN DIENSTE UND DES UNIVERSALDIENSTES

Vor der Verabschiedung einer Definition des möglichen Bündels reservierter Dienste auf Gemeinschaftsebene sind detaillierte Analysen erforderlich. Dabei wird die am wenigsten restriktive Lösung angestrebt. Die besondere Situation in einigen Mitgliedstaaten kann es rechtfertigen, den Umfang der reservierten Dienste in diesen Ländern gegenüber dem auf Gemeinschaftsebene festgelegten Bündel einzuschränken, allerdings immer bei Aufrechterhaltung des Universaldienstes. Auf jeden Fall müssen die Definitionen eine klare Trennung zwischen reserviertem und nichtreserviertem Bereich ermöglichen.

3. GEWÄHRLEISTUNG DER VEREINBARKEIT DER VERPFLICHTUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN MIT DEN RECHTSVORSCHRIFTEN UND POLITIKEN DER GEMEINSCHAFT

Wie in allen Sektoren, so müssen auch hier Anstrengungen unternommen werden, um eventuelle Konflikte zwischen den Rechtsvorschriften und Politiken der Gemeinschaft einerseits und den eventuellen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus anderen Übereinkommen und Verträgen auszuräumen.

4. TRENNUNG DER AUFSICHTS- UND BETRIEBSFUNKTIONEN

Um den Interessen der Benutzer durch gleiche Behandlung aller Betreiber optimal entgegenzukommen, müssen Aufsichts- und Betriebsfunktionen voneinander getrennt werden. Durch unabhängige Aufsichtsinstanzen kann die Ausgewogenheit zwischen öffentlichen und privaten Betreibern und zwischen den Anbietern reservierter und nichtreservierter Dienste besser gewährleistet werden. Sie sorgen ferner für die Überwachung der reservierten Dienste und stellen sicher, daß der Betreiber einen guten Universaldienst anbietet und seinen Verpflichtungen nachkommt (siehe Vorschläge 5, 6 und 8). Im Bedarfsfall müssen sie auch die nötigen Maßnahmen ergreifen, wenn die Qualität nicht den Anforderungen entspricht.

TEIL II: VERPFLICHTUNGEN DES ANBIETERS DES UNIVERSALDIENSTES

5. EINHEITLICHE BEDINGUNGEN FÜR DEN ZUGANG ZUM UNIVERSALDIENST

Für die Benutzer der reservierten Dienste (Kunden) muß der Grundsatz der Gleichheit gelten. Im Rahmen dieser Regel ist zu berücksichtigen, daß die Kunden unterschiedliche Anforderungen stellen und in unterschiedlicher Weise mit dem Anbieter der reservierten Dienste zusammenarbeiten können. Das ist zum Teil eine Frage der Dimension, aber besonders auch der Möglichkeiten, die Post so vorzubereiten, daß der Anbieter der Universaldienste davon profitiert und seinerseits Preisnachlässe anbieten kann.

6. AUSRICHTUNG DER UNIVERSALDIENSTGEBÜHREN AN DEN DURCHSCHNITTSKOSTEN

Als Grundsatz sollte gelten, daß die Gebühren an den durchschnittlichen Kosten auszurichten sind. Die konsequente Anwendung dieses Grundsatzes ist die beste Garantie für die finanzielle Solidität der Postdienste. Quersubventionen zwischen geographischen Gebieten im Interesse der Tarifeinheit im Raum und vom nichtreservierten zum reservierten Bereich sind zulässig; das gleiche gilt für Quersubventionen vom reservierten zum nichtreservierten Bereich, wenn diese zur Gewährleistung des Universaldienstes notwendig sind und nicht gegen die Wettbewerbsvorschriften verstoßen. Abgesehen von diesen Ausnahmen sollten Quersubventionen - sei es zwischen einzelnen Diensten oder bei Preisnachlässen zwischen Kundengruppen - im Interesse einer fairen und gleichen Behandlung aller Beteiligten reduziert und schrittweise abgebaut werden.

7. ORIENTIERUNG DER ENDVERGÜTUNGEN AN DEN ZUSTELLUNGSKOSTEN

Die derzeitigen Vergütungssysteme zwischen den Postverwaltungen basieren nicht auf den Kosten, was zu erheblichen Verzerrungen zwischen der Vergütung und den tatsächlichen Zustellungskosten führt. Der Grundsatz, die Gebühren an den Kosten zu orientieren, müßte auch für die Endvergütungen gelten.

8. FESTLEGUNG VON QUALITÄTSNORMEN FÜR DEN UNIVERSALDIENST UND ÜBERWACHUNG IHRER EINHALTUNG

Die Schaffung eines Systems reservierter Dienste gründet sich auf die soziale Anforderung des Universaldienstes. Die tatsächlich erbrachte Leistung ist daher für die Erfüllung dieser Anforderung von entscheidender Bedeutung. Folglich sind Normen, eine Überwachung der Qualität und Kontrollsysteme erforderlich. Wichtig ist, daß es sich hierbei lediglich um sogenannten "Mindestnormen" handelt, und die Anbieter von Dienstleistungen sich bemühen sollten, ihre Leistung über diese Normen hinaus zu verbessern.

TEIL III: HARMONISIERUNG UND ZUSAMMENHALT

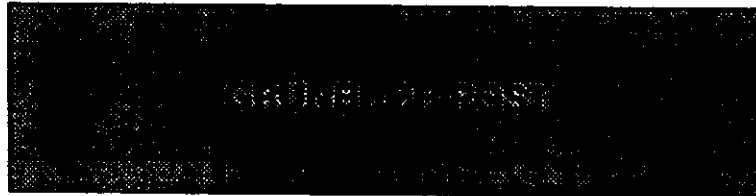
9. HARMONISIERUNG, SOWEIT SIE DEN KUNDEN ZUGUTE KOMMT

Je spürbarer der Nutzen für den Kunden, desto zweckmäßiger die Harmonisierung. Die deutlichsten Fortschritte ließen sich wohl von der Harmonisierung der Zugangsbedingungen sowie der Qualitätsnormen für die Dienstleistungen und die Qualitätskontrolle (siehe Vorschlag 8) erwarten.

10. ASPEKTE DES ZUSAMMENHALTS, DIE BERÜCKSICHTIGT WERDEN SOLLTEN

Es darf nicht vergessen werden, daß die Gemeinschaft einen effizienten Postdienst benötigt, der den Anforderungen der ganzen Gemeinschaft gerecht wird. Die meisten Verbesserungen lassen sich wohl durch besseres Management erzielen. Allerdings können sich auch einige Kapitalinvestitionen als notwendig erweisen, die vor allem für die weniger begünstigten Regionen zu einer beträchtlichen finanziellen Belastung werden könnten.

ANHANG 2



**ERGEBNISSE DER
ÖFFENTLICHEN KONSULTATION**

INHALT

1. EINLEITUNG

2. ALLGEMEINER KONTEXT

2.1 Der Postsektor

2.2 Der Auftrag des Rates

2.3 Das Grünbuch

2.4 Die Optionen des Grünbuches

2.5 Die öffentliche Konsultation

3. GESAMTÜBERBLICK

3.1 Die wichtigsten Punkte der Übereinstimmung

3.1.1 Das Konzept des Universaldienstes

3.1.2 Ausgewogenheit zwischen Harmonisierung und Öffnung des Marktes

3.1.3 Beibehaltung eines reservierten Bereichs

3.1.4 Verbesserung der Qualität des Dienstes

3.1.5 Kostenorientierte Endvergütungen

3.1.6 Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen

3.1.7 Notwendigkeit einer kontinuierlichen Konsultation

3.2 Strittige Fragen

- 3.2.1 Genaue Definition des Universaldienstes
- 3.2.2 Der Umfang des reservierten Bereichs
- 3.2.3 Universaldienst contra reservierter Dienst
- 3.2.4 Das Universalnetz
- 3.2.5 Umsetzung in die Praxis

3.3 Sonstige Themen

- 3.3.1 Anzustrebender Harmonisierungsgrad
- 3.3.2 Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde
- 3.3.3 Rolle der Benutzer
- 3.3.4 Auswirkung anderer Bereiche der Gemeinschaftspolitik auf den Postsektor
- 3.3.5 Der Zusammenhalt der Gemeinschaft
- 3.3.6 Internationale Aspekte

3.4 Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

- 3.4.1 Unterstützung der Gemeinschaftsaktion
- 3.4.2 Ausgewogenheit zwischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftspolitik

4. AUFSCHLÜSSELUNG DER ERGEBNISSE NACH INTERESSENGRUPPEN

4.1 Institutionen

- 4.1.1 Europäisches Parlament
- 4.1.2 Wirtschafts- und Sozialausschuß
- 4.1.3 Mitgliedstaaten

4.2 Benutzerorganisationen

- 4.2.1 Berufsverbände
- 4.2.2 Spezialisierte Benutzer
- 4.2.3 Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

4.3 Postindustrie

- 4.3.1 Postverwaltungen
- 4.3.2 Sonstige Postbetreiber
- 4.3.3 Sonstige Akteure der Postindustrie

4.4 Die Sozialpartner

- 4.4.1 Verbraucher
- 4.4.2 Arbeitnehmerorganisationen

4.5 Beiträge aus Drittländern

- 4.5.1 Internationale Postverbände
- 4.5.2 EFTA-Länder

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

ANHANG: Verzeichnis der schriftlichen Beiträge

1. EINLEITUNG

Da der Postsektor im wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gemeinschaft eine zentrale Rolle spielt, sind seine Struktur und seine künftige Entwicklung von besonderer Bedeutung. Bei der Bewertung des Sektors in seiner derzeitigen Verfassung ergeben sich eine Reihe von Problemen, die im Hinblick auf den Binnenmarkt gelöst werden müssen. Die Postdienste lassen Mängel, Diskrepanzen und Wettbewerbsverzerrungen erkennen, die für Verbraucher und Unternehmen in der Gemeinschaft deutlich spürbar sind.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die öffentliche Aufgabenstellung der Post hat der Rat der für Post und Fernmeldewesen zuständigen Minister die Kommission aufgefordert, Vorschläge für eine Postpolitik der Gemeinschaft vorzulegen.

Der erste Schritt auf diesem Weg war die Ausarbeitung des Grünbuches über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste¹, das als Mitteilung der Kommission am 11. Juni 1992 veröffentlicht wurde.

Der nächste Schritt war eine breit angelegte Anhörung aller Beteiligten des Postsektors zu den Vorschlägen des Grünbuches.

Diese Anhörung war sehr fruchtbar und hat viele Erkenntnisse gebracht. Um die notwendige Transparenz zu gewährleisten, hielt die Kommission es für angebracht, die Ergebnisse zu veröffentlichen. Sie gibt daher die vorliegende Mitteilung heraus, in der die zahlreichen mündlichen und schriftlichen Beiträge zusammengefaßt werden.

Mit dieser partnerschaftlichen Strategie, bei der alle Beteiligten in die Überlegungen über die Zukunft des Postmarktes einbezogen wurden, sollten vor allem die wichtigsten Erwartungen und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet werden, um die Postpolitik an den tatsächlichen Erwartungen der Benutzer ausrichten zu können. Die vorliegende Zusammenfassung der verschiedenen Bemerkungen und Kommentare ist daher eine wichtige Grundlage für die Überprüfung der im Grünbuch formulierten Optionen. Nach dieser Überprüfung wird dann zunächst eine Mitteilung über die Leitlinien für die Entwicklung gemeinschaftlicher Postdienste erarbeitet.

Da die Probleme im Zusammenhang mit den Tätigkeiten des Postsektors sehr komplex sind, kamen bei der Konzertierung sehr verschiedene Themen zur Sprache.

Da die Beteiligten den verschiedensten Interessengruppen angehören, waren die Standpunkte manchmal unterschiedlich.

Trotz dieser verschiedenen und oft gegensätzlichen Standpunkte werden die Analysen der Kommission, die allgemeinen Orientierungsvorschläge und das Prinzip eines gemeinschaftlichen Handelns jedoch grundsätzlich positiv bewertet.

Diese Schlußfolgerung geht aus der vorliegenden Mitteilung eindeutig hervor, in der zunächst noch einmal der allgemeine Kontext umrissen wird, auf den sich die Bemerkungen beziehen, und die ferner einen Überblick über die Ergebnisse der Konsultation gibt.

Zunächst werden die wichtigsten Punkte behandelt, in denen Übereinstimmung besteht, danach die wichtigsten strittigen Punkte. Ferner werden die Aspekte untersucht, die zwar weniger dringend, aber dennoch für die Schaffung einer gemeinschaftlichen Postpolitik wichtig sind. Auch die Frage der Subsidiarität wird aufgegriffen.

Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse der Konsultation nicht nach Themen, sondern nach den wichtigsten Interessengruppen des Sektors aufgeschlüsselt.

¹ COM(91) 476 final

2. ALLGEMEINER KONTEXT

Zum besseren Verständnis der eingegangenen Bemerkungen ist es zweckmäßig, kurz das Zustandekommen des derzeitigen Prozesses zu beschreiben.

Nachdem zunächst die Schlüsselrolle des Postsektors noch einmal hervorgehoben wird, werden die wichtigsten Etappen dieses Prozesses kurz noch einmal aufgezählt: Initiative des Rates, Grünbuch und öffentliche Konsultation.

2.1 Der Postsektor

Um richtig einzuschätzen, wie viel bei der Gestaltung des Postmarktes auf dem Spiel steht, muß die Bedeutung des Postsektors richtig erfaßt werden. Dabei sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen: das reine wirtschaftliche Gewicht des Sektors und seine etwas schwieriger umreißbare wirtschaftliche und soziale Schlüsselrolle.

Der Umfang postalischer Aktivitäten in der Gemeinschaft läßt sich anhand einiger Zahlen veranschaulichen: Im Postsektor werden 1,3 % des BIP erwirtschaftet; er zählt über 1,7 Mio. Beschäftigte, der Umsatz beträgt über 60 Mrd. Ecu. Außerdem ist zu beobachten, daß der Sektor ein regelmäßiges und stetiges Wachstum verzeichnet.

Durch ihre zentrale Rolle als Medium für Kommunikation und Handel sind die Postdienste aber auch für den gesamten wirtschaftlichen und sozialen Bereich von entscheidender Bedeutung, selbst wenn sie in einigen Fällen durch andere Kommunikationsmittel ersetzt werden können. Der Trend scheint aber eher dahin zu gehen, daß die Postdienste an Bedeutung gewinnen, weil die Akteure der Wirtschaft sie mehr und mehr in Anspruch nehmen. Diese Entwicklung geht soweit, daß bestimmte Wirtschaftszweige völlig von den Postbetreibern abhängig sind.

Als Beispiele sind hier besonders Versandhandel, Direktwerbung und Vertrieb von Fachzeitschriften zu nennen.

Schließlich ist zu betonen, daß der Briefverkehr den sozialen Zusammenhalt fördert, denn er ermöglicht Kontakte zwischen räumlich getrennten Personen und Unternehmen.

Diese Überlegungen machen die Bedeutung der Postdienste für die Infrastruktur anschaulich.

2.2 Der Auftrag des Rates

Im Bewußtsein der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Sektors erteilte der Rat der für Post und Fernmeldewesen zuständigen Minister der Kommission im September 1989 den Auftrag, die Definition einer gemeinschaftlichen Postpolitik vorzubereiten.

Der Rat empfahl besonders:

- neue europäische Rechtsvorschriften für den Postsektor zu entwickeln:
 - * die sich harmonisch in die öffentliche Aufgabenstellung der Postverwaltungen einfügen
 - * und in denen ein Kernbereich reservierter Dienste festgelegt wird.

Der Rat billigte die Einsetzung einer Gruppe hoher Beamter für das Postwesen (SOGP), um eine förmliche Konzertierung unter den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Die Aufforderung an die Kommission, Vorschläge für die Gestaltung des Postmarktes vorzulegen, wurde auch auf weiteren Ratstagungen bekräftigt.

Die erste Aufgabe der SOGP bestand darin, die Kommission bei der Ausarbeitung ihres Grünbuches zu unterstützen.

2.3 Das Grünbuch

Die Kommission formulierte ihre Überlegungen im Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste, das am 11. Juni 1992 veröffentlicht wurde.

Diese Mitteilung der Kommission enthält:

- eine Bestandsaufnahme
- eine Analyse der Probleme
- eine Definition der Herausforderungen
- eine Beurteilung der Lösungsmöglichkeiten
- eine Liste der politischen Optionen.

Das Grünbuch ist eine Diskussionsgrundlage und soll eine umfassende Debatte in Gang bringen. Die vorgeschlagenen Optionen sind von den Beteiligten als Anhaltspunkte aufzufassen.

2.4 Die Optionen des Grünbuches

Fundament des Entwurfs ist der Universaldienst.

Als wichtigste Leitlinie sollte gemäß dem Grünbuch eine ausgewogene Lösung gelten, die eine weitere Öffnung des Marktes und die Stärkung des Universaldienstes miteinander verbindet.

Um den Universaldienst zu sichern, werden gewisse Einschränkungen des freien Spiels der Kräfte auf dem Markt zugelassen. Dies ließe sich durch die Festlegung eines Bündels reservierter Dienste erreichen, für die den Betreibern des Universaldienstes ausschließliche oder besondere Rechte eingeräumt werden.

Der Umfang des reservierten Bereichs muß jedoch in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel der Sicherung des Universaldienstes stehen und dem Vertrag und sowie dem abgeleiteten Recht entsprechen.

Ausgehend von diesen Grundgedanken werden im Grünbuch drei Ziele angestrebt:

- ein qualitativ hochwertiger Universaldienst
- Liberalisierungsmaßnahmen
- eine stärkere Harmonisierung

Bei den Liberalisierungsmaßnahmen wird vorgeschlagen:

- Liberalisierung der Expres-, Paket- und Zeitungsdienste sowie der Selbsteinlieferung
- Eingliederung neuer Dienste, die sich wesentlich von den Standarddiensten unterscheiden, in den nichtreservierten Bereich.

Vorgesehen sind ferner:

- Liberalisierung des grenzüberschreitenden Postverkehrs
- grundsätzliche Liberalisierung der Direktwerbung.

Darüber hinaus wird in den Optionen des Grünbuches angestrebt:

- die Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen
- Vereinbarkeit der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten mit der Gemeinschaftspolitik
- Verpflichtungen für die Anbieter des Universaldienstes (vor allem im Hinblick auf gleiche Zugangsbedingungen, kostenbezogene Gebühren, Einführung eines an den tatsächlichen Zustellungskosten ausgerichteten Endvergütungssystems zwischen den Postverwaltungen, Festsetzung von Normen für Standarddienste)
- Förderung des Zusammenhaltes der Gemeinschaft.

Eine ausführliche Übersicht über alle Optionen ist im Anhang beigelegt.

Die gemeinschaftliche Politik müßte schrittweise eingeführt werden, um die Kontinuität des Universaldienstes nicht zu gefährden. Sie soll vor allem stärken, was bereits gut funktioniert, und Mängel beseitigen².

2.5 Die öffentliche Konsultation

Die Kommission hat Wert darauf gelegt, alle Beteiligten in die Vorüberlegungen zu den Beschlüssen einzubeziehen, die zur Schaffung der künftigen Postdienste in Europa führen werden.

Dies ist sogar unbedingt erforderlich, um einen angemessenen ordnungspolitischen Rahmen zu entwickeln und eine am Bedarf der Benutzer ausgerichtete Politik zu definieren.

Diese Konsultation fand vom Erscheinen des Grünbuches bis Anfang 1993 statt. Der relativ lange Zeitraum von mehr als 6 Monaten wurde für notwendig erachtet, um der komplexen Problemstellung und der erwarteten hohen Zahl der Beiträge gerecht zu werden.

Die Kommission hat eine große Zahl von Bemerkungen, Beiträgen und Vorschlägen erhalten. Sie wurden in vielen Fällen schriftlich formuliert und kamen von sehr verschiedenen Seiten (vgl. Anhang 2 über Zahl und Quellen der Beiträge). Kommentare wurden auch mündlich auf Anhörungen abgegeben.

² Zur Gesamtheit der Alternativen vgl. näher Grünbuch, Zusammenfassung (Seite 12 bis 14) und Kapitel 9 (Seiten 249 bis 271)

Insgesamt zeichnete sich die Konsultation durch eine breite Unterstützung von allen Beteiligten sowie durch Fruchtbarkeit und Intensität aus.

- Ersteres zeigte sich in der Art der Veranstaltungen, die sie prägten (Seminare, Kolloquien) sowie in der Beteiligung der Mitgliedstaaten, in denen die zuständigen Behörden im allgemeinen eine Konzertierung auf dieser Ebene veranstalteten, wie die Kommission es gewünscht hatte.
- Die meisten Beiträge waren von sehr hoher Qualität und für die derzeitigen Überlegungen höchst nützlich.
- Die intensive Beteiligung zeigt, daß die Akteure des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in der ganzen Gemeinschaft den Tätigkeiten der Post einen hohen Stellenwert einräumen.

Diese Konzertierung zeigt deutlich, daß es wünschenswert ist, einen ständigen Dialog zwischen den Behörden der Gemeinschaft, einzelstaatlichen Entscheidungsträgern, den europäischen Bürgern und Akteuren aus dem administrativen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich einzurichten, um die politischen Konzepte der Gemeinschaft exakt auf die Bedürfnisse der jeweiligen Bereiche auszurichten.

3. GESAMTÜBERBLICK

Für ein gemeinschaftliches Vorgehen und die Unterstützung des von der Kommission vorgeschlagenen allgemeinen Konzepts für den Postsektor zeichnet sich ein deutlicher Konsens ab.

In keinem Beitrag wird in Frage gestellt, daß die Gestaltung des Postmarktes auf Gemeinschaftsebene erfolgen muß, auch wenn Umfang und Art der Intervention der Organe der Gemeinschaft Gegenstand zahlreicher Kommentare sind.

In vielen Fällen sollte dabei das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommen.

Auch die von der Kommission vorgelegten Analysen, Beurteilungen und die Beschreibung der Herausforderungen werden von den Teilnehmern der Aussprache im allgemeinen befürwortet. Die Kritik betraf meistens nur Details (z.B. müßte manche Zahlen auf den neuesten Stand gebracht werden), oder es wurden Ergänzungen zu den bereits komplexen und umfangreichen Angaben des Grünbuches verlangt.

Grundsätzlich werden die von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien für die Postpolitik positiv aufgenommen, und das beschriebene grundlegende Szenario findet bei den Akteuren des Sektors fast einhellige Zustimmung.

Natürlich bleiben bis zur Festlegung eines in sich schlüssigen und wirksamen rechtlichen Rahmens für den Postsektor noch zahlreiche Punkte von oft entscheidender Bedeutung offen, manche Fragen kontrovers und müssen bestimmte Bereiche noch genauer untersucht werden.

Das Grünbuch scheint sich jedoch als solide Ausgangsbasis zu erweisen, um in den kommenden Jahren die Maßnahmen der Gemeinschaft für den Postsektor zu entwickeln.

3.1 Die wichtigsten Punkte der Übereinstimmung

Im folgenden werden die Schlüsselemente beschrieben, die von den meisten Teilnehmern der Diskussion sehr positiv aufgenommen wurden.

Die wichtigsten Konzepte und Grundsätze, die dem im Grünbuch entwickelten Szenario zugrunde liegen, wurden fast einhellig befürwortet.

Das gilt auch für das Prinzip des Universaldienstes, der für alle Beteiligten von vorrangiger Bedeutung zu sein scheint. Auch das Ziel einer ausgewogenen Entwicklung wird im allgemeinen positiver bewertet als Szenarios mit kurzfristig radikaleren Auswirkungen für den Sektor.

Bis auf wenige Ausnahmen wird auch die Existenz eines reservierten Bereichs zugelassen. Allgemeine Zustimmung findet auch das Ziel, schwerpunktmäßig auf eine Verbesserung der Qualität des Dienstes hinzuarbeiten. Die Überarbeitung des derzeitigen Systems der Endvergütungen wird in allen Beiträgen für dringend notwendig befunden. Auch die Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen wird einstimmig befürwortet.

Ferner besteht auch der allgemeine Wunsch, die Konzertierung nicht in diesem Stadium zu beenden, sondern fortzusetzen, so lange an der Definition der gemeinschaftlichen Postpolitik gearbeitet wird.

3.1.1 Das Konzept des Universaldienstes

Dieses Konzept ist als Grundlage zu betrachten. Die genaue Definition dieses Universaldienstes ist Voraussetzung für die Entwicklung der übrigen Bereiche der Postpolitik.

Bei dieser Definition sind wirtschaftliche und soziale Aspekte zu berücksichtigen. Vor allem müssen die Erwartungen der Benutzer einbezogen werden.

Im Zusammenhang mit dem Universaldienst wurden vor allem zwei Gesichtspunkte häufig genannt:

- gleiche Behandlung
- Möglichkeit geographischer Quersubventionen.

Bei den wichtigsten Merkmalen des Universaldienstes, die es zu definieren gilt, wurde der Schwerpunkt besonders gelegt auf:

- Art des Dienstes
- Nähe, Kontinuität und Zugänglichkeit des Dienstes
- Schnelligkeit und Zuverlässigkeit des Dienstes
- Haftbarkeit des Diensteanbieters.

3.1.2 Ausgewogenheit zwischen Harmonisierung und Öffnung des Marktes

Das von der Kommission vorgeschlagene Szenario der Ausgewogenheit hat weitgehende Zustimmung gefunden.

Im Hinblick auf die Öffnung des Marktes wird im allgemeinen der Standpunkt vertreten, daß der reservierte Bereich möglichst wenig restriktiv sein sollte.

Es ist bemerkenswert, daß in mehreren Beiträgen vorgeschlagen wird, den Universaldienst unter bestimmten Voraussetzungen mehreren Betreibern anzuvertrauen (Postverwaltung und andere).

Die Harmonisierung muß sich auf bestimmte Bereiche konzentrieren, in denen sich die vorgeschlagenen ordnungspolitischen Maßnahmen besonders stark auswirken werden. Das gilt z.B. für die Bedingungen für den Zugang zum Universalnetz und die Gebührenpolitik.

Im Wettbewerbsbereich müßte sich eine etwaige Harmonisierung aus den Marktkräften ergeben.

3.1.3 Beibehaltung eines reservierten Bereichs

Praktisch alle Beteiligten halten die Beibehaltung eines reservierten Bereichs für gerechtfertigt.

Dieser Bereich darf jedoch nicht größer sein, als dies im Interesse des Universaldienstes notwendig ist. Der von allen verstandene und akzeptierte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muß Anwendung finden.

Die Folge davon wäre - wie das im übrigen auch schon vorkommt - daß nicht

alle Universaldienste zwangsläufig dem reservierten Bereich angehören müssen.

Vielmehr ist darauf hinzuweisen, daß mancherorts langfristig daran gedacht wird, die ausschließlichen Rechte für den Bereich der Post abzuschaffen.

Auf jeden Fall muß der reservierte Bereich klar und präzise abgesteckt werden. Hierfür gelten besonders die Kriterien Gewicht und Preis als geeignet.

Außerdem wurde angemerkt, daß der Universaldienst und der reservierte Bereich von mehr als einem Betreiber bedient werden können (z.B. Ausrichtung auf eine Duopol-Lösung).

3.1.4 Verbesserung der Qualität des Dienstes

Aus den Beiträgen geht hervor, daß es sich hier um einen Schlüsselbereich handelt, auf den sich die Bemühungen konzentrieren sollten (in ordnungspolitischer und betrieblicher Hinsicht). Offenbar muß die Qualität des Dienstes sowohl auf einzelstaatlicher Ebene (auch wenn die Ergebnisse in einigen Mitgliedstaaten bereits recht zufriedenstellend sind) als auch auf Gemeinschaftsebene verbessert werden.

Die politischen Ziele im Hinblick auf die Qualität des Dienstes müssen ehrgeizig sein.

Gefordert werden ausreichend hohe Qualitätskriterien auf Gemeinschaftsebene. Um die verlangte Qualität zu erreichen, sollten jedoch unter Berücksichtigung der Ausgangssituation in einigen Ländern geeignete Fristen gesetzt werden.

Den Mitgliedstaaten bleibt es jedoch unbenommen, gegebenenfalls strengere Normen festzusetzen. Auf keinen Fall dürfen die gemeinschaftlichen Normen als Vorwand benutzt werden, um die Normen im eigenen Land zu lockern, wenn sie dort bereits strenger sind.

Die Normen sollten unbedingt veröffentlicht werden. Bei der Qualitätskontrolle muß die Leistung von Anfang bis Ende gemessen werden.

Diskutiert wurde auch die Zweckmäßigkeit einer unabhängigen Stelle oder der Einschaltung unabhängiger Beobachter, um die Politik der Festsetzung von Normen und der Kontrolle zu verwirklichen.

In mehreren Beiträgen wird betont, daß Verstöße einer Postverwaltung gegen Normen Sanktionen zur Folge haben müssen. Es handelt sich hier um ein recht schwieriges Problem, zu dem folgende Vorschläge gemacht wurden:

- Koppelung der erhaltenen Endvergütungen an das Qualitätsniveau der zugehörigen Dienstleistung
- oder sogar Einschränkung oder Abschaffung des reservierten Bereiches, wenn eine Postverwaltung ihren Qualitätsverpflichtungen nicht nachkommt.

3.1.5 Kostenorientierte Endvergütungen

Aus den Beiträgen geht hervor, daß eine Reform bzw. eine Rationalisierung der Endvergütungen notwendig ist.

Oft wird darauf hingewiesen, daß eine exakte Ausrichtung der Endvergütungen

an den Kosten zu Komplikationen und praktischen Problemen führen könnte. Alternativ könnte eine prozentuale Koppelung an die Inlandsgebühren ins Auge gefaßt werden (zumindest, wenn die Gebühren ihrerseits an den Kosten ausgerichtet sind).

In dieser Frage ist auch die internationale Dimension von großer Bedeutung, insbesondere die Rolle des Weltpostvereins, die in vielen Dokumenten unterstrichen wird.

Auch der Zusammenhang zwischen den Endvergütungen und bestimmten Formen des Remailing, die nur aufgrund der jetzigen Endvergütungen entstanden sind, wird in zahlreichen Beiträgen hervorgehoben. Vor allem die Probleme beim A-B-A-Remailing und ihre etwaige Auswirkung auf die Kontrolle der ausschließlichen Rechte der Anbieter von Universaldiensten werden als vorrangig eingestuft.

3.1.6 Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen

Dieser Grundsatz findet die Zustimmung aller Beteiligten. Natürlich muß es in jedem Mitgliedstaat eine Regulierungsinstanz geben, die in der Lage ist, die Bereitstellung des Universaldienstes, die Festlegung der Grenzen für den reservierten Bereich, eine klare Unterrichtung über den ordnungspolitischen Rahmen, die Berücksichtigung des Bedarfs der Benutzer, eine wirksame Anwendung der Rechtsvorschriften (Schutz des reservierten Bereichs und des fairen Wettbewerbs im nichtreservierten Bereich) sicherzustellen.

Mit der schrittweisen Weiterentwicklung des ordnungspolitischen Rahmens wird die Rolle der Aufsichtsinstanzen noch wichtiger werden; auch mit der "Subsidiarität" als zusätzliches Merkmal bei den Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft.

Bedeutung wird auch der Art und Weise beigemessen, wie die ordnungspolitische Funktion ausgeübt wird. Hier wird Neutralität gefordert. Offenbar sind zahlreiche Akteure des Sektors in diesem Punkt besonders aufmerksam.

Ferner haben die Benutzer die Frage ihrer Beteiligung an der Arbeit der Aufsichtsinstanzen aufgeworfen.

3.1.7 Notwendigkeit einer kontinuierlichen Konsultation

Zahlreiche Akteure sind sehr stark daran interessiert, an der Formulierung der gemeinschaftlichen Postpolitik beteiligt zu werden.

Insbesondere der Vorschlag im Grünbuch, Arbeitsgruppen für die wichtigsten Probleme einzusetzen, wird sehr positiv aufgenommen, vor allem von Betreibern und Benutzern. Auch die Hinzuziehung von unabhängigen Wirtschaftsexperten wurde vorgeschlagen.

Die baldige Einsetzung des paritätischen Ausschusses Post wird insbesondere von den Vertretern der Arbeitnehmer dringend gewünscht.

3.2 Strittige Fragen

Während über die Grundzüge der gemeinschaftlichen Postpolitik nahezu vollständige Einigkeit herrschte, gehen die Analysen und Kommentare zu anderen Punkten von nicht unerheblicher Bedeutung manchmal so weit auseinander, daß man von entgegengesetzten Standpunkten sprechen kann.

Diese Meinungsunterschiede betreffen besonders die genaue Definition des Universaldienstes, des reservierten Bereichs, des Zusammenhangs zwischen dem Universaldienst und den reservierten Diensten, des Netzes und der Bedingungen für die gemeinschaftliche Postreglementierung.

3.2.1 Genaue Definition des Universaldienstes

Bei den Briefsendungen sind im wesentlichen zwei Standpunkte zu beobachten, die sich aus zwei verschiedenen Sichtweisen des Sektors ergeben.

Auf der einen Seite stehen die Verfechter eines erweiterten Universaldienstes, die dafür eintreten, diese Definition auf den gesamten Briefverkehr auszudehnen (eine Grenze von 2 kg scheint zweckmäßig). Dieser Universaldienst basiert auf einer tragbaren Einheitsgebühr und auf einem Universalnetz.

Jeder Mitgliedstaat muß die Möglichkeit haben, zur Gewährleistung eines erweiterten Dienstes noch strengere Verpflichtungen einzuführen.

Auf der anderen Seite stehen die Verfechter eines enger gefaßten Universaldienstes, der sich im wesentlichen auf den Postverkehr zwischen Privatkunden erstreckt, aber ohne weiteres auf den Postverkehr zwischen KMU ausgedehnt werden könnte.

Bei den Paketen und dem Versand von Waren sind die Meinungen unterschiedlich.

Viele halten es nicht für unbedingt erforderlich, diese Sendungen in den Universaldienst einzubeziehen.

3.2.2 Der Umfang des reservierten Bereichs

Ein Teil der Beiträge befürwortet einen sehr weit gefaßten Bereich, um einen leistungsfähigen Universaldienst zu gewährleisten. Es werden Bedenken geäußert, daß ein zu eng gefaßter reservierter Bereich der notwendigen Entwicklung des Anbieters des Universaldienstes schaden könnte.

Im Gegensatz dazu möchten vor allem die Betreiber (private, aber sogar auch öffentliche) und Großkunden den reservierten Bereich so klein wie möglich halten.

Eine Reihe von ihnen sind der Auffassung, daß nicht zwangsläufig als Gegenleistung für bestimmte Verpflichtungen im Rahmen des Universaldienstes ein reservierter Bereich eingeräumt werden muß.

Sie sind auch der Auffassung, daß die sozialen Kosten ermittelt und durch externe Subventionen abgedeckt werden müssen. Auf diese Weise könnte der reservierte Bereich verkleinert werden.

Es gibt auch einige Vorschläge, für den Universaldienst mehrere Anbieter zu bestimmen, z.B. mittels eines ordnungspolitischen Duopol-Rahmens.

Für die reservierten Dienste ergibt sich folgendes Bild:

- Es besteht Einigkeit, daß die Zustellung von Presseerzeugnissen, Paketen und Express-Sendungen nicht dem reservierten Bereich angehören soll, was im allgemeinen bereits der gängigen Praxis entspricht.

- Es besteht weitgehend Einigkeit, daß die Sonderdienste und die wirklich neuen Dienste im Wettbewerb angeboten werden sollen.
- Der Briefdienst soll dem reservierten Bereich angehören; allerdings gehen die Vorstellungen über die noch festzulegende Gewichts-/Preisgrenze recht weit auseinander.
- Die Liberalisierung der Selbsteinlieferung wird unter der Bedingung unterstützt, daß diese Art der Dienstleistung genau definiert wird.
- Beim Briefdienst sind die Fragen des Inhaltskriteriums und des ordnungsrechtlichen Rahmens für den grenzüberschreitenden Verkehr noch immer sehr kontrovers.

Die Standpunkte in der Aussprache lassen sich wie folgt zusammenfassen. Einerseits wird vorgeschlagen, die Zustellung aller adressierten Briefsendungen dem reservierten Bereich zuzuordnen. Die Definition anhand des Inhalts ist wegen des Briefgeheimnisses praktisch nicht durchführbar (darum ist die Direktwerbung als reserviert einzustufen). Selbst wenn dieses Hindernis beseitigt werden könnte, wäre es nicht möglich, die Direktwerbung gegenüber dem Brief exakt zu definieren.

Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs könnte zu einer Erosion des nationalen reservierten Bereichs führen.

Dem gegenüber schlagen einige Großkunden und Privatbetreiber die Liberalisierung der Direktwerbung (einige Vorschläge beziehen sogar alle Wurfsendungen ein) und des gesamten grenzüberschreitenden Verkehrs vor.

Mehrere Postverwaltungen befürworten eine Lösung dazwischen in Form eines "mittleren" reservierten Bereiches, der anhand der Kriterien Preis/Gewicht definiert werden soll. Sie halten eine Unterscheidung zwischen abgehenden Auslandssendungen (zu liberalisieren) und eingehenden Auslandssendungen (zu reservieren) für möglich, streben jedoch keine Liberalisierung der Direktwerbung an, weil sie befürchten, daß darunter die Wirtschaftlichkeit der Postverwaltungen leiden könnte.

Es ist auffallend, daß der reservierte Bereich oft dynamisch und zukunftsorientiert gesehen wird. Langfristig wird eine stärkere Liberalisierung angestrebt.

3.2.3 *Universaldienst contra reservierter Dienst*

In den meisten Beiträgen wird es begrüßt, daß Universaldienst und reservierter Bereich nicht den gleichen Umfang haben. Im allgemeinen wird es befürwortet, daß der Universaldienst einen größeren Umfang hat als der reservierte Bereich.

Diese Situation kann jedoch zu Problemen im nichtreservierten Teil des Universaldienstes führen, wo die Anbieter des Universaldienstes bestimmte Verpflichtungen haben (z.B. den Dienst zu Einheitsgebühren anzubieten) und im Wettbewerb mit anderen Betreibern stehen, die derartige Verpflichtungen nicht haben. Daraus folgt:

- die "anderen" Betreiber können sich auf die lukrativen Bereiche des Marktes konzentrieren
- die Postverwaltungen können Quersubventionen vom reservierten in den nichtreservierten Bereich fließen lassen.

Um diese Probleme zu vermeiden und die ordnungspolitische Lage zu vereinfachen, wird in einigen Beiträgen vorgeschlagen, Universaldienst und reservierte Dienste gleich zu definieren.

Einigen Vorschlägen nach sollte der jetzige reservierte Bereich auf den Umfang des Universaldienstes ausgedehnt werden.

Andere würden es vorziehen, den Universaldienst in den einzelnen Mitgliedstaaten auf den gemeinschaftsweit festgelegten reservierten Bereich zu begrenzen.

Erwogen wird auch die Möglichkeit, gleiche Verpflichtungen für alle Betreiber zu definieren, die im nichtreservierten Bereich des Universaldienstes tätig sind. Zu diesem Zweck könnten zum Beispiel Verträge zwischen dem Staat und den betreffenden Betreibern geschlossen werden, ohne ihnen jedoch ausschließliche oder besondere Rechte zu gewähren.

In einigen Fällen werden für den Wettbewerbsbereich des Universaldienstes auch andere Verpflichtungen angestrebt als für den reservierten Bereich, insbesondere bei den Gebühren (z.B. größere Freiheit bei der vertraglichen Gebührenfestlegung oder sogar Gebührenverpflichtungen nur für Gebühren, die für die breite Öffentlichkeit gelten).

Die Anwendung des Kriteriums der Verhältnismäßigkeit wirft Fragen auf. Einige streben eine direkte Formel an (wenn die Kosten für die Bereitstellung des Universaldienstes erst einmal feststehen). Andere streben nach dem Beispiel in anderen Sektoren eine weniger starre Lösung an.

3.2.4 *Das Universalnetz*

Es wird angenommen, daß ein Universalnetz Vorbedingung für das Angebot universaler Dienste ist. Mit den Kosten dieses Netzes läßt sich ein reservierter Bereich in erster Linie rechtfertigen.

Akzeptiert wird auch der Gedanke, daß das Universalnetz sowohl für die Bereitstellung reservierter als auch nichtreservierter Dienste genutzt werden kann, die nicht zum Universaldienst gehören. Zugangsbedingungen ohne Diskriminierung werden als notwendig erachtet. Ausgehend von diesem Grundsatz wurden zahlreiche Überlegungen zu Gebühren und Subventionsfragen angestellt.

Die Postverwaltungen vertreten im allgemeinen folgende Standpunkte:

- soweit Quersubventionen für die Gewährleistung des Universaldienstes notwendig sind, sind sie für die Benutzer vorteilhaft
- der Zusammenhang zwischen der Tarifeinheit im Raum und eventuellem Rosinenpicken muß genau untersucht werden
- auf Kostensenkungen müssen im allgemeinen auch Senkungen der Gebühren folgen.

Die Anliegen der Privatanbieter sind etwas anders gelagert:

- die Abschaffung der staatlichen Beihilfen oder besonderen Rechte für die Wettbewerbsdienste muß in die Praxis umgesetzt werden
- Gebührensenkungen dürfen nicht diskriminierend sein und nicht dazu

dienen, Quersubventionen zwischen Benutzergruppen zu schaffen.

Schließlich ist auf die Bemerkungen zur Festsetzung der Gebühren hinzuweisen. Einige treten dafür ein, die Gebühren an den Marktpreisen auszurichten, andere plädieren für kostenorientierte Gebühren, sind sich jedoch nicht einig, ob die Gebühren systematisch an den Durchschnittskosten oder unter bestimmten Voraussetzungen an den Grenzkosten ausgerichtet werden sollten.

Auf jeden Fall wird in den meisten Beiträgen die Notwendigkeit zum Ausdruck gebracht, die Buchführung der Postverwaltungen transparent zu machen und eine Betriebsbuchführung einzuführen.

3.2.5 Umsetzung in die Praxis

Einigkeit zeichnet sich auch im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für die Durchführung der gemeinschaftlichen Postreglementierung ab.

Angesichts der Komplexität des Sektors muß die Politik schrittweise eingeführt werden. Darüber hinaus müssen die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Postverwaltungen ausreichend Zeit für die notwendigen Anpassungen erhalten.

Allerdings wird im allgemeinen gewünscht, daß die Dauer der Übergangszeit klar bekanntgegeben wird.

Abgesehen von diesen Punkten der Übereinstimmung lassen sich zwei Standpunkte feststellen, nämlich in bezug auf den Zeitplan für die Anwendung der Postpolitik im allgemeinen und in bezug auf die Regelung des grenzüberschreitenden Postverkehrs im besonderen.

Einerseits befürworten manche Postverwaltungen und Benutzer:

- eine relativ lange Übergangszeit, um nicht nur den Postverwaltungen Zeit zu geben, sich auf die neue Situation einzustellen, sondern auch im wirtschaftlichen Bereich die notwendigen Anpassungen zwischen Betreibern und Benutzern zu erleichtern
- eine ausreichend lange Frist, um das neue System der Endvergütungen im Vorfeld der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Postverkehrs einzuführen.

Andererseits wünschen Großkunden und Privatbetreiber:

- keine zu großen Verzögerungen bei der Einführung der Postpolitik
- eine unverzügliche Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienste.

Bei den Rahmenbedingungen für die Einführung der Postpolitik wird vielfach auf die flankierende Rolle hingewiesen, die Organe der Gemeinschaft und Behörden der Mitgliedstaaten spielen können.

Mehrfach angesprochen wurde auch die Rechtsgrundlage der zu erarbeitenden Richtlinien, insbesondere einer etwaigen Richtlinie über die reservierten Dienste. Im allgemeinen wird vorgeschlagen, daß die Kommission sich zumindest zunächst nicht auf Artikel 90 Absatz 3 beziehen sollte, um eine umfassende Konsultation mit allen Beteiligten im institutionellen Bereich und auf anderen Ebenen zu ermöglichen.

Allerdings wird Artikel 90 Absatz 3 von einigen als beste Rechtsgrundlage für eine Richtlinie über die reservierten Dienste oder sogar für die Regelung des Problems der Endvergütungen angesehen.

3.3 Sonstige Themen

Zahlreiche Fragen wurden nicht von allen Teilnehmern der Konsultation, sondern nur von den jeweils Betroffenen angesprochen.

Andere Fragen wurden zwar oft aufgeworfen, haben jedoch nicht die Tragweite der in den beiden vorigen Absätzen behandelten Themen.

Manche Themen wurden zwar in einigen Beiträgen gestreift, aber nicht ausreichend im Detail behandelt, um echte Schlußfolgerungen zu ziehen.

Dennoch bilden diese verschiedenen Themen ein Bündel von Schlüsselementen für die Schaffung eines gemeinschaftlichen Postwesens.

3.3.1 *Anzustrebender Harmonisierungsgrad*

Trotz der sich abzeichnenden Einigkeit in der Frage, daß im Postsektor ein höherer Harmonisierungsgrad erreicht werden sollte, enthalten die Beiträge wenige detaillierte Hinweise auf die Bereiche, in denen diese Politik der Harmonisierung konkret entwickelt werden mußte.

Als vorrangige Bereiche wurden genannt: Postleitzahlen, Strichcode, Laufwegverfolgung, Umschlagformate.

Auch die etwaige Zweckmäßigkeit von CEN-Normen wurde angesprochen.

Als zeitlicher Horizont für eine angemessene Harmonisierung des Universaldienstes auf der Grundlage dieser Aktionen ist anhand der geäußerten Meinungen ein mittelfristiges Ziel denkbar.

Für die Harmonisierung der Gebühren wird die Möglichkeit ins Auge gefaßt, die Gebührenstrukturen der öffentlichen Betreiber für die grundlegenden Dienste zu harmonisieren.

Hingegen wird die Einführung einer Einheitsgebühr für die Gemeinschaft nur selten vorgeschlagen. Die Verfechter dieser Lösung gehen jedoch davon aus, daß ein solches Ziel nur innerhalb eines relativ langen Zeitraums zu erreichen ist.

Die Privatanbieter schlagen darüber hinaus eine Harmonisierung der von den Postverwaltungen angewandten Verfahren der Buchführung vor.

Schließlich wird betont, daß die Harmonisierungsmaßnahmen nicht zu einer Beeinträchtigung der Qualität oder zu höheren Verbraucherpreisen führen dürfen.

Zur Durchführung der Harmonisierung bestehen zwei Auffassungen:

- nach der ersten sollte die Harmonisierung gewollt und sogar von den Aufsichtsbehörden zwingend durchgeführt werden
- nach der zweiten sollte die Harmonisierung sich aus den Marktkräften und dem Wechselspiel von Angebot und Nachfrage ergeben; sie könnte insbesondere auch durch den Druck der Kunden Impulse erhalten.

3.3.2 *Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde*

Die Bedeutung der Kontrollfunktion der Aufsichtsbehörde wird vor allem in zwei Bereichen unterstrichen.

Erstens muß sich die Kontrolle auf den Schutz des reservierten Bereichs erstrecken. Dazu müssen die Rechtsvorschriften klar, einfach und präzise sein. Ihre Anwendung darf nicht zu größeren materiellen oder juristischen Schwierigkeiten führen. Schließlich müssen auch die Kosten der Kontrollen in einem angemessenen Rahmen bleiben.

Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß diese Voraussetzungen im Falle einer Liberalisierung der Direktwerbung und des eingehenden grenzüberschreitenden Verkehrs nicht erfüllt wären.

Folglich würde eine derartige Liberalisierung ohne geeignete Kontrollmechanismen den reservierten Bereich gefährlich untergraben.

Die Liberalisierung der Direktwerbung würde allerdings die Anwendung eines Inhaltskriteriums verlangen, wozu es notwendig wäre, den Inhalt von Sendungen zu definieren, um zwischen Briefen und Werbesendungen zu unterscheiden. Die Prüfung des Inhalts erscheint jedoch zahlreichen Kommentatoren vor allem bei verschlossenen Sendungen nicht durchführbar. Sie würde das Briefgeheimnis verletzen.

Die Liberalisierung der eingehenden grenzüberschreitenden Sendungen würde bedingen, daß Inlandssendungen von Auslandssendungen unterschieden werden. Eine solche Unterscheidung halten jedoch mehrere Teilnehmer der Diskussion nicht ohne weiteres möglich.

Zweitens wird häufig darauf hingewiesen, daß das Funktionieren des Marktes überwacht werden muß, um einen fairen Wettbewerb im nichtreservierten Bereich sicherzustellen. Dieser Wunsch wird von Großkunden und Privatbetreibern systematisch geäußert.

3.3.3 *Die Rolle der Benutzer*

Die Benutzer erwarten zumindest, daß sie genau über die von den Aufsichtsbehörden durchgeführten Analysen und die angestrebten Maßnahmen unterrichtet werden. Diese Unterrichtung ist Vorbedingung für ein gutes Verständnis der benutzten Begriffe und der aktuellen Problematik.

Die Benutzer möchten aber auch eine aktive Rolle spielen und sich an der Entwicklung der ordnungspolitischen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene beteiligen. Sie unterstützen ausdrücklich die Vorschläge der Kommission auf diesem Gebiet und sind sehr daran interessiert, daß sie systematisch konsultiert werden und ihren Standpunkt vortragen können.

Diese Beteiligung darf aber nicht nur auf Gemeinschaftsebene stattfinden. Sie wird auch auf einzelstaatlicher Ebene mit Nachdruck gefordert. Mit dieser Erwartung verbinden sich Fragen nach einer angemessenen Vertretung der Benutzer, der Einrichtung von Konzertierungsinstrumenten und sogar der Schaffung einer ordnungspolitischen Instanz. In manchen Beiträgen wird sogar eine ständige Vertretung der Benutzer innerhalb der nationalen Aufsichtsbehörde gefordert.

Bei den Bereichen, in denen die Stellungnahme der Benutzer unbedingt erforderlich wäre, werden Qualität des Dienstes und

Harmonisierungsmaßnahmen genannt.

3.3.4 Auswirkung anderer Bereiche der Gemeinschaftspolitik auf den Postsektor

Die oft zitierte Schlüsselrolle der Post für das wirtschaftliche und soziale Leben der Gemeinschaft erklärt die Verzahnung, die zwischen verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik und dem Postsektor bestehen kann.

In zahlreichen Beiträgen wird die Frage nach den Auswirkungen dieser oder jener sektoralen oder horizontalen Politik auf die Voraussetzungen für Funktionieren und Entwicklung des Postsektors aufgeworfen.

Viele sind zum Beispiel der Meinung, daß eine Änderung des für die Post geltenden Mehrwertsteuersatzes sich erheblich auf das finanzielle Gleichgewicht des Sektors auswirken würde.

Zollregelungen und die Datenschutz sind ebenfalls Bereiche, die die Akteure des Postsektors stark beschäftigen.

Oft wird auch die Verkehrspolitik der Gemeinschaft angesprochen. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang die Entschließung des Europäischen Parlaments über das Grünbuch Post genannt, in der zur Beförderung von Postsendungen zwei Fragen aufgeworfen werden: der kombinierte Verkehr und die Auswirkungen auf die Umwelt.

Generell kommt deutlich der Wunsch zum Ausdruck, die Postreglementierung besser auf andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik abzustimmen, die einen wesentlichen Einfluß auf sie haben könnten.

Schließlich wird darauf hingewiesen, daß die Politik in diesen verschiedenen Bereichen auch gegenüber allen Postbetreibern im nichtreservierten Bereich ähnlich angewendet werden muß. Jede Diskriminierung, die dem fairen Wettbewerb schadet, muß vermieden werden.

3.3.5 Der Zusammenhalt der Gemeinschaft

Die Wechselbeziehung zwischen der Zusammenhalt der Gemeinschaft und dem Postsektor wurde in mehreren Beiträgen hervorgehoben:

Einerseits dient ein leistungsfähiger und harmonisierter Postsektor dem Zusammenhalt der Gemeinschaft und der harmonischen Entwicklung des Binnenmarktes.

Andererseits verlangt der Zusammenhalt der Gemeinschaft, daß die Postdienste überall in der Gemeinschaft gleich effizient sind, damit keine Einzelpersonen und Unternehmen aufgrund ihres Niederlassungsortes in einem bestimmten Teil der Gemeinschaft diskriminiert werden.

Obwohl diese Überlegungen in zahlreichen Beiträgen angestellt werden, werden die Voraussetzungen und Mittel für eine Politik des Zusammenhalts im Postbereich im allgemeinen nicht detailliert angegeben.

Zur Bereitstellung der finanziellen Mittel für den Zusammenhalt der Gemeinschaft finden sich zwei widersprüchliche Vorschläge:

- die etwaigen Mittel für die Verbesserung der Qualität in den weniger begünstigten Regionen müßten aus einem zentralen Haushalt kommen, nicht aber aus Quersubventionen von den leistungsfähigsten Verwaltungen zu den

leistungsschwächsten Verwaltungen;

- die Endvergütungen kommen als Mittel zur Förderung des Zusammenhalts der Gemeinschaft in Frage. Dies wird insbesondere von den Aufsichtsbehörden und den Postverwaltungen vorgeschlagen.

3.3.6 Internationale Aspekte

Auf die internationale Dimension der Postfragen wurde in mehreren Beiträgen hingewiesen:

- im Hinblick auf die Definition des Universaldienstes wurden die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des WPV als nützliche bzw. sogar unbedingt zu beachtende Vorgaben genannt;
- bei der Überwachung des Remailing wird vor allem auf Artikel 25 des WPV verwiesen, der als Rechtsgrundlage für das Vorgehen gegen verschiedene Formen des Remailing dienen kann, insbesondere die Form ABA (Sendungen aus Land A werden in Land B eingeliefert und in Land A zugestellt) oder Remailing über ein Drittland;
- in der Frage der Endvergütungen wurde die These aufgestellt, daß der Vorschlag, diese Vergütungen auf der Grundlage der Kosten des Bestimmungslandes festzusetzen, nur im Rahmen des WPV zu verabschieden sei;
- etwaige Schaffung einer internationalen Schiedsstelle für die Prüfung der verschiedenen Remailing-Wege oder bei Unstimmigkeiten über die Anwendung eines neuen Systems der Endvergütungen.

Zur Position der Mitgliedstaaten wurde es für notwendig erachtet:

- ihre Positionen im Rahmen der internationalen Gremien abzustimmen;
- ihre Verpflichtungen gegenüber Drittländern und die Postpolitik der Gemeinschaft in Einklang zu bringen.

Häufig wurde auch auf mögliche Entwicklungen der internationalen Dimension der Postproblematik im Rahmen von GATT/GATS hingewiesen.

3.4 Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wurde zwar auf Seminaren und Anhörungen innerhalb der Konsultationsphase recht häufig erwähnt, weit weniger jedoch in den schriftlichen Kommentaren.

Es besteht aber kein Zweifel, daß die Frage der Subsidiarität vielen Überlegungen zugrunde liegt. Darum werden die betreffenden Überlegungen noch einmal aufgegriffen.

3.4.1 Die Unterstützung der Gemeinschaftsaktion

Die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Postpolitik findet im allgemeinen ausdrückliche Unterstützung. Folglich erscheint es notwendig, daß die Organe der Gemeinschaft in diesem Prozeß eine Schlüsselrolle spielen. Wichtigste Ziele dieser Gemeinschaftsaktion müssen sein:

- Entwicklung der Definition des gemeinschaftlichen Universaldienstes und

seine Umsetzung

- Definition des Bündels der zu reservierenden Dienste
- Erarbeitung der Normen und für die Verbesserung der Qualität des innergemeinschaftlichen Dienstes notwendigen Maßnahmen
- Maßnahmen für die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften
- Definition der Rolle der Benutzer bei der wirtschaftlichen und technischen Harmonisierung sowie der Festlegung der Qualitätsanforderungen für den grenzüberschreitenden Verkehr
- Behandlung der Problemkomplexe Remailing und Endvergütungen.

Natürlich ist die Zweckmäßigkeit mancher von der Kommission vorgeschlagener Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele nicht unumstritten. Die Kritik an diesen Vorschlägen geht jedoch selten einstimmig in die gleiche Richtung. Bei allen vorgeschlagenen Maßnahmen wird der Kommission von einigen Seiten vorgeworfen, ihre Vorschläge seien zu detailliert oder gingen zu weit, während andere der Auffassung sind, diese Vorschläge seien zu gemäßigt oder sogar unwirksam.

3.4.2 *Ausgewogenheit zwischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftspolitik*

Aus den Beiträgen geht hervor, daß den Mitgliedstaaten innerhalb des Gemeinschaftsrahmens folgende Aufgaben zufallen würden:

- Definition des Universaldienstes auf einzelstaatlicher Ebene
- Erstellung der Liste der reservierten Dienste
- Sicherung des Universaldienstes
- Schutz des reservierten Bereichs für den Anbieter des Universaldienstes
- Festlegung der Qualitätsnormen für den Inlandsdienst
- Verwaltung und Kontrolle des Funktionierens der Inlandsdienste.

Dabei kristallisiert sich der Gedanke einer Art gemeinsamer Verantwortung zwischen gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene aus den Beiträgen heraus. In diesem Zusammenhang ist zum Beispiel eine Bezugnahme auf die Entschließung des Europäischen Parlaments möglich.

Diese gemeinsame Verantwortung müßte nach dem Subsidiaritätsprinzip Maßnahmen auf der am besten geeigneten Stufe möglich machen, sei es auf einzelstaatlicher oder auf gemeinschaftlicher Ebene wie besonders im Hinblick auf die der Koordinierung, die Kontinuität und die Qualität der Postdienste innerhalb der Gemeinschaft.

Neben dieser mehrheitlich vertretenen Position gibt es aber auch einige abweichende Meinungen:

- einige Beiträge legen den Schwerpunkt auf nahezu ausschließliche Zuständigkeit der einzelstaatlichen Instanzen
- einige Beiträge plädieren für ordnungspolitische Einheitlichkeit auf Gemeinschaftsebene (insbesondere Harmonisierung des reservierten Bereichs) und folglich ein noch aktiveres Eingreifen der Gemeinschaftsinstanzen.

4. AUFSCHLÜSSELUNG DER ERGEBNISSE NACH INTERESSENGRUPPEN

In Kapitel 3 wurden die Ergebnisse der Konsultation nach Themen und Grundprinzipien der von der Kommission im Grünbuch vorgeschlagenen künftigen Postreglementierung der Gemeinschaft analysiert.

Im Interesse einer leichteren und flüssigeren Lektüre wurden die Quellen der einzelnen Beiträge nicht sehr detailliert angegeben. Damit verbinden sich folgende Risiken:

- Der grundsätzliche Standpunkt und die Logik des jeweiligen Beitrags werden durch die globale Darstellung verwässert.
- Die Standpunkte der einzelnen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen (z.B. Großkunden oder Postverwaltungen) erscheinen einheitlich, während verschiedene Gruppen einer Kategorie oft zu bestimmten Aspekten der Postproblematik unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Darum ist es angebracht, die Ergebnisse der Konsultation nicht nur thematisch, sondern auch nach Interessengruppen darzustellen, da sich für die Diskussion interessante Einblicke ergeben können.

Das folgende Kapitel verfolgt dieses Ziel.

4.1 Institutionen

Auf Gemeinschaftsebene haben sich das Europäische Parlament (EP) und der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) intensiv mit der Mitteilung der Kommission (d.h. dem Grünbuch Post) befaßt. Die Diskussionen wurden im Rahmen ausführlicher Debatten und Plenartagungen geführt. Beide Instanzen haben ihre Stellungnahmen zum Grünbuch abgegeben.

Auch einige Mitgliedstaaten haben der Kommission ihre Standpunkte zu den Vorschlägen des Grünbuches übermittelt und dabei manchmal auch die Stellungnahmen ihrer Parlamente berücksichtigt.

4.1.1 *Europäisches Parlament*

Auf seiner Plenartagung im Januar 1993 diskutierte das EP den von Herrn SIMPSON vorgelegten Bericht, der zuvor bereits im Ausschuß für Verkehr und Tourismus erörtert worden war, und nahm ihn mit großer Mehrheit an. Die Vorlage war auch vom Ausschuß für Wirtschafts- und Währungsfragen und Industriepolitik auf der Grundlage einer von Herrn MERZ ausgearbeiteten Stellungnahme geprüft worden.

Die Entschließung enthält eine sehr positive Beurteilung des Grünbuches als Analyse des Sektors, Beschreibung der Probleme und Aufschlüsselung der möglichen Optionen. Sie unterstreicht die Zweckmäßigkeit einer Gemeinschaftsinitiative und billigt die im Grünbuch formulierten Grundprinzipien, insbesondere die Konzepte des Universaldienstes, der Ausgewogenheit zwischen Harmonisierung und Öffnung des Marktes sowie die angestrebte Verbesserung der Bedingungen für die Bereitstellung des Dienstes.

Allerdings weicht die Entschließung in einigen Fragen der Anwendung von den

Vorschlägen der Kommission ab. Das Parlament schlägt vor:

- keine Liberalisierung der Direktwerbung und des grenzüberschreitenden Verkehrs, da eine solche Maßnahme in diesen Kategorien die Grundlagen der Kontinuität des Universaldienstes gefährden würde; aus dem gleichen Grund sollen auch die neuen Dienste nicht von vornherein als Wettbewerbsdienste eingestuft werden;
- die Kommission sollte als Rechtsgrundlage für die Entwicklung der gemeinsamen Postpolitik im Bereich der reservierten Dienste nicht Artikel 90 Absatz 3 EWG Vertrag wählen, da das Parlament und andere Instanzen der Gemeinschaft sich dann nicht in vollem Umfang an der Organisation des Sektors beteiligen könnten.

Erwähnenswert ist die Anregung des EP, die Verkehrspolitik stärker einzubeziehen: insbesondere die Möglichkeiten des kombinierten Verkehrs und die Auswirkung der Beförderung von Postsendungen auf die Umwelt.

4.1.2 *Wirtschafts- und Sozialausschuß*

Die Diskussion in den Fachgruppen sowie auf der Plenartagung konzentrierte sich vor allem auf den Grad der Öffnung des Marktes und die Modalitäten für die Umsetzung der Postpolitik.

Zwei Thesen wurden aufgestellt:

- einerseits eine weitgehende und rasche Liberalisierung, bei der in erster Linie die Marktkräfte ihre Wirkung entfalten, um Dienstleistungen zu erhalten, die den Erwartungen der Kunden gerecht werden;
- andererseits eine begrenzte und unbedingt zeitlich gestaffelte Öffnung des Marktes, die im Konzept der Gemeinschaftspolitik enthalten sein muß, wenn die Kontinuität des Universaldienstes das Hauptziel sein soll.

4.1.3 *Mitgliedstaaten*

Die Mitgliedstaaten, die ihren Standpunkt bisher übermittelt haben, begrüßen das Grünbuch und unterstützen meistens die darin enthaltenen Vorschläge.

In diesem Zusammenhang sind unbestritten: das Prinzip des Universaldienstes, die Beibehaltung eines reservierten Bereichs, die Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen, die Notwendigkeit einer Anpassung der Dienstleistungen an die Bedürfnisse der Benutzer sowie einer leistungsfähigen und effizienten Verwaltung der Postdienste.

Eine Ablehnung der im Grünbuch vorgeschlagenen Optionen findet sich insbesondere in der Frage der Liberalisierung der Direktwerbung und des grenzüberschreitenden Verkehrs.

Die meisten Mitgliedstaaten lehnen die Liberalisierung der Direktwerbung ab; beim grenzüberschreitenden Verkehr wird oft unterschieden zwischen abgehenden Sendungen, bei denen eine Liberalisierung befürwortet wird, und eingehenden Sendungen, die im reservierten Bereich verbleiben sollen.

Als Rechtfertigung für diese Standpunkte wird die Notwendigkeit genannt, die langfristige Wirtschaftlichkeit des Universaldienstes zu gewährleisten. Insbesondere wird befürchtet, daß eine Liberalisierung der Direktwerbung und des grenzüberschreitenden Verkehrs den Privatbetreibern die Gelegenheit

geben würde, den verbleibenden reservierten Bereich auszuhöhlen.

4.2 Benutzerorganisationen

Die Berufsverbände haben sich an dieser Konsultation sehr zahlreich beteiligt. Berufsverbände und sonstige Zusammenschlüsse dieser Benutzergruppen übermittelten ihre Beiträge sowohl auf nationaler als auch gemeinschaftlicher Ebene. Auch zahlreiche Unternehmen haben ihre Kommentare zum Grünbuch mitgeteilt.

4.2.1 Berufsverbände

Die Berufsverbände, sei es Vertretungen aller Unternehmen oder nur der größten unter ihnen, stehen dem Prinzip des Universaldienstes positiv gegenüber, sind jedoch im allgemeinen der Auffassung, daß zwischen Großkunden und anderen Kunden unterschieden werden sollte.

Eine derartige Unterscheidung sollte nicht nur betriebliche Aspekte (offener Zugang zu den Universalnetzen) oder Gebühren (Möglichkeit der vertraglichen Aushandlung von Gebühren) betreffen, sondern auch die ordnungspolitische Regelung. Nach einigen Vorschlägen sollten Massensendungen nicht dem Universaldienst angehören bzw. die Zustellung solcher Sendungen nicht in den reservierten Bereich fallen.

Die Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen wird für die Entwicklung des Sektors als wesentlich erachtet (Öffnung des Marktes, Überwachung des Wettbewerbs).

Zur Harmonisierung wird die Auffassung vertreten, daß Großkunden ungeachtet der verabschiedeten Normen weiterhin die Möglichkeit haben sollten, von ihren Diensteanbietern besondere Bedingungen zu erhalten.

4.2.2 Spezialisierte Benutzer

Es ist völlig normal, daß die Akteure der von den Postdiensten am stärksten abhängigen Sektoren sich besonders deutlich geäußert haben.

Die Postversandunternehmen legen den Schwerpunkt auf die Möglichkeit des gemeinschaftsweiten Zugangs zu den Postdiensten und auf die Qualität des Dienstes. Der dritte wichtige Punkt für sie sind die Gebühren.

Die wirtschaftliche und technische Harmonisierung, die interessante Perspektiven eröffnet, wenn sie nicht starr und entwicklungsfeindlich gestaltet ist, wird als wünschenswert angesehen, auch wenn die Beiträge hierzu im allgemeinen keine präziseren Angaben enthalten.

Die Lösung der Probleme des grenzüberschreitenden Verkehrs (Zollfragen, Probleme mit verschiedenen Mehrwertsteuersätzen und -regelungen, usw.) wird ebenfalls als entscheidend angesehen. Ein Fortbestehen dieser Probleme würde große Hindernisse für die Entwicklung eines echten Binnenmarktes und eines internationalen Marktes für den Versandhandel nach sich ziehen.

Auch das Verhältnis zu anderen Bereichen der Politik (Fernabsatz, Datenschutz, Haftung der Erbringer von Dienstleistungen) ist von großer Bedeutung.

Die Unternehmen des Direktabsatzes sind sich uneinig, ob eine exakte Definition der Direktwerbung möglich ist. Wenn bei diesen Sendungen eine

Liberalisierung ohne eine gültige Definition stattfände, ließe es sich im konkreten Fall nur schwer beurteilen, ob eine Sendung tatsächlich in diese Kategorie fällt.

Von Bedeutung für die Unternehmen dieses Sektors sind auch die etwaigen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Datenschutzpolitik, die diese Unternehmen ggf. zwingen könnte, andere Formen der Werbung zu finden als die Direktwerbung.

Die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage (vor allem Wochen- und Fachzeitschriften) halten es für sinnvoll, ein postalisches Presseerzeugnis zu definieren, für das spezifische Bedingungen für den Zugang zu den Netzen, die Qualität des Dienstes und die Gebühren gelten. Bei den Presseerzeugnissen sind zwei Aspekte zu berücksichtigen:

- eine Kulturpolitik, die auch die soziale Dimension der Presseerzeugnisse einbezieht,
- Anerkennung der Versender von Presseerzeugnissen als Großkunden mit besonderen Anforderungen, mit denen eine Beziehung Kunden/Lieferer der Dienstleistung zu entwickeln ist.

Für die Buchverlage sind die postalischen Anforderungen anders als bei den Presseverlagen, vor allem im Hinblick auf das Gewicht der beförderten Sendungen, die gewünschten Zustellungsfristen und die Regelmäßigkeit der Einlieferungen. Auch hier handelt es sich um ein Produkt mit kulturellem Anspruch, bei dem Vorzugsgebühren gerechtfertigt sind, wie sie übrigens in vielen Ländern bereits praktiziert werden.

Die Vertreter des Sektors Handel und Industrie betonen insbesondere über den Ausschuß für Handel und Industrie, daß die Bedeutung innergemeinschaftlicher Dienste mit der Vollendung des Binnenmarktes zunehmen wird und diesem Dienstleistungstyp daher besondere Beachtung zukommt.

Im übrigen wird den Postverwaltungen empfohlen, sich besonders auf ihre Kunden einzustellen, ganz besonders auf den Handel, der immer individuellere und maßgeschneiderte Anforderungen stellt.

Der Finanzsektor (Banken, Versicherungen) hat insbesondere zwei Anliegen:

- 1. Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes, der für regelmäßige und auf die Bedürfnisse ihrer Kunden zugeschnittene Kontakte notwendig ist (z.B. Zusendung von Kontoauszügen und Prospektion für neue Finanzdienstleistungen)
- 2. Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen. In manchen Mitgliedstaaten oder bei manchen Finanzdienstleistungen der Post gelten nicht immer die gleichen Bedingungen wie bei den übrigen Aktivitäten der Banken und Versicherungen. Außerdem wird die Frage des etwaigen Vorteils für die Finanzdienste der Post aufgeworfen, die zu geringen Kosten das Universalnetz nutzen (insbesondere Schalter und Postämter).

4.2.3 *Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)*

In allen Beiträgen, in denen die Erwartungen der KMU zum Ausdruck gebracht werden, ob sie von Verbänden dieser Unternehmen oder größeren Organisationen stammen (z.B. Handelskammern), wird deutlich

hervorgehoben, daß die Bedürfnisse der KMU in postalischer Hinsicht unbedingt zu berücksichtigen sind und eines spezifischen Ansatzes bedürfen.

Die KMU selbst befürchten wegen ihrer geringen Größe, daß die Postbetreiber ihre Anforderungen nicht genug berücksichtigen.

Vor allem die Anwesenheit von KMU in Regionen mit weniger gut entwickelten Postdiensten verlangt die Anwendung des Prinzips des Universaldienstes und Maßnahmen für den Zusammenhalt der Gemeinschaft.

Anzumerken ist auch, daß die Benutzer nicht den Normen entsprechender Dienste, insbesondere von Zentren für den Dokumentenaustausch, die oftmals auch KMU oder Angehörige der freien Berufe sind, Wert darauf legen, diese Dienste weiterhin außerhalb des reservierten Bereiches zu benutzen, ohne eine vorgeschriebene Grenze für den Mindestpreis.

4.3 Postindustrie

Die großen Betreiber von Postdiensten, seien es Postverwaltungen oder große internationale Kurierdienste, machen den größten und am besten bekannten Teil des Postsektors aus, jedoch nicht die gesamte Postindustrie. Diese umfaßt auch:

- Betreiber auf nationaler, regionaler und sogar lokaler Ebene in bestimmten Marktnischen, deren Angebot komplette Dienstleistungen oder der Beförderung vorgelagerte Dienste (Vorbereitung der Post, Vorsortierung, Einsammlung) umfaßt.
- Hersteller von Frankier- oder Verteilmaschinen, von Umschlägen oder von Briefpapier.

All diese Akteure haben sich ebenfalls an der öffentlichen Konsultation beteiligt. Ihre Standpunkte werden im folgenden wiedergegeben.

4.3.1 Die Postverwaltungen

In den Grundfragen stimmen die Positionen der Postverwaltungen im allgemeinen überein, es gibt jedoch in einigen Schlüsselfragen auch Divergenzen.

Die allgemeine Bewertung der Situation des Sektors, die notwendige Anpassung der Rechtsvorschriften an die derzeitigen Entwicklungen und die Schaffung eines klaren Bezugsrahmens für die nahe Zukunft werden im allgemeinen befürwortet.

Das Prinzip des Universaldienstes mit Hauptmerkmalen wie Zugänglichkeit der Netze, Häufigkeit der Bedienung, Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit, Tragbarkeit der Preise und Aufrechterhaltung der Tarifeinheit im Raum zumindest für kleine Kunden werden ebenfalls weitgehend begrüßt.

Die Beibehaltung eines reservierten Bereichs, der sich dadurch rechtfertigen läßt, daß Größenvorteile ausgenutzt und bestimmte Mindesteinnahmen zur Deckung der hohen Festkosten für die Bereitstellung des Universalnetzes gewährleistet werden müssen, wird ebenfalls von allen als wesentliches Element betrachtet.

Eine große Gruppe der Postverwaltungen hält es für sinnvoll, ein kommerzielleres Konzept zu verfolgen und den nichtreservierten Bereich nach

den Regeln des lauterer Wettbewerbs zu organisieren. Folglich akzeptieren diese Postverwaltungen einen wesentlichen Teil der Optionen des Grünbuches, insbesondere im Hinblick auf die Zugangsbedingungen, die Grundkriterien für die Gebührenfestsetzung und die Einführung gemeinschaftlicher Qualitätsnormen.

Die Vorschläge zur Harmonisierung werden insoweit gebilligt, als sie den Interessen der Kunden dienen und den Betreibern bessere Effizienz gestatten.

Die genannte Gruppe der Postverwaltungen wirft auch Fragen zu anderen Aspekten auf:

- präzise Definitionen des Universaldienstes und der reservierten Dienste
- Erhaltung der Tarifeinheit im Raum
- Verpflichtungen der Postverwaltungen
- Entwicklung einfacher und leicht zu überwachender Rechtsvorschriften.

Sie schlagen vor, ihre Verpflichtungen im nichtreservierten Bereich möglichst gering zu halten und ihnen die Möglichkeit einzuräumen, möglichst wirksam mit den anderen Betreibern zu konkurrieren, ohne diesen ein "Rosinenpicken" zu gestatten.

Sie schlagen ferner vor, den reservierten Bereich weit genug zu fassen.

Sie sind sich darüber einig, daß sich die Definition der Grenzen des reservierten Bereichs auf die Kriterien Gewicht und Preis stützen muß. Die vorgeschlagenen Grenzwerte sind unterschiedlich.

Viele Postverwaltungen sind der Ansicht, daß die Direktwerbung dem reservierten Bereich angehören sollte.

Beim grenzüberschreitenden Verkehr wird zwischen abgehenden und eingehenden Verkehrsströmen unterschieden.

Zum abgehenden Postverkehr sind die Meinungen geteilt. Einige würden es vorziehen, ihn dem reservierten Bereich zuzuschlagen, andere bevorzugen eine Liberalisierung. Bei letzteren verknüpfen die meisten damit die Bedingung, daß zuerst ein kostenorientiertes System für die Endvergütungen eingeführt werden muß.

Fast alle Postverwaltungen sprechen sich dafür aus, die eingehenden Sendungsvolumen dem reservierten Bereich zuzuordnen.

Einige würden jedoch akzeptieren, daß der gesamte grenzüberschreitende Verkehr letztendlich liberalisiert wird, wenn eine Reform des Systems der Endvergütungen erfolgt.

Nach Ansicht der Postverwaltungen dürften die neuen Dienste nur liberalisiert werden, wenn sie eindeutig identifiziert sind und ihre Eingliederung in den Wettbewerbsbereich unter ausreichend präzisen Bedingungen erfolgt. Was die physische Beförderung betrifft, insbesondere bei der Zustellung von Hybridsendungen (elektronischer Postdienst der Post), sind die Meinungen über den geeigneten ordnungspolitischen Rahmen geteilt.

Schließlich vertritt die genannte Gruppe von Postverwaltungen die Auffassung,

daß unerwünschte Formen des Remailing (insbesondere des Typs ABA) überwacht werden und daß ein notfalls sogar verbindliches neues System der Endvergütungen eingeführt werden sollte.

Neben dieser Gruppe gibt es Postverwaltungen, die zwar nicht für die Erhaltung des status quo plädieren, denen aber bestimmte Vorschläge der Kommission (wie vor allem, aber nicht nur die Öffnung des Marktes) zu weit gehen und die das vorgeschlagene Konzept für voreilig halten. Ihrer Auffassung nach wäre das wichtigste Ziel, die Kontinuität des Universaldienstes, gefährdet.

Wieder andere Postverwaltungen meinen, daß der Ansatz der Kommission (vor allem im Bereich der Liberalisierung) das Minimum ist, um die Probleme des Sektors zu lösen und dessen Effizienz sowie die Qualität des Dienstes zu verbessern.

Sie halten insbesondere die Forderung nach einem reservierten Bereich nur für einen begrenzten Zeitraum, nicht aber für langfristig gerechtfertigt.

Zur Frage der Vorzugsgebühren für die Beförderung von Presseerzeugnissen wird die Meinung vertreten, daß eine angemessene Vergütung für die Postverwaltungen eher aus einer Subventionierung des allgemeinen Haushaltes als aus Quersubventionen aus dem reservierten Bereich finanziert werden sollte.

4.3.2 *Sonstige Postbetreiber*

In der allgemeinen Einschätzung des Sektors sind sich diese Betreiber weitgehend einig - lediglich in weniger wichtigen Fragen lassen sich Differenzen feststellen. Vor allem die lokalen Betreiber haben nicht immer die gleichen Standpunkte oder Interessen wie die großen Betreiber. Die lokalen Betreiber sprechen besonders konkrete Probleme an, die sie auf nationaler Ebene vorfinden.

Diese Gruppe der Postbetreiber bedauert es mitunter, daß das Grünbuch sich stärker auf die Zukunft der Post als auf die Entwicklung des Postsektors konzentriert.

Sie stellt die Notwendigkeit eines Universaldienstes nicht in Frage, auch wenn sie dessen Umfang im allgemeinen auf ein Minimum begrenzen möchten.

Ihrer Ansicht nach könnte die Aufgabenstellung des Universaldienstes daher ausschließlich auf die Anforderungen der Privatkunden ausgerichtet werden, während die Anforderungen der Unternehmen dem freien Markt überlassen werden könnten.

Einige Betreiber befürworten außerdem eine Unterscheidung zwischen der Postzustellung in Ballungsgebieten, wo langfristig das freie Spiel der Kräfte das Niveau des Dienstes regeln wird, und der Zustellung in ländlichen Gebieten, wo ein staatlicher Eingriff unvermeidlich erscheint, um zu vermeiden, daß diese von der postalischen Kommunikation abgeschnitten werden.

Diese Betreiber treten zwar langfristig für eine völlige

Öffnung des Marktes ein, akzeptieren jedoch kurzfristig die Beibehaltung eines reservierten Bereiches. Dieser müßte jedoch sehr eng begrenzt sein. Insbesondere verlangen diese Betreiber eine sofortige und vollständige Liberalisierung des grenzüberschreitenden Postverkehrs.

Sie unterstützen die Verwendung der Kriterien Preis und Gewicht für die Begrenzung des reservierten Bereichs. Einige schlagen beim Gewicht eine Grenze von 20 g und beim Preis das Zweifache der Standardgebühr für die erste Gewichtsstufe vor. Alle Dienstleistungen oberhalb dieser Stufen gehören ihrer Auffassung nach in den Wettbewerbsbereich.

Diesen Betreibern liegt besonders an einer klaren und wirksamen Trennung zwischen Aufsichts- und Betriebsfunktionen. Sie wünschen, daß die Kommission die Neutralität des nationalen Gesetzgebers garantiert. Dieser hat auch dafür zu sorgen, daß im Postsektor lautere Wettbewerbsbedingungen herrschen.

Diese Betreiber fordern die Beseitigung aller Wettbewerbsverzerrungen - die derzeitige Situation erscheint ihnen dabei von diesem Ziel noch weit entfernt.

Sie führen Diskrepanzen bei den Zollverfahren als Beispiel dafür an.

Das gleiche Problem besteht bei der Mehrwertsteuer, von der die öffentlichen Postbetreiber nach der sechsten Richtlinie über die Mehrwertsteuer ausgenommen sind (vgl. Artikel 13). Sie halten es folglich nicht für gerechtfertigt, daß im nichtreservierten Bereich für öffentliche und private Betreiber unterschiedliche Regelungen gelten.

Sie empfehlen, für Tätigkeiten der Postverwaltungen im Wettbewerbssektor die Mehrwertsteuerregelung anzuwenden und befürworten in diesem Zusammenhang eine rechtliche Abtrennung dieser Tätigkeiten. Insbesondere bei den Paket- und Expressdiensten der Postverwaltungen halten sie die Gründung von Unternehmen für angebracht, die von denen des reservierten Bereichs getrennt sind.

Sie warnen davor, daß die Postverwaltungen ihre marktbeherrschende Stellung möglicherweise mißbrauchen könnten. Daher treten sie besonders für die Beseitigung aller Diskriminierungen beim Zugang zum Netz des Universaldienstes ein. Die verschiedenen Postbetreiber müssen zum Netz des Anbieters des Universaldienstes zu den gleichen Bedingungen Zugang haben wie alle anderen Benutzer, die übrigen Postverwaltungen eingeschlossen.

Diese Gruppe von Betreibern äußert außerdem Vorbehalte hinsichtlich der Grundsätze der Postverwaltungen für die Gebührenfestsetzung und etwaiger Quersubventionen. Sie lehnen die Möglichkeit von Quersubventionen vom reservierten Bereich zu den wettbewerblchen Universaldiensten ab.

Zur Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften fragen sich einige Betreiber, welche Konsequenzen die Gründung von Joint Ventures zwischen Postverwaltungen und Privatbetreibern haben könnten.

So erscheint zum Beispiel die Vereinbarung zwischen TNT und fünf Postverwaltungen den übrigen Betreibern als Bedrohung.

Schließlich sind eine Reihe von Überlegungen zu Dokumentenaustauschzentren zu erwähnen. Es wird vorgeschlagen, diese Systeme in der ganzen Gemeinschaft in den Wettbewerbsbereich einzuordnen, da sie der Entwicklung des Universaldienstes nicht schaden können:

- sie betreffen nur begrenzte Postvolumen
- sie konkurrieren lediglich mit den Expressdiensten, nicht aber mit den grundlegenden Diensten.

4.3.3 Sonstige Akteure der Postindustrie

Im Postsektor sind verschiedenste Akteure tätig: Hersteller von Verteilanlagen, Postvorbereiter, Spediteure, Hersteller von Umschlägen, Druckereien:

Diesen Akteuren ist daran gelegen, daß die Entwicklung der Postdienste auch für sie günstig verläuft.

Sie legen besonderen Wert auf Maßnahmen, mit denen die Leistungsfähigkeit der Postdienste verbessert wird und dynamische Postbetreiber gefördert werden.

Sie unterstützen daher alle Initiativen für die Kontinuität des Dienstes und die Verbesserung seiner Qualität.

Sie heben insbesondere hervor, daß sie der Harmonisierung große Bedeutung beimessen. Die Normen auf diesem Gebiet wirken sich unmittelbar auf ihre Produktionstätigkeiten aus. Folglich möchten sie an der Ausarbeitung dieser Normen beteiligt werden.

Zu den Fragen, die unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Dimension behandelt werden müßten, gehören:

- physische Merkmale der zu normenden postalischen Objekte
- Kodierungstechniken
- Techniken für die Erkennung kodierter Objekte
- Laufverfolgungssysteme
- Entwicklung der elektronischen Post
- automatische Bearbeitung der Post.

Diese Akteure betonen, daß die Gemeinschaft ein Interesse daran hat, bei der Ausarbeitung von postalischen Rechtsvorschriften die Folgen etwaiger Verlagerungen solcher Produktionsstätten außerhalb der Gemeinschaft oder die Möglichkeit der Bedienung des Gemeinschaftsmarktes durch Unternehmen in Drittländern zu bedenken.

4.4 Die Sozialpartner

Die Sozialpartner spielen im Postbereich eine besonders wichtige Rolle, weswegen dieser Sektor auch großes politisches Gewicht hat und ein sehr umsichtiges Vorgehen verlangt. Die Konsultation hat gezeigt, daß die Beteiligung dieser Akteure für die Zukunft des Postsektors von großer Bedeutung ist, insbesondere die Beteiligung der Verbrauchervertreter und des Personals der Postverwaltungen.

Andere soziale oder karitative Einrichtungen haben die Notwendigkeit eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes betont und würden es begrüßen, wenn ihnen angemessene Dienstleistungen und Gebühren zur Verfügung gestellt würden. Dies ist zum Beispiel bei Blindensendungen bereits der Fall.

4.4.1 Die Verbraucher

Die Verbraucher unterstützen nachdrücklich die Entwicklung eines qualitativ

hochwertigen Universaldienstes. Ihrer Auffassung nach muß dieser Dienst nicht nur Briefe, sondern auch Pakete umfassen.

Sie legen den Schwerpunkt auf die Zugänglichkeit des Netzes, insbesondere bei den Schalterdiensten und den Verkauf von Postwertzeichen, verschiedenen Finanzdiensten und sonstigen Leistungen (z.B. Auszahlung von Renten in einigen Mitgliedstaaten).

Den Verbrauchern ist besonders an der Tarifeinheit im Raum gelegen, die sie als wichtigstes Kriterium der grundlegenden Postdienste einstufen.

Dem Qualitätsaspekt kommt in den Bemerkungen der Verbraucher große Bedeutung zu. Daher unterstützen sie die Vorschläge der Kommission im Hinblick auf Laufzeiten (Festsetzung von Normen, unabhängige Kontrolle der Leistungen von Anfang bis Ende, Veröffentlichung der Ergebnisse).

Zum Aspekt der Geschwindigkeit fügen sie weitere Elemente hinzu: Wartezeiten an den Schaltern, Behandlung von Beschwerden durch die Post.

Die Verbraucher haben ferner großes Interesse an einer etwaigen Haftung des Anbieters der Dienstleistung. Die bisherige Regelung für die Haftung der Post erscheint ihnen nicht ausreichend.

Die Verbraucher setzen sich mit Nachdruck für ehrgeizige Harmonisierungsmaßnahmen ein. Sie bedauern, daß die Leistungen der Post bisher in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sehr uneinheitlich sind.

Zu betonen ist der Wille der Verbraucherorganisationen, an den künftigen Überlegungen zur Gestaltung der europäischen Postdienste beteiligt zu werden, insbesondere in den Bereichen Qualität und Harmonisierung.

4.4.2 Arbeitnehmerorganisationen

Die Beiträge kamen hier in erster Linie von den Gewerkschaften des Postpersonals, aber auch von anderen Gewerkschaften.

Im allgemeinen bemängelten diese Organisationen, daß der soziale Aspekt im Grünbuch nicht genügend berücksichtigt wurde. Sie bedauerten vor allem, daß Überlegungen zur Beschäftigung im Postsektor, zu den Arbeitsbedingungen, der Aus- und Fortbildungspolitik und den Maßnahmen zur Harmonisierung auf sozialem Gebiet nicht genügend Raum gewährt wurde. Sie zeigen sich in diesem Zusammenhang an der baldigen Einrichtung des paritätischen Ausschusses Post sehr interessiert.

Ein starkes Engagement besteht auch im Hinblick auf die von der Post wahrgenommenen Aufgaben im öffentlichen Interesse. Die Arbeitnehmervertreter unterstützen daher die Entwicklung des Universaldienstes mit Nachdruck. Zurückhaltend stehen sie dagegen einer Öffnung des Marktes gegenüber.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Liberalisierungsmaßnahmen würden ihrer Meinung nach das Phänomen des Rosinenpickens begünstigen, was zu einer spürbaren Schwächung der Postverwaltungen und zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen würde.

Vier Punkte werden besonders hervorgehoben:

- Die Empfehlung der Kommission von 1979, in der für Standardbriefe unter

20 g die Ausweitung der Inlandsgebühren auf die Gemeinschaftsgebühren plädiert wird, soll weiter Anwendung finden.

- Quersubventionen sollen zugelassen werden.
- Das Prinzip des offenen Netzes (die Arbeitnehmervertreter legen großen Wert auf einen reservierten Bereich, der alle postalischen Funktionen umfaßt) und sogar das Prinzip eines gleichen Zugangs der Privatbetreiber zum Universalnetz sollen nicht angewendet werden.
- Artikel 90 Absatz 3 EWG-Vertrag soll nicht als Rechtsgrundlage für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zur Definition des reservierten Bereichs verwendet werden.

4.5 Beiträge aus Drittländern

Das Grünbuch ist auch außerhalb der Gemeinschaft mit großem Interesse aufgenommen worden, da seine Vorschläge über die traditionellen einzelstaatlichen Ansätze für den Postsektor hinausgehen und eine Vielzahl der darin behandelten Probleme auch in Drittländern auftreten.

Dieses Interesse zeigte sich im Gedankenaustausch mit den Partnern der Gemeinschaft besonders in Europa, aber auch in den USA, Japan und Australien.

Eine Reihe von Beiträgen stammen insbesondere von den internationalen Verbänden mehrerer Postverwaltungen und den Organen der Europäischen Freihandelszone (EFTA).

4.5.1 Internationale Postverbände

Der Weltpostverein (WPV) hat seine Prüfung des Grünbuches noch nicht abgeschlossen.

Der WPV hat bisher lediglich darauf hingewiesen, daß die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft mit dem internationalen Rahmen des Weltpostvertrags vereinbar sein müssen. Der WPV ist vor allem der Ansicht, daß Maßnahmen gegen illegale Formen des Remailing oder die Entwicklung eines neuen Systems der Endvergütungen auf Ebene des WPV beschlossen werden müssen.

Der WPV hat vor allem betont, daß bei jeder Reform der Spielregeln des internationalen Postverkehrs nicht nur die Interessen der größten Teilnehmer, d.h. der Industrieländer vor allem in der Gemeinschaft, sondern auch die der Entwicklungsländer berücksichtigt werden müssen.

Im Rahmen der Europäischen Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT), der 36 europäische Länder angehören, hat der Ausschuß der Aufsichtsbehörden (CERP) einen Beitrag zum Grünbuch übermittelt. Darin werden vor allem folgende Punkte hervorgehoben:

- Entwicklung des Universaldienstes (der Mindestumfang soll auf Gemeinschaftsebene festgesetzt werden, aber jeder Mitgliedstaat soll die Möglichkeit haben, diesen Umfang auszudehnen)
- Ausgewogenheit zwischen Liberalisierung und Harmonisierung (die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs soll zumindest für die abgehenden Sendungen angestrebt werden - unter bestimmten Voraussetzungen wie z.B. Reform der Endvergütungen, Einführung

wirksamer Kontrollen und Festlegung eines geeigneten Zeitplans)

- Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit des Universaldienstes zu sichern (Wachsamkeit im Hinblick auf das Phänomen des Rosinenpickens).

Der CERP erinnert an die bestehenden Verpflichtungen im Rahmen des WPV, die als wesentliches Element betrachtet werden müssen.

Der CERP wünscht außerdem, daß ihm der Zeitplan für die Durchführung der notwendigen Maßnahmen übermittelt wird.

4.5.2 EFTA-Länder

Vor allem die skandinavischen Länder wollen zwar den Universaldienst beibehalten, schlagen aber eine weitgehende oder sogar vollständige Liberalisierung des Marktes vor, die sie für die beste Lösung halten, um den Sektor weiter zu entwickeln, das Angebot zu verbessern und den Anforderungen der Benutzer besser gerecht zu werden.

In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, die Kosten der von der Post im allgemeinen wahrgenommenen Aufgaben im öffentlichen Interesse in erster Linie durch Subventionen aus dem allgemeinen Staatshaushalt oder durch finanzielle Unterstützung lokaler Instanzen zu decken.

Im Gegensatz zum Grünbuch treten sie dafür ein, die Gebühren nicht an den Kosten, sondern an den Marktpreisen auszurichten.

Andere Länder, darunter die Schweiz, stellen die sozialen Anforderungen in den Vordergrund, denen der Universaldienst gerecht werden muß. Im Hinblick auf den reservierten Bereich deckt sich ihr Ansatz in etwa mit dem der Kommission, d.h. schrittweise und kontrollierte Öffnung des Marktes, um die Kontinuität des Universaldienstes zu gewährleisten.

In diesen Beiträgen kommt ebenfalls der Wunsch zum Ausdruck, drängende Probleme wie die Frage der Endvergütungen und des Remailing zufriedenstellend zu lösen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Nutzen dieser umfangreichen Konsultation läßt sich nicht bestreiten.

Es steht außer Zweifel, daß die öffentliche Diskussion in vielen Punkten zur Klärung und zum besseren Verständnis beigetragen hat.

- Alle Beteiligten innerhalb der Gemeinschaft können jetzt im Postsektor mit den gleichen Konzepten und ähnlichen Analyserastern arbeiten. Der informatorische Charakter der öffentlichen Diskussion hat wichtige Voraussetzungen für einen konstruktiven Dialog geschaffen.
- Da die Konsultation auch Gelegenheit zum Meinungsaustausch sowohl zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten war, hat sie das gegenseitige Verständnis gefördert. Alle Beteiligten konnten ihre wichtigsten Erwartungen und Interessen und größten Herausforderungen darlegen. Dadurch wird es leichter, gangbare Wege für Kompromisse zu finden, die von einer breiten Mehrheit getragen werden.
- Da in zahlreichen Schlüsselfragen Einigkeit bestand, hat sich die Konsultation als sehr konstruktiv erwiesen. Sie hat eine Grundlage für die künftige Postpolitik der Gemeinschaft geschaffen. Strittige Fragen wurden eingehend geprüft und werden Gegenstand weiterer Untersuchungen sein, wenn sich das als nötig erweist. Mit Hilfe dieses positiven Vorgehens lassen sich vielleicht in vielen Fällen anfängliche Divergenzen überwinden.

Unter Berücksichtigung aller dieser Aspekte kann die Kommission ausgehend vom Grünbuch Leitlinien für die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste vorlegen.

ANHANG

VERZEICHNIS DER DER KOMMISSION WÄHREND DER KONSULTATIONSPHASE ÜBERMITTELTEN SCHRIFTLICHEN BEITRÄGE ZUM GRÜNBUCH POST

A. GEMEINSCHAFTSEBENE¹

I. INSTITUTIONELLE STELLEN

1. Gemeinschaftsorgane

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Januar 1993
- Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 25. März 1993

2. Regierungen der Mitgliedsstaaten

- Belgien
- Deutschland
- Spanien
- Frankreich
- Griechenland
- Irland
- Italien
- Niederlande
- Portugal

3. Parlamente der Mitgliedsstaaten

- Assemblée Nationale française (Bericht von M. Durieux)

4. Internationale Organisationen

- Europäische Konferenz der Verwaltungen für das Post- und Fernmeldewesen, CEPT (Europäischer Ausschuß für Postregulierung, CERP)
- Weltpostverein (WPV)

¹ oder europäische bzw. internationale Organisationen welchen die zwölf Mitgliedsstaaten angehören

5. Bei den Gemeinschaftsinstanzen assoziierte Ausschüsse

- Beratender Verbraucherausschuß
- Ausschuß für Handel und Vertrieb

6. sonstige

- Bundesrat (Deutschland)
- Commission Supérieure du Service Public des PTT (Frankreich)
- POUNC - Post Office Users' Council (Großbritannien)

II. BETEILIGTE

7. BENUTZER

7.1. *VERBRAUCHERVERBÄNDE*

- Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V.
- Association Etudes Consommateurs - CFDT
- BEUC - Bureau Européen des Unions de Consommateurs
- Consumers Association
- Consumers in the EEC Group
- CSF - Confédération Syndicale des Familles
- Fédération Nationale des Familles Rurales
- Union de Consumidores de Espana
- Union Fédérale des Consommateurs
- Verband der Postbenutzer e.V.

7.2. *PROFESSIONELLE NUTZER*

- AEMD Venta por Correo
- AEVD - Association des Entreprises de Vente à Distance
- Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale.
- Allied Irish Bank
- American Express
- ASEMPRE - Asociacion Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia
- Asociation espagnole de Marketing Direct
- Association Française des Banques
- Barclays Bank Plc
- BDZV - Bundesverband deutscher Zeitungverleger
- Belgische Veringing van Banken
- Boersenverein des deutschen Buchhandels e.V.
- Bundesverband deutscher Industrie e.V.
- British Printing Industries Federation
- CAEJ - Association Européenne des Editeurs
- Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
- Caisse Nationale de Crédit Agricole
- Caisse Nationale des Allocations Familiales
- CEEP - Centre Européen des Entreprises à Participation Publique
- Chambre Commerce et d'Industrie de Paris

- CNPF - Conseil National Patronat
- Comité National Français - Chambre de Commerce Internationale.
- Confederacion Española de Organizaciones Empresariales
- Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises
- Confederation of Irish Industries
- DeutscheR Industrie und Handelstag
- Direct Mail Services Standards
- Direct Marketing Association
- Dublin Solicitors Bar Association
- Electricite de France
- Electricity Supply Board - ESB
- EMESUA - European Mail and Express Services Users Association
- EMOTA/AEVPC - European Mail Order Traders Association/Association Européenne de Vente par Correspondance
- EUROCHAMBRES
- FEB - Fédération des Entreprises Belges
- Federacion Nacional de Empresas Publicidad
- Fédération Bancaire de la C.E.
- Fédération Française des Sociétés d'Assurance
- Fédération Nationale de la Presse Francaise
- FEDIM - Fédération Européenne du Marketing Direct
- FNPS - FAEP / Fédération Nationale de la Presse d'Information Spécialiée - Fédération des Associations d'Editeurs de Périodiques de la C.E.
- Garantie Mutuelle des Fonctionnaires
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.
- Groupement Européen des Caisses d'Epargne
- Imperial Chiminal Industry
- IFSDA-International Federation of Stamp Dealers's Association
- IOD - Institute of Directors
- Law Society
- Marketing et Publicité directe (Spanien)
- Mutuelle Générale des PTT
- National Newspapers of Ireland
- NOTU - Nederlandse Organisatie van Tijdschrift-Uitgevers
- Office des Transports et PTT de l'Ile de France
- Paul Spain Group Ltd
- Periodical Publishers Association
- Postal Users' Platform
- Postbank
- Reader's Digest
- Royal National Institute for the Blind
- Syndicat des Entreprises de Vente par Correspondance et à Distance
- Syndicat National de la Communication Directe
- The Irish Mail Order Ass.
- The Irish Trade Board
- The Packing Shop
- Timewarner
- UNICE - Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe
- Union des Offices des Transports et des PTT
- Union Internationale Editeurs
- Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
- Voluntary Health Insurance Board

8. BETREIBER

8.1. ÖFFENTLICHE

- Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni (Italien)
- An Post (Irland)
- Correos y Telégrafos (Spanien)
- La Poste (Belgien)
- La Poste (Frankreich)
- Plateforme La Poste/Postdienst (Frankreich/Deutschland)
- Postdienst (Deutschland)
- PostEurop
- PTT Nederland (Niederlanden)
- The Post Office (Vereinigtes Königreich)

8.2. PRIVATE

- AEEC - Association of European Express Carriers
- AICES - Association of International Courier and Express Services
- Air France
- Association française des Transports Routiers Internationaux
- Association of European Document Exchange (irische Niederlassung)
- Belgian International Express Carriers Association
- Business Post Holdings Ltd
- DHL Espagne
- EEO - European Express Organisation
- Entrega en Mano
- European Association of Document Exchange
- Francedoc S.A.
- Groupement des Activités de Transport et de Manutention de la Région Ile de France
- Irish Association of International Express Carriers
- Société Nationale des Chemins de Fer
- Syndicat Français de l'Express International
- Syndicat Français des Entreprises de Transports légers
- Syndicat National de Messagerie et Abonnements Périodiques
- Syndicat National des Entreprises de Logistique et Publicité

9. INDUSTRIEN DES POSTBEREICHES

- CALIBAN S.A.
- Compagnie Générale Automatismes
- GPMU - Graphical Paper & Media Union
- Néopost - Société pour l'Affranchissement et le Timbrage Automatique
- Pitney-Bowes (Frankreich)
- Sociedad de Desarrollo Postal S.A.
- Société d'Etude et de Construction d'Appareils de Précision
- Syndicat Général des Fabricants d'Enveloppes, Sachets et Pochettes

10. BESCHÄFTIGTE

- Association des Administrateurs des PTT
- Confédération Européenne des Syndicats
- CFDT - Confédération Française Démocratique du Travail
- CGP - Christliche Gewerkschaft Post
- CIF - Confédération Internationale des Fonctionnaires
- Confédération Française Encadrement - Confédération Française des Cadres
- Confédération Générale du Travail
- Confédération Générale du Travail Force Ouvrière
- CVVU Communication Workers Union
- DBB - Deutscher Beamtenbund
- Deutsche Postgewerkschaft
- Deutscher Postverband
- DGB - Deutsche Gewerkschaftsbund
- EUROFEDOP
- Federation of Irish Employers
- Fédération Syndicale des Travailleurs des PTT
- IPTT - Internationale des Postes, Télégraphes et Téléphones
- Irish Congress of Trade Unions (siehe CVVU)
- Post Office Unions' Council
- Sindicato Federal de Correos y Telegrafos
- Syndicat Chrétien Comm. et Culture
- Syndicat Libre de la Fonction Publique
- Vereniging Van Hoger Personeel PTT

11. FORSCHUNGSINSTITUTE / UNTERNEHMENSBERATER

- Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Deutsche Bundespost Telekom, Dieburg
- Omega Partners
- Rickard Johnson
- WIK - Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH

B. EFTA

1. STAATEN

- Ministry Transport Communication (Schweden)
- Gouvernement Suisse

2. BETREIBER

- Post Finland
- PTT Suisses

24.09.93**Beschluß
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste

KOM(93) 247 endg.; Ratsdok. 7133/93

Der Bundesrat hat in seiner 660. Sitzung am 24. September 1993 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

Der Bundesrat nimmt die Mitteilung der Kommission und ihre ersten Überlegungen über Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste zur Kenntnis. Er weist allerdings darauf hin, daß die Meinungsbildung in Deutschland, ob der Postzeitungsdienst in den universellen, nicht reservierten Dienst einbezogen werden sollte, wie die Kommission inzwischen vorschlägt, noch nicht abgeschlossen ist. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß in Brüssel hierüber nicht entschieden wird, solange nicht die Postdienst-Pflichtleistungsverordnung gemäß § 25 Abs. 2 Postverfassungsgesetz erlassen ist.

Der Bundesrat begrüßt die Aussage der Kommission, daß der universelle Dienst nicht an den Grenzen der Gemeinschaft enden sollte, sondern sich ebenso auf die EFTA-Staaten und die mittel- und osteuropäischen Staaten erstrecken sollte.

Der Bundesrat verweist im übrigen auf seine grundsätzliche Stellungnahme vom 18. Dezember 1992 zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste - BR-Drucksache 493/92 (Beschluß) -.