

N&R

Netzwirtschaften & Recht

Energie, Telekommunikation,
Verkehr und andere Netzwirtschaften

6/2014

S. 257 - 312

11. Jahrgang

Herausgegeben von

Achim Berg
Andreas Böwing
Michael Hann
Bernhard Heitzer
Martin Henke
Jochen Homann
Alexander Kirschall
Roger Kohlmann
Wolfgang Kopf
Stephan Korehnke
Matthias Kurth
Andreas Mundt
Birgit Ortlieb
Franz Jürgen Sacker

Geschäftsführender

Herausgeber

Christian Koenig

Schriftleitung

Institut für das Recht
der Netzwirtschaften,
Informations- und
Kommunikations-
technologie (IRNIK)
www.nundr.net

- | | | |
|---|---|-----|
| ■ | <i>Horst Manner-Romberg</i>
Robuste und zukunftsfähige Rahmenbedingungen
für Postmärkte – Die Politik muss jetzt handeln! | 257 |
| ■ | <i>Torsten J. Gerpott</i>
Welche Aussagen erlaubt die wirtschaftswissen-
schaftliche Forschung zu Wirkungen der
Entgelthöhe von Teilnehmeranschlussleitungen
auf die Entwicklung des Marktes für Anschlussnetze
der nächsten Generation? | 258 |
| ■ | <i>Marcel Kaufmann/Thomas Lübbig</i>
Zum Begriff des Marktes und des Marktsegments
in § 14 Abs. 4 AEG | 262 |
| ■ | <i>Georg Speck</i>
Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Eisenbahn-
infrastrukturunternehmers – Rund um ein Urteil
des OVG Koblenz vom 18. Dezember 2013 | 267 |
| ■ | <i>Ludwig Gramlich</i>
Das Postrecht in den Jahren 2013/2014 | 277 |
| ■ | <i>Ulrich Riehm/Knud Böhle</i>
Handlungsoptionen bei sinkendem Brief-
aufkommen – Überlegungen zur Gestaltung
des Postuniversaldienstes | 286 |
| ■ | <i>Martin Jacob</i>
Anmerkung zum Beschluss des BGH: Übereignung
gemischt genutzter Mittelspannungsleitungen
nach einer Neuvergabe kommunaler Wegerechte | 301 |

Inhalt

Editorial

- Horst Manner-Romberg*
Robuste und zukunftsfähige Rahmenbedingungen
für Postmärkte – Die Politik muss jetzt handeln! 257

Aufsätze

- Prof. Dr. *Torsten J. Gerpott*
Welche Aussagen erlaubt die wirtschaftswissen-
schaftliche Forschung zu Wirkungen der
Entgelthöhe von Teilnehmeranschlussleitungen auf
die Entwicklung des Marktes für Anschlussnetze
der nächsten Generation? 258

- Prof. Dr. *Marcel Kaufmann* und
Prof. Dr. *Thomas Lübbig*
Zum Begriff des Marktes und des Marktsegments
in § 14 Abs. 4 AEG 262

- Dr. *Georg Speck*
Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Eisenbahn-
infrastrukturunternehmers – Rund um ein Urteil
des OVG Koblenz vom 18. Dezember 2013 267

- Prof. Dr. *Ludwig Gramlich*
Das Postrecht in den Jahren 2013/2014 277

- Ulrich Riehm* und *Knud Böhle*
Handlungsoptionen bei sinkendem Brief-
aufkommen – Überlegungen zur Gestaltung
des Postuniversaldienstes 286
- Bericht über netzwirtschaftsrechtliche Literatur 293

Entscheidungen

- BGH, Beschl. v. 3.6.2014 – Az. EnVR 10/13:
Übereignung gemischt genutzter Mittelspannungs-
leitungen nach einer Neuvergabe kommunaler
Wegerechte 294
mit Anmerkung von *Martin Jacob* 301

- BVerwG, Beschl. v. 25.6.2014 – Az. 6 C 10.13:
Erlass einer vorläufigen Entgeltgenehmigung
zur Durchführung eines Konsultations- und
Konsolidierungsverfahrens 305

Zu guter Letzt ...

- Prof. Dr. *Christian Koenig*
... bleibt die schöne neue – doch so alte – Welt
der Telekommunikationsbündelangebote scharf
zu beobachten! 311

DHL abgeschlossen. Dabei ging es um Vorwürfe von Behinderung und Diskriminierung in mehreren Ländern. Der Gemeinsamen Abschlusserklärung zufolge wurden sich die Verfahrensbeteiligten darüber einig, dass die streitigen Punkte entweder „ausgeräumt wurden oder sich im weiteren bilateralen Austausch klären lassen“.¹³⁵

IV. Ausblick

Ein neues Angebot, Pakete zu Hause aufzugeben, mache den Gang zur (Post-) Filiale überflüssig.¹³⁶ Der massive Ausbau eines exklusiven Paketbox-Systems durch die Deutsche Post DHL wird andererseits als Wachstumshindernis für den internetgestützten Handel kritisiert;¹³⁷ eine im Mai 2014 gestartete Open Postal Alliance soll demgegenüber der Förderung „postdienstneutraler offener Infrastrukturen“ (für Logistik-, Zustell- und Retourenprozesse sowie Logistik-Datenmanagement¹³⁸) dienen. Auch ein europäischer Standard zu Paketboxen steht kurz vor der Verabschiedung.¹³⁹

Die im Frühjahr 2014 erfolgte Privatisierung der Royal Mail wurde, wiewohl „rein rechtlich“ wohl „einwandfrei“, angesichts der Umstände mit dem „großen Postraub“ 1963 verglichen.¹⁴⁰ Als Bilanz zum ersten Jahr der Schweizerischen Post als Aktiengesellschaft antwortete deren Verwaltungsratspräsident auf die Frage „Wozu noch die Bundespost?“, ihre Raison d'être sei „die Grundversorgung, jene, die wir per Vorgabe zu erfüllen haben, und jene, für die wir uns darüber hinaus in der Pflicht sehen“, wie etwa die Frühzustellung von Zeitungen.¹⁴¹ Während in der Schweiz überdies eine „einzige artige Kontinuität des Personenverkehrs der Post“ (vor allem

im Regionalverkehr) herrscht,¹⁴² kehrte in Deutschland 2013 die DPAG in einem Gemeinschaftsunternehmen mit dem Allgemeinen Deutschen Automobil-Club (ADAC) auf den liberalisierten Fernbusmarkt zurück,¹⁴³ dabei u. a. an die früher auch grenzüberschreitend agierende „Kraftpost“ anknüpfend.¹⁴⁴ Es bleibt spannend zu beobachten, wie sich Postnetze weiter wandeln werden.¹⁴⁵

135 Inoffizielle Übersetzung abrufbar unter <<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-abschlusserklaerung-deutsche-national-kontaktstelle,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>> (zuletzt abgerufen am 8.9.2014).

136 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 13.5.2014, 13; heise-online-Bertrag „Internet-Handel treibt Paketversand in die Höhe“ v. 13.5.2014, abrufbar unter <<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Internet-Handel-treibt-Paketversand-in-die-Hoehe-2188210.html>> (zuletzt abgerufen am 8.9.2014).

137 Bundesverband der Kurier-, Express- und Postdienste (BdKEP), Pressemitteilung v. 15.5.2014.

138 BdKEP, Pressemitteilung v. 8.4.2014.

139 Vgl. BdKEP, Pressemitteilung v. 18.6.2014; Pressemitteilung v. 25.6.2014; Kommission, Mitteilung „Jährliches Arbeitsprogramm 2015 der Union für europäische Normung“, COM (2014) 500 final, S. 5 f.

140 Börsen-Zeitung v. 10.5.2014, 6.

141 NZZ v. 15.5.2014, 25.

142 NZZ v. 3.4.2014, 40.

143 Weitere Informationen abrufbar unter <<https://www.adac-postbus.de/>> (zuletzt abgerufen am 8.9.2014); POSTFORUM 11/2013, 1 f. u. 3.

144 Informationen hierzu abrufbar unter <<http://www.kraftpost.de/>> (zuletzt abgerufen am 8.9.2014).

145 Zu „produktiver Effizienz von Postdienstleistern“ vgl. Bender, WIK-Newsletter Nr. 95, 2014, 6.

Ulrich Riehm und Knud Böhle

Handlungsoptionen bei sinkendem Briefaufkommen

Überlegungen zur Gestaltung des Postuniversaldienstes

Sinkende Briefmengen setzen über kurz oder lang den Postuniversaldienst unter Druck. Nach Fakten und Prognosen zum Strukturwandel der Briefpost in Deutschland werden Handlungsoptionen der Postunternehmen, Anpassungen des Universaldienstes im Rahmen der bestehenden EU-rechtlichen Regelungen sowie neue Konzepte für einen erweiterten Postuniversaldienst unter Einbezug von Telekommunikation und E-Brief vorgestellt. Der vorliegende Beitrag stellt eine aktualisierte und deutlich überarbeitete Fassung der zuerst in einer Studie des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) entwickelten Optionen dar.

I. Einleitung

Im Zuge der schrittweisen Privatisierung der Deutschen Bundespost wurde 1994 Art. 87f in das GG eingefügt.¹ In ihm wird bestimmt, dass der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleistet. Mit der Verabschiedung des PostG im Jahr 1997 wurde diese Grundgesetznorm weiter konkretisiert. Insbesondere die §§ 11 bis 17 regeln die Verfahren zur Gewährleistung des Postuniversaldienstes, dessen substantielle Festlegungen dann in der PUDLV vom 15. Dezember 1999 vorgenommen wurden. Die PUDLV macht u. a. Vorgaben zur Anzahl der Poststellen und Briefkästen, zur

Laufzeit der Briefübermittlung, zur Anzahl der Zustelltage sowie zur Genehmigung der Porti.

Das PostG fordert den Gesetzgeber in § 11 Abs. 2 auf, die Festlegungen für die Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen. Insbesondere das Internet hat die Lage verändert und völlig neue Kommunikationsmöglichkeiten eröffnet, die von großen Teilen der Bevölkerung intensiv genutzt werden und die Menge und Art der Briefkommunikation stark beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund ist die Initiative aus dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zu sehen, das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) aufzufordern, sich mit dem Thema „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien“ zu befassen. Vom zuständigen Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung wurde die entsprechende Untersuchung in Auftrag gegeben und 2013 der vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung vorgelegte Bericht im Ausschuss abgenommen und zur Veröffentlichung freigegeben.² Auf der Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 12. März 2014 konnten die Unter-

1 Zum Komplex der Postreform vgl. u. a. Werthmann, Staatliche Regulierung des Postwesens, 2004.

2 Riehm/Böhle, Post ohne Briefträger, 2014. Der Bericht liegt auch als BT-Drs. 18/582 vor.

suchungsergebnisse durch das Büro für Technikfolgen-Abschätzung präsentiert und mit den Abgeordneten diskutiert werden. Im Plenum des Deutschen Bundestages wurde der Bericht beraten und an die Ausschüsse im normalen Geschäftsgang des Deutschen Bundestages verwiesen (federführend: Ausschuss für Wirtschaft und Energie).³

Die Entwicklung des Postrechts ist derzeit kein wichtiges Thema auf der politischen Agenda der Bundespolitik.⁴ Die in der 17. Legislaturperiode vorgesehene vierte Novelle des PostG wurde erst gar nicht verabschiedet. Sie behandelte im Wesentlichen wettbewerbliche Aspekte. Das Thema Postuniversaldienst wurde dabei nicht aufgegriffen. Umso wichtiger erscheint die Initiative des Bundestages, diesem Thema mehr Gewicht beizumessen und sich frühzeitig mit evtl. nötigen Änderungen auseinanderzusetzen und die öffentliche Diskussion darüber anzuregen. Die parlamentarische Technikfolgenabschätzung soll genau dazu einen Beitrag leisten.⁵

Im Folgenden wird zunächst eine knappe Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse zum Strukturwandel der Briefpost gegeben (unten, unter II.). Im Weiteren wird der Schwerpunkt auf Handlungsoptionen im Umgang mit einem angenommenen Briefmengenrückgang gelegt. Abschnitt III. behandelt Möglichkeiten für Postunternehmen, ihre Geschäftspolitik den veränderten Gegebenheiten anzupassen. Abschnitt IV. lotet aus, wie im Rahmen der bestehenden EU-rechtlichen Regelungen der deutsche Postuniversaldienst novelliert werden könnte. Abschnitt V. geht über den derzeit (EU-rechtlich) gesetzten Rahmen hinaus und diskutiert neue Konzepte für den Postuniversaldienst unter Einbezug von Telekommunikation und E-Brief.⁶

II. Strukturwandel der Briefpost

Das 20. Jahrhundert war durch einen gewaltigen, mehr oder weniger kontinuierlichen Anstieg der versandten Briefmengen gekennzeichnet. Dieser hing maßgeblich mit der Zunahme der Mobilität der Bevölkerung, der prosperierenden Wirtschaft, der Intensivierung von Kundenkontakten und mit der Globalisierung in all ihren Ausprägungen zusammen.

Nimmt man den größten nationalen Markt für Briefe, die Vereinigten Staaten von Amerika, als Beispiel, dann verdreifachte sich die Briefmenge von 1900 (sieben Milliarden „pieces of mail handled“) bis ins Jahr 2000 (208 Milliarden).⁷

Parallel zum Mengenwachstum bei den Briefsendungen wurde die Postinfrastruktur kontinuierlich ausgebaut und leistungsfähiger gemacht. Im Schutz von Staatsmonopolen konnte eine hochwertige postalische Grundversorgung auch in der Fläche garantiert werden. Gleiche Kommunikationschancen, egal ob die Kommunikation privater, wirtschaftlicher oder öffentlicher Natur ist, und ein einheitlich hohes Qualitätsniveau der Postdienstleistungen waren dabei zentrale Ziele. Die Post war und ist ein wesentliches Element der Daseinsvorsorge und der sozialen Integration einer Gesellschaft.

Die Postinfrastruktur baut auf anderen Infrastruktursystemen auf, insbesondere auf der Verkehrsinfrastruktur, von deren Ausbau und technischem Fortschritt sie unmittelbar profitieren konnte. Die Infrastruktur der Post umfasst aber auch spezifische Bestandteile, etwa die Regelungen zur Bezahlung durch besondere Wertscheine (Briefmarken) oder formal-klassifikatorische Systeme, wie das Postleitzahlensystem, das verbunden mit technischen Komponenten der automatisierten Adresserkennung, der Codierung und Sortierung zu weiteren Leistungssteigerungen bzw. Effizienzgewinnen geführt hat.

Die Expansion der Briefmengen steht des Weiteren im engen Zusammenhang mit den technologischen Fortschritten in der Erzeugung von papierbasierten Textdokumenten durch den

Einsatz elektronischer Datenverarbeitung (EDV) und digitaler, kostengünstiger Druck- und Kopiertechnologien. Mag es in diesem Bereich auch noch weitere Kostenreduktionen und Qualitätsverbesserungen geben, so sind Entwicklungssprünge, wie sie zwischen dem handgeschriebenen Kanzleibrief des 19. Jahrhunderts und dem computergenerierten Transaktionsbrief des 20. Jahrhunderts eintraten, kaum mehr zu erwarten.

Heute liegt die Innovationsdynamik bei den elektronischen Kommunikationsmedien und nicht mehr beim Papier als Träger einer Mitteilung. Auch haben sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegend geändert. Die Staatsmonopole wurden weitgehend durch am Postmarkt konkurrierende, private Unternehmen abgelöst, und immer stärker wird die herkömmliche Post durch elektronische Kommunikationsmedien ersetzt. Der beobachtbare Rückgang des Briefaufkommens gilt heute als strukturell bedingt, was bedeutet, dass die Briefmenge nicht mehr in erster Linie auf konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaft reagiert, sondern von konkurrierenden und substituierenden elektronischen Kommunikationsmitteln beeinflusst wird.⁸

Vermutlich wurde der Gipfelpunkt der Briefmengenentwicklung mit der Jahrtausendwende erreicht. Alle Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft sind sich im Wesentlichen darin einig, dass das 21. Jahrhundert von einem deutlichen Rückgang der Briefmengen geprägt sein wird. Selbst in den ärmeren Ländern des Südens, deren Briefnutzungsniveau deutlich unter dem der hochindustrialisierten Länder liegt, ist eine nachholende Entwicklung auf ein Niveau, wie es Europa oder die Vereinigten Staaten von Amerika kennen, sehr unwahrscheinlich.⁹ Anzunehmen ist eher, dass diese Länder die Phase der Dominanz des Briefes als Kommunikationsmittel überspringen – ein auch in anderen soziotechnischen Bereichen beobachtbares Phänomen, das als „leapfrogging“ bzw. „Bockspringen“ bezeichnet wird.

Der Bedeutungsverlust der Briefpost trifft nicht auf alle Briefsegmente in gleicher Weise zu.¹⁰ Im Segment der Transaktionspost, die rund 30 bis 40 % des gesamten Briefaufkommens ausmacht, versuchen die Versender alternative elektronische Mitteilungsformen zum Einsatz zu bringen. Auch für die von Privatpersonen verschickten Briefe ist mit einem deutlichen Rückgang zu rechnen. Allerdings hat dieses Briefsegment nur einen geringen Anteil von unter 10 %. Die Briefpost von Privatpersonen an Privatpersonen macht nur die Hälfte davon

3 BT-Plenarprotokoll 18/36, S. 3151B – 3151C sowie Anlage 12.

4 Vgl. etwa Gramlich, N&R 2013, 260.

5 Zur Einbindung der Technikfolgenabschätzung in den Deutschen Bundestag vgl. Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 3. A., 2012, S. 428 ff.; zur Einführung in die Technikfolgenabschätzung vgl. Grunwald, Technikfolgenabschätzung, 2. A., 2010; Einblicke und Reflexionen zur Praxis des Büros für Technikfolgen-Abschätzung im Kontext der wissenschaftlichen Politikberatung geben Grunwald u. a. (Hrsg.), Wissen für das Parlament, 2012.

6 Der Beitrag stellt in Teilen eine aktualisierte und deutlich überarbeitete Fassung des Kapitels V. aus dem Bericht von Riehm/Böhle (Fn. 2) dar. Da man in Dänemark derzeit den mit am weitest fortgeschrittenen Prozess des Strukturwandels beobachten kann, wird auf das Beispiel Dänemark immer wieder rekurriert. Der Fokus des Beitrags liegt aber auf Deutschland.

7 US Postal Regulation Commission, United States Postal Service: Periodicals Mail Study, 2011, S. E-5 u. E-7.

8 Zum „Strukturwandel“ bei der Briefpost vgl. etwa Copenhagen Institute for Futures Studies (CIFS), Role of mail 2020, 2011; Gleiman u. a., Restructuring the U.S. Postal Service, 2013; Hooper, Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age, 2010; International Post Corporation (IPC)/The Boston Consulting Group (BCG), Focus on the future, 2012; United States Postal Service (USPS) Office of Inspector General (OIG), Primer on postal challenges, 2013.

9 Riehm/Böhle (Fn. 2), S. 79 ff.

10 Im Folgenden nach Dieke/Hillebrand/Niederprüm/Thiele, Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, 2012, S. 64 ff.

aus. Quantitativ bedeutend ist dagegen die Werbepost mit einem Anteil von 30 bis 40 % am gesamten Briefaufkommen. Der Rückgang in diesem Segment wird aufgrund der besonderen Werbewirkung, die brieflichen Sendungen immer noch beigemessen wird, eher als moderat eingeschätzt. Gegenläufig ist die Entwicklung bei der Paketpost auf Basis des boomenden elektronischen Versandhandels. Hier sind deutliche Mengenzuwächse zu verzeichnen.¹¹

Die Modellrechnung von WIK-Consult für die Jahre 2010 bis 2020 kommt für Deutschland zu einem durchschnittlichen jährlichen Briefmengenrückgang von 1,4 (minimal) bis 3,4 % (maximal). Im Sektor der geschäftlichen Post („Business-to-Business“, B2B) wird in der Maximalvariante von einem jährlichen Rückgang von 4,8 % ausgegangen, bei den Werbesendungen in der Minimalvariante von nur 0,4 %.

Solche Prognosen werden immer umstritten sein, da sie mit vereinfachenden und unsicheren Annahmen operieren müssen. Andere Studien liefern abweichende, teilweise auch höhere Reduktionswerte. Aber strittig ist nicht, ob es überhaupt zu einem Rückgang der Briefmengen kommen wird, sondern nur, wie schnell und wie umfangreich die Mengen zurückgehen werden. Hält der derzeit schon beobachtbare Trend an, beschleunigt er sich gar, oder wird er zeitweise durch gegenläufige Entwicklungen überlagert?

Je nachdem wäre der Handlungsbedarf mehr oder weniger dringend. Bei einer jährlichen Briefmengenreduktion um 1,4 % käme es erst nach 50 Jahren zu einer Halbierung der heutigen Briefmenge. Eine solche Entwicklung wäre weniger dramatisch, weil sie Zeit für Anpassungsstrategien ließe. Nähme man dagegen eine 5 %ige jährliche Briefmengenabnahme an, dann träte die Halbierung bereits nach 14 Jahren ein. In Dänemark beispielsweise hat sich die Briefmenge innerhalb von zehn Jahren mehr als halbiert, im Jahr 2013 allein um 10 % verringert.¹² Branchenexperten gehen davon aus, dass ein typisches Postunternehmen bereits nach fünf Jahren in die Verlustzone geriete, wenn die Briefmenge jährlich um 4 % abnähme.¹³

Falls die Postbranche in eine anhaltende Krise geriete, könnte die Politik dies nicht einfach ignorieren. Immerhin arbeiteten in Deutschland im Jahr 2012 noch 162 000 Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich, allerdings mit sinkender Tendenz. Im Jahr 2008 waren es noch 179 000.¹⁴ Außerdem ist die Bundesrepublik Deutschland noch Miteigentümer der Deutschen Post AG (DPAG). Aber zunächst ist es eine Frage des Marktes und unternehmerischer Strategien, mit dem absehbaren Strukturwandel umzugehen.

Für die Politik wird die erwartete Krise des herkömmlichen Briefgeschäftes erst dann zum Thema, wenn die gesetzlich geregelten Gewährleistungsgarantien in Frage gestellt und an neue Bedingungen angepasst werden müssen. Dies war auch der Anlass für den Deutschen Bundestag, das Büro für Technikfolgen-Abschätzung mit der Untersuchung zu beauftragen, die diesem Beitrag zugrunde liegt.

Die Halbierung des Briefvolumens ist zwar auch in Deutschland vorstellbar, aber kurzfristig – etwa innerhalb eines Zehnjahreszeitraums – eher unwahrscheinlich. Denn es sind auch Hemmnisse des Übergangs vom Papierbrief zum „E-Brief“ und anderen elektronischen Kommunikationsformen erkennbar:

- Briefe werden in der Bevölkerung hochgeschätzt, auch wenn das Schreiben von Briefen selbst deutlich zurückgegangen ist.¹⁵
- Briefzustellern wird ein relativ großes Vertrauen entgegengebracht, ein Qualitätsmerkmal, das so im Internet nicht gegeben ist.

- Die Bereitschaft zu einem freiwilligen Umstieg auf elektronische Mitteilungsformen, etwa bei Rechnungen oder sonstiger Transaktionspost, ist nach vorliegenden Umfragen in der Bevölkerung gering.
- Durch ökonomische Anreize, gesetzliche Vorschriften, Anwendungen mit attraktivem Zusatznutzen sowie nachweisbare umwelt- oder nachhaltigkeitsbezogene Effekte könnten diese Akzeptanzhürden verringert werden.
- Darüber hinaus gibt es rechtliche Regelungen, die ein Schriftstück mit persönlicher Unterschrift vorschreiben. Evtl. vorhandene digitale Äquivalente, wie die qualifizierte digitale Signatur, fanden bisher wegen erheblicher Nutzungshürden kaum Verbreitung. Veränderungen in diesem Bereich könnten die Briefsubstitution fördern oder hemmen.
- Dazu kommen kulturell fest verankerte und rechtlich kodifizierte Standards des Datenschutzes (Briefgeheimnis) und der Übertragungssicherheit. Diese werden durch besondere Versendungsformen und die Einschaltung des Zustellers erreicht und sind nicht ohne weiteres ins elektronische Milieu übertragbar, sondern müssen dort als funktionale Äquivalente erst etabliert und akzeptiert werden.
- Schließlich dient der Brief nicht nur als Umschlag für schriftliche Mitteilungen, sondern auch als „Behälter“ für brieftaugliche Gegenstände, die einer Digitalisierung nicht oder nur unter Verlust bestimmter Qualitäten zugänglich sind (das Buch, das besondere Dokument, die CD, die EC-Karte, die Bildersammlung, die Noten, der Geldschein usw.).

III. Strategische Optionen für Postunternehmen

In einem liberalisierten, wenn auch regulierten Postmarkt sind für Strukturanpassungen in erster Linie die privaten Postunternehmen selbst zuständig. Ansatzpunkte für strategische Optionen ergeben sich, wenn man deren besondere Stärken analysiert.¹⁶ Postunternehmen sind erstens Transportspezialisten auf der internationalen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene und verfügen über entsprechende Kenntnisse, Kompetenzen und Kontakte. Als Logistikspezialisten nutzen sie zweitens weitentwickelte und komplexe informationstechnische Steuerungs-, Automatisierungs- und Informationssysteme. Ein drittes Alleinstellungsmerkmal ist ihr umfassender Endkundenkontakt zu Privat- und Geschäftskunden. Eine weitere Stärke ist ihre hohe Reputation und Wertschätzung als zuverlässiger und vertrauenswürdiger Nachrichtenübermittler.

Eine erste Strategie, um auf den Briefmengenrückgang zu reagieren, wäre ein „downsizing“ bzw. eine Verschlinkung, also den Infrastruktur-, Technik- und Personaleinsatz an den verringerten Bedarf anzupassen. Die Reduktion des Aufwands ist aber nur begrenzt möglich, wenn man weiterhin ein flächendeckendes Sammel-, Transport- und Zustellnetzwerk aufrechterhalten will oder muss. Die Fixkosten dieses Netzwerkes

11 Die Paketpost war allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung, die diesem Beitrag zugrunde liegt.

12 PostNord, Annual Report 2013, 2014, S. 30: „Das Briefaufkommen ist in den letzten zehn Jahren um 52 % und 2013 um 10 % zurückgegangen, hauptsächlich durch Substitution.“ (Übersetzung durch die Verfasser, im englischsprachigen Original: „Mail volumes have fallen 52 % over the past ten years and fell 10 % in 2013, chiefly due to substitution.“).

13 IPC/BCG (Fn. 8), S. 27.

14 Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2013, 2014, S. 109.

15 Vgl. zu einer Bevölkerungsbefragung zur Briefnutzung sowie zur Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien und diesbezüglichen Einstellungen Riehm/Böhle (Fn. 2), S. 118 ff.

16 Vgl. etwa USPS OIG, The Postal Service role in the digital age, Part 2, 2011, S. 5 f.

benötigen eine kritische Masse an Sendungen. Reduzierte Qualitätsstandards, soweit mit gesetzlichen Vorgaben vereinbar, würden ggf. den Mengenrückgang beschleunigen, anstatt ihn zu hemmen.¹⁷

Eine zweite Strategie wäre die Erhöhung der Porti. Obwohl bei den Kunden und in der Öffentlichkeit unbeliebt, ist dies eine reale Möglichkeit, mit dem Briefmengenrückgang umzugehen. Dieser Weg wurde u. a. in Dänemark, den Niederlanden und Deutschland eingeschlagen.¹⁸ Für die Post der Vereinigten Staaten von Amerika wurde in einer Modellrechnung ermittelt, dass eine Briefmengenreduktion um mehr als die Hälfte ökonomisch verkraftbar wäre, wenn die Porti auf ein Niveau angehoben würden, wie es in anderen hochindustrialisierten Ländern anzutreffen ist.¹⁹

Nachdem in den Postreformen der 1980er und 1990er Jahre der Entflechtung und Spezialisierung das Wort geredet wurde, werden heute wieder verstärkt Diversifikationsstrategien diskutiert, eine dritte Option für Postunternehmen, die auf breiter Front verfolgt wird. Gern wird dabei vom Wandel des Postunternehmens zum weltweit agierenden Logistikunternehmen gesprochen. Dass dabei aber sogar der altehrwürdige „Postbus“ wieder eine Renaissance erleben darf (in Deutschland in der Kooperation zwischen DPAG und dem Allgemeinen Deutschen Automobil-Club [ADAC]), hätte vor wenigen Jahren kaum jemand für möglich gehalten. Ein weiteres neues (altes) Geschäftsfeld bei Postunternehmen sind Finanzdienstleistungen.

Der Umbau der Postunternehmen kann eher auf brieffernen oder eher briefnahen Geschäftsfeldern erfolgen.

Für Geschäftstätigkeiten außerhalb des Briefbereichs steht etwa die Schweizerische Post mit ihrem endkundenorientierten Bankgeschäft und ihrer Verkehrssparte mit Postbusliniennetz. Die Briefsparte (ohne Pakete) hatte im Jahr 2012 noch einen Anteil am Unternehmensumsatz von 35%.²⁰ Auch die DPAG kann als Beispiel für eine breitangelegte Diversifikation angeführt werden. Mit großen internationalen Zukäufen (Danzas, DHL, Exel) hat sie sich in den letzten Jahren als international agierender Logistiker und Frachtdienstleister aufgestellt. Der Anteil der Briefsparte, die in diesem Fall auch den Paketbereich umfasst, betrug 2012 nur noch 23%.²¹ Ein Beispiel für ein kaum diversifiziertes Postunternehmen ist dagegen die Post der Vereinigten Staaten von Amerika. Deren Briefsparte (ohne Pakete) hatte im Jahr 2012 noch einen Umsatzanteil von 82%.²²

Die Ausweitung der Geschäftsfelder über das Briefgeschäft hinaus mag für den Unternehmenserfolg wichtig sein, sichert aber nicht den wirtschaftlichen Erfolg der Briefsparte. Für diese muss ein profitables Geschäftsmodell entwickelt werden, das auf Dauer mit reduzierten Briefmengen umgehen kann. Es kommen u. a. Strategien der Spezialisierung oder der briefnahen (horizontalen) Erweiterung in Frage.²³

Auch hier kommt es darauf an, wie das eigene Briefgeschäft positioniert wird. Versteht man sich in erster Linie als vertrauensvoller und zuverlässiger Nachrichtenübermittler, dann bietet sich eine „E-Strategie“ an, um sichere E-Brief-Portale und komplexe E-Brief-Lösungen für Unternehmens- und Privatkunden zu entwickeln und anzubieten. Der Brief wäre nicht mehr das Standardmedium schriftlicher Kommunikation, sondern ein exklusiv genutztes Produkt für besondere Anlässe und Gelegenheiten. Der „sichere“, zuverlässige und schnelle E-Brief könnte sich zum Premiumprodukt (A-Klasse-Brief) entwickeln, der herkömmliche Brief zum ergänzenden B-Klasse-Brief.²⁴ Man setzt auf die E-Substitution, versucht aber durch eigene attraktive Angebote, die Abwanderung der Briefkunden zu verhindern und deren Umsatz in der eigenen Geschäftssparte zu halten.

Das dänische-schwedische Unternehmen PostNord kann als Beispiel für eine solche Strategie stehen, den herkömmlichen Briefdienst um ein sicheres elektronisches Postfach – e-Boks – zu erweitern. PostNord kooperiert dabei mit einem führenden Anbieter von elektronischen Zahlungssystemen.²⁵

Versteht man sich aber eher als Spezialist für die Beförderung eines physischen Substrats begrenzter Art, Größe und Gewicht, von dem der Brief mit einer schriftlichen Mitteilung nur ein Spezialfall ist, sollte man versuchen, diese Leistung auszudifferenzieren, zu verbessern und auszuweiten. Man denke etwa an Zustell- und Abholdienste, an flexibel festzulegende Zustellorte,²⁶ an eine Beeinflussung der Zustellzeit, an Benachrichtigungen vor oder nach Zustellungen oder Abholungen. Dadurch könnte die Attraktivität der Beförderungsdienstleistung gesteigert und der evtl. Mengenverlust abgeschwächt werden. Hybride Briefmodelle in unterschiedlichen Ausprägungen können auch zu einer solchen Strategie passen.²⁷ Des Weiteren erscheint es sinnvoll, das eigene Transportnetz durch die Zustellung anderer Güter besser auszulasten und sich als regionaler Logistiker und Servicedienstleister zu profilieren. Etwa 69% der Briefbeförderungskosten entstehen auf der „letzten Meile“ der Zustellung.²⁸ Die gemeinsame Zustellung (und Abholung) von Briefen und Paketen ist in bestimmten eher ländlichen Regionen bereits Praxis und könnte weiter ausgebaut werden. Das Zustellgeschäft über den Brief auszuweiten ist aber auch in Bezug auf Medikamente, Bücher,²⁹ Zeitungen, Werbung, Lebensmittel u. a. im Rahmen von Konzepten der Stadtteillogistik zu explorieren.³⁰

Bei einer weiteren Variante der briefnahen Dienstleistungserweiterung spielen neben der Kompetenz für die lokale Logistik die umfassenden Kundenkontakte eine wesentliche Rolle. Hier kämen etwa hoheitliche Identifikationsdienste,³¹ aber auch Kontaktdienste, wie sie z. B. in Frankreich oder den Vereinigten Staaten von Amerika teilweise seit vielen Jahren etabliert sind,³² in Frage. Solche erweiterten Dienstleistungen könnten vor dem Hintergrund wachsender sozialer und regio-

17 Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk, Relevante technische und gesellschaftliche Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle von Briefdiensten, 2012, S. 99.

18 In einer Broschüre der DPAG, Briefpreise in Europa, 13. A., 2014, S. 11, steht Dänemark für den Zeitraum 2004–2013 mit einer inflationsbereinigten Briefpreiserhöhung von 67,1% nach Rumänien an der Spitze der untersuchten Länder.

19 Cohen/McBride, Implications of declining mail volumes for the financial sustainability of the postal service, 2010.

20 IPC, Carrier Intelligence Report – Swiss Post, 2013, S. 10.

21 IPC, Carrier Intelligence Report – Deutsche Post DHL, 2013, S. 10.

22 IPC, Carrier Intelligence Report – USPS, 2013, S. 10.

23 Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk (Fn. 17), S. 108 ff.

24 Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk (Fn. 17), S. 97 ff.

25 Vgl. zu e-Boks ausführlicher unten, unter V.

26 Benjamin, Virtual post offices boxes, 2013.

27 Vgl. etwa USPS OIG, A possible pilot collaboration between rural telecom providers and the Postal Service, 2013; Dieke/Hillebrand/Niederprüm/Thiele (Fn. 10), S. 30 ff.

28 Greiving, Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale Orte Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion, 2008, S. 6.

29 Vgl. etwa für Frankreich Porteo Médiathèque und Porteo Médical, Informationen abrufbar unter <<http://www.laposte.fr/entreprise/pro-duits-et-services/porteo>> (zuletzt abgerufen am 20.9.2014).

30 Vgl. etwa auch Gleiman u. a. (Fn. 8); Panzar, in: Crew/Kleindorfer, Multi-modal competition and the future of mail, 2012, S. 139.

31 USPS OIG, Digital identity: Opportunities for the Postal Service, 2012.

32 Für die Vereinigten Staaten „Carrier Alert“, Informationen abrufbar unter <<http://www.nalc.org/commun/alert/>>, für Frankreich „Cohesio“, Informationen abrufbar unter <<http://www.laposte.fr/entreprise/pro-duits-et-services/cohesio-standard>>; auch die DPAG startete 2014 ein Pilotprojekt unter dem Titel „Post persönlich“, das sich an die Vorbilder in den Vereinigten Staaten und Frankreich anlehnt, vgl. den FAZ.net-Beitrag „Dein Briefträger, Freund und Altenpfleger“ v. 23.6.2014, abrufbar unter <<http://www.faz.net/-gqi-7qpvf>> (alle zuletzt abgerufen am 20.9.2014).

naler Disparitäten und einer älter werdenden Bevölkerung an Bedeutung gewinnen.

Bei der Verfolgung vertikaler Geschäftsoptionen können auch Prozesse unterstützt werden, die dem Briefversand vorausgehen, wie etwa Druck, Adressierung, Kuvertierung, Sortierung, Einlieferung.³³

IV. Anpassungen im Rahmen der gegebenen europäischen Postrichtlinie

Die Postrichtlinie 97/67/EG belässt den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Postuniversaldienstes einen erheblichen Spielraum. An Mindeststandards werden im Wesentlichen nur die Hauszustellung sowie die Zustellfrequenz festgelegt. Unter den Postuniversaldienst fallen alle Briefsendungen (inkl. Bücher und Zeitungen) bis zwei Kilogramm, Einschreiben- und Wertsendungen sowie Pakete bis 20 Kilogramm. Die Hauszustellung hat flächendeckend an jede natürliche und juristische Person an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche zu erfolgen. Postkunden können auf freiwilliger Basis auf die Hauszustellung verzichten.³⁴

Auf der nationalen Ebene eröffnet dies im Wesentlichen fünf relevante Handlungsoptionen:

1. Die Postrichtlinie 97/67/EG legt in Bezug auf die Abhol- und Zugangspunkte in Art. 3 Abs. 2 nur fest, dass deren Dichte den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen soll. Der nationalen Politik eröffnet dies einen relativ großen Spielraum. Die weitergehenden, konkreten Anforderungen der PUDLV könnten reduziert werden. Dies böte sich insbesondere für die Zugangspunkte für Briefe an, wenn man der These folgt, dass sich die Briefkommunikation immer mehr von der Kommunikation zwischen vielen Teilnehmern („Many-to-Many“-Kommunikation) zum Verteil- bzw. „Broadcast“-Medium wandelt, mit dem typischerweise wenige Sender viele Adressaten gleichzeitig erreichen.³⁵
2. Die EU-Richtlinie gibt keine Laufzeiten für Briefe vor. So könnten die derzeit (übererfüllten) PUDLV-Vorgaben reduziert oder ganz aufgegeben werden. Ein sich entwickelnder, lebendiger Wettbewerb zwischen den Postunternehmen könnte trotzdem für ein angemessenes Qualitätsniveau sorgen. Geringere Vorgaben führten ggf. zu einer besseren Auslastung des Netzes und zu einer Reduktion der Kosten bei Anforderungsspitzen.³⁶
3. Die EU-Richtlinie erlaubt eine Anpassung der Zustelltage von sechs auf fünf. Die Fünf-Tage-Brief-Woche ist gegenwärtig eine der meistdiskutierten postpolitischen Maßnahmen. Die Post der Vereinigten Staaten von Amerika kündigte im Februar 2013 eine Reduktion der Briefzustellung von Montag bis Samstag auf Montag bis Freitag bei Beibehaltung der sechstägigen Paketzustellung an.³⁷ Nach erheblichen öffentlichen und politischen Protesten wurde dieser Plan wieder aufgegeben. In den Niederlanden, auch einem Land mit deutlichen Briefmengenrückgängen, wurde die Reduzierung von sechs auf fünf Zustelltage am 6. Januar 2014 eingeführt.³⁸ In Dänemark wurden ebenfalls 2014 die gesetzlichen Auflagen gelockert, so dass der Wegfall des Montags als Zustelltag nun möglich ist.³⁹
4. Die EU-Richtlinie zählt Nachnahme- und Eilsendungen nicht zu den universaldienstrelevanten Postdiensten. Sie könnten aus der PUDLV herausgenommen werden, was die Bundesnetzagentur zeitweise für Nachnahmesendungen gefordert hatte. Davon ist sie zwischenzeitlich wieder mit der Begründung der Bedeutung der Nachnahmesendung im expandierenden Versandhandel abgerückt.⁴⁰

5. In Bezug auf die Gestaltung der Porti lässt die EU-Richtlinie entfernungsabhängige Preise auch für den Standardbrief zu. Solche Zonenpreise kennt die DPAG z.B. für die Pressepost. In Großbritannien ist „zonal pricing“ seit 2009 zulässig. Eine dementsprechende Anpassung der PUDLV würde zu kostengerechteren Preisen führen. Durch Briefmarken freigemachte Briefe könnten von den entfernungsabhängigen Preisen ausgenommen werden, um Privatpersonen damit nicht zu belasten.⁴¹ Dem steht aber ggf. die verfassungsrechtliche Verpflichtung zu einer flächendeckenden, angemessenen Grundversorgung „in allen Teilen der Bundesrepublik“ entgegen, unter Vermeidung einer Konzentration nur auf „wirtschaftlich attraktive Ballungsräume“.⁴²

Weitergehende Anpassungen der Qualitätskriterien des Universaldienstes, etwa bezogen auf die Flächenabdeckung, Hauszustellung oder die Anzahl der Zustelltage, erforderten eine Änderung der europäischen Postrichtlinie. Dafür hat allerdings allein die Europäische Kommission das Initiativrecht. Selbst wenn sie diese Reform anstieße, wäre mit einem mehrjährigen Entscheidungsprozess zu rechnen. Eine Aufgabe des Prinzips der landesweiten Versorgung oder der Hauszustellung bzw. eine Reduktion der Zustelltage auf weniger als fünf Werktage wäre allerdings ein so weitreichender Eingriff in die Grundprinzipien des Postuniversaldienstes, dass dieser damit selbst in Frage gestellt würde. Es ist nicht erkennbar, dass sich für eine solche Position Postunternehmen, geschäftliche oder private Postkunden, Politiker, Wissenschaftler oder sonstige relevante gesellschaftliche Gruppen einsetzen würden.

V. Konzepte für einen künftigen integrierten Universaldienst

Die folgenden Überlegungen wollen die Diskussion über die Langfristperspektiven des Postuniversaldienstes anregen. Angenommen wird hier, dass eine künftige Regelung des Universaldienstes auch elektronische Postdienstleistungen einschließen müssen. Im Folgenden wird zunächst ein allgemeiner Ansatz für einen einheitlichen Universaldienst für Post und Telekommunikation und anschließend ein briefzentrierter Ansatz skizziert.

1. Ansatz für einen einheitlichen Universaldienst für Post und Telekommunikation

Ein von Swiss Economics ausgearbeiteter Vorschlag für einen einheitlichen Universaldienst Post und Telekommunikation

33 Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk (Fn. 17), S. 101 ff.

34 Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller, Möglichkeiten eines gemeinsam definierten Universaldienstes Post und Telekommunikation aus ökonomischer und juristischer Sicht, 2012, S. 22.

35 Cohen/McBride (Fn. 19), S. 6 u. 13.

36 Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk (Fn. 17), S. 120.

37 USPS, Pressemitteilung „Postal Service Announces New Delivery Schedule“ v. 6.2.2013, abrufbar unter <http://about.usps.com/news/2013/01/06/20130106_usps_delivery_schedule.htm> (zuletzt abgerufen am 20.9.2014).

38 PostNL, Mitteilung „Wijziging maandagbezorging“, abrufbar unter <<http://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/nieuw-postbezorging/wijziging-maandagbezorging/>> (zuletzt abgerufen am 20.9.2014).

39 PostNord, Interim Report Q1 2014, S. 5, abrufbar unter <<http://www.postnord.com/globalassets/global/english/document/reports/interim-reports/2014/interim-report-q1-january-march-2014.pdf>> (zuletzt abgerufen am 20.9.2014).

40 Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk (Fn. 17), S. 121.

41 Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk (Fn. 17), S. 122.

42 Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller (Fn. 34), S. 24.

ist die Basis für das erste Szenario.⁴³ Zwei unterschiedliche Basisverbindungen werden als hinreichend für alle Formen der Distanzinteraktion erachtet:

- physische Verbindung für Sendungen aller Art von überall her überall hin,
- digitale Verbindung für Signale von überall her überall hin.

Ein gemeinsamer Universaldienst für Post und Telekommunikation hätte dann ein preiswertes Basisangebot für sowohl den Transport physischer Sendungen als auch digitaler Signale zu garantieren, in dessen Rahmen jede natürliche oder juristische Person jede andere erreichen können muss. Diese flächendeckende Vermittlungsinfrastruktur erlaubte die Senkung der Transaktionskosten und die Erzielung optimaler Netzeffekte.⁴⁴

Die Universaldienstvorgabe für die digitale Verbindung bestünde etwa aus einer schnellen bidirektionalen Daten- bzw. Informationsübertragung in einer gewissen Mindestbandbreite zu einem Festpreis. Die digitale Verbindung bezöge sich auch nicht auf den Haushalt oder die Wohnung, d.h. einen konkreten Ort, sondern auf die Person, die standortunabhängig und zu jedem Zeitpunkt erreichbar sein müsste.

Der Universaldienst für physische Verbindungen würde ein Grundangebot für die Lieferung adressierter Sendungen aller Art von der Sender- zur Empfängerseite gemäß bestimmter qualitativer und preislicher Mindeststandards definieren. Herauszustellen ist, dass in dieses Modell ein Parameter *Aufwandsgrenze* eingeführt wird. Dabei steht die Aufwandsgrenze für einen Wert, bei dessen Erreichen sich die Anforderungen an die Hauszustellung verändern. Wenn also die Hauszustellung eine zusätzliche Wegezeit von x Minuten erforderte, könnte der Universaldienstbringer unter Bezug auf eine entsprechende „Opt-out“-Regel die Zustellungspflicht aussetzen und – je nach Vereinbarung mit der Empfängerseite – den Brief erst am nächsten oder übernächsten Tag zustellen, den Brief zur Abholung an der nächsten Poststelle niederlegen oder den Brief digitalisieren und elektronisch zusenden.⁴⁵

Interessant ist an dieser Stelle auch, dass durch die Option hybriden Briefversands beide Basisinfrastrukturen in Bezug zueinander gesetzt werden, wobei eine digitale Dienstleistung als Kompensation für ein abgesenktes Universaldienstniveau bei einer physischen Beförderungsleistung in Anspruch gebracht wird. Genau hier liegt die Attraktivität dieses Konzepts eines gemeinsamen Universaldienstes, aber es entsteht gleichzeitig auch die Schwierigkeit, sinnvolle Kompensationsmodelle zu begründen, die den Universaldienst nicht aushebeln.

Ohne Frage würde die Reduktion der Zustelltage oder der flächendeckenden Versorgung zu substantiellen Einsparungen führen. Beide Maßnahmen brächten in ländlichen Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte die größten finanziellen Einsparungen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Zustellkosten mindestens 50 % der Gesamtkosten ausmachen und diese mit der Abnahme der Bevölkerungsdichte steigen.⁴⁶ Es ist jedoch auch klar, dass gerade die Aufgabe der flächendeckenden Hauszustellung einen Kernbestandteil des Universaldienstes angriffe.

Gerade deshalb werden aber auch Überlegungen zur Kompensation so bedeutsam. So wird von Swiss Economics etwa vorgeschlagen, die durch die Reduktion der Anforderungen an die Flächenabdeckung und die Zustelltage erzielten Gewinne in den (ländlichen) Breitband- und Glasfaserausbau zu investieren.⁴⁷ Dieser Vorschlag will nicht recht überzeugen und seine Umsetzung auf Basis eines entsprechend reformierten gemeinsamen Universaldienstes erscheint schon wegen des erheblichen rechtlichen Anpassungsbedarfs auf europäischer und nationaler Ebene kaum vorstellbar.

Ein anderer Vorschlag von Swiss Economics geht dahin, dass die Sendungsempfänger die Qualität des Zustellniveaus selbst wählen und für eine Reduktion des Niveaus eine Kompensation in Form attraktiver Breitbandanschlüsse erhielten.⁴⁸ Auch dieser Vorschlag kann nicht ganz überzeugen. Schriftliche Mitteilungen, wie sie bei Briefen die Regel sind, benötigen eigentlich für ihre digitale Übermittlung keine Breitbandverbindung. Als Tauschobjekt für einen Verzicht auf Briefzustellung kämen vielleicht eher der sichere E-Brief, ein E-Postfach und hybride Postdienstleistungen in Frage.

Anzumerken ist auch, dass solche Kompensationen nicht unbedingt in einer Universaldienstregulierung festgelegt werden müssten, sondern man sich durchaus freiwillige Vereinbarungen zwischen Postunternehmen und Empfängern über die Modi der Zustellung vorstellen kann.

Die von Swiss Economics vorgelegten konzeptionellen Überlegungen zu einem einheitlichen Post- und Telekommunikationsuniversaldienst sind überaus anregend und eine weitere Ausarbeitung sowie eine breitere Diskussion darüber wären zu wünschen.

2. Briefzentrierter Ansatz

Die Basis des zweiten, nachfolgend skizzierten Ansatzes, der wesentlich an Überlegungen der Manner-Romberg Unternehmensberatung (MRU) anknüpft,⁴⁹ ist nicht das Prinzip der Kompensation, sondern das der Wahlfreiheit: Sender und Empfänger sollen wählen können, ob sie einen Brief herkömmlich oder elektronisch versenden bzw. empfangen möchten.

Technisch gesehen sind die Komponenten für eine Dienstleistung, die einem solchen Universaldienst entspräche, durchaus schon vorhanden. Hybridpost und sicherer Versand elektronischer Post (E-Mail) sowie elektronische Postfächer könnten in solch einem Szenario eine zentrale Rolle spielen.⁵⁰

Hybridpost, also eine Postdienstleistung mit einem Medienbruch, gibt es in zwei Formen. Im ersten Fall werden Daten digital an einen Dienstleister übertragen, der den Druck, die Kuvertierung und die Frankierung übernimmt und die Sendung physisch entweder selbst an den Empfänger zustellt oder die Zustellung organisiert. Diese Kommunikationsvariante wird traditionell von geschäftlichen Versendern im Bereich adressierter Werbesendungen eingesetzt.⁵¹ Relativ neu jedoch ist, dass Briefdienstleister und spezialisierte Druckdienstleister hybriden Versand auch für kleine Mengen individueller Sendungen (z. B. Rechnungen und Tagespost) anbieten.

Im zweiten Fall, der häufig als inverse Hybridpost angesprochen wird, werden Briefe vom Versender physisch zu einem Dienstleister befördert, der die Sendungen digitalisiert und elektronisch an die jeweiligen Empfänger zustellt. Inverser Hybridpost als Postdienstleistung liegt eine Vereinbarung zwischen dem Dienstleister und dem Empfänger zugrunde, in der die Bedingungen für die Öffnung, die Verarbeitung und Zustellungsform der Briefobjekte festgelegt sind. Diese Form der Hybridpost wird Privatpersonen noch selten angeboten. E-Postscan, ein kostenpflichtiger Dienst der DPAG, ist ein solcher Dienst.

⁴³ Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller (Fn. 34).

⁴⁴ Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller (Fn. 34), S. 42.

⁴⁵ Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller (Fn. 34), S. 44.

⁴⁶ Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller (Fn. 34), S. 49.

⁴⁷ Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller (Fn. 34), S. 61.

⁴⁸ Trinkner/Holznagel/Jaag/Dietl/Haller (Fn. 34), S. 63 ff.

⁴⁹ Manner-Romberg/Deecke/Miller/Symanczyk (Fn. 17), S. 124 ff. Vgl. auch mit einem ähnlichen Vorschlag Adra/Asher/Marsh, Universal service 2.0 on a digital postal platform, 2012.

⁵⁰ Dieke/Junk/Schölermann, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 341, 2010.

⁵¹ Vgl. Dieke/Hillebrand/Niederprüm/Thiele (Fn. 10), S. 31.

Elektronische Postfächer für die sichere Zustellung elektronischer Post sollen im Vergleich zur einfachen E-Mail erhöhte Sicherheit bieten und werden inzwischen von vielen europäischen Postunternehmen angeboten.⁵² Elektronische Postfächer sind mehr als ein Mittel sicherer Punkt-zu-Punkt-E-Mail-Kommunikation. Sie sind als komplexe Anwendungen mit verschiedenen kombinierbaren Funktionen im Rahmen spezifischer Internetportale und als Dienste in der Rechnerwolke, dem sog. „Cloud Computing“, aufzufassen. Die Attraktivität dieser Dienste hängt von Netzexternalitäten und zusätzlich gebotenen Diensten ab. Im Zusammenhang mit elektronischen Postfächern sind etwa folgende Funktionen relevant:

- Es wird Speicherplatz für wichtige Dokumente geboten (Archiv- und Tresorfunktion), verbunden mit Dokumentenmanagement und Dokumentverarbeitungsfunktionen (Nutzung externer Ressourcen entsprechend dem Konzept des „Cloud Computing“).
- Die Authentifizierung für dieses System erlaubt auch die Authentifizierung bei anderen Diensten und Angeboten im Internet (und vice versa).
- Zahlungsfunktionen, Internet-Bankgeschäfte („Internetbanking“) oder auch Geschäftsvorgänge im Bereich der elektronischen Verwaltung (E-Government) stehen integriert (ohne bemerkbaren Systemwechsel) zur Verfügung.
- Es wird dem Nutzer durch die Option physischer Zustellung von Mitteilungen, Wahlfreiheit geboten (hybride Post).

Für den hier zur Diskussion gestellten Ansatz ist es interessant, dass in der Regel von den Anbietern solcher E-Postfächer tatsächlich Möglichkeiten hybrider Post angeboten werden: wenn eine elektronische Zustellung nicht möglich ist, wie beim E-Postbrief, oder wenn ein konventioneller Brief vom Empfänger präferiert wird, wie bei dem e-Boks-System in Dänemark.

Wenn man sich das Potential sowie die Rahmen- und Erfolgsbedingungen eines solchen E-Postfach-Systems ansehen möchte, gibt es derzeit wohl kein besseres Beispiel als e-Boks.⁵³ Es könnte die Blaupause für die erste Phase auf dem Weg zu einem künftigen integrierten Brief- und E-Brief-System liefern unter Bedingungen einer (fast) ubiquitär zugänglichen informationstechnischen Infrastruktur.

E-Boks, im Jahr 2001 gegründet und heute je zur Hälfte PostNord (Dänemark) und dem Zahlungsverkehrsdienstleister Nets gehörig, verzeichnet laut Jahresbericht 2014 inzwischen mehr als vier Millionen Nutzer (bei einer Gesamtzahl von ca. 5,6 Millionen Einwohnern des Landes).⁵⁴ Dieser Erfolg ist vor dem Hintergrund eines anhaltenden rapiden Mengenrückgangs bei der konventionellen Post zu sehen⁵⁵ und als zwiespältiger Versuch der Post, im elektronischen Geschäftsbereich einen Teil der sinkenden Erträge zu kompensieren und gleichzeitig das beschleunigte Absinken der konventionellen Briefmengen in Kauf zu nehmen.⁵⁶

Insgesamt sprechen die hohen Werte Dänemarks bei den üblichen Indikatoren für die Informationsgesellschaft für günstige Rahmenbedingungen. Über 90 % der dänischen Haushalte haben inzwischen einen Internetzugang,⁵⁷ 82 % der Dänen zwischen 16 und 74 Jahren tätigten 2013 Internet-Bankgeschäfte.⁵⁸ Dazu kommt die ambitionierte E-Government-Strategie der dänischen Regierung, die u. a. vorsieht, dass bis 2015 alle Bürger (Ausnahmen wird es geben) nur noch papierlos mit den Behörden kommunizieren. Das entsprechende Gesetz wurde am 11. Juni 2012 beschlossen.⁵⁹ Der zuständige Finanzminister hat dann durch eine amtliche Bekanntmachung am 18. Dezember 2013 den 1. November 2014 als Beginn für das Inkrafttreten dieser Regelung festgelegt. Sie gilt für Personen ab 15 Jahre mit Sozialversicherungsnummer.

Das technische System wird von e-Boks betrieben. E-Boks ist eines der beiden Portale (das andere borger.dk), über das der Empfang von Behördenpost abgewickelt werden kann. Das wird e-Boks einen weiteren Schub geben.⁶⁰ Wichtig in dem Zusammenhang ist auch die Einführung einer *digitalen Signatur* (und Signaturkarte) unter dem Namen „NemID“ (Leichte ID) im Jahr 2010 gewesen, die sowohl für E-Government-Dienste, also Behördenkommunikation, für die in Dänemark sehr weit verbreiteten Internet-Bankgeschäfte und für das e-Boks-System verwendet werden kann. Das ist wiederum die Basis, um Internet-Bankgeschäfte und Zahlungsfunktionen sowie E-Government-Dienste in e-Boks einzubinden. Zu ergänzen ist, dass ein solches elektronisches Postfach für Privatpersonen *kostenlos* ist.

Ein weiterer Indikator für den Erfolg des Systems ist darin zu sehen, dass das e-Boks-System in Dänemark offenbar ohne ernsthafte Konkurrenz ist, was den Bürgern schwierige Systemvergleiche und Befürchtungen mangelnder Systeminteroperabilität und eventueller Wechselkosten erspart und e-Boks wie ein staatlich garantiertes Monopol erleben lässt. Dazu kommt, dass auch die anderen skandinavischen Länder e-Boks eingeführt haben (Norwegen) oder 2015 einführen wollen (Schweden und Finnland).⁶¹

Trotz dieser schnellen Entwicklung ist e-Boks wegen zweier wesentlicher Punkte noch kein Muster für das Szenario eines integrierten neuen Universaldienstes: Zum einen können die Nutzer noch keine sichere E-Mail von Bürger zu Bürger („Consumer-to-Consumer“, C2C) abwickeln, sie können derzeit nur empfangen („Business-to-Consumer“, B2C, und „Government-to-Citizen“, G2C) und mit den Absendern kommunizieren.⁶² Zum anderen bietet e-Boks keinen Dienst für invers hybride Postzustellung. Es fällt aber nicht schwer, sich das weitere Szenario bei anhaltend fortschreitender Digitalisierung und weiterem dramatischen Rückgang der konventio-

52 Der Eindruck, E-Mail-Verkehr sei bis dato grundsätzlich unsicher gewesen, wäre aber falsch. Verschiedene technische Möglichkeiten, den üblichen E-Mail-Verkehr sicherer zu machen, werden bereits eingesetzt, vgl. *Schwenk*, Sicherheit und Kryptographie im Internet, 2010. Das Unzureichende dieser Verfahren ist nicht in der Technik zu suchen, sondern hängt eher mit mangelnder Bekanntheit, Verbreitung, Nutzung, Standardisierung und rechtlicher Anerkennung zusammen und lässt sich als fehlender Infrastrukturcharakter beschreiben.

53 „Boks“ bedeutet im Dänischen „Box“ oder „(Post-) Fach“ und nicht „Buch“.

54 E-Boks A/S, Årsrapport 2013, 2014, S. 3.

55 Die Dänische Post berichtet, dass das Briefaufkommen in den letzten zehn Jahren um mehr als 50 % zurückgegangen ist, im Jahre 2012 waren es 10 %, im Jahr 2010 12 %, vgl. Post Danmark, Announcement of Financial Statements 2013 of Post Danmark, 2014, S. 4. Der Gesetzgeber sah sich sogar bereits gezwungen, die Universaldienstanforderungen abzusenken, vgl. PostNord (Fn. 39), S. 5.

56 Swiss Economics betont die Bedeutung von e-Boks für die Erklärung des Sendemengenrückgangs der Briefpost, vgl. *Trinkner/Holzner/Jaag/Dietl/Haller* (Fn. 34), S. 19 ff.

57 Statistics Denmark, Statistical Yearbook 2014, S. 146 f.

58 Siehe die Eurostat-Übersicht „Individuals using the Internet for Internet banking“, abrufbar unter <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&tpcode=tin00099>> (zuletzt abgerufen am 20.9.2014).

59 LOV nr 528 Lov om Offentlig Digital Post.

60 Von den vier Millionen e-Boks-Nutzern haben erst zwei Millionen eingewilligt, ihre Behördenpost im Rahmen von e-Boks zu empfangen, vgl. die e-Boks A/S-Pressemitteilung „Sådan opfylder du lovkraftet om offentlig digital post med e-Boks“ v. 19.6.2014, abrufbar unter <<http://www.e-boks.com/dk/news.aspx?articleid=386>> (zuletzt abgerufen am 20.9.2014).

61 E-Boks A/S (Fn. 54), S. 3.

62 Die Beschränkung auf den B2C- und G2C-Versand ist typisch für die skandinavischen Länder. In Deutschland, Österreich und der Schweiz können alle teilnehmenden Parteien sowohl Nachrichten senden als auch erhalten, vgl. *Dieke/Junk/Thiele*, Elektronische Zustellung: Produkte, Geschäftsmodelle und Rückwirkungen auf den Briefmarkt, 2011, S. 29.

nellen Briefpost vorzustellen – auch wenn der dänische so ganz anders als der deutsche Fall liegt.

Garantierte man die Wahlfreiheit (elektronisch, hybrid, invers hybrid), bestünde auch keine Gefahr, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen aus der Briefkommunikation ausgeschlossen werden, weil sie z.B. über keinen Internetzugang verfügen. Eine anspruchsvolle Lösung könnte sogar vorsehen, dass der Versender je nach Adressat und Art der Sendung die physische oder die elektronische Versendungsform wählen kann und der Empfänger ähnliche Wahlchancen hat. So könnte z.B. ein Empfänger festlegen, dass er Gerichts- oder Finanzamtssendungen immer als herkömmlichen Brief zugestellt bekommen will.

Eine Gleichstellung von Papier- und E-Brief setzte voraus, dass jeder Bürger *Anspruch* auf eine eindeutige, persönlich zuordenbare E-Mail-Adresse hätte. Eine weitergehende, eher versenderorientierte Forderung wäre, dass jeder Bürger über eine solche E-Mail-Adresse verfügen *müsste*.⁶³ Würde der E-Brief als Universaldienst dem Papierbrief gleichgestellt, dann müsste nicht nur jedem ein prinzipieller Zugang zum E-Brief-Konto gewährt werden, sondern auch ein Zugang zum Internet. Geht die Entwicklung nicht automatisch in diese Richtung wie in Dänemark, müsste eine Art Kontrahierungszwang für E-Postfach-Anbieter und dergleichen bestehen, da sonst die bevölkerungsweite Abdeckung nicht gewährleistet wäre. Die Aufsichtsbehörde hätte die Erfüllung dieser Anforderung zu überwachen und müsste bei Problemen in diesem Bereich eingreifen.

Des Weiteren müssten die Anforderungen an die Qualität, die Zuverlässigkeit, die Verfügbarkeit, die Flächendeckung, die Erschwinglichkeit, die Datensicherheit und den Datenschutz auf mit dem herkömmlichen Briefdienst vergleichbarem Niveau festgelegt werden. Das Brief- und Postgeheimnis wäre auf den E-Brief auszudehnen.⁶⁴ Das im Rechtsverkehr vorgesehene Schriftformerfordernis sollte auch durch den E-Brief erfüllt werden.

Auch hier ließen sich Aushandlungsspielräume zwischen Versender und Empfänger vorstellen, die das Sicherheitsniveau und andere Qualitäten des elektronischen Briefes betreffen. Wenn etwa der Versender seine Mitteilung nur gemäß SigG signieren und verschlüsselt versenden will, der Empfänger aber über keine entsprechende Signatur verfügt, wäre auf den Papierbrief mit qualifizierter Zustellung zu wechseln.

Es ist vorstellbar, dass zukünftig die elektronische Kommunikation zu einem vollwertigen Ersatz des Postbriefdienstes werden könnte – jedenfalls in Bezug auf alle digitalisierbaren Sendungen. Von Großversendern ist durchaus ein gewisser Druck in diese Richtung zu spüren. In Deutschland sind die Vorbehalte in der Bevölkerung dagegen⁶⁵ und die informations- und verfahrenstechnischen Probleme allerdings noch groß. Eine gesetzliche Gleichstellung von herkömmlichem und elektronischem Brief an die Wahlfreiheit der Bürger zu binden, diese also frei entscheiden zu lassen, wie sie Briefe versenden und empfangen möchten, könnte Befürchtungen ausräumen und evtl. sogar eine schnellere Durchsetzung sicherer elektronischer Briefkommunikation befördern.

Im Rahmen der Umsetzung einer so modifizierten Postuniversaldienststrichlinie könnte sich der sichere, zuverlässige und schnelle E-Brief zum Standardkommunikationsmittel entwickeln, der herkömmliche Brief zum Kommunikationsmittel für besondere Anlässe, Sendungsarten und Personengruppen.

VI. Schluss

Insgesamt zeigt sich eine breite Palette von Handlungsoptionen, wie auf die Mengenreduktion im Briefsektor und eine damit drohende Aushöhlung des Universaldienstes reagiert werden könnte. Diese Handlungsoptionen liegen in erster Linie in der Anpassung von Geschäftsstrategien bei den beteiligten Unternehmen. Darüber hinaus gibt es einen erheblichen Gestaltungsspielraum auf nationaler Ebene im Rahmen der europäischen Universaldienstvorgaben. Da nicht mit kurzfristigen Briefmengeneinbrüchen, sondern eher mit mittelfristigen Mengenabsenkungen zu rechnen ist, bleibt Zeit, diese notwendigen Anpassungen gründlich vorzubereiten und breit mit den Beteiligten zu diskutieren. Wissenschaftlich begleitete, regionale Pilotversuche für neue (hybride) und weitere integrierte Kommunikationsdienstleistungsmodelle könnten die Entscheidungsprozesse unterstützen.

63 Das zeichnet sich in Dänemark ab; vgl. auch *Manner-Romberg/Deecke/Müller/Symanczyk* (Fn. 17), S. 125.

64 Einen gewissen Schutz bietet gegenwärtig schon das Fernmeldegeheimnis nach § 88 TKG.

65 Vgl. *Riehm/Böhle* (Fn. 2), S. 118 ff.

Bericht über netzwirtschaftsrechtliche Literatur

Rasbach, Winfried/Baumgart, Caspar (Hrsg.): **Vertragshandbuch Gaswirtschaft – Praxisgerechte Gestaltung und rechtssichere Anwendung**, Frankfurt a.M.: EW Medien und Kongresse, 2. A., 2013, 1324 S., geb., 198,00 Euro.

von Prof. Dr. Martin Wachovius

Das „Vertragshandbuch Gaswirtschaft“ von *Rasbach* und *Baumgart* erschien 2013 in zweiter, völlig überarbeiteter Auflage im Verlag EW Medien und Kongresse GmbH. Sowohl die Herausgeber als auch die Autoren – sehr erfahrene und renommierte Experten aus der Gaswirtschaft mit jahrelanger Praxiserfahrung – bleiben der Maxime der ersten Auflage treu – von Praktikern für Praktiker – und bieten eine umfassende Darstellung der gaswirtschaftlichen Vertragswelt.

Da die Komplexität der vertraglichen Beziehungen in der Gaswirtschaft stetig zunimmt – nicht zuletzt wegen der EnWG-Novelle von 2011 und zahlreicher Verordnungen –, ist es besonders hervorzuheben, dass in diesem Vertragshandbuch an den geeigneten Stellen zunächst die wirtschaftlichen und technischen Grundlagen der Gaswirtschaft in hervorragender

Weise erläutert werden. Auf diese Weise wird dann die Vermittlung aller Kenntnisse der verschiedenen Vertragsgestaltungsmöglichkeiten und deren Handhabung – wesentlich für erfolgreiche Verhandlungen und praktische Anwendung – deutlich vereinfacht. Die sehr gelungenen zahlreichen optischen Darstellungen (Schaubilder, Tabellen und Graphiken) bestätigen die Eignung dieses Vertragshandbuchs als tägliches Handwerkszeug in der praxisgerechten Vertragsgestaltung.

Alle Verträge jedes Bereichs der Gaswirtschaft werden besprochen, d.h. dass sowohl alle maßgeblichen vertriebsseitigen Gasverträge thematisiert werden als auch die netzseitigen Verträge. Als Beispiele sind hier zu nennen: Grund- und Ersatzversorgungsverträge, Lieferverträge Haushalts- und Sonderkunden, Verträge für das Messwesen, Netzverträge, Speicher- und Biogas- und Wärme-Contracting-Verträge. Vertragsmuster, Checklisten und Praxistipps runden das Bild ab.

Zu Beginn (Kapitel 1 bis 4) überzeugt der einführende Überblick über die historische Entwicklung der Energie- bzw. Gaswirtschaft, deren Verständnis unverzichtbar für das Verständnis des aktuellen Rechts ist. Ebenfalls gelungen ist die vor die Klammer gezogene Darstellung des vertragsrechtlichen Kontextes, in dem allgemein zivilrechtliche Grundlagen aufbereitet