

# POSTDIENSTE UND MODERNE INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN

Das weltweite Briefaufkommen erreichte im Jahr 2001 mit 434 Mrd. Briefen seinen bisherigen Höchstwert, zehn Jahre später war es um 16 % auf 364 Mrd. gesunken. Auch in der EU sind die Briefmengen seit 2006 deutlich zurückgegangen. Wird sich dieser Trend fortsetzen? Wie stark hängt er mit den sich ausbreitenden elektronischen Kommunikationsmedien zusammen? Was bedeutet dies für die Politik, die durch Artikel 87f des Grundgesetzes auf eine Gewährleistungspflicht für flächendeckend angemessene und ausreichende Postdienstleistungen verpflichtet ist? Lässt sich der Postuniversaldienst in seiner jetzigen Ausgestaltung bei einem weiter sinkenden Briefaufkommen noch aufrechterhalten? Das sind Fragen, die der Deutsche Bundestag bei der Auftragsvergabe für diese TA-Untersuchung gestellt hat und auf die der nun vorliegende TAB-Arbeitsbericht Nr. 156 Antworten gibt.

## MODELLRECHNUNG 2020 FÜR DEUTSCHLAND

Für die positive Entwicklung der Briefmengen in Deutschland noch bis etwa Mitte der 2000er Jahre spielten Zuwächse bei der adressierten Direktwerbung eine Rolle, die durch den zunehmenden Wettbewerb und damit zusammenhängende Preissenkungen der Deutschen Post für Geschäftskunden begünstigt wurden. Seit 2007 gehen jedoch auch in Deutschland die Briefumsätze kontinuierlich zurück. Die Briefmengen haben sich allerdings entgegen dem internationalen Trend 2010 und 2011 etwas stabilisiert. Ob die Stabilisierung längerfristig anhält, darf jedoch bezweifelt werden.

In einer von WIK-Consult im Jahre 2012 erstellten Modellrechnung der Briefmengenentwicklung in Deutschland von 2010 bis 2020 wurde der Briefmarkt in fünf Segmente unterteilt. Die Anteile dieser Briefsegmente am gesamten Sendungsaufkommen im Jahr 2010 waren wie folgt:

- > 7,2 % private Briefpost an beliebige Adressaten, 14,0 % geschäftliche Briefsendungen an Unternehmen,
- > 32,6 % geschäftliche Briefsendungen an private Kunden,
- > 35,5 % adressierte Werbesendungen (»inhaltsgleiche Sendungen«) sowie
- > 10,7 % Pressesendungen (abonnierte Zeitungen und Zeit-

schriften sowie Mitglieder- und Werbezeitschriften).

In die Modellrechnung gingen u.a. Abschätzungen über die zukünftige Bevölkerungsentwicklung, das Wirtschaftswachstum, die Substitutionsraten von Briefen durch elektronische Kommunikation und die Preisentwicklung für Briefporti ein. In keinem der untersuchten Briefsegmente kommt es zu einer positiven Mengenentwicklung. Die geringsten Verluste werden im Bereich der Werbesendungen erwartet, die größten für geschäftliche Briefpost an Unternehmen.

Die erwartete jährliche Veränderungsrate zwischen 2010 und 2020 für die gesamte nationale Briefpost liegt zwischen -1,4 und -3,4 %. Das bedeutet in der Minimalvariante eine weniger dramatische Mengenreduktion um insgesamt 13 % über zehn Jahre, in der Maximalvariante eine beachtliche Reduktion um 29 %. In absoluten Zahlen (bei 17,4 Mrd. Sendungen im Jahr 2010) wären dies im Jahr 2020 etwa 2,3 bzw. 5,0 Mrd. Sendungen weniger.

## BEDEUTUNG FÜR PRIVATPERSONEN

Wie spiegeln sich die Veränderungen des Postmarktes im kommunikativen Verhalten der Bevölkerung und in ihren Einstellungen wider? Diese Frage wurde im Frühjahr 2012 im Rahmen

einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung untersucht. Einige zentrale Ergebnisse dieser Befragung (die Perspektive ist immer auf die Privatperson bezogen) lauten wie folgt:

- > Bemerkenswert ist die mit 40 % sehr hohe Zahl derjenigen, die praktisch keine oder kaum noch Briefe verschicken.
- > Personen, die das Internet nutzen, versanden mehr Briefe als diejenigen ohne Internetnutzung. Erklärt werden kann dies damit, dass Internetnutzer eher gehobenen Bildungs- und Einkommenschichten zugehören, die generell mehr Briefe versenden.
- > 65 % der Befragten versanden ihre schriftliche Korrespondenz an andere Privatpersonen elektronisch, z.B. als E-Mail. Hier hat also schon eine maßgebliche Substitution des physischen Briefes stattgefunden.
- > Bei der schriftlichen Korrespondenz mit Unternehmen oder Behörden kam allerdings noch überwiegend der herkömmliche Brief zum Einsatz (an Unternehmen zu 60 %, an Behörden zu 84 %).
- > Befragt nach dem bevorzugten Empfang von Unternehmenspost, gaben 78 % der befragten Privatpersonen an, die postalische Zustellung zu bevorzugen.
- > Eine eindeutige Identifikation von Absender und Empfänger, Vertraulichkeit und eine sichere und dauerhafte Dokumentablage wurden fast von jedem der Befragten als besonders wichtig angesehen.
- > Allerdings konnten sich 65 % nicht vorstellen, »sichere« elektronische Kommunikationssysteme wie den E-Postbrief der Deutschen Post oder die von anderen Kommunikationsunternehmen angebotene De-Mail zu nutzen.
- > Unter den abgefragten Merkmalen eines Postuniversaldienstes stach die Hauszustellung von Briefen mit einer hohen Zustimmungsrates besonders hervor (74 % »sehr wichtig«).

- > Die Zustellung an sechs Tagen wurde im Vergleich dazu deutlich weniger bevorzugt (25 % »sehr wichtig«).

## MÖGLICHE ANPASSUNGEN DES UNIVERSALDIENSTES

Für die Politik ergibt sich eine Reihe abgestufter Möglichkeiten, den Postuniversaldienst und seine Finanzierung an reduzierte Briefmengen im Rahmen der Vorgaben der derzeit gültigen EU-Postrichtlinie (2008/06/EG) anzupassen. Ein nationaler Gestaltungsspielraum eröffnet sich etwa bei den Anforderungen an die Zahl stationärer Einrichtungen (Poststellen, Briefkästen) oder an die Brieflaufzeiten. Die EU-Postrichtlinie erlaubt entsprechende Absenkungen. Zulässig wäre auch eine Reduzierung der Zustelltage von derzeit sechs auf fünf Tage, wie es bereits in 18 europäischen Ländern der Fall ist. Wollte man aber die vollständige, landesweite Flächenabdeckung bei der Zustellung von Briefen und die Hauszustellung infrage stellen oder die Anzahl der Zustelltage auf weniger als fünf Tage absenken, erforderte dies eine Änderung der EU-Postrichtlinie, was deutlich aufwendiger und mit einem langwierigen politischen Prozess verbunden wäre.

Es lohnt sich allerdings schon jetzt, über den Rahmen der derzeitigen europäischen und nationalen Universaldienstregulierung hinaus zu denken. Diese Diskussion sollte auf die Eröffnung neuer Perspektiven für den Postuniversaldienst unter Einbeziehung der elektronischen Kommunikationsmedien fokussieren. In der Fachdiskussion findet man diesbezüglich zwei interessante Vorschläge:

- > die Erweiterung des Postuniversaldienstes um den sicheren E-Brief und
- > einen einheitlichen Universaldienst für Post und Telekommunikation.

Während die bisherigen Regelungen in erster Linie auf die Versender ausgerichtet waren, stehen beim Vorschlag der Erweiterung des Postuniversaldienstes um den sicheren E-Brief die Bedürfnisse bzw. Präferenzen der Endkunden stärker im Vordergrund. Im Mittelpunkt eines solchen neu zu konzipierenden Universaldienstes könnte die Gewährleistung der Wahlfreiheit zwischen herkömmlichem und elektronischem Brief stehen. Dabei müsste garantiert werden, dass sowohl Versender als auch Empfänger das Mitteilungsmedium frei wählen können. Die bereits vorhandenen Dienste für Hybridpost demonstrieren, dass dies möglich ist. Würde diese Wahlfreiheit garantiert, bestünde auch keine Gefahr des Ausschlusses bestimmter Bevölkerungsgruppen aus der Briefkommunikation, weil sie z.B. über keinen Internetzugang verfügen.

Beim zweiten Vorschlag – einheitlicher Universaldienst für Post und Telekommunikation – werden zwei Basisverbindungen für die gesamte Palette der Distanzkommunikation vorausgesetzt (eine Regulierung im Sinne des Universaldienstes für Sendungen und Signale würde diesbezüglich Mindeststandards – gleiche Versorgungsstandards für alle Gebiete – erlassen):

- > physische Verbindungen für Sendungen aller Art von überall her überall hin und
- > digitale Verbindungen für Signale von überall her überall hin.

Der Vorschlag für den einheitlichen Universaldienst nimmt Bezug auf eine allgemeine Diskussion, die Regulierung im Medienbereich möglichst technologie-neutral auszugestalten. Dies ist vom Prinzip her ein sinnvolles Konzept, um die Regulierung von einem ständigen Zwang zur Anpassung an sich immer schneller vollziehende, technische Innovationszyklen zu befreien. Eine praxistaugliche Umsetzung einer technolo-

gieneutralen Regulierung ist schwierig, setzt sie doch einen mehr oder weniger radikalen Bruch (da die bisherige Regelung nicht technologie-neutral ist) mit dem bisherigen Regulierungsregime voraus. Zu überlegen wäre, ob in regionalen Modellversuchen Varianten flexibler Zustellarrangements – mit physischen Verbindungen für Sendungen und digitalen Verbindungen für Signale – unter einem einheitlichen Universaldienstregime erprobt und evaluiert werden sollten.

Insgesamt ergibt sich eine breite Palette von Handlungsoptionen, wie auf die Mengenreduktion im Briefsektor und eine damit drohende Aushöhlung des Universaldienstes reagiert werden könnte. Handlungserfordernisse bestehen gegenwärtig in erster Linie bei den Postunternehmen, die ihre Geschäftsstrategien anpassen müssen. Mittelfristig ist dann die Politik gefragt, zumal sie auf nationaler Ebene im Rahmen der europäischen Universaldienstvorgaben über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügen kann. Da nicht mit kurzfristigen Briefmengeneinbrüchen, sondern eher mit mittelfristigen Mengenabsenkungen zu rechnen ist, bleibt Zeit, notwendige Anpassungen gründlich vorzubereiten und unter Einbezug von Wissenschaft und Öffentlichkeit mit den Beteiligten auf breiter Basis zu diskutieren.



### KONTAKT

Ulrich Riehm  
+49 721 608-23968  
riehm@tab-beim-bundestag.de