Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/3328

30. 09. 92

Sachgebiet 90

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste
KOM(92) 476 endg.
»Rats-Dok. Nr. 7390/92«

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der EWG und EAG vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 9. Juli 1992 — 021 — 680 70 — E — Gr 17/92.

ZUSAMMENFASSUNG

1. ZWECK DES DOKUMENTS/KONSULTATION

Ein Grünbuch ist als Diskussionsgrundlage zu betrachten. Das vorliegende Dokument soll die Aussprache über den Postsektor der Gemeinschaft eröffnen. Es enthält:

- eine umfassende Bestandsaufnahme der jetzigen Situation
- Überlegungen zu den Zielsetzungen der Gemeinschaft im Postsektor und zur Notwendigkeit von Maßnahmen der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang
- sowie (unter der Vorausetzung, daß solche Maßnahmen notwendig sind) Überlegungen zur Strategie für die Erreichung der gesetzten Ziele und legt detaillierte Alternativen vor.

Während der Ausarbeitung des Grünbuchs wurden bereits intensive Konsultationen insbesondere mit den Regierungen der Mitgliedstaaten geführt. Auf die Veröffentlichung des Grünbuchs wird nun eine allgemeine Anhörung folgen, in der die Kommission die Stellungnahmen aller interessierten Kreise entgegennehmen wird: Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Benutzer (Einzel- und Großkunden), öffentliche und private Betreiber sowie Gewerkschaften. Alle Beteiligten werden Gelegenheit erhalten, sich zu der vorgelegten Bestandsaufnahme, den vorgeschlagenen Zielen und Wegen zu ihrer Erreichung zu äußern. Auch eine ausführliche Diskussion über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Vorschläge wäre zu begrüßen.

Der Postsektor der Gemeinschaft ist vielerlei Einflüssen ausgesetzt. Der technische Wandel in anderen Bereichen hat den indirekten Wettbewerb bei den Postdiensten gefördert. Auch innerhalb des Sektors war eine Reihe von Konkurrenzfällen zu beobachten. Entscheidend ist jedoch, daß sich die Erwartungen der Kunden wohl schneller geändert haben als bisher. Handeln ist daher dringend geboten. Wenn nichts geschieht, werden die Ereignisse das Bild erheblich verändern, und die Gemeinschaft wird es immer schwerer haben, ihrer Rolle bei der Gestaltung eines Sektors gerecht zu werden, der für ihr wirtschaftliches und soziales Leben von so großer Bedeutung ist.

Nach der Anhörungsfrist wird die Kommission unter Berücksichtigung der Stellungnahmen und Informationen ihren Standpunkt zu den geeigneten Vorschlägen festlegen. Sie wird dann ggf. Richtlinienentwürfe ausarbeiten. Es sind also noch umfangreiche Detailarbeiten erforderlich. Das Grünbuch selbst soll nicht so weit in die Einzelheiten gehen, wohl aber in seiner Eigenschaft als Diskussionspapier allgemeinere Alternativen unterbreiten.

Der zentrale Leitgedanke bei der Festlegung der gebotenen Maßnahmen ist die Aufrechterhaltung bzw. Entwicklung eines universalen Postdienstes mit flächendeckenden Abhol- und Zustelldiensten in der ganzen Gemeinschaft, allgemein tragbaren Preisen und zufriedenstellender Qualität. Abgesehen von dieser grundlegenden Anforderung sollten die Wahlmöglichkeiten möglichst wenig eingeschränkt werden.

2. DER POSTSEKTOR DER GEMEINSCHAFT

Im Postsektor der Gemeinschaft werden fast 1,3% ihres BIP (1989) erwirtschaftet und sind zur Zeit 1,7 Millionen ihrer Bürger beschäftigt. Nachfolgend werden einige der wichtigsten Daten vorgestellt:

Größe: Einschließlich der Finanzdienste der Post erwirtschaften die Postbetreiber (öffentliche **und** private) pro Jahr etwa 59 Mrd. ECU.

Postdienste werden sowohl im reservierten Bereich (Briefe) als auch im nichtreservierten Bereich (Pakete und Expreßdienste) angeboten. Alle drei Produkte liegen im Aufwärtstrend (etwa 3-10% Zuwachs pro Jahr).

Beim Umsatz beträgt das Verhältnis zwischen den Diensten der Postverwaltungen und denen der Privatanbieter etwa 60:40. Der Anteil der Postverwaltungen am BIP der Gemeinschaft entspricht etwa dem der Vereinigten Staaten, der Anteil der Privatbetreiber ist jedoch in Europa erheblich kleiner.

Segmente: Die wichtigsten Marktsegmente des Sektors sind Druckerzeugnisse, Postversand und Direktwerbung, wobei die beiden letzten Segmente 0,7% des BIP der Gemeinschaft ausmachen. Weitere Segmente von Bedeutung sind der Wirtschaftsbereich im allgemeinen und insbesondere Finanzdienste (einschl. Bankdienste).

Betreiber: Die öffentlichen Betreiber bieten Dienste in allen drei Produktbereichen an: Briefe, Expreßdienste und Pakete. Die privaten Betreiber sind vor allem in den Bereichen Pakete und Expreßdienste tätig, bieten jedoch auch einige grenzüberschreitende Briefdienste an (manchmal eindeutig gegen einzelstaatliche Postgesetze).

Die nichtreservierten Dienste, vor allem Expreßdienste, sind sehr rentabel. Briefdienste sind rentabel, wenn sie auf der Grundlage Kosten zuzügl. Gewinnspanne kalkuliert sind, bei den Drucksachen hingegen weisen viele Dienste schwere Verluste auf.

3. WARUM SOLLTE DIE GEMEINSCHAFT HANDELN?

Die Analyse der jetzigen Situation zeigt eine Reihe von Problemen, die Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene rechtfertigen würden. Viele dieser Probleme hängen mit den Schwankungen der Qualität des Universaldienstes zusammen. Die Lösung solcher Qualitätsprobleme ist von entscheidender Bedeutung.

Im wesentlichen lassen sich auf Gemeinschaftsebene fünf Problembereiche abgrenzen:

3.1 Unzureichende Harmonisierung

Die Universaldienste in den einzelnen Mitgliedstaaten haben sich unabhängig voneinander entwickelt; dadurch haben sich zahlreiche Unterschiede im Betriebsablauf herausgebildet. Das kann zu erheblichen Problemen führen, wenn Sendungen die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten überschreiten, und darüber hinaus Opportunitätskosten verursachen. Ganz offensichtlich wurde der Universaldienst in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert, sodaß die Kunden nicht von gleichen Voraussetzungen ausgehen können, wenn sie ihre

Sendungen in verschiedenen Mitgliedstaaten einliefern. Kompatibilitätsprobleme bestehen jedoch auf allen Ebenen. Als Beispiel läßt sich der spezifische Bereich der Umschläge anführen, in dem Probleme auftreten, da die Normen für Umschlagformate nicht harmonisiert sind.

3.2 Auswirkungen auf den Binnenmarkt

Die Qualität der von den Postverwaltungen im Universaldienst erbrachten Leistungen ist sehr unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten erfolgt die Zustellung nach einem Tag in 90% der Fälle und entspricht damit dem gesetzten Ziel; in anderen Mitgliedstaaten wird dieses Ziel nur in 15-16% der Fälle erreicht - in anderen Mitgliedstaaten liegt die Leistung zwischen diesen Extremen, jedoch näher an der ersten Gruppe. Das allgemein anerkannte und nicht sehr anspruchsvolle Ziel für grenzüberschreitende Sendungen ist die Zustellung nach drei Werktagen. Es wird jedoch durchschnittlich nur in rund 40% der Fälle erreicht, wobei zwischen den einzelnen Postverwaltungen große Unterschiede bestehen.

Solche Qualitätsunterschiede haben besonders für die Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Gemeinschaft Auswirkungen, die stark von den Postdiensten abhängen. Dazu gehören die Schlüsselbereiche Druckwesen, Finanzdienste, Postversand und Werbung. Qualitätsschwankungen bei den Universaldiensten können hier zu Verzerrungen am Markt führen. So lassen sich z.B. Versichungen wesentlich einfacher in den Mitgliedstaaten an Privathaushalte verkaufen, in denen die Zustellziele in 90% der Fälle erreicht werden, als in Mitgliedstaaten, wo dieses Ziel nur in 16% der Fälle erreicht wird. Ein Unternehmen, das bei der Vermarktung seiner Produkte in einem Mitgliedstaat auf die Post angewiesen ist, arbeitet unter schwierigeren Bedingungen als ein Unternehmen, das in diesem Mitgliedstaat ansässig ist.

So ist es wohl kein Zufall, daß der Sektor Postversand in einem der Mitgliedstaaten mit sehr schlechten Postdiensten nur etwa ein Fünftel des Umfangs aufweist, den er in anderen Mitgliedstaaten mit vergleichbarer Wirtschaftskraft erreicht. Dadurch verschlechtern sich die Chancen für Versandunternehmen und für die Einzelkunden wird das Angebot erheblich eingeschrankt. Die Bürger in den Regionen der Gemeinschaft, die durch schlechte Postdienste benachteiligt sind (und das sind nicht wenige), sind dadurch nicht nur von persönlichen Kontakten abgeschnitten, die durch die Post ermöglicht werden, sondern auch von den Dienstleistungen, die über die Post angeboten werden können.

Solche Störungen des Binnenmarktes betreffen nicht nur die Absender, sondern auch die Empfänger der Sendungen. Wenn eine bestimmte Region der Gemeinschaft in dem Ruf steht, einen unzuverlässigen Universaldienst zu haben, dürften bestimmte Unternehmen (z.B. Versandunternehmen) weniger daran interessiert sein, ihre Produkte hier zu vermarkten. Die Verbraucher (als potentielle Empfänger) werden somit in ihrer Wahl eingeschränkt.

3.3 Qualität des grenzüberschreitenden Dienstes

Gemessen an der Anzahl der Tage zwischen Einlieferung und Zustellung benötigt eine Inlandssendung im Durchschnitt 1,5-2,0 Werktage, während eine grenzüberschreitende Sendung innerhalb der Gemeinschaft im Durchschnitt 4 Werktage unterwegs ist. Diese Diskrepanz läßt sich nur zu einem kleinen Teil auf betriebstechnische Gründe zurückführen. Im wesentlichen gilt diese Erklärung

jedoch nicht. Diese Qualitätskluft schafft in der Praxis Barrieren. Gemessen am gesetzten Ziel beträgt die Erfolgsquote bei den grenzüberschreitenden Diensten 40%. Dahinter verbergen sich jedoch erhebliche Schwankungen.

Qualitativ liegt diese Leistung wahrscheinlich unter den Erwartungen der Benutzer. Es kann angenommen werden, daß die Erwartungen wahrscheinlich in dem Maße steigen werden, wie die grenzüberschreitende Kommunikation zunimmt. Gegenüber den Anforderungen der Benutzer würde ein Stagnieren der Leistung als Verschlechterung wahrgenommen. Immerhin lassen sich einige Verbesserungen erkennen, die vor allem der Einführung des Wettbewerbs zu verdanken sind (teilweise durch Verletzungen von ausschließlichen Rechten, die nicht durchgesetzt wurden). Trotzdem besteht immer noch eine große Kluft zwischen den selbstgesetzten Zielen der Postverwaltungen (ausgehend von den Kundenerwartungen oder betriebstechnischen Voraussetzungen) und der Realität.

Da eine leistungsfähige grenzüberschreitende Kommunikation für das wirtschaftliche und soziale Leben der Gemeinschaft von elementarer Bedeutung ist, sollte es der Gemeinschaft zu denken geben, daß die Qualität der grenzüberschreitenden Postdienste so unzuverlässig ist.

3.4 Divergenzen

Eines der Ziele der Gemeinschaft ist die Stärkung ihres Zusammenhalts. Die großen Divergenzen im Postsektor tragen natürlich nicht dazu bei, diesem Ziel näher zu kommen. Die Postdienste sind ein Weg, um Nachrichten zu übermitteln und Waren zuzustellen. Regionen mit unzuverlässigen Postdiensten sind daher im Hinblick auf Kommunikation und Versorgung mit Waren benachteiligt. Sowohl Einzelpersonen als auch Unternehmen in diesen Regionen könnten sich dadurch ausgegrenzt fühlen.

Diese Benachteiligung wird nicht nur im Hinblick auf die eigenen Bedürfnisse empfunden, sondern auch gegenüber anderen Teilen der Gemeinschaft, in denen der Universaldienst zuverlässiger ist.

3.5 Marktverzerrungen

Bei den Bemerkungen zu den Auswirkungen auf den Binnenmarkt wurde festgestellt, daß qualitative Unterschiede beim Universaldienst zu Marktverzerrungen in anderen Sektoren führen können, die in hohem Maße von den Postdiensten abhängen. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß es auch zu Marktverzerrungen im Postsektor selbst kommen kann. Diese könnten auftreten, wenn der Umfang der ausschließlichen Rechte größer ist als im Interesse des Universaldienstes erforderlich. Um solche Verzerrungen zu verhindern, müssen die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden. Ein Beipiel dafür wäre die Verlagerung der Direktwerbung in den nichtreservierten Bereich in einigen Mitgliedstaaten.

4. ZIELE DES GRÜNBUCHES

Bei der Ausarbeitung des Grünbuches wurden zwei allgemeine Ziele verfolgt:

- Erstellung einer Bestandsaufnahme der jetzigen Situation, Aufzeigen der vorhandenen und zu erwartenden Probleme und Herausforderungen;

- Erörterung der Lösungs- und Handlungsmöglichkeiten und Vorlage detaillierter Alternativen für das künftige Vorgehen. Dabei sind die endgültigen Vorschläge nach der Konsultation im Anschluß an die Veröffentlichung des Grünbuches zu definieren.

Das Grünbuch umfaßt also vier Abschnitte:

1. Beschreibung des Postsektors (Kapitel 2-6)

2. Zusammenfassung der Probleme und Herausforderungen (Kapitel 7)

3. Lösungsmöglichkeiten für die Probleme und Herausforderungen (Kapitel 8)

4. Vorschläge für die Politik (Kapitel 9)

Es muß betont werden, daß es sich bei dem Grünbuch um eine Diskussionsgrundlage handelt. Es gibt die Auffassung wieder, die sich die Kommission nach eingehenden Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und einigen anderen interessierten Parteien bilden konnte. Auf die Veröffentlichung des Grünbuches wird eine Anhörungsfrist folgen, in der alle interessierten Kreise Gelegenheit zur Äußerung haben. Danach wird die Kommission ihre Vorschläge unter Berücksichtigung der eingegangenen Äußerungen ausarbeiten.

5. ZIELE DER POLITIK

Das wichtigste Ziel der Politik liegt unbestritten darin, den Fortbestand des Universaldienstes zu gewährleisten und damit für den öffentlichen Dienstleistungsauftrag der Postverwaltungen gute wirtschaftliche und finanzielle Voraussetzungen zu schaffen. Dahinter steht im wesentlichen die Forderung, daß ein Postdienst flächendeckend in der ganzen Gemeinschaft angeboten werden sollte, der sowohl den Inlandsdienst in den Mitgliedstaaten als auch den Auslandsdienst zwischen Mitgliedstaaten abdeckt. Dieser Universaldienst muß zu tragbaren Preisen angeboten werden, sich durch gute Qualität auszeichnen und für jedermann zugänglich sein. Abgesehen davon sollten die potentiellen Kunden möglichst uneingeschränkte Wahlmöglichkeiten Auswahlhaben - vorausgesetzt, der öffentliche Dienstleistungsauftrag wird im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip erfüllt.

Natürlich muß bei der Erörterung aller übergeordneten und untergeordneten Ziele im Grünbuch der Kontext der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und der gemeinschaftlichen Politik berücksichtigt werden. Neben den Auswirkungen des Binnenmarktes müssen auch die eventuellen Konsequenzen der politischen und der wirtschaftlichen Union einbezogen werden. Auch die Anwendung der einschlägigen Artikel des EWG-Vertrags darf nicht außer Acht gelassen werden.

6. LÖSUNGSKONZEPTE

Es gibt bestimmte Grundsatzkonzepte, um die allgemeinen Ziele zu erreichen. (Selbstverständlich sollte auch berücksichtigt werden, was geschieht, wenn Maßnahmen völlig ausbleiben.) Im wesentlichen bestehen zwei Möglichkeiten: Liberalisierung und Harmonisierung.

Der Sektor ist bereits stark liberalisiert: etwa 50 % der Einnahmen entfallen auf die nichtreservierten Dienste. Die jetzige Situation hat sich aus dem längerfristigen Trend zur Öffnung des Marktes ergeben, und die im Grünbuch vorgestellten Alternativen sind darauf gerichtet, Beschränkungen noch weiter zu lockern. Im Gegensatz zu dieser Entwicklung ist der Grad der Harmonisierung (gemessen an möglichen Gemeinschaftszielen) recht gering. Der Postsektor der Gemeinschaft ist folglich von zahlreichen Divergenzen geprägt, die nicht nur die Ordnungspolitik, sondern auch Aspekte betreffen, die für die Kunden entscheidend sind: Zugang, Dienstleistungsangebot und Gebühren.

Die Möglichkeiten für Reformen lassen sich zwischen den beiden Extremen der vollständigen Liberalisierung und der vollständigen Harmonisierung ansiedeln, die in der Tat die beiden Enden eines Spektrums verschiedener möglicher Szenarien darstellen. Auch wird die Möglichkeit untersucht, daß keinerlei Maßnahmen erfolgen. Zuletzt wird erörtert, inwieweit sich bei einem ausgewogenen Verhältnis die Vorteile einer schrittweisen Öffnung des Marktes und einer gezielten Harmonisierung miteinander verbinden lassen. Im Rahmen dieser Möglichkeit sind viele Varianten denkbar; einige davon werden in Absatz 6.4 erörtert.

6.1 Vollständige Liberalisierung

Der Normalzustand ist ein freier Markt. Eine vollständige Liberalisierung des Postsektors würde jedoch auf Kosten des Universaldienstes gehen, vor allem auf Kosten der für jedermann tragbaren Gebühren. Anfangs hatte diese Lösung einige Befürworter. Inzwischen erscheint es jedoch nicht mehr denkbar, daß der Universaldienst bei vollständiger Liberalisierung aufrecht erhalten werden könnte. Sicher ist wohl kein Privatbetreiber daran interessiert, einen flächendeckenden Standardbriefdienst in einem Mitgliedstaat anzubieten.

6.2 Vollständige Harmonisierung

Wenn der Postsektor vollständig harmonisiert werden soll, muß eine zentrale Instanz geschaffen werden, um diese Harmonisierung zu gewährleisten. Eine solche Instanz - eine einheitliche Postverwaltung für die ganze Gemeinschaft - wäre für alle Aspekte der öffentlichen Verwaltung im Postsektor der Gemeinschaft verantwortlich.

Eine vollständige Harmonisierung würde einheitliche Gebühren für die ganze Gemeinschaft, einheitliche Zugangsbedingungen und ein einheitliches Dienstleistungsangebot bedeuten. Einheitliche Gebühren (für die aber wohl keine Notwendigkeit besteht) würden gewaltige Probleme mit sich bringen. Sie wären praktisch nicht zu verwirklichen und würden enorme Quersubventionen erforderlich machen. (Die Gebühren unterscheiden sich in manchen Fällen um das Dreifache.) Eine zentrale Koordinierung der Politik in Bereichen wie Marketing oder Personal hätte wahrscheinlich sehr starre Strukturen zur Folge, die keine Anpassung an lokale Verhältnisse mehr gestatten würden. Die einheitliche Postverwaltung wäre zudem mit hohen zusätzlichen Gemeinkosten verbunden.

Eine vollständige Harmonisierung würde also zu viele Beschränkungen und zu wenige Vorteile mit sich bringen. Auch wird die Schaffung der einheitlichen Instanz für die Durchführung dieser Harmonisierung zur Zeit an keiner Stelle gefordert.

6.3 Beibehaltung des Status Quo

Dieser Weg würde bedeuten, daß sich bereits bestehende Divergenzen verschärfen und das Funktionieren des Binnenmarktes noch erschwert wird, wie in Punkt 3 bereits ausgeführt. Die Folge wäre ein Europa der zwei Geschwindigkeiten im Postwesen. Der Binnenmarkt für Postdienste könnte nicht vollendet werden, was erhebliche Auswirkungen auf Sektoren hätte, die stark auf die Post angewiesen sind.

6.4 Ausgewogenheit zwischen einer weiteren Öffnung des Marktes und der Stärkung des Universaldienstes

Bei dieser Lösung wird davon ausgegangen, daß es im Interesse des Universaldienstes notwendig ist, den freien Markt gewissen Beschränkungen zu unterwerfen. Dies sollte mit Hilfe der Definition eines Bündels reservierter Dienste geschehen, für die den einzelstaatlichen Postverwaltungen einige besondere und ausschließliche Rechte gewährt werden. Der Umfang des reservierten Bereichs muß jedoch in angemessenem Verhältnis zum Ziel des Universaldienstes stehen. Gleichzeitig würde die ordnungspolitische Aufsicht über einen Teil des Marktes (d.h. über die reservierten Dienste, die den Universaldienst gewährleisten sollen) gewisse Harmonisierungsmaßnahmen ermöglichen, damit der Universaldienst in allen zwölf Mitgliedstaten störungsfrei funktionieren kann.

In allen Mitgliedstaaten sind bestimmte Dienste bereits reserviert, um einen Universaldienst sicherzustellen; der Umfang dieses reservierten Bereichs ist jedoch gewöhnlich größer - manchmal sogar erheblich, als es im Interesse des Ziels notwendig wäre. Außerdem muß das gesetzte Ziel (auch Qualität des Dienstes) in der Praxis erreicht werden. Ferner wäre es grundsätzlich von Vorteil, reservierte und nichtreservierte Bereiche klar abzugrenzen.

Es wird vorgeschlagen, auf Gemeinschaftsebene zu definieren, welcher Universaldienst gemeinschaftsweit bereitgestellt werden soll. Diese Definition steht noch aus. Es läßt sich jedoch skizzieren, wie der Markt im Rahmen dieser Lösung teilweise zu liberalisieren wäre, ohne den Universaldienst preiszugeben.

Im Rahmen dieses auf Ausgewogenheit ausgerichteten Lösungskonzeptes könnten einige Dienste aus dem reservierten Bereich herausgelöst werden (wenn sie überhaupt dazu gehören). Das gilt für Expreßdienste und Dienste zur Beförderung von Presseerzeugnissen. (Die Paketdienste sind bereits in allen zwölf Mitgliedstaaten liberalisiert.) Nach der bisherigen Analyse wäre auch die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Briefdienste und a priori der Direktwerbung ins Auge zu fassen. Grenzüberschreitende Briefdienste und insbesondere Dienste zur Beförderung von Direktwerbesendungen sollten ebenfalls liberalisiert werden. In beiden Fällen müßte durch geeignete ordnungspolitische Kontrollmechanismen sichergestellt werden, daß die legitimen ausschließlichen Rechte der Anbieter des reservierten Dienstes durch solche Liberalisierungsmaßnahmen nicht umgangen werden. Insbesondere bei der Direktwerbung müssen die wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Liberalisierungsmaßnahme für den Universaldienst genau untersucht werden.

Die Liberalisierung sollte schrittweise erfolgen. Dabei sollten auch die Übergangsfristen berücksichtigt werden, die erforderlich sind, um das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht für die Bereitstellung des Universaldienstes aufrecht zu erhalten.

Für die Dienste, die voraussichtlich im reservierten Bereich verbleiben, d.h. im weitesten Sinne Privat- und Geschäftskorrespondenz, könnte der Umfang des reservierten Bereichs klar definiert werden. Die Grenzen würden wahrscheinlich in Form von Gewicht und Preis ausgedrückt.

Sollte ein Mitgliedstaat befürchten, daß bestimmte Vorschläge seinen Universaldienst beeinträchtigen, könnte er eine restriktivere Lösung anwenden, soweit sie dem Ziel noch angemessen und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Die parallel zur Liberalisierung beabsichtigten Harmonisierungsmaßnahmen müssen sich an dem Hauptziel orientieren, d.h. einem Universaldienst zu tragbaren Preisen und mit ausreichender Qualität für die ganze Gemeinschaft. Wie bereits gesagt, liegt noch keine Gemeinschaftsdefinition des Universaldienstes vor. Es steht aber außer Frage, daß sie erforderlich ist und daß bei ihrer Ausarbeitung potentielle Benutzer - auch Vertreter der Kunden - hinzugezogen werden sollten. In einigen Punkten ist der Harmonisierungsbedarf bereits klar.

Der Universalanspruch betrifft leichten Zugang, der oftmals noch nicht gewährleistet ist. In Anbetracht der bestehenden Qualitätsunterschiede ist auch in dieser Hinsicht Harmonisierung vonnöten. Die Gebühren sind offenbar im allgemeinen tragbar, spiegeln aber in manchen Fällen nicht die Kosten wider, und eine derartige Gebührenpolitik der Postverwaltungen könnte langfristig die Wirtschaftlichkeit der Netze für den Universaldienst gefährden.. Außerdem sollte es den Postverwaltungen zwar möglich sein, das Universalnetz auch für die Bereitstellung nicht verbindlicher Dienste zu nutzen, es gibt jedoch bisher keine genauere Regelung dafür.

Aus diesen bestehenden und zu erwartenden Problemen ergibt sich, daß Harmonisierungsmaßnahmen in folgenden Bereichen angezeigt sind:

Zugang: Alle Benutzer mit gleichen Voraussetzungen sollten auch den gleichen Vorschriften unterliegen; für die Zugangsanforderungen anderer Diensteanbieter (Postverwaltungen oder Privatbetreiber) müssen unter Umständen besondere technische Maßnahmen ergriffen werden, um die Zusammenarbeitsfähigkeit zu gewährleisten.

Dienstleistungen: Für alle Universaldienste sollten Normen entwickelt werden; die Qualität sollte anhand eines gemeinsamen Systems gemessen werden, das die Erfahrungen der Benutzer mit den Dienstleistungen exakt widerspiegelt; die Ergebnisse sollten veröffentlicht werden.

Gebühren: Die Preise für die einzelnen Dienstleistungen sollten an den jeweiligen Durchschnittskosten ausgerichtet sein; die bestehenden Unterschiede in den Gebührenstrukturen sollten abgebaut werden, um die noch vorhandenen Verzerrungen auf dem Markt zu verringern.

Diese Harmonisierungsmaßnahmen könnten unter der Voraussetzung durchgeführt werden, daß die grundlegenden Anforderungen der Kunden in allen Mitgliedstaaten ähnlich sein dürften.

7. VORGESCHLAGENES SZENARIO

An letzter Stelle wird das Szenario beschrieben, dem wegen seiner Ausgewogenheit der Vorzug gegeben werden sollte. Es beinhaltet eine schrittweise Öffnung des Marktes und die Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen entsprechend den Zielen der Gemeinschaft. So wird gewährleistet, daß der Universaldienst in einem angemessenen Rahmen funktioniert und daß die Benutzer eine möglichst große Auswahl haben. Dabei gibt es nicht nur eine einzige Lösung, sondern vielmehr einen Katalog von Maßnahmen, die die notwendige gemeinsame Struktur liefern. Jeder Vorschlag ist daher in das Gesamtkonzept eingebettet, zielt jedoch gleichzeitig auf die Lösung bestimmter Probleme ab.

Insgesamt kommt das Grünbuch zu dem Schluß, daß das Ziel des Universaldienstes die Festlegung eines Bündels reservierter Dienste rechtfertigt, mit dem die Wirtschaftlichkeit des Universalnetzes sichergestellt werden könnte. Auf diese Weise bliebe der öffentliche Dienstleistungsauftrag als wesentliches Merkmal des postalischen Universaldienstes gewahrt. Der Umfang der reservierten Dienste, für die der jeweiligen Anbieter bestimmte besondere und ausschließliche Rechte erhielte, sollte dem Ziel angemessen sein. Das Ziel des Universaldienstes ließe sich auf diese Weise erreichen - gleichzeitig könnte eine möglichst große Auswahl für die Benutzer gewährleistet werden.

Zu den Entwürfen der Alternativen sind vorab bereits einige Kommentare eingegangen. Sie lassen darauf schließen, daß eine Einigung über die allgemeinen Orientierungen möglich ist. Einige Punkte scheinen jedoch bei den interessierten Parteien Besorgnis hervorzurufen. Diese betreffen offenbar die Notwendigkeit einer Übergangsfrist bei bestimmten Liberalisierungsvorschlägen, z.B. zur Direktwerbung, zu den grenzüberschreitenden Sendungen innerhalb der Gemeinschaft und zu den internationalen Sendungen. Die Diskussion in der Anhörungsfrist nach der Veröffentlichung des Grünbuches wird sich vielleicht auf diese Punkte konzentrieren. Die Ausgewogenheit des Bündels der vorgeschlagenen politischen Alternativen sollte jedoch nicht aus den Augen verloren werden.

Es sollte jedoch betont werden, daß mehrere Wege bestehen, um das Ziel einer weiteren Liberalisierung des Marktes und der Weiterentwicklung des Universaldienstes zu verwirklichen. Die wichtigsten noch ausstehenden Entscheidungen sollen nach der Diskussion im Anschluß an die Veröffentlichung des Grünbuches getroffen werden. Vor der konkreten Verwirklichung sind daher noch verschiedene Einzelarbeiten erforderlich. So müssen ausführliche Diskussionen mit einzelnen Benutzergruppen geführt werden, um ihre spezifischen Anforderungen zu ermitteln, vor allem im Hinblick auf die größere Wahlfreiheit, die sie vielleicht benötigen. Des weiteren muß der Universaldienst auf Gemeinschaftsebene definiert werden. Vor der Festlegung der Gewichts- und Preisgrenzen für den reservierten Bereich müssen noch genauere Untersuchungen erfolgen. Ferner müssen für die Universaldienste Mindestanforderungen vereinbart werden. Auch der Grundsatz, die Gebühren an den Durchschnittskosten auszurichten, verlangt noch weitere Vorarbeiten.

Auch wenn zu Detailfragen noch zahlreiche Arbeiten zu leisten sind, wird das Bündel der politischen Alternativen in der Zuversicht vorgelegt, daß die vorgeschlagene gemeinsame Struktur, die Liberalisierung und Harmonisierung miteinander verbindet, den Universaldienst und größtmögliche Wahlfreiheit für die Benutzer gewährleisten wird.

Die wichtigsten politischen Ziele für den Postsektor der Gemeinschaft sind in der folgenden Übersicht zusammengefaßt.

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 DIENSTLEISTUNGSAUFTRAGS 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 IM HINBLICK AUF DIE BESONDEREN UND AUSSCHLIESSLICHEN RECHTE, DIE DIESE ANBIETER FÜR DIE RESERVIERTEN DIENSTE ERHALTEN, UM DEN UNIVERSALDIENST SICHERZUSTELLEN - DIESE VERPFLICHTUNGEN BETREFFEN INSBESONDERE DIE QUALITÄT DES ANGEBOTENEN DIENSTES.

3. DURCHFÜHRUNG DER NOTWENDIGEN MASSNAHMEN FÜR DEN ZUSAMMENHALT DER GEMEINSCHAFT.

Die wichtigsten politischen Ziele betreffen allgemeine ordnungspolitische Fragen, die Verpflichtungen des Anbieters der reservierten Dienste und die Maßnahmen für Harmonisierung und Zusammenhalt. Die darauf aufbauenden detaillierten Alternativen sind in drei Gruppen zusammengefaßt, die den drei wichtigsten politischen Zielen entsprechen:

Teil I:	*ALLGEMEINE ORDNUNGSPOLITISCHE FRAGEN*
Teil II:	*VERPFLICHTUNGEN DER ANBIETER DES UNIVERSALDIENSTES*
Teil III:	*HARMONISIERUNG UND ZUSAMMENHALT*

Diese Alternativen werden in der Zuversicht vorgelegt, daß ihre Verwirklichung für alle großen und kleinen Kunden und alle öffentlichen und privaten Betreiber sehr positive Auswirkungen haben würde. Sie werden dazu beitragen, einen dynamischen Binnenmarkt für die Postdienste zu schaffen.

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.

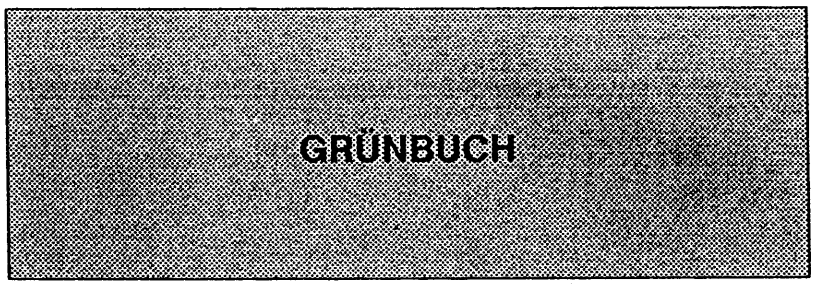
TEIL III: HARMONISIERUNG UND ZUSAMMENHALT

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.


GRÜNBUCH

Kurze Inhaltsübersicht

		Seite
KAPITEL 1:	Einleitung	29
KAPITEL 2:	Der Postsektor	31
KAPITEL 3:	Das ordnungspolitische Umfeld	39
KAPITEL 4:	Kommerzielle Aspekte	67
KAPITEL 5:	Wirtschaftliche und betriebliche Aspekte	109
KAPITEL 6:	Soziale Aspekte	155
KAPITEL 7:	Die jetzige Situation: Probleme und Herausforderungen	171
KAPITEL 8:	Erörterung der Lösungsmöglichkeiten	195
KAPITEL 9:	Alternativen für die Postpolitik	249
ANHÄNGE		273
GLOSSAR		381

Ausführliche Inhaltsübersicht

Seite

KAPITEL 1: EINLEITUNG 29

KAPITEL 2: DER POSTSEKTOR 31

1. ALLGEMEINES 31
2. BEDEUTUNG FÜR DIE GEMEINSCHAFT 31
3. TRENDS IN DER KUNDENSTRUKTUR 32
4. DERZEITIGE RECHTSVORSCHRIFTEN 33
5. DIENSTLEISTUNGSANGEBOT 34
6. WIRTSCHAFTLICHER HINTERGRUND 35
7. BESCHÄFTIGUNG 36
8. GEMEINSCHAFTSDIMENSION 36

KAPITEL 3: DAS ORDNUNGSPOLITISCHE UMFELD 39

1. EINLEITUNG 39
2. BEGRIFFE 39
3. BESTEHENDE RECHTSVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN 40
   - 3.1 ALLGEMEINES 41
   - 3.2 RECHTSSTELLUNG DER POSTVERWALTUNGEN 41
   - 3.3 UMFANG DER RESERVIERTEN BEREICHE 42
   - 3.4 DEFINITION DER DIENSTE 46
   - 3.5 VORBEREITUNG DER POST DURCH DRITTE 47
   - 3.6 SELBSTEINLIEFERUNG UND -ZUSTELLUNG 48
   - 3.7 HYBRIDDIENSTE 49
   - 3.8 GRENZÜBERSCHREITENDE POST 50

Seite

3.9 BESONDERHEITEN DER EINZELSTAATLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN 50

4. ORDNUNGSPOLITISCHE STRUKTUREN 51

4.1 TRENNUNG VON AUFSICHTS- UND BETRIEBS-FUNKTIONEN 52

4.2 VERANTWORTUNG DER AUFSICHTSBEHÖRDE 52

4.3 VERANTWORTUNG DES BETREIBERS 53

5. DAS INTERNATIONALE ORDNUNGSPOLITISCHE UMFELD 54

5.1 WELTPOSTVEREIN (WPV) 54

5.2 ALLGEMEINES ZOLL- UND HANDELSABKOMMEN (GATT) 55

5.3 EUROPÄISCHE KONFERENZ DER POST- UND FERNMELDE-VERWALTUNGEN (CEPT) 56

6. DAS ORDNUNGSPOLITISCHE UMFELD IN DER GEMEINSCHAFT 57

6.1 EWG-VERTRAG 57

6.2 ANWENDUNG DER WETTBEWERBSVORSCHRIFTEN 60

6.3 EWG-VERTRAG UND WELTPOSTVERTRAG 61

6.4 SONSTIGE GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN 62

KAPITEL 4: KOMMERZIELLE ASPEKTE 67

1. EINLEITUNG 67

2. MARKTÜBERBLICK 67

3. KUNDEN 70

3.1 ANFORDERUNGEN DER KUNDEN 70

3.2 BEREITSCHAFT ZUR NUTZUNG VON DIENSTLEISTUNGEN . 71

3.3 MÄRKTE 72

3.4 SEGMENTE 74

4. DIENSTLEISTUNGEN UND BETREIBER 78

4.1 BRIEFE 79

4.2 PAKETE 80

4.3 EXPRESS 81

5. FINANZDATEN 83

5.1 DIE JETZIGE SITUATION 84

5.2 TRENDS 85

Seite

6. DIENSTLEISTUNGSMERKMALE — ZUGANG 87
   6.1 PRIVATBETREIBER 88
   6.2 POSTVERWALTUNGEN 88

7. DIENSTLEISTUNGSMERKMALE — QUALITÄT 91
   7.1 QUALITÄT DER INLANDSDIENSTE 92
   7.2 QUALITÄT DER GRENZÜBERSCHREITENDEN DIENSTE .. 95

8. GEBÜHREN 97
   8.1 GRUNDGEBÜHREN 98
   8.2 PREISSTRUKTUREN 99
   8.3 PREISNACHLÄSSE 100
   8.4 GEBÜHRENERMÄSSIGUNGEN (VORZUGSGEBÜHREN) 101

9. DIE AUSWIRKUNGEN DES BINNENMARKTES 104
   9.1 ALLGEMEINE WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN 105
   9.2 KUNDENSTRATEGIEN 105
   9.3 ERWARTUNGEN DER KUNDEN AN DIE POSTDIENSTE 106
   9.4 SPEZIFISCHE AUSWIRKUNGEN AUF DEN POSTBETRIEB .. 107

KAPITEL 5: WIRTSCHAFTLICHE UND BETRIEBLICHE ASPEKTE ... 109

1. EINLEITUNG 109

2. GEWÄHRLEISTUNG DES UNIVERSALDIENSTES 110

3. POSTBETRIEB — ALLGEMEINE BESCHREIBUNG 112
   3.1 VERKAUF DER DIENSTLEISTUNGEN 114
   3.2 ABHOLUNG 114
   3.3 ABGANGSVERTEILUNG 115
   3.4 BEFÖRDERUNG 116
   3.5 EINGANGSVERTEILUNG 117
   3.6 ZUSTELLUNG 117
   3.7 SONSTIGES 118

4. GRENZÜBERSCHREITENDE DIENSTE 118
   4.1 ABGEHENDE POST 119
   4.2 EINGEHENDE POST 120

5. KOSTEN 121

Seite

6. RENTABILITÄT UND FESTSETZUNG DER GEBÜHREN 123
   6.1 TARIFEINHEIT IM RAUM 126
   6.2 KOSTENRECHNUNG 130
   6.3 VORZUGSGEBÜHREN 130

7. FINANZIERUNG 132
   7.1 QUERSUBVENTIONEN 132
   7.2 ZENTRALE FINANZIERUNG 134

8. ENDVERGÜTUNGEN 135

9. REMAILING 139
   9.1 A-B-C REMAILING 140
   9.2 A-B-B REMAILING 143
   9.3 A-B-A REMAILING 144

10. INVESTITIONEN UND TECHNOLOGIEN 146
   10.1 TECHNOLOGIE 146
   10.2 INVESTITIONEN — POSTVERWALTUNGEN 148
   10.3 INVESTITIONEN UND MÖGLICHKEITEN DER PRIVATBETREIBER 152

KAPITEL 6: SOZIALE ASPEKTE 155

1. EINLEITUNG 155

2. DIE PERSPEKTIVE DER KUNDEN 155
   2.1 DERZEITIGE ANFORDERUNGEN 156
   2.2 DERZEITIGE DIENSTLEISTUNGEN 156
   2.3 NEUE ANFORDERUNGEN DER KUNDEN 158
   2.4 GEMEINSCHAFTSDIMENSION 159

3. BESCHÄFTIGUNG 160
   3.1 DERZEITIGE BEDINGUNGEN 161
   3.2 PERSONALBEDARF 163
   3.3 TRENDS BEI BESCHÄFTIGUNGS- UND ARBEITS-BEDINGUNGEN 164
   3.4 AUSBILDUNG 169

4. DIE HERAUSFORDERUNG 170

Seite

KAPITEL 7: DIE JETZIGE SITUATION: PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN 171

1. EINLEITUNG 171

2. DIE PERSPEKTIVE DER KUNDEN 171
   - 2.1 DEFINITIONEN 172
   - 2.2 ZUGANG 173
   - 2.3 DIENSTLEISTUNGEN 174
   - 2.4 GEBÜHREN 174
   - 2.5 ZUFRIEDENHEIT DER KUNDEN 175

3. DIE PERSPEKTIVE DER BETREIBER 177
   - 3.1 RECHTSLAGE 177
   - 3.2 ZUGANG 177
   - 3.3 QUALITÄT DES DIENSTES 177
   - 3.4 GEBÜHREN 179
   - 3.5 BESCHÄFTIGUNG 181
   - 3.6 TECHNISCHER BEREICH 182

4. DIE PERSPEKTIVE DER EINZELSTAATLICHEN AUFSICHTSBEHÖRDE 183
   - 4.1 RESERVIERTER BEREICH 183
   - 4.2 VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES 185

5. 1992 UND DIE AUSWIRKUNGEN 187

6. WAS GESCHIEHT, WENN NICHTS GESCHIEHT? 188

7. DIE PERSPEKTIVE DER GEMEINSCHAFT 189
   - 7.1 TRENNUNG VON AUFSICHTS- UND BETRIEBSFUNKTIONEN 189
   - 7.2 DEFINITION DES UNIVERSALDIENSTES 190
   - 7.3 UMFANG DES RESERVIERTEN BEREICHS 190
   - 7.4 ANWENDUNG DER RECHTE FÜR DIE RESERVIERTEN DIENSTE 190
   - 7.5 ZUGANGSBEDINGUNGEN 191
   - 7.6 ERBRACHTE DIENSTLEISTUNG 191
   - 7.7 GEBÜHREN 192
   - 7.8 HARMONISIERUNG 192
   - 7.9 ZUSAMMENHALT 193
   - 7.10 LANGFRISTIGE FRAGEN 193

Seite

KAPITEL 8: ERÖRTERUNG DER LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN 195

1. EINLEITUNG 195

2. NOTWENDIGKEIT GEMEINSCHAFTLICHER MASSNAHMEN 195

3. ZIELE DER GEMEINSCHAFT 198
   3.1 GRUNDPRINZIPIEN 198
   3.2 UMSETZUNG IN DIE PRAXIS 199

4. FESTLEGUNG DES RESERVIERTEN BEREICHS 200

5. SELBSTZUSTELLUNG UND -EINLIEFERUNG 202
   5.1 SELBSTZUSTELLUNG 202
   5.2 SELBSTEINLIEFERUNG 203

6. PFLICHTDIENSTE 205
   6.1 PFLICHTDIENSTE AUF GEMEINSCHAFTLICHER EBENE ... 205
   6.2 PFLICHTDIENSTE AUF EINZELSTAATLICHER EBENE 206
   6.3 FINANZIERUNG 206

7. NEUE DIENSTE 207

8. GRENZÜBERSCHREITENDE SENDUNGEN 208
   8.1 INNERGEMEINSCHAFTLICHE SENDUNGEN 208
   8.2 INTERNATIONALE SENDUNGEN 210
   8.3 SONSTIGE FRAGEN 212

9. UMFANG DER RESERVIERTEN DIENSTE — BESONDERE PROBLEMATIK 214
   9.1 DEFINITIONSPROBLEME 214
   9.2 LANGSAMERE POSTSTRÖME 218
   9.3 ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATION 218
   9.4 VORBEREITUNG DER POST 219

10. VORGESCHLAGENE KRITERIEN 220
   10.1 MITTELFRISTIGE ZIELE 222
   10.2 KÜRZERFRISTIGE ZIELE 222
   10.3 LÄNGERFRISTIGE ZIELE 224

11. VEREINBARKEIT DER POSTALISCHEN RECHTSVORSCHRIFTEN MIT DEM EWG-VERTRAG UND DEN POLITIKEN DER GEMEINSCHAFT 224

12. DIE ROLLE DER AUFSICHTSBEHÖRDE 227

		Seite
13.	VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES — ZUGANG	228
13.1	VERÖFFENTLICHUNG DER EINLIEFERUNGS-BEDINGUNGEN	228
13.2	VERTRAGSANGEBOTE FÜR GROSSKUNDEN	229
13.3	VORBEREITUNG DER POST	229
13.4	ZUGANG FÜR PRIVATBETREIBER	230
13.5	ZUGANG FÜR ANDERE POSTVERWALTUNGEN	230
14.	VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES — QUALITÄTSNORMEN	230
14.1	FESTSETZUNG DER NORMEN	231
14.2	QUALITÄTSÜBERWACHUNG	232
14.3	KONTROLLMASSNAHMEN	233
15.	VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES — GEBÜHREN (EINSCHL. ENDVERGÜTUNGEN)	234
15.1	AUSRICHTUNG AUF DIE KOSTEN	235
15.2	SUBVENTIONEN	235
15.3	ENDVERGÜTUNGEN	236
16.	NICHTRESERVIERTE DIENSTE	237
16.1	PREIS	237
16.2	SONSTIGES	238
17.	HARMONISIERUNGSFÄHIGE BEREICHE	238
17.1	ZUGANGSBEDINGUNGEN/VERTRAGSBEDINGUNGEN	238
17.2	DIENSTLEISTUNGSQUALITÄT	239
17.3	GEBÜHRENSTRUKTUREN	239
17.4	SCHNITTSTELLE ZUM KUNDEN	239
17.5	BETRIEB	240
17.6	BESCHÄFTIGUNG	241
18.	ZUSAMMENHALT DER GEMEINSCHAFT	241
19.	DURCHFÜHRUNG DER POLITIK	242
20.	FINANZDIENSTE DER POST	242
21.	SONSTIGE FRAGEN	244
21.1	EINHEITLICHE POSTVERWALTUNG	244
21.2	GEMEINSAME GEBÜHREN	247
21.3	GEMEINSAME POSTWERTZEICHEN	248

		Seite
KAPITEL 9:	**ALTERNATIVEN FÜR DIE POSTPOLITIK**	249
EINLEITUNG		249
TEIL I:	ALLGEMEINE ORDNUNGSPOLITISCHE FRAGEN	257
TEIL II:	VERPFLICHTUNGEN DES ANBIETERS DER RESERVIERTEN DIENSTE	265
PART III:	HARMONISIERUNG UND ZUSAMMENHALT	269

ANHÄNGE

1. Überblick über die Postdienste 277
2. Der Postsektor in der Statistik 287
3. Betriebsablauf und Netze 299
4. Der Ordnungsrahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten 311
5. Gemeinschaftstexte über die Postdienste 317
6. Weltpostvertrag — wichtigste Artikel 321
7. Qualität 331
8. Endvergütungen 335
9. Remailing 339
10. Interne Codes und Postleitzahlen 343
11. Posttechnik 349
12. Elektronische Briefdienste der Post (Telebrief) 357
13. Post mit kulturellem Inhalt 361
14. Gebührenfragen 367
15. Zuordnung der innergemeinschaftlichen Sendungen 373
16. Kriterien zur Abgrenzung des reservierten Bereichs 377

GLOSSAR 381

KAPITEL 1: EINLEITUNG

Ein Grünbuch ist eine Diskussionsgrundlage. Dieses Grünbuch über die Postdienste soll als Grundlage für die Diskussion darüber dienen, welche Veränderungen im Postsektor notwendig sind, um den Binnenmarkt auch im Postsektor zu verwirklichen.

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission sehr viel Zeit für die Ausarbeitung dieses Grünbuches aufgewendet. Dieser Aufwand war jedoch in Anbetracht der Bedeutung des Postsektors für das wirtschaftliche und soziale Gedeihen der Gemeinschaft gerechtfertigt. Der Binnenmarkt kann nur mit guten Kommunikations- und Verteilungsnetzen funktionieren. Eine leistungsfähige Post kann wesentlich zur Bereitstellung dieser Infrastruktur beitragen.

Die Analyse der bestehenden Postdienste in der Gemeinschaft zeigt einen Sektor mit vielen Spannungen und Divergenzen. Wenn nichts geschähe, würden sich diese Probleme nach 1992 so verschärfen, daß die Ziele des Binnenmarktes gefährdet wären.

Das Hauptproblem liegt darin, daß es zur Zeit kein gemeinschaftliches Konzept gibt. Das Grünbuch ist der erste Schritt zur Lösung dieses Problems. Die darin vorgelegten Alternativen würden dazu beitragen, die Postdienste effizienter zu gestalten.

Um zu den Alternativen zu kommen, muß zunächst die jetzige Situation eingehend analysiert werden, um die vorrangigen Fragen festzustellen. Dann sind die in Frage kommenden Lösungen zu erörtern und schließlich Vorschläge vorzulegen. Da vielleicht nicht alle Leser des Grünbuches einschlägige Kenntnisse über den Postsektor besitzen, ist der Analyse eine allgemeine Einführung vorangestellt.

Bei der Ausarbeitung des Grünbuches hat die Kommission Informationen und Ansichten aus allen Mitgliedstaaten gesammelt. Beteiligt waren ferner die Postverwaltungen und Vertreter der größeren Privatbetreiber. Auch Benutzergruppen wurden gehört. Ferner wurden mehrere Berichte, darunter einige von der Kommission selbst in Auftrag gegebene, bei der Ausarbeitung des Grünbuches hinzugezogen.

Einige Bemerkungen zur Erwähnung der Mitgliedstaaten im Grünbuch: In allen Fällen wird der deutsche Name verwendet. In Tabellen entspricht die Reihenfolge der in der

Gemeinschaft üblichen Praxis der alphabetischen Reihenfolge der Namen in der Originalsprache. Im Falle Deutschlands wird darauf hingewiesen, daß alle Zahlen den Stand vor der Vereinigung wiedergeben.

KAPITEL 2: DER POSTSEKTOR - KURZBESCHREIBUNG

1. ALLGEMEINES

Mit Hilfe der Postdienste können Botschaften übermittelt und Waren zugestellt werden. Sie spielen daher eine wichtige Rolle in der modernen Gesellschaft, woran sich auch künftig nichts ändern wird. Gute Postdienste sind ein Motor für das Wirtschaftswachstum, schlechte Postdienste schwächen sowohl die Wirtschaft als auch die Gesellschaft.

Die Rolle der Post ändert sich jedoch mit dem Bedarf der Gesellschaft hinsichtlich der Übermittlung von Nachrichten und der Zustellung von Waren. Die Konkurrenz durch andere Kommunikationsmedien und Zustellungswege beeinflußt die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Post. Sie hängt auch von der Meinung der Öffentlichkeit über die Qualität der Postdienste ab.

2. BEDEUTUNG FÜR DIE GEMEINSCHAFT

In der Gemeinschaft beträgt der Jahresumsatz bei den Briefdiensten der Postverwaltungen und Privatanbieter zusammen etwa 46 Mrd. ECU, wobei auf die Postverwaltungen 26 Mrd. ECU und auf die Privatanbieter 20 Mrd. ECU entfallen. Die Postverwaltungen verfügen außerdem über Schalter- und Finanzdienste, deren Umsatz weitere 13 Mrd. ECU beträgt. Der Gesamtumsatz der Postdienste in der Gemeinschaft beträgt daher 59 Mrd. ECU (1,3% des BIP der EG).

Postversand und Direktwerbung der Gemeinschaft, die eng mit den Postdiensten zusammenhängen, erwirtschaften jeweils einen Umsatz von 26,4 Mrd. ECU bzw. 6,4 Mrd. ECU. Das sind zusammen 0,8% des BIP der Gemeinschaft.

Diese Zahlen ergeben zusammen mit den Einnahmen der Postbetreiber selbst einen BIP-Anteil von 2% (dabei ist eine gewisse Überschneidung möglich). Bei dieser Zahl bleibt der wirtschaftliche und soziale Wert der Postdienste unberücksichtigt. Eine leistungsfähige Infrastruktur der Post ist daher nicht Selbstzweck, sondern eine wichtige Unterstützung für Wirtschaft und Behörden. Postaufkommen und Einnahmen sind in den letzten Jahren stetig gestiegen und entsprachen darin dem Wachstum des BIP der Gemeinschaft.

Es darf auch nicht vergessen werden, daß sich der Nutzen der Postdienste nicht immer finanziell messen läßt. Sie sind ein Weg, auf dem Menschen kommunizieren oder Informationen empfangen können. Aufgrund ihrer universalen Abdeckung tragen die Postdienste erheblich zum sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft bei.

Die Postdienste sind ein wesentlicher Bestandteil des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Gemeinschaft.

3. TRENDS IN DER KUNDENSTRUKTUR

Durchschnittlich empfängt jeder Bürger der Gemeinschaft pro Jahr 260 Briefsendungen, von denen der größte Teil Geschäfts- oder Firmenpost ist.

Allgemein entfallen über 80% der Briefsendungen auf Unternehmen und andere Organisationen. Tabelle 1 zeigt die ungefähre Zusammensetzung der Gruppen bei den Absendern und Empfängern von Briefen. Sie zeigt, daß mehr als die Hälfte der Sendungen an Einzelpersonen gerichtet sind. Somit ist der "Kunde" eines Postdienstes sowohl der Empfänger als auch der Absender.

Tabelle 1: *Benutzer der Briefdienste*

AN / VON	UNTERNEHMEN	EINZELPERSONEN
UNTERNEHMEN	35%	45%
EINZELPERSONEN	10%	10%

Quelle: Schätzung KEG (1990)

Der Bedarf an Postdiensten im reinen Unternehmensbereich kann aufgrund der neuen Kommunikationstechnologien etwas zurückgehen. Dennoch dürfte das gesamte Postaufkommen aufgrund des Wachstums in anderen Sektoren stabil bleiben, wie zum Beispiel im Bereich Unternehmen -> Einzelpersonen (folglich wird auch die Post im Bereich Einzelpersonen -> Unternehmen zunehmen).

Bei genauerer Betrachtung sind einige Marktbereiche besonders auf die Postdienste angewiesen. Wie der Name schon sagt, sind der Postversand (Teil des Vertriebs/Verkaufssektors), aber auch die Direktwerbung in hohem Maße von der Post abhängig. Andere Sektoren wie Druck- und Verlagswesen und Finanzdienste sind ebenfalls wichtige Benutzer. Manchmal - vor allem im Druck- und Verlagswesen - ist jedoch die Praxis von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat aufgrund der unterschiedlichen Gebührenpolitik verschieden. Bei allen drei Sektoren wird weiterhin ein Wachstum erwartet.

Von Bedeutung ist auch, daß die Einschätzung der Qualität der Postdienste durch die Kunden (Benutzer) sich darauf auswirkt, für welche Zwecke Postdienste als geeignet gelten. Ist ein Kunde in einem Land nahezu sicher, daß eine Geschäftsmitteilung innerhalb eines Tages ankommt, wird er seine Mitteilung ohne weiteres mit der normalen Briefpost schicken. In einem anderen Land hat der Kunde vielleicht nicht das gleiche Vertrauen in den Dienst und versendet seine Mitteilung auf einem anderen Weg.

4. DERZEITIGE RECHTSVORSCHRIFTEN

Die Rechtsvorschriften für den Postbereich sind in allen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Allerdings ist in der ganzen Gemeinschaft die Tendenz zur Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen zu beobachten. Postverwaltungen sollten lediglich öffentliche Betreiber sein. Die Aufsichtskompetenz liegt bei einem Organ der Regierung, obwohl dieses manchmal der gleichen Instanz angehört wie die Postverwaltung.

Ein Monopol für den Paketdienst besteht in keinem Mitgliedstaat. In nur drei der zwölf Mitgliedstaaten gibt es zur Zeit ein Monopol für den Expreßdienst.

Briefe bis zu einem bestimmten Gewicht oder Preis fallen im Inlandsdienst unter das staatliche Monopol, allerdings ist die rechtliche Entwicklung noch nicht zum Stillstand gekommen. Im Rahmen dieses Monopols müssen alle reservierten Dienste vom Anbieter des Universaldienstes in seinem Arbeitsgebiet universal angeboten werden.

Neben den Briefdiensten, die von den Postverwaltungen als reservierte Pflichtdienste angeboten werden müssen, müssen die Verwaltungen oft auch andere Dienste anbieten, wie etwa Paketdienste bis zu einem bestimmten Gewicht, obwohl diese in den Wettbewerbssektor gehören.

Bei den nichtreservierten Diensten (d.h. Diensten im freien Wettbewerb) konkurrieren die Postverwaltungen mit den Privatanbietern. Zu letzteren gehören unter anderem

Expreßkuriere (einschl. Zustellung eiliger Dokumente und/oder Pakete), Speditionsunternehmen und internationale Briefdienstunternehmen.

Die Paket- und (vor allem) Expreßdienste bilden zwei Märkte, die stark gewachsen sind. Weil diese beiden Märkte nicht reserviert sind, entfallen etwa 43% der Einnahmen des Postsektors auf Privatanbieter. Rechnet man die Einnahmen der Postverwaltungen aus den nichtreservierten Diensten hinzu, stammt über die Hälfte der Einnahmen des Postsektors aus dem nichtreservierten Bereich.

Die Aspekte der Ordnungspolitik im Postsektor werden in Kapitel 3 ausführlich erörtert.

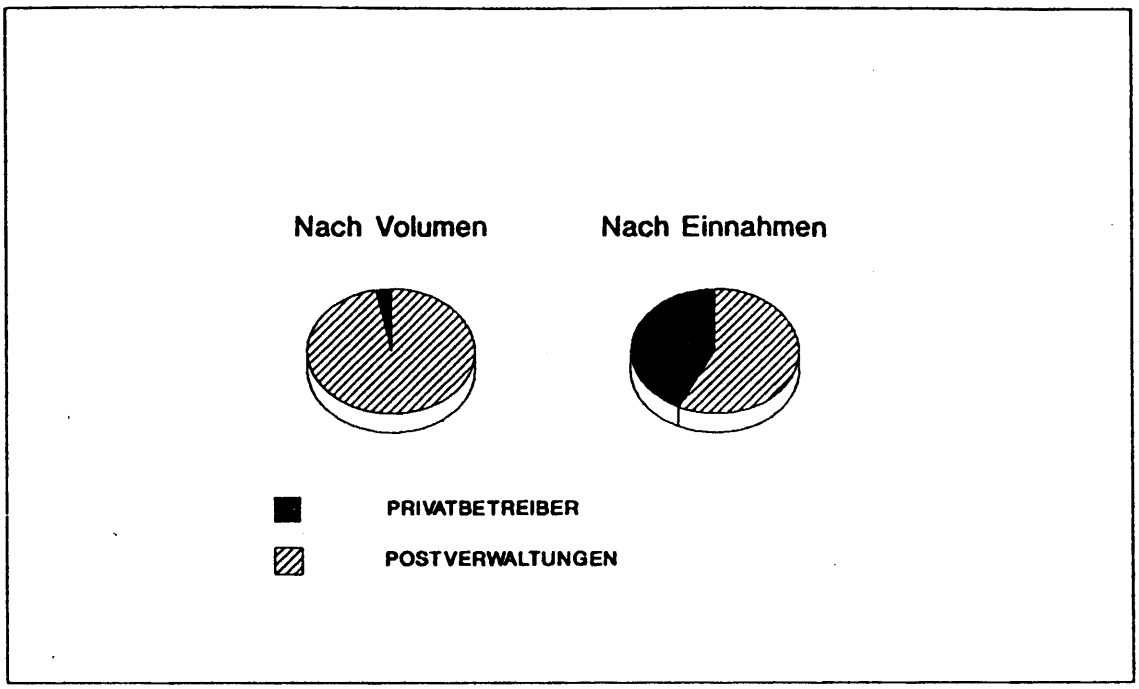
5. DIENSTLEISTUNGSANGEBOT

Die von den Postverwaltungen angebotenen Dienste lassen sich in Brief- und Schalterdienste aufgliedern. Letztere umfassen Peripheriedienste (Verkauf von Postwertzeichen usw.) und Finanzdienste wie Giroverkehr oder Finanztransaktionen für Behörden und die breite Öffentlichkeit. Die Schalterdienste unterliegen jedoch dem Wettbewerb (und sollten eher dem Markt für Finanzdienste zugerechnet werden.) Das Grünbuch konzentriert sich daher auf die Postdienste.

Diese lassen sich zur Zeit in die Produktbereiche Briefe, Expreßsendungen und Pakete aufgliedern (obwohl sich noch andere Dienste entwickeln). Die Bereiche Briefe und Expreßsendungen umfassen die Postdienste für Sendungen mit Mitteilungscharakter, die Bereiche Pakete und Expreßsendungen die Postdienste für Sendungen mit Wareninhalt. Zwischen den einzelnen Bereichen bestehen erhebliche Überschneidungen. Die Briefdienste werden fast ausschließlich von den Postverwaltungen bereitgestellt. Bis auf wenige Ausnahmen unterliegen die Paket- und Expreßdienste dem freien Wettbewerb. Bei den Paketdiensten sind die Postverwaltungen meistens Marktführer, nicht aber bei den Expreßdiensten. Abb. 1 zeigt die Anteile der Betreiber am Postsektor, aufgeschlüsselt nach Volumen und Einnahmen.

Bei allen Diensten entfällt der bei weitem größte Teil auf die Zustellung in dem Mitgliedstaat, in dem die Sendung eingeliefert wurde. Der Zugang zu den Postdiensten ermöglicht die Nutzung eines wichtigen Mediums für die Übermittlung von Nachrichten und die Verteilung von Waren. Es gibt daher zu denken, daß die Zugangsbedingungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr verschieden sein können. Dies ist sowohl auf Beschlüsse der betroffenen Aufsichtsbehörden als auch auf die unterschiedlichen Vorschriften innerhalb der Postverwaltungen zurückzuführen.

Abb. 1: *Marktanteile im Postsektor*



Die Trends in der Kundenstruktur und das Dienstleistungsangebot werden in Kapitel 4 genauer erörtert.

6. WIRTSCHAFTLICHER HINTERGRUND

Die Nutzung der Postdienste spiegelt die allgemeine wirtschaftliche Lage wider - sowohl im Hinblick auf Vergleiche zwischen den Praktiken in den einzelnen Mitgliedstaaten als auch Trends bei der Nutzung dieser Dienste.

Die Produktivität der Postverwaltungen ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich; sie wird zum Teil durch den unterschiedlichen Nutzungsgrad beeinflußt, ist aber auch ein Maßstab für die unterschiedliche Effizienz der Dienste. Diese Produktivitätsunterschiede sind eine Ursache für die starken Gebührenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten für im Grunde ähnliche Dienstleistungen. Ein weiterer Faktor sind die unterschiedlichen Lohn- und Personalkosten, auf die etwa 70% der Kosten bei den Briefdiensten entfallen.

Natürlich sind auch die Grundsätze für die Festsetzung der Gebühren sehr unterschiedlich. Das zeigt sich zum Beispiel in der unterschiedlichen Haltung gegenüber Subventionen und Quersubventionen. Das scheinbar so breite durch diese Faktoren verursachte Gebührenspektrum wird jedoch enger, wenn man die relative Kaufkraft der

Bürger in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Auch gestalten die Postverwaltungen die Gebühren in jedem Mitgliedstaat einheitlich für das gesamte Hoheitsgebiet.

Auch wenn die Infrastruktur des Universaldienstes im Gegensatz zum Telekommunikationsbereich keine physische Vernetzung aufweist, fallen für den Universaldienst erhebliche Netzkosten an, die sich nicht mit dem Volumen verändern. Um den Universaldienst zu einem tragbaren Preis anbieten zu können, ist es wichtig, daß im Universaldienst ein großer Durchsatz und damit ausreichende Einnahmen erreicht werden, um die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Netzes zu gewährleisten.

Alle Mitgliedstaaten haben beschlossen, einige Dienste zu reservieren, um ausreichende Volumen zu gewährleisten, und den Postverwaltungen einige besondere und ausschließliche Rechte gewährt. Trotzdem ist der Umfang des reservierten Bereichs in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Ein potentieller Kunde, der in allen Mitgliedstaaten die gleichen Anforderungen stellt, könnte sich durchaus in allen Mitgliedstaaten mit verschiedenen ordnungspolitischen und betrieblichen Vorschriften konfrontiert sehen.

Die wirtschaftlichen Aspekte der Postdienste werden in Kapitel 5 ausführlich erörtert.

7. BESCHÄFTIGUNG

Die Post ist ein wichtiger Arbeitgeber in der Gemeinschaft. Die Postverwaltungen beschäftigen 1,35 Mio. Mitarbeiter, die Privatanbieter weitere 0,35 Mio. Da die Postdienste sehr arbeitsintensiv sind, sind sie besonders empfindlich für Veränderungen des Personalangebots. Demographische Veränderungen in der Gemeinschaft könnten die Verfügbarkeit von Personal für den Bedarf der Postbetreiber erheblich beeinflussen. Dies wiederum könnte sich auf die Bezahlung im Sektor auswirken. Angesichts der neuen Markt- und Technologietrends wird die Bedeutung einer entsprechenden Ausbildung zunehmen.

Die sozialen Aspekte der Postdienste werden in Kapitel 6 ausführlicher erörtert.

8. GEMEINSCHAFTSDIMENSION

Es steht jetzt außer Frage, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes im Postsektor ein gemeinschaftliches Konzept verlangt. Zur Lösung der Probleme, die in diesem Sektor

aufgetreten sind und noch auftreten werden, ist das erforderlich. Ein weiteres Argument dafür ist die Tatsache, daß die Postpolitik zur Errichtung des Binnenmarktes in anderen Sektoren beitragen muß, die besonders von der Post abhängen (z.B. Druck- und Werbesektor).

Das Grünbuch soll Vorschläge unterbreiten, wie der dynamische und kundenorientierte Postsektor geschaffen werden kann, den die Gemeinschaft benötigt.

KAPITEL 3: DAS ORDNUNGSPOLITISCHE UMFELD

1. EINLEITUNG

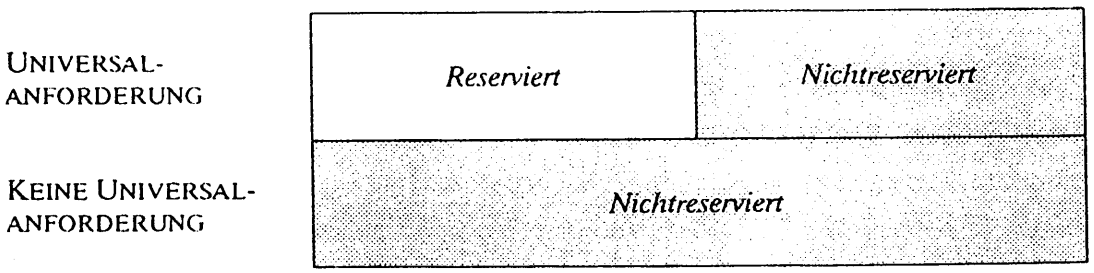
In diesem Kapitel soll die ordnungspolitische Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten untersucht und in den internationalen und gemeinschaftlichen Kontext eingeordnet werden. Vor allem Gemeinsamkeiten der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wie auch die Unterschiede sollen betrachtet werden. Ob die jetzigen Rechtsvorschriften den künftigen ordnungspolitischen Erfordernissen in der Gemeinschaft entsprechen, wird in den Kapiteln 7 und 8 erörtert.

2. BEGRIFFE

Alle Länder verfügen über einige Dienste, die im Rahmen eines Monopols von öffentlichen Anbietern bereitgestellt werden. Diese Dienste werden korrekter als "reservierte Dienste" bezeichnet, d.h. die Bereitstellung dieser Dienste ist einem oder mehreren Anbietern vorbehalten. Die reservierten Dienste sind normalerweile Gegenstand einiger besonderer und ausschließlicher Rechte (diese Rechte schränken natürlich den normalen Betrieb auf dem freien Markt ein). Im Postsektor ist der Betreiber des reservierten Dienstes in den einzelnen Staaten die Postverwaltung.

Die Gewährung dieser besonderen und ausschließlichen Rechte wird oft als Konzession bezeichnet und bedingt, daß mit dem Privileg der reservierten Dienste auch Verpflichtungen verbunden sind, zum Beispiel hinsichtlich der Qualität der bereitgestellten Leistung.

Abb. 1: *Trennung zwischen reservierten und nichtreservierten Diensten und zwischen Pflichtdiensten mit Universalanforderung und Pflichtdiensten ohne Universalanforderung.*



Neben den reservierten Diensten bestehen die nichtreservierten Dienste. Sie werden im freien Wettbewerb und gemäß den Gesetzen des Marktes angeboten.

Ein reservierter Dienst verpflichtet den jeweiligen Anbieter zur Bereitstellung des Dienstes. Im Postsektor ist die Reservierung von Diensten mit der Auflage verknüpft, den Dienst universal im gesamten vom betroffenen Anbieter abgedeckten Gebiet sicherzustellen.

Alle Dienstleistungen, die ein (oder auch mehrere) Betreiber universal bereitstellen muß (müssen), sind daher Pflichtdienste. Einige dieser Dienste können als reservierte Dienste bereitgestellt werden. Andere wiederum sind nichtreserviert und gelten damit als nichtreservierte Pflichtdienste, die von den Anbietern, die diese Verpflichtung übernommen haben, im Wettbewerbsbereich des Marktes bereitgestellt werden.

Im Postsektor sind alle Postverwaltungen im Rahmen internationaler Übereinkommen verpflichtet, über die Grenzen ihrer reservierten Dienste hinaus weitere Dienste bereitzustellen. Einige Mitgliedstaaten ziehen auch andere Betreiber als die Postverwaltungen (z.B. den Betreiber der Eisenbahn) zur Bereitstellung einiger Pflichtdienste heran.

Die nichtreservierten Pflichtdienste müssen von dem (den) verpflichteten Betreiber(n) universal gewährleistet werden. Ihre Wettbewerber unterliegen jedoch dieser Universalverpflichtung nicht (können aber einen Universaldienst anbieten, wenn sie sich aus bestimmten Gründen dazu entschließen).

Alle anderen folglich nicht der Verpflichtung unterliegenden Dienste werden auf Wettbewerbsbasis angeboten. Es steht den Postverwaltungen frei, sich an diesem Wettbewerb zu beteiligen.

3. BESTEHENDE RECHTSVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Im folgenden werden die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten besonders im Hinblick auf den Status der Postverwaltungen und den Umfang ihrer reservierten Dienste miteinander verglichen. Zusätzlich haben die Postverwaltungen ihre eigenen Vorschriften, die sich auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften erstrecken oder diese sogar erweitern. Die Auswirkungen dieser Vorschriften werden untersucht.

3.1 ALLGEMEINES

Unabhängig voneinander sehen alle Mitgliedstaaten das wichtigste Ziel in der Gewährleistung eines flächendeckenden Universaldienstes zu tragbaren Preisen auf ihrem Hoheitsgebiet. Alle Mitgliedstaaten verlangen ferner einen Universaldienst für bestimmte Sendungen, die auf ihrem Hoheitsgebiet abgeholt und in einem anderen Land zugestellt werden, sowie für Sendungen, die in einem anderen Land eingeliefert und auf ihrem Hoheitsgebiet zugestellt werden

Zur Gewährleistung des Universaldienstes haben die Mitgliedstaaten (wiederum unabhängig voneinander) ihren Postverwaltungen die Verpflichtung auferlegt, diesen Dienst anzubieten. Zur finanziellen Stützung des Universaldienstes bzw. zur Sicherung seiner Wirtschaftlichkeit haben die Mitgliedstaaten einige reservierte Dienste geschaffen, für die den Postverwaltungen besondere und ausschließliche Rechte zuerkannt wurden.

Hierbei ist zu beachten, daß der Umfang des Universaldienstes sich nicht (oder nicht zwangsläufig) mit dem der reservierten Dienste deckt. In der Praxis gehen in allen Mitgliedstaaten die Verpflichtungen der Postverwaltungen im Rahmen des Universaldienstes über den Umfang der reservierten Dienste hinaus.

Der Umfang der reservierten Dienste ist jedoch auch in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. In allen Fällen werden die reservierten Dienste in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften definiert. Meistens geht jedoch aus den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht hervor, wie diese Definitionen zustande kamen. Der logische Zusammenhang zwischen der Schaffung reservierter Dienste und der Universaldienstverpflichtung wird wiederum in den Postgesetzen einiger Mitgliedstaaten stillschweigend vorausgesetzt, in anderen dagegen ausdrücklich hervorgehoben.

3.2 RECHTSSTELLUNG DER POSTVERWALTUNGEN

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Rechtsstellung der Postverwaltungen. (Ausführliche Zusammenfassung: siehe Anhang 4).

Tabelle 1: *Rechtsstellung der Postverwaltungen (1991)*

RECHTSSTELLUNG	FINANZIELLER STATUS	MITGLIEDSTAAT
Aktiengesellschaft	Unabhängig	*Irland* *Niederlande*
Öffentliches Unternehmen	Finanzielle Autonomie	*Belgien* *Deutschland* *Griechenland* *Portugal* *Vereinigtes Königreich*
Öffentliche autonome Einrichtung	Finanzielle Autonomie	*Frankreich*
Staatliche Einrichtung	Separater Haushalt	*Dänemark*
	keine finanzielle Autonomie	*Spanien* *Italien* *Luxemburg*

Quelle: European Research Associates-Studie (aktualisiert)

3.3 UMFANG DER RESERVIERTEN BEREICHE

Tabelle 2 gibt einen Überblick über den Umfang der reservierten Bereiche in den Mitgliedstaaten. Dabei ist zu beachten, daß diese Rechtsstellung manchmal *de facto* weniger restriktiv ist. (Die Tabelle soll an dieser Stelle lediglich einen allgemeinen Überblick geben; sie erscheint in Anhang 4 nochmals mit allen nötigen Erläuterungen.)

In allen Mitgliedstaaten sind Briefe reserviert (bis zu bestimmten Grenzen, die je nach Mitgliedstaat verschieden sind). In einigen Ländern (Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich und Irland) sind Drucksachen teilweise reserviert, in anderen (Spanien, Irland und Portugal) einige oder alle Expreßdienste. (Nach den spanischen Rechtsvorschriften sind die Expreßdienste innerhalb von spanischen Städten reserviert, die Dienste zwischen Städten oder im grenzüberschreitenden Verkehr sind nichtreserviert; in Irland wird das rechtliche

Monopol für die Expreßdienste angeblich nicht durchgesetzt.) In allen Mitgliedstaaten gelten die Paketdienste jetzt als nichtreserviert.

Es sollte betont werden, daß Tabelle 2 einen Überblick über die jetzige Situation der verschiedenen Dienste der Postverwaltungen gibt. Bei einer Betrachtung der möglichen Nutzung dieser Dienste wird das Bild vielleicht noch komplexer. Ein Beispiel ist die Direktwerbung. In Mitgliedstaaten, die zwischen Briefen und Drucksachen trennen, würde die Direktwerbung normalerweise in die Kategorie der Drucksachen fallen. Fünf Postverwaltungen haben ein Monopol für diese Kategorie. Die drei Postverwaltungen, die nach erster/zweiter Klasse trennen, würden die Direktwerbung schlicht als "Briefe" betrachten, und wenn die Direktwerbung die Kriterien für die Zuordnung zum reservierten Bereich erfüllen würde, müßte sie entsprechend behandelt werden.

Tabelle 2: *Die reservierten Bereiche in den Mitgliedstaaten - Rechtsstellung (1990)*

Mitglied-staaten	Briefe bis	Andere Monopoldienste					
		Druck-sachen (1)	Päckchen	Fax (öffentl.)	Express post	Pakete	Verkauf von Postwert-zeichen
Belgien	2 kg	■	-	-	-	-	■
Dänemark	1 kg	N/a(2)	-	-	-	-	-
Deutschland	1 kg	■	-	■	-	-	-
Griechenland	2 kg	■	-	-	-	-	-
Spanien	2 kg (3)	-	-	-	■(4)	-	-
Frankreich	2 kg	■	■	■	-	-	-
Irland	2 kg	■	■	-	■	-	-
Italien	2 kg	-	-	■	-	■(5)	-
Luxemburg	2 kg	-	-	-	-	-	-
Niederlande	500 g (6)	-	-	-	-	-	-
Portugal	2 kg	N/a(2)	-	■	■	-	■
Vereinigtes Königreich	£1 (7)	N/a(2)	-	-	-	-	-

Anm. 1: Diese Spalte bezieht sich auf Postverwaltungen mit Trennung nach Briefen und Drucksachen.

2: Nicht anwendbar, da Postverwaltung nach erster/zweiter Klasse unterscheidet.

3: Briefe, die in derselben Stadt (Stadtverkehr) abgeholt und zugestellt werden, sind in Spanien nichtreserviert. Postkarten sind nichtreserviert.

4: Innerstädtische Expreßdienste fallen unter das Monopol, Expreßdienste zwischen Städten und im grenzüberschreitenden Verkehr sind nichtreserviert.

5: Obwohl die Paketdienste in Italien zum nichtreservierten Bereich gehören, ist die Beförderung von Paketen zwischen Großstädten weiterhin reserviert.

6: Es gibt auch eine Preisgrenze in Kombination mit der Gewichtsgrenze von 500 g. (Die bisher für die Inlandsdienste vorgeschlagene Preisgrenze liegt bei HFL 8.20 (3,60 ECU) und wird derzeit vom Gerichtshof in Luxemburg geprüft.). Postkarten sind nichtreserviert.

7: Es gilt die Preisgrenze von 1 £ (1,45 ECU) (ohne Gewichtsgrenze). Eine Senkung auf etwa 0,33 £ (0,48 ECU) wird anscheinend zur Zeit erwogen.

Quelle: European Research Associates-Studie.

Der jetzige Stand basiert auf Trends, die aufzeigen, daß sich die rechtliche Situation im Postsektor kontinuierlich verändert. Italien war der letzte Mitgliedstaat, in dem die Reservierung der Paketdienste aufgehoben wurde (auch wenn die Beförderung von Paketen laut den italienischen Rechtsvorschriften erstaunlicherweise noch immer als reserviert gilt!). In mehreren Mitgliedstaaten waren die Expreßdienste bisher reserviert; jetzt ist das nur noch in drei Ländern der Fall. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat durch administrative Interventionen oder Entscheidungen bzw. Beschlüsse eine aktive Rolle bei den Änderungen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für den Postsektor gespielt (siehe Absatz 6.2 unten).

Bei der Abgrenzung ihrer reservierten Dienste legen die Mitgliedstaaten verschiedene Kriterien zugrunde. Obwohl dies in der Praxis schwierig zu kontrollieren ist, arbeiten alle Mitgliedstaaten in irgendeiner Form mit einem Inhaltskriterium. Pakete sind als Warensendungen definiert, und alle Sendungen mit Wareninhalt werden daher aus dem reservierten Bereich ausgeklammert. (Einige Mitgliedstaaten betrachten jedoch Pakete, denen eine individuelle Mitteilung beigegeben ist, als Brief.)

Ein anderes Kriterium bei der Definition des reservierten Bereichs ist in den meisten Mitgliedstaaten das Gewicht. Die Grenze schwankt zwischen 500 g (Niederlande) und 2 kg (mehrere Mitgliedstaaten).

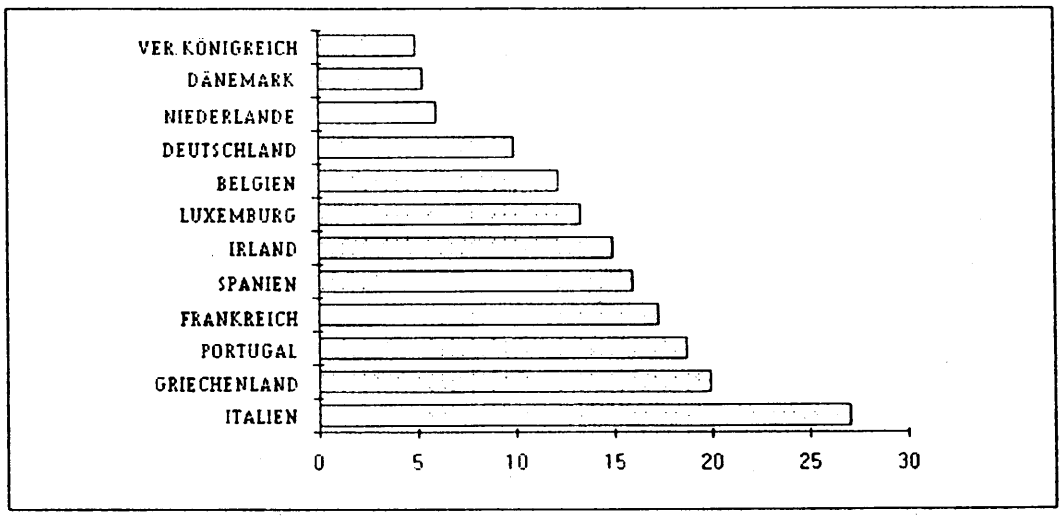
In anderen Mitgliedstaaten wird ein Preiskriterium zugrunde gelegt. So gilt zum Beispiel im Vereinigten Königreich 1 £ als Obergrenze für den reservierten Bereich. In den Niederlanden gilt eine kombinierte Preis/Gewichtsgrenze. (Angeblich plant die britische Regierung, diese Grenze erheblich zu senken.) In Deutschland wurde eine Gewichtsgrenze von 1 kg festgesetzt (wird wahrscheinlich auf 500 g gesenkt), die Preisgrenze liegt beim Zehnfachen der Gebühr für den Standardbrief.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die praktischen Auswirkungen dieser unterschiedlichen Grenzen anhand der Eingangspreisgrenze für Expreßdienste (oder andere Dienstleistungen, die der Kunde qualitativ höher einstuft als den normalen Briefdienst). Wenn Mitgliedstaaten die Grenzen ihrer reservierten Bereiche in Form von Preisebenen formell festgelegt haben, werden diese Grenzen durch die Standardgebühr dividiert, um den Faktor zu ermitteln. (Dividiert man z.B. die im Vereinigten Königreich geltende Grenze von 1 £ durch

die Standardgebühr von 0,20 £, ergibt sich ein Faktor von 5.) In anderen Mitgliedstaaten gilt als Preisgrenze die Gebühr für einen Brief von 2 kg (Dies Gewicht gilt als praktische Grenze des Briefmonopols, selbst wenn eine Postverwaltung nach eigenen Angaben ein Monopol für alle Briefe hat, ungeachtet ihres Gewichts.) Der Faktor errechnet sich dann, indem die Gebühr für 2 kg durch die Standardgebühr dividiert wird.

Diese Unterschiede veranschaulichen die unzureichende rechtliche Harmonisierung des Sektors - obwohl man eigentlich annehmen sollte, daß sich die Postsektoren der einzelnen Mitgliedstaaten stark ähneln.

Tabelle 3: *Grenzen des Monopols, ausgedrückt als Faktor der Standardgebühr (Stand: 1990)*



Quelle: KEG (anhand von Angaben der Postverwaltungen)

3.4 DEFINITION DER DIENSTE

Alle Mitgliedstaaten geben zwar an, daß ihre reservierten Dienste einige oder alle Briefkategorien umfassen, nicht alle definieren jedoch den Begriff "Brief". Die vorhandenen Definitionen sind nicht immer eindeutig und weichen voneinander ab. Das Problem liegt darin, daß Betreiber unter Umständen von diesem Begriff eine andere Auffassung haben als Laien.

So gibt es keine klare Trennung zwischen Brief und Paket. Nach der Definition der Betreiber schließen "Briefe" Päckchen mit ein. Allerdings ist nicht eindeutig,

inwieweit sich Päckchen von Paketen unterscheiden, da beide Warensendungen sind. Die Dienstleistung ist bei Paketen und Päckchen in etwa die gleiche. Gibt der Kunde ein Päckchen auf, fällt die Dienstleistung in den reservierten Bereich; wird dieselbe Sendung jedoch als Paket eingeliefert, ist sie nichtreserviert.

Ein weiteres Problem sind die Expreßdienste. Solche Dienste umfassen den raschen Versand von Dokumenten und Paketen, oft aber auch zusätzliche Leistungen wie individuelle Abholung und die Laufwegverfolgung der Sendungen im Transit.

Die meisten Mitgliedstaaten geben an, daß sie die Expreßdienste dem nichtreservierten Bereich zuordnen wollen. In keinem Postgesetz findet sich jedoch eine Definition der Expreßdienste. Eine klare Unterscheidung zwischen Expreßdiensten und normalen Briefen (oder Paketen) gestaltet sich sogar recht schwierig.

Anstelle des Versuchs einer Definition der Expreßdienste ziehen es die Mitgliedstaaten vor, eine Preisgrenze festzusetzen (siehe Absatz 3.3), um zu gewährleisten, daß diese Dienste dem nichtreservierten Bereich zugeordnet werden.

3.5 VORBEREITUNG DER POST DURCH DRITTE

Einige Postverwaltungen vergeben Verträge an Betreiber, die die Post beim Kunden abholen, vorbereiten und schließlich bei der Postverwaltung einliefern. Diese Betreiber werden als Postvorbereiter bezeichnet (engl.: consolidators, mailing houses, mail preparers).

Diese der eigentlichen Beförderung vorgelagerte Tätigkeit kann vom Ausdrucken der Sendungen und ihrer Vorbereitung für die Einlieferung bis hin zum einfachen Kuvertieren reichen. Bei reservierten Sendungen ist der zwischengeschaltete Betreiber verpflichtet, die Sendungen zwecks endgültiger Zustellung bei der Postverwaltung einzuliefern. Da der Drittbetreiber Tätigkeiten ausführt, die der Postverwaltung Kosten sparen helfen, umfassen derartige Verträge Nachlässe.

Andere Postverwaltungen lassen hingegen die Einschaltung der Dienste Dritter nicht zu.

Zumindest eine Postverwaltung besteht auf der Vorsortierung als Voraussetzung für den Zugang zu bestimmten Postdiensten, lehnt jedoch Nachlässe als rechtswidrig ab. Andererseits sind die betroffenen Sendungen Drucksachen, bei denen Vorzugsgebühren gewährt werden. (Diese Gebühren werden ausführlich in Kapitel 4, Absatz 8.4 und in Kapitel 5, Absatz 6.3 behandelt.)

Ob diese Differenzen auf die unterschiedliche Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten oder auf verschiedene wirtschaftliche Auffassungen über die Postdienste zurückzuführen sind, läßt sich nicht immer entscheiden.

3.6 SELBSTEINLIEFERUNG UND -ZUSTELLUNG

Alle Mitgliedstaaten erkennen jetzt offenbar (in der Praxis, allerdings nicht immer gesetzlich) an, daß jeder Bürger und jedes Unternehmen das Recht hat, die eigene Post dem jeweiligen Adressaten zuzustellen. Gleichzeitig herrscht verständliche Besorgnis über die Auslegung dieses Grundsatzes, wenn Tochterunternehmen im Auftrag der Muttergesellschaft die Post zustellen. Im letzteren Fall wäre es möglich, daß mehrere "Mutterunternehmen" mit nur 10% an dem Unternehmen beteiligt sind, das sich auf Postzustellungen spezialisiert hat.

Der Grundsatz der "Selbstzustellung" scheint entweder innerstaatlich oder grenzüberschreitend anwendbar zu sein (in diesem Fall stellt der Absender seine Post an eine Adresse in einem anderen Land zu). Bei dem Recht für die Zustellung von Sendungen, die beim innerstaatlichen Versand reserviert wären, machen einige Mitgliedstaaten offenbar einen Unterschied zwischen der Zustellung im eigenen und der in einem anderen Land.

Je nach den vertraglichen Bedingungen ist jeder berechtigt, Post in ein Hoheitsgebiet seiner Wahl zuzustellen, wenn die Sendung diesen Bestimmungsort hat. Manche einzelstaatliche Rechtsvorschriften verbieten es jedoch, daß eine Sendung die Grenze überschreitet und in einem anderen Land zugestellt wird. (Die Mitgliedstaaten, die diesen Standpunkt vertreten, sind auch der Auffassung, daß grenzüberschreitende Post dem reservierten Bereich zugeordnet werden sollte - siehe Absatz 3.8).

Verbieten die Postgesetze einiger Mitgliedstaaten solche Aktivitäten, würden diese Gesetze es auch verbieten, daß ein Absender seine Sendungen in ein anderes Land verbringt, um sie von dort zur Beförderung in sein eigenes Land

oder ein drittes Land einzuliefern. Ob dadurch die Beförderungskosten gesenkt oder die Qualität verbessert werden sollen, ist unerheblich.

Solche Beschränkungen müssen im Zusammenhang mit den Verpflichtungen im Rahmen des EWG-Vertrags überprüft werden. Dabei geht es insbesondere um die Verpflichtung, den freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt zu ermöglichen, und um die Verpflichtung, die Beschränkungen des freien Marktes in angemessenem Verhältnis zum Ziel des betroffenen öffentlichen Unternehmens zu halten (siehe Absatz 6.1 unten).

3.7 HYBRIDDIENSTE

Unter Umständen gibt es Dienste, die sowohl Merkmale des normalen Briefdienstes als auch die anderer Dienste aufweisen, bei denen sich die Form der Sendung unter Umständen ändern kann.

Die Postverwaltungen bieten einen Dienst unter der Bezeichnung elektronische Briefübermittlung (Telebrief) an. Diese Dienstleistung und ihre Wirtschaftlichkeit werden in Anhang 12 genauer erläutert. Sie umfaßt die Übermittlung einer elektronischen Kopie eines Dokuments oder seine Umwandlung in Digitalformat und Übermittlung an einen entfernt gelegenen Zielpunkt, wo die Kopie ausgedruckt, der Ausdruck kuvertiert und dem Adressaten zugesandt wird (bzw. den Adressaten, wenn die gleiche Kopie für mehrere Adressaten bestimmt ist).

Die elektronische Briefübermittlung ist also ein Beispiel für einen Hybriddienst, bei dem die Sendung ihre Form ändert: bei Kuvertierung und Zustellung wird sie wieder zur Postsendung. Das Merkmal "Zustellung" wird einer nichtreservierten Dienstleistung hinzugefügt.

Daher muß zuerst ordnungspolitisch geklärt werden, ob der elektronische Briefdienst der Post ein eigenständiger Dienst ist. Wenn das zuträfe, müßte er eindeutig als reserviert oder als nichtreserviert eingestuft werden. Die Aufsichtsbehörde kann aber auch zu dem Schluß kommen, daß beide Elemente ordnungspolitisch getrennt werden sollten. Erfüllt die zuzustellende Sendung dann die Kriterien für die Zugehörigkeit zum reservierten Bereich, könnte die Zustellung in die Zuständigkeit der Postverwaltung fallen: ein Hybriddienst könnte somit Elemente des reservierten und des nichtreservierten Bereichs in sich vereinigen.

3.8 GRENZÜBERSCHREITENDE POST

Die Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten unterscheiden nicht zwischen den Bestimmungsorten der Sendungen, die unter diese Rechtsvorschriften fallen. Es spielt keine Rolle, ob die Bestimmungsorte im einzelstaatlichen Hoheitsgebiet liegen (Inlandspost) oder außerhalb (grenzüberschreitende Post).

Mit kleinen Einschränkungen ordnen sowohl die Niederlande als auch das Vereinigte Königreich die grenzüberschreitende Post jedoch dem nichtreservierten Bereich zu. Zwei andere Postverwaltungen (Belgien und Dänemark) lassen es zu, daß Privatunternehmen internationale Briefdienste anbieten und dabei die Einrichtungen ihrer nationalen Postverwaltungen benutzen.

In zehn Mitgliedstaaten (einschl. Belgien und Dänemark) bestehen Rechtsvorschriften, wonach die abgehende grenzüberschreitende Post dem reservierten Bereich angehört, wenn sie den einschlägigen Kriterien entspricht (Gewicht und/oder Preis), die den reservierten Bereich für Inlandspost festlegen. Die meisten dieser Mitgliedstaaten (bzw. ihre Postverwaltungen) haben beschlossen, die ausschließlichen Rechte der Postverwaltungen im Hinblick auf diese Post nicht durchzusetzen oder waren dazu nicht in der Lage.

3.9 BESONDERHEITEN DER EINZELSTAATLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN

3.9.1 CITY-KURIERDIENSTE

Bei den "City-Kurierdiensten" werden Postdienste innerhalb einer bestimmten Stadt angeboten, d.h. die Post wird innerhalb der Stadt abgeholt und zugestellt. In den meisten Ländern ist das rechtswidrig, nur die spanischen Rechtsvorschriften lassen dies ausdrücklich zu.

Einige Privatanbieter, die internationale Briefdienste anbieten, benutzen eine Art City-Kurierdienst, um die Post in bestimmten Städten auszuliefern (siehe auch Kapitel 5, Absatz 9.2).

3.9.2 DOKUMENTENAUSTAUSCH

Beim Dokumentenaustausch wird die Post von den Beteiligten direkt in die Briefkästen der anderen Benutzer befördert, die etwa mit Postfächern verglichen

werden können. Ein solcher Austausch durch Privatbetreiber ist z.B. nach den Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs ausdrücklich zugelassen.

3.9.3 BEFÖRDERUNG

Die Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten ordnen die Beförderung der Post dem reservierten Bereich zu (unter der Voraussetzung, daß die Zustellung der Post reserviert ist).

In der Praxis vergeben alle Postverwaltungen Unterverträge für die Beförderung der Post an andere Transportunternehmen: an die Bahn bei der Inlandspost, an Schiffahrts- und Fluggesellschaften bei der grenzüberschreitenden Post.

Außerdem hat der Kunde nach den Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten (siehe Absatz 3.6) die Möglichkeit, seine Post selbst zuzustellen (zumindest in seinem eigenen Land). Dürfen die Dienste Dritter eingeschaltet werden, können sie Verträge über die Zustellung im Hoheitsgebiet des jeweiligen Landes aushandeln. In beiden Fällen können der Kunde oder das Drittunternehmen sich dafür entscheiden, die Post an dem Punkt einzuliefern, der dem Auslieferungspostamt am nächsten gelegen ist und somit der Postverwaltung die Beförderung der Sendungen zwischen den Verteilämtern ersparen.

Zumindest in einem Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) wird die Beförderung der Post jetzt dem nichtreservierten Bereich zugeordnet.

3.9.4 SONSTIGES

In allen Mitgliedstaaten ordnen die Rechtsvorschriften Wurfsendungen dem nichtreservierten Bereich zu. Ferner können einige besondere Sendungen diesem Bereich zugeordnet werden, z.B. die Zustellung von Weihnachtskarten, die in den Niederlanden jetzt per Gesetz in den Wettbewerbsbereich gehört.

4. ORDNUNGSPOLITISCHE STRUKTUREN

Die meisten Märkte regulieren sich selbst. Die Existenz eines Anbieters reservierter Dienste macht es jedoch erforderlich, daß eine Instanz die Marktaufsicht ausübt. Dabei ist es wichtig, zwischen solchen Aufsichtsfunktionen einerseits und Betriebsfunktionen andererseits zu unterscheiden, zumal beide in der Vergangenheit oft von derselben Stelle ausgeübt wurden.

4.1 TRENNUNG VON AUFSICHTS- UND BETRIEBSFUNKTIONEN

In der Vergangenheit übten die Postverwaltungen die Aufsichtsfunktionen im Postsektor aus und waren gleichzeitig der öffentliche Betreiber. Immer mehr Mitgliedstaaten haben erkannt, daß diese Lösung nicht angemessen ist. In den meisten Mitgliedstaaten sind daher jetzt Aufsichts- und Betriebsfunktionen getrennt.

In einigen Mitgliedstaaten ist das für die Aufsicht zuständige Ministerium vom öffentlichen Betreiber organisatorisch völlig unabhängig. In anderen Mitgliedstaaten gehören öffentlicher Betreiber und Aufsichtsinstanz demselben Ministerium an. Diese Konstellation ruft Besorgnis bei den Privatbetreibern hervor, da sie eine Verflechtung von Aufsichtsbehörde und öffentlichem Betreiber befürchten.

In den einzelnen Mitgliedstaaten obliegt die Aufsicht einer Abteilung des jeweiligen Ministeriums. Die britische Regierung erwägt zur Zeit die Einrichtung eines Ministeriums für Postdienste. Dabei würde es sich um eine halbautonome Aufsichtsbehörde handeln, die in etwa mit dem "Office of Tele-communications" (Oftel) vergleichbar wäre, das in Großbritannien die Aufsichtsfunktionen im Telekommunikationsbereich wahrnimmt. Die wichtigsten Aufgaben des Ministeriums für Postdienste würden darin bestehen, die Qualität des Universaldienstes zu überwachen und den Minister bei der Festlegung des reservierten Bereichs der Postverwaltung zu beraten.

4.2 VERANTWORTUNG DER AUFSICHTSBEHÖRDE

Die Funktionen der einzelnen nationalen Aufsichtsbehörden sind verschieden, einige Verantwortungen sollten jedoch allen gemeinsam sein:

- Beratung der Regierung hinsichtlich des erforderlichen Umfangs der Universaldienste und der Mittel zur Erreichung der gesetzten Ziele (z.B. einige reservierte Dienste);

- Kontrolle der Einhaltung der besonderen Rechte der Anbieter reservierter Dienste;

- Gewährleistung einer zufriedenstellenden Qualität der Leistung des Anbieters der reservierten Dienste;

- Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs im nichtreservierten Bereich.

Alle genannten Aufgaben sind wichtig, der letzten kommt jedoch besondere Bedeutung zu.

Einige nationale Aufsichtsbehörden überwachen die Einhaltung der Verpflichtungen der Anbieter der reservierten Dienste. Der Umfang dieser Verpflichtungen ist von Fall zu Fall verschieden, wodurch sich auch die Verantwortung der Aufsichtsbehörden ändert.

Zum Beispiel nehmen die Aufsichtsbehörden unterschiedliche Haltungen zur Überwachung einzelner Aspekte wie der Zugangsbedingungen ein. Bei der Festsetzung der Gebühren beansprucht keine Aufsichtsbehörde eine Beteiligung. Dies ist jedoch die formelle Haltung, in der Praxis üben einige der nationalen Aufsichtsbehörden sehr wohl einen gewissen Einfluß aus.

In einigen Mitgliedstaaten sind die Postverwaltungen außerdem bindend verpflichtet, die Gebühren für den grundlegenden Briefdienst und einige andere Dienste im ganzen Land einheitlich zu gestalten (also keine Ausrichtung der Gebühren nach Entfernung oder Standort des Adressaten). Dieser Grundsatz wird als **"Tarifeinheit im Raum"** bezeichnet; er wird in Kapitel 5 Abschnitt 6.1 näher erörtert. (1979 empfahl die Kommission, diesen Grundsatz auch auf Standardbriefe bis 20 g mit Bestimmungsort in anderen Ländern der Gemeinschaft anzuwenden).

Zur Zeit scheint keine einzelstaatliche Aufsichtsbehörde die Qualität der Dienstleistung als Anforderung für die reservierten Dienste zu betrachten. Die meisten Postverwaltungen veröffentlichen selbst ihre Ziele und geben dann die im einzelnen erreichten Leistungen bekannt. Über die Haltung der Aufsichtsbehörden zu den Zielen oder den Leistungen liegen keine Angaben vor.

4.3 VERANTWORTUNG DES BETREIBERS

Die Verpflichtungen der öffentlichen Betreiber (d.h. der Postverwaltungen) sind je nach Mitgliedstaat verschieden. In einigen Ländern müssen sie lediglich den Universaldienst und einen einheitlichen Zugang für die potentiellen Benutzer (bei Annahme gleicher Voraussetzungen) sicherstellen, in anderen Ländern gehen die Verpflichtungen mehr ins Detail. Mitunter müssen sie auch spezifische Aufgaben erfüllen, z.B. hinsichtlich der Verteilung von Drucksachen.

Die meisten öffentlichen Betreiber teilen sich die Verantwortung für den Schutz ihrer besonderen und ausschließlichen Rechte mit ihren einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden. Das kann sich ändern, wenn die Rolle der Aufsichtsbehörden genauer definiert wird.

Im nichtreservierten Bereich tragen die öffentlichen Betreiber eine besondere Verantwortung, da sie sicherstellen müssen, daß sie aus ihrer privilegierten Position im reservierten Bereich keine unfairen Vorteile auf dem Markt für die nichtreservierten Dienste ziehen.

5. DAS INTERNATIONALE ORDNUNGSPOLITISCHE UMFELD

Bei der Ordnungspolitik im Postsektor sind wichtige internationale und gemeinschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. An dieser Stelle soll zuerst der internationale Aspekt (Gemeinschaft - Drittländer) untersucht werden. Die gemeinschaftliche Dimension und die Verknüpfung mit der internationalen Dimension wird in Abschnitt 6 untersucht.

5.1 WELTPOSTVEREIN (Union Postale Universelle - UPU)

Der WPV ist eine besondere Einrichtung der Vereinten Nationen. Alle Unterzeichnerstaaten der Charta der Vereinten Nationen sind automatisch Mitglieder des WPV Alle fünf Jahre findet ein Kongreß des WPV statt, auf dem der WPV-Vertrag überprüft und seine Artikel bestätigt bzw. geändert werden.

Nach jedem Kongreß unterzeichnen die WPV-Mitglieder einen neuen WPV-Vertrag. Jeder Unterzeichner handelt als Vertreter der Regierung seines Landes. Bisher unterzeichneten nur die Postverwaltungen, jetzt unterzeichnen die einzelstaatliche Aufsichtsbehörde und die Postverwaltung gemeinsam.

Der Vertrag bildet den Rahmen für die Beziehungen der Postverwaltungen im internationalen Postverkehr. Die Artikel des Vertrags enthalten Vorschriften und Empfehlungen. Die Mitgliedstaaten, deren Regierungen den WPV-Vertrag unterzeichnet haben, müssen seine Vorschriften als verbindlich betrachten.

An dieser Stelle sollen nur die Artikel hervorgehoben werden, die im Grünbuch später behandelt werden. Zum Beispiel bezieht sich Artikel 20 des WPV auf die Gewichte von Sendungen, die von den Verwaltungen im internationalen Briefverkehr akzeptiert werden sollten, womit den Verwaltungen des

Eingangslandes die Verpflichtung auferlegt wird, diese Sendungen zuzustellen. (Im Grünbuch wird stets die Artikelnumerierung der Fassung von 1989 verwendet; der vollständige Wortlaut der genannten Artikel wird in Anhang 5 wiedergegeben.)

Artikel 25 behandelt internationale Sendungen, die außerhalb des Absenderlandes eingeliefert wurden. Dieser Artikel ist für die Diskussion über einen der Bereiche im Postsektor der Gemeinschaft von Bedeutung, in denen echter oder potentieller Wettbewerb möglich ist. Die Vereinbarkeit von Artikel 25 mit dem EWG-Vertrag wird in Absatz 6.3 untersucht. (Die mögliche Anwendung von Artikel 25 wird in Anhang 6 ausführlich erörtert.)

In unmittelbarem Zusammenhang zu Artikel 25 steht Artikel 73, der die Vorschriften für Kompensationsvereinbarungen (bekannt als Endvergütungen) zwischen den Postverwaltungen für die gegenseitige Zustellung von Briefsendungen enthält.

5.2 ALLGEMEINES ZOLL- UND HANDELSABKOMMEN (GATT)

Das GATT wurde nach dem zweiten Weltkrieg geschaffen, um schrittweise protektionistische Maßnahmen abzubauen, die als Handelshemmnisse wirken. Die Gemeinschaft verhandelt jetzt als einheitlicher Handelsraum mit den anderen Handelspartnern.

In regelmäßigen Abständen finden "Verhandlungsrunden" zur Liberalisierung des Handels statt. Die derzeitige "Uruguay-Runde" begann 1986 in Punta del Este und sollte im Dezember 1990 in Brüssel abgeschlossen werden, dies war jedoch wegen einer Reihe von Differenzen unter den Teilnehmern, vor allem im Agrarbereich, nicht möglich.

In der Uruguay-Runde wurde erstmalig der Versuch unternommen, die GATT-Grundsätze zur Liberalisierung des Handels auch auf die Dienstleistungen auszudehnen. Das Rahmenabkommen dafür trägt den Titel GATS (General Agreement on Trade in Services). Es wurde noch nicht endgültig ratifiziert, die wichtigsten Grundsätze stehen jedoch schon fest.

Der wichtigste Grundsatz für die Anbieter reservierter Dienste besagt, daß sie den Benutzern der Dienste ungeachtet ihres Herkunftslandes Zugang zu gleichen Bedingungen gewähren sollten. Für den Postsektor hieße das zum Beispiel: wenn

ein Großkunde im Land der Postverwaltung Vorzugsgebühren erhält, muß ein Großkunde außerhalb dieses Landes unter gleichen Voraussetzungen ebenfalls in den Genuß dieser Gebühren kommen.

Sektoren mit besonderen Merkmalen, die eine Änderung oder besondere Auslegung einiger Vorschriften des Rahmenabkommens verlangen, sollten in einen Anhang zum GATS aufgenommen werden. Unabhängig von der Erstellung eines sektoralen Anhangs sollte das GATS-Rahmenabkommen für alle Dienstleistungssektoren einschließlich des Postsektors gelten.

Im Hinblick auf die Anwendung der GATS-Prinzipien im Postsektor besteht eine der größten Sorgen darin, daß die Privatanbieter durch eine Änderung der Struktur der Endvergütungen in der Gemeinschaft einen unfairen Vorteil erhalten könnten, wenn sie grenzüberschreitende Post in einem Land der Gemeinschaft abholen, sie aus der Gemeinschaft in ein Drittland transportieren und von dort wieder in ein anderes Land der Gemeinschaft versenden (Remailing).

Die Gemeinschaft müßte über das Vorgehen bei solchen Praktiken entscheiden, wenn diese auftreten. Die Gemeinschaft müßte dieses potentielle Problem ggf. mit ihren Handelspartnern im allgemeinen Kontext des GATS erörtern, ohne es jedoch in einen besonderen sektoralen Anhang aufzunehmen.

5.3 EUROPÄISCHE KONFERENZ DER POST- UND FERNMELDEVERWALTUNGEN (CEPT)

In der CEPT sind die öffentlichen Betreiber der Post- und Telekommunikationsdienste der meisten europäischen Länder vertreten. Zu den Mitgliedern der Konferenz gehören alle Mitgliedstaaten und EFTA-Länder. Ferner sind die Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien, die Türkei und als kleinere Länder Monaco, San Marino und der Vatikan vertreten. Weitere Länder in Zentral- und Osteuropa haben ebenfalls ihr Interesse an einer Mitgliedschaft bekundet.

Gemäß der Präambel ihrer Satzung erfolgte die Gründung der CEPT in Anbetracht "der Bedeutung und Schwierigkeit der gemeinsamen Probleme der einzelnen Post- und Fernmeldeverwaltungen in Europa" und "in dem Bestreben, ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen zu erzielen". Die CEPT ist in die Abteilungen Post und Telekommunikation gegliedert.

Die CEPT (Post) führt ihre Tätigkeiten im Einklang mit Artikel 8 der WPV-Satzung durch, der es den WPV-Mitgliedern gestattet, im Bedarfsfall Gruppen zu bilden, wenn diese mit den Verpflichtungen im Rahmen des WPV im Einklang stehen. (Derartige Gruppen werden als *"begrenzte Zusammenschlüsse"* bezeichnet.) Seit 1969 bestehen formelle Kontakte zwischen CEPT und WPV.

Die CEPT überprüft zur Zeit ihre Organisationsstruktur, was auch auf die Entwicklungen in der gemeinschaftlichen Postpolitik zurückzuführen ist. Die CEPT ist in erster Linie ein Forum der öffentlichen Betreiber, befaßt sich aber auch mit einigen ordnungspolitischen Fragen. Entsprechend den Trends in den Mitgliedstaaten und anderswo zur Trennung der Betriebs- und Aufsichtsfunktionen ist es aber möglich, daß die CEPT diese beiden Bereiche trennen wird.

6. DAS ORDNUNGSPOLITISCHE UMFELD IN DER GEMEINSCHAFT

Obwohl es nicht Anliegen des Grünbuchs sein sollte, den rechtlichen Hintergrund zu der Betrachtung der möglichen Vorschläge für den Postsektor umfassend darzustellen, ist es doch angebracht, hier einige der wichtigsten Vorschriften herauszustellen und bisher ergangene Urteile anzuführen, die für die jetzige Diskussion von Bedeutung sind. Auch sollte untersucht werden, inwieweit sich andere vertragliche Verpflichtungen mit Auflagen des EWG-Vertrags vereinbaren lassen.

Zwar hat die Gemeinschaft bisher noch keine Ordnungspolitik für ihren Postsektor entwickelt, einige allgemeine Grundsätze wurden jedoch bei Beschlüssen und Maßnahmen im Postsektor angewandt. Diese Beschlüsse und Entscheidungen sowie die maßgeblichen Entschließungen des Europäischen Parlaments sind in Anhang 5 aufgeführt.

6.1 EWG-VERTRAG

Zwei Hauptgrundsätze des EWG-Vertrags besagen, daß mengenmäßige Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten verboten sind (Artikel 30) und daß in der Gemeinschaft ein freier Dienstleistungsverkehr verwirklicht werden soll (Artikel 59). Eng damit verbunden ist das Recht von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei niederzulassen (Artikel 52).

Der Gerichtshof erkennt jedoch an, daß die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen und aus nicht wirtschaftlichen Beweggründen besondere oder ausschließliche Rechte gewähren können. Derartige Rechte sind Ausnahmeregelungen, die den freien Verkehr mit Waren und Dienstleistungen in gewissem Umfang einschränken.

Solche Ausnahmen von den Artikeln 30 oder 59 sind nur unter zwei Voraussetzungen zulässig. Erstens müßte nachgewiesen werden, daß die gesetzten Ziele sich nicht durch weniger restriktive Lösungen erreichen lassen. Zweitens dürfen die besonderen oder ausschließlichen Rechte nicht umfangreicher sein als im Interesse der Ziele unbedingt erforderlich (Grundsatz der Proportionalität). Wenn solche besonderen oder ausschließlichen Rechte verliehen werden, muß ihre Wahrnehmung in vollem Einklang mit den Vorschriften des EWG-Vertrags stehen.

Die Mitgliedstaaten sollten daher die am wenigsten restriktive Lösung für die gesetzten Ziele anstreben. Vor allem Beschränkungen des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs sollten jeweils nur für den "maßgeblichen" Markt gelten.

Die Unternehmen, die mit solchen reservierten Dienstleistungen von "allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" betraut sind, müssen die allgemein gültigen Wettbewerbsregeln befolgen, nach denen Kartellpraktiken (Artikel 85) und der Mißbrauch einer beherrschenden Stellung auf dem Markt (Artikel 86) verboten sind. Außerdem sind staatliche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn sie den Wettbewerb zu verfälschen drohen (Artikel 92).

Artikel 90 bezieht sich auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte gewähren. Im ersten Absatz heißt es dazu, daß die Mitgliedstaaten in bezug auf diese Unternehmen keine diesem Vertrag widersprechenden Maßnahmen treffen oder beibehalten dürfen; das gilt besonders für die Wettbewerbsregeln (Artikel 85-94) und die Vorschrift über die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 7).

Gemäß Artikel 90 Absatz 2 gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, die Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung

der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

Im dritten Absatz von Artikel 90 wird die Kommission aufgefordert, auf die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften dieses Artikels zu achten und erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten zu richten. Sie sollte insbesondere geeignete Maßnahmen treffen, in denen die allgemeinen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen von Artikel 90 Absatz 1 festgelegt werden, damit der Umfang der ausschließlichen Rechte, die den Unternehmen in den Mitgliedstaaten eingeräumt werden, in angemessenem Verhältnis zu den Zielen und im Einklang mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags stehen. Bei Bedarf kann die Kommission den Umfang solcher ausschließlichen Rechte durch Richtlinien oder Entscheidungen unter Verweis auf die Verpflichtungen im Sinne von Artikel 90 Absatz 1 einschränken. Das Recht der Kommission, Artikel 90 Absatz 3 durch Richtlinien anzuwenden, wurde im März 1991 durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs über die Bereitstellung von Telekommunikations-Endgeräten bekräftigt.

Gleichzeitig sollte der Rat auf Vorschlag der Kommission die geeigneten Maßnahmen zur Harmonisierung des Binnenmarktes erlassen (Artikel 100 a). Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist (Artikel 8 a).

Artikel 222 erkennt das Recht der Mitgliedstaaten an, die Eigentumsordnung in ihrem Hoheitsgebiet zu gestalten, und erklärt die Gemeinschaft auf diesem Gebiet für neutral. Folglich steht es den Mitgliedstaat frei, ein System des öffentlichen oder privaten Besitzes von Unternehmen zu wählen. Artikel 222 schließt jedoch keine der beiden Möglichkeiten vom Geltungsbereich der Verträge aus. Dies wurde vom Gerichtshof in einer Reihe von Urteilen bestätigt, in denen bekräftigt wurde, daß sowohl private als auch öffentliche Unternehmen den jeweiligen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft unterliegen.

Ein weiterer Artikel, der in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein könnte, ist Artikel 234. Darin wird festgelegt, daß die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor Inkrafttreten des EWG-Vertrags zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, durch diesen Vertrag nicht berührt werden.

Soweit diese Übereinkünfte mit dem EWG-Vertrag nicht vereinbar sind, werden die Mitgliedstaaten in Artikel 234 außerdem dazu verpflichtet, alle geeigneten Mittel anzuwenden, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben.

6.2 ANWENDUNG DER WETTBEWERBSVORSCHRIFTEN

Die bereits vorhandene Rechtsprechung zur Auslegung der Wettbewerbsartikel (Artikel 85 bis 94) sollte auch auf den Postsektor angewendet werden.

Seit 1984 überprüft die Kommission die Rechtsstellung der Expreßdienste in Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland und Italien. Diese Mitgliedstaaten hatten die Expreßdienste bisher dem reservierten Bereich der Postverwaltungen zugeordnet. Nach dem Eingreifen der Kommission wurden sie jedoch in den nichtreservierten Bereich einbezogen.

Die Postverwaltungen hatten diese Dienste als Standardpostdienste betrachtet und in ihr nationales Monopol einbezogen. Die Prüfung ergab jedoch, daß diese Dienste Mehrwertdienste sind, die nicht in den reservierten Bereich fallen. Ähnlich wurden auch die an die Niederlande und an Spanien gerichteten Entscheidungen zu den dortigen Postgesetzen über Expreßdienste begründet (die Niederlande haben allerdings jetzt Berufung gegen diese Entscheidung eingelegt).

Die Kommission legt besonderen Wert darauf, daß die ggf. zur Grenzziehung zwischen reserviertem und nichtreserviertem Bereich festgelegte Preisgrenze für alle Wettbewerber im nichtreservierten Bereich gilt - sowohl für die Postverwaltung als auch für die Privatbetreiber. Um diesen Grundsatz zur Anwendung zu bringen, muß die Aufsichtsbehörde eine genaue Vorstellung von dem Wettbewerb in diesem Sektor haben, für den sie zuständig ist. Bei direktem Wettbewerb zwischen sehr ähnlichen Diensten wäre es unsinnig, einen dieser Dienste als reserviert einzustufen. Die Gebühren für diesen Dienst könnten dann niedriger sein als die Preisgrenze, die als Mindestpreis für den Konkurrenzdienst festgesetzt wurde.

Ferner befaßt sich die Kommission zur Zeit mit dem dänischen Postgesetz. Im Rahmen der Verfahren des Artikels 90 wird geprüft, ob es Privatanbietern verboten werden kann, in Konkurrenz zu den Postverwaltungen Remailing-Dienste anzubieten, während die Postverwaltungen ihrerseits Remailing-Dienste für Sendungen von außerhalb des Landes anbieten.

Ein anderer bedeutender Fall betrifft eine Vereinigung mehrerer Privatanbieter, die International Express Carriers' Conference (IECC). Die IECC beanstandete, daß ein neues unter den Postverwaltungen mehrerer Mitgliedstaaten (und einiger Drittländer) vereinbartes Endvergütungssystem sowie bestimmte Auslegungen von Artikel 25 des WPV darauf abzielen, die Remailing-Tätigkeiten ihrer Mitglieder einzuschränken, und sah darin den Mißbrauch einer beherrschenden Stellung auf dem Markt (Verstoß gegen Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag). Nach einer Überprüfung beschloß die Kommission, formelle Verfahren im Rahmen der Wettbewerbsvorschriften einzuleiten.

(Endvergütungen und Remailing werden in den Anhängen 8 und 9 beschrieben und in Kapitel 5, Absätze 8 und 9 ausführlich erörtert.)

6.3 EWG-VERTRAG UND WPV-VERTRAG

Wie in Absatz 5.1 bereits erwähnt, erneuern die Mitglieder des Weltpostvereins ihre Zustimmung zum WPV-Vertrag alle fünf Jahre. Das wirkt sich natürlich auf die Anwendung von Artikel 234 EWG-Vertrag aus.

Die Diskussion über die Vereinbarkeit von WPV-Vertrag und EWG-Vertrag konzentriert sich auf Artikel 25 des WPV-Vertrags (früher Artikel 23), der zwei Bestimmungen enthält:

- nach Artikel 25 Absatz 1 ist kein WPV-Mitglied verpflichtet, Postsendungen zuzustellen, die in ein Zweitland verbracht wurden, um von dort wieder in das erste Land zugestellt zu werden (oft als A-B-A-Remailing bezeichnet);

- nach Artikel 25 Absatz 2 dürfen die WPV-Mitglieder die von anderen Postverwaltungen erhaltene Post zurücksenden, wenn die Sendungen aus einem Drittland stammen, aber nicht in diesem Drittland eingeliefert wurden (gewöhnlich als A-B-C-Remailing bezeichnet).

Artikel 25 Absatz 1 soll die Inlandsmonopole der WPV-Mitglieder schützen. Ob Artikel 25 Absatz 1 mit dem EWG-Vertrag vereinbar ist, hängt von bestimmten Voraussetzungen und Auslegungen ab.

Erstens kommt es darauf an, ob allein die Aufsichtsbehörde die Verantwortung für den Schutz des Monopols trägt. In Artikel 25 Absatz 1 heißt es, daß der "Mitgliedstaat" Maßnahmen zum Schutz des Monopols ergreift. Dabei erhebt sich

die Frage, ob der Hauptunterzeichner des WPV-Vertrags in den einzelnen Mitgliedstaaten die Regierung oder die Postverwaltung ist. Außerdem könnte Artikel 25 Absatz 1 dazu benutzt werden, Sendungen zurückzuweisen, die nicht unter das Inlandsmonopol der Postverwaltung des Eingangslandes fallen.

In Artikel 25 Absatz 4 ist die Frage der Vereinbarkeit mit dem EWG-Vertrag deutlicher. Hier geht es darum, daß eine Postverwaltung, deren ausschließliche Rechte nicht angetastet wurden, einer Postverwaltung zu Hilfe kommt, deren ausschließliche Rechte verletzt werden. In anderen Fällen könnte die Anwendung von Artikel 25 Absatz 4 sehr wohl gegen das Handelsrecht des Landes verstoßen, in dem sich der ursprüngliche Kunde befindet.

Als Beispiel soll der Fall eines Kunden angenommen werden, in dessen Land kein Monopol für die internationale Post besteht. Wird seine Post über ein anderes Land versandt, ist es möglich, daß diese Post zusammen mit Sendungen aus Drittländern vorbereitet wird, in denen die internationale Post dem reservierten Bereich zugerechnet wird. In einem solchen Fall ist es sehr unwahrscheinlich, daß der Betreiber im Zielland erkennen kann, welche Sendungen aus Ländern stammen, die (im Hinblick auf die Rechtsstellung der internationalen Post) weniger restriktiv sind, und welche Sendungen aus restriktiveren Ländern stammen.

6.4 SONSTIGE GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN

Einige Artikel des EWG-Vertrags wurden durch die Einheitliche Europäische Akte formell geändert. Dadurch wurden Arbeiten in mehreren Bereichen notwendig, die auch für den Postsektor von Bedeutung sind. (Außerdem muß der Binnenmarkt - wie bereits erwähnt - auch im Postsektor verwirklicht werden.) Die wichtigsten betroffenen Bereiche werden im folgenden genannt. (Die möglichen Auswirkungen des Binnenmarktes für die Benutzer von Postdiensten werden in Kapitel 4 Absatz 9 ausführlich erörtert.)

6.4.1 VERKEHR

Die Kommission hat kürzlich für den Luftverkehr Verordnungen ausgearbeitet und weitere Vorschläge vorgelegt. Ursprünglich konzentrierten sich die Initiativen betreffend den Zugang zum Markt auf reine Luftfrachtdienste. Die gleichen Grundsätze sollen jedoch auch auf Passagierflugdienste ausgedehnt werden, die zusätzlich Fracht befördern.

Die Verordnungen werden sich direkt auf den Expreßbereich des Postsektors auswirken. Unter Umständen werden sie mehr Flexibilität für die Beförderung von Brief- und Paketpost per Flugzeug schaffen und die Kosten senken.

In ihrem dritten Paket schlägt die Kommission vor, den Betrieb innerhalb des Gemeinschaftsmarktes frei zugänglich zu gestalten. Mit Einverständnis des jeweiligen Drittlandes sollte es auch uneingeschränkt möglich sein, von einem EG-Land ein Drittland außerhalb der EG anzufliegen (sogenannte "fünfte Freiheit"). Vorbehaltlich von Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen gäbe es keine Beschränkungen für die Häufigkeit des Dienstes, den Flugzeugtyp oder die beförderte Frachtmenge.

Im internationalen Luftverkehr außerhalb der Gemeinschaft gibt es zur Zeit viele Beschränkungen. Die Gemeinschaft muß versuchen, auf dem Verhandlungsweg diese Beschränkungen nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit abzubauen und als Gegenleistung auch einen Abbau der Beschränkungen in der Gemeinschaft anbieten. Die derzeitigen Liberalisierungsmaßnahmen gelten daher nur für Luftverkehrsunternehmen, die in einem Mitgliedstaat ansässig sind.

Parallel zu den Maßnahmen im Bereich des Luftverkehrs fanden auch gewisse Liberalisierungen im Straßenverkehr statt. Das gilt insbesondere für die Kabotagedienste, die es einem Transportunternehmen gestatten, bei Fahrten außerhalb des Landes, in dem es eingetragen ist, Fracht aufzunehmen und abzuliefern. Diese Liberalisierungsmaßnahme sollte vor allem für Postbetreiber von Bedeutung sein, die außerhalb ihres eigenen Landes Transportnetze aufbauen wollen.

6.4.2 ZÖLLE UND MEHRWERTSTEUERN

Die Vereinfachung der Zollverfahren und die letztendliche Abschaffung von Binnengrenzen wird die rasche Beförderung aller Postsendungen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

Die Vorschläge auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer laufen längerfristig darauf hinaus, daß diese Steuer im Abgangsland erhoben wird und im Eingangsland wegfällt, wobei die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten über ein Abrechnungssystem ausgeglichen werden. Für die Übergangszeit wird

vorgeschlagen, den im Land des mehrwertsteuerpflichtigen Empfängers der Ware oder Dienstleistung geltenden Steuersatz zu erheben.

Für den innergemeinschaftlichen Versandverkauf (einschl. Postversand) an Einzelpersonen, nicht mehrwertsteuerpflichtige Institutionen oder von der Mehrwertsteuer befreite Personen wird grundsätzlich die Regelung gelten, daß die Mehrwertsteuer im Lande des Kunden erhoben wird. Zu diesem Zweck müßte der Anbieter der Waren oder Dienstleistungen sich entweder in dem betreffenden Land niederlassen oder dort einen Steuervertreter ernennen.

Bei Einzelpersonen gilt ansonsten der Steuersatz des Ausgangs-Mitgliedstaats.

Für den Transport von Waren oder Briefen aus Drittländern in die Gemeinschaft wird die Mehrwertsteuer in gleicher Weise erhoben wie bisher. Im innergemeinschaftlichen Handel werden Transportdienste im Prinzip nach den Steuersätzen des Abgangslandes besteuert. Ist der Kunde jedoch in einem anderem Mitgliedstaat mehrwertsteuerpflichtig als im Abgangsland, greift das Prinzip der gegenseitigen Gebührenübernahme, und der Kunde muß nur in dem Land die Mehrwertsteuer entrichten, in dem er mehrwertsteuerpflichtig ist. Das Verfahren der achten Richtlinie zur Erstattung der Mehrwertsteuer muß daher nicht angewandt werden.

Die Kommission räumt ein, daß weder Mehrwertsteuern noch Zölle zu Wettbewerbsvorteilen oder -nachteilen für die verschiedenen öffentlichen und privaten Postbetreiber führen sollten, die im nichtreservierten Sektor im Wettbewerb stehen. Entsprechend wird die Kommission die wettbewerbliche Schnittstelle zwischen den Diensten der öffentlichen Betreiber und denen der privaten Expreßfirmen überprüfen, um sicherzustellen, daß die steuerliche Behandlung bei direktem Wettbewerb gleich ist.

6.4.3 DATENSCHUTZ

1990 veröffentlichte die Kommission den Entwurf einer Richtlinie über den Datenschutz, die sie zur Zeit im Rahmen von Konsultationen ändert. Die Richtlinie wird sich besonders auf die Tätigkeit von Direktwerbungs- und Postversandunternehmen auswirken. Sie betrifft Einholung, Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung von persönlichen Daten.

Aufgrund der Änderungen wird die Richtlinie es den Unternehmen wahrscheinlich gestatten, solche Daten zu verarbeiten und zu übermitteln, vorausgesetzt, es handelt sich nicht um empfindliche Daten, und die betroffene Person weiß, daß diese Daten gesammelt wurden und kann bei Bedarf ihre weitere Verwendung untersagen.

6.4.4 KOMMUNIKATIONSFÄHIGKEIT

Die Kommission befaßt sich mit der Entwicklung von Vorschlägen für technische Normen auf dem Gebiet der Telekommunikation und der Informationstechnologie. Unter den Normen, die für den Postsektor von Bedeutung sein könnten, sind die EDI-Normen zu nennen. Bei den Normen für Kompatibilität von Balkencode-Systemen im Vertriebsbereich war der Fortschritt langsamer. Ferner wird an Vorschlägen für die Ausrichtung der elektronischen Briefübermittlung auf die Norm X-400 gearbeitet.

KAPITEL 4: KOMMERZIELLE ASPEKTE

1. EINLEITUNG

In diesem Kapitel wird der Postsektor aus der Perspektive des Kunden betrachtet: es konzentriert sich daher auf die für den Benutzer "sichtbaren" Aspekte. Natürlich steht dieses Kapitel in enger Beziehung zum folgenden Kapitel über wirtschaftliche und betriebliche Aspekte, d.h. die Aspekte, die für den Benutzer "unsichtbar" sind, jedoch den geleisteten Diensten zugrunde liegen.

Das Kapitel enthält eine allgemeine Analyse des Marktes und erläutert die Anforderungen der Kunden. Es gibt einen Überblick über die Postdienste, die diese Anforderungen des Marktes erfüllen sollen, und beschreibt den indirekten Wettbewerb (vor allem durch Dienste im Telekommunikationsbereich), der ebenfalls auf die Erfüllung dieser Anforderungen abzielen könnte.

Das Kapitel über die gewerblichen Aspekte des Postsektors wäre unvollständig, wenn es nicht auch auf die möglichen Auswirkungen des Binnenmarkts auf den Sektor eingehen würde. Dieser Punkt wird im letzten Abschnitt untersucht.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß dieses Kapitel die Beziehung zwischen den Benutzern von Postdiensten und ihren Anbietern untersucht. Das anschließende Kapitel beleuchtet den Hintergrund dieser Dienstleistungen, insbesondere ihre Kosten und Rentabilität.

2. MARKTÜBERBLICK

Die Postdienste sind in die Kommunikations- und Verteilungsmärkte eingebettet. Daneben gibt es Finanzdienste der Post, die jedoch zum wettbewerbsorientierten Markt der Finanzdienstleistungen gehören und daher nicht im einzelnen analysiert werden müssen. (Diese Dienstleistungen müßten ohnehin in ihrem fachlichen Kontext gesondert betrachtet werden.) Das Grünbuch Post, vor allem aber dieses Kapitel, konzentriert sich auf die Postdienste.

Der Kommunikationsmarkt deckt alle Kommunikationswege zwischen Gruppen und/oder Einzelpersonen ab: Telekommunikation, Fernsehen, Radio, Druckmedien und Post. Zu den Benutzern der verschiedenen Medien gehört auch die Werbebranche.

Die Bedingungen auf dem Vertriebsmarkt sind ganz anders, vor allem im Hinblick auf die Kunden. Der Vertrieb umfaßt die Beförderung der Waren und ihre Zustellung an den endgültigen Adressaten. Der Postversand durch die Paketdienste ist ein separates Segment dieses Sektors, in dem es besonders um die Zustellung einzelner Pakete, aber in zunehmendem Maße auch größerer Ladungen geht.

Dieser allgemeine Überblick über die Märkte, auf denen die Postdienste funktionieren, ist wichtig, um die verschiedenen Formen des Wettbewerbs aufzuzeigen, mit denen die Postdienste konfrontiert sind. Ein Inserent kann zum Beispiel ein einziges oder alle genannten Kommunikationsmedien wählen (oder auch eine Kombination), um seine Nachricht den potentiellen Verbrauchern zu übermitteln: die Postdienste (Direktwerbung) sind nur eine der sich ihm bietenden Möglichkeiten. Ein Unternehmen kann einen Geschäftsbrief per Fernkopierer (Fax), Expreßpost oder als Standardbrief übermitteln.

Dieses vielfältige Angebot besteht auch für die meisten anderen Kommunikationsanliegen. Abb. 1 zeigt zwar nicht alle, aber doch die meisten Alternativen der verschiedenen Benutzer für ihre jeweiligen Kommunikationszwecke.

In der Abbildung werden die verschiedenen Kommunikationszwecke dargestellt und einige der Möglichkeiten genannt, um diese Zwecke zu erfüllen. Diese Möglichkeiten sind in postalische und nicht postalische aufgegliedert (letztere oft im Bereich Telekommunikation). Die letzte Spalte zeigt die Trends der Nachfrage nach dem jeweiligen Angebot der Post.

In der Abbildung werden die potentiellen Kunden in drei große Kategorien aufgeteilt: große Gruppen (hinsichtlich des Kommunikationsbedarfs), kleine Gruppen und Einzelpersonen.

Die Wahl des Kommunikationswegs hängt nicht nur von der technischen Ausstattung des Absenders der Mitteilung ab, sondern auch der ihres Empfängers. Ein einfaches Beispiel: ein Telefon kann nur dann verwendet werden, wenn auch der Kommunikationspartner Zugang zu einem Telefon hat.

Die Wahl der großen Gruppen mit großem Kommunikationsbedarf wird ähnlich beeinflußt. Die dem Empfänger zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sind eine Frage der Dimension. Einzelpersonen haben Zugang zur Post und wahrscheinlich auch zum Telefon. Eine kleine Gruppe verfügt vielleicht zusätzlich über einen Fernkopierer, über den sie Mitteilungen von einer großen Gruppe empfangen kann.

Abb. 1: *Kommunikationsschema*

KUNDEN-KATE-GORIE	KOMMUNIKA-TIONSZWECK	KOMMUNIKATIONSMITTEL SONSTIGE	KOMMUNIKATIONSMITTEL POST	NACHFRAGE-TRENDS BEI DER POST
GROSSE GRUPPEN	FINANZBEREICH	elektronische Bankgeschäfte Fax elektronische Post EDI	Briefe	(an große Firmen:) sinkend (an kleine Firmen/ Einzelpersonen:) stabil
	GESCHÄFTS-KORRES-PONDENZ	Telefon Fax	Briefe Express	Stabil - aber Rückgang möglich stark steigend
	WERBUNG	Fernsehen Radio Plakate Fern-Marketing Zeitungen Zeitschriften	Direktwerbung Kataloge	stark steigend
KLEINE GRUPPEN	FINANZBEREICH	Fax	Briefe	Steigend
	GESCHÄFTS-KORRES-PONDENZ	Fax Telefon	Briefe Express	Steigend
	WERBUNG	Zeitungen Zeitschriften	Direktwerbung Kataloge	Steigend
EINZEL-PERSONEN	AN FIRMEN	Telefon	Briefe Antwortkarten	Steigend
	AN EINZEL-PERSONEN	Telefon	Briefe Karten	Stabil

Quelle: KEG

Eine große Gruppe wird all diese Einrichtungen besitzen, vielleicht aber außerdem anspruchsvollere technische Systeme zur Übermittlung von Daten oder Zahlungen (einschl. automatisierte Banktransaktionen und Elektronischer Datenaustausch - EDI).

Bei der Verteilung von Waren herrscht weniger indirekter Wettbewerb, weil die Waren selbst tatsächlich beim Adressaten ankommen müssen. Die Postdienste stehen jedoch auf diesem Markt im Wettbewerb mit anderen Transportunternehmen bzw. arbeiten mit ihnen zusammen - unter ihnen Spediteure und andere Verkehrsunternehmen. Im Bereich der Postdienste herrscht beträchtlicher Wettbewerb zwischen normalen Paketdiensten und Expreß-Paketdiensten sowie zwischen öffentlichen und privaten Betreibern.

Die Postdienste lassen sich in drei große Kategorien untergliedern: Briefe, Pakete und Expreß. Wegen unklarer Definitionen überschneiden sich diese Kategorien erheblich (siehe Kapitel 3, Absatz 3.4). In solchen Überschneidungsbereichen herrscht Wettbewerb zwischen den Postdiensten (z.B. zwischen Päckchendienst und Paketdienst). Außerdem konkurrieren die Expreßdienste direkt mit den Briefdiensten (bei der Zustellung von Dokumenten) und mit den normalen Paketdiensten (Beförderung von Waren).

3. KUNDEN

Die Kunden stellen zwar individuelle Ansprüche, diese werden jedoch wahrscheinlich von den tatsächlich angebotenen Diensten geprägt. Diese Dienste entsprechen unter Umständen einer bereits vorhandenen Nachfrage oder können eine bisher nur latent vorhandene Nachfrage wecken, wie etwa bei den neuen Diensten.

3.1 ANFORDERUNGEN DER KUNDEN

Die wichtigste Anforderung besteht darin, daß alle Bürger Zugang zu den Postdiensten haben sollten. Für die potentiellen Benutzer ist es wichtig, daß alle potentiellen Adressaten über das Universalsystem erreichbar sind.

Allen Kunden ist an einem günstigen Preis-/Leistungsverhältnis gelegen. Für das Universalsystem bedeutet das: angemessener Dienst, leichte Zugangsbedingungen und einfache Gebührenstrukturen.

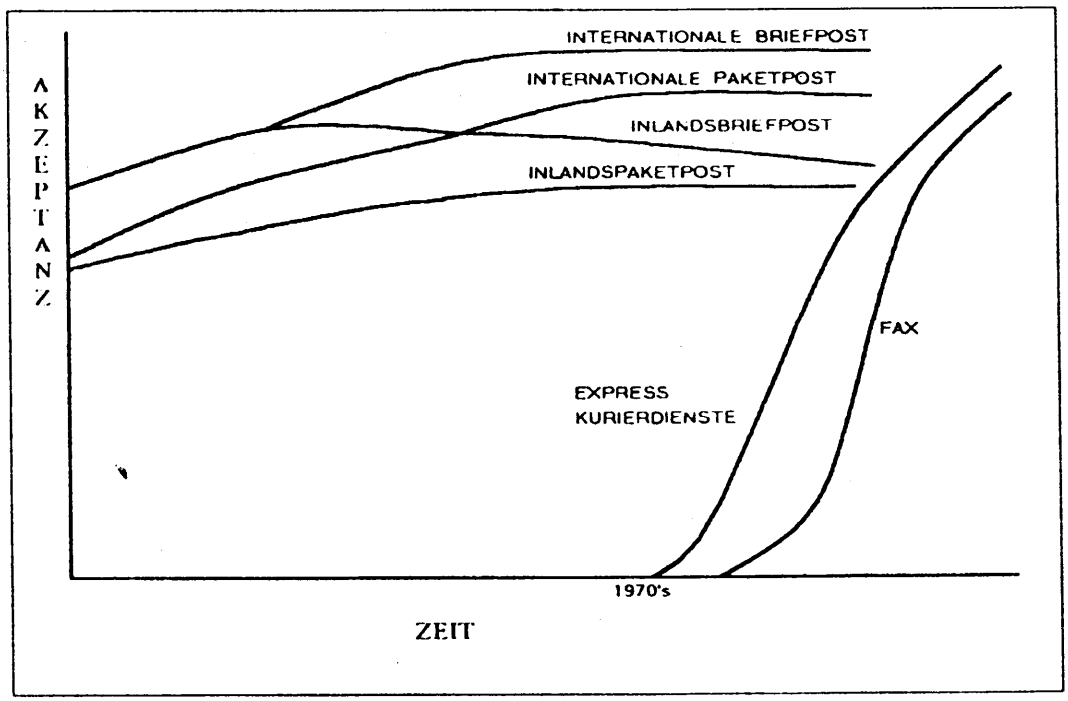
Großkunden erwarten Flexibilität und im Bedarfsfall auf ihre individuellen Ansprüche zugeschnittene Dienstleistungen.

3.2 BEREITSCHAFT ZUR NUTZUNG VON DIENSTLEISTUNGEN

Die meisten Produkte und Dienstleistungen haben eine bestimmte Lebensdauer; nach ihrem Ausreifen tendieren sie dazu, sich rückläufig zu entwickeln. Obwohl die Postdienste bereits sehr lange bestehen, scheint die Akzeptanz stabil zu bleiben. Da diese Dienste andererseits bereits voll etabliert sind, ist bei ihnen nicht mit einer Explosion der Benutzerakzeptanz zu rechnen wie kürzlich bei Fernkopierern. Abb. 2 stellt diese Trends graphisch dar.

Die Stabilität der Benutzerakzeptanz verschleiert vielleicht die Tatsache, daß sich die "traditionellen" Postdienste kontinuierlich weiterentwickeln müssen (z.B. durch die Art und Weise ihrer Vermarktung), und daß andere Dienste - z.B. Expreßdienste - ausgebaut werden müssen.

Abb. 2: *Akzeptanztrends bei den Dienstleistungen*

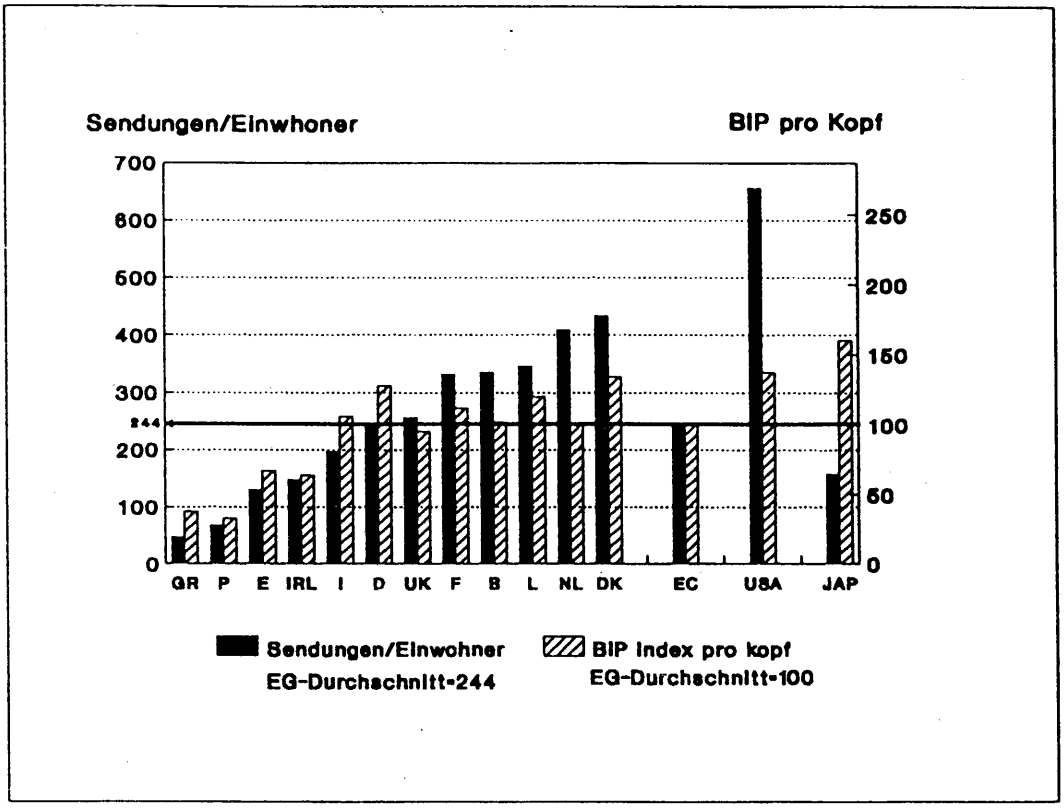


Quelle: KEG

Die Akzeptanz der Post als wichtiges Kommunikationsmedium und bedeutender Verteilungsweg wird durch die Tatsache veranschaulicht, daß der EG-Bürger im Jahre 1990 durchschnittlich 260 Postsendungen empfing (243 im Jahre 1988). Zum Vergleich: der US-Bürger empfängt pro Jahr etwa 650 Postsendungen.

Innerhalb der Gemeinschaft ist der Nutzungsgrad sehr unterschiedlich. Abb. 3 zeigt die pro-Kopf-Nutzung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Dieser Wert wird mit dem BIP pro Kopf verglichen. Es besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen dem BIP pro Kopf und der Nutzung. (Die Zahlen, auf denen diese Abbildung fußt, sind Anhang 2, Tabelle 6 zu entnehmen.)

Abb. 3: *Nutzung der Post/BIP pro Kopf (1988)*



Quelle: Sofres-Studie und KEG-Wirtschaftsbericht Nr. 38

3.3 MÄRKTE

In den Tabellen 1 und 2 wird dargestellt, welche Postsendungen an welchen Empfänger gehen. Die erste Tabelle zeigt die Zusammensetzung bei Absendern und Empfängern von Briefen, die zweite die entsprechende Zusammensetzung bei Paketen.

Tabelle 1: *Benutzer der Briefdienste*

AN / VON	UNTERNEHMEN	EINZELPERSONEN
UNTERNEHMEN	35%	45%
EINZELPERSONEN	10%	10%

Quelle: Schätzung der KEG (1990)

Tabelle 2: *Benutzer der Paketdienste*

AN / VON	UNTERNEHMEN	EINZELPERSONEN
UNTERNEHMEN	25%	60%
EINZELPERSONEN	5%	10%

Quelle: Schätzung der KEG (1990)

Diese Analysen über die durchschnittliche Verteilung beinhalten erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Tabelle 3 zeigt den Prozentsatz der von Unternehmen (manchmal mit "Unternehmensmarkt" umschrieben) und von Einzelpersonen stammenden Briefe.

Tabelle 3: *Briefaufkommen*

VERTEILUNG DER ANTEILE (BRIEFE)		
MITGLIED-STAATEN	UNTERNEHMEN	EINZELPERSONEN
Belgien	71.0%	29.0%
Dänemark	60.0%	40.0%
Deutschland	76.4%	23.6%
Griechenland	50.5%	49.5%
Spanien	75.0%	25.0%
Frankreich	81.5%	18.5%
Irland	69.0%	31.0%
Italien	56.2%	43.8%
Luxemburg	71.0%	29.0%
Niederlande	86.0%	14.0%
Portugal	79.9%	20.1%
Vereinigtes Königreich	74.5%	25.5%

Quelle: Sofres-Studie - 1988

3.4 SEGMENTE

Die obige Analyse stellt ein Gesamtbild dar. Tabelle 4 schlüsselt die Unternehmenskunden nach Marktbereichen auf. Verglichen wird zwischen den Markterfahrungen der Postverwaltungen (in erster Linie Briefdienste) und denen der privaten Betreiber (meistens Paket- und Expreßdienste).

Postversand, Werbung (in diesem Fall Direktwerbung) und Druckwesen sind die wichtigsten Benutzer der Postdienste. Diese Einzelsegmente werden in den Unter-paragraphen 3.4.1-3.4.3 genauer untersucht.

Tabelle 4: *Benutzerkategorien und ihre Bedeutung für die Betreiber*

BENUTZER-KATEGORIE	POST-VERWALTUNGEN	PRIVAT-BETREIBER
Postversand	15%	20%
Werbung	12%	15%
Druck-/Verlagswesen	20%	5%
Bankwesen	10%	14%
Versicherungen	10%	9%
Öffentlicher Dienst (Anm. 1)	10%	N/a
Industrie (Anm. 2)	5%	25%
Sonstige	18%	12%
INSGESAMT	100%	100%

Anm 1: Zwar werden einige Privatdienste von öffentlichen Verwaltungen benutzt, der Prozentsatz ist jedoch nicht nennenswert.

2: Die wichtigsten Kunden in der Industrie sind Automobil-, Computer- und Erdölbranche.

Quelle: Sofres-Studie

3.4.1 POSTVERSAND

Der Postversand ist als "Fernverkauf" von Waren eine Alternative zum Einzelhandel. Er ist voll vom Postsektor abhängig. Die Postdienste könnten den Postversandunternehmen hier die komplette Palette der in Frage kommenden Leistungen anbieten: Kundeninformation, Katalogversand, Versendung von Zahlungsformularen und Verteilung der Waren (letztere Leistung wird jetzt in zunehmendem Maße vom Privatsektor erbracht).

Der Postversand entwickelte sich als Absatzweg der Bekleidungsindustrie. Er hat sich jetzt auch auf andere Bereiche ausgedehnt; am schnellsten expandieren die Bereiche Musik (Compact Disc) Film (Video) und Computersoftware (Floppy Disc). Ein verwandter Bereich ist das von Fernlehrinstituten angebotene "Fernlernen".

Der Postversand stellt eine Konkurrenz für den Einzelhandel dar. Im Hinblick auf den Binnenmarkt wird der Aspekt an Bedeutung gewinnen, daß der Postversand grenzüberschreitenden Zugang zu Produkten ermöglicht, die auf Inlandsmärkten vielleicht nicht erhältlich sind.

Angaben über die Postversandbranchen innerhalb der Gemeinschaft wurden von den sieben Mitgliedstaaten mit den größten Postversandmärkten eingeholt (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Vereinigtes Königreich). Die Gesamteinnahmen der Postversandunternehmen in diesen Ländern betrugen 1989 etwa 26,4 Mrd. ECU. Das entsprach etwa 0,7% des BIP dieser Mitgliedstaaten. Zum Vergleich: im gleichen Jahr betrugen die Einnahmen aus dem Postversand in den EFTA-Ländern etwa 3,6 Mrd. ECU, in den USA etwa 123 Mrd. ECU und in Japan 12,6 Mrd. ECU.

Tabelle 5 faßt Angaben der Europäischen Vereinigung des Versandhandels (European Mail Order Trade Association - EMOTA) für die sieben Mitgliedstaaten mit dem größten Umsatz zusammen und zieht einen Vergleich zu den Zahlen der EFTA, der USA und Japans.

Tabelle 5: *Umsatz des Versandhandels 1989*

LAND	GESAMT-UMSATZ (Mio. ECU)	GESAMT-UMSATZ PRO KOPF (ECU)
Belgien	535	55
Dänemark	522	102
Deutschland	12 284	199
Frankreich	5 585	100
Italien	1 127	20
Niederlande	780	53
Vereinigtes Königreich	5 585	96
Insgesamt (7 Mitgliedstaaten)	26 418	102
Insgesamt EFTA	3 651	111
USA	122 850	508
Japan	12 640	104

Quelle: EMOTA

3.4.2 DIREKTWERBUNG

Bei der Direktwerbung wird eine gezielte Mitteilung an eine Einzelperson gerichtet (entweder Privatperson oder bestimmte Person in einem Unternehmen). Dieses Vorgehen ist Teil einer Strategie, identische oder ähnliche Mitteilungen an bestimmte Personen zu versenden. Es gibt noch eine andere Form der Direktwerbung, die jedoch vom Umsatz her weniger bedeutsam, aber immer noch erheblich ist: Wurfsendungen werden in bestimmte Zielgebiete, nicht aber an Einzelpersonen versandt. Diese Form ist auf dem Werbe-/Kommunikationsmarkt anzutreffen.

Im Jahre 1989 entfielen auf die Direktwerbung 11,7% der Werbeausgaben, das sind 6,4 Mrd. ECU von insgesamt 54,5 Mrd. ECU. (Bei dieser Zahl ist der durch Wurfsendungen erzeugte Umsatz nicht berücksichtigt.) Der Prozentsatz ist praktisch der gleiche wie 1984, obwohl die Gesamtausgaben für Werbung in der Zwischenzeit um 87% gestiegen sind. Aus diesen Angaben geht hervor, daß die Direktwerbung zur Zeit etwa 0,15% des BIP der Gemeinschaft ausmacht (ohne die zusätzlichen Einnahmen der Werbungstreibenden).

Im Jahre 1989 erhielt der EG-Bürger durchschnittlich 43 Direktwerbesendungen pro Jahr. Im Vergleich dazu erhielt der US-Bürger etwa 170 Sendungen, also etwa das Vierfache.

Unter betrieblichen Aspekten ist die Direktwerbung für die Postverwaltungen der Gemeinschaft sehr wichtig. Die adressierte Direktwerbung macht etwa 18,5% des Postaufkommens aus. Sie wird wahrscheinlich noch an Bedeutung gewinnen, zumal die Nachfrage bei anderen Postarten, z.B. vor allem die Korrespondenz unter Unternehmen, abnehmen könnte (siehe Abb. 1 in Absatz 2).

3.4.3 DRUCK-/VERLAGSWESEN

Die Briefdienste der Post sind auch für das Druck-/Verlagswesen von Bedeutung. Alle Druckerzeugnisse können per Post versandt werden: Zeitungen, Zeitschriften und Bücher. Die Post konkurriert hier mit Absatzstellen des Einzelhandels (Buchläden oder Zeitschriftenstände) sowie mit den örtlichen Zustellungsdiensten der Zeitungen.

Nach Schätzungen des internationalen Zeitschriftenverlegerverbandes (FIPP - Fédération Internationale de la Presse Périodique) werden pro Jahr insgesamt

15,2 Mrd. Presseerzeugnisse per Post versandt. Davon werden etwa 92% im Herstellungsland zugestellt.

Neben dem grenzüberschreitenden Postversand von Druckerzeugnissen innerhalb der Gemeinschaft (schätzungsweise 1,1 Mrd. Sendungen) darf ein wichtiger internationaler Marktanteil nicht vergessen werden. Insbesondere zwischen Nordamerika und Europa besteht ein bedeutender Austausch von Zeitschriften.

Die Postdienste werden in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Versendung von Druckerzeugnissen unterschiedlich stark in Anspruch genommen, normalerweise je nach Verfügbarkeit von Vorzugsgebühren (siehe Absatz 8.4 und Anhang 13). Diese Dienste eignen sich mitunter weniger für die Erzeugnisse der Tagespresse, die absolut zuverlässig ausgeliefert werden müssen.

In einigen Bereichen, z.B. technische Veröffentlichungen, werden jedoch die meisten Erzeugnisse per Post zugestellt. Allgemein kann die Post als eine der effizientesten Zustellungsmethoden für Druckerzeugnisse angesehen werden, sowohl bei kleinen Mengen als auch bei weitgestreutem Abonnentenkreis.

4. DIENSTLEISTUNGEN UND BETREIBER

Die wichtigste Kategorie bei den Postdiensten sind die Briefe (einschl. Drucksachen), Pakete und Expreß. Es gibt andere Dienste, die sich nicht eindeutig in eine Kategorie einordnen lassen (z.B. besondere Briefdienste wie "Expreßbrief"), oder Hybriddienste, bei denen Postdienste mit anderen Kommunikationsformen gekoppelt werden (z.B. elektronische Briefübermittlung, siehe Anhang 12). Gemessen an den entstehenden Einnahmen fallen diese anderen Dienste jedoch nicht sehr stark ins Gewicht (das könnte sich aber in Zukunft ändern).

Die geschätzen Einnahmen in den einzelnen Kategorien sind in Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 6: *Postdienste - geschätzte Einnahmen nach Dienstkategorien*

DIENST-KATEGORIE	POST-VERWALTUNGEN (Mrd. ECU)	PRIVAT-BETREIBER (Mrd. ECU)	INSGESAMT (Mrd. ECU)
BRIEFE	21.0	1.0	22.0
PAKETE	3.0	5.0	8.0
EXPRESS	2.0	14.0	16.0
INSGESAMT	26.0	20.0	46.0

Quelle: KEG (aus mehreren Quellen)

Die Postdienste umfassen die postalische Beförderung aller Sendungen bis zu 30 kg. Dabei kann es sich um Briefe, Dokumente, Päckchen, Pakete usw. handeln (ausführliche Liste siehe Anhang 1).

Die Postverwaltungen sind die öffentlichen Betreiber in den einzelnen Mitgliedstaaten. Der Begriff "private Betreiber" ist weiter gefaßt. Darunter fallen große Unternehmen mit bedeutenden internationalem Auftragsvolumen, wie z.B. DHL, Federal Express, TNT und UPS. Andere Betreiber wie Spediteure, für die Postaufträge eher Nebensache sind, fallen ebenfalls darunter. Eine dritte Gruppe bilden die privaten Paket- und Expreßdienste, die vornehmlich in ihrem eigenen Land tätig sind. Auf diese letzte Gruppe entfallen wahrscheinlich die meisten Einnahmen, wobei der Markt allerdings unter vielen Unternehmen aufgeteilt ist.

Es sollte darauf hingewiesen werden, daß der Unterschied zwischen Expreß- und Paketmärkten nicht besonders deutlich ist. Somit ist zwar die Gesamtzahl für den Sektor korrekt, die einzelnen Angaben für Expreß- und Paketdienste (vor allem die von privaten Betreibern angebotenen) sind zwangsläufig nur Näherungswerte.

4.1 BRIEFE

Die Briefe fallen meistens unter die ausschließlichen Rechte der Postverwaltungen. Der kleine Anteil der Einnahmen, der von Privatbetreibern erwirtschaftet wird, entfällt auf die - zulässigen oder unzulässigen - Tätigkeiten Remailing, City-Kurierdienste und Dokumentenaustausch. (Die beiden ersten Tätigkeiten werden in Kapitel 5 Absatz 9 ausführlich beschrieben, der Dokumentenaustausch in Kapitel 3 Absatz 3.9.)

Anhand von Erhebungen in den einzelnen Mitgliedstaaten wurden die Angaben über Absender und Empfänger einfacher Briefsendungen aufgeschlüsselt. Dabei ergibt sich, daß etwa über 80% der Sendungen von Unternehmen stammen, (siehe Tabelle 1 in Absatz 3.3), aber nur 45% der Empfänger Unternehmen sind.

Tabelle 7 gibt eine Übersicht über den Zweck der verschiedenen Postsendungen anhand einer Untersuchung von 1989. (Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ, sondern dienen lediglich zur Veranschaulichung.)

Tabelle 7: *Versendungszweck*

23.6%	Direktwerbung
18.4%	Versand von Geld/Schecks
17.9%	Geschäftskorrespondenz
12.3%	Einladungen/Ankündigungen
10.6%	Persönliche Mitteilungen/Grüße
17.2%	Sonstige (einschl. Drucksachen)

Quelle: Stichprobe der Postverwaltungen

1990 entfielen etwa 5% des Umsatzes der Postverwaltungen auf die grenzüberschreitende Briefpost in der Gemeinschaft. Das entspricht einem Wert von etwa 1,6 Mrd. ECU. Nimmt man die internationale Post mit hinzu, beliefe sich der Wert der gesamten von den Postverwaltungen bearbeiteten grenzüberschreitenden Post auf etwa 3,2 Mrd. ECU. Dazu müßten die Einnahmen der Privatbetreiber aus ihren grenzüberschreitenden Aufträgen gerechnet werden, die etwa einem Volumen von 0,4 Mrd. ECU entsprechen.

4.2 PAKETE

Bei den Paketdiensten herrscht in allen Mitgliedstaaten freier Wettbewerb. Die meisten Postverwaltungen müssen jedoch aufgrund des festgelegten Pflichtbereichs im Inland bis zu einem bestimmten Gewicht einen universalen Paketdienst anzubieten. Die Gewichtsgrenzen schwanken jedoch innerhalb der Gemeinschaft erheblich.

Privatbetreiber, die einen Paketdienst im Inland anbieten, verlassen sich so weit wie möglich auf ihre eigenen Infrastrukturen für Abholung und Zustellung.

Bestimmte Sendungen, vor allem in abgelegene Gebiete, können die Privatbetreiber Sendungen durch die Postverwaltungen befördern lassen.

Die inländischen Paketdienste der Postverwaltungen wurden in den letzten Jahren durch den rasch expandierenden Privatsektor einer harten Prüfung unterzogen. So ging die Gesamtmenge der von den Postverwaltungen abgefertigten Pakete innerhalb der Gemeinschaft zwischen 1980 und 1990 zurück, bis sich der Trend schließlich umkehrte. Zwar sind die Postverwaltungen normalerweise auf den Paketmärkten ihrer eigenen Länder führend, ihr Marktanteil beträgt jedoch insgesamt nur etwa 38 %.

Auf dem internationalen Paketmarkt herrscht ebenso wie bei den einheimischen Paketdiensten freier Wettbewerb. Der Markt ist in die Bereiche Bodentransport (meist von den größeren Transportunternehmen und Spediteuren beherrscht) und Lufttransport (meist von den großen Expreßunternehmen beherrscht) gegliedert. Die Postverwaltungen versuchen sich in beiden Bereichen zu behaupten. Einige Verwaltungen sind verpflichtet, Dienste bis zu einer bestimmten Gewichtsgrenze anzubieten.

Privatbetreiber, die einen internationalen Paketdienst anbieten, verlassen sich so weit wie möglich auf ihre eigenen Netze. Kleinere Betreiber arbeiten in Ländern, in denen geringere Volumen versandt oder empfangen werden, mit Untervertragnehmern oder größeren Betreibern zusammen.

4.3 EXPRESS

Expreßdienste bestehen in der einen oder anderen Form seit mindestens 100 Jahren. (Eine Weiterentwicklung aus der Anfangszeit ist die besondere Briefzustellung, die "Eilsendung"). Die modernen Expreßdienste entwickelten sich jedoch aufgrund einer Marktlücke, die dadurch entstand, daß die Leistungen der Postverwaltungen gerade zu einem Zeitpunkt nachließen, wo die Anforderungen der Kunden stiegen.

Wie der Name schon sagt, sollen die Expreßdienste eine rasche Zustellung gewährleisten. Seltsamerweise garantieren nur wenige Betreiber für die Zustellungsfristen. Die Expreßdienste stehen jedoch allgemein in dem Ruf, schnell und - was vielleicht noch wichtiger ist - zuverlässig zu sein.

Jeder Betreiber versucht selbstverständlich, seinen Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen Konkurrenten zu erhalten, die vielleicht seine Ideen aufgreifen. So sind Abholung auf Anfrage, Kreditmöglichkeiten und Verkaufskontenführung zu Standardleistungen geworden. Der Preis kann manchmal eine Rolle spielen, da die Betreiber je nach Auftragsvolumen und Größe ihres Unternehmens unterschiedliche Kosten haben. Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit (und Image) spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.

Generell werden die Möglichkeiten für die Erzielung von Wettbewerbsvorteilen immer vielfältiger. Die "Laufwegverfolgung" gewinnt jetzt zunehmend an Bedeutung. Diese Dienstleistung setzt ein Netz voraus, in dem der Weg jedes Dokuments oder Pakets von der Abholung bis zur Zustellung elektronisch verfolgt wird. Die Laufwegverfolgung setzt erhebliche Investitionen voraus, bietet jedoch den Vorteil, daß jede Sendung jederzeit geortet werden kann.

Der zweite wichtige Bereich ist die individuell abgestimmte Verknüpfung des Expreßdienstes mit dem betrieblichen Ablauf beim Kunden. So bieten Expreßunternehmen unter Umständen Lager- und Verteileinrichtungen an, um zur Senkung der Lagerhaltungskosten der Kunden beizutragen, oder unterstützen deren JIT-Strategien anderweitig. Sie können mitunter auch als einziger Absatzkanal für Einzelhändler fungieren, sodaß es nicht mehr notwendig ist, mehrere kleinere Lieferungen an eine Einzelhandelsstelle zu senden.

Ein dritter Bereich für komparative Vorteile ist die Zollabfertigung (bei grenzüberschreitenden Sendungen). Mit einer effizienten Zollabfertigung wird sichergestellt, daß die Lieferverzögerung durch Zollformalitäten so gering wie möglich gehalten wird. Die Möglichkeiten für Expreßdienste, komparative Vorteile auf dem Gebiet der Zollabfertigung zu erreichen, werden jedoch nach 1992 abnehmen.

Wie oben erwähnt, hat der Expreßmarkt in der Gemeinschaft ein Volumen von 16,0 Mrd. ECU. (Die Feststellung, daß möglicherweise Überschneidungen mit den Zahlen für die Paketdienste bestehen, sei an dieser Stelle wiederholt.) Davon entfallen 11% auf die grenzüberschreitenden Dienste.

Der US-Markt wird auf die dreifache Größe des EG-Marktes geschätzt. Leistungsfähige Expreßdienste, die die großen Entfernungen zwischen den wichtigsten Wirtschaftszentren überwinden können, sind für die amerikanische

Wirtschaft lebenswichtig. Gemessen an der Entfernung entsprechen viele der Bewegungen auf dem US-Markt grenzüberschreitenden Bewegungen in Europa. Umfang und Wachstum des US-Marktes zeigen, daß der europäische Markt sein Potential noch lange nicht erreicht hat.

Die einheimischen Expreßmärkte werden von sehr unterschiedlichen Betreibern abgedeckt. Bei den grenzüberschreitenden Diensten wird das Spektrum bereits kleiner. Der größte grenzüberschreitend operierende Betreiber in Europa ist DHL mit einem Marktanteil von 26 %. An zweiter Stelle liegt TNT; das Unternehmen kann zusammen mit seinem Tochterunternehmen XP etwa 22% des Marktes beanspruchen. Darauf folgen Federal Express und UPS mit jeweils 10 %. Die Privatbetreiber neigen dazu, sich entweder auf Dokumente oder Waren zu spezialisieren. DHL spezialisiert sich z.B. auf Dokumente, TNT auf Waren.

Bei den grenzüberschreitenden Expreßdiensten ist der Marktanteil der Postverwaltungen der Gemeinschaft relativ klein. Er liegt zur Zeit bei etwa 10% der internationalen Expreßpost in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Postverwaltungen wollen hier durch UNIPOST Boden zurückgewinnen, ein unabhängiges Unternehmen, das 1989 von einigen CEPT-Mitgliedern und anderen angeschlossenen Postverwaltungen gegründet wurde, um für den grenzüberschreitenden Postverkehr eine Zentralstelle zu schaffen.

Auf den Inlandsmärkten waren die Postverwaltungen erfolgreicher - ein Marktanteil von 15% ist nicht unüblich. Bei der Zustellung von Expreßsendungen durch die Postverwaltungen sind die Bedingungen unterschiedlich. Einige Postverwaltungen bieten Expreßdienste an, die vollständig vom Universalnetz für Standardbriefdienste abhängig sind. Andere Expreßdienste sind vom Standardnetz völlig unabhängig.

5. FINANZDATEN

In Kapitel 5 werden die betrieblichen und wirtschaftlichen Grundlagen der postalischen Dienstleistungen untersucht. Die Dienstleistungen werden im Hinblick auf ihrem Umfang und die Einnahmen der Betreiber analysiert. Zunächst werden die jetzigen Daten vorgestellt, dann in Absatz 5.2 die möglichen Auswirkungen der erkennbaren Trends.

5.1 DIE JETZIGE SITUATION

In Tabelle 8 werden die von den Postverwaltungen in der Gemeinschaft im Jahre 1988 umgesetzten Volumen und die Einnahmen zusammengefaßt. (Dabei bleiben die in diesem Jahr ebenfalls bearbeiteten 5 Mrd. Wurfsendungen unberücksichtigt, da diese das Bild verzerren.)

Tabelle 8: *Volumen und Einnahmen der Postverwaltungen (1988)*

MITGLIED STAAT	BRIEFE (einschl. Druksachen)	PAKETE	EXPRESS	EINNAHMEN
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio. ECU
Belgien	3 145	3	4.5	824
Dänemark	1 573	33	0.4	806
Deutschland	14 262	500	8.0	7 000
Griechenland	451	1	3.2	100
Spanien	5 014	9	0.8	692
Frankreich	15 894	311	6.2	7 340
Irland	494	4	1.5	188
Italien	10 534	49	5.4	2 651
Luxemburg	168	1	0.2	42
Niederlande	5 408	110	3.3	1 778
Portugal	596	6	0.3	135
Vereinigtes Königreich	13 774	191	11.95	4 643
INSGESAMT	71 313	1 216	45.75	26 199

Quelle: Sofres-Studie

Neben den in Tabelle 8 dargestellten 26 Mrd. ECU aus den Postdiensten erwirtschaften die Postverwaltungen weitere 13 Mrd. ECU mit ihren Finanzdiensten. (Siehe Kapitel 5 Absatz 7.1.)

Die Privatbetreiber im Postsektor erwirtschaften etwa 20 Mrd. ECU. Tabelle 9 enthält eine Aufschlüsselung nach den bedeutendsten Unternehmen und zieht einen Vergleich zwischen den gemeinschaftlichen und den weltweiten Einnahmen.

Tabelle 9: *Gesamtumsatz der vier größten Privatbetreiber in Mrd. ECU (1990)*

BETREIBER	WELTWEIT	GEMEINSCHAFT
DHL	2	0.5
TNT	3	1
UPS	12	4
Federal Express	7	1.5
Sonstige	16	13
INSGESAMT	40	20

Anm.: Die in Absatz 4.3 genannten Marktanteile beziehen sich nur auf den grenzüberschreitenden Expreßmarkt. Sie stimmen daher nicht mit den obigen Zahlen überein

Quelle: verschiedene

5.2 TRENDS

Die Post wird wahrscheinlich das bedeutendste Medium der Massenkommunikation für alle Unternehmen bleiben, die im In- oder Ausland große Mengen einzelner Mitteilungen übermitteln müssen. Dies würde besonders auf den Bereich der Finanzdienstleistungen zutreffen, (von denen die Finanzdienste der Post nur einen kleinen Teil bilden), wo Kontoauszüge, Erneuerungen von Daueraufträgen, Prämienmitteilungen, Dividenden-zahlungen usw. an einzelne Adressen versandt werden müssen.

Die jüngsten jährlichen Zuwachsraten der Volumen der Postverwaltungen sind in Tabelle 10 dargestellt.

Tabelle 10: *Jüngste jährliche Zuwachsraten der Volumen bei den Postverwaltungen (1985-1989)*

MITGLIEDSTAATEN		PROZENTSATZ
Belgien		+ 5.1%
Dänemark		+ 3.2%
Deutschland	Anm. 1	+ 3.5%
Griechenland		+ 3.1%
Spanien	Anm. 2	+ 6.7%
Frankreich		+ 5.1%
Irland		+ 2.1%
Italien		+ 7.8%
Luxemburg		+ 4.8%
Niederlande	Anm. 1	+ 5.7%
Vereinigtes Königreich		+ 7.6%
		+ 6.8%
DURCHSCHNITT		+ 6.1%

Anm. 1: Für Deutschland und für die Niederlande liegen keine vollständigen Angaben vor. Die angegebenen Zahlen sind Extrapolationen auf der Grundlage eines kürzeren Zeitraums und wurden deshalb beim Durchschnitt nicht berücksichtigt.

2: Trend für Spanien extrapoliert auf der Grundlage des Zeitraums 1984-1988.

Quelle: Postverwaltungen

Aus Gründen der Vertraulichkeit geben die Privatbetreiber ihre Trends nicht ohne weiteres preis. Die wichtigsten grenzüberschreitend tätigen Expreßbetreiber (öffentliche und private) rechnen jedoch zuversichtlich mit einem starken Anstieg der Einnahmen in der Gemeinschaft. Die Wachstumsvorhersagen liegen zwischen 15 und 25% jährlich.

Die Auswirkungen all dieser Trends auf die verschiedenen Bereiche des Postsektors sollten insgesamt betrachtet werden, um Umsatzprognosen für den ganzen Sektor abzugeben. Die zugrunde gelegten Trends liegen im unteren Bereich. Bei Briefen wird z.B. ein Jahreszuwachs von 3% erwartet (weniger als die letzte Zuwachsrate und mit einem Spielraum für eventuell rückläufige Einnahmen pro Stück). Im Expreßbereich wird ein jährlicher Zuwachs von 10% vorausgesagt, unter der Voraussetzung, daß die Expansion des einheimischen Expreßmarktes unter dem vorhergesagten Wachstum der grenzüberschreitenden

Dienste bleibt. Die voraussichtlichen kombinierten Auswirkungen dieser Trends sind aus Tabelle 11 ersichtlich. (Unter der Voraussetzung, daß sich die Rechtsstellung der Dienste nicht ändert.)

Tabelle 11: *Jetzige und voraussichtliche Einnahmenanteile (Mrd. ECU und Prozentsätze)*

SEGMENT	BETREIBER (ANM. 1)	DERZEIT	VORHERSAGE - 5 JAHRE	VORHERSAGE - 10 JAHRE
BRIEFE	- PV	21.0	24.3	28.2
	- PA	1.0	1.2	1.3
PAKETE	- PV	3.0	4.2	5.9
	- PA	5.0	7.0	9.8
EXPRESS	- PV	2.0	3.2	5.2
	- PA	14.0	22.6	36.3
INSGESAMT	- PV	26.0	31.7	39.3
	- PA	20.0	30.8	47.4
ANTEIL	- PV	57%	51%	45%
	- PA	43%	48%	55%

Anm. 1: PV = Postverwaltungen
PA = Privatanbieter

Quelle: verschiedene

6. DIENSTLEISTUNGSMERKMALE - ZUGANG

Die Zugangsbedingungen sind die Voraussetzungen, unter denen potentielle Benutzer Zugang zu den Postdiensten erhalten können. Dabei sind drei Aspekte von Bedeutung:

- Unterrichtung der Kunden über das Dienstleistungsangebot und den Zugang dazu;
- Art der Zahlung für die Dienstleistungen;
- Art der Einlieferung der Sendungen.

In gewisser Hinsicht unterscheiden sich die Zugangsbedingungen bei den Diensten der Privatbetreiber von denen der Postverwaltungen. Da die von den Privatbetreibern angebotenen Dienste dem freien Wettbewerb unterliegen, haben bei der Formulierung

ihrer Zugangsbedingungen auch Wettbewerbsdruck und Rentabilitätsaspekte eine Rolle gespielt.

Manchmal trifft das auch auf die Dienste der Postverwaltungen zu. Die Zugangsbedingungen für viele dieser Dienste haben sich jedoch im Laufe der Zeit herausgebildet, und lassen sich eher auf diese Entwicklung zurückführen als auf den Wettbewerbsdruck.

6.1 PRIVATBETREIBER

Es ist zwar schwierig, eine generelle Aussage zu treffen, die Informationen der Privatbetreiber über ihre Dienstleistungen müssen aber zumindest ausreichend sein; sonst würden die Kunden die Dienste nicht oder nicht mehr in Anspruch nehmen.

Diese Dienste sind auf Kunden im Unternehmensbereich (und dort gewöhnlich die größeren Kunden) zugeschnitten. Bei diesen Kunden sammeln die Privatbetreiber die Sendungen direkt ein, die Zahlung erfolgt üblicherweise auf Kontenbasis. Einige Privatbetreiber gehen dazu über, den Zugang zu ihren Dienstleistungen zu erweitern, und gestatten es der breiten Öffentlichkeit, Sendungen in ihrer Geschäftsstelle einzuliefern. (In den Vereinigten Staaten ist die Einlieferung der Post bei solchen "Annahmestellen" (lodging points) viel üblicher.)

In einigen Ländern bieten manche Privatbetreiber universale Abhol- und Zustelldienste an. Ist das nicht der Fall, schließen sie unter Umständen Verträge mit anderen Privatbetreibern ab, die dann einen Teil ihrer Aufgaben übernehmen. Bei abgelegenen Gebieten könnten sie die Sendungen durch die Postverwaltung zu den üblichen Gebühren befördern lassen.

6.2 POSTVERWALTUNGEN

Die Postverwaltungen führen jetzt Investitionen durch, um potentiellen Kunden besser über ihre Dienstleistungen zu informieren. So sind jetzt mehr Broschüren erhältlich und für die Kunden werden Auskunftsstellen eingerichtet. Zumindest für Privatkunden wird jedoch der Postschalter die wichtigste Informationsquelle für die Postdienste der Postverwaltungen bleiben.

Die "Zugänglichkeit" der Postdienste, insbesondere für den Privatkunden, wird daher in starkem Maße von Faktoren wie den Wartezeiten an den Schaltern und nicht zuletzt von der Höflichkeit des Personals abhängen.

Für größere Kunden, die sich entschlossen haben, einen Dienst in Anspruch zu nehmen, kann der Zugang zu den Diensten der Postverwaltung ähnlich aussehen wie bei den Privatbetreibern. Großkunden können normalerweile Verträge abschließen, um ihre Post abholen zu lassen, und können in den meisten Ländern für einen Großteil der in Anspruch genommenen auf Kontobasis zahlen.

Andere Kunden zahlen ihre Gebühren im voraus. Unternehmen verwenden unter Umständen Frankiermaschinen, die die Umschläge abstempeln, andere verwenden Postwertzeichen. Die Einheiten für die Frankiermaschinen werden gewöhnlich am Postschalter verkauft.

Privatkunden verwenden fast immer Postwertzeichen. Diese sind jetzt bei vielen Verkaufsstellen des Einzelhandels erhältlich, nicht nur am Postschalter. (Die jetzige Situation beruht auf einem langfristigen Trend. Von den Postverwaltungen, die den Verkauf von Briefmarken nur an ihren eigenen Schaltern gestatten, sind jetzt nur noch Belgien und Portugal übriggeblieben.)

Wenn Kunden ihre Post selbst einliefern, tun sie dies entweder am Postschalter oder an öffentlichen Briefkästen. Das Konzept des Universaldienstes bedingt, daß diese Schalter und Briefkästen flächendeckend verteilt sein müssen. (Die relative Zugänglichkeit der Postschalter wird in Kapitel 6 Absatz 2.2 untersucht.)

Zwei den Zugang zu den Dienstleistungen der Postverwaltungen betreffende Aspekte müssen näher untersucht werden. Es sind dies erstens die "Postvorbereitung" und die Durchführung dieser Arbeit durch Privatanbieter, und zweitens der Zugang zu Sondergebühren für Drucksachen und zu Preisnachlässen.

6.2.1 VORBEREITUNG DER POST

Fast alle Postverwaltungen fordern ihre Kunden dazu auf, zur Verringerung des Arbeitsvolumens der Postverwaltungen beizutragen. Das augenfälligste Beispiel für einen solchen "arbeitssparenden" Beitrag ist die Vorsortierung der Post. Dazu gehört die Erledigung der gesamten oder teilweisen Abgangsverteilung (und sogar eines Teils der Eingangsverteilung). Normalerweise sind diese Stufen Teil der für

den Kunden unsichtbaren Bearbeitung und werden folglich in Kapitel 5 Absatz 3 ausführlich erörtert.

Wie in Kapitel 3 Abschnitt 3.5 bereits erwähnt, schalten einige Postverwaltungen zwischen sich selbst und den Kunden, der die Post einliefert, die Dienste Dritter. Die Privatbetreiber könnten verschiedene Tätigkeiten übernehmen, die der Kunde selbst vielleicht nicht durchführen kann, bevor die Sendungen bei der Postverwaltung eingeliefert werden (zumindest bei reservierten Sendungen). Die Postverwaltungen übernehmen dann den noch verbleibenden Teil der Bearbeitung.

Einige Postverwaltungen gestatten jedoch die Einschaltung Dritter nicht, aus welchen Gründen auch immer. Möglicherweise sind sie der Auffassung, daß die einzelnen Phasen der postalischen Dienstleistung unteilbar sind. Oder sie sind um eine optimale Auslastung ihrer Verteilämter bemüht, vor allem, wenn diese mechanisiert sind. Auf jeden Fall geht die Weigerung, die Dienste Dritter einzuschalten, auf Kosten der Flexibilität für den Kunden und macht es vielleicht sogar unmöglich, daß die Kunden bestimmte Vorzugsgebühren ausnutzen können.

6.2.2 EINLIEFERUNGSBEDINGUNGEN

Alle Postverwaltungen stufen die Briefpost in zwei Kategorien ein. Meistens wird zwischen Briefen und Karten einerseits (FR: "lettres et cartes" bzw. LC-Sendungen) und Drucksachen/Päckchen (FR: "autres objets" bzw. AO-Sendungen) andererseits unterschieden.

Diese Einstufung stützt sich auf den Inhalt der Sendung. In anderen Mitgliedstaaten (Dänemark, Portugal und Vereinigtes Königreich) sowie Drittländern stützt sich die Einteilung auf die Geschwindigkeit. Dabei wird gewöhnlich zwischen erster und zweiter Klasse unterschieden.

Der zweite wichtige Aspekt im Zusammenhang mit den Einlieferungsbedingungen sind die unterschiedlichen Definitionen von Drucksachen und die Frage, für welche Druckerzeugnisse Vorzugsgebühren in Frage kommen.

Eine oft verwendete Definition der Drucksachen enthält die Anforderung, daß der Text der verschiedenen Sendungen einer Einlieferung identisch sein sollte. Damit würden Rechnungen und Kontoauszüge (bei denen sich die Angaben auf den

jeweiligen Adressaten beziehen) in die Kategorie Briefe fallen. Einige Postverwaltungen behandeln diese Sendungen jedoch als Drucksachen.

Es geht hier nicht nur um Gebührenunterschiede für den Kunden oder um unterschiedliche Einnahmen der Postverwaltungen. In den meisten Ländern verbindet sich mit diesen beiden Aspekten auch die Frage, ob die Post reserviert ist oder nicht (siehe Tabelle 2 in Kapitel 3 Absatz 3.3.)

Alle Verwaltungen haben eine Definition für Zeitungen entwickelt, die die Vorzugsgebühr für Presseerzeugnisse bestimmt. Die beiden Hauptkriterien sind der Anteil an redaktionellem Inhalt und Häufigkeit des Erscheinens. Die Anwendung dieser Kriterien ist jedoch in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Was in einem Land als Zeitung gilt, erfüllt diese Voraussetzungen in einem anderen Land vielleicht nicht.

Der Zugang zu Vorzugsgebühren (für Zeitungen oder andere Dienstleistungen) ist oft von der Menge abhängig. Aber auch hier sind die Grenzen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich. (Die Struktur der Vorzugsgebühren ist wegen der betrieblichen Unterschiede fast zwangsläufig verschieden. entscheidend ist der Grad der Vorsortierung, der durch die einzelnen Postleitzahlsysteme ermöglicht wird - siehe Anhang 10).

7. DIENSTLEISTUNGSMERKMALE - QUALITÄT

Qualität kann in diesem Zusammenhang als Erfüllung der Erwartungen des Kunden definiert werden. Diese können jedoch sehr unterschiedlich sein. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, unterliegen die Erwartungen des Kunden einer Art Kreislauf. Bietet eine Postverwaltung eine hohe Qualität, wird diese auch erwartet, und die Kunden liefern wichtige und/oder eilige Sendungen als einfachen Brief ein.

Liegt die postalische Dienstleistung aber unter den Erwartungen. die eine frühere Leistung geweckt hat, ist die Enttäuschung beim Kunden wahrscheinlich umso größer. Wird die Dienstleistung vom Kunden jedoch konstant als schlecht eingeschätzt, werden ihre Anforderungen an den Dienst wahrscheinlich immer weiter sinken.

Die Qualität des Postdienstes wird gewöhnlich an der Zeit gemessen, die eine Sendung von der Abholung bis zur Zustellung benötigt. Es wird jedoch immer klarer, daß dieses Qualitätskriterium allein kein vollständiges Bild von der Zuverlässigkeit des Dienstes

ergibt. Wenn zum Beispiel 90% der Sendungen am Zieldatum ankommen, treffen dann die verbleibenden 10% am nächsten Tag oder innerhalb der nächsten 10 Tage ein?

Ein anderer Maßstab für die Qualität des Postdienstes ist die "Kundenschnittstelle". Hier lassen sich verschiedene Aspekte bewerten. Wie lange braucht man zum Beispiel, um ein Postwertzeichen zu kaufen (oder Zugang zu den Postdiensten zu erhalten), wie leicht sind Informationen über die Dienste erhältlich und wie prompt werden Anfragen beantwortet oder Beschwerden bearbeitet?

Zwar stellen nur wenige Aufsichtsbehörden (wenn überhaupt) Qualitätsanforderungen an die Betreiber der reservierten Dienste in ihrem Land (d.h. an ihre Postverwaltungen), die Postverwaltungen fühlen sich aber ihrerseits verpflichtet, sich Qualitätsziele zu setzen, und (meistens) auch öffentlich Rechenschaft über die erbrachte Qualität abzulegen.

Diese Verpflichtung wird aber nur beim Universaldienst empfunden: weder Privatbetreiber noch die Konkurrenten unter den Postverwaltungen legen Einzelheiten über die erbrachten Leistungen bei Paket- oder Expreßdiensten offen. (Erstaunlich wenige Expreßbetreiber garantieren bestimmte Durchgangszeiten.) Folglich bezieht sich die folgende Beschreibung nur auf die Briefdienste.

7.1 QUALITÄT DER INLANDSDIENSTE

In Anhang 7 wird untersucht, wie Qualitätsziele gesetzt werden und wie die Qualität gemessen wird.

Die Leistung der meisten Postverwaltungen der Gemeinschaft vurde in unabhängigen Untersuchungen durch Verbrauchergruppen oder betrieblich unbeteiligte Organisationen für den gesamten Postweg beurteilt.

Diese Ergebnisse können mit den von den Postverwaltungen veröffentlichten Angaben verglichen werden (d.h. mit der jeweiligen Ist-Leistung gegenüber der angegebenen Soll-Leistung). Aus Anhang 7 geht hervor, daß die Postverwaltungen eine Vielzahl verschiedener Bewertungssysteme anwenden, wobei die meisten nur die von der internen Bearbeitung beanspruchte Zeit messen.

Tabelle 12 gibt einen Überblick über die tatsächliche Leistung der Postverwaltungen gegenüber ihren erklärten Zielen für die schnelleren Briefdienste (Briefe oder 1. Klasse-Briefe). Außer in Spanien wird eine Zustellung am Tag nach der Einlieferung angestrebt. Die Unterschiede in Tabelle 12 erklären sich unter anderem dadurch, daß bei den unabhängigen Untersuchungen der gesamte Postweg von der Abholung bis zur Zustellung (und somit der Eindruck des Kunden) berücksichtigt wurde, während die meisten Postverwaltungen ihre Bewertungen enger fassen.

Wenn die Kunden Mängel an der Qualität der Dienstleistungen feststellen, werden diese erst behoben, wenn der Betreiber des Dienstes diese Mängel ebenfalls erkennt. Für einige Postverwaltungen hat daher die Einführung von Bewertungssystemen, die sich über den gesamten Postweg erstrecken, zu der schmerzhaften Erkenntnis geführt, daß die Wirklichkeit sich bei weitem nicht so positiv darstellte, wie sie angenommen hatten. Diese Erkenntis war jedoch nötig, um die Dienstleistungen zu verbessern. Als z.B. die irische Postverwaltung gegen Ende 1988 solche umfassenden Bewertungen von einer unabhängigen Stelle durchführen ließ, ergaben die ersten (veröffentlichten) Ergebnisse, daß die gesetzten Leistungsziele nur zu 52% erreicht wurden. Nach dem gleichen Bewertungssystem ergibt sich jetzt eine Erfolgsquote von 94 %.

Tabelle 12: *Dienstleistungen der Postverwaltungen: Ziele und tatsächliche Leistungen (1988/1989)*

MITGLIEDSTAATEN	ZIEL	ERGEBNISSE DER POSTVERWALTUNGEN	UNABHÄNGIGEN UNTERSUCHUNGEN (Anm. 1)
Belgien	90%	83%	68%
Dänemark (Anm. 2)	97%	97%	N/a
Deutschland	90%	91%	81%
Griechenland	90%	44%	N/a
Spanien (Anm. 3)	100%	80%	38%
Frankreich	81%	78%	70%
Irland	90%	90%	84%
Italien	90%	55%	17%
Luxemburg	100%	97%	N/a
Niederlande	94%	93%	93%
Portugal	92%	85%	N/a
Vereinigtes Königreich (Anm. 2)	90%	80%	80%

Anm. 1 Die meisten unabhängigen Ergebnisse stammen von Verbraucherorganisationen. Ferner wurden Ergebnisse von Research International verwendet. Für Dänemark, Griechenland, Luxemburg und Portugal liegen keine unabhängigen Untersuchungen vor.

2 Die Tabelle bezieht sich auf die Briefdienste (1 Klasse-Briefe in Dänemark und im Vereinigten Königreich).

3 In Spanien wird eine Zustellung zwei Werktage nach Einlieferung angestrebt. In allen anderen Ländern soll bereits nach einem Tag zugestellt werden.

Quelle: KEG, aus verschiedenen Quellen

Wie bereits erwähnt, reicht ein einziges Kriterium für die Beurteilung der Leistung im Vergleich zum Ziel nicht aus. Es gibt keinen Aufschluß darüber, wie kurz oder lang die "Schleppe" ist, d.h. der (gewöhnlich) abnehmende Prozentsatz der nicht zugestellten Post in den folgenden Tagen.

Tabelle 13 zeigt, welcher Prozentsatz der Post einen, zwei und fünf Werktage nach der Einlieferung immer noch nicht *zugestellt* war. (Die Ergebnisse in der letzten Spalte sind nicht vollständig. Ferner darf nicht vergessen werden, daß Spanien ein Ziel von D + 2 anstrebt.)

Tabelle 13: *die "Qualitätsschleppe" (1988/1989)*

	ANTEILE DER *NICHT ZUGESTELLTEN* POST NACH		
MITGLIEDSTAATEN	D + 1	D + 2	D + 5
Belgien	23.5%	3.5%	0.2%
Dänemark	3.0%	0.5%	*
Deutschland	10.0%	*	*
Griechenland	56.0%	20.0%	N/a
Spanien (Anm. 1)	44.0%	15.0%	22.6%
Frankreich	23.5%	6.5%	*
Irland	15.0%	1.0%	*
Italien	83.0%	63.3%	18.8%
Luxemburg	1.0%	*	*
Niederlande	4.0%	*	*
Portugal	20.0%	4.0%	*
Vereinigtes Königreich	23.5%	6.0%	*

* = Nicht erfaßbar N/a = keine Angaben verfügbar

Anm. 1: Bei Spanien sind die Zahlen in den ersten beiden Spalten die offiziellen Angaben, die in der dritten Spalte die von einer Verbrauchergruppe ermittelten Werte. Diese Gruppe kam zu folgendem Ergebnis: 96,5% nach D + 1 nicht zugestellt, und 62% nach D + 2 nicht zugestellt.

Quelle: KEG, aus verschiedenen Quellen

Allgemein ist zu beobachten, daß Postverwaltungen mit einer guten Leistung gegenüber dem gesetzten Ziel nur eine kurze Qualitätsschleppe aufweisen.

7.2 QUALITÄT DER GRENZÜBERSCHREITENDEN DIENSTE

Nur etwa die Hälfte der Postverwaltungen in der Gemeinschaft veröffentlichen Qualitätsziele für die grenzüberschreitende Post innerhalb der Gemeinschaft oder im Verkehr mit Drittländern. Fast alle Postverwaltungen setzen sich jedoch interne Betriebsziele, eventuell auf der Grundlage der CEPT-Empfehlungen.

Grundsätzlich sollten für die grenzüberschreitende Post die gleichen Qualitätskriterien gelten wie für die im Inland bearbeitete ein- und abgehende Post. Demnach wäre das übliche Ziel für die eingehende grenzüberschreitende

Post, daß 90% am ersten Werktag nach Eingang bei der Postverwaltung des Bestimmungslandes zugestellt werden sollten.

Unter Aufsicht der CEPT findet eine Untersuchung der Qualität des grenzüberschreitenden Postdienstes statt. Das Ziel der Zustellung am dritten Werktag nach der Einlieferung kommt wie folgt zustande: D + 1 sowohl im Abgangs- als auch im Eingangsland und ein Tag für die Beförderung zwischen beiden Ländern.

Bezeichnenderweise hat die CEPT eine unabhängige Stelle damit beauftragt, die Qualität für den gesamten Postweg auf Stichprobenbasis zu ermitteln. Bisher sind die Ergebnisse eher enttäuschend. Nur 40% der Post erreicht das Ziel. Anders ausgedrückt: die mittlere Zustellzeit lag bei 4,05 Tagen.

Eine detaillierte Aufschlüsselung der Untersuchung ist nicht verfügbar. Eine Gruppe des Europäischen Büros der Verbraucherverbände (BEUC - *Bureau Européen des Unions des Consommateurs*) führte im März 1990 eine ähnliche Untersuchung durch. In einem für die Postverwaltungen vorteilhaften Stichprobenverfahren (bei dem zum Beispiel nur der Postverkehr zwischen Großstädten berücksichtigt wurde) stellte sich heraus, daß die Leistung bei 51% bzw. 3,96 Tagen lag. Die Ergebnisse sind in Tabelle 14 zusammengefaßt. (Dienste von/nach Luxemburg wurden nicht berücksichtigt. Da in Griechenland zur Zeit der Untersuchung keine normalen Bedingungen herrschten, wurden die Ergebnisse dieses Landes ausgeklammert.)

Tabelle 14: *Mittlere Zustellzeit (Tage) für Standardbriefe in der Gemeinschaft (1990)*

		ZIELLAND										Durchschnitt VON
		B	DK	D	E	F	IRL	I	NL	P	UK	
ABSENDELAND	B	--	2.1	2.6	3.0	2.2	3.7	3.1	2.0	4.6	2.4	2.9
	DK	2.1	---	3.8	4.2	3.8	4.1	5.3	2.7	4.6	3.0	3.7
	D	2.6	2.6	---	3.2	2.7	4.8	5.1	2.1	4.3	3.0	3.4
	E	3.5	3.3	4.8	---	4.2	4.2	7.9	4.1	4.4	5.7	4.7
	F	3.0	3.8	3.2	4.8	---	4.8	5.0	2.7	4.6	4.0	4.0
	IRL	3.0	2.9	4.6	4.8	4.5	---	9.2	3.3	4.0	2.1	4.3
	I	4.5	4.1	5.4	6.3	6.5	5.6	---	5.1	5.0	5.1	5.3
	NL	2.8	2.1	2.2	3.0	3.0	4.1	7.1	---	4.5	3.9	3.6
	P	3.4	3.0	4.4	3.6	3.6	4.2	8.0	4.1	---	3.9	4.2
	UK	2.7	3.2	4.6	4.3	3.8	2.7	4.4	2.8	4.0	---	3.6
Durchschnitt NACH		3.1	3.0	4.0	4.1	3.8	4.2	6.1	3.2	4.4	3.7	3.96

Quelle: BEUC

8. GEBÜHREN

Die Frage der Gebühren kann von zwei Seiten betrachtet werden. Die vom Kunden gezahlten Preise sind "sichtbar" (unter Zugrundelegung der in der Einleitung in Abschnitt I verwendeten Unterscheidung). Was der Kunde nicht sieht, sind die Kosten und die angewandten Gebührengrundsätze, die hinter den jeweiligen Preisen stehen.

An dieser Stelle sollen die "sichtbaren" Aspekte der Gebühren untersucht werden. Die für den Kunden "unsichtbaren" Aspekte, also Kosten und Gebührenpolitik, werden in Kapitel 5 Absätze 5 und 6 erörtert.

Die Untersuchung bezieht sich nur auf Dienste, die derzeit reserviert oder Gegenstand einer besonderen Gebührenpolitik sind. Die Schlüsselaspekte aus der Perpektive des Kunden sind das Niveau der Grundgebühren, die Gebührenstruktur, das Angebot an Preisnachlässen und an Vorzugsgebühren.

8.1 GRUNDGEBÜHREN

In der Gemeinschaft schwanken die Gebühren für Standardbriefe (bis zu 20 g) um einen Faktor von über 3 - von 0,14 bis 0,50 ECU. Berücksichtigt man bei diesen Gebühren die Kaufkraft der einzelnen Länder, verringert sich die Streuung der Preise etwas (siehe Tabelle 15).

Tabelle 15: *ECU-Gebühren für Briefe bis 20 g im Jahre 1990*

LÄNDER	INLANDS-BRIEFPOST	KAUFKRAFT, ANGEPASST (Anm. 1)
Belgien	0.33	0.31
Dänemark	0.47	0.50
Deutschland	0.50	0.45
Griechenland	0.17	0.30
Spanien (Anm. 2)	0.15	0.19
Frankreich	0.33	0.31
Irland	0.36	0.57
Italien	0.50	0.56
Luxemburg	0.28	0.24
Niederlande	0.32	0.31
Portugal	0.18	0.31
Vereinigtes Königreich (Anm. 3)	0.28	0.26
Durchschnitt EG	0.32	0.32
Japan	0.34	0.40
USA	0.19	0.36

Anm. 1 Anpassung der Kaufkraft durch Zugrundelegung des Standardindex für privaten Verbrauch/Kaufkraft (Siehe Jahreswirtschaftsbericht EG, Nr. 42, Tabelle 16.)

2: Spanien: Der Preis von 0,15 ECU gilt für einen Brief im Verkehr zwischen zwei Städten. Der Preis für einen Brief innerhalb einer Stadt beträgt 0,08 ECU.

3. Preis für 1. Klasse-Brief bis 60 g.

Quelle: Postverwaltungen (1990)

Ob die Bürger/Kunden in den einzelnen Mitgliedstaaten Preise und Leistungen für angemessen halten, wird nicht sehr intensiv untersucht.

Alle Postverwaltungen verwenden eine Einheitsgebühr für Briefe, der im gesamten Zustellungsgebiet gilt. (Nur die spanische Postverwaltung bietet unterschiedliche Gebühren für die lokale Zustellung an).

Dieser Grundsatz, genannt "**Tarifeinheit im Raum**", wurde von neun der zwölf Mitgliedstaaten auch auf Post nach anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgedehnt. (Bei acht dieser Postverwaltungen gilt die **Tarifeinheit im Raum** für Standardbriefe bis 20 g, bei Frankreich bis 100 g.) Wie in Kapitel 5 Abschnitt 6.1 erörtert wird, könnte es erforderlich sein, die **Tarifeinheit im Raum** durch eine ordnungspolische Maßnahme zu schützen, um die Gefahr des Rosinenpickens zu verhindern. Dann müßte die Frage gestellt werden, ob die potentielle Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienste wichtiger oder unwichtiger ist als der Grundsatz der Tarifeinheit für diese Dienste.

8.2 PREISSTRUKTUREN

Andere Preise als die für Standardbriefe sind ebenfalls für die Kunden "sichtbar". Die Preisstufen für höhere Gewichte sind bei den einzelnen Postverwaltungen sehr verschieden. Tabelle 16 zeigt die Gebühren für höhere Gewichtsstufen, ausgedrückt als Faktor der Grundgebühr (20 g-Brief).

Tabelle 16: *Gebühren für höhere Gewichtsstufen im Jahre 1990 (Faktor der Grundgebühr)*

MITGLIED-STAATEN	PREIS ALS FAKTOR DER GRUNDGEBÜHR		
	100g	250g	500g
Belgien	2.40	3.30	5.80
Dänemark	1.36	2.40	4.00
Deutschland	2.40	3.20	4.00
Griechenland	1.40	2.00	4.00
Spanien	1.95	4.25	8.50
Frankreich	2.50	5.20	6.50
Irland	1.50	2.20	3.70
Italien	2.70	5.10	8.90
Luxemburg	2.10	4.20	5.80
Niederlande	3.00	4.00	6.00
Portugal	3.75	6.88	12.34
Vereinigtes Königreich	1.50	2.70	5.10

Quelle: Postverwaltungen

8.3 PREISNACHLÄSSE

Die Einstellungen zu Preisnachlässen sind sehr unterschiedlich. Wenigstens eine Postverwaltung läßt Preisnachlässe aufgrund rechtlicher Beschränkungen nicht zu. Andere gewähren Preisnachlässe, deren Strukturen aber aus zwei Gründen unterschiedlich sind. Erstens funktioniert der Betrieb in den einzelnen Ländern unterschiedlich, sodaß der Nachlaß, den eine Postverwaltung zur Kosteneinsparung anbietet, für eine andere Postverwaltung nicht in Frage kommt. Im Vereinigten Königreich z.B. sind Preisnachlässe möglich, wenn die Anschriften vom Klarschriftleser gelesen werden können; andere Länder bieten diese Art Ermäßigung nicht an, weil ihre Kriterien anders sind oder sie nicht über die gleiche Technologie verfügen.

Der zweite wichtige Punkt ist die Frage, ob die Strukturen der Preisnachlässe veröffentlicht sind und ob zusätzliche Ermäßigungen möglich sind. Auch hier sind die Konzepte unterschiedlich. Etwa die Hälfte der Postverwaltungen veröffentlicht die Preisnachlaß-strukturen für Briefe und Drucksachen, und das Personal darf davon nicht abweichen, andere ziehen es vor, individuelle Verhandlungen mit dem jeweiligen Kunden zuzulassen.

Das Problem im letzteren Fall liegt darin, daß er zu großen Preisnachlässen im reservierten Bereich führen könnte. Ab einer bestimmten Grenze muß der einem Kunden gewährte Nachlaß unter Umständen durch anderweitig erzielte Einnahmen quersubventioniert werden. Ein derartiges Beispiel ist der Preisnachlaß von 76 %, den eine Postverwaltung einem Ministerium kürzlich gewährte.

Eine solche Gebühr stellt in der Tat einen enormen Vorzug dar. Der Begriff "Vorzugsgebühr" wird allerdings eher verwendet, um die Sondergebühren für Presseerzeugnisse zu beschreiben (siehe unten).

8.4 GEBÜHRENERMÄSSIGUNGEN (VORZUGSGEBÜHREN)

Viele Länder der Gemeinschaft bieten Vorzugsgebühren (Tarifermäßigungen) für bestimmte Sendungen an, vor allem für Veröffentlichungen. Weitere Erläuterungen zu diesen Sendungen mit kulturellem Inhalt sind in Anhang 13 enthalten. An dieser Stelle sei nur erwähnt, daß diese Gebühren gewöhnlich durch staatliche Subventionen oder Quersubventionen der Postverwaltung unterstützt werden. Dabei gilt der Grundsatz, daß sie die Kommunikation fördern sollten. Die niedrigen Preise sollen ein Anreiz für die Adressaten sein, diese Art der Kommunikation noch zu verstärken.

Daher entspricht es den oben genannten Zielen, diese Quersubventionen auch Herausgebern in anderen Ländern (nicht nur in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft) zugänglich zu machen, die Zeitungen und Zeitschriften an die gleichen Adressaten senden wollen.

Bei Vorzugsgebühren für internationale Post ist die Situation keineswegs so klar. Das politische Ziel ist wohl ein anderes und liegt eher in der Verbreitung von Presseerzeugnissen in der eigenen Sprache in anderen Ländern. Allerdings sollte darauf hingewiesen werden, daß die Privatbetreiber Herausgeber aus anderen Ländern dabei unterstützen, solche Gebühren zu nutzen.

Privatbetreiber (Kurier- oder Remailing-Unternehmen oder Spediteure) sammeln Post in einem Land ein, befördern diese in ein anderes Land mit niedrigeren Gebühren und versenden die Post von dort ins Bestimmungsland. Manchmal unterstützt die Verwaltung im zweiten Land dieses Vorgehen, weil es rentabel ist. Unterschreiten die Vorzugsgebühren jedoch die Kosten, ist diese Art der Postbeförderung für die Postverwaltungen uninteressant.

In einigen Ländern mit Vorzugsgebühren haben sich diese Raten im Laufe der Zeit entwickelt. Andere bemühen sich, feste Preisnachlässe zu gewähren, um den Unterschied zwischen den Vorzugsgebühren und dem Standardbrieftarif zu regulieren. Der WPV empfiehlt zum Beispiel einen Preisnachlaß von 50% für bestimmte Kategorien von grenzüberschreitenden Drucksachen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß manche Postverwaltungen Vorzugsgebühren anbieten, andere dagegen nicht. Bei den Postverwaltungen, die diese Gebühren anbieten, haben sich die Preise unterschiedlich herausgebildet. Die Postverwaltungen, die solche Nachlässe nicht allein aufgrund des Inhaltskriteriums anbieten, haben gewöhnlich besondere Preise, die durch die Postvorbereitung bei Presseerzeugnissen gerechtfertigt sind.

Diese unterschiedlichen Konzepte haben zu einem breiten Preisspektrum für gleiche Dienstleistungen geführt. Tabelle 17 zeigt die Preise für die Zustellung einer Zeitschrift von 350 g Gewicht in sieben Mitgliedstaaten. (Die Zahlen für die übrigen fünf Mitgliedstaaten lagen nicht vor.) Diese Preise werden als Faktor der Grundgebühr angegeben.

Fast alle Postverwaltungen, die unrentable Vorzugsgebühren anbieten, versuchen die Preise reell zu erhöhen, um die entgangenen Einnahmen auszugleichen oder die Dienste sogar in den Gewinnbereich zu bringen (aber immer noch mit niedrigeren Spannen als bei Standardbriefen). Wegen der bisherigen Preisnachlässe kann dieser Prozeß langwierig sein. Die Deutsche Bundespost hat jetzt zum Beispiel eine Vereinbarung mit der deutschen Verlagsindustrie abgeschlossen, wonach bis 1994 60% der Kosten abgedeckt sein sollen. Zum Vergleich: 1974, also vor zwanzig Jahren, betrug die Kostendeckung nur 28 %.

Der Verlagsindustrie ist natürlich daran gelegen, daß Preisanstiege schrittweise erfolgen. Im allgemeinen wird jedoch eingesehen, daß die von den Postverwaltungen angebotenen Preise im Vergleich zu den Einzelhandelspreisen niedrig sind. Beim Verkauf einer Zeitschrift im Groß- oder Einzelhandel entsprechen die Kosten für den Herausgeber gewöhnlich einem Prozentsatz des Deckungspreises. Dieser Prozentsatz liegt selbst bei einer Zeitschrift der mittleren Preisklasse oft über der Standardbriefgebühr. Dagegen können Boten-Zustelldienste, die nur in Ballungsgebieten operieren, die Stückpreise der Postverwaltungen oft unterbieten.

Tabelle 17: *Preise der Postverwaltungen: Zustellung einer Zeitschrift von 350 g (1989)*

POSTVERWALTUNGSTANDARD	ANM.	PREIS Landeswährung	PREIS ECU	PREIS ALS FAKTOR DER STANDARD BRIEFGEBÜHR	STANDARD BRIEF GEBÜHR (Anm. 1) ECU
Dänemark	2	Kr 2.90	0.37	0.79	1.41
Deutschland	3	DM 1.50	0.74	1.48	1.96
Spanien		Pta 2	0.02	0.13	0.53
Frankreich		FF 1.79	0.26	0.79	2.22
Italien	4	Lire 39	0.03	0.07	3.86
Niederlande		Dfl 0.64	0.28	0.88	1.96
Vereinigtes Königreich	5	GBL 0.38	0.51	1.82	0.96

Anm 1 Diese Spalte zeigt die Briefgebühr für einen Brief von 350 g. Der Vergleich ist nicht ganz direkt. Die hier angegebenen Preise gelten für eine raschere Zustellung ohne Vorsortierung.

2. Gebühr für eine Veröffentlichung mit mehr als 30 Ausgaben pro Jahr

3 Gebühr für eine Streifbandzeitung. Der Tarif für Postvertriebsstücke von DM 0,45 (ECU 0,22) könnte auch angewandt werden.

4 Für Monatsschriften

5. 2. Klasse-Zustellung für Veröffentlichungen, grundlegende Vorsortierung.

Quelle: Periodical Publishers' Association (UK)

In vielen Fällen scheint es auf der Hand zu liegen, daß die Vorzugsgebühren der Postdienste von den Verlagen nur genutzt werden, um ihre Veröffentlichungen flächendeckend zu verteilen. So ergab eine Untersuchung, daß 7,5% der an Adressaten ausgelieferten Tageszeitungen per Post befördert wurden.

Das Problem der Postverwaltungen liegt wahrscheinlich darin, daß diese Zeitungen nur außerhalb der Städte (also in kostenintensiveren Gebieten) zugestellt werden müssen. Stadtgebiete, in denen die Zustellkosten niedriger liegen, sind auch für den Verlag als Zustellgebiet attraktiver. Liegen die Einnahmen pro Stück bei Vorzugsgebühren für in Stadtgebieten zugestellten

Sendungen über den Grenzkosten pro Stück, werden durch diese selektive Inanspruchnahme der Postdienste für die Zeitungszustellung die Verluste der Postverwaltungen aufgrund solcher Gebühren umso größer.

Die Postverwaltungen sehen sich offenbar nicht in der Lage, ihren Kunden Ausschließlichkeitsklauseln zuzumuten, selbst wenn diese in den Genuß von Vorzugsgebühren kommen. Ferner haben die Postverwaltungen keinen Einfluß darauf, wie intensiv die Dienste genutzt werden. Wird ein Dienst angeboten, bei dem die Einnahmen pro Stück unter den Grenzkosten für die Beförderung der Sendung liegen, hängen die Verluste davon ab, wie viele Kunden den Dienst in Anspruch nehmen.

Auch können die Postverwaltungen es nicht verhindern, daß Verlage Zugang erhalten, für die die Vorzugsgebühren nicht vorgesehen waren. Das ist besonders bei grenzüberschreitenden Diensten der Fall, bei denen die Herausgeber die für das Ausland bestimmten Ausgaben ihrer Veröffentlichung in einem Zweitland aufgeben, um die dortigen (für die Postverwaltungen) verlustbringenden Vorzugsgebühren für die Zustellung in ein Drittland zu nutzen. (Die Auswirkungen dieser Praktiken werden in Kapitel 5 Absatz 9.1 nochmals erörtert.)

Einige Postverwaltungen sind auch verpflichtet, bestimmte Kategorien von Sendungen im Namen ihrer Regierungen kostenlos zu befördern. Die meisten Postverwaltungen stellen z.B. Wahlpost kostenlos zu.

9. DIE AUSWIRKUNGEN DES BINNENMARKTES

Einige der erwarteten Auswirkungen des Binnenmarktes sind bereits spürbar. Die Unternehmen beginnen, ihre Strategien zu überprüfen, um die möglichen Vorteile vor allem für Marketing und Verteilung zu nutzen. Die bisherigen und jetzigen Investitionen zur Verwirklichung dieser Strategien kurbeln bereits das Wirtschaftswachstum an.

Die Postdienste sind von den mit der Vollendung des Binnenmarktes verbundenen Veränderungen unmittelbar betroffen. Wichtiger noch: die Anforderungen der Kunden bzw. potentiellen Kunden werden sich verändern, was sich indirekt auf die Postdienste auswirken wird.

9.1 ALLGEMEINE WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

Es wird geschätzt, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes die jetzigen Kosten in allen Sektoren um 4,5-7% verringern wird. Da die eingesparten Kosten zur Zeit nicht zur Wertschöpfung beitragen (durch zusätzliche Unterlagen, derzeitige Unfähigkeit, Skalenerträge zu erzielen, usw.), sollten sich diese Kosteneinsparungen in effektiv niedrigeren Preisen niederschlagen. Diese wiederum müßten zu einer Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit führen und damit einen "Multiplikatoreffekt" auslösen.

Die gesteigerte Wirtschaftstätigkeit wird die Nachfrage nach Postdiensten steigern. Der "Effekt 1992" wird wohl vor allem den Dienst-leistungsindustrien zugute kommen, die im Verhältnis bereits überdurchschnittliche Benutzer der Postdienste sind. Ferner ist es durchaus wahrscheinlich, daß die Vorteile des Binnenmarktes für die Unternehmen proportional zu ihrer Größe sein werden - je größer das Unternehmen, desto größer die potentiellen Vorteile. Die Postdienste werden vor allem von großen Unternehmen in Anspruch genommen (die sich auch nach Ersatzdiensten umsehen werden). Wenn nach 1992 insbesondere die Aktivitäten der großen Unternehmen stark zunehmen werden, könnte sich das erheblich auf die Nachfrage nach den Postdiensten auswirken.

9.2 KUNDENSTRATEGIEN

Die Abschaffung der Zollkontrollen und die Verringerung der technischen Hemmnisse für den Zugang zu einzelstaatlichen Märkten wird die Flexibilität der Unternehmen bei der Standortwahl sehr vergrößern. Dies wiederum wird durch die Notwendigkeit der Konzentration beeinflußt, um größere Skalenerträge zu erzielen.

Daraus ergibt sich, daß Unternehmen ihre Niederlassungen in größerer Entfernung von dem bedienten Markt und von ihren Kunden ansiedeln können.

Solche vom Binnenmarkt geförderten Standortstrategien werden dazu führen, daß viele der jetzt noch einheimischen Dienste künftig "grenzüberschreitend" zwischen den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Zu diesem Trend kommt hinzu, daß der Binnenmarkt mit Sicherheit den Handel zwischen den Mitgliedstaaten erweitern und alle "Inlandsmärkte" wettbewerbsfähiger machen wird.

Ein gutes Beispiel für die Anwendung solcher Standortstrategien sind die Finanzdienste (Verkauf von Dienstleistungen an die Kunden, Zusendung von Rechnungen, Kontoauszügen usw.). Unternehmen werden wahrscheinlich in zunehmendem Maße die Standorte ihrer Finanzdienste zentralisieren und dabei sicherstellen, daß diese Standorte effizient mit anderen Stellen oder Personen kommunizieren können (z.B. andere Institutionen, Informanten oder Kunden).

Für das Funktionieren dieser Strategien sind gute Kommunikationskanäle lebenswichtig, auch grenzüberschreitende. Für Hersteller und insbesondere für den Versandhandel sind gut funktionierende Absatzkanäle ebenfalls von größter Bedeutung.

9.3 ERWARTUNGEN DER KUNDEN AN DIE POSTDIENSTE

Um ein Funktionieren ihrer Kommunikations- und ihrer Verteilungsstrukturen auch unter den komplexeren Bedingungen zu gewährleisten, die ihre Strategien für 1992 erwarten lassen, sind die Unternehmen und andere Organisationen in der ganzen Gemeinschaft auf leistungsfähige und ausreichend flexible Postdienste angewiesen.

Im Absatzbereich zum Beispiel (wo Paket- und Expreßpaketdienste operieren), werden JIT-Konzepte immer mehr an Bedeutung gewinnen, da die Strategien "entfernter" Standorte (siehe 3.2 oben) es immer notwendiger machen, Lagerbestände so gering wie möglich zu halten.

Schon seit langem wandelt sich die Einstellung, daß grenzüberschreitende Märkte Sonderfälle sind. Die Vollendung des Binnenmarktes wird diesen Trend noch verstärken. Wenn die Qualität der grenzüberschreitenden Dienste die der inländischen oder regionalen Dienste erheblich unterschreitet, werden die Kunden wahrscheinlich ungeduldig und suchen nach anderen Kommunikations- oder Absatzkanälen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß mit der Vollendung des Binnenmarktes wahrscheinlich die Erwartungen der Kunden an die Postdienste (Briefe, Pakete oder Expreß) steigen werden. Die Postbetreiber müssen sich darauf einstellen oder aber die Konsequenzen tragen.

9.4 SPEZIFISCHE AUSWIRKUNGEN AUF DEN POSTBETRIEB

Die Veränderungen betreffen aber nicht nur die steigenden Erwartungen der Kunden, sondern auch das Profil des Postverkehrs. Der Ursprung des Postverkehrs, der bisher im Inland lag, kann sich über die Grenzen verlagern.

Das hat bedeutende wirtschaftliche Auswirkungen für Betreiber, die für die Zustellung außerhalb ihres Landes Unterverträge vergeben (was mehr oder weniger auf den Austausch von Post zwischen Postverwaltungen zutrifft). Diese Betreiber werden feststellen, daß sich der Anteil des grenzüberschreitenden Verkehrs erhöht, womit auch der Anteil der variablen Kosten steigt (d.h. Gebühren/Vergütung für den zustellenden Betreiber).

Gleichzeitig bleiben für alle Betreiber die Festkosten für das eigene Netz gleich, sodaß sie immer stärker darauf angewiesen sind, daß genügende Mengen Post von außerhalb in ihrem Land zugestellt werden müssen.

Der Wegfall der Zollkontrollen im Binnenmarkt wird allen Betreibern unerwartete Einsparungen bescheren. Diese Einsparungen könnten über niedrigere Gebühren an die Kunden weitergegeben werden. Wahrscheinlicher ist es jedoch, daß sie wieder investiert werden, um zur weiteren Verbesserung der Dienste beizutragen. Ein Beispiel hierfür wäre die Anwendung des Grundsatzes, daß die Zustellung (sowohl im Untervertrag als auch durch eigene Stellen) kein bloßes Anhängsel, sondern integraler Bestandteil der Postbearbeitung ist.

Geschickte Unternehmen können sich jetzt noch durch eine zügige Zollabwicklung einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Beim Warenverkehr im Binnenmarkt wird dieser Aspekt nicht mehr von Bedeutung sein. Die betroffenen Unternehmen müßten sich daher umsehen, wie sie sich ihren Wettbewerbsvorteil anderweitig sichern können. Andernfalls werden ihre Dienste zur "Massenware", die zu einem bestimmten Preis verkauft wird und an Wirtschaftlichkeit verliert.

Die öffentlichen und privaten Postbetreiber müssen also leistungsfähige grenzüberschreitende Dienste aufbauen. Wegen der zunehmenden Abhängigkeit der Zustellnetze vom Postaufkommen außerhalb des eigenen Landes wird es unvermeidlich sein, geeignete Gebühren- und Vergütungssysteme zu entwickeln.

KAPITEL 5: WIRTSCHAFTLICHE UND BETRIEBLICHE ASPEKTE

1. EINLEITUNG

Das vorige Kapitel konzentierte sich auf die Beziehung zwischen den Postbetreibern und ihren Kunden. In diesem Kapitel wird der Betrieb der Postdienste und ihre wirtschaftliche Grundlage beschrieben.

In diesem Kapitel sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der wichtigsten Dienste - Briefe, Pakete und Expreß - herausgestellt werden. Besonderes Augenmerk wird der Wirtschaftlichkeit der Dienste gewidmet, für die eine Universalanforderung besteht.

Die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Postdienste soll nicht bis in theoretische Einzelheiten gehen. Vielmehr werden allgemeine Konzepte nur so weit erörtert, wie sie für die Entwicklung von Vorschlägen im Grünbuch von Bedeutung sind.

Die verwendeten wirtschaftlichen Fachbegriffe sind daher nicht kompliziert. Der Begriff Wirtschaftlichkeit bezieht sich auf die Spanne zwischen Einnahmen und Kosten - sowohl bei Überschuß als auch bei Defizit. Bei den Kosten wird zwischen festen und variablen Kosten unterschieden.

Feste Kosten sind die Kosten, die auch bei Änderungen der Verkehrsmengen konstant bleiben. Im Gegensatz dazu werden variable Kosten von Änderungen der Verkehrsmengen beeinflußt. Manche Kosten könnten vermieden werden, wenn zusätzliche Mengen nicht bearbeitet würden. (Bei dieser allgemeinen Erörterung werden die Empfindlichkeiten der Teilvariabilität und die möglichen Veränderungen des Kostenstatus im Laufe der Zeit nicht berücksichtigt.)

Grenzkosten sind die Kosten, die bei einer Erweiterung der Tätigkeiten (oder Volumen) entstehen: sie umfassen daher variable Kosten plus Kapitalkosten im Zusammenhang mit der erweiterten Tätigkeit.

2. GEWÄHRLEISTUNG DES UNIVERSALDIENSTES

Wie in Kapitel 4 Absatz 3 bereits gesagt, ist die Grundlage jeder Politik im Postsektor - auf einzelstaatlicher oder gemeinschaftlicher Ebene - die Anforderung, einen Universaldienst im gesamten betroffenen Gebiet sicherzustellen.

Alle Mitgliedstaaten vertreten zur Zeit die Auffassung, daß sich dies Ziel am besten erreichen läßt, indem einige Dienste für die Postverwaltungen reserviert werden. Diese besonderen und ausschließlichen Rechte bieten den Postverwaltungen den nötigen Schutz, damit sie die reservierten Dienste auch in Gebieten sicherstellen können, in denen diese Dienste unrentabel sind. Der Schutz im reservierten Bereich ermöglicht es gewöhnlich auch, einige der nichtreservierten Dienste universal anzubieten.

Wichtigster Grundsatz ist, daß die Preise des Universaldienstes für jedermann tragbar sein sollten, daß jeder Bürger und jedes Unternehmen in der Gemeinschaft die Postdienste zu Preisen in Anspruch nehmen kann, die er für seinen wichtigsten Kommunikationsbedarf ohne weiteres zahlen kann. (Das bedeutet normalerweise eine einheitliche Gebühr für das gesamte abgedeckte Gebiet.) Um die tragbaren Gebühren zu garantieren, müssen ausreichend große Verkehrsmengen und Einnahmen für den Betreiber des Universaldienstes gewährleistet sein. Die niedrigen Stückkosten können sich dann in tragbaren Gebühren niederschlagen.

Dieser Schutz ist darin begründet, daß es sich nicht um ein natürliches Monopol handelt, obwohl die Postverwaltung mit größeren Volumen (für Inlandspost, weit weniger für grenzüberschreitende Post - siehe Absätze 3 und 4 weiter unten) höhere Skalenerträge erzielen kann. Ohne diesen Schutz könnten sich die Wettbewerber auf wenig kostenintensive und rentable Bereiche konzentrieren und den Postverwaltungen nur den unrentablen Teil des Marktes übriglassen.

Die Postverwaltungen könnten darauf reagieren, indem sie für die Dienste in den einzelnen Gebieten die Preise zuzüglich Gewinnspanne berechnen. Da jedoch die Gebühren für alle transparent sein sollen, wäre es für die Postverwaltungen schwierig, die verschiedenen Gebühren festzusetzen. Zumindest müßten unterhalb der Regionalebene Gebühren eingeführt werden, die für bestimmte Städte sowie ländliche Gebiete gelten. Da es sich hierbei immer noch um Durchschnittspreise handeln würde, könnten die Konkurrenten sich immer noch die rentabelsten Dienste aussuchen.

Ein andere Folge dieses an der Gewinnspanne orientierten Konzepts für kleine Gebiete wäre ein mitunter erheblicher Preisanstieg. In diesem Fall wäre die finanzielle

Tragbarkeit des Dienstes für alle nicht mehr gewährleistet. Die Bürger, die zufällig in den für die Postverwaltungen kostenintensiveren Gebieten der Gemeinschaft leben, würden dadurch in unzulässiger Weise diskriminiert. Das Problem könnte dadurch gemildert werden, daß die unrentablen Gebiete weniger intensiv bedient werden, das aber würde immer weiter vom Grundsatz des Universaldienstes wegführen.

Es ließe sich einwenden, daß zentrale Subventionen eine Lösung für dieses Problem wären. Es müßte jedoch geprüft werden, ob dies womöglich mehr Probleme schaffen als lösen würde. Welche Probleme würden bei dem Versuch auftreten, die für solche Subventionen in Frage kommenden Bereiche zu definieren und den Umfang dieser Subventionen zu berechnen; welche politischen Maßnahmen müßten ergriffen werden, um unfaire Praktiken mit den Subventionen vor allem im Hinblick auf die Wettbewerbsdienste zu vermeiden? Die Entscheidungen würden sich vermutlich von Jahr zu Jahr ändern und auch in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen.

Zum Verständnis des Kontextes, in dem die Vorschläge des Grünbuches entwickelt wurden, ist es notwendig, die wirtschaftlichen Mechanismen des Sektors im einzelnen zu erörtern. Das geschieht in den folgenden Absätzen. Zunächst jedoch noch zwei Bemerkungen zum Universaldienst.

Erstens ist es notwendig, daß alle Postverwaltungen alle eingelieferten Sendungen annehmen. Das System muß daher flexibel genug sein, um Spitzen- und Niedrigauslastungen zu verkraften. In Spitzenzeiten lassen sich unter Umständen Einbußen bei der Qualität der Dienstleistung nicht vermeiden. Im allgemeinen muß jedoch der Leistungsstandard aufrecht erhalten werden.

Zweitens ist der Universaldienst für Standardbriefe zwar das Hauptziel, es wäre jedoch ein willkommener Nebeneffekt, wenn durch intensivere Ausnutzung der Infrastruktur für die Briefdienste auch andere Dienste universal angeboten werden könnten. Vielleicht könnten dann auch Paket- und Expreßdienste universal angeboten werden. Die Infrastruktur würde durch die intensivere Ausnutzung sowohl im Hinblick auf geringere Stückkosten als auch höhere Gesamteinnahmen produktiver. Dadurch käme es vielleicht in Frage, das Bündel reservierter Dienste (wenn ein solches definiert wurde) zu verkleinern und/oder die Preise der Dienstleistungen zu senken.

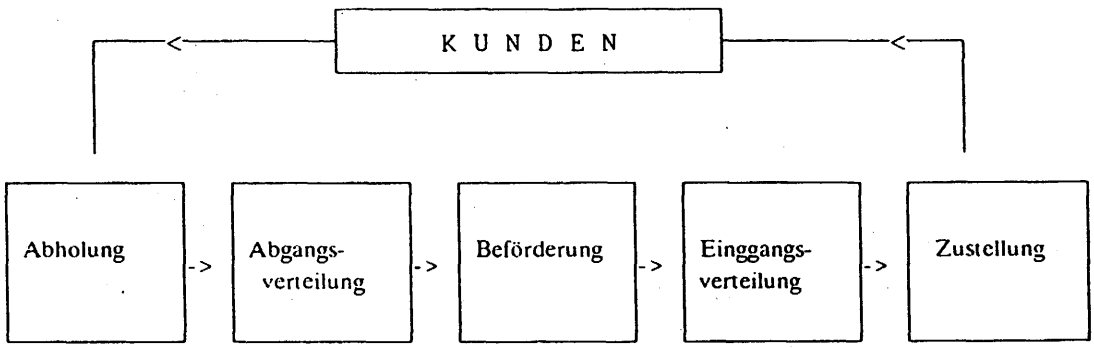
Auf diese Weise könnten Skalenerträge erzielt und an potentielle Kunden weitergegeben werden. Wenn allerdings ein Netz für die reservierten Dienste eingerichtet und auch für nichtreservierte Dienste benutzt wird, besteht gleichzeitig die Gefahr unfairer

Quersubventionen, die den freien Wettbewerb im nichtreservierten Bereich stören würden. Dieses Problem wird in Absatz 7.1 ausführlicher erörtert.

3. POSTBETRIEB - ALLGEMEINE BESCHREIBUNG

Fast alle Postoperationen lassen sich in fünf Phasen einteilen: Abholung, Abgangsverteilung, Versendung, Beförderung, Eingangsverteilung und schließlich Zustellung. Abholung und Abgangsverteilung werden oft als "äußerer" Teil der Operation bezeichnet, Eingangsverteilung und Zustellung als "innerer" Teil. Zu diesen fünf Phasen kann noch eine sechste gerechnet werden, die dem gesamten Vorang vorausgeht, nämlich der Verkauf der Dienstleistung an den Kunden. Der gesamte Prozeß wird in Abb. 1 unten graphisch dargestellt:

Abb. 1: *Abfolge der einzelnen Betriebsphasen*



Abgesehen von der möglichen Ausnahme des Boten, der den gesamten Vorgang selbst durchführt, unterscheiden sich die einzelnen Phasen betrieblich voneinander. Sie stellen zwar eine Abfolge dar, gehen jedoch nicht "nahtlos" ineinander über. Das wird schon dadurch deutlich, daß die einzelnen Phasen von fünf verschiedenen Betreibern durchgeführt werden könnten. (Selbst wenn eine Organisation alle Phasen übernimmt, wird oft in den einzelnen Phasen unterschiedliches Personal eingesetzt.)

Derart komplexe Operationen machen Netze erforderlich. In Anhang 3, in dem der Postbetrieb beschrieben wird, werden die verschiedenen Netze im Postsektor untersucht. Diese Netze stellen die Verbindungselemente zwischen den einzelnen Phasen dar. Für die Briefpost wird ein Netz benötigt, das sich an allen Punkten durch einen hohen Grad

an Interaktion auszeichnet; das gilt jedoch auch für die übrigen Postdienste - dennoch bleiben die durch die Netze verbundenen Betriebsphasen in sich geschlossen.

Die Postverwaltungen akzeptieren die Tatsache, daß die einzelnen Betriebsphasen voneinander getrennt sind. Die meisten Postverwaltungen bieten Vertragsmöglichkeiten an, die es den Kunden gestatten, die Post bis zu einem gewissen Grad vorzubereiten und den Postverwaltungen bestimmte Arbeiten abzunehmen. Einige Postverwaltungen vergeben Verträge für einen Teil der Beförderung (z.B. an die einzelstaatlichen Eisenbahnen).

Bei der grenzüberschreitenden Post (wird weiter unten in Absatz 4 eingehender erörtert) wird die Beförderung gewöhnlich per Vertrag einem Transportunternehmen übertragen, und der im Bestimmungsland stattfindende Teil der Operation wird von einer anderen Postverwaltung übernommen.

Die Kosten der einzelnen Phasen des Briefdienstes sind in Tabelle 1 grob aufgeführt (Mittelwerte der von mehreren Postverwaltungen übermittelten Angaben).

Tabelle 1: *Ungefähre Zusammensetzung der Betriebskosten für Briefdienste*

Abholung		10%
Abgangsverteilung	18%	
Beförderung	2%	25%
Eingangsverteilung	5%	
Zustellung		65%

Quelle: mehrere Postverwaltungen

Diese Aufschlüsselung ist nicht sehr genau. Sie wird von Betreiber zu Betreiber verschieden ausfallen. Der Anteil der Kosten für Abgangs- und Beförderungsphasen bei Expreß- und Paketdiensten können etwas über den angegebenen Zahlen liegen. Jede Phase könnte auch vom Kunden selbst übernommen werden, am wahrscheinlichsten ist das aber bei der Abgangsverteilung, die vor der Einlieferung erfolgen kann. Allgemein dürfte jedoch der Anteil der Postbearbeitung vor oder nach Einlieferung in etwa korrekt sein.

Die angegebenen Prozentwerte gelten für die eigentliche Bearbeitung und schließen folglich die Verkaufs- und Einlieferungsphase aus. Die Kosten dieser Phasen können für den Betreiber bis zu 10% der Kosten ausmachen.

Die verschiedenen Phasen und ihre wirtschaftliche Bedeutung werden im folgenden kurz beschrieben. (Eine ausführlichere Beschreibung des Briefdienstes wird in Anhang 3 gegeben.) In der folgenden Beschreibung wird zwischen festen und variablen Kosten unterschieden. Generell ist zu bedenken, daß die meisten Kosten des Postbetriebs (im Durchschnitt 70% bei den Postverwaltungen, etwas weniger bei den Privatanbietern) auf Arbeitskosten entfällt. Die Beschäftigungsaspekte des Sektors werden in Kapitel 6 erörtert.

3.1 VERKAUF DER DIENSTLEISTUNGEN

Die Kunden zahlen auf eine der folgenden drei Arten für die Postdienstleistungen: rückwirkend auf Vertragsbasis, über Freistempler (der auf die Umschläge die vom Kunden bezahlten Gebühren aufstempelt), oder durch Postwertzeichen.

Die Zahlung auf Vertragsbasis bedeutet für den Postbetreiber - öffentlich oder privat - Festkosten; die Kosten des Kredits beim Betreiber richten sich nach den Einnahmen. Bei Briefdiensten sind diese Kosten gewöhnlich nur ein unwesentlicher Anteil der Gesamtkosten. Bei Paket- und Expreßdiensten können diese Anteile höher liegen. Die Zahlungen über Freistempler haben eine ähnliche Struktur (mit der Ausnahme, daß diese Zahlungen vorab erfolgen), und machen ebenfalls nur einen verschwindend geringen Anteil der Gesamtkosten aus.

Die Zahlung durch Postwertzeichen macht einen größeren Anteil der Briefkosten aus. Werden die Postwertzeichen unter Vertrag durch einen anderen Verkäufer abgegeben, sind die Verkaufskosten für die Postverwaltung variabel. Erfolgt der Verkauf an den Schaltern der Postverwaltung, können die Kosten intern als variable Kosten der Briefdienste verbucht werden.

3.2 ABHOLUNG

Die Abholung kann an drei verschiedenen Orten erfolgen. Sowohl Postverwaltungen als auch Privatbetreiber führen Abholungen direkt beim Kunden durch. Die Kosten solcher regelmäßigen Abholungen sind Festkosten (zumindest für die Postverwaltungen) mit niedrigen Stückkosten.

Die Abholung kann auch von den Postverwaltungen an ihren eigenen Schaltern oder von Briefkästen aus durchgeführt werden. Auch diese Kosten sind

Festkosten. Wegen der geringeren Volumen sind die Stückkosten jedoch höher (bei Briefkästen sogar erheblich).

Steigt die Nachfrage in einem bestimmten Bereich an, ist es möglich, daß dort ein neuer Abholpunkt eingerichtet werden muß, neue Briefkästen, oder sogar eine neue Abholrunde. Solche stufenweisen Kostenanstiege nach einem nennenswerten Ansteigen des Volumens werden oft als "pauschale Vorleistung" bezeichet.

Sind diese einmal eingeführt, werden ihre Betriebskosten Teil der Festkosten. Derartige Erweiterungen (oder Verkleinerungen) des Abholnetzes beeinflussen die Nachfrage an anderen Abholpunkten, müssen sich jedoch nicht auf die Struktur des übrigen Netzes auswirken. Auf diese Weise unterscheiden sich Abholnetze von den Verteilnetzen, die aufgrund ihrer Funktion interaktiver sind (siehe Absatz 3.3 unten).

In ländlichen oder weniger dicht besiedelten Gebieten wird die Abholung oft mit der Zustellung gekoppelt. Auf jeden Fall sind aber die Volumen an ländlichen Abholpunkten gewöhnlich niedrig - mit entsprechend höheren Stückkosten für die Abholung.

3.3 ABGANGSVERTEILUNG

Die Abgangsverteilung umfaßt die Inempfangnahme des abgeholten Materials und die notwendigen Schritte, um die Post zu der Stelle weiterzuleiten, die für die Zustellung verantwortlich ist (bzw. die Stelle, die die Post an das Zustellpostamt weiterleitet).

Diese Tätigkeit hat einen hohen variablen Anteil. Das gilt vor allem für Post, die am Tag nach der Abholung bearbeitet werden kann. Post, die unmittelbar weitergeleitet werden muß, erfordert vielleicht einen höheren Festkostenanteil, da sich die Volumen nicht vorhersagen lassen. (Aber selbst hier ist es wahrscheinlich, daß die Bewältigung des Volumens im Wege von Überstunden geschieht.)

Die Mechanisierung steigert den Festkostenanteil. Die mechanisierte Verteilung verlangt eine regelmäßige technische Wartung und führt zu Maschinenkosten, die nicht an das Volumen gekoppelt sind.

Innerhalb der Netze besteht zwischen Verteilämtern (oder Versendestellen der Privatanbieter) und Zustellämtern eine enge Interaktion. Wird das Netz um ein Amt erweitert oder verkleinert, müssen sich alle anderen Ämter darauf einrichten und ihre Verteilschemen entsprechend anpassen.

3.4 BEFÖRDERUNG

Führt ein Betreiber die Beförderung (zwischen den Abgangs- und Eingangsabschnitten der Bearbeitung) selbst durch, sind die Kosten nicht an das Volumen gekoppelt (aufgrund hinzugekommener oder weggefallener "pauschaler Vorleistungen"). Wird jedoch die Beförderung von Dritten durchgeführt, entstehen dem Postbetreiber variable Kosten, wenn vertraglich eine Bezahlung nach Volumen vorgesehen ist.

Bei leichten Sendungen (z.B. Briefe) sind die Stückkosten für die Beförderung sehr gering. Bei schweren Sendungen sind Beförderung und Entladung die kostenintensiven Elemente. Die Zusatzkosten bei längeren Beförderungsstrecken sind nur sehr gering.

Längere Entfernungen können jedoch indirekt zur Steigerung der Kosten beitragen. Je weiter der Adressat vom Abholpunkt entfernt ist, desto komplexer wird wahrscheinlich der Leitweg der Postsendung.

Wird eine Sendung eingeliefert, die im gleichen Gebiet zugestellt werden soll, so fungiert das Abgangsverteilamt zugleich als "Eingangsverteilamt", das die Sendung an das entsprechende Zustellpostamt weiterleitet.

Wird ein Brief von einer größeren Stadt in eine andere größere Stadt verschickt, sind zwei Verteilämter betroffen. Wird der Brief aus einem ländlichen Gebiet in ein etwas entfernteres Gebiet versandt, ist es wahrscheinlicher, daß er noch ein weiteres Verteilamt passieren muß, wodurch sich der Bearbeitungsaufwand erhöht.

Jede weitere Bearbeitungsstufe (sowie die zusätzliche Zeit für die Beförderung zwischen den Bearbeitungsstellen) erhöht das Risiko, daß die Qualität der Dienstleistung abnimmt.

Es heißt oft, daß die Kosten der Postdienste nicht auf die Entfernungen bezogen sind. Im engeren Sinne (d.h. Beförderungskosten als Anteil der Gesamtkosten)

trifft das zu. Praktisch betrachtet bedeutet jedoch Entfernung eine komplexere Bearbeitung, die höhere Kosten verursachen kann - qualitativ und quantitativ.

3.5 EINGANGSVERTEILUNG

Das wirtschaftliche Profil der Eingangsverteilung entspricht weitgehend dem der Abgangsverteilung. Theoretisch müßte der Arbeitsanfall berechenbarer sein, wenn die Abgangsverteilämter den Eingangsverteilämtern die versandten Mengen mitteilen würden. Die Verteilung weist einen hohen Anteil variabler Elemente auf. Das gilt vor allem für die langsameren Postströme, z.B. Drucksachen (AO) oder Briefe zweiter Klasse, wenn diese nicht unmittelbar verteilt werden müssen.

Es sollte beachtet werden, daß die Eingangsverteilung gewöhnlich nicht automatisiert ist. Ausnahmen sind die Niederlande und das Vereinigte Königreich, wo die Postleitzahlsysteme die automatisierte Bearbeitung gestatten (doch selbst in diesen Ländern - nicht so sehr in den Niederlanden - sind die Anteile der automatisch verteilten eingehenden Post nicht hoch). Wie in Absatz 3.3 oben bereits erwähnt, bringt die automatisierte Verteilung mehr Festkosten mit sich als die manuelle Verteilung - das ist jedoch bei der Eingangsverteilung weniger von Bedeutung.

3.6 ZUSTELLUNG

Die Zustellungskosten stehen meistens fest. Die Kosten ändern sich nicht, wenn zwei Sendungen statt einer auf einem Zustellgang ausgetragen werden müssen. Wenn ein höheres Volumen es erforderlich macht, einen weiteren Zustellpunkt zu bedienen, erhöht das bei Briefzustellungen in der Stadt die Kosten nicht.

Selbst wenn die Bedienung weiterer Zustellpunkte mehr Aufwand bedeutet (z.B. bei Zustellgängen für Päckchen oder Eilzustellungen), ist wahrscheinlich genügend Kapazität vorhanden, um die zusätzlichen Punkte abzudecken. Selbst bei der Briefzustellung auf dem Lande könnten einige Zustellpunkte zusätzlich bedient werden, ohne daß sich die Kosten erhöhen.

Wichtig ist aber auch die Entwicklung der Zustellkosten bei einem Rückgang des Postverkehrsstromes. Auch in diesem Falle ist es unwahrscheinlich, daß Kosten gespart werden, es sei denn, die Fluktuationen des Postvolumens sind erheblich.

Es wird geschätzt, daß die Zustellung etwa 65% der gesamten Briefzustellkosten ausmacht (etwas weniger bei Eilzustellung), und bei fast all diesen Kosten handelt es sich um Festkosten. In ländlichen Gebieten, wo die Produktivität der Zustellung zwangsläufig niedrig liegt, liegen die Stückkosten erheblich über dem Durchschnitt.

3.7 SONSTIGES

Die nicht mit dem Betriebsablauf verbundenen Kosten sind Gemeinkosten, die bei der Festsetzung der Gebühren auf die verschiedenen Postdienste und die entsprechenden Betriebsphasen verteilt werden müssen. Zwar gibt es einige Istkosten der Vergangenheit (z.B. Gebäude, Maschinen und Betriebsplanung), diese sind jedoch relativ niedrig, da die Post ein Sektor mit niedrigem Technologieaufwand ist, zumindest verglichen mit anderen Sektoren der Kommunikationsindustrie. Zumindest kurz- bzw. mittelfristig sind die Gemein-/Betriebskosten gewöhnlich "Festkosten".

4. GRENZÜBERSCHREITENDE DIENSTE

Bei den in Absatz 3 beschriebenen Operationen handelt es sich in erster Linie um Dienstleistungen eines Betreibers (wie z.B. Postverwaltung) im Inland. Beim Überschreiten von Grenzen ändert sich jedoch das wirtschaftliche Profil der Dienstleistung. Tabelle 2 stellt dar, wie sich dies in etwa in den Zusammenhang der Einnahmen der Betreiber einordnen läßt.

Tabelle 2: *Verhältnis von Verkehrsmengen und Einnahmen*

DIENSTE	VERKEHRS-MENGE	EINNAHMEN
Inlandsdienst	93%	90%
Innergemeinschaftlicher Dienst	4%	5%
Internationaler Dienst	3%	5%

Quellen: verschiedene

Bei der Untersuchung der wirtschaftlichen Grundlagen sollte beachtet werden, daß es zwei Typen von Auslandsdiensten gibt: entweder wickelt ein Betreiber alle Phasen von

der Abholung bis zur Zustellung ab, oder der Betreiber des "Abgangslandes" übergibt die Post einem anderen Betreiber, der sie dann im "Eingangsland" zustellt.

Im ersten Fall (trifft z.B. auf einige große Privatbetreiber zu) entsprechen die wirtschaftlichen Gegebenheiten ungefähr denen der Inlandsoperationen - d.h. es gibt erhebliche feste Kosten für das Netz, und die Grenzeffekte bei Zu- oder Abnahmen des Volumens sind nur gering.

Da derartige Betreiber wahrscheinlich Tochterunternehmen in den betroffenen Ländern haben, besteht vielleicht ein internes Gebührensystem, um bei den Kosten zu berücksichtigen, daß die Kosten im Abgangsland als variabel betrachtet werden.

Der zweite Fall trifft auf fast alle grenzüberschreitenden Brief- und viele Paketsendungen zu (öffentlich oder privat befördert). Der Betreiber im Abgangsland schließt für die Zustellung im Eingangsland einen Vertrag mit einem anderen Betreiber ab.

Im Falle der Postverwaltungen sind die Bestimmungen für die gegenseitige Zustellung von Sendungen im WPV-Vertrag festgelegt (siehe Kapitel 3, Abschnitt 5.1). Die wirtschaftlichen Grundlagen dieses "Austauschs" von Post müssen von der Abgangs- und der Eingangsseite gesondert betrachtet werden.

4.1 ABGEHENDE POST

Bei dieser Art von Postaustausch sind die vom Zustellungsbetreiber erhobenen Gebühren variable Kosten des Abgangsbetreibers. Diese Kosten nehmen unterschiedliche Formen an. Beim Austausch von Briefen zwischen den Postverwaltungen treten die Gebühren als "Endvergütungen" in Erscheinung, die in sich ein komplexes Problem darstellen und ausführlicher weiter unten in Absatz 8 erörtert werden. Diese Endvergütungen sind gewöhnlich für beide betroffenen Postverwaltungen gleich.

Beim Austausch von Paketen zwischen Postverwaltungen ist das System anders. Hier erheben die Verwaltungen jeweils "Gebührenanteile" - diese werden jedoch von der Zustellungsverwaltung festgelegt und sind nicht in beiden Richtungen gleich. Bei Expreßsendungen entspricht das System für die gegenseitige Zustellung in etwa dem der Gebührenanteile: auch hier bestimmt die Zustellverwaltung die Gebühren.

Schließen Privatbetreiber Zustellverträge mit anderen Betreibern ab, so sind die Zustellkosten ebenfalls variabel. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um einen Privatbetreiber oder die Postverwaltung im Auslieferungsland handelt.

4.2 EINGEHENDE POST

Im wesentlichen ändern sich die Festkosten für das Netz für den Betreiber im Eingangsland nicht. Die Auslieferung höherer Volumen in seinem Zustellgebiet wird die Kosten im Verhältnis nicht erhöhen; anders gesehen wird der Betreiber im Eingangsland bei einem Rückgang des ihn erreichenden grenzüberschreitenden Postverkehrs keine entsprechenden Einsparungen erzielen können.

Dies ist vielleicht vor allem für die Briefzustellnetze der Postverwaltungen von Bedeutung. Gegenwärtig entfallen auf den grenzüberschreitenden Verkehr durchschnittlich 7% des Briefaufkommens (bis zu 47% in Luxemburg). Etwas über die Hälfte davon entfällt auf den Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Dieses Volumen trägt folglich dazu bei, die Stückkosten auf einem annehmbaren Niveau zu halten. Wegen der Unausgewogenheiten des jetzigen Endvergütungssystems (weiter unten in Absatz 8 ausführlicher erörtert), d.h. zwischen den Zustellkosten pro Stück und den erhaltenen Vergütungen, stellen die meisten Mitgliedstaaten fest, daß ihre Stückkosten für die Zustellung dieser Sendungen nicht abgedeckt werden.

Dieser Zustand ist schon beim jetzigen Volumen des grenzüberschreitenden Verkehrs (wobei ein Teil der Einnahmen aus dem abgehenden Verkehr in Quersubventionen für die Verluste im eingehenden Verkehr fließt) untragbar. Wie in Kapitel 4 Absatz 9 jedoch bereits gesagt, ist mit einem möglicherweise drastischen Anwachsen des grenzüberschreitenden Sendungsaufkommens infolge der Binnenmarktstrategien großer Kunden zu rechnen.

Ein Großteil dieser Zunahme würde auf Kosten des Inlandsverkehrs gehen. Diese Veränderung der Struktur des Zustellverkehrs wird sich einschneidend auf die Gebührenpolitik auswirken. Wenn die Endvergütungen weiterhin die Stückkosten für die Zustellung unterschreiten, müßten die Gebühren für die Inlandssendungen empfindlich angehoben werden.

5. KOSTEN

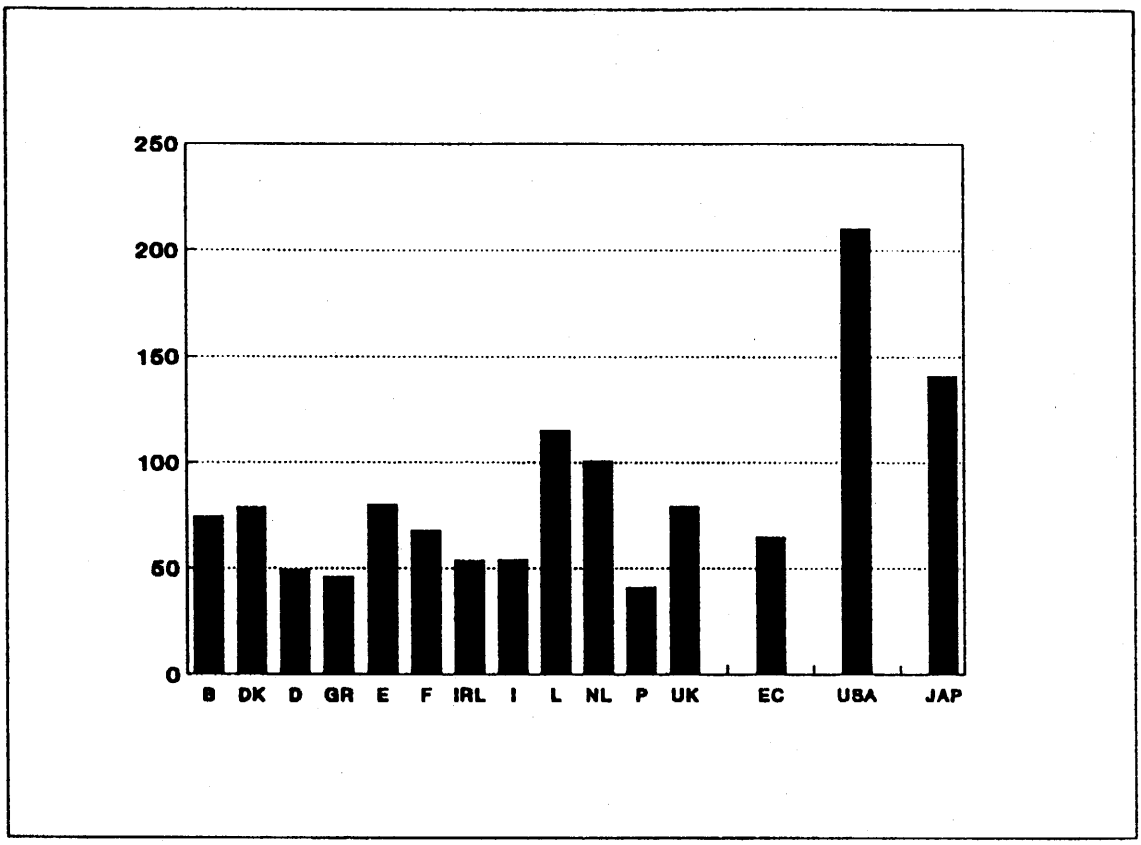
Welche Faktoren beeinflussen die Kosten der verschiedenen Betreiber in den Mitgliedstaaten? Bei den Postverwaltungen machen die Arbeitskosten etwa 75% der Betriebskosten aus. Die Arbeitskosten pro Stück (d.h. die Arbeitskosten pro Stunde) sind natürlich von Land zu Land verschieden.

Die Kosten werden ferner durch die Verhältnisse auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt beeinflußt, die wiederum von der momentanen Wirtschaftslage in dem jeweiligen Mitgliedstaat sowie von bisherigen Entwicklungen abhängen. (Selbst wenn man nur einen kleinen Ausschnitt der Entwicklungen betrachtet, läßt sich feststellen, daß die Endgebühren in den Niederlanden in den 80er Jahren konstant blieben, hingegen im Vereinigten Königreich um 23% anstiegen.)

Ein weiterer Faktor ist die relative Position des Postpersonals in der informellen Rangordnung der verschiedenen Berufsgruppen. Dadurch kommt es unvermeidlich zu Unterschieden bei den Kosten für eine Arbeitsstunde.

Die in einer Arbeitsstunde erzielte Leistung hängt auch von den jeweiligen Durchsatzmengen ab. Der Durchsatz errechnet sich, indem die Anzahl der Sendungen (oder die daraus erzielten Einnahmen) durch die Anzahl der Arbeitseinheiten (Anzahl der Mitarbeiter, deren Arbeitsstunden oder finanzieller Aufwand für das Personal) dividiert wird. Abb. 2 vermittelt einen einfachen Produktivitätsmaßstab anhand der Gesamtanzahl der Postsendungen (ausgenommen Wurfsendungen, aber einschl. Expreßsendungen als Einzelsendungen), dividiert durch die Gesamtanzahl der Beschäftigten in den Postdiensten der Postverwaltungen.

Abb. 2: *Sendungen pro Postbeschäftiger in Tausend - (1988)*



Anm.: Die Beschäftigtenzahlen beziehen sich nur auf die Postdienste, die Beschäftigten der Finanzdienste der Post sind ausgenommen.

Quelle: Sofres-Studie

Die Zahl der Beschäftigten als Nenner in der Rechnung bezieht sich nur auf das in den Postdiensten der Postverwaltungen beschäftigte Personal. Sie bezieht sich auf Kosten, die (siehe Absatz 3 oben) größtenteils Festkosten sind. Veränderungen im Durchsatz hängen daher sehr von der Menge der eingelieferten Sendungen ab. (Die Abbildung soll lediglich einen Eindruck vermitteln; die Produktivität wird außerdem durch Faktoren wie relative Bevölkerungsdichte und unterschiedlich intensive Vorsortierung durch die Kunden beeinflußt. Außerdem wird an dieser Stelle die Qualität der erbrachten Dienstleistungen nicht berücksichtigt.)

Daraus ergibt sich eine wichtige Frage: in wieweit steht die Bereitschaft des "Durchschnittsbürgers", Sendungen bei der Postverwaltung einzuliefern, im Verhältnis zum äußeren wirtschaftlichen Umfeld, und wie eng ist sie mit Faktoren im Einflußbereich der Postverwaltung verknüpft?

Aus Abb. 3 in Kap. 4, Absatz 3.2 geht hervor, daß eine direkte Verbindung zwischen der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit und der Bereitschaft, Postsendungen einzuliefern, besteht. Betrachtet man jedoch nur die Faktoren, die der Kontrolle der Postverwaltungen unterliegen, sind einige Postverwaltungen effizienter als andere. Natürlich hat jede Verwaltung die Möglichkeit, ihre Kosten zu senken, und wenn sich diese Kosteneinsparungen in niedrigeren Realpreisen niederschlagen, wird das eine Zunahme des Volumens bewirken. Daraus kann sich eine Aufwärtsspirale entwickeln, bei der höhere Volumen zu niedrigen Stückkosten führen, die wiederum die Notwendigkeit von Preiserhöhungen abschwächt.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, daß die vom potentiellen Kunden wahrgenommene Qualität der Dienstleistung sich unmittelbar auf das Profil der eingelieferten Sendungen auswirkt. Je höher die Qualität eingeschätzt wird, desto eher werden Kunden wertvolle Sendungen über die normalen Massenströme befördern lassen, etwa Geschäftsbriefe, Rechnungen, Kontoauszüge, usw. Diese Sendungen verursachen vielleicht höhere Kosten, weil sie höhere Prioritäten verlangen, andererseits liegen ihre Gebühren entsprechend hoch und ermöglichen angemessene Gewinnspannen.

Das Gegenteil trifft aber auch zu. Je schlechter der Kunde die Qualität der Dienstleistung einschätzt, desto eher wird die Postverwaltung als "Zusteller der letzten Wahl" benutzt werden. Sie wird mehr und mehr Massensendungen mit geringem Wert befördern müssen, deren Vorzugsgebühren (siehe Absatz 6.3 unten) oft eine gewisse Anziehungskraft ausüben und die oft unrentabel sind.

Produktivitätsmaßnahmen allein sind also nicht ausreichend. Das Profil des Poststromes ist entscheidend für die Struktur von Einnahmen und Kosten und direkt von der Wahrnehmung der angebotenen Qualität durch den potentiellen Kunden abhängig.

6. RENTABILITÄT UND FESTSETZUNG DER GEBÜHREN

Tabelle 3 zeigt die Rentibilität der öffentlichen Postdienste in der Gemeinschaft anhand der Überschüsse und Defizite. Die im allgemeinen gewinnbringenden Finanzdienste der öffentlichen Postbetreiber werden nicht berücksichtigt (siehe Absatz 7.1 unten). (Angaben über die Gewinne der Privatanbieter in der Gemeinschaft standen nicht zur Verfügung.)

Tabelle 3: *Rentabilität der Postdienste der Postverwaltungen in der Gemeinschaft (1988)*

Mitgliedstaat	Gesamtkosten	Gesamteinnahmen	Überschuss/Defizit	Überschuss/Defizit in Prozentsatz der Einnahmen
	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. ECU	%
Belgien (Anm. 1)	745.9	503.1	- 242.8	- 48.3
Dänemark	840.9	806.4	- 34.5	- 4.3
Deutschland	8 210.0	7 000.0	- 1.210.0	-17.3
Griechenland	123.5	100.3	- 23.2	- 23.1
Spanien	1 000.0	692.3	- 307.7	- 44.4
Frankreich	7 838.0	7 340.0	- 498.0	- 6.8
Irland	189.0	187.7	- 1.3	- 0.7
Italien	3 709.5	2 651.1	- 1.058.4	- 39.9
Luxemburg	45.0	42.3	- 2.7	- 6.4
Niederlande	1 731.0	1 778.0	+ 47.0	+ 2.6
Portugal	169.8	134.0	-35.8	- 26.7
Vereinigtes Königreich	4 484.0	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4
INSGESAMT	29 086.1	25 878.0	3 208.4	- 12.4

Anm. 1. Bei den Einnahmen in Belgien bleibt eine Zahlung in Höhe von 321 Mio. ECU von der Zentralregierung für die defizitären Dienste unberücksichtigt. (Siehe Absatz 7.2 unten.)

Quelle: Sofres-Studie

Wodurch werden diese Rentabilitätsunterschiede hervorgerufen? Unterschiedliche unternehmerische Fertigkeiten und Effizienz spielen eine bedeutende Rolle. Aber auch die unterschiedlichen Gebührenpolitiken wirken sich entscheidend aus.

Offenbar besteht eine direkte Beziehung zwischen den Einnahmen pro Stück und der relativen Rentabilität der einzelnen Verwaltungen. In Tabelle 4 unten wird die statistische Rangfolge der Gewinnspannen mit den durchschnittlichen Einnahmen pro Stück verglichen.

Die Gewinnspannen sind in statistischer Rangfolge gemäß ihrem prozentualen Anteil an den Einnahmen pro Stück aufgeführt. Die durchschnittlichen Einnahmen pro Stück sind ebenfalls aufgeführt. Diese errechnen sich, indem die Gesamteinnahmen durch die Anzahl der Sendungen dividiert werden (ausgenommen Wurfsendungen).

Tabelle 4: *Mögliche Beziehung zwischen Rentabilität und Gebührenfestsetzung*

Mitglied-Staat	Einnahmen defizit (Mio. ECU)	Überschuss/ spanne (Mio. ECU)	Prozent-Rang-folge	Stat. Pro Stück	Einnahme Rang-Folge (ECU)	Stat.
Belgien	503.1	- 242.8	- 48.3%	12	0.26	7
Dänemark	806.4	- 34.5	- 4.3%	4	0.50	1
Deutschland	7 000.0	- 1 210.0	- 17.3%	7	0.47	2
Griechenland	100.3	- 23.2	- 23.1%	8	0.21	10
Spanien	692.3	- 307.7	- 44.4%	11	0.14	12
Frankreich	7 340.0	- 498.0	- 6.8%	6	0.45	3
Irland	187.7	- 1.3	- 0.7%	3	0.36	4
Italien	2 651.1	- 1 058.4	- 39.9%	10	0.25	8=
Luxemburg	42.3	- 2.7	- 6.4%	5	0.25	8=
Niederlande	1 778.0	+ 47.0	+ 2.6%	2	0.31	6
Portugal	134.9	- 35.8	- 26.5%	9	0.19	11
Vereinigtes Königreich	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4%	1	0.33	5

Quelle: KEG-Analyse

Wie kommt es zu diesen Gebührenunterschieden? Natürlich gibt es Kostenunterschiede, die sich der Kontrolle der Postverwaltungen entziehen. Hauptursache ist jedoch der unterschiedliche Ansatz bei der Festsetzung der Gebühren. Tabelle 5, in der die durchschnittlichen Einnahmen mit den Standardbriefgebühren verglichen werden, erläutert das genauer.

Es überrascht nicht, daß die durchschnittlichen pro-Stück-Einnahmen einiger Postverwaltungen unter der Standardgebühr liegen. Alle Verwaltungen haben Großkunden, die Preisnachlässe in Anspruch nehmen können, weil sie durch Übernahme bestimmter Leistungen den Postverwaltungen Kosten sparen helfen. Die aufgrund des Inhalts gewährten Vorzugsgebühren liefern jedoch eine bessere Erklärung. (Im Falle Italiens muß man sich außerdem fragen, ob die Zahlen korrekt sind oder ob Probleme mit dem Schutz der Einnahmen vorliegen.)

Auch ist der Druck auf die Postverwaltungen, die Preise niedrig zu halten, unterschiedlich stark - selbst wenn bekannt ist, daß Preissteigerungen notwendig sind, um die Kosten zu decken. Der kumulative Effekt bewirkt im Laufe der Zeit, daß empfindliche Verluste entstehen. Um die Postverwaltungen wieder in den Kostendeckungsbereich zu bringen, müßten die Preise ggf. über einen längeren Zeitraum allmählich angehoben werden.

Tabelle 5: *pro-Stück-Einnahmen der Postverwaltungen*

MITGLIED-STAATEN	1 EINNAHMEN PRO STÜCK (ECU)	2 STANDARD-BRIEFGEBÜHR (ECU)	INDEX [SPALTE 1 / SPALTE 2]
Belgien	0.26	0.33	0.788
Dänemark	0.50	0.47	1.064
Deutschland	0.47	0.50	0.940
Griechenland	0.21	0.17	1.235
Spanien	0.14	0.15	0.823
Frankreich	0.45	0.33	1.360
Irland	0.36	0.36	1.000
Italien	0.25	0.50	0.500
Luxemburg	0.25	0.28	0.890
Niederlande	0.31	0.32	0.969
Portugal	0.22	0.18	1.244
Vereinigtes Königreich	0.33	0.28	1.179

Quelle: KEG-Analyse

Spezifische Fragen wie die **Tarifeinheit im Raum**, Kostenrechnungsgrundsätze, Transparenz und Vorzugstarife werden im folgenden erörtert.

6.1 TARIFEINHEIT IM RAUM

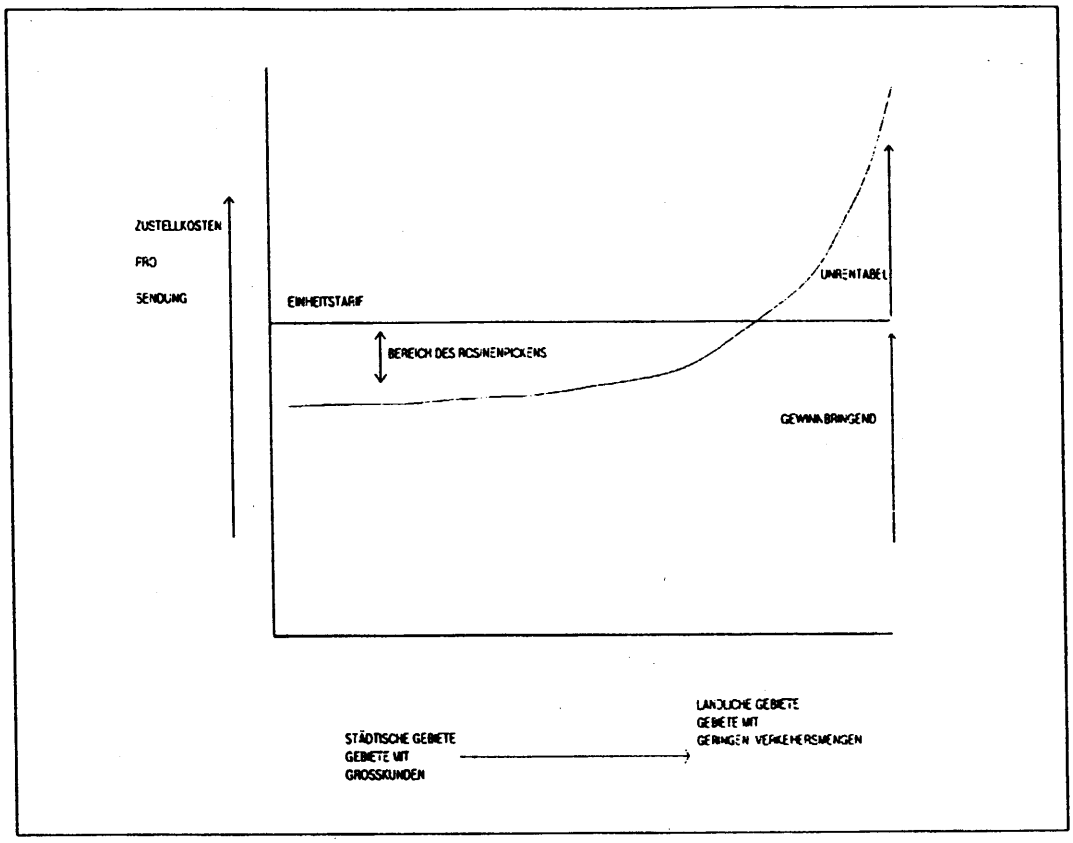
Alle Postverwaltungen der Gemeinschaft gestalten ihre Gebühren für die Briefzustellung im Inland als Einheitsgebühr, bei dem nur nach Gewichten unterschieden wird, nicht aber nach der Entfernung zwischen Absender und Empfänger. (Neben einer Einheitsgebühr für ganz Spanien bietet die spanische Postverwaltung eine besondere Gebühr für die Zustellung innerhalb einer Stadt an.) Die Praktik der Einheitsgebühr wird auch mit dem Begriff "**Tarifeinheit im Raum**" (Frz.: *péréquation tarifaire*) umschrieben.

Die **Tarifeinheit im Raum** basiert auf dem Grundsatz, daß die jeweiligen Kosten für Abholung und Zustellung zwischen verschiedenen Orten "gemittelt" werden sollten. Die Alternative dazu wäre eine strikte Kalkulation der Kosten zuzüglich Gewinnspanne für die verschiedenen Gebiete. Dadurch könnte eine Fülle verschiedener Preise entstehen, die wahrscheinlich die Bürger benachteiligen würde, die in (für die Postverwaltungen) kostenintensiven Gebieten leben.

Der bei der **Tarifeinheit im Raum** zugrunde gelegte Mittelwert ist höher als die tatsächlichen Kosten in kostengünstigen Gebieten wie städtischen Ballungsräumen. Er liegt aber unter den Kosten in ländlicheren oder dünner besiedelten Gebieten. Letztere sind gewöhnlich teurer, da die Verkehrsmengen geringer sind (z.B. bei der Abholung), aber auch weil die Zugangspunkte (Briefkästen bei der Abholung und Adressen bei der Zustellung) verstreuter liegen und somit die Bedienung kostenspieliger ist.

Die Kostenextreme, ausgedrückt als Faktoren der Durchschnittskosten, sind erheblich. Eine Postverwaltung stellte fest, daß die Kosten für die günstigste Bearbeitung (einschl. Abholung und Zustellung) 70% der Durchschnittskosten ausmachen, während die Kosten der teuersten Bearbeitung mehr als das Zehnfache des Durchschnitts betragen. Dem gegenüber sind die Verkehrsmengen in Gebieten mit niedrigen Kosten wesentlich größer als die in Gebieten mit höheren Kosten.

Abb. 2: *Ausgleich zwischen rentablen und unrentablen Gebieten*



Quelle: KEG

Die Anwendung des Durchschnittsverfahrens bei der Gebührenfestsetzung für den Universaldienst im gesamten Hoheitsgebiet birgt Risiken für den Anbieter des Universaldienstes , wenn andere Betreiber auf dem Markt zugelassen sind und sich ihre Gebiete aussuchen können. Dieses als "Rosinenpicken" bezeichnete Phänomen ist in Abb. 2 dargestellt.

Auf der x-Achse sind die verschiedenen Abhol-/Zustellgebiete aufgetragen, auf der y-Achse die Stückkosten der Zustellung. Bei den Zustellkosten ergibt sich so eine Kurve, die für die städtischen Ballungsgebiete am niedrigsten liegt und für die dünn besiedelten ländlichen Gebiete steil ansteigt. Die **Tarifeinheit im Raum** ist als parallel zur x-Achse verlaufende Gerade dargestellt. Der Bereich oberhalb der Kurve, wo die Einnahmen pro Stück die Kosten nicht decken, ist wahrscheinlich nicht interessant für Betreiber, die auf den Markt drängen. Der Bereich unterhalb der Kurve, wo die Kosten des Dienstes unter dem Durchschnitt liegen, ist dagegen attraktiver. (Wie attraktiv er ist, hängt davon ab, ob der von

den Postverwaltungen angebotene Dienst Gewinne oder Verluste erwirtschaftet, und wie unterschiedlich die Betriebskosten der öffentlichen und privaten Anbieter für direkt vergleichbare Dienste sind.)

Wenn ein weiterer Betreiber auf dem Markt erscheint und sich auf Gebiete konzentriert, in denen die tatsächlichen Kosten der Postverwaltungen unter seinen tatsächlichen Kosten liegen (also die gewinnträchtigeren Gebiete), und wenn es diesem Betreiber gelingt, einen Teil der Verkehrsmenge von der Postverwaltung zu übernehmen, steigen die Durchschnittskosten der Postverwaltung. Dieser Anstieg wäre nur allmählich, wenn alle Kosten variabel wären. Da jedoch ein hoher Anteil Festkosten sind, würden die Durchschnittskosten recht steil ansteigen.

Die Einrichtung eines Bündels reservierter Dienste durch die Postverwaltungen dient dem Schutz des Universaldienstes. Es ist zumindest ein nützlicher Nebeneffekt, daß die Postverwaltungen als Anbieter des reservierten Dienstes für den Inlandsdienst die **Tarifeinheit im Raum** verwirklichen können. (Einige Mitgliedstaaten gehen sogar so weit, daß sie die **Tarifeinheit im Raum** als Verpflichtung der Postverwaltung als Anbieter des reservierten Dienstes ansehen.

Im Inlandsdienst müssen die Gründe für die Einführung reservierter Dienste (Gewährleistung des Universaldienstes einerseits und Notwendigkeit der **Tarifeinheit im Raum** andererseits) vielleicht nicht unbedingt differenziert betrachtet werden. Bei grenzüberschreitenden Diensten ist das jedoch eher von Bedeutung. Der Universaldienst für den grenzüberschreitenden Postverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (einschl. Zustellung der grenzüberschreitenden Sendungen im Eingangsland) kann zur Zeit dadurch sichergestellt werden, daß die Inlandsdienste dem reservierten Bereich zugeordnet werden.

Alle Postverwaltungen bieten Dienste in die übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zur Einheitsgebühr an. (Zur Zeit sind hier die Kostenunterschiede bei verschiedenen Zielorten wahrscheinlich geringer als bei den Inlandsdiensten der einzelnen Mitgliedstaaten. Das könnte sich jedoch ändern, wenn die Endvergütungen stärker an die Inlandsgebühren angeglichen werden.) Neun der zwölf Postverwaltungen in der Gemeinschaft befördern 20 g-Briefe in andere Mitgliedstaaten zur gleichen Gebühr wie in ihrem Inlandsdienst. (Dieses Ergebnis ist auf eine Empfehlung der Kommission von 1979 zurückzuführen, wonach Inlandsgebühren zumindest bei der ersten Gewichtsstufe auch für

innergemeinschaftliche Briefsendungen gelten sollten.) Von den genannten neun Postverwaltungen wendet die französische sogar bei innergemeinschaftlichen Briefen bis 100 g die gleichen Gebühren an wie im Inlandsdienst.

6.2 KOSTENRECHNUNG

Wie in anderen Sektoren ergeben sich aus den unterschiedlichen Gebührenfestsetzungskonzepten in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Kostenrechnungsgrundsätze. Es entsteht der Eindruck, daß bei den einzelnen Postverwaltungen ein unterschiedliches Kostenverständnis herrscht. Vor allem ist unklar, inwieweit die festen Kosten auf die verschiedenen Postströme (oder Dienste) verteilt werden, die diese Festkosten verursachen.

Damit verbindet sich die Frage der relativen Transparenz. Diese ist wichtig für die Feststellung der Verluste, die vielen Postverwaltungen aus den Vorzugsgebühren für Drucksachen entstehen (siehe Absatz 6.3 unten).

Ein gewisses Maß an Transparenz wäre auch für die nichtreservierten Dienste von Vorteil, die teilweise über das Netz der reservierten Dienste bereitgestellt werden. Die einzelstaatliche Aufsichtsbehörde sollte nachvollziehen können, wie die Gebühren festgesetzt werden, um sicherzustellen, daß sie zumindest die von diesen Diensten verursachten Grenzkosten abdecken.

6.3 VORZUGSGEBÜHREN

Vorzugsgebühren gelten hier als Tarife, die nicht im Zusammenhang mit Kosteneinsparungen durch eine bestimmte Aufmachung der eingelieferten Post stehen. Im vorausgehenden Kapitel wurden in Absatz 8.4 die Politiken (entweder der einzelstaatlichen Regierungen oder der Postverwaltungen selbst) beschrieben, die zur Gewährung von Vorzugsgebühren führen. An dieser Stelle sollen die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Gebührenpolitik untersucht werden.

Die Gewährung von Vorzugsgebühren ist eine politische Entscheidung. Sie bedeuten große Verluste für die Postverwaltungen, die sie anbieten. Diese Verluste müssen anderweitig ausgeglichen werden - entweder durch Quersubventionen von anderen Kunden der Post (manchmal auch aus dem Bereich Telekommunikation) oder durch staatliche Direktsubventionen. Dabei stellt sich ein wichtiges Kontrollproblem: der Umfang der Gesamtverluste hängt

davon ab, wie stark diese Kunden die Gebühren in Anspruch nehmen, und entzieht sich weitgehend dem Einfluß der Postverwaltungen.

Die von den Postverwaltungen angebotenen Vorzugsgebühren müssen auch aus der Sicht der Privatanbieter betrachtet werden. Tabelle 6 zeigt die Beziehung zwischen der Höhe der angebotenen Ermäßigungen und dem Anteil der Presseerzeugnisse an der gesamten Briefpost.

Tabelle 6: *Postverwaltungen - Kostendeckung bei der Zustellung von Drucksachen*

MITGLIED-STAATEN	KOSTENDECKUNG %	ANTEIL DER OF ZEITUNGEN/ZEITSCHRIFTEN AN DER GESAMTENBRIEFPOST %
Belgien	18.5	22
Dänemark	51.9	29.3
Deutschland	56	11.5
Griechenland	98	24.5
Spanien	5	3.1
Frankreich	33	11.8
Irland	80	N/a
Italien	6	35.7
Luxemburg	19.3	23.5
Niederlande	75	13.7
Portugal	40	11.0
Vereinigtes Königreich	100	3.0

Quelle: Weltpostverein (1989)

Mit Ausnahme von Griechenland und Spanien (vielleicht wegen der Anforderungen an die Qualität des Dienstes) scheint eine unmittelbare Wechselbeziehung zwischen der Kostendeckung und dem Anteil der Zeitungen und Zeitschriften an der Briefpost zu bestehen. Wenn die Vorzugsgebühren die Kunden davon abhalten, mit Privatanbietern zusammenzuarbeiten, hemmt das den Aufbau möglicher alternativer Netze für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften.

Wenn die Qualität der Dienstleistung wichtigstes Ziel ist, werden die niedrigeren Preise der Postverwaltungen einen Herausgeber (z.b. einer Tageszeitung) nicht davon abhalten, eine andere Lösung für die raschere Zustellung zu finden, selbst

wenn diese Lösung teurer ist. Bei anderen Veröffentlichungen (z.B. Monatshefte oder Fachzeitschriften) ist die Qualität der Dienstleistung nicht so wichtig, und der Preis ist bei der Wahl der Dienstleistung ausschlaggebend.

In solchen Fällen sind die niedrigen Preise der Postverwaltungen attraktiv. Da diese Preise gewöhnlich nur mit Verlusten für die Postverwaltung angeboten werden können, hindern die Subventionen oder Quersubventionen zur Finanzierung der Verluste andere Betreiber wirksam am Zutritt zum Markt. Die anderen Betreiber müßten Gewinne erzielen, und selbst bei niedrigeren Stückkosten als denen der Postverwaltung könnten sie unter Umständen nicht mit den derzeitigen Marktpreisen konkurrieren.

7. FINANZIERUNG

Wie werden die Verluste der einzelnen Dienste finanziert, insbesondere der mit Vorzugsgebühren? Wie werden die in Tabelle 3 oben (insgesamt 3,2 Mrd. ECU 1988) dargestellten Verluste bei den Postdiensten finanziert? Es gibt zwei Möglichkeiten: Quersubventionen und zentrale Finanzierung.

7.1 FINANZIERUNG

Die Dienste ohne Vorzugsgebühren liefern eindeutig die Quersubventionen für die Dienste, bei denen derartige Gebühren angeboten werden. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, sind die Gebühren ersterer Dienste jedoch nicht hoch genug, um trotz der Quersubventionen noch Reingewinne zu erzielen, oder die Nachlässe der Vorzugsgebühren sind so bedeutend, daß die normalen Gebühren zur Deckung der Subventionen nicht mehr ausreichen. (Dies sind im Grunde zwei Aspekte eines Phänomens.)

Eine weitere bedeutende Einnahmequelle sind die von den Postverwaltungen angebotenen Finanzdienste. Sie sind im allgemeinen gewinnbringend und tragen dazu bei, die Gesamtverluste zu verringern oder sie in Reingewinne zu verwandeln (siehe Tabelle 7 unten).

Insgesamt verringern die Finanzdienste der Post die Gesamtverluste in Höhe von 3,2 Mrd. ECU bei den Postverwaltungen in der Gemeinschaft aus allen Diensten auf 1,95 Mrd. ECU. Die Umsatzverluste sinken dadurch von 12,4% auf 5,1 %.

Tabelle 7: *Postverwaltungen: Finanzierung durch die Finanzdienste der Post (1988 - Mio. ECU)*

Mitglied-Staaten	Finanzdienste der Post			Brief-dienste	Netto-Effekt
	Kosten	Einnahmen	Überschuß	Überschuß/ Defizit (Anm. 1)	Überschuß/ Defizit
Belgien	299.8	270.3	- 29.5	+ 78.2	+ 48.7
Dänemark	271.5	350.0	+ 78.5	- 34.5	+ 44.0
Deutschland	2,180.0	2,180.0	---	- 1,210.0	-1,210.0
Griechenland	30.0	35.7	+ 5.7	- 23.2	- 17.5
Spanien	300.0	488.0	+ 188.0	- 307.7	- 119.7
Frankreich	4,381.0	5,026.0	+ 645.0	- 498.0	+ 147.0
Irland	56.0	59.0	+ 3.0	- 1.3	+ 1.7
Italien	1,422.0	1,436.0	+ 14.0	- 1,058.4	- 1,044.4
Luxemburg	8.0	10.4	+ 2.4	- 2.7	- 0.3
Niederlande	1,070.0	1,320.0	+ 250.0	+ 47.0	+ 297.0
Portugal	19.0	20.0	+ 1.0	- 35.8	- 34.8
Vereinigtes Königreich	1,684.0	1,783.0	+ 99.0	+ 159.0	+ 258.0
INSGESAMT	11,721.3	12,978.4	+ 1,257.1	- 2,887.4	- 1,630.3

Anm. 1 Der Überschuß bei den Briefdiensten in Belgien kommt nach Erhalt der Zentralsubvention von 321 Mio. ECU zustande.

Quelle: Sofres-Studie

Eine andere interne Quelle für Quersubventionen war bei einigen Postverwaltungen die Finanzierung aus den Gewinnen des Tochterunternehmens Telekom. (In den meisten Mitgliedstaaten sind Telekommunikations- und Postverwaltung demselben Ministerium unterstellt.) Derartige Quersubventionen werden wahrscheinlich in näherer Zukunft aufhören, da immer mehr Regierungen den Bereich Telekommunikation ganz von der Post trennen wollen.

Bei diesen Quersubventionen (zwischen zwei Diensten, von einem Betriebsbereich zu einem anderen, oder vom Telekom- zum Postbereich) stellt sich dieselbe Grundsatzfrage: Inwieweit sind die Anbieter der Dienste, die die Quersubventionen liefern, "befugt", für diese Dienste höhere Preise als notwendig zu verlangen, um die Quersubventionen zu finanzieren? Die Legitimierung dieser Finanzierungsart der Quersubventionen könnte z.B. die Form einer politischen Entscheidung oder einer klaren wirtschaftspolitischen Erklärung annehmen.

Wenn die Dienste, aus denen die Finanzbeiträge stammen, dem nichtreservierten Wettbewerbsbereich angehören (z.B. die Expreßdienste der Postverwaltungen oder ihre Finanzdienste), werden die Marktkräfte für die erforderlichen Kontrollen sorgen, und es ist dann eine interne Entscheidung, ob die Gewinne aus dem Wettbewerbsmarkt zur Finanzierung von Verlusten in anderen Bereichen eingesetzt werden.

Gehören die zur Subventionierung beitragenden Dienste jedoch dem reservierten Bereich an, erheben sich verschiedene Fragen - vor allem, wenn die verlustbringenden Dienste dem nichtreservierten Bereich angehören (wie gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die meisten Dienste für Drucksachen).

Wie in Absatz 6.1 erörtert, sind mit der **Tarifeinheit im Raum** geographische Quersubventionen verbunden. Dabei wird gewöhnlich argumentiert, daß der reservierte Dienst geschützt werden muß, um die Kosten zwischen gewinn- und verlustbringenden Bereichen verteilen zu können. Auch haben die meisten Kunden Aufträge in beiden Bereichen.

Anders sieht es aus, wenn ein Kunde für einen Dienst höhere Preise zahlt als normal, um die Subventionen abzudecken, die einem Kunden (Absender oder Empfänger) für einen anderen Dienst zugute kommen.

7.2 ZENTRALE FINANZIERUNG

Wenn die Postverwaltung trotz solcher Quersubventionen noch Verluste verzeichnet, liegt eine weitere Finanzierungsmöglichkeit beim Staat.

Zumindest in einem Fall (Belgien) erfolgt diese Finanzierung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die Regierung weist die Postverwaltung an, bestimmte "Aufträge" zu erfüllen, von denen sie weiß, daß sie verlustbringend sind. Die Anzahl der in diesen Postströmen beförderten Sendungen wird jährlich errechnet, und eine bestimmte Gebühr wird angewandt. Die Regierung erstattet der Postverwaltung dann den so berechneten Betrag. 1988 zahlte die belgische Regierung der Postverwaltung auf diese Art 321 Mio. ECU.

Bei anderen Verwaltungen sind die Finanzierungen weniger transparent. Es wird vermutet, daß der Umfang der benötigten Zentralsubvention jährlich mit den Regierungen ausgehandelt wird. Wahrscheinlich werden dabei auch die von der belgischen Regierung durchgeführten Berechnungen verwendet.

Im Gegensatz dazu tragen andere Verwaltungen netto zu den Einnahmen ihrer Regierungen bei. Zum Beispiel mußte die Dänische Postverwaltung 1988 von ihren Einnahmen 86 Mio. ECU an die Regierung zahlen, wodurch sich ein Gewinn von 44,1 Mio. ECU in einen Verlust von 41,4 Mio. ECU verwandelte. Die britische Postverwaltung muß nicht nur für ihre Gewinne Körperschaftssteuer zahlen, sondern muß auch jedes Jahr einen Anteil der Staatsanleihen kaufen (dieser Anteil ändert sich jedes Jahr und bringt der Postverwaltung Zinsen ein).

8. ENDVERGÜTUNGEN

Grenzüberschreitende Briefe sind Sendungen, die in einem Land eingeliefert und in einem anderen zugestellt werden. Gibt ein Kunde eine solche Sendung auf, erhält die Postverwaltung im Absenderland die entsprechenden Einnahmen, die Postverwaltung im Bestimmungsland jedoch nicht. Trotzdem trägt die Postverwaltung des Bestimmungslandes die Zustellungskosten, die mehr als die Hälfte der gesamten Operation ausmachen können (Abgangs- Beförderungs- und Eingangskosten).

Die WPV-Mitglieder gingen lange Zeit von dem Grundsatz aus, daß bei der Auslandspost Ausgewogenheit herrscht, d.h. daß für alle beteiligten Postverwaltungen gleiche Mengen und gleiche Arten von Sendungen in beiden Richtungen ausgetauscht werden. Es stellte sich jedoch heraus, daß dieser Grundsatz wahrscheinlich nie zutraf und für einige Postverwaltungen viel zu geringe Vergütungen erbrachte.

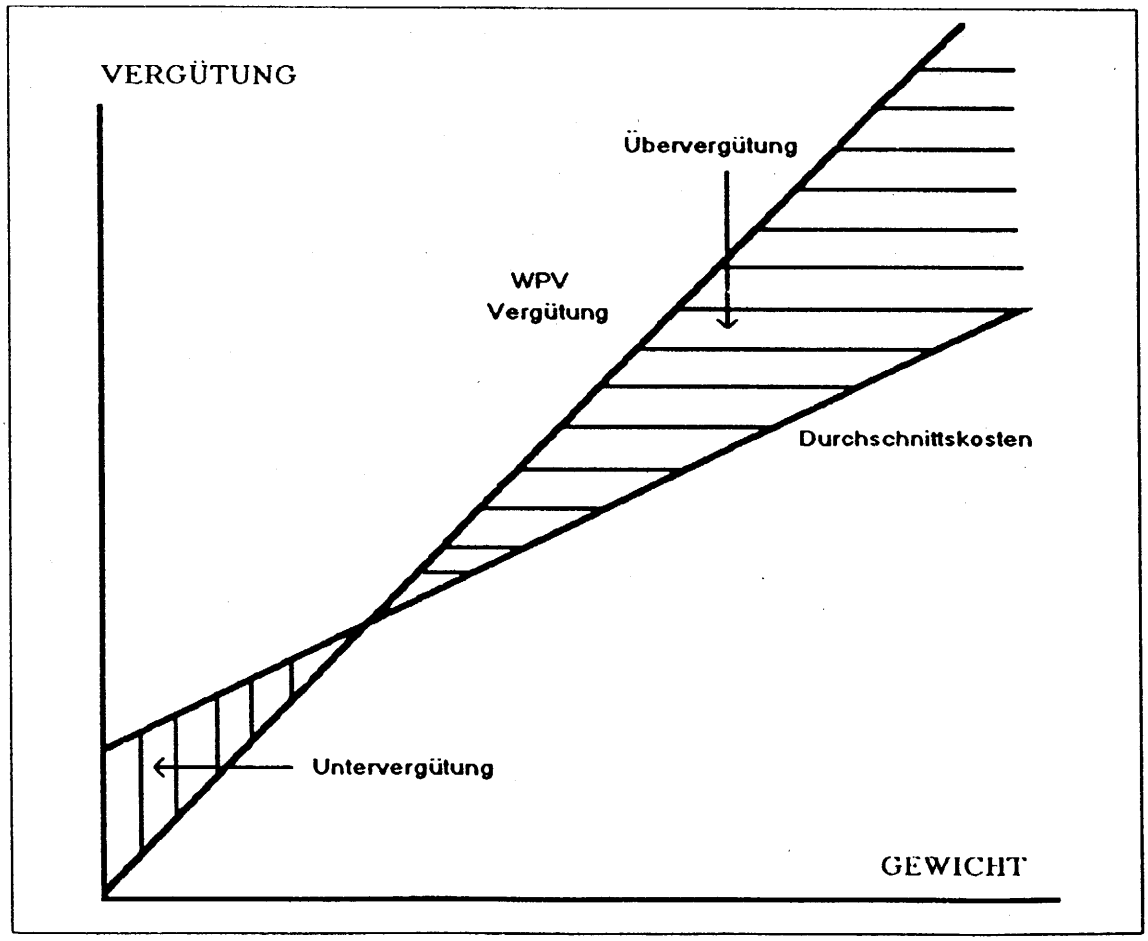
Der WPV führte daher 1969 ein Ausgleichssystem ein, die sog. "Endvergütungen", nach dem die zustellende Postverwaltung auf der Grundlage des Gesamtgewichts der Sendung entschädigt wird. Diese Gebühren, die gewöhnlich zum Vorteil der weniger entwickelten Länder ausfielen (die im WPV in der Mehrheit sind), wurden bei späteren Kongressen mehrfach real erhöht.

Das Problem der Endvergütungen ist jedoch recht komplex. Eine ausführliche Darstellung wird in Anhang 8 gegeben. An dieser Stelle sei lediglich gesagt, daß jedes System, das ausschließlich vom Gewicht ausgeht, unweigerlich zu Diskrepanzen zwischen den tatsächlichen Zustellkosten und den erfolgten Vergütungen führen wird. Erstens hängen die Zustellkosten eher von der Anzahl der zugestellten Sendungen als von ihrem Gesamtgewicht ab. Zweitens blieb die Vergütung ungeachtet der jeweils erforderlichen Qualität der Zustellung gleich. Drittens bleibt bei einem Einheitssystem unberücksichtigt, daß die Stückkosten unterschiedlich sind, und zwar meistens nicht aus Gründen der Effizienz.

Abb. 4 zeigt die Diskrepanz zwischen dem auf dem Gewicht basierenden System und den durchschnittlichen Kosten. Die Kurve für die auf dem Gewicht basierenden Endvergütungen steigt von Null aus steil an, während die Kurve für die Durchschnittskosten zeigt, daß in Wirklichkeit die Stückkosten für jede bearbeitete Sendung bei steigendem Gewicht langsam ansteigt. Daraus ergibt sich, daß die Vergütung bei sehr niedrigem Gewicht zu gering und bei höherem Gewicht zu hoch ausfällt.

Diese Diskrepanzen sind für das Phänomen des Remailing von Bedeutung (in Absatz 9 ausführlich beschrieben). Vereinfacht ausgedrückt entstehen im Bereich der "Untervergütungen" Voraussetzungen, die A-B-C-Remailing begünstigen, und im Bereich der "Übervergütungen" Voraussetzungen, die das A-B-B-Remailing fördern.

Abb. 4: *Endvergütungen: Vergleich zwischen Kosten und Vergütungen*



Quelle: KEG (Angaben des WPV)

Die Folge war, daß viele Postverwaltungen wesentlich höhere Zustellkosten hatten, als ihnen über die Endvergütungen zurückerstattet wurden. (Das trifft auf die meisten Postverwaltungen in der Gemeinschaft zu.) Diese Verluste mußten durch übernormal hohe Gewinnspannen beim abgehenden Verkehr ausgeglichen werden. Hätten die Postverwaltungen diesen Verkehr konstant halten können, wäre die Situation tragbar gewesen.

Allerdings förderte die Ungerechtigkeit des Endvergütungssystems die Zunahme des Remailing, was bei den meisten Postverwaltungen einen Rückgang der Einnahmen aus der abgehenden Post bewirkte.

Das Problem der unangemessenen Endvergütungen muß unbedingt gelöst werden. 1987 entwickelten verschiedene CEPT-Verwaltungen ein anderes Endvergütungssystem, das eine Gebühr pro Sendung vorsah (sowie eine Gewichtsgebühr, die unter der des WPV liegt).

Viele der größten Postverwaltungen sind diesen "CEPT-System" beigetreten. Ihm gehören jetzt nicht nur sechs der (im Hinblick auf internationale Post) größten EG-Länder an, sondern auch alle EFTA-Länder (außer Österreich), Australien, Kanada und die USA.

Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß eine Vertretung mehrerer großer Privatunternehmen, die International Express Carriers Conference (IECC) bei der Kommission der EG Beschwerde eingelegt hat und geltend macht, daß diese Vereinbarung sich gegen das Remailing richtet und damit wettbewerbsschädlich ist. Die Kommission führte im Rahmen der gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften eine Untersuchung durch und hat jetzt formelle Verfahren eingeleitet.

Das CEPT-System ist zwar stärker auf die Kosten ausgerichtet als das WPV-System, stützt sich jedoch auf Mittelwerte, die für die beteiligten Postverwaltungen errechnet wurden. Dies hat den Vorteil, daß das System leichter anzuwenden ist und einen Anreiz für die Länder schafft, die Kostenwirksamkeit ihrer Zustellungsdienste zu verbessern. Es berücksichtigt jedoch nicht die erheblichen Kosten- und Gebührenunterschiede zwischen den Verwaltungen (selbst innerhalb Europas).

Die Postverwaltungen der fünf Länder der Nordischen Union (einschl. Dänemark) haben für den Postverkehr untereinander ein System eingeführt, wonach die zustellende Postverwaltung auf der Grundlage eines Prozentsatzes der tatsächlichen Zustellgebühren

entschädigt wird. Andere Postverwaltungen prüfen die Möglichkeit, für die Gebühren auf bilateraler Ebene einzelstaatliche Gebühren zugrunde zu legen.

Inzwischen hat sich der WPV ebenfalls mit einem Teil des Problems der Endvergütungen befaßt. Bei den meisten Postströmen (wenn nicht anders vereinbart) gelten jetzt für Briefe und für Drucksachen unterschiedliche Gebühren. Das System stützt sich noch immer ausschließlich auf das Gewicht und folglich auf das allgemeine Durchschnittsgewicht der Sendungen in den einzelnen Postströmen (d.h. bei Briefen und bei Drucksachen).

Der WPV hat ferner ein anderes Gebührensystem für Postströme eingeführt, bei denen das Durchschnittsgewicht wesentlich vom allgemeinen Durchschnitt abweicht. Das System basiert auf einer Gebühr pro Sendung und einer Gewichtsgebühr, allerdings ist nicht klar, wie dieses System tatsächlich in der Praxis angewandt werden soll.

Somit ist immerhin schon eine beträchtliche Bereitschaft vorhanden, die Endvergütungssysteme zu verbessern. Natürlich werden einige Endvergütungssysteme weiterhin notwendig sein, um einen Ausgleich zwischen den 170 Mitgliedsländern des WPV zu schaffen. Auch wäre es wahrscheinlich nicht praktisch, die Gebühren individuell für jede bearbeitete Sendung zu den Gebühren der zustellenden Postverwaltung zu erheben. Für den Ausgleich wird eine gewisse Pauschalisierung notwendig bleiben. Wenn also Endvergütungen notwendig sind, müssen die optimalen Systeme oder Lösungen gefunden werden.

Die Entwicklung eines Endvergütungssystems, das die zustellende Postverwaltung angemessen entschädigt, wird noch dringender werden. Die verschiedenen Remailing-Systeme (siehe unten) haben die Schwachpunkte des WPV-Systems bereits zum Vorschein gebracht. Einige der zu erwartenden Auswirkungen des Binnenmarktes auf das Profil des Postverkehrs (siehe Kapitel 4, Absatz 9) werden das noch verstärken, wenn der grenzüberschreitende Verkehr gegenüber dem Inlandsverkehr immer mehr zunimmt.

Auch kann sich ein System als notwendig erweisen, das enger an die nationalen Zugangsbedingungen der einzelnen Postverwaltungen angepaßt ist, um gleiche Zugangsbedingungen für alle Absender zu schaffen, wie auch immer sie Zugang zu den reservierten Diensten des Bestimmungslandes finden (entweder direkt über das nationale System oder indirekt im grenzüberschreitenden Verkehr).

9. REMAILING

Das Remailing (Umleitung von Postströmen) ist eine Form der grenzüberschreitenden Postdienste, die von Privatbetreibern im Wettbewerb zu den Diensten der Postverwaltungen im Lande des Kunden angeboten wird. Dabei ist gewöhnlich eine Postverwaltung beteiligt, entweder im Zielland oder in einem Drittland.

In Anhang 9 wird die Entstehung des Remailing beschrieben. Das Phänomen entwickelte sich zum Teil aufgrund des vorhandenen Bedarfs auf dem Markt (schlechte Qualität der Dienste für Drucksachen aus den USA) und zum Teil aus der Ausnutzung von Schwachpunkten des WPV-Endvergütungssystems. Wie alle Dienste, so wird auch das Remailing auf der Basis einer Kombination aus Preis und Dienstleistung angeboten. Die Gewichtung dieser Faktoren hängt von der gewählten Art des Remailing ab. Es heißt manchmal, das Remailing sei eine Art der Preisunterbietung. Es trifft zwar zu, daß Remailing-Preise oft unter denen der Konkurrenzdienste der Postverwaltungen liegen, das Remailing kann jedoch auch bessere Dienstleistungen bedeuten.

Im allgemeinen wird zwischen drei Arten von Remailing unterschieden. Die erste und immer noch wichtigste ist das A-B-C-Remailing. Dabei holt ein Privatbetreiber die Auslandspost von Großkunden (im Land A) ab, transportiert sie in ein anderes Land (Land B) und übergibt sie dort der Postverwaltung, die sie in ein Drittland (Land C) befördert, wo sie zugestellt wird.

Beim A-B-C-Remailing basiert der gezahlte Preis auf den Endvergütungen, die von der Verwaltung B an die Verwaltung im Land C zu zahlen sind. Bei der zweiten Art von Remailing basiert der Preis auf den Inlandsgebühren der zustellenden Postverwaltung. Bei dieser Art Remailing (auch A-B-B genannt) holt der Privatbetreiber die Post im Land A ab, transportiert sie ins Zielland (B) und liefert sie dort bei der Postverwaltung (B) zwecks Zustellung ein.

Bei der dritten Art von Remailing wird Post aus Land A in Land B verbracht, um von dort wieder zurück nach Land A befördert zu werden. Wird die Post tatsächlich aus Land A verbracht, obwohl sie die Kriterien für den reservierten Bereich in diesem Land erfüllt, verstößt dieses Remailing gegen das Monopol in Land A (siehe Kapitel 3 Absätze 5.1 und 6.3). Es gibt allerdings verschiedene Varianten dieser Remailing-Form, bei denen die Rechtslage nicht so eindeutig ist.

Der rechtliche Hintergrund des Remailing wird in Kapitel 3 Absatz 3.8 erläutert. Dabei wird auch auf Post Bezug genommen, die in einem Mitgliedstaat anfällt und auf dem

Umweg über die Postverwaltung in einem Drittland außerhalb der Gemeinschaft schließlich in die Gemeinschaft zurückkehrt, wo sie in einem zweiten Mitgliedstaat zugestellt wird. (Diese Praxis wird unter Umständen noch zunehmen, je nachdem, welche Entscheidungen über das Endvergütungssystem für die Gemeinschaft getroffen werden; siehe Kapitel 3 Absatz 5.2).

Im folgenden werden die drei Remailing-Formen im einzelnen erörtert.

9.1 A-B-C REMAILING

Der wichtigste wirtschaftliche Vorteil des A-B-C-Remailing wird in den Kosteneinsparungen gesehen, die den Kunden durch die Ausnutzung der Ungerechtigkeiten des Endvergütungssystems angeboten werden können. Diese Aussage ist im allgemeinen korrekt, muß jedoch etwas differenziert werden.

9.1.1 KOSTEN UND PREISE

Beim direkten Kostenvergleich zwischen einer Postverwaltung und einem Privatbetreiber, die im Wettbewerb Remailing-Dienste anbieten, sollte die Postverwaltung zumindest theoretisch günstiger abschneiden.

Der wichtigste Faktor bei den variablen Kosten sind die Endvergütungen. Früher war diese WPV-Gebühr für alle gleich - sowohl für die Postverwaltung in Land A als auch für die Remailing-Postverwaltung in Land B. Das kann sich aber geändert haben. Die Frachtkosten beim Privatbetreiber müßten höher sein, da er die Post in das Remailing-Land befördern und die weiteren Frachtkosten der Remailing-Postverwaltung tragen muß.

Ein anderer wichtiger variabler Faktor - Bearbeitung und Verteilung - müßte sich ebenfalls zugunsten der Postverwaltungen auswirken, die in der Lage sein sollten (wenn auch begrenzte) Skalenerträge aus der Verteilung zu nutzen. Auch müßte die Remailing-Postverwaltung eigentlich eine Gewinnspanne für ihre Dienste berechnen, die von den Kunden des Remailers zu tragen wäre.

Wie also können Remailing-Betreiber billiger sein? Wie bereits erwähnt, setzen die Postverwaltungen traditionell die Preise für ihre abgehenden Auslandsdienste herauf, um durch Quersubventionen ihre Verluste aus den eingehenden grenzüberschreitenden Diensten auszugleichen (d.h. die negative Differenz

zwischen den tatsächlichen Zustellkosten und den Endvergütungen). Diese Verluste können erheblich sein.

Die durchschnittlichen Zustellkosten für einen Brief von 20 g liegen für eine Postverwaltung in der EG zwischen 0,25 und 0,28 ECU. Die WPV-Vergütung beträgt 0,18 ECU (vor 1991 nur 0,06 ECU). Beispiele für die Kosten bei leichteren Gewichten stellen vielleicht die extremeren Fälle solcher Diskrepanzen dar. Eine Postverwaltung errechnete jedoch, daß ihre gesamten Verluste bei der eingehenden Post wesentlich mehr als 10% der gesamten internationalen Einnahmen betrugen.

Diese Verluste müssen finanziert werden. In der Praxis führt weder der Privatbetreiber noch die Remailing-Postverwaltung, mit der er zusammenarbeitet, eine Zustellung durch. Diese wird von der Postverwaltung in Land C übernommen und über das Endvergütungssystem zu einem Festpreis abgegolten.

Der zweite Grund, warum Remailing-Operationen billiger sind, liegt darin, daß Remailing-Postverwaltungen manchmal Unterkostenpreise anbieten. Dies ist entweder der Fall, weil die tatsächlichen Kosten nicht bekannt sind (insbesondere die Grenzkosten), oder weil die Preise durch die Gebührenpolitik niedrig gehalten werden. Letzteres gilt vornehmlich für Drucksachen.

Die meisten Postverwaltungen bieten aufgrund des politischen Drucks ihrer einheimischen Druck/Verlagsindustrie (und manchmal der WPV-Empfehlungen) niedrige Preise für den Auslandsversand von Drucksachen an. Die Preise liegen oft unter den Kosten. Wenigstens eine Postverwaltung in der EG bietet für Drucksachen Preise an, die unter den Kosten der Endvergütungen liegen - sogar schon vor Einbeziehung anderer variabler Kosten.

Privatanbieter können diese Preisunterschiede ausnutzen. Die von den Postverwaltungen angebotenen unterschiedlichen Preise werden zu einer Art "Spotmarkt" für die "Ware" der Postzustellung von Drucksachen. Dabei werden die Postverwaltungen oft unabsichtlich zu Remailing-Verwaltungen (manchmal, ohne sich darüber im klaren zu sein).

9.1.2 DIENSTLEISTUNGEN

Eigentlich würde man erwarten, daß die Durchlaufzeiten beim A-B-C-Remailing länger sind als bei der Beförderung der Post durch die Postverwaltung in Land A.

Immerhin ist ein weiterer Transporttag zwischen Land A und Land B eingeschaltet.

Zweitens wurden aus wirtschaftlichen und historischen Gründen die Direktflüge von Land A für Luftpostdienste ausgebaut, und es steht zu erwarten, daß diese besser auf die Postziele des Kunden abgestimmt sind als Direktflüge von Land B.

Es wäre jedoch falsch, Bemerkungen über die relative Qualität von Remailing-Diensten zu verallgemeinern. Die Qualität hängt von der Anzahl der eingeschalteten Remailing-Zentren und deren Nähe zum Bestimmungsort ab. Zum Beispiel wäre die Qualität der Dienstleistung schlecht, wenn Post aus den USA durch Remailing über Puerto Rico nach Europa befördert würde, jedoch gut, wenn das Remailing über Amsterdam erfolgte.

Diese Perspektive der Kunden außerhalb der Gemeinschaft, die ihre Post innerhalb der Gemeinschaft zustellen wollen, ist wichtig. Vielleicht ziehen sie es durchaus vor, ihre Zustellungen in Europa auf einen Ausgangspunkt in Europa zu konzentrieren, statt einen Betreiber in Nordamerika zu wählen, der die Sendungen getrennt in alle europäischen Zielländer befördert.

In all diesen Fällen ist der wichtigste Vergleichspunkt die konkurrierende Postverwaltung, und manche Postverwaltungen haben schlechtere Durchgangszeiten als andere (siehe Kapitel 4 Absatz 7.2, Vergleiche zwischen den Postverwaltungen in der EG).

Allgemein läßt sich sagen, daß Postverwaltungen mit effizienter Abgangsabfertigung in der Lage sein sollten, die Durchgangszeiten der Privatbetreiber zu unterbieten. Dies zeigt sich anhand von Vergleichstests, die von einigen Großkunden durchgeführt wurden. Ist die Abgangsabfertigung der Postverwaltung jedoch ein Schwachpunkt, sind die Privatbetreiber oft schneller. Dies zeigt sich daran, daß die Privatbetreiber in einigen Ländern höhere Preise als die der konkurrierenden Postverwaltungen verlangen und ihren Marktanteil trotzdem halten können.

Es muß jedoch gesagt werden, daß die Dienstleistung mehr Aspekte hat als nur die Durchgangszeit - das gilt auch für die übrigen Remailing-Systeme. Weitere vom Kunden wahrgenommene Aspekte sind Flexibilität der Abholung, Abrechnungsverfahren, Verfügbarkeit von Krediten, Bearbeitung von Beschwerden, Effizienz der Verkaufskontenführung, usw. (Zusatzangebote wie

Antwortdienste könnten ebenfalls dazugehören - ein Privatbetreiber hat z.B. einen solchen Dienst für bestimmte Länder eingerichtet, die vom Antwortdienst der Postverwaltungen nicht abgedeckt sind.)

Was diese anderen Aspekte betrifft, so ist es keineswegs klar, daß die Postverwaltungen hier im Vorteil sind. In einigen Fällen können sie sogar effektiv im Nachteil sein. Einige Verwaltungen bieten zum Beispiel keine Kredite an, während das bei Remailing-Verwaltungen oft der Fall ist. Deshalb kann ein Kunde unter Umständen nur dann auf Kreditbasis arbeiten, wenn er sich für einen Privatanbieter entscheidet. Im allgemeinen besteht jedoch kein Grund, weshalb die Postverwaltungen bei diesen Aspekten nicht mit den Privatbetreiber gleichziehen könnten - bei einigen ist das auch der Fall.

9.2 A-B-B REMAILING

Wie bereits erwähnt, ist der Anreiz für das A-B-C-Remailing die Diskrepanz zwischen den Zustellungskosten und den Endvergütungen. Beim A-B-B-Remailing liegt der Grund im Unterschied zwischen den Inlandsgebühren und den Endvergütungen. Die Kosten der Endvergütungen steigen bei jeder Gewichtsstufe steiler an als die meisten Inlandsbriefgebühren. Das führt dazu, daß schwerere Auslandssendungen von Privatbetreibern abgeholt werden, um sie im Bestimmungsland als Inlandssendungen zuzustellen. Ebenso kann es aufgrund der Vorzugsgebühren für Drucksachen günstiger sein, diese im Inlandsdienst aufzugeben.

Für die Entwicklung des A-B-B-Remailing gibt es noch einen weiteren wichtigen Grund: Alle Sendungen im konventionellen Auslandsdienst der Postverwaltungen (einschl. A-B-C-Remailing) durchlaufen mindestens zwei "Auswechslungsämter". Dies sind besondere Ämter, die von den Postverwaltungen zur Weitergabe oder Inempfangnahme von Auslandspost benutzt werden. Zur Erwirtschaftung von Skalenerträgen - auch bei der Bearbeitung internationaler Post - verfügt jede Verwaltung nur über wenige solcher Ämter, was zu Engpässen führen kann.

Im Gegensatz dazu können Privatbetreiber Sendungen für das A-B-B-Remailing an jedem beliebigen Postamt einliefern, das günstig gelegen ist und gute Qualität bietet. Bei Bedarf können sie die Post für ein Land in verschiedenen Postämtern aufgeben, um die Durchgangszeiten noch zu verbessern. Unter Umständen können sie die Beförderung der Post weiter beschleunigen, indem sie sie mit

ihrem eigenen Luftverkehrsdiensten aus dem Absendeland in das Zielland transportieren (wenn solche Dienste bereits für ihre Expreßdienste bestehen).

Manche Privatbetreiber, die solche Auslandspost in ein Land befördert haben, ziehen es unter Umständen vor, sie teilweise oder ganz selbst zuzustellen. Diese Zustellung wird manchmal als "City-Kurierdienst" bezeichnet (siehe Kapitel 3, Absatz 3.9.1). Zwar sind derartige Verfahren der Zustellung vielleicht schneller (kein Transfer zwischen Betreibern) und billiger (da die Zustellung nur in dicht besiedelten Gebieten erfolgt), manche der auf diese Weise zugestellten Briefe gehören aber eigentlich in den reservierten Bereich der Postverwaltungen.

Insofern, als die Zustellung nur in bestimmten Gebieten erfolgt und die kostenintensiveren Sendungen bei den Postverwaltungen aufgegeben werden, stellt diese Strategie tatsächlich ein "Rosinenpicken" dar, d.h. ein Konzentrieren auf den rentableren Teil des Postverkehrs. Was zur Zeit für die Postverwaltungen noch ein relativ geringes Ärgernis darstellt, könnte sich zu einem großen Problem entwickeln, wenn die Auslandspost gegenüber der Inlandspost immer mehr zunimmt (siehe Kapitel 4 Absatz 9).

Eine andere Begleiterscheinung des A-B-B-Remailing ist die lokale Postaufgabe bei Operationen innerhalb des Landes. Dabei holt der Privatbetreiber die Post bei den Kunden ab und verteilt sie nach größeren Orten; die Post wird dann in diese größeren Ort befördert und dort zwecks lokaler Zustellung bei der Postverwaltung eingeliefert.

Dieses System basiert auf der Erfahrung, daß die Qualität des lokalen Postdienstes gewöhnlich sehr gut ist, die des regionalen Postdienstes hingegen weniger. Damit ein solches System aufgrund der Dienstleistung oder des Preises (da es wahrscheinlich teurer ist als die konventionellen Dienste der Postverwaltungen) konkurrenzfähig ist, müßte allerdings der Dienst der Postverwaltungen allgemein als schlecht bewertet werden. Diese Art von Systemen sind in den Vereinigten Staaten weit verbreitet, und auch in Italien entwickeln sie sich vereinzelt.

9.3 A-B-A REMAILING

Wie oben beschrieben, wird beim A-B-A-Remailing eine Sendung "körperlich" außerhalb eines Landes verbracht und bei der Postverwaltung eines Zweitlandes eingeliefert, um dann wieder ins Abgangsland befördert (und dort zugestellt) zu

werden. Wenn diese Sendung im Abgangsland den Kriterien für den reservierten Bereich entspricht, verstößt diese Praxis gegen die ausschließlichen Rechte des Anbieters der reservierten Dienste.

Solche Praktiken sind vor allem für Postverwaltungen mit hohen Gebühren gefährlich, deren Preise von Wettbewerbspreisen auf der Grundlage eines durchschnittlich ausgelegten Endvergütungssystems leicht unterboten werden können. Seltsamerweise lehnen alle Privatanbieter und alle Remailing-Postverwaltungen diese Praktik ab, die aber trotzdem fortbesteht.

Es gibt jedoch noch andere Postströme, die ähnliche Kontroversen ausgelöst haben, die aber anders beurteilt werden müssen. Es ist nicht außergewöhnlich, daß Verlage eine Zeitschrift mit europaweiter Verbreitung an einem Ort drucken lassen, selbst wenn sie in verschiedenen Sprachen erscheint. Wird die Zeitschrift dann in dem Land aufgegeben, in dem sie auch gedruckt wird, sollte sie von der bearbeitenden Postverwaltung als gewöhnliche Auslandspost betrachtet werden, obwohl sie im Zielland als Inlandspost gelten könnte.

Dieses Phänomen der zentralisierten Produktion, durch das Inlandspost zu Auslandspost werden kann, wird sich wahrscheinlich verstärken, wenn Kunden ihre Standorte und Kaufstrategien dem Binnenmarkt anpassen. Zum Beispiel könnten Banken die Erstellung ihrer Kontoauszüge an einem Ort konzentrieren (statt diese in den einzelnen Ländern drucken zu lassen), und alle Kontoauszüge zentral bei der Post einliefern. Auch Inserenten könnten es vorziehen, ihre Direktwerbung an einem Ort zu erstellen und aufzugeben.

Weil derartige Post früher als Inlandspost gegolten hätte und damit unter das Inlandsmonopol gefallen wäre, kommen mitunter Zweifel auf, ob die jetzt entstandenen Postströme die Inlandsmonopole verletzen, wenn die betreffenden Sendungen nicht im Zielland eingeliefert werden. Die Frage sollte folgendermaßen gestellt werden: sollte sich der Binnenmarkt für Druckerzeugnisse, elektronische Daten und Werbung den möglichen Auslegungen der Postbestimmungen anpassen oder umgekehrt?

Eine andere Frage stellt sich bei den möglichen Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Zustellung. Als Beispiel könnte eine Werbeagentur dienen, die eine europaweite Direktwerbungskampagne durchführen möchte, auch in ihrem eigenen Land. Wenn die Agentur alle Werbesendungen lokal drucken läßt und

dann die Postverwaltung in einem anderen Land mit der Zustellung beauftragt, wie sollen dann die Sendungen behandelt werden, die im Land der Werbeagentur zuzustellen sind? Gehören diese Sendungen in den reservierten Bereich der Postverwaltungen oder nicht?

10. INVESTITIONEN UND TECHNOLOGIEN

Investitionen im reservierten Sektor dienen der Verbesserung der Dienstleistungen und/oder der Kostensenkung. Im nichtreservierten Sektor besteht der zusätzliche Anreiz, den Wettbewerbsvorteil zu erhalten oder auszubauen und dadurch die Gewinne zu steigern, hier erfolgen Investitionen auch zur Einführung neuer Dienstleistungen, zur Erweiterung der Netze und zur Übernahme von Firmen.

Im folgenden werden die technologischen Anforderungen der verschiedenen Bereiche des Postsektors erörtert. Ferner werden die jeweiligen Investitionsperspektiven der Postverwaltungen (insbesondere in ihrer Rolle als Diensteanbieter) und der Privatbetreiber beschrieben. Im Hinblick auf letztere muß auch die Marktstruktur berücksichtigt werden.

10.1 TECHNOLOGIE

Für alle Produktsegmente - Briefe, Pakete und Expreßdienste - gilt im Grunde, daß Abholung und Zustellung, auf die der größte Teil der Betriebskosten entfällt, sich nicht ohne weiteres mechanisieren lassen. Der Anteil manueller Arbeiten wird hier deswegen auch weiterhin relativ hoch bleiben.

Abgesehen davon sind im Postsektor die technologischen Anforderungen bei Expreß- und Paketdiensten einerseits und Briefdiensten andererseits sehr unterschiedlich.

Die wichtigste technologische Investition im Bereich der Briefdienste gilt automatischen Verteilanlagen. Die Ergebnisse waren unterschiedlich, und es liegt auf der Hand, daß derartige Technologien im Vergleich zum Bedarf an effizientem Management nur zweitrangig sind. Im Vergleich dazu sind derartige Investitionen bei Mehrwertdiensten wie den Expreßdiensten bereits eine entscheidende Vorbedingung für den Erfolg. Bei den grenzüberschreitenden Briefdiensten könnte die Technik in Zukunft entscheidend dazu beitragen, die derzeit noch schlechte Dienstequalität zu verbessern.

10.1.1 ANFORDERUNGEN IM BEREICH EXPRESS/PAKETE

Bei den Expreß- und Paketdiensten ist die Technik im allgemeinen schon durch die Art der Sendungen (größere Formate) stärker vertreten, meistens jedoch auch deshalb, weil die Anbieter sich Wettbewerbsvorteile von den Möglichkeiten erhoffen, die die Technik bietet. (Expreß- und Paketdienste sind im nichtreservierten Bereich des Marktes angesiedelt.) Dazu gehören Systeme für die Laufwegverfolgung, die mittelfristig zum wichtigsten Erfolgsgaranten für die größeren Unternehmen werden könnten.

10.1.2 BRIEFDIENSTE - ANFORDERUNGEN FÜR DEN INLANDSDIENST

Im normalen Inlandsbriefdienst ist der Einsatz der Technik dagegen weit weniger erforderlich. Obwohl die meisten Postverwaltungen in mechanisierte Verteilanlagen investiert haben, wird die Bearbeitung von Briefen weiterhin sehr arbeitsintensiv bleiben. Die Personalkosten betragen 75 % der Gesamtkosten, während die Investitionen in die Mechanisierung nur 1 % der Einnahmen ausmachen. Daran läßt sich ablesen, daß die Standardbriefdienste auch weiterhin in erster Linie auf manuellen Arbeitsverfahren basieren. Außerdem brachten derartige Investitionen im Hinblick auf Kostensenkung und insbesondere Qualitätsverbesserung nicht immer die gewünschten Ergebnisse.

Mehrere Beispiele (insbesondere Italien) zeigen, daß hohe technologische Investitionen nicht zwangläufig zu einer guten Qualität geführt haben; andere Beispiele (Irland) beweisen, daß eine sehr gute Qualität des Dienstes auch völlig ohne zusätzliche Investitionen erzielt werden kann. Offenbar ist eine effiziente Verwaltung des Netzes für den Erfolg am wichtigsten.

Auch die Postverwaltung des Vereinigten Königreichs, die zuvor erheblich in mechanisierte Verteilanlagen investiert hatte, konnte die Qualität ihrer Dienste kürzlich fast ohne weitere Investitionen in die Mechanisierung wesentlich verbessern

10.1.3 BRIEFDIENSTE - ANFORDERUNGEN FÜR DEN GRENZÜBERSCHREITENDEN DIENST

Bei grenzüberschreitenden Sendungen ist der Einsatz der Technologie unter Umständen eher geeignet, um eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Netzen der beiden betroffenen Diensteanbieter (gewöhnlich die beiden

Postverwaltungen) sicherzustellen. Wichtig ist hier der Bedarf an Diagnosewerkzeugen, um die erreichte Qualität der Dienstleistung festzustellen. Hier könnten Techniken wie die Laufwegverfolgungssysteme der Expreßunternehmen die geeigneten Informationen liefern.

Unipost, ein aus der CEPT hervorgegangenes Unternehmen, erhielt kürzlich die erste Teilgenehmigung im Rahmen des ENS-Programms (ENS = European Nervous System) für ein Pilotvorhaben, das die Einrichtung eines Informationsnetzes für den Briefverkehr zwischen fünf Ländern vorsieht. Die Kosten des Vorhabens betragen 48 Mio. ECU und sind über zwei bis drei Jahre verteilt.

Für die normalen Inlandsbriefdienste ist der technologische Bedarf im wesentlichen nicht sehr groß (obwohl viele Postverwaltungen sich vielleicht dafür entscheiden, mit den Möglichkeiten der Technik zu experimentieren).

10.1.4 KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

Investitionen sind einem zyklischen Prozeß unterworfen. Unternehmen im nichtreservierten Bereich, die bisher nicht in neue Technologien investiert haben, werden dies vielleicht jetzt nachholen, um nicht auf der Strecke zu bleiben. Unternehmen, die jetzt vielleicht dank ihrer bisherigen Investitionen über einen Wettbewerbsvorteil verfügen, werden wahrscheinlich versuchen, sich mit Hilfe neuer technologischer Entwicklungen neue Vorteile zu sichern.

Im reservierten Bereich, dem die Standardbriefdienste angehören, wird die technologische Entwicklung voraussichtlich langsamer verlaufen. Mehrere Postverwaltungen scheinen sich in der "reifen" Phase eines Investitionszyklus zu befinden und haben bereits in die Automatisierung investiert, die für die Bearbeitung von Briefen zur Verfügung steht. Kurz- und mittelfristig stellen die Postverwaltungen vielleicht fest, daß Investitionen in die Modernisierung des Managements der Briefnetze und somit in die Verbesserung der Qualität sich am meisten auszahlen.

10.2 INVESTITIONEN - POSTVERWALTUNGEN

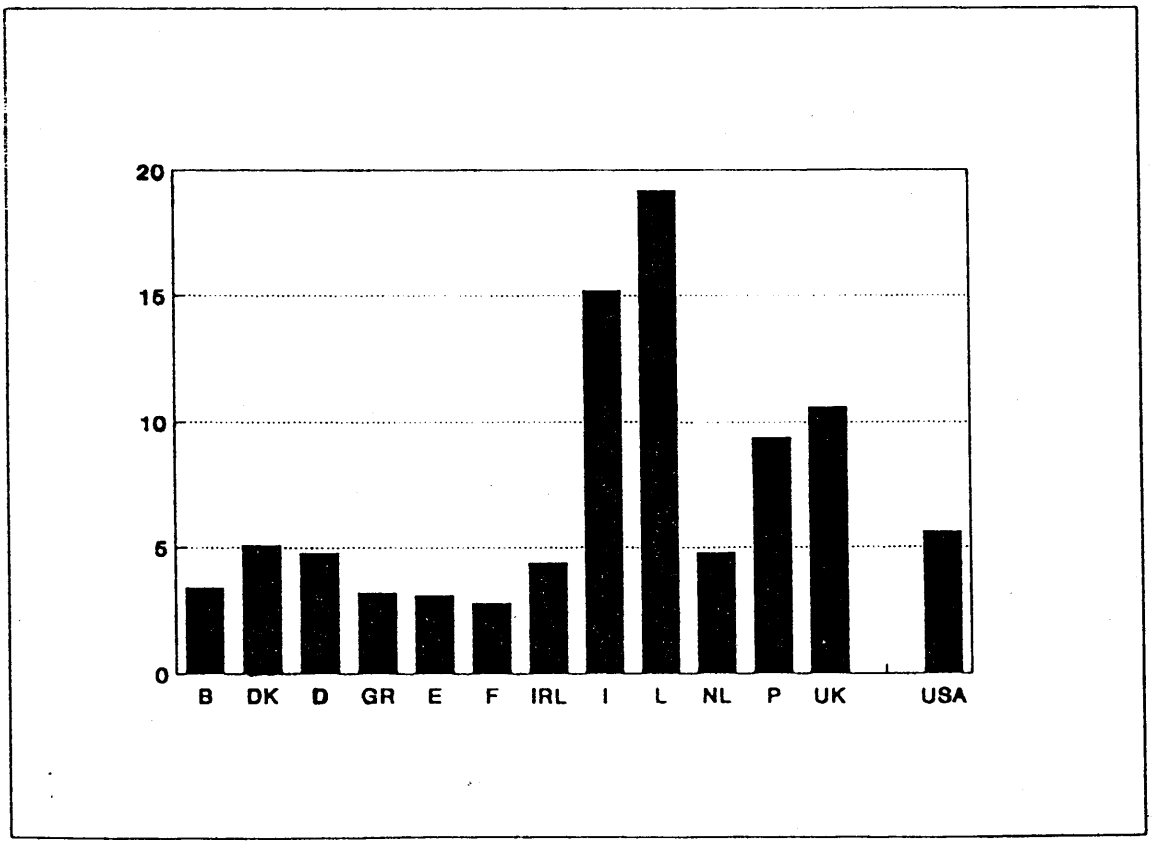
Obwohl die meisten Anbieter reservierter Dienste mit Verlust wirtschaften, setzen sie ihre intensiven Investitionen fort. Diese entfallen meistens auf vier Kategorien: Gebäude, Fahrzeuge, Informationstechnologie und Maschinen.

(Letztere umfassen sowohl automatische Verteilanlagen als auch mechanische Bearbeitungseinrichtungen.)

Wie bereits festgestellt, stehen hinter den Investitionen der Anbieter reservierter Dienste wirtschaftliche Gründe wie Kostensenkung oder Verbesserung der Dienstleistung. Für erstere sollten wirtschaftliche Grundsätze wie die Bewertung des Ertrags aus investiertem Kapital weiterhin gelten. Hierbei sollte nicht vergessen werden, daß Kosten (vor allem Arbeitskosten) von Land zu Land sehr verschieden sind. Diese Unterschiede wirken sich wohl auch auf die Investitionsentscheidungen aus.

Abb. 5 zeigt die durchschnittlichen Investitionen der Postverwaltungen zwischen 1985 und 1988 (als Prozentsatz des Umsatzes). Das Schaubild sollte jedoch mit Vorsicht interpretiert werden: bestimmte Ausgaben, z.B. für den Personalstand, können durchaus erhöht werden, um die Dienstleistung zu verbessern, ohne daß Investitionen stattfinden. (Die dem Schaubild zugrunde liegenden Zahlen finden sich in Anhang 11 Absatz 4 .)

Abb. 5: *Investitionen der Postverwaltungen zwischen 1985 und 1988 (Durchschnittliche Investitionen als Prozentsatz des Umsatzes).*



Quelle: WPV

Es sollte beachtet werden, daß keine direkte statistische Beziehung zwischen den relativen Investitionen in der angegebenen Zeit und der Qualität der Dienstleistungen besteht. Zwei gegensätzliche Beispiele stützen diese Beobachtung. Italien, einer der größten Investoren, hat die schlechteste Qualität der Dienstleistungen, während Dänemark, einer der kleineren Investoren, die zweithöchste Qualität der Dienstleistungen in der Gemeinschaft vorweisen kann.

Auf ähnliche Weise besteht scheinbar keine Beziehung zwischen der Qualität der Dienstleistung und Investitionen insbesondere für automatisierte Verteilämter (die Zahlen für letztere finden sich in Anhang 2). Auch besteht anscheinend keine Beziehung zwischen den erfaßten Investitionen und den Stückkosten (selbst bei Ausschluß von der Unterschiede bei den Arbeitskosten).

In der Vergangenheit investierten auch fast alle Postverwaltungen (außer Irland) erheblich in Postleitzahlsysteme. (Postleitzahlen werden in Anhang 10 ausführlicher behandelt.) Investiert wurde und wird in die Planung der Postleitzahlsysteme, in Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und in Aktualisierungen von Datenbanken. Für den Betrieb der meisten mechanisierten Verteilsysteme sind Postleitzahlsysteme erforderlich. Die neuere Generation von Maschinen, die eine Verteilung durch Klarschriftlesen ermöglichen, wird jedoch in der Lage sein, die ganze Anschrift "zu lesen" und die Postleitzahlen nur zur Sicherheit benötigen.

Natürlich sind Investitionen in Postleitzahlsysteme sowohl für die Qualität als auch für Werbezwecke noch immer wertvoll. Daher müssen die bestehenden Systeme beibehalten werden. Hingegen ist es wohl nicht erforderlich, die bestehenden Systeme zu einem integrierten europäischen System zu verschmelzen. Andererseits würde die Einführung detaillierterer Systeme in Ländern, die solche Systeme bisher noch nicht besitzen, den Postverwaltungen mehr Möglichkeiten bieten, die Post durch ihre Kunden vorsortieren zu lassen.

In Zukunft werden die wichtigsten Investitionen für alle Postbetreiber wahrscheinlich die Netzverwaltung und die dazu erforderlichen Systeme betreffen.

10.3 INVESTITIONEN UND MÖGLICHKEITEN DER PRIVATBETREIBER

Der nichtreservierte Bereich des Postsektors wird scheinbar von wenigen großen Unternehmen beherrscht, die alle ihren Hauptsitz außerhalb der Gemeinschaft haben. Der größere Marktanteil entfällt jedoch auf Unternehmen aus der Gemeinschaft. Außerdem wurden Anteile der großen Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb der Gemeinschaft kürzlich an Gruppierungen mit starker Gemeinschaftsbeteiligung verkauft. Daneben profitiert die Gemeinschaft auch von den neuen Technologien, die von den großen Unternehmen eingeführt wurden, und von den umfangreichen Investitionen, die in diesem Zusammenhang getätigt wurden.

10.3.1 ZUSAMMENSETZUNG DES MARKTES

Während wenige nichteuropäische Unternehmen (DHL, Federal Express, TNT und UPS) auf internationaler Ebene einen Namen haben, wird der größte Anteil des Paket- und Expreßmarktes der Gemeinschaft von kleinen nationalen Unternehmen abgedeckt, die fast alle europäischen Ursprungs sind. Die wenigen oben genannten Unternehmen teilen sich einen Marktanteil von nur 23 %, von dem ein Großteil auf die grenzüberschreitenden Dienste entfällt.

10.3.2 NEUE TECHNOLOGIEN

Die großen Unternehmen waren im grenzüberschreitenden Sektor insbesondere durch Einführung des "Ganzheitskonzepts" auf dem europäischen Markt erfolgreich, d.h. ein Betreiber übernimmt die gesamte Bearbeitung von Anfang bis Ende, ohne Unterverträge an andere Betreiber zu vergeben. Sie schufen zu diesem Zweck flächendeckende Speichenetze, wie sie zunächst von DHL und UPS eingeführt wurden, und die jetzt in Europa immer weitere Verbreitung finden.

Computergestützte Kundendienste wurden insbesondere von den Fluggesellschaften eingerichtet. Das Unternehmen Federal Express führte derartige Dienste jedoch erstmalig mit Erfolg im Postsektor in den Vereinigten Staaten ein und plant angeblich eine ähnliche Investition in Europa. Federal Express war auch das erste Unternehmen, das im Expreßbereich umfassende Lager- und Distributionseinrichtungen anbot. Diese Neuerungen kamen auch der europäischen Wirtschaft insgesamt zugute, insbesondere im grenzüberschreitenden Handel.

10.3.3 INVESTMENTTRENDS

Alle großen Unternehmen haben auch erheblich in den Ausbau ihrer Netze investiert. Aus Gründen der Vertraulichkeit wurden die Investitionsangaben nicht veröffentlicht, es wird jedoch angenommen, daß sich diese Investitionen derzeit nur für eins von vier Unternehmen auszahlen. Einige der genannten Investitionen sind jedoch nicht zu übersehen. So hat TNT große Summen in den Kauf einer Flotte von Frachtflugzeugen von British Aerospace investiert. Systeme für die Laufwegverfolgung waren ebenfalls mit großem Kostenaufwand verbunden.

Auch in Mittel- und Osteuropa werden erhebliche Investitionen getätigt, um flächendeckende Expreßnetze auf dem gesamte Kontinent aufzubauen.

10.3.4 UMSTRUKTURIERUNG DES MARKTES

Nach einer Reihe von Firmenübernahmen wird jetzt nahezu der gesamte grenzüberschreitende Expreßmärkt von vier großen Unternehmen (DHL, Federal Express, TNT und UPS) sowie von den Postverwaltungen (die meisten von ihnen sind am gemeinsamen Unternehmen Unipost beteiligt) kontrolliert.

Um die finanzielle Belastung zu verringern, haben einige Unternehmen sich um Investitionen von außen bemüht. So verkaufte DHL 58 % seine Anteile an zwei Fluggesellschaften (Lufthansa und Japan Air Lines). TNT Worldwide Express wird demnachst einem neuen Joint Venture angehören, das zu 50 % im Besitz von 5 Postverwaltungen (einschließlich der französischen, der deutschen und der niederländischen) ist.

10.3.5 KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

Für große und kleine Privatbetreiber werden die künftigen Entwicklungen auf dem Markt sowohl Chancen als auch Gefahren mit sich bringen. Durch die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Bereichs werden sich neue Möglichkeiten eröffnen, wenn die Privatbetreiber bessere Dienste anbieten können als die Postverwaltungen. Die mit der formellen Liberalisierung verbundenen Chancen sind jedoch vielleicht nicht so zahlreich, da dieses Marktsegment de facto bereits schon sehr stark liberalisiert ist.

Auch die Liberalisierung im Bereich der Direktwerbung wird wohl kaum dazu führen, daß die Privatbetreiber einen nennenswerten Marktanteil gewinnen. Es läßt sich nicht sagen, ob viele Privatbetreiber bereit wären, in Universalnetze zu investieren, um direkt mit den Postverwaltungen zu konkurrieren. Außerdem müßten die Privatanbieter gegen Preise antreten, die aufgrund des Inhalts, der Menge oder der Vorsortierung gewöhnlich stark herabgesetzt sind. (Sowohl bei den grenzüberschreitenden Diensten als auch bei der Direktwerbung müssen wirksame Kontrollen eingeführt werden, um die reservierten Briefdienste zu schützen.)

Gegenüber diesen begrenzten Chancen stellen die Privatbetreiber unter Umständen fest, daß ihr Expreßangebot durch das wahrscheinlich abnehmende Qualitätsgefälle zwischen ihren Produkten und den normalen Briefdiensten an Attraktivität verliert. Das kann sowohl im Hinblick auf ihre Inlandsdienste als auch ihre grenzüberschreitenden Expreßdienste eintreten. Was letztere betrifft, so dürfte sich die Qualität der normalen Briefdienste aufgrund der im Grünbuch vorgeschlagenen Maßnahmen wesentlich verbessern.

KAPITEL 6: SOZIALE ASPEKTE

1. EINLEITUNG

In diesem Kapitel werden die sozialen Aspekte des Postsektors aus zwei Blickwinkeln erläutert.

Zuerst wird der Sektor von außen betrachtet, sozusagen aus der Perspektive der Kunden. Wie in Kapitel 4 bereits dargestellt, kann es sich bei Kunden sowohl um große Unternehmen mit großem Kommunikationsbedarf als auch um Einzelpersonen mit einzelnen Sendungen handeln. Zwar entfällt der größte Anteil des Postaufkommens auf die großen Unternehmen, es sollen jedoch an dieser Stelle auch die Anforderungen von Einzelkunden oder kleinen Unternehmen betrachtet werden. Gleichzeitig muß eingeräumt werden, daß die Anforderungen aller Kunden (vor allem aber die der Großkunden) über die grundlegenden Dienstleistungen hinausgehen.

Um diese Perspektive zu ergänzen, werden dann die sozialen Aspekte auch von innen beleuchtet, d.h. die Beschäftigungsaspekte im Hinblick auf die Postbetreiber und ihre Beschäftigten.

Die Postbetreiber haben die Aufgabe, Dienstleistungen für ihre Kunden durchzuführen. Die beiden Perspektiven sollten sich daher ergänzen und zu zwei Sichtweisen derselben Situation werden. Die gesellschaftlichen Veränderungen (wirtschaftliche - einschl. der Auswirkungen des Binnenmarktes - und soziale) beeinflussen die Anforderungen an die Postbetreiber, z.B. an die Nähe der Zugangsmöglichkeiten für den Kunden, die Qualität der Dienstleistungen oder die Fähigkeit der Betreiber, "maßgeschneiderte" Dienste anzubieten.

Diesen im Wandel befindlichen Anforderungen müssen sich die Betreiber anpassen. Folglich müssen sich auch die Beschäftigten auf die veränderten Anforderungen einstellen. Gleichzeitig wirken sich Entwicklungen bei den Arbeitsbedingungen in der Gemeinschaft auf die Arbeitsweise der Postbetreiber aus.

2. DIE PERSPEKTIVE DER KUNDEN

Natürlich ist es nicht möglich, die Anforderungen der Kunden umfassend zu beschreiben und zu analysieren, inwieweit die verfügbaren Dienste ihnen entsprechen. Zweierlei

steht jedoch fest: die Kunden benötigen einen universalen Postdienst und flexible Postbetreiber. Flexibilität wird wahrscheinlich in Zukunft noch stärker gefragt sein.

2.1 DERZEITIGE ANFORDERUNGEN

Wie in Kapitel 4 bereits festgestellt, ist die Bereitstellung eines Universaldienstes zu tragbaren Preisen Grundlage für die Postpolitik der Mitgliedstaaten. Außerdem muß der Universaldienst von einer für die Kunden zufriedenstellenden Qualität sein.

Neben dem Bedarf für den Universaldienst besteht Bedarf für spezialisierte Dienste. Dazu gehören z.B. die Bearbeitung der Post zu vereinbarten Terminen, Samstagszustellungen für Versandunternehmen, Zustellungen vor 7.30 Uhr an Werktagen für Unternehmen, besondere Gebühren für Massensendungen, gezielte Wurfsendungen, Direktwerbungs-Diagnosen (bei denen der Postbetreiber die Wirksamkeit einer Werbekampagne für den Träger dieser Kampagne ermittelt), Leasing von Datenbanken, usw.

2.2 DERZEITIGE DIENSTLEISTUNGEN

Zwar wurde festgestellt, daß die Bereitstellung eines Universaldienstes zu annehmbaren Preisen die grundlegende Anforderung für die Postpolitik ist, oft genug wird aber nicht klar definiert, was dieser Universaldienst im Hinblick auf den Zugang für die Kunden beinhaltet, d.h. wie leicht etwaigen Kunden der Zugang zu den Posteinrichtungen gemacht werden sollte und wie regelmäßig der Betreiber des Universaldienstes die einzelnen Zustellungspunkte bedienen sollte.

Der Begriff des Zugangs sollte in diesem Zusammenhang weit ausgelegt werden. Gemeint ist also, wie einfach etwaige Kunden sich über Dienstleistungen der Post unterrichten können. Im engeren Sinne bezieht der Zugang meistens auf die Möglichkeit zum Kauf von Postwertzeichen und zur Einlieferung der Sendungen.

Die Postämter (entweder von den Postverwaltungen selbst oder durch selbständige Vertragspartner betriebene Schalter) sind eine wichtige Anlaufstellen für Informationen über die Postdienste. (Außerdem müssen natürlich mehr Telefonnummern und Anschriften verfügbar gemacht werden, bei denen etwaige Kunden Informationen über die Dienstleistungen erhalten können.) Die Postämter verkaufen nicht nur Postwertzeichen, sondern stellen auch Briefkästen bereit, bei denen die Kunden ihre Sendungen einliefern können. Außerdem sind

Postkästen auf der Straße oder an öffentlichen Plätzen aufgestellt. (Bei größeren Kunden werden Sendungen auch direkt abgeholt.)

Einige Aspekte des Zugangs zu den Postdiensten sind in Tabelle 1 unten zusammengefaßt.

Tabelle 1: *"Präsenz" der Post - Postverwaltungen (1989)*

MITGLIEDSTAAT	ANZAHL DER POST-ÄMTER (Anm. 1)	DURCHSCHNITT DER POSTÄMTER PRO KOPF	POST-ÄMTER PRO 100 KM2
Belgien	1 850	5 330	6.07
Dänemark	1 300	3 939	3.02
Deutschland	17 500	3 489	7.04
Griechenland	929	10 728	0.70
Spanien	12 985	2 978	2.57
Frankreich	17 000	3 258	3.10
Irland	2 075	1 711	2.95
Italien	14 353	3 987	4.76
Luxemburg	106	3 472	4.08
Niederlande	2 624	5 550	6.28
Portugal	1 050	9 881	1.14
Vereinigtes Königreich	21 000	2 704	8.60
Durchschnitt EG	92 772	3 484	4.10

Anm. 1: Bei den Zahlen für Irland und das Vereinigte Königreich sind auch im Untervertrag eröffnete Postämter berücksichtigt. Andere Länder verfügen wahrscheinlich über ähnliche Einrichtungen. Würden diese nicht berücksichtigt, müßten die Zahlen für Irland und das Vereinigte Königreich lauten: 124 und 1 500.

Quelle: Sofres-Studie

Die Zugänglichkeit bezieht sich jedoch nicht nur auf den Universaldienst. Sie bezieht sich auch auf die Notwendigkeit, eine entsprechende Dienstevielfalt anzubieten. Die Zugänglichkeit spielt daher auch für die Dienste außerhalb des Pflichtbereichs (d.h. bei denen kein Betreiber eine Universaldienstverpflichtung trägt) eine Rolle.

Derartige Dienste können entweder von den Postverwaltungen oder Privatbetreibern angeboten werden. Dabei hängt die räumliche Verbreitung dieser Dienste von der Gewinnträchtigkeit der einzelnen Gebiete ab, und in dünner besiedelten Gebieten wird das Angebot spärlicher sein. Außerdem lassen sich Gewinne mit manchen Kunden ungeachtet ihres Standortes leichter erzielen

als mit anderen. (Diese Kunden sind jedoch gewöhnlich nur in den Geschäftszentren der größeren Städte anzutreffen.)

2.3 NEUE ANFORDERUNGEN DER KUNDEN

Auch bei Überlegungen zu den Kundenanforderungen der Zukunft wird ein Universaldienst zu angemessenen Preisen und mit zufriedenstellender Qualität Grundlage bleiben. Darüber hinaus sollte eingestanden werden, daß die Anforderungen der Kunden nicht im Detail bekannt sind. Folglich sollte der Post größtmögliche Freiheit eingeräumt werden (vorausgesetzt, der Universaldienst bleibt unangetastet), um sich auf die entstehenden Kundenanforderungen einzustellen.

Mittel- und langfristig erwarten die Kunden, daß sich die Qualität der Dienstleistungen verbessert und daß die Preise sinken (zumindest real) bzw. gleich bleiben. Die Ansprüche der Kunden an eine "üblicherweise" zu erwartende Dienstleistung werden im Laufe der Zeit steigen.

Die Kunden erwarten eine individuellere Behandlung. Je größer die Kunden, desto wahrscheinlicher werden sie erwarten, daß die Dienstleistungen für ihre Ansprüche "maßgeschneidert" sind.

Die Kunden möchten wissen, welche Qualität sie nicht nur im Hinblick auf Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit, sondern auch Regelmäßigkeit erwarten können. Sie erwarten auch einen leichten Zugang zu den Anbietern der Dienste. (Das bezieht sich nicht in erster Linie auf den ordnungspolitischen Aspekt dieses Zugangs, sondern eher darauf, wie einfach die Kunden sich informieren können, welche Dienstleistungen für ihre Anforderungen am besten geeignet sind, und wie einfach der Anbieter die Dienstleistung bereitstellen kann.) Die Kunden erwarten eine immer größere Angebotsvielfalt und eine stetige Innovation auf dem Markt, um die Dienstleistungen zu verbessern und die Auswahl zu vergrößern.

Veränderungen in der Gesellschaft werden auch zu Veränderungen im Kommunikationsbereich führen. Zum Beispiel werden die jüngeren Generationen weniger zum Briefeschreiben neigen, dafür aber eher bereit sein, mit technischeren Formen der Kommunikation zu experimentieren. Vielleicht wird der wachsende Anteil älterer Mitbürger die Nachfrage bei den Direktwerbungen, Lebensversicherungen und anderen Finanzdiensten sowie dem Postversandhandel verstärken.

Demographische Veränderungen wirken sich auch auf den Postbetrieb aus. In den meisten Ländern konnte die Abwanderung aus ländlichen Gebieten in die Städte gestoppt werden, in einigen Ländern kehrt sich dieser Trend jetzt sogar um.

Allgemeine Wirtschaftstrends werden sich auch auf die Nachfrage nach Postprodukten auswirken. Die spezifischen Trends in den einzelnen Marktsektoren könnten jedoch noch wichtiger werden. Würde etwa der Zuwachs im Postversandsektor über dem wirtschaftlichen Durchschnitt liegen, so würde sich das wahrscheinlich auch auf das Wachstum bei der Post auswirken.

2.4 GEMEINSCHAFTSDIMENSION

2.4.1 SOZIALE ANFORDERUNGEN DER GEMEINSCHAFT

Ein Universaldienst mit annehmbarer Qualität und annehmbaren Preisen muß erreicht werden. Wenn dies ein gemeinschaftliches Ziel ist (und das sollte eindeutig der Fall sein), muß es gemeinschaftsweit verwirklicht werden. Gleichzeitig muß der Weg zu diesem Ziel die größtmögliche Flexibilität für die Bereitstellung von Spezialdiensten offenlassen, für die eine Nachfrage bestehen könnte.

Die Gemeinschaft muß daher festlegen, was für einen Universaldienst sie benötigt. Bei dieser Definition müssen die verschiedenen relevanten Aspekte des Dienstes berücksichtigt werden, vor allem die erforderliche Qualität. Die Gemeinschaft muß auch darlegen, wie dieses Ziel erreicht werden soll, und welcher Bereich für die spezialisierteren Dienste bleiben soll.

2.4.2 ZUSAMMENHALT

Der Universaldienst ist also nur sinnvoll, wenn der Zugang in der ganzen Gemeinschaft möglich ist. Auch wäre der Universaldienst nur ein leeres Wort, wenn für ihn nicht in der ganzen Gemeinschaft gewisse Qualitätsnormen gelten würden. Zum Beispiel würde es wohl kaum den Qualitätsanforderungen für den Universaldienst in der Gemeinschaft entsprechen, wenn die Auslieferung von Sendungen, die eine Woche unterwegs waren, an ein 10 km entferntes Postfach nur einmal pro Woche erfolgte.

Die Gemeinschaft muß daher sicherstellen, daß alle Regionen angemessen an das Netz des Universaldienstes angebunden werden. Zwar läßt es sich praktisch nicht vermeiden, daß die Qualität des Dienstes in ländlichen Gebieten nicht so hoch ist wie in den Städten, es muß aber unbedingt dafür gesorgt werden, daß die ländlichen Gebiete - oder sogar ganze Regionen - keine unnötigen Qualitätseinbußen hinnehmen müssen. Andernfalls würden diese Gebiete oder Regionen ausgegrenzt. Wie bereits festgestellt, sind gute Postdienste für den unternehmerischen Erfolg entscheidend: ohne sie könnte das Wirtschaftswachstum in einigen Regionen der Gemeinschaft beeinträchtigt werden.

In Kapitel 4 wurde die Qualität des Dienstes in den einzelnen Mitgliedstaaten untersucht (siehe z.B. Tabellen 12-14 in diesem Kapitel). Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß diese Angaben Durchschnittswerte der einzelnen Länder sind. Qualitätsschwankungen kommen selbst in verschiedenen Gebieten eines Landes vor und sind mitunter erheblich. Daraus läßt sich schließen, daß die Qualität des Dienstes in den am stärksten benachteiligten Gebieten der leistungsschwächeren Länder extrem schlecht sein muß.

Wie kann dem abgeholfen werden? Das Nächstliegende scheinen organisatorische Verbesserungen beim Anbieter der Dienste zu sein, sowie die Androhung ordnungspolitischer Maßnahmen, wenn sich die Qualität des Dienstes nicht verbessert. Es kann aber auch sein, daß der Betreiber, der für diese stark benachteiligten Gebiete verantwortlich ist, einfach nicht über die erforderlichen (organisatorischen oder finanziellen) Mittel verfügt, um entsprechende Verbesserungen vorzunehmen.

Daher sollten die spezifischen Probleme der leistungsschwächeren Gebiete untersucht werden. Das Ergebnis könnte die zuständigen Postverwaltungen dazu bewegen, ihr Möglichstes zu tun, um das durchschnittliche Leistungsniveau zu erreichen und damit den Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken.

3. BESCHÄFTIGUNG

Der Personalaufwand im Postsektor ist hoch. Je nach Erträgen aus investiertem Kapital ist in einigen Bereichen - insbesondere innerhalb von Verteilzentralen - eine Mechanisierung möglich. Selbst bei Mechanisierung wird in diesen Bereichen jedoch immer noch viel Personal benötigt.

Andere Bereiche lassen sich kaum mechanisieren. Dies sind die für den Kunden sichtbaren Bereiche: Abholung und Zustellung. Sie machen zusammen wahrscheinlich etwa 75% der gesamten Betriebskosten für alle Betreiber aus und sind besonders personalintensiv. Wie in Kapitel 5 bereits angedeutet, ändern sich diese Kosten nicht ohne weiteres bei Volumenänderungen.

3.1 DERZEITIGE BEDINGUNGEN

Der Postsektor ist einer der wichtigsten Arbeitgeber in der Gemeinschaft. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Postverwaltungen in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Tabelle 2: *Beschäftigte bei den Postverwaltungen (1988)*

MITGLIEDSTAAT	POST-DIENSTE (in Tausend)	FINANZ-DIENSTE DER POST (in Tausend)	INSGESAMT (in Tausend)
Belgien	45.2	3.5	48.6
Dänemark	27.6	2.2	29.8
Deutschland	313.8	27.0	340.8
Griechenland	10.2	1.3	11.5
Spanien	63.5	4.2	67.7
Frankreich	269.8	29.5	299.3
Irland	9.7	1.2	10.9
Italien	208.2	25.4	233.6
Luxemburg	1.5	0.1	1.6
Niederlande	58.9	10.5	69.4
Portugal	14.5	1.8	16.3
Vereinigtes Königreich	184.8	45.5	230.3
INSGESAMT EG	1 207.7	152.2	1 359.9

Quelle: Sofres-Studie

Auch die Privatbetreiber sind wichtige Arbeitgeber in der Gemeinschaft. Sie beschäftigen etwa 350 000 Mitarbeiter in ihren Unternehmen in der Gemeinschaft. Der größte Anteil dieser Beschäftigten entfällt auf die kleineren Expreß- und Paketdienstbetreiber in den Mitgliedstaaten. Etwa 87 000 Personen sind in der Gemeinschaft bei den vier größten Betreibern beschäftigt (DHL,

Federal Express, TNT und UPS), viele in grenzüberschreitend operierenden Unternehmen.

Die Beschäftigten im Postsektor machen etwa 1% der Erwerbsbevölkerung der Gemeinschaft aus. Von den Gesamtkosten der Postverwaltungen entfallen etwa 70% auf die Arbeitskosten. Bei den Privatbetreibern liegt dieser Anteil etwas niedriger, ist jedoch noch immer erheblich.

Sowohl bei öffentlichen als auch privaten Betreibern steigt die Produktivität der Beschäftigten mit steigenden Volumen. (So blieb die Gesamtzahl der Beschäftigten bei den Postverwaltungen in den vier Jahren vor 1989 konstant, während die Volumen durchschnittlich um 13% zunahmen.) Gleichzeitig konnte der Betrieb durch höhere Flexibilität besser an die Anforderungen der Kunden angepaßt werden.

Bei den allgemeinen Beschäftigungsbedingungen scheint es jedoch erhebliche Unterschiede zu geben. Die Postverwaltungen legten bisher den Schwerpunkt auf Kriterien, die als traditionelle soziale Vorteile der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor galten, wie z.B. Vollzeitbeschäftigung, Schutz der Arbeitsplätze und Bezahlung gewöhnlich über dem Durchschnitt in der Industrie. Im Vergleich dazu beschäftigen die Privatbetreiber mehr Teilzeitpersonal. Sie rechnen gewöhnlich auch mit einem häufigeren Personalwechsel.

Dieses Verhalten der Arbeitgeber kann als Folge oder Ursache unterschiedlicher Auffassungen über die fachliche Qualifikation des Personals angesehen werden. Die Postverwaltungen tendieren im allgemeinen dazu, Arbeitsplätze mit höheren fachlichen Ansprüchen zu konzipieren, und erwarten mehr Engagement von ihren Beschäftigten. Bei den Privatbetreibern sind zwar manche Arbeitsplätze hochtechnisiert, im allgemeinen beschäftigen diese Betreiber jedoch unausgebildetes, aber zuverlässiges Personal, das schnell geschult werden kann.

Die Privatbetreiber neigen zu der Auffassung, daß die Beschäftigten bei den Postverwaltungen zu großen Schutz genießen. Die Postverwaltungen (und natürlich die Gewerkschaften der Postbeschäftigten) halten dagegen, daß die meisten Privatbetreiber ihrem Personal nur minimalen Schutz gewähren (allgemeine Bedingungen, Pensionen, Krankengeld, Karrierestrukturen usw.).

Bis zu einem gewissen Grad ist die unterschiedliche Beschäftigungspolitik der Betreiber auf die unterschiedlichen Verhältnisse zurückzuführen. In Zukunft

ziehen vielleicht beide eine Annäherung vor (wobei im Bedarfsfall unterschiedliche Strategien beibehalten werden).

3.2 PERSONALBEDARF

In der letzten Zeit hat sich gezeigt, daß bei Zunahme des Volumens des Sektors, mit der auch eine Steigerung der Produktivität einherging, auch mehr Arbeitsplätze entstanden.

Die künftige Entwicklung der Beschäftigung läßt sich nicht ohne weiteres vorhersagen. Beim Volumen ist generell mit einer Steigerung zu rechnen. Gleichzeitig ist ungeachtet von Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene davon auszugehen, daß jeder Postbetreiber danach streben wird, seine Produktivität zu verbessern. So dürfte langfristig bei einem 6 %igen Kumulativzuwachs des Volumens für die Beschäftigung eine Zunahme von etwa 2-3 % pro Jahr zu erwarten sein (der Unterschied ist auf die Steigerung der Produktivität zurückzuführen).

Im Rahmen dieses Gesamtbildes einer stabilen oder zunehmenden Beschäftigung werden sich jedoch die Anteile des von den Postverwaltungen und den Privatbetreibern beschäftigten Personals allmählich verschieben. Zum Teil wird dafür die Liberalisierung des Sektors verantwortlich sein, die einerseits auf ordnungspolitische Entscheidungen und andererseits auf das raschere Wachstum des nichtreservierten Sektors zurückzuführen ist.

Ordnungspolitische Entscheidungen über Liberalisierungsmaßnahmen entfalten ihre volle Wirkung nicht unmittelbar. Die Postverwaltungen hätten somit Zeit, um entsprechend diesen Maßnahmen die notwendigen Anpassungen durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist vielleicht das Beispiel der britischen Postverwaltung von Interesse, die mit dem Wettbewerb wahrscheinlich größere Erfahrungen hat als die meisten übrigen Postverwaltungen. In den letzten fünf Jahren stieg trotz wachsender Konkurrenz aufgrund der Liberalisierung die Zahl der Beschäftigten um 10 %, während die Produktivität pro Beschäftigtem in der gleichen Zeit um 15 % zunahm. Die spanische Postverwaltung mußte sich auf eine weit radikalere Liberalisierung einstellen (die lokale Postzustellung wurde dem nichtreservierten Bereich zugeordnet), erhält jedoch den Universaldienst aufrecht.

Die Privatbetreiber müßten neue Netze einrichten (oder bestehende erweitern), um von den Liberalisierungsmaßnahmen zu profitieren. Zumindest anfangs würden diese Netze nicht die gleichen Skalenerträge erbringen wie die Netze der Postverwaltungen, was wohl zu einer Steigerung der Beschäftigung in diesem Sektor führen würde. (Dieser Fall würde selbst dann eintreten, wenn entgegen den Vorhersagen das Gesamtvolumen nicht zunehmen würde.)

Obwohl die Beschäftigung im Sektor insgesamt und vor allem bei den Postverwaltungen wahrscheinlich stabil bleiben wird, wird die Entwicklung des Sektors einige Probleme aufwerfen. Selbstverständlich werden bestimmte neue Qualifikationen verlangt, während andere traditionelle Fähigkeiten weniger benötigt werden. Da die Arbeitgeber es wahrscheinlich vorziehen, ihr derzeitiges Personal auch für neue Aufgaben einzusetzen, wird eine gute Ausbildung besonderes Gewicht erhalten.

3.3 TRENDS IN DER PERSONALPOLITIK UND BEI DEN ARBEITSBEDINGUNGEN

Demographie

In vielen Ländern beträgt das Bevölkerungswachstum 0, wobei der Anteil der Älteren steigt und der Anteil der Jüngeren sinkt. Das trifft vor allem die Postbetreiber, die traditionell zahlreiche junge Kräfte einstellen, die noch nicht oder nur teilweise ausgebildet sind. In mehreren Mitgliedstaaten war dies aufgrund der relativ hohen Arbeitslosenquoten nicht schwierig; die Arbeitslosenquote lag in der EG 1990 bei 9,5 %.

Personalgewinnung

In Zukunft werden die Postverwaltungen jedoch feststellen, daß der Wettbewerb zwischen ihnen und ihren traditionellen Konkurrenten um diese Arbeitskräfte intensiver wird. Sie werden auch feststellen, daß andere Unternehmen (insbesondere im Sektor Büropersonal) ihr Personal verstärkt auf diesem Teil des Arbeitsmarktes rekrutieren und es selbst ausbilden (während sie früher eher teilausbildetes Personal einstellten).

Die Folgen für die Postbetreiber könnten erheblich sein. Es wäre sogar denkbar, daß die Bereitstellung des Universaldienstes - erklärtermaßen Eckpfeiler der

gemeinschaftlichen Postpolitik - in bestimmten Regionen gefährdet wäre, wenn keine Lösung gefunden wird.

Auswirkungen auf die Kosten

Der augenfälligste Weg für einen Arbeitgeber, um seine Attraktivität angesichts eines schwindenden Personalangebots zu erhöhen, ist eine bessere Bezahlung. Da jedoch die Arbeitskosten einen bedeutenden Anteil der Gesamtkosten ausmachen, könnte diese Lösung für die Postbetreiber schwierig sein. Um ein Absinken der Volumen zu vermeiden, müßten sie gleichzeitig auf reale Preiserhöhungen verzichten und würden somit in eine Abwärtsspirale geraten.

Es ist unklar, wieviel Spielraum die Postbetreiber haben, um kapitalintensiver (und weniger arbeitsintensiv) zu wirtschaften. Bei angemessenen Erträgen aus dem investierten Kapital oder verbesserter Qualität werden vielleicht große Investitionen in neue Ausrüstungen getätigt. Wie jedoch bereits erwähnt, sind die kostenintensivsten Phasen - Abholung und Zustellung - weiterhin arbeitsintensiv. Aus betrieblichen Gründen wird der Postsektor im Vergleich zu vielen anderen Dienstleistungsbereichen weniger kapitalintensiv bleiben.

Geänderte Schwerpunkte

Durch die zunehmend schwierige Rekrutierung von Arbeitskräften wird es außerdem wichtiger, das Personal zu halten. Auch hier spielt die Bezahlung eine wesentliche Rolle. Aber auch andere Faktoren sind von Bedeutung, wie z.B. Ausbildung, Bereicherung der Arbeit, Karriereplanung und interne Kommunikation.

Die Beschäftigungslage scheint insgesamt zumindest stabil zu bleiben. Erstens werden die fachlichen Ansprüche wahrscheinlich steigen. Zweitens könnten sich Tätigkeiten von den Postverwaltungen zu den Kunden/Partnern hin verlagern (z.B. Vorbereitung der Post). In anderen Fällen werden vielleicht Tätigkeiten in den Poststellen der Kunden wegfallen, weil die Postverwaltungen bestimmte Arbeiten übernehmen. Drittens ist allen Betreibern daran gelegen, alle ihre Ressourcen optimal einzusetzen und ein Höchstmaß an Effizienz zu erreichen.

Der Personalstand bei Privatbetreibern, z.B. Kurier- und Paketdiensten, wird sich wahrscheinlich erhöhen, vielleicht zum Teil auf Kosten des Personalstandes bei den Postverwaltungen. Wie in der Vergangenheit werden jedoch viele der neuen

Tätigkeiten bei den Privatbetreibern weitere Beschäftigungsmöglichkeiten in dem Sektor schaffen. Diese neuen Möglichkeiten werden sich vor allem aus den neuen Marktnischen ergeben, die zu bedienen sein werden.

Postbetreiber: wirtschaftlicher Kontext

Aufschlußreich könnte der Vergleich zwischen der Postverwaltung in einem Mitgliedstaat mit relativ hohem BIP pro Kopf und starker Inanspruchnahme der Post und einem anderen Mitgliedstaat mit diesbezüglich weniger günstigen Voraussetzungen sein. Lediglich zur Illustration sind in der folgenden Tabelle einige Schlüsselstatistiken für Griechenland und für die Niederlande zusammengefaßt.

Tabelle 3: *Veranschaulichender Vergleich zwischen zwei Postverwaltungen*

PARAMETER	EINHEITEN	GRIECHENLAND	NIEDERLANDE
Äußere Wirtschaftsfaktoren			
BIP pro Kopf	EG-Index	38	100
Nutzung der Post pro Kopf	Sendungen	47	409
Beschäftigungsstatistik			
Einnahme pro Beschäftiger	ECU	8 722	29 202
Post pro Beschäftiger	Sendungen	40.5	100.7
Netze der Postverwaltungen			
Mechanizierte Verteilzentren	%	0%	100%
Automatisierte Postämter	%	0%	99%

Quelle: KEG-Analyse

Der Zusammenhang zwischen Investitionen und einer Verbesserung der Qualität des Dienstes wird durch die Erfahrungen der Vergangenheit nicht belegt (siehe Kapitel 5 Absatz 10). Kapitalinvestitionen verleihen jedoch dem Investor mehr Flexibilitat. Diese Flexibilität liegt sowohl im Quantitativen, da es einfacher ist, sich auf hohere Volumen einzustellen, als auch im Qualitativen, da den Kunden leichter verschiedene Einrichtungen angeboten werden können. Dazu könnten die Möglichkeit von Preisnachlässen für OCR-lesbare Sendungen sowie das Angebot von Laufwegverfolgungstechniken oder von Kuvertierungs- und anderen Poststellendiensten gehören.

Selbstverständlich ist der Dienstleistungsektor ein Spiegelbild der allgemeinen Wirtschaftslage. Es sollte aber vor allem den öffentlichen Dienstleistungsbetrieben zugute gehalten werden, daß ihre Gesundheit auf ihr wirtschaftliches Umfeld abstrahlen kann. Eine starke Wirtschaft kann zur Schaffung gesunder Dienstleistungsindustrien beitragen, umgekehrt können aber auch gesunde Dienstleistungsindustrien zur Erreichung der für das Wachstum der gesamten Wirtschaft benötigten Effizienz beitragen.

Benötigt eine Wirtschaft Dienstleistungen, die jedoch nicht angeboten werden, werden gewöhnlich Alternativlösungen gesucht. Wenn etwa Kunden in den USA und in Italien mit ihren nationalen Postdiensten nicht zufrieden waren, so hat das sicherlich zur raschen Entwicklung alternativer Postdienste beigetragen (sowie zur Bereitstellung von Dienstleistungen im indirekten Wettbewerb).

Diese scheinbar äußeren Aspekte haben spürbare Auswirkungen auf die Beschäftigten sowohl der öffentlichen wie auch der privaten Betreiber. Anpassungsfähigkeit und die Bereitschaft, neue Fähigkeiten zu erlernen, sind gefragt. Die größere Mechanisierung wird auch das Arbeitsumfeld der Beschäftigten bei der Post verändern.

Kosten-/Qualitätsbilanz

Eine der wichtigsten Anforderungen für alle Postbetreiber liegt natürlich in der Kostensenkung bei Aufrechterhaltung der Qualität. Ein Aspekt, der dabei besondere Aufmerksamkeit verdient, ist der benötigte Anteil von Führungs- und Verwaltungspersonal.

Bei ihren Bemühungen um echte Kosteneinsparungen stellen die Postverwaltungen unter Umständen fest, daß Einsparungen bei den Gesamtbetriebsausgaben nicht unbedingt geeignet sind (da der Postverkehr voraussichtlich zunehmen wird). Statt dessen sollten vielleicht die Verwaltungsausgaben überprüft werden. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Anteile der verschiedenen Personalkategorien bei den einzelnen Postverwaltungen.

Tabelle 4: *Anteile der Beschäftigten bei den Postverwaltungen*

MITGLIEDSTAAT	ZUSTELLER %	VERWALTUNGS-PERSONAL %	FÜHRUNGSKRÄFTE %
Belgien	60.8	28.5	10.7
Dänemark	41.7	40.9	17.4
Deutschland	59.3	30.0	10.7
Griechenland	65.6	28.3	6.1
Spanien	72.2	26.3	1.5
Frankreich	54.5	41.5	4.0
Irland	42.0	31.4	26.6
Italien	66.6	30.0	3.4
Luxemburg	80.4	9.5	10.1
Niederlande	81.0	17.2	1.2
Portugal	60.1	36.3	3.6
Vereinigtes Königreich	79.8	11.2	9.0
EG-Durchschnitt	64.3	28.9	6.8

Quelle: Sofres-Studie

Die Tabelle macht deutlich, daß bei der Festlegung des Anteils des Verwaltungspersonals unterschiedliche Kriterien angewandt werden. Es sollte jedoch betont werden, daß im Hinblick auf Qualität und Produktivität das gesamte Personal vom obersten Direktor bis hin zum Zusteller (sowie das gesamte Führungs- und Verwaltungspersonal dazwischen) gefordert sind. Alle Beschäftigten müssen ihren Beitrag leisten.

Technischer Wandel

Eine der wichtigsten Triebfedern für organisatorische Veränderungen sowohl bei den Postverwaltungen als auch den Privatbetreibern war in den letzten zehn Jahren der technische Wandel. Er hat es ermöglicht, neue oder veränderte Dienstleistungen anzubieten, und hat gleichzeitig bewirkt, daß vom Personal eine höhere Qualifikation verlangt wird.

Der Trend zur höheren Qualifikation ist zum Teil eine Reaktion auf die Anforderungen der Kunden - die Dienstleistungen erfordern eine höhere Produktivität oder enthalten Mehrwertkomponenten. Beispiele dafür sind die steigende Zahl von Computer-Arbeitsplätzen in den Postämtern und die Einrichtungen für die Laufwegverfolgung.

Im weiteren Sinne muß das Personal über die einschlägigen Marketing-Fähigkeiten verfügen und das Schalterpersonal muß mit dem breiteren (und wahrscheinlich komplexeren) Dienstleistungsangebot vertraut sein, das den neuen Anforderungen der Kunden entspricht.

Die künftig geforderte höhere Qualifikation ist unter Umständen auch dadurch bedingt, daß die Betreiber aus strategischen Gründen flexibler werden müssen. Diese Notwendigkeit kann die Betreiber durchaus auch anregen, kapitalintensiver zu wirtschaften (innerhalb der betrieblich bedingten praktischen Grenzen).

3.4 AUSBILDUNG

Mehrere der oben aufgezeigten Trends - vor allem die Notwendigkeit umfangreicherer oder neuer Fähigkeiten in den Bereichen Marketing und Technik - werden der Ausbildung noch größeres Gewicht verschaffen. Dabei sind wahrscheinlich folgende Aspekte von Bedeutung:

Ausbildung zu einer kundenorientierten Haltung

In den letzten Jahren war der Postsektor durch erhebliche Veränderungen geprägt. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden Jahren durch den größeren indirekten Wettbewerb (z.B. durch die Telekommunikation) noch beschleunigen. Die Erwartungen der Kunden werden sich rasch verändern, sodaß eine raschere Anpassung an die sich ändernden Anforderungen notwendig ist.

Das gesamte Personal muß also flexibel sein, um sich wirklich auf die Kunden einzustellen. Diese Flexibilität ist nicht einfach zu erreichen. Ausbildungsmaßnahmen, flankiert durch eine effiziente interne Kommunikation, werden entscheidend sein.

Ausbildung an neuen Maschinen

Es ist abzusehen, daß der Postbetrieb technisch komplizierter werden wird. Dabei wird nicht nur eine Ausbildung an neuen Maschinen besonders wichtig sein, sondern auch eine Ausbildung, um das Personal durch moderne Arbeitsverfahren effizienter einzusetzen.

Ausbildung für neue Dienstleistungen

Der Erfolg neuer Dienstleistungen hängt auch von den Fähigkeiten des dafür verantwortlichen Personals ab. Der Telebriefdienst ist ein Beispiel für solche neuen Dienstleistungen, die Fähigkeiten verlangen, die über die traditionellen Anforderungen an das Postpersonal weit hinausgehen.

Fortbildung von Führungskräften

Wahrscheinlich wird auch die Fortbildung von Führungskräften an Bedeutung gewinnen (z.B. Betrieb allgemein, Finanzdienste, Marketing oder Personal). Die wichtigste Fähigkeit der Führungskräfte wird vielleicht im Management des Wandels liegen.

4. DIE HERAUSFORDERUNG

Insgesamt muß die Gemeinschaft einen ausreichenden und umfassenden Dienst in allen Regionen sicherstellen. Abgesehen davon sollte größtmögliche Handlungsfreiheit bestehen, um den individuellen Anforderungen der Kunden - in welcher Gestalt auch immer - Rechnung zu tragen.

Das hat Auswirkungen für alle, die an der Bereitstellung der Postdienste beteiligt sind: Aufsichtsbehörden, Betreiber und ihr Personal, die Gemeinschaft. Das Grünbuch enthält zwar keine spezifischen Alternativen zu den Beschäftigungsaspekten, die Kommission hat aber ein beratendes Gremium, den paritätischen Auschuß (*Comité Paritaire*) eingesetzt, um sicherzustellen, daß die Auffassungen sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite zu den möglichen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik im Postsektor im Laufe ihrer Entwicklung gehört werden.

Was die Kunden betrifft, so werfen die sozialen Aspekte ihrer Marktanforderungen ordnungspolitische Fragen auf: wie sollte der Universaldienst aussehen und wie soll er sichergestellt werden, wenn gleichzeitig größtmögliche Flexibilität entsprechend den sozialen Aspekten und den Markterfordernissen gewahrt werden soll? Ferner muß die spezifische Frage des Zusammenhalts der Gemeinschaft untersucht werden, bei der auch die etwaige Notwendigkeit des Einsatzes gemeinschaftlicher Mittel zur Verbesserung der Dienstleistungen in bisher durch unzureichende Postdienste benachteiligten Regionen zu prüfen wäre.

KAPITEL 7: DIE JETZIGE SITUATION: PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN

1. EINLEITUNG

In diesem Kapitel werden zunächst die Probleme zusammengefaßt, die die jetzige Situation kennzeichnen. Dies geschieht nacheinander aus der Perspektive des Kunden, des Betreibers und der einzelstaatlichen Aufsichtsbehörde. Bei der Identifizierung der Probleme konzentriert sich die Analyse in erster Linie auf die Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß es bereits Gemeinsamkeiten gibt, die dem Postsektor der Gemeinschaft eine gewisse Kohärenz verleihen. Das wichtigste Bindeglied ist hier das politische Ziel, über das sich alle Mitgliedstaaten einig sind: die gemeinschaftsweite Bereitstellung eines Universaldienstes zu allgemein tragbaren Preisen und in ausreichender Qualität. (Gleichzeitig wird die Analyse zeigen, daß bei der Umsetzung dieses Ziels erhebliche Unterschiede bestehen.)

Danach werden Auswirkungen von 1992 und die Vollendung des Binnenmarktes in die Analyse einbezogen. Schließlich wird unter dem Blickpunkt der Option "Status quo" untersucht, was geschähe, wenn nichts unternommen wird, um die Situation zu verändern. Abschließend wird die gesamte Situation dann aus der Perspektive der Gemeinschaft betrachtet.

Im nächsten Kapitel werden mögliche Lösungen der verschiedenen Probleme erörtert, außerdem wird untersucht, welche Begleiterscheinungen von dem voraussichtlichen Umfeld des Postsektors zu erwarten sind.

2. DIE PERSPEKTIVE DER KUNDEN

Die Probleme, mit denen sich ein Kunde in der jetzigen Situation konfrontiert sehen kann, lassen sich am besten ermessen, wenn man sich in die Lage eines Absenders versetzt, der Post an Adressaten in verschiedenen Ländern der Gemeinschaft versenden möchte.

Unter diesen Voraussetzungen lassen sich Vergleiche zwischen den Postdiensten der einzelnen Länder am besten anstellen. (An dieser Stelle sollen die Inlandsdienste

verglichen werden; die Auslandsdienste werden zwar immer wichtiger, machen aber zur Zeit nur etwa 10% des Umsatzes im Sektor aus.)

2.1 DEFINITIONEN

Die Definitionen der Postsendungen sind unterschiedlich - es gibt keine gemeinschaftliche Definition für den "Standardbrief".

Einige Mitgliedstaaten unterschieden zwischen Briefen und Drucksachen, andere zwischen Sendungen erster und zweiter Klasse. (In beiden Fällen zusätzlich zu Paket- und Expreßdiensten.)

In den meisten Mitgliedstaaten erfolgt die Abgrenzung durch das Kriterium Gewicht, in anderen durch das Kriterium des Wertes, in wieder anderen Ländern kommen beide Kriterien zur Anwendung. Auch bei der tatsächlichen Anwendung der Kriterien können Unterschiede bestehen: beim Gewicht reicht das Spektrum von 500 g bis 2 kg.

Möchte der Absender ein Paket (Sendung mit Wareninhalt) einliefern, kann er in allen Ländern aus dem Marktangebot im nichtreservierten Bereich wählen. Beim Höchstgewicht des Paketes, das er an die einzelnen Adressen versenden kann, gibt es aber wieder Unterschiede.

In allen Mitgliedstaaten kann der Absender beim Versenden eines Paketes auch entscheiden, ob er es als Briefpäckchen aufgeben möchte (je nach zulässigem Höchstgewicht im Briefdienst). Somit könnte eine Sendung, die dem nichtreservierten Bereich zuzuordnen ist, durch einen reserviert n Dienst befördert werden.

Beim Expreßdienst würde der Kunde feststellen, daß dieser in drei Mitgliedstaaten unter das Postmonopol fällt. In sechs Ländern, in denen die Grenze der reservierten Dienste nicht eindeutig festgelegt ist, läßt es sich unter Umständen nicht klar feststellen, ob die jeweilige Sendung unter das Monopol fällt.

Zu den neuen Dienstleistungen im Postsektor vertreten die Mitgliedstaaten keine besondere ordnungspolitische Auffassung. Bei den Hybriddiensten (z.B. elektronische Brief-übermittlung) ist ggf. ein besonderes Konzept vonnöten.

2.2 ZUGANG

Die Zugangsbedingungen für potentielle Benutzer der Postdienste lassen sich in zwei Kategorien einteilen: auf ordnungspolitischer Ebene werden sie durch das Postgesetz in dem jeweiligen Mitgliedstaat geregelt. Auf betrieblicher Ebene kontrolliert die Postverwaltung die Voraussetzungen, unter denen der Kunde seine Sendungen einliefert.

2.2.1 ORDNUNGSPOLITISCHE EBENE

Die Frage, ob Privatbetreiber als Mittler zwischen dem Kunden und den Postverwaltungen handeln dürfen, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich geregelt.

Grenzüberschreitende Sendungen (innerhalb der Gemeinschaft oder nach Drittländern) werden in fast allen Mitgliedstaaten dem reservierten Bereich der Postverwaltungen zugeordnet; allerdings wird dieses Monopol von fast allen Aufsichtsbehörden und/oder Postverwaltungen entweder bewußt oder aufgrund mangelnder Effizienz nicht durchgesetzt.

Alle Mitgliedstaaten verfügen über einen Universaldienst. Es gibt gewisse Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Zugangspunkten, z.B. für den Verkauf von Postwertzeichen. Abholpunkte sind im Hinblick auf die Aufstellungsdichte von Briefkästen und die Leerungshäufigkeit unterschiedlich vorhanden. Bei der Zustellung sind die Unterschiede weniger markant; alle Postverwaltungen in der Gemeinschaft stellen an fünf oder sechs Tagen pro Woche zu, einige stellen zumindest in einigen Gebieten sogar mehrmals täglich zu.

2.2.2 EINLIEFERUNGSBEDINGUNGEN

Der Kunde wird hier durch die unterschiedlichen Vorschriften wahrscheinlich verwirrt. Bei Drucksachen können die Vorschriften besonders unterschiedlich sein, wenn es um die Kriterien für den Versand als Zeitung geht (und folglich um Vorzugsgebühren).

Unterschiedliche Einlieferungsbedingungen können (absichtlich oder nicht) als Beschränkung des Zugangs zum Postdienst wirken. Aus der Perspektive des Kunden sind diese Beschränkungen relativ: bietet eine Postverwaltung weniger Einrichtungen an als eine andere, erscheint sie im Vergleich restriktiv. Dadurch

kann es zu Verzerrungen auf dem Markt kommen, die einige Absender veranlassen, Post in oder über bestimmte Länder zu versenden und andere Länder zu meiden.

2.3 DIENSTLEISTUNGEN

Die Kunden wünschen eine ausgewogene Kombination aus Qualität, Preis und Angebot. Bei den reservierten Diensten gibt es zur Zeit große Unterschiede.

2.3.1 DIENSTLEISTUNGEN

Die Dienstleistungen, die der Kunde erhält, sind von Postverwaltung zu Postverwaltung verschieden. Eine Postverwaltung erreicht im Inlandsdienst ihre Ziele zu 99 %, eine andere nur zu 15 %. Für den Auslandsdienst liegen keine offiziellen Zahlen vor (obwohl die Postverwaltungen diese Dienstleistungen für betriebsinterne Zwecke bewerten).

2.3.2 *BEWERTUNGSSYSTEME*

Der Kunde kann feststellen, daß fast alle Postverwaltungen für den Inlandsdienst Ziele festgesetzt haben (deren Einhaltung jedoch nicht erzwungen werden kann), nicht aber für innergemeinschaftliche oder internationale Sendungen. Die Ziele für den Inlandsdienst betreffen die Beförderungsgeschwindigkeit, jedoch keine anderen Qualitätsaspekte.

Bei den verschiedenen Bewertungssystemen für die Qualität der Dienstleistung ist die Bewertung des gesamten Versendungsvorgangs am wichtigsten, weil sie der Erfahrung des Kunden entspricht. Diese Bewertungen des gesamten Postweges haben oftmals eine viel zu gute Beurteilung der tatsächlichen Leistung durch andere Systeme gezeigt, die von den Postverwaltungen angewandt wurden. Die Kunden haben mehr Vertrauen in unabhängige Bewertungen.

2.4 GEBÜHREN

Der Kunde kann feststellen, daß die Grundgebühren für einen 20 g schweren Standardbrief von 0,15 ECU bis 0,50 ECU variieren. Dies überrascht ihn möglicherweise nicht, da die billigen Gebühren gewöhnlich in Ländern mit niedrigeren Lebenshaltungskosten anzutreffen sind.

Es dürfte ihm jedoch schwer fallen, die Preisunterschiede bei den anderen Gebühren zu verstehen. Vor allem die unterschiedlichen Vorzugsgebühren vertiefen die Preisunterschiede in einigen Fällen, verringern sie aber dafür in anderen unerwartet (sodaß ein Land mit hohen Lebenshaltungskosten billiger wird als ein Land mit traditionell niedrigeren Lebenshaltungskosten).

2.5 ZUFRIEDENHEIT DER KUNDEN

Aufgrund der oben beschriebenen Unterschiede wird der Kunde, der Adressaten in allen Ländern der Gemeinschaft erreichen möchte, die derzeitige Situation kaum zufriedenstellend finden. Das heißt jedoch nicht, daß alle Kunden mit der Qualität ihres Postdienstes unzufrieden sind.

Der Grad der Zufriedenheit hängt davon ab, wie die Kunden die Qualität des Dienstes definieren und inwieweit der (die) Postbetreiber im öffentlichen und/oder privaten Bereich die gewünschte Qualität erreichen. Es spielt auch eine Rolle, ob die Postverwaltung sich bemüht, für die Benutzung ihrer Dienstleistungen eine Beratung anzubieten.

Wie intensiv etwaige Kunden Gebrauch von den angebotenen Postdiensten machen, hängt auch davon ab, inwieweit sie damit rechnen, daß diese Dienstleistungen ihren Ansprüchen gerecht werden. Die Erfahrungen mit den Dienstleistungen schaffen eine gewisse Erwartungshaltung, von der wiederum die Inanspruchnahme des Dienstes bestimmt wird. Diese Erfahrungen und Erwartungen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und sogar in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft verschieden.

Der Kunde in einem Mitgliedstaat, in dem die Postverwaltung einen zu 99% zuverlässigen Postdienst anbietet (siehe Absatz 2.3.1) wird ohne weiteres einen wichtigen Brief als normale Sendung einliefern; in einem Mitgliedstaat mit nur 15% Zuverlässigkeit würde er dies wahrscheinlich nicht tun.

Somit führen die unterschiedlichen Erwartungen zu unterschiedlichem Benutzerverhalten und zu unterschiedlichen Auffassungen über die Benutzungszwecke der Postdienste. Diese Auffassungen können zusätzlich durch Wettbewerb (vor allem indirekten Wettbewerb) verändert werden.

2.5.1 GRENZÜBERSCHREITENDE DIENSTE

Kunden, die ihre Sendungen grenzüberschreitend verschicken wollen, werden das bestehende Dienstleistungsangebot wohl nicht sehr zufriedenstellend finden.

Das liegt zum Teil daran, daß dieser Vorgang durch die Beteiligung mehrerer Verwaltungen sehr komplex wird, wenn der Kunde sich dafür entscheidet, seine Sendungen in die einzelnen Mitgliedstaaten den zuständigen Postverwaltungen anzuvertrauen. Zum Teil ist aber auch die unterschiedliche Qualität der Dienstleistungen dafür verantwortlich (was dem Gedanken des Binnenmarktes nicht gerade förderlich ist).

2.5.2 EINSTELLUNG ZUM WETTBEWERB

Kommt ein Kunde zu dem Schluß, daß seine Ansprüche auf Dauer nicht erfüllt werden, begrüßt er vielleicht einen größeren Wettbewerb oder die Einführung des Wettbewerbs überhaupt. Andererseits liegt ihm sicher nicht daran, daß der Universaldienst in Frage gestellt wird.

Die Kunden in den meisten Regionen der Gemeinschaft haben Zugang zu Expreßdiensten (die in den meisten Mitgliedstaaten auf Wettbewerbsbasis angeboten werden). Sie entscheiden sich vielleicht für einen solchen Dienst, wenn die benötigten Leistungen über den Rahmen eines effizienten Standarddienst hinausgehen.

Die Kunden greifen jedoch unter Umständen auch dann auf solche Dienste zurück, wenn der Standarddienst nicht in der Lage ist, grundlegende Anforderungen zu erfüllen. In solchen Fällen können die Anbieter der Expreßdienste höhere Preise verlangen, weil die Standardbriefdienste keine ausreichende Konkurrenz darstellen.

2.5.3 VERÄNDERLICHKEIT DER KUNDENERWARTUNGEN

Die Ansprüche der Kunden haben stets steigende Tendenz. Wahrscheinlich werden sie auch immer individueller. Im allgemeinen könnte derart veränderlichen Erwartungen durch Zulassung maximalen Wettbewerbs (bei Gewährleistung des Universaldienstes) besser entsprochen werden. Daß dies im Augenblick noch nicht der Fall ist, frustriert manche Kunden sicherlich.

3. DIE PERSPEKTIVE DER BETREIBER

Im folgenden wird die Situation aus der Perspektive der Postverwaltungen als Anbieter des reservierten Dienstes und angesichts ihrer derzeitigen Probleme beschrieben.

3.1 RECHTSLAGE

Es ist nicht deutlich, daß der Mitgliedstaat, nicht aber die Postverwaltung, Vereinbarungen im Rahmen des WPV abschließt, selbst wenn sie rechtsverbindlich sind.

Es sollte darauf hingewiesen werden, daß die Beschlüsse des WPV (und vielleicht sogar die Empfehlungen der CEPT) theoretisch mit dem EWG-Vertrag in Konflikt geraten können.

3.2 ZUGANG

Es dürfte nicht besonders schwierig sein, durch einige Vereinfachungen und Veränderungen die Zugangsbedingungen zumindest für Standarddienste in der Gemeinschaft einheitlicher zu gestalten. Weiterreichende Harmonisierungsbemühungen könnten jedoch sowohl bei den Postverwaltungen als auch den Kunden auf Widerstand stoßen, wenn sie nicht mit eindeutigen Vorteilen für Kunden und Betreiber verbunden sind.

Es könnte zum Beispiel versucht werden, eine Norm für alle Postverwaltungen in der Gemeinschaft einzuführen, wonach eine Einteilung nach LC/AO oder erster/zweiter Klasse verbindlich wird, sodaß nicht mehr beide Konzepte nebeneinander bestehen. Ein weiteres Beispiel könnte der Versuch sein, für Standardbriefe verbindliche Abmessungen und Gewichtsstufen einzuführen.

Eine konsequente Politik muß auch in der Frage entwickelt werden, unter welchen Voraussetzungen Privatbetreiber als Benutzer Zugang zum reservierten Netz erhalten sollen. Einige Postverwaltungen wehren sich gegen diesen Zugang, während andere Verwaltungen die Privatbetreiber als große Kunden zu behandeln suchen (wie "Postvorbereiter").

3.3 QUALITÄT DES DIENSTES

Die Qualität des Dienstes ist für alle Kunden das wichtigste Kriterium, wie auch immer sie diese Qualität definieren. Derzeit sind die Dienstleistungen der

Anbieter des Universaldienstes unterschiedlich, und einige der Leistungen werden nicht von allen Kunden als zufriedenstellend betrachtet.

3.3.1 QUALITÄT

Aus den offiziellen Angaben einiger Postverwaltungen geht hervor, daß sie die Ziele erreichen, die sie sich für die Qualität des Inlandsdienstes gesetzt haben (allerdings erwägen einige dieser Verwaltungen den Übergang zur strengeren Bewertung des gesamten Postweges). Andere Postverwaltungen erreichen ihre eigenen Ziele mit unterschiedlichem Erfolg.

Die Verbesserung der Dienstleistungsqualität wird dadurch erschwert, daß die Kosten kontrolliert werden müssen. Alle Postverwaltungen geraten regelmäßig in den Konflikt zwischen dem Druck, die Kosten einzudämmen, und der Notwendigkeit, die Dienstleistungen zu verbessern.

Wenn Betreiber bestimmter Dienstleistungen nicht in der Lage sind, die Nachfrage zu kontrollieren, sondern nur darauf reagieren können, ist eine Verbesserung der Qualität noch schwieriger. Dies ist im wesentlichen die Position der Postverwaltungen, die verpflichtet sind, alle eingelieferten Sendungen zu befördern. Sie müssen sich daher so gut wie möglich auf Höhen und Tiefen der Nachfrage einstellen und dabei unnötige Kostenerhöhungen ebenso wie unannehmbare Qualitätsminderungen vermeiden.

Die Erreichung der Qualitätsziele wurde vielleicht bei einigen Postverwaltungen durch unzureichende oder verspätete Investitionen in Mechanisierung oder Informationstechnologie behindert. Derartige Investitionen sind jedoch keine Garantie für bessere Dienstleistungen oder niedrigere Kosten.

Die Mitglieder der CEPT haben für die grenzüberschreitende Post (auch innerhalb der Gemeinschaft) das informelle Ziel D+3 (dritter Werktag nach Einlieferung) festgesetzt. Die innergemeinschaftlichen Ergebnisse wurden zwar nicht offiziell veröffentlicht, sie zeigen aber, daß zur Zeit nur etwa 40% der Sendungen dieses Ziel erreichen. Das veranschaulicht die unzureichende Qualität, die verbessert werden muß.

3.3.2 BEWERTUNG

In der Gemeinschaft werden drei verschiedene Bewertungssysteme verwendet (von den unterschiedlichen Stichprobenverfahren ganz zu schweigen). Allgemein wird aber eingeräumt, daß einzig die Bewertung des gesamten Postweges zuverlässig ist.

Die Postverwaltungen waren bisher noch nicht bereit, Leistungsangaben für innergemeinschaftliche Post zu veröffentlichen.

3.4 GEBÜHREN

Die Gebühren sind wegen der unterschiedlichen Kostenbedingungen in den Ländern der Gemeinschaft verschieden, eine weitere Rolle spielen die unterschiedlichen Preisgrundsätze und unterschiedlichen Konzepte hinsichtlich der erforderlichen Rentabilität und der Quersubventionen.

3.4.1 ABRECHNUNGSVERFAHREN

In den Ländern der Gemeinschaft werden unterschiedliche Abrechnungsverfahren und -vorschriften angewandt. Dadurch sind Vergleiche im Postsektor zwangsläufig problematisch. Die bestehenden Unterschiede führen ihrerseits zu Unterschieden bei der Festsetzung der Gebühren und in der Verwaltungskontrolle. Sie erschweren auch die Anwendung einheitlicher Gebührengrundsätze.

Im Rahmen der einzelstaatlichen Abrechnungsbestimmungen weichen die verfügbaren Kostenangaben der Postverwaltungen in den einzelnen Mitgliedstaaten stark voneinander ab.

3.4.2 KOSTEN

Die einzelnen Postverwaltungen haben unterschiedliche Kostenstrukturen, sind jedoch alle jedoch dem gleichen Zwang ausgesetzt, die Preise niedrig zu halten, gleichzeitig aber eine Kostenexplosion zu vermeiden.

Für die unterschiedlichen Kostenstrukturen gibt es mehrere Gründe. Bevölkerungsdichte und Effizienz der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur sind äußere Schlüsselfaktoren für die Produktivität. Die Produktivität ist auch davon abhängig, wie intensiv die Kunden die Postdienste in Anspruch nehmen, oder

welche Investitionen bisher in leistungsfähige oder mechanisierte Anlagen getätigt wurden. Die Kosten der wichtigsten Ressourcen, nämlich für das Personal, werden stark von der Lohn- und Gehaltsstruktur im jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Die Betreiber werden dem Aufwärtsdruck der Kosten durch die realen Anstiege der Arbeitskosten weiterhin ausgesetzt sein. Dieser Druck wird sich durch Personalengpässe wahrscheinlich noch verstärken.

Die Vollendung des Binnenmarktes könnte langfristig zu einem teilweisen Abbau der bestehenden Unterschiede in der Kostenstruktur führen. Wie bereits erwähnt, befinden sich jedoch einige Faktoren (z.B. Bevölkerungsdichte) außerhalb der Kontrolle der Betreiber. In anderen Bereichen (z.B. Lohn- und Gehaltsstruktur) ist es unwahrscheinlich, daß sich die Kostenunterschiede rasch ausgleichen.

3.4.3 PREISNACHLÄSSE

Die meisten Postverwaltungen bieten für Drucksachen Preisnachlässe an, wobei die Gebühren gewöhnlich unrentabel sind. Diese Postverwaltungen können daher den Umfang ihrer Verluste weder vorhersagen noch in den Griff bekommen, da diese von den eingelieferten Postmengen abhängen.

Die meisten Postverwaltungen (nicht unbedingt die gleichen) bieten bei den reservierten Dienste Preisnachlässe an, wenn die Kunden bestimmte Arbeiten selbst durchführen. In einigen Fällen können diese Preisnachlässe sogar größer sein als die eingesparten Kosten. Zusätzlich zu Problemen des Einkommenschutzes besteht hier die Gefahr, daß derartige Preisnachlässe im reservierten Bereich als Anreiz für entsprechende Praktiken im nichtreservierten Bereich wirken.

3.4.4 QUERSUBVENTIONEN

Alle Postverwaltungen sind darum bemüht, ihre Inlandsdienste auf der Grundlage einer Einheitsgebühr anzubieten, was gewisse geographische Quersubventionen notwendig macht. Weitere Quersubventionen sind die Folge von "Aufgaben", die den Postverwaltungen im Rahmen der Rechtsvorschriften zufallen, die ihnen die ausschließlichen Rechte zuerkennen, oder ergeben sich aus politischen Beschlüssen der Regierungen.

In manchen Fällen haben die Quersubventionen (möglicherweise) ihren Ursprung in zu starren Gebührenfestsetzungsverfahren. Wenn außerdem Preisnachlässe nicht regelmäßig überprüft werden, können diese im Laufe der Zeit im Gegensatz zu den tatsächlichen Kosteneinsparungen stehen.

3.4.5 ENDVERGÜTUNGEN

Das Endvergütungssystem des WPV hat im wesentlichen drei Nachteile:

- Die Vergütung pro Kilo bleibt unabhängig von der Anzahl der darin enthaltenen Sendungen gleich.

- Das Standardsystem berücksichtigt nicht den unterschiedlichen Aufwand der Dienstleistung, der für die Zustellung erforderlich ist.

- Es handelt sich um ein Universalsystem, das auf Durchschnittswerten basiert und damit entsprechende Probleme aufweist.

Wie auch immer man zu der Remailing-Praxis steht, die aufgrund dieser Ungleichheiten entstanden ist - das derzeitige Endvergütungssystem mit seiner verzerrten finanziellen Grundlage ist kein sicheres Fundament für den innergemeinschaftlichen und internationalen Postverkehr. Da ersterer wahrscheinlich immer mehr an Bedeutung gewinnen wird, muß das Vergütungssystem von Grund auf überholt werden.

Ein überarbeitetes System, bei dem eine Gebühr pro Sendung erhoben wird, wurde von mehreren CEPT-Verwaltungen angeregt, darunter auch die sieben EG-Postverwaltungen.

Ob dieses System als geeignete Zwischenlösung auf dem Weg zu einer endgültigen Lösung anzusehen ist, wird an anderer Stelle erörtert. Dort wird auch untersucht, ob das System der CEPT gegen die Wettbewerbsvorschriften verstößt (und folglich umgehend überprüft werden muß).

3.5 BESCHÄFTIGUNG

Die Postbetreiber (öffentliche und private) sind bedeutende Arbeitgeber, die etwa 1,7 Mio. Mitarbeiter in der Gemeinschaft beschäftigen. Dadurch wird der Faktor Beschäftigung im Postsektor (vor allem in dessen öffentlichem Teil) im weiteren sozialen Kontext sehr bedeutend.

Betriebliche Veränderungen im Postsektor als Reaktion auf veränderte Anforderungen der Kunden werden sich auch auf die Anforderungen an das Personal auswirken. Gleichzeitig müssen sich die Betreiber der Post auf das soziale und insbesondere das demographische Umfeld einstellen.

3.5.1 DEMOGRAPHISCHE TRENDS

Demographische Veränderungen werden zu Veränderungen des Kundenbestandes führen, und - was vielleicht noch wichtiger ist - sich auf das Personalangebot auswirken, auf das die Betreiber angewiesen sind.

3.5.2 UNAUSGEWOGENHEIT DES PERSONALANGEBOTS

Insgesamt wird der Personalbedarf im Postsektor (öffentlich und privat) wahrscheinlich stabil bleiben. Es kann jedoch sein, daß der neue Personalbedarf und das alte Personalangebot sich nicht ausreichend entsprechen.

3.5.3 AUSBILDUNG

Aufgrund dieser Trends wird die Ausbildung noch mehr Gewicht erhalten. Schwerpunkte werden wahrscheinlich die Ausrichtung auf die Anforderungen der Kunden, die Arbeit mit neuen Maschinen, der Betrieb neuer Dienste und die Managemententwicklung sein.

3.6 TECHNISCHER BEREICH

Jede Form der Harmonisierung muß durch den potentiellen Nutzen für den Verbraucher gerechtfertigt sein. Daher müssen die möglichen Folgen von Veränderungen für den Kunden bewertet werden.

Privatbetreiber haben von jeher einen größeren Anteil ihrer Einnahmen in neue Technologien und in die Mechanisierung investiert als die Postverwaltungen. Dies war vor allem für die Schaffung neuer Dienste notwendig (z.B. Expreß).

Jedenfalls herrscht jetzt aufgrund der Notwendigkeit, durch die Nutzung der Technik (z.B. Laufwegverfolgung oder EDI) sowie durch eine bessere Kontrolle des Betriebs durch verbesserte Netzverwaltungssysteme Wettbewerbsvorteile zu gewinnen, eine "Investitionsdynamik".

4. DIE PERSPEKTIVE DER EINZELSTAATLICHEN AUFSICHTSBEHÖRDEN

In den meisten Mitgliedstaaten wurden Aufsichts- und Betriebsfunktionen bereits getrennt, weitere Mitgliedstaaten wollen sich dieser Entscheidung anschließen.

4.1 RESERVIERTER BEREICH

Alle Mitgliedstaaten haben ein Bündel reservierter Postdienste definiert, für die die einzelstaatlichen Postverwaltungen ausschließliche Rechte besitzen. Die dabei angestrebten Ziele waren:

- Gewährleistung des Universaldienstes
- Sicherstellung einer befriedigenden Qualität des Dienstes im reservierten Bereich (die Qualität des Dienstes im nichtreservierten Bereich ist auf den Wettbewerb zurückzuführen).
- Gewährleistung niedriger, allgemein tragbarer Gebühren im reservierten Bereich.

Die einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden sind sich über die Mittel zur Erreichung dieser Ziele (d.h. den Umfang des reservierten Dienstes) nicht unbedingt einig; sie stimmen jedoch im allgemeinen darin überein, daß der reservierte Bereich so klein sein sollte, wie es im Einklang mit dem Ziel des Universaldienstes möglich ist.

Die unterschiedliche Ausdehnung des reservierten Bereichs ist wahrscheinlich weniger auf die verschiedenen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen als auf die unterschiedliche Einschätzung des Bedarfs an reservierten Diensten.

Eine Reihe spezifischer Probleme müssen gelöst werden. Bei allen handelt es sich um eine Definitionsfrage.

4.1.1 PAKETE

In mehreren Mitgliedstaaten sind von den Grenzen für die reservierten Dienste Sendungen der mittleren Gewichtsklasse betroffen. Die betroffenen Sendungen fallen nicht mehr in die Kategorie "Briefe". Diese "Päckchen" werden aber von den Postverwaltungen in die allgemeine Kategorie der Briefe eingereiht.

Trotzdem stehen die Dienste für diese Päckchen in der Praxis in Konkurrenz zu den Paketdiensten. Konkret bedeutet das, daß in mehreren Mitgliedstaaten die Grenze des Postmonopols in der Praxis niedriger liegt als laut Postgesetzen nötig.

In einigen Mitgliedstaaten verlangt die Aufsichtsbehörde außerdem, daß die Postverwaltungen den Universaldienst über den reservierten Bereich hinaus bis zu einem bestimmten Gewicht sicherstellen. Diese Verpflichtung wird jedoch nicht allen Postverwaltungen auferlegt, und selbst wenn sie besteht, gibt es Unterschiede bei den von der Aufsichtsbehörde festgelegten Höchstgewichten.

4.1.2 DRUCKSACHEN

Es gibt keine klare Definition der "Drucksache", selbst nicht in den Mitgliedstaaten, in denen die Postverwaltungen die Einstufung nach "LC - lettres et cartes" und "AO - autres objets" (letztere beinhalten Drucksachen) vornehmen. Für diese Mitgliedstaaten stellt sich die Frage, ob gedruckte Formulare mit individuellem Text oder Zahlen (z.B. Rechnungen oder Kontoauszüge) als Drucksachen eingestuft werden sollten.

Ferner gibt es das allgemeinere Problem der Direktwerbung. Die meisten Mitgliedstaaten vertreten die Auffassung, daß Drucksachen dem nichtreservierten Bereich angehören sollten, bei der Direktwerbung sind die ordnungspolitischen Auffassungen jedoch ganz anders. Über die Hälfte der Mitgliedstaaten betrachten diese Post anscheind als reserviert.

Der Grund ist zum Teil darin zu suchen, daß mindestens drei Mitgliedstaaten keinen Unterschied zwischen Briefen und Direktwerbungen machen. Außerdem wird befürchtet, daß dem Universalnetz ein erheblicher Teil der Direktwerbung verloren ginge, wenn diese dem reservierten Bereich zugeordnet würde. Das wiederum könnte die Wirtschaftlichkeit des Netzes und die niedrigen Stückkosten der Individualsendungen gefährden.

4.1.3 EXPRESS

Der Expreßbereich stellt ein besonderes Problem dar. Neun der zwölf Mitgliedstaaten betrachten den Expreßdienst als dem freien Markt zugehörig. Nur sehr wenige haben jedoch ausreichend definiert, was sie unter "Expreßdiensten" verstehen.

4.1.4 "A-B-A"-REMAILING

Die ausschließlichen Rechte der Postverwaltungen sollen ein "Rosinenpicken" verhindern. Werden Sendungen, die im Absendeland dem reservierten Bereich angehören, in ein zweites Land verbracht, um von dort wieder zurückbefördert zu werden, stellt das einen klaren Verstoß gegen das Monopol des Absendelandes dar.

Es gibt jedoch Situationen, in denen die Post nicht wirklich aus dem Absendeland befördert wird, um wieder zurückgesandt zu werden. Ein Unternehmen kann sich zum Beispiel entschließen, seine Direktwerbung in einem anderen Land zu drucken und bei der Post einzuliefern, um sie dann in seinem Heimatland zuzustellen (oder um sie im Rahmen einer größeren Direktwerbekampagne in andere Länder zu versenden).

4.2 VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES

Die Ordnungspolitik konzentriert sich natürlich in erster Linie auf die reservierten Dienste. Die ordnungspolitischen Bedingungen für die nichtreservierten Pflichtdienste dürfen jedoch auch nicht vernachlässigt werden.

Im folgenden werden die wichtigsten Verpflichtungen erörtert, die dem Anbieter des reservierten Dienstes auferlegt werden könnten. Die Aufsichtsbehörde muß ferner prüfen, inwieweit diese Verpflichtungen für den (die) Anbieter der nichtreservierten Pflichtdienste angemessen sind.

4.2.1 ZUGANGSBEDINGUNGEN

Die Aufsichtsbehörde muß die Postverwaltung ihres Landes im Kontext des größeren internationalen Marktes sehen. Die Zugangsbedingungen können auf die potentiellen Benutzer des Dienstes als Anreiz oder als Hemmschwelle wirken.

Die meisten Aufsichtsbehörden sind sich über den Grundsatz der Transparenz einig. In allgemeinen Fragen dürfte es nicht viele Probleme geben, z.B. hinsichtlich der Veröffentlichung von Versandbedingungen, Gebühren und (wenn verfügbar) Zielen und Leistungen. In Einzelpunkten könnte es Probleme geben, insbesondere bei Informationen über Gebühren und Preisnachlässe bei vertraglichen Vereinbarungen.

Ein besonders wichtiger Aspekt ist die Nutzung eines einzigen Netzes durch die Postverwaltungen für die Bereitstellung reservierter und nichtreservierter Dienste. Dabei entsteht natürlich die Gefahr unfairer Quersubventionen vom reservierten Bereich, wodurch die Postverwaltungen nichtreservierte Dienste zu Unterkostenpreisen anbieten könnten.

Es sollten also ausreichende Kontrollen vorhanden sein, um derartigen unfairen Praktiken vorzubeugen. Es ist jedoch wichtig, daß die Postverwaltungen das reservierte Netz in dieser Form benutzen können. Erstens wird das Netz dadurch besser ausgelastet und erbringt Skalenerträge, wodurch der reservierte Bereich kleiner oder die Preise für die reservierten Dienste niedriger gehalten werden können; zweitens erhöht sich durch diese parallele Nutzung das Angebot an nichtreservierten Diensten. In verschiedenen Mitgliedstaaten war es den Postverwaltungen auf diese Weise möglich, Expreßdienste im Rahmen des Universaldienstes anzubieten.

4.2.2 DIENSTLEISTUNGSQUALITÄT

In manchen Mitgliedstaaten betrachtet die Aufsichtsbehörde die Qualität der Dienstleistungen als Angelegenheit zwischen den Postverwaltungen und ihren Kunden.

Sieht die Aufsichtsbehörde jedoch in der (wie auch immer definierten) zufriedenstellenden Qualität des Dienstes eine grundsätzliche Verpflichtung als Gegenleistung für die ausschließlichen Rechte der Postverwaltung, müßte sie die Ziele der Dienstleistungen bestätigen und die Qualitätsüberwachung beaufsichtigen (und der Wahl des Bewertungssystems zustimmen).

Weniger als die Hälfte der Postverwaltungen in der Gemeinschaft erreichen ihre Qualitätsziele (wenn man den meist internen Bewertungen Glauben schenkt), und keine einzige erreicht ihre Ziele bei der grenzüberschreitenden Post. Für die Aufsichtsbehörde stellt sich daher die Frage, wie sie Anreize für die notwendigen Verbesserungen schaffen kann.

4.2.3 GEBÜHREN

Die Aufsichtsbehörde erklärt ihr Einverständnis mit Gebührenreformen oder wird zumindest angehört. Um ihrer Aufgabe ganz gerecht zu werden, muß die Aufsichtsbehörde Zugang zu den einzelnen Kostenangaben haben. Es ist nicht

immer klar, daß die notwendigen Informationen verfügbar sind, selbst für die Postverwaltung.

Gleichzeitig scheint das Verhältnis zwischen den Standardgebühren und den Vorzugstarifen für bestimmte Kunden nicht immer ausgewogen zu sein.

5. 1992 UND DIE AUSWIRKUNGEN

Der Binnenmarkt wird für den Postsektor erhebliche Auswirkungen haben. Die Vollendung des Binnenmarktes im Postsektor wird sich auch auf alle anderen Sektoren positiv auswirken, vor allem diejenigen, die stark auf die Postdienste angewiesen sind. Die Ziele des Binnenmarktes können nicht ohne eine gut funktionierende Kommunikations-Infrastruktur erreicht werden, und die Postdienste sind Teil dieser Infrastruktur.

Im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes wird ein Wirtschaftszuwachs für die Gemeinschaft erwartet, der dem Postsektor in Form höherer Postvolumen zugute kommen dürfte. Darüber hinaus könnten bestimmte Teile des Postsektors besonders profitieren: in den Bereichen Postversand, Direktwerbung und postalische Finanzdienste ist eine Expansion zu erwarten.

Der Postsektor muß insgesamt auf die sich ändernden Ansprüche der Kunden reagieren. Der wichtigste Faktor ist wohl der Standort der Kunden. Die Standortpolitik wird durch Verteilung und Kommunikation beeinflußt. Die grenzüberschreitenden Sendungen werden an Bedeutung gewinnen (was auch darauf zurückzuführen ist, daß die Unternehmen das größere Marktpotential außerhalb ihres eigenen Landes zunehmend nutzen).

Die Bedeutung all dieser Entwicklungen sollte nicht unterschätzt werden. Durch die relative Zunahme der grenzüberschreitenden Sendungen und die relative Abnahme der inländischen Postströme ändern sich Schwerpunkte und Prioritäten für die Postbetreiber. Ferner könnten sich bestehende Spannungen verschärfen, vor allem bei den Endvergütungssystemen der Postverwaltungen für grenzüberschreitende Sendungen.

Bei der Lösung dieser Probleme müssen die Verantwortlichen darauf achten, daß sie die Vollendung des Binnenmarktes in anderen Sektoren, die die Postdienste häufig in Anspruch nehmen, wirklich unterstützen (oder zumindest nicht behindern). Zu diesen

Sektoren gehören Druck- und Verlagsindustrie, Werbung, Finanzdienste und Telekommunikation.

Die Entwicklung der Politik in bestimmten Schlüsselbereichen wird auch spezifische Auswirkungen auf den Postsektor haben. Zu diesen Bereichen gehören Luftverkehr, Zoll und Mehrwertsteuer, Wettbewerbspolitik, technische Normen und Datenschutz.

6. WAS GESCHIEHT, WENN NICHTS GESCHIEHT?

Grundsätzlich bleiben die aufgezeigten Probleme bestehen. Zwei Punkte sollten jedoch hervorgehoben werden:

- Die Probleme werden sich verschärfen. Ohne gemeinschaftliche Dynamik werden die Divergenzen (z.B. beim Umfang der reservierten Dienste oder der Qualität der Dienstleistungen) zunehmen.

- Es werden Alternativkosten entstehen, vor allem im Hinblick auf die oben genannten Ziele des Binnenmarktes.

Bei den Postdiensten könnte die Gefahr eines "Europa der zwei Geschwindigkeiten" auftreten. Dies darf nicht geschehen. Die Postdienste spielen eine wichtige Rolle in der Kommunikations-Infrastruktur der Gemeinschaft. Schlechte Postdienste könnten zu einer Ausgrenzung der betroffenen Regionen führen.

Große Unternehmen würden sich wahrscheinlich weniger in Regionen mit schlechter postalischer Anbindung ansiedeln. Auch die Bedingungen für kleine und mittlere Unternehmen wären in solchen Regionen ungünstiger.

Die Chancen, daß Unternehmen von anderswo ihre Waren mit der Post in postalisch schlecht versorgte Regionen versenden, sind ebenfalls geringer. Auch Postversandfirmen würden ihre Waren eher nicht in solche Regionen versenden.

Der Binnenmarkt wird neue Möglichkeiten für den Postsektor schaffen. Angesichts der unterschiedlichen Einlieferungsbedingungen, Dienstleistungsqualitäten und Gebührenstrukturen könnte es sein, daß die Voraussetzungen für die Nutzung dieser neuen Möglichkeiten nicht überall gleich sind.

Bis zu einem gewissen Grad ist das nur normal. Es muß jedoch vermieden werden, daß die unterschiedlichen Voraussetzungen auf dem Binnenmarkt für Postdienste sich negativ auf die von der Post bedienten Wirtschaftszweige auswirken.

Die Gefahr ist ein Europa der zwei Geschwindigkeiten im Postsektor. Diese Gefahr muß mit allen Mitteln bekämpft werden.

Daher müssen weitere Divergenzen verhindert und die verschiedenen Elemente auf einen Nenner gebracht werden (ohne jedoch den Qualitätsanspruch aufzugeben).

7. DIE PERSPEKTIVE DER GEMEINSCHAFT

Im Rahmen des Binnenmarktes muß die Gemeinschaft eine ausreichende Harmonisierung des Postsektors sicherstellen, um den Ansprüchen der Bürger und Unternehmen in der EG gerecht zu werden. Der reservierte Bereich in der Gemeinschaft sollte so klein wie möglich bleiben, ohne dabei das Ziel des Universaldienstes aufs Spiel zu setzen.

Zweitens sollten gemeinschaftsweite Normen für die Verpflichtungen der Anbieter reservierter Dienste aufgestellt werden. Diese würden sich auf Zugang, Gebühren und insbesondere die Qualität der Dienstleistungen beziehen.

Um diese Ziele zu erreichen, muß die Gemeinschaft auch ordnungspolitisch aktiv werden. In anderen Fällen (vor allem in betrieblichen Fragen) wird sie sich eher darauf beschränken, den Austausch von Informationen und Ideen zu fördern.

7.1 TRENNUNG VON AUFSICHTS- UND BETRIEBSFUNKTIONEN

Zwar haben noch nicht alle Mitgliedstaaten die Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen vollzogen, der Trend geht jedoch klar in diese Richtung, wie die kürzlich verabschiedeten Postgesetze in mehreren Mitgliedstaaten zeigen. Allerdings ist nicht klar, ob alle Mitgliedstaaten die gleichen Vorstellungen über die Rolle ihrer Aufsichtsbehörden haben.

Besondere Bedeutung kommt der Beziehung zum WPV zu, wobei es wesentlich ist, daß die Aufsichtsbehörde im Namen der Regierung ihres Landes alle Vereinbarungen unterzeichnet. Dabei erhebt sich auch das Problem der Vereinbarkeit der Postgesetze (einschl. WPV-Regelungen) mit Rechtsvorschriften und Politiken der Gemeinschaft.

7.2 DEFINITION DES UNIVERSALDIENSTES

In einigen Mitgliedstaaten ist der Umfang des Universaldienstes nicht eindeutig definiert. Es ist zwar klar, daß die reservierten Dienste universal gewährleistet werden müssen, aber unklar, welche Dienste jenseits des reservierten Bereichs universal angeboten werden müssen. Außerdem wurde noch nicht auf Gemeinschaftsebene definiert, welcher Universaldienst in der ganzen Gemeinschaft angeboten werden sollte.

7.3 UMFANG DES RESERVIERTEN BEREICHS

Die Gemeinschaft ist bestrebt, im Einklang mit einem Universaldienst von zufriedenstellender Qualität den reservierten Bereich so wenig restriktiv wie möglich zu gestalten.

Bei der Definition des reservierten Bereichs gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Daraus folgt zunächst, daß diese Unterschiede im Rahmen des Binnenmarktes abgebaut werden müssen. Zweitens folgt daraus, daß einige Postgesetze vielleicht unnötig restriktiv sind, andere hingegen zu locker (sodaß der Universaldienst nicht garantiert werden könnte). Die verschiedenen Kriterien der einzelnen Mitgliedstaaten für die Definition ihrer reservierten Bereiche haben zu diesen Divergenzen beigetragen.

Einer gemeinschaftlichen Perspektive steht auch das Fehlen einer gemeinsamen Definition des Standardbriefes im Wege. Es ist manchmal unklar, warum die Grenzen für den reservierten Bereich in den einzelnen Mitgliedstaaten in ihrer jetzigen Form definiert wurden. Meistens wurden sie jedoch vor geraumer Zeit festgelegt und müßten ohnehin aufgrund der veränderten Umstände überprüft werden.

Um Stabilität in die Ordnungspolitik zu bringen, muß auch zu eventuellen neuen Diensten ein Standpunkt gefunden werden (zu welchen, steht allerdings noch nicht fest).

7.4 ANWENDUNG DER RECHTE FÜR DIE RESERVIERTEN DIENSTE

Neben den Unterschieden beim rechtlichen Umfang der reservierten Dienste gibt es auch Unterschiede bei der Anwendung der ausschließlichen Rechte. Das

deutlichste Beipiel dafür ist die internationale Post (einschließlich grenzüberschreitende Sendungen innerhalb der Gemeinschaft).

Fast alle Mitgliedstaaten wollen diese Post dem reservierten Bereich zuordnen, da sie die Einbeziehung der innergemeinschaftlichen Post in die ausschließlichen Rechte als Ausweitung der Grundsätze des für den Inlandsverkehr geltenden Universaldienstes betrachten. Allerdings werden diese ausschließlichen Rechte in den meisten Mitgliedstaaten nicht konsequent durchgesetzt.

7.5 ZUGANGSBEDINGUNGEN

Die Zugangsbedingungen sind nicht in der ganzen Gemeinschaft gleich. Einige Postverwaltungen gestatten es Privatbetreibern, als Postvorbereiter zu fungieren, andere lassen das nicht zu.

Die Einlieferungsvorschriften können im Detail auch sehr unterschiedlich sein. Kunden, die ihre Post in mehrere oder alle Mitgliedstaaten versenden wollen, wird es dadurch sehr erschwert, die jeweiligen Vorschriiften zu erfüllen - es sei denn, sie geben ihre Post über die internationalen Postdienste einer Postverwaltung auf, wobei die Post dann von einer anderen Postverwaltung zugestellt wird. Das ist aber nicht unbedingt der effizienteste Versandweg.

7.6 ERBRACHTE DIENSTLEISTUNG

Die unterschiedlichen Bewertungssysteme erschweren den Vergleich zwischen den erbrachten Dienstleistungen. Auch gelten unterschiedliche Zielvorgaben. Einige Postverwaltungen arbeiten mit dem Ziel, am Werktag nach der Einlieferung zuzustellen, bei anderen Postverwaltungen wird der zweite Werktag angestrebt.

Die meisten Postverwaltungen veröffentlichen Leistungsangaben nur für ihre schnelleren Standardbriefdienste (LC oder erste Klasse), obwohl einige Postverwaltungen bei den langsameren Diensten (AO oder zweite Klasse) höhere Volumen verzeichnen.

Die Unterschiede in der Leistung sind zur Zeit erheblich und liegen bei den Inlandsdiensten zwischen 15% und 99 %.

Diese Durchschnittsangaben verschleiern, daß die Qualität in einigen Regionen wahrscheinlich noch schlechter ist. Es steht zu befürchten, daß bestimmte

Regionen, die sich vielleicht ohnehin schon im Abseits (wirtschaftlich oder kulturell) fühlen, durch schlechte Postdienste noch mehr ausgegrenzt werden.

Die Gemeinschaft sollte sich daher intensiv für die innergemeinschaftlichen Briefdienste einsetzen. Vorrangig wird ein einheitliches und zuverlässiges Bewertungssystem benötigt. Die ermittelten Ergebnisse sollten veröffentlicht werden. Es muß darüber entschieden werden, welche Form diese Aufsicht der Gemeinschaft über die Qualität des Universaldienstes annehmen sollte.

Bekanntermaßen sind die jetzigen Ergebnisse alles andere als beruhigend. Das Zustellungsziel von D+3 wird nur von 40% der Post erreicht. Auch auf anderen Postwegen (zwischen der Gemeinschaft und Drittländern) wurde die Qualität bewertet - und auch hier sind die Ergebnisse nicht ermutigend.

7.7 GEBÜHREN

Die Mitgliedstaaten wenden unterschiedliche Preisgrundsätze an. Das liegt zum Teil an den unterschiedlichen Abrechnungsverfahren, aber in der Hauptsache an Unterschieden in der Gebührenpolitik.

Die Gebühren entsprechen oft nicht den Kosten. Es gibt mehrere Beispiele für versteckte Quersubventionen. In anderen Fällen wurden die Gebühren für bestimmte Postsendungen (gewöhnlich Presseerzeugnisse) aufgrund besonderer politischer Beschlüsse begünstigt. In manchen Fällen werden auch zentrale Regierungsbeschlüsse gefaßt, um Verluste der Postverwaltungen aufzufangen.

Das allgemeine Endvergütungssystem des WPV wird weiterhin zu Verzerrungen führen. Erst wenn die Vergütungen auf den tatsächlichen Zustellungskosten basieren, wird es eine solide Finanzgrundlage für die Zukunft geben.

Aus dem Blickwinkel der Gemeinschaft muß festgestellt werden, ob die Verbraucher in den einzelnen Mitgliedstaaten den entsprechenden Gegenwert für ihr Geld bekommen. Dazu müssen aus der Analyse externe Faktoren ausgeklammert werden, die Kosten steigern oder senken. Dann erst läßt sich die eigentliche Kostenstruktur mit den erbrachten Leistungen vergleichen.

7.8 HARMONISIERUNG

Die Gemeinschaft muß unter Umständen aktiver werden und Harmonisierungsmaßnahmen empfehlen, die dazu beitragen könnten, daß die

Dienste in der ganzen Gemeinschaft besser funktionieren. Dabei müßte natürlich das Prinzip der Subsidiarität ausreichend beachtet werden; d.h. Entscheidungen, die Sache der Mitgliedstaaten sind, sollten auch tatsächlich auf dieser Ebene getroffen werden.

7.9 ZUSAMMENHALT

Es steht außer Frage, daß gute Postdienste ein entscheidender Faktor für den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt sind. Wie jedoch bereits festgestellt, funktionieren die Postdienste nicht immer zufriedenstellend. Daher muß dieser Faktor für den Zusammenhalt gefördert werden. Hierzu ist zunächst festzustellen, welche Probleme gelöst werden müssen, um ein ausreichendes Maß an Zusammenhalt zu erreichen.

7.10 LANGFRISTIGE FRAGEN

Die oben erörterten Probleme beziehen sich im wesentlichen auf die jetzige Situation oder auf absehbare Entwicklungen.

Vielleicht sollten aber auch radikalere Maßnahmen in Betracht gezogen werden - sowohl bei der Lösung erkannter Probleme als auch bei der Formulierung der Ziele selbst.

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu nennen, ob eine einheitliche und für die gesamte Gemeinschaft zuständige Postverwaltung geschaffen werden sollte, oder ob es zweckmäßig ist, eine Einheitsgebühr für die gesamte Gemeinschaft und einheitliche Postwertzeichen einzuführen.

Die Lösungsmöglichkeiten für die in diesem Kapitel aufgeworfenen Fragen werden im folgenden Kapitel erörtert.

KAPITEL 8: ERÖRTERUNG DER LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

1. EINLEITUNG

Im vorigen Kapitel wurden die Probleme und Herausforderungen im Postsektor der Gemeinschaft zusammengefaßt. In diesem Kapitel werden die Lösungsmöglichkeiten für die aufgezeigten Probleme vorgestellt und politische Konzepte entwickelt, um den Herausforderungen zu begegnen.

2. WARUM SOLLTE DIE GEMEINSCHAFT HANDELN?

Die Analyse der jetzigen Situation zeigt eine Reihe von Problemen, die Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene rechtfertigen würden. Viele dieser Probleme hängen mit den Schwankungen der Qualität des Universaldienstes zusammen. Die Lösung solcher Qualitätsprobleme ist von entscheidender Bedeutung.

Im wesentlichen lassen sich auf Gemeinschaftsebene fünf Problembereiche abgrenzen:

2.1 Unzureichende Harmonisierung

Die Universaldienste in den einzelnen Mitgliedstaaten haben sich unabhängig voneinander entwickelt; dadurch haben sich zahlreiche Unterschiede im Betriebsablauf herausgebildet. Das kann zu erheblichen Problemen führen, wenn Sendungen die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten überschreiten, und darüber hinaus Opportunitätskosten verursachen. Ganz offensichtlich wurde der Universaldienst in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert, sodaß die Kunden nicht von gleichen Voraussetzungen ausgehen können, wenn sie ihre Sendungen in verschiedenen Mitgliedstaaten einliefern. Kompatibilitätsprobleme bestehen jedoch auf allen Ebenen. Als Beispiel läßt sich der spezifische Bereich der Umschläge anführen, in dem Probleme auftreten, da die Normen für Umschlagformate nicht harmonisiert sind.

2.2 Auswirkungen auf den Binnenmarkt

Die Qualität der von den Postverwaltungen im Universaldienst erbrachten Leistungen ist sehr unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten erfolgt die Zustellung nach einem Tag in 90% der Fälle und entspricht damit dem gesetzten

Ziel; in anderen Mitgliedstaaten wird dieses Ziel nur in 15-16% der Fälle erreicht - in anderen Mitgliedstaaten liegt die Leistung zwischen diesen Extremen, jedoch näher an der ersten Gruppe. Das allgemein anerkannte und nicht sehr anspruchsvolle Ziel für grenzüberschreitende Sendungen ist die Zustellung nach drei Werktagen. Es wird jedoch durchschnittlich nur in rund 40% der Fälle erreicht, wobei zwischen den einzelnen Postverwaltungen große Unterschiede bestehen.

Solche Qualitätsunterschiede haben besonders für die Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Gemeinschaft Auswirkungen, die stark von den Postdiensten abhängen. Dazu gehören die Schlüsselbereiche Druckwesen, Finanzdienste, Postversand und Werbung. Qualitätsschwankungen bei den Universaldiensten können hier zu Verzerrungen am Markt führen. So lassen sich z.B. Versichungen wesentlich einfacher in den Mitgliedstaaten an Privathaushalte verkaufen, in denen die Zustellziele in 90% der Fälle erreicht werden, als in Mitgliedstaaten, wo dieses Ziel nur in 16% der Fälle erreicht wird. Ein Unternehmen, das bei der Vermarktung seiner Produkte in einem Mitgliedstaat auf die Post angewiesen ist, arbeitet unter schwierigeren Bedingungen als ein Unternehmen, das in diesem Mitgliedstaat ansässig ist.

So ist es wohl kein Zufall, daß der Sektor Postversand in einem der Mitgliedstaaten mit sehr schlechten Postdiensten nur etwa ein Fünftel des Umfangs aufweist, den er in anderen Mitgliedstaaten mit vergleichbarer Wirtschaftskraft erreicht. Dadurch verschlechtern sich die Chancen für Versandunternehmen und für die Einzelkunden wird das Angebot erheblich eingeschränkt. Die Bürger in den Regionen der Gemeinschaft, die durch schlechte Postdienste benachteiligt sind (und das sind nicht wenige), sind dadurch nicht nur von persönlichen Kontakten abgeschnitten, die durch die Post ermöglicht werden, sondern auch von den Dienstleistungen, die über die Post angeboten werden können.

Solche Störungen des Binnenmarktes betreffen nicht nur die Absender, sondern auch die Empfänger der Sendungen. Wenn eine bestimmte Region der Gemeinschaft in dem Ruf steht, einen unzuverlässigen Universaldienst zu haben, dürften bestimmte Unternehmen (z.B. Versandunternehmen) weniger daran interessiert sein, ihre Produkte hier zu vermarkten. Die Verbraucher (als potentielle Empfänger) werden somit in ihrer Wahl eingeschränkt.

2.3 Qualität des grenzüberschreitenden Dienstes

Gemessen an der Anzahl der Tage zwischen Einlieferung und Zustellung benötigt eine Inlandssendung im Durchschnitt 1,5-2,0 Werktage, während eine grenzüberschreitende Sendung innerhalb der Gemeinschaft im Durchschnitt 4 Werktage unterwegs ist. Diese Diskrepanz läßt sich nur zu einem kleinen Teil auf betriebstechnische Gründe zurückführen. Im wesentlichen gilt diese Erklärung jedoch nicht. Diese Qualitätskluft schafft in der Praxis Barrieren. Gemessen am gesetzten Ziel beträgt die Erfolgsquote bei den grenzüberschreitenden Diensten 40%. Dahinter verbergen sich jedoch erhebliche Schwankungen.

Qualitativ liegt diese Leistung wahrscheinlich unter den Erwartungen der Benutzer. Es kann angenommen werden, daß die Erwartungen wahrscheinlich in dem Maße steigen werden, wie die grenzüberschreitende Kommunikation zunimmt. Gegenüber den Anforderungen der Benutzer würde ein Stagnieren der Leistung als Verschlechterung wahrgenommen. Immerhin lassen sich einige Verbesserungen erkennen, die vor allem der Einführung des Wettbewerbs zu verdanken sind (teilweise durch Verletzungen von ausschließlichen Rechten, die nicht durchgesetzt wurden). Trotzdem besteht immer noch eine große Kluft zwischen den selbstgesetzten Zielen der Postverwaltungen (ausgehend von den Kundenerwartungen oder betriebstechnischen Voraussetzungen) und der Realität.

Da eine leistungsfähige grenzüberschreitende Kommunikation für das wirtschaftliche und soziale Leben der Gemeinschaft von elementarer Bedeutung ist, sollte es der Gemeinschaft zu denken geben, daß die Qualität der grenzüberschreitenden Postdienste so unzuverlässig ist.

2.4 Divergenzen

Eines der Ziele der Gemeinschaft ist die Stärkung ihres Zusammenhalts. Die großen Divergenzen im Postsektor tragen natürlich nicht dazu bei, diesem Ziel näher zu kommen. Die Postdienste sind ein Weg, um Nachrichten zu übermitteln und Waren zuzustellen. Regionen mit unzuverlässigen Postdiensten sind daher im Hinblick auf Kommunikation und Versorgung mit Waren benachteiligt. Sowohl Einzelpersonen als auch Unternehmen in diesen Regionen könnten sich dadurch ausgegrenzt fühlen.

Diese Benachteiligung wird nicht nur im Hinblick auf die eigenen Bedürfnisse empfunden, sondern auch gegenüber anderen Teilen der Gemeinschaft, in denen der Universaldienst zuverlässiger ist.

2.5 Marktverzerrungen

Bei den Bemerkungen zu den Auswirkungen auf den Binnenmarkt wurde festgestellt, daß qualitative Unterschiede beim Universaldienst zu Marktverzerrungen in anderen Sektoren führen können, die in hohem Maße von den Postdiensten abhängen. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß es auch zu Marktverzerrungen im Postsektor selbst kommen kann. Diese könnten auftreten, wenn der Umfang der ausschließlichen Rechte größer ist als im Interesse des Universaldienstes erforderlich. Um solche Verzerrungen zu verhindern, müssen die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden. Ein Beipiel dafür wäre die Verlagerung der Direktwerbung in den nichtreservierten Bereich in einigen Mitgliedstaaten.

3. ZIELE DER GEMEINSCHAFT

Bevor die Postpolitik selbst erörtert werden kann, müssen die Ziele der Gemeinschaft für den Postsektor umrissen werden.

3.1. GRUNDPRINZIPIEN

Es ist eine grundlegende soziale Anforderung, daß alle Bürger, Unternehmen und Organisationen in der Gemeinschaft Zugang zu Kommunikationseinrichtungen haben sollten, zu denen auch die Postdienste gehören. Alle Bürger, Unternehmen und Organisationen in der Gemeinschaft haben daher ein erworbenes Recht auf einen universalen Postdienst zu tragbaren Preisen. Gleichzeitig sollten die Auswahlmöglichkeiten möglichst breit gefächert sein - ohne den Universaldienst in Frage zu stellen.

Der allgemeine Zugang zu den Postdiensten wird im Rahmen des Universaldienstes durch leicht zugängliche Abholpunkte gewährleistet. Dieser allgemeine Zugang wird ferner durch die Zustellung an alle Adressaten in der Gemeinschaft sichergestellt. Allgemeiner Zugang bedeutet auch niedrige und tragbare Gebühren.

Die universale Bereitstellung könnte für verschiedene Arten von Dienstleistungen (oder deren Nutzung) gefordert werden. Diese verschiedenen Arten von Dienstleistungen haben natürlich im Hinblick auf ihre Sicherstellung unterschiedliche Prioritäten. Die wichtigste Anforderung in diesem Zusammenhang ist die Gewährleistung des Universaldienstes für persönliche oder individuelle Postsendungen (genauere Definition: siehe Absatz 9.1.2 unten).

Bei der Beschreibung des Universaldienstes müssen auch bestimmte Qualitätsanforderungen wie Häufigkeit der Abholung und Zustellung berücksichtigt werden. Ferner sind Normen für Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit sowie Haftung (einschließlich Bearbeitung von Beschwerden) einzubeziehen, um die legitimen Erwartungen der Kunden an einen Standardbriefdienst zu erfüllen. Die Anforderung des Universaldienstes gründet sich also auf die Anforderungen des Benutzers, die sich im Laufe der Zeit verändern können.

3.2 UMSETZUNG IN DIE PRAXIS

Der Universaldienst verursacht Netzkosten, da die unterschiedlichen Kosten für die Bereitstellung der Dienste in den einzelnen Regionen ausgeglichen werden müssen. Derartige Universalnetze haben erhebliche Kosten, die sich auch mit steigendem Volumen nicht ändern - vor allem bei Abholung und Zustellung.

Um den wirtschaftlichen Fortbestand des Universaldienstes zu gewährleisten, muß durch einen gewissen Schutz dafür gesorgt werden, daß sich die Festkosten des Netzes auf eine ausreichend große Stückzahl verteilen und die Stückkosten damit für jedermann tragbar sind. Dieser Schutz kann durch Reservierung bestimmter Dienste erreicht werden, für die der (die) Anbieter besondere und ausschließliche Rechte erhält (erhalten).

Es wäre sehr kostspielig, wenn mehrere Anbieter gleichzeitig Netze für Standarddienste einrichten würden. (Es könnte auch auf Kosten des Dienstes gehen, wenn aus Kostengründen die Qualitätsanforderungen gesenkt würden.) Außerdem ist wohl außer den Postverwaltungen kein Betreiber daran interessiert, einen Universaldienst über ein separates Netz anzubieten. Wenn andererseits durch die gemeinsame Nutzung eines einheitlichen Universalnetzes Kosten geteilt werden, indem z.B. die Postverwaltungen reservierte und nichtreservierte Dienste

über ein einziges Universalnetz anbieten, kann der reservierte Bereich verkleinert werden.

Ein Vorteil der ausschließlichen Rechte liegt darin, daß der Betreiber des reservierten Dienstes eine Einheitsgebühr (**Tarifeinheit im Raum**) anbieten kann. Das allein ist jedoch keine Rechtfertigung für die Einführung eines Bündels reservierter Dienste.

Hingegen sollten keineswegs alle über das Universalnetz abgewickelten Leistungen reserviert sein. Manche Dienste sollten zwar als Pflichtdienste angeboten werden, benötigen aber nicht den Schutz des reservierten Bereichs.

Daneben gibt es noch weiter spezialisierte Dienste, die zwar über das Universalnetz angeboten werden, jedoch nicht als Daseinsberechtigung dieses Netzes anzusehen sind. Diese Dienste (z.B. Expreß oder bestimmte Finanzdienste der Post, wie z.B. *Postanweisungen*) werden alle im Wettbewerb angeboten, könnten aber dazu beitragen, die Netzkosten zu verteilen und den erforderlichen Umfang der reservierten Dienste zu verkleinern.

Wenn reservierte und nichtreservierte Dienste sich ein Netz teilen, sind geeignete Abrechnungssysteme und -kontrollen erforderlich. Über den Inhalt dieser Kontrollen muß eine Einigung erzielt werden.

4. FESTLEGUNG DES RESERVIERTEN BEREICHS

Angestrebt wird die am wenigsten restriktive Lösung, bei der über das Netz der Standarddienste der Universaldienst für alle Bürger und Unternehmen in der Gemeinschaft angeboten wird.

Grundsätzlich sollten die Grenzen des reservierten Bereichs auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden. In den einzelnen Mitgliedstaaten könnte der reservierte Bereich jedoch auf zwei Arten von dieser Vorgabe abweichen.

Erstens: die Aufsichtsbehörden und/oder die Regierungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind verpflichtet (durch den EWG-Vertrag und im allgemeinen durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften), einen reservierten Bereich festzulegen, der den Zielen angemessen ist, die ihrerseits die Schaffung eines Bündels reservierter Dienste rechtfertigen. (Dieser Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt das Höchstmaß an Wettbewerb, das sich mit den gesetzten Zielen vereinbaren läßt.) Einige

Mitgliedstaaten kommen daher vielleicht mit einem reservierten Bereich aus, der kleiner ist als auf Gemeinschaftsebene definiert.

Zweitens: Anderen Mitgliedstaaten, in denen die Anwendung des Gemeinschaftsrechts den Universaldienst behindern würde, können im Rahmen von Artikel 90 Absatz 2 Ausnahmen von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährt werden.

Unter dem Begriff Standarddienst ist der Universaldienst für die wichtigsten Postsendungen zu verstehen. Dazu gehören sowohl Mitteilungen (Briefe, Postkarten und Drucksachen) sowie Warensendungen (Päckchen und Pakete).

Die einzelnen Phasen des Standarddienstes lassen sich etwa wie folgt einteilen: Abholung, Verteilung, Beförderung und Zustellung an den Adressaten (oder Übergabe an eine andere Postverwaltung für die letzte Phase). Die einzelnen Phasen sind betrieblich voneinander unabhängig und zeichnen sich auch durch unterschiedliche wirtschaftliche Mechanismen aus. Reservierte Dienste lassen sich vom Standpunkt der Wirtschaftlichkeit dadurch rechtfertigen, daß sie ausreichende Volumen erreichen, auf die sich die einzelnen Festkosten des Netzes verteilen lassen, um zu niedrigen Stückkosten und allgemein tragbaren Preisen zu kommen. Der größte Festkostenanteil bei der Briefpost entfällt auf die Zustellung. Auch die Abholung von öffentlichen Briefkästen verursacht hohe Festkosten.

Der Leistungsumfang ist verschieden, die Leistung ist jedoch normalerweise nicht garantiert (im Gegensatz zu vielen Expreßdiensten). Bei Briefen umfaßt der Standarddienst auch die Möglichkeit, Sendungen als Einschreiben oder mit dem Vermerk "*postlagernd*" einzuliefern.

Die Aufsichtsbehörden sollten dafür sorgen, daß dieser Standarddienst weiterhin bis zu einem bestimmten Gewicht universal bereitgestellt wird. Teile dieses Dienstes (z.B. Pakete und schwerere Briefe und Pakete) werden im nichtreservierten Bereich abgewickelt. (Diese nichtreservierten Pflichtdienste werden in Absatz 7 unten ausführlicher behandelt.)

Obwohl auf Gemeinschaftsebene noch nicht definiert wurde, welcher Universaldienst verbindlich bereitgestellt werden sollte, ist zu betonen, daß der Umfang des Universaldienstes mit großer Sicherheit über den der reservierten Dienste hinausgehen wird. Außerdem ist wohl klar, daß sich die reservierten Dienste auf die Sendungen konzentrieren sollten, deren universale Bereitstellung unabdingbar ist, d.h. auf

persönliche oder individuelle Postsendungen. (Eine genauere Beschreibung folgt in Absatz 9.1.2.)

Die Kriterien (einschl. Gewicht und Preis), anhand derer definiert wird, welcher Teil der persönlichen oder individuellen Postsendungen reserviert sein sollte, werden in Absatz 10 unten genauer erörtert. Alle Dienstleistungen, die nicht unter diese Definition fallen, sind aus dem reservierten Bereich auszuklammern. In Ausnahmefällen können jedoch für derartige Dienste besondere Bedingungen angewandt werden.

Der reservierte Bereich umfaßt also adressierte Standardsendungen, die keine Drucksachen oder Waren enthalten. Folgende Sendungen gehören nicht in den reservierten Bereich (die Liste ist nicht vollständig):

- Zeitungen, Zeitschriften oder Bücher (da es sich um Drucksachen handelt)
- Pakete (da sie Waren enthalten)
- Expreßsendungen (da sie keinen Standarddienst darstellen)
- Wurfsendungen (da sie nicht adressiert sind).

Zum besseren Verständnis der hier vorgelegten allgemeinen Vorschläge soll zunächst der Grundsatz der Selbsteinlieferung oder -zustellung durch den Kunden behandelt werden (Absatz 5), danach das Konzept der Pflichtdienste (Absatz 6) und schließlich die ordnungspolitische Stellung der neuen Dienste (Absatz 7). Dann schließt sich die Frage an, ob einige grenzüberschreitende Dienste in den reservierten Bereich aufgenommen werden sollten (Absatz 8). An dieser Stelle kann die Definition des reservierten Bereichs ausführlicher erörtert werden.

5. SELBSTZUSTELLUNG UND -EINLIEFERUNG

Kunden, die ihre eigene Post zustellen, haben Rechte, die denen der Betreiber übergeordnet sind. Auch bei der Einlieferung ihrer eigenen Post haben die Kunden besondere Rechte.

5.1 SELBSTZUSTELLUNG

Die Absender sollten die Möglichkeit haben, ihre Post selbst zuzustellen - sowohl im eigenen Land als auch in einem anderen Mitgliedstaat. Die Anwendung des

Grundsatzes der Selbstzustellung in der Gemeinschaft wird allerdings etwas problematisch, wenn Tochterunternehmen betroffen sind. Noch komplizierter wird die Situation, wenn Tochterunternehmen in verschiedenen Ländern gegenseitig ihre Postzustellung übernehmen.

Ein anderer interessanter Aspekt ist der Dokumentenaustausch. Dabei handelt es sich um Gebäude, in denen die angeschlossenen Mitglieder Fächer mieten können, um Post direkt einzuliefern und abzuholen. (Natürlich wäre es für die Postverwaltungen relativ einfach - zumindest im Hinblick auf zusätzliche Qualifikationen oder Räumlichkeiten - ihr Angebot an Postfächern oder ihr Dienstmerkmal *"postlagernd"* zu erweitern und ähnliche Einrichtungen im Wettbewerb zum Dokumentenaustausch der Privatbetreiber anzubieten.)

Die Mitgliedstaaten sollten daher die oben beschriebenen Dokumentenaustausch-Einrichtungen zulassen. Um die vorhandene Flexibilität im Interesse der Kunden noch zu verbessern, sollten die Mitgliedstaaten auch den Austausch von Post zwischen diesen Austauscheinrichtungen zulassen, es sei denn, sie wären überzeugt, daß dadurch der Universaldienst der Postverwaltung geschädigt würde. Wenn die betroffenen Sendungen jedoch die Kriterien für den reservierten Bereich erfüllen, dürfen sie nur vom Anbieter des reservierten Dienstes (wahrscheinlich die Postverwaltung) direkt beim Kunden abgeholt und dem Adressaten zugestellt werden (bzw. darf nur der Absender selbst Einlieferung und Zustellung durchführen).

5.2 SELBSTEINLIEFERUNG

Zum Recht der Kunden auf Selbsteinlieferung ihrer Sendungen muß erläutert werden, wo und mit welchen Zielorten die Post eingeliefert werden kann. Dabei wird angenommen, daß die Einlieferung (bei der Postverwaltung) durch den Kunden selbst erfolgt, und daß im Land des Kunden kein Dritter eingeschaltet wird.

Alle Mitgliedstaaten lassen zu, daß ein Kunde in ihrem Hoheitgebiet eine reservierte Sendung an jedem beliebigen Ort einliefert, wenn der Zielort ebenfalls in diesem Hoheitsgebiet liegt. Alle Postverwaltungen wenden diesen Grundsatz im Bedarfsfall auch auf vertragliche Vereinbarungen an. (In Verträgen wird normalerweise das Einlieferungspostamt festgelegt.)

Hat ein Kunde die Absicht, eine Sendung in ein anderes Land zu verbringen und bei der dortigen Postverwaltung einzuliefern, um die Sendung dort zustellen zu lassen, zeigen Mitgliedstaaten und Postverwaltungen kein konsequentes Verhalten. Bei eingehenden Sendungen haben die Postverwaltungen diese Praxis akzeptiert. Bei ausgehenden Sendungen betrachteten die Länder diese Praxis mitunter als Verletzung ihres Monopols.

Jetzt wird diese Praxis anscheinend auch von allen Postverwaltungen akzeptiert.

Außerdem wird im Grünbuch die Möglichkeit in Betracht gezogen, die grenzüberschreitenden Dienste in den nichtreservierten Bereich einzuordnen (siehe Absatz 8). Der Kunde hätte dadurch die Möglichkeit, seine grenzüberschreitenden Sendungen einem Privatbetreiber zu übergeben, der sie an seiner Stelle in einem anderen Land einliefert. Gewiß könnten die Vorschriften für einen Kunden, der seine Post selbst zustellt, nicht strenger sein als für einen Dritten, der im Lande des Kunden Dienstleistungen anbietet.

Bei Inlandspost mit Ziel im Hoheitsgebiet des Kunden würde dieser vielleicht gerne von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Post in ein anderes Land zu verbringen und sie von dort in sein eigenes Land zurückzusenden. Die ausschließlichen Rechte des Anbieters der reservierten Dienste dürfen auf keinen Fall die Möglichkeiten des Kunden einengen, diese Alternative zu wählen und von der Dienstleistungsfreiheit Gebrauch zu machen.

Es muß jedoch dafür gesorgt werden, daß solche Praktiken der Kunden nicht dem Ziel des Universaldienstes im Lande des Kunden widersprechen. Daher muß gewährleistet sein, daß die Postverwaltung des Ziellandes solche Sendungen auch tatsächlich zustellt (wenn sie den Kriterien für den reservierten Bereich entsprechen). Ferner muß die zustellende Postverwaltung eine angemessene Vergütung für ihre Zustellungskosten erhalten.

Bei der Diskussion über die in einem Zweitland aufgegebene Post, die wieder in das Land des Kunden zurückbefördert und dort zugestellt wird, geht es um die Rechte des Kunden, der seine Post selbst einliefert. Bei Drittbetreibern ist die Rechtslage anders - sie wird in Absatz 8.3 genauer betrachtet.

6. PFLICHTDIENSTE

Wenn eine Dienstleistung verbindlich angeboten werden muß, kann diese als Pflichtdienst bezeichnet werden. Im Postsektor ist mit diesem Begriff die Verpflichtung verknüpft, einen Universaldienst bereitzustellen, sodaß Pflichtdienste gewöhnlich vom Anbieter (oder mehreren) im ganzen betroffenen Gebiet angeboten werden müssen.

Wie in Absatz 3 bereits erläutert, liegt die wichtigste Rechtfertigung für die Einführung bestimmter reservierter Dienste in der Notwendigkeit, einen flächendeckenden Universaldienst sicherzustellen. Der Universalanspruch besteht also für alle reservierten Dienste. Diese Dienste können auch als reservierte Pflichtdienste bezeichnet werden.

Es gibt jedoch auch Dienstleistungen, die zwar verbindlich angeboten werden müssen, aber nicht in den reservierten Bereich fallen. Sie sind vielleicht in dieser Form nötig, um Dienstleistungsziele auf gemeinschaftlicher und/oder einzelstaatlicher Ebene zu erfüllen. Diese Dienste werden getrennt behandelt. Da sie im Wettbewerbsbereich (= nichtreserviert) liegen, sollte auch ihre Finanzierung erörtert werden.

Reservierte Dienste sind verbindlich und erlegen dem Anbieter bestimmte Verpflichtungen auf. Diese Verpflichtungen werden in den Absätzen 13-15 näher behandelt. Dabei ist zu überlegen, inwieweit diese Verpflichtungen auch für Pflichtdienste gelten sollten. Die Entscheidung darüber kann davon abhängen, ob die jeweiligen Dienste auf gemeinschaftlicher oder nationaler Ebene als Pflichtdienste gelten.

6.1 PFLICHTDIENSTE AUF GEMEINSCHAFTLICHER EBENE

Für den reservierten Bereich wird eine Definition mit gemeinschaftsweiter Geltung entwickelt. Diese wird auf einer allgemein gültigen Gewichtsgrenze und einer von den einzelnen Mitgliedstaaten festzusetzenden Preisgrenze basieren. (Genauere Angaben: siehe Absatz 10.)

Jeder Mitgliedstaat wird das Recht erhalten, für sein Hoheitsgebiet einen kleineren als den auf Gemeinschaftsebene definierten reservierten Bereich festzulegen. Die Mitgliedstaaten müssen dann jedoch dafür sorgen, daß der Universaldienst trotzdem bis zu den gemeinschaftlich definierten Grenzen sichergestellt wird.

Das gesamte Bündel der auf Gemeinschaftsebene reservierten Dienste gehört deshalb zu den Pflichtdiensten. Auch wenn die Mitgliedstaaten einige dieser Dienste aus dem reservierten Bereich ausklammern, bleiben die Dienste als solche Pflichtdienste.

6.2 PFLICHTDIENSTE AUF EINZELSTAATLICHER EBENE

Ein Mitgliedstaat kann den Wunsch haben, seinen Universaldienst über die gemeinschaftlich definierten Grenzen auszudehnen. Diese Verpflichtung könnte einem Betreiber allein auferlegt werden (gewöhnlich die Postverwaltung), oder auch mehreren Betreibern, die den Universaldienst gemeinsam bereitstellen.

Bei der Entscheidung über solche nichtreservierten Pflichtdienste müssen die Mitgliedstaaten natürlich ihre individuellen Anforderungen ermitteln. Sie müssen außerdem die Verpflichtungen des WPV-Vertrags berücksichtigen. Artikel 20 des WPV-Vertrags verpflichtet offenbar alle WPV-Mitglieder, den Universaldienst bis 2 kg und für bestimmte Drucksachen bis zu 5 kg sicherzustellen. Die Gewichtsgrenze für den reservierten Bereich der Gemeinschaft wird eindeutig unter diesen Werten liegen.

6.3 FINANZIERUNG

Die finanziellen Auswirkungen dieser Verpflichtungen müssen unbedingt in Betracht gezogen werden. Sie werden stark von der Rentabilität der Dienste abhängen. Die Rentabilität hängt ihrerseits unter anderem von den Gebühren und Anteil des Postaufkommens ab.

Bei korrekter Preissetzung müßten die nichtreservierten Pflichtdienste durchaus Gewinne erbringen. Sie werden nur dann zu einer finanziellen Last, wenn die Preise in Form von Vorzugsgebühren die Kosten unterschreiten und/oder wenn das potentielle Volumen durch Rosinenpicken verringert wird und der Preis auf der **Tarifeinheit im Raum** basiert.

Was die zweite dieser Möglichkeiten angeht: da die Dienste im nichtreservierten Bereich angesiedelt sind, scheint es durchaus sinnvoll, Großkunden entweder nach Regionen gestaffelte Gebühren oder eine Einheitsgebühr fürs ganze Land anzubieten, jedoch mit verbindlicher Konkurrenzausschlußklausel.

Sind die reservierten Dienste trotzdem nicht rentabel, besteht als letztes Mittel die Möglichkeit der Fremdfinanzierung. Dabei würde es sich entweder um Subventionen von außen (vorzugsweise von der Stelle, die die Verpflichtung auferlegt hat) oder um Quersubventionen handeln.

In beiden Fällen muß ermittelt werden, wo die Verluste bei den Pflichtdiensten liegen (statt pauschal festzustellen, daß die Dienste insgesamt unrentabel sind). Es sollte möglich sein, die Verluste geographisch zu lokalisieren und die entsprechenden Einnahmen aus den nichtreservierten Pflichtdiensten sowie die Kosten ihrer Bereitstellung in den betreffenden Regionen zu identifizieren. (Dies sind wahrscheinlich die Regionen, in denen die Betreiber nicht verpflichtet sind, den Universaldienst sicherzustellen, und weniger am Wettbewerb interessiert sind.) Alle Subventionen oder Quersubventionen könnten und sollten daher transparent gemacht werden. (Siehe auch Absatz 15.2 unten.)

7. NEUE DIENSTE

Das Hauptziel, die Bereitstellung des Universaldienstes zu tragbaren Preisen, hat zu der Einsicht geführt, daß ein Bündel reservierter Dienste den erforderlichen Schutz liefern wird, um ausreichend niedrige Stückkosten zu erzielen. Dieses Niveau von Umsatz und Volumen müßte in Anbetracht der jetzigen und der absehbaren Volumen erreichbar sein.

Es scheint somit nahe zu liegen, daß neue Dienste, die für einen Zuwachs beim Sendungsaufkommen sorgen, außerhalb des reservierten Bereichs liegen sollten. In manchen Fällen ist es vielleicht nicht klar, daß es sich um einen Zuwachs handelt, sondern es hat vielleicht den Anschein, daß der Marktanteil des neuen Dienstes zum Teil vom "klassischen" Dienst abgezogen wurde.

Die rechtliche Perspektive sollte genau definiert werden. Für neue Dienste wird es nicht ausreichend sein, daß sie sich nur geringfügig von den reservierten unterscheiden. (Zum Beispiel könnten einige Tätigkeiten im Bereich der Postvorbereitung, die in Absatz 9.4 unten beschrieben werden, einem solchen begrenzten Kriterium entsprechen.)

Die neuen Dienste müssen indes wesentliche Unterschiede aufweisen, bevor sie dem nichtreservierten Bereich zugeordnet werden können. Zum Beispiel würde ein Dokumentenaustauschdienst die Kriterien für den nichtreservierten Bereich erfüllen,

während gewöhnliche Inlandsbriefe, die direkt beim Kunden statt an öffentlichen Briefkästen abgeholt werden, im reservierten Bereich verbleiben würden.

Die Aufsichtsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten (und wohl auch die Gemeinschaft) müssen von Fall zu Fall festlegen, wie der Begriff "wesentlicher Unterschied" auszulegen ist. Dabei sind natürlich die mit dem EWG-Vertrag verbundenen Verpflichtungen zu beachten, insbesondere der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit und die Wettbewerbsvorschriften der Gemeinschaft. Entwickelt sich ein neuer Dienst zu einem unentbehrlichen Bestandteil des Universaldienstes, kann seine Wiedereingliederung in den reservierten Bereich gemäß den in Absatz 4 genannten Kriterien erwogen werden.

8. GRENZÜBERSCHREITENDE SENDUNGEN

Es muß entschieden werden, ob der reservierte Bereich inländische und grenzüberschreitende Dienste gleichberechtigt einbeziehen sollte, oder ob sie unterschiedlich behandelt werden sollten. Im folgenden wird bei den grenzüberschreitenden Sendungen zwischen innergemeinschaftlichen und internationalen unterschieden.

8.1 INNERGEMEINSCHAFTLICHE SENDUNGEN

Die Einführung eines Bündels reservierter Dienste ist in erster Linie sozial zu begründen, nämlich mit der Sicherstellung des Universaldienstes. Dahinter steht jedoch auch eine wirtschaftliche Erwägung: Schutz durch ausschließliche Rechte zur Gewährleistung des Universaldienstes. Diese wirtschaftliche Erwägung gründet sich auf die Realität der Festkosten, die mit dem Netz verbunden sind. Eine wesentliche Verringerung des Volumens würde die Stückkosten erhöhen, die Nutzung des Netzes verteuern und seine Wirtschaftlichkeit gefährden.

Bei der innergemeinschaftlichen Post sind die wirtschaftlichen Voraussetzungen wegen des hohen Anteils der variablen Kosten anders. Die anfallenden Festkosten für das Netz (Abholung an öffentlichen Briefkästen im Abgangsland und Zustellung im Eingangsland) fallen in den reservierten Bereich. Vom wirtschaftlichen Standpunkt spricht gegen eine Liberalisierung lediglich das Argument, daß die zustellende Postverwaltung keine kostenadäquate Vergütung erhalten könnte (obwohl dies Problem im Rahmen des WPV-Systems auch auftritt). Die Postverwaltungen haben hier jedoch bereits korrigierend eingegriffen, und in diesem Grünbuch werden weitere Vorschläge unterbreitet.

Scheinbar gibt es keine triftigen wirtschaftlichen Gründe für die Einbeziehung der innergemeinschaftlichen Postdienste in den reservierten Bereich, es gibt sogar betriebstechnische Gründe, die dagegen sprechen.

In der Praxis ist die Qualität der Dienstleistungen, die von den Postverwaltungen für grenzüberschreitende Sendungen angeboten werden, weniger zufriedenstellend als bei den Inlandssendungen. Die Gemeinschaft muß sich darum bemühen, diese Lücke zu schließen (und die bestehenden Barrieren abzubauen). Die ordnungspolitische Lösung muß dieser Zielsetzung angemessen sein. Eine Liberalisierung des Marktes könnte somit als Anreiz für eine Verbesserung der Dienstleistungen wirken.

Es ist möglich, daß vom ordnungspolitischen Standpunkt Bedenken angesichts einer solchen Liberalisierung aufkommen. Insbesondere besteht vielleicht die Gefahr, daß normale Inlandssendungen, die eigentlich in den reservierten Bereich gehören, als grenzüberschreitende Sendungen deklariert werden, um die reservierten Dienste zu umgehen. Derartige Praktiken würden natürlich die wirtschaftlichen Voraussetzungen des Universaldienstes in Frage stellen und müssen verhindert werden.

Insgesamt sprechen jedoch zwingende Argumente dafür, den Kunden durch eine größere Auswahl bessere Dienste anzubieten. Die Einordnung innergemeinschaftlicher Sendungen in den nichtreservierten Bereich wäre daher anzustreben. Sieht ein Mitgliedstaat darin eine Beeinträchtigung für seinen Universaldienst, können ihm im Rahmen von Artikel 90 Absatz 2 Ausnahmen von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährt werden. Die Besorgnis im Hinblick auf die ordnungspolitische Kontrolle ist verständlich, daher werden die notwendigen Kontrollmechanismen geschaffen werden. Die Kommission wird mit Unterstützung der Mitgliedstaaten geeignete Regelungen vorschlagen.

Es steht außer Frage, daß einige Mitgliedstaaten eine Übergangsfrist für eventuelle Umstellungen benötigen. Die Dauer dieser Übergangsfristen müßte individuell festgelegt werden.

Obwohl das Grünbuch auf die Zuordnung innergemeinschaftlicher grenzüberschreitender Sendungen zum nichtreservierten Bereich abzielt, würde die Universaldienstverpflichtung für diese Sendungen bestehen bleiben. Die Postverwaltung im Abgangsland wäre verpflichtet, den Universaldienst im Form

der Infrastruktur für die Abholung derartiger grenzüberschreitender Sendungen anzubieten, die von den Kunden eingeliefert werden. Die Postverwaltung im Eingangsland müßte auch weiterhin die Infrastruktur für die Zustellung von Sendungen aus einem anderen Mitgliedstat bereitstellen, wenn der Kunde oder die Postverwaltung des Abgangslandes diese in Anspruch nehmen wollen.

Die Frage, ob die innergemeinschaftliche Post in den reservierten Bereich eingezogen werden sollte, wird in Anhang 15 eingehender erörtert.

8.2 INTERNATIONALE SENDUNGEN

Unter diesem Begriff sind Sendungen zu verstehen, die in der EG eingeliefert werden und in einem Land außerhalb der EG zugestellt werden, oder Sendungen, die außerhalb der EG eingeliefert werden und in einem Mitgliedstaat zugestellt werden (abgehende und eingehende internationale Post). Es wird angestrebt, diese beiden Postverkehrsströme dem nichtreservierten Bereich zuzuordnen. Mitgliedstaaten, die in der Zuordnung dieser Postverkehrsströme zum nichtreservierten Bereich eine Beeinträchtigung für ihren Universaldienst sehen, können im Rahmen von Artikel 90 Absatz 2 Ausnahmen von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährt werden. Die Liberalisierung der eingehenden internationalen Sendungen könnte zu ähnlichen ordnungspolitischen Bedenken führen wie die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Sendungen innerhalb der Gemeinschaft. Geeignete Kontrollmechanismen für diese Sendungen müssen daher eingerichtet werden.

Einige Mitgliedstaaten, in denen diese Sendungen noch dem reservierten Bereich angehören, benötigen unter Umständen eine Übergangsfrist für die Umstellung. Der Bedarf an solchen Übergangsfristen dürfte jedoch bei den internationalen Sendungen nicht so ausgeprägt sein wie bei den grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Sendungen.

8.2.1 ABGEHENDE SENDUNGEN

Bis auf zwei Ausnahmen entsprechen die wirtschaftlichen Mechanismen der abgehenden internationalen Post denen der innergemeinschaftlichen Post. Erstens sind die Beförderungskosten wahrscheinlich höher (höherer Luftransportanteil, größere Entfernungen), die fast ausschließlich variable Kosten sind.

Zweitens ist die abgehende internationale Post meistens sehr rentabel, obwohl ein Teil der Gewinne von den Postverwaltungen verwendet wird, um die Verluste bei den eingehenden grenzüberschreitenden Sendungen auszugleichen, deren Zustellungskosten von den Endvergütungen nicht ausreichend abgedeckt werden. Die bestehenden Quersubventionen sind natürlich keine Rechtfertigung für eine künftige ordnungspolitische Sonderregelung.

Während sich die wirtschaftlichen Mechanismen bei der internationalen Post mit denen der innergemeinschaftlichen Post vergleichen lassen, ist der politische Hintergrund verschieden. Bei der innergemeinschaftlichen Post läßt es sich vertreten, daß die Wege Paris-Marseilles und Paris-Brüssel gleich zu behandeln sind, bei der internationalen Post ist dieses Argument jedoch nicht angebracht.

Es sollte hinzugefügt werden, daß das Argument der Effizienz im Lufttransport (siehe Anhang 15, Absatz 2.3) bei der internationalen Post vielleicht mehr Gewicht hat. Wegen des höheren Lufttransportanteils und der potentiell komplexeren Leitwege ist es durchaus möglich, daß Privatanbieter, von denen sich viele auf den Lufttransport spezialisiert haben, (vielleicht erheblich) bessere Dienstleistungen anbieten können als manche Postverwaltungen.

Sollte den Kunden in der Gemeinschaft die Möglichkeit genommen werden, sich für einen Privatanbieter zu entscheiden? Auf der anderen Seite ist es möglich, daß manche Postverwaltungen grenzüberschreitende Sendungen effizienter befördern als andere: auch hier wäre es von Vorteil, wenn die Kunden sich für den Anbieter entscheiden könnten, der nachweislich über die bessere Qualifikation und die besseren Dienstleistungen verfügt.

Zusammenfassend spricht vieles dafür, die abgehende internationale Post dem nichtreservierten Bereich zuzuordnen. Daher wird angestrebt, diese Post in den nichtreservierten Bereich einzuordnen.

8.2.2 EINGEHENDE POST

Auch das Problem der eingehenden internationalen Post muß betrachtet werden. Es wäre möglich, daß Großabsender außerhalb der Gemeinschaft ihre Sendungen in die Gemeinschaft auf ein Verteilamt in der Gemeinschaft konzentrieren wollen. Wie andere grenzüberschreitende Verkehrsströme sollte auch bei dieser Art von Sendungen eine Zuordnung zum nichtreservierten Bereich angestrebt werden. Wie für den innergemeinschaftlichen Postverkehr

sollten jedoch auch hier die notwendigen ordnungspolitischen Kontrollmechanismen geschaffen werden, um auszuschließen, daß reservierte Inlandssendungen im internationalen Verkehr befördert werden, um die ausschließlichen Rechte der Anbieter der reservierten Dienste zu umgehen.

In dem Mitgliedstaat, für den diese Sendungen bestimmt sind, könnte es den Anschein haben, als handle es sich um innergemeinschaftliche Post. Die zeitlichen Maßstäbe, die für die abgehende internationale Post gelten, sollten jedoch auch für die eingehende internationale Post gelten.

8.2.3 GATS

Die Anwendung der in Absatz 15 unten beschriebenen Gebührengrundsätze könnte zu dem Problem führen, daß innergemeinschaftliche Post außerhalb der Gemeinschaft verbracht wird, um sie später zu WPV-Gebühren wieder in die Gemeinschaft zu befördern und somit die innergemeinschaftlichen Endvergütungen zu umgehen, die alle Postverwaltungen in der EG zahlen müssen. (In einigen Fällen liegen die WPV-Gebühren unter den Gebühren, die für die Postverwaltungen der EG gelten.)

Ein derartiges Vorgehen, das keine Wertsteigerung bewirkt und nur der Umgehung der Gemeinschaftsvorschriften dient, darf nicht geduldet werden.

Die derzeit für das GATS angestrebten Bestimmungen und Verpflichtungen würden die Gemeinschaft nicht zur Umgehung ihrer Politik zwingen. Lösungsmöglichkeiten für dies Problem müssen mit den Handelspartnern im allgemeinen Rahmen des GATS erörtert werden. Abgesehen von der Frage der Gebühren/Endvergütungen müssen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um ihren Verpflichtungen im Rahmen des GATS nachzukommen, vor allem im Hinblick auf den Zugang zu den reservierten Diensten.

8.3 SONSTIGE FRAGEN

Grundsätzlich sollte Dienstleistungsfreiheit herrschen. Dieser allgemeine Grundsatz gilt auch für Drittbetreiber, die Post in ein Zweitland befördern, um sie von dort wieder in das erste Land zu versenden (sog. A-B-A-Remailing), vor allem, wenn im Zweitland noch weitere Dienstleistungen erbracht werden, die den Wert der gesamten Dienstleistung steigern.

Hätten jedoch die beförderten Sendungen im ersten Land (A) als Inlandspost die Kriterien für die Zugehörigkeit zum reservierten Bereich erfüllt, würde eine solche Praxis gegen die besonderen und ausschließlichen Rechte des Anbieters der reservierten Dienste in diesem Land verstoßen, weil ein Privatbetreiber, der in Land A derartige Sendungen abholt, der dortigen Postverwaltung im reservierten Bereich Konkurrenz machen würde.

Diese Feststellung bezieht sich spezifisch auf die körperliche Umlenkung von Postströmen. Anders verhält es sich, wenn die erste Phase (Heraustransport aus Land A) nicht materiell stattfindet. Der Transport findet im "übertragenen" Sinne statt: eine Kopie wird in Land A erstellt und nach Land B übermittelt. Dort wird das Material in Direktwerbungen umgesetzt (oder in eine zur Versendung bestimmte Veröffentlichung), d.h. gedruckt und kuvertiert. Das Material kann dann in dem Land bei der Post eingeliefert werden, in dem es gedruckt wurde, und in dem Land zugestellt werden, in dem die Kopie erstellt wurde.

Posttechnisch sollte davon ausgegangen werden, daß die Sendungen ihren Ursprung im Land des Ausdrucks haben. Ein anderes Vorgehen würde der Post Entscheidungen ermöglichen, die den innergemeinschaftlichen Handel mit Druckerzeugnissen beinträchtigen könnten.

Ähnlich läßt sich argumentieren, wenn Text, Daten oder Bilder elektronisch in ein zweites Land übermittelt werden, um in Papierkopien übertragen zu werden, die dann als Brief wieder ins erste Land zurückgeschickt werden. Die Vorschriften der Post dürfen hier nicht den Handel im Informations- oder Telekommunikationsbereich beeinträchtigen. (Die Bewertung von Informationsflüssen kann ein wichtiger Faktor in der Standortstrategie von Unternehmen sein.)

Natürlich ist es möglich, daß die Entscheidung über die Vergabe des Druckauftrags auch durch die Portokosten im Druckland beeinflußt wurde. Das bestätigt nur das Argument, daß Endvergütungen eng an die tatsächlichen Zustellkosten gekoppelt sein müssen.

9. UMFANG DER RESERVIERTEN DIENSTE - BESONDERE PROBLEMATIK

Im folgenden werden einige Punkte angesprochen, die den Umfang der reservierten Dienste betreffen und problematisch werden könnten.

9.1 DEFINITIONSPROBLEME

Es wurde bereits gesagt, daß die Briefe für den reservierten Bereich in Frage kommen, Pakete und Expreßdienste ihm jedoch nicht zugeordnet werden sollten. In der Praxis ist aber vielleicht der Unterschied zwischen ihnen nicht so deutlich. Kunden und Laien bezeichnen verschiedene Sendungen als "Briefe". Sie verwenden diesen Begriff für eine Mitteilung, die auf verschiedene Weise versandt werden kann (einschl. normale Post, Expreß oder Fax). In diesem Grünbuch wird der Begriff "Brief" so verwendet, wie ihn die Betreiber verstehen: eine Sendung, die eine Mitteilung enthält und mit der normalen Post übermittelt wird.

Diese Definition bedarf jedoch der weiteren Erläuterung.

Postsendungen mit Mitteilungsinhalt umfassen Briefe und Postkarten, nicht aber Druckerzeugnisse oder Sendungen mit Wareninhalt. Sie können in der persönlichen oder geschäftlichen Korrespondenz vorkommen. Eine Postsendung wird nicht per Telekommunikation übermittelt. Es ist aber möglich, eine ursprünglich per Telekommunikation übermittelte Mitteilung in eine Postsendung umzuwandeln, indem sie gedruckt, kuvertiert und zwecks Zustellung eingeliefert wird (siehe "elektronische Übermittlung" in Absatz 9.3 unten).

Für die Rechtsvorschriften wird eine genauere Definition notwendig sein. Hier kann es aber nicht darum gehen, die perfekte Definition des Briefes oder der postalischen Mitteilung zu erarbeiten. Die obige Definition ist bewußt allgemeiner gehalten, um den erforderlichen Globalansatz zu verdeutlichen. In der folgenden Analyse wird eine Reihe spezifischer Probleme dargelegt, die bei der Abgrenzung des Briefbereichs auftreten. Besonderes Augenmerk wird den Diensten gewidmet, die keine normalen Briefdienste sind.

9.1.1 BRIEFE/EXPRESS

Wie kann eine Expreßsendung klar von einem Brief unterschieden werden? Abmessungen, Gewicht und Inhalt können gleich sein. Selbst die Zustellgeschwindigkeit kann ähnlich sein.

Der wesentliche Unterschied liegt im Wert (in welcher Form auch immer), der von den Expreßdienstbetreibern hinzugefügt und von den Kunden wahrgenommen wird. Der wahrgenommene Mehrwert läßt sich am wirksamsten an dem Aufpreis messen, den die Kunden zu zahlen bereit sind.

9.1.2 INDIVIDUALMITTEILUNG

Da das Kriterium der Individualität vom ordnungspolitischen Standpunkt so wichtig ist, muß der Begriff "Individualmitteilung" definiert werden. Entscheidend ist, daß der Text der Mitteilung sich auf die geschäftlichen oder privaten Angelegenheiten des Adressaten bezieht (Einzelperson, Unternehmen, oder Angehöriger eines Unternehmens) und so individuell geprägt ist, daß der Text (ausgenommen die Anschrift und sonstige Bezeichnungen) sich ausschließlich an den Adressaten richtet.

Die Direktwerbung wird immer individueller. Da jedoch die gleiche oder ähnliche Mitteilung an mehrere Adressaten versandt wird, erfüllt sie nicht die Anforderung, daß sich der Text ausschließlich auf die Angelegenheiten des Adressaten beziehen muß. Der Trend zur immer individuelleren Gestaltung zeigt jedoch, daß das traditionelle Kriterium des identischen Textes wahrscheinlich allein nicht mehr ausreicht.

Rechnungen und Kontoauszüge beinhalten einen Text (die jeweiligen Zahlenangaben), der von Dokument zu Dokument verschieden ist. Nach der obigen Definition wären sie also Individualmitteilungen. Es sei jedoch angemerkt, daß derartige Sendungen in einigen Mitgliedstaaten als Drucksachen betrachtet werden und folglich als nichtreserviert anzusehen sind.

Bei der Beurteilung der Individualität einer Sendung ist das entscheidende Kriterium der Inhalt, nicht aber die Entstehung. Versendet ein Werbungstreibender mehrere handgeschriebene Sendungen mit identischem Text, können diese nicht als individuell eingestuft werden. Eine Rechnung mit ausschließlich für den Adressaten bestimmten Angaben ist jedoch individuell -

gleichgültig, ob die Zahlen per Computer ausgedruckt oder von Hand geschrieben wurden.

9.1.3 "DRUCKSACHEN"

Vorschläge zur ordnungspolitischen Stellung der Drucksachen sollten sich auf die Grundprinzipien der Bereitstellung des Universaldienstes stützen. An allererster Stelle steht dabei die Anforderung, daß postalische Mitteilungen mit persönlichem oder individuellen Charakter universal abgeholt und zugestellt werden sollten. Darunter fallen alle Sendungen, deren Text nicht identisch ist; folglich alle persönlichen und alle individuellen geschäftlichen Mitteilungen (siehe Absatz 8.1.2). Solche Individualmitteilungen sollten auch den Ausgangspunkt für das Bündel reservierter Dienste bilden, das im Hinblick auf die Gewährleistung des Universaldienstes geschaffen werden soll.

Aus dem Bündel der in Frage kommenden reservierten Dienste wären von vornherein alle Drucksachen ausgeschlossen. Für Presseerzeugnisse würde das keine Probleme aufwerfen. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Zustellung von Presseerzeugnissen (Zeitschriften, Zeitungen und Bücher) dem nichtreservierten Bereich zugeordnet. In den wenigen Mitgliedstaaten, wo diese Presseerzeugnisse in den reservierten Bereich gehören, erfolgt die Zustellung *de facto* wahrscheinlich nicht mehr ausschließlich durch die Postverwaltungen.

Auch ist allgemein der Wille vorhanden, die Vielfalt der Presse zu unterstützen. Allerdings können die starken Preisnachlässe, die oft von den Postverwaltungen für Presseerzeugnisse gewährt werden, de facto ein Inlandsmonopol der Postverwaltung für die Zustellung bestimmter Presseerzeugnisse oder die Zustellung in bestimmten Gebieten schaffen. Solche Preisnachlässe scheinen auf den ersten Blick einer Erweiterung des Leserkreises förderlich zu sein.

Auf längere Sicht können sie jedoch dazu dienen, andere Betreiber aus Dienstleistungsbereichen zu verdrängen, die in den meisten Mitgliedstaaten nichtreserviert sind. Sie können somit den strategischen Effekt haben, daß den Herausgebern Alternativen genommen werden, und können somit letztenendes den Leserkreis reduzieren. Solche Preisnachlässe sind insgesamt gesehen nicht nur schädlich für die Wirtschaftlichkeit des Universalnetzes, sondern verwandeln außerdem einen nichtreservierten Dienst in einen Monopoldienst, was letztendlich keiner Seite nutzt.

Im Vergleich zu den Presseerzeugnissen könnte die Position der Direktwerbung sich im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Universalnetzes ganz anders auswirken. Für die Direktwerbung werden oftmals Preisnachlässe wie bei Drucksachen gewährt, allerdings in wesentlich geringerem Maße als für Presseerzeugnisse. Direktwerbungen machen etwa 18,5% des Inlandspostaufkommens bei den Postverwaltungen in der Gemeinschaft aus. Würde diese Kategorie von Sendungen dem nichtreservierten Bereich zugeschlagen, könnte dem Universalnetz ein wesentlicher Anteil der jetzigen Postaufkommens verlorengehen. Dadurch könnten die wirtschaftlichen Grundlagen des Netzes gefährdet werden, was wiederum dem Hauptziel zuwiderlaufen würde, den Universaldienst zu tragbaren Preisen sicherzustellen.

Insgesamt sprechen triftige Gründe dafür, die Direktwerbung dem nichtreservierten Bereich zuzuordnen. Dabei könnten jedoch gewisse Probleme auftreten. Erstens macht der immer persönlichere Zuschnitt der Direktwerbung eine Unterschiedung vom klassischen Brief immer schwieriger. Zweitens macht die Direktwerbung einen wesentlichen und noch wachsenden Anteil am Postaufkommen der Postverwaltungen aus, und die wirtschaftliche Bedeutung dieser Sendungen im Hinblick auf die Universaldienstverpflichtung sollte eingehend untersucht werden.

Daher muß eingehend geprüft werden, ob die oben genannten ordnungspolitischen oder wirtschaftlichen Probleme in der Praxis tatsächlich auftreten würden. Auf der Grundlage dieser Analyse muß die Kommission mit Unterstützung der Mitgliedstaaten gezielte Maßnahmen vorschlagen, z.B. hinsichtlich angemessener Kontrollmechanismen, die verhindern sollen, daß herkömmliche Sendungen als Direktwerbung ausgegeben werden. Sollte ein Mitgliedstaat jedoch in einer solchen Maßnahme eine Beeinträchtigung für seinen Universaldienst sehen, können ihm im Rahmen von Artikel 90 Absatz 2 Ausnahmen von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährt werden.

9.1.4 PÄCKCHEN/PAKETE

Bei Paketen stellt sich ein anderes Problem. Viele Definitionen von Briefen reichen bei weitester Auslegung bis zu einem Gewicht von 2 kg. Diese Definition schließt das "Päckchen" ein.

Wo aber liegt der Unterschied zwischen Päckchen und Paket? (In der Praxis wird dieser Unterschied nicht in ordnungspolitisch definiert, sondern der Kunde trifft die Entscheidung auf der Grundlage des Preises.)

Angewendet werden sollte das Inhaltskriterium: wenn das Päckchen eher Waren enthält als eine Mitteilung, sollte es als nichtreserviert und als Paket behandelt werden (weil der Kunde über die Versendungsart entscheiden kann). Diese Unterscheidung sollte durch die Anwendung eines Gewichtskriteriums gestützt werden. (Eine niedrige Gewichtsgrenze würde das Ausmaß dieses Problems verringern.)

9.2 LANGSAMERE POSTSTRÖME

Der Inhalt des reservierten Bereichs bedarf einer zusätzlichen Erläuterung. Der reservierte Bereich umfaßt nicht nur die schnelleren Standardströme (LC in manchen Mitgliedstaaten, erste Klasse in anderen), sondern auch langsamere Postströme.

Letztere beinhalten Drucksachen und Briefe zweiter Klasse (je nachdem, ob die Länder nach LC/AO oder erster/zweiter Klasse trennen) sowie Massensendungen mit längerer Zustellfrist und Sendungen mit vereinbarten Terminen.

In all diesen Fällen handelt es sich um bewußt verlangsamte Postströme mit erklärtermaßen niedrigeren Qualitätsnormen. (Die Frage unzureichender Leistungen im Vergleich zu den Qualitätsnormen stellt sich hier nicht; sie wird in Absatz 14.3 eingehender erläutert.)

9.3 ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATION

Die elektronische Kommunikation gehört nicht zum Postsektor. Wenn sie mit bestimmten Dienstleistungen der Postbetreiber kombiniert wird, spricht man im allgemeinen von der elektronischen Briefübermittlung der Post.

Einer dieser Dienste gibt der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit, über einen Fernkopierer, der von einem Betreiber zur Verfügung gestellt wird, eine Mitteilung zu senden, die vom Adressaten an einem anderen Fernkopierer in Empfang genommen wird. Diese Art von Dienstleistung kommt völlig ohne Briefdienste aus und sollte eindeutig nichtreserviert sein.

Eine andere Form der elektronischen Briefübermittlung hat auch Merkmale des Briefdienstes. Die elektronische Post als solche (Fernkopie oder -druck von Einzel- oder Massenmitteilungen) ist nichtreserviert. Muß jedoch die Papierkopie einem Dritten in einem separaten Zustellverfahren übermittelt werden, läßt sich die Einstufung dieser Leistung als Briefzustellung rechtfertigen. Diese Briefzustellung kann daher als reserviert betrachtet werden (wenn sie alle anderen Kriterien für diese Einstufung erfüllt), während die elektronische Übermittlung als nichtreserviert anzusehen wäre.

9.4 VORBEREITUNG DER POST

Einige Postverwaltungen gestatten es "Postvorbereitern", als Mittler zwischen dem Absender und ihnen selbst aufzutreten. Die Tätigkeiten dieser Mittler beschränken sich im wesentlichen auf die Vorbereitung der Post, das Angebot kann aber auch andere Leistungen wie die Gewährung von Krediten umfassen.

Die Postvorbereiter stehen im Wettbewerb miteinander, obwohl sie über bestimmte Rechte verfügen, da sie entweder von der Aufsichtsbehörde zugelassen werden oder einen Vertrag mit der Postverwaltung abschließen müssen. Die Tätigkeiten der Postvorbereiter im Vorfeld der tatsächlichen Einlieferung bei der Postverwaltung rechtfertigen es nicht, die betroffenen Sendungen als nichtreserviert einzustufen. Es ist jedoch bemerkenswert, daß die Postverwaltungen diese Tätigkeiten im Rahmen von Verträgen zulassen und und somit einräumen, daß die postalische Operation kein in sich geschlossener Vorgang ist, dessen einzelne Phasen nicht voneinander zu trennen sind.

Die Tätigkeiten dieser Mittler ermöglichen weitere Flexibilität für den Absender. Sie können den Postverwaltungen auch zu Kosteneinsparungen verhelfen, die in Form von Preisnachlässen auch dem Absender und dem Mittler zugute kommen könnten.

Die Mittler treten nicht als Konkurrenz auf, was die beiden festkostenintensiven Tätigkeiten der Postverwaltungen angeht: die Abholung von öffentlichen Briefkästen und Postschaltern oder die Zustellung. Ihre Tätigkeit ist daher mit dem Ziel der Gewährleistung des Universaldienstes vereinbar.

Es besteht kein Grund, diese Dienstleistung nicht allen Benutzern zugänglich zu machen; daher sollten alle Postverwaltungen den in Frage kommenden Betreibern Vertragsmöglichkeiten anbieten. In Anbetracht der Ähnlichkeit der

Arbeitsabläufe bei den verschiedenen Postverwaltungen (und somit der Kosteneinsparungen, die durch die Mittler möglich wären) scheint es denkbar, auf Gemeinschaftsebene ein Minimum vertraglicher Möglichkeiten zu formulieren und anzubieten (siehe Absatz 17 unten).

Es sollte betont werden, daß die von solchen Mittlern durchgeführten Postoperationen meistens ähnliche Verfahren der Postverwaltungen ersetzen. Vom ordnungspolitischen Standpunkt vermehren sie den Wert nicht nennenswert. Die Vorbereitung der Post ist daher kein "neuer Dienst" im Sinne von Absatz 7 oben.

Würde die von den Mittlern bearbeitete Post die Kriterien für die Zugehörigkeit zum reservierten Bereich erfüllen, bliebe sie insoweit reserviert, als sie für die Weiterberarbeitung (einschl. Zustellung) wieder bei der Postverwaltung eingeliefert würde. Solche Sendungen könnten daher nicht von einem Dritten aus dem Land verbracht werden, um im A-B-A-Remailing wieder ins erste Land zurückgesandt zu werden (siehe Absatz 8.3 oben).

10. VORGESCHLAGENE KRITERIEN

Wie in Absatz 4 bereits festgestellt, können manche Sendungen nicht als reserviert eingestuft werden. Dazu gehören schwerere Pakete und Presseerzeugnisse, Expreßsendungen und alle Wurfsendungen. Auch einige Sendungen, die unter die Anforderungen des Universaldienstes fallen, können nicht dem reservierten Bereich zugeordnet werden, z.B. leichtere Pakete und Drucksachen.

Der in Frage kommende reservierte Bereich beschränkt sich daher auf Individualsendungen mit Mitteilungsinhalt (siehe Absatz 9.1). Dazu gehören Briefe und Postkarten. Um Waren und Presseerzeugnisse aus dem reservierten Bereich auszuklammern, muß zuerst ein Inhaltskriterium angewandt werden.

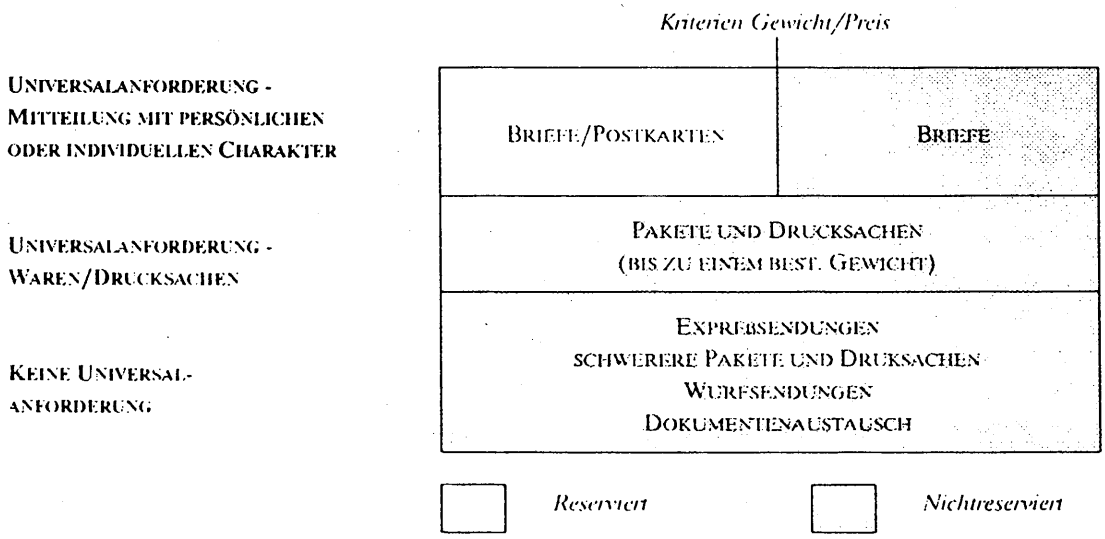
Nach der Festlegung der Sendungen mit individuellem oder persönlichen Charakter muß der Umfang des reservierten Bereichs für diese Sendungen noch anhand anderer Kriterien festgelegt werden. Die Wirksamkeit der anderen Kriterien wird in Anhang 16 eingehend erörtert. Insgesamt läßt sich nur anhand der Kriterien Gewicht und Preis wirksam definieren, welche der in Frage kommenden Individualsendungen mit Mitteilungsinhalt reserviert sein sollten. Die Kriterien müssen kombiniert angewandt werden; insbesondere zwischen der Gewichtsgrenze (die eine einheitliche Obergrenze

für die ganze Gemeinschaft sein sollte) und der Preisgrenze (die in jedem Land entsprechend der Gebühr für die Gewichtsgrenze einzeln festgelegt würde) sollte eine Beziehung hergestellt werden.

Abb. 1 unten zeigt, wie zuerst das Inhaltskriterium und dann das Preis- und Gewichtskriterium angewandt werden. Drei Kategorien im Hinblick auf die Universaldienstverpflichtung sind aufgeführt. Wie in Absatz 9.1.3 erläutert, sollte die Zuordnung der adressierten Direktwerbung zum nichtreservierten Bereich a priori angestrebt werden. Dabei sollte jedoch untersucht werden, ob diese Maßnahme zu Lasten des Universaldienstes gehen könnte - entweder durch Beeinträchtigung seiner Wirtschaftlichkeit oder eventuellen Mißbrauch der Liberalisierung bei unzureichender ordnungspolitischer Kontrolle. Sollte sich die Zugehörigkeit der Direktwerbung zum nichtreservierten Bereich bestätigen, wäre sie der zweiten Kategorie des Schemas zuzuordnen.

Die Preisgrenze soll nicht nur dafür sorgen, daß die Expreßdienste außerhalb des reservierten Bereichs liegen. Diese Sichtweise würde bedeuten, daß der künftige Markt nur im Hinblick auf die heute verfügbaren Produkte betrachtet wird. Die Preisgrenze soll jedoch so angesetzt werden, daß nur die "schutzbedürftigen" Dienste darunter fallen.

Abb. 1: *Definition des reservierten Bereichs - Anwendung der Kriterien Inhalt, Gewicht und Preis*



Auf diese Weise würden andere Dienste, die vielleicht jetzt noch nicht bestehen, aber im mittleren Preisbereich anzusiedeln wären (über dem Preis des "grundlegenden" Dienstes, aber unter den Preisen der Expreßkategorie), mit Sicherheit dem nichtreservierten Bereich zugeordnet. Ihre Stellung ist so besser geklärt als im Rahmen einer Debatte

über die wesentlichen Unterschiede (siehe Absatz 7 oben). Graphisch gesprochen muß das Preiskriterium jedoch nicht "von oben nach unten" (von den Expreßsendungen abwärts), sondern "von unten nach oben" gesehen werden (von den Standardbriefen aufwärts).

Die Vorschläge sind hier vielleicht eher mittelfristig angesiedelt. Längerfristig ist eine weitere Liberalisierung durchaus möglich. Kurzfristig ist darauf hinzuarbeiten, daß mittelfristig ein gemeinschaftsweit gültiges Bündel reservierter Dienste entwickelt wird.

Während die mittel- und längerfristigen Vorschläge für die Gemeinschaft entwickelt werden, gelten die gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln, die auf den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs und des unverfälschten Wettbewerbs aufbauen, weiterhin für die Dienste in ihrer jetzigen Form. Wie in Absatz 4 oben bereits hervorgehoben, muß jeder Mitgliedstaat die am wenigsten restriktive Lösung anstreben, die für seinen Postsektor angemessen ist; dies kann bedeuten, daß der reservierte Bereich kleiner ausfällt als auf Gemeinschaftsebene vorgegeben. (Wenn ein Mitgliedstaat im umgekehrten Fall der Auffassung ist, daß die Anwendung der gemeinschaftlichen Grenzen den Universaldienst in seinem Hoheitsgebiet beeinträchtigen würde, können ihm im Rahmen von Artikel 90 Absatz 2 Ausnahmen von der Anwendung des Geinschaftsrechts gewährt werden.)

Stehen die Kriterien erst einmal fest, müssen die wirtschaftlichen Grundlagen des Universalnetzes eingehend untersucht werden, um die Grenzen zu ermitteln, die für den reservierten Bereich gelten sollten.

10.1 MITTELFRISTIGE ZIELE

Ein Inhaltskriterium sollte zur Anwendung kommen, um alle Sendungen mit Wareninhalt auszuschließen. Dann sollte ein Gewichtskriterium zusammen mit einem Preiskriterium angelegt werden. Das Gewichtskriterium sollte gemeinschaftsweit festgesetzt werden. Die Aufsichtsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten sollten die Preisgrenzen festsetzen. Keinesfalls sollte die Preisgrenze über der öffentlichen Gebühr für Standardbriefe liegen (LC bzw. erste Klasse) - unabhängig von der festzusetzenden Gewichtsgrenze.

10.2 KÜRZERFRISTIGE ZIELE

Kürzerfristig kann eine Übergangsfrist notwendig sein, um das oben erläuterte Ziel zu erreichen. Im folgenden wird beschrieben, welche Initiativen ggf. zur

Formulierung und Anwendung gemeinschaftlicher Gewichts- und Preisgrenzen notwendig sind.

10.2.1 GEWICHTSGRENZE

Die Gewichtsgrenze für die Gemeinschaft dürfte mit ziemlicher Sicherheit unter den bestehenden Gewichtsgrenzen einiger Mitgliedstaatsmonopole liegen. Die Anwendung einer solchen Gewichtsgrenze sollte daher nicht unmittelbar erfolgen, sondern innerhalb einer bestimmten Frist, damit die betroffenen Verwaltungen die nötigen Anpassungen vornehmen können (vor allem bei den Gebühren für Sendungen, die zur Zeit noch in den Monopolbereich fallen, aber später außerhalb der Gemeinschaftsgrenzen liegen würden und somit nicht mehr reserviert wären).

In der Praxis wird dies vielleicht nicht allzu schwierig sein. Die meisten dieser Sendungen - schwerere Päckchen - könnten als Pakete versandt werden. Da der Kunde über die Versendungsart dieser Sendungen entscheiden kann, liegen sie bereits außerhalb des Monopols. Auch das deutet darauf hin, daß die Gewichtsgrenze für den reservierten Bereich mit ziemlicher Sicherheit unter 500 g liegen wird.

10.2.2 PREISGRENZE

Wird als Preisgrenze das preisliche Äquivalent zur Gewichtsgrenze festgelegt, kann das eine erhebliche Senkung der zur Zeit geltenden Preisgrenzen bedeuten. Das gilt natürlich nur für Länder, die bereits über solche Grenzen verfügen: die meisten Mitgliedstaaten lassen wettbewerbsorientierte Kurier- oder Expreßdienste ohne entsprechende quantitative Definition zu.

Es könnte daher schwierig sein, diese Preisgrenze direkt einzuführen. In der Übergangszeit könnte die Preisgrenze z.B. maximal auf das 1,5-Fache oder sogar Zweifache des Preisäquivalents der Gewichtsgrenze festgelegt werden. Wenn z.B. die Gewichtsgrenze für die Gemeinschaft X Gramm und die Briefgebühr für dieses Gewicht Y ECU beträgt, würde die Preisgrenze für nichtreservierte Dienste in der Übergangszeit 1,5Y ECU bzw. 2Y ECU betragen.

Längerfristig ermöglichen Fortschritte auf dem Weg zur Währungsunion vielleicht eine gemeinsame Preisgrenze in ECU.

10.3 LÄNGERFRISTIGE ZIELE

Längerfristig ist zu erwarten, daß die Mitgliedstaaten mehr Wettbewerb zulassen, um den Umfang des reservierten Bereichs allmählich zu verringern. Nach einigen Jahren sollte die Gemeinschaft das Gleichgewicht zwischen den Anforderungen des Universaldienstes und der Notwendigkeit, den Postsektor für mehr Wettbewerb zu öffnen, bewerten. Bei dieser Bewertung müßten die aktuellen Entwicklungen auf dem Markt oder bei den Diensten berücksichtigt werden.

11. VEREINBARKEIT DER POSTALISCHEN RECHTSVORSCHRIFTEN MIT DEM EWG-VERTRAG UND DEN POLITIKEN DER GEMEINSCHAFT

Alle postalischen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und die Postpolitik der Gemeinschaft müssen mit dem EWG-Vertrag vereinbar sein. Wo das in der Vergangenheit nicht der Fall war, sah die Kommission sich veranlaßt, geeignete Maßnahmen zu treffen - insbesondere im Hinblick auf die Expreßdienste.

Außer an die nationalen Postgesetze sind die Mitgliedstaaten jedoch an andere Verträge gebunden, die sie unterzeichnet haben. Insbesondere sind alle Mitgliedstaaten Mitglieder des WPV-Vertrags, dem sie durch ihre Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen beigetreten sind. Der WPV-Vertrag wird vom Weltpostkongreß alle fünf Jahre überprüft. In jeder Fassung des WPV-Vertrags ist daher vorgesehen, daß ihre Artikel bis zum Inkraftreten der nächsten Fassung nach dem nächsten Kongreß Gültigkeit haben. Das kann Auswirkungen im Hinblick auf Artikel 234 EWG-Vertrag haben.

Die wesentlichen Punkte des WPV-Vertrags sind vom Standpunkt des Wettbewerbsrechts die alle fünf Jahre überprüften Endvergütungen und insbesondere die Anwendung von Artikel 25 (Benummerung des WPV-Vertrags von 1989). Die Anwendung von Artikel 25 ist nur zulässig, wenn sie zum Schutz der reservierten Dienste des Mitgliedstaates erfolgt, dessen Aufsichtsbehörde die Maßnahme ergreift.

(Artikel 25 soll angewendet werden, um der zustellenden Verwaltung zu einer angemessenen Vergütung zu verhelfen. Dies scheint jedoch aus zwei Gründen nicht korrekt zu sein. Erstens ist Artikel 25 wesentlich älter als die Endvergütungsregelung des WPV. Zweitens wurde Artikel 25 in der Vergangenheit selbst dann angewendet, wenn die Vergütung für die zustellende Verwaltung sowohl bei direkter Übermittlung

der Post durch die Verwaltung des Absendelandes als auch bei indirekter Übermittlung durch eine andere Verwaltung gleich ausgefallen wäre.)

Aus der Perspektive der Wettbewerbsvorschriften scheint es nicht angemessen, daß eine Postverwaltung Sendungen zurückweist, die von einem Privatbetreiber aufgegeben wurden, der im Wettbewerb mit einer anderen Postverwaltung steht. Dabei spielt es keine Rolle, ob gegen die ausschließlichen Rechte der letzteren verstoßen wurde oder nicht. Liegt ein Verstoß gegen die ausschließlichen Rechte der Abgangsverwaltung vor, muß die Aufsichtsbehörde dieses Landes Maßnahmen ergreifen, nicht aber Unterstützung bei einer anderen Verwaltung suchen, deren Rechte nicht verletzt wurden. Die Anwendung von Artikel 25 Absatz 4 (beteffend A-B-C-Remailing) erscheint daher eindeutig unangemessen.

Artikel 25 Absatz 1 soll das rechtmäßige Inlandsmonopol der Mitgliedsländer schützen. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Politiken und Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ergeben sich allerdings hierbei drei Probleme

Erstens ist es Sache der Aufsichtsbehörden, endgültige Maßnahmen wegen Verletzung der ausschließlichen Rechte zu ergreifen, wie auch in Absatz 12 unten klar festgestellt wird. Erhält die Postverwaltung Sendungen, bei denen sie ein A-B-A-Remailing befürchtet, kann sie der Aufsichtsbehörde die Beweise dafür vorlegen. Diese kann dann die Postverwaltung (von Land A) ermächtigen, die Sendungen an die Postverwaltung des Absendelandes (Land B) zurückzugeben. Bei einer derartigen Zurückweisung von Sendungen kann die Postverwaltung sich auf Artikel 25 Absatz 1 berufen.

Eine Auslegung von Artikel 25 Absatz 1 würde auch folgende Anwendung zulassen: in der Klausel heißt es, daß "ein Mitgliedsland" nicht verpflichtet ist, derartige Sendungen weiterzuleiten oder zuzustellen, was als Bezugnahme auf einen Beschluß der Aufsichtsbehörde verstanden werden könnte. Bisher wurde Artikel 25 Absatz 1 von den Postverwaltungen jedoch oft ohne Hinweis auf eine einzelstaatliche Aufsichtsbehörde (wenn eine solche besteht) angewandt.

Zweitens ergibt sich bei Artikel 25 Absatz 1 das Problem, daß sein Geltungsbereich es offenbar einem Mitgliedsland gestattet, Sendungen zurückzuweisen (z.B. schwerere Presseerzeugnisse), selbst wenn sie nicht unter die ausschließlichen Rechte der Postverwaltung fallen. Wird jedoch die einzelstaatliche Aufsichtsbehörde an Entscheidungen über Maßnahmen zum Schutz der ausschließlichen Rechte

ordnungsgemäß beteiligt, ist es unwahrscheinlich, daß der offenkundig weiter als nötig gehaltene Geltungsbereich des Artikels mißbraucht wird.

Drittens würde Artikel 25 Absatz 1 die Möglichkeit des Kunden einschränken, seine Post in ein anderes Land zu verbringen und dort zwecks Zustellung in sein eigenes Land einzuliefern. Wie in Absatz 5.2 dargelegt, sollten die Kunden diese Möglichkeit haben, wenn sichergestellt ist, daß die Post der Postverwaltung des Ziellandes übergeben wird (wenn die Post die Kriterien des reservierten Bereichs in diesem Land erfüllt) und daß diese Postverwaltung für ihre Zustellungskosten angemessen entschädigt wird. Artikel 25 Absatz 1 sollte daher höchstens beim A-B-A-Remailing Anwendung finden, d.h. wenn die Post von einem Dritten aus dem Land verbracht wird, um zurückgesandt zu werden, und auch nur unter der Voraussetzung, daß die betreffende Post normalerweise unter die ausschließlichen Rechte der Postverwaltung in Land A fallen würde.

Natürlich muß die Zurückweisung von Sendungen sich durch die Wettbewerbsvorschriften der Gemeinschaft rechtfertigen lassen. Die Aufsichtsbehörde muß auch dafür sorgen, daß keine Sendungen zurückgewiesen werden, die im Absendeland gedruckt wurden, selbst wenn der Inhalt gewissermaßen vor dem Ausdrucken im Hoheitsgebiet der betreffenden Aufsichtsbehörde formuliert wurde.

Die Gemeinschaft und die Aufsichtsbehörden müssen auch dafür Sorge tragen, daß die Bestimmungen des GATS ordnungsgemäß angewandt werden. Gleichzeitig dürfte die Gemeinschaft ein Interesse an der Einführung von Vorschriften haben, die eine unfaire Ausnutzung der gemeinschaftlichen Politik über Gebührengrundsätze verbieten (diese Möglichkeit wurde in Absatz 8.2.3 erörtert). Wenn Probleme auftreten, müssen diese im Rahmen des GATS behandelt werden. Natürlich ist dabei auch der weitere Kontext des WPV und wohl auch der CEPT einzubeziehen.

Beantwortet werden muß auch die Frage, ob Sendungen, die in einem Land der Gemeinschaft eingeliefert und dann an ein Drittland weitergeleitet wurden, um von dort in ein anderes Gemeinschaftsland versandt und dort zugestellt zu werden, als "A-B-A-ähnliches Remailing" zu betrachten sind.

Hierbei ist zu beachten, daß die Versandkosten ein wichtiger Faktor für die Standortstrategie mancher Unternehmen sein können (Postversandfirmen, Bearbeitung und Ausdruck von Rechnungen, Direktwerbung). Durch die Anwendung des Grundsatzes kostenorientierter Preise könnten die Absender in der Gemeinschaft

gegenüber denjenigen außerhalb der Gemeinschaft benachteiligt werden, wenn die Preise außerhalb der Gemeinschaft niedriger sind, weil sie auf traditionellen Endvergütungen basieren, die unter den Zustellungskosten liegen. Bestimmte stark auf die Post angewiesene Industrien könnten sich so veranlaßt sehen, aus der Gemeinschaft abzuwandern, um die Preise auszunutzen, die nicht die Kosten der gesamten Operation widerspiegeln. Das kann natürlich nicht im Interesse der Gemeinschaft liegen.

12. DIE ROLLE DER AUFSICHTSBEHÖRDE

Der Postsektor umfaßt einen reservierten und einen nichtreservierten Bereich. Letzterer ist dem Wettbewerb unterworfen. Diese beiden Bereiche werden auch weiterhin bestehen, wenn sich auch ihr jeweiliger Umfang gegenüber jetzt ändern wird.

Die Aufsichtsbehörde hat Aufgaben in beiden Bereichen:

- im reservierten Bereich muß sie dafür sorgen, daß der Umfang der ausschließlichen Rechte, die der Gewährleistung eines Universaldienstes zu tragbaren Preisen dienen, so gering wie möglich gehalten wird (d.h. Anwendung des Grundsatzes der "Proportionalität"); sie müssen ferner sicherstellen, daß der Anbieter des reservierten Dienstes seinen Verpflichtungen nachkommt;

- im nichtreservierten Bereich muß sie dafür sorgen, daß die Grenze zwischen reserviertem und nichtreserviertem Bereich klar definiert ist und daß sich der Anbieter des reservierten Dienstes im nichtreservierten Bereich durch Quersubventionen vom ersten zum zweiten Bereich keine unfairen Wettbewerbsvorteile verschafft.

Neben der Sicherstellung einer klaren Trennungslinie zwischen den beiden Bereichen besteht eine Schlüsselfunktion der Aufsichtsbehörde darin, zu überwachen, daß der Anbieter des reservierten Dienstes seinen Verpflichtungen nachkommt. Diese Verpflichtungen werden in den folgenden Absätzen 13, 14 und 15 im einzelnen erörtert.

Um unparteiisch sein zu können, darf die Aufsichtsbehörde nicht an Betriebsfunktionen beteiligt sein. Es wäre ein Vorteil, wenn die Aufsichtsbehörde institutionell vom Anbieter des reservierten Dienstes ganz getrennt wäre (und z.B. das Personal im Laufe seiner Karriere nicht mehr häufig zwischen beiden Institutionen hin und her wechselt). Wichtiger ist jedoch, daß alle Beteiligten (Kunden, Anbieter des reservierten Dienstes und Privatbetreiber) von der Unparteilichkeit der Aufsichtsbehörde überzeugt sind.

Wenn das der Fall ist, dürften Beschwerden auch dann selten vorkommen, wenn der Betreiber des reservierten Dienstes und die Aufsichtsbehörde unter einem Dach zusammenarbeiten.

Auch die Durchsetzung der besonderen und ausschließlichen Rechte ist eine wichtige Aufgabe. Es ist wesentlich, daß die Verantwortungen von Aufsichtsbehörde und Betreiber des reservierten Dienstes hier genau definiert sind. Der Betreiber des reservierten Dienstes kann Maßnahmen einleiten, um (innerhalb der vom einzelstaatlichen Recht abgesteckten Grenzen) etwaigen Verletzungen seiner besonderen Rechte nachzugehen und der Aufsichtsbehörde Beweise vorzulegen. Es obliegt aber der Aufsichtsbehörde, die eigentlichen Sanktionen gegen den Betreiber zu verhängen, der gegen die besonderen Rechte verstoßen hat.

Der Schutz des Postgeheimnisses stellt wohl kein Problem dar. Da das Postgeheimnis jedoch zu den grundlegenden Rechten der Bürger in der Gemeinschaft gehört, sollte die Aufsichtsbehörde dafür sorgen, daß der Betreiber des Universaldienstes dieses Recht respektiert.

13. VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES - ZUGANG

Für den Zugang zu den reservierten Dienst gelten drei grundlegende Prinzipien: Erstens sollten die Zugangsbedingungen für alle gleich sein - unter der Voraussetzung, daß die potentiellen Kunden ihre Sendungen in der gleichen Art einliefern. Zweitens sollten die potentiellen Kunden eine klare Vorstellung davon haben, wofür sie bezahlen - nicht nur im Hinblick auf die von ihnen zu erfüllenden Einlieferungsbedingungen und die Preise, sondern auch im Hinblick auf die Leistungen, die sie erhalten. Drittens sollte bei den Zugangsbedingungen im Interesse des Kunden die größtmögliche Flexibilität angestrebt werden (ohne dabei die reservierten Dienste zu gefährden). Diese Grundsätze lassen sich in spezifische Vorschläge für die Zugangsbedingungen umsetzen, die im folgenden aufgeführt sind.

Die Zugangsbedingungen für die nichtreservierten Pflichtdienste sollten denen für die reservierten Dienste weitgehend entsprechen.

13.1 VERÖFFENTLICHUNG DER EINLIEFERUNGSBEDINGUNGEN

Alle Verwaltungen sollten die Einlieferungsbedingungen für ihr reserviertes Netz veröffentlichen. Die Bedingungen sollten so einfach wie möglich sein. Vor allem

sollten sie potentielle Kunden nicht auf unfaire Weise (durch Gebühren oder anderweitig) von der Nutzung des Netzes abhalten.

Zu den potentiellen Kunden können durchaus auch Privatbetreiber gehören, mit denen die Postverwaltung (der Anbieter des reservierten Netzes) im nichtreservierten Bereich im Wettbewerb steht. Die Zugangsbedingungen für die reservierten Dienste sollten keinesfalls so ausgelegt sein, daß sie den Privatbetreiber im nichtreservierten Bereich benachteiligen.

13.2 VERTRAGSANGEBOTE FÜR GROSSKUNDEN

Alle Postverwaltungen sollten für Großkunden vertragliche Möglichkeiten bereithalten. Für die Angleichung der wichtigsten Vertragsbedingungen (vor allem hinsichtlich der vorbereitenden Arbeiten, die der Kunde für Preisnachlässe leisten muß) bei den verschiedenen Postverwaltungen ist breiter Raum vorhanden (siehe Absatz 17.1).

13.3 VORBEREITUNG DER POST

Mehrere Postverwaltungen gestatten es bereits, daß Privatbetreiber als Mittler zwischen dem einliefernden Kunden und der bearbeitenden Postverwaltung (Zustellung eingeschlossen) eingeschaltet werden

Das Vorhandensein solcher Vorbereitungsdienste ist zu begrüßen. Sie bedeuten mehr Flexibilität und Auswahl für den Kunden, auch wenn die Post letztendlich in einen reservierten Dienst gelangt (vorausgesetzt, sie erfüllt die Kriterien dafür). Da die Zustellung (die wichtigste Festkostenphase der postalischen Operation) reserviert bleibt und das Volumen, das diese Phase durchläuft, nicht verändert wird, läßt sich die Vorbereitung der Post ohne weiteres mit dem Ziel des Universaldienstes vereinbaren (siehe auch ausführliche Darstellung in Absatz 9.4 oben).

Wegen der Vorteile für die Kunden sollten die Mitgliedstaaten als Mittler fungierende Betreiber zulassen, es sei denn, zwingende Gründe sprechen dagegen. Damit die vor der Einlieferung der Sendungen bei der Postverwaltung geleistete Arbeit der Mittler bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllt, könnten die Postverwaltungen Lizenzen für zugelassene Mittler vergeben. (Die Mittler würden natürlich im Wettbewerb miteinander stehen.) Die Bestimmungen für die Erteilung dieser Lizenzen sollten klar festgelegt werden, um Beschwerden wegen

des Mißbrauchs beherrschender Positionen zu vermeiden, wenn die Postverwaltung einem Betreiber die Lizenz erteilt und sie einem anderen verweigert.

13.4 ZUGANG FÜR PRIVATBETREIBER

Wenn ein potentieller Kunde die reservierten Dienste in Anspruch nehmen möchte und die Zugangsbedingungen erfüllt, sollte ihm der Zugang gewährt werden. Das sollte auch für Privatbetreiber gelten, die den reservierten Dienst benutzen wollen und die Absicht haben, dessen Wert zu vermehren, um sich am Wettbewerb im nichtreservierten Bereich zu beteiligen.

13.5 ZUGANG FÜR ANDERE POSTVERWALTUNGEN

Im normalen internationalen Postverkehr zwischen zwei Postverwaltungen ist davon auszugehen, daß das Verhältnis zwischen den beteiligten Postverwaltungen anders einzustufen ist als das Verhältnis zwischen einer Postverwaltung und einem Großkunden. Daher sollten die Postverwaltungen einander bei solchen Operationen weiterhin Sonderbedingungen für den Zugang zu den jeweiligen Zustelldiensten einräumen (einschl. der Vergütungsvereinbarungen, siehe Absatz 15.3 unten).

Gleichzeitig sollten die Postverwaltungen im Abgangsland bei Bedarf ähnliche Zugangsbedingungen erhalten wie andere Großkunden. Auf diese Weise können zum Beispiel die Absender der Post im Abgangsland Zugang zu den Vorzugsgebühren für die Zustellung im Eingangsland erhalten (wenn solche Gebühren bestehen).

14. VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES QUALITÄTSNORMEN

Die Forderung nach einem Universaldienst allein reicht nicht aus. Auch die Qualität des Universaldienstes muß mit Hilfe geeigneter Kriterien festgelegt werden. Im folgenden werden die Qualitätsnormen erörtert, die für die reservierten Dienste selbst, das zugehörige Qualitätsüberwachungssystem und die bei Qualitätsmängeln benötigten Korrekturmechanismen festgelegt werden müssen.

Es muß geprüft werden, inwieweit diese Qualitätsüberwachung auch bei den nichtreservierten Pflichtdiensten durchgeführt werden sollte. Natürlich sollten diese

Dienste, die Pflichtstatus haben, weil sie zu dem auf Gemeinschaftsebene definierten Bündel reservierter Dienste gehören, mit den gleichen Verpflichtungen verbunden sein wie die reservierten Dienste.

Mit diesen in einem Mitgliedstaat als nichtreservierte Pflichtdienste geltenden Diensten wäre auch die Verpflichtung verbunden, dem Kunden die angewandten Qualitätsnormen mitzuteilen. Im letzteren Fall ist es möglich, daß diese Normen nicht zwangsläufig dieselben sind wie bei den reservierten Diensten.

Die innergemeinschaftliche Post ist ein Sonderfall. Aus den Ausführungen in Absatz 8.1 folgt, daß die Zuordnung dieser Post zum nichtreservierten Bereich angestrebt werden sollte (gleichzeitig müssen die nötigen Kontrollmechanismen geschaffen werden). Sie würde jedoch bis zu der Gewichtsgrenze, die gemeinschaftsweit für das Bündel reservierter Dienste festgelegt wurde, unter die Verpflichtung des Universaldienstes fallen (bei beiden beteiligten Postverwaltungen). Diese Verpflichtung bedingt dieselbe Dienstleistungsqualität wie bei den Inlandsdiensten, die nach Definition der Gemeinschaft Pflichtdienste sind. Natürlich müßten die Normen anders sein als die für Inlandspost.

14.1 FESTSETZUNG DER NORMEN

Alle Mitgliedstaaten stimmen überein, daß mit der Gewährung ausschließlicher Rechte die Verpflichtung zur Erbringung einer guten Qualität verbunden ist. Einheitliche Qualitätsnormen wurden jedoch diesbezüglich noch nicht festgelegt.

Ein Minimum an Dienstleistungsnormen sollte auf Gemeinschaftsebene festgesetzt und in allen Mitgliedstaaten angewandt werden. (Ein gewisser Spielraum für regionale Flexibilität innerhalb der Mitgliedstaaten dürfte vorhanden sein, um Unterschiede zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Gebieten zu berücksichtigen.) Es sollte betont werden, daß diese Normen nur die Untergrenze für annehmbare Leistungen sind. Für die schnelleren Standardienste (LC oder erste Klasse) könnte die geeignete Untergrenze eine 90%ige Zustellung am ersten Werktag nach der Einlieferung sein (D + 1).

Auch für grenzüberschreitende Sendungen innerhalb der Gemeinschaft sollten Normen festgelegt werden. In der Übergangszeit könnten diese aus den Einzelnormen für Abgang (Versand), Beförderung und Zustellung zusammengesetzt werden. Die Übergangsnorm würde dann wie folgt aussehen: 81%ige Zustellung am dritten Werktag nach der Einlieferung (D + 3, wobei von

einer 90%igen Versendung am Tag nach der Einlieferung im Abgangsland und von einer 90%igen Zustellung im Eingangsland innerhalb von zwei Werktagen nach Erreichen dieses Landes ausgegangen wird.)

Auch für die Bearbeitung von Beschwerden sollten Normen eingeführt werden, sowohl im Hinblick auf die längstmögliche Bearbeitungsdauer als auch die dem Kunden zustehenden Ansprüche. (Auch der WPV hat hier Vorschläge vorgelegt.) Der Zeitbedarf bei der Bearbeitung von Beschwerden bedingt auch Vorgaben für die Kommunikation zwischen Postverwaltungen bei Beschwerden über innergemeinschaftliche Sendungen. Die Postverwaltungen müssen dafür sorgen, daß für die Beilegung von Streitfällen eindeutige Verfahren festgelegt werden.

14.2 QUALITÄTSÜBERWACHUNG

Die Überwachung muß natürlich zu Ergebnissen führen, die so weit wie möglich den Erfahrungen der Kunden entsprechen.

Überwachungssysteme für die "betriebsinterne" Leistung sind nicht umfassend genug. Sie beschränken sich auf den rein betrieblichen Ablauf (gewöhnlich vom Eintreffen im Abgangspostamt bis zur Aushändigung an den Zusteller).

Für den Kunden reicht die Postoperation "von Tür zu Tür", also vom Einwerfen in einen Postkasten (oder der Abholung direkt beim Kunden) bis zur Zustellung beim Adressaten. Exakt sind daher nur Bewertungssysteme, die die Erfahrungen des Kunden einbeziehen und den gesamten Weg der Postsendung abdecken.

Aus Gründen der Objektivität sollte die Überwachung von einer unabhängigen Einrichtung durchgeführt werden. Einige Postverwaltungen in der EG wenden bereits solche unabhängigen Systeme an, andere wollen sich anschließen. Die CEPT hat zugestimmt, daß diese Art von System zur Qualitätsüberwachung bei grenzüberschreitenden Sendungen angewandt werden sollte.

Für diese Überwachungsaufgaben in der Gemeinschaft wird natürlich eine Stelle benötigt. Da dies mehr aus ordnungspolitischen als aus betrieblichen Gründen der Fall ist, erscheint es zunächst nicht günstig, diese Aufgabe der CEPT zu übertragen, die ein Zusammenschluß von Betreibern ist. Wenn die CEPT jedoch eine unabhängige Einrichtung mit den Überwachungsaufgaben beauftragt und

bereit ist, die Ergebnisse zu veröffentlichen, kann probeweise zunächst mit dem System der CEPT weitergearbeitet werden.

Für Kunden und Interessenten ist die Verfügbarkeit von Informationen über die Dienstleistungsqualität von entscheidender Bedeutung; sie gehört zu den Zugangsverpflichtungen, die der Anbieter des Universaldienstes erfüllen muß, damit die Kunden wissen, wofür sie bezahlen. Die Postverwaltungen sollten daher Informationen über Qualitätsziele und tatsächliche Leistungen für inländische, innergemeinschaftliche und internationale Sendungen bereitwillig zur Verfügung stellen.

Um die Informationen so genau wie möglich auf die Erfordernisse der verschiedenen Kunden abzustellen, sollten Durchschnittswerte durch spezifischere Angaben ergänzt werden - z.B. lokale und regionale Daten für den Inlandsdienst und Aufschlüsselung nach den wichtigsten Zielländern im Auslandsdienst.

Auch sollte die Aufsichtsbehörde dafür sorgen, daß durchschnittliche Durchgangszeiten nicht als einziger Indikator für die Effizienz des Universaldienstes zugrunde gelegt werden. Die einzelnen Aufsichtsbehörden sollten Gruppen einsetzen, denen auch Vertreter der Kunden angehören (von Privatkunden bis hin zu Großkunden), um ein umfassenderes Bild zu erhalten. Außerdem müssen die Aufsichtsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß bei Verlustfällen für Entschadigungsansprüche klare Verfahren festgelegt werden.

14.3 KONTROLLMASSNAHMEN

Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität sollten Kontrollmaßnahmen in erster Linie Sache der einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden sein. Der Schwerpunkt sollte auf Anstöße zu den nötigen Verbesserungen gelegt werden. Bei erheblichen Leistungsmängeln sollte die Aufsichtsbehörde mit der betroffenen Postverwaltung eine Frist vereinbaren, innerhalb der die Verbesserungen durchzuführen sind, und Zwischenziele für die einzelnen Phasen festsetzen.

Was sollte jedoch geschehen, wenn die Qualitätsziele auf Dauer verfehlt werden? Als äußerste Maßnahme könnte die einzelstaatliche Aufsichtsbehörde - eventuell auf Drängen der Gemeinschaft - für den betreffenden Dienst Angebote von

verschiedenen Betreibern (Postverwaltung und interessierte Privatanbieter) einholen. In diesem Fäll würden die Angebote für den speziellen Dienst eingeholt, in dem die Leistung unzureichend war. Bricht das Netz vollständig zusammen, könnten sich die Angebote auf den gesamten einzelstaatlichen Dienst erstrecken.

Es muß jedoch betont werden, daß es sich hier um ein pessimistisches Szenario handelt. Es darf aber auch nicht vergessen werden, daß das Privileg ausschließlicher Rechte auch mit Pflichten verbunden ist. Der Dienst am Kunden hat absoluten Vorrang.

15. VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES - GEBÜHREN (EINSCHLIESSLICH ENDVERGÜTUNGEN)

Die Gebühren der nichtreservierten Pflichtdienste werden von den Marktkräften bestimmt. Diese Kräfte könnten zu regional verschiedenen Gebühren führen. Die Postverwaltungen oder andere Betreiber, die die Verpflichtung des Universaldienstes für diese Sendungen übernommen haben, können jedoch die Marketing-Entscheidung treffen, die betreffenden Dienste im gesamten Gebiet zu einem Einheitspreis anzubieten. Andererseits kann auch die Aufsichtsbehörde oder die Regierung die politische Entscheidung treffen, daß für die betroffenen Sendungen "**Tarifeinheit im Raum**" bestehen sollte.

Auch wenn die Betreiber (Postverwaltungen oder andere Betreiber mit Universaldienst-Verpflichtung) die Wahl hätten und sich gegen die "**Tarifeinheit im Raum**" entscheiden würden, wäre ihnen dennoch an einer unkomplizierten Gebührenstruktur gelegen, um die potentiellen Kunden nicht zu verwirren. Gleichzeitig sollten sie sich davor schützen, von Unternehmen, die z.B. einen Universaldienst für Pakete bis zu einem bestimmten Gewicht benötigen, lediglich als Zusteller dritter Klasse benutzt zu werden.

Am Rande sollte erwähnt werden, daß die Postverwaltungen ermutigt werden sollten, ihre Gebühren so oft wie möglich in ECU anzugeben. Es ist angebracht, die Frage der Endvergütungen so früh wie möglich auf ECU-Basis zu erörtern.

Gebührenfragen werden außerdem in Anhang 14 ausführlich untersucht.

15.1 AUSRICHTUNG AUF DIE KOSTEN

Alle Mitgliedstaaten stimmen darin überein, daß die Gebühren auf die Kosten ausgerichtet sein sollten. Es muß jedoch noch eingehend untersucht werden, welche verschiedenen Kosten anfallen, und auf welche von ihnen dieser Gebührengrundsatz Anwendung finden sollte. Allgemeine Regel sollte sein, daß die Gebühren an den durchschnittlichen Kosten auszurichten sind; bei allen Diensten müssen die Gebühren zumindest die anfallenden Grenzkosten abdecken.

Wenn die (öffentliche) Standardgebühr auf die Kosten ausgerichtet wird, müssen auch vertraglich ausgehandelte Preise entsprechend abgestimmt sein. Die Preisnachlässe sollten also den Kosteneinsparungen entsprechen.

15.2 SUBVENTIONEN

Die Subventionspraxis muß geklärt werden. Auf den ersten Blick könnte zentralen Subventionen der Vorrang gegeben werden, die den Postverwaltungen proportional zu den subventionionierten Volumen in den Postströmen gezahlt werden. Ein Beispiel für diese Praxis wären Vorzugsgebühren.

Allgemein sollten die Subventionen so gering wie möglich gehalten werden. Die wichtigste Ausnahme sollten die "natürlichen" geographischen Quersubventionen sein, die sich durch die einheitliche Gebührenstruktur rechtfertigen lassen. Wie in Absatz 7 erörtert, kann es unter bestimmten Voraussetzungen auch notwendig sein, Quersubventionen vom reservierten Sektor zuzulassen, um die Bereitstellung nichtreservierter Pflichtdienste, die universal verfügbar sein müssen, in bestimmten Regionen trotz Verlusten zu ermöglichen. Solche Quersubventionen müssen vollkommen transparent gehandhabt werden.

Natürlich können Gewinne aus dem nichtreservierten Sektor als Quersubventionen im reservierten Bereich eingesetzt werden. Quersubventionen vom reservierten zum nichtreservierten Sektor, die anderen Zielen als der Gewährleistung des Universaldienstes dienen, sollten jedoch schrittweise abgeschafft werden. Quersubventionen, die Kampfpreise im nichtreservierten Bereich ermöglichen, sind auf jeden Fall illegal.

Die größtmögliche Reduzierung von Quersubventionen wird noch wichtiger, wenn - wie unten vorgeschlagen - die Endvergütungen an den Inlandsgebühren ausgerichtet werden.

15.3 ENDVERGÜTUNGEN

Die Verwendung der Inlandsgebühren als Grundlage für die Vergütungen im Postverkehr zwischen zwei Postverwaltungen stützt sich auf zwei Grundsätze: erstens auf die Ausrichtung der Tarife an den Kosten, zweitens auf Maßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen.

Unabhängig davon, ob die gemeinschaftliche Post reserviert ist oder nicht, wird es weiterhin sehr schwierig sein, die internationalen Aktivitäten von Privatbetreibern zu kontrollieren (wenn eine solche Kontrolle erstrebenswert ist). Ferner wird es zunehmend schwierig, echte internationale Sendungen von Sendungen zu unterscheiden, die Inlandsmonopole verletzen (A-B-A-Remailing).

An den Inlandsgebühren ausgerichtete Endvergütungen würden die meisten finanziellen Nachteile dieses Unterscheidungsproblems beseitigen.

Zweierlei Ziele sollten angestrebt werden. Erstens sollten Kostenverzerrungen ausgeräumt werden. Echte Wettbewerbsunterschiede sollten jedoch von der Ordnungspolitik unberührt bleiben. Zweitens sollte der Partner, der am Markt des Absendelandes nicht am Wettbewerb teilnimmt - also der Anbieter des reservierten Dienstes im Zielland - vom Wettbewerb ausgenommen und seinen Kosten entsprechend entschädigt werden. (Entscheidet sich der Anbieter des reservierten Dienstes im Zielland jedoch, Vorzugsgebühren anzubieten, sollten diese auch der Postverwaltung im Abgangsland zugänglich sein, die diese Zustelldienste in Anspruch nimmt.)

Einige Gründe sprechen gegen ein derartiges System. Es würde für einige Länder mit einem bestimmten Verkehrsprofil und niedrigeren Gebühren höhere Kosten bedeuten. Es würde einige Zeit dauern, bis alle Verwaltungen mit den verschiedenen Gebührensystemen wirklich vertraut sind. Das langfristigste Problem könnte darin liegen, daß die Kosten je nach Bestimmungsort sehr verschieden sind, wodurch eine Festsetzung der Preise für die ganze Gemeinschaft nach Zonen schwieriger wird.

Längerfristig überwiegen jedoch die Vorteile, wenn die Endvergütungen auf den Inlandsgebühren basieren. Das wichtigste Prinzip dabei ist die Ausrichtung der Tarife an den Kosten.

Es gibt keinen Grund, warum dieses Prinzip nicht auf die grenzüberschreitende Post in der Gemeinschaft angewandt werden sollte. Die oben genannten Probleme sprechen für eine Übergangszeit, aber nicht gegen eine Ablehnung des Prinzips, die Inlandsgebühren zugrunde zu legen. Die Übergangszeit würde den notwendigen Spielraum bieten, um eine solide Kostenbasis für Inlandsgebühren zu legen. Sie würde auch die Einrichtung geeigneter Mechanismen für den Fall gestatten, daß ein Drittland versucht, die gemeinschaftlichen Postgebühren durch Endvergütungen unter den Zustellungskosten unfair zu unterbieten (siehe Absatz 11 oben).

16. NICHTRESERVIERTE DIENSTE

Nichtreservierte Pflichtdienste bringen gewisse Verpflichtungen für die Betreiber mit sich, die für diese Dienste die Universalverpflichtung übernommen haben. Diese Verpflichtungen wurden in Absatz 13-15 behandelt.

Bei den nicht unter die Verpflichtung fallenden Diensten ist die Lage einfacher. Oberster Grundsatz sollte sein, daß die Gesetze des freien Marktes beachtet werden. Daher scheint es unnötig, Lizenzen einzuführen, um ein Minimum an Dienstleistungen zu garantieren. Mit Lizenzen müßten auch Verwaltungssysteme eingeführt weren, um die erbrachten Dienstleistungen zu bewerten.

Lizenzen dürften also für den nichtreservierten Bereich nicht das geeignete Mittel sein. Sie sollten nur im reservierten Bereich Anwendung finden, wenn mehr als ein Betreiber zugelassen werden soll.

Gewisse ordnungspolitische Vorgaben sind aber vielleicht erforderlich. Im folgenden wird kurz dargelegt, welche Formen der Regelung für den nichtreservierten Bereich eventuell in Frage kommen.

16.1 PREIS

Wird der Umfang der reservierten Dienste durch eine Preisgrenze abgesteckt, bildet diese Preisgrenze den Mindestpreis für den nichtreservierten Bereich.

Im Preis spiegelt sich oft die Dienstleistung wider (wie auch immer vom Kunden wahrgenommen). Eine Preisgrenze für die nichtreservierten Dienste sollte Dienstleistungsnormen überflüssig machen.

Von besonderem ordnungspolitischen Interesse sind Fälle, in denen der Anbieter des reservierten Dienstes sein Universalnetz für nichtreservierte Dienste zur Verfügung stellt. Die Aufsichtsbehörde muß ausreichende Transparenz durchsetzen, um Quersubventionen vom reservierten zum nichtreservierten Bereich auszuschließen, die Kampfpreise im letztgenannten Bereich ermöglichen.

16.2 SONSTIGES

Natürlich müssen die Anbieter nichtreservierter Dienste wie alle Postbetreiber die in der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten geltenden Datenschutzvorschriften beachten. Darüber hinaus besteht wohl kein Bedarf, den Anbietern nichtreservierter Dienste Geheimhaltungsverpflichtungen aufzuerlegen. Wenn ein Betreiber in den Ruf geriete, gegen das Postgeheimnis zu verstoßen, würde er sehr schnell vom Markt verdrängt.

Außerdem müssen Anbieter nichtreservierter Dienste, die über eigene Transportdienste verfügen, alle bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten beachten, die in direktem Zusammenhang mit der Bereitstellung von Transportdiensten stehen.

17. HARMONISIERUNGSFÄHIGE BEREICHE

Die Harmonisierung könnte auf verschiedenen Ebenen erfolgen, zwischen Kunden und Betreibern oder zwischen Betreibern. Die wichtigen für eine Harmonisierung in Frage kommenden Bereiche betreffen vor allem die Universaldienste. Sie werden im folgenden erörtert.

17.1 ZUGANGSBEDINGUNGEN/VERTRAGSBEDINGUNGEN

Weiter oben wurde bereits festgestellt, daß eine Harmonisierung der Zugangsbedingungen in der Gemeinschaft angestrebt werden sollte. In diesem Zusammenhang sollte es auch möglich sein, die Harmonisierung der Vertragsbedingungen voranzutreiben.

Natürlich betreffen einige Vertragsbedingungen Aspekte des Postbetriebs, die von Land zu Land verschieden sind. Im allgemeinen sind jedoch so viele Gemeinsamkeiten vorhanden, daß es möglich sein sollte, Vertragsbedingungen zu harmonisieren.

Daher müßten zunächst die Definitionen harmonisiert werden. Das wäre auch aus ordnungspolitischer Sicht wünschenswert.

17.2 DIENSTLEISTUNGSQUALITÄT

Die wichtigsten Harmonisierungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Dienstleistungsqualität sind die Festsetzung von gemeinschaftlichen Normen und die Anwendung eines einheitlichen gemeinschaftlichen Systems für die Qualitätsbewertung (siehe Absatz 14).

Eventuell können auch einige gemeinsame Betriebsnormen eingeführt werden, um den Dienst zu verbessern. Ein Beispiel wäre die Festsetzung der Postmengen, ab denen Sendungen direkt vom Abgangspostamt zum Zielpostamt befördert werden können. Wenn die Postmengen, die zusätzliche Verteil- oder Durchgangspostämter durchlaufen, erheblich verringert werden könnten, könnte dadurch die Qualität drastisch verbessert werden.

17.3 GEBÜHRENSTRUKTUREN

Für die Schaffung einheitlicherer Zugangsbedingungen wäre es auch nützlich, die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung der Gebührenstrukturen zu untersuchen. Eine Erleichterung würde in diesem Zusammenhang die Verwirklichung der Vorschläge für gemeinsame Gebührenfestsetzungsverfahren (siehe Absatz 10.2.2) bedeuten.

17.4 SCHNITTSTELLE ZUM KUNDEN

Viele Innovationen an der Schnittstelle zum Kunden lassen sich in Zusammenarbeit mit Großkunden leichter einführen. Daß der Gedanke der Harmonisierung sich mit einem Ganzheitsanspruch verbindet, läßt ihre Verwirklichung noch schwieriger und Erfolge noch dürftiger erscheinen.

Beispiele für Harmonisierungsmaßnahmen, an denen alle 12 Mitgliedstaaten beteiligt sein könnten:

- gemeinsames Einstufungssystem auf der Basis LC/AO oder erster/zweiter Klasse (statt beider Systeme parallel nebeneinander);

- einheitliche Normen für Umschlagabmessungen;

- einheitliches Postleitzahlsystem.

Wesentliche Vorteile für die Kunden müßten absehbar sein (kürzer- oder längerfristig), damit derartige Harmonisierungsmaßnahmen sich lohnen. Alle Harmonisierungsmaßnahmen dieses Ausmasses sind schwierig durchzuführen. Zur Vereinheitlichung der Postpolitik in der Gemeinschaft ist vielleicht die Einführung eines einheitlichen Einstufungssystems am wichtigsten.

Bei der Analyse der möglichen Vorteile müßten auch die Auswirkungen der neuen Entwicklungen berücksichtigt werden. Ein einheitliches Postleitzahlsystem erscheint vielleicht kurzfristig aus betrieblichen Gründen recht attraktiv. Der Nutzen seiner Einführung würde jedoch mittelfristig durch die Entwicklung der nächsten Generation von Klarschriftlesern bei den Verteilmaschinen (OCR-Verteilmaschinen), die ganze Adressen und nicht nur Postleitzahlen lesen können, erheblich verringert.

17.5 BETRIEB

Im allgemeinen sollte die Gemeinschaft weniger Einfluß auf die Vorgänge jenseits der Schnittstelle zum Kunden haben. Normalerweise sollten die Betreiber sich um eine Einigung über die Betriebsnormen bemühen - zum Beispiel bei der Mechanisierung, wo solche Normen den Betreibern Kosten für Forschung und Entwicklung sparen könnten.

Wenn die Normen jedoch den Kunden direkt nutzen, lassen sich die Harmonisierungsbemühungen der Gemeinschaft eher rechtfertigen. Zwei gute Beispiele dafür sind die mögliche Einführung einheitlicher Balkencodes für die Leitwege (die eine Beteiligung verschiedener Betreiber an der Beförderung ein- und derselben Sendung ermöglichen würde) und der Norm X-400 für die elektronische Post (wodurch die internationale Übermittlung von Telebriefen erleichtert würde).

Einheitliche Leitwegcodes könnten Teil einer Strategie zur Verwirklichung der Kommunikationsfähigkeit zwischen verschiedenen Betreibern sein. Bei

grenzüberschreitenden Sendungen ist mehr als ein Betreiber beteiligt. In zunehmendem Maße werden auch im Inlandsdienst Mittler beteiligt (siehe Absatz 9.4). Ob die Ziele der Gemeinschaft im Hinblick auf die Qualität des Dienstes erreicht werden, hängt folglich auch davon ab, daß die verschiedenen Systeme (computergestützt oder nicht) der beteiligten Betreiber einschlägige Informationen austauschen können.

17.6 BESCHÄFTIGUNG

Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Sozialpolitik wird sich auch auf den Postsektor auswirken. Darin liegt wohl der stärkste Anreiz für eine Harmonisierung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen.

Im Rahmen der wahrscheinlich notwendigen betrieblichen Harmonisierung kann auch eine Zusammenarbeit bei der Ausbildung erforderlich werden. Beispielsweise könnten zwei Betreiber gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen durchführen (etwa Postverwaltungen mit intensivem Postaustausch), wenn sie planen, ein gemeinsames Kommunikationssystem für die Abwicklung ihrer Zusammenarbeit einzuführen.

18. ZUSAMMENHALT DER GEMEINSCHAFT

Die Bereitstellung reservierter Dienste über ein Universalnetz setzt Normen für diesen Dienst voraus. Das wiederum erfordert die Instandhaltung und Verbesserung des Netzes sowie die Entwicklung neuer Dienste.

Zur Zeit ist die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Schon die grundlegenden Infrastrukturen unterscheiden sich äußerlich z.B. durch Bevölkerungsdichte, geographische und wirtschaftliche Verhältnisse sowie intern, z.B. durch die bisherige Investitionspolitik.

Ein Anzeichen dafür ist der unterschiedliche Mechanisierungsgrad in den einzelnen Mitgliedstaaten. Darum mögen die Aussichten für die Verwirklichung der nötigen Investitionen in einigen Regionen schlecht erscheinen. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß zwischen Investitionen in die Mechanisierung und der Qualität des Dienstes nicht zwangsläufig ein Zusammenhang besteht Verbesserungen lassen sich auch durch besseres Management und die Anwendung geeigneter Systeme der Qualitätskontrolle erzielen.

Wenn Qualitätsverbesserungen in diesen Gebieten ausbleiben, könnte die Kluft zwischen ihnen und den besser gestellten Regionen tiefer werden - nicht nur im Hinblick auf die Qualität der Postdienste, sondern auch auf die allgemeinen Wirtschaftstätigkeiten, die durch gute Postdienste angeregt werden. Das Fehlen eines zeitgemäßen Postdienstes in den betroffenen Regionen würde daher vor allem für die dort ansässigen Klein- und Mittelbetriebe negative Auswirkungen haben.

Auch darf nicht vergessen werden, daß außerdem die sozialen Auswirkungen erheblich sein können. Die Entwicklungen im Postsektor werden wahrscheinlich zu einigen Ungleichgewichten zwischen jetzigem und künftigem Personalbedarf führen, sowohl im Hinblick auf die geographische Verteilung als auch die Qualifikation.

Bei der Entwicklung der gemeinschaftlichen Postpolitik sollte daher auch bedacht werden, welche Folgen sich ergeben würden, wenn die Ziele des Universaldienstes in diesen Regionen nicht erreicht werden.

19. DURCHFÜHRUNG DER POLITIK

Das Grünbuch soll politische Fragen erörtern und Vorschläge für die Zukunft der Post in der Gemeinschaft unterbreiten. Die Überlegungen zu den Rechtsinstrumenten für die Umsetzung der Gemeinschaftspolitik, die nach der Veröffentlichung des Grünbuchs und nach Ablauf der Anhörungsfrist entwickelt wird, sollten daher nicht zu sehr ins Detail gehen.

Die Vorschläge könnten in Richtlinienentwürfe umsetzt und dem Rat als Harmonisierungsmaßnahmen vorgelegt und nach Artikel 100 (einstimmige Annahme) oder Artikel 100a (Annahme mit qualifizierter Mehrheit bei Maßnahmen zur Errichtung des Binnenmarktes) verabschiedet werden. Die Vorschläge über Wettbewerbsaspekte oder die Vollendung des Binnenmarktes könnten in Richtlinienentwürfe umgesetzt und nach Artikel 90 Absatz 3 verabschiedet werden.

Wegen der Verschiedenheit der einzelnen Maßnahmen erscheint eine Kombination aus diesen Verfahren sehr wahrscheinlich.

20. FINANZDIENSTE DER POST

Der Verkauf von Dienstleistungen an den Schaltern der Postverwaltungen steht fast überall im Wettbewerb mit gleichen oder ähnlichen Dienstleistungen anderer Anbieter.

Das Postschalternetz unterliegt einer anderen Dynamik als das Netz der Postdienste. Bei den Postdiensten sind die einzelnen Teile des Netzes eng miteinander verknüpft: ein Brief, der an einem Punkt des Netzes abgeholt wird, muß an einem anderen Teil des Netzes zugestellt werden.

Bei den Schalterdiensten trifft das nicht zu: ein Element kann dem Netz hinzugefügt oder daraus entfernt werden, ohne daß die Netzkonfiguration neu geordnet werden muß. Wie bei den Postdiensten kann es ein Problem sein, die Kunden zu identifizieren. Ist bei den Schalterdiensten der Kunde der Anbieter, dessen Dienste über den Schalter angeboten werden, oder ist es der Benutzer dieser Dienste, der den Schalter aufsucht, um die Dienste in Anspruch zu nehmen?

Beide Netze (Post und Schalter) haben hohe Festkosten (selbst wenn für einen Teil der Arbeit Unterverträge vergeben werden). Die Schalternetze sind in der ganzen Gemeinschaft eine wichtige Einrichtung, vor allem in ländlichen Gebieten). Daher liegt es im Interesse der Gemeinschaft, das Schalternetz finanziell so rentabel wie möglich zu gestalten. Ein Vergleich der verschiedenen Schalterdienste der einzelnen Postverwaltungen ergibt eine bemerkenswerte Vielfalt.

Da die Finanzdienste der Post in den nichtreservierten Bereich gehören, ist der Bedarf an ordnungspolitischen Vorschlägen für diesen Bereich geringer. Es gibt jedoch Bereiche, in denen eine größere Einheitlichkeit von Vorteil wäre, auch wenn diese Bereiche nicht Gegenstand formeller Vorschläge sind.

Abgesehen von bestimmten Beschränkungen (z.B. einzelstaatliche Rechtsvorschriften über den Verkauf von Lotterielosen) sollten die Postverwaltungen so frei wie möglich sein, um die größte Auswahl an Diensten über ihre Schalter anbieten zu können. (Das bedeutet jedoch nicht einfach die Einrichtung einer Postbank, wenn diese nicht bereits besteht). Es gibt keinen Grund, das Angebot an den Schaltern wie in einigen Mitgliedstaaten auf Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen zu beschränken. Diese Dienste würden normalerweise im Wettbewerb angeboten, und die Vielfalt - soweit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt - würde die Rentabilität des Schalternetzes fördern.

Es besteht durchaus auch die Möglichkeit, einige Dienste im grenzüberschreitenden Verkehr flexibler zu gestalten. Postschecks aus einem Mitgliedstaat werden z.B. in manchen Mitgliedstaaten akzeptiert, in anderen nicht. Eine größere Flexibilität könnte hier einen gesunden Wettbewerb zum Angebot der Banken im grenzüberschreitenden

Scheckverkehr schaffen. Letztere sind häufig recht teuer, vor allem bei geringeren Summen.

Die Finanzdienste sind ein wichtiger finanzieller Faktor für die Postverwaltungen. Da sie jedoch fast immer in Konkurrenz zu den gleichen oder ähnlichen Diensten anderer Anbieter stehen, geht es weniger um ordnungspolitische Fragen.

Ausführlichere Informationen über den Finanzsektor der Gemeinschaft sind dem von der Kommission im September 1990 veröffentlichten Diskussionspapier "Zahlungsverkehr im Binnenmarkt" (KOM(90)447) zu entnehmen. Gemäß diesem Diskussionspapier hat die Kommission ein Arbeitsprogramm zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs in der Gemeinschaft vorgelegt (SEK(92)621).)

21. SONSTIGE FRAGEN

Die im Grünbuch vertretenen Aufassungen sind zwangsläufig von der gegenwärtigen Situation beeinflußt. Die Situation würde sich zum Beispiel bei Verwirklichung der Währungsunion oder der politische Union ändern. Daher sind die Folgen solcher Veränderungen schwer vorherzusagen. Im folgenden werden Fragen erörtert, die zwangsläufig mit einem gewissen Grad an Spekulation verbunden sind.

21.1 EINHEITLICHE POSTVERWALTUNG

Die Frage nach einer "einheitlichen Postverwaltung für die gesamte Gemeinschaft" is durchaus legitim, zumal sie von einigen Beteiligten der Diskussion über den jetzigen Postsektor aufgeworfen wurde. Diese Diskussion ist natürlich etwas theoretisch.

Zuerst müßten Ziele und Aufbau einer solchen einheitlichen Postverwaltung etwas genauer beschrieben werden. Zwei Ansätze sind denkbar: ein kurzfristig angelegter (taktischer Ansatz) und ein langfristig angelegter (strategischer Ansatz).

Taktischer ist der Ansatz, die jetzigen Postverwaltungen beizubehalten und eine zusätzliche Stelle auf "Gemeinschaftsebene" zu schaffen, die sich betrieblichen Fragen widmet, die von einzelnen Postverwaltungen für die eigenen Belange oder die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen nicht gelöst werden können. Strategischer ist der Ansatz, eine stärker integrierte Struktur mit einer einheitlichen Zentralverwaltung auf Gemeinschaftsebene einzurichten.

Sollte eine einheitliche Postverwaltung Wirklichkeit werden, würde das wohl in engem Zusammenhang mit der politischen Union geschehen. Der zweite, strategisch angelegte Ansatz scheint für diese Anforderungen besser geeignet, und die folgenden Ausführungen stützen sich zum großen Teil darauf. Zunächst sollen jedoch Gestalt und etwaige Vorteile des taktischen Ansatzes erörtert werden.

Dieser Ansatz wäre mit begrenzten, hauptsächlich betriebsorientierten Zielen verbunden. Es ist hervorzuheben, daß eine solche zusätzliche Stelle (die den Handlungsspielraum der einzelnen Postverwaltungen nicht gegen deren Willen einengen würde) bei Bedarf umgehend eingerichtet werden könnte (eine politische Genehmigung der einzelstaatlichen Regierungen wäre nicht erforderlich).

Bis zu einem gewissen Grad zeigt das Unternehmen Unipost (von einigen CEPT-Mitgliedern gegründet, um für bestimmte grenzüberschreitende Postdienste eine Zentralstelle zu schaffen), wie eine solche Organisation aussehen könnte. Natürlich muß darauf geachtet werden, daß für die Einrichtung einer solchen Stelle der bestehende ordnungspolitische Rahmen nicht geändert werden muß.

Eine solche Stelle wäre bei begrenzten und rein betrieblichen Zielen angemessen. Die Überlegungen zum strategischen Ansatz und der Möglichkeit einer einheitlichen Postverwaltung gehen jedoch weiter.

Zuerst muß nach den Vorteilen einer solchen Einrichtung gefragt werden. Es ist unklar, ob die Qualität des Dienstes durch die Einrichtung einer föderalen Postverwaltung deutlicher verbessert werden könnte als durch ein optimales Zusammenspiel der vorhandenen (oder neu hinzukommenden) Betreiber im Postsektor.

Dieses könnte sich in Form einer besseren Zusammenarbeit zeigen, z.B. zwischen einer Postverwaltung und den Benutzern ihrer Dienste (einschl. anderer Postverwaltungen). Auf der anderen Seite wäre das Bemühen um Wettbewerbsvorteile zu nennen, entweder durch Maßnahmen, die sich auch anderweitig (bei Wettbewerbern und anderen) als erfolgreich erwiesen haben, oder durch Innovation.

Auch ist nicht klar, ob eine einheitliche Postverwaltung den Gemeinschaftsgeist in der EG steigern würde. Wie im folgenden erläutert, könnte eine Einheitsgebühr nicht eingeführt werden (selbst wenn das wünschenswert wäre), da massive

Quersubventionen und Rechnungsführungsprobleme dem entgegenstehen. Die einheitliche Postverwaltung müßte eine supranationale Stelle sein, die zahlreiche Aufgaben an die öffentlichen Betreiber in den Mitgliedstaaten delegieren müßte (die vermutlich den jetzigen Postverwaltungen sehr ähnlich bleiben würden).

Es ist auch unwahrscheinlich, daß die Einrichtung einer einheitlichen Postverwaltung zu Kosteneinsparungen führen würde. Theoretisch könnte eine derartige Stelle durch Straffung Kosten sparen, z.B. durch Vermeidung doppelter Verwaltungsfunktionen in den einzelnen Postverwaltungen. In der Praxis ist das aber nur schwer durchführbar: die Personalverwaltung müßte z.B. bei den nationalen Betreibern verbleiben, selbst wenn eine zusätzliche Personalabteilung innerhalb der einheitlichen Postverwaltung eingerichtet würde.

Streng genommen würde mit der einheitlichen Postverwaltung eine weitere Verwaltungsebene über eine bestehende Verwaltungsstruktur gelegt, ohne dadurch im unteren Bereich nennenswert Kosten einzusparen. Es würden Kosten für die Einrichtung eines Zentralsitzes anfallen, für die nötigen Kommunikationseinrichtungen, die Anpassung der einzelstaatlichen Systeme an die neue Struktur und die reinen Verwaltungskosten für die einheitliche Struktur. Auch für den Verbraucher würden Kosten entstehen, wenn der Versuch der Verwirklichung eines stark einheitlichen Gemeinschaftsdienstes die einzelstaatlichen Betreiber gegenüber den Anforderungen ihrer Kunden unflexibler machen würde.

Auch bei der Errichtung einer einheitlichen Postverwaltung wäre es entscheidend, die am wenigsten restriktive Lösung zu finden. Mit der Einrichtung der einheitlichen Postverwaltung ist daher nicht zwangsläufig die Einführung eines größeren Bündels reservierter Dienste verbunden, das auch alle grenzüberschreitenden Bewegungen von Briefen und Drucksachen einbezieht. Wie bereits gesagt, müßte die einheitliche Postverwaltung einen großen Teil ihrer Aufgaben an die einzelnen nationalen Betreiber delegieren. Angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen würden die nationalen Aufsichtsbehörden die Möglichkeit behalten, einen engeren reservierten Bereich als den gemeinschaftsweit festgelegten zu definieren.

Die Vorteile einer einheitlichen Postverwaltung erscheinen zunächst also nicht sehr zahlreich, während die auf Kunden oder Steuerzahler abgewälzten Kosten erheblich sein könnten.

Auch wenn ein einheitlich strukturierter Postsektor keine realistische Lösung ist, so könnte dennoch eine gemeinschaftliche Einrichtung zur Überwachung des Dienstes erforderlich sein.

21.2 GEMEINSAME GEBÜHREN

Die Schaffung einer gemeinsamen Gebührenstruktur in allen Mitgliedstaaten für einige oder alle Kategorien von Sendungen wäre mit vielen Problemen verbunden. Diese sind zumindest auf absehbare Zeit praktisch unüberwindlich.

Erstens müßten die verschiedenen Rechnungsführungspraktiken überwunden werden, auf denen die bestehenden Gebührensysteme der Postverwaltungen basieren.

Zweitens ließen sich einheitliche Gebühren nur durch massive Quersubventionen verwirklichen. Diese wären viel höher als die zur Zeit praktizierten Quersubventionen zur Erreichung der Tarifeineinheit in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten. Das würde gegen einen der Hauptgrundsätze des Grünbuchs verstoßen: die Notwendigkeit kostenorientierter Gebühren.

Drittens müßte der Einführung gemeinsamer Gebühren eine Harmonisierung der Produktkategorien und der Vertragsbedingungen vorausgehen. Selbst wenn Aussichten beständen, eine gemeinsame Gebühr lediglich für die erste Gewichtsstufe zu erreichen, müßten die Einstufungskriterien zumindest teilweise harmonisiert werden. Das ist kein Gegenargument (siehe Absatz 16.3 oben), sondern eher ein Hinweis auf die Aufgaben, die Vorrang haben.

Außerdem wären die Auswirkungen für die Kunden erheblich. Den Kunden in mehreren Mitgliedstaaten ließe sich nur äußerst schwer begreiflich machen, warum ihre Gebühren vom traditionell niedrigen Stand (vielleicht basierend auf niedrigeren Kosten, auch für Arbeitskräfte) auf einen gemeinschaftlichen Standardpreis angehoben werden müssen. Die Alternative zur Harmonisierung auf der Grundlage eines Durchschnittspreises wäre die Harmonisierung anhand einer niedrigeren Gebühr - das jedoch würde unvorstellbar hohe Subventionen bedeuten.

Gemeinsame Gebühren können erst in Erwägung gezogen werden, wenn die Gründung einer einheitlichen Postverwaltung abzusehen ist. Selbst dann jedoch wären gemeinsame Gebühren nicht zwingend notwendig.

21.3 GEMEINSAME POSTWERTZEICHEN

Die Einführung gemeinsamer Postwertzeichen für alle Länder der Gemeinschaft ließe sich in näherer Zukunft verwirklichen. Sobald der ECU im alltäglichen Zahlungsverkehr eingeführt ist (wie das mit dem Näherrücken der Währungsunion zunehmend geschehen wird), könnten die Postwertzeichen der einzelstaatlichen Verwaltungen in ECU verkauft werden. Der Wert dieser Postwertzeichen wäre in der einzelstaatlichen Währung angegeben, der jedoch zum jeweiligen ECU-Wechselkurs bezahlt würde.

Hierbei stellt sich das praktische Problem, daß die Deckung der Kosten für die Dienstleistungen durch die Einnahmen sichergestellt werden muß. Andererseits ist das Problem wohl nicht allzu groß, da keine finanziellen Anreize bestehen, Postwertzeichen (in ECU) in einem Land zu kaufen und in einem anderen zu verwenden. Das Porto wäre immer noch im Absendeland zu entrichten. Wenn es trotz der bestehenden Gegenargumente zu einer einheitlichen Gemeinschaftsgebühr käme, bestünde noch immer kein Grund, Postwertzeichen in einem anderen Mitgliedstaat zu kaufen.

Betriebliche Probleme würde auch der Schutz der Einnahmen aufwerfen. Das Personal in den Verteilzentren müßte für den Umgang mit ECU-Preisen geschult werden. Dies müßte jedoch möglich sein, zumindest innerhalb der Gemeinschaft. Vielmehr könnte es schwieriger werden, Postverwaltungen in Drittländern dazu zu bewegen, nur noch ECU-Postwertzeichen zu akzeptieren.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine kleine Diskrepanz zwischen Einnahmen und Kosten auftreten könnte. Es kann jedoch durchaus sein, daß am Markt ein Bedarf für derartige Postwertzeichen vorhanden ist - dies müßte durch Marktuntersuchungen bestätigt werden. Ist der Bedarf vorhanden, sollten die Aussichten für die Einführung dieser Postwertzeichen näher untersucht werden. Die Telefonkarte, die sich in mehreren Mitgliedstaaten benutzen läßt (obwohl die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Kosten hier noch größer sein kann), könnte als Vorbild dienen.

KAPITEL 9: ALTERNATIVEN FÜR DIE POSTPOLITIK

EINLEITUNG

Alle Bürger und Unternehmen in der Gemeinschaft sollten Zugang zu guten und zuverlässigen Postdiensten haben. Die Verwirklichung dieser Vorschläge wird das ermöglichen, so daß im Postsektor der Gemeinschaft die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Anforderungen der Bürger und Unternehmen in der Gemeinschaft voll und ganz zu erfüllen. Die Alternativen sind so konzipiert, daß die Ziele der Gemeinschaft erreicht werden und die Benutzer aus dem größtmöglichen Angebot wählen können, das mit diesen Zielen vereinbar ist.

Fundament der gemeinschaftlichen Politik im Postsektor sollte der Universaldienst sein. Welcher Universaldienst in der ganzen Gemeinschaft bereitgestellt werden muß, bleibt festzulegen. Der wichtigste Aspekt dieser Forderung nach einem Universaldienst liegt darin, daß ein Postdienst flächendeckend in der ganzen Gemeinschaft sowohl für Inlandssendungen in den Mitgliedstaaten als auch Auslandssendungen zwischen Mitgliedstaaten sichergestellt werden sollte. Mit diesem Universalcharakter verbinden sich weitere spezifische Forderungen: für jedermann tragbare Preise, gute Qualität und leichte Zugänglichkeit des Dienstes für alle.

Es läßt sich feststellen, daß das Ziel des Universaldienstes die Festlegung eines Bündels reservierter Dienste (bei Bedarf von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden) rechtfertigt, mit dem die Wirtschaftlichkeit des Universalnetzes sichergestellt werden könnte. Der Umfang der reservierten Dienste, für die der jeweilige Anbieter bestimmte besondere und ausschließliche Rechte erhielte, sollte dem Ziel angemessen sein. Auf diese Weise ließe sich das Ziel des Universaldienstes erreichen und gleichzeitig eine möglichst große Wahlfreiheit für die Benutzer gewährleisten.

Lösungskonzepte

Es gibt bestimmte Grundsatzkonzepte, um die allgemeinen Ziele zu erreichen. (Selbstverständlich sollte auch berücksichtigt werden, was geschieht, wenn Maßnahmen völlig ausbleiben.) Im wesentlichen bestehen zwei Möglichkeiten: Liberalisierung und Harmonisierung.

Der Sektor ist bereits stark liberalisiert: etwa 50 % der Einnahmen entfallen auf die nichtreservierten Dienste. Die jetzige Situation hat sich aus dem längerfristigen Trend zur Öffnung des Marktes ergeben, und die im Grünbuch vorgelegten Alternativen sind darauf

gerichtet, Beschränkungen noch weiter zu lockern. Im Gegensatz zu dieser Entwicklung ist der Grad der Harmonisierung (gemessen an möglichen Gemeinschaftszielen) recht gering. Der Postsektor der Gemeinschaft ist folglich von zahlreichen Divergenzen geprägt, die nicht nur die Ordnungspolitik, sondern auch Aspekte betreffen, die für die Kunden entscheidend sind: Zugang, Dienstleistungsangebot und Gebühren.

Die Möglichkeiten für Reformen lassen sich zwischen den beiden Extremen der vollständigen Liberalisierung und der vollständigen Harmonisierung ansiedeln, die in der Tat die beiden Enden eines Spektrums verschiedener möglicher Szenarien darstellen. Auch sollte die Möglichkeit untersucht werden, daß keinerlei Maßnahmen erfolgen. Zuletzt wird erörtert, inwieweit sich bei einem ausgewogenen Verhältnis die Vorteile einer schrittweisen Öffnung des Marktes und einer gezielten Harmonisierung miteinander verbinden lassen. Im Rahmen dieser Möglichkeit sind viele Varianten denkbar; einige davon werden im folgenden erörtert.

Vollständige Liberalisierung

Der Normalzustand ist ein freier Markt. Eine vollständige Liberalisierung des Postsektors würde jedoch auf Kosten des Universaldienstes gehen, vor allem auf Kosten der für jedermann tragbaren Gebühren. Anfangs hatte diese Lösung einige Befürworter. Inzwischen erscheint es jedoch nicht mehr denkbar, daß der Universaldienst bei vollständiger Liberalisierung aufrecht erhalten werden könnte. Sicher ist wohl kein Privatbetreiber daran interessiert, einen flächendeckenden Standardbriefdienst in einem Mitgliedstaat anzubieten.

Vollständige Harmonisierung

Wenn der Postsektor vollständig harmonisiert werden soll, muß eine zentrale Instanz geschaffen werden, um diese Harmonisierung zu gewährleisten. Eine solche Instanz - eine einheitliche Postverwaltung für die ganze Gemeinschaft - wäre für alle Aspekte der öffentlichen Verwaltung im Postsektor der Gemeinschaft verantwortlich.

Eine vollständige Harmonisierung würde einheitliche Gebühren für die ganze Gemeinschaft, einheitliche Zugangsbedingungen und ein einheitliches Dienstleistungsangebot bedeuten. Einheitliche Gebühren (für die aber wohl keine Notwendigkeit besteht) würden gewaltige Probleme mit sich bringen. Sie wären praktisch nicht zu verwirklichen und würden enorme Quersubventionen erforderlich machen. (Die Gebühren unterscheiden sich in manchen Fällen um das Dreifache.) Eine zentrale Koordinierung der Politik in Bereichen wie Marketing oder Personal hätte wahrscheinlich sehr starre Strukturen zur Folge, die keine Anpassung an lokale Verhältnisse mehr gestatten würden. Die einheitliche Postverwaltung wäre zudem mit hohen zusätzlichen Gemeinkosten verbunden.

Eine vollständige Harmonisierung würde also zu viele Beschränkungen und zu wenige Vorteile mit sich bringen. Auch wird die Schaffung der einheitlichen Instanz für die Durchführung dieser Harmonisierung zur Zeit an keiner Stelle gefordert.

Beibehaltung des Status Quo

Dieser Weg würde bedeuten, daß sich die bereits bestehende Divergenzen verschärfen und das Funktionieren des Binnenmarktes noch erschwert wird. Die Folge wäre ein Europa der zwei Geschwindigkeiten im Postwesen. Der Binnenmarkt für Postdienste könnte nicht vollendet werden, was erhebliche Auswirkungen auf Sektoren hätte, die stark auf die Post angewiesen sind.

Ausgewogenheit zwischen einer weiteren Öffnung des Marktes und der Stärkung des Universaldienstes

Bei dieser Lösung wird davon ausgegangen, daß es im Interesse des Universaldienstes notwendig ist, den freien Markt gewissen Beschränkungen zu unterwerfen. Dies sollte mit Hilfe der Definition eines Bündels reservierter Dienste geschehen, für die den einzelstaatlichen Postverwaltungen einige besondere und ausschließliche Rechte gewährt werden. Der Umfang des reservierten Bereichs muß jedoch in angemessenem Verhältnis zum Ziel des Universaldienstes stehen. Gleichzeitig würde die ordnungspolitische Aufsicht über einen Teil des Marktes (d.h. über die reservierten Dienste, die den Universaldienst gewährleisten sollen) gewisse Harmonisierungsmaßnahmen ermöglichen, damit der Universaldienst in allen zwölf Mitgliedstaten störungsfrei funktionieren kann.

In allen Mitgliedstaaten sind bestimmte Dienste bereits reserviert, um einen Universaldienst sicherzustellen; der Umfang dieses reservierten Bereichs ist jedoch gewöhnlich größer - manchmal sogar erheblich, als es im Interesse des Ziels notwendig wäre. Außerdem muß das gesetzte Ziel (auch Qualität des Dienstes) in der Praxis erreicht werden. Ferner wäre es grundsätzlich von Vorteil, reservierte und nichtreservierte Bereiche klar abzugrenzen.

Es wird vorgeschlagen, auf Gemeinschaftsebene zu definieren, welcher Universaldienst gemeinschaftsweit bereitgestellt werden soll. Diese Definition steht noch aus. Es läßt sich jedoch skizzieren, wie der Markt im Rahmen dieser Lösung teilweise zu liberalisieren wäre, ohne den Universaldienst preiszugeben.

Im Rahmen dieses auf Ausgewogenheit ausgerichteten Lösungskonzeptes könnten einige Dienste aus dem reservierten Bereich herausgelöst werden (wenn sie überhaupt dazu gehören). Das gilt für Expreßdienste und Dienste zur Beförderung von Presseerzeugnissen.

(Die Paketdienste sind bereits in allen zwölf Mitgliedstaaten liberalisiert.) Nach der bisherigen Analyse könnte auch die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Briefdienste und a priori der Direktwerbung angestrebt werden. In beiden Fällen muß durch geeignete ordnungspolitische Kontrollmechanismen sichergestellt werden, daß die legitimen ausschließlichen Rechte der Anbieter des reservierten Dienstes nicht umgangen werden. Insbesondere bei der Direktwerbung müssen die wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Liberalisierungsmaßnahme für den Universaldienst genau untersucht werden.

Die Liberalisierung sollte schrittweise erfolgen. Dabei sollten auch die Übergangsfristen berücksichtigt werden, die erforderlich sind, um das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht für die Bereitstellung des Universaldienstes aufrecht zu erhalten.

Für die Dienste, die voraussichtlich im reservierten Bereich verbleiben, d.h. im weitesten Sinne Privat- und Geschäftskorrespondenz, könnte der Umfang des reservierten Bereichs klar definiert werden. Die Grenzen würden wahrscheinlich in Gewicht und Preis ausgedrückt.

Sollte ein Mitgliedstaat befürchten, daß bestimmte Vorschläge seinen Universaldienst gefährden, könnte er eine restriktivere Lösung anwenden, soweit sie dem Ziel noch angemessen und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Die parallel zur Liberalisierung beabsichtigten Harmonisierungsmaßnahmen müssen sich an dem Hauptziel orientieren, d.h. einem Universaldienst zu tragbaren Preisen und mit ausreichender Qualität für die ganze Gemeinschaft. Wie bereits gesagt, liegt noch keine Gemeinschaftsdefinition des Universaldienstes vor. Es steht aber außer Frage, daß sie erforderlich ist und daß bei ihrer Ausarbeitung potentielle Benutzer - auch Vertreter der Kunden - hinzugezogen werden sollten. In einigen Punkten ist der Harmonisierungsbedarf bereits klar.

Der Universalanspruch betrifft leichten Zugang, der oftmals noch nicht gewährleistet ist. In Anbetracht der bestehenden Qualitätsunterschiede ist auch in dieser Hinsicht Harmonisierung vonnöten. Die Gebühren sind offenbar im allgemeinen tragbar, spiegeln aber in manchen Fällen nicht die Kosten wider, und eine derartige Gebührenpolitik der Postverwaltungen könnte langfristig die Wirtschaftlichkeit der Netze für den Universaldienst gefährden. Außerdem sollte es den Postverwaltungen zwar möglich sein, das Universalnetz auch für die Bereitstellung nicht verbindlicher Dienste zu nutzen, es gibt jedoch bisher keine genauere Regelung dafür.

Aus diesen bestehenden und zu erwartenden Problemen ergibt sich, daß Harmonisierungsmaßnahmen in folgenden Bereichen angezeigt sind:

Zugang: Alle Benutzer mit gleichen Voraussetzungen sollten auch den gleichen Vorschriften unterliegen; für die Zugangsanforderungen anderer Diensteanbieter (Postverwaltungen oder Privatbetreiber) müssen unter Umständen besondere technische Maßnahmen ergriffen werden, um die Zusammenarbeitsfähigkeit zu gewährleisten.

Dienstleistungen: Für alle Universaldienste sollten Normen entwickelt werden; die Qualität sollte anhand eines gemeinsamen Systems gemessen werden, das die Erfahrungen der Benutzer mit den Dienstleistungen exakt widerspiegelt; die Ergebnisse sollten veröffentlicht werden.

Gebühren: Die Preise für die einzelnen Dienstleistungen sollten an den jeweiligen Durchschnittskosten ausgerichtet sein; die bestehenden Unterschiede in den Gebührenstrukturen sollten abgebaut werden, um die noch vorhandenen Verzerrungen auf dem Markt zu verringern.

Diese Harmonisierungsmaßnahmen könnten ausgehend von der Voraussetzung durchgeführt werden, daß die grundlegenden Anforderungen der Kunden in allen Mitgliedstaaten ähnlich sein dürften.

VORGESCHLAGENES SZENARIO

An letzter Stelle wird das Szenario beschrieben, dem aufgrund seiner Ausgewogenheit der Vorzug gegeben wird. Es beinhaltet eine schrittweise Öffnung des Marktes und die Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen entsprechend den Zielen der Gemeinschaft. So wird gewährleistet, daß der Universaldienst in einem angemessenen Rahmen funktioniert und daß die Benutzer möglichst große Wahlfreiheit erhalten. Dabei gibt es nicht nur eine einzige Lösung, sondern vielmehr einen Katalog von Maßnahmen, die die notwendige gemeinsame Struktur liefern. Jeder Vorschlag ist daher in das Gesamtkonzept eingebettet, zielt jedoch gleichzeitig auf die Lösung bestimmter Probleme ab.

Zu den Entwürfen der Alternativen sind vorab bereits einige Kommentare eingegangen. Sie lassen darauf schließen, daß eine Einigung über die allgemeinen Orientierungen möglich ist. Einige Punkte scheinen jedoch bei den interessierten Parteien Besorgnis hervorzurufen. Diese betreffen offenbar die Notwendigkeit einer Übergangsfrist bei bestimmten Liberalisierungsvorschlägen, z.B. zur Direktwerbung (Vorschlag 2.7), zu den grenzüberschreitenden Sendungen innerhalb der Gemeinschaft (Vorschlag 2.13) und zu den internationalen Sendungen (Vorschlag 2.14). Die Diskussion in der Anhörungsfrist nach der Veröffentlichung des Grünbuches wird sich vielleicht auf diese Punkte konzentrieren. Die

Ausgewogenheit des Bündels der vorgeschlagenen politischen Alternativen sollte jedoch nicht aus den Augen verloren werden.

Es sollte jedoch betont werden, daß es mehrere Wege gibt, um das Ziel einer weiteren Liberalisierung des Marktes und der Weiterentwicklung des Universaldienstes zu verwirklichen. Die wichtigsten noch ausstehenden Entscheidungen werden nach der Diskussion im Anschluß an die Veröffentlichung des Grünbuches fallen. Vor der konkreten Verwirklichung sind daher noch verschiedene Einzelarbeiten erforderlich. So müssendaherausführliche Diskussionen mit einzelnen Benutzergruppen geführt werden, um ihre spezifischen Anforderungen zu ermitteln, vor allem im Hinblick auf die größere Wahlfreiheit, die sie vielleicht benötigen. Des weiteren muß der Universaldienst auf Gemeinschaftsebene definiert werden. Vor der Festlegung der Gewichts- und Preisgrenzen für den reservierten Bereich müssen noch genauere Untersuchungen erfolgen. Ferner müssen für die Universaldienste Mindestanforderungen vereinbart werden. Auch der Grundsatz, die Gebühren an den Durchschnittskosten auszurichten, verlangt noch weitere Vorarbeiten.

Auch wenn zu Detailfragen noch zahlreiche Arbeiten zu leisten sind, werden die Alternativen in der Zuversicht vorgelegt, daß die angestrebte gemeinsame Struktur, die Liberalisierung und Harmonisierung miteinander verbindet, den Universaldienst und größtmögliche Wahlfreiheit für die Benutzer gewährleisten würde.

Die wichtigsten Ziele für den Postsektor der Gemeinschaft sind in Tabelle 1 zusammengefaßt.

Tabelle 1: *Wichtigste Ziele*

1.	ENTWICKLUNG EINER GEMEINSCHAFTLICHEN DEFINITION DES ERFORDERLICHEN UNIVERSALDIENSTES; SICHERSTELLUNG DES UNIVERSALDIENSTES IN DER GANZEN GEMEINSCHAFT 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 DIENSTLEISTUNGSAUFTRAGS NOTWENDIG SIND; IM EINKLANG MIT DIESEM ZIEL GLEICHZEITIGE GEWÄHRLEISTUNG EINES FREIEN WETTBEWERBS IN GRÖSSTMÖGLICHEN TEIL DES SEKTORS.
2.	GEMEINSAME VERPFLICHTUNGEN FÜR DIE ANBEITER DES UNIVERSALDIENSTES IN DER GEMEINSCHAFT IM HINBLICK AUF DIE BESONDEREN UND AUSSCHLIESSLICHEN RECHTE, DIE DIESE ANBIETER FÜR DIE RESERVIERTEN DIENSTE ERHALTEN, UM DEM UNIVERSALDIENST SICHERZUSTELLEN - DIESE VERPFLICHTUNGEN BETREFFEN INSBESONDERE DIE QUALITÄT DES ANGEBOTENEN DIENSTES.
3.	DURCHFÜHRUNG DER NOTWENDIGEN MASSNAHMEN FÜR DEN ZUSAMMENHALT DER GEMEINSCHAFT.

Die wichtigsten politischen Ziele betreffen allgemeine ordnungspolitische Fragen, die Verpflichtungen des Anbieters der reservierten Dienste und Maßnahmen für Harmonisierung und Zusammenhalt. Die darauf aufbauenden detaillierten Alternativen sind in drei Gruppen zusammengefaßt, die den drei wichtigsten politischen Zielen entsprechen. Sie sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2: *Detaillierte Alternativen*

TEIL I: ALLGEMEINE ORDNUNGSPOLITISCHE FRAGEN

1. FESTLEGUNG DES UNIVERSALDIENSTES
2. ENTWICKLUNG DER DEFINITION DER RESERVIERTEN DIENSTE UND DES UNIVERSALDIENSTES
3. GEWÄHRLEISTUNG DER VEREINBARKEIT ANDERER VERPFLICHTUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN MIT DEN RECHTSVORSCHRIFTEN UND POLITIKEN DER GEMEINSCHAFT
4. TRENNUNG VON AUFSICHTS- UND BETRIEBSFUNKTIONEN

TEIL II: VERPFLICHTUNGEN DES ANBIETERS DER Universaldienstes

5. GLEICHE ZUGANGSBEDINGUNGEN ZUM UNIVERSALDIENST FÜR ALLE
6. AUSRICHTUNG DER UNIVERSALDIENSTGEBÜHREN AN DEN DURCHSCHNITTSKOSTEN
7. ORIENTIERUNG DER ENDVERGÜTUNGEN AN DEN ZUSTELLKOSTEN
8. FESTLEGUNG VON QUALITÄTSNORMEN FÜR DEN UNIVERSALDIENST UND ÜBERWACHUNG IHRER EINHALTUNG

TEIL III: HARMONISIERUNG UND ZUSAMMENHALT

9. HARMONISIERUNG, SOWEIT SIE FÜR DIE KUNDEN NÜTZLICH IST
10. ASPEKTE DES ZUSAMMENHALT

Diese detaillierten Alternativen lassen sich ihrerseits in Anwendungsvorschläge umsetzen, die auf den folgenden Seiten aufgeführt sind.

TEIL I: ALLGEMEINE ORDNUNGSPOLITISCHE FRAGEN

1. FESTLEGUNG DES UNIVERSALDIENSTES

Die wichtigste soziale Anforderung an die Postdienste ist die Gewährleistung des Universaldienstes. Der Universaldienst ohne besondere Preisbedingungen kann im Wettbewerbssektor (nichtreserviert) angeboten werden. Um jedoch einen Dienst zu allgemein tragbaren Preisen anbieten zu können, sind ausreichende Skalenerträge notwendig. Diese lassen sich nur auf dem Weg über besondere und ausschließliche Rechte erreichen - daher die Notwendigkeit reservierter Dienste. (Es ist zwar denkbar, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten die reservierten Dienste von mehr als einem Anbieter bereitgestellt werden, jedoch unwahrscheinlich; aus Gründen der Einfachheit ist daher in allen Vorschlägen nur von einem Anbieter der reservierten Dienste die Rede, bei dem es sich wahrscheinlich um die Postverwaltung handelt.)

1.1 Für den Universaldienst sollte eine Referenzdefinition mit gemeinschaftsweiter Geltung entwickelt werden. Dabei müssen die sozialen und wirtschaftlichen Erfordernisse der Gemeinschaft sowie auch andere Verpflichtungen, insbesondere im Rahmen des Weltpostvereins (WPV), berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten aber die Möglichkeit erhalten, diese Definition für ihr eigenes Hoheitsgebiet entsprechend ihren legitimen öffentlichen Interessen zu erweitern.

1.2 Um den Universaldienst zu allgemein tragbaren Preisen anbieten zu können, muß ein Bündel reservierter Dienste geschaffen werden. Die Liste der Dienste, die in diesem Bündel enthalten sein könnten, sollte auf Gemeinschaftsebene erstellt werden.

1.3 Nach dem Grundsatz der Proportionalität sollte das Bündel der reservierten Dienste nur so umfangreich sein, wie es im Interesse des Universaldienstes erforderlich ist.

1.4 Außerhalb des reservierten Bereichs werden alle Dienste im freien Wettbewerb angeboten. Auch die Postverwaltungen könnten nichtreservierte Dienste anbieten.

2. ENTWICKLUNG DER DEFINITION DER RESERVIERTEN DIENSTE UND DES UNIVERSALDIENSTES

Die reservierten Dienste müssen eindeutig definiert werden, damit klar zwischen reserviertem und nichtreserviertem Bereich unterschieden werden kann. Für die Definition des Bündels reservierter Dienste auf Gemeinschaftsebene sind noch zahlreiche Vorarbeiten zu leisten, bei denen die im EWG-Vertrag festgelegten Wettbewerbsregeln beachtet werden sollten.

Dabei wird stets die am wenigsten restriktive Lösung angestrebt. In einigen Mitgliedstaaten können die Voraussetzungen es gestatten, den Umfang der reservierten Dienste gegenüber dem auf Gemeinschaftsebene definierten Bündel zu verkleinern; dabei sollte jedoch stets das Ziel des Universaldienstes verfolgt werden und gewährleistet sein, daß der öffentliche Dienstleistungsauftrag unter guten wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen erfüllt wird. Andere Mitgliedstaaten können hingegen zu dem Schluß kommen, daß das gemeinschaftlich definierte Bündel der reservierten Dienste nicht ausreicht, um den Universaldienst zu garantieren; in einem solchen Fall konnen die betreffenden Mitgliedstaaten eine restriktivere Lösung anwenden, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Der auf Gemeinschaftsebene definierte Universaldienst muß in allen Mitgliedstaaten verbindlich angeboten werden. Unter Berücksichtigung aller Verpflichtungen, einschließlich der im Rahmen des WPV-Vertrags, können die Aufsichtsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten beschließen, daß der Universaldienst verbindlich über den reservierten Bereich hinaus bereitgestellt werden sollte. So ist es wahrscheinlich, daß zu den reservierten Universaldiensten, die verbindlich angeboten werden müssen, einige nichtreservierte Pflichtdienste hinzukommen, die ebenfalls als Universaldienst angeboten werden müssen. Diese Verpflichtung wird von der Aufsichtsbehörde einem oder mehreren Betreibern übertragen.

Auch andere Betreiber können sich aus wirtschaftlichen Gründen entschließen, einen Universaldienst anzubieten. Der entscheidende Unterschied ist jedoch die Verpflichtung, die an die Bereitstellung des Universaldienstes geknüpft ist. In allen Vorschlägen ist mit dem Anbieter des Universaldienstes derjenige gemeint, der die Verpflichtung zur Gewährleistung des Universaldienstes trägt.

Alle Postverwaltungen werden daher verpflichtet sein, den Universaldienst in dem Umfang bereitzustellen, der auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene festgelegt wurde. Diese Verpflichtung sollte den Postverwaltungen jedoch keine unfairen finanziellen Lasten

auferlegen. Angemessene Gebührensysteme sind daher von entscheidender Bedeutung (siehe Absätze 7 und 8 unten.)

Selbstzustellung und Selbsteinlieferung (Zustellung und Einlieferung der eigenen Sendungen)

2.1 Alle Einzelpersonen und Unternehmen haben das Recht, ihre eigenen Sendungen überall in der Gemeinschaft selbst zuzustellen oder sie direkt bei der Postverwaltung des Ziellandes einzuliefern.

2.2 Alle Einzelpersonen und Unternehmen haben ferner das Recht, ihre Sendungen bei der Postverwaltung in einem Drittland einzuliefern, um sie von dort wieder in ihr eigenes Land zurücksenden und dort zustellen zu lassen. Erfüllt die Post dabei im Land der Einzelperson/des Unternehmens die Kriterien für die Zugehörigkeit zum reservierten Bereich, muß die Zustellung durch die Postverwaltung erfolgen; ferner muß die Postverwaltung für ihre Zustellungskosten angemessen entschädigt werden.

2.3 Um die Auslegung der Vorschläge in den Absätzen 2.1 - 2.2 zu erleichtern, muß die Gemeinschaft Vorschriften für die Zustellung oder Einlieferung von Sendungen durch Tochtergesellschaften im gleichen oder einem anderen Mitgliedstaat ausarbeiten.

Nichtreservierter Bereich

2.4 Entwickeln sich neue Dienste, die sich wesentlich von den bestehenden reservierten Standarddiensten unterscheiden (zum Beispiel, die elektronische Briefübermittlung), sind solche Dienste dem nichtreservierten Sektor zuzuordnen. Diese Regelung bedarf jedoch vielleicht in manchen Fällen der Überprüfung. In der Anhörungsfrist nach der Veröffentlichung des Grünbuchs wird eine Analyse der damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen erfolgen.

2.5 Entwickelt sich ein neuer Dienst zu einem unentbehrlichen Bestandteil des Universaldienstes, kann seine Einbeziehung in den reservierten Bereich im Einklang mit den in Punkt 2.16-17 genannten Kriterien erwogen werden.

2.6 lle Dienste außerhalb des reservierten Bereichs gelten daher zwangsläufig als nichtreserviert und sollten im freien Wettbewerb angeboten werden.

Reservierter Bereich

2.7 Die Gemeinschaft muß das Bündel der Dienste, die für den reservierten Bereich in Frage kommen, endgültig definieren. Das Bündel wird einige Standardsendungen (einschl. Briefe und Postkarten) bis zu bestimmten Grenzen, die nachstehend beschrieben werden, umfassen. Ausgeschlossen werden z.B. Presseerzeugnisse, Sendungen mit Wareninhalt oder Expreß- und Kuriersendungen. Die Zuordnung der Direktwerbung zum nichtreservierten Bereich sollte a priori angestrebt werden Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Liberalisierung der Direktwerbung für den Universaldienst sollten jedoch genau untersucht werden (siehe Punkt 2.9), ferner müssen geeignete ordnungspolitische Kontrollmechanismen geschaffen werden, um einem Mißbrauch vorzubeugen.

2.8 Da die Schaffung eines Bündels reservierter Dienste im Interesse des Universaldienstes zu allgemein tragbaren Preisen gerechtfertigt ist, muß auf Gemeinschaftsebene definiert werden, welchen Umfang der Universaldienst in der Gemeinschaft haben soll. (Dabei sind die Anforderungen der Benutzer zu berücksichtigen, die sich im Laufe der Zeit ändern können.) Sowohl der Umfang des Universaldienstes als auch des reservierten Bereichs sind regelmäßig zu überprüfen.

2.9 Die Kommission wird mit Unterstützung der Gruppe hoher Beamter für das Postwesen (SOGP) eine Arbeitsgruppe einsetzen, um im einzelnen folgende Fragen zu untersuchen: wirtschaftliche Grundlagen für die Bereitstellung des Universaldienstes in der Gemeinschaft, notwendiger Umfang des reservierten Bereichs und erforderliche Kontrollen für den Schutz dieses Bereichs. Die Arbeitsgruppe wird auch die wirtschaftlichen Auswirkungen jeder Liberalisierungsmaßnahme für den Universaldienst analysieren. Die Gruppe sollte ihre Tätigkeit ein Jahr nach der Veröffentlichung des Grünbuches abgeschlossen haben. Die Analysen können auch zur Formulierung von Orientierungen für die Begrenzung des reservierten Bereichs in der Gemeinschaft führen. (Vorschläge zur Definition dieser Grenze werden in den Absätzen 2.16-2.17 unterbreitet.)

2.10 Die Aufsichtsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten sollten festlegen, in welchem Umfang der Universaldienst in ihrem Hoheitsgebiet verbindlich bereitgestellt werden sollte. Dabei sind die auf Gemeinschaftsebene festgelegten Verpflichtungen für den Universaldienst zu berücksichtigen.

2.11 Die Mitgliedstaaten können beschließen, ihren reservierten Bereich kleiner zu halten als auf Gemeinschaftsebene definiert, müssen jedoch den Universaldienst bis zur gemeinschaftsweit festgelegten Mindestgrenze sicherstellen.

Reservierte Dienste - Sonstige Fragen

2.12 Inlandspost, die dem reservierten Bereich eines Mitgliedstaats zuzuordnen ist, darf nicht von Dritten aus dem Mitgliedstaat verbracht werden, um dann wieder in diesen Mitgliedstaat zurückbefördert zu werden. Sendungen, die jedoch "körperlich" in einem bestimmten Land zustande gekommen sind (z.B. durch Datenübertragung oder den Ausdruck des Inhalts in diesem Land), oder dort eine nennenswerte Wertsteigerung erfahren haben, sollten auch als Sendungen mit Ursprung in diesem Land behandelt werden.

2.13 Die Zuordnung der innergemeinschaftlichen Post (Sendungen, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen befördert werden) zum nichtreservierten Bereich sollte angestrebt werden. Sieht ein Mitgliedstaat in dieser Liberalisierung eine Beeinträchtigung für seinen Universaldienst, kann er eine restriktivere Lösung anwenden, soweit sie dem Ziel noch angemessen und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Geeignete ordnungspolitische Kontrollmechanismen müssen geschaffen werden, um zu verhindern, daß normalerweise als reserviert einzustufende Inlandssendungen durch Dritte im grenzüberschreitenden Verkehr befördert werden (siehe 2.12 oben). Einige Mitgliedstaaten benötigen vielleicht eine Übergangsfrist, um diese Maßnahme durchzuführen. Die Notwendigkeit solcher Übergangsfristen und ihre Dauer (unter Umständen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden) könnten in der Anhörungsfrist nach der Veröffentlichung des Grünbuches diskutiert werden.

2.14 Die Zuordnung der internationalen Post (entweder Post aus einem Mitgliedstaat mit Ziel außerhalb der Gemeinschaft oder Post aus einem Drittland mit Ziel in einem Mitgliedstaat) zum nichtreservierten Bereich sollte angestrebt werden. Sieht ein Mitgliedstaat darin eine Beeinträchtigung für seinen Universaldienst, kann er eine restriktivere Lösung anwenden, solange diese dem Ziel angemessen und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Geeignete ordnungspolitische Kontrollmechanismen müssen geschaffen werden, um zu verhindern, daß normalerweise als reserviert einzustufende Inlandssendungen durch Dritte im grenzüberschreitenden Verkehr befördert werden (siehe 2.12 oben). Einige Mitgliedstaaten benötigen vielleicht eine Übergangsfrist, um diese Maßnahme

durchzuführen. Die Notwendigkeit dieser Übergangsfristen und ihre Dauer (unter Umständen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden) könnten in der Anhörungsfrist nach Veröffentlichung des Grünbuches diskutiert werden.

2.15 Die Tatsache, daß ein Dienst auf Gemeinschaftsebene dem reservierten Bereich zugeordnet wird, bedeutet nicht zwangsläufig, daß ein Mitgliedstaat ihn automatisch in seinen reservierten Bereich aufnehmen muß.

Kriterien für die Definition der Grenzen

2.16 Nur Dienste mit Universalverpflichtung können als reserviert gelten. Zustellungsdienste für Sendungen mit Wareninhalt oder für Drucksachen (vorbehaltlich der Orientierungen für die Direktwerbung in Punkt 2.7) sollten jedoch nicht als reserviert betrachtet werden, selbst wenn sie im Rahmen der Verpflichtung des Universaldienstes geleistet werden. Mit Hilfe eines Inhaltskriteriums muß sichergestellt werden, daß Sendungen mit Wareninhalt und Drucksachen in den nichtreservierten Bereich eingeordnet werden.

2.17 Für den reservierten Bereich kommen Standardsendungen mit Mitteilungsinhalt in Frage. Bei diesen Sendungen werden Gewicht und Preis als Kriterien für die Festlegung des Umfangs der reservierten Dienste angewandt. Die Wechselbeziehung zwischen beiden Kriterien bleibt noch festzulegen. (Mittel- oder längerfristig reicht vielleicht die Preisgrenze aus.)

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

Natürlich müssen alle privaten und öffentlichen Postbetreiber, die in der Gemeinschaft Dienste anbieten, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft beachten. Von besonderer Bedeutung für den Postsektor sind Richtlinien über Datenschutz, indirekte Steuern und Zölle. Wie in allen anderen Sektoren müssen auch hier die potentiellen Spannungen zwischen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und eventuellen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen anderer Vereinbarungen oder Verträge verringert werden.

Deshalb sollte die Gemeinschaft an der Entwicklung von Rechtsvorschriften und Bestimmungen, die den Postsektor betreffen können, beteiligt werden. Sie sollte daher bei

WPV und CEPT Beobachterstatus beantragen. Der WPV ist eine Einrichtung der Vereinten Nationen, bei denen die Gemeinschaft bereits Beobachterstatus hat.

3.1 Die Gemeinschaft sollte aktiv an den künftigen Kongressen des WPV beteiligt werden, um dazu beizutragen, daß keine Konflikte zwischen Beschlüssen des Kongresses und den Verpflichtungen im Rahmen des EWG-Vertrags, sonstiger Gemeinschaftsvorschriften oder der Postpolitik der Gemeinschaft entstehen.

3.2 Inbesondere Artikel 25 des WPV-Vertrags ist für die Anwendung in der Gemeinschaft nicht geeignet. Er muß vielleicht durch eine weniger restriktive Bestimmung ersetzt werden, die aber immer noch eindeutig besagt, daß es Dritten verboten ist, Sendungen "körperlich" außerhalb eines Landes zu verbringen und sie dann wieder zurückzubefördern, wenn durch diesen Vorgang die ausschließlichen Rechte der Postverwaltung in diesem Mitgliedstaat verletzt werden (siehe 2.12 oben).

3.3 Die Gemeinschaft sollte Beobachterstatus beim WPV anstreben.

3.4 Die Gemeinschaft wird Untersuchungen anstellen und geeignete Vorschläge vorlegen, um zu verhindern, daß Sendungen mit dem Vorsatz aus der Gemeinschaft verbracht werden, die Gebührenpolitik und Endvergütungssysteme der Gemeinschaft zu umgehen (siehe Vorschläge in Absatz 6 und 7).

4. TRENNUNG VON AUFSICHTS- UND BETRIEBSFUNKTIONEN

Damit die Interessen der Kunden durch unparteiische Behandlung aller Betreiber optimal wahrgenommen werden können, sollten Aufsichts- und Betriebsfunktionen unbedingt getrennt werden. Durch eine unabhängige Aufsichtsinstanz kann das Gleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Betreibern sowie den Anbietern reservierter und nichtreservierter Dienste am besten gewahrt werden. Diese Instanz wird die Effizienz der reservierten Dienste überwachen und darauf achten, daß der Anbieter dieser Dienste einen effizienten Universaldienst gewährleistet und gleichzeitig seinen anderen Verpflichtungen (siehe Vorschläge 5, 6 und 8 unten) nachkommt. (Dabei ist auch auf die Wahrung des Postgeheimnisses zu achten.) Die Aufsichtsinstanz entscheidet auch über die Maßnahmen bei Nichterfüllung von Verpflichtungen oder Qualitätsnormen.

4.1 Jeder Mitgliedstaat muß eine Aufsichtsbehörde haben, die von betrieblichen Funktionen völlig getrennt ist.

4.2 Die Aufsichtsbehörden sind für die Anwendung der gemeinschaftlichen Postpolitik auf einzelstaatlicher Ebene verantwortlich; insbesondere für die Einhaltung des Grundsatzes, daß der reservierte Bereich proportional zum Ziel des Universaldienstes dimensioniert wird (siehe Absatz 1.2 oben).

4.3 Die Aufsichtsbehörde in jedem Mitgliedstaat sorgt dafür, daß in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften klar definiert wird, welche Dienste innerhalb des auf Gemeinschaftsebene festgelegten Bündels potentiell reservierter Dienste in dem betreffenden Mitgliedstaat als reserviert gelten. Alle anderen Dienste sind als nichtreserviert zu betrachten.

4.4 Die Aufsichtsbehörde stellt sicher, daß andere Betreiber die ausschließlichen Rechte des Anbieters der reservierten Dienste respektieren.

4.5 Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, daß der Anbieter der reservierten Dienste seinen Verpflichtungen nachkommt und alle Benutzer nach den gleichen Grundsätzen behandelt.

4.6 Die Aufsichtsbehörde vergewissert sich, daß der (die) Anbieter des Universaldienstes das Postgeheimnis beachtet(n).

4.7 Die Aufsichtsbehörde vereinbart mit dem Anbieter des Universaldienstes, welche Verpflichtungen dieser im Hinblick auf die Qualität des von ihm angebotenen Dienstes erfüllen muß. Die Aufsichtsbehörde muß für die Richtigkeit der veröffentlichten Ergebnisse der Qualitätskontrollen garantieren können.

4.8 Für die Transparenz des Zugangs zum Netz und der den Zugangspreisen zugrundeliegenden Kosten müssen ausreichende Anforderungen festgelegt werden.

4.9 Beteiligt sich der Anbieter der reservierten Dienste auch am Wettbewerb im nichtreservierten Bereich, kann er aus wirtschaftlichen und kommerziellen Gründen diese Dienste über das Universalnetz anbieten, das für die reservierten Dienste benutzt wird. Die Aufsichtsbehörde muß gewährleisten, daß keine Quersubventionen vom reservierten in den nichtreservierten Bereich fließen.

4.10 Die Aufsichtsbehörde muß sicherstellen, daß Privatbetreiber (die vielleicht mit den Postverwaltungen im nichtreservierten Bereich im Wettbewerb stehen)

Zugang zu den reservierten Diensten erhalten, wenn sie ihn für ihre nichtreservierten Dienste benötigen. (Siehe auch Absatz 5.3 unten.)

4.11 Die zuständigen Behörden auf einzelstaatlicher oder gemeinschaftlicher Ebene sorgen dafür, daß die Anwendung der allgemeinen Rechtsvorschriften auf die nichtreservierten Postdienste die Betreiber im nichtreservierten Bereich nicht unfair begünstigt oder benachteiligt.

TEIL II: VERPFLICHTUNGEN DES ANBIETERS DES UNIVERSALDIENSTES

5. GLEICHE ZUGANGSBEDINGUNGEN ZUM UNIVERSALDIENST FÜR ALLE

Die Gleichbehandlung der Benutzer des Universaldienstes muß die allgemeine Regel sein. Im Rahmen dieser Regel ist zu berücksichtigen, daß Kunden unterschiedliche Anforderungen stellen und in unterschiedlicher Weise mit den Anbietern des Universaldienstes zusammenarbeiten können. Das ist zum Teil eine Frage der Dimension, aber besonders auch der Möglichkeiten, die Post so vorzubereiten, daß der Betreiber des Universaldienstes davon profitieren und Preisnachlässe anbieten kann.

5.1 Kunden, die ihre Post unter den gleichen Voraussetzungen einliefern, sollten auch die gleichen Bedingungen für den Zugang zum Universalnetz erhalten.

5.2 Jeder Anbieter des Universaldienstes sollte Großkunden Vertragsmöglichkeiten anbieten (siehe auch Absatz 9.3 unten).

5.3 Die Anbieter des Universaldienstes müssen ihre Dienste allen Interessenten anbieten, selbst wenn diese im nichtreservierten Bereich ihre Konkurrenten sind.

5.4 Werden im internationalen Postverkehr Sendungen zwischen Postverwaltungen grenzüberschreitend ausgetauscht, ist davon auszugehen, daß die Beziehung zwischen den Postverwaltungen in gewisser Hinsicht über das rein Kommerzielle hinausgeht; daher könnten die Zugangsbedingungen unter Postverwaltungen etwas von den rein kommerziellen Bedingungen abweichen. Die Postverwaltungen des Abgangslandes sollten jedoch auch Zugang als Kunden zu den einzelstaatlichen Universaldiensten im Eingangsland erhalten. Dieser Zugang sollte auf der gleichen Grundlage gewährt werden wie bei anderen Benutzern mit ähnlichem Profil.

5.5 Einlieferungsbedingungen, Gebühren (einschl. Standardnachlässe) und Qualitätsziele sind zu veröffentlichen.

6. AUSRICHTUNG DER UNIVERSALDIENSTGEBÜHREN AN DEN DURCHSCHNITTSKOSTEN

Als Grundsatz sollte gelten, daß die Gebühren an den Durchschnittskosten auszurichten sind. Die konsequente Anwendung dieses Grundsatzes ist die beste Garantie für die finanzielle Solidität der Postdienste. Um eine faire Behandlung für alle zu gewährleisten, sollten Quersubventionen sowohl zwischen Diensten als auch - aufgrund von Preisnachlässen - zwischen Kundengruppen reduziert und allmählich abgebaut werden. (Geographische Quersubventionen bleiben jedoch zulässig.) Die Politik bei Preisnachlässen ist besonders wichtig: Die Preisnachlässe sollten sich an den erzielten Kosteneinsparungen orientieren (Preisnachlässe bei den Stückkosten aufgrund größerer Mengen eingeschlossen).

6.1 Die Gebühren im Universaldienst sollten an den Kosten ausgerichtet sein. Die Gebühren für die einzelnen Dienstleistungen sollten auf den durchschnittlichen Kosten dieser Dienste basieren. Vorzugsgebühren müssen zumindest die Grenzkosten abdecken.

6.2 Sind Subventionen notwendig, müssen ihre Ziele, ihr Umfang und ihr Geltungsbereich transparent sein.

6.3 Sind Vorzugsgebühren gerechtfertigt, müssen sie transparent und allen in Frage kommenden Benutzern zugänglich sein, ungeachtet ihres Herkunftslandes.

6.4 Quersubventionen vom reservierten zum nichtreservierten Bereich sind grundsätzlich unannehmbar. Hingegen sind Quersubventionen zwischen geographischen Gebieten im Interesse der Tarifeinheit im Raum (siehe Punkt 6.5) und vom nichtreservierten zum reservierten Bereich zulässig. Denkbar sind auch Quersubventionen vom reservierten zum nichtreservierten Bereich, wenn diese zur Gewährleistung des Universaldienstes notwendig sind und nicht gegen die Wettbewerbsregeln verstoßen (siehe Punkt 6.6).

6.5 Geographische Quersubventionen sind zulässig, wenn sie zur Erreichung einer Einheitsgebühr für einen bestimmten Dienst erforderlich sind.

6.6 Es ist denkbar, daß bestimmte nichtreservierte Pflichtdienste in manchen geographischen Gebieten nur mit Verlust angeboten werden können. In diesem

Fall sind die Verluste zu lokalisieren und eventuell durch Subventionen von außen oder Quersubventionen auszugleichen. Derartige Subventionen müssen völlig transparent sein, um unfaire Preise seitens des Anbieters der nichtreservierten Pflichtdienste zu verhindern.

6.7 Im reservierten (nicht dem Wettbewerb unterworfenen) Sektor müssen Preisnachlässe für Großkunden (gewöhnlich für die Vorbereitung der Post, die von ihnen übernommen werden kann) im allgemeinen an den Kosteneinsparungen ausgerichtet werden, die der Anbieter des Dienstes erreichen kann. Die Postverwaltungen müssen es vermeiden, Kunden des Universaldienstes Preisnachlässe zu gewähren, die über die Kosteneinsparungen hinausgehen. Sie müssen eine vertragliche Verknüpfung zwischen den Bedingungen für die Nutzung der Universaldienste und für die Nutzung der nichtreservierten nicht verbindlichen Dienste ausschließen.

6.8 Besonders günstige Vorzugsgebühren oder aufgrund von Regierungsbeschlüssen zustande gekommene Gebühren (z.B. Zustellung von Presseerzugnissen und Büchern, Wahlpost und Blindenpost) müssen transparent sein.

7. ORIENTIERUNG DER ENDVERGÜTUNGEN AN DEN ZUSTELLKOSTEN

Die Einnahmen für eingelieferte Sendungen erhält der Betreiber, der die Abholung durchführt. Bei grenzüberschreitenden Sendungen, die von einer Postverwaltung abgeholt und von einer anderen zugestellt werden, verbucht die Postverwaltung im Abgangsland diese Einnahmen. Ein erheblicher Teil der anfallenden Kosten wird jedoch von der Postverwaltung im Eingangsland übernommen, die die Zustellung durchführt. Daher ist ein Vergütungssystem notwendig, um die zustellende Postverwaltung für ihren Aufwand zu entschädigen.

Die bestehenden Systeme für Endvergütungen zwischen Postverwaltungen sind nicht an den Kosten ausgerichtet und führen somit zu erheblichen Verzerrungen zwischen Vergütungen und tatsächlichen Kosten. Der Grundsatz der Ausrichtung an den Kosten sollte auch bei den Vergütungen zwischen Postverwaltungen Anwendung finden.

7.1 Die Endvergütungen zwischen Postverwaltungen für die gegenseitige Zustellung ihrer Sendungen sollten an den tatsächlichen Zustellkosten im Eingangsland ausgerichtet werden.

7.2 Da die Inlandsgebühren an den Kosten ausgerichtet werden, sollten die Endvergütungen an dem auf die Zustellung entfallenden Anteil der Inlandsgebühr ausgerichtet werden; mit einem gewissen Zuschlag für zusätzlichen Aufwand und Gewinn.

7.3 Die Grundlagen für ein überarbeitetes Vergütungssystem in der Gemeinschaft sollten im Rahmen einer Arbeitsgruppe entwickelt werden. Die Gruppe sollte ihre Vorschläge zwölf Monate nach ihrer Einsetzung vorlegen.

7.4 Der gemeinschaftliche Grundsatz der Ausrichtung von Endvergütungen zwischen Postverwaltungen an den Kosten sollte nach Möglichkeit auch auf andere Postverwaltungen ausgedehnt werden, mit denen ein Postaustausch stattfindet. Entsprechende Bemühungen könnten im Rahmen des WPV und der Konferenz der Europäischen Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT) stattfinden.

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

Die Rechtfertigung für die Schaffung eines Bündels reservierter Dienste liegt in der sozialen Anforderung des Universaldienstes. Die tatsächlich erbrachte Leistung ist daher für die Erfüllung der sozialen Anforderungen von entscheidender Bedeutung. Folglich sind Normen, eine Überwachung der Qualität und Kontrollsysteme erforderlich. Es ist wichtig, daß es sich dabei lediglich um "Mindestanforderungen" handelt - die Anbieter des Universaldienstes sollten sich bemühen, ihre Qualität über diese Anforderungen hinaus zu verbessern.

8.1 Gemeinschaftliche Normen sind für die Dienste festzulegen, die auf Gemeinschaftsebene unter die Anforderung des Universaldienstes fallen. Die Qualität im einzelstaatlichen wie innergemeinschaftlichen Postverkehr ist zu überwachen, die Ergebnisse sind zu veröffentlichen.

8.2 Die Mitgliedstaaten müssen entscheiden, ob sie nationaler Ebene Normen für Sendungen festlegen wollen, für die auf nationaler Ebene eine Verpflichtung im Rahmen des Universaldienstes (über die gemeinschaftliche Definition hinaus) besteht. Wenn nötig, sollten nationale Normen, die von den auf Gemeinschaftsebene festgelegten abweichen, insgesamt strenger sein als die gemeinschaftlichen Normen.

8.3 **Zur Festlegung der gemeinschaftlichen Normen sollte die Kommission eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Mitgliedstaaten einsetzen. Aufsichtsbehörden, Anbieter reservierter Dienste, Vertragspartner und Verbraucher sollten dieser Gruppe zuarbeiten.**

8.4 **Die Qualitätsnormen sollten anspruchsvoll, aber erreichbar sein. Sie werden sich auf die gemeinschaftliche Definition des Universaldienstes stützen. Verlangt wird somit die Abholung von allen Briefkästen und Postschaltern zumindest einmal pro Werktag, und eine Zustellung an alle Adressen wenigstens einmal pro Werktag. Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel sollten nur im Extremfall möglich sein und sorgfältig geprüft werden.**

8.5 **Die Gemeinschaft benötigt ein einheitliches System für die Überwachung der erbrachten Leistungen. Diese Überwachung muß sich auf den gesamten Postweg erstrecken, da nur so die Erfahrungen der Kunden zuverlässig ermittelt werden können.**

8.6 **Liegt die Leistung erheblich unter den festgesetzten Normen, legen die Aufsichtsbehörden, die darüber wachen, daß die Betreiber ihren Verpflichtungen nachkommen, Zwischenziele fest, um die Normen schrittweise zu erreichen.**

8.7 **Jede einzelstaatliche Aufsichtsbehörde sollte von einem Benutzerausschuß unterstützt werden. In diesem Ausschuß sollte ein repräsentativer Querschnitt der Benutzer, auch der Verbraucher, vertreten sein.**

8.8 **Gemeinschaftliche Normen sind auch für die Kundenbetreuung notwendig, insbesondere für die zulässigen Höchstfristen bei der Bearbeitung von Anfragen oder Beschwerden. Für die einzelstaatliche und die innergemeinschaftliche Post sind ggf. separate Normen festzulegen.**

TEIL III: HARMONISIERUNG UND ZUSAMMENHALT

9. HARMONISIERUNG, SOWEIT SIE FÜR DEN KUNDEN NÜTZLICH IST

Je spürbarer der Nutzen für den Kunden, desto zweckmäßiger die Harmonisierung. Die deutlichsten Fortschritte lassen sich wohl von der Harmonisierung der Zugangsbedingungen und der Qualitätsnormen sowie der Qualitätskontrollnormen erwarten (siehe Vorschlag 8 oben). Wenn der Nutzen der Harmonisierung im reservierten Bereich ausreichend groß ist,

könnte diese sogar verbindlich werden; im nichtreservierten Bereich kann sie nur Empfehlungscharakter haben.

9.1 Die Gemeinschaft muß ein geeignetes Maß an Harmonisierung fördern, das zur Verbesserung des Dienstes beiträgt und den Kunden zugute kommt.

9.2 Die Bedingungen für den Zugang zu den Universaldiensten der Postverwaltungen in der Gemeinschaft sollten so weit wie möglich angeglichen werden.

9.3 Alle Postverwaltungen der Gemeinschaft sollten Großkunden Vertragsmöglichkeiten für den Zugang zum Universaldienst anbieten. Ein für alle Postverwaltungen gleicher Mindestsatz von Vertragsbedingungen sollte interessierten Benutzern zugänglich sein. Dazu würden auch Preisnachlässe für die Vorsortierung gehören. Der Umfang der Preisnachlässe dürfte von Verwaltung zu Verwaltung verschieden sein.

9.4 Die Gebührenstrukturen müssen im Hinblick auf eine Angleichung untersucht werden.

9.5 Die Gemeinschaft wird prüfen, ob eine Vereinheitlichung des Einstufungssystems nützlich ist. (Zur Zeit arbeiten einige Postverwaltungen auf der Grundlage einer inhaltlichen Einstufung nach Briefen und Drucksachen, andere trennen nach erster und zweiter Klasse.)

9.6 Bei der betrieblichen Harmonisierung sollte grundsätzliche Kommunikationsfähigkeit angestrebt werden. Eine Einigung auf einige technische Normen (z.B. beim Telebrief oder bei Balkencode-Systemen) ist zur Verbesserung des Dienstes notwendig.

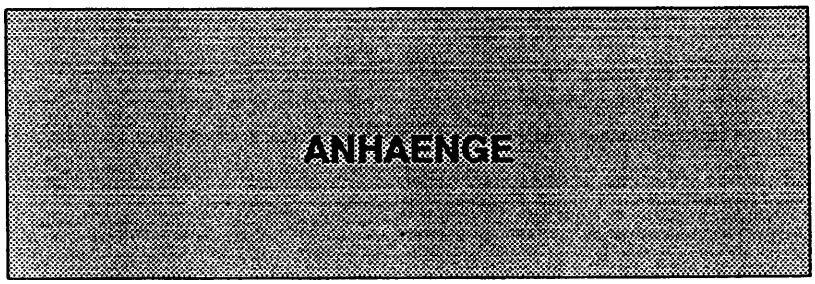
9.7 Es sollte eine Arbeitsgruppe gebildet werden, um die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit möglicher Harmonisierungsmaßnahmen zu untersuchen. Dieser Arbeitsgruppe müssen Vertreter der Benutzer (einschl. der Verbraucher), der Privatbetreiber und der Postverwaltungen zuarbeiten.

10. ASPEKTE DES ZUSAMMENHALTS, DIE BERÜCKSICHTIGT WERDEN SOLLTEN

Es muß stets im Auge behalten werden, daß gemeinschaftsweit ein effizienter Postdienst sichergestellt werden muß, 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.

10.1 Zielsetzung weiterer Arbeiten wird es sein, die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der vorgelegten Orientierungen im Hinblick auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts exakt zu bestimmen.


ANHAENGE

ANHÄNGE

1. Überblick über die Postdienste
2. Der Postsektor in der Statistik
3. Betriebsablauf und Netze
4. Der Ordnungsrahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten
5. Gemeinschaftstexte über die Postdienste
6. Weltpostvertrag - wichtigste Artikel
7. Qualität
8. Endvergütungen
9. Remailing
10. Interne Codes und Postleitzahlen
11. Posttechnik
12. Elektronische Briefdienste der Post (Telebrief)
13. Post mit kulturellen Inhalt
14. Gebührenfragen
15. Zuordnung der innergemeinschaftlichen Sendungen
16. Kriterien zur Abgrenzung des reservierten Bereichs

Glossar

ANHANG 1: ÜBERBLICK ÜBER DIE POSTDIENSTE

1. EINLEITUNG

Die Postdienste umfassen sowohl die Briefdienste der Postverwaltungen und Privatbetreiber als auch die Finanzdienste der Postverwaltungen. Gemessen am Umsatz entfallen 78 % auf die Briefdienste und 22 % auf die Finanzdienste (letztere schließen auch Einnahmen aus Peripheriediensten und verschiedenen anderen Diensten ein). Bei den Postverwaltungen beträgt das Verhältnis der Einnahmen aus Briefdiensten und Finanzdiensten 67:33.

Das Grünbuch behandelt in erster Linie die Briefdienste. Die Finanzdienste der Post sind eher dem Finanzsektor zuzurechnen. Außerdem ist der ordnungspolitische Hintergrund komplizierter als bei den Briefdiensten.

2. BRIEFDIENSTE

2.1 DEFINITIONEN

Im Briefdienst gibt es drei Kategorien: Briefe, Pakete und Expreßsendungen. Diese Kategorien überschneiden sich zum Teil.

Die Briefe unterscheiden sich von den Paketen durch das Gewicht (die etwas künstliche Grenze zwischen beiden Kategorien wird mitunter auf 2 kg festgesetzt), manchmal auch durch den Inhalt (Briefe enthalten Mitteilungen, Pakete Waren). Die Expreßdienste umfassen sowohl Briefe (Dokumente) als auch Pakete. Von den klassischen Brief- und Paketdiensten unterscheiden sie sich in erster Linie durch die Geschwindigkeit und die Zuverlässigkeit.

2.2 ANBIETER DER DIENSTLEISTUNGEN

BRIEFE

Für die Briefe haben die Postverwaltungen ein fast vollständiges Monopol. Wie im Hauptteil des Grünbuches erwähnt, bieten einige Privatbetreiber Konkurrenzdienste an, deren Legalität nicht immer unumstritten ist. Dazu gehören City-Kurierdienste, Dokumentenaustausch-Einrichtungen und Remailing - siehe Absatz 2.5.

Bei den Briefdiensten der Post wird grundsätzlich zwischen zwei Kategorien unterschieden. In neun Mitgliedstaaten sind das auf der einen Seite Briefe und Postkarten (LC - "Lettres et cartes", französische Bezeichnung) und auf der anderen Seite Drucksachen und Päckchen (AO - "Autres objets", französische Bezeichnung). Drei Postverwaltungen - Dänemark, Portugal und das Vereinigte Königreich - ordnen Briefe je nach Geschwindigkeit der ersten oder der zweiten Klasse zu (bzw. Vorrang oder Nichtvorrang). Diese Unterscheidung bezieht sich stärker auf die Betriebskosten und spiegelt vielleicht auch eher die Präferenzen der Verbraucher wider.

Die meisten Postverwaltungen bieten größeren Kunden Verträge an, die es diesen gestatten, der Postverwaltung bestimmte Aufgaben abzunehmen. (Wichtigstes Beispiel sind die Vorsortierung vor der Einlieferung und die Kuvertierung.)

Manche Postverwaltungen gestatten es auch Dritten, derartige Aufgaben für die Kunden zu übernehmen. Bei der Direktwerbung kann die "körperliche" Erstellung der Sendungen von Spezialisten durchgeführt werden.

PAKETE

Über die Paketdienste werden gewöhnlich Individualsendungen mit Wareninhalt bis etwa 30 kg befördert. Manche Paketdienste, einschließlich die der Postverwaltungen, befördern jetzt allerdings auch größere Sendungen, die sich meistens auf Paletten befinden. Bei den Paketdiensten kann der Kunde normalerweise zwischen verschiedenen Zustellgeschwindigkeiten wählen.

Die Paketdienste operieren im Wettbewerb. Mit Ausnahme zweier Postverwaltungen beschränken sich die Postverwaltungen aller Mitgliedstaaten auf ihre Inlandsmärkte.

EXPRESS

Expreßdienste werden in der Regel im freien Wettbewerb angeboten. (Nur in drei Mitgliedstaaten haben die Postverwaltungen noch ein Monopol für diese Dienste.) Die Expreßunternehmen neigen dazu, sich auf regionale, nationale oder internationale Dienste zu spezialisieren. Auch bei den Sendungen selbst kommt es zu einer Spezialisierung für Dokumente (postalische Mitteilungen werden auf dem Expreßweg versandt) oder für Expreßpakete (Wareninhalt).

2.3 ANWENDUNGEN

Brief- und Expreßdienste gehören zu den Kommunikationsdiensten. (Alternativen sind Telefon, Fernkopierer und EDI, die in indirektem Wettbewerb zu den Postdiensten stehen.) Paket- und Expreßdienste gehören zu den Warenzustelldiensten (Alternativen sind andere Zustelldienste).

Daneben sind zwei besondere Bereiche zu nennen: Postversandfirmen (Warenverkauf an die Kunden über die Post) wickeln die Zustellung ihrer Warensendungen über die Post ab. Werbefirmen lassen ihre Direktwerbungen durch die Post zustellen.

2.4 ZUSÄTZLICHE DIENSTLEISTUNGEN IM BRIEFDIENST

Alle Dienste sind meistens so flexibel ausgelegt, daß sie auf die Anforderungen großer Kunden "maßgeschneidert" werden können. Die Briefdienste der Postverwaltungen enthalten einige Extras, die zum Teil eine besondere rechtliche Bedeutung haben. Die wichtigsten sind:

- Einschreiben;
- Wertsendungen;
- Einlieferungsscheine/Rückscheine;
- Zustellung durch Eilboten (gegen Aufpreis erfolgt die Zustellung schneller als beim Standardbriefdienst);
- Sondersack (manchmal auch als M-Sack bezeichnet) zur Versendung einer bestimmten Menge von Drucksachen an ein bestimmtes Ziel;

- Postfach (Kunden können ein Postfach in einem Postamt mieten und ihre Post dorthin zustellen lassen);

- postlagernd (die Sendungen für den betreffenden Kunden werden für einen bestimmten Zeitraum im Postamt zurückbehalten und können dort abgeholt werden).

2.5 SONSTIGE BRIEFDIENSTE

Weitere Dienste beginnen sich zu entwickeln. Neue Dienste werden meistens im freien Wettbewerb angeboten. Die Rechtsstellung einiger der genannten Dienste - insbesondere des Remailing - ist noch nicht geklärt. Andere Dienste, z.B. die City-Kurierdienste, sind zwar illegal (außer in diesem Fall in Spanien), bestehen aber trotzdem weiter.

ELEKTRONISCHER BRIEFDIENST DER POST

"Hybriddienst" (genauere Beschreibung: siehe in Anhang 12), der die elektronische Übermittlung einer Nachricht, deren Ausdruck und die Zustellung per Post umfaßt. Die Postverwaltungen bieten ferner einen öffentlichen Fernkopiererdienst unter der Bezeichnung "Bürofax" an. Einige Verwaltungen bieten jetzt auch einen EDI-Dienst an.

DOKUMENTENAUSTAUSCH

Postfachähnliche Einrichtung; die Teilnehmer können Sendungen direkt in die Fächer anderer Benutzer einliefern und ihre eigenen Sendungen, die von anderen Benutzern auf die gleiche Weise eingeliefert wurden, in Empfang nehmen. Zumindest im Vereinigten Königreich ist der Transfer von Sendungen zwischen derartigen Austauscheinrichtungen zulässig.

REMAILING

Von Privatbetreibern angebotener grenzüberschreitender Briefdienst, der gewöhnlich in Zusammenarbeit mit mindestens einer Postverwaltung durchgeführt wird.

ZUSTELLUNG DURCH BOTEN

Zustellung eiliger Presseerzeugnisse durch Privatanbieter, gewöhnlich in städtischen Ballungsräumen.

CITY-KURIERDIENSTE

Zustellung von Briefen in der Stadt, in der sie eingeliefert wurden. (In Spanien zulässig.)

POSTWURFSENDUNGEN

Zustellung von unadressierten Werbesendungen in bestimmten Zielgebieten. (Im Vergleich dazu werden Direktwerbungen einem bestimmten Adressaten - Einzelpersonen oder Unternehmen - zugestellt.

2.6 BETRIEBSABLAUF

Der Betriebsablauf dieser Dienstleistungen wird in Anhang 3 genauer beschrieben. An dieser Stelle sollte noch darauf hingewiesen werden, daß die Sendungen in den drei Kategorien keineswegs einheitlich sind. Das Format von Briefen kann z.B. vom normalen Format C5 über A4 (sog. "Flachpäckchen") bis hin zu Päckchen bis 2 kg oder Büchern bis zu 5 kg reichen.

Die Paketdienste decken einen Bereich von sehr leichten Gewichten (500 g) bis hin zu Palettensendungen ab. Die Expreßdienste decken denselben Bereich ab, bei ihnen wird jedoch zusätzlich zwischen Dokumenten (Expreßbriefe) und Warensendungen (Expreßpakete) unterschieden.

Diese Uneinheitlichkeit der bearbeiteten Sendungen macht den Betriebsablauf der Briefdienste komplexer, als gemeinhin anzunehmen wäre (genauere Beschreibung: siehe Anhang 3).

2.7 ZUSAMMENFASSUNG

Die meisten Briefsendungen stammen von Unternehmen. Die wichtigsten Anwendungen (d.h. die Marktsegmente, die die Briefdienste in Anspruch nehmen) sind (entsprechend den erzielten Einnahmen): Postversand, Werbung, Druck- und Verlagswesen, Finanzdienste, Industrie und Behörden.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Einnahmen in den verschiedenen Kategorien der Briefdienste (in Prozent des Gesamtumsatzes der Briefdienste):

Tabelle 1: *Briefdienste - Anteile der Einnahmen pro Segment und Betreiber (1988)*

KATEGORIE	POST-VERWALTUNGEN	PRIVAT-BETREIBER	INSGESAMT
Briefe	45.7	2.2	47.9
Pakete	6.5	10.9	17.4
Expreß	4.3	30.4	34.7
Insgesamt	56.5	43.5	100.0

Quelle: KEG (aus mehreren Quellen)

Die wichtigsten Briefdienste sind in Tabelle 2 zusammengefaßt. Bei den eigentlichen Briefdiensten ist die Trennung zwischen LC und OA manchmal nicht ganz eindeutig. Auch ist nicht jeder der genannten Dienste völlig homogen. In Anhang 3 werden die betrieblichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Sendungen beschrieben, die in einem "Postverkehrstrom" vorkommen können.

Tabelle 2: *Überblick über die Briefdienste*

A. BRIEFE

A.1 STANDARDBRIEFDIENSTE (der Postverwaltungen)

* "Schnellere Postverkehrsströme"
  - entweder "Lettres et cartes" (LC), d.h. Briefe und Postkarten;
  - oder "erste Klasse", d.h. Zustellung am nächsten Werktag nach Einlieferung.
* "Langsamere Postverkehrsströme"
  - entweder "autres objets" (AO), d.h. Drucksacken und Päckchen;
  - oder "zweite Klasse", d.h. Sendungen mit längerer Zustellfrist (zwei oder drei Werktage nach Einlieferung).

Standardbriefdienste werden als inländische oder grenzüberschreitende Dienste angeboten. Bei grenzüberschreitenden Diensten wird entsprechend den WPV-Richtlinien gewöhnlich nach LC/AO unterschieden.

A.2 ZUSÄTZLICHE BRIEFDIENSTE (der Postverwaltungen)

Dazu gehören

* Einschreiben;
* Wertsendungen;
* Einlieferungsscheine/Rückscheine;
* Zustellung durch Eilboten;
* Sondersack (manchmal auch als M-Sack bezeichnet);
* Postfach;
* postlagernd.

A.3 NEUE BRIEFDIENSTE

Dazu gehören:

* elektronischer Briefdienst der Post (einschl. Bürofax);
* Dokumentenaustausch;
* Remailing;
* Zustellung durch Boten;
* City-Kurierdienste;
* Postwurfsendungen.

B. PAKETE

* Normalerweise Sendungen bis 30 kg, neuerdings aber auch schwerer.
* Üblicherweise Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Zustellgeschwindigkeiten.

C. EXPRESS

* Oft Unterteilung in:
  - Dokumente (postalische Mitteilungen, die per Expreßdienst versandt werden);
  - "Nicht-Dokumente" (Expreßpakete mit Wareninhalt).

3. FINANZDIENSTE DER POSTVERWALTUNGEN

Die Finanzdienste können in zwei Kategorien eingeteilt werden: Finanzdienste der Post (z.B. Postanweisungen, Postschecks usw.) und andere Finanzprodukte (z.B. Postsparen und Girodienste).

Die Postverwaltungen haben von jeher leicht zugängliche Finanzdienste angeboten, sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch international. Zu den traditionelleren Diensten gehören Zahlungs- und Postanweisungen, Postschecks und Postsparen. Die komplette Liste der Finanzdienste der Postverwaltungen ist in Tabelle 3 aufgeführt.

Die Einnahmen aus den Finanzdiensten tragen zum Ausgleich der Bilanzen der Postverwaltungen bei.

Die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen ist von einem Mitgliedstaat zum anderen verschieden und hängt von mehreren Faktoren ab:

- Verteilung der Banken vor allem in entlegenen Gebieten und ihre Kommunikationsfähigkeit;

- Einstellung der Öffentlichkeit zur Inanspruchnahme der Banken und ihrer Einrichtungen, die ihrerseits ein Spiegel der Gemeinschaft und der Entwicklung ihres Banksystems sind;

- Rechtsvorschriften, die die Entwicklung von Giro- und Sparkassen fördern oder hemmen.

Die Situation in der Gemeinschaft ist jedoch nicht einheitlich. In einigen Mitgliedstaaten haben die nationalen Girobanken die gleiche vollständige Angebotspalette wie die gewerblichen Banken, in anderen Mitgliedstaaten beschränkt sich das Giroangebot auf Postscheckdienste, und zumindest in einem Land ist nicht einmal diese Dienstleistung zugelassen.

Bei fast allen Postverwaltungen hat die weite Verbreitung der Postschalter dazu geführt, daß diese auch von den Behörden benutzt werden, z.B. für die Auszahlung von Pensionen, Sozialleistungen, für die Einziehung verschiedener Gebühren, z.B. für Lizenzen, Wasser und Telefon, und sogar für die Einziehung von Steuern.

Derartige Arrangements sind im allgemeinen für die Behörden gebührenfrei, es wird jedoch erwogen, Gebühren in Höhe der Kosten für die Durchführung der Dienstleistungen einzuführen.

Tabelle 3: *Übersicht über die Finanzdienste der Postverwaltungen*

A. FINANZDIENSTE DER POSTVERWALTUNGEN

A.1 POSTALISCHE ZAHLUNGSDIENSTE

* Zahlungsanweisungen (auch internationale)
* Postanweisungen
* Postschecks
* Wertsendungen

B. ALLGEMEINE FINANZDIENSTLEISTUNGEN

B.1 GIROBANKDIENSTE

* elektronische Zahlungsabwicklung
  - Kreditkarten
  - Girobank-Automatenkarten
* Inlandskonten/Einzahlungen/Auszahlungen
* Devisen
* Hypotheken

B.2 SPARKASSENDIENSTE

* Bausparen
* Investitionen in gemeinsame Fonds

B.3 SONSTIGE ZAHLUNGSDIENSTE

* Pensionen
* Sozialleistungen
* Lizenzen/Steuern
* Zahlungen für Wasser, Telefon

4. PERIPHERIEDIENSTE DER POST

Die wichtigsten Schalterdienste der Postverwaltungen sind der Verkauf von Postwertzeichen und die Bereitstellung von Kundeninformationen. Abgesehen von Belgien und Portugal lassen jetzt alle Postverwaltungen den Verkauf von Postwertzeichen auch an anderen Stellen als den Postschaltern zu.

An Postschaltern können auch die Einheiten für Frankiermaschinen gekauft werden, außerdem können die mit Frankiermaschinen freigemachten Sendungen dort eingeliefert werden. Weitere Sonderdienste sind der Verkauf von Sonder- und Sammlermarken und von Postpaketen.

Wie bei den Postverwaltungen, so stammt auch bei den Privatbetreibern der größte Anteil des Sendungsaufkommens von größeren Kunden, die ihre Sendungen direkt vom eigenen Gelände abholen lassen. Zunehmend schaffen Privatbetreiber aber auch

Einrichtungen, die kleineren Kunden (oder sogar Einzelpersonen) zugänglich sind. Mehrere Privatbetreiber haben jetzt konzessionierte Zweigstellen eingerichtet, bei denen kleine Postmengen eingeliefert werden können, ferner werden für den gleichen Zweck Annahmestellen ("lodging points") geschaffen.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Peripheriedienste

Tabelle 4: *Überblick über die Peripheriedienste*

POSTVERWALTUNGEN	PRIVATBETREIBER
- Verkauf von Postwertzeichen - Verkauf von Einheiten für Frankiermaschinen - Sonder- und Sammlermarken - Verkauf von Postpaketen - konzessionierte Annahmestellen (IRL und GB)	- konzessionierte Zweigstellen - Annahmestellen ("lodging points")

5. SONSTIGE TRANSPORTDIENSTE

Die meisten Privatbetreiber, die Postdienste anbieten, sind hauptsächlich im Transportgewerbe tätig. Die von ihnen angebotenen Paketdienste gehören gewöhnlich zu ihrem allgemeinen Transportbetrieb (wenn auch vielleicht über verschiedene Netze abgewickelt). Wenn sie Expreßdienste anbieten, werden diese gewöhnlich separat bereitgestellt.

Während die Privatbetreiber nun auch kleine Aufträge übernehmen, haben einige Postverwaltungen ihre Tätigkeit auf den allgemeinen Transportsektor ausgeweitet. Mehrere Verwaltungen akzeptieren jetzt Sendungen weit über 30 kg, der bisherigen traditionellen Grenze für Pakete. Solche großen Sendungen werden über das gewöhnliche Paketdienstnetz befördert, allerdings separat.

Paket- und Expreßdienstbetreiber bieten in zunehmendem Maße auch Lagereinrichtungen an, um die Just-in-Time-Strategien ihrer Kunden zu unterstützen. Sie sind daher immer stärker an der Kontrolle der Lagerhaltung ihrer Kunden beteiligt und führen sogar einfache Montagearbeiten aus.

Tabelle 5 gibt einen Überblick über diese Transportdienste im Postsektor

Tabelle 5: *Transportdienste und sonstige Dienstleistungen*

TRANSPORT UND ZUSTELLUNG	SONSTIGE TÄTIGKEITEN
- Allgemeine Transportdienste - Speditionsdienste - Besondere Zustelldienste	- Lagerung - Kontrolle der Lagerhaltung - Just-in-Time-Dienste

6. SONSTIGES - POSTVERWALTUNGEN

Das Angebot der Postschalter geht immer stärker über das traditionelle Angebot an Dienstleistungen für die Behörden und Peripheriedienste hinaus. An den Postschaltern werden jetzt auch Dienstleistungen für öffentliche Einrichtungen und Versorgungsunternehmen verkauft. Dazu gehören zum Beispiel der Verkauf von Ein- und Mehrfahrtenkarten für öffentliche Verkehrsmittel oder von Flugtickets, sowie der Verkauf von Telefonkarten, Angellizenzen und Wertpapieren des Roten Kreuzes sowie Lotterielosen. Manchmal werden auch Finanzdienste angeboten, die über die Bankdienste hinausgehen - Versicherungen sind hier das wichtigste Beispiel.

Das Dienstleistungsangebot ist stark von den geltenden Rechtsvorschriften für den Postsektor abhängig. Tabelle 6 gibt einen Überblick über sonstige Dienstleistungen, die von einigen Postverwaltungen angeboten werden.

Tabelle 6: Sonstige Postschalterdienste

KARTEN	VERSICHERUNGEN
- Ein- und Mehrfahrtenkarten, Flugtickets - nichtstaatliche Lizenzen - Telefonkarten - Lotterielose	- Versicherungsdienste

ANHANG 2: DER POSTSEKTOR IN DER STATISTIK

1. EINLEITUNG

Dieser Anhang soll einen statistischen Überblick über den Postsektor der Gemeinschaft geben. Nach einem Überblick über den gesamten Sektor wird dieser Sektor in den allgemeinen Wirtschaftskontext der Gemeinschaft gestellt. Dann werden zuerst die Postdienste und schließlich die Finanzdienste genauer betrachtet. (Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die Zahlen auf das Jahr 1988, um Einheitlichkeit zu gewährleisten.)

2. GESAMTSTATISTIK

Tabelle 1 enthält die wichtigsten Angaben für den Postsektor. Die Zahlen für Einnahmen und Beschäftigung beziehen sich auf den ganzen Sektor, die Mengenangaben nur auf die Briefdienste.

Tabelle 1: *Der Postsektor in der Gemeinschaft - Übersicht in Zahlen*

MENGEN			
Sendungen pro Jahr			78 Mrd.
Sendungen pro Werktag			290 Mio.
Sendungen pro Einwohner/Jahr			244
Anteile: Inland/Gemeinschaft/ International			93% / 4% / 3%
EINNAHMEN			
Briefdienste			
- Postverwaltungen		26 Mrd. ECU	
- Privatbetreiber		20 Mrd. ECU	
Finanzdienste der Post			
- Postverwaltungen		13 Mrd. ECU	
INSGESAMT			59 Mrd. ECU
BESCHÄFTIGUNG			
Postverwaltungen			
- Briefdienste	1,207,000		
- Finanzdienste	153,000		
		1,360,000	
Privatbetreiber		350,000	
INSGESAMT			1,710,000

Quelle: Sofres-Studie

3. WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG

Die Postdienste der öffentlichen und privaten Betreiber erzielen Einnahmen von insgesamt 59 Mrd. ECU, das entspricht 1,46 % des BIP der Gemeinschaft. (Bei dieser Zahl sind direkt angeschlossene Branchen ausgeschlossen, z.B. Direktwerbeunternehmen und Postversandfirmen, die weitere 0,5 % des BIP der Gemeinschaft erwirtschaften). Von dieser Zahl entfallen 46 Mrd. ECU auf die Briefdienste und 13 Mrd. ECU auf die Finanzdienste der Post.

Die Hälfte der Postverwaltungen arbeitet jedoch mit Verlust. Tabelle 2 belegt nicht nur die wirtschaftliche Bedeutung der Postdienste für die Wirtschaften der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern zeigt auch die Subventionen, die zur Deckung dieser Verluste notwendig sind. Die rentabel arbeitenden Postverwaltungen erwirtschafteten zusammen Überschüsse in Höhe von 748 Mio. ECU, während die unrentabel arbeitenden Postverwaltungen Defizite in Höhe von 2,699 Mio. ECU verzeichneten. Daraus ergibt sich insgesamt ein Verlust von 1,951 Mio.

Tabelle 2: *Wirtschaftliche Bedeutung der Postverwaltungen (1988)*

MITGLIED-STAAT	BIP Mrd. ECU		GESAMT-UMSATZ Mio. ECU	ANTEIL AM BIP %		ÜBERSCHUSS/ DEFIZIT AU PIB Mio. ECU	ANTEIL AM BIP %
Belgien	124.8		773.4	0.62		- 272.3	- 0.21
Dänemark	91.3		1,156.4	1.27		+ 44.0	+ 0.05
Deutschland	1,020.1		9,180.0	0.90		- 1,210.0	- 0.12
Griechenland	44.7		136.0	0.30		- 17.5	- 0.04
Spanien	284.8		1180.3	0.41		- 119.7	- 0.04
Frankreich	795.0		12,366.0	1.56		+ 147.0	+ 0.02
Irland	26.5		246.7	0.93		+ 1.7	+ 0.01
Italien	689.7		4,087.1	0.59		- 1,044.4	- 0.15
Luxemburg	5.6		52.7	0.94		- 0.3	- 0.01
Niederlande	189.1		3098.0	1.64		+ 297.0	+ 0.16
Portugal	34.7		154.9	0.45		- 34.8	- 0.10
Ver. Königreich	670.8		6,426.0	0.96		+ 258.0	+ 0.04
EG	3,978.1		38,857.5	0.98		- 1,950.9	- 0.05

Anm. Der auf 20 Mrd. ECU geschätzte Umsatz der Privatbetreiber ist in der Tabelle nicht berücksichtigt. Mit dem Umsatz der Postverwaltungen, der sich auf 39 Mrd. ECU beläuft, ergibt das einen Gesamtumsatz von 59 Mrd. ECU, das entspricht 1,46 % des BIP der EG.

In den Zahlen ist auch der Umsatz aus den Finanzdiensten der Postverwaltungen in Höhe von 13 Mrd. ECU eingeschlossen.

Bei den Zahlen für Belgien bleiben die 321 Mio. ECU unberücksichtigt, die von der belgischen Regierung als Ausgleich für Verluste der belgischen Postverwaltung bei bestimmten Dienstleistungen gezahlt wurden, die diese im Auftrag der Regierung durchführen mußte.

Die Zahlen für Dänemark verstehen sich vor Abzug einer Sondersteuer in Höhe von 86 Mio. ECU.

Quelle: KEG-Analyse

Die Zahlen aus Tabelle 2 lassen sich mit Angaben über die beiden größten Postverwaltungen außerhalb der Gemeinschaft (Japan und USA) und die größten Privatanbieter vergleichen. Diese Angaben sind in Tabelle 3 enthalten. (Die Angaben über die Einnahmen der Privatbetreiber in der Gemeinschaft sind nur Schätzungen, die Angaben über die Einnahmen der Postverwaltungen berücksichtigen auch die Einnahmen aus den Finanzdiensten.)

Tabelle 3: *Einnahmen der größten Privatanbieter und der größten Postverwaltungen außerhalb der Gemeinschaft (1988)*

KATEGORIE	LAND/ UNTERNEHMEN	EINNAHMEN (MRD. ECU)		
		IN DER GEMEINSCHAFT	AUßERHALB DER GEMEINSCHAFT	INSGESAMT WELTWEIT
Postverwaltungen	Japan	N/a	9.5	9.5
	USA	N/a	30.0	30.0
Privatanbieter	DHL	0.5	1.5	2.0
	Federal Express	1.5	5.5	7.0
	TNT	1.0	2.0	3.0
	UPS	4.0	8.0	12.0

N/a: nicht anwendbar

Quelle: mehrere

4. POSTDIENSTE

Postdienste werden sowohl von den Postverwaltungen als auch den Privatbetreibern angeboten. Die gesamten Einnahmen der Privatbetreiber in Höhe von 20 Mrd. ECU stammen aus nichtreservierten Diensten. Von den Einnahmen der Postverwaltungen entfallen 21 Mrd. ECU auf die meist reservierten Briefdienste.

ÖFFENTLICHE UND PRIVATE ANBIETER

Tabelle 4 zeigt die Marktanteile der Postverwaltungen (öffentliche Anbieter) und Privatanbieter. Sie zeigt auch den im Vergleich zu den Privatanbietern relativ hohen Durchsatz pro Beschäftigtem bei den Postverwaltungen, die den größten Teil ihres Umsatzes bei den normalen Briefdiensten erzielen, dem jedoch nur relativ geringe Einnahmen gegenüber stehen. Bei den Privatanbietern, die fast ihren gesamten Umsatz im Expreß- und im Paketsegment erzielen, ist es umgekehrt. Wie die Tabelle veranschaulicht, halten die Privatanbieter einen Anteil von schätzungsweise 43 % des gesamten Postmarktes. Bei den Paket- und den Expreßdiensten ist dieser Anteil viel höher und beträgt jeweils 63 % bzw. 87 % (Schätzwerte).

Tabelle 4: *Postdienste - Vergleich zwischen Postverwaltungen und Privatanbietern*

Betreiber	Verteilung der Anteile			Pro Beschäftigter	
	Volumen	Einnahmen	Beschäftigte	Sendungen (in Tausend)	Einnahmen (ECU)
Postverwaltungen	96%	57%	78%	62.0	21,500
Privat-anbieter	4%	43%	22%	8.9	57,150

Quelle: KEG-Analyse

UNIVERSALDIENST

Die Postverwaltungen sind verpflichtet, einen Universaldienst anzubieten. (In allen Mitgliedstaaten erhielten sie eine Reihe besonderer und ausschließlicher Rechte, um diese Verpflichtung erfüllen zu können.) Der Universaldienst bezieht sich einerseits darauf, daß jeder Bürger und jede Organisation freien Zugang zu den öffentlichen Postdiensten haben soll, und andererseits auf die Fähigkeit der Postdienste, Sendungen an alle Adressaten in der Gemeinschaft zuzustellen. Tabelle 5 zeigt, welche Konsequenzen sich aus dieser Verpflichtung ergeben.

Tabelle 5: *Universaldienst - Abholung und Zustellung*

Kriterium	Insgesamt	Einwohner pro Einheit (Anm. 1)
Postschalter	92,772	3,490
Abholpunkte (öffentliche)	163,000	1,700 (Anm. 2)
Zustellgänge	318,000	1,010

Anm. 1: Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft, geteilt durch die Anzahl der aufgeführten Einheiten (Postschalter, Abholpunkte und Zustellgänge).

Anm. 2: Die Anzahl der öffentlichen Abholpunkte beinhaltet auch die Postkästen in Postämtern.

Quelle: Postverwaltungen

Bevölkerungsdichte und -konzentration sind weitere wichtige Faktoren für das Funktionieren des Universaldienstes. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte der Gemeinschaft liegt bei 143 Einwohner/km2, schwankt aber in den einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 50 und 350 Einwohnern/km2.

INANSPRUCHNAHME DER POSTDIENSTE

80 % des Briefaufkommens entfallen auf Unternehmen und andere Organisationen (bei den Expreß- und den Paketdiensten ist dieser Anteil noch höher). Folglich erstaunt es nicht, daß offenbar eine Beziehung zwischen der Anzahl der Briefe pro Einwohner und dem BIP pro Kopf besteht. In Tabelle 6 wird die statistische Rangfolge dieser beiden Kriterien dargestellt. (Dieser Vergleich wird in Kapitel 4 Absatz 3.2 des Haupttextes mit denselben Angaben graphisch dargestellt.)

Tabelle 6: *Vergleich zwischen Inanspruchnahme der Postdienste und BIP pro Kopf*

MITGLIED-STAAT	SENDUNGEN PRO KOPF	STAT. RANGFOLGE	BIP PRO KOPF (Note 1)	STATIST. RANGFOLGE
Belgien	335	4	102	6
Dänemark	434	1	134	1
Deutschland	248	6	128	2
Griechenland	47	12	38	11
Spanien	130	10	67	9
Frankreich	332	5	112	4
Irland	148	9	64	10
Italien	196	8	106	5
Luxemburg	346	3	120	3
Niederlande	409	2	100	7
Portugal	68	11	33	12
Vereinigtes Königreich	256	7	95	8

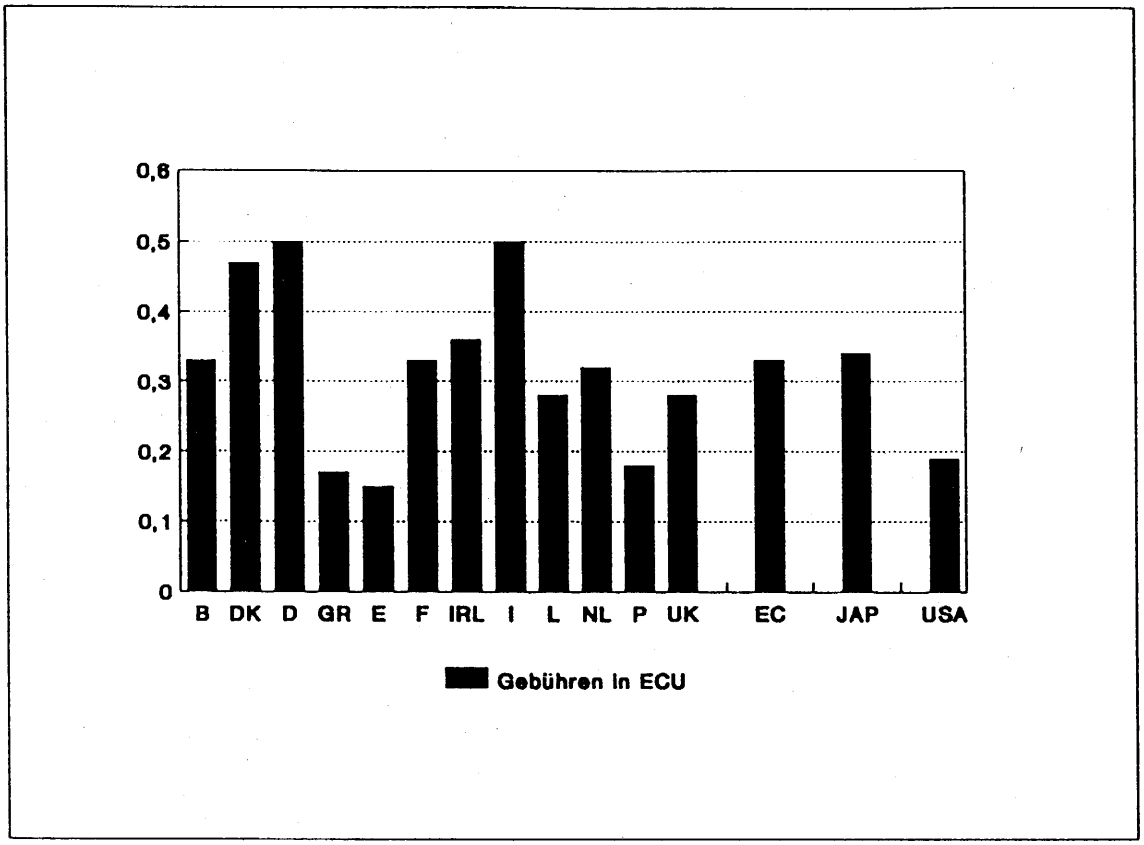
Anm. 1: Diese Spalte zeigt die Indexierung mit dem EG-Durchschnitt, bezogen auf BIP pro Kopf = 100.

Quelle: KEG-Analyse

GEBÜHREN

Neben der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit wirken sich auf die Intensität der Inanspruchnahme zwei weitere Faktoren entscheidend aus: Dienstleistungsqualität und Preise. In Abb. 1 sind die Standardbriefgebühren der Postverwaltungen der Gemeinschaft für den Inlandsdienst dargestellt (1990). Bei einigen Postverwaltungen ist dies die Grundgebühr für ihre wichtigsten Briefdienste (Großkunden können gewöhnlich mit Preisnachlässen rechnen). Andere Postverwaltungen bieten für Drucksachen (einschl. Zeitungen) erhebliche Preisnachlässe an.

Abb. 1: *Vergleich der Standardbriefgebühren (1990)*



Quelle: Postverwaltungen

INLÄNDISCHE UND GRENZÜBERSCHREITENDE MÄRKTE

Für alle Postdienste gilt, daß die Inlandsmärkte größer sind als die grenzüberschreitenden Märkte. Tabelle 5 zeigt, wie sich die Briefmengen in den einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzen. (Beim grenzüberschreitenden Dienst wird folgende Unterteilung vorgenommen: Sendungen im Verkehr zwischen Mitgliedstaaten und Sendungen im Verkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern.) Aus Gründen der Vertraulichkeit sind entsprechende Daten für Expreß- und Paketdienste nicht verfügbar.

Tabelle 7 zeigt, daß 7 % der Briefsendungen grenzüberschreitend, 4 % innergemeinschaftlich und 3 % außerhalb der Gemeinschaft versandt weren. Gemessen an den Einnahmen ist der Anteil der grenzüberschreitenden Sendungen etwas höher: etwa 10 % der Einnahmen bei Briefen. Bei den Expreß- und Paketdiensten entfallen auf die grenzüberschreitenden Sendungen etwa 11 % der Einnahmen.

Tabelle 7: *Anteile des inländischen und des grenzüberschreitenden Verkehrs an der Zusammensetzung des Briefaufkommens*

MITGLIED-STAAT	INLAND	INNERHALB DER GEMEINSCHAFT	AUßERHALB DER GEMEINSCHAFT
Belgien	86.0%	8.4%	5.6%
Dänemark	95.8%	2.3%	1.9%
Deutschland	96.2%	1.9%	1.9%
Griechenland	74.0%	14.4%	11.6%
Spanien	88.4%	6.7%	4.9%
Frankreich	95.3%	2.6%	2.1%
Irland	69.9%	24.9%	5.2%
Italien	92.8%	4.6%	2.6%
Luxemburg	53.2%	35.2%	11.6%
Niederlande	90.4%	7.6%	2.0%
Portugal	86.7%	8.1%	5.3%
Vereinigtes Königreich	92.0%	2.8%	5.2%
Durchschnitt (gewogen)	93%	4%	3%

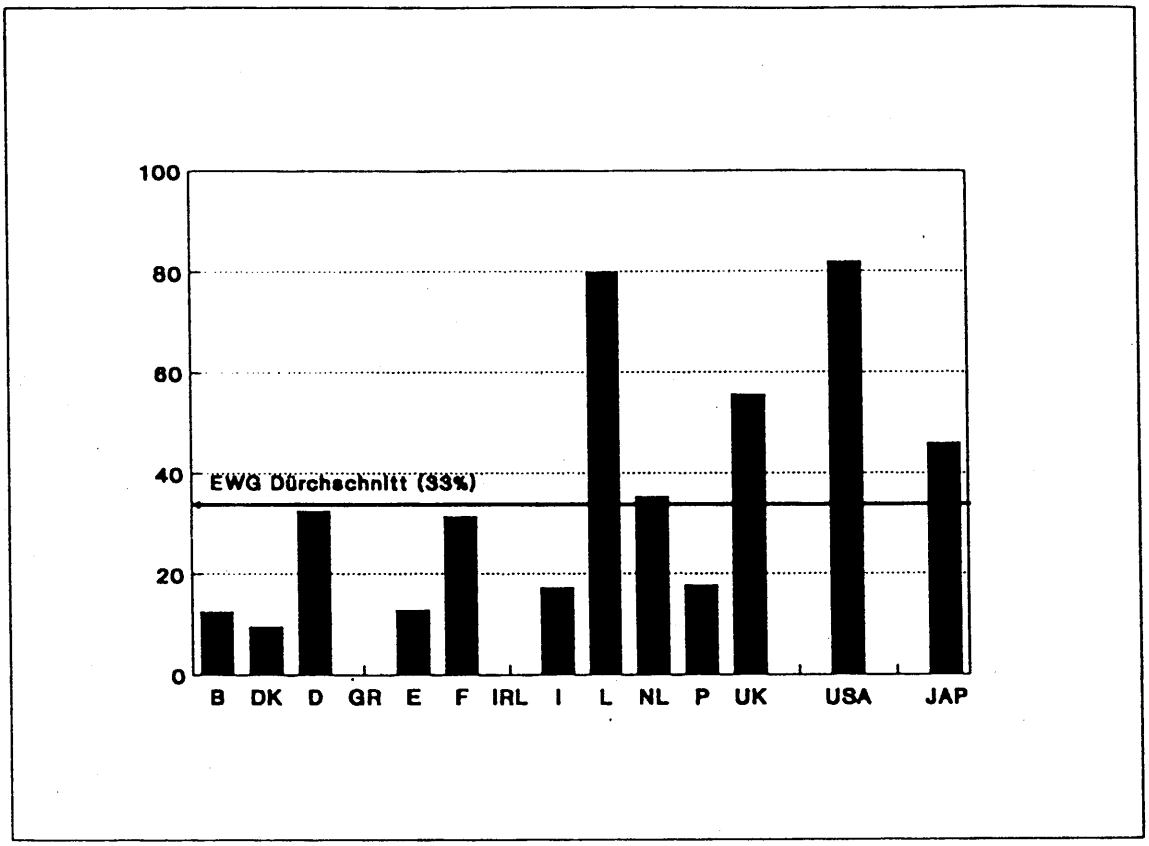
Quelle: SOFRES-Studie

MECHANISIERUNG DER VERTEILUNG

Viele Postbetreiber haben große Summen in Verteilanlagen investiert. Paket- und Expreßdienstbetreiber verfügen über besondere Verteilmaschinen, die in zunehmendem Maße Strichcode-Techniken verwenden. Diese Strichcodes werden auch für die Laufwegverfolgung eingesetzt, bei der sich der Weg einzelner Sendungen ständig verfolgen läßt.

Die Postverwaltungen haben erheblich in Briefverteilanlagen investiert (siehe Anhang 11, Absatz 5). Derartige Anlagen sind bisher noch stark auf die Postleitzahlsysteme angewiesen. (Die verschiedenen Postleitzahlsysteme werden in Anhang 10 ausführlich beschrieben.) In Abb. 2 werden die Anteile der automatisch verteilten Post in der Gemeinschaft nach Postverwaltungen aufgeschlüsselt. (Dabei bleibt Post unberücksichtigt, die von Kunden vor der Einlieferung vorsortiert wurde.)

Abb. 2: *Anteile der automatisch verteilten Post*



Quelle: Ernst and Young-Studie

5. FINANZDIENSTE DER POST *(EINSCHL. VERKAUF VON POSTDIENSTEN AM SCHALTER)*

Das Grünbuch behandelt in erster Linie die Postdienste. Die Bedeutung der von den Postverwaltungen angebotenen Finanzdienste darf jedoch nicht unterschätzt werden. Die Größe des Segments der Finanzdienste (gemessen an den Gesamteinnahmen der Postverwaltung) ist von einem Mitgliedstaat zum anderen verschieden.

Dafür scheint es zwei Gründe zu geben. Erstens verfügen einige Postverwaltungen über eine Postbank, die integraler Bestandteil ihres Unternehmens ist (andere Postverwaltungen verfügten nie über eine Postbank, und wieder andere haben ihre Postbanken verkauft). Zweitens spielt sowohl die allgemeine Wirtschaftstätigkeit eine wichtige Rolle, ebenso aber auch die Flexibilität der Rechtsvorschriften, denen die Postverwaltungen bei ihren Finanzdiensten unterliegen. Das Angebot an Finanzdiensten oder sonstigen Diensten, die von den Postverwaltungen an den Schaltern verkauft werden, ist von einem Mitgliedstaat zum anderen verschieden.

EINNAHMEN

Die Finanzdienste der Postverwaltungen erzielen Einnahmen in Höhe von 12,7 Mrd. ECU. Das entspricht 21 % der Gesamteinnahmen in diesem Sektor und 33 %

der Gesamteinnahmen der Postverwaltungen. In Tabelle 8 sind die Einnahmen der einzelnen Postverwaltungen und die Zuwachsraten dargestellt.

Tabelle 8: *Einnahmen und Zuwachsraten der Finanzdienste der Post*

MITGLIED-STAATEN	GESAMT-EINNAHMEN (Mio. ECU)	ENTWICKLUNG	ERSPARNISSE UND INVESTITIONEN (Mio. ECU)
Belgien	270	- 4.5%	2
Dänemark	350	+ 8.0%	2,400
Deutschland	2,180	+ 8.0%	18,500
Griechenland	36	N/a	4
Spanien	488	+ 20.0%	3,280
Frankreich	5,026	- 0.3%	45,500
Irland	59	+ 5.0%	945
Italien	1,436	+ 4.2%	9,000
Luxemburg	10	+ 18.0%	370
Niederlande	1,320	+ 12.6%	11,500
Portugal	20	+ 21.0%	16
Vereinigtes Königreich	1,783	+ 6.0%	13,400
EG Insgesamt	12,728	-	104,917

Quelle: SOFRES-Studie

DIENSTLEISTUNGSANGEBOT

Die Palette der angebotenen Finanzdienste ist breit gefächert. Sie umfassen die Auszahlung von Pensionen und anderen Sozialleistungen, die Einziehung von verschiedenen Steuern und - wenn die Rechtsvorschriften es gestatten - in zunehmendem Maße auch Versicherungsleistungen.

Zwei weitere wichtige Beispiele sind Zahlungs- und Postanweisungen. Der Zugang zu den Konten wird durch die zunehmende Verbreitung von Magnetkarten für Selbstbedienungsautomaten erleichtert. Die Volumen (Umsatz für Zahlungs- und Postanweisungen) werden in Tabelle 9 gezeigt.

Tabelle 9: *Finanzdienste - einige Volumen und Umsätze*

Mitgliedstaaten	Magnetkarten im Verkehr	Schecks		Postanweisungen	
		Anzahl im Verkehr (Mio.)	Gesamtwert (Mio. ECU)	Anzahl im Verkehr (Mio.)	Gesamtwert (Mio. ECU)
Belgien	110	5,500.0	550,000	1.2	260
Dänemark	---	0.3	38	1.2	263
Deutschland	100	80.0	169	23.0	2,000
Griechenland	---	0	0	5.6	1,160
Spanien	450	7.0	4,000	24.6	2,036
Frankreich	850	2,700.0	128,000	87.6	121,250
Irland	---	0	0	0.3	7
Italien	---	0	0	24.0	2,000
Luxemburg	4	0.2	12	0.2	20
Niederlande	125	164.5	20,000	0.9	153
Portugal	---	0	15	28.8	2,500
Vereinigtes Königreich	159	82.4	5,925	50.6	417
EG	1,798	3,584.7	708,159	248.0	132,066

Quelle: SOFRES-Studie

SCHALTERNETZ

Der Verkauf der Finanzdienste der Post hängt stark von der Verbreitung der Postschalter ab. Tabelle 10 zeigt die Abdeckung der Gemeinschaft.

Tabelle 10: *Verbreitung der Postschalter*

	Postschalter	92,772
-	Einwohner pro Postamt	3,490
-	Postämter pro 100 km2	4.10

Quelle: SOFRES-Studie

Die letzten beiden Zahlen in Tabelle 10 sind Durchschnittswerte. Die Versorgung mit Postämtern pro Einwohner in der Gemeinschaft reicht von 1.700 Einwohner pro Postamt in Irland bis zu 10.700 in Griechenland. Geographisch gesehen reicht die Spanne von 8,6 Postämtern pro 100 km2 im Vereinigten Königreich bis 0,7 in Griechenland.

Wie Tabelle 11 zeigt, haben einige Postverwaltungen damit begonnen, ihre Schalter zu automatisieren. Dahinter steht die Absicht, das Dienstleistungsangebot zu erweitern

und die Qualität der Dienstleistungen für Großkunden zu verbessern. Gleichzeitig sollten die Postverwaltungen die zusätzlichen Informationen für eine bessere Verwaltung nutzen.

Tabelle 11: *Automatisierung der Postschalter (1988)*

Mitgliedstaaten	Anzahl der Postschalter	davon automatisiert	Anteil der Ausrüstung (%)	Andere Einrichtungen	
				Selbstbedienungsautomaten	Verwaltungscomputer
Belgien	1,850	---	---	110	---
Dänemark	1,300	---	---	---	120
Deutschland	17,500	4,259	24.3%	100	N/a
Griechenland	929	---	---	---	---
Spanien	12,985	---	---	450	---
Frankreich	17,000	5,265	31.0%	850	3,900
Irland	2,075 (1)	---	---	---	---
Italien	14,373	150	1.1%	---	---
Luxemburg	106	22	20.8%	4	N/a
Niederlande	2,624	2,600	99.0%	125	---
Portugal	1,050	30	2.9%	---	30
Vereinigtes Königreich	21,000 (1)	230	15.3%	159	N/a
EG	92,772	12,556	17.6%	1,798	4,050

Anm. 1 Die Angaben für Irland und das Vereinigte Königreich beinhalten auch konzessionierte Postämter Die Anzahl der ganz im Besitz der irischen und der britischen Postverwaltungen befindlichen Postämter beträgt 124 bzw. 1.500. Letztere Zahl lag der Berechnung des Anteils der Ausrüstung für die britische Postverwaltung zugrunde. (Die Angabe für die EG ist ebenfalls angepaßt.)

N/a: nicht anwendbar

Quelle: SOFRES-Studie

ANHANG 3: BETRIEBSABLAUF UND NETZE

1. EINLEITUNG

In diesem Anhang wird der Betriebsablauf im inländischen und im grenzüberschreitenden Verkehr ausführlich beschrieben. Ferner werden die Gründe für Kostenunterschiede bei den einzelnen Sendungen erörtert. Schließlich werden Paket- und Expreßdienst im Hinblick auf strukturelle Ähnlichkeiten oder Unterschiede zu den Briefdiensten betrachtet. Abschließend wird untersucht, welche Netze für die einzelnen Postoperationen geeignet sind.

Die Bearbeitung von Briefen läßt sich in fünf Hauptphasen untergliedern: Abholung, Verteilung (untergliedert in Abgangs- und Eingangsverteilung), Beförderung und Zustellung. Tabelle 1 enthält eine Aufschlüsselung der jeweiligen Betriebskosten.

Tabelle 1: *Ungefähre Zusammensetzung der Betriebskosten für die Briefdienste*

Abholung		10%
Abgangsverteilung	18%	25%
Beförderung	2%	
Eingangsverteilung	5%	
Zustellung		65%

Quelle: Durchschnittszahlen aus den Angaben mehrerer Postverwaltungen

Vor der Beschreibung der einzelnen Phasen soll untersucht werden, welche Arbeiten die Kunden vor der tatsächlichen Einlieferung der Post durchführen können.

2. VOR DER EINLIEFERUNG

Der Umfang der vor der eigentlichen Einlieferung durchgeführten Arbeiten beeinflußt den Arbeitsaufwand bei der anschließenden Bearbeitung bis zur Zustellung der jeweiligen Sendungen.

Der einfachste Beitrag des Kunden kann darin bestehen, daß er seine Post nach den von der Postverwaltung festgelegten Kategorien sortiert (z.B. Briefe/Drucksachen oder erste/zweite Klasse). Dadurch ließe sich das in Absatz 4 beschriebene "Trennverfahren" verkürzen. Der Kunde kann auch für eine einheitliche Aufmachung der Post sorgen, was bei der Aufstellung Zeit spart. Wird die Post im Rahmen eines Vertrags eingeliefert oder wurde sie per Frankiermaschine freigemacht, wären Einsparungen beim Abstempeln möglich.

Die wichtigste Aufgabe, die der Kunde übernehmen könnte, wäre die Vorsortierung der Sendungen. Der Umfang, in dem diese Arbeit durchgeführt werden kann, richtet sich nicht nur nach den Einrichtungen (und Postmengen) des Kunden, sondern auch nach den Informationen, die die Postverwaltung über ihre Anforderungen geben kann. Das hängt in erster Linie von der Art des Postleitzahlsystems ab (genauere Angaben: siehe Anhang 10). Einige Systeme ermöglichen die Vorsortierung nur nach Städten oder Regionen, andere sogar nach einzelnen Straßen oder Zustellgängen.

Je nach den vorgenannten Möglichkeiten der Vorsortierung könnten die Kunden ihre Sendungen an einem Ort oder an mehreren Orten einliefern, um zur Verbesserung der Dienstleistung beizutragen.

3. ABHOLUNG

Die Abholung kann an Straßenbriefkästen, Postschaltern, Briefkästen an öffentlichen Plätzen oder beim Kunden direkt erfolgen. In Städten erfolgt die Abholung an Straßenbriefkästen vor allem am Nachmittag als eigenständiger Vorgang. In ländlichen Gebieten wird sie oft mit der Zustellung kombiniert.

Alle Abholungen an Briefkästen und an Postschaltern erfolgen turnusmäßig. Das gleiche gilt für Direktabholungen beim Kunden durch die Postämter. Es kann jedoch vorkommen, daß Unternehmen bei Bedarf Ad-hoc-Abholungen beantragen.

Direktabholungen beim Kunden werden auch von anderen Betreibern durchgeführt. Diese Betreiber können Dienste anbieten, die mit denen der Postverwaltungen konkurrieren. Sie können aber auch Dienstleistungen erbringen, die der eigentlichen Einlieferung bei der Postverwaltung vorgelagert sind. Ein Beispiel für diese Form der "Postvorbereitung" ist die Vorsortierung der Post in einer "Poststelle". (Die Postverwaltungen bieten ihren Kunden aber auch besondere Dienste zur Vorbereitung der Post an.)

Obwohl die Abholung eine entscheidende Phase für die gesamte weitere Bearbeitung ist, wird ihre Bedeutung oft unterschätzt. Sie beansprucht 10 % der Kosten. Diese Kosten können als "pauschale Vorleistungen" betrachtet werden, d.h. jede hinzukommende oder wegfallende Abholung hat eine Auswirkung auf die Kosten. Diese Kosten verändern sich jedoch nicht mit der Anzahl der tatsächlich abgeholten Sendungen.

Die Abholung wird auch im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Qualität der Dienstleistung unterschätzt. Bei manchen Postverwaltungen treten bei der Leerung der Briefkästen Unregelmäßigkeiten auf. Dabei erweist es sich oft als problematisch, daß die Qualität des Dienstes erst ab Beginn der Bearbeitung in den Verteilämtern gemessen wird.

Wird ein Brief zum Zieldatum zugestellt (gemessen ab Eintreffen des Briefes im Abgangsverteilamt), wird das auch dann als Erfolg verbucht, wenn dieser Brief einen Tag im Briefkasten gelegen hat. (Dieses Problem läßt sich nur lösen, indem der gesamte Postweg in die Bewertung einbezogen wird.)

4. ABGANGSVERTEILUNG

Bei der Abgangsverteilung wird sichergestellt, daß die im Einzugsgebiet eines Verteilamtes abgeholten Sendungen an die richtigen Zustellämter gehen oder zwecks weiterer Verteilung und anschließender Zustellung weitergeleitet werden.

4.1 DIE GRUNDLEGENDEN BEARBEITUNGSSCHRITTE

Die Bearbeitung im Verteilamt umfaßt folgende Schritte:

Trennung — Trennung zwischen Briefen und Päckchen. Unter Umständen wird auch nach Verkehrsströmen unterteilt, z.B. Briefe und Drucksachen, eilig und nicht eilig, erste und zweite Klasse, maschinell bearbeitbar oder nicht, mit oder ohne Postleitzahl.

Aufstellung — Einheitliche Ausrichtung aller Sendungen (Briefmarke oben rechts).

Abstempeln — Entwertung der Briefmarke mit einem Poststempel, der das Datum und oft auch die Uhrzeit enthält. Bei der Frankierung durch den Kunden durch Frankiermaschine wird geprüft, ob alle Sendungen ordnungsgemäß freigemacht sind.

Verteilung — Die Sendungen werden maschinell oder manuell (siehe unten) nach den endgültigen Zustellämtern gruppiert. Je nach Größe der zu verteilenden Sendungen ist der betriebliche Ablauf verschieden (siehe Absatz 9.3). Fallen für bestimmte Zielorte in der betreffenden Verteilstelle wenig Sendungen an, können diese Sendungen an eine Sammelstelle weitergegeben werden, wo Sendungen für die weniger gefragten Zielorte in dem jeweiligen Gebiet zusammengefaßt werden.

Versendung — Die Sendungen werden in Behältern (gewöhnlich Beutel, manchmal auch feste Behälter) gepackt und dann weiterbefördert.

4.2 MECHANISIERUNG

Die meisten dieser Bearbeitungsschritte lassen sich manuell oder mechanisch ausführen. (Das gilt weniger für den Transfer der Sendungen von einem Schritt zum nächsten.) Der technische Fortschritt bei der Mechanisierung hat sich in jüngster Zeit vor allem auf die Verteilung konzentriert. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß selbst bei Verfahren, die als "automatisch" beschrieben werden, noch immer einer großer Teil Handarbeit anfällt.

Bei der mechanisierten Verteilung wird die Post dem Codierer übergeben, der mit Hilfe einer Tastatur Postleitzahl oder Zieladresse der Sendungen eingibt. Diese Angaben werden vom Computer in einen Binärcode umgesetzt, der (in Strichen oder in Punkten) auf die Sendungen gedruckt wird, die dann von entsprechenden Maschinen gelesen werden können. (Die Codesysteme der Postbetreiber werden in Anhang 10 genauer betrachtet.)

Fortschritte bei der Klarschriftlesertechnik (OCR) gestatten es jetzt, die Adresse von einem elektronischen Auge lesen zu lassen und sie in einen Binärcode umzusetzen, der früher vom Codierer eingegeben wurde.

Auch verschiedene Paketverteilmaschinen wurden getestet. Einige basieren auf der "Schrägbandtechnik", bei der Pakete über ein schräggestelltes Band laufen.

Die Pakete werden verteilt, indem sich je nach eingegebenem Code unten am Band eine Klappe öffnet. Andere Maschinen arbeiten mit Fangkörben, die an der richtigen Stelle hochklappen. Im allgemeinen erschienen den Postverwaltungen solche Maschinen finanziell weniger gerechtfertigt als entsprechende Techniken für die Briefverteilung. In beiden Fällen wird die Rentabilität durch den Vergleich mit der manuellen Produktivität festgestellt.

Um eine bessere Rentabilität der Mechanisierung zu erreichen, gingen die Postverwaltungen dazu über, die Sendungen nicht mehr in mehreren manuellen Verteilämtern zu bearbeiten, sondern zogen sie in großen mechanisierten Verteilzentren zusammen. (Als Richtwert wird für ein modernes mechanisiertes Verteilzentrum ein Durchsatz von mindestens 10 Mio. Sendungen pro Jahr angenommen.) Durch zu hohe Konzentrationen kann es zu Einbußen bei der Dienstleistungsqualität kommen. Die Kosten für die Mechanisierung kleinerer Zentren sinken jedoch, und so könnte nun eine Lockerung der Konzentration eintreten.

Bei der Bearbeitung der Post fallen bei der Abgangsverteilung die meisten variablen Kosten an (gefolgt von der Eingangsverteilung). Die Verteilämter sind traditionell mit etwas weniger Personal ausgestattet, als für die Bearbeitung der anfallenden Mengen benötigt würde. Plötzliche Anstiege der Mengen werden durch Überstunden bewältigt. Es bedarf daher sorgfältiger Überlegungen, um die kostenwirksamste Mischung aus normaler Arbeitszeit und Überstunden zu finden.

Die zunehmende Mechanisierung hat die Festkosten in die Höhe getrieben. Die Gemeinkosten für Maschinen (Wartung, Betrieb, Elektrizität usw.) sind zum großen Teil Festkosten, während durch die Personalzeiten des Bedienpersonals immer noch eine starke variable Komponente hinzukommt, wie auch bei der manuellen Verteilung. OCR-Maschinen haben die Festkosten noch weiter erhöht, indem noch mehr manuelle Arbeitschritte mechanisiert wurden.

5. BEFÖRDERUNG

Die Beförderung der Post erfolgt auf dem Land- oder Luftweg und zur See. Angesichts der steigenden Volumen und (in manchen Fällen) der Realkosten für Beförderungsverträge hat die Post intensiv in eigene Beförderungssysteme (vornehmlich Schiene und Straße) investiert. Es handelt sich hier um "pauschale Vorleistungen", die zu einem Netz mit großenteils festen Kosten führen.

Werden Beförderungsverträge vergeben, sind die Kosten entweder völlig variabel oder es wird ein Festpreis mit einer geringeren Stückgebühr (oder Gewichtsgebühr) vereinbart.

Die hier untersuchte Beförderung bezieht sich auf den Austausch zwischen Postämtern, nicht auf die Beförderungsanteile bei der Abholung und der Zustellung. Absolut gesehen sind die Kosten sehr hoch. Im Vergleich zu den Gesamtkosten fallen sie weniger ins Gewicht.

6. EINGANGSVERTEILUNG

Durch die Beförderung gelangt die Post in das Eingangsverteilamt. Diese Stelle verfügt über ihre "angeschlossenen" Zustellämter, an die ein Teil der Post verteilt wird (ein großer Teil der Sendungen wird gleich in den Beuteln weitergeleitet, in die sie im

Abgangsverteilamt verpackt wurden). Sowohl die Hauptstelle als auch die Zustellämter organisieren ihre eigenen Zustellgänge. In der zweiten Phase der Eingangsverteilung findet die Verteilung auf die einzelnen Zustellgänge statt. In mechanisierten Verteilämtern (und bei Postleitzahlen mit ausreichender "Tiefenschärfe") kann die Verteilung nach Zustellgängen automatisch erfolgen.

Die Verteilämter führen sowohl die Abgangs- als auch die Eingangsverteilung durch. Bei der obigen Beschreibung wird vorausgesetzt, daß die eingehende Post von einem anderen Verteilamt übergeben wurde. Im Ortspostdienst (Post wird im gleichen Gebiet zugestellt, in dem sie auch abgeholt wurde) kann es durchaus vorkommen, daß Abgangs- und Eingangsverteilamt identisch sind (natürlich darf zwischen beiden kein Transport erfolgen).

7. ZUSTELLUNG

Durch die Verteilung nach Zustellgängen gelangt die Post in die Obhut des Postbeamten, der für die Zustellung verantwortlich ist. Er bereitet die Post entsprechend seinem Zustellgang vor und liefert sie an den Zieladressen ab.

Bei großen Postmengen ist es vielleicht möglich, die Personalkapazität zu ändern. Meistens ändert sich Zahl der Postbeamten jedoch nicht mit der Postmenge. So wird normalerweise von diesen Beamten erwartet, daß sie im Laufe des Jahres eine bestimmte Anzahl von Häusern bedienen und innerhalb dieser Zeit große und geringe Mengen bewältigen. (Dabei wird von einer Mindestanforderung ausgegangen, d.h. jede Zieladresse sollte an jedem Werktag bedient werden, wenn Post anfällt.)

Die Zustellung erfolgt gewöhnlich einmal pro Tag. In Geschäftszentren oder anderen Gebieten mit besonders großem Postaufkommen wird zwei- oder sogar dreimal täglich zugestellt. Unternehmen können jedoch wie bei der Abholung unregelmäßigen Bedarf entwickeln und Ad-hoc-Zustellungen beantragen.

8. GRENZÜBERSCHREITENDE BRIEFSENDUNGEN

Werden Briefsendungen im internationalen Briefverkehr von einer Postverwaltung an eine andere übergeben, spricht man von einem "Austausch" der Sendungen. Es gibt besondere Stellen, die Post im Namen einer Verwaltung versenden und in Empfang nehmen, die sog. Auswechslungsämter. Die Postverwaltungen können solche Auswechslungsämter für ab- und für eingehende Sendungen einrichten (u.U. in verschiedenen Städten). Die Standorte dieser Ämter richten sich auch danach, ob die Post auf dem Luft- oder auf dem Landweg befördert wird.

Es gibt nur relativ wenige Auswechslungsämter. Die deutsche Bundespost verfügt zum Beispiel über acht Auswechslungsämter, hat jedoch fünfzig große Verteilämter. Dahinter steht die Absicht, eine größere Kontrolle auszuüben, vor allem beim Luftversand und bei der Zollabfertigung. Das bewirkt nicht nur Kosteneinsparungen, sondern auch eine höhere Rentabilität der Investitionen in die erforderlichen Fachqualifikationen.

Jedes Auswechslungsamt hat einen "Einzugsbereich". Die grenzüberschreitenden Sendungen werden im Auswechslungsamt gesammelt, sortiert und an das jeweilige Abgangs-Auswechslungsamt weitergeleitet. Dort wird die Verteilung abgeschlossen und die Sendungen werden mit den jeweiligen Beförderungsmitteln versandt. Die

eingehenden Sendungen werden beim Zoll abgefertigt und dann vom Eingangs-Auswechslungsamt über die örtlichen Verteilämter an die Zustellämter weitergeleitet.

Bei so wenigen Auswechslungsämtern besteht die Gefahr, daß vor allem in Spitzenlastzeiten Engpässe auftreten. In begrenztem Umfang wurde bereits versucht, dieses potentielle Problem zu lösen. Als z.B. in Italien die ersten Investitionen in einem seiner Eingangs-Auswechslungsämter durchgeführt wurden, ging man dazu über, alle eingehenden grenzüberschreitenden Sendungen nach Italien über dieses Amt zu leiten. Als sich daraufhin die Qualität verschlechterte, stockten andere Postverwaltungen die Anzahl der Eingangsämter auf. Die Zahl wurde zuerst auf vier angehoben, danach nochmals auf sieben. Sowohl bei den eingehenden als auch bei den ausgehenden Sendungen ist die Größe des Einzugsbereichs der Auswechslungsämter für die Dienstleistungen von großer Bedeutung.

9. GRÜNDE FÜR KOSTENUNTERSCHIEDE

Für die Kostenunterschiede bei den verschiedenen Briefsendungen gibt es vier Hauptgründe: Konzentration der Postbenutzer, erforderliche Geschwindigkeit, Format und Entfernung.

9.1 KONZENTRATION DER POSTBENUTZER

Im Briefdienst beeinflussen die unterschiedlichen Konzentrationen der Postbenutzer die Stückkosten der beiden Bearbeitungsphasen, die Schnittstellen zwischen den Kunden und dem internen Postbetrieb bilden: Abholung und Zustellung.

Stadtbriefkästen sind gewöhnlich relativ dicht gestreut und werden häufig benutzt. Außerhalb der Städte bzw. in ländlicheren Gebieten sind sie weiter voneinander entfernt und werden seltener benutzt. Dadurch liegt die Anzahl der pro Briefkasten abgeholten Sendungen viel niedriger als in der Stadt.

Der wichtigste Kostenfaktor bei der Zustellung ist die Entfernung zwischen den einzelnen Zustellpunkten. Natürlich werden im Stadtzentrum mehr Punkte bedient als auf dem Lande.

In dieser Beschreibung wurden die beiden Extreme betrachtet: Stadtzentren und ländliche Gebiete. In Wirklichkeit sind die Übergänge zwischen diesen Extremen fließend. Der Gegensatz vermittelt jedoch einen Eindruck von den verschiedenen Kostenfaktoren bei Abholung und Zustellung, die beide mit Festkosten verbunden sind. Die Anzahl der bearbeiteten Sendungen wird daher die Stückkosten in beiden Phasen beeinflussen.

9.2 ERFORDERLICHE GESCHWINDIGKEIT

Die meisten Postverwaltungen arbeiten mit einer Einstufung nach Briefen und Drucksachen. Daneben bieten sie die Möglichkeit an, Sendungen als vorrangig einzustufen. Bei Postverwaltungen, die ihre Einstufung nach der erforderlichen Geschwindigkeit vornehmen, wird dieses Vorrangprinzip noch deutlicher. (Innerhalb dieser Kategorien ist der Begriff der Geschwindigkeit relativ. Die Postverwaltungen arbeiten unterschiedlich schnell, und es ist daher möglich, daß die erforderliche Geschwindigkeit bei verschiedenen Postverwaltungen unterschiedliche Auswirkungen auf die Kosten haben wird.)

Da die meisten Vorrangsendungen am späten Nachmittag abgeholt werden und im Verlauf des Vormittags zugestellt werden sollen, finden zwangsläufig alle Bearbeitungsschritte zwischen Abholung und Zustellung spät abends, nachts oder frühmorgens statt. In allen Mitgliedstaaten werden Nachtschichtzulagen gezahlt (und die Produktivität ist gewöhnlich geringer). In Spitzenzeiten kann es vorkommen, daß die Kapazitäten der mechanisierten Ausrüstung überschritten werden, und ein unvorhergesehenes Ausweichen auf die manuelle Verteilung kann teuer sein.

Nichtvorrangsendungen können im Abgangsamt zurückbehalten und am Tag nach der Abholung bearbeitet werden, wenn die entsprechende Kapazität zur Verfügung steht. In gewissem Maße können andere beteiligte Postämter diese Sendungen zusätzlich bearbeiten, wenn ihre Kapazität das gestattet, d.h. wenn Personal oder Maschinen zur Verfügung stehen und keine Vorrangsendungen abzufertigen sind.

9.3 FORMAT

Vom bearbeitungstechnischen Standpunkt können Briefe in drei Formatkategorien eingeordnet werden: kurze Rechtecke, langgestreckte Rechtecke und große "Flachpäckchen"/Päckchen. Unter großen "Flachpäckchen" sind Umschläge mit einem ungefalteten Dokument (oder einer Zeitschrift) im Format von mindestens A4 zu verstehen. Langgestreckte Rechtecke sind Umschläge, die ein Dokument bis zum Format A4 enthalten können, auf ein Drittel der Blattlänge gefaltet. Kurze Rechtecke sind Umschläge, die ein Dokument bis zum Format A4 enthalten können, jeweils einmal in Länge und Breite gefaltet. (Die Nachfrage auf dem Markt bestimmt natürlich, welche Umschläge verwendet werden: zur Zeit sind immer mehr Umschläge im Format C5 im Umlauf (etwa die Hälfte des Formats A4)).

Die unterschiedlichen Formate beeinflussen die Kosten der Verteilung und in geringerem Maße die Kosten der Zustellung. Langgestrecke oder kurze Umschläge können maschinell bearbeitet werden, Flachpäckchen und Päckchen verlangen besondere automatische Verteilmaschinen. Bei manueller Verteilung werden unterschiedliche Einrichtungen verwendet, deren ergonomische Voraussetzungen die Verteilgeschwindigkeiten beeinflussen. Typische Standardgeschwindigkeiten sind 1200 kurze Umschläge pro Stunde gegenüber 450 "Flachpäckchen" oder Päckchen pro Stunde.

Kurze Umschläge enthalten Sendungen bis etwa 20g, langgestreckte Umschläge können bis zu 80/90 g wiegen. Flachpäckchen können in verschiedenen Gewichtsstufen vorkommen.

Allgemein läßt sich feststellen, daß auf Gewichten basierende Gebührenstrukturen zwar vielleicht bequemer und verständlicher sind, aber nicht zwangsläufig die Kostenunterschiede widerspiegeln.

9.4 ENTFERNUNG

Wie in Tabelle 1 dargestellt, entfällt nur ein geringer Anteil der Gesamtkosten auf die Beförderung. Bei leichten Sendungen ist dieser Anteil noch geringer. Die Entfernung scheint daher auf den ersten Blick kein bedeutender Faktor für die Veränderlichkeit der Kosten zu sein.

Entfernungen können jedoch die Leitwege komplexer machen. Bei Briefen werden etwa 22 % im Ortsdienst zugestellt, etwa 35 % in benachbarten Gebieten und der Rest in entfernter gelegenen Gebieten. Je weiter also der Bestimmungsort einer Sendung entfernt liegt, desto kleiner wahrscheinlich die Menge, die gleichzeitig an denselben Ort versandt wird. (Das ist natürlich von Land zu Land verschieden: In Ländern wie Kanada, wo sich die Bevölkerung auf relativ wenige städtische Ballungsgebiete konzentriert, die weit voneinander entfernt liegen, trifft diese Schlußfolgerung wahrscheinlich in geringerem Maße zu.)

Je kleiner die Mengen, die von einem Postamt an einen bestimmten Zielort versandt werden, desto dringender ist es aus Gründen der Rentabilität angeraten, diese Mengen mit anderen in einem Sammelamt zusammenzufassen. Bei solcher Post erfolgt nicht nur die Verteilung doppelt, sondern alle Bearbeitungsphasen einschl. Versand und Inempfangnahme. Dabei sollte darauf hingewiesen werden, daß grundlegende Verteilschritte sich oft auch dann wiederholen, wenn Sendungen in kleinen Mengen an den Zielort versandt werden.

10. SONSTIGE POSTDIENSTE

Auch bei Paketen und Expreßsendungen sind die genannten fünf Bearbeitungsphasen der Abholung, Abgangsverteilung, Beförderung, Eingangsverteilung und Zustellung anzutreffen. Die Kostenverteilung ist ähnlich, einige potentielle Unterschiede sollten jedoch herausgestellt werden.

10.1 PAKETE

Aufgrund ihres im Durchschnitt höheren Gewichts sind die Beförderungskosten für Pakete insgesamt wahrscheinlich höher. Wie bei den Briefen kann die Bearbeitung auch bei Paketen (und bei Expreßsendungen) manuell oder maschinell erfolgen. Die automatische Verteilung ist bei beiden ähnlich (und ähnlich wie die in Absatz 4.2 beschriebene Paketverteiltechnik).

10.2 EXPRESS-SENDUNGEN

Bei den Expreßdiensten liegen die Zustellkosten wahrscheinlich niedriger als bei den Briefen, die Abholkosten hingegen im Verhältnis höher (wegen der geringeren Abholmengen und der größeren Konzentration der wahrscheinlichen Zustellpunkte).

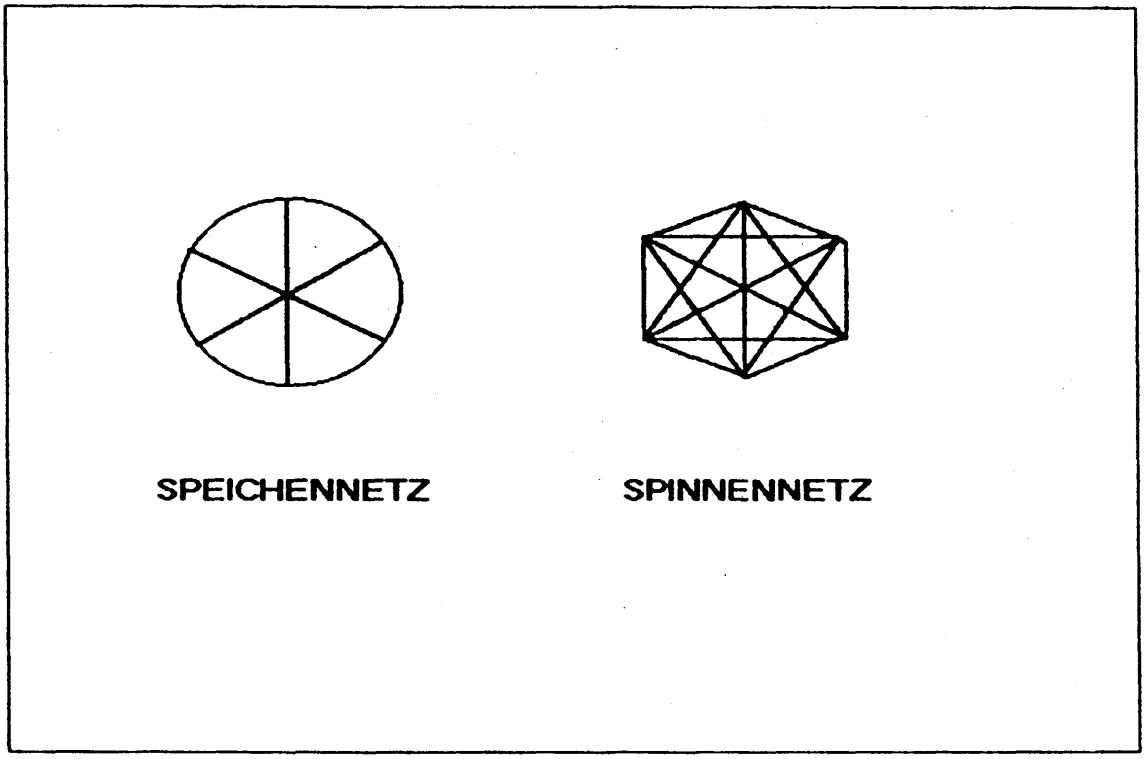
Expreßdienstbetreiber und auch einige Betreiber von Paketdiensten setzen Laufwegverfolgungstechniken ein. Dabei wird der Weg jeder Sendung von der Inempfangnahme durch den Betreiber bis zur Zustellung beim Adressaten elektronisch verfolgt. Derartige Systeme arbeiten mit Strichcode-Etiketten, die auf die Sendungen aufgeklebt werden. Diese Etiketten können auch bei der Verteilung verwendet werden.

Im grenzüberschreitenden Verkehr ist eine rasche Zollabfertigung von entscheidender Bedeutung. Das trifft auch auf Expreßpakete oder -päckchen mit Wareninhalt zu (die zollpflichtig sind). Die rasche Zollabfertigung kann auch zu Wettbewerbsvorteilen führen, vor allem für Expreßdokumente (obwohl diese nicht zollpflichtig sind).

11. NETZE

Für die Beförderung großer Mengen von Sendungen, einschl. der Zustellung am Bestimmungsort, sind Netze erforderlich. Im Postsektor unterscheidet man im allgemeinen zwischen zwei Netztypen. Der erste Typ läßt sich als "Speichennetz", der zweite als "Spinnennetz" beschreiben. Beide Typen sind im folgenden abgebildet.

Abb. 1: Netztypen



In beiden Beipielen werden sechs Punkte miteinander verbunden. Im Speichennetz werden Sendungen von den Randpunkten ins Zentrum befördert. Dort erfolgt die Verteilung nach Zielorten, die wieder über die Speichen erreicht werden.

Im Spinnennetz gibt es kein eigentliches Zentrum. Von jedem Punkt aus werden Sendungen direkt an jeden anderen Punkt versandt und Sendungen zwecks Zustellung in Empfang genommen.

Wenn diese Netze ausreichend große Flächen abdecken (z.B. ein Land oder mehrere Länder) fungiert jeder Punkt außerhalb der gezeigten Netze als Zentrum des von ihm und seinen Randpunkten abgedeckten Bereichs; mit diesen Randpunkten ist er normalerweise durch Speichen verbunden.

Abschließend folgen noch einige zusätzliche Bemerkungen zur Beschreibung der Netze:

11.1 VOR- UND NACHTEILE DER NETZE

Für die Entscheidung zwischen beiden Netztypen sind verschiedene Kriterien ausschlaggebend. Das Speichennetz hat den Vorteil, daß die Beförderungskapazitäten besser genutzt werden. Außerdem rentieren sich bei diesem Netztyp Investitionen in die fachliche Qualifikation des Personals im

Netzzentrum besser, was besonders im grenzüberschreitenden Verkehr von Bedeutung ist.

Die Nachteile liegen darin, daß zwei benachbarte Punkte nur durch einen zweifachen Umweg über das Zentrum miteinander verbunden werden können. Die Beförderungsgeschwindigkeit könnte darunter leiden.

Die Wahl wird von den Dienstleistungszielen, den Fristen, der Effizienz des Beförderungssystems und den anfallenden Mengen bestimmt. Die Verteilkapazität im Zentrum ist entscheidend - vor allem bei begrenzter Zeit. (Bei einer Mechanisierung könnten die durch Konzentration gewonnenen Mengen benötigt werden, um eine angemessene Rentabilität der Maschineninvestitionen zu erzielen.)

Die meisten Expreßbetreiber arbeiten mit Speichennetzen. Sie können so die selbstgesetzten Dienstleistungsziele erreichen. Außerdem erweist es sich oft, daß die Konzentration auf weniger Leitwege kostenwirksamer ist. Betreiber, bei denen größere Mengen anfallen, experimentieren jetzt aber auch mit direkten Leitwegen, wenn die Mengen das zulassen (z.B. im grenzüberschreitenden Verkehr: Lissabon-Madrid statt Lissabon-deutsches Zentrum-Madrid.).

Im Briefdienst ist häufiger das Spinnennetz anzutreffen. Das größere Postaufkommen macht gewöhnlich längere Fristen notwendig. Dadurch wird die Arbeit mit einem Speichennetz unmöglich: nur durch direkte Beförderungswege können die Dienstleistungsziele erreicht werden. Außerdem ermöglicht das Verkehrsaufkommen zwischen den verschiedenen Netzpunkten einen kostenwirksamen Betrieb dieser Direktverbindungen.

Die verschiedenen Betreiber von Paketdiensten arbeiten mit einem von beiden Systemen. Bei kleineren Mengen (im Vergleich zu Briefdiensten) können Speichennetze wirtschaftlich sein. Häufiger sind vielleicht Spinnennetze zur Verbindung regionaler Knotenpunkte, wobei jeder regionale Knotenpunkt das Zentrum des gesamten von seinem eigenen Speichensystem abgedeckten Gebiets bildet.

11.2 INTERAKTION

Der Betrieb, für den die jeweiligen Netze verwendet werden, verlangt ein unterschiedliches Maß an Interaktion. An jedem Punkt im Spinnennetz müssen die Leitwege für alle möglichen Zielpunkte bekannt sein; ändern sich die Vorgaben für einen Punkt, müssen alle anderen Punkte sich entsprechend anpassen. Im Speichennetz hängen potentielle Anpassungen vom Zentrum ab.

Ein interessanter Gegensatz läßt sich zum Netz der Postschalter und anderer Verkaufsstellen für Postdienste herstellen. Wenn eine dieser Stellen neu eröffnet oder geschlossen wird, wird sich die Nachfrage der Kunden an die geänderte Situation anpassen. Die anderen Stellen selbst müssen ihren Betrieb jedoch nicht ändern (es sei denn, sie müssen sich auf eine größere oder kleinere Nachfrage in ihrem Einzugsgebiet einstellen).

11.3 HIERARCHIE

Die Netze haben oft einen hierarchischen Aufbau. Ein Brief für einen Nachbarort würde demnach an das örtliche Verteilamt weitergeleitet. Ein Brief an einen

weiter entfernten Ort würde vermutlich über ein Sammelamt geleitet, wo er mit anderen Sendungen in Orte der gleichen Gegend zusammengefaßt würde.

Würde der gleiche Brief im traditionellen internationalen Briefverkehr in ein anderes Land versandt, würde er über ein Auswechslungsamt laufen, d.h. ein besonderes Verteilamt für die Bearbeitung abgehender und eingehender Sendungen im grenzüberschreitenden Verkehr.

Die Hierarchien bei Expreß- und Paketdiensten sind ähnlich. Vor allem grenzüberschreitende Sendungen laufen gewöhnlich über besondere Verteilstellen. Die Vor- und Nachteile der oberen Ebenen dieser Hierarchien sind mit denen der Speichennetze vergleichbar.

Im Hinblick auf die erforderliche Spezialausrüstung im Zentrum, über das die Post geleitet wird, rentieren sich Investitionen besser, und die Beförderungskapazitäten können vielleicht besser genutzt werden.

Hingegen können durch die Beförderung ins Zentrum und zurück sehr umständliche Leitwege entstehen. Je weniger dieser Zentren in den oberen Ebenen der Hierarchie vorhanden sind, desto größer die Gefahr von Engpässen, obwohl auf den höheren Ebenen gewöhnlich geringere Mengen bearbeitet werden als auf den unteren Ebenen.

Ein besonders anschauliches Beispiel für Spezialbereiche, in denen die Betreiber (sowohl Postverwaltungen als auch Privatanbieter) zur Konzentration neigen, ist die Zollabfertigung. Wenn diese effizient durchgeführt wird, kann der Betreiber dadurch einen Wettbewerbsvorteil erhalten, wenn nicht, kann die Qualität der Dienstleistung empfindlich leiden.

ANHANG 4: DER ORDNUNGSRAHMEN IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN

1. EINLEITUNG

In diesem Anhang wird eine kurze Beschreibung des Ordnungsrahmens in den einzelnen Mitgliedstaaten gegeben. Insbesondere werden die Rechtsstellung der Postverwaltung und die für sie reservierten Dienste beschrieben. Ferner wird die Position der Aufsichtsbehörden (wenn vorhanden) erläutert. Die Angaben geben den Stand vom Frühjahr 1991 wieder.

Die jeweiligen reservierten Dienste sind in der Tabelle in Absatz 3 nochmals zusammengefaßt.

2. DER ORDNUNGSRAHMEN IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN

2.1 BELGIEN

Die belgische Postverwaltung (de Post/la Poste) ist jetzt ein öffentliches Unternehmen mit voller administrativer und finanzieller Unabhängigkeit. (Sie muß jedoch im Auftrag der Regierung bestimmte Aufgaben durchführen, für die sie entschädigt wird.) Der Generaldirektor ist für die Verwaltung der Post insgesamt zuständig. Das Postmonopol erstreckt sich auf Briefe, Postkarten und Drucksachen bis 2 kg. Dieses Monopol wird in den belgischen Rechtsvorschriften durch die Gewährleistung eines universalen Postdienstes im Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt.

2.2 DÄNEMARK

Aufsichtsbehörde ist die Generaldirektion für Post und Telekommunikation. Der öffentliche Betreiber, die dänische Postverwaltung (Post Tjenesten) ist Teil der staatlichen Verwaltung. Die Post ist jedoch in ihren administrativen und finanziellen Belangen relativ selbständig. Der Generaldirektor trägt die Hauptverantwortung für Verwaltung und Betrieb der Post.

Das Postmonopol erstreckt sich auf Briefe und Karten bis 1 kg und wird dadurch gerechtfertigt, daß die Post zur Erbringung eines Universaldienstes verpflichtet ist. Das neue Postgesetz wird zur Zeit von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften überprüft, insbesondere die Rechtslage bei den grenzüberschreitenden Briefdiensten.

2.3 DEUTSCHLAND

Die deutsche Postverwaltung (Deutsche Bundespost Postdienst) ist Teil der staatlichen Verwaltung, wurde jedoch mit einem eigenen Haushalt ausgestattet. An der Spitze der Verwaltungsstruktur der Postdienste steht der Generaldirektor. Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation übt die Rechtsaufsicht über die Postdienste und die beiden anderen Teilunternehmen Telekom und Postbank aus.

In Deutschland fallen Briefe, Postkarten und Drucksachen sowie Pakete und Päckchen mit persönlichen Mitteilungen unter das Monopol. Die Gewichtsgrenze liegt derzeit bei 1 kg, wird jedoch wahrscheinlich demnächst auf 500 g heruntergesetzt; parallel dazu gilt eine Preisgrenze, die beim Zehnfachen der Gebühr für den Standardbrief liegt (d.h. 10 DM für Sendungen bis 20 g.) Das Monopol der Bundespost wird mit der Notwendigkeit des Universaldienstes gerechtfertigt.

2.4 GRIECHENLAND

Die Aufsichtsbehörde für Postangelegenheiten ist das Ministerium für Verkehr und Kommunikation. Als Abteilung der staatlichen Verwaltung ist die griechische Postverwaltung (Hellenische Post) ein staatliches Unternehmen, an dessen Spitze der Generaldirektor steht, der seinerseits dem Minister für Post und Kommunikation untersteht. Obwohl Post und Telekommunikation größtenteils unabhängig voneinander sind, subventioniert der Betreiber der öffentlichen Telekommunikationsdienste, OTE, die Defizite der Postdienste.

Briefe, Postkarten und Drucksachen bis 2 kg fallen unter das Postmonopol, das in den Rechtsvorschriften dadurch gerechtfertigt wird, daß die Post ein Dienst im öffentlichen Interesse ist.

2.5 SPANIEN

Zuständige Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Verkehr und Fremdenverkehr sowie für das Post- und Fernmeldewesen. Als öffentlicher Betreiber fungiert die spanische Post (Correos), die ebenfalls zu dem genannten Ministerium gehört. Es handelt sich um eine staatliche Verwaltung, die nicht über finanzielle Autonomie verfügt. An der Spitze steht ein Generaldirektor.

Das Postmonopol umfaßt Briefe und Postkarten bis 2 kg, wenn die Versendung zwischen Städten erfolgt. (Innerstädtische Sendungen sind nicht reserviert.) Das Monopol wird nicht gerechtfertigt. Die Postbank (Caja Postal) ist eine separate Einrichtung.

2.6 FRANKREICH

Die französische Post (la Poste) ist eine Abteilung des Ministeriums für Post und Fernmeldewesen sowie für Weltraumfragen. Die zweite Abteilung des Ministeriums ist France Telecom. Die Rechtsaufsicht über die öffentlichen und privaten Postdienste in Frankreich obliegt der Aufsichtsabteilung des Ministeriums, der Direction de la Réglementation Générale.

Die französische Post ist zwar dem Ministerium angegliedert, kann aber trotzdem als selbständige Einrichtung (établissement autonome de droit public) bezeichnet werden. Sie verfügt über einen eigenen Haushalt und wird von einem Generaldirektor geleitet. Unter das Postmonopol fallen Briefe, Postkarten und Päckchen bis 2 kg. Die französischen Rechtsvorschriften enthalten keine Rechtfertigung für das Monopol. Über das Monopol hinaus hat die Postverwaltung eine Universaldienstverpflichtung für Sendungen bis 7 kg.

2.7 IRLAND

Die irische Post (An Post) ist eine Aktiengesellschaft, deren Anteile vollständig im Besitz der Regierung sind. Für die Verwaltung und den Betrieb der Postdienste

ist der "Chief Executive Officer" zuständig. Die Postabteilung des Ministeriums für Fremdenverkehr, Verkehr und Kommunikation ist die zuständige Aufsichtsbehörde, die Qualität und Zuverlässigkeit der Postdienste überwacht.

Das Postmonopol erstreckt sich auf Briefe, Postkarten, Päckchen, Drucksachen und Expreßsendungen bis 2 kg einschl. Pakete mit persönlicher Mitteilung. Das Monopol wird dadurch gerechtfertigt, daß es die erforderlichen Quersubventionen für einen nationalen Postdienst ermöglicht.

2.8 ITALIEN

Als Teil der staatlichen Verwaltung wird die italienische Post (Teil von PTT Italia) als Behördenabteilung ohne administrative oder finanzielle Autonomie verwaltet. An der Spitze der Abteilung steht ein Generaldirektor.

Unter das Postmonopol fallen Briefe und Postkarten bis 2 kg. Die Abholung und Zustellung von Paketen fällt nicht unter das Postmonopol, die Beförderung von Paketen zwischen großen Städten hingegen doch. Das Monopol wird nicht gerechtfertigt.

2.9 LUXEMBURG

Die luxemburgische Post ist Teil der staatlichen Verwaltung und verfügt nicht über administrative oder finanzielle Autonomie. Der Generaldirektor steht an der Spitze der Verwaltung, der Leiter der Postabteilung ist für den Betrieb der Postdienste zuständig. Briefe und Postkarten (bis 2 kg) fallen unter das Monopol, für das keine Rechtfertigung gegeben wird.

2.10 NIEDERLANDE

Das Ministerium für Verkehr ist die Aufsichtsbehörde, die die Rechtsaufsicht im Postsektor der Niederlande ausübt. Seit Januar 1989 ist die PTT, der Post und Telekommunikation angehören, eine Aktiengesellschaft (NV), deren Anteile zu 100 % von der Regierung gehalten werden. PTT Nederland hat verschiedene Teilunternehmen, von denen PTT-Post die Postdienste bereitstellt. Der Generaldirektor von PTT-Post untersteht dem Vorstand von PTT Nederland.

Die Rechtfertigung für das Monopol, das nach niederländischem Recht Konzessionscharakter hat, ist die Aufrechterhaltung der Qualität des Postdienstes. Das Monopol erstreckt sich auf Briefe und Postkarten bis 500 g und auf den Preisbereich unter 8,20 HFL (im Inlandsdienst). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat gemäß Artikel 90 Absatz 3 EWG-Vertrag eine Entscheidung an die Niederlande gerichtet, in der sie feststellt, daß Umfang und Anwendung der Monopolgrenzen sich nicht mit Artikel 90 Absatz 2 des EWG-Vertrags vereinbaren lassen. Das Verkehrsministerium und PTT-Post haben jetzt beim Gerichtshof in Luxemburg Einspruch gegen diese Entscheidung eingelegt.

2.11 PORTUGAL

Als Behördenabteilung ist die portugiesische Post (Correios) ein öffentliches Unternehmen in der besonderen Form der Holding-Gesellschaft. Ein Generaldirektor steht an der Spitze der Verwaltung, ein weiterer Generaldirektor ist für den betrieblichen Ablauf zuständig. Das ICP (Institut für Kommunikation) spielt eine aktive Rolle im Bereich der Ordnungspolitik. Das Postmonopol

erstreckt sich auf Briefe, Postkarten und Expreßsendungen bis 2 kg. Das Monopol wird nicht gerechtfertigt.

2.12 VEREINIGTES KÖNIGREICH

Aufsichtsbehörde für den britischen Postsektor ist die Postabteilung des Ministeriums für Handel und Industrie. Ferner besteht eine "halbstaatliche" Einrichtung, der Nationalrat der Postbenutzer (Post Office Users' National Council), der bestimmte Aufsichtsfunktionen ausübt, allerdings nur in bezug auf Dienste, die vom öffentlichen Betreiber, dem British Post Office, angeboten werden. Zur Zeit werden Vorschläge zur Einrichtung einer unabhängigen Einrichtung (Office of Postal Services) geprüft; diese Einrichtung könnte die Qualität des angebotenen Universaldienstes überwachen und die Regierung bei der Festlegung des Umfangs des Postmonopols beraten.

Die Post ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit drei Hauptabteilungen: Briefe, Pakete und Schalterdienste. (Die Postbank - Girobank - wurde 1985 als 100-%ige Tochtergesellschaft gegründet und im Juli 1990 nach ihrer Übernahme durch ein Bauunternehmen privatisiert.) Die Abteilung Schalterdienste wurde im Oktober 1987 in eine 100-%ige Tochtergesellschaft (Post Office, Counters Ltd.) umgewandelt. Der Briefdienst (Royal Mail) und der Paketdienst (Parcelforce) sind keine unabhängigen Rechtssubjekte, haben jedoch ihre eigene interne Rechnungsführung und eigene Organisationsstrukturen.

Royal Mail verfügt über ein Monopol für Briefe bis zu 1 £. (Angeblich erwägt die Regierung derzeit eine erhebliche Senkung dieser Grenze.) Es gibt besondere Ausnahmen für die internationale Post, die Zustellung von Weihnachtskarten und den Dokumentenaustausch.

3. ÜBERSICHT ÜBER DIE DIENSTE IM MONOPOLBEREICH

In Tabelle 1 wird zusammengefaßt, welche Sendungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unter das Monopol fallen. Ähnliche Angaben finden sich auch in jp25Kapitel 3 des Haupttextes, hier werden jedoch auch alle nötigen Erläuterungen gegeben.

Tabelle 1: *Die reservierten Dienste in den Mitgliedstaaten(1990)*

Mitgliedstaaten	Briefe bis	Andere Monopoldienste					
		Drucksachen (1)	Päckchen	Fax (öffentl.)	Expresssendungen	Pakete	Verkauf von Postwertzeichen
Belgien	2 kg	■ (2)	-	-	-	-	■ (3)
Dänemark	1 kg	N/a (4)	-	-	-	-	-
Deutschland	1 kg (5)	■	-	■	-	-	-
Griechenland	2 kg	■	-	-	-	-	-
Spanien	2 kg (6)	■ (7)	-	-	■ (8)	-	-
Frankreich	2 kg (9)	■	■ (10)	■	-	-	-
Irland	2 kg	■ (2)	■	-	■	-	-
Italien	2 kg	-	-	■	-	■ (11)	-
Luxemburg	2 kg	-	-	-	-	-	-
Niederlande	500 g (12)	-	-	-	-	-	-
Portugal	2 kg	N/a (4)	-	■	■	-	■
Vereinigtes Königreich	£1 (13)	N/a (4)	-	-	-	-	-

Anm 1: Diese Spalte betrifft Postverwaltungen, die nach Briefen und Drucksachen trennen.

Anm. 2: Die Zustellung von Presseerzeugnissen durch die Post ist ebenfalls reserviert.

Anm. 3: Kein rechtliches Monopol, in der Praxis werden die Postwertzeichen jedoch nur in den Postämtern verkauft.

Anm. 4: Diese Verwaltungen unterschieden nach Briefen erster/zweiter Klasse. Sendungen, die sonst als Drucksachen eingestuft würden, werden somit zu Briefen, die für den reservierten Bereich in Frage kommen.

Anm. 5: Außerdem gilt eine Preisgrenze, die beim Zehnfachen der Gebühr für den Standardbrief liegt (10 DM bzw. 4,90 ECU für Sendungen bis 20 g). Das deutsche Monopol gilt für alle Sendungen mit persönlichen und aktuellen Mitteilungen, auch für persönliche Mitteilungen in Paketen oder Päckchen. Bezieht sich eine solche Mitteilung jedoch auf den Inhalt des Pakets oder Päckchens, fällt die betreffende Sendung nicht unter das Monopol.

Anm. 6: Ohne Berücksichtigung der City-Kurierdienste (Abholung und Zustellung innerhalb einer Stadt). Auch Postkarten sind nicht eingeschlossen.

Anm. 7: Drucksachen fallen rechtlich gesehen unter das Monopol, das jedoch anscheinend nicht streng durchgesetzt wird.

Anm. 8: Wird zur Zeit gemeinsam mit den für Wettbewerbsfragen zuständigen Stellen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften geprüft. Das Monopol für die Expreßdienste wird wahrscheinlich abgeschafft.

Anm. 9: Universaldienstverpflichtung bis 7 kg.

Anm. 10: Inhalt: Pakete und Dokumente bis 1 kg.

Anm. 11: Der Paketdienst wurde in Italien zwar dem nichtreservierten Bereich zugeordnet, die Beförderungen von Paketen zwischen großen Städten bleibt jedoch reserviert.

Anm. 12: In Verbindung mit der Gewichtsgrenze von 500 g soll es demnächst auch eine Preisgrenze geben. (Die derzeit vorgeschlagene Preisgrenze liegt bei 8,20 HFL (3,60 ECU) im Inlandsdienst; wird jedoch zur Zeit vom Gerichtshof in Luxemburg überprüft.) Postkarten sind nichtreserviert.

Anm. 13: Es gilt eine Preisgrenze von 1 £ (1,45 ECU). Eine Senkung dieser Grenze auf etwa 0,33 £ (0,48 ECU) wird derzeit erwogen.

Quelle: European Research Associates-Studie

ANHANG 5: GEMEINSCHAFTSTEXTE ÜBER DIE POSTDIENSTE

1. EINLEITUNG

Dieser Anhang enthält die Fundstellen von offiziellen Texten der verschiedenen Organe der Gemeinschaft mit Bezug zum Postsektor. Dabei werden folgende Kategorien unterschieden:

- Rechtsvorschriften des Rates;
- Rechtsvorschriften, Beschlüsse und Entscheidungen der Kommission;
- Entschließungen und Stellungnahmen des Parlaments.

Unberücksichtigt bleiben Dokumente und Äußerungen, die vielleicht relevant sind, den Postsektor aber nicht direkt betreffen. Ferner wurden Initiativen nicht einbezogen, wenn die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten nicht zu einem offiziellen Dokument führte. (In der Liste sind deshalb nicht die entsprechenden Beschlüsse aufgeführt, die auf Anraten der Kommission von den Regierungen Belgiens, Frankreichs, Deutschlands und Italiens gefaßt wurden, um den freien Betrieb der Expreßdienste zu ermöglichen.)

2. RECHTSVORSCHRIFTEN DES RATES

FORM	NR.	DATUM	BESCHREIBUNG
Verordnung	294/91/EWG	4/2/91	"über den Betrieb von Luftfrachtdiensten zwischen den Mitgliedstaaten"

3. RECHTSVORSCHRIFTEN DER KOMMISSION

FORM	NR.	DATUM	BESCHREIBUNG
Verordnung	222/77 (Abschnitt V)	13/12/76	"über das gemeinschaftliche Versandverfahren" - Sondervorschriften für Postsendungen
Empfehlung	79/570/EWG	29/5/79	"betreffend die Anwendung des Inlandstarifs in bestimmten Bereichen des Postverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten"

FORM	NR.	DATUM	BESCHREIBUNG
Richtlinie	79/695/EWG	24/7/79	"zur Harmonisierung der Verfahren für die Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr"
Verordnung	1224/80	28/5/80	"über den Zollwert der Waren"
Verordnung	3179/80	5/12/80	"über die bei der Ermittlung des Zollwerts zu berücksichtigenden Gebühren für im Postverkehr beförderte Waren"
Richtlinie	81/177/EWG	24/2/81	"zur Harmonisierung der Verfahren für die Ausfuhr von Gemeinschaftswaren"
Verordnung	678/85	18/2/85	"zur Vereinfachung der Förmlichkeiten im innergemeinschaftlichen Warenverkehr"
Verordnung	1797/86	9/6/86	"über die Abschaffung der Gestellungsgebühr für bestimmte Warensendungen"
Beschluß	87/415/EWG	15/6/87	"über den Abschluß des Übereinkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Republik Österreich, der Republik Finnland, der Republik Island, dem Königreich Norwegen, dem Königreich Schweden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein gemeinsames Versandverfahren"
Empfehlung	88/590/EWG	24/11/88	"zu Zahlungssystemen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern"
Verordnung	4151/88	21/12/88	"zur Festlegung der Vorschriften für in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren"
Entscheidung	90/16/EWG	20/12/89	"über die Erbringung von Eil-Kurierdienstleistungen in den Niederlanden"

FORM	NR.	DATUM	BESCHREIBUNG
Verordnung	1264/90	14/5/90	Zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3179/80 über die bei der Ermittlung des Zollwerts zu berücksichtigenden Gebühren für im Postverkehr beförderte Waren"
Entscheidung	90/456/EWG	1/8/90	"betreffend die Erbringung internationaler Eilkurierdienstleistungen in Spanien"
Mitteilung	KOM(90)447	26/9/90	"Zahlungsverkehr im Binnenmarkt"
Richtlinie (Entwurf)	KOM(90)314	14/9/90	"zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten"
Richtlinie (Entwurf)	KOM(90)317	20/9/90	"über bestimmte Aspekte der Arbeitsgestaltung"
Richtlinie	90/504/EWG	9/10/90	"zur Harmonisierung der Verfahren für die Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr"

4. ENTSCHLIESSUNGEN UND STELLUNGNAHMEN DES PARLAMENTS

FORM	NR.	DATUM	BESCHREIBUNG
Entschließung	524/82/PARL	19/7/82	"europäische Briefmarke"

ANHANG 6: WELTPOSTVERTRAG - MASSGEBLICHE ARTIKEL

1. EINLEITUNG

Tabelle 1 enthält die Titel aller maßgeblichen Artikel des Weltpostvertrags, die im Haupttext erwähnt sind. (Verwendet wird die Benummerung der auf dem Weltpostkongreß von 1989 in Washington unterzeichneten Vertragsfassung).

Tabelle 1: *Maßgebliche Artikel des Weltpostvertrags*

WPV-Artikel	Titel
1	Freiheit des Durchgangs
19	Briefsendungen
20	Freimachungsgebühren und Grenzen für Gewicht und Maße
25	Einlieferung von Briefsendungen im Ausland
73-74	Endvergütungen

Der vollständige Wortlaut dieser Artikel (Fassung des Weltpostvertrags von 1989) wird in Absatz 2 wiedergegeben.

Da Artikel 25 (vormals Artikel 23) in der Diskussion über die Vereinbarkeit mit dem EWG-Vertrag von entscheidender Bedeutung ist, werden Entstehung und Auswirkungen dieses Artikels in Absatz 3 näher beschrieben.

2. WORTLAUT DER MASSGEBLICHEN ARTIKEL

2.1 ARTIKEL 1 : FREIHEIT DES DURCHGANGS

1. Die Freiheit des Durchgangs, die in Artikel 1 der Satzung als Grundsatz verankert ist, verpflichtet jede Postverwaltung, die ihr von einer anderen Verwaltung übergebenen Kartenschlüsse und Briefsendungen des offenen Durchgangs stets auf dem schnellsten Wege weiterzuleiten, den sie für ihre eigenen Sendungen benutzt. Diese Verpflichtung gilt auch für Luftpostbriefsendungen, unabhängig davon, ob die vermittelnden Postverwaltungen an ihrer Weiterleitung beteiligt sind oder nicht.

2. Mitgliedsländer, die am Austausch von Briefen mit verderblichen biologischen Stoffen oder radioaktiven Stoffen nicht teilnehmen, können die Beförderung dieser Sendungen im offenen Durchgang durch ihr Gebiet ablehnen. Das gleiche gilt für die in Artikel 41 Absatz 9 genannten Sendungen.

3. Mitgliedsländer, die den Wertbriefdienst nicht wahrnehmen oder die für die Beförderung durch ihre Schiffahrts- oder Luftverkehrsgesellschaften keine Haftung nach der Wertangabe übernehmen, sind jedoch gehalten, ihnen von anderen Verwaltungen übergebene Kartenschlüsse über die schnellsten Verbindungen weiterzuleiten; ihre Haftung ist jedoch auf die für Einschreibsendungen vorgesehene Haftung begrenzt.

4. Die Freiheit des Durchgangs für auf dem Land- und Seeweg zu befördernde Postpakete bleibt auf das Gebiet der Länder beschränkt, die sich an diesem Dienst beteiligen.

5. Die Freiheit des Durchgangs für Luftpostpakete ist im gesamten Gebiet des Weltpostvereins gewährleistet. Jedoch können Mitgliedsländer, die dem Postpaketabkommen nicht beigetreten sind, nicht verpflichtet werden, sich an der Beförderung von Luftpostpaketen auf dem Land- und Seeweg zu beteiligen.

6. Mitgliedsländer, die dem Postpaketabkommen beigetreten sind, die aber den Wertpaketdienst nicht wahrnehmen oder die für die Beförderung durch ihre Schiffahrts- oder Luftverkehrsgesellschaften keine Haftung nach der Wertangabe übernehmen, sind jedoch gehalten, ihnen von anderen Verwaltungen übergebene Kartenschlüsse über die schnellsten Verbindungen weiterzuleiten; ihre Haftung ist jedoch auf für die Pakete gleichen Gewichts ohne Wertangabe vorgesehene Haftung begrenzt.

2.2 ARTIKEL 19 : BRIEFSENDUNGEN

1. Zu den Briefsendungen gehören:

   a) Briefe und Postkarten, die zusammen als "LC" bezeichnet werden;

   b) Drucksachen, Blindensendungen und Päckchen, die zusammen als "AO" bezeichnet werden;

2. Als "M-Beutel" werden besondere Beutel bezeichnet, die Zeitungen, Zeitschriften, Bücher und sonstige Drucksachen enthalten, und die an denselben Empfänger in demselben Bestimmungsort gerichtet sind.

3. Auf dem Luftweg mit Vorrang beförderte Briefsendungen werden "Luftpostbriefsendungen" genannt.

4. Sendungen des Land- und Seewegs, die mit eingeschränktem Vorrang auf dem Luftweg befördert werden, werden als "SAL" bezeichnet.

5. Entsprechend ihrer Bearbeitungsgeschwindigkeit können Briefsendungen aufgeteilt werden in:

a) Vorrangsendungen: Sendungen, die auf dem schnellsten Wege (Luftweg oder Land- und Seeweg) mit Vorrang befördert werden;

b) Nichtvorrangsendungen: Sendungen, für die der Absender eine niedrigere Gebühr gewählt hat, die eine längere Auslieferungsfrist zur Folge hat.

6. Die Durchgangs- und Bestimmungsverwaltungen müssen Vorrangsendungen wie Luftpostbriefsendungen behandeln; nach bilateral festgelegten Vorschriften dürfen Verwaltungen LC-Sendungen des Land- und Seewegs ebenso behandeln, wenn dem Absender kein schnellerer Dienst angeboten wird. Gleichermaßen wird zwischen Nichtvorrangsendungen und AO-Sendungen des Land- und Seewegs oder den mit eingeschränktem Vorrang auf dem Luftweg beförderten AO-Sendungen des Land- und Seewegs (SAL) nicht unterschieden.

2.3 ARTIKEL 20: FREIMACHUNGSGEBÜHREN UND GRENZEN FÜR GEWICHT UND MASSE. ALLGEMEINE BEDINGUNGEN.

1. Die Freimachungsgebühren für die Beförderung von Briefsendungen innerhalb des gesamten Bereiches des Vereins werden als Richtwerte nach den Angaben in den Spalten 1, 2 und 3 der nachstehenden Übersicht festgesetzt. Die Grenzen für Gewicht und Maße werden nach den Angaben in den Spalten 4 und 5 der nachstehenden Übersicht festgelegt. Abgesehen von der in Artikel 27, Absatz 6 vorgesehenen Ausnahme gelten sie auch für die Hauszustellung von Sendungen, sofern der Zustelldienst in den Bestimmungsländern für die betreffenden Sendungen wahrgenommen wird.

2. Der Vollzugsrat darf die in Spalte 3 angegebenen Grundgebühren in der Zeit zwischen zwei Kongressen einmal überprüfen und ändern. Den überprüften Gebühren liegt der Mittelwert der Gebühren zugrunde, die von den Mitgliedern des Vereins für in ihrem Land eingelieferte Auslandssendungen festgesetzt worden sind. Diese Gebühren treten zu einem vom Vollzugsrat festgelegten Zeitpunkt in Kraft.

3. Vorbehältlich folgender Bedingungen können die Mitgliedsländer von dem in Absatz 1 festgelegten Gewichtsstufengefüge ausnahmsweise abweichen:

a) für jede Sendungsart muß die niedrigste Gewichtsstufe mit der in Absatz 1 festgesetzten übereinstimmen;

b) für jede Sendungsart darf die letzte Gewichtsstufe das in Absatz 1 festgesetzte Höchstgewicht nicht überschreiten.

4. Mitgliedsländer, die in ihrem Inlandsdienst Postkarten, Drucksachen und/oder Päckchen als getrennte Briefsendungsarten aufgehoben haben, können bei für das Ausland bestimmten Postsendungen gleichermaßen verfahren.

5. Jede Verwaltung kann Aerogramme zulassen; hierbei handelt es sich um Luftpostbriefe, die aus einem ordnungsgemäß gefalteten, auf allen Seiten

zusammengeklebten Papierbogen bestehen. Jedoch dürfen in Abweichung von Absatz 1 die Abmessungen bei dieser Form 110 x 220 mm nicht überschreiten, und die Länge muß mindestens der mit $\sqrt{2}$ (etwa: 1,4) multiplizierten Breite entsprechen.

6. Abweichend von Absätzen 1 und 3 Buchstabe a können die Postverwaltungen für Drucksachen eine erste Gewichtsstufe von 50 g anwenden.

7. Die Gebühren, die innerhalb der in Absatz 1 festgesetzten Grenzen gewählt werden, müssen so weit wie möglich in demselben Verhältnis zueinander stehen wie die Grundgebühren. Jede Postverwaltung kann ausnahmsweise innerhalb der in Absatz 1 vorgeschriebenen Grenzen auf Postkarten-, Drucksachen- oder Päckchengebühren einen anderen Erhöhungs- oder Ermäßigungssatz anwenden als auf Briefgebühren.

8. Jede Postverwaltung kann für in ihrem Land erscheinende Zeitungen und Zeitschriften eine Ermäßigung gewähren, die 50 v.H. der für die Sendung gewählten Briefsendungsart geltenden Gebühr nicht übersteigen darf; sie behält sich jedoch das Recht vor, diese Ermäßigung auf Zeitungen und Zeitschriften zu beschränken, die die nach den Inlandsvorschriften für die Verbreitung zur Zeitungsgebühr geforderten Voraussetzungen erfüllen. Ausgenommen von der Ermäßigung sind geschäftliche Drucksachen wie Kataloge, Prospekte, Preislisten usw., ohne Rücksicht auf die Regelmäßigkeit ihres Erscheinens; dies gilt auch für gedruckte Werbung auf Blättern, die Zeitungen und Zeitschriften beigefügt sind, wenn es sich nicht um Werbebeilagen handelt, die als Bestandteil der Zeitung oder Zeitschrift anzusehen sind.

9. Die Verwaltungen können die gleiche Ermäßigung auch für Bücher und Broschüren, Musiknoten und Landkarten gewähren, die, abgesehen vom Aufdruck auf dem Umschlag bzw. den Schutzblättern dieser Sendungen keinerlei Anzeigen oder Werbung enthalten.

10. Zeitungen, Zeitschriften, Bücher und andere Drucksachen für denselben Empfänger in demselben Bestimmungsort können in einen oder mehrere besondere Beutel (M-Beutel) aufgenommen werden. Die Gebühr für diese Beutel wird nach dem Gewicht jedes einzelnen Beutels kg-weise berechnet. Die Verwaltungen können für solche Beutel eine Gebührenermäßigung bis zu 20 v.H. der für die gewählte Sendungsart geltenden Gebühr gewähren. Diese Ermäßigung kann von den in Absätzen 8 und 9 genannten Ermäßigungen unabhängig sein. M-Beutel unterliegen nicht den in Absatz 1 festgesetzten Gewichtsgrenzen. Sie dürfen jedoch das Höchstgewicht von 30 kg je Beutel nicht überschreiten.

11. Die Einlieferungsverwaltung kann innerhalb der in Absatz 1 festgelegten Grenzen für Nicht-Standardsendungen andere Gebühren als für Standardsendungen erheben.

12. Versandgegenstände, die unterschiedlichen Gebühren unterliegen, dürfen zu einer Sendung zusammengefaßt werden, wenn das Gesamtgewicht nicht höher ist als das Höchstgewicht der Sendungsart mit der höchsten Gewichtsgrenze. Die Gebühr für eine solche Sendung liegt im Ermessen der Einlieferungsverwaltung und entspricht der Gebühr für die Sendungsart mit dem höchsten Gebührensatz oder der

Summe der verschiedenen Gebühren für jeden einzelnen Sendungsbestandteil. Diese Sendungen tragen den Vermerk "Mischsendungen".

13. Die in Artikel 16 genannten postdienstlichen Briefsendungen unterliegen nicht den in Absatz 1 festgesetzten Grenzen für Gewicht und Maße. Sie dürfen jedoch das Höchstgewicht von 30 kg je Beutel nicht überschreiten.

14. Die Verwaltungen können für die in ihrem Land eingelieferten Briefsendungen das für gleichartige Sendungen ihres Inlandsdienstes vorgeschriebene Höchstgewicht anwenden, sofern diese Sendungen das in Absatz 1 genannte Höchstgewicht nicht überschreiten.

15. Die Postverwaltungen können für in ihrem Land eingelieferte Briefsendungen auf der Grundlage ihrer Inlandsvorschriften Gebührenermäßigungen gewähren. Sie können insbesondere ihren Kunden mit großem Postverkehrsaufkommen Vorzugsgebühren einräumen. Jedoch dürfen diese Vorzugsgebühren nicht niedriger sein als die Gebühren, die im Inlandsverkehr für Sendungen mit den gleichen Merkmalen (Sendungsart, Menge, Bearbeitungsfrist usw.) gelten.

2.4 ARTIKEL 25 : EINLIEFERUNG VON BRIEFSENDUNGEN IM AUSLAND

1. Kein Mitgliedsland ist verpflichtet, Briefsendungen zu befördern oder den Empfängern zuzustellen, die auf seinem Gebiet ansässige Absender im Ausland einliefern oder einliefern lassen, um aus den dort geltenden niedrigeren Gebühren Nutzen zu ziehen. Dies gilt auch für in großer Zahl eingelieferte Sendungen dieser Art und zwar selbst dann, wenn nicht die Absicht besteht, die niedrigen Gebühren auszunutzen.

2. Absatz 1 gilt ohne Unterschied sowohl für Sendungen, die in dem Land, in dem der Absender wohnt, vorbereitet und anschließend über die Grenze gebracht werden, als auch für Sendungen die in einem fremden Land versandfertig gemacht worden sind.

3. Die betreffende Verwaltung ist berechtigt, die Sendungen an den Einlieferungsort zurückzusenden oder sie mit ihren Inlandsgebühren zu belegen. Wenn sich der Absender weigert, diese Gebühren zu zahlen, kann sie nach ihren Inlandsvorschriften über die Sendungen verfügen.

4. Kein Mitgliedsland ist verpflichtet, Briefsendungen anzunehmen, zu befördern oder den Empfängern zuzustellen, die irgendwelche Absender in einem anderen Land als demjenigen, in dem sie ansässig sind, in großer Zahl eingeliefert haben oder haben einliefern lassen. Die betreffenden Verwaltungen sind berechtigt, solche Sendungen an den Einlieferungsort zurückzusenden oder sie den Absendern ohne Erstattung der Gebühr zurückzugeben.

2.5 ARTIKEL 73 : ENDVERGÜTUNGEN

1. Vorbehaltlich des Artikels 75 kann jede Verwaltung, die im Verkehr mit einer anderen Verwaltung auf dem Luftweg und auf dem Land- und Seeweg eine größere Menge Briefsendungen empfängt, als sie an diese absendet, zum Ausgleich der Kosten die ihr mehr erhaltene

Auslandbriefpost verursacht, von der Absendeverwaltung eine Vergütung verlangen.

2. Die Vergütung nach Absatz 1 wird wie folgt festgestellt:

(a) tauschen zwei Verwaltungen miteinander auf dem Luftweg und dem Land- und Seeweg (einschließlich SAL) jährlich in beiden Richtungen LC-/AO-Sendungen mit einem Gesamtgewicht von 150 Tonnen oder weniger aus, so beträgt der Vergütungssatz je kg LC-/AO 2,940 SZR (Einheitssatz); ausgenommen sind Drucksachen, die in besonderen Beuteln nach Artikel 20 Absatz 10 (M-Beutel) versandt werden;

(b) tauschen zwei Verwaltungen miteinander auf dem Luftweg und dem Land- und Seeweg (einschließlich SAL) jährlich in beiden Richtungen LC-/AO-Sendungen mit einem Gesamtgewicht über 150 Tonnen aus, so beträgt der Vergütungssatz je kg LC 8,115 SZR und je kg AO 2,058 SZR (getrennter Vergütungssatz für jede Kategorie); ausgenommen sind Drucksachen, die in besondern Beuteln nach Artikel 20 Absatz 10 (M-Beutel versandt werden);

(c) wird die Grenze von 150 Tonnen jährlich nur in einer Richtung überschritten, so kann die Bestimmungsverwaltung dieses 150 Tonnen überschreitenden Verkehrsaufkommens bei der Abrechnung der Endvergütungen für eingegangene Briefpost eines der beiden unter den Buchstaben a und b beschriebenen Vergütungssysteme wählen. Besteht keine zweiseitige Absprache, so wird die von der Verwaltung, die weniger als 150 Tonnen jährlich absendet, übersandte Briefpost weiterhin in jedem Fall nach dem in Buchstabe a festgelegten einheitlichen Vergütungssatz abgerechnet;

(d) der Vergütungssatz für in M-Beuteln versandte Drucksachen beträgt 0,653 SZR je kg, und zwar unabhängig vom Gewicht der jährlich zwischen zwei Verwaltungen ausgetauschten Briefpost.

3. Stellt eine Verwaltung, die nach den in Absatz 2 genannten unterschiedlichen Endvergütungssätzen für LC- und für AO-Sendungen vergütet wird, bei einer bestimmten Verkehrsbeziehung fest, daß die durchschnittliche Anzahl der in einem Kilogramm eingegangener Briefpost enthaltenen Sendungen (LC oder AO) den weltweiten Durchschnitt überschreitet, der bei 48 LC- und bei 5,6 AO-Sendungen liegt, so kann diese Verwaltung eine Änderung der entsprechenden Vergütungssätze herbeiführen, wenn gegenüber diesem weltweiten Durchschnitt

- die Anzahl der LC-Sendungen über 15% (das sind mehr als 55 Sendungen) höher liegt und/oder
- die Anzahl der AO-Sendungen über 25% (das sind mehr als 7 Sendungen) höher liegt.

In diesem Fall entspricht der von der Schuldnerverwaltung zu zahlende Endvergütungsbetrag der Differenz zwischen den entsprechenden

Beträgen, die jede einzelne Verwaltung nach Anwendung der entsprechenden Vergütungssätze für ihr gesamtes Sendungs-aufkommen zu entrichten hat. Diese Änderung erfolgt unter den in Artikel 187 der Vollzugsordnung genannten Bedingungen.

4. Jede Verwaltung kann ganz oder teilweise auf die in Absatz 1 vorgesehene Vergütung verzichten.

5. Die betroffenen Verwaltungen können nach zwei- oder mehrseitigen Absprachen bei der Abrechnung der Endvergütungen andere Vergütungssysteme anwenden.

2.6 ARTIKEL 74 : ENDVERGÜTUNGEN FÜR VORRANGSENDUNGEN, NICHTVORRANGSENDUNGEN UND MISCH - SENDUNGEN

1. Wird aufgrund des Artikels 73, Absatz 2, Buchstaben a und c auf LC-/AO-Sendungen ein einheitlicher Vergütungssatz angewandt, so gilt dieser Satz auch für Vorrangsendungen, Nichtvorrangsendungen und Mischsendungen.

2. Werden aufgrund des Artikels 73, Absatz 2, Buchstaben b und c auf LC- und AO-Sendungen unterschiedliche Vergütungssätze angewandt, so können das Einlieferungs- und das Bestimmungsland in zweiseitiger Absprache beschließen, daß die Vergütungssätze für Vorrangsendungen und Nichtvorrangsendungen auf der Grundlage der tatsächlichen Verkehrsstruktur festgesetzt werden. Besteht keine Vereinbarung, so gelten die in Artikel 73, Absatz 2, Buchstaben b und c und Absatz 3 festgelegten Bestimmungen. In diesem Fall werden Vorrangsendungen den LC- und Nichtvorrangsendungen den AO-Sendungen gleichgestellt.

3. Für nach Artikel 20 Absatz 12 ausgetauschte Mischsendungen werden die Endvergütungen nach zweiseitiger Absprache zwischen den betroffenen Ländern festgelegt.

4. Beschließt eine Verwaltung, die Einteilung der Briefpost in LC und AO zugunsten eines auf den Vorrang gegründeten Systems aufzugeben, und wirkt sich dieses System auf die Endvergütungen nach Absatz 2 aus, so darf das neue System erst am 1. Januar oder am 1. Juli eingeführt werden, vorausgesetzt, daß das Internationale Büro mindestens drei Monate im voraus davon unterrichtet werde.

3. ARTIKEL 25

Gegenstand von Artikel 25 des Weltpostvertrags ist das sogenannte Remailing. Nach diesem Artikel ist keine Postverwaltung eines WPV-Mitglieds verpflichtet, Briefsendungen zu befördern oder zuzustellen, deren Absender auf ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind, die Sendungen aber im Ausland einliefern, um sie dem Empfänger in ihrem Herkunftsland zustellen zu lassen. Die Postverwaltungen können nach diesem Artikel außerdem die Bearbeitung von Sendungen verweigern, die in einem anderen Land eingeliefert wurden und in ein Drittland weiterbefördert werden sollen.

3.1 WEITERE ENTWICKLUNG

Ursprünglich sollte dieser Artikel verhindern, daß Absender in einem Land ihre Briefsendungen dem Postdienst in einem anderen Land anvertrauen, um sie wieder in ihr eigenes Land zustellen zu lassen, weil sie dabei aus den günstigeren Gebühren des Auslands Nutzen ziehen wollen. Der Artikel sollte außerdem die Struktur der Endvergütungen schützen.

Der Geltungsbereich dieses Artikels wurde 1957 auf dem Kongreß von Ottawa auf große Mengen von Sendungen ausgeweitet, die im Ausland eingeliefert wurden. Dabei spielte es keine Rolle, ob dies geschah, um günstigere Gebühren in Anspruch zu nehmen.

Der Geltungsbereich wurde 1979 in Rio de Janeiro nochmals erweitert: die Postverwaltungen erhielten das Recht, die Bearbeitung von Sendungen zu verweigern, die von Absendern aus einem anderen Land eingeliefert werden und nicht nur für das Land des Absenders, sondern auch für Drittländer bestimmt sind. Auf dem Kongreß von Rio wurde der vierte Absatz zum Artikel 25 hinzugefügt.

3.2 ANWENDUNG

In der Praxis wenden die Postverwaltungen Artikel 25 aus einem der beiden folgenden Gründe an:

nach Artikel 25 Absatz 1 machen sie geltend, daß es sich um Inlandssendungen handelt, für die ihre eigenen Inlandsgebühren gelten (sie schützen damit ihr Monopol, da die Endvergütungen gewöhnlich unter den Inlandsgebühren liegen);

oder nach Artikel 25 Absatz 4 berufen sie sich auf ihre Solidarität mit der übergangenen Postverwaltung im Lande des Absenders. Sie sind der Auffassung, daß sie die betreffenden Sendungen aus Land A und nicht aus Land B hätten erhalten müssen, selbst bei identischen Gebühren. Entscheidend ist, daß der Postverwaltung in Land A Einnahmen entgehen, die ihr rechtmäßig zustehen.

Vor diesem Hintergrund ist es vielleicht verständlich, daß die Postverwaltungen über das Remailing in seinen verschiedenen Formen beunruhigt sind. Es kann jedoch in Frage gestellt werden, ob die Anwendung eines Rechtsinstruments (Weltpostvertrag) die beste Lösung für ein Problem ist, das im Grunde wirtschaftliche Ursachen hat.

Im Hauptteil des Grünbuchs wird untersucht, ob die Instrumente des Weltpostvertrags mit den Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrags und mit den Zielen des Binnenmarktes im Einklang stehen.

Tabelle 1: *Artikel 20 - Empfohlene Gewichtsstufen, Grundgebühren, Höchstgewichte und Abmessungen*

SENDUNGS-ARTEN	GEWICHTS-STUFEN	GRUND-GEBÜHREN (SZR)	GRENZEN FÜR GEWICHT	FÜR MAßE
1	2	3	4	5
BRIEFE	bis 20 g über 20 g bis 100 g über 100 g bis 250 g über 250 g bis 500 g über 500 g bis 1000 g über 1000 g bis 2000 g	0,37 0,88 1,76 3,38 5,88 9,56	2 kg	Höchstmaße: Länge, Breite und Höhe zusammen 900 mm, jedoch in keiner Ausdehnung länger als 600 mm mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm. In Rollenform: Länge und zweifacher Durchmesser zusammen 1 040 mm, Länge jedoch nicht mehr als 900 mm mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm. Mindestmaße: die Maße einer Fläche müssen mindestens 90 x 140 mm mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm betragen. In Rollenform: Länge und zweifacher Durchmesser zusammen 170 mm, in der größten Ausdehnung jedoch mindestens 100 mm.
POST-KARTEN		0,26		Höchstmaße: 105 x 148 mm mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm. Mindestmaße: 90 x 140 mm mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm. Die Länge entspricht mindestens der mit √2 (etwa 1,4) multiplizierten Breite.
DRUCK-SACHEN	bis 20 g über 20 g bis 100 g über 100 g bis 250 g über 250 g bis 500 g über 500 g bis 1000 g über 1000 g bis 2000 g für jedere weiteren 1000 g	0,18 0,40 0,74 1,32 2,21 3,09 1,54	2 kg (wenn es sich um Bücher oder Broschüren handelt: 5 kg; diese Gewichtsgrenze kann im Einvernehmen zwischen den beteiligten Verwaltungen auf 10 kg heraufgesetzt werden)	Höchstmaße: Länge, Breite und Höhe zusammen 900 mm, jedoch in keiner Ausdehnung länger als 600 mm mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm. In Rollenform: Länge und zweifacher Durchmesser zusammen 1 040 mm, Länge jedoch nicht mehr als 900 mm mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm. Mindestmaße: Die Maße einer Fläche müssen mindestens 90 x 140 mm, mit einer zulässigen Abweichung von 2 mm betragen. In Rollenform: Länge und zweifacher Durchmesser zusammen 170 mm, in der größten Ausdehnung jedoch mindestens 100 mm.
BLINDEN-SENDUNGEN	siehe Artikel 18		7 kg	

SENDUNGS-ARTEN	GEWICHTS-STUFEN	GRUND-GEBÜHREN (SZR)	GRENZEN FÜR GEWICHT	FÜR MASSE
1	2	3	4	5
PÄCKCHEN	bis 100 g	0,40	2 kg	
	über 100 g bis 250 g	0,74		
	über 250 g bis 500 g	1,32		
	über 500 g bis 1000 g	2.21		
	über 1000 g bis 2000 g	3,09		

ANHANG 7: QUALITÄT

1. EINLEITUNG

In die Überlegungen zur Bedeutung der Qualität müssen die Anbieter von Dienstleistungen alle Einzelphasen der gesamten Dienstleistung einbeziehen, insbesondere die Phasen, die der Kunde direkt erlebt. So ist es zwar mit Sicherheit von Bedeutung, wie lange eine Sendung unterwegs ist, andere Aspekte der Qualität sind jedoch für den Kunden ebenfalls wichtig.

Um nur einige zu nennen: Motivation des Personals, Verfügbarkeit von Krediten, Flexibilität der Abholung, Effizienz der Zusteller, Verhalten bei Unzustellbarkeit, leichte Verfügbarkeit von Informationen über die Dienstleistungsqualität - kurz gesagt: die verschiedenen Aspekte, an denen sich die Kundennähe eines Betreibers messen läßt.

Außerdem steht zu erwarten, daß die Qualitätsansprüche gegenüber dem Betreiber immer weiter steigen werden. Was bisher noch akzeptabel war, erscheint jetzt vielleicht schon unzureichend. So gingen viele Betreiber bis vor kurzem noch davon aus, daß der Kundendienst nicht mehr war als die Beantwortung gelegentlicher persönlicher oder telefonischer Anfragen, jetzt wird wahrscheinlich ein ausgebildeter Kundendienstmitarbeiter für diese Aufgabe abgestellt. (Gleichzeitig ist natürlich das gesamte Personal, das an der Bereitstellung einer Dienstleistung beteiligt ist, in gewissem Sinne an der Vermarktung dieser Dienstleistung beteiligt.)

Die Gewährleistung von Qualität setzt wiederholbare Leistungen voraus. Als Leistungsmaßstäbe müssen Normen (interne, externe oder beide) festgelegt werden. Dann können Korrekturmaßnahmen beschlossen werden, um etwaige Diskrepanzen zwischen Norm und Leistung zu beseitigen.

Im folgenden werden einige Bemerkungen zur Festsetzung der Ziele und zur Bewertung der Qualität formuliert. Diese Bemerkungen beziehen sich in erster Linie auf die Briefdienste, da diese der wichtigste Dienst innerhalb der Verpflichtungen des Universaldienstes sind. (In einigen Mitgliedstaaten gilt außerdem rechtlich oder "de facto" eine Verpflichtung für leichte Pakete.) Die Qualität der anderen Dienste wird vor allem durch den Wettbewerbsdruck stimuliert. (Die Festsetzung von Zielen, die Bewertung der Qualität und die Qualitätskontrolle werden auch in Kapitel 4 Absatz 7 erörtert.)

2. NORMEN

Die meisten Postverwaltungen der Gemeinschaft, wenn auch nicht alle, haben für den Inlandsdienst ihre Ziele öffentlich bekanntgegeben. Diese Ziele sind jedoch nicht einheitlich. Bei Briefen (d.h. nicht bei Drucksachen oder Briefen zweiter Klasse) gilt als Ziel gewöhnlich die Zustellung am Werktag nach der Einlieferung (D + 1). (Das Ziel der spanischen Postverwaltung lautet D + 2.) Die Erfolgsquote für dieses Ziel schwankt zwischen 81 % und 100 %.

Einige Mitgliedstaaten, die nach Briefen und Drucksachen trennen, haben für Postkarten und Drucksachen die Ziele niedriger gesetzt. Die Verwaltungen mit einer Einstufung nach erster/zweiter Klasse arbeiten für die zweite Klasse mit längeren Fristen.

3. BEWERTUNGSSYSTEME

Die meisten Bewertungsverfahren für die Veröffentlichung von Leistungsangaben werden von den Postverwaltungen selbst durchgeführt. Zwei Postverwaltungen haben unabhängige Stellen mit diesen Arbeiten beauftragt. (Außerdem führen die Postverwaltungen regelmäßig interne Untersuchungen durch, um weitere Informationen über die Dienstleistungsqualität bereitzustellen.)

Innerhalb der Gemeinschaft sind verschiedene Systeme gebräuchlich. (Der Öffentlichkeit ist das normalerweise nicht bewußt. Sie hat lediglich einen Eindruck von der Zuverlässigkeit bzw. nimmt die veröffentlichten Ergebnisse zur Kenntnis.)

Bei einem System bezieht sich die Bewertung auf die Spanne zwischen dem Eintreffen der abgeholten Post im Verteilamt und der Vorbereitung für die Zustellung im Zustellamt. Bei einem anderen System reicht die Bewertung von der Ankunft im Verteilamt bis zum Eingang im Zustellamt (aber vor der Vorbereitung für die Zustellung). Wieder ein anderes System reicht von der Einlieferung der Post durch den Absender bis zur Zustellung an den Adressaten.

Das dritte System erstreckt sich auf den gesamten Postweg und entspricht damit dem Eindruck des Kunden. Jedes andere System (einschließlich der beiden ersten erwähnten) deckt nur einen Teil der Leistung ab. Diese Systeme können zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Eine Postverwaltung, deren Bewertungssystem sich bisher auf die Spanne zwischen Verteilamt bis zur Vorbereitung im Zustellamt erstreckte, wechselte zu einem unabhängig durchgeführten Bewertungsverfahren über, das sich auf den gesamten Postweg erstreckte. Die neue Bewertung ergab eine 10 % schlechtere Qualität als nach dem alten System.

Auch die Aufschlüsselung der ermittelten Ergebnisse ist sehr unterschiedlich. Einige Postverwaltungen veröffentlichen nur die einzelstaatlichen Durchschnittswerte. Andere schlüsseln die Ergebnisse lokal, regional und national auf. Bei einigen Ergebnissen bestehen sogar Leistungsunterschiede in der Zahlungsweise (vertragliche Zahlung, Frankiermaschinen oder Postwertzeichen - ausführliche Beschreibung: siehe Anhang 3 Absatz 2 und Kapitel 5 Absatz 4.1). Bei einigen Postverwaltungen, die ihre Angaben nicht so detailliert aufschlüsseln, ist davon auszugehen, daß die Angaben nur intern verwendet werden.

4. WEITERE QUALITÄTSASPEKTE

Wie bereits angedeutet, kann die Qualität aller Aspekte der Dienstleistung bewertet werden. An dieser Stelle werden in erster Linie Aspekte berücksichtigt, die sich auf die Spanne vor der Einlieferung und nach der Zustellung beziehen.

4.1 VOR DER EINLIEFERUNG

Für Privatkunden bedeutet der Zugang zu den Postdiensten gewöhnlich die Verfügbarkeit von Postwertzeichen und von Informationen für die Nutzung der Postdienste (und Nähe der Briefkästen). Ein dichtes Netz von Verkaufstellen für Postwertzeichen ist daher wichtig.

Wahrscheinlich wird der Verkauf von Postwertzeichen auch weiterhin zum größten Teil an den Postschaltern vor sich gehen (vor allem, wenn gleichzeitig Informationen benötigt werden). Daher sind Wartezeiten ein wichtiger Faktor, ebenso - und dies darf nicht unterschätzt werden - die Höflichkeit des Personals.

Beide Aspekte lassen sich bewerten (z.B. durch "Testkunden", die die Schalterdienste anonym in Anspruch nehmen und bewerten) und an internationalen Normen messen.

4.2 ZUSTELLUNG UND DANACH

Für viele Unternehmen ist die prompte tägliche Zustellung durch die Postverwaltung sehr wichtig. Einige Postverwaltungen bieten sogar einen Sonderdienst an (gegen Gebühren), der die tägliche Zustellung vor 7:30 Uhr garantiert. Manche Postverwaltungen führen zumindest in Kerngebieten sogar zwei Zustellungen pro Tag durch.

Ein effizienter nachgeschalteter Dienst ist ebenfalls wesentlich. Auch die Behandlung von Beschwerden oder Anfragen nach der Bearbeitung einer Sendung fällt ins Gewicht. Wiederum ist es möglich, Normen festzulegen und die Leistung zu messen. (Diese Normen sollten veröffentlicht werden.)

Alle Beschwerden sollten natürlich so schnell wie möglich bearbeitet werden. Das gilt für Beschwerden bei grenzüberschreitenden und inländischen Sendungen gleichermaßen. Bei grenzüberschreitenden Sendungen können Nachforschungen sich schwieriger gestalten, da zwei Betreiber betroffen sind. Unter Umständen müssen über die zulässigen Bearbeitungsfristen Beschlüsse gefaßt werden. (Die CEPT-Norm beträgt bisher sechs Monate.)

Ferner ist zu erwägen, ob bei verlorenen oder beschädigten Sendungen Entschädigungen gezahlt werden sollten. (Die Grenzen für diese Zahlungen werden wohl unterschiedlich bleiben.)

Zur Frage der Veröffentlichung von Angaben über verlorene oder beschädigte Sendungen sowie über fehlgeleitete oder falsch zugestellte Sendungen sollten die Postverwaltungen ihre Politik offenlegen.

ANHANG 8: ENDVERGÜTUNGEN

1. EINLEITUNG

Viele Jahre wurde die Post zwischen den Ländern ohne Abrechnungssystem ausgetauscht. Ungleichgewichte bei den ausgetauschten Mengen wurden "abgeschrieben". Schließlich wurde ein System eingeführt, nach dem die Absendeverwaltung bestimmte Gebühren entrichten muß. Statt die Gebühren auf beide am Postaustausch beteiligten Verwaltungen zu verteilen, wurde beschlossen, daß nur die Absendeverwaltung für die in das Empfangsland versandte Nettomenge Gebühren zu zahlen hat. Aus diesem Grunde wurde das Vergütungssystem als "Unausgewogenheitsgebühren" bekannt.

Diese Gebühren basierten ausschließlich auf dem Gewicht. Dies geschah aufgrund der Annahme, daß in einem Kilo Sendungen, die zwischen zwei Ländern ausgetauscht werden, der Inhalt mehr oder weniger gleich ist. Das System ließ die Anzahl der Sendungen oder die Art der Dienstleistungen völlig außer acht.

Diese Gebühren werden auch als Endvergütungen bezeichnet. Sie werden vom WPV kontrolliert. Die Endvergütungen werden in Goldfranken erhoben, einer fiktiven Währung zu einem festen Wechselkurs mit Sonderziehungsrecht (SZR). Der Wechselkurs liegt bei 1 SZR = 3,061 gf. (Ein Goldfranken entspricht etwa 0,35 ECU.) Die Endvergütungen werden also alle fünf Jahre auf dem Weltpostkongreß überprüft. Die Entwicklung der Endvergütungen ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: *Erhöhung der Endvergütungen in der Vergangenheit*

Kongreß	Zeitraum	Rate
Kopenhagen	1975 - 1979	1,5 gf/kg
Rio de Janeiro	1980 - 1984	5,0 gf/kg
Hamburg	1985-1989	8.0 gf/kg

Quelle: Weltpostverträge (1974, 1979 und 1984)

Die Erhöhungen der Endvergütungen waren eher Verhandlungssache als ein Versuch, die tatsächlichen Kosten zu berücksichtigen. Die Entwicklungsländer (die im Kongreß das gleiche Stimmrecht haben wie die Industrieländer) sind in der Mehrheit. Sie sind auch die Nettoempfänger im Hinblick auf das Gewicht (so erhalten sie z.B. oft schwere Drucksachen und senden leichte Sendungen zurück). Die weniger entwickelten Länder haben offenkundig ein starkes Interesse an der Beibehaltung des gewichtsorientierten Endvergütungssystems. Es Überrascht nicht, daß sie versucht haben, die Raten so hoch zu treiben, wie der "Markt" (d.h. die Industrieländer) das zuließ.

Der vom WPV kontrollierte internationale Postverkehr betrifft nur die Postverwaltungen. Der WPV erkennt die Rolle der Privatbetreiber in diesem System nicht an. Wünscht ein Privatbetreiber Zugang zum System, muß er den Weg zumindest

über eine Postverwaltung gehen. Da die Endvergütungen ein bedeutendes Kostenelement für diese Postverwaltung darstellen, machen sie einen wesentlichen Teil des Preises aus, den der Privatbetreiber der Postverwaltung für den Zugang zum internationalen Postverkehr zahlen muß.

2. DERZEITIGE ENDVERGÜTUNGEN

Auf dem letzten Kongreß in Washington vom Dezember 1989 wurde eine komplexere Struktur der Endvergütungen beschlossen. Der vollständige Wortlaut des WPV-Textes dazu ist in Anhang 6 wiedergegeben (Artikel 73 Weltpostvertrag).

Bei der neuen Struktur wird zwischen Verkehrsmengen über oder unter 150 t pro Jahr unterschieden (eine erhebliche Menge, die wohl nur im Verkehr zwischen größeren Postverwaltungen erreicht wird). Wenn dieses Gewicht in beiden Richtungen überschritten wird, gelten unterschiedliche Kilogebühren für LC- und AO-Sendungen; bleibt die ausgetauschte Menge unter diesem Gewicht, gilt für beide ein Einheitssatz. Wenn außerdem das Durchschnittsgewicht der Sendungen der Absendeverwaltung nennenswert vom internationalen Durchschnitt abweicht, kann die Postverwaltung im Eingangsland eine Änderung der Vergütungssätze herbeiführen.

Inzwischen haben einige CEPT-Mitglieder und andere Postverwaltungen ihr eigenes System entwickelt, das sowohl eine Gebühr pro Sendung als auch eine Gewichtsgebühr vorsieht. Damit würde zumindest eines der Probleme des WPV-Systems (siehe Absatz 3.1) zum Teil gelöst, nämlich die alleinige Ausrichtung der Gebühren am Gewicht. Zur Zeit ist jedoch auch dieses System Gegenstand einer Überprüfung, da der Einwand erhoben wurde, das System benachteilige die Privatbetreiber im Wettbewerb.

Nach dem Beschluß auf dem Kongreß von Washington (und der weiter zurückliegenden CEPT-Initiative) bestehen jetzt innerhalb der Gemeinschaft mindestens 5 Systeme nebeneinander:

- das CEPT-System (z.B. zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich): 0,37 gf pro Sendung plus 3,75 gf pro Sendung;

- oberhalb von 150 t in beiden Richtungen (z.B. zwischen Italien und Deutschland): 24,85 gf/kg bei LC und 6,3 gf/kg bei AO;

- unterhalb von 150 t in einer Richtung (z.B. von Griechenland nach Frankreich), jedoch über 150 t in der anderen Richtung: entweder 9 gf/kg in beiden Richtungen oder nur in einer Richtung und getrennte Sätze in der anderen Richtung;

- unter 150 t in beiden Richtungen (etwa zwischen Griechenland und Portugal): 9 gf/kg für LC und AO;

- Abweichung von der LC/AO-"Norm" (eventuell von den Niederlanden nach Frankreich): 0,44 gf pro Sendung plus 3,85 gf/kg.

Neben den Systemen des WPV und der CEPT sind auch zwei- oder mehrseitige Absprachen zwischen einzelnen Postverwaltungen möglich. (Laut Weltpostvertrag sind solche freiwilligen Absprachen zwischen den betroffenen Postverwaltungen zulässig.)

3. BEZIEHUNG ZWISCHEN ENDVERGÜTUNGEN UND KOSTEN

Es gibt drei Bereiche, in denen ein einheitliches Endvergütungssystem die Kosten nicht korrekt widerspiegelt, und einen vierten Bereich, in dem die Preisstruktur nicht berücksichtigt wird.

3.1 SENDUNGEN/GEWICHT

Vor dem Kongreß von Washington wurde ungeachtet der in einem Kilo enthaltenen Anzahl von Sendungen die gleiche Vergütung gezahlt. Für ein Kilo, in dem 100 Briefe mit einem Gewicht von 10 g enthalten waren, wurde die gleiche Vergütung gezahlt wie für ein Kilo, das 2 Bücher von je 500 g enthielt.

Die Zustellkosten für die Postverwaltung im Eingangsland sind natürlich ganz unterschiedlich. Die Zustellung schwerer Sendungen ist gewöhnlich teurer (obwohl die Größe eine noch bedeutende Rolle spielt), mit Sicherheit aber liegt der prozentuale Kostenunterschied unter dem prozentualen Gewichtsunterschied.

Wesentlich realitätsnäher sind Stückkosten mit allmählich ansteigenden Gewichtsstufen wie in den öffentlichen Gebührenstrukturen der einzelnen Postverwaltungen.

3.2 ART DER DIENSTLEISTUNG

Das herkömmliche Endvergütungssystem läßt die Ansprüche an die jeweiligen Dienstleistungen unberücksichtigt. Für Zeitungen, die schnell zugestellt werden müssen, werden die gleichen Endvergütungen gezahlt wie für Drucksachen mit gleichem Gewicht, die nicht so eilig sind. Gewöhnlich sind eilige Sendungen (erste Klasse) leichter, weniger eilige Sendungen (zweite Klasse) sind gewöhnlich schwerer. Durch diesen Umstand wird die Diskrepanz zwischen den gezahlten Vergütungen und den tatsächlichen Kosten noch größer.

3.3 STANDARDGEBÜHREN

Es handelt sich um eine Universalstruktur, die folglich mit den Nachteilen von Durchschnittswerten verbunden ist. (In Absatz 1 oben wurde festgestellt, daß die festgesetzten Gebühren nicht an den Durchschnittskosten ausgerichtet sind.) Folglich sind die tatsächlichen Zustellkosten von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die Produktivität ist aus mehreren Gründen sehr unterschiedlich, die zum Teil nicht der Kontrolle der Postverwaltungen unterliegen. Auch die Effizienz der Beförderung ist oftmals aufgrund der bisherigen Regierungspolitik sehr unterschiedlich. Noch bedeutender sind die unterschiedlichen Arbeitskosten in den einzelnen Ländern, die gewöhnlich nicht dem Einfluß der Postverwaltungen unterliegen.

3.4 GEBÜHRENNACHLÄSSE

Laut Weltpostvertrag können die Postverwaltungen für bestimmte Sendungen (z.B. Bücher), die zu den ermäßigten Gebühren für Drucksachen befördert werden, zusätzliche Nachlässe gewähren (gewöhnlich 50 %). Viele dieser Sendungen verursachen jedoch besonders hohe Endvergütungen. Durch den Druck der steigenden Kosten und der fallenden Preise werden die Gewinnspannen somit sehr eng. Streng genommen ist keine Postverwaltung bekannt, bei der die Vorzugsgebühren für diese Sendungen die Direktkosten decken.

4. BEISPIEL EINER MEHRSEITIGEN ABSPRACHE - NORDISCHE UNION

Wie in Absatz 2 oben angedeutet, können die Postverwaltungen im gegenseitigen Einvernehmen Absprachen treffen, die vom WPV-System für Endvergütungen abweichen. Damit ist eine grundsätzliche Flexibilität gegeben, zumal die meisten Postverwaltungen der Industrieländer das WPV-System für sehr mangelhaft halten. Ein Beipiel für eine solche mehrseitige Asprache ist das System der CEPT. Eine weitere interessante Regelung besteht zwischen den Mitgliedern der Nordischen Union.

Seit 1989 wenden die Postverwaltungen der Nordischen Union (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) untereinander ein Vergütungssystem an, das auf den Inlandsgebühren des Zustellungslandes basiert (im übrigen wurden auch andere Postverwaltungen aufgefordert, sich diesem System anzuschließen). Die Verkehrsstruktur wird anhand von Stichproben ermittelt, und bei der Berechnung der Vergütungssätze werden 60 % der Inlandsgebühr des Zustellungslandes zugrunde gelegt.

An diesem System ist interessant, daß die Absendeverwaltung die Zustellgeschwindigkeit bestimmt. Im Gegensatz dazu kommt es beim Austausch von Sendungen in anderen Verkehrsbeziehungen oft zu Abstimmungsproblemen beim grenzüberschreitenden Verkehr, wenn eine Verwaltung die LC/AO-Einstufung anwendet, die andere hingegen mit der Einteilung nach erster und zweiter Klasse arbeitet.

ANHANG 9: REMAILING

1. DEFINITIONEN

Remailing ist eine Form der grenzüberschreitenden Briefbeförderung, die von Privatbetreibern angeboten wird. An dieser Tätigkeit ist zumindest eine Postverwaltung beteiligt. Fast immer wird die endgültige Zustellung im Bestimmungsland von der Postverwaltung durchgeführt.

Im wesentlichen gibt es drei Formen des Remailing (die Reihenfolge entspricht in etwa der Bedeutung der einzelnen Formen im Hinblick auf die Einnahmen):

A-B-C: Der Privatbetreiber holt die Sendungen beim Kunden ab, faßt sie mit ähnlichen Sendungen aus dem gleichen Land (A) zusammen und transportiert sie nach Land B. Dort erfolgt die Einlieferung bei der Postverwaltung, die sie im internationalen Postverkehr der Postverwaltung in Land C übergibt, wo die Zustellung erfolgt.

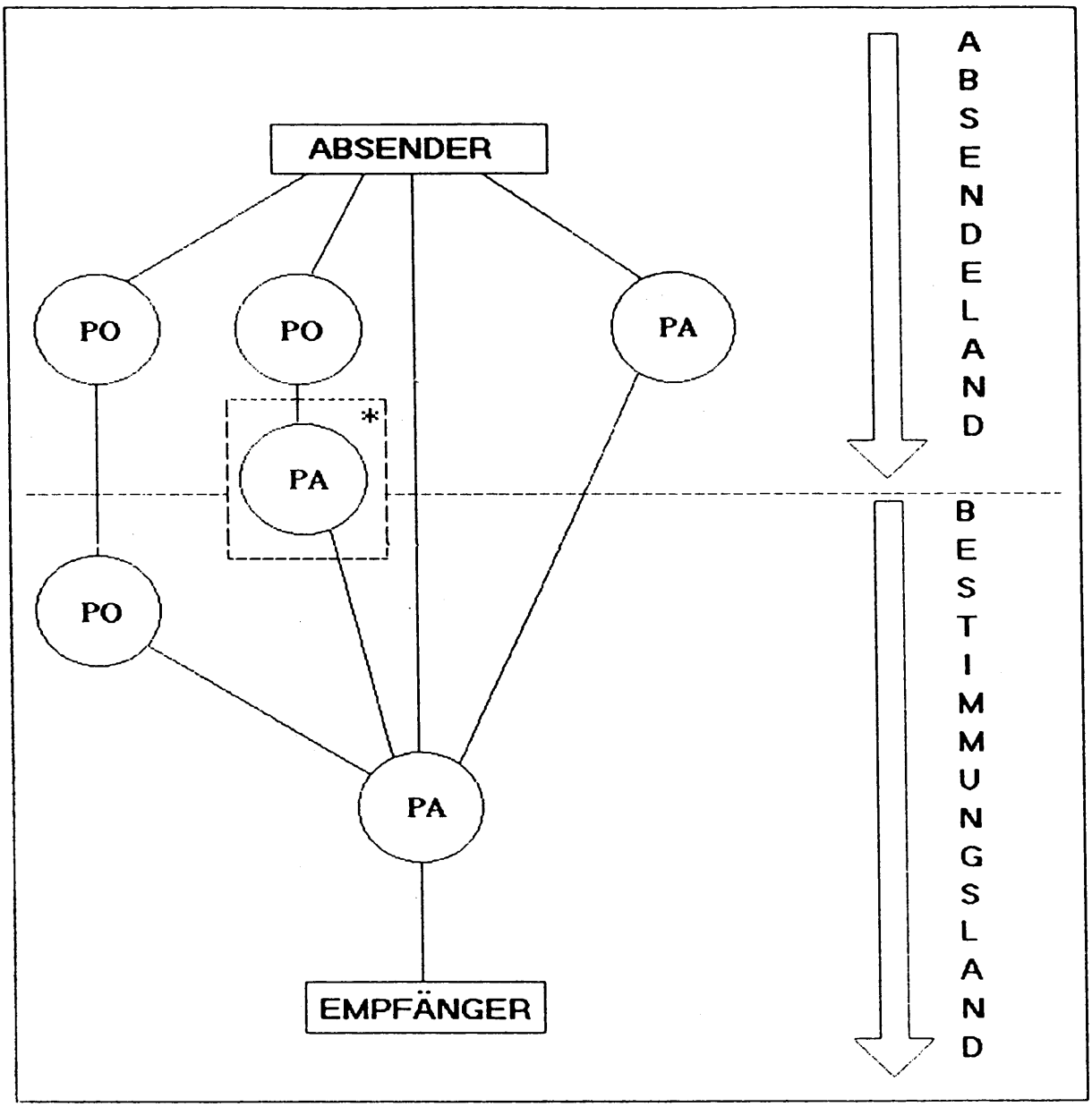
A-B-B: Der Privatbetreiber holt die Sendungen beim Kunden in Land A ab, transportiert sie ins Bestimmungsland B und liefert sie dort bei der Postverwaltung ein, die sie dem Adressaten in Land B zustellt. Es kann auch vorkommen, daß der Privatbetreiber die Sendungen in Land B selbst zustellt.

A-B-A: Der Privatbetreiber holt Inlandssendungen in Land A ab, transportiert sie nach Land B und liefert sie dort bei der Postverwaltung ein, die sie nach Land A zurückbefördert, wo die Zustellung erfolgt. (Diese Praxis ist natürlich illegal bei Sendungen, die in den reservierten Bereich von Land A fallen.)

Bei der Form A-B-C handelt es sich also um die grenzüberschreitende Beförderung von Sendungen durch den internationalen Postverkehr zwischen den Postverwaltungen. Bei der Form A-B-B werden grenzüberschreitende Sendungen durch den Inlandsdienst der Bestimmungsverwaltung zugestellt. Bei der Form A-B-A geht es eigentlich um Inlandssendungen, die aber über den internationalen Postverkehr der Postverwaltungen befördert werden.

In Abb. 1 werden die Formen A-B-C und A-B-B in den Kontext der Konkurrenzdienste eingeordnet. Der Weg auf der linken Seite des Schemas mit Privatbetreibern (PO) stellt die Form A-B-B dar. Der Weg daneben mit einer Kombination aus Privatbetreibern (PO) und Postverwaltungen (PA) entspricht der Form A-B-C. Rechts daneben ist der Fall eines Kunden dargestellt, der seine Post selbst ins Bestimmungsland transportiert und sie dort bei der Postverwaltung direkt einliefert. Rechts daneben ist der klassische Postweg dargestellt, d.h. die Einlieferung der Post bei der Postverwaltung im Land des Absenders, die Weiterleitung der Post im internationalen Verkehr an die Postverwaltung im Bestimmungsland, wo die Zustellung erfolgt.

Abb. 1: *Grenzüberschreitende Leitwege*



PA: Postverwaltung
PO: Privatbetreiber
PA*: Postverwaltung in einem Durchgangsland
(gestrichelte Linien: Landesgrenze)

2. URSPRUNG UND ENTWICKLUNG

Das Phänomen des Remailing besteht schon wesentlich länger als sein Name. Bereits seit vielen Jahren befördern Verlage und ihre Zwischenhändler Veröffentlichungen ins Bestimmungsland, um sie dort direkt bei der Post einzuliefern (A-B-B-Remailing). Der Vorteil dabei war die Ausnutzung der Vorzugsgebühren, die üblicherweise im Inlandsdienst für Veröffentlichungen gelten. Die in den Inlandsdienst eingelieferten Drucksachen machen wohl mengenmäßig noch immer den größten Anteil am

Remailing-Markt aus. Es ist durchaus möglich, daß auch der größte Anteil der Einnahmen auf diesen Sektor entfällt.

1970 gründete die Fluggesellschaft KLM ihren Zustelldienst für Veröffentlichungen. Sie kam damit dem Bedarf von Verlagen in den USA entgegen, vor allem für die Zustellung in Europa. KLM verwendete Amsterdam als "Nabe" des Zustellnetzes und brachte die Sendungen über die niederländische Postverwaltung (als "Remailing"-Postverwaltung) in den internationalen Postverkehr. KLM ist noch immer der Marktführer für den Luftversand amerikanischer Veröffentlichungen nach Europa.

Mitte der achtziger Jahre hatte der Verkehr ein Volumen von 20.000 t pro Jahr erreicht. Mit diesem Volumen konnte die freie Frachtkapazität optimal ausgelastet werden. Das A-B-C-Remailing, das erstmalig von KLM in Zusammenarbeit mit der niederländischen Postverwaltung durchgeführt wurde, basierte auf der Ungerechtigkeit der Endvergütungen (siehe Anhang 8). Da Veröffentlichungen jedoch gewöhnlich schwerer sind als klassische Briefsendungen, blieben die Endvergütungen hoch und die Gewinnspannen klein.

Wesentlich größere Spannen bot der Verkehr mit leichten Sendungen, d.h. eher Briefen als Drucksachen. (In den meisten Ländern wird zwischen diesen beiden ordnungspolitisch unterschieden). Die Gebühren für Briefe sind gewöhnlich viel höher als die für Drucksachen. Die Kosten auf Grundlage der Endvergütungen sind wesentlich geringer. So kostete die Zustellung eines 20 g-Briefes 0,24 ECU, während die entsprechenden Endvergütungen für die zustellende Postverwaltung in den Jahren 1985-1990 nur 0,04 ECU betrugen, in den Jahren 1985-1990 nur 0,06 ECU.

Um 1983/1984 nahmen mehrere kleine Betreiber in den USA Remailing-Dienste für Briefe auf. Die einzigen Postverwaltungen, die zuvor solche Dienste angeboten hatten (A-B-C-Remailing), waren ungünstig gelegen: in Panama und in Rio de Janeiro.

Die Situation änderte sich, als Mitte der achtziger Jahre das Expreßunternehmen TNT einen Remailing-Vertrag für Briefe und Drucksachen mit der belgischen Postverwaltung abschloß. Daraufhin lockerte die niederländische Postverwaltung ihre Vorschriften für Sendungen, die im Rahmen von Remailing-Verträgen für Drucksachen befördert werden durften (und bot etwas später Remailing-Dienste für Briefsendungen an).

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre boten weitere Postverwaltungen Remailing-Dienste an. Außerhalb Europas waren die wichtigsten Drehscheiben Hongkong, Dubai und Bahrain. In Europa stieg die britische Postverwaltung in den Remailing-Markt für Drucksachen ein, und die Fluggesellschaft SAS bot in Zusammenarbeit mit der dänischen Postverwaltung Remailing-Dienste für Briefe und Drucksachen an. Seit kurzem bietet auch die ungarische Postverwaltung solche Dienste an.

3. KOSTEN UND PREISE

Remailing-Sendungen gelangen auf unterschiedliche Weise und folglich zu unterschiedlichen Preisen in die Postströme der Postverwaltungen. Die zustellende Postverwaltung erhält Endvergütungen für die Zustellung von A-B-C-Remailing (oder A-B-C-Remailing, wenn dies zugelassen ist). Für A-B-B-Remailing würde die zustellende Postverwaltung die jeweiligen Inlandsgebühren erhalten.

Wie bereits erwähnt, bieten einige Postverwaltungen Remailing-Dienste an, damit Sendungen, die von Privatbetreibern abgeholt wurden, im internationalen Briefverkehr

der Postverwaltungen befördert werden können. Die meisten Postverwaltungen, die diese Praxis grundsätzlich zulassen, verbieten sie jedoch für die Einlieferung von Sendungen, die in ihrem Hoheitsgebiet abgeholt wurden. Sie betrachten das Remailing folglich als Quelle für zusätzliche Mengen und Einnahmen. Bei der Gestaltung der Preise wird gewöhnlich die Deckung der Grenzkosten und eine kleine Gewinnspanne angestrebt.

Für den Privatbetreiber werden die Preise von den Marktbedingungen bestimmt. Diese hängen in erster Linie von zwei Faktoren ab: von der Anzahl der privaten Konkurrenten und davon, ob die Postverwaltung (die den Maßstab für Preise und Dienstleistungen bildet) besondere Vertragsmöglichkeiten für Großkunden anbietet, die grenzüberschreitende Post zu versenden haben.

Die an die Postverwaltung für Remailing-Dienste gezahlten Gebühren entsprechen etwa 40 % der Preise, die Privatbetreiber erreichen können. Die Preise müssen Verkauf, Abholung, Beförderung und Kundendienst abdecken. Bei angemessenen Mengen sollte es den Privatanbietern möglich sein, gute Gewinne zu erzielen.

4. DIENSTLEISTUNGEN

Wie die privaten Remailing-Anbieter im Wettbewerb mit den Postverwaltungen abschneiden, hängt sowohl von ihrer eigenen Effizienz ab (und derjenigen der Postverwaltung, mit der sie zusammenarbeiten) als auch von der relativen Effizienz der Postverwaltung, mit der sie konkurrieren.

In den Vereinigten Staaten entwickelte sich das Remailing zum Teil wegen der attraktiven Größe des Marktes, zum Teil aber auch deshalb, weil die Leistungen der Postverwaltung als schlecht eingeschätzt wurden. Interessanterweise sind die Preise der amerikanischen Postverwaltung (USPS) bei grenzüberschreitenden Briefen und Drucksachen niedriger als bei den Konkurrenten. Diese halten aber trotzdem einen beträchtlichen Teil des Marktes.

Bei annehmbarer Effizienz sollte die Postverwaltung in der Lage sein, für die A-B-C-Form einen besseren Briefdienst anzubieten als ein Remailing-Betreiber (da dieser mindestens zwei Transportwege zu bewältigen hat). Trotzdem kommt es durchaus vor, daß A-B-C-Remailing effizienter ist als die Dienstleistung der Postverwaltung. (Es darf auch nicht vergessen werden, daß A-B-B-Remailing oft praktiziert wird, weil für die Sendungen - vor allem schwerere - die Inlandsgebühren der zustellenden Postverwaltung ausgenutzt werden können. Diese Gebühren sind oft niedriger als die entsprechenden Endvergütungen.)

Die Dienstleistung umfaßt natürlich mehr als nur die Durchgangszeiten. Privatbetreiber waren gewöhnlich Vorreiter bei der Einführung neuer Dienstleistungen. Dazu gehören flexible Abrechnungsverfahren, Kreditmöglichkeiten und flexible Abholungen. Die wichtigste Neuerung war wohl die Verbreitung der Verkaufskontenführung. Natürlich stellt keines dieser Merkmale ein Monopol der Privatbetreiber dar, und einige Postverwaltungen haben mit einer wesentlichen Verbesserung ihres eigenen Angebots reagiert (und dabei in einigen Fällen auch die von den Privatbetreibern gesetzten Normen höher gesetzt).

ANHANG 10: INTERNE CODES UND POSTLEITZAHLEN

1. EINLEITUNG

In dieser Beschreibung werden zwei Arten von Codes behandelt:

- öffentliche: zur Benutzung durch die breite Öffentlichkeit bestimmte Codes (Postleitzahlen);
- interne: betriebsinterne Codes der Postbetreiber.

Ferner werden die Anwendung der einzelnen Codes und ihre Auswirkungen auf den Betriebsablauf beschrieben. Da die Postleitzahlen am bekanntesten sind, werden diese am ausführlichsten untersucht.

2. POSTLEITZAHLEN

Die Postverwaltungen machen es ihren Kunden zur Auflage, ihre Sendungen mit Postleitzahlen zu versehen.

Der Betrieb der meisten mechanisierten Anlagen bei der Post ist ohne diese Art von Codes nicht möglich. Die Codes lassen sich in drei Kategorien einteilen: Versandcodes, Zustellcodes und gemischte Codes.

Der Versandcode erleichtert die automatische Verteilung der Post im Verkehr zwischen zwei Städten. Um eine größere Feinverteilung zu erreichen (d.h. bis auf Ebene des Zustellgangs), wird ein Zustellcode benötigt. Ein Code, der diese beiden Elemente in sich vereinigt, wird als gemischter Code bezeichnet.

2.1 WAHL DES POSTLEITZAHLSYSTEMS

Die Erfahrungen mit Postleitzahlen und ihre Entwicklung hängt von den bestehenden Systemen ab. Bei der Einführung von Postleitzahlen hatten die Postverwaltungen im wesentlichen zwei Möglichkeiten: entweder ein System mit leicht merkbaren Codes (numerisch, bis zu 6 Stellen), oder ein System mit Feinverteilungsmöglichkeiten. Tabelle 1 enthält eine Übersicht der verschiedenen Systeme, die von den Postverwaltungen in den Mitgliedstaaten und in einigen anderen Ländern derzeit angewendet werden. Die Vorteile und Nachteile werden im folgenden untersucht.

2.1.1 LEICHT MERKBARE POSTLEITZAHLEN

Beipiele dafür sind Belgien und Deutschland (jeweils 4 Stellen), sowie Frankreich und Italien (jeweils 5 Stellen). Diese Postleitzahlen gestatten die Verteilung bis auf die Ebene von Vororten oder kleinen Städten. Das entspricht der Verteilung bis hin zur ersten Ebene der weiter unten beschrieben Eingangscodes. Diese Codes wurden im allgemeinen sehr gut angenommen. In Frankreich beträgt die sog. Durchdringungsrate 96 %, in Deutschland liegt sie bei über 90 %.

Tabelle 1: *Aufbau der Postleitzahlen*

LAND	BESCHREIBUNG
Belgien	1234...Name der Stadt
Dänemark	1234...Name der Stadt. Kopenhagen wird entweder der Buchstabe K oder V nachgestellt (Zustellamnt) Frederiksborg die Buchstaben C, N ou O
Deutschland	1234...Name der Stadt. Bei Großstädten wie Berlin, München und Frankfurt wird das Zustellamt als zweistellige Zahl angegeben: z.B. 8000 München 12
Griechenland	12345...Name der Stadt.
Spanien (1)	12345...Name der Stadt, einschl. Name der Provinz in Klammern.
Frankreich	12345...Die beiden ersten Stellen entsprechen der Nummer des Departements. Dann folgt das Zustellamt (meistens identisch mit dem Namen des Wohnorts). Besondere Cedex-Zustellung für Unternehmen mit fiktiven Postfächern; in einigen Fällen wird die Zahl 12 nachgestellt (bei Paris, Lyon und Marseille).
Irland	(kein Postleitzahlsystem)
Italien (2)	12345...Name der Stadt.
Luxemburg	1234...Name der Stadt.
Niederlande	1234 AB Name der Stadt (Kombination aus vierstelliger Zahl und zwei Buchstaben).
Portugal	1234...Name der Stadt. Cedex für Unternehmen (siehe Frankreich)
Vereinigtes Königreich	Zwei Teile: Der Zweite entspricht dem Eingangscode und setzt sich aus drei Zeichen (Ziffer, Buchstabe, Buchstabe) zusammen. Der erste Teil is der Abgangscode. Er beginnt mit einem oder zwei Buchstaben, die für die nächst größere Stadt stehen. Dan folgen eine oder zwei Ziffern und manchmal ein weiterer Buchstabe. Folgende Kombinationen sind möglich: AB1C 2DE; A12 3BC; AB12 3BC; AB1 2CD
USA	Name der Stadt...(Zip-Code + 4) = (AB...12345-1234)
Japan	Name der Stadt...123-12

Anm. 1 einschl. Andorra

Anm. 2 einschl. San Marino und Vatikan

Quelle: Postverwaltungen

2.1.2 FEINVERTEILUNGSSYSTEME

Die einzigen Mitgliedstaaten, in denen die Postverwaltungen solche Systeme anwenden, sind die Niederlande und das Vereinigte Königreich. Der typische Code im letztgenannten Land läßt sich wie folgt darstellen: AB1 2CD, also Buchstabe, Buchstabe, Ziffer, dann Ziffer, Buchstabe, Buchstabe. Mit dem ersten Teil (Abgangscode) wird bis auf Ebene der jeweiligen Stadt und ihrer Umgebung (bzw. Vororte einer Großstadt) verteilt. Mit dem zweiten Teil (Eingangscode) erfolgt die Verteilung bis hin zu Straßenabschnitten (im Durchschnitt Einheiten von 15 Häusern).

In Kanada gibt es ein ähnliches System (6 Stellen, alphanumerisch). Die Vereinigten Staaten haben einen zusätzlichen Code eingeführt, den sogenannten Zip-Code + 4. Zum klassichen Zip-Code sind weitere 4 Stellen hinzugekommen. Mit allen genannten Systemen ist eine Verteilung bis auf Ebene des Zustellgangs möglich (sog. "carrier route" in den USA).

Ein derart komplexer Aufbau ist erforderlich, um genug Kombinationsmöglichkeiten für die Feinverteilung zu schaffen. (Das amerikanische System bietet 100 Mio. Kombinationen für eine Bevölkerung von 260 Mio.). Der Nachteil liegt darin, daß diese Codes schwer merkbar sind, vor allem dann, wenn sie zusätzlich Buchstaben enthalten. Das erklärt auch die niedrige Durchdringungsrate. In den USA fiel sie auf 55 %. Im Vereinigten Königreich liegt sie jetzt bei 75 %, während sie vorher etwa 50 % betragen hatte. In beiden Fällen ist die Höhe der Rate insbesondere dem Sendungsaufkommen zuzuschreiben, das mit Hilfe elektronischer Adressenlisten in den Verkehr gelangte (in beiden Ländern werden dafür Gebührennachlässe gewährt).

2.2 AUSWIRKUNGEN AUF DEN BETRIEBSABLAUF

Je kürzer der Postcode, desto kürzer natürlich auch die Eingabezeiten (bei manuellen Codierpulten), gemessen an den Tastenanschlägen. Buchstaben (wie im Vereinigten Königreich) machen die Eingabe langsamer. Sie erhöhen vielleicht außerdem das Fehlerrisiko.

Die Zukunft der verschiedenen Verteilsysteme wird vor allem durch zwei Entwicklungen beeinflußt. Zum einen werden OCR-Systeme (optical character reading) das Zeitgefälle zwischen der Bearbeitung einfacher und der Bearbeitung komplizierter Codes verringern und vielleicht auch das erwähnte Fehlerrisiko mindern. Zum anderen wird es sich aufgrund des Trends zur Verringerung der Kapitalkosten wahrscheinlich auch in kleineren Verteil- und Zustellämtern lohnen, die Verteilung zu mechanisieren. Beide Entwicklungen werden es auch ermöglichen, die Produktivität bei komplexeren Postleitzahlen zu steigern.

2.3 WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE

Postleitzahlen haben für den Geschäftskunden Vorteile - ob es sich dabei um Individualsendungen wie Rechnungen oder Massensendungen wie Direktwerbungen handelt. Der Kunde kann seine Sendungen vor der Einlieferung beim Postamt (oder beim Privatbetreiber) vorsortieren und dafür Gebührenermäßigungen geltend machen. Was noch wichtiger ist: er kann seine Adressenliste anhand der üblichen Postleitzahlen geographisch gliedern (vor der Einführung der Postleitzahlen verwendeten einige Postversandunternehmen ihre eigenen geographischen Codes). Für Unternehmen, die umfangreiche Datenbanken mit Adressen unterhalten, sind Postleitzahlen zu einem

unentbehrlichen Werkzeug geworden. In Irland, wo es abgesehen von einem begrenzten Bereich in Dublin keine Postleitzahlen gibt, ist daher eine elektronische Adressenverarbeitung unmöglich.

3. INTERNE CODES

Diese Codes betreffen den internen Betriebsablauf. Es gibt zwei solcher Systeme: Bei dem einen werden Codes für die automatische Verteilung auf die Briefe gedruckt, bei dem anderen handelt es sich um Strichcodes für die Bearbeitung einzelner Sendungen.

3.1 CODES FÜR DIE AUTOMATISCHE VERTEILUNG VON BRIEFSENDUNGEN

Bevor eine automatische Verteilung stattfinden kann, müssen die Postleitzahlen in interne Codes umgesetzt werden. Die Postleitzahl wird also aus ihrem numerischen oder alphanumerischen Format in einen internen Code im Digitalformat übertragen, d.h. in eine Abfolge der Ziffern 0 und 1. Dieser Code bezieht sich dann auf denselben Bestimmungsort wie die Postleitzahl.

Wenn die Digitalcodes auf den Umschlag gedruckt werden, erscheinen anstelle der Ziffer 0 Leertasten und Punkte oder Striche für die Ziffer 1. Wird nur ein Abgangscode verwendet, erscheinen diese Markierungen als kurze Zeile am unteren Briefrand. Werden Abgangs- und Eingangscode verwendet, wird die Zeile am unteren Briefrand entweder länger oder es erscheinen zwei Zeilen, von denen die obere dem Eingangscode entspricht. Diese internen Codes können von automatischen Verteilmaschinen gelesen werden.

Die WPV-Vorschriften lassen es im übrigen nicht zu, daß die "Abgangsverwaltung" ihre internen Codes auf grenzüberschreitende Sendungen aufdruckt, da sie mit den Codes verwechselt werden könnten, die eventuell von der "Eingangsverwaltung" auf diesen Sendungen angebracht werden.

3.2 STRICHCODES

Strichcodes werden in erster Linie bei größeren Einzelsendungen verwendet. Beispiele sind Pakete, Expreßsendungen oder sogar Briefbeutel. Strichcodes enthalten nicht nur Angaben über den Bestimmungsort, sondern auch über den Kunden, den verwendeten Dienst, die Einlieferungsstelle oder das Einlieferungsdatum. Die Strichcodes werden entweder direkt auf die Sendungen oder auf Etiketten gedruckt, die dann auf die Sendungen geklebt werden.

Strichcodes werden von Leseköpfen abgetastet, wodurch eine automatische Verteilung möglich wird. Die gleiche Technologie wird auch bei der Laufwegverfolgung eingesetzt. Bei solchen Systemen wird die Sendung an verschiedenen Stellen des Laufwegs zwischen Einlieferung und Zustellung elektronisch erfaßt. Durch dieses Verfahren sind einzelne Sendungen auf ihrem gesamten Weg auffindbar und es läßt sich feststellen, wann sie die einzelnen Phasen (einschl. der Zustellung) erreicht haben.

Bei der Bearbeitung von Paketen und Expreßsendungen werden Strichcodes immer häufiger eingesetzt. Die Laufwegverfolgung ist eher im Expreßbereich anzutreffen, es gibt aber auch ähnliche Systeme bei der Paketbearbeitung.

4. WIRKUNG DER VERWENDETEN CODESYSTEME

Die meisten Postverwaltungen haben in die Anschaffung automatischer Verteilsysteme investiert und bemühen sich, einen möglichst hohen Anteil der Sendungen mit Hilfe dieser Systeme zu bearbeiten. Der Erfolg war jedoch sehr unterschiedlich - der Anteil der automatisch verteilten Sendungen schwankt zwischen 8 und 50 %. (Dabei kann das Spektrum von der einfachen Verteilung nach Städten bis zur Feinverteilung nach Zustellgängen reichen.) Für diese Unterschiede gibt es mehrere Gründe, einschließlich der unterschiedlichen Anteile der vom Kunden vorsortierten Post. In der Vergangenheit war auch die unterschiedliche Bereitschaft zur Verwendung von Postleitzahlen ein wesentlicher Faktor.

Ein Vergleich zwischen verschiedenen Postverwaltungen in der Welt zeigt, daß unterschiedliche Wege eingeschlagen werden, um eine möglichst hohe "Durchdringungsrate" der Postleitzahlsysteme zu erreichen. Einige Verwaltungen führen immer wieder Kampagnen durch und investieren in die Unterhaltung ihrer Datenbank für Postleitzahlen (eine große Verwaltung investiert hierfür jährlich 60 Mio. ECU).

Für andere Postverwaltungen ist die Postleitzahl lediglich Bestandteil der Adresse: wenn die Postleitzahl fehlt, ist die Sendung nicht korrekt adressiert. Wieder andere Postverwaltungen haben verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Durchdringungsrate zu verbessern: die kanadische Postverwaltung ermutigte z.B. die Hersteller von Umschlägen, besondere Kästchen für die Postleitzahl auf die Umschläge zu drucken.

Für Postverwaltungen mit ausreichender Finanzkraft wird die Durchdringungsrate der Postleitzahlen ein wesentlicher Faktor für die Qualitätssicherung sein. Neue Generationen von OCR-Maschinen werden in der Lage sein, die wichtigsten Angaben der Adresse "zu lesen" und sie in den jeweiligen internen Code für die automatische Verteilung umzusetzen, während die Postleitzahl nur als zusätzliche Sicherheit dient. Andere Postverwaltungen, die automatische Verteilsysteme ohne OCR-Technik verwenden, müssen weiter anhand der Postleitzahlen arbeiten.

Postleitzahlen sind jedoch nicht nur für die automatische Verteilung bei den Postverwaltungen von Bedeutung. Erstens sind sie eine wertvolle Hilfe für Expreßfirmen, die Strichcodes für die Laufwegverfolgung verwenden.

Zweitens führen Großkunden die Vorsortierung ihrer Post gewöhnlich anhand der Postleitzahlen per Computer durch. In Ländern, wo Kunden Strichcodes für die automatische Verteilung auf die Umschläge drucken können, um der Postverwaltung die Arbeit zu erleichtern, sind diese Strichcodes selbst die Umsetzung der Postleitzahlen.

Beim Grad der Feinverteilung, der durch die Postleitzahlen erreicht wird, reicht das Spektrum von einfachen Postleitzahlen, die eine Verteilung bis auf Ebene der Stadt ermöglichen, bis hin zu komplexeren Postleitzahlen, die eine Verteilung bis hin zu einzelnen Zustellämtern in den Städten oder sogar bis hin zu den einzelnen Zustellgängen ermöglichen. Postverwaltungen, die bisher mit einfacheren Systemen gearbeitet haben, wollen vielleicht komplexere Systeme aufbauen (wie das z.B. in den Vereinigten Staaten geschehen ist), um selbst eine größere Feinverteilung durchführen zu können oder ihren Kunden bei der Vorsortierung bessere Möglichkeiten zu bieten.

All das läßt sich auch ohne ein einheitliches Postleitzahlsystem für Europa erreichen. (Für die Vorsortierung reicht es aus, wenn die Kunden die jeweiligen Systeme kennen.) Andererseits wäre ein einheitliches Adressenformat durchaus von Vorteil (z.B. Stelle, an der die Initialen für das jeweilige Land stehen). Wie auch bei anderen Aspekten der

Harmonisierung wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den interessierten Kreisen untersuchen, welche Vorteile und Kosten mit den jeweiligen Harmonisierungsmaßnahmen verbunden sind.

ANHANG 11: POSTTECHNIK

1. EINLEITUNG

Dieser Anhang gibt einen Überblick über den Sektor der Posttechnik, in dem besondere Maschinen und Ausrüstungen für die Bearbeitung der Post sowie besondere Beförderungs- und Lagereinrichtungen hergestellt werden.

2. VERWENDETE TECHNIK

Bei der Post fallen die Investitionen für technische Einrichtungen in drei Kategorien:

1. Spezialtechnik für die Post;

2. umgerüstete Technik (allgemeiner Herkunft);

3. sonstige Technik.

Diese Einrichtungen werden in erster Linie von öffentlichen und privaten Betreibern eingesetzt. Es kann aber auch vorkommen, daß bei großen Unternehmen das Postaufkommen die Einrichtung eigener Poststellen rechtfertigt. In vielen dieser Unternehmen wird die Ausrüstung hauptsächlich für die Vorbereitung der Sendungen vor der Einlieferung bei der Post eingesetzt. Andere Unternehmen, vor allem Postversandfirmen, führen einen Großteil der Postbearbeitung selbst durch.

Die drei folgenden Tabellen enthalten Beispiele für die Technik in den genannten drei Kategorien.

Tabelle 1: *Spezialtechnik für die Post*

Einrichtungen, die aufgrund der besonderen Merkmale der Dienstleistungen nur von der Post eingesetzt werden:

- Frankiermaschinen (Postbetreiber oder Großkunden)
- Briefmarkenautomaten
- Postfächer
- Formattrennmaschinen/Aufstellmaschinen/Stempelmaschinen
- Vorsortiermaschinen
- Briefverteilmaschinen
- Paket/Päckchenverteilmaschinen
- zugehörige Software

Tabelle 2: *umgerüstete Technik*

Einrichtungen, die auch in anderen Sektoren eingesetzt werden, aber für den Einsatz bei der Post umgerüstet werden müssen:

- Endgeräte für den Postschalterbetrieb
- Selbstbedienungsautomaten
- OCR-Maschinen
- Videocodiersysteme
- Strichcodeverteilsysteme
- Systeme für die Laufwegverfolgung
- Spezialwaagen
- Künstliche Intelligenz/Roboter
- Bandförderer
- Transportbehälter aus Kunststoff

Tabelle 3: sonstige Technik

Einrichtungen für allgemeine Aufgaben mit relativ niedrigem Automatisierungsgrad (oder ohne Automatisierung), die von den Postbetreibern nur in geringen Mengen abgenommen werden:

- Computer
- Drucker und Peripheriegeräte
- Telekom-Ausrüstung
- Waagen
- Hebemaschinen
- Transportmittel

Die beiden modernsten Techniken in den obigen Tabellen sind OCR und Laufwegverfolgung. Letztere bedeutet eine enorme Verbesserung des Angebots an den Kunden (vor allem bei Expreßdiensten). Die erstgenannte Technik spielt eine große Rolle bei der Briefbearbeitung. Während die traditionalle Mechanisierung manchmal nur einen kleinen Beitrag zur Verbesserung der Dienstleistung oder zur Kosteneinsparung leisten konnte, kann die OCR-Technik den Betriebsablauf einschneidend verbessern.

Die Bedeutung kundenspezifischer Software sollte ebenfalls hervorgehoben werden. Da die Postbetreiber intern oft nicht in der Lage sind, die benötigte Software zu entwickeln, wird diese Aufgabe dann nach außen vergeben. Die damit verbundenen Kosten können einen erheblichen Anteil der Entwicklungskosten ausmachen.

Unauffälliger ist die allmähliche Entwicklung der Bearbeitungstechnik bei den Briefdiensten. Briefbehälter ersetzen immer mehr die konventionellen Beutel. Dadurch verbessern sich die Möglichkeiten für die Mechanisierung der Abläufe zwischen den einzelnen Schritten der Briefbearbeitung.

3. HERSTELLER

Tabelle 4 enthält eine Liste der wichtigsten Hersteller von Spezialtechnik für die Postbearbeitung. (Die genannten Firmen führen oft auch die Umrüstung durch, z.B. Integration von OCR-Technik in automatische Verteilsysteme).

Tabelle 4: *Wichtigste Hersteller von Posttechnik*

LAND	HERSTELLER
Dänemark	Kosan Crisplant
Deutschland	AEG Electrocom Eisenmann Mannesmann Demac Schierholz Siemens Standard Electric Lorenz
Frankreich	Alcatel CGA-Hotchkiss Brandt Electronique Serge Dassault Teleflex TTTN
Italien	CML Elsag Olivetti
Niederlande	Philips Rapistan van der Lande
Vereinigtes Königreich	GEC-Avery Pitney Bowes Plessey
Schweiz	Gilgen
Japan	Nippon Electric (NEC) Toshiba
USA	AEG Bell ITT Bell & Howell Rei

Quelle: KEG

4. ABNEHMER

Die größten Abnehmer der Spezialtechnik sind die Postverwaltungen. Privatbetreiber und Großkunden investieren aber ebenfalls erheblich (exakte Informationen über die Gesamtinvestitionen liegen allerdings nicht vor).

Die Verteilsysteme bei Privatbetreibern werden von den Anforderungen der Paket- und Päckchenverteilung bestimmt. Die größeren Expreßfirmen (und einige Paketdienstunternehmen) haben ebenfalls beträchtlich in Techniken für die Laufwegverfolgung investiert. Da diese Techniken auf Strichcodesystemen basieren, können dieselben Strichcodes auch für die Verteilung verwendet werden. Privatbetreiber haben außerdem einen großen Bedarf beim Materialtransport.

Die größten Investoren unter den Großkunden sind die Postversandunternehmen. Es sollte nicht vergessen werden, daß große Postversandfirmen gemessen am Umsatz vor den kleineren Postverwaltungen rangieren. Da ihr Betriebsablauf konzentrierter ist, können sie eine optimale Investitionsrentabilität erzielen. Die wichtigsten Spezialanforderungen der Postversandunternehmen betreffen Maschinen für die Paketverteilung. So ergibt es sich, daß die Betriebsabläufe bei den Postversandunternehmen technisch anspruchsvoller sind als die entsprechenden Abläufe bei den Postverwaltungen.

5. INVESTITIONEN DER POSTVERWALTUNGEN

Wie bereits angedeutet, sind Zahlen über die Kapitalinvestitionen der Privatbetreiber und Großkunden nicht ohne weiteres verfügbar. Über den Weltpostverein sind jedoch einige Angaben über die Investitionen der Postverwaltungen zugänglich.

Tabelle 5 zeigt die Investitionen der Postverwaltungen der Gemeinschaft zwischen 1985 und 1988 sowie zum Vergleich den Anteil der durchschnittlichen Investitionen am Umsatz im Jahre 1988. Die durchschnittlichen Investitionen in dem genannten Vierjahreszeitraum werden als Anteil des Umsatzes im Jahre 1988 ausgedrückt. (Wegen des unzureichenden Datenmaterials sind Irland und Luxemburg nicht im EG-Durchschnitt enthalten.)

Tabelle 5: *Investitionen der Postverwaltungen (1985-1988)*

Mitglied-staaten	Investitionen (Mio.ECU)				Investitionen als Anteil des Jahresumsatzes
	1985	1986	1987	1988	
Belgien	23.1	25.7	33.6	23.2	3.4%
Dänemark	42.6	26.0	51.3	115.6	5.1%
Deutschland	337.3	441.8	485.2	504.9	4.8%
Griechenland	7.9	5.9	1.4	1.9	3.2%
Spanien	29.6	61.6	n/a	22.4	3.1%
Frankreich	318.6	n/a	133.9	717.2	2.8%
Irland	n/a	n/a	10.9	n/a	n/a
Italien	580.5	746.0	836.5	327.0	15.2%
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	10.0	n/a
Niederlande	116.6	123.5	106.0	250.9	4.8%
Portugal	13.4	15.7	13.5	15.1	9.4%
Vereinigtes Königreich	2084.5	159.2	227.0	257.0	10.6%
Insgesamt	3547.1	1605.4	1899.3	2245.2	6.1%
USA	1090.5	1363.9	1818.8	1,051.1	3.8%

Quelle: Weltpostverein (WPV) 1989

Ein großer Teil der Investitionen floß in die Automatisierung der Verteilung. Bei etwa der Hälfte der EG-Postverwaltungen sind mechanisierte Verteilzentren das "Rückgrat" des Netzes. Tabelle 6 zeigt die Anzahl derartiger Verteilzentren bei den einzelnen Postverwaltungen.

Tabelle 6: Mechanisierte Verteilzentren

Mitgliedstaaten	Anzahl der Verteilzentren insgesamt	Von allen Verteilzentren Zentren		Von den mechanisierten	
		mechanisiert	manuell	mit OCR (*)	ohne OCR
Belgien	17	7	10	6	1
Dänemark	12	1	11	0	1
Deutschland	129	50	79	0	50
Griechenland	22	0	22	0	0
Spanien	85	6	79	6	0
Frankreich	131	88	43	70	18
Irland	8	0	8	0	0
Italien	201	31	170	0	31
Luxemburg	1	1	0	0	1
Niederlande	12	12	0	0	12
Portugal	7	3	4	3	0
Vereinigtes Königreich	130	80	50	63	17

Quelle: SOFRES-Studie

Es sollte nochmals darauf verwiesen werden, daß auch die sog. automatisierte Verteilung in der Praxis noch einen starken manuellen Anteil hat. Viele der Handhabungen zwischen Bearbeitungsschritten erfolgen noch immer manuell. Das gilt zum Beispiel für die Aufstellung. Wird keine OCR-Technik eingesetzt, muß auch die Kodierung der Adressen vom Personal erledigt werden. Alle Maschinen brauchen Aufsichtspersonal. Da Verteilmaschinen nur eine bestimmte Kapazität haben, müssen zusätzliche Verkehrsmengen in Spitzenzeiten auch manuell verteilt werden.

6. TENDENZEN

Erwartungsgemäß ist der Mechanisierungsgrad bei den einzelnen Postverwaltungen der Gemeinschaft sehr unterschiedlich. Es lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Postverwaltungen, die ihre Erstmechanisierung bis 1990 abgeschlossen hatten;
- Postverwaltungen, die zur Zeit die Mechanisierung durchführen;
- Postverwaltungen, die gegenwärtig keine Mechanisierungspläne haben.

Bei den Postverwaltungen, die eine maximale Mechanisierung ihrer Netze anstreben, treten unter Umständen kritische Phasen ein, wenn die Mechanisierung abgeschlossen scheint. Die Investitionen müssen fortgeführt werden, weil einerseits abgeschriebene Anlagen ersetzt werden müssen und andererseits die Technik auf dem neuesten Stand gehalten werden muß. So folgte in der Verteiltechnik auf die erste Generation von Maschinen die zweite, die jetzt bereits von der OCR-Technik abgelöst wird. Die betroffenen Postverwaltungen sind also in einen Investitionskreislauf eingetreten, der sie zwingt, materiell oder technisch veraltete Maschinen zu ersetzen und gleichzeitig neue Anlagen anzuschaffen, von denen sie sich eine Verbesserung der Qualität und/oder eine Kostensenkung versprechen.

Für die Postverwaltungen, die sich nicht für eine größtmögliche Mechanisierung entschieden haben, stellt sich jedoch die Frage, welcher Anteil des Netzes mechanisiert werden soll. Bei den meisten Postverwaltungen besteht weniger Bedarf an "technischer Kommunikationsfähigkeit" als zum Beispiel bei verschiedenen Teilen eines Telekommunikationsnetzes.

Ausnahmen bilden lediglich die Postverwaltungen, die versuchen, mit einer einzigen Abtastung der Postleitzahl/Adresse sowohl Abgangs- als auch Eingangsverteilung abzuwickeln. Die automatische Verteilung ist auf die "Tiefenschärfe" der Postleitzahl angewiesen (siehe Anhang 10), und in der Gemeinschaft verfügen nur die Postverwaltungen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs über entsprechende Systeme. (Und selbst bei diesen Postverwaltungen - insbesondere im Vereinigten Königreich - ist der Feinheitsgrad bei der Eingangsverteilung noch nicht groß genug.) Das kann sich ändern, wenn die OCR-Technik weiter verbessert wird, so daß ein größerer Teil der Adresse gelesen werden kann, selbst wenn die Postleitzahl für eine automatische Eingangsverteilung nicht ausreicht.

Bei den meisten Postverwaltungen werden (und müssen) auch in Zukunft mechanisierte und manuelle Verteilämter in ein- und demselben Netz nebeneinander bestehen. Die Postverwaltungen können somit bei jedem Verteilamt individuell entscheiden, ob eine Mechanisierung erforderlich ist. (Die Investitionskosten pro Verteilamt sind vielleicht bei umfassenden Mechanisierungsprogrammen geringer.) Zwei Kriterien sind für die jeweilige Entscheidung ausschlaggebend: Verbesserung der Qualität des Dienstes und Kosteneinsparung.

Fast jede Mechanisierung verringert die Arbeitskosten. Bei der Entscheidung muß jedoch auch die Frage gestellt werden, ob die erwarteten Kosteneinsparungen die erforderlichen Investitionen rechtfertigen. (Die Berechnungen werden nicht nur für die einzelnen Verteilämter, sondern auch in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfallen, da Arbeitskosten und Produktivität unterschiedlich sind.)

Was die Qualität des Dienstes angeht, so garantiert die Mechanisierung allein keine Verbesserung. Zusätzlich sind sorgfältige Betriebsplanung und eine effiziente Verwaltung des Netzes erforderlich. Zwar möchte man annehmen, daß schnellere Verteilzeiten auch eine zuverlässigere Zustellung ermöglichen, das trifft jedoch nicht zwangsläufig zu. Um in den mechanisierten Verteilämtern einen maximalen Durchsatz zu erreichen, wird die Post aus einem großen Einzugsbereich gesammelt. Je größer dieser Einzugsbereich, desto länger die Transportwege und desto größer die Gefahr von Qualitätseinbußen. In Zukunft erlaubt vielleicht die Verringerung der Kapitalkosten eine Lockerung der Konzentration (sowie größere Flexibilität bei der Planung technischer Entwicklungen).

Diese Gleichung mit den Größen Qualität und Kostenverringerung könnte sich erheblich ändern, wenn die möglichen Auswirkungen der OCR-Technik deutlicher werden. Da die OCR-Technik eine höhere Produktivität ermöglicht, verbessern sich auch die Chancen, die Investitionsrentabilität zu steigern und gleichzeitig die Qualität zu verbessern.

Im Wettbewerbsbereich geben die beiden Kriterien Kosteneffizienz und Qualitätsverbesserung bei Investitionsentscheidungen den Ausschlag. Der Wettbewerb bewirkt jedoch gleichzeitig eine Relativierung dieser Kriterien. Der eigentliche Anreiz liegt im Gewinn von Wettbewerbsvorteilen oder in der Verkleinerung des Vorsprungs der Konkurrenten. Die Definition eines ausgewogenen Verhältnisses Kosten/Preise und eines zufriedenstellenden Dienstes ist daher ständig im Fluß. Was zunächst ein besonderes Qualitätsmerkmal ist, gilt schon bald nur noch als Standard.

Hierfür sollen zwei Beispiele angeführt werden:

Das bekannteste Beispiel ist die Laufwegverfolgung, die mehr und mehr zu einem Standardmerkmal im Expreßsektor wird. Die Kunden werden dieses Merkmal in zunehmendem Maße als Standard des Dienstleistungsangebots betrachten.

Weniger auffällig ist vielleicht das Beispiel der Kundenbetreuung. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, müssen die Betreiber reaktionsschnell sein. Sie müssen in der Lage sein, sofort die Preise für alle möglichen Postwege und Dienstleistungen zu nennen, über Leitwege zu informieren, Entscheidungen über Abholdienste zu treffen. Diese Informationsaufgaben wurden früher vom zufällig anwesenden Personal wahrgenommen. Die komlexeren Anforderungen veranlassen die Betreiber jetzt immer häufiger, ihre Kundendienste zu zentralisieren.

Für Laufwegverfolgung und Kundendienst werden nicht nur hochqualifiziertes Personal (das schon eine Investition an sich darstellt), sondern auch Computersysteme benötigt, die die erforderlichen Informationen liefern. Privatbetreiber investieren zunehmend in integrierte Computernetze (mit Funktionen für die Laufwegverfolgung und für den Kundendienst), um Kunden im gesamten Operationsgebiet den gleichen Service zu garantieren.

ANHANG 12: ELEKTRONISCHER BRIEFDIENST DER POST

1. EINLEITUNG

Der elektronische Briefdienst der Post (Telebriefdienst) basiert auf der Technologie der analogen oder digitalen Übermittlung von Texten und Bildern. Der Begriff "elektronischer Briefdienst der Post" ist ein Oberbegriff für Fernschreiben, EDI (Elektronischer Datenaustausch) und Fax-Dienst der Postverwaltungen. Es kommen jedoch weitere Merkmale hinzu, die den Wert der Dienstleistung gegenüber einem normalen Fax-Vorgang erhöhen. Deshalb wird der elektronische Briefdienst der Post auch als "Hybriddienst" bezeichnet.

Telebriefdienste wurden von den Postverwaltungen aller Mitgliedstaaten aufgebaut. Italien verzeichnet für diesen Dienst die höchste Zuwachsrate und verfügt auch über das am weitesten entwickelte Netz. Dieser Anhang untersucht die wirtschaftliche Attraktivität des Telebriefdienstes in der Zukunft und behandelt Fragen der Normung.

2. VERSCHIEDENE FORMEN DER DIENSTLEISTUNG

Es gibt im wesentlichen drei Formen des elektronischen Briefdienstes der Post:

- Text und/oder Bild werden an einen Fernkopierer der Postverwaltung übermittelt, der sich in der Nähe des Adressaten befindet. Die Postverwaltung kuvertiert die eingetroffene Nachricht (jetzt in Papierform) und stellt sie dem Adressaten zu. Normalerweise wird diese Nachricht auch vom Fernkopierer einer Postverwaltung abgesandt, jedoch nicht immer. (Es kann auch vorkommen, daß die Postverwaltung die Nachricht an einen privaten Fernkopierer weiterleitet, das ist jedoch relativ selten.)

- Außer für Individualnachrichten kann der elektronische Briefdienst der Post jedoch auch für die Zustellung einer Nachricht an viele Adressaten verwendet werden. Der Kunde übergibt der Postverwaltung mit der jeweiligen Nachricht die Adressenliste (gewöhnlich auf Band oder Diskette). Nachricht und Liste werden an den anderen Fernkopierer gesandt und dort mit den verschiedenen Adressen ausgedruckt, kuvertiert und zugestellt. Man könnte hier von einer elektronischen Variante der Direktwerbung sprechen.

- EDI-Dienst (elektronischer Datenaustausch) der Postverwaltungen als Mehrwertdienst im Telekommunikationsbereich.

3. WIRTSCHAFTLICHE ATTRAKTIVITÄT

Es liegt auf der Hand, daß der Telebriefdienst vor allem für eilige Mitteilungen verwendet wird, d.h. auf einem Markt, auf dem Fernkopierer, Fernschreiber und Kurierdienste der Post (EMS) ebenfalls operieren. Dieser Markt erlebt ein rasches Wachstum (in einigen Bereichen 20 % pro Jahr). Es läßt sich aber noch nicht absehen, ob der Telebriefdienst an diesem Wachstum teilhaben und sich zu einem bedeutenden Faktor im Haushalt der Postverwaltungen entwickeln wird.

Direkte Konkurrenten der elektronischen Briefdienste der Post sind die herkömmlichen Fernkopierer und EDI-Geräte bei Privatfirmen. Fernkopierer werden zunehmend als

Grundausstattung eines Unternehmens betrachtet. Immer häufiger wird nicht nur ein Gerät pro Unternehmen angeschafft, sondern ein Gerät pro Abteilung oder für noch kleinere Einheiten. Dieses Wachstum wurde durch folgende Faktoren begünstigt:

- stärkerer Bedarf (fast entsprechend dem Bedarf an Telefonen);
- sinkende Kosten (bis zu Preisen von nur 170 ECU in Japan);
- unzuverlässige Dienste der Postverwaltungen.

Außerdem stehen die Verbraucher immer stärker unter dem Eindruck, daß alles schneller gehen muß.

Diese betreffen in erster Linie Übermittlung oder Empfang (oder fehlgeleitete Übermittlungen):

- Schon jetzt lassen sich Nachrichten zwecks späterer Übermittlung speichern.
- Bei Geräten der Gruppe 4 sind die Übermittlungszeiten wesentlich kürzer, und es kommt seltener zu Übermittlungsfehlern.
- Das ISDN-Netz wird eine Kommunikation der Arbeitsstationen untereinander ermöglichen.
- Der EDI wird den Versand von Bestellungen und Rechnungen zuverlässiger machen.

Aufgrund dieser Faktoren ist anzunehmen, daß immer mehr private Fernkopierer (oder andere Kommunikationsmittel mit vergleichbaren Vorteilen) eingesetzt werden und daß deren Kapazität zunehmen wird. Dadurch können die wichtigsten Vorteile der Telebriefdienste - das Universalnetz und seine Kapazität - an Gewicht verlieren. Sicher ist das allerdings nicht. Es kann durchaus sein, daß die Kunden den Telebriefdienst weiterhin als attraktiv ansehen. Außerdem kann sich auch der Telebriefdienst durch Fortschritte in Elektronik und Kommunikationstechnik noch weiterentwickeln.

Daher wäre es übereilt, die elektronische Briefübermittlung der Post abzuschreiben, zumal auch alle Postverwaltungen in der Gemeinschaft diesen Dienst mit recht gutem Erfolg anbieten, vor allem in Italien. Aufgrund der jetzigen Nachfrage kann der Telebriefdienst sogar als Teil der Kommunikations-Infrastruktur angesehen werden.

4. ENTWICKLUNG VON NETZEN UND NORMEN

Wie weiter oben beschrieben, wird beim Telebriefdienst eine Nachricht elektronisch übermittelt, ausgedruckt und als Postsendung zugestellt. Bei diesem Vorgang greifen zwei Systeme ineinander: die Nachrichtenübermittlung (message handling systems - MHS) und die "körperliche" Zustellung (physical delivery systems - PDS).

Jedes Netz verfügt über einen Zugang für den Absender und über einen Ausgang zum Adressaten. Auf der Eingangsseite erhält der Absender Zugang über eine Vermittlungsstelle (user agent - UA), seine Botschaft wird über eine Transferstelle (message transfer agent - MTA) in das System eingespeist.

Auf der Ausgangsseite des Netzes wird die Nachricht über eine weitere Transferstelle (MTA) und eine weitere Vermittlungsstelle (UA) an den Adressaten weitergeleitet. Damit die Nachricht korrekt gesendet und empfangen werden kann, müssen UA und

MTA dasselbe Protokoll verwenden. Diese Protokolle regeln Aspekte wie Endgerätekennung, Start- und Endezeichen sowie Seitenumbrüche.

Wenn ein Unternehmen sein eigenes System für die elektronische Post einrichten will, kann es Leitungen bei einem Anbieter von Telekommunikationsdiensten mieten. Es kann dann Protokolle seiner Wahl für seine eigenen Nachrichten verwenden. Das kann jedoch problematisch werden, wenn sein Netz mit dem elektronischen Briefdienst eines anderen Unternehmens kommunizieren soll. Für die Kommunikationsfähigkeit sind Normen erforderlich. Die gängige europäische Norm für die elektronische Post ist die Norm X-400 (bzw. die neuere Norm X-500). Diese Norm bildet die Brücke zwischen der Systemarchitektur (des MHS) und der Ausgangsseite (PDS).

Außerdem gibt es verschiedene Normenebenen. Als Beispiel soll der Fall eines Kunden und eines Zulieferers in einem bestimmten Industriezweig dienen, die über EDI Finanzdaten mit Hilfe der elektronischen Post übermitteln wollen. Der elektronische Briefdienst arbeitet vielleicht auf der Eingangseite mit der Norm X-400. Das Format der Finanzdaten entspricht aber vielleicht der EDIFACT-Norm. Es kann sich auch um ein spezifisches EDI-Format handeln, das für den jeweiligen Industriezweig entwickelt wurde.

5. MÖGLICHE PROBLEME

Alle öffentlichen und privaten Betreiber elektronischer Briefdienste können mit Mietleitungen ihr eigenes Netz aufbauen und ihre Ausrüstung und Zugangsprotokolle auf ihren spezifischen Bedarf abstimmen. Diese Individualität kann jedoch später zu Poblemen führen, wenn die Betreiber miteinander kommunizieren wollen. Dabei können folgende Probleme auftreten:

- Viele Ausrüstungen und Produkte entsprechen nicht den internationalen Normen.
- Die Normen gehen nicht weit genug, um die Übertragung zwischen den jeweiligen Endpunkten zu garantieren - vor allem im internationalen Verkehr.
- Kommunikationsfähigkeit zwischen einzelstaatlichen Netzen ist ohne gemeinsame Normen unmöglich (d.h. in der Regel internationale Normen).
- Die Normen haben sich unabhängig voneinander entwickelt, und bei neuen Normen müssen die zu erwartenden Anforderungen der Zukunft berücksichtigt werden.
- Anwendungen, die auf die Anforderungen der Kunden maßgeschneidert sind, weichen wahrscheinlich von den Normen ab.

6. MASSNAHMEN DER KOMMISSION

In der Telekommunikation beteiligt sich die Kommission an einer allgemeinen gemeinschaftsübergreifenden Normungspolitik. Die Entwicklung von Normen für die elektronische Briefübermittlung ist Teil dieser Politik.

Die Kommission hat daher z.B. im rechtlichen Bereich eine Reihe "horizontaler" Maßnahmen eingeleitet. Gleichzeitig untersucht sie den Bedarf auf bestimmten Marktsektoren, prüft die finanziellen Auswirkungen von Alternativlösungen und schlägt Problemlösungen vor. Ein Beispiel für dieses übergreifende Konzept ist das Programm TEDIS.

Beim elektronischen Briefdienst im allgemeinen und dem der Post im besonderen können die Netzbetreiber gewöhnlich mit den Normen X-400 und X-500 einen Anschluß an die gängigen Telekommunikationsnetze erreichen. Auch die Betreiber einzelner elektronischer Briefdienste können ihre Netze durch Mietleitungen verbinden und ihre eigenen Zugangsprotokolle verwenden. Dabei können natürlich Kommunikationsprobleme zwischen Netzen auftreten, die unabhängig voneinander entstanden sind.

ANHANG 13: SENDUNGEN MIT KULTURELLEM INHALT

1. EINLEITUNG

Die Verlags- und Informationsindustrien der Gemeinschaft sind bedeutende Wirtschaftsfaktoren. Da die Post wahrscheinlich für viele Unternehmen, die Botschaften an Einzelpersonen übermitteln wollen, das Medium der Massenkommunikation bleiben wird, werden die Postdienste für die Verlagsindustrie ihre Bedeutung behalten. Die Verlagsindustrie umfaßt jedoch mehrere Segmente mit unterschiedlichen Anforderungen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Post und der Verlagsindustrie hat eine lange Tradition. Sie wird auch von dem Bestreben des Weltpostvereins unterstützt, die Verbreitung von "geistigen Produkten" durch die Verfügbarkeit ermäßigter internationaler Postgebühren für Bücher, Zeitungen, Zeitschriften und Magzine zu erleichtern. Diese Artikel werden lose unter dem Begriff "*Sendungen mit kulturellem Inhalt*" zusammengefaßt.

Dieser Anhang beschreibt die Entwicklung des Konzepts der Sendungen mit kulturellem Inhalt. Ferner werden die wirtschaftlichen Auswirkungen der Vorzugsgebühren untersucht, die oft für diese Sendungen angeboten werden, und abschließend werden die Aufgaben der Zukunft zusammengefaßt.

2. BESTEHENDE REGELUNGEN

Die Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten schreiben vor, daß für den Versand von Tageszeitungen und Zeitschriften besondere und günstige Bedingungen zu gelten haben, um das mit der Redefreiheit verknüpfte Recht auf Information zu fördern, das in den Verfassungen einiger Mitgliedstaaten festgeschrieben ist.

Diese Sonderbehandlung wurde auch vom WPV unterstützt, wie Artikel 20 des Weltpostvertrags zeigt. (Vollständiger Wortlaut: siehe Anhang 6.) In diesem Artikel (Absätze 8 und 9) heißt es, daß die Postverwaltungen auf die geltenden Briefgebühren Ermäßigungen bis zu 50 % für Drucksachen (insbesondere Zeitungen, Zeitschriften und Bücher) gewähren können. Diese Ermäßigungen gelten jedoch nicht für gewerbliche Drucksachen wie z.B. Kataloge.

3. DER BEGRIFF "SENDUNGEN MIT KULTURELLEM INHALT"

Der Auftrag, die Redefreiheit und die Informationsvielfalt zu fördern, verbindet sich mit der Notwendigkeit, eine möglichst weite und effiziente Verbreitung von menschlichen Ideen anzustreben. Postsendungen, die dazu beitragen, können als "Sendungen mit kulturellem Inhalt" bezeichnet werden. Der Begriff bezieht sich demnach auf Zeitungen, Zeitschriften, Bücher und Magazine.

Der Begriff wurde jedoch im Laufe der Zeit immer unschärfer. Immer mehr Werbebotschaften werden mit angeblich kulturellem Anspruch verknüpft. Immer häufiger wird versucht, für Veröffentlichungen, die eigentlich zu Vermarktungszwecken dienen, Vorzugsgebühren in Anspruch zu nehmen, die für Veröffentlichungen rein kultureller Prägung bestimmt sind.

4. VORZUGSGEBÜHREN

In den meisten Mitgliedstaaten wurden aufgrund einer politischen Entscheidung Vorzugsgebühren (oder Sondergebühren) für Tageszeitungen und Zeitschriften eingeführt, z.B. um die Pressevielfalt zu fördern. Diese Vorzugsgebühren waren anfänglich auf Zeitungen beschränkt, die die öffentliche Meinung zu politischen Fragen beeinflussen konnten. Später wurden sie auch auf Veröffentlichungen mit allgemeinem kulturellen Charakter ausgedehnt.

Zur Zeit der Einführung dieser Vorzugsgebühren gehörten die Postverwaltungen noch unmittelbar zum jeweiligen Regierungsbereich. Alle Regierungen, die solche Vorzugsgebühren bei ihren Postverwaltungen einführten, beschlossen damit in der Praxis staatliche Subventionen für die betroffenen Tageszeitungen und Zeitschriften.

Der Umfang dieser Subventionen ist an den Gebühren der einzelnen Mitgliedstaaten abzulesen. Die Unterschiede sind erheblich. In Spanien sind die Gebühren z.B. sehr niedrig (siehe Kapitel 4, Absatz 8.4, Tabelle 17). Die Gebühren können sich auch im Laufe der Zeit ändern: die deutsche Postverwaltung ist bestrebt, den Umfang dieser Subventionen schrittweise abzubauen; die Ermäßigung verringerte sich von 72 % der Kosten auf jetzt 44 % (eine weitere Verringerung ist vorgesehen).

Die Standardpostdienste operieren normalerweise mit kleinen Gewinnspannen oder sogar mit Verlusten. Für die betreffenden Postverwaltungen sind die Vorzugsgebühren unrentabel. Tabelle 1 zeigt die Kostendeckung der Dienste für Drucksachen 1985/86. (Diese Angaben sind zwar schon relativ alt, vermitteln aber einen allgemeinen Eindruck.)

Tabelle 1: *Drucksachen: Anteil der Kostendeckung (1986)*

MITGLIEDSTAAT	PROZENTSATZ
Belgien	18,5%
Dänemark	51,9%
Deutschland	54,1%
Griechenland	96,5%
Spanien	< 10%
Frankreich	33,3%
Irland	100%
Italien	< 10%
Luxemburg	19,5%
Niederlande	75%
Portugal	40%
Vereinigtes Königreich	100%

Quelle: Weltpostverein (WPV)

Für die Postverwaltungen geht es nicht nur um die Gebühren für Drucksachen, die vielleicht unter den Grundgebühren für ähnliche Sendungen (d.h. Briefe) liegen. Drucksachen sind oft außerdem sperrig und in der Bearbeitung kostenintensiver als Briefe. Viele Zeitschriften werden z.B. ungefaltet in A4-Umschlägen oder Hüllen versandt. Eine Postverwaltung stellte fest, daß die Bearbeitung dieser Sendungen um

50 % teurer ist als die entsprechende Sendung im klassischen Briefformat (vorausgesetzt, die Sendung läßt sich falten). Zeitungen können noch teurer sein, da sie zu LC- oder erster-Klasse-Gebühren befördert werden (oder in manchen Fällen sogar mit noch höherer Priorität als diese Postverkehrsströme).

Die neun Postverwaltungen, die Zahlen vorlegten, verzeichneten insgesamt bei ihren Diensten für Drucksachen Verluste von 964,2 Mio. ECU.

Eine Auswirkung dieser niedrigen Gebühren liegt darin, daß sie den Wettbewerb verfälschen könnten. Je niedriger die Gebühr, desto unattraktiver ist es für Privatbetreiber, in diesem Bereich tätig zu werden. Diese Wettbewerbsverfälschung könnte ein Grund sein, gewerbliche Gebühren in der Europäischen Gemeinschaft einzuführen, wobei den unterschiedlichen Kosten in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen wäre. Bei der Festsetzung der Gebühren für Zeitungen und Zeitschriften muß jedoch allmählich darauf hingearbeitet werden, daß ein fairer Wettbewerb unter allen Anbietern von Postdiensten möglich ist.

Für die Postverwaltungen wäre es günstiger, der Verlagsindustrie keinen Unterkostenpreis anzubieten. Es erscheint wirksamer, der Verlagsindustrie statt Vorzugsgebühren der Post anderweitige staatliche Unterstützung zu gewähren. Eine Lösungsmöglichkeit sind transparente staatliche Subventionen. Wenn solche Subventionen an die Postbetreiber gezahlt werden, sollten sie öffentlichen und privaten Anbietern gleichermaßen zur Verfügung stehen.

5. DIE BEDEUTUNG DES MARKTES

Der bei weitem größte Teil des Marktes für Sendungen mit kulturellem Inhalt entfällt auf die Verlagsindustrie. In Zukunft sollte die Definition wohl auch auf modernere Medien zur Speicherung von Informationen ausgedehnt werden (wie CD und Video) - der Begriff "Verlagsindustrie" bezeichnet ganz allgemein die Anbieter des Materials, das als Sendungen mit kulturellem Inhalt versandt wird.

Für die meisten Postverwaltungen ist die Verlagsindustrie der größte Einzelsektor. In Tabelle 2 wird aufgeführt, welche Anteile der Inlandspost auf Zeitungen und Zeitschriften entfallen.

Nach den Angaben der FIPP (Internationaler Zeitschriftenverlegerverband) werden in der Gemeinschaft pro Jahr insgesamt 15,2 Mrd. Sendungen per Post befördert. Davon werden 14 Mrd. direkt an Haushalte zugestellt, 1,2 Mrd. sind grenzüberschreitende Sendungen. (Die mittlere Auflage liegt bei 25.000 bis 30.000 Abonnenten pro Zeitschrift, die statistische Abweichung von diesem Mittelwert ist allerdings hoch.)

Abgesehen von ihrer wirtschaftlichen Bedeutung hat die Verlagsindustrie (insbesondere die "Presse") einen großen Einfluß. Dieser kann bei einzelnen Veröffentlichungen unverhältnismäßig viel größer sein, als das Postaufkommen vermuten läßt, sowohl im direkten Kontakt mit der betreffenden Postverwaltung als auch auf indirektem Weg über die Regierung. Außerdem macht die Verlagsindustrie ihre Interessen oft sehr wirksam über die Gewerkschaften geltend.

Tabelle 2: *Sendungen mit kulturellem Inhalt - Anteil am Postaufkommen*

MITGLIEDSTAAT	% DER INLANDSPOST	WERT IN MIO. ECU
Belgien	22.0	183.2
Deutschland	11.5	237.7
Dänemark	29.3	19.9
Griechenland	24.5	0,007
Spanien	3.1	N/a
Frankreich	11.8	466.7
Irland	N/a	N/a
Italien	35.7	N/a
Luxemburg	23.5	1.31
Niederlande	12.5	42.5
Portugal	11.0	12.9
Vereinigtes Königreich	3.0	N/a

N/a = Angaben nicht verfügbar

Quelle: EG

6. DIE ZUKUNFT

Im Druck- und Verlagssektor zeichnen sich bestimmte Trends deutlich ab. So ist eine deutliche Konzentration zu beobachten: die Anzahl der Eigentümer geht zurück. Diese Konzentration muß zwangsläufig Folgen für den Einfluß der Presse (z.B. auf die Postverwaltungen) haben, die allerdings schwer vorherzusagen sind.

Die moderne Technik gestattet eine Verkürzung der Druckverfahren, sodaß Verlage speziell für kleine Marktsegmente produzieren können. Fachzeitschriften mit kleiner Auflage sind oft stark auf die Postdienste angewiesen. Eine weitere (externe) Entwicklung, die sich indirekt (d.h. als Konkurrenz) auf den Verlagssektor auswirken wird, ist die zunehmende Verbreitung von Fernsehen und Video.

Angesichts dieser Trends und der finanziellen Probleme, die die Vorzugsgebühren verursachen können, müssen insbesondere folgende Fragen untersucht und gelöst werden:

Erstens geht der jetzige Umfang der Sendungen mit kulturellem Inhalt beträchtlich über das ursprüngliche Konzept hinaus, wonach es nur die unabhängige Presse betraf. In diesem Zusammenhang werden klarere Definitionen der Begriffe "Zeitung" und "Zeitschrift" benötigt.

Zweitens haben die unterschiedlichen Gebührenkonzepte der einzelnen Postverwaltungen (die vielleicht auch durch die Regierungen beeinflußt wurden) letztendlich zu großen Gebührenunterschieden für im Grunde ähnliche Dienste geführt (die sicherlich weit über die Kostenunterschiede hinausgehen). Diese Unterschiede können zu Wettbewerbsverfälschungen führen.

Drittens ist ein harmonisiertes Konzept für die Qualität der Dienste nötig. Es sollten Grenznormen sowie ein schlüssiges System für die Qualitätsbewertung eingeführt werden.

Schließlich ist es von größter Bedeutung, die Zugangsbedingungen für die Einlieferung bei den verschiedenen Postverwaltungen zu vereinfachen (und anzugleichen). Dabei muß insbesondere versucht werden, bestehende Handelsschranken oder Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

ANHANG 14: GEBÜHREN

1. EINLEITUNG

Gebühren sind die von den Kunden verlangten Preise. Im folgenden werden eine Reihe von Aspekten untersucht, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind: Grundsätze für die Festsetzung der Gebühren, unterschiedliche Kostenbedingungen und unterschiedliche Gebühren für verschiedene Kundengruppen.

Zu den Kunden zählen auch andere Betreiber und Postverwaltungen, weshalb in bestimmten Punkten auch wieder die Frage der Endgebühren ins Spiel kommt. In ihrer jetzigen Form können die Endvergütungen jedoch nicht als echte Gebühren betrachtet werden. Ihre Struktur wird auf multilateraler (gewöhnlich globaler) Basis festgelegt. Zur Zeit werden sie nicht an den entsprechenden Kosten ausgerichtet und spiegeln auch nicht die jeweiligen Marktkräfte wieder. Erst bei einer Ausrichtung an den Inlandsgebühren lassen sich die Endvergütungen ihrerseits als Gebühren bezeichnen.

Im folgenden wird untersucht, wie Gebühren festgesetzt werden und welche Kostenbedingungen den Gebührengrundsätzen zugrunde liegen. Dabei wird der Gebührenfestsetzung bei den reservierten Diensten besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

2. BERECHNUNG DER GEBÜHREN

Die beiden Schlüsselfaktoren für die Berechnung der Gebühren sind das Verhältnis zu den Kosten und die Wettbewerbskräfte des Marktes. Hinzu kommt gewöhnlich der Einfluß einer Gebührenpolitik. Auch sollte nicht vergessen werden, daß externe Entscheidungen (meistens politische) sich ebenfalls auf die Preise auswirken können. Bei Verträgen werden die Preise oft ausgehandelt und können anders ausfallen als unter Einwirkung der oben beschriebenen Kräfte.

2.1 KOSTENGRUNDLAGE

Bei relativ geringem Einfluß der Marktkräfte sollte angenommen werden, daß das Verhältnis zu den Kosten wichtigstes Kriterium für die Gebührenfestsetzung sein sollte. (Die wichtigsten Kostenfaktoren werden in Absatz 3 behandelt.) Nach diesem Grundsatz würde den Kosten eine Gewinnspanne hinzugefügt; als Alternative könnte ein Gewinnziel als prozentualer Anteil des Umsatzes ausgedrückt werden. Diese Grundsätze ähneln sich, der erste geht insofern stärker ins Detail, als er individuell auf einzelne Dienste angewandt werden kann.

Der Grundsatz, die Gebühren direkt an den jeweiligen Kosten auszurichten, wird jedoch oft nicht in die Praxis umgesetzt, und zwar aufgrund von Regierungsentscheidungen. Die Regierungen können andere Ziele festsetzen. Diese beiden Fälle werden in Absatz 2.4 beschrieben.

Die von vielen Postverwaltungen praktizierten Quersubventionen erklären sich durch Anforderungen, die die Regierungen an sie stellen, oder durch die Politik der Postverwaltungen selbst. Die Quersubventionen können zwischen Diensten, Kundengruppen oder geographischen Gebieten bestehen.

Ein weiteres Problem liegt in den unterschiedlichen Abrechnungssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten. Vor allem bestehen unterschiedliche Konzepte bei der Zurechnung der Festkosten. Diese wirken sich so aus, daß identische Kostenbedingungen (und Gebührenpolitiken) in verschiedenen Mitgliedstaaten zu verschiedenen Preisen führen können.

In der Praxis sind die Kostenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten aber sehr unterschiedlich, wie in Absatz 3 erläutert wird.

2.2 TARIFEINHEIT IM RAUM

Bei den Preisen für die einzelnen Dienste ist der wichtigste Grundsatz, daß die Postverwaltungen Einheitsgebühren erheben (**Tarifeinheit im Raum**). Dadurch sind die Gebühren im gesamten bedienten Gebiet ungeachtet des Bestimmungsortes einheitlich. Die **Tarifeinheit im Raum** basiert auf der gleichmäßigen Verteilung der Kosten auf die betroffenen Sendungen.

2.3 WIRTSCHAFTLICHE STRATEGIE

Auf den ersten Blick ist vielleicht unklar, wie Marktkräfte auf reservierte Dienste einwirken können. Der größte Einfluß ist dem Druck des indirekten Wettbewerbs zuzuschreiben - vor allem bei der Übermittlung von Botschaften und Werbesendungen durch die Telekommunikation. In letzter Zeit wurde auch der direkte Wettbewerb härter; das deutlichste Beispiel ist vielleicht die Entwicklung, daß Firmen ihre Post selbst zustellen.

Ob indirekter oder direkter Wettbewerb, die Kunden könnten die Attraktivität der Konkurrenzdienste überschätzen. Ein besonders anschauliches Beispiel ist der Vergleich zwischen Zeitungsanzeigen und der Direktwerbung. Die Kunden könnten die Kosten für eine Zielgruppe von 100 potentiellen Kunden bei beiden Werbemöglichkeiten vergleichen und zu dem Schluß kommen, daß die Direktwerbung zu teuer ist. Der Vergleich sollte jedoch berücksichtigen, wie zielgenau die Werbemitteilung die potentiellen Kunden erreicht und welcher Umsatz gewonnen wird.

Die meisten Postverwaltungen haben sich auf die Erwartungen der Kunden eingestellt und bieten Möglichkeiten für die vertragliche Zusammenarbeit a Die meisten dieser Postverwaltungen haben eine feste Struktur für ihre Preisnachlässe entwickelt. von denen nicht abgewichen werden kann. Nur relativ wenige Postverwaltungen lassen echte Verhandlungen über die Preise der reservierten Dienste zu.

Sind solche Verhandlungen möglich, können dabei durchaus mehrere der oben beschriebenen Grundsätze oder Einflüsse zum Tragen kommen. Auch die wirtschaftliche Bedeutung des Kunden für die Postverwaltung wird ins Gewicht fallen. Das Problem liegt darin, daß die meisten Großkunden die Postverwaltungen oft dazu bringen, Marginalkostenpreise zu akzeptieren. In einem Extremfall gewährte eine Postverwaltung eine Preisermäßigung von 76 % - dieser Preis deckte natürlich kaum die Grenzkosten.

Diese Politik der Grenzkostenpreise bei den größten Kunden hat zur Folge, daß die anderen Kunden einen unverhältnismäßig hohen Anteil der Festkosten zahlen. Wenn die Preisermäßigungen bei Großkunden den Kosteneinsparungen nicht entsprechen, finanzieren die Einzelkunden womöglich sogar die

Quersubventionen für die Großkunden. Andernfalls erhöhen diese Nachlässe schlicht und einfach die Betriebsverluste der Postverwaltungen.

Zweitens steht zu befürchten, daß die Flexibilität bei der Aushandlung von Preisen für reservierte Dienste sich auf den Verkauf der nichtreservierten Dienste auswirken könnte. Die Preisnachlässe für reservierte Dienste könnten versteckte Nachlässe für nichtreservierte Dienste sein.

Vom Standpunkt der allgemeinen Preispolitik, und weil ein derart hoher Anteil der Kosten für die reservierten Dienste Festkosten sind, ist die Versuchung für die Postverwaltungen groß, die Preise real zu senken, um das Wachstum zu fördern und die Stückkosten zu senken. Diese Strategie zahlt sich aus, wenn die niedrigeren Preise mit einer Steigerung der Produktivität einhergehen. Wegen der Wechselbeziehung zwischen Preisen und Mengen (Preiselastizität der Nachfrage) kann eine derartige Strategie riskant sein, wenn sie nicht auf einer Verbesserung der Produktivität basiert.

Die Preiselastizität bezeichnet die (mengenmäßige) Veränderung der Nachfrage bei verschiedenen Preisbewegungen. Die Postdienste sind relativ unelastisch, und die entsprechende Preiselastizität dürfte bei etwa -0,4 liegen (d.h. bei 1 % Preisänderung würde sich das Volumen um 0,4 % in die entgegengesetzte Richtung verschieben).

2.4 EXTERNE ENTSCHEIDUNGEN

Die einzelstaatlichen Regierungen treffen bestimmte Entscheidungen, die sich auf die Gebührenpolitik der Postverwaltungen auswirken könnten. Diese Entscheidungen lassen sich in zwei Kategorien einteilen:

Erstens können Ziele gesetzt werden. Diese können finanzieller Art sein und z.B. die Investitionsrentabilität oder die Höhe der Investitionen betreffen, die von den Postverwaltungen selbst getragen werden müssen. Sie können auch die Preise direkt betreffen: Die Regierung kann zum Beispiel eine Preisgrenze im Verhältnis zur Inflationsrate festsetzen.

Zweitens sind manche Regierungen selbst an der Gebührenfestsetzung beteiligt (entweder direkt oder indirekt durch Einfluß auf die Aufsichtsbehörde). Sie können darauf hinwirken, daß die Preise niedrig gehalten werden, obwohl eine Erhöhung gerechtfertigt wäre. Wenn eine derartige Politik längere Zeit verfolgt wird, kann das zu empfindlichen Verlusten führen. Selbst wenn beschlossen wird, die Preise wieder auf Kostendeckungsebene anzuheben, kann das nur über mehrere Jahre hinweg geschehen.

Einige Regierungen verpflichten ihre Postverwaltungen im Rahmen von "Aufträgen", bestimmte Dienste unter Kostendeckung anzubieten. Diese Aufträge betreffen in erster Linie die Zustellung von Zeitungen und anderen Drucksachen, jedoch manchmal auch von Behördenpost oder Wahlbriefen. Die Postverwaltungen müssen die Verluste entweder selbst decken oder sich an die Regierungen wenden, um Subventionen zu erhalten.

3. KOSTENFAKTOREN

Im folgenden werden Kostenfaktoren untersucht. Es ist entscheidend, ob die Ursachen für Kostenunterschiede von den Postverwaltungen zu beeinflussen sind oder nicht.

Diese Frage stellt sich besonders bei der Debatte über gemeinschaftliche Einheitsgebühren.

3.1 ARBEITSKRÄFTE

Der wichtigste Kostenunterschied liegt in den Arbeitskosten (gemessen in Kosten pro Arbeitsstunde). Diese Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten werden zweifellos fortbestehen. Da 70 % der Gesamtkosten der Postverwaltungen auf die Arbeitskosten entfallen, sind diese Unterschiede gravierend.

3.2 BEREITSCHAFT ZUR NUTZUNG DER DIENSTLEISTUNGEN

Die Bereitschaft zur Nutzung der Postdienste wird von der wirtschaftlichen Gesamtlage beeinflußt. (Der Nutzungsgrad in den einzelnen Mitgliedstaaten schwankt zwischen 47 und 434 Sendungen pro Kopf.) Der Grad der Nutzung beeinflußt wiederum Durchsatz und Stückkosten (sowie wahrscheinlich die Stückpreise). Die Intensität der Nutzung wird jedoch auch durch das relative Preisniveau beeinflußt, das wiederum von der Produktivität abhängig ist (siehe Punkt 3.5 unten).

3.3 BEVÖLKERUNGSDICHTE UND -KONZENTRATION

Abhol- und Zustellkosten, die zusammen etwa drei Viertel der Gesamtkosten ausmachen, richten sich nach der Konzentration oder Streuung der Bevölkerung. Dabei kommt es nicht so sehr auf die Bevölkerungsdichte an, sondern auf die Konzentration der Bevölkerungszentren. In Griechenland ist es z.B. nicht so entscheidend, daß die Bevölkerungsdichte etwa die Hälfte des EG-Durchschnitts beträgt; ausschlaggebend ist vielmehr, daß 55 % der Gesamtbevölkerung in Athen/Piräus lebt.

3.4 VERKEHR

Die Qualität der Verkehrsinfrastruktur in den einzelnen Mitgliedstaaten wirkt sich entscheidend auf die Qualität der Postdienste aus. Sie beeinflußt außerdem die Kosten. Ein weiterer Kosten- und Qualitätsfaktor ist die Größe eines Landes.

3.5 PRODUKTIVITÄT

Die Produktivität hängt vom Nutzungsgrad der Postdienste ab. Allerdings können die Postverwaltungen die Produktivität verbessern, indem sie den Einsatz ihrer Ressourcen optimieren. Dabei ist es entscheidend, daß sie die Dynamik folgender Aufwärtsspirale ausnutzen: Produktivitätsverbesserungen, die eine reale Senkung der Preise ermöglichen, was zu einer Erhöhung der Postverkehrsmengen führt und schließlich wieder Produktivitätsverbesserungen nach sich zieht.

4. KUNDEN

Das Kundenspektrum reicht vom Privatkunden, der nur einige Sendungen pro Jahr einliefert, bis hin zu großen Unternehmen, die Millionen von Sendungen einliefern. (Im Hinblick auf die postalischen Kosten bezieht sich der Begriff "Größe" eher auf den Umfang des Postaufkommens eines Unternehmens als auf seine betriebliche Größe.) Je größer der Benutzer, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß er seine Sendungen vorbereiten und der Postverwaltung die Arbeit erleichtern kann.

Diese Vorbereitung der Post - durchgeführt entweder vom Kunden selbst oder von einem Mittler in seinem Auftrag - kann der Postverwaltung tatsächlich zu Kosteneinsparungen verhelfen. Gewöhnlich bieten die Postverwaltungen vertragliche Möglichkeiten an, um einen großen Teil dieser Einsparungen in Form von Preisnachlässen an den Kunden weiterzugeben.

Die Höhe der Kosteneinsparungen richtet sich danach, wie die Post "vorbereitet" oder vorsortiert wird. Etwas schwieriger ist die Frage der Mengen. Liefert ein Kunde große Mengen ein, ermöglicht das der Postverwaltung nicht zwangsläufig Kosteneinsparungen. Höhere Volumen machen jedoch das Netz mit seinen Festkosten rentabler und senken damit die Stückkosten.

Manche Postverwaltungen sind der Auffassung, daß bei der Preispolitik für die reservierten Dienste auch die Kosten der Alternativen (z.B. Selbstzustellung) berücksichtigt werden müssen, und daß Preisnachlässe nicht nur im Hinblick auf die Kosteneinsparungen gesehen werden dürfen. Wenn dem Universalnetz Postverkehrsmengen verlorengehen, ist das für alle Kunden nachteilig, da die Stückkosten für alle steigen. Zwar besteht Einigkeit, daß die Marktkräfte bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigt werden müssen, diese Marktkräfte sind jedoch von einem Großkunden zum anderen verschieden. Die Gewährung aller besonderen Preisnachlässe bedarf daher der strengsten Kontrolle. Die Erfahrung hat aber gezeigt, daß diese Kontrolle nicht immer ausgeübt wurde.

Wenn für reservierte Dienste Preisnachlässe gewährt werden, sollten sie den Kosteneinsparungen entsprechen. Andernfalls besteht die Gefahr (siehe Absatz 2.5 oben), daß Kunden, denen keine Preisnachlässe eingeräumt wurden, die Quersubventionen für die Empfänger solcher Vergünstigungen finanzieren müssen.

5. EIN HARMONISIERTES KONZEPT FÜR DIE GESTALTUNG DER GEBÜHREN

5.1 GEBÜHRENGRUNDSÄTZE

Die Einführung einiger gemeinsamer Gebührengrundsätze für die reservierten Dienste erscheint durchaus praktikabel. Der oberste Grundsatz dabei wäre die Ausrichtung der Tarife an den Kosten. Das bedeutet, daß es keine Quersubventionen geben sollte - vor allem nicht vom nichtreservierten zum reservierten Bereich, von einer Kundengruppe zu einer anderen oder von einem Postverkehrsstrom zu einem anderen. Zentrale Subventionen sollten völlig transparent sein, wenn sie als notwendig betrachtet werden.

Die Gebühren sollten außerdem in angemessenem Verhältnis zur Qualität des Dienstes stehen. Hochwertige Dienste der Post sollten natürlich rentabel sein. Schlechte Dienste werden zu "Diensten dritter Wahl" mit niedrigen Gebühren und folglich Verlusten.

5.2 GEBÜHRENSTRUKTUREN

Ein Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten zeigt, daß der Betriebsablauf im Rahmen des Universaldienstes ähnlich ist (bei unterschiedlichem Mechansierungsgrad). Um die reservierten Dienste in den einzelnen Mitgliedstaaten optimal auf die Anforderungen der Kunden abstimmen zu können, sollten die Postverwaltungen ihre wirtschaftlichen Erfahrungen austauschen. So könnten alle Postverwaltungen nach der "besten Praxis" verfahren, deren einheitliche Anwendung in der ganzen Gemeinschaft allen

Kunden der reservierten Dienste den Zugang zu einem bestimmten Angebot ermöglichen würde.

Um das zu erreichen, wäre folgendes Vorgehen denkbar: Möglichst viele für eine vertragliche Zusammenarbeit in Frage kommende Optionen sollten auf ihre Eignung geprüft werden. Spricht nichts dagegen, so sollten sie in eine Angebotspalette aufgenommen werden, die den Kunden aller Postverwaltungen zur Verfügung gestellt wird (wenn auch die Angebotsmöglichkeiten der Postverwaltungen nicht völlig identisch sein werden). Diese Palette sollte zumindest die Möglichkeit umfassen, daß Benutzer ihre Post vorsortieren und dafür Preisnachlässe erhalten können.

5.3 GEBÜHRENEBENEN

Natürlich werden die erheblichen Kostenunterschiede bei den Inlandsdiensten der Postverwaltungen in den einzelnen Mitgliedstaaten fortbestehen. Gleichzeitig enthält das Grünbuch den Vorschlag, die Gebühren im Interesse der wirtschaftlichen Gesundheit der Postdienste an den Kosten auszurichten. Folglich kann die Harmonisierung nicht zu einer gemeinschaftsweiten Einheitsgebühr führen. (Diese Schlußfolgerung gilt zumindest so lange, bis eine weitgehende Konvergenz der Kosten erreicht ist, was aber selbst mittel- oder langfristig unwahrscheinlich ist.)

Natürlich ist es theoretisch denkbar, eine solche harmonisierte Gebühr durch einen politischen Beschluß herbeizuführen. Jede Instanz, die einen solchen Beschluß faßt, muß sich jedoch über die zusätzlichen Kosten, den Umfang der erforderlichen Quersubventionen und die wahrscheinlich negative Reaktion der Verbraucher im klaren sein.

Eine harmonisierte Gebühr würde entweder auf einem gemeinschaftlichen Kostendurchschnitt oder auf den Werten des Mitgliedstaates mit den niedrigsten Kosten basieren. Erstere Lösung hätte massive Quersubventionen (der reservierte Postsektor der Gemeinschaft hat derzeit ein Volumen von etwa 20 Mrd. ECU) zwischen "unrentablen" und "rentablen" Postverwaltungen zur Folge. Letztere Lösung würde nicht nur Quersubventionen, sondern auch Zentralsubventionen nach sich ziehen. Kurz gesagt: eine gemeinsame Gebühr würde eine gemeinsame Postpolitik voraussetzen.

Abgesehen von den zusätzlichen Verwaltungskosten hätte eine solche Politik den Nachteil, daß sie die Flexibilität im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Binnenmarktes einschränken würde.

ANHANG 15: ZUORDNUNG DER INNERGEMEINSCHAFTLICHEN SENDUNGEN

1. EINLEITUNG

In Kapitel 8 des Haupttextes wird untersucht, welcher Ordnungsrahmen für innergemeinschaftliche und für internationale Sendungen am besten geeignet ist (Absatz 8). Für diese Frage ist auch das Phänomen des Remailing von Bedeutung, das in Kapitel 5 Absatz 9 eingehend behandelt wurde. Dieser Anhang soll weitere Einzelheiten liefern.

Im folgenden werden die wichtigsten Argumente für und gegen die Einbeziehung der innergemeinschaftlichen Sendungen in den reservierten Bereich aufgeführt. (Die Argumente werden jeweils vom entsprechenden Standpunkt vorgetragen.) Insgesamt kann der Eindruck entstehen, daß die Argumente gegen die Einbeziehung überwiegen. Gewicht oder Wert der Einzelargumente werden jedoch nicht kommentiert.

2. ARGUMENTE FÜR DIE EINBEZIEHUNG IN DEN RESERVIERTEN BEREICH

2.1 AUSWIRKUNGEN DES BINNENMARKTES

Der Binnenmarkt basiert auf dem Grundsatz einer von internen Handelsschranken freien Gemeinschaft. Daher wäre es vielleicht unverständlich, wenn einzelstaatliche und innergemeinschaftliche Sendungen in verschiedene Ordnungsrahmen eingefügt würden.

Im Zuge der Entwicklung der Gemeinschaft stellt sich vielleicht die Frage nach einer einheitlichen Postverwaltung für die ganze Gemeinschaft. Eigentlich sprechen gute Gründe gegen die Schaffung einer solchen Instanz (siehe Kapitel 8, Absatz 21.1). Sollte es aber dennoch dazu kommen, ließe sich mit ihrer Existenz die These stützen, daß aus der Berechtigung reservierter Dienste auf einzelstaatlicher Ebene auch ihre Berechtigung auf Gemeinschaftsebene abgeleitet werden könnte.

2.2 REMAILING ALS FOLGE UNGERECHTER ENDVERGÜTUNGEN

Das Phänomen des Remailing wird oft mit der Ungerechtigkeit der Endvergütungen erklärt, d.h. mit der Kluft zwischen den gezahlten Vergütungen und den tatsächlichen Zustellkosten. (Diese Aussage trifft vielleicht nicht auf das A-B-B-Remailing zu, bei dem die Zustellungsverwaltung die Inlandsgebühren erhält.)

3. ARGUMENTE GEGEN EINE EINBEZIEHUNG IN DEN RESERVIERTEN BEREICH

3.1 BEREITS VORHANDENER WETTBEWERB

In den meisten Mitgliedstaaten operieren innergemeinschaftliche und internationale Briefpost in der Praxis bereits im Wettbewerb. Es wäre falsch, die Kunden jetzt der Auswahl zu berauben, an die sie sich gewöhnt haben.

3.2 VERBESSERUNG DER DIENSTLEISTUNGEN

Die Postverwaltungen haben sich bei Investitionen zur Verbesserung der internationalen Briefdienste (einschl. der innergemeinschaftlichen) schwer getan. Ihre Investitionen erfolgen jetzt meistens aufgrund des Wettbewerbsdrucks.

Inzwischen wurde ein System für die Leistungsbewertung eingeführt. Dieses System zeigte, daß die derzeitigen Leistungen nicht zufriedenstellend sind. Die CEPT geht informell von dem Ziel D + 3 (dritter Werktag nach Einlieferung) aus, jüngste Stichproben beweisen aber, daß nur 40 % der Sendungen dieses Ziel erreichen.

Die Privatbetreiber, die im internationalen Postdienst mit den Postverwaltungen konkurrieren, veröffentlichen keine Qualitätsergebnisse. Die Kosten der verschiedenen Betreiber werden sich jedoch bald aneinander angleichen. Dann werden alle Anbieter (einschl. der privaten) ihre Dienstleistungen entsprechend ihrem Marktwert verkaufen.

Normalerweise ließen sich mit dem A-B-B-Remailing kürzere Zustellzeiten erreichen als mit den Diensten der Postverwaltungen. Dafür kann es zwei Gründe geben:

Erstens könnten Abgangssortierung und Transport ins Bestimmungsland bei den Privatbetreibern effizienter sein. (Letztere Operation wird unter Umständen auf Nachtflügen abgewickelt.)

Zweitens liefern sie die Sendungen direkt bei der Postverwaltung des Zustellungslandes ein, und zwar bei einem strategisch gewählten Verteilamt und entsprechend vorbereitet. Die Sendungen der Postverwaltungen durchlaufen hingegen eines der wenigen Auswechslungsämter, bei denen oft Engpässe entstehen können. Zweifellos ist die Qualität der Inlandsdienste (denen die Privatbetreiber ihre Sendungen übergeben) wesentlich besser als die Qualität der internationalen Dienste, in die die eingehenden Sendungen aus dem Ausland gelangen.

3.3 QUALIFIKATION

Im Inlandsdienst ist die Postverwaltung der einzige anerkannte Spezialist. Auf die internationalen Dienste trifft diese Aussage nicht zwangsläufig zu. Es ist auch kein Zufall, daß die meisten Remailing-Unternehmen Luftfrachtunternehmen oder Expreßspediteure sind.

Anders ausgedrückt: Sie sind wesentlich stärker auf die Beförderung von Luftfracht spezialisiert als die Postverwaltungen. Auch für die Sendungen, die auf dem Landweg transportiert werden, gibt es eigene Spezialisten.

Da viele Privatbetreiber individuell mit den Postverwaltungen zusammenarbeiten (zumindest beim A-B-B-Remailing), kennen sie sich bei den Zustelldiensten der Bestimmungsverwaltungen besser aus als andere Postverwaltungen.

3.4 GEWINNE MÜSSEN NICHT MEHR IN DIE FINANZIERUNG VON QUERSUBVENTIONEN FLIESSEN

Quersubventionen sind grundsätzlich keine zufriedenstellende Lösung und sollten schrittweise abgebaut werden. Selbst wenn sie ein akzeptables Mittel wären,

werden jedoch die Gewinne aus den internationalen Postdiensten nicht mehr so ausfallen wie bisher.

Das Endvergütungssystem der CEPT hat in der Tendenz zu einer Steigerung der Direktkosten für die Abgangsoperationen geführt. Wenn die Endvergütungen an den Inlandsgebühren ausgerichtet würden, würden dadurch auch diese Kosten steigen. Andererseits würden die Postverwaltungen für ihre Eingangsvolumen angemessen entschädigt und müßten folglich ihre Verluste im Inlandsdienst nicht mehr mit Gewinnen aus dem Auslandsdienst quersubventionieren.

Selbst vor einer Lösung des Problems der Endvergütungen müßte die Postverwaltung im Abgangsland theoretisch in der Lage sein, preislich mit einem A-B-C-Remailer zu konkurrieren. In der Praxis ist das vielleicht nicht möglich, weil die Postverwaltungen gezwungen sind, hohe Abgangsgebühren zu erheben, um die Verluste im Inlandsdienst durch Quersubventionen zu decken.

3.5 WETTBEWERB, DER NICHT ZU LASTEN DES UNIVERSALDIENSTES GEHT

Wenn ein Unternehmen sich entscheidet, eine Aufgabe nicht selbst durchzuführen, sondern nach außen zu vergeben, steigen dadurch die variablen Kosten. So übergibt die Postverwaltung im Abgangsland Sendungen aus ihrem eigenen Land einer anderen Postverwaltung zur Zustellung. Zwar sind die Zustellkosten bei der Postverwaltung im Eingangsland großenteils Festkosten, sie werden aber dennoch der Postverwaltung im Abgangsland als variable Kosten aufgebürdet.

Wenn Remailing-Sendungen beim Kunden abgeholt und über das Netz der Postverwaltung im Bestimmungsland zugestellt werden, bleiben die beiden Festkostenelemente des Universalnetzes unangestastet:

- Abholung an öffentlichen Briefkästen: Die betreffenden internationalen Sendungen werden direkt beim Kunden abgeholt.
- Zustellung: Beim Remailing werden die ausschließlichen Rechte des Anbieters der reservierten Dienste im Zustellungsland gewahrt

3.6 GRÖSSERE AUSWAHL FÜR DEN KUNDEN

Das Problem der innergemeinschaftlichen Sendungen muß auch im Kontext der zunehmenden Angebotsvielfalt bei den Briefdiensten gesehen werden:

Die sogenannten klassischen Briefsendungen liefert der Kunde gewöhnlich bei der Postverwaltung ein, die sie dann dem Adressaten zustellt.

Der Kunde hat ferner die Möglichkeit, seine Sendung dem Adressaten direkt zuzustellen.

Bei Sendungen mit Bestimmung innerhalb der Gemeinschaft liefert der Absender seine Post gewöhnlich bei der Postverwaltung seines Landes ein, die sie der Postverwaltung im Bestimmungsland übergibt, die sie ihrerseits dem Adressaten zustellt.

Auch bei der innergemeinschaftlichen Post hat der Kunde die Möglichkeit, die Sendung dem Adressaten selbst zuzustellen.

Der Kunde kann seine Post auch bei der Postverwaltung des Bestimmungslandes einliefern, die sie dann dem Adressaten zustellt.

In seinem eigenen Land kann der Kunde seine Post in den meisten Mitgliedstaaten auch einem Privatbetreiber übergeben, der als "Postvorbereiter" fungiert. Dieser Privatbetreiber liefert die Post dann bei der Postverwaltung ein, die sie dem Adressaten zustellt.

Im innergemeinschaftlichen Postdienst könnte der Kunde seine Post auch einem Privatbetreiber im Bestimmungsland übergeben, der sie bei der Postverwaltung dieses Landes einliefert, die dann ihrerseits die Zustellung durchführt.

Der Kunde kann die Post auch einem Privatbetreiber in seinem Land übergeben, der sie an einen Privatbetreiber des Bestimmungslandes weiterleitet. Dieser Privatbetreiber liefert dann die Post bei der Postverwaltung des Bestimmungslandes ein, die die Zustellung an den Adressaten übernimmt.

Da bei den obigen Varianten die ausschließlichen Rechte des Betreibers der reservierten Dienste im Bestimmungsland nicht verletzt werden, sollten diese Möglichkeiten bestehen bleiben.

ANHANG 16: KRITERIEN FÜR DIE ABGRENZUNG DES RESERVIERTEN BEREICHS

1. EINLEITUNG

Das wichtigste Ziel ist die Gewährleistung des Universaldienstes. Deshalb wird vorgeschlagen, auf Gemeinschaftsebene ein Bündel reservierter Dienste einzuführen. Die reservierten Dienste und auch bestimmte nichtreservierte Dienste würden in den Pflichtbereich fallen. Andere Dienste, wie z.B. Expreßdienste oder Dienste für schwerere Pakete, würden weder reserviert sein noch in den Pflichtbereich fallen.

Der Universaldienst soll also mit Hilfe eines Bündels reservierter Dienste sichergestellt werden. Dieses Bündel sollte so klein wie möglich gehalten werden. Obwohl bestimmte Paketdienste universal angeboten werden müssen, sollten sie nicht dem reservierten Bereich zugeordnet werden. (In allen Mitgliedstaaten gelten die Paketdienste bereits als nichtreserviert.) Das gleiche gilt für Drucksachen, die zwar in den Pflichtbereich des Universaldienstes fallen könnten, aber nicht reserviert sein sollten.

2. INHALT

Das erste Kriterium bei den Universaldiensten sollte also der Inhalt sein. Damit könnten Sendungen, die Drucksachen oder Waren enthalten, eindeutig dem nichtreservierten Bereich zugewiesen werden. Nach der Filterung anhand dieses Kriteriums sollten alle Sendungen mit individuellem oder persönlichen Charakter übrigbleiben. Diese Gruppe ist jedoch auch noch zu groß, um ganz dem reservierten Bereich anzugehören. Neben dem Inhaltskriterium müssen daher noch weitere Kriterien angewandt werden, um den reservierten Bereich so klein wie möglich zu halten.

Im folgenden wird untersucht, welche weiteren Kriterien in Frage kommen.

3. PREIS

Wegen der unterschiedlichen Gebühren (und Kosten) im Standardbriefdienst der einzelnen Mitgliedstaaten wäre es unmöglich, gemeinschaftsweit eine einzige Preisgrenze (in der jeweiligen Währung) für den reservierten Bereich festzusetzen.

Gäbe es in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils eine einzige Preisgrenze, könnte diese allmählich durch die Inflation ausgehöhlt werden. Die Aufsichtsbehörde hält das vielleicht für wünschenswert; andernfalls müßte sie die Preisgrenze regelmäßig überprüfen.

Die Preisgrenze könnte im Verhältnis zur Gebührenstruktur für den Standardbriefdienst festgesetzt werden. Sie könnte zum Beispiel dem Preisäquivalent einer bestimmten Gewichtsgrenze entsprechen oder in einem festen Verhältnis zum Gebührenäquivalent der jeweiligen Gewichtsgrenze festgesetzt werden (z.B. das 1,5-fache des Gebührenäquivalents).

Dadurch könnte die Gefahr entstehen, daß der Betreiber de facto die Grenze für die nichtreservierten Dienste bestimmt. Das sollte jedoch keine zu große Besorgnis

hervorrufen, da die Aufsichtsbehörde Gebührenänderungen genehmigen oder zumindest rechtfertigen muß. Vor allem muß die Gebührenstruktur gewahrt bleiben - z.B. Koppelung der Preisstufen für verschiedene Gewichtsstufen an Kostenstufen.

Dieser potentielle Konflikt zwischen Aufsichtsbehörde und Betreiber ließe sich vielleicht lösen, indem die Preisgrenze im Verhältnis zur Gebühr für die Gewichtsgrenze festgesetzt wird. Die Grenze könnte dann indexiert werden, sodaß sie nie über die Inflationsrate der jeweiligen Zeitspanne steigt. (Indexierungsgrundlage könnte jeweils die vorige Preisgrenze sein.) Natürlich kann die Aufsichtsbehörde jederzeit eine niedrigere Grenze beschließen, als sie sich aus der Indexierung ergeben würde.

4. QUALITÄT

Die Qualität der postalischen Dienstleistungen läßt sich auf unterschiedliche Art und Weise definieren. Am häufigsten wird sie an der Zustellgeschwindigkeit gemessen, gerechnet ab der Abholstelle. Dieser Maßstab wäre jedoch für eine Unterscheidung zwischen Briefen und Expreßsendungen problematisch.

Durch die Unterscheidung anhand der erbrachten Leistung würde ein retrospektives Element eingeführt. Sollte ein Standardbrief, der z.B. in weniger als 24 Stunden zugestellt wird, nachträglich als nichtreserviert eingestuft werden? Sollte eine Expreßsendung, die nach 2-3 Tagen noch nicht zugestellt ist (was hin und wieder vorkommt), nachträglich als Standardbrief und folglich als reserviert betrachtet werden?

Die Problematik der retrospektiven Betrachtung - vor allem im zweiten Beispiel - legt es nahe, den Schwerpunkt auf die Erwartungen des Kunden statt auf die tatsächlich erbrachten Leistungen zu legen (obwohl letztere natürlich erstere beeinflussen).

Die Erwartungen der Kunden lassen sich am besten daran messen, welchen Preis sie zu zahlen bereit sind.

Die Verwendung des Preises, nicht aber der Zustellgeschwindigkeit, als Kriterium hätte den zusätzlichen Vorteil, daß sich damit auch andere Formen der Qualität messen lassen, die für den Kunden wichtig sind und für die er höhere Preise zahlen würde.

5. GEWICHT

Als absolutes Kriterium hätte das Gewicht nicht die genannten Nachteile des Preiskriterums (wie z.B. die Veränderlichkeit, die beim Preiskriterium zwangsläufig gegeben ist). Das Gewichtskriterium würde jedoch allein nicht ausreichen, da es z.B. leichtere Expreßsendungen nicht aus dem reservierten Bereich ausschließen würde. Es muß daher in Verbindung mit einem Preiskriterium angewandt werden.

6. KOMBINATION GEWICHT/PREIS

Nur mit einer Kombination aus Gewicht und Preis (nach vorheriger Anwendung des Inhaltskriteriums) wird es gelingen, den reservierten Bereich so klein wie möglich zu halten (innerhalb der Dienste, die unter die Universaldienstverpflichtung fallen) und gleichzeitig den Universaldienst zu garantieren. Für den reservierten Bereich kämen dann letzten Endes Standardbriefe, Postkarten und Direktwerbungen in Frage - bis zu einem bestimmten Preis und Gewicht.

Es wäre denkbar, in der ganzen Gemeinschaft eine einheitliche Gewichtsgrenze einzuführen und dann wegen der unterschiedlichen Gebührenstrukturen die Preisgrenzen für diese Gewichtsgrenze in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils daran auszurichten. Mittel- bzw. längerfristig reicht vielleicht eine Preisgrenze allein aus, wenn eine ausreichende Konvergenz von Kosten und Gebühren erreicht ist.

GLOSSAR

Abgang

Erster Abschnitt der Postbearbeitung, der Abholung, Abgangsverteilung und Versand umfaßt.

Abholung

Die Abholung der Post kann an verschiedenen Orten erfolgen: direkt beim Kunden (oder einem Dritten, der für den Kunden arbeitet), am Postschalter oder an öffentlichen Briefkästen.

AO

"Autres objets" (frz.) - WPV-Kategorie, die Drucksachen und Päckchen umfaßt. Wird von den Postverwaltungen bei der Einstufung grenzüberschreitender Briefdienste durchgängig verwendet. Mehrere Postverwaltungen verwenden sie auch im Inlandsdienst als eine der beiden Kategorien (im Gegensatz zu LC - siehe unten).

Auswechslungsamt

Verteilamt für den Austausch von Sendungen im internationalen Verkehr zwischen Postverwaltungen. Man unterscheidet Auswechslungsämter, die für den Abgang von Sendungen aus dem Absendeland zuständig sind, und Auswechslungsämter, die für den Eingang von Sendungen in das Bestimmungsland zuständig sind. Auswechslungsämter liegen entweder in der Nähe von Flughäfen (Luftpost) oder von Seehäfen bzw. Eisenbahnknotenpunkten (Sendungen, die auf dem Landweg befördert werden).

Bearbeitung der Post zu vereinbarten Terminen

Einige Postverwaltungen bieten ihren Kunden die Möglichkeit an, besonders große Postmengen innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu bearbeiten und zu einem vereinbarten Datum (oder auf mehrere Daten verteilt) zuzustellen. Diese Dienstleistung betrifft in erster Linie die Direktwerbung; sie ist gewöhnlich an Werbekampagnen in anderen Medien gekoppelt.

Benutzer

siehe: Kunden

BIP

Bruttoinlandsprodukt - Gesamtumsatz, der von einer Volkswirtschaft im Laufe eines Finanzjahres erwirtschaftet wurde.

Brief

Hier gibt es keine einheitliche Definition. Die Benutzer verstehen Briefe als lesbare Individualmitteilung, die auf unterschiedlichem Weg versandt werden kann. Die Sendung muß sich auf persönliche oder geschäftliche Anliegen des Absenders und/oder des Adressaten beziehen. Im Sinne des Begriffs "Briefpost", der auch Drucksachen und Päckchen einschließt, beziehen sich die Postverwaltungen manchmal auf die WPV-Definition, die sich auf alle postalischen Mitteilungen bis 2 kg erstreckt.

CEPT

Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen. Zusammenschluß der Postverwaltungen aller Mitgliedstaaten und der meisten anderen europäischen Länder. Jetzt Trennung zwischen Post und Fernmeldewesen. In der CEPT (Post) sind zur Zeit die Postverwaltungen als Betreiber vertreten, es gibt jedoch auch Anzeichen dafür, daß eine separate CEPT-Gruppe geschaffen wird, in der die Aufsichtsbehörden des Postsektors vertreten sind.

City-Kurierdienste

Von Privatbetreibern angebotener Dienst. Gewöhnlich handelt es sich um Sendungen, die innerhalb einer Stadt abgeholt und zugestellt werden. Der Begriff kann jedoch auch für eine Phase des grenzüberschreitenden Dienstes verwendet werden, in der die Post durch einen Privatbetreiber zugestellt wird, nicht aber durch die Postverwaltung des Bestimmungslandes.

Direktabsatz

"Fernverkauf", der sowohl die Werbung für bestimmte Produkte in Haushalten (oder Büros) als auch die Lieferung der Produkte an die Haushalte abdeckt. Der gesamte Vorgang umfaßt folglich Direktwerbung, Fern-Marketing und Postversand.

Direkteinlieferung

Einlieferung grenzüberschreitender Sendungen im Bestimmungsland zu den Zugangsbedingungen und Gebühren, die in diesem Land für den Inlandsdienst gelten. Dieser Vorgang ist auch der letzte Schritt beim A-B-B-Remailing.

Direktwerbung

Form der Werbung, bei der die Werbebotschaft den Adressaten per Post direkt erreicht. Die Direktwerbung wirkt daher gezielter als andere Formen der Werbung. Der augenblickliche Trend geht dahin, Direktwerbesendungen immer persönlicher aufzumachen (siehe unten). Eine weniger gezielte Variante ist die Wurfsendung (siehe unten).

Discountdienst (Rebate Service)

Dienstleistung zu vergünstigten Gebühren, gewöhnlich für Druckerzeugnisse, mit längeren Zustellzeiten.

Dokumentenaustausch

Dienstleistung aus dem Angebot der Privatbetreiber: In einem besonders dafür vorgesehenen Gebäude können Kunden ihre Sendungen direkt in die Fächer anderer Benutzer einliefern und ihre eigenen Sendungen, die von anderen Benutzern auf gleiche Weise eingeliefert wurden, aus ihrem Fach abholen. In einigen Ländern ist auch der Transfer von Sendungen zwischen derartigen Austauscheinrichtungen zulässig.

Drucksachen

Sendungen mit identischem Inhalt. Gewöhnlich handelt es sich um Veröffentlichungen (Zeitungen, Zeitschriften und Bücher), manchmal auch um Direktwerbesendungen.

EDI

Electronic Data Interchange (engl.) - elektronischer Austausch von Daten. Dabei ist es entscheidend, daß ein bestimmtes Format eingehalten wird. Das Verfahren ist besonders für große Unternehmen interessant, die große Datenmengen austauschen müssen. Konkurrenzdienst zum Angebot der Postverwaltungen für die Übermittlung von Bestellungen, Kontoauszügen und Rechnungen. Das Verfahren kann aber auch von den Postverwaltungen eingesetzt werden, um mit ihren Kunden zu kommunizieren.

Eilbrief

(Lettre exprès, frz.) - Dienstleistung der Postverwaltungen, mit der die Sonderbehandlung von Briefen gemeint ist. Der Brief wird schneller bearbeitet (manchmal mit Kostenrückerstattung, wenn die Zustellung zu spät erfolgt); ferner werden Einlieferung und Zustellung quittiert.

Eingang

Zweiter Abschnitt der postalischen Dienstleistung bis zur Zustellung an den Adressaten. Dieser Teil der Dienstleistung wird in einem Verbundnetz von der "Empfangsstelle" und in einem gemeinsamen Netz von der Bestimmungsverwaltung (oder einem Mittler) durchgeführt.

Einstufungssystem

Die meisten Postverwaltungen stufen die Sendungen in mindestens zwei Kategorien ein. In jeder Kategorie gelten für die verschiedenen Gewichte unterschiedliche Gebühren, und die Sendungen werden in unterschiedlicher Weise bearbeitet.

Einige Verwaltungen stufen die Sendungen aufgrund ihres Inhalts ein. Sie unterscheiden zwischen Briefen und Postkarten einerseits und Drucksachen (und Päckchen) andererseits. Nach der WPV-Einstufung tragen diese Kategorien die Bezeichnungen LC (lettres et cartes) und AO (autres objets).

Andere Verwaltungen unterscheiden nach der vom Kunden verlangten Beförderungsgeschwindigkeit. Daraus ergeben sich die Kategorien erste und zweite Klasse (24 oder 48 Std.).

Elektronischer Briefdienst der Post

Hybriddienst, bei dem Telekommunikations- und Postdienste kombiniert werden. Eine Sendung wird elektronisch versandt (als Text oder Bild) und dann auf Papier übertragen ("Hard Copy"), kuvertiert und adressiert. Sie wird damit zu einer Postsendung, die dem Adressaten zugestellt wird.

Endvergütungen

Ausgleichssystem im internationalen Postverkehr zwischen Postverwaltungen. Die Abgangsverwaltung erhält alle vom Kunden gezahlten Gebühren. Sie entschädigt dann die Bestimmungsverwaltung für die ihr entstandenen Zustellkosten.

Expreßdienste

Kurier- und Expreßdienste. Vielfach werden beide Arten von Diensten von einem Unternehmen angeboten. Die Dienste umfassen die Eilzustellung von Dokumenten und Paketen (letztere mit Wareninhalt). Die Dienste werden sowohl von Privatunternehmen als auch den Postverwaltungen angeboten und unterscheiden sich deutlich von den herkömmlichen Brief- und Paketdiensten. (Anm.: Diese Dienste sind auch nicht mit dem Eilbriefdienst gleichzusetzen, siehe unten).

Fern-Marketing

Verkauf von Produkten per Telefon. Einige Aspekte dieser Marketingform sind in manchen Mitgliedstaaten rechtswidrig.

Flachpäckchen

Sendung (Brief oder Drucksache) im Format A4, die ungefaltet versandt wird. Diese Art von Sendungen wird besonders hervorgehoben, da sie aufgrund ihrer Größe das Verteilungsverfahren komplizierter und teurer macht.

GATT/GATS

Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) - ein weltweites multilaterales Übereinkommen, dessen Ziel der Abbau von Handelsschranken ist. Dieses Übereinkommen wurde jetzt auch auf die Dienstleistungen ausgedehnt. Englischer Titel der Rahmenvereinbarung: "General Agreement on Trade in Services - GATS.

Individualsendung

Im Rahmen des Grünbuches wird der Begriff Individualsendung für persönliche oder geschäftliche Mitteilungen an einen Adressaten verwendet, deren Text so individuell geprägt ist, daß er nur für den jeweiligen Adressaten bestimmt ist. Individualsendungen zählen daher nicht zu den Drucksachen und können auch geschäftliche Mitteilungen, Kontoauszüge oder Rechnungen enthalten.

Kunden

Verbraucher sind Einzelpersonen, die (im Kontext des Grünbuches) ihre eigenen Sendungen einliefern, wobei die eingelieferten Mengen wahrscheinlich gering sind.

Kunden sind sowohl Verbraucher als auch Organisationen, die ihre eigenen Sendungen einliefern, wobei die von letzteren eingelieferten Mengen gering oder auch sehr groß ausfallen können. Der Begriff "Benutzer" bezeichnet sowohl Kunden, die ihre eigenen Sendungen einliefern, als auch Dritte, die im Auftrag von Kunden handeln und als "Mittler" zwischen den Kunden und den zustellenden Betreibern (oftmals die Postverwaltungen) fungieren.

LC

"Lettres et cartes" (frz.) - WPV-Kategorie, die Briefe und Karten umfaßt. Drucksachen sind folglich ausgeschlossen (siehe AO oben). Wird von den Postverwaltungen bei der Einstufung grenzüberschreitender Briefdienste verwendet. Mehrere Postverwaltungen verwenden sie auch im Inlandsdienst.

Leitwege

Weg und Beförderungsart für den Transport von Sendungen zwischen zwei geographischen Punkten.

Letter Shop

Einrichtung, in der die Post von besonderen Betreibern zusammengefaßt und vorbereitet wird, oder in der Direktwerbesendungen oder andere Drucksachen gesammelt und versandfertig gemacht werden.

OCR

Optical character recognition - Klarschriftlesen. Besondere Abtastgeräte sind in der Lage, Schriftzeichen zu lesen und sie (im postalischen Betriebsablauf) in Binärcodes umzusetzen, die bei der automatischen Verteilung eingesetzt werden.

Päckchen

Sendung mit Wareninhalt bis zu einem Gewicht von 2 kg. Wird von den Postverwaltungen und dem Weltpostverein der Briefpost zugerechnet (Einstufung als AO - siehe oben).

Paket

Sendung mit Wareninhalt, die bis zum Adressaten zugestellt wird. Technisch besteht keine Obergrenze für das Gewicht, in der Praxis gelten jedoch 30 kg als Maximum. (Oberhalb dieser Grenze werden die Sendungen meistens als Palettenladungen versandt.)

Persönliche Aufmachung

Trend bei der Direktwerbung, diese gezielter auf den Adressaten auszurichten. Da der Text jedoch nicht ausschließlich an einen Adressaten gerichtet ist (abgesehen von Anschrift und Anrede), gelten diese Sendungen nicht als Individualsendungen (siehe oben).

Pflichtdienste

Dienstleistungen, zu deren Erbringung ein Betreiber durch die Aufsichtsbehörde verpflichtet wird. Derartige Dienste müssen gewöhnlich vom verpflichteten Betreiber flächendeckend angeboten werden, d.h. er muß einen Universaldienst für alle Sendungen anbieten, die in den Verpflichtungsrahmen fallen. Einige Pflichtdienste sind reserviert (d.h. der Betreiber hat das ausschließliche Recht, diese Dienstleistungen zu erbringen), andere Pflichtdienste sind nichtreserviert und unterliegen dem Wettbewerb.

postlagernd

Einrichtung, die es dem Kunden gestattet, für ihn bestimmte Sendungen bei einem Postamt seiner Wahl aufheben zu lassen. Der Kunde holt seine Sendungen dann selbst bei diesem Postamt ab.

Poststelle

Einrichtung in einem Bürogebäude oder einem Unternehmen. In der Poststelle werden die Sendungen gesammelt und für die Einlieferung beim jeweiligen Betreiber (auch Postverwaltungen) vorbereitet. Einige Postbetreiber bieten derartige Dienste als Mittlerdienste für die Unternehmen an, bei denen die Post anfällt. Die Dienste können Teil eines intensiveren Engagements der Postverwaltungen vor der Einlieferung im Auftrag von Großkunden sein.

Postverkehrsstrom

Kategorie von Sendungen, die getrennt von anderen Sendungen bearbeitet werden. Beispiele sind LC, AO, Sendungen erster Klasse, Sendungen zweiter Klasse und grenzüberschreitende Sendungen.

Postversand

Verkauf und Versand von Produkten an Privathaushalte. Konkurrenz zum Einzelhandel. Der Sektor ist intensiver Benutzer der Brief- und Paketdienste und auch vom Umsatz her bedeutend: Er erwirtschaftet 0,5 % des BIP der Gemeinschaft.

Postvorbereitung

Dienste Dritter, die als Mittler zwischen dem Kunden und der Postverwaltung auftreten. Die Mittler werden mit Zustimmung der Postverwaltungen eingeschaltet, mit denen sie gewöhnlich vertragliche Beziehungen unterhalten.

Das wichtigste Element der Postvorbereitung ist die Vorsortierung der Sendungen vor der Einlieferung. Weitere Aspekte sind die Bearbeitung von Abonnentenlisten und das Kuvertieren. Einige oder alle dieser Tätigkeiten können auch in "Letter Shops" (siehe oben) erfolgen.

Remailing

Grenzüberschreitender Briefdienst, der von Privatbetreibern angeboten wird, gewöhnlich in Zusammenarbeit mit einer Postverwaltung. Es gibt drei Formen des Remailing:

Bei der Form A-B-C werden Sendungen im Land des Kunden (A) abgeholt, im internationalen Postverkehr nach Land B transportiert und schließlich nach Land C weitergeleitet, wo die Zustellung erfolgt. Bei der Form A-B-B werden Sendungen im Land des Kunden (A) abgeholt, ins Bestimmungsland (B) befördert und dort gewöhnlich von der Postverwaltung zugestellt. Bei der Form A-B-A geht es eigentlich um Inlandssendungen, die aber aus dem Absendeland (A) in ein Zweitland (B) und von dort wieder nach Land (A) befördert werden.

Reservierter Dienst

Dienst, der von einem Betreiber (bei Postdiensten meistens die Postverwaltungen) verbindlich angeboten werden muß. Dem Betreiber werden dafür einige besondere und ausschließliche Rechte gewährt, die ihm fast immer das alleinige Recht zur Bereitstellung der Dienste im betreffenden Gebiet verleihen.

Selbsteinlieferung

Einlieferung der eigenen Sendungen. - Obwohl es sich dabei um ein einfaches Konzept zu handeln scheint, stellen sich im Zusammenhang damit ordnungspolitische Fragen, die insbesondere Verträge mit Kunden betreffen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die eigenen Sendungen bei den Postverwaltungen einzuliefern: direkte Einlieferung; Einlieferung an einem anderen Ort im gleichen Hoheitsgebiet (u.U. im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung); Verbringung der eigenen Sendungen über die Grenze zwecks Einlieferung bei der Postverwaltung eines anderen Landes und Zustellung in einem Drittland; Verbringung der eigenen Sendungen über die Grenze zwecks Einlieferung bei der Postverwaltung dieses Landes und Zustellung im Herkunftsland der Sendungen. (Zu den drei letztgenannten Möglichkeiten ist anzumerken, daß in den betroffenen Ländern verschiedene ordnungspolitische Regelungen gelten können, je nachdem, ob es sich um Mitgliedstaaten der Gemeinschaft oder um Drittländer handelt.)

Selbstzustellung

Beförderung der eigenen Sendungen an den Bestimmungsort und Zustellung an den Adressaten. Je nachdem, ob sich der Adressat im gleichen Land befindet oder nicht, kann diese Praxis vom ordnungspolitischen Standpunkt aus unterschiedlich beurteilt werden. (Befindet sich der Adressat in einem anderen Land, kann die geltende ordnungspolitische Regelung auch davon abhängen, ob es sich um einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft oder ein Drittland handelt.)

SOGP (Gruppe hoher Beamter für das Postwesen)

Ein beratender Ausschuß wurde eingesetzt, um die Kommission bei der Entwicklung von Vorschlägen für den Postsektor der Gemeinschaft zu unterstützen. Die Einrichtung des Ausschusses wurde im September 1989 vom Ministerrat für Post und Telekommunikation vorgeschlagen. Er ist seit Dezember 1989 regelmäßig zusammengetreten. Alle Mitgliedstaaten sind im Ausschuß vertreten; den Vorsitz führt die Kommission.

Sonderzustellung von Briefen

Im Sinne des Grünbuches gleichbedeutend mit Eilbrief ("lettre exprès" - siehe oben).

Tarifeinheit im Raum

Anwendung einer Einheitsgebühr im gesamten abgedeckten Gebiet. (Frz.: Péréquation tarifaire)

Universaldienst

Verbindliche Bereitstellung von Postdiensten im gesamten von der Verpflichtung abgedeckten Gebiet. Das bedeutet allgemeine Zugänglichkeit der Abholpunkte, über die die Sendungen in das Beförderungsnetz gelangen, und Zustellung an alle Adressen im abgedeckten Gebiet. Tragbare Preise und eine gute Qualität gehören ebenfalls zu den Anforderungen.

Obwohl auch andere Anbieter flächendeckende Dienste anbieten können, bezieht sich der Begriff Universaldienst im Rahmen des Grünbuches nur auf Anbieter, die von den Aufsichtsbehörden zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet wurden.

Verbraucher

siehe: Kunden

Verteilung

Zusammenfassen von Sendungen für einen Bestimmungsort. Bei der Abgangsverteilung werden Sendungen für eine bestimmte Stadt oder ein bestimmtes Gebiet zusammengefaßt. Bei der Eingangsverteilung erfolgt die Feinverteilung der Post und die Übergabe an den Zusteller.

Vorzugsgebühren

Unter bestimmten Voraussetzungen können Kunden ermäßigte Gebühren in Anspruch nehmen.

Ermäßigungen werden gewöhnlich bei großen Mengen und/oder Kosteneinsparungen gewährt. Manche Vorzugsgebühren werden nicht für Kosteneinsparungen, sondern für den Inhalt der eingelieferten Sendungen gewährt - üblicherweise bei Drucksachen. (Gebührenermäßigungen bei Wahlbriefen sind ein weiteres Beispiel.) Diese niedrigeren Gebühren werden auch als Vorzugsgebühren oder ermäßigte Gebühren bezeichnet.

WPV

Weltpostverein. Einrichtung im Rahmen der Vereinten Nationen, die den internationalen Postverkehr zwischen Postverwaltungen überwacht. Der Weltpostvertrag wird auf den Kongressen des Weltpostvereins bestätigt, die alle fünf Jahre stattfinden.

Wurfsendung

Sonderform der Direktwerbung. Das Werbematerial wird unadressiert an alle Anschriften in einem vom Werbeträger bestimmten Gebiet zugestellt.

Zusammenfassung von Sendungen

Mitunter werden Sendungen, die von verschiedenen Orten angesandt wurden, zusammengefaßt und dann gebündelt versandt. Auf diesem Gebiet sind Spezialunternehmen tätig, die die Sendungen bei verschiedenen Kunden abholen, sie zusammenfassen und an den Betreiber übergeben, der die Weiterbearbeitung durchführt (Beförderung und Zustellung).

Zustellung

Letzter Abschnitt der Postbearbeitung, in dem die Sendung den Adressaten erreicht. Die Zustellung erfolgt gewöhnlich nach Zustellbezirken. Diese werden auf Zustellgängen ("carrier route" in den USA) bedient, mitunter auch von motorisierten Zustellern. Aufgrund der Universaldienstanforderung müssen auf den Zustellgängen potentiell alle Zustellpunkte abgedeckt werden.

Zustellung durch Boten

Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften durch Privatbetreiber an die Abonnenten. Der Verlag schließt direkt einen Vertrag mit dem jeweiligen Betreiber; die Sendungen tragen die volle Anschrift des Abonnenten.

ISSN 0254-1467

KOM(91) 476 endg.

DOKUMENTE

DE **10**

Katalognummer : CB-CO-92-263-DE-C

ISBN 92-77-45005-3

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
L-2985 Luxemburg

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333