

Bericht

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung

Technikfolgenabschätzung (TA)

Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort des Ausschusses	5
Zusammenfassung	7
I. Einleitung	21
1. Thematischer Hintergrund	21
2. Vorgehensweise und Schwerpunkte	22
II. Problemaufriss	25
1. Private Briefe und Briefkultur	25
2. Postdienstleistungen und Briefe	30
2.1 Postdienstleistungen nach Postgesetz	31
2.2 Briefformen und Briefmerkmale	32
2.3 Der relevante Markt	34
3. Briefinfrastruktur und rechtlicher Rahmen	35
3.1 Netzcharakteristik	35
3.2 Universaldienstregime	37
4. Technische Entwicklungen und neue Postdienste	42
4.1 Technologische Trends und verbleibende Defizite	42
4.2 IKT-Einsatz für verbesserte Postdienstleistungen	48
4.3 IKT-Anwendungen für sichere elektronische Post	51

	Seite
5. E-Substitution	56
5.1 Varianten der E-Substitution	56
5.2 Bedingungen verstärkter E-Substitution	60
5.3 Substitution von Briefen durch einfache E-Mail	62
5.4 Substitution von Transaktionspost durch sichere E-Mail	65
6. Soziale und umweltbezogene Aspekte	69
6.1 Beschäftigungsperspektiven	70
6.2 Umweltaspekte	75
III. Entwicklung der Postmärkte	79
1. Weltweite Entwicklung	79
2. USA	82
3. Europäische Union	84
4. Deutschland	87
4.1 Status quo des Briefmarktes	87
4.2 Zukünftige Entwicklung des Briefmarktes	91
5. Fazit	106
IV. Bedeutung postalischer Kommunikation für Privatpersonen	109
1. Vorliegende Studien	109
1.1 Deutschland	111
1.2 Österreich	111
1.3 Portugal	113
1.4 USA	113
1.5 Italien, Polen, Schweden	114
1.6 Großbritannien	115
1.7 Zwischenfazit	117
2. Bedeutung postalischer Kommunikation aus Sicht privater Nutzer in Deutschland	118
2.1 Fragestellung und methodisches Vorgehen	118
2.2 Versand und Empfang von Briefsendungen durch Privatpersonen	119
2.3 Veränderungen beim Versand und Erhalt von Briefen	122
2.4 Postalische und elektronische Kommunikation	124
2.5 Merkmale des Postuniversaldienstes aus Sicht von Privatpersonen	131
3. Fazit	133

	Seite
V. Resümee und Handlungsoptionen	135
1. Resümee	135
2. Handlungsoptionen	138
2.1 Anpassung von Geschäftsmodellen	139
2.2 Anpassungen des Universaldienstes	142
2.3 Eine grundlegende Reform für den Universaldienst?	148
Literatur	157
1. In Auftrag gegebene Gutachten	157
2. Weitere Literatur	157
Anhang	166
1. Tabellenverzeichnis	166
2. Abbildungsverzeichnis	167

Vorwort des Ausschusses

Der Staat hat eine im Grundgesetz verankerte und im Postgesetz und der Postuniversaldienstleistungsverordnung konkretisierte Verpflichtung zur Gewährleistung einer flächendeckenden und qualitativ hochwertigen Grundversorgung mit Postdiensten. Der in den letzten Jahren beobachtbare Rückgang des Briefaufkommens hat zu der Frage geführt, ob das derzeitige Qualitätsniveau der herkömmlichen Briefzustellung auch bei deutlich geringerem Briefaufkommen erhalten werden kann. Die Briefmengenreduktion ist u.a. bedingt durch den vermehrten Einsatz elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologien.

Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung auf Anregung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit einer Untersuchung zum Thema „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien“ beauftragt. Dabei standen drei Fragen im Vordergrund: Welche Bestandteile des Briefmarktes können elektronisch substituiert werden, wie werden sich die Briefmengen zukünftig weiter entwickeln, und welche Folgen ergeben sich daraus für den staatlich garantierten Postuniversaldienst?

Der hiermit vorgelegt Bericht des TAB gibt einen Überblick über den Postuniversaldienst und seine europäische und nationale rechtliche Ausgestaltung, über technologische Trends und Innovationen im Briefbereich, über die Diskussion zur Substitution von Briefen durch Informations- und Kommunikationstechnologien sowie zu beschäftigungs- und umweltbezogenen Aspekten der Veränderungen im Briefmarkt. Neben einer Modellrechnung zur erwartbaren Entwicklung des Briefaufkommens bis zum Jahr 2020 werden die Ergebnisse einer für den Deutschen Bundestag durchgeführten Bevölkerungsbefragung zum Wandel der Briefnutzung bei Privatpersonen und zu den Einstellungen zum Postuniversaldienst ausgewertet. Hiervon ausgehend werden Handlungsoptionen zur Anpassung der Postdienste an veränderte Marktbedingungen entwickelt. Diskutiert werden nationale Handlungsmöglichkeiten zur Anpassung der Postuniversaldienstverpflichtung im Rahmen der europäischen Vorgaben insbesondere mit Blick auf die Integration elektronischer Briefdienstleistungen.

Der Deutsche Bundestag erhält mit diesem Bericht eine umfassende Informationsbasis und vielfältige Anregungen für die vorausschauende Befassung mit der zukünftigen politischen Gestaltung des Postuniversaldienstes.

Berlin, den 26. Juni 2013

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ulla Burchardt

Vorsitzende

Dr. Thomas Feist

Berichterstatter

René Rösper

Berichterstatter

Dr. Martin Neumann

Berichterstatter

Dr. Petra Sitte

Berichterstatteerin

Hans-Josef Fell

Berichterstatter

ZUSAMMENFASSUNG

Welche Bestandteile des Briefmarktes können elektronisch substituiert werden, und welche Folgen ergeben sich daraus für den staatlich garantierten Postuniversaldienst? Das sind die beiden zentralen Fragen, die den Deutschen Bundestag bewegen haben, das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit der Untersuchung »Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien« zu beauftragen.

PROBLEMAUFRISS

Der Privatbrief, der als neues soziales Medium im 18. Jahrhundert entstand, ist eine voraussetzungsreiche Form raumüberwindender interpersonalen Kommunikation. Eine Stärke der Briefkommunikation gegenüber unmittelbarer, persönlicher Kommunikation liegt darin, in besonderer Weise etwas und sich selbst mitteilen zu können. Mit anderen Worten: Der Brief ermöglicht, sachlich oder persönlich schwierige Angelegenheiten auf individuelle Weise auszudrücken, und gibt dem Empfänger Zeit, sich vor einer möglichen Antwort inhaltlich eingehend mit dem Brief zu befassen. Mit dem Aufkommen weniger aufwendiger und weniger exklusiver Alternativen, die zugleich für viele Anlässe auch die geeignetere Option für die interpersonale Telekommunikation darstellen, wie etwa Telefon, Telegramm, Fax und E-Mail, hat die Bedeutung des Privatbriefs – abgelesen an seiner Nutzung, nicht aber seiner Wertschätzung – abgenommen.

Heute beträgt der Anteil von Briefen, die von Privatpersonen an andere Privatpersonen verschickt werden, nur noch etwa 4% der gesamten Briefmenge. Das mag man beklagen oder nicht, für den prognostizierten mittel- und langfristigen Rückgang der gesamten Sendungsmenge ist dieses Segment von untergeordneter Bedeutung. Welches sind aber die relevanten Bereiche und Postdienstleistungen?

POSTDIENSTLEISTUNGEN UND BESTIMMUNG DES RELEVANTEN MARKTES

Postdienstleistungen sind laut Postgesetz die gewerbsmäßig erbrachte Beförderung von adressierten Briefsendungen, Paketen, Büchern, Katalogen, Zeitungen und Zeitschriften. Darüber hinaus gibt es »postnahe Beförderungsdienstleistungen« – wie die Zeitungszustellung durch verlagseigene Austräger, branchenspezifische Transportdienste, etwa für den Buchhandel, oder Verteiler von unadressierter Werbung –, die zum relevanten Markt für Postdienstleistungen gerechnet werden müssen. Unternehmen im Bereich der postnahen Beförderungsdienstleistungen stehen grundsätzlich in Konkurrenz zu Postunternehmen.

Für die Bestimmung des relevanten Marktes ist die raumüberwindende Beförderung eines in der Regel physischen Gegenstandes begrenzter Größe von einem Versender zu einem Empfänger zentral. Dieser Kernbereich kann um anschlussfähige Dienstleistungen erweitert werden. Das ist schon heute der Fall (z. B. ein Dokumentationsauftrag bei bestimmten Sendeformen, wie dem Einschreiben, oder ein Feststellungsauftrag, wie beim Postidentverfahren); das Spektrum solcher Dienstleistungen ließe sich jedoch noch ausweiten.

Die Briefinfrastruktur ist ökonomisch als Netzwerkinfrastruktur zu beschreiben. Rechtlich ist sie durch den Postuniversaldienst geprägt. Wie bei allen Netzinfrastrukturen steigt der Nutzen mit der Zahl der angeschlossenen Teilnehmer. Gegenüber anderen Netzinfrastrukturen ist herauszustellen, dass dieses Netz, dank gesetzlicher Auflagen, allgemein und flächendeckend zugänglich ist. Das Netz weist drei typische Asymmetrien auf: Es gibt erstens deutlich weniger Annahmestellen (Poststellen und Briefkästen) als Zustellpunkte (die Menge aller Privat- und Geschäftsadressen). Zweitens empfangen Privatversender zwar das Gros aller Postsendungen, versenden aber selbst nur wenig Post. Drittens wird die Übermittlungsdienstleistung bereits vom Versender bezahlt, der Empfänger ist ökonomisch am Briefgeschäft nicht beteiligt.

POSTUNIVERSALDIENST

Bis zur Privatisierung der Post waren Postdienstleistungen eine Aufgabe der staatlichen Leistungsverwaltung. Um eine Grundversorgung auch nach der Privatisierung sicherzustellen, wurde der Postuniversaldienst geschaffen, durch den der Staat die flächendeckende Grundversorgung in einer bestimmten Qualität zu gewährleisten hat und sich dabei der am Markt aktiven Postunternehmen bedient. Der Universaldienst ist im Grundgesetz durch Artikel 87f verankert und im Postgesetz (PostG) sowie in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) genauer gefasst. Auf europäischer Ebene wird die Universaldienstleistung durch die Postrichtlinie (RL 97/67/EG) geregelt, die für die nationale Gesetzgebung einen verbindlichen Rahmen vorgibt. Die PUDLV macht u. a. Vorgaben zur Anzahl der Poststellen und Briefkästen, zur Geschwindigkeit der Briefübermittlung, zur Anzahl der Zustelltage und zur Festlegung der Porti.

Über die sogenannte Anpassungsklausel (§ 11 PostG) hat sich der Gesetzgeber selbst auferlegt, die Universaldienstleistungen »der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen« und dabei nur solche Leistungen in den Universaldienstkatalog aufzunehmen, »die allgemein als unabdingbar angesehen werden«. Danach können sowohl neue Dienstleistungen ergänzt als auch bisherige Dienstleistungen aus dem Universaldienst herausgenommen werden, wenn sich die unabdingbare Nachfrage entsprechend verändert hat.

BRIEFSSUBSTITUTE DURCH INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN

Die zunehmende Informatisierung und breitbandige Vernetzung der Gesellschaft bilden den Kontext, in den sich der Wandel postalischer Dienstleistungen einfügt. Breitbandausbau, mobile Endgeräte und insbesondere Smartphones, soziale Netzwerke und soziale Medien, Cloud-Computing, intelligente Artefakte (Softwareagenten, Roboter), das Internet der Dinge und cyberphysische Systeme (komplexe, verteilte Systeme aus informationstechnischen und mechanisch bzw. elektronischen Komponenten, z. B. im Bereich des Verkehrs oder der Logistik) sind Entwicklungen, die sich seit einiger Zeit in einer Veränderung der Postdienstleistungen niederschlagen. Informations- und Kommunikationstechnologien rationalisieren Sortierung sowie Zustellung und verändern die Kundenschnittstelle in mehrfacher Hinsicht: durch Sendungsverfolgung über das Internet (»tracking and tracing«), über die erweiterte Kommunikation während der Beförderung zwischen Postunternehmen und Empfängern (wodurch die Empfänger Sendungszeit, Ort, Nachsendung etc. beeinflussen können), durch Paketautomaten oder durch Webpräsenz der Postdienstleister mit Informations- und ergänzenden Diensten (wie der Bezug elektronischer Briefmarken über das Internet). Auch die sogenannte Hybridpost – Einlieferung und Zustellung kann sowohl physisch als auch elektronisch erfolgen – wird durch diese technischen Entwicklungen ermöglicht.

Postdienstleister, die elektronische Kommunikationsdienste anbieten wollen, können zum einen, wie bei hybriden Briefformen, die Verbindung zwischen der physischen und der digitalen Welt als strategischen Vorteil nutzen. Zum anderen können sie sich als Garanten von Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität und Verlässlichkeit bei der Übermittlung von elektronischen Mitteilungen profilieren und die inhärenten Sicherheitsmängel des Internets beheben. Beide Gesichtspunkte prägen das Leitbild eines sicheren, elektronischen Briefdienstes.

Aktuell entwickelt sich in verschiedenen Ländern der Markt für sichere elektronische Postfächer und hybride Briefdienste mehr oder weniger erfolgreich. Dabei können in Europa zwei typische Geschäftsmodelle unterschieden werden. In den nordeuropäischen Ländern sind als Versender nur Unternehmen und Behörden vorgesehen, während Privatpersonen Nachrichten nur empfangen können. In den mitteleuropäischen Ländern können alle teilnehmenden Parteien sowohl Nachrichten senden als auch erhalten. Solche Angebote finden sich z. B. in Deutschland (De-Mail, E-Postbrief), Österreich und der Schweiz. Eine Besonderheit der deutschen Situation liegt darin, dass es derzeit auf der einen Seite vier akkreditierte De-Mail-Anbieter gibt, und auf der anderen Seite die Deutsche Post, deren Konkurrenzprodukt, der E-Postbrief, nicht nach dem De-Mail-Gesetz zertifiziert wurde. Formal werden dafür Anforderungen des Datenschutzes, die aus dem De-Mail-Gesetz folgen und denen der E-Postbrief nicht genügt, angeführt.

Das Interesse von Geschäftskunden an De-Mail-Diensten hängt nicht zuletzt von weiteren gesetzlichen Bestimmungen ab, die Nutzungsanreize geben oder abschwächen. Derzeit findet zum einen das Steuervereinfachungsgesetz Beachtung, nach dem Rechnungen, die per einfacher E-Mail (ggf. mit Anhängen) oder per De-Mail übermittelt werden, zum Vorsteuerabzug berechtigen. Zum anderen werden nach Verabschiedung des E-Government-Gesetzes per De-Mail mit der Versandoption »absenderbestätigt« versendete Mitteilungen das Schriftformerfordernis erfüllen.

Elektronische Substitution wird häufig als Grund für sinkende Sendungsmengen der Post angeführt. Der Nachweis eines direkten Zusammenhangs zwischen einem wachsenden Angebot elektronischer Briefsubstitute und einem darauf zurückzuführenden Rückgang der Briefvolumina ist aber nicht einfach zu liefern. Denn die Nutzung von elektronischen Briefsubstituten hängt von Bedingungen ab, die sich nicht allein mit den konkurrierenden Briefeigenschaften erklären lassen. Sie werden von Einflussfaktoren wie Wirtschaftswachstum, Wettbewerb, Altersstruktur der Gesellschaft, Anzahl der Haushalte, Stand der Technik bei Sendern und Empfängern, Bequemlichkeit der Nutzung, rechtlichen Rahmensetzungen, Informatisierung von Branchen und unterschiedlichen Zahlungs-, Geschäfts- und Kommunikationskulturen bestimmt. Der Effekt ist zudem nach Briefsegmenten differenziert zu betrachten.

Entscheidend ist nicht die Frage, ob elektronische Substitute die Briefpost vollständig verdrängen können, sondern ob die Briefnachfrage soweit schrumpfen wird, dass die Erbringung der Postdienstleistung nicht mehr in der gewohnten und erwarteten Qualität zu erbringen sein wird, und ob sich der in vielen Ländern zu beobachtende langsame Übergang zu elektronischen Alternativen unter Umständen binnen kurzer Zeit dramatisch beschleunigen könnte.

Für die Substituierbarkeit des Briefes durch elektronische Alternativen erscheinen (von Kosten abgesehen) zehn Parameter relevant:

- > Digitalisierbarkeit des zu versendenden Objekts,
- > (rechtlich gegebene) Formerfordernisse,
- > ubiquitäre Erreichbarkeit in technischer und organisatorischer Hinsicht,
- > soziale und soziokulturelle Erreichbarkeit (ausreichende Bereitschaft und Qualifikation zur Nutzung elektronischer Versandformen),
- > Wirkung der unterschiedlichen Medien beim Rezipienten,
- > soziale Wertschätzung von Sendungsformen bei herausgehobenen Anlässen,
- > Ansprüche und Erwartungen an Vertraulichkeit und Sicherheit der Kommunikation,
- > Ansprüche und Erwartungen an die Schnelligkeit der Zustellung,
- > Bedeutung der Weiternutzung erhaltener Sendungen in Ordnungssystemen und Arbeitsprozessen,
- > Bedeutung ökologischer Aspekte bei Kundenentscheidungen.

In einer Modellrechnung, die mit Zahlen und Rahmenbedingungen des Jahres 2009 für Deutschland durchgeführt wurde, ergab sich eine substituierfähige Briefmenge von etwa 25 % von damals insgesamt 17,5 Mrd. Briefen.

Für zahlreiche Kommunikationsanlässe, für die früher Briefe nötig oder üblich waren – Grußkarten, Einladungen, persönliche Mitteilungen, Bestellungen und Rechnungen –, kommen heute elektronische Substitute wie E-Mail, SMS, Webformulare, Webseiten von behördlichen oder kommerziellen Anbietern infrage.

Die wesentlichen Impulse für die Entwicklung und Nutzung sicherer E-Mail kommen von Unternehmen mit elektronischen Dokumentenmanagementsystemen, mit denen Rechnungen, Mahnungen und anderer Schriftverkehr erstellt werden können. Diese Unternehmen möchten aus Kostengründen den elektronischen Versand durchsetzen und haben deshalb ein Interesse an sicheren Formen elektronischer Briefkommunikation. Dies gilt insbesondere für Großversender wie Versorger, Telekommunikationsunternehmen, Banken und Versicherungen. Behörden, die umfangreiche E-Government-Strategien verfolgen, gehören ebenfalls zu den aktiven Förderern sicherer E-Mail.

Auffällig ist, dass innerhalb Europas in den nordischen Staaten und den Niederlanden die Nachfrage nach elektronischen Briefsubstituten am stärksten ausgeprägt ist, während Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz verhaltener agieren. Verschiedene empirische Untersuchungen zeigten, dass etwa drei Viertel der Privatkunden dieser Länder weiterhin eine Präferenz für den herkömmlichen Postbezug von Rechnungen und Mitteilungen von Behörden haben.

UMWELT- UND BESCHÄFTIGUNGSASPEKTE

Umweltaspekte werden für Postdienstleistungen – auch im Vergleich mit elektronischen Substituten – zunehmend relevant. Dienstleister im Postmarkt unternehmen Anstrengungen, um die Klimabilanz ihrer Postdienstleistungen zu verbessern. Sie setzen in zunehmendem Maße emissionsarme Zustellfahrzeuge ein und bieten ihren Kunden einen CO₂-reduzierten oder sogar CO₂-neutralen Versand an. Von einem umfassenden oder gar flächendeckenden Einsatz dieser Zustellfahrzeuge sind die Anbieter jedoch noch weit entfernt.

Eine auf den dänischen Markt bezogene Modellrechnung kommt zu dem Ergebnis, dass der reduzierte Papierverbrauch der Hauptgrund für die bessere Umweltbilanz der elektronischen Briefvariante ist. Wie groß die Einsparungen im Einzelnen sind, hängt dabei sehr stark von der am Bildschirm verbrachten Zeit ab und von der Frage, ob die Dokumente beim Empfänger ausgedruckt werden. Der Dokumentausdruck reduziert die im Modell errechneten Einsparungen um 30 bis 40 %. Schnelle Internetverbindungen, energieeffiziente Geräte, komfortables elektronisches Dokumentenmanagement sowie mehr Wissen über Umweltfragen insgesamt könnten dazu beitragen, Ausdrücke und lange Verweilzeiten am Gerät zu vermeiden, und so die Bilanz positiv zu beeinflussen.

Das Postwesen ist ein personalintensiver Wirtschaftszweig. Allein im lizenzpflichtigen Briefbereich sind etwa 170.000 Beschäftigte in Deutschland tätig. Die Beschäftigungszahlen sind allerdings rückläufig. Nach einer Faustformel führt ein Sendungsmengenerückgang von 10 % zu einem Beschäftigungsabbau von etwa 3 bis 5 %. Im Postsegment für Kurier- und Expresssendungen sowie Pakete (KEP-Segment) nehmen die Beschäftigungszahlen dagegen zu.

Veränderungen der Zustell- und Vorbereitungstätigkeiten im Briefbereich führen besonders bei den Zustellern zu erhöhten Arbeitsbelastungen. Quantitativ wie qualitativ neue Beschäftigungsperspektiven würden sich eröffnen, wenn das Dienstleistungsspektrum von Briefzustellern erweitert würde, etwa um neuartige Zustell- und Abholdienste (z. B. für Medikamente, Bücher, Behördenformulare, Lebensmittel) oder auch um soziale Dienstleistungen (z. B. als Kontaktperson für Kranke und ältere Bürger, die nötigenfalls weitere Hilfen vermittelt).

ENTWICKLUNG DER POSTMÄRKTE

Das weltweite (innerstaatliche) Briefaufkommen erreichte im Jahr 2001 den bisherigen Höchstwert mit 434 Mrd. Briefen. Zehn Jahre später war das Briefaufkommen um 70 Mrd. oder 16 % auf 364 Mrd. gesunken. Die verschiedenen Weltregionen sind an diesem Prozess in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt. Der Anteil der GUS- und der europäischen Staaten außerhalb der EU-15 an dem Weltbriefaufkommen ist in den letzten 40 Jahren sehr stark zurückgegangen. Anteile verloren haben auch – auf sehr niedrigem Niveau – Afrika und die arabischen Länder. Das gibt Anlass zu der Hypothese, dass der Brief in den derzeitigen Schwellen- und sich entwickelnden Ländern nie die Bedeutung erlangen wird, die er in den Industrieländern einmal hatte, da diese Länder ihre wachsenden Kommunikationsbedürfnisse gleich elektronisch befriedigen werden.

USA UND EU

Die USA sind – absolut gesehen – immer noch das Land mit dem weltweit größten Briefaufkommen. Nach einem Spitzenwert von 213 Mrd. Briefen im Jahr 2006 ist das Briefaufkommen auf 160 Mrd. Briefe im Jahr 2012 deutlich zurückgegangen. So kämpft die US-Post bereits gegenwärtig mit einem Defizit, das allerdings nur zum Teil auf den Briefmengenrückgang zurückzuführen ist. Das Defizit über eine Reduktion der Zustelltage von sechs auf fünf zu verringern, ist bisher am Widerstand des Kongresses gescheitert.

Prinzipiell vorstellbar wären auch Preiserhöhungen, da die Preise der Briefpost der USA deutlich unter denjenigen der meisten Industrieländer liegen. Einer Modellrechnung zufolge könnte die US-Post bei Angleichung an das Preisniveau anderer Industrieländer sogar eine Briefmengenreduktion auf 100 Mrd. Briefe im Jahr finanziell ver-

kraften. Dies ist allerdings bisher nicht mehr als eine prinzipiell aufgezeigte ökonomische Möglichkeit und keine konkret verfolgte Strategie.

In den Ländern der EU-15 war von 1980 bis 2006 ein kontinuierlicher Briefmengenanstieg und danach bis 2011 ein deutlicher Abfall zu beobachten.

DEUTSCHLAND: STATUS QUO

In Deutschland kann man von etwa 68,7 Mrd. lizenz- und nichtlizenzpflichtigen Postsendungen ausgehen (teilweise geschätzte Zahlen für 2010/2011), wobei Werbesendungen mit 56,7% mehr als die Hälfte ausmachen, gefolgt von Briefen mit 23,9%, Zeitungen und Zeitschriften mit 15,9% und Paketen mit 3,5%.

Im lizenzpflichtigen Briefbereich war bis 2007 ein fast konstanter Zuwachs festzustellen. Seit 2007 gehen die Briefumsätze kontinuierlich zurück. Die Briefmengen haben sich – nach einem deutlichen Einbruch 2009 – allerdings entgegen den internationalen Trends wieder stabilisiert. Für die positive Entwicklung bis 2007 spielten Zuwächse bei der adressierten Direktwerbung eine Rolle, die durch den zunehmenden Wettbewerb und damit zusammenhängende Preissenkungen der Deutschen Post für Geschäftskunden begünstigt wurden.

Der lizenzpflichtige deutsche Briefmarkt wird durch Geschäfts- und Werbepost geprägt: 90% der adressierten Briefe werden von Geschäftskunden (inklusive öffentlicher Bereich) verschickt (Zahlen für 2010). Wenige, sehr versandintensive Unternehmen generieren einen Großteil dieser Briefmengen. Der Anteil der von Privatkunden verschickten Sendungen ist gering und hat in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen. Im Jahr 2001 stammten noch 16% aller Briefsendungen von Privatpersonen unabhängig davon, an wen diese Briefe adressiert wurden, 2008 waren es noch 14%, 2010 noch 10%. Empfänger von Briefen sind hingegen ganz überwiegend Privatkunden (69%).

DEUTSCHLAND: MODELLRECHNUNG 2010–2020

Ausgehend von dieser Situation ist eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung zentral, um einen möglichen Handlungsbedarf genauer spezifizieren zu können. Eine Modellierung wurde im Rahmen des TA-Projekts für den lizenzpflichtigen Briefmarkt vorgenommen. Dieser Briefmarkt wurde in fünf Segmente eingeteilt:

- > private Briefpost an beliebige Adressaten mit einem Anteil von 7,2% (im Jahr 2010) an der gesamten Sendungsmenge,
- > geschäftliche Briefsendungen an Unternehmen mit einem Anteil von 14%,
- > geschäftliche Briefsendungen an private Kunden mit einem Anteil von 32,6%,
- > adressierte Werbesendungen (»inhaltsgleiche Sendungen«) mit einem Anteil von 35,5% sowie
- > Pressesendungen (abonnierte Zeitungen und Zeitschriften sowie Mitglieder- und Werbezeitschriften) mit einem Anteil von 10,7%.

Die Modellrechnung ergab für keines der untersuchten Briefsegmente eine positive Mengenentwicklung für die Jahre von 2010 bis 2020. Die geringsten Mengenveränderungen werden im Bereich der Werbesendungen mit jährlichen Veränderungsraten zwischen -0,4 und -2,3% sowie im Bereich der Pressesendungen (-2,0 bis -3,2) erwartet. Deutlich größere Veränderungsraten ergeben sich im Bereich der geschäftlichen Briefpost an Privatpersonen (-1,9 bis -3,9%), der privaten Briefpost (-1,8 bis -4%) und der geschäftlichen Briefpost an Unternehmen (-2,4 bis -4,8%).

Die erwartete jährliche Veränderungsrate zwischen 2010 und 2020 für die gesamte nationale Briefpost liegt zwischen -1,4 und -3,4%. Das ist in der Minimalvariante eine wenig dramatische Mengenreduktion um 13,3%, verteilt auf zehn Jahre, in der Maximalvariante aber fast eine Abnahme um ein Drittel. In absoluten Zahlen (bei 17,4 Mrd. Sendungen im Jahr 2010) wären dies etwa 2,3 bzw. 5 Mrd. Sendungen weniger. Mögliche extreme, eher unwahrscheinlich erscheinende Ereignisse und Strukturbrüche sind nicht in die Modellrechnung eingegangen. Sie schreibt eher bestehende Trends fort.

BEDEUTUNG POSTALISCHER KOMMUNIKATION FÜR PRIVATPERSONEN

Betrachtet man die absolute Anzahl der Privatkundenbriefe, so wurden im Jahr 2012 in Deutschland täglich durchschnittlich 3,2 Mio. Briefsendungen von Privatpersonen verschickt, eine nicht völlig zu vernachlässigende Größenordnung. Gleichwohl gilt, dass Privatpersonen als umsatzgenerierende Kunden für Postunternehmen fast marginal sind. Dafür sind sie als Empfänger von Briefen umso wichtiger. Privathaushalte erhalten fast 70% aller Briefe – hauptsächlich geschäftliche und behördliche Brief- und Werbesendungen. Das Verhalten und die Einstellungen von Privatpersonen als Sender und Empfänger zu kennen, ist deshalb für die Postunternehmen und die Postpolitik wichtig.

REPRÄSENTATIVE BEVÖLKERUNGSBEFRAGUNG

Im Rahmen des TA-Projekts wurde im Frühjahr 2012 eine repräsentative Bevölkerungsbefragung zur Bedeutung postalischer Kommunikation aus Sicht privater Nutzer in Deutschland durchgeführt. Die Befragung erbrachte Erkenntnisse über den Umfang, die Entwicklung und die Bedeutung von Postdienstleistungen, insbesondere Briefe, in Abhängigkeit von verschiedenen soziodemografischen Merkmalen sowie der Internetnutzung von Privatpersonen. Die Wechselwirkungen zwischen der Nutzung neuer, elektronischer Kommunikationsdienste und der herkömmlichen Briefkommunikation wurden empirisch untersucht. Zudem wurde im Rahmen der (telefonischen) Befragung die Bedeutung erhoben, die Postdienste im Allgemeinen und der Postuniversaldienst im Besonderen für die Bürgerinnen und Bürger haben. Der Fokus der Befragung richtete sich auf die persönliche (nicht haushaltsbezogene) und private (nicht berufliche) schriftliche Kommunikation, die per Brief oder über elektronische Äquivalente abge-

wickelt wird. Zur Kategorie »Brief« wurden Briefe, Postkarten, persönlich adressierte Werbesendungen und Kataloge, Zeitschriften und Zeitungen, soweit sie vom Postzusteller ausgeliefert werden, sowie per Brief versandte Gegenstände bis zu 1.000 g gezählt. Die wichtigsten Ergebnisse der Befragung sind:

- > *Asymmetrie*: Privatpersonen erhalten deutlich mehr Briefe als sie selbst verschicken.
- > *Nichtbriefversender*: Auffallend ist die mit 40 % sehr hohe Zahl derjenigen, die praktisch keine oder kaum noch Briefe verschicken. Unter den Jungen (bis 19 Jahre) und Älteren (70 Jahre und älter) ist der Anteil der Nichtbriefversender mit 63 bzw. 52 % besonders hoch.
- > *Internetnutzer als Briefversender*: Bemerkenswert ist weiter, dass Personen, die das Internet nutzen, mehr Briefe versenden als diejenigen ohne Internetnutzung. Erklärt werden kann dies damit, dass sich durch die Internetnutzung die Transaktions- und Kommunikationsaktivitäten ausweiten, man denke etwa an den Onlinehandel. Dazu kommt, dass Internetnutzer häufiger eher gehobenen Bildungs- und Einkommenschichten zugehören, die generell mehr Briefe versenden.
- > *Mengenentwicklung*: Im Rückblick auf die letzten fünf Jahre ging der Versand von Briefen durch Privatpersonen bei 44 % der Befragten zurück. Nur bei 8 % der Befragten stieg er an. Auch beim Empfang von Briefen überwog bei 27 % der Rückgang gegenüber der Zunahme (21 % der Befragten). Jeder zweite geht von einer Stabilität der verschickten wie empfangenen Briefmengen für die nächsten zehn Jahre aus.
- > *Mengenentwicklung nach Segmenten*: Differenziert nach Briefkategorien nahmen für die letzten fünf Jahre 33 % der Befragten bei privater Post und 29 % bei Katalogen subjektiv einen Rückgang wahr. 40 % stellten eine Zunahme bei adressierten Werbesendungen, 24 % bei Sendungen mit Gegenständen (bis 1.000 g) sowie 23 % bei Briefen von Unternehmen fest.
- > *Erwartungen bezüglich der weiteren Mengenentwicklung*: Für die Zukunft gehen die Befragten bezüglich der zugesandten Briefmengen von einem überproportionalen Rückgang der privaten Post und der Kataloge aus. Nach einer persönlichen Einschätzung zu der erwarteten Veränderung der Briefmengen in den nächsten zehn Jahren gefragt, ging die Mehrheit (60 %) davon aus, dass die Briefmenge sinken wird. Nach Ansicht von 28 % wird sie gleich bleiben, 11 % erwarten sogar eine Zunahme.
- > *Substitutionsprozesse*: Während private Schreiben heute schon überwiegend elektronisch versandt (bei 65 % der Befragten) und empfangen (55 %) werden, also eine deutliche Substitution stattgefunden hat, dominiert beim Versand von Briefen an Unternehmen oder Behörden noch der herkömmliche Brief (60 bzw. 84 %). Es gibt einen gewissen Zusammenhang zwischen der Präferenz für die elektronische Übermittlungsform und dem Alter der Internetnutzer. Von den Internetnutzern präferierten in der Altersgruppe bis 39 Jahre 78 % den elektronischen Privatbrief, in der Altersgruppe ab 40 Jahre mit 57 % deutlich weniger.

- > *Wenig Substitution bei Unternehmens- und Behördenpost:* Von den Befragten mit einem privaten Internetzugang gaben 44% an, dass sie Werbematerial *eher elektronisch* als per Post erhalten. Bei allen sonstigen Dokumenten und Briefen überwiegt beim Empfang noch eindeutig die *postalische* Zustellung: Behördenpost erhielten 98% der Befragten eher postalisch, Zeitungen und Zeitschriften 95%, Kataloge 92%, Mitteilungen von Unternehmen 85%. Von Unternehmen und Behörden gehen heutzutage erst wenige Mitteilungen elektronisch ein. Nur 15% der Befragten erhalten Geschäftspost elektronisch und nur 2% Behördenpost.
- > *Wenig Zustimmung für elektronische Zustellung:* Befragt nach dem bevorzugten Empfang von Unternehmenspost, gaben 78% an, die postalische gegenüber der elektronischen Zustellung (22%) zu präferieren. Folgern lässt sich, dass erhebliche Widerstände bei den privaten Empfängern zu überwinden oder Anreize etwa monetärer Art zu schaffen wären, um die Postempfänger zum Umstieg auf elektronische Zusendung zu bewegen.
- > *Vertrauliche und sichere elektronische Post:* Eine eindeutige Identifikation von Absender und Empfänger, Vertraulichkeit und eine sichere und dauerhafte Dokumentablage wurde fast von jedem der Befragten als besonders wichtig angesehen. Allerdings konnten sich 65% nicht vorstellen, »sichere« Kommunikationssysteme wie De-Mail oder den E-Postbrief zu nutzen. Die vorhandenen Angebote entsprechen offensichtlich nicht dem, was tatsächlich nachgefragt wird, oder die artikulierten Wertschätzung von Sicherheit führt nicht bruchlos zu entsprechenden Verhaltensänderungen.
- > *Universaldienstmerkmale:* Unter den abgefragten Merkmalen eines Postuniversaldienstes stach die Hauszustellung von Briefen mit einer extrem hohen Zustimmungsrate besonders hervor (94%). Diese deutliche Präferenz zeigte sich auch in vergleichbaren anderen Untersuchungen. Die Zustellung an sechs Tagen wurde im Vergleich dazu deutlich weniger präferiert.

HANDLUNGSOPTIONEN FÜR EINE ANPASSUNG DES UNIVERSALDIENSTES

Vorliegende Prognosen für Deutschland gehen von einem Rückgang der Briefmengen in den nächsten zehn Jahren zwischen 13 und 29% aus. Die genauen Zahlenwerte solcher Prognosen werden immer umstritten sein. Dagegen ist nicht strittig, ob es überhaupt zu einem Rückgang der Briefmengen kommen wird, sondern nur, wie schnell und wie umfangreich die Mengen zurückgehen werden. Hält der derzeit beobachtbare Trend an, beschleunigt er sich gar, oder wird er durch gegenläufige Entwicklungen überlagert?

Angesichts der zu erwartenden Entwicklung sind zuerst die Postunternehmen gefragt, auf diese Herausforderung mit entsprechenden Strategien zu antworten. Gefragt ist aber auch die Politik – wegen der wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Be-

deutung des Sektors und der Gewährleistungsverantwortung des Bundes für den Postbereich. Nach heutigem Kenntnisstand gibt es ein mehrjähriges und somit ausreichendes Zeitfenster, um Handlungsoptionen zu diskutieren und zur Entscheidungsreife zu bringen, denn im deutschen Briefmarkt haben sich noch nicht die großen Mengeneinbrüche gezeigt, die in anderen Ländern in den letzten Jahren beobachtet wurden.

HANDLUNGSOPTIONEN DER POSTUNTERNEHMEN

Postunternehmen könnten ihren Infrastruktur-, Technik- und Personaleinsatz an den verringerten Bedarf anpassen (»downsizing«). Die Reduktion des Aufwands hat aber Grenzen, wenn man weiterhin ein flächendeckendes Sammel-, Transport- und Zustellnetzwerk aufrechterhalten will oder muss. Die Fixkosten dieses Netzwerkes benötigen eine kritische Masse an Sendungen. Reduzierte Qualitätsstandards, soweit überhaupt mit gesetzlichen Vorgaben vereinbar, würden gegebenenfalls den Mengenrückgang beschleunigen, anstatt ihn zu hemmen.

Eine andere Strategie wäre die Erhöhung der Porti, auch wenn eine solche Maßnahme in der Öffentlichkeit und bei den Kunden unbeliebt ist.

Neben diesen eher abwehrenden, defensiven Geschäftsstrategien könnten Postunternehmen, an ihren besonderen Stärken ansetzend, versuchen, offensiv ihre Geschäftsfelder aus- und umzubauen. Sie haben besondere Kompetenzen in der lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Logistik; sie genießen ein auch gesetzlich abgesichertes und über Jahrhunderte erworbenes, besonderes Renommee als Vermittler vertraulicher Nachrichten; sie besitzen umfassende Kundenkontakte in allen Bereichen der Gesellschaft; sie haben breite Nutzungserfahrungen mit informationstechnischen Systemen, mit deren Hilfe sie die Produktivität und die Servicequalität von Postdienstleistungen erheblich steigern könnten.

Die Ausweitung der Geschäftsfelder über das Briefgeschäft hinaus, z. B. auf den Logistik-, Transport- oder Finanzsektor, mag für den Unternehmenserfolg wichtig sein, sichert aber nicht unbedingt 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) Diversifikation infrage.

Versteht sich ein Postunternehmen als Spezialist der Beförderung eines physischen Substrats begrenzter Art, Größe und Gewichts, von dem die briefliche, schriftliche Mitteilung nur ein Spezialfall ist, könnte es versuchen, diese Leistung auszudifferenzieren und auszuweiten. Man denke etwa an Zustell- und Abholdienste, an flexibel festzulegende Zustellorte, an die Beeinflussung der Zustellzeit, an Benachrichtigungen vor oder nach der Zustellung oder Abholung. Dadurch würde die Attraktivität der Beförderungsdienstleistung gesteigert und der eventuelle Mengenverlust gebremst. Hybride Briefmodelle, die den herkömmlichen Brief mit dem elektronischen in unter-

schiedlichen Ausprägungen verknüpfen, würden ebenfalls in eine solche Strategie passen.

Über die Akquise weiterer Sendungen könnte das Zustellnetzwerk besser ausgelastet werden. Man denke etwa daran, Briefe und Pakete gemeinsam zuzustellen (und abzuholen) oder bisher spezialisierte Zustelldienste (für Medikamente, Bücher, Zeitungen, Werbung, Lebensmittel) mit zu bedienen. Der Briefdienstleister würde so zum regionalen Logistiker oder Servicedienstleister.

Eine Ausweitung der Dienstleistungen für alte oder pflegebedürftige Menschen könnte richtungsweisend sein und einen Teil zur Realisierung des Leitbilds beitragen, Menschen solange wie möglich ein selbstständiges Leben in der eigenen Wohnung zu ermöglichen. Dienste der französischen Post, wie »Portage de Medicaments« oder »Bonjour Facteur!« (die Briefzusteller erkundigen sich an mehreren Tagen der Woche im Rahmen ihrer Zustelltour, ob die Kunden wohlauf sind), illustrieren dieses Potenzial.

Postunternehmen könnten aber auch eine aktive »E-Strategie« verfolgen und sichere E-Briefportale und komplexe E-Brief-Lösungen für Unternehmens- und Privatkunden anbieten. Man würde den Rückgang herkömmlicher Briefpost zwar aktiv befördern, aber die Kunden für die substituierenden Dienstleistungen in der eigenen Sparte behalten. Der Brief als Standardmedium schriftlicher Kommunikation würde gegebenenfalls zum Kommunikationsmittel für besondere Anlässe und Personengruppen.

HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE POLITIK

Auch die Politik kann eine Reihe von Handlungsoptionen für unterschiedliche Szenarien und Zeithorizonte verfolgen. Dabei ergeben sich abgestufte Möglichkeiten, den Postuniversaldienst und seine Finanzierung an reduzierte Briefmengen anzupassen. Die nationale Regulierung muss dabei die europäischen Vorgaben beachten. Überall dort, wo die nationalen Vorgaben über die europäischen hinausgehen, gibt es einen Spielraum für die nationale Politik. Dabei ist daran zu erinnern, dass sich die meisten Vorgaben des Postuniversaldienstes nur auf den Standard- oder Einzelbrief beziehen, nicht auf Werbepost oder andere Massen- und Sondersendungen, deren Zustellqualitäten und Preise frei zwischen den Geschäftspartnern ausgehandelt werden können.

Ein nationaler Gestaltungsspielraum eröffnet sich etwa bei den Vorgaben für stationäre Einrichtungen (Poststellen, Briefkästen) sowie Laufzeiten, die in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) relativ detailliert vorgegeben werden. Nach der EU-Postrichtlinie könnten dieser Vorgaben allgemeiner gehalten und abgesenkt werden. Die EU-Richtlinie würde auch eine Reduzierung der Zustelltage von derzeit sechs auf fünf Tage erlauben, so wie es bereits in 18 europäischen Ländern der Fall ist. Die EU-Richtlinie ließe auch eine entfernungsabhängige Staffelung der Porti zu.

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, wäre eine Änderung der EU-Postrichtlinie erforderlich.

Verlässt man den Rahmen der derzeitigen europäischen und nationalen Universaldienstregulierung, dann findet man in der Fachdiskussion zwei Vorschläge: zum einen die Erweiterung des Postuniversaldienstes um den sicheren E-Brief und zum anderen den Vorschlag eines einheitlichen Universaldienstes für Post und Telekommunikation.

Der Postuniversaldienst ist bisher stark auf den Versender und weniger auf den Endkunden als Empfänger ausgerichtet. Berücksichtigt man die heute zur Verfügung stehenden und genutzten Kommunikationsmittel und die damit zusammenhängenden neuen Bedürfnisse der Endkunden, dann könnte die Gewährleistung der Wahlfreiheit zwischen herkömmlichem und elektronischem Brief zum Leitbild eines neu zu konzipierenden Universaldienstes werden. Dieser sollte gewährleisten, dass sowohl der Versender als auch der 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.

Ein so zu konzipierender Postuniversaldienst müsste die Anforderungen an die Qualität, die Zuverlässigkeit, die Verfügbarkeit, die Flächendeckung, die Erschwinglichkeit, die Datensicherheit und den Datenschutz ähnlich den Anforderungen an den herkömmlichen Briefdienst festlegen. Das Brief- und Postgeheimnis wäre auf den E-Brief auszudehnen, und zumindest optional müsste der E-Brief das Schriftformerfordernis erfüllen können.

Im zweiten Ansatz, dem einheitlichen Universaldienst für Post und Telekommunikation, werden zwei Basisverbindungen für die gesamte Palette der Distanzinteraktion vorausgesetzt:

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

Damit wird im Übrigen die Auffassung verworfen, man könne auf physische Sendungen ganz verzichten und bräuchte nur noch einen Kommunikationsdienst für »Signale«.

Der Universaldienst für physische Verbindungen würde ein Grundangebot für die Lieferung adressierter Sendungen aller Art nach ausgesuchten qualitativen und preislichen Mindeststandards von der Sender- zur Empfängerseite definieren. Die Universaldienstvorgabe für die digitale Verbindung bestünde etwa aus einer schnellen bidirektionalen Daten- bzw. Informationsübertragung in einer gewissen Mindestbandbreite zu einem Festpreis. Zu garantieren wäre etwa das Ferngespräch, aber nicht der analoge

Festnetztelefonanschluss. Die digitale Verbindung würde sich auch nicht auf den Haushalt oder die Wohnung, d. h. einen konkreten Ort beziehen, sondern auf die Person, die standortunabhängig und zu jedem Zeitpunkt erreichbar sein soll.

Der Vorschlag für den einheitlichen Universaldienst nimmt Bezug auf eine allgemeine Diskussion, die Regulierung im Medienbereich möglichst technologieneutral auszugestalten. Konkretisierungen dieser Forderung sind umstritten und schwierig umzusetzen, insbesondere dann, wenn die Stärkung der »digitalen Verbindung für Signale« mit einer Absenkung der Universaldienstqualitäten für physische Verbindungen erkauft werden soll.

Insbesondere die in diesem Zusammenhang diskutierte Abkehr von der flächendeckenden Hauszustellung würde den Kernbestand des Universaldienstes erheblich aufweichen. Ein Verzicht auf die flächendeckende Zustellung im Universaldienst erscheint deshalb in absehbarer Zeit als keine politisch umsetzbare Option. Erwägenswert sind allenfalls freiwillige Vereinbarungen zwischen Postunternehmen und Empfängern über die Modi der Zustellung. Diese würden aber die Universaldienstregulierung nicht direkt treffen. Zu überlegen wäre, ob in regionalen Modellversuchen Varianten solcher neuartigen Zustellarrangements erprobt und evaluiert werden sollten.

Insgesamt hat sich eine breite Palette von Handlungsoptionen gezeigt, wie auf die Mengenreduktion im Briefsektor und eine damit drohende Aushöhlung des Universaldienstes reagiert werden könnte. Handlungserfordernisse bestehen gegenwärtig in erster Linie bei den Unternehmen, die ihre Geschäftsstrategien anpassen müssen. Die Politik verfügt auf nationaler Ebene im Rahmen der europäischen Universaldienstvorgaben über einen erheblichen Gestaltungsspielraum. 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 breit zu diskutieren.

EINLEITUNG

I.

»Postpolitik« ist in den letzten Jahren kein Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit und kontroverser Debatten gewesen. Das liegt u. a. daran, dass es seit der Privatisierung der Deutschen Bundespost im Zuge der Postreform 1998 keine »Postpolitik« im bisherigen Sinne mehr gibt. Sowohl das Postministerium (Bundesministerium für Post und Telekommunikation) als auch der Ausschuss für Post und Telekommunikation des Deutschen Bundestages wurden 1998 aufgelöst. Seit der schrittweisen Liberalisierung des Briefmarktes in Deutschland, die 2008 abgeschlossen wurde, standen weitere große postpolitische Reformen nicht mehr auf der Tagesordnung.

Der Bund hat allerdings nach Artikel 87f des Grundgesetzes (GG) im Bereich des Postwesens weiterhin die Zuständigkeit, für eine flächendeckende, angemessene und ausreichende Dienstleistung zu sorgen (Universaldienstverpflichtung). Das Postgesetz sieht in § 11 Absatz 2 außerdem vor, dass die Festlegung der Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen ist. Insbesondere die weit verbreitete Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste hat die Bedingungen, unter denen heute Briefe verschickt und empfangen werden, erheblich verändert.

Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages, auf Anregung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie, das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit der vorliegenden Untersuchung »Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien« beauftragt.

THEMATISCHER HINTERGRUND

1.

Die veränderten technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Postdienstleistungen, insbesondere die Durchdringung der Gesellschaft mit digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), haben eine Diskussion entfacht, ob bei einem angenommenen Szenario deutlich zurückgehender Briefmengen – nicht zuletzt aufgrund elektronischer Alternativen – das bisherige Niveau flächendeckender Postdienstleistungen noch aufrechterhalten werden kann.

Im Mittelpunkt dieses TA-Berichts steht der Briefbereich (Kap. II.2). Mithilfe von Briefen lässt sich ein weites Spektrum von Inhalten befördern: Massendrucksa- chen, Rechnungen, Gerichtspost, persönliche Schreiben, Wertsachen, kleinformatige Waren. Fast 90% des Briefmarktes fallen in den Bereich der Geschäftspost mit einem hohen Anteil an Werbesendungen. Vorliegende Prognosen gehen sehr pauschal von einer mittelfristigen Reduktion des Briefaufkommens um 30 bis 60% aus (Kap. III). Bei

einer Beurteilung der Substitutionsmöglichkeiten von herkömmlicher Briefkommunikation sind mehrere Substitutionsbeziehungen (Kap. II.5) und die verschiedenen Segmente des Briefmarktes zu unterscheiden (Kap. III.4).

Zu berücksichtigen sind auch neue Formen hybrider oder ausschließlich elektronischer Briefkommunikation (Kap. II.4). Die neuen digitalen Postdienstleistungen sollen ein höheres Sicherheitsniveau als normale E-Mail gewährleisten. Der Hybridbrief soll über die Gewährleistung gesicherter Übermittlung hinaus die digitale mit der herkömmlichen Postwelt flexibel verknüpfen: Briefe können online oder auf Papier bei der Post eingereicht und von dieser wiederum elektronisch oder persönlich zugestellt werden.

Der vorliegende Bericht umfasst eine Bestandsaufnahme der Entwicklung im Briefmarkt unter Berücksichtigung des derzeitigen und absehbaren Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien im Briefsektor. Es wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfüllung von Postuniversaldienstauflagen leisten können.

VORGEHENSWEISE UND SCHWERPUNKTE

2.

Zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags wurde die wissenschaftliche Literatur, insbesondere was neue Postdienstleistungen sowie die Substitution von Briefen durch digitale Kommunikationsdienste angeht, ausgewertet. Vor dem Hintergrund von einerseits retrospektiven Marktuntersuchungen und andererseits prospektiven Studien wurden technologische, ökonomische und gesellschaftliche Trends ermittelt und in diesem Zusammenhang Expertengespräche in Ministerien und Behörden, mit Postunternehmen und Gewerkschaften sowie Branchenverbänden und Postkunden durchgeführt (Kap. III.4.2.3). Neben allgemeinen Einschätzungen zur Marktentwicklung wurde in diesen Gesprächen insbesondere diskutiert, wie mögliche Veränderungen bei den Universaldienstauflagen bewertet werden.

Zur Abschätzung des zukünftigen Briefaufkommens sowie möglicher Konsequenzen von Anpassungen bei den Universaldienstauflagen wurden Modellrechnungen durchgeführt (Kap. III.4.2). Durch eine repräsentative Bevölkerungsbefragung konnte der Versand und Empfang von Briefen sowie die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel in Haushalten erfasst sowie die Meinung zu Veränderungen beim Universaldienst ermittelt werden (Kap. IV). Juristische Expertise war für eine Beurteilung der europäischen und deutschen Rechtslage in Bezug auf eine mögliche Reform des Universaldienstes notwendig. Letztlich wurden aus den Ergebnissen dieser Untersuchungsschritte politische Handlungsoptionen entwickelt (Kap. V).

Zur Unterstützung dieser Vorgehensweise wurden vier Gutachten vergeben:

- > *Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien.* WIK-Consult, Bad Honnef (Autoren: Alex Kalevi Dieke, Annette Hillebrand, Antonia Niederprüm, Sonja Thiele)
- > *Relevante technische und gesellschaftliche Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle von Briefdiensten.* MRU GmbH, Hamburg (Autoren: Horst Manner-Romberg, Helmut Deecke, Jona Miller, Wolf Symanczyk)
- > *Möglichkeiten eines gemeinsam definierten Universaldienst Post und Telekommunikation aus ökonomischer und juristischer Sicht.* Swiss Economics, Zürich (Autoren: Urs Trinkner, Bernd Holznagel, Christian Jaag, Helmut Dietl, Andreas Haller)
- > *Zur Bedeutung postalischer Kommunikation aus Sicht privater Nutzer.* Input Consulting, Stuttgart (Autoren: Claus Zanker, Ines Roth)

Für die hohe Fachkompetenz sowie engagierte und vertrauensvolle Zusammenarbeit sei den Gutachterinnen und Gutachtern an dieser Stelle herzlich gedankt. Im Rahmen ihres Praktikums im TAB unterstützte Katrin Geske das Projekt mit vorbereitenden Recherchen und Ausarbeitungen. Eine Manuskriptversion dieses Berichts hat dankenswerterweise Bernd Wingert durchgesehen und kommentiert. Der Dank der Autoren geht auch an Johanna Kniehase für die sorgfältige Erstellung der Grafiken sowie an Brigitta-Ulrike Goelsdorf für die gründliche Durchsicht des Endmanuskripts und das Endlayout. Alle verbleibenden Unzulänglichkeiten liegen in der Verantwortung der Verfasser.

PROBLEMAUFRISS

II.

Ähnlich wie im 18. Jahrhundert der Privatbrief »Kult« war, sind es heute soziale Netzwerke und weitere Formen der Internetkommunikation. Ein hoher Anteil persönlicher Mitteilungen wird bereits elektronisch und nicht mehr per Post versendet. Für die künftige Entwicklung der Sendungsmengen ist dieser Wandel indes weniger ausschlaggebend als der anderer Briefsegmente – Werbe- und Pressesendungen, Geschäfts- und Behördenpost –, die zusammengenommen mehr als 90% des Briefvolumens ausmachen.

In diesem Kapitel werden zunächst Herkunft und Zukunft des Privatbriefs behandelt (Kap. II.1). Danach werden die Grundlagen für die weitere Erörterung des postalischen Wandels gelegt. Angefangen wird bei der Definition von Postdienstleistungen und des relevanten Marktes sowie der Erläuterung der Netzcharakteristik der Briefinfrastruktur und der rechtlichen Rahmenbedingungen mit dem Universaldienst als Kern (Kap. II.2 u. II.3).

Technologische Trends werden daraufhin untersucht, inwieweit sie die Erbringung herkömmlicher Postdienstleistungen verbessern können und welche Formen sicherer elektronischer Post vorzufinden sind, wobei »hybrider Post« und »elektronischen Postfächern« wegen ihrer Relevanz für elektronische Geschäfts- und Behördenpost besondere Beachtung geschenkt wird (Kap. II.4). Die Frage der E-Substitution wird verknüpft mit Überlegungen, wo die Grenzen der Substituierbarkeit herkömmlicher Briefpost liegen und welches die Bedingungen verstärkter oder abgeschwächter E-Substitution sind (Kap. II.5). Schließlich werden noch zwei gesellschaftliche Aspekte angesprochen, die unter der Annahme eines langfristigen Sendungsmengenrückgangs und zunehmender E-Substitution an Relevanz gewinnen werden: Beschäftigungsperspektiven und ökologische Auswirkungen (Kap. II.6).

PRIVATE BRIEFE UND BRIEFKULTUR

1.

Bis heute ist unser Verständnis von Briefkultur durch Vorstellungen privater brieflicher Korrespondenz geprägt. In einer knappen Betrachtung soll deshalb der Idealtyp des Privatbriefs, der als neues soziales Medium im 18. Jahrhundert entstand und ein emphatisches Verständnis von Briefkultur begründete, erläutert werden.¹ Dem Höhepunkt folgte nach Ansicht vieler Autoren ein Niedergang in den späteren Jahrhunder-

¹ »Der Brief, so scheint es in der Tat, das ist kein unbeschriebenes Blatt« heißt es bei Hess-Lüttich (1996, S. 245) mit Blick auf die zahlreiche Literatur zum Brief. Das Institut für Textkritik bietet eine bis 2010 gepflegte Onlinebibliographie zur Briefforschung unter: www.textkritik.de/briefkasten/forschungsbibl_a_f.htm (18.01.2013).

ten. Im elektronischen Medium könnte, nach Meinung einiger Autoren, sogar eine Wiederbelebung stattfinden. Nachdem dieser Bogen geschlagen ist, wird auf dem Boden der Empirie verdeutlicht, dass die Entwicklung des Privatbriefs für den prognostizierten Sendungsmengenrückgang der Briefpost nicht ausschlaggebend ist.

Wo das Ende des Briefes oder der Niedergang der Briefkultur konstatiert oder bedauert wird (Hillard 1969, Jappe 1969, Schlaffer 1996; weitere Hinweise in Hess-Lüttich 1996, S. 243 f.), geht es insbesondere um den Privatbrief, wie er sich nach einhelliger Meinung der Briefforschung im Übergang vom 17. zum 18. Jahrhundert »mit all seiner Individualität« (Bürgel 1979, S. 27) entwickelt hat. Uneinigkeit herrscht eher über die Zäsur, mit der dieser Niedergang einsetzte. Jappe (1969, S. 361) konnte »seit dem letzten Weltkrieg im Großen und Ganzen keine Briefkultur« mehr beobachten, Bürgel (1979, S. 31) setzte den Niedergang, der sich bis heute fortsetze, bereits 1848 an. Nach Hillard (1969, S. 351) sei der Brief nur noch eine »Angelegenheit von Wenigen«.

Die Emanzipation des Bürgertums verbunden mit sozialer und räumlicher Mobilität waren die sozialgeschichtlichen Voraussetzungen des modernen Privatbriefs. Freizügigkeit, die Personen erlaubte, ihre Heimatorte zu verlassen, um sich andernorts niederzulassen oder um zu reisen, erzeugte gleichsam die räumliche Trennung, die das Briefschreiben dann überwinden konnte. Mit der Zunahme der wirtschaftlichen Aktivitäten in der bürgerlichen Gesellschaft wurde die Verkehrs- und Transportinfrastruktur ausgebaut, auf der ein steigendes Volumen behördlicher und geschäftlicher Briefe befördert wurde (Behringer 1990, S. 149 ff.). Diese Infrastruktur stand dann auch für die Beförderung von Privatbriefen zur Verfügung.

Der Idealtyp des privaten Briefes ist eng mit dem Namen Christian Fürchtegott Gellert (1715–1769) verbunden, der den Briefstil, die »rhetorisch-epistolaren Formkonventionen« früherer Zeiten überwindend (Nickisch 1996, S. 329), reformierte, indem er das Briefeschreiben am Leitbild eines lebendigen und natürlichen Gesprächs orientierte, was bei einer Konzeption des Briefes als Gesprächsersatz nur konsequent ist. Gleichwohl war ihm klar, dass die Übung des Briefeschreibens kein Gespräch, sondern nur Nachahmung bzw. Simulation eines Gesprächs ist: »Wenn ich schreibe: so thue ich nur, als wenn ich redte« (Gellert nach Bürgel 1979, S. 31).

Briefeschreiben nach diesem Modell ist anspruchsvoll und mühsam (Höflich 2003b, S. 39). Schlaffer (1996, S. 44 f.) sprach von »erschwerter Kommunikation« und von einer »anstrengenden Form der Kommunikation«. Die Nutzung der Schrift mit dem Ziel, den Eindruck spontaner, mündlicher Rede zu erreichen, verlangt Kunstfertigkeit. Dieser Befund wird interessant, wenn sich weniger anstrengende Optionen für die interpersonale Kommunikation auftun.

Darüber sollte nicht die Stärke des Briefes und des Briefwechsels gegenüber unmittelbarer Kommunikation vergessen werden, die darin liegt, dass der Brief auch vom all-

mählichen Verfertigen der Gedanken beim Schreiben profitiert², weil sich sachlich oder persönlich schwierige Angelegenheiten so besser ausdrücken lassen und der Empfänger seinerseits Zeit hat, sich mit dem Inhalt und seiner Bedeutung, z. B. durch mehrfaches Lesen, auseinanderzusetzen, bevor er antwortet.

Das Besondere, Schwierige und überdies Riskante brieflicher Kommunikation machte Simmel (1958, S.287 f.) im Rahmen seiner Soziologie in einem »Exkurs über den schriftlichen Verkehr« deutlich. Schreiben bedeutete bei Simmel, einem geistigen Inhalt eine objektive Form zu geben. Die Form der brieflichen Äußerung bedeutet ebenfalls eine Objektivierung eines Inhalts, erhält aber eine doppelte subjektive Bestimmtheit, indem der Briefschreiber für eine bestimmte Person schreibt und indem er seine Persönlichkeit und Subjektivität mit zum Ausdruck bringt. Simmel sprach bezogen auf den Brief von der Objektivierung des Subjektiven. Die Unverzichtbarkeit und Bedeutung von Briefen noch heute (auch für die biografische Forschung) liegt genau darin begründet, dass im Brief neben der übermittelten Nachricht immer auch, implizit und explizit, sowohl eine Selbstthematisierung (ausführlich dazu Reinlein 2003) als auch eine Fremdthematisierung stattfindet (beginnend bei der gewählten Anrede).

Risikant ist die Form der brieflichen Kommunikation, weil die manifeste schriftliche Äußerung für den Adressaten vieldeutig bleibt, viele Interpretationen zulässt und dadurch anfällig für Missverständnisse wird. Andere Risiken hängen mit dem Zeitverzug der brieflichen Kommunikation zusammen, wodurch die im Brief angenommenen Umstände und Befindlichkeiten bei Sender und Empfänger bereits überholt sein können, wenn der Brief eintrifft. Dazu kommen Risiken auf dem Transportweg: Zensur und andere Verstöße gegen das Briefgeheimnis, Verlust, Diebstahl, Fälschung, Nichtzustellbarkeit.

Ein kurzer Blick auf die frühe Blütezeit des Briefes im 18. Jahrhundert, das der Kulturwissenschaftler Steinhausen (1968, S.245) bereits 1889 als »das Jahrhundert des Briefes« bezeichnete, ist wegen mancher Ähnlichkeiten zwischen aufkeimender Briefkultur und der Internetkommunikation, insbesondere den »sozialen Netzwerken« (»social media«), von einem gewissen Interesse. Ein Aspekt ist die sozialemanzipatorische Bedeutung des Briefes für die Konstituierung einer privaten bürgerlichen Öffentlichkeit (Lerchner 1997, S.45). »Briefe waren ein wichtiges, vielleicht das wichtigste Medium der Freundschaft und der Geselligkeit in der bürgerlichen Gesellschaft« (Bausinger 1996, S.298). Diese Aussage weist schon darauf hin, dass zu der Zeit (und noch bis Mitte des 19. Jahrhunderts) Intimität und Öffentlichkeit offenbar keine Gegensätze waren. Briefe waren dafür bestimmt, in geselligem Kreis, z. B. in den bürgerlichen Salons, vorgelesen zu werden (Schlaffer 1996, S.40). Teilweise fungierten Briefe auch noch als Zeitungersatz (Bürgel, 1979, S.33 f.).

2 In dem Brief Heinrich von Kleists an Rühle von Lilienstern war das Thema »die allmähliche Verfertigung der Gedanken beim Reden« (Kleist 2002, S.2).

Briefeschreiben war offenbar »Kult«. Nickisch (1996, S.331 ff.) sprach von »Briefmanie« und dem Brief als »Medium des Freundschaftskults«, Bürgel (1979, S.28) in dem Zusammenhang von »Freundschaftstaumel«. »Das bürgerliche Ich begann sich und seine Empfindungen und Gedanken wichtig zu nehmen, es beobachtete sich selbst, und es musste sich mitteilen. ... Es brauchte ein dauerhaftes, sichtbares, ja gleichsam ›heiliges‹ Medium für seine Selbstenthüllungen: ›Das Sakrament war der Brief« (Nickisch 1991, S.44).

Der Bedeutungsschwund des Privatbriefs wird üblicherweise mit dem Verlust der gesellschaftlichen Voraussetzungen erklärt, insbesondere der fehlenden Muße und zunehmenden Eile (Hillard 1969, S.342). Diese Diagnose ist nicht neu. Steinhausen (1968, S.409) schrieb gegen Ende des 19. Jahrhunderts bereits: »Eine rastlose Unruhe charakterisiert unser Leben. Und die raschlebenden modernen Menschen – trotzdem oder weil so ungeheuer viel korrespondiert wird – haben nicht Zeit und nicht Lust zu Briefen nach Art des vorigen Jahrhunderts.«³ Zu den relevanten gesellschaftlichen Veränderungen zählen auch die verbesserte Verkehrsinfrastruktur und ein Mobilitätsverhalten, bei dem die beim Brief vorausgesetzte Situation nicht (leicht) überbrückbarer räumlicher Abwesenheit seltener wird. Man schickt nicht den Brief auf Reise, sondern stattet selbst einen Besuch ab.

Außerdem sind es die neuen technischen Kommunikationsmittel, die ab dem Ende des 19. Jahrhunderts die Konkurrenzlosigkeit des Briefes als Medium der Telekommunikation beenden. Bis zur Erfindung des Telegrafen war der Brief unumgänglich, wollte man über Distanzen hinweg mit anderen in Kontakt treten und Beziehungen aufrechterhalten (Höflich 2003a, S.7). Mit dem Aufkommen der Telegrafie und des Telegramms gerät erstmals ein Ende der Briefkultur aufgrund technischer Alternativen in den Blick (Höflich 2003b, S.40; Nickisch 1996, S.333). Weitere Konkurrenten sollten folgen.

Leicht nachvollziehbar ist, dass eine Ausdifferenzierung der Kommunikationsformen in der Tendenz dazu führt, für jeweils spezifische Kommunikationsanlässe das geeignetste Mittel zu wählen. Eine ähnliche Einsicht formulierte Riepl (1913) zu Beginn des 20. Jahrhunderts als Gesetz von der Komplementarität der Medien. Mit Rekurs auf die Medienwissenschaft lässt sich zusätzlich, analog zur Nutzung von Massenmedien, eine »The-more-the-more-Regel« aufstellen: »Die Aufgeschlossenheit für ein Medium ergänzt eher die Aufgeschlossenheit für ein anderes Medium, als dass sie diese ersetzt« (Lazarsfeld et al. 1969, S.162). Bei einem breiten Angebot unterschiedlicher interpersonaler Kommunikationsmedien dürfte in der Summe wesentlich mehr Kommunikation stattfinden.

3 Die Postkarte, die in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts in Deutschland als Postdienstleistung eingeführt wurde, galt für Steinhausen (1968) bereits als Indiz beschleunigter Kommunikation auf Kosten des Briefes. Im 21. Jahrhundert erscheint die Postkarte dagegen als »entschleunigte Bild-Textbotschaft« (Holzheid 2011, S.15) und alternativ zu Formen instantaner Kommunikation.

Die bleibende Begründung für das Schreiben von Privatbriefen liegt in dem Bedürfnis, etwas *und* sich jemandem mitzuteilen, der sich an einem anderen Ort befindet, und dafür die Vorteile überlegten und sorgfältigen Schreibens zu nutzen, verbunden mit der Erwartung entsprechender Rezeption und Rückantwort. Auch hier gilt indes, dass, selbst wenn das Schreiben von Briefen weiterhin notwendig ist, die Beförderung der Mitteilung durch die Post nicht unbedingt erforderlich ist.

Betrachtet man die technischen Möglichkeiten, die die postalische Briefkommunikation in bestimmten Situationen und für bestimmte Anlässe überflüssig machen können, so sind zwei Formen zu unterscheiden: einerseits Formen der Telepräsenz und andererseits Formen schriftlicher Kommunikation auf Basis von Digitaltechnik.

Telekommunikation, die mehr oder weniger Telepräsenz herzustellen vermag, beginnt mit dem Telefon, das eine bidirektionale, synchrone mündliche Kommunikation erlaubt, und setzt sich fort über Bildtelefonie, Videokonferenzen bis zu neuen Formen computergestützter Telepräsenz. Eine »virtuelle Welt« wie »Second Life« wäre in dem Zusammenhang als eine spezifische Form computervermittelter Kommunikation zu sehen, bei der reale Personen (ihren Selbstdarstellungsbedürfnissen entsprechend) in Echtzeit über Avatare miteinander kommunizieren.

Schriftmedien auf Basis von Digitaltechnik und elektronischen Netzwerken umfassen heute u. a. SMS, E-Mail, Chat, soziale Netzwerke oder Blogs. Die neuen Möglichkeiten müssen nicht zwangsläufig als Ende des Briefes gedeutet werden. Hess-Lüttich (1996, S.247) sprach bereits vom »Formenreichtum des Briefes« durch neue Medien und fragte, ob es womöglich eine Renaissance des Briefes in neuer Gestalt geben könnte. Die Antwort kann offen bleiben.

Ohne Frage findet im Bereich persönlicher Mitteilungen jedoch elektronische Substitution statt, was durch die durch den Deutschen Bundestag in Auftrag gegebene repräsentative Befragung von Privatpersonen bestätigt wird (ausführlich Kap. IV). Danach versendet die Mehrzahl bereits private Mitteilungen eher elektronisch (65 %) als per Post (35 %). In der Altersgruppe bis 39 Jahre präferierten sogar 78 % den elektronischen Privatbrief. Dieses Ergebnis wird bestärkt durch die Angaben zum *Erhalt* privater Mitteilungen. Von den Befragten mit einem privaten Internetzugang gaben 55 % an, dass sie private schriftliche Mitteilungen eher elektronisch als per Post erhalten.

Dazu kommt der Befund aus der gleichen Untersuchung, dass wenige und wahrscheinlich immer weniger Privatbriefe geschrieben werden: 40 % der Befragten versenden praktisch keine Briefe mehr; in der Gruppe der Jugendlichen unter 19 Jahre sogar 63 % (Input Consulting 2012, S. 26 f.).⁴

4 Interessant ist der empirische Befund, dass der Brief »selbst bei denen, die keine Briefe (mehr) schreiben, eine hohe Wertschätzung erfährt« (Höflich 2002, S.187, vgl. auch Input Consulting 2012, S.55).

Insgesamt machen die Briefe von Privatpersonen an andere Privatpersonen nur noch etwa 4% der Sendungsmenge aus (MRU 2012, S. 29).⁵ Darin sind bereits Gruß- und Glückwunschkarten sowie Kleingüter und Datenträger enthalten. Werden noch die Briefe von Privatpersonen an Unternehmen und Behörden hinzugerechnet, erhält man den Anteil an Briefen, der von Privatpersonen versendet wird. WIK-Consult (2012, S. 65 f.) schätzte dieses Segment (bezogen auf 17,4 Mrd. Briefsendungen bis 1.000 g im Jahr 2010) auf 7,2%.

Die verfügbaren Zahlen (ausführlich Kap. III u. IV) darf man so interpretieren, dass zwar mit einem anteiligen Rückgang bei Privatbriefen zu rechnen ist, dieser mögliche Rückgang aber nicht dramatisch verlaufen wird. Für den vielerorts prognostizierten mittel- und langfristigen Rückgang des Sendungsaufkommens bei Briefen insgesamt ist das Versenden privater Briefe nicht ausschlaggebend. Entscheidend wird sein, wie sich die Segmente, die über 90% der Sendemenge ausmachen, künftig entwickeln werden.

»Das Internet ist nicht das Ende des Briefs, im Gegenteil, für den Brief beginnt jetzt ein neues Zeitalter«, war die Botschaft von Gerdes (2010, S. 7, Konzernvorstand Brief Deutsche Post DHL). Diese Prognose zielt nicht auf eine Renaissance des Privatbriefs, sondern darauf, dass dann, wenn die Qualitäten der klassischen Briefbeförderung wie Verbindlichkeit, Verlässlichkeit und Vertraulichkeit im Internet reproduziert werden können, eine neue Zeit für die Zustellung von Behörden- und Geschäftspost anbricht. Was aber würde das für die Zukunft der herkömmlichen Postdienste und den Universaldienst bedeuten?

In den nächsten Teilkapiteln werden die für diese Diskussion zentralen Begriffe und Definitionen, der rechtliche Rahmen sowie relevante technische Entwicklungen und neue Briefformen erläutert.

POSTDIENSTLEISTUNGEN UND BRIEFE

2.

Im Alltagsverständnis wird bei Postdienstleistungen zuerst an die Brief- und Paketbeförderung gedacht, allgemeiner vielleicht sogar an den gesamten Bereich der körperlichen Weitergabe von Nachrichten und Kleingütern. In diesem Abschnitt sind die Postdienstleistungen differenziert zu betrachten. Ausgehend von den Bestimmungen des Postgesetzes werden weitere Briefformen und Dienstleistungen einbezogen, um anschließend den relevanten Markt zu definieren, der den Gegenstand des vorliegenden Berichts absteckt.

⁵ IPC/BCG (2012, S. 12) gingen für den USA-Briefmarkt von einem Anteil der von Privatpersonen an Privatpersonen versendeten Briefe von 3% (ohne Postkarten) vom Gesamtvolumen im Jahr 2009 aus und erwarteten einen Rückgang in diesem Segment bis 2020 um 22%.

POSTDIENSTLEISTUNGEN NACH POSTGESETZ

2.1

Postdienstleistungen im Sinne des Postgesetzes (PostG) »sind folgende gewerbsmäßig erbrachten Dienstleistungen:

- a die Beförderung von Briefsendungen,
- b die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt, oder
- c die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Unternehmen erfolgt, die Postdienstleistungen nach Buchstabe a oder b erbringen« (§ 4 Nr. 1 PostG).

Betont man, welche Dienstleistungen vom Gesetz her nicht als Postdienstleistungen zählen, dann sind dies erstens unadressierte Sendungen, zweitens die Beförderung von Paketen mit einem Einzelgewicht von mehr als 20 kg und drittens die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitschriften und Zeitungen – es sei denn, sie erfolgte durch Unternehmen, die auch Briefe und/oder Pakete (bis 20 kg) befördern. Tabelle II.1 bietet eine Übersicht der Postdienstleistungen nach Postgesetz, wobei Bestimmungen für den grenzüberschreitenden Postverkehr unberücksichtigt bleiben.

Nach PostG ist für Briefsendungen, die 1.000 g nicht überschreiten, eine Lizenz erforderlich, die die Regulierungsbehörde erteilt. Wird der Brief allerdings per Kurier befördert – also vom Absender zum Empfänger ständig begleitet – zählen diese »Kurierbriefe« nicht zu den lizenzpflichtigen Postdienstleistungen. Zu den lizenzierten Briefdienstleistungen gehören wiederum die Vorleistungen im Bereich der Konsolidierung und gewerblichen Abholung von Briefsendungen aus Postfächern (Dieke et al. 2009, S.4).⁶ Ende 2011 gab es nach Angaben der Bundesnetzagentur (2012b, S. 142 f.) etwa 1.400 Lizenzinhaber, von denen allerdings nur etwa 600 im Markt aktiv waren.

TAB II.1

POSTDIENSTLEISTUNGEN NACH POSTGESETZ

Postdienstleistung	keine Postdienstleistung		
	lizenzpflichtig	anzeigepflichtig	weder lizenz- noch anzeigepflichtig
adressierter Brief: schriftliche Mitteilungen, auch adressierte Werbung	<= 1.000 g	> 1.000 g	unadressierte Sendungen
adressiertes Paket	–	<= 20 kg	> 20 kg

⁶ Konsolidierer holen bei ihren Kunden Briefsendungen ab, führen sie zusammen, sortieren sie nach Postleitzahlen und transportieren sie zu einem Abgangsbriefzentrum der Deutschen Post. Im Gegenzug erhalten sie von der Post einen Rabatt auf das Standardporto. Dieser Rabatt bildet die Grundlage des Geschäftsmodells (MRU 2012, S. 18).

Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften, die durch Postunternehmen zugestellt werden	–	–	Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften, die von anderen als Postunternehmen zugestellt werden
--	---	---	--

Eigene Zusammenstellung, mit Angaben aus dem PostG sowie von WIK-Consult 2012, S. 3

Wer außerhalb des lizenzierten Segments Postdienstleistungen nach PostG erbringt, muss Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs der Bundesnetzagentur anzeigen. Die Bundesnetzagentur kann die Anzeigen in ihrem Amtsblatt veröffentlichen. Obwohl bisher 47.000 Anzeigen eingegangen sind, kommen nach Einschätzung der Bundesnetzagentur (2011, S. 64 f.) auch viele Unternehmen ihrer Anzeigepflicht nicht nach. Betriebe, die unadressierte Sendungen und Pakete über 20 kg befördern, unterliegen keiner Anzeigepflicht. Unternehmen, die Postdienstleistungen nach PostG erbringen, können selbstverständlich auch in den nichtanzeigepflichtigen Segmenten tätig werden.

BRIEFFORMEN UND BRIEFMERKMALE

2.2

»Briefsendungen sind adressierte schriftliche Mitteilungen« besagt das Postgesetz in § 4 Nr. 2 Satz 1. Die EU-Richtlinie 97/67/EG (in der Fassung vom 27.2.2008) definiert Briefsendungen als »Mitteilungen in schriftlicher Form auf einem physischen Träger jeglicher Art, die befördert und an die vom Absender auf die Sendung selbst oder ihre Verpackung angegebene Anschrift zugestellt wird« (§ 2 Nr. 7). Abgehoben wird also auf den Mitteilungscharakter, die Körperlichkeit, die Schriftlichkeit und die Adressierung.

Diese gesetzliche Definition wird der Vielfalt der tatsächlichen Briefnutzungsformen nicht gerecht. Nicht berücksichtigt wird, dass der als Brief versandte, adressierte Briefumschlag auch genutzt wird als Transportbehälter für Gegenstände geringen Umfangs und Gewichts, etwa Geldscheine, Schecks, Kreditkarten, Bücher, Karten, Noten, CDs, Tonbänder. Um eine adressierte, auf einem physischen Träger niedergelegte schriftliche Mitteilung handelt es sich dabei jedoch nicht. Die Postunternehmen selbst grenzen bei der Tarifgestaltung »Brief«, »Päckchen« und »Paket« auch nur formal nach Gewicht und Größe ab. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus besondere Briefversendungsformen, die eine über den normalen Transport hinausgehende Qualität garantieren (im Folgenden nach www.deutschepost.de/de/produkte.html [Februar 2013]):

- > Einschreiben – Bestätigung der Zustellung für den Absender;

- > Wertsendungen⁷ – Versicherung gegen Wertverlust;
- > Blindensendungen – portofreier Versand von Nachrichten oder Zeitungen in Brailleschrift sowie Hörbüchern auf Kassette (bis zu 7 kg Gewicht);
- > Eilbrief – Zustellung durch Boten; der Eilbrief wird von der Deutschen Post nur noch als DHL Express Brief angeboten;
- > Nachnahmesendungen – der Zusteller kassiert bei der Übergabe des Briefes (der Ware) den einzuziehenden Rechnungsbetrag bis zu einem Höchstbetrag von 1.600 Euro sofort;
- > förmliche Zustellungen (Postzustellungsauftrag) – Betriebe mit Brieflizenz sind verpflichtet, förmliche Zustellungen unabhängig von ihrem Gewicht vorzunehmen und werden in diesen Fällen mit Hoheitsbefugnissen beliehen (§ 33 Absatz 1 PostG; WIK-Consult 2012, S. 130 f.).

Eine weitere Verkomplizierung besteht darin, dass der »Briefzusteller« des Postdienstleisters nicht nur Briefe (also adressierte, physisch verkörperte, schriftliche Mitteilungen und andere Sonderformen des Briefes), sondern auch (adressierte) Bücher, Zeitungen, Zeitschriften und Kataloge (nach § 4 Nr. 1.c PostG) und unadressierte Werbepost zustellt, bei der sogenannten Verbundzustellung zusätzlich auch noch Pakete (Rasch 2009, S. 34). Die Beförderungsdienstleistung geht also weit über den Brief hinaus. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang auch daran, dass über viele Jahre durch den Geldbriefträger an Haushalte Geld übermittelt und Renten ausgezahlt wurden (de.wikipedia.org/wiki/Geldbriefträger). Die fast ubiquitäre Verbreitung von Bankkonten hat diesen besonderen Zustelldienst im nationalen (nicht im internationalen) Zahlungsverkehr entbehrlich gemacht, sodass 2002 die sogenannte Postanweisung abgeschafft wurde. Der Briefträger als Akteur im Zahlungsverkehr ist jedoch noch bei der Nachnahmesendung präsent.

Festzuhalten bleibt, dass die Briefbeförderungsinfrastruktur zwar auf die Beförderung von Briefen optimiert ist, aber so anpassungsfähig und variabel ausgestaltet ist, dass darüber weitere Dienstleistungen abgewickelt werden können.

7 Wertbriefe werden insbesondere im internationalen Briefgeschäft eingesetzt. Ein Markttest für einen »Wertbrief National« der Deutschen Post wurde zum 19. November 2010 eingestellt. Als Ersatz für den nationalen Wertbrief wird der DHL Express Brief angeboten, im Übrigen ein Hinweis auf die durchlässigen Grenzen zwischen dem Brief- und dem KEP-Geschäft (www.deutschepost.de/dpag?xmlFile=link1021144_1021141 [20.2.2013]).

DER RELEVANTE MARKT

2.3

Für die zentrale Fragestellung dieses Berichts nach der Zukunft des Universaldienstes unter der Maßgabe eines abnehmenden Briefaufkommens (u. a.) bedingt durch die Substitution von Briefen durch elektronische Kommunikationsdienste wird eine Abgrenzung des relevanten Marktes benötigt.

Es hat sich gezeigt, dass die gesetzliche Definition der Briefdienstleistungen nicht den »relevanten Markt« abbildet. Auch die Kriterien, die Postanbieter bei der Festlegung ihrer Tarife verwenden, reichen für eine klare Abgrenzung nicht aus. Selbst das Kriterium der Beförderung eines physischen Gutes (oder einer physischen Verkörperung einer Mitteilung), das für das Gros der Postdienstleistung zutrifft, reicht nicht hin. Denn es erfasst einen Teil der Dienstleistungen nicht, die Briefzusteller erbringen (z. B. Personenidentifikation oder Zahlungsabwicklung bei der Nachnahme).

Vom Status quo in Deutschland ausgehend würden ohne Frage die lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen und die sonstigen (anzeigepflichtigen) Postdienstleistungen nach dem PostG zum relevanten Markt gehören. Weiter zu berücksichtigen wären jedoch die »postnahen Beförderungsdienstleistungen« wie der Zeitungsvertrieb des Pressegrasso, verlagseigene Zeitungszustellung, Verteildienste für Werbung oder die Buchlogistik der großen Barsortimenter (MRU 2011b, S. 9).

Die »postnahen Beförderungsdienstleistungen« sind deshalb zum relevanten Markt zu rechnen, weil sie funktional äquivalente Dienstleistungen anbieten. Unter geänderten ökonomischen Bedingungen sind Verschiebungen zwischen den Bereichen des relevanten Marktes wahrscheinlich. Eine Bestimmung des relevanten Marktes muss die grundlegende Beförderungsleistung und damit im Zusammenhang stehende weitere Dienstleistungen einbeziehen:

(1) Grundlegend für die Dienstleistung ist eine raumüberwindende Beförderung eines in der Regel physischen Gegenstandes von einem Versender (oder einem Zugangspunkt für einen Sender) zu einem Empfänger (oder einem Zugangspunkt für einen Empfänger). Dabei ist es pragmatisch sinnvoll, den Bereich durch den Hinweis auf das in der Branche Übliche einzuschränken: Üblicherweise sind die zu befördernden Güter von Art, Größe und Gewicht auf solche begrenzt, die als Einzelstück von Einzelpersonen befördert werden können.

(2) Außerdem gehören anschlussfähige Dienstleistungen zum relevanten Markt. Diese bestehen in einer wie auch immer gearteten Dienstleistung, die in der Regel vom Zusteller bei der adressierten und zu kontaktierenden Person zu erbringen sind (z. B. ein Dokumentationsauftrag wie bei bestimmten Sendeformen oder ein Feststellungsauftrag wie bei der Identitätsfeststellung).

Für einen in dieser Weise abgegrenzten Markt liegen aber keine verlässlichen – z. B. von der Bundesnetzagentur oder dem Statistischen Bundesamt – erhobenen Zahlen vor,

sondern nur Schätzungen (etwa von Dieke et al. 2012; MRU 2011b). Für den lizenzpflichtigen Bereich untersucht die Bundesnetzagentur jährlich die Tätigkeitsberichte der Inhaber einer Lizenz zur Beförderung von Briefsendungen und veröffentlicht diese »Marktdaten«, zuletzt für die Jahre von 2008 bis 2010 (Bundesnetzagentur 2012c). Wenn deshalb im Folgenden der Begriff der Postdienstleistung verwendet wird, dann mit Bezug auf die Differenzierungen im PostG. Wenn eine umfassendere, marktorientierte Verwendung zugrunde gelegt wird, dann wird dies explizit genannt.

BRIEFINFRASTRUKTUR UND RECHTLICHER RAHMEN 3.

Bis zur Privatisierung der Post, die Ende der 1980er Jahre begann, war die flächendeckende Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu einheitlichen Gebühren und bei gleichmäßiger Qualität die Aufgabe der Deutschen Bundespost als Teil der staatlichen Leistungsverwaltung. Um die Gewährleistung der Grundversorgung auch nach der Privatisierung sicherzustellen, wurde ein Regulierungsregime mit staatlicher Regulierungs- und Gewährleistungsverantwortung geschaffen, das im Grundgesetz verankert (Artikel 87f GG, eingefügt 1994) und per Gesetz und Verordnung näher bestimmt ist. Derartige Regime, bei denen der Staat die Leistung nicht (mehr) selbst erbringt, sondern (nur noch) gewährleistet, dass sie vom Markt erbracht wird, werden Universaldienstregime genannt.

Das Interesse an einer zunächst staatlich und dann über einen regulierten Markt zu erbringenden flächendeckenden Versorgung ist auf die große Bedeutung der Postdienstleistungen für die Wirtschaft, die Integration ländlicher Räume und die Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen zurückzuführen (Drees 2010, S. 32). Unter dem doppelten Gesichtspunkt wirtschaftlicher Effektivität und volkswirtschaftlicher Bedeutung einer ubiquitären, flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen, ist die Netzcharakteristik der Beförderungsinfrastruktur besonders herauszustellen. Je mehr Geschäfts- und Privatkunden an das Postnetz angeschlossen sind, desto wertvoller ist es. Bevor im Folgenden genauer auf die Elemente des Universaldienstregimes eingegangen wird, werden deshalb einige Spezifika des Postnetzes erläutert.

NETZCHARAKTERISTIK

3.1

Die Beförderungsinfrastruktur für Briefe und andere Postdienstleistungen weist eine spezifische Netzcharakteristik auf (zum Folgenden Rasch 2009, S. 30 ff.; Swiss Economics 2012, S. 16 ff.; Werthmann 2004, S. 187 ff.). Über die Bündelung von Transporten und die Einschaltung von Intermediären wird die Beförderung kostengünstiger

erbracht als über ein Netzwerk, das jeden Absender direkt mit jedem Empfänger verbindet.⁸

Wesentliches Merkmal von zweiseitigen Märkten ist, dass ihr Wert mit der Anzahl ihrer Kunden steigt (Jaag/Trinkner 2007, S. 14). Gesetzliche Auflagen machen das Postnetz für alle Haushalte, Unternehmen und sonstigen Institutionen mit fester Adresse flächendeckend zugänglich, was einen besonderen Wert darstellt, und bei anderen Versorgungsinfrastrukturen, man denke an Wasser, Abwasser, Strom, Gas, Telefon, Internet, nicht in diesem Umfang gegeben ist.

Die wesentlichen Bestandteile der Briefinfrastruktur sind die Annahmepunkte und das Einsammeln, der Transport und die Zustellung. Das Postnetz weist sowohl für die Brief- wie die Paketdienstleistung eine typische Asymmetrie auf: Es gibt deutlich weniger Annahmestellen (etwa einige Hunderttausend) als Zustellpunkte (etwa 40 Mio.).

Das Telefon- und andere Telekommunikationsnetze sind dagegen symmetrisch: Jeder Teilnehmer kann sowohl senden als auch empfangen. Eine symmetrische Ausgestaltung des Postnetzes ist durchaus vorstellbar und in bestimmten Marktsegmenten auch tatsächlich anzutreffen. So gibt es Postunternehmen, die nicht nur zustellen, sondern auch Sendungen direkt beim Haushalt abholen (z. B. DHL und Hermes für Pakete, die Deutsche Post für Briefe bei Geschäftskunden⁹).

Eine weitere Besonderheit des Postnetzes ist darin zu sehen, dass in der Regel die Dienstleistung immer vom Versender und nicht vom Empfänger bezahlt wird.¹⁰ Der Empfänger hat keinen ökonomischen Einfluss auf die Dienstleistung.¹¹ Empfänger von Briefen sind prinzipiell auch Versender, aber bei Privathaushalten gehen in aller Regel deutlich mehr Briefe ein als versendet werden, sodass die Marktmacht der Privathaushalte relativ gering ist.

Prinzipiell ist durchaus vorstellbar, dass sich auch der Empfänger finanziell an der Dienstleistung »Briefübermittlung« beteiligt. In einem durch konkurrierende Unternehmen geprägten Zustellnetz könnte sich etwa der Privathaushalt den Zusteller für seine Briefe auswählen oder bestimmte Zustellqualitäten – etwa spätestens bis 10 Uhr, nur einmal die Woche – ordern. Wenn der Empfänger aber die Briefentgegennahme

8 Eine direkte Verbindung ist noch bei Kurier- und Botendiensten gegeben, die eher im lokalen Bereich anzutreffen und deutlich teurer sind als die übliche Briefdienstleistung.

9 www.dhl.de/de/paket/information/privatkunden/abholung.html (26.2.2013);
www.myhermes.de/wps/portal/paket/Home/privatkunden/preise/paket (26.2.2013);
www.deutschepost.de/dpag?xmlFile=link1016039_1146 (27.2.2013)

10 Dies ist etwa in Telekommunikationsnetzen anders geregelt, wo bei den meisten Tarifen auch der Telefon- oder Telekommunikationsnutzer, der nur empfängt und nicht selbst telefoniert oder sendet, eine Grundgebühr oder eine Flatrate zu zahlen hat.

11 Vor 1840 mussten in England in vielen Fällen die Briefempfänger das Porto bezahlen – oder konnten auch die Bezahlung und den Empfang ablehnen. Erst mit der Postreform von Rowland Hill und der Einführung von Briefmarken wurde auf »prepayment« umgestellt (www.postalheritage.org.uk/page/rowlandhill; John 2010, S. 4).

wegen der erforderlichen Kostenübernahme verweigern könnte – und es gibt einige Hinweise darauf, dass Empfänger sich so entscheiden würden –, dann verlöre das Briefnetz insgesamt an Wert, da nicht mehr alle Haushalte erreichbar wären (Jaag/Trinkner 2007, S. 4 f.).

UNIVERSALDIENSTREGIME

3.2

Das Grundgesetz gewährleistet für das gesamte Bundesgebiet ein flächendeckendes, angemessenes Angebot von Post- und Telekommunikationsdiensten (Artikel 87f GG). Diese Grundversorgung wird im Postrecht als »Universaldienst« bezeichnet und die Anforderungen an den Postuniversaldienst wurden im Postgesetz (PostG) und der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) genauer gefasst. Zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur, die 1998 als »Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post« eingerichtet wurde, gehört auch die Kontrolle der postalischen Universaldienstleistungen. Auf europäischer Ebene wird das System der Universaldienstleistung durch die vom Europäischen Parlament und dem Rat am 15. Dezember 1997 erlassene Postrichtlinie (RL 97/67/EG) über die gemeinsamen Vorschriften der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität geregelt (zuletzt geändert durch die Änderungsrichtlinie 2008/6/EG vom 20.2.2008, »dritte Postrichtlinie«).

Damit sind die wesentlichen Elemente des Universaldienstregimes benannt, die im Folgenden noch mit Blick auf bestehende Handlungsspielräume und weiter gehende Veränderungsmöglichkeiten erläutert werden (ausführlicher dazu Swiss Economics 2012, S. 23 ff.).

EUROPARECHTLICHE VORGABEN

Die Postrichtlinie (RL 97/67/EG) gibt qualitative und quantitative Mindestanforderungen für den Universaldienst vor, für deren Einhaltung die Mitgliedstaaten zu sorgen haben (ausführlich Trinkner 2009). Gleichzeitig werden den Mitgliedstaaten insbesondere bei der Festlegung des Universaldienstes gewisse Gestaltungsfreiräume und Wahlmöglichkeiten eingeräumt – solange die in der Richtlinie festgehaltenen Mindeststandards erfüllt bleiben. Hinsichtlich der Zustellungstage gibt Artikel 3 Absatz 3 vor, dass der Universaldienst »an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche« zu gewährleisten ist. Dort wird auch die »Hauszustellung an jede natürliche oder juristische Person« normiert. Die Zustellung muss damit flächendeckend im jeweiligen Hoheitsgebiet erfolgen.

VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN

Artikel 87f Absatz 1 GG verlangt einen flächendeckenden Bestand von angemessenen und ausreichenden Postdienstleistungen. Neben der Abdeckung der Fläche ist zudem eine gewisse Gleichmäßigkeit des Versorgungsgrades zu gewährleisten. Damit wird

das im GG verankerte und als Ausprägung des Sozialstaatsprinzips zu verstehende Ziel gleichwertiger bzw. einheitlicher Lebensverhältnisse konkretisiert. Das Erfordernis einer flächendeckenden und flächengleichen Gewährleistung soll eine Grundversorgung in allen Teilen der Bundesrepublik sichern und eine Begrenzung bei der Dienstleistung nur auf wirtschaftlich attraktive Ballungsräume (»Rosinenpickerei«) vermeiden (Swiss Economics 2012, S. 70). Eine Reduktion der Dienstleistungsqualität für bestimmte Haushalte in z.B. ländlichen oder strukturschwachen Gebieten liefe dem Sozialstaatsprinzip ersichtlich entgegen und stieße auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Die Frage, ob sich diese Beurteilung ändern müsste, wenn eine flächendeckende Grundversorgung auf elektronischem Wege sichergestellt werden könnte, ist an dieser Stelle noch nicht zu erörtern (Kap. V.2.3). Gegenwärtig wird der Infrastrukturgewährleistungsauftrag durch den Universaldienst ausgefüllt. Eine Neudefinition des zur Daseinsvorsorge Erforderlichen im Sinne des GG ist damit – eine entsprechende technische und gesellschaftliche Entwicklung vorausgesetzt – jedoch nicht ausgeschlossen (Swiss Economics 2012, S. 67). Angenommen wird bei diesen Überlegungen, dass die Bedeutung von Internetdiensten für die Daseinsvorsorge künftig noch erheblich zunehmen wird, während die Bedeutung der Postdienste, vor allem der Briefpost, stark zurückgehen wird.

POSTGESETZ

Nach Artikel 87f Absatz 1 GG sind nicht die Anbieter der Dienste Normadressat, sondern der Bund, der den Gewährleistungsauftrag durch und nach Maßgabe eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes zu erfüllen hat. Diesem verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsauftrag wird durch die Regelungen des § 2 Absatz 2 Nr. 3 des Postgesetzes (PostG) – »die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst)« genügt. § 11 Absatz 2 Satz 1 PostG überträgt die Festlegung des Näheren einer Rechtsverordnung.

Im deutschen Recht wird über die sogenannte Anpassungsklausel in § 11 Absatz 2 PostG die Möglichkeit geschaffen, Universaldienstleistungen rasch »der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen«, insofern die Festlegung des Näheren einer Rechtsverordnung übertragen wird. Die grundsätzliche Veränderbarkeit des Universaldienstes ergibt sich auch im Zusammenhang mit dem § 11 Absatz 1 Satz 3 PostG, wonach der Universaldienst nur solche Leistungen umfasst, »die allgemein als unabdingbar angesehen werden« (Swiss Economics 2012, S. 67 f.). Danach können sowohl neue Dienstleistungen als auch neue Qualitätserfordernisse identifiziert werden, wenn eine entsprechende allgemeine Nachfrage am Markt beobachtet werden kann. Zudem können Dienstleistungen aus dem Universaldienst herausgenommen werden bzw. kann der Qualitätsstandard bestimmter Dienstleistungen abgesenkt werden, soweit keine

unabdingbare Nachfrage mehr danach besteht.¹² Im Ergebnis ergibt sich auf Ebene des PostG somit dasselbe Bild der grundsätzlichen Veränderbarkeit in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Entwicklungen wie auf Verfassungsebene.¹³

POST-UNIVERSALDIENSTLEISTUNGSVERORDNUNG

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) bestimmt, welche Postdienstleistungen aus dem Katalog des § 4 Nr. 1 PostG als Universaldienstleistungen gelten und legt Inhalt und Umfang des Universaldienstes fest (Tab. II.2). Werden die Mindeststandards für Postdienstleistungen unterschritten, ist die Regulierungsbehörde zum Einschreiten verpflichtet. Für den einzelnen Bürger gibt es keinen eigenen, gegebenenfalls einklagbaren Anspruch auf einzelne Universaldienstleistungen.

DIE ROLLE DER REGULIERUNGSBEHÖRDE

Eine Besonderheit der Regelung des Universaldienstes in Deutschland gegenüber allen anderen Ländern der Europäischen Union liegt darin, dass die Gesamtheit aller am Markt tätigen Anbieter zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist (Copenhagen Economics, 2010, S. 122 ff.). Die Bundesnetzagentur (2012b, S. 23) überprüft regelmäßig die Erbringung des Universaldienstes und stellte in ihrem Jahresbericht 2011 fest, dass ihr keine Tatsachen im Jahr 2011 bekannt geworden sind, die auf eine Nichterfüllung des Universaldienstes schließen lassen. Werden die Universaldienstleistungen nicht erbracht, so verpflichtet die Regulierungsbehörde die Lizenznehmer, insbesondere die Anbieter von Briefverkehr bis 1.000 g, die einen gewissen Anteil des Gesamtumsatzes erreichen, »dazu beizutragen, dass die Universaldienstleistung erbracht werden kann« (§ 12 Absatz 1 PostG).

Kommt es hinsichtlich der Universaldienstleistung nicht zu einer freiwilligen Lösung, kann die Regulierungsbehörde einen (oder mehrere) Anbieter verpflichten, die Universaldienstleistung zu erbringen (§ 13 Absatz 2 PostG). Die Verpflichtung kann aber nur einem Lizenznehmer auferlegt werden, der auf dem räumlich relevanten oder einem räumlich angrenzenden Markt lizenzpflichtige Postdienstleistungen erbringt und auf diesem Markt marktbeherrschend ist. De facto ist die Deutsche Post zurzeit das einzige Unternehmen im Briefmarkt, das eine flächendeckende Zustellung von Briefsendungen anbietet. Der wichtigste Wettbewerber, die TNT Post Deutschland, deckt nach eigenen Angaben in den Bereichen »Transactional Mail« und »Direct Mail« rund 90% der Haushalte ab (MRU 2012, S. 22).

12 Die Bundesnetzagentur hat nach § 47 PostG Stellungnahmen dahingehend abzugeben, ob Änderungen der Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 PostG angezeigt sind.

13 Auf die wettbewerbsspolitischen Fragestellungen, die im Zentrum der 2012 gestarteten Novellierung des Postgesetzes stehen (BMWi 2012), wird hier nicht eingegangen, da diese nicht in direktem Zusammenhang mit den eigentlichen Grundversorgungsvorgaben stehen. Das BMWi hatte im März 2012 Eckpunkte für eine Novellierung des Postgesetzes zur Diskussion vorgestellt. Der darauf aufbauende Referentenentwurf des Ministeriums befand sich im April 2013 in der Ressortabstimmung (www.bmwi.de/DE/Themen/Digitale-Welt/postpolitik,did=257516.html [19.4.2013]).

TAB II.2 ANFORDERUNGEN DER POST-UNIVERSALDIENSTLEISTUNGSVERORDNUNG

Merkmale	Stand der Anforderungen	Hinweise auf Besonderheiten
Annahme- und Zustellnetz	Briefkästen müssen in einer Entfernung von höchstens einem Kilometer erreichbar sein. Mindestanzahl von 12.000 stationären Einrichtungen (Postzugangspunkte)	In Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern muss mindestens ein Zugangspunkt vorhanden sein. In Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern sowie in Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion in zusammenhängend bebauten Gebieten muss ein Zugangspunkt in höchstens 2 km Entfernung für die Bewohner erreichbar sein. In allen Landkreisen muss die Versorgung durch eine Filiale auf je 80 km ² gewährleistet werden.
Brieflaufzeiten für adressierte Briefsendungen bis 2 kg	80 % am nächsten Werktag nach Einlieferung (E+1), 95 % am zweiten Werktag nach Einlieferung (E+2)	
Paketlaufzeiten für adressierte Pakete bis 20 kg	80 % am zweiten Werktag nach Einlieferung (E+2)	
Hauszustellung Brief	Die Hauszustellung bildet den Regelfall. Sie hat durch einen Einwurf in eine Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen oder durch persönliche Aushändigung zu erfolgen.	Ein Empfänger kann jedoch durch die Einrichtung eines Postfachs oder in sonstiger Weise erklären, dass er eine Briefsendung abholen will. Empfänger eines bestimmten Gebietes können das ebenfalls tun; für sie entfällt dann die Zustellungspflicht.
Hauszustellung Paket	Die Zustellung hat an der in der Anschrift genannten Wohn- oder Geschäftsadresse durch persönliche Aushändigung an den Empfänger oder einen Ersatzempfänger zu erfolgen.	Dieser Grundsatz gilt jedoch nur, soweit keine gegenteilige Weisung des Absenders oder Empfängers vorliegt, z. B. eine Erklärung des Empfängers, dass er die Sendung abholen will.
Zustellungstage	Die Zustellung im Bereich der Briefdienstleistungen hat »mindestens einmal werk-täglich zu erfolgen«.	Europarechtlich zulässig wäre es, die Zustellungspflicht auf fünf Werktage zu begrenzen.

Eigene Zusammenstellung, nach PUDLV

Kann ein verpflichteter Anbieter seine Aufgabe nur um den Preis von Defiziten erfüllen, so ist er gemäß § 15 Absatz 1 PostG berechtigt, eine Ausgleichsleistung von der Regulierungsbehörde zu verlangen. Diese Ausgleichsleistung haben alle Lizenznehmer (inklusive des verpflichteten Unternehmens), sofern sie eine gewisse Umsatzstärke (500.000 Euro) erreichen, in Form einer Universaldienstabgabe zu erbringen (§ 16 Ab-

satz 1 PostG), die dem erbringenden Unternehmen dann zufließt. Nach MRU (2012, S. 73) wäre für den Erfolg dieses Verfahrens ein funktionierender Wettbewerb voraussetzen, wovon angesichts einer Marktstruktur, bei der ein Anbieter 90 % der Marktanteile auf sich vereint, nicht ausgegangen werden könne.

Ein anderes hochumstrittenes Thema in der ökonomischen Literatur ist die Feststellung der Kosten der Erbringung der Universaldienstleistungen und damit einhergehend die Frage, welche Methoden zur Berechnung anzuwenden sind (Dieke/Niederprüm 2008). Es ist auch deshalb schwierig, die Kosten der Erbringung der Universaldienstleistungen zu berechnen, weil sowohl materielle als auch immaterielle Vorteile für den Universaldienstleister zu Buche schlagen.¹⁴

Eine wichtige Frage für die Diskussion und die Berechnung der Universaldienstkosten ist auch, welche Dienste oder Standards Anbieter von Universaldienstleistungen zurückfahren würden, wenn sie rein profitorientiert agierten. Erwartet werden eine Reduktion der Zustelltage besonders in Gebieten mit vergleichsweise kostspieliger Zustellung, eine Reduktion der Postzugangspunkte und der Ersatz der traditionellen Postämter durch Agenturen und schließlich eine Preispolitik ohne »soziale Preise«, etwa die kostenlose Zustellung von Postsendungen an Blinde (Dieke/Niederprüm 2008, S. 4).

Für die Bundesnetzagentur sind die Fragen zentral, wann der Punkt erreicht ist, an dem der Universaldienst nicht mehr vom Markt erbracht wird, wann Kompensationszahlungen und in welcher Höhe erbracht werden müssen und ob der Ausgleichsmechanismus dann das leistet, was er soll. Es ist zu erwarten, dass in einer Situation, in der der Universaldienst nicht mehr kostendeckend auf dem vorgeschriebenen Niveau erbracht werden könnte, eine Diskussion entstünde, Universaldienstumfang und Anforderungen abzusenken und eventuell elektronische Substitute als gleichwertigen Ersatz anzuerkennen.

14 Copenhagen Economics (2008) errechnete für Dänemark, dass die Universaldiensterbringung zwar nichtgedeckte Kosten von rund 20 Mio. Euro verursache, diese aber durch erhebliche kommerzielle Vorteile überkompensiert würden. Die dänische Post beanstandete die Studie unmittelbar danach (MRU 2012, S. 60). Nach MRU (2012, S. 142) sei die Briefsparte der Deutschen Post AG (ohne Inlandspakete) noch profitabel. Im Jahr 2010 wurde ein operatives Ergebnis von 1,12 Mrd. Euro und 2011 von 1,107 Mrd. Euro erzielt. Drei wichtige immaterielle Vorteile der Universaldienstleister sind eine bessere Verhandlungsposition mit Behörden und Politik, eine erhöhte Reputation des Unternehmens und damit verbunden ein höherer Wert der »Marke« sowie Skalenvorteile (WIK-Consult 2010, S. 62). Weitere Literatur zu den Kosten des Universaldienstes in Dieke/Niederprüm (2008, S. 4 u. 41 f.) sowie Swiss Economics (2012, S. 29).

TECHNISCHE ENTWICKLUNGEN UND NEUE POSTDIENSTE

4.

Früher waren Brief- und Paketpost, Postbank und Telekommunikation in einer Hand. Im Zuge der Liberalisierung wurden die Bereiche entflochten und heute, da viele Dienstleistungen im Zuge der Digitalisierung als spezielle Formen der Telekommunikation erscheinen, ist eine neue Konvergenz zu beobachten, die Kooperationsmöglichkeiten und neue Konkurrenz impliziert. Telekommunikations- und IT-Dienstleister sowie andere Internetfirmen bieten Dienste an, die die Nachfrage nach klassischen Postdiensten direkt betreffen, andere Dienstleister bieten Plattformen für Vertrieb und Nutzung digitaler Medien oder für Finanz- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen an, bei denen Geschäftsprozesse und Transaktionen ohne Medienbruch und ohne vermittelnde Postdienstleistungen vonstattengehen. Einzig der elektronische Handel, dessen Waren physisch zum Kunden befördert werden, wirkt sich direkt positiv auf das Sendevolumen der Postdienstleister aus.

Gleichzeitig beteiligen sich Postdienstleister an der Entwicklung elektronischer Kommunikationsdienste und drängen teilweise auch (wieder) in andere Märkte wie den Zahlungsverkehr. Vorteile von Postdienstleistern, die elektronische Kommunikationsdienste aufbauen wollen, sind in ihren Kernkompetenzen zu sehen: die Erfahrung mit der physischen Zustellung von Postsendungen und der damit verbundenen Logistik sowie dem Zugang zu allen Adressen des Landes und dem Umgang damit.

Vor dem Hintergrund dieser Konvergenz und Konkurrenz werden zunächst (Kap. II.4.1) einige allgemeine, für künftige elektronische Postdienstleistungen besonders relevante, informationstechnische Entwicklungen aufgezeigt. Außerdem wird darauf eingegangen, wo heute noch aus Sicht privater Nutzer und kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) Defizite bestehen, die einem Umstieg auf elektronische Postdienstleistungen entgegenstehen. Die Behebung dieser Schwachstellen liefert in weiten Teilen das Leitbild der Postdienstleister, die sich als Anbieter sicherer elektronischer Kommunikationsdienste verstehen wollen.

Was die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Bereich der Postdienstleistungen leisten, wird in zwei weiteren Teilkapiteln behandelt. Im Kapitel II.4.2 wird der IKT-Einsatz zur Effizienzsteigerung bei der Erbringung herkömmlicher Postdienstleistungen beleuchtet, im Kapitel II.4.3 werden die neuen Postdienstleistungen (hybride Post, elektronische Postfächer) dargestellt.

TECHNOLOGISCHE TRENDS UND VERBLEIBENDE DEFIZITE 4.1

In den Zukunftsstudien zu Postdienstleistungen (CIFS 2009 u. 2011; Deutsche Post AG 2012; Ducasse et al. 2008; MRU 2012; USPS OIG 2011a u. 2011b), bilde-

ten die zunehmende Informatisierung und breitbandige Vernetzung der Gesellschaft den Kontext, in den sich der Wandel postalischer Dienstleitungen einfügt.

Der Grad der Informatisierung und Telematisierung lässt sich an den zahlreichen Tele- und E-Dienstleistungen ablesen: »E-« wie in E-Commerce, E-Business, E-Health, E-Government, E-Finance, E-Learning, E-Mail, E-Post und »Tele-« wie in Telepräsenz, Telekonferenz, Telemedizin, Telearbeit etc. Dahinter stehen Kommunikationen, Transaktionen, Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten, neue Formen der Arbeit und Kooperation. Einige hierfür relevante informationstechnische Entwicklungen werden nun schlagwortartig aufgerufen.

EINIGE POSTRELEVANTE TECHNISCHE ENTWICKLUNGEN

(1) *Breitbandinfrastruktur* (Internetzugang, Internetangebote): Ein breitbandiges Netz im Verein mit leistungsfähigen Endgeräten ist eine Voraussetzung für die Verlagerung bzw. Migration von Kommunikationsformen, Mediennutzungen, Geschäfts- und Arbeitsvorgängen in das Internet und für die Entwicklung neuer Dienstleistungen. Nach dem Breitbandatlas sind breitbandige Anschlüsse von 1 Mbits/s für mehr als 98,5% der Bevölkerung in Deutschland und Anschlüsse mit mindestens 2 Mbits/s für mehr als 90% heute bereits verfügbar. Die verbleibenden 1,7% bedeuten 700.000 Haushalte in ländlichen Regionen ohne Breitbandanschluss. Die Breitbandinitiative der Bundesregierung sieht vor, dass bis 2014 drei Viertel aller Haushalte über Internetanbindungen mit mindestens 50 Mbits/s verfügen sollen. Hohe Datenraten werden vor allem für Unterhaltungsangebote und Telepräsenz Anwendungen benötigt. Von diesen Anwendungsbereichen abgesehen, dürfte ein Breitbandanschluss vor allem für einen gewissen Komfort bei der Nutzung interaktiver Angebote wichtig sein. Störendes Warten auf Rückmeldungen des Systems oder zeitlicher Druck, einen Dienst nur so kurz wie möglich in Anspruch zu nehmen, sollten (in Verbindung mit einer Flatrate) keine größere Rolle mehr spielen (Beckert/Riehm 2013, S. 37 ff.).

Relevanz für Postdienste: Postdienstleister können über das Internet ihre eigenen Dienste einfach und transparent erläutern (z. B. Preise, nächste Poststation) sowie neue Dienste anbieten, die in engem Zusammenhang mit dem Versand herkömmlicher Briefe stehen. Sie können z. B. ihre Adressdatenbank für bestimmte Anfragen zur Verfügung stellen oder die Erstellung elektronischer Briefmarken anbieten. Es sei darauf hingewiesen, dass sichere E-Mail und »elektronische Postfächer« Dienste sind, die – ähnlich wie Internetbanking – nicht auf extrem hohe Bandbreiten angewiesen sind und deren Verbreitung demzufolge von den technischen Infrastrukturvoraussetzungen her wenig im Wege steht.

(2) *Mobile Kommunikation:* In Zukunft soll das neue LTE-Netz (»long term evolution«) die Breitbandversorgung auch im ländlichen Raum ermöglichen und damit eine flächendeckende Versorgung gewährleisten. Einfache Mobilfunkgeräte werden zunehmend durch Smartphones, also multifunktionale mobile Computer, ersetzt.

Relevanz für Postdienste: Mit der weiter steigenden Bandbreite der Mobilfunknetze und der zunehmenden Nutzung von Smartphones können auch die unter Punkt 1 angesprochenen Dienstleistungen mobil angeboten und am jeweiligen Aufenthaltsort der Kunden in Anspruch genommen werden.

Des Weiteren werden durch mobile Kommunikation vielfältige Benachrichtigungsdienste möglich, über die Sender und Empfänger mit Postdienstleistern, auch gerade den Zustellern, kommunizieren können, etwa um Zustellzeitpunkte, abweichende Zustelladressen, Verspätungen, zusätzlich gewünschte Dienstleistungen etc. zu kommunizieren (Abdallah/Shakurova 2012, S. 7 ff.).

Für die Werbewirtschaft könnten standortbezogene Dienste, die den Benutzer eines Mobiltelefons abhängig von seiner geografischen Position und damit abhängig von der Nähe interessierter Versender (Restaurants, Geschäfte, Kulturzentren etc.) adressieren können, an Bedeutung gewinnen.

(3) *Telepräsenz:* Personen, die sich an verschiedenen Orten befinden, werden verbunden, um in Echtzeit miteinander zu kommunizieren und zu interagieren. Das ist vom Telefon her bekannt, beschränkt sich dort aber auf den Audiokanal. Bildtelefonie, Videokonferenzen und »virtuelle Welten« sind weitere Formen synchroner, multimodaler Kommunikation.

Relevanz für Postdienste: Durch die Möglichkeit von Telepräsenz entfallen bestimmte Anlässe für die briefliche Kommunikation. Postdienstleister können sich diese Kommunikationstechniken zunutze machen. Ein Beispiel liefert die Deutsche Post, die eine virtuelle Postfiliale in »Second Life« einrichtete, von der aus sogar Postkarten an physische Adressen geschickt werden konnten. Auch wenn dieses Experiment inzwischen eingestellt wurde (Marwan 2008) und die Attraktivität von »virtuellen Welten« zumindest vorübergehend nachgelassen hat, sollte das Potenzial solcher Anwendungen für z. B. Auskunfts- und Beratungsdienste nicht ganz aus dem Blick geraten.

(4) *Soziale Medien/soziale Netzwerke:* Damit sind internetbasierte Medien- und Kommunikationsangebote gemeint, bei denen erstens privat produzierte Inhalte (»user generated content«) mit Angeboten von Medien- und anderen Unternehmen zusammengehen (z. B. auf YouTube) und zweitens Kommunikationen (Empfehlungen, Kommentare etc.) direkt an Medienangebote anschließen und Medien- und Kaufangebote sowie Werbung in die Kommunikation sozialer Netzwerke (z. B. Facebook) eingebunden werden.

Relevanz für Postdienste: Postdienstleister können soziale Netzwerke für einen eigenen Auftritt nutzen – wie z. B. die Deutsche Post auf Facebook (www.facebook.com/deutschepost [20.4.2012]) – und dort dem Umfeld entsprechend ihre Dienste erläutern und anbieten sowie auf den eigenen Internetauftritt mit weiteren Diensten verlinken, Werbung betreiben, Ausbildungsplätze anbieten etc. Neben dem Angebot der Dienste tragen die Auftritte in sozialen Medien und Netzwerken zum Firmenimage bei.

(5) *Intelligente Artefakte*: Diese Bezeichnung umfasst sowohl Softwareagenten als auch Roboter, die aufgrund von »künstlicher Intelligenz« und gegebenenfalls mithilfe von Sensoren, bestimmte Aufgaben mehr oder weniger autonom erledigen können.

Relevanz für Postdienste: Ein Softwareagent könnte z.B. als Hilfsprogramm den für eine Beförderung nach speziellen Kriterien geeignetsten Zusteller über das Internet ermitteln oder eine computergenerierte Figur mit gewissen Gesprächskompetenzen (»embodied conversational agent«) könnte im kommunikativen Austausch mit Benutzern bestimmte Postdienste erläutern oder online Hilfestellung geben. Diese Art Unterstützung kann selbstverständlich an den Bildschirmen von Automaten für Postdienstleistungen (Briefmarken-, Paket- und evtl. Geldautomaten) geboten werden.

Roboter werden heute schon zum Be- und Entladen in Postzentren eingesetzt (Ducasse et al. 2008, S. 169). In neueren Diskussionen zu Mensch-Roboter-Kooperationen im industriellen Fertigungsbereich ist eine häufiger zu hörende Begründung für den Einsatz von Robotern am Arbeitsplatz, die auf den Postbereich übertragen werden kann, die physische Entlastung (nicht Ersetzung) insbesondere älterer Arbeitnehmer. Vorstellbar wären auch mobile Lastenroboter zur Entlastung der Zusteller. Entlastungen dieser Art werden für den militärischen Bereich bereits erprobt, z.B. der vierbeinige Laufroboter »BigDog« (de.wikipedia.org/wiki/BigDog [19.4.2013]).

(6) *Asymmetrische Kryptografie*: Public-Key-Infrastrukturen und digitale Signaturen werden mithilfe asymmetrischer Kryptografie realisiert. Diese Verfahren werden heutzutage bereits im E-Mail-Verkehr und zur sicheren Kommunikation eines Browsers mit einem Server verwendet. Digitale Signaturen werden im Geschäftsverkehr und im Verkehr mit Behörden im Internet eingesetzt. Qualifizierte elektronische Signaturen nach deutschem Signaturgesetz (SigG) und Signaturverordnung (SigV) sind ebenfalls durch Verfahren asymmetrischer Kryptografie zu realisieren, setzen allerdings beim Versender eine Signaturkarte und ein Kartenlesegerät voraus. Der generelle Vorteil asymmetrischer kryptografischer Verfahren liegt darin, dass die kommunizierenden Parteien keinen gemeinsamen geheimen Schlüssel kennen müssen.

Relevanz für Postdienste: Sichere E-Mail-Dienste und elektronische Postfächer sind auf Verfahren asymmetrischer Kryptografie angewiesen.

(7) *Cloud-Computing*: Der Begriff Cloud-Computing wurde um 2006 durch den Gebrauch seitens großer Internetunternehmen populär. Seine Einführung liegt weitere zehn Jahre zurück (Regalado 2011). Ohne den Begriff zu verwenden wurde eine Grundidee des Cloud-Computings bereits in den frühen 1990er Jahren durch die Firma Sun Microsystems propagiert und kam in dem Slogan »das Netzwerk ist der Computer« prominent zum Ausdruck (McFredries 2008, S. 20). Allerdings wurde das Konzept theoretisch und praktisch erst wieder mit dem Aufbau von Breitbandnetzen aufgegriffen. Cloud-Computing ist in der Tat einer der wenigen Bereiche, die nicht dem Unterhaltungssektor und nicht der Telepräsenz zuzurechnen sind, die hohe Bandbreiten erfordern (Beckert/Riehm 2013, S. 41 ff.). Die Definition des Bundesamtes für Sicherheit

in der Informationstechnik (BSI) lautet: »Cloud-Computing bezeichnet das dynamisch an den Bedarf angepasste Anbieten, Nutzen und Abrechnen von IT-Dienstleistungen über ein Netz. Angebot und Nutzung dieser Dienstleistungen erfolgen dabei ausschließlich über definierte technische Schnittstellen und Protokolle. Die Spannweite der im Rahmen von Cloud-Computing angebotenen Dienstleistungen umfasst das komplette Spektrum der Informationstechnik und beinhaltet unter anderem Infrastruktur (z. B. Rechenleistung, Speicherplatz), Plattformen und Software« (www.bsi.bund.de/DE/Themen/CloudComputing/CloudComputing_node.html [24.4.2013]). Häufig wird Cloud-Computing viel unspezifischer gebraucht und für fast jede Lösung, die die Auslagerung von Hosting- und IT-Ressourcen ermöglicht, verwendet (Vaquero et al. 2008, S. 50).

Relevanz für Postdienste: Insofern mit Cloud-Computing unspezifisch nur das Outsourcing von Ressourcen und der Zugriff auf diese Ressourcen im Internet gemeint sind, würden auch »elektronische Postfächer« (Zustellplattformen im Internet) dazu rechnen (MRU 2012, S. 35). Die gemeinsame Bewirtschaftung von Ressourcen im Internet kann außerdem auch unter dem Aspekt einer Reduktion von Briefkommunikation betrachtet werden. Der Austausch von formalisierten Nachrichten zwischen Geschäftspartnern findet dabei im Kontext von EDV-Anwendungen (»in der Cloud«) statt und bedarf keiner davon getrennten Nachrichtenzustellung mehr.

(8) *Internet der Dinge und cyberphysische Systeme:* Computertechnologie war schon immer wesentlich auch Kontroll- und Steuerungstechnologie. Das Internet der Dinge (»internet of things«) geht von der Identifizierung physischer Objekte mittels RFID (»radio-frequency identification«), Strichcodes oder 2-D-Codes aus, die mit einer über das Internet zugänglichen digitalen Repräsentation verknüpft werden können. RFID-Chips können im Vergleich zu Strichcodes wesentlich mehr Informationen übermitteln.

Von cyberphysischen Systemen (»cyber-physical systems«) wird gesprochen, wenn es nicht um einzelne Objekte geht, sondern um komplexe, verteilte Systeme mit entsprechend hohen Abhängigkeiten der Komponenten untereinander. Mittels vernetzter IKT-Systeme werden technische Anlagen, Automaten, Prozessketten und zunehmend auch Infrastrukturbereiche kontrolliert, was augenfällig im Verkehrsbereich ist, aber aktuell auch in der Diskussion um die künftige Energieversorgung unter dem Stichwort »smart grid« erörtert wird.

Relevanz für Postdienste: Es bietet sich an, das Konzept des cyberphysisches Systems ebenso wie das Internet der Dinge auf den Logistikbereich zu beziehen. Die maschinelle Erfassung von Adressen auf Briefen und Paketen und deren Abgleich mit einer Adressdatenbank sowie das anschließende Aufbringen von Strichcodes zur schnelleren Sortierung sind Prozesse in einem cyberphysischen System. Hinzukommt, dass das beförderte Gut sowie sein Beförderungsweg im Internet abgebildet werden können. Pakete lassen sich mit RFID-Chips und Fahrzeuge mit GPS ausstatten. Werden die

RFID-Chips zusätzlich mit Temperatursensoren versehen, kann die Kontrolle über den Beförderungsprozess noch erweitert werden. Im Lebensmittel- oder Medikamentenversand eingesetzt, ließe sich die Temperatur während Transport- und Lagerung überwachen (WIK-Consult 2012, S. 61).

EINIGE DEFIZITE POSTRELEVANTER TECHNISCHER ENTWICKLUNGEN

Aus Sicht privater Nutzer und kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) ist die gegenwärtige Situation noch nicht zufriedenstellend. Wie bereits erwähnt, ist der Aufbau eines (auch mobilen) breitbandigen Internets noch nicht flächendeckend erfolgt und insbesondere der ländliche Raum steht noch zurück. Es gibt weitere Problembereiche, die mit dem Tempo des technischen Wandels, mit der mangelnden Sicherheit im Internet und dem Fehlen effizienter Managementsysteme für elektronische Informationen zu tun haben.

- > Das Tempo des technischen Wandels kann sich als Problem herausstellen, weil immer neue Gerätegenerationen mit neuen Leistungsmerkmalen und Anforderungen die früheren Angebote überholen und veralten lassen. Diese Dynamik ist mit hohen Informationskosten bei jeder Kaufentscheidung verbunden.
- > Dazu kommt der Aufwand, den Umgang mit der Technik erlernen und die Geräte und Anwendungen für die eigenen Zwecke anpassen zu müssen. Die gängige These, dass die Generation der »digital natives« nicht mehr vor diesem Problem steht, muss bei Annahme anhaltenden rapiden technologischen Wandels zumindest relativiert werden.
- > Die Dynamik ist zusätzlich mit dem Risiko behaftet, dass Anbieter aus dem Markt ausscheiden können, die Dienste den Kunden nicht mehr zur Verfügung stehen und wichtige Daten verloren gehen.
- > Der Mangel an einem angemessenen Maß an Schutz der Privatsphäre, Daten- und Verbraucherschutz begleitet das Internet, seitdem es öffentlich und für kommerzielle Zwecke zur Verfügung steht. Für elektronische Briefdienste ist die Herstellung eines ausreichenden Sicherheitsniveaus selbstverständlich eine zentrale Forderung.
- > Weiter kann von einem Fehlen effizienter Ablage- und Dokumentenmanagementsysteme für den privaten Bereich gesprochen werden. Entsprechende Software und Dienstleistungen könnten ausschlaggebend dafür sein, Privatpersonen und KMU davon zu überzeugen, von Papier und herkömmlicher Post auf elektronische Dokumentenlieferung und -verwaltung umzustellen, weil dann erst der Ausdruck von erhaltenen Dokumenten weitgehend unnötig wäre und sich damit Kostenvorteile und Vorteile für die Umwelt einstellen könnten.
- > Zu diesem Problemfeld gehört auch das Fehlen von Softwarelösungen für die Verwaltung der Zugänge (Accounts, Passwörter, Benutzernamen) zu Internetanbietern und der persönlichen Daten, die dort jeweils abgelegt sind.

- > Überdies fehlt eine übergeordnete Verwaltung mehrerer E-Mail-Accounts im Sinne eines »universal e-mail service« (USPS OIG 2011a, S. 25). Eine konsolidierte Verwaltung der E-Mail-Kommunikationen ist noch Desiderat.

Die Behebung dieser Mängelliste liefert in weiten Teilen das Leitbild der Postdienstleister, die sich als Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste in Stellung bringen. Sie sehen ihre Chance darin, als Einrichtungen wahrgenommen zu werden, die Sicherheit, Vertrauen und Stabilität signalisieren. Vom U.S. Postal Service wird dieses Leitbild auf den Punkt gebracht (USPS OIG 2011a, S. iii): »Over the past 236 years, the Postal Service has provided the secure, universally accessible platform for physical commerce and communications. The Postal Service can extend this intermediary trusted role to the digital realm. It could establish an enabling platform to bridge the digital divide and allow citizens to traverse from the physical to the digital, if they choose or are required to, in this new digital economy. This role may take on many different forms, but by working with leading Web service providers, the Postal Service has the opportunity to shape and enforce industry standards that fill identified gaps in the digital marketplace.«

Bemerkenswert an diesem Statement ist die der Post zugedachte besondere Stellung, die es ihr erlauben soll, Dienste über die alte transportgebundene *und* die neue elektronische Kommunikationsinfrastruktur anzubieten. Von Interesse ist auch der Verweis auf die nötige Zusammenarbeit mit führenden Internetfirmen. Denn diese (Amazon, Apple, eBay, Facebook, Google, Microsoft etc.) verfügen zwar über eine hohe Kompetenz beim Aufbau attraktiver Kommunikations- und Handelsplattformen im Internet, orientieren sich aber nicht an dem Ziel einer neutralen, interoperablen und an hohen Datenschutzstandards ausgerichteten Infrastruktur. Eine Option für die Postdienstleister wäre, ihre Kommunikationsdienste in Kooperation mit großen Internetfirmen zu entwickeln, eine andere, sich als Anbieter von qualitativ hochwertigen Nischenprodukten zu profilieren. Ambitionen kapitalstarker Internetfirmen, denen de facto viele Kunden täglich ihr Vertrauen schenken, auch als Postdienstleister aufzutreten, sind nicht auszuschließen und wären durchaus mit dem Vordringen in den Bereich der Finanzdienstleistungen vergleichbar.

IKT-EINSATZ FÜR VERBESSERTE POSTDIENSTLEISTUNGEN^{4.2}

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) können die logistische und produktionsseitige Effizienz bei der Erbringung der herkömmlichen Postdienstleistungen steigern und zudem Sender und Empfänger stärker einbinden. Neu daran ist insbesondere die Beteiligung der Empfänger. Auf die Bedeutung eines attraktiven Internetangebots zur Unterstützung der Nachfrage nach Postdienstleistungen wird an dieser Stelle nicht erneut eingegangen. Im Folgenden (ausführlich WIK-Consult 2012, S. 60 ff.) werden Entwicklungen bei der Sortierung, Zustellung, Sendungsverfolgung sowie dem

Senden und Empfangen von Paketen angesprochen. Außerdem wird auf das Konzept der Hybridpost eingegangen.

SORTIERUNG UND ZUSTELLUNG

Im Bereich der Sortierung ermöglicht die OCR-Erkennung (»optical character recognition«) die maschinelle Erfassung von Adressen und steigert damit die Effizienz dieses Prozessschrittes. Der heutige Stand der OCR-Technologie erlaubt es, die Adressen gedruckter Sendungen (hauptsächlich von geschäftlichen und öffentlichen Versendern) zu 96% und handgeschriebener Sendungen zu 70% weitgehend fehlerfrei maschinell zu erfassen.

RFID-Technologie kann in Kombination mit GPS-Technologie zur dynamischen Tourenplanung eingesetzt werden. Sie errechnen anhand der Adressinformationen der mit RFID-Chips ausgestatteten Sendungen und aktueller Verkehrsdaten über Staus, Unfälle und Baustellen die möglichst optimale Zustellroute und versuchen diese in Echtzeit an die Verkehrsverhältnisse anzupassen. Dazu werden die Zustellfahrzeuge mit GPS-Technologie ausgestattet. Dies ermöglicht zudem, die Empfänger über die vorgesehene Zustellzeit ihres Pakets vorab per SMS zu informieren. Ein solches System hat beispielsweise die Deutsche Post mit den sogenannten »SmartTrucks« eingeführt.

SENDUNGSVERFOLGUNG (»TRACKING AND TRACING«)

Die Sendungsverfolgung ist heutzutage eine Standardeigenschaft beim Versand von Paketen bei allen Paketdienstleistern in Deutschland. Mittels Sendungsverfolgung bzw. »tracking and tracing« können sowohl Postdienstleister als auch Versender und Empfänger eines Pakets den Sendungsstatus online abrufen und sich dabei über den Fortschritt jedes einzelnen Pakets im Beförderungsprozess informieren. Die Postdienstleister nutzen zur Sendungsverfolgung entweder Strichcodes oder RFID-Technologie. RFID-Chips werden in der Regel in ein Klebeetikett eingebettet, das auf den Paketen angebracht wird. Während derzeit der Sendungsstatus nur Auskunft darüber gibt, ob eine Sendung definierte Punkte (z. B. das Sortierzentrum) passiert hat, ist zukünftig zu erwarten, dass Sendungen mit RFID-Chip von Versendern und Empfängern in Echtzeit verfolgt werden können (Deutsche Post 2012, S. 67).

Sendungsverfolgung macht den Beförderungsprozess für geschäftliche Nutzer transparenter und kann motivieren, die eigene Beschaffungslogistik umzustellen und auch bei der Beförderung dringend benötigter Waren (z. B. Ersatzteile) häufiger Postdienstleister in Anspruch zu nehmen. Die Sendungsverfolgung im elektronischen Handel mit Privatpersonen erfüllt dieselbe Informationsfunktion, die immer auch eine psychologische Komponente enthält und einem gewissen Misstrauen gegenüber einem Versender, der Ungewissheit über den Versandstatus bzw. den Verbleib eines Pakets entgegenwirkt.

Dem Feld des »tracking and tracing« lassen sich noch elektronische Benachrichtigungen der Absender und Empfänger über E-Mail und Mobilkommunikation zurechnen. Verstärkt ist aber auch der umgekehrte Weg möglich, dass insbesondere Empfänger der Post über elektronische Kommunikationsmedien mitteilen, wann und wo sie Post empfangen möchten.

PAKETAUTOMATEN

Paketstationen oder -automaten sind nicht nur ein Vertriebskanal für Pakete und attraktiv für Empfänger, die tagsüber nicht zu Hause sind, sondern tragen auch zur Reduktion der Zustellkosten bei. Die an die Paketstation gesendeten Pakete müssen nicht zeitaufwändig an der Haustür zugestellt werden, und dabei auftretende Probleme bei der Abwesenheit von Empfängern oder der Ersatzzustellung an Nachbarn werden vermieden. Der Zusteller kann in der Regel gleich mehrere Pakete an der Packstation ausladen und spart dadurch Zeit. Eine Paketstation von DHL enthält beispielsweise zwischen 76 und 390 Paketfächer. Automatische Paketstationen setzen voraus, dass der Empfänger der Pakete Internetzugang hat oder ein Mobiltelefon besitzt, da er hierüber eine Benachrichtigung über die Zustellung seiner Sendung an die Paketstation erhält. Als zusätzlicher Service ist es je nach Ausgestaltung des Systems möglich, dass der Empfänger per SMS den gewünschten Zustelltag der Sendung verschiebt. Auf diese Weise verringern Postdienstleister den Anteil der nichtabgeholtten Pakete aus der Station und die Anzahl der Tage, die das Paket bis zur Abholung in der Station verbleibt.

HYBRIDPOST

Hybridpost zeichnet sich dadurch aus, dass Daten digital an einen Dienstleister übertragen werden, der den Druck, die Kuvertierung und die Frankierung übernimmt und die Sendung physisch entweder selbst an den Empfänger zustellt oder die Zustellung organisiert. Kosteneinsparungen durch Wegfall von Druck, Kuvertierung und Einlieferung der Briefe beim Postdienstleister stehen bei den Versendern im Vordergrund.

Diese Kommunikationsvariante wird traditionell von geschäftlichen Versendern im Bereich adressierter Werbesendungen eingesetzt, für die ein qualitativ hochwertiger Druck von Bedeutung ist, den die Versender selbst nicht leisten können. Dieser von »Lettershops« angebotene Service ist im Markt für adressierte Werbesendungen fest etabliert (WIK-Consult 2012, S. 31). Auch beim Druck von großen Konvoluten individueller Sendungen (bspw. die Rechnungsläufe größerer Unternehmen) betreiben geschäftliche Versender bereits seit Jahren Outsourcing.

Aus Sicht der Postdienstleister sind Hybridpostdienste eine Erweiterung ihrer Wertschöpfungskette, da sie Leistungen erbringen, die bisher vom Kunden selbst bzw. im Kundenauftrag erbracht wurden. Relativ neu jedoch ist, dass Briefdienstleister und spezialisierte Druckdienstleister hybriden Versand auch für kleine Mengen individueller Sendungen (z. B. Rechnungen und Tagespost) anbieten.

IKT-ANWENDUNGEN FÜR SICHERE ELEKTRONISCHE POST 4.3

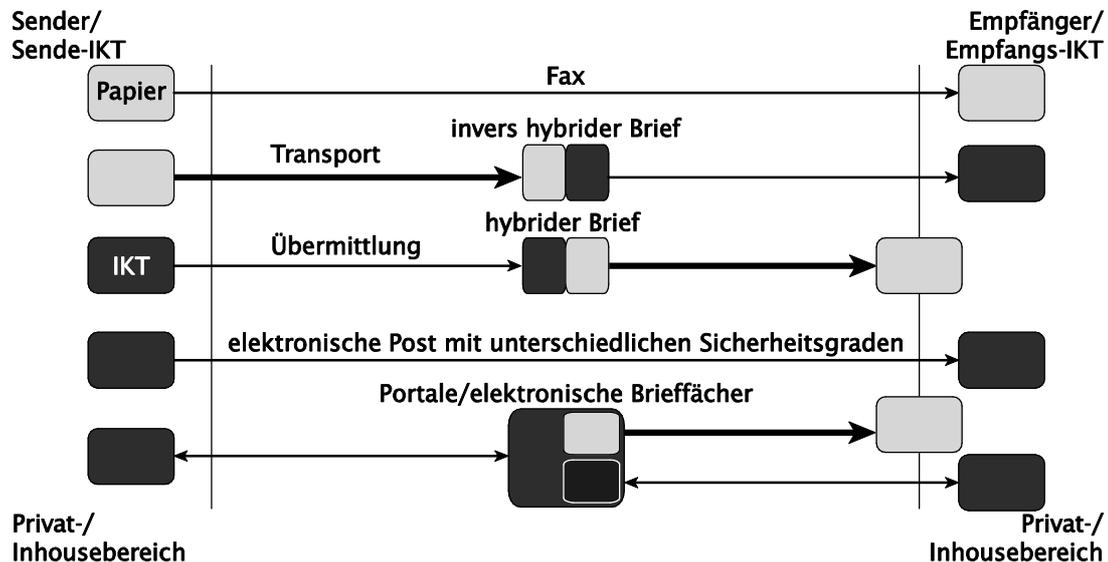
Bei elektronischen Briefen findet die Übermittlung der Mitteilungen komplett auf elektronischem Wege statt, genau genommen von einem informationstechnischen Gerät des Senders zu einem Gerät des Empfängers. Der Versand von Mitteilungen per E-Mail wird als nicht sicher angesehen und mit dem Sicherheitsniveau des Postkartenversands verglichen. Von sicherer elektronischer Kommunikation spricht man erst, wenn zusätzliche Sicherheitskriterien erfüllt sind: Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität und Verlässlichkeit.

Abbildung II.1 bietet, um den Kontext aufzuzeigen, einen Überblick über die unterschiedlichen Kommunikationsformate, bei denen die elektronische Übermittlung eine Rolle spielt. Hybridpost und inverse Hybridpost werden von fast allen etablierten Briefdienstleistern in Europa in unterschiedlichen Ausführungen für Privat- und Geschäftskunden angeboten. Das Fax stellt ebenfalls eine Art hybrider Kommunikation dar, bei der Inhalte auf Papier elektronisch übertragen und dann wieder vom Empfangsgerät auf Papier ausgegeben werden. Im Folgenden werden inverse Hybridpost und elektronische Postfächer etwas genauer dargestellt.

INVERSE HYBRIDPOST

Inverse Hybridpost bezeichnet die physische Beförderung von Briefen vom Versender zu einem Dienstleister, der die Sendungen digitalisiert und elektronisch (in der Regel als E-Mail) 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. Der Empfänger erteilt dem Dienstleister eine Postvollmacht, damit dieser die Nachricht öffnen darf. Ebenso entscheidet der Empfänger darüber, welche Briefe geöffnet und eingescannt werden sollen und was im Anschluss mit den geöffneten Briefen geschehen soll (Nachsendung, Vernichtung, Aufbewahrung bis zur Abholung durch den Empfänger).

ABB. II.1 ELEKTRONISCHE UND HYBRIDE BRIEFFORMEN IM ÜBERBLICK



Helle Rechtecke stehen für Papier, dunkle für elektronische Datenträger; dicke Pfeile stehen für physischen Transport, dünne für elektronische Übermittlung. Die senkrechten Striche trennen den Privat- bzw. Inhousebereich mit Zugangspunkten zum Netz von der Netzinfrastruktur.

Eigene Darstellung

Technisch läuft der Prozess so ab: Nach der maschinell unterstützten Öffnung der Briefe werden diese mithilfe von Hochleistungsscannern digitalisiert, die digitalen Abbilder des Umschlags sowie der Sendungsinhalte werden in ein mit dem Empfänger abgestimmtes Dateiformat gebracht (meist PDF) und an das elektronische Postfach des Empfängers gesendet. Die Übermittlung der Daten ist in der Regel mittels SSL-Verschlüsselung des Übertragungskanal gesichert.

Ursprünglich gab es inverse Hybridpost fast ausschließlich innerhalb des eigenen Unternehmens (»inhouse«), das seine gesamte interne Bearbeitung von Dokumenten digital abwickelt. Dabei wird die gesamte Eingangspost eingescannt und über das interne elektronische Kommunikationssystem an die verschiedenen Abteilungen bzw. Empfänger im Unternehmen verteilt. Inverse Hybridpost für Privatpersonen wird noch selten angeboten. Ein Beispiel ist ein kostenpflichtiger Nachsendedienst der Deutschen Post (E-Postscan Travel), bei dem eingehende Post geöffnet, gescannt und anschließend per E-Mail nachgesendet wird.

ELEKTRONISCHE POSTFÄCHER

Elektronische Postfächer für die sichere Zustellung elektronischer Post (»certified e-mail«) sollen im Vergleich zur einfachen E-Mail erhöhte Sicherheit bieten, und wer-

den inzwischen von vielen europäischen Postunternehmen angeboten.¹⁵ Einige Anbieter sind in Tabelle II.3 aufgelistet. Vielfach sind es die ehemaligen staatlichen Postdienstleister, die elektronische Postfächer anbieten.

TAB. II.3 AUSWAHL EINIGER POSTDIENSTLEISTER, DIE E-POSTFÄCHER ANBIETEN

Anbieter	Land	Produkte (Auswahl)
Bpost	Belgien	Certipost
Post Danmark	Dänemark	e-Boks
Deutsche Post	Deutschland	E-Postbrief
Itella	Finnland	Net Posti
PostNL	Niederlande	FiNBox
Österreichische Post	Österreich	Meinbrief
Posten Sverige	Schweden	ePostboxen
Schweizerische Post	Schweiz	Incamail
Posta Slovenije	Slowenien	Moja.posta.si

Quelle: nach WIK-Consult 2012, S. 55, ergänzt um das slowenische System

Es können zwei typische Geschäftsmodelle voneinander unterschieden werden, eine nordeuropäische und eine mitteleuropäische Lösung (Dieke et al. 2011, S. 29): Im ersten Fall sind die Versender ausschließlich Unternehmen und Behörden. Privatpersonen können Nachrichten somit nur empfangen, aber nicht versenden. Allerdings wird den Empfängern ermöglicht, die erhaltenen Nachrichten in einem Archiv abzulegen oder nach Eingang einer Rechnung eine Sofortüberweisung vorzunehmen. Diese Art Angebot findet sich vor allem in Nordeuropa (z. B. Dänemark, Finnland, Schweden). Im zweiten Fall können alle teilnehmenden Parteien sowohl Nachrichten senden als auch erhalten. Solche Angebote finden sich z. B. in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

In Deutschland wird mit dem De-Mail-System derzeit der erste Verbund zwischen elektronischen Postfächern verschiedener Anbieter entwickelt. Damit soll der Nachrichtenaustausch zwischen verschiedenen Dienstleistern gewährleistet werden. Alle De-Mail-Dienstleister müssen sicherstellen, dass ihre Dienste interoperabel sind. Dies ist eine der Voraussetzungen für die gesetzlich vorgeschriebene Akkreditierung von De-Mail-Dienstleistern nach § 18 Absatz 1 De-Mail-Gesetz. Sichere Kommunikation nach De-Mail-Gesetz wird derzeit nach Zulassung durch das Bundesamt für Sicherheit in der

¹⁵ 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 (Schwenk 2010, S. 59 ff.). 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.

Informationstechnik (BSI) von 1&1 De-Mail GmbH, Mentana-Claimsoft GmbH, T-Systems International GmbH und Telekom Deutschland GmbH angeboten (www.bsi.bund.de/DE/Themen/EGovernment/DeMail/Akkreditierte_DMMDA/Akkreditierte_DMMDA_node.html [21.4.2013]).

De-Mail bietet dem Nutzer Sicherheitslösungen wie Authentisierungsverfahren, Absender-, Versand-, Zugangs- und Abholbestätigung sowie weitere Zusatzdienste. Das Substitutionspotenzial für klassische sichere Briefpostdienste wie etwa Einschreiben hat sich dadurch erhöht.¹⁶

Das Interesse an De-Mail-Diensten für den Behörden- und Geschäftsverkehr hängt nicht nur vom De-Mailgesetz, sondern auch von weiteren gesetzlichen Bestimmungen ab, die den Handlungsrahmen und die Anreizstruktur abstecken. Derzeit sind das Steuervereinfachungsgesetz und das geplante E-Government-Gesetz von besonderem Interesse.

Bis zum Inkrafttreten des Steuervereinfachungsgesetzes am 1. November 2011 war es beim elektronischen Versand von Rechnungen nach § 14 Absatz 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) nötig, diese mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen, damit sie von den Finanzämtern als vorsteuerabzugsfähig anerkannt werden konnten. Nunmehr können auch Rechnungen, die per einfacher E-Mail (ggf. mit Anhängen) und natürlich auch die, die per De-Mail übermittelt werden, zum Vorsteuerabzug berechtigen. Die im Zuge des Steuervereinfachungsgesetzes eingeführte Gleichstellung der Papier- und der elektronischen Rechnung reduziert die rechtlichen Hürden für den Versand elektronischer Rechnungen. Dennoch gilt, dass die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit der Rechnung gewährleistet werden müssen, dass sich weiter ein verlässlicher Prüfpfad zwischen Rechnung und Leistung herstellen lassen muss, und dass Rechnungen, ganz egal ob auf Papier oder in elektronischer Form, zehn Jahre aufbewahrt werden müssen. Nach Gesetzeslage ist damit weder De-Mail noch ein anderes E-Postfachsystem Voraussetzung für den elektronischen Rechnungsversand. Bei entsprechender Gestaltung der Funktionalität solcher E-Postfächer, sollten diese Anwendungen aber helfen, den Anforderungen aus dem Steuervereinfachungsgesetz müheloser nachzukommen.

Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) wurde am 18. April 2013 vom Deutschen Bun-

16 Eine von Datenschutzbeauftragten artikulierte Kritik betrifft den Umstand, dass das De-Mail-Gesetz keine sichere Ende-zu-Ende-Verschlüsselung vorschreibt (Bundesbeauftragter für den Datenschutz 2013). Eine andere Kritik, die eher dem Verbraucherschutz zuzurechnen ist, lautet, dass der Wechsel von einem De-Mail-Provider zu einem anderen dadurch erschwert wird, dass ein Kunde seine De-Mail-Adresse nicht einfach zu einem anderen Anbieter mitnehmen kann. Die Forderung einer einheitlichen Kennzeichnung aller Adressen (vorname.name@de-mail.de), wie sie ursprünglich im ersten Gesetzesentwurf vorgesehen war, ist in dem Gesetz nicht mehr enthalten.

destag mit den Stimmen der Regierungskoalition verabschiedet.¹⁷ Durch das Gesetz wird nicht mehr nur die qualifizierte digitale Signatur als elektronisches Äquivalent zur Schriftform anerkannt. Als technische Verfahren, die dem Schriftformerfordernis genügen, gelten nun zusätzlich zum einen De-Mail mit der Versandoption »absenderbestätigt« und zum anderen Webanwendungen der Verwaltung in Verbindung mit einer sicheren elektronischen Identifizierung durch die eID-Funktion des neuen Personalausweises. Aus Sicht von Behörden und Unternehmen gehen damit Erwartungen einher, durch den elektronischen Versand Kosten zu sparen und gleichzeitig über die Sicherheitsmerkmale einen rechtlich vollwertigen Briefersatz zu erreichen.

Elektronische Postfächer sind als Mittel sicherer Punkt-zu-Punkt-Kommunikation nicht ausreichend beschrieben und können ihr Potenzial erst als komplexere Anwendungen mit verschiedenen kombinierbaren Funktionen verwirklichen. Auf die mit dem E-Postfach einhergehenden zusätzlichen Funktionen kommt es wesentlich an. Gegenüber einer Vielzahl von Portallösungen, die einzelne Unternehmen ihren Kunden anbieten (u. a. für die Rechnungsstellung), bedeutet ein elektronisches Postfach insofern eine deutliche Vereinfachung, als der Kontakt mit vielen Unternehmen im Rahmen *einer* Anwendung stattfinden kann. Als zusätzliche Funktionen kommen z. B. infrage:

- > integrierte Internetbanking- und Zahlungsfunktionen,
- > die Nutzung des Systems für die Authentifizierung bei anderen Diensten und Angeboten im Internet,
- > das Postfach als Speicher für wichtige Dokumente (Archiv- und Tresorfunktion) und
- > weitere Dokumentenmanagementfunktionen (wie beim Cloud-Computing).

An der Entwicklung der E-Postdienste der Deutschen Post AG lässt sich diese Bewegung zu multifunktionalen Angeboten zeigen. Neben dem E-Postbrief (Kasten) werden derzeit vier weitere Dienste offeriert:

- > »E-Postsafe« ist ein für Privatkunden kostenlos angebotener Speicher von 5 GB zur elektronischen Ablage wichtiger Dokumente.
- > »E-Postscan Travel« ist ein kostenpflichtiger Nachsendedienst, der als invers hybrides Angebot zu verstehen ist. Eingehende Post wird geöffnet, gescannt und per E-Mail nachgesendet.
- > »E-Postident« ist ein Dienst zum Nachweis von Identität und Alter im Internet zur Nutzung von Angeboten, die diesen Nachweis verlangen.

17 Am 20. März 2013 hatte noch eine öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum E-Government-Gesetz stattgefunden. Zu den kontroversen Punkten gehörte, wie schon beim De-Mail-Gesetz, die nicht vorgeschriebene Ende-zu-Ende-Verschlüsselung und die Frage, ob das Gesetz nicht technikoffen formuliert werden sollte, statt sich auf De-Mail für die elektronische Behördenkommunikation festzulegen. Stellungnahmen unter www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoe/gen/Anhoerung29/Stellungnahmen_SV/ (20.4.2013). run-

- > Der Dienst »E-Postzahlung« verbindet den Versand von Rechnungen und Mahnungen per E-Postbrief mit der Möglichkeit für den Kunden, diese Rechnung über das E-Postportal direkt zu bezahlen, wobei die Deutsche Post die Zahlung abwickelt.

Nicht selten werden von den Anbietern solcher E-Postfächer auch Möglichkeiten hybrider Post angeboten, d. h. die Auslieferung der Sendungen auf Papier, wenn eine elektronische Zustellung nicht möglich ist, wie beim E-Postbrief, oder ein konventioneller Brief vom Empfänger präferiert wird, wie bei dem e-Boks-System in Dänemark.

E-SUBSTITUTION

5.

»E-Substitution« wird auf Postkongressen thematisiert und eingehend in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert (z. B. Fève et al. 2010; Jimenez et al. 2006; Nikali 1997, 2011; Swiss Economics 2012, S. 47 ff.; Trinkner/Grossmann 2006; WIK-Consult 2012, S. 46 ff.). Elektronische Substitution wird häufig als Grund für sinkende Sendungsmengen der Post angeführt – insbesondere von den ehemals staatlichen Postbetrieben (WIK-Consult 2012, S. 48 mit Belegstellen). Crew/Kleindorfer (2011, S. 12 f.), die sich seit Jahren mit den weltweiten Trends im Postsektor befassen, sehen den Sendemengentrückgang bei der Briefpost als direkte Folge elektronischer Substitution: »Electronic competition hits letters head on«.

In diesem Teilkapitel werden zunächst unterschiedliche Formen der Substitution angesprochen, dann verlangsamende und treibende Faktoren für die E-Substitution identifiziert und schließlich wird ein genauerer Blick auf das Substitutionspotenzial von einfacher E-Mail und sicherer E-Mail geworfen.

VARIANTEN DER E-SUBSTITUTION

5.1

Es werden drei Varianten der Substitution (symmetrisch, asymmetrisch, systemisch) unterschieden und auf den Fall der Substitution von Briefpost durch E-Substitute bezogen.

SYMMETRISCHE SUBSTITUTION

Als Substitute werden in der Mikroökonomie gemeinhin Güter bezeichnet, die gleichermaßen für die Befriedigung eines bestimmten Bedürfnisses infrage kommen: Leder und Kunstleder, Butter und Margarine. Die Güter oder Dienstleistungen müssen zumindest in Bezug auf eine entscheidende Funktion äquivalent und dadurch ersetzbar sein. Substitution kann eng gefasst werden als Ersetzbarkeit durch etwas in seinen Leistungsmerkmalen und Qualitäten möglichst Ähnliches.

DER E-POSTBRIEF DER DEUTSCHEN POST AG

Der E-Postbrief ist ein elektronisches Postfach für den sicheren Versand von elektronischen Dokumenten von Privatpersonen als auch Unternehmen und öffentlichen Stellen.

Mit dem E-Postbrief können Dokumente sowohl elektronisch als auch hybrid verschickt werden, wobei die letzte Option nur angeboten wird, wenn der Empfänger keine E-Postbriefadresse hat. Im Gegensatz zu anderen Systemen kann sich der Adressat die Versandart nicht auswählen. Aktuell werden nur 5 % der E-Postbriefe digital zugestellt, was den derzeitigen Charakter dieses Briefes als Hybridpost verdeutlicht.

- > Anmeldung: Teilnehmer müssen sich bei der Erstanmeldung persönlich identifizieren. Derzeit wird von etwa 500.000 Teilnehmern ausgegangen.
- > Spezielle Sendeformen: Einschreiben mit Versand- und Zustellbestätigung können elektronisch abgebildet werden.
- > Ende-zu-Ende-Verschlüsselung: Mit dem »E-Postbrief End-to-End« für Berufsheimlichkeitsgruppen soll die rechtskonforme elektronische Kommunikation für Berufsgruppen mit Verschwiegenheitspflicht (§ 203 StGB) ermöglicht werden.
- > Mobiler Zugang: Empfang und Versenden von E-Postbriefen werden im Laufe des Jahres 2013 auch über Smartphones möglich sein.
- > Kosten: Den Versender kostet der E-Postbrief (bis 20 MB) 0,58 Euro, ein Einschreiben mit Empfangsbestätigung 1,60 Euro. In der Hybridvariante mit Zustellung entstehen für einen Brief von nicht mehr als drei Seiten Umfang, die schwarz/weiß ausgedruckt werden und unter 20 g wiegen, Kosten von 0,58 Euro.
- > Umsatzerwartung: Die Umsatzerwartung für die E-Postdienste, zu denen der E-Postbrief gehört, liegen laut Ralph Wiegand, CEO E-Postbrief, für das Jahr 2013 bei 100 Mio. Euro.
- > De-Mail-Kompatibilität: Der E-Postbrief ist (noch) kein mit dem De-Mail-Gesetz kompatibler Dienst. Die Deutsche Post will das Zertifizierungsverfahren vorerst nicht weiter verfolgen.

Quellen: www.epost.de/privatkunden/epostbrief.html (21.4.2013); Borchers 2013; Bündler 2013

Das Kriterium der funktionalen Austauschbarkeit macht ein Produkt oder eine Dienstleistung zum Substitut. In vielen Fällen ist nicht von perfekten Substituten auszugehen, sondern von konkurrierenden Gütern, die eine Austauschbarkeit bezogen auf eine basale Funktionalität aufweisen. Häufig dürfte die Entscheidung für das eine oder andere Produkt nicht nur vom Leistungsvergleich in dieser einen Hinsicht und vom Preis abhängen, sondern gerade auch von den jeweiligen spezifischen Eigenschaften. Und die-

se liegen zwischen papiergebundenen und elektronischen Briefformen weit auseinander.

Kommt es etwa auf eine besondere Eigenschaft des herkömmlichen Briefes an, die die elektronische Form nicht aufweist, dann gelingt entweder die Ersetzung nicht oder die Ersetzung ist mit dem Verlust einer spezifischen Qualität verbunden. Das gilt natürlich ebenso für den umgekehrten Fall, dass einzelne Eigenschaften des Substituts besonders geschätzt werden. Eine einfache E-Mail z. B. erreicht zwar nicht die Sicherheit eines Briefes, ist aber in der Zustellzeit überlegen und bietet außerdem zusätzliche Funktionen: Über Anhänge können umfangreiche textliche und multimediale Dokumente versendet werden, E-Mails können an viele Personen gleichzeitig gesendet und weitergeleitet werden, das E-Mail-System kann Kalender- und Adressverwaltung etc. enthalten.

ASYMMETRISCHE SUBSTITUTION

Von asymmetrischer Substitution (Ernst/Walpuski 1996, S.171) wird gesprochen, wenn ein Gut A durch ein Gut B substituiert werden kann, diese Substitutionsbeziehung aber nicht umkehrbar ist. Bei Telefon und Brief kann von einer (vorwiegend) asymmetrischen Substitutionsbeziehung gesprochen werden.

Kurze wie lange Telefongespräche ersparen sicherlich manchen Brief, hingegen wird jemand, der einen anderen fernmündlich sprechen möchte, nur selten ernsthaft erwägen, ob er oder sie stattdessen nicht besser einen Brief schriebe. Ebenfalls ist klar, dass die synchrone Sprachkommunikation des Telefonats für viele Briefanlässe, etwa bei rechtsverbindlicher Geschäfts- und Behördenpost oder beim Versand von Kleingütern, nicht als Ersatz infrage kommt. Trotz der Zuwächse bei der Telefonie in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts, die ohne Frage zahlreiche Briefe erübrigte, hat sich das nicht sichtbar in der Briefmengenentwicklung im gleichen Zeitraum niederschlagen. Das Briefvolumen verdoppelte sich in dem Zeitraum, wie die Abbildung II.2 veranschaulicht.

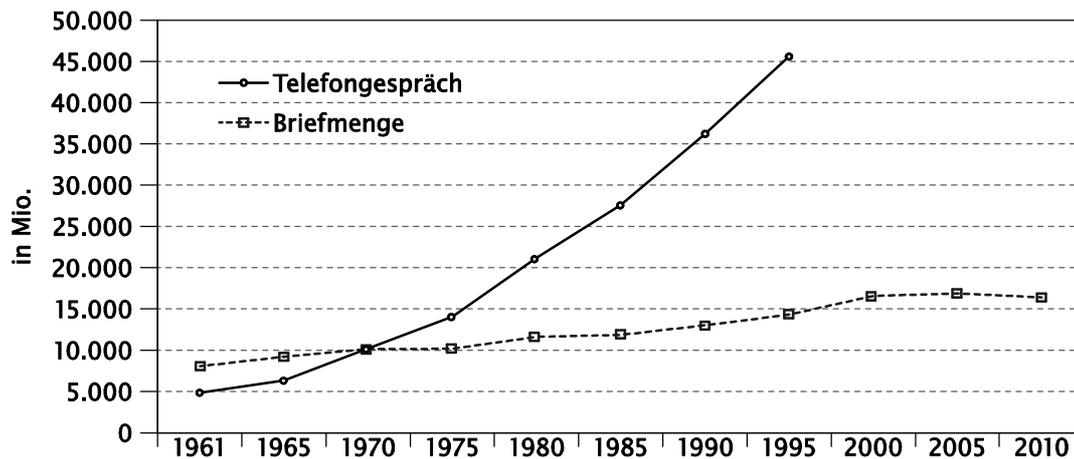
SYSTEMISCHE SUBSTITUTION

Eine weitere Substitutionsform ist die systemische Substitution. Herder-Dornreich (1986) stellte in seiner Theorie der Scheine dar, wie mittels von Scheinen und Formularen als von Hand zu Hand gehenden und oft durch die Post zu befördernden Papieren komplexe Systeme gesteuert werden. Die Kommunikations- und Steuerungsmechanismen dieser Systeme werden in einem überaus langwierigen Prozess, der vor Jahren begonnen hat, auf eine digitale informations- und kommunikationstechnische Basis gestellt: Man denke an das Gesundheitswesen (mit Krankenscheinen, Rezepten, Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen etc.), an den Geschäfts- und Zahlungsverkehr (mit Angeboten, Aufträgen, Rechnungen, Geldscheinen, Überweisungen, Schecks etc.) oder an die Behördenbeziehungen der Bürger (Einwohnermeldeamt, Finanzamt, KFZ-Zulassungsstelle etc.). Die These ist nun, dass in diesem Transformationsprozess nicht nur ein Ersatz von postalischer durch (sichere) elektronische Briefkommunikation

stattfindet, sondern dass sich zum einen bestimmte Scheine ganz erübrigen und zum anderen sogar die Idee der Zustellung, die beiden Briefformen noch zugrunde liegt, tendenziell durch die Idee des Zugangs ersetzt wird.

ABB. II.2

ENTWICKLUNG VON KOMMUNIKATIONSMEDIEN SEIT 1961



Eigene Darstellung, nach WIK-Consult 2012, S. 47

Werden die zuvor genannten Vorgänge digitalisiert, werden aus Scheinen und Akten Datensätze und Datenbanken. Das Ideal ist die geschlossene elektronische Kette und eine Integration der EDV-Systeme der beteiligten Akteure über definierte Schnittstellen. Die Datenbanken liegen heute idealtypisch auf Servern, die über das Internet erreichbar sind und begegnen den Nutzern als interaktive Anwendungen. In mehreren interaktiven Schritten werden z. B., wie an einem Bankautomaten, Formulare ausgefüllt und Transaktionen getätigt. Soweit beim Zahlungsverkehr der Brief noch im Spiel war, wie beim postalischen Versand von Überweisungen oder Schecks, erübrigt er sich einfach mit der Entbehrlichkeit der zu befördernden Scheine – und es bedarf dann auch keiner elektronischen Form eines Briefes. Vertraute man diesen elektronischen Systemen ausreichend und wären sie ausreichend leicht zu benutzen, dann erübrigte sich, um in diesem Beispiel zu bleiben, selbst noch der (elektronische) Versand von Belegen und Kontoauszügen, weil man jederzeit Zugang zu dem entsprechenden System hätte.

Systemische Substitution weist darauf hin, dass im Zuge der Informatisierung wichtiger gesellschaftlicher Komplexe, Anlässe für den Versand und die Zustellung von herkömmlicher Post, aber auch von sicherer elektronische Post systematisch entfallen, weil bestimmte »Scheine« ausrangiert werden und die Systeme in ihren Kommunikationsmustern von Zustellung auf Zugang umstellen.

BEDINGUNGEN VERSTÄRKTER E-SUBSTITUTION

5.2

WIK-Consult (2012, S.46) bemerkte für Deutschland, dass sich Befürchtungen, die Markteinführung und zunehmende Verbreitung neuer Medien führen in nennenswertem Umfang zur Substitution physischer Briefe, nicht anhand empirischer Daten belegen lassen (dazu auch Baldry 1995 u. 1996). Es gibt dafür vier medienwissenschaftliche Erklärungen, die auch hier in Anschlag zu bringen sind:

- > Ein altes Medium wird nicht vollständig durch ein neues ersetzt und es bildet sich eine Komplementarität der Kommunikationsformen heraus (Riepl 1913).
- > Ausdifferenzierung der Kommunikationsmittel lässt neue Nutzungsanlässe und Nutzungsweisen entstehen, wodurch die Menge der Kommunikationen insgesamt zunimmt.
- > Kommunikation über neue Medien kann eine erhöhte Nachfrage nach alten Medien befördern (z. B. Internetbesuche, die physische Briefsendungen induzieren).
- > Mit der Wahl eines bedrohten, aufwendig zu bedienenden und vergleichsweise teuren Mediums kann dem Empfänger einer Mitteilung eine besondere Wertschätzung übermittelt werden (z. B. bei Glückwunschkarten oder Einladungsschreiben, Szeto 2005).

Zusammenhänge dieser Art, die auf neue Kommunikationsstrukturen verweisen, in denen auch alte Kommunikationsformen ihren Platz finden, bewahren vor Katastrophenszenarien, bieten für sich genommen aber keine Versicherung, dass die Nachfrage nach den alten Angeboten nicht doch soweit schrumpfen wird, dass die Erbringung der Leistung in der gewohnten und erwarteten Qualität sich für die Anbieter nicht mehr rechnet.

Denn trotz der empirisch gestützten Diagnose (Nader/Lintell 2008, S.3), dass der Wandel der Kommunikation zu elektronischen Alternativen nur langsam vonstattengeht, mag doch gelten, dass selbst für Länder, für die noch keine massive Einbuße des Briefaufkommens nachweisbar ist, der Trend eines nur langsamen Rückgangs nicht einfach fortgeschrieben werden kann. Der in den vergangenen vier bis fünf Jahren erfolgte Ausbau des breitbandigen Internets und die zunehmende Attraktivität der dort angebotenen Dienste könnten am Ende zu einem Strukturbruch führen (Swiss Economics 2012, S.50), der einen beschleunigten Rückgang des Sendevolumens zur Folge haben könnte.

Zu bedenken ist auch, dass Substitutionsprozesse vonseiten der Wirtschaft und der Politik forciert werden können, wenn z. B. ein Anbieter ein funktionales Äquivalent vom Markt nimmt, wenn Banken etwa Bargeld gar nicht mehr über Schalter, sondern nur noch über Geldautomaten ausgeben oder Fahrscheine nur noch an Automaten erworben werden können. Wenn nur noch elektronische Formen des Briefes mit Behörden und Unternehmen oder zwischen Behörden und Unternehmen – wegen bestimmter

gesetzlicher oder branchenspezifischer Vorgaben – akzeptiert würden, hätte man es mit einer solchen Zwangssituation zu tun und einer entsprechenden Einschränkung der Wahlmöglichkeiten.

Der auch quantitativ anzulegende Nachweis eines engen Zusammenhangs zwischen einem wachsenden Angebot elektronischer Briefsubstitute und einem darauf zurückzuführenden Rückgang der Briefvolumina ist schwer zu erbringen. Denn sowohl die Briefmenge als auch die Nachfrage nach und die Nutzung von elektronischen Briefsubstituten hängt von Bedingungen ab, die sich nicht mit den konkurrierenden Briefeigenschaften erklären lassen. Sie werden von Einflussfaktoren wie Wirtschaftswachstum, Wettbewerb, Alter der Gesellschaft, Anzahl der Haushalte, Stand der Technik bei Sendern und Empfängern, »Convenience«, rechtlichen Rahmensetzungen, Informatisierung von Branchen und weiteren Faktoren bestimmt. Es ist nicht zu übersehen, dass es sich – wie für die Buch- oder Musikindustrie zuvor – um systemische Veränderungen, neue soziotechnische Konstellationen, kurz: um einen Wandel des »postal ecosystems« handelt (USPS OIG 2011a, S. iii).

Selbst der Zusammenhang von Briefmengenentwicklung und wirtschaftlicher Aktivität einer Volkswirtschaft, mit dem bis etwa zur Jahrtausendwende die Mengenentwicklung erklärt wurde (Diakova 2005; Hooper et al. 2008), kann so nicht mehr aufrechterhalten werden. Zwar hat sich daran, dass in Zeiten des Aufschwungs aufgrund guter Auftragslage mehr Angebote, Verträge und vor allem Rechnungen verschickt werden und in wirtschaftlich guten Zeiten mehr für Marketingmaßnahmen, wie z. B. Direktwerbung, aufgewendet wird, nichts geändert. Heute befördert eine Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität jedoch gleichzeitig die E-Substitution, weil Konsumenten sich eher neue Hard- und Softwareanwendungen sowie breitbandige Internetanschlüsse leisten. Umgekehrt könnte gerade auch ein Abschwung nicht nur das Briefvolumen senken, sondern auch verstärkte Anstrengungen bei Unternehmen auslösen, unter Konkurrenz- und Kostendruck die Behandlung der Briefpost innerhalb des eigenen Unternehmens (»inhouse«) durch Dokumentenmanagement und in der Kundenbeziehung durch elektronische Rechnungsstellung zu rationalisieren.

Für die Substitutionsbeziehungen des Mediums »Brief« und der Beförderungsform »Post« einerseits und elektronischen Alternativen andererseits erscheinen (von Kosten hier abgesehen) zehn Parameter oder Variablen als besonders relevant:

- > Digitalisierbarkeit: Ist das per Brief zu Versendende digitalisierbar? Keineswegs alles, was in Briefen, genauer Briefumschlägen, verschickt wird, ist digitalisierbar.
- > Formerfordernisse: Genügen die zur Verfügung stehenden elektronischen Versandformen den gesetzlich bestimmten und von professionellen Nutzungskontexten abhängigen Sicherheits- und weiteren Anforderungen (Schriftformerfordernis, Vertraulichkeit, Aufbewahrungspflichten)?
- > Ubiquitäre Erreichbarkeit: Sind die technischen und organisatorischen Grundvoraussetzungen für eine allgemeine Erreichbarkeit von Haushalten und Personen gegeben (Kenntnis aller Adressen, Briefkästen, Netzanschlüsse)?

- > Soziale und soziokulturelle Erreichbarkeit: Sind die potenziellen Sendungsempfänger bereit, die technischen Voraussetzungen zu schaffen, und sind sie willens und in der Lage, elektronische Versandformen zu nutzen (passiv und aktiv)? Insbesondere unter den Älteren, den Bildungs- und Internetfernen, den Frauen sowie den im ländlichen Raum lebenden Personen ist diese Form der Erreichbarkeit nicht immer gegeben. Dazu kommt noch die Gruppe der »digitalen Aussteiger« (WIK-Consult 2012, S. 142f.).
- > Mediale Wirkung: Ist die vom Sender beabsichtigte mediale Wirkung in dem einen oder dem anderen Medium besser zu erreichen (z. B. Kaufanreiz bei adressierter Werbung, Zahlungsbereitschaft bei elektronischen Rechnungen)?
- > Soziale Wertschätzung der Sendungsform (bestimmte herausgehobene Anlässe): Freude (Hochzeit, Geburt, Urlaub), Trauer (Beileidskarten), Zuneigung/Sympathie (Liebesbrief), Würdigung (Anerkennungsschreiben, Auszeichnung) etc.
- > Niveau der Ansprüche und Erwartungen an Vertraulichkeit und Sicherheit der Kommunikation (ohne dass es z. B. zwingende juristische Vorschriften gäbe).
- > Niveau der Ansprüche und Erwartungen an die Schnelligkeit der Zustellung.
- > Bedeutung der einfachen Weiternutzung erhaltener Sendungen in Ordnungssystemen und Arbeitsprozessen.
- > Bedeutung ökologischer Aspekte bei Kaufentscheidungen.

Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund zwei relevante Fälle etwas genauer dargestellt: das Substitutionspotenzial einfacher E-Mail und ähnlicher elektronischer Kommunikationsdienste sowie das Substitutionspotenzial sicherer Verfahren im Bereich der Transaktionspost.

SUBSTITUTION VON BRIEFEN DURCH EINFACHE E-MAIL 5.3

Das Statistische Bundesamt hatte in einer Erhebung im Jahr 2006 zur Ausstattung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in privaten Haushalten auch danach gefragt, ob und wenn ja, in welchem Ausmaß elektronische die traditionelle Post ersetzt. Von den befragten Internetnutzern (das waren im Jahr 2006 70 % der Bevölkerung ab zehn Jahre) gaben 38 % an, »sehr häufig« oder »häufig« Briefe oder Karten in Papierform durch E-Mails ersetzt zu haben, weitere 35 % hatten dies »selten« getan. Nur 23 % blieben bei herkömmlicher Briefpost, 4 % gaben an, generell keine Briefe oder Karten zu versenden (Mohr 2007, S. 552).

Das Substitutionspotenzial einfacher elektronischer Kommunikationsdienste, die als kostenlos empfunden werden, kaum Wechselkosten verursachen und mit vergleichsweise geringem Lernaufwand zu benutzen sind (E-Mail, SMS, MMS, Nachrichtenversand über soziale Netzwerke, Kommunikation mit Unternehmen über Portale), ist beachtlich.

Tabelle II.4 zeigt eine Auswahl an Kommunikationsanlässen, für die früher Briefe nötig oder üblich waren, und für die heute relativ niederschwellige elektronische Substitute (E-

Mail, SMS, Texteingabe auf Internetseiten von behördlichen oder kommerziellen Anbietern etc.) infrage kommen.

TAB. II.4 E-SUBSTITUTE FÜR AUSGEWÄHLTE BRIEFANLÄSSE (C2X, B2C UND G2C)

Kommunikationsanlässe	elektronische Substitute
Grußkarten	E-Mail, SMS, MMS, soziale Netzwerke
Einladungskarten	E-Mail, SMS, MMS, soziale Netzwerke
persönlicher Brief	E-Mail
Bestellungen (von Waren, Warenproben, Katalogen, Zeitungen)	E-Mail, Webauftritt des Anbieters, Webformular, Portale
geschäftliche Tagespost	E-Mail
Ablesekarten von Versorgungsunternehmen	E-Mail, Webformular
Angebote von Unternehmen	E-Mail bei kleinem Auftragsvolumen und einfachen Tätigkeiten
Rechnung/Mahnung	E-Mail, E-Briefkächer (z. B. De-Mail, E-Postbrief)
Steuererklärung	ELSTER-System (kostenlos verfügbar)
adressierte Werbung	E-Mail, Onlinewerbung, Werbung über soziale Netzwerke
Katalog	Webauftritt des Anbieters
Tages- und Wochenzeitungen	Webauftritt des Anbieters
Zeitschriften	Webauftritt des Anbieters
Mitgliederzeitschriften	Webauftritt des Anbieters
Kontoauszug	Webauftritt von Banken und Finanzdienstleistern, De-Mail/E-Postbrief
Gebührenbescheid	E-Mail mit elektronischer Signatur, De-Mail/E-Postbrief
Steuerbescheid	E-Mail mit elektronischer Signatur, De-Mail/E-Postbrief
Gerichtspost	De-Mail/E-Postbrief

C2X = Privatbriefe an beliebige Empfänger; B2C = Geschäftspost an Privatpersonen;
G2C = Briefe staatlicher Instanzen an Privatpersonen

Eigene Zusammenstellung, basierend auf WIK-Consult 2012, S. 53

Erhellend ist auch eine Modellrechnung, die Dieke et al. (2011) durchführten, um die Frage zu klären, wie groß der Mengenanteil des Briefaufkommens ist, der substituiert werden kann. Dabei wurden von den zuvor genannten Faktoren fünf berücksichtigt (Digitalisierbarkeit, technische Erreichbarkeit, Formerfordernisse, mediale Wirkung, soziale Wertschätzung). Bei der Schätzung der substituierbaren Menge ging man von den Briefvolumina des Jahres 2009 und der damaligen Rechtslage aus. Auch wenn die Modellrechnung speziell auf die Substitution durch De-Mail abstellte, lassen sich die

Ergebnisse doch auch für eine allgemeinere Einschätzung der substituierbaren Briefmenge heranziehen.

Ausgangspunkt war eine Gesamtbriefmenge von etwa 17,5 Mrd. Briefen, die in Deutschland im Jahr 2009 versendet wurden. Davon gehörten 7,3 Mrd. Sendungen in die Gruppe der Infopost. Es wurde angenommen, dass 75 % der Infopostsendungen Werbesendungen sind. Das entspricht 5,49 Mrd. Sendungen, die wegen der höheren medialen Wirkung physischer gegenüber elektronischer Werbesendungen als nicht substituierbar angesehen wurden.

Weiterhin wurde angenommen, dass Sendungen für das Ausland und aus dem Ausland, insbesondere Transaktionspost, sichere Formen der E-Mail (wie De-Mail) benötigen, um ersetzbar zu sein. Da es keine interoperablen E-Postfachsysteme gibt, die grenzüberschreitend zur Verfügung stehen, wurden weitere 1,26 Mrd. Briefe als nicht substituierbar veranschlagt.

Von den verbleibenden 10,7 Mrd. Briefsendungen können 25 %, entspricht in etwa 2,7 Mrd. Sendungen, nicht substituiert werden, weil es sich um großformatige und schwere Sendungen, wie z. B. Kataloge, Waren- und Büchersendungen, handelt.

Von den rund 8 Mrd. verbleibenden Briefen werden weitere 2 Mrd. abgezogen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht durch De-Mail (aber auch nicht durch eine einfache E-Mail) substituitionsfähig sind. Genannt werden das Schriftformerfordernis, dem sichere E-Postfächer, je nach Ausstattung und Rechtslage, nur bedingt genügen, und die Sendung von Grußkarten, für die wegen der medialen Wirksamkeit bzw. sozialen Wertigkeit keine Substituierbarkeit angenommen wird.

Von der theoretisch möglichen Substitutionsmenge von 6 Mrd. Sendungen werden noch 1,33 Mrd. Sendungen abgezogen, weil potenzielle Sender und/oder zu adressierende Empfänger die technische Grundvoraussetzung eines Zugangs zum Internet nicht erfüllen.

Nach Abzug aller Teilmengen ergibt sich eine substituitionsfähige Briefmenge in Höhe von 4,67 Mrd., somit von über 25 % der Gesamtmenge. Tabelle II.5 bietet eine Übersicht der Berechnung.

Einige Parameter haben sich seit 2008/2009 verändert: Neben der Zunahme der Internetanschlüsse ist besonders auf das Steuererleichterungsgesetz hinzuweisen, nach dem auch ein Rechnungsversand per E-Mail unter bestimmten Randbedingungen die Vorsteuerabzugsfähigkeit nicht beeinträchtigt. Höhere Übertragungsraten, mobile Dienste, verbesserte Bildschirme und andere technische Entwicklungen, die massenhaft verbreitet sind, lassen die Option substituierender Onlinewerbung attraktiver erscheinen. Grenzüberschreitende Systeme für sichere E-Mail (»cross-border certified electronic mailing«) sind auch Anfang 2013 noch nicht etabliert (Tauber et al. 2013).

TAB. II.5 SCHÄTZUNG DER SUBSTITUIERBAREN BRIEFMENGE

	Sendungen (Mrd.)
Gesamtbriefmenge im Jahr 2009	17,46
davon Infosendungen	7,3
Annahme: 75 % der Infopostmenge sind nichtsubstituierbare Werbesendungen (Schätzung WIK-Consult)	-5,49
davon nichtsubstituierbare Sendungen aus dem Ausland bezogen auf das Jahr 2009	-0,78
davon nichtsubstituierbare Sendungen für das Ausland bezogen auf das Jahr 2006	-0,48
Zwischenergebnis (Differenz)	10,71
Annahmen: Rund 25 % der 10,71 Mrd. Sendungen haben ein Gewicht von mehr als 50 g (z. B. Kataloge, Bücher- und Warensendungen) und sind daher nicht substituierbar.	-2,71
Zwischenergebnis (Differenz)	8
Annahme: Bei 25 % ist die Substitution aus verschiedenen Gründen nicht möglich (z. B. Unterschrift erforderlich, Grußkarte).	-2
theoretisch substituierfähige Briefmenge (bei 100 % Vernetzung)	6
Annahme: 80 % der Sendungen sind von Wirtschaftsunternehmen, 10 % von Behörden und 10 % von privaten Versendern.	
Annahme: 80 % der Nutzer aus Wirtschaft und Verwaltung haben Zugang zum Internet, 55 % der privaten Nutzer.	
Annahme: 20 % der Versender aus Wirtschaft und Verwaltung sowie 45 % der privaten Versender haben keinen Zugang zum Internet und können deshalb elektronische Post weder empfangen noch versenden.	-1,33
2008/2009 als substituierfähig anzusehende Menge	4,67
davon substituierfähige Sendungen der Unternehmen	3,86
davon substituierfähige Sendungen der Verwaltung	0,48
davon substituierfähige Sendungen der privaten Nutzer	0,33

Eigene Zusammenstellung, basierend auf WIK-Consult 2011, S. 60 f.

SUBSTITUTION VON TRANSAKTIONSPOST DURCH SICHERE E-MAIL

5.4

Die Rationalität der Umstellung von Briefpost auf elektronische Substitute ist nicht zu verstehen, wenn man sich nur auf die Beförderungsleistung konzentriert, die sich bei der Post von der Annahmestelle zum Briefkasten erstreckt. Elektronische Substitute übertragen dagegen von Computer zu Computer bzw. von EDV-Umgebung zu EDV-

Umgebung. Der Nutzen der Substitute ergibt sich folglich nicht aus dem Vergleich der Verkehrswertigkeiten allein, sondern aus ihrer Integration in die betriebliche oder private Kommunikation. Eine entsprechende Prozessinnovation samt der erforderlichen organisatorischen Veränderungen auf beiden Seiten sind vorausgesetzt. Die großen Einsparpotenziale werden nicht bei Druckkosten oder Porto gesehen, sondern »bei einer tiefen Integration der elektronischen Rechnung in die Buchhaltungssysteme der Unternehmen. Der elektronische Versand allein verspricht nur begrenzte Effizienzvorteile« (Deutsche Bank Research 2010, S. 76).

Die Treiber hinter einem Wechsel zu elektronischer Briefkommunikation sind in der Regel Unternehmen, die ein elektronisches Dokumentenmanagement bei sich eingeführt haben, ihre Rechnungen, Mahnungen und anderen Schriftverkehr bereits damit erstellen und aus Kostengründen den elektronischen Versand anschließen möchten (Nikali 2011, S. 36 ff.). Dies gilt insbesondere für Großversender, wie Versorger, Telekommunikationsunternehmen, Banken und Versicherungen. Behörden, die umfangreiche E-Government-Strategien verfolgen, können ebenfalls zu den Treibern gehören.

Auffällig ist, dass innerhalb Europas in den nordischen Staaten und den Niederlanden die Nachfrage nach elektronischen Briefsubstituten am stärksten ausgeprägt ist. Die Studie von Koppe/Elkelä (2010) gibt Hinweise auf den schon erreichten Umfang elektronisch übermittelter Rechnungen und die Akzeptanz bei den privaten Rechnungsempfängern. Gefragt danach, wie Rechnungen erhalten werden, zeigt sich, dass in Dänemark und Norwegen nur 22 bzw. 23 % der befragten Personen *keine* elektronischen Rechnungen erhalten.

Für die Privatempfänger, die in einer Studie der schwedischen Post in fünf aufeinanderfolgenden Jahren (2006–2010) befragt wurden, war es zunehmend unwichtiger, Rechnungen auf Papier zu erhalten (Posten 2010, S. 6). Eine Kombination von elektronischer Rechnung und elektronischer Bezahlung (z. B. durch eine integrierte Verbindung zum Internetbanking) scheint zur Attraktivität elektronischer Rechnungen beizutragen.¹⁸

In den bevölkerungsreichen Ländern Deutschland, Großbritannien und Polen ist dagegen der Anteil an Personen, die keine elektronischen Rechnungen erhalten, noch hoch (54, 66, 73 %). Diese nationalen Unterschiede zeigen sich auch in den Präferenzen für die zukünftige Übermittlung von Rechnungen. In Dänemark würden nur noch 19 % der Befragten den Rechnungsbrief vorziehen, 30 % der befragten Norweger, 46 % der Schweden, 52 % der Finnen, aber mit einem Anteil von über zwei Drittel 68 % der Deutschen sowie je 71 % der Österreicher und Briten (Koppe/Elkelä 2010, S. 4 u. 6).

Aufschlussreich ist auch eine Studie der Schweizerischen Post (2012), die im Herbst 2010 und Frühjahr 2011 bei ihren Privatkunden Präferenzen bezüglich physischer oder

18 Aber auch da, wo die zunehmende Verbreitung des Internetbankings nicht mit der Akzeptanz von elektronischen Rechnungen einhergeht, bleibt Internetbanking als Erklärung für die Substitution von Briefpost von erheblicher Bedeutung, was insbesondere für sogenannte Scheckländer wie Australien und die USA gilt (BCG 2010; Martin et al. 2012).

elektronischer Post ermittelte. Danach wünschten sich 71 % die Zusendung von Rechnungen auch zukünftig per Post und nicht elektronisch. Selbst für Werbesendungen gilt für 62 %, dass ein postalischer Werbebrief eine persönlichere Ansprache darstellt als eine Werbung per E-Mail und 58 % öffneten postalisch versandte Werbung öfter als E-Mail-Werbung (Schweizerische Post 2012, S. 5).

Nach einer Erhebung des Instituts für empirische Sozialforschung (Wien) für die Österreichische Post AG lehnten von 604 Befragten gut zwei Drittel auch für die Zukunft ab, Rechnungen und Dokumente ausschließlich elektronisch zu erhalten. Eine Zustellung per Post auf Papier statt elektronisch präferierten 93 % bei Behördenbriefen (Bescheide, Strafzettel etc.), 85 % bei der Stromjahresabrechnung, 82 % bei Gutscheinen, und immerhin noch 73 % bei der Kreditkartenabrechnung (Maier 2011, S. 5 f.).

Nach der repräsentativen Befragung im Rahmen der Untersuchung des TAB (Kap. IV) gilt für Deutschland (selbst für die Mehrheit der Internetnutzer), dass sie auch künftig Mitteilungen von Behörden und Unternehmen (Rechnungen, Geschäftsbriefe) lieber in Form eines herkömmlichen Briefes als auf elektronischem Weg erhalten würden. Diese Präferenz zeigt sich in allen Altersgruppen. Befragt nach dem bevorzugten Empfang von Unternehmenspost gaben 78 % aller Befragten (mit Internetanschluss) an, die postalische Zustellung statt der elektronischen Variante zu bevorzugen (Input Consulting 2012, S. 39 f.). WIK-Consult (2012, S. 91) geht für die Entwicklung in Deutschland davon aus, dass die Substitution im Bereich der geschäftlichen Post (B2C) auf vergleichsweise niedrigem Niveau voranschreiten und sich erst nach 2015 leicht beschleunigen wird – wenn sich nichts Grundlegendes ändert (Kap. III.4.2).

Dänemark ist dagegen ein Beispiel für deutliche Rückgänge bei den Briefmengen mit einem durchschnittlichen Sendungsmengentrückgang von rund 13 % pro Jahr zwischen 2007 und 2010. Der elektronischen Zustellplattform e-Boks¹⁹ (Kasten) wird eine wesentliche Bedeutung bei der Erklärung des Sendemengentrückgangs zugewiesen (Swiss Economics 2012, S. 19).

19 »Boks« bedeutet im Dänischen »Box« oder »(Post-)Fach« und nicht »Buch«.

E-BOKS, DAS ELEKTRONISCHE POSTFACH DER POST DANMARK

E-Boks wurde im Jahr 2001 gegründet und gehört heute je zur Hälfte der Post Danmark und dem Zahlungsverkehrsdienstleister Nets.

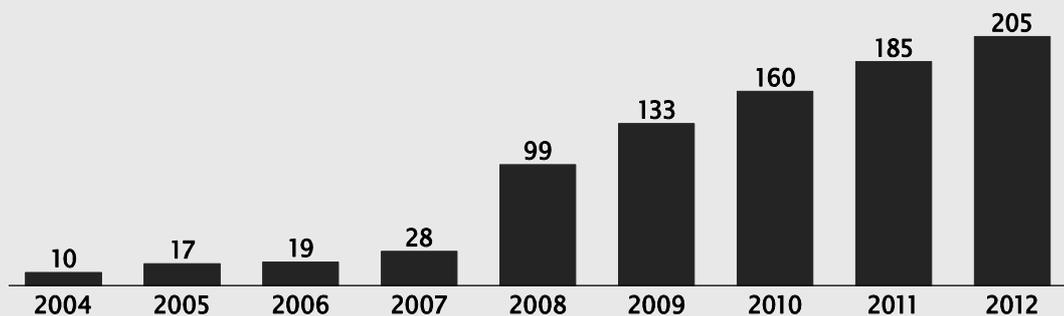
E-Boks ist ein Portal, das über das Internet (auch über Smartphones) erreichbar ist, und über das Privatpersonen in Dänemark Behörden- und Geschäftspost empfangen und über das sie in vielen Fällen auch die entsprechenden Zahlungen abwickeln können.

Versender sind Unternehmen und Behörden. Im Gegensatz zur deutschen De-Mail und dem E-Postbrief handelt es sich um ein einseitiges Kommunikationssystem für den Versand durch Unternehmen und öffentliche Stellen an Privatpersonen. Privatpersonen können kostenlos ein elektronisches Postfach einrichten und darüber z. B. Rechnungen, Kontoauszüge, Steuerbescheide, Versicherungsunterlagen etc. abrufen, aber nicht selbst versenden.

Die registrierten Empfänger können wählen, auf welchem Kanal sie die Nachrichten der angeschlossenen Versender erhalten möchten, z. B. in eine elektronische Mailbox als PDF-Datei oder physisch als Brief. Zahlen zum Anteil der über e-Boks initiierten physischen Zustellung sind nicht bekannt.

2012 wurden 205 Mio. Briefe per e-Boks versandt, eine Verdopplung seit 2008. Laut Jahresbericht 2011 stieg die Zahl der Nutzer auf www.e-boks.dk in dem Jahr um 500.000 auf 3,5 Mio. (bei einer Gesamtzahl von ca. 5,5 Mio. Einwohnern des Landes). Dem stehen ca. 20.000 Versender gegenüber. Der Umsatz stieg von 73,2 Mio. Euro 2010 auf 85,2 Mio. Euro, der Gewinn nach Steuern 2011 betrug 12,3 Mio. Euro.

ANZAHL DER GESENDETEN DOKUMENTE IN MIO.



In einer Befragung zur Zufriedenheit der Nutzer (n = 10.000 Personen) aus dem Jahr 2012 gaben 77% an, dass der größte Nutzen von e-Boks sei, Unternehmens- und Behördenpost an einem Ort konsolidiert zusammenzuhaben.

Quellen: e-Boks 2012 u. 2013; www.e-boks.dk/

Wesentlich zum Erfolg hat die E-Government-Strategie der dänischen Regierung beigetragen, die u. a. vorsieht, dass bis 2015 alle Bürger nur noch papierlos mit den Behörden kommunizieren und zu diesem Zweck bis 2014 über ein digitales Postfach verfügen sollen. Unternehmen mussten diese Vorgabe der papierlosen Kommunikation mit Behörden bereits bis Ende 2012 umsetzen (EC 2012, S. 10 f.).

Wichtig erscheint auch die Einführung einer digitalen Signatur (und Signaturkarte) unter dem Namen »NemID« (Leichte ID) im Jahr 2010. Wer diese besitzt, kann sich online bei e-Boks anmelden. Dasselbe Identifikationsverfahren wird auch für das weitverbreitete Internetbanking verwendet. Nach Eurostat (2013) nutzten 75 % der dänischen Bevölkerung im Alter zwischen 16 und 74 Jahren im Jahr 2011 Internetbanking. Da die meisten Banken in Dänemark ihr Angebot mit e-Boks verknüpft haben, sind Zahlungen ohne zeitliche Verzögerung über das e-Boks-System für die meisten Empfänger möglich.

Ein Erfolgsfaktor könnte auch darin liegen, dass das e-Boks-System in Dänemark offenbar ohne 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. Insgesamt sprechen die hohen Werte Dänemarks bei den üblichen Indikatoren für die Informationsgesellschaft, wie sie regelmäßig von Eurostat erhoben werden, für günstige Rahmenbedingungen (EC 2012).²⁰

Die steigende Popularität des e-Boks-Dienstes, der inzwischen ein Sendungsaufkommen hat, das in etwa einem Viertel des Volumens der von der dänischen Post zugestellten Briefe entspricht, ist beachtlich. Allerdings lässt sich die Halbierung der Briefpost zwischen dem Jahr 2000 (1,5 Mrd. Sendungen) und dem Jahr 2011 (750 Mio. Sendungen) nicht allein mit dem e-Boks-System erklären, zumal der Rückgang bereits einsetzte, als e-Boks noch kaum genutzt wurde.

SOZIALE UND UMWELTBEZOGENE ASPEKTE

6.

Unter dieser Überschrift werden zwei Themen behandelt. Zum einen werden die Beschäftigungsentwicklung, Löhne, Arbeitsbedingungen und Qualifikationen der Beschäftigten im Postsektor aufgezeigt, um dann Ideen erweiterter Dienstleistungen insbesondere beim Zustellpersonal zu skizzieren, die bei einem sinkenden Briefaufkommen an Relevanz gewinnen könnten (Kap. II.6.1).

Zum anderen werden Umweltaspekte im Postsektor angesprochen (Kap. II.6.2). In den letzten Jahren ist die Klimaveränderung verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Auch Postdienstleistungen haben potenziell klimaschädigende Wirkungen, da

20 Für 2011 werden angegeben: Haushalte mit Internetzugang 90 %, mit Breitbandanschluss 84 %, Unternehmen mit Internetzugang 98 %, mit Breitbandanschluss 95 %.

Transportmittel mit Verbrennungsmotoren (in erster Linie Lkw, Flugzeuge und Pkw) zum Einsammeln, Sendungstransport und zur Zustellung genutzt werden. Der florierende Internethandel hat zur Folge, dass noch mehr Fahrzeuge eingesetzt werden.²¹ Das ist Grund genug, über Energieeinsparungen nachzudenken. Eine besondere Brisanz bekommt diese Fragestellung aber, wenn man sie vor dem Hintergrund eines möglichen stärkeren Sendungsmengenrückgangs und einer daraus motivierten Absenkung der Anforderungen an den Universaldienst (besonders die Zustellung einen Tag nach der Einlieferung) sieht. Ergänzend ist von Interesse, mit welchen Umweltbelastungen E-Substitution verbunden ist, und zu welchen Ergebnissen eine vergleichende Lebenszyklusanalyse kommt.

BESCHÄFTIGUNGSPERSPEKTIVEN

6.1

In der Vergangenheit stieg die Beschäftigung im Briefmarkt an. Dies hängt mit der positiven Sendungsmengenentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2008 zusammen. Den Angaben der Bundesnetzagentur (2011, S. 38) folgend, ist die Zahl der Beschäftigten im lizenzierten Briefbereich seitdem leicht rückläufig, wobei der leichte Beschäftigungsanstieg bei den Wettbewerbern den Rückgang bei der Deutschen Post AG nicht kompensieren kann (Abb. II.3).²²

Erwartet werden als Antwort auf zurückgehende Sendungsmengen künftig weitere Rationalisierungsmaßnahmen. Experten korrelieren einen Sendungsmengenrückgang von 10% mit einem Beschäftigungsabbau von etwa 3 bis 5% (WIK-Consult 2012, S. 114). Würden die Universaldienstanforderungen bei der Zustellung gesenkt, wäre vermutlich ein noch größerer Stellenabbau die Folge.

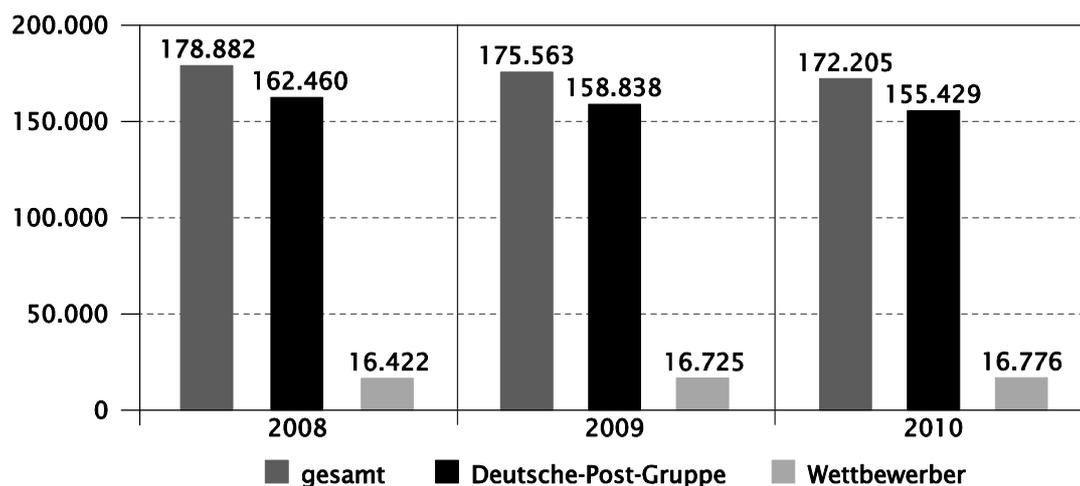
Die Anzahl der Beschäftigten in der KEP-Branche kann nur geschätzt werden. Sie wurde von KE-Consult (2011, S. 17) auf Basis einer empirischen Erhebung mit 185.200 beziffert, während MRU (2009, S. 50 f.) aufgrund seiner Befragung 258.900 ansetzte und die Differenz mit dem Einbezug von Einzelkurierfahrern und Transportunternehmern mit mehreren Fahrzeugen erklärte. In beiden Studien wurden die Beschäftigtenzahlen nicht auf Vollzeitäquivalente umgerechnet und die in Subunternehmen Beschäftigten eingerechnet. Nach MRU (2009, S. 51) sei rund die Hälfte der Beschäftigten im KEP-Markt als Subunternehmer tätig. Die Beschäftigtenzahlen von Brief- und KEP-Segment sind so nur schwer zu vergleichen. Unbestritten ist hingegen, dass das insbesondere durch den E-Commerce ansteigende Volumen im Paketbereich auf weiteren Personalbedarf im KEP-Bereich hinweist. Die positive Mengenent-

21 Zu den umweltbezogenen Aspekten des E-Commerce vgl. etwa Riehm et al. 2003, S. 366 ff. sowie Orwat/Grunwald 2005.

22 Zu beachten ist, dass die Zahl der tatsächlich beschäftigten Personen höher anzusetzen wäre, da die Bundesnetzagentur in ihrer Statistik eine Umrechnung auf Vollzeitbeschäftigte vorgenommen hat und zudem Subunternehmertätigkeiten nicht einbezogen sind.

wicklung bei Paketen könnte einen Beschäftigungsrückgang im Briefmarkt zumindest teilweise kompensieren. Bei der Deutschen Post, die das Paketgeschäft dem Geschäftsbereich »Brief« zugeordnet hat, ist eine solche Gesamtsicht organisatorisch vorbereitet.

ABB. II.3 BESCHÄFTIGTE IM LIZENZIERTEN BRIEFBEREICH



Auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnete Arbeitskräfte des lizenzierten Briefbereichs ohne Subunternehmertätigkeiten.

Eigene Darstellung, nach Bundesnetzagentur 2012c, S. 33

LÖHNE IM POSTMARKT

Die Entlohnung von Zustell- und Sortierkräften im Briefmarkt – mit Ausnahme der langjährigen Beschäftigten der Deutschen Post, die noch Besitzstände aus der Zeit vor 2001 haben – ist in vielen Fällen als sehr gering zu beurteilen. Die Deutsche Post zahlt die höchsten Löhne im Briefmarkt. Der tariflich vereinbarte Stundenlohn für einen Briefzusteller beträgt laut ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) im Jahr 2012 beim Berufseinstieg 11,17 Euro und kann bis auf 14,58 Euro ab dem 15. Beschäftigungsjahr steigen, Sortierkräfte erhalten zwischen 10,60 und 13,40 Euro. Wettbewerber im Briefmarkt zahlen in aller Regel nicht nach Tarif, ihre Stundenlöhne differieren sehr stark und lagen 2007 zwischen 5,50 und 13 Euro beim Zustellpersonal und zwischen 5 und 13,84 bei Sortierern (Dieke/Zauner 2007, S. 21). Nach Angaben von ver.di und DPVKOM (Kommunikationsgewerkschaft) beantragen Vollzeitbeschäftigte bei Wettbewerbern mit Stundenlöhnen am unteren Rand des zuvor genannten Lohnspektrums zum Teil ergänzende Leistungen der Grundsicherung nach dem II. Sozialgesetzbuch (SGB II), um das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen.

Das niedrige Lohnniveau ist auf die geringen Qualifikationsanforderungen für Beschäftigte im Sektor Briefzustellung und auf den harten Wettbewerb zurückzuführen, in dem viele kleine Wettbewerber ihren Verbleib im Markt nur knapp sichern können.

Nur 41 % der aktiven Lizenznehmer am Markt konnten Gewinne erzielen (Bundesnetzagentur 2009, S.59). Der prognostizierte Sendungsmengentrückgang wird den Preisdruck im Briefmarkt weiter verstärken. Diese Problematik löste in der Vergangenheit eine zum Teil heftig geführte öffentliche Diskussion um einen Postmindestlohn aus (WIK-Consult 2012, S. 25).

Bei Paketdienstleistern ist, ähnlich wie im Briefmarkt, ein harter Preiskampf zu beobachten. Im Paketmarkt haben viele Dienstleister die Zustellung an Subunternehmen ausgelagert. Die Kritik an sogenannten scheinselfständigen Subunternehmern als Zusteller in den 1990er Jahren führte dazu, dass die großen Paket- und Expressdienstleister mittlerweile keine Einzelpersonen mehr als Subunternehmen verpflichten, sondern nur noch Betriebe. Das muss Subunternehmer nicht daran hindern, den starken Preiswettbewerb über niedrige Löhne an ihre Beschäftigten weiterzugeben. Die zukünftig zu erwartende Zunahme der Paketvolumina könnte tendenziell diesen Preisdruck mildern und potenziell die Möglichkeit für Lohnerhöhungen bieten. Dem stehen allerdings der bisher relativ niedrige gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten in der Paketbranche und die große Bedeutung des Outsourcings von Zustellfahrten entgegen.

ARBEITSBEDINGUNGEN

Die Arbeitsbedingungen im Paketmarkt sind öffentlich in der Kritik. Dazu haben auch die in »DIE ZEIT« veröffentlichten Befunde der »Undercover-Recherchen« Wallraffs beigetragen (Wallraff 2012). Im Visier stehen besonders die großen Paketdienstleister, die selbst keine eigenen Zustellorganisationen betreiben, sondern die Zustellung an Subunternehmer ausgelagert haben. Ein Kritikpunkt ist die geringe Entlohnung der Fahrer generell. Kritisiert wird speziell, dass kein fester Stundenlohn gezahlt wird, sondern sich der Lohn nach der Zahl der zugestellten Pakete richtet. Da bei der Auslieferung an Privatpersonen häufig mehrere Zustellversuche zu unternehmen sind, trägt das zu hohen Arbeitszeiten und niedrigen Stundenlöhnen bei. Die Arbeitsmittel der Paketzusteller, die über Subunternehmer beschäftigt sind, entsprechen oft nicht ausreichend den spezifischen Anforderungen des Umgangs mit schweren Paketen. Dies wird – auch vor dem Hintergrund der kleinteiligen und damit weitestgehend der betrieblichen Mitbestimmung entzogenen Arbeitssituation – als der Gesundheit abträglich eingeschätzt (WIK-Consult 2012, S. 23 f.).

Die Veränderungen der Zustell- und Vorbereitungstätigkeiten im Briefbereich, die zu erhöhten Arbeitsbelastungen führen, werden seltener diskutiert als die Missstände im Paketbereich.²³ Als Folge von rückgängigen Sendungsmengen und gestiegenem Kos-

23 Am 28. Januar 2013 forderte der Beirat der Bundesnetzagentur (2013) den Präsidenten der Bundesnetzagentur auf, eine Vollerhebung der wesentlichen Arbeitsbedingungen bei den im Postmarkt tätigen Unternehmen, einschließlich der Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmern, in den Vorhabenplan der Bundesnetzagentur für 2013 aufzunehmen und die Ergebnisse dem Beirat zuzuleiten. Die Forderung bezieht sich auf den lizenzierten Bereich.

tendruck wurden organisatorische und technische Änderungen eingeführt. Prozessoptimierungen und steigender Automatisierungsgrad führen zu erhöhter Arbeitsbelastung von Sortier- und Zustellpersonal (Europäischer Ausschuss Sozialer Dialog im Postsektor 2011). Die flächendeckende Ausstattung mit Gangfolgesortiermaschinen führt dazu, dass Zusteller einen geringeren Teil ihrer Arbeitszeit mit der Vorbereitung ihrer Zustellroute im Zustellstützpunkt verbringen. Nach Angaben der DPVKOM führt diese Entwicklung tendenziell zu immer größeren Zustellbezirken. Den Großteil ihrer Arbeitszeit verbringen die Zusteller mit der eigentlichen Zustellung. Daraus ergeben sich zunehmende körperliche Belastungen. Ver.di und DPVKOM berichten von gesundheitlichen Problemen insbesondere älterer Zusteller. Ihren Angaben zufolge ist ein Teil dieser Beschäftigten aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, bis zum inzwischen auf 67 Jahre erhöhten gesetzlichen Renteneintrittsalter als Zusteller zu arbeiten. Vor diesem Hintergrund haben die Tarifvertragsparteien, ver.di und die Deutsche Post AG, einen Demografietarifvertrag entwickelt und abgeschlossen, der Zeitwertkonten und Altersteilzeit kombiniert. Für die letzten Jahre berichten die Gewerkschaften außerdem von einer Zunahme der Verbundzustellung, d. h. der gemeinsamen Zustellung von Briefen und Paketen bei der Deutschen Post, die mit erhöhten körperlichen Belastungen einhergeht (WIK-Consult 2012, S. 22 f.).

QUALIFIKATION UND BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG

Für die verschiedenen Tätigkeiten in der Brief- und Paketbeförderung sind die erforderlichen Qualifikationen relativ gering. Tätigkeiten in der Sortierung und der Briefzustellung können auch von ungelerten Arbeitskräften ausgeübt werden. Der Einsatz leistungsfähiger Sortiertechnologie und intelligenter Softwarelösungen führt in der Tendenz zur weiteren Vereinfachung der Abläufe (Europäischer Ausschuss Sozialer Dialog im Postsektor 2011; WIK-Consult 2012, S. 116). Positiv gewendet bieten sich dadurch Personen mit geringer Qualifikation oder Langzeitarbeitslosen Möglichkeiten zum Einstieg in den Arbeitsmarkt. Allerdings fördert der Einsatz von Sortiertechnologien die Reduktion des Produktionsfaktors Arbeit. MRU (2012, S. 55) ging dennoch – unter Verweis auf Zahlen der Bundesagentur für Arbeit für den Logistikbereich – davon aus, dass im Niedriglohnbereich Personalengpässe wahrscheinlich seien.

Auch wird die Frage diskutiert, ob Postdienstleister von dem erwarteten Fachkräftemangel betroffen sein werden. Nach Angaben der DPVKOM nehmen die Ausbildungszahlen zur »Fachkraft für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen« bei der Deutschen Post seit vier Jahren zu (2012 knapp 1.400 Auszubildende) (WIK-Consult 2012, S. 116). Auch die Substitution von physischen Sendungen durch elektronische Mitteilungen erfordert tendenziell mehr hoch qualifizierte Stellen im Bereich der Technik, Programmierung und des technischen Supports.

NEUE BESCHÄFTIGUNGSPERSPEKTIVEN

Unter der Annahme sinkender Sendungsmengen lassen sich Szenarien vorstellen, die einen Rückzug der Zustellung aus der letzten Meile oder eine weniger häufige Zustellung annehmen und einen Rückgang an Zustellern implizieren. Entgegenwirken könnten dem neue Aufgaben für Zusteller, die unter Umständen auch die Qualifikationsanforderungen erhöhen und zu steigenden Löhnen führen könnten.

Nimmt man an, dass die Nachfrage nach individualisierten Postdienstleistungen wachsen wird und dass Empfänger zunehmend Einfluss auf die Zustellung nehmen wollen, dann müssen diese Wünsche (z. B. Zustellort, Zeitpunkt) kommuniziert werden. Das kann über Webportale der Postanbieter geschehen oder indem einem Zusteller direkt über Mobilfunk ein entsprechender Auftrag erteilt wird. Der Bedarf an Kommunikation zwischen Dienstleister und Kunde steigt, und das Dienstleistungsspektrum differenziert sich dabei aus.

Zusteller könnten zukünftig bei der Anlieferung wiederum die zum Versand bestimmten Briefe mitnehmen. Eine entsprechende Lösung wird bereits von verschiedenen Anbietern im Paketmarkt – insbesondere im ländlichen Raum – praktiziert (MRU 2012, S. 105). In Schweden ist dieses Angebot schon gängige Praxis.

Ein Beispiel für eine technisch anspruchsvolle Variante liefert die Post in Saudi-Arabien (MRU 2012, S. 50). Dort wurde in den letzten Jahren mit Hausbriefkästen experimentiert, die mit einem RFID-Chip ausgestattet sind. Sobald der Anwohner einen zum Versand bestimmten Brief einwirft, meldet der mit einem GSM-Modul ausgerüstete Briefkasten dies der Post, die dann die Abholung organisiert.

Gerade auch für lokal bzw. regional verankerte Brief- und KEP-Dienstleister ist eine horizontale Erweiterung ihrer Dienstleistungen vorstellbar, also eine zusätzliche Zustellung von Gütern des alltäglichen Gebrauchs bzw. des täglichen Lebensbedarfs. Eine Variante ist die Kombination von Onlinehandel und Kurierdiensten. Die englische Firma Shutul Limited bietet Interessenten über das Internet an, die bei Onlinehändlern bestellte Ware über lokale Kurierdienste innerhalb von 90 Minuten auszuliefern. Ein ähnliches Beispiel liefert der französische KEP-Dienst Colizen, der online bestellte Ware an sieben Tagen pro Woche an Kunden im Großraum Paris ausliefert (Beispiele nach MRU 2012, S. 111 ff.).

Eine weitere Option der Geschäftsausweitung für lokal tätige Briefdienstleister wird darin gesehen, dass diese – insbesondere in strukturschwachen, ländlich geprägten Regionen – eigene stationäre Einrichtungen aufbauen und für den Einzelhandel dann als Transport- und Servicedienstleister auftreten könnten (MRU 2012). Dass die lizenzierten Postdienstleister bereits aus unterschiedlichen Branchen stammen, wird als Indiz gewertet, dass diese Anbieter auch »weiteres artfremdes Neugeschäft« offerieren könnten (MRU 2012, S. 113). Ähnliches könnte man sich auch für Postagenturen und Postpoints vorstellen.

Eine Ausweitung der Dienstleistungen speziell für alte oder pflegebedürftige Menschen könnte richtungsweisend sein und einen Teil zur Realisierung des Leitbilds beitragen, alten Menschen solange wie möglich ein selbstständiges Leben in der eigenen Wohnung zu ermöglichen. Dienste der französischen Post illustrieren das Potenzial: Bei dem Dienst »Portage de Medicaments« holen die Briefzusteller Medikamente in der Apotheke des Kunden ab und liefern sie im Rahmen ihrer Zustelltour aus. Bei dem für ältere Menschen eingerichteten Dienst »Bonjour Facteur!« prüfen die Zusteller an mehreren Tagen pro Woche, ob die betreffende Person wohlauf ist, und verständigen gegebenenfalls eine vereinbarte Kontaktperson. Mit dem Angebot weiterer haushaltsorientierter Dienste, wie dem Austausch von Gasflaschen oder der Installation von Empfangsboxen für digitales Fernsehen, wird experimentiert. Die belgische Post testet zurzeit Zustelldienste für Lebensmittel, Wäsche und warme Mahlzeiten, wobei die Zustellung auch samstags oder sonntags erfolgen kann (Beispiele nach MRU 2012, S. 112 f.).

UMWELTASPEKTE

6.2

Umweltschonender Transport, ökologische Vorteile elektronischer Briefe im Vergleich zur Briefpost sowie ökologische Effekte eines verringerten Universaldienstes werden in diesem Abschnitt angeschnitten – Themen, die in der Literatur noch kaum behandelt werden (Boldron et al. 2011, S. 1).

UMWELTSCHONENDER TRANSPORT

Dienstleister im Postmarkt unternehmen Anstrengungen, die Klimabilanz ihrer Postdienstleistungen zu verbessern. Erstens setzen sie in zunehmendem Maße emissionsarme Zustellfahrzeuge mit innovativer Antriebstechnologie ein. Von einem umfassenden oder gar flächendeckenden Einsatz dieser Zustellfahrzeuge sind die Anbieter jedoch noch weit entfernt. Zweitens bieten viele Dienstleister ihren Kunden einen CO₂-reduzierten oder sogar CO₂-neutralen Versand (z. B. »GoGreen« bei der Deutschen Post, »WE DO!« beim Paketdienst Hermes, »Total Zero« bei DPD). Von den Umweltzielen abgesehen, führen angesichts hoher und noch steigender Rohölpreise auch betriebswirtschaftliche Erwägungen dazu, vermehrt Fahrzeuge mit geringem Kraftstoffverbrauch einzusetzen.

DIE ÖKOLOGISCHEN VORTEILE ELEKTRONISCHER BRIEFE

Postdienstleister argumentieren inzwischen selbst, dass die elektronische Substitution von physischen Briefen zur Reduktion von Treibhausgasen und damit zum Klimaschutz beitrage (Deutsche Post 2010, S. 123). Die Emissionen der Fahrzeuge, mehr noch aber der hohe Papierverbrauch für Briefe und Umschläge erscheinen als ökologisch problematisch. Ob und in welchem Umfang die elektronische Kommunikation tatsächlich eine klimafreundlichere Variante ist, wäre in Form von Lebenszyklusanaly-

sen durchzurechnen. Diese müssten in zweifacher Hinsicht ergänzt werden: Zum einen müsste in empirischen Untersuchungen das tatsächliche Verhalten der Kunden und ihre Bereitschaft, ihr Verhalten zu ändern, erhoben werden. Zum anderen müssten aber auch die Nützlichkeit und Nutzerfreundlichkeit der elektronischen Anwendungen (z. B. elektronisches Postfach) evaluiert werden, die darüber mitentscheiden, ob es zu den gewünschten ökologischen Effekten kommt. Ein elektronisches Postfach z. B., das komfortables und zuverlässiges Dokumentenmanagement und Dokumentarchivierung bietet, dürfte zu weniger Papierverbrauch führen als eines, bei dem man sicherheits halber stets noch Ausdrücke auf Papier anfertigen wird.

Schmidt/Kløverpris (2009) führten eine vergleichende Lebenszyklusanalyse zu den Umweltauswirkungen von elektronischen und konventionellen Briefdiensten durch, wobei die verwendeten Zahlen, die hier nicht im Einzelnen überprüft werden können, sich auf Dänemark und das e-Boks-System beziehen. In der Tabelle II.6 finden sich die der Analyse zugrunde gelegten Annahmen für die jeweiligen Prozessschritte zusammengestellt.

In Tabelle II.7 finden sich die errechneten relativen Einsparungen bezogen auf annähernd 100 Mio. Dokumente und unter Hinzuziehung verschiedener umweltrelevanter Parameter.

Schmidt/Kløverpris (2009) kamen zu dem Ergebnis, dass der reduzierte Papierverbrauch der Hauptgrund für die bessere Ökobilanz der elektronischen Variante sei. Wie groß die Einsparungen im Einzelnen seien, hänge dabei sehr stark wegen des Stromverbrauchs von der Zeit am Bildschirm ab und davon, ob die Dokumente noch beim Empfänger ausgedruckt werden. Werden diese ausgedruckt, reduzieren sich die im Modell errechneten Einsparungen um 30 bis 40%. Schnelle Internetverbindungen, energieeffiziente Geräte, komfortables elektronisches Dokumentenmanagement sowie mehr Wissen über Umweltfragen insgesamt könnten dazu beitragen, Ausdrücke und lange Verweilzeiten am Gerät zu vermeiden, und so die Bilanz positiv beeinflussen.

TAB. II.6 PARAMETER DER VERGLEICHENDEN LEBENSZYKLUSANALYSE

Prozesse im e-Boks-System	Prozesse beim konventionellen Briefversand
Speicherung und Dokumentbearbeitung auf zentralem Server des Dienstbieters; angenommene Dateigröße im Durchschnitt 36 KB	Papierherstellung für 1,8 Seiten (~ 8 g) u. Herstellung eines Umschlags (~ 6 g)
Übermittlung der Dokumente durch Internet-Service-Provider	Ausdruck des Briefes auf Papier
Anzeigen der Dokumente am Bildschirm des Empfängers; angenommene Zeit zum Hochfahren des Rechners 1,25 Minuten; angenommene Zeit, in der das Dokument am Bildschirm betrachtet und gelesen wird, 2 Minuten	Einsammeln und Sortieren der Briefe durch die Post

Ausdruck von Dokumenten unter Berücksichtigung der Herstellung des Papiers; angenommen wird, dass 15% der elektronisch empfangenen Dokumente gedruckt werden und dass jedes 1,8 Seiten lang ist. Umschläge fallen nicht an.	Zustellung des Briefes durch die dänische Post, wobei nur die Energie für den Transport eingerechnet wird.
Annahmen für die Entsorgung der Ausdrucke: 60% Recycling (Papiereinsparung), 40% Energierückgewinnung (Elektrizitätseinsparung)	Annahmen für die Entsorgung der Briefe: 60% Recycling (Papiereinsparung), 40% Energierückgewinnung (Elektrizitätseinsparung)

Quelle: Schmidt/Kløverpris (2009)

TAB. II.7 UMWELTAUSWIRKUNGEN ELEKTRONISCHER BRIEFDIENSTE
IM VERGLEICH ZU HERKÖMMLICHEN BRIEFDIENSTEN

Wirkungskategorien	Einheit	Einsparung
Global-Warming-Potenzial	kg CO ₂ -eq.	-1.650.000
Versauerungspotenzial	kg SO ₂ -eq.	-16.400
Eutrophierungspotenzial	kg NO ₃ -eq.	-21.500
Photooxidantienbildungspotenzial	kg C ₂ H ₄ -eq.	-1.000
Gesamtenergieverbrauch	Megajoule	-25.000.000

Eigene Zusammenstellung, Werte aus Schmidt/Kløverpris (2009)

UMWELTBEZOGENE EFFEKTE EINES VERRINGERTEN UNIVERSALDIENSTES

Die Bevölkerungsdichte bzw. die räumlichen Distanzen zwischen den Haushalten sind der entscheidende Kostentreiber für die Wegkosten der Briefzustellung. Diese Distanzen, die die Postbetriebe zum Einsatz von Kraftwagen veranlassen, tragen nicht nur zu den Wegkosten, sondern auch zum Ressourcenverbrauch und CO₂-Ausstoß bei.

Verringert sich das Sendungsvolumen (etwa durch massive E-Substitution), nehmen die Zustellkosten je Brief zu. In einem von Swiss Economics (2012, S. 59) durchgerechneten Szenario würden sich bei einem Mengenrückgang von 50% die durchschnittlichen Wegkosten je Brief um ca. 75% erhöhen. Als denkbare Antwort auf eine solche Situation wird eine mögliche Reduzierung der Universaldienstanforderungen wie Hauszustellung, Laufzeiten und Zustelltage diskutiert.

Eine Analyse der hypothetischen Umweltauswirkungen der verschiedenen denkbaren Maßnahmen wurde bislang noch nicht vorgelegt und kann hier auch nur bezogen auf ein Abweichen von der Hauszustellung und reduzierte Zustellungstage angedeutet werden. Sich mit den ökologischen Effekten eines verringerten Universaldienstes zu beschäftigen ist sinnvoll, weil dadurch Handlungsoptionen auch ökologisch bewertet werden können.

Von der Hauszustellung abzugehen und stattdessen die Zustellung an bestimmten Postfächern an einer Straßenecke oder anderen gut erreichbaren Punkten enden zu lassen, dürfte im städtischen Raum keine Energieeinsparung bewirken, da die »letzte Meile« in der Regel von den Zustellern zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt wird (WIK-Consult 2012, S. 23). Für den ländlichen Raum, in welchem die Zustellung per Pkw eine gewisse Rolle spielt, sind die Effekte schwer abzuschätzen, weil die Postzusteller zwar weniger Kilometer zurücklegten und Energie einsparten, die Postempfänger aber unter Umständen ihre Pkws benutzten, um die Post abzuholen und nach Hause zu bringen.

Würden die Postzusteller an nur fünf statt sechs Tagen Briefe austragen, bedeutete das unter der einfachen Annahme, dass die Zustellung nur zu Fuß oder mit dem Rad erfolgte, keine Energieeinsparungen auf dem Weg zum Empfänger. Für den ländlichen Raum wäre sowohl im Fall der Hauszustellung als auch einer Zustellung nur bis zu einem Postfach von Energieeinsparungen auszugehen.

Diese einfachen Annahmen reichen für eine seriöse Modellierung nicht aus. So ließe sich leicht vorstellen, dass auch bei einer Absenkung des Universaldienstes, Zustellung am sechsten Tag (egal ob Samstag oder Montag) stattfände, und es in dem Fall unklar wäre, ob die dann tätigen Zusteller z. B. emissionsarme Fahrzeuge benutzten. Generell seien die ökologischen Implikation des Wettbewerbs (mit eventuell parallelen Zustellnetzwerken) genauer zu betrachten, wie das Boldron et al. (2011, S. 16) vorschlugen.

Eine Reduktion der Dienstleistungsqualität für bestimmte Haushalte in z. B. ländlichen oder strukturschwachen Gebieten, ob aus ökonomischen oder ökologischen Gründen, liefe der Idee des Universaldienstes entgegen. In Betrachtungen, die einen Universaldienst für sichere *elektronische* Post vorsehen, der eine Reduktion der Universaldienstqualität bei der Zustellung physischer Briefe rechtfertigen würde (Swiss Economics 2012, S. 49 ff.), könnte versucht werden, das ökologische Argument in ihren Argumentationsgang einzubeziehen.

ENTWICKLUNG DER POSTMÄRKTE

III.

Obwohl die Entwicklung des Briefaufkommens in Deutschland im Mittelpunkt dieses Berichtes steht, wird in diesem Kapitel zunächst auf die globale Entwicklung sowie die Entwicklung in den USA und Europa eingegangen (Kap. III.1 bis III.3). Es zeigen sich dabei allgemeine Trends, aber auch deutliche Unterschiede zwischen Ländern und Weltregionen.

Vor diesem Hintergrund wird der Briefmarkt in Deutschland und seine Binnendifferenzierung anschließend analysiert (Kap. III.4.1). Dabei wird versucht, auf empirischer Basis möglichst lange Zeitreihen zurückzuverfolgen, um beurteilen zu können, was kurzfristige Ausschläge und was eher langfristige Trends sind.

Auf Grundlage dieser auf die Vergangenheit und den Status quo bezogenen Analysen sowie von Überlegungen zu Einflussfaktoren auf die Briefmenge wird eine Modellierung der weiteren Entwicklung bis zum Jahr 2020 für die wichtigsten Segmente des Briefmarktes vorgenommen (Kap. III.4.2).

WELTWEITE ENTWICKLUNG

1.

Die Universal Postal Union (UPU), Sonderorganisation der Vereinten Nationen, gibt jährlich einen Überblick über Entwicklungen im Postwesen. Für 2011 hob sie die folgenden Kennzahlen für das weltweite Postgeschehen besonders hervor:²⁴

- > 5,4 Mio. Beschäftigte arbeiteten weltweit teil- oder vollzeitbeschäftigt in Postunternehmen,
- > insgesamt wurden 368 Mrd. Briefe befördert,
- > der Anteil der Briefpost am Umsatz der Postunternehmen ist immer noch beträchtlich und betrug 48 %, ²⁵
- > im Durchschnitt erhielt jeder Einwohner 52 Briefe im Jahr,

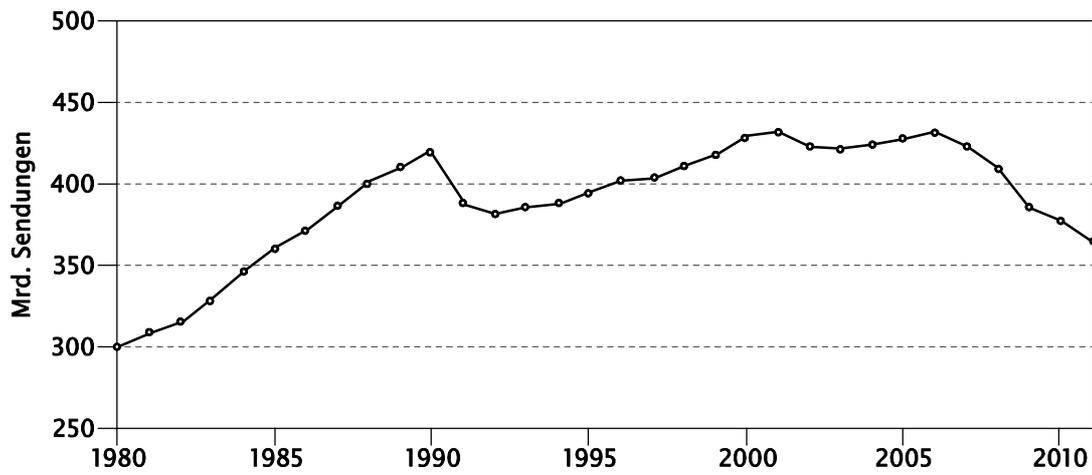
24 Die Angaben basieren auf jährlichen Befragungen bei den Mitgliedsländern. Sie liegen frei abrufbar in einer Datenbank zurück bis ins Jahr 1980 vor. Für die Befragung 2011 wurden Fragebogen von 165 Mitgliedsländern ausgewertet, was einem Rücklauf von 77 % entspricht. Fehlende Werte wurden geschätzt (UPU 2012c, S. 5).

25 Postunternehmen waren traditionell in Europa mit einer Telekommunikations- und einer Finanzsparte, neben der Brief- und Paketsparte, breit aufgestellt. Die Postreformen der 1980er Jahre haben oft zu Entflechtungen dieser Verbundunternehmen geführt. Aber immerhin 133 Postunternehmen aus 192 Mitgliedstaaten der UPU bieten noch Finanzdienstleistungen an (UPU 2012a, S. 1 u. 27). Finanzdienstleistungen haben weiterhin eine besonders große Bedeutung für Postunternehmen in der Region Asien und Pazifik (ohne Industrieländer) mit einem Anteil von 60,6 % am Gesamtumsatz. In den hochindustrialisierten Ländern liegt der Postbankanteil am Gesamtumsatz der Postunternehmen bei 7,9 %, in Lateinamerika und den karibischen Ländern bei 2,9 % (UPU 2012b, S. 10).

- > 85,5% der Weltbevölkerung bekamen ihre Briefe direkt an die Wohnung zugestellt, 11,5% mussten sie bei einer Poststelle abholen und ungefähr 5% hatten überhaupt keinen Zugang zu Postdienstleistungen (UPU 2012d).

Die Abbildung III.1 zeigt die Entwicklung der inländisch verschickten Briefmengen weltweit seit 1980.

ABB. III.1 ANZAHL INLÄNDISCH VERSCHICKTER BRIEFE WELTWEIT



Grundsätzlich werden in der Kategorie »Briefe« zusammengefasst Briefe, Postkarten, Zeitungen, Zeitschriften, Werbung, Päckchen, Blindensendungen und gegebenenfalls – soweit dies nationalen Bedingungen entspricht – »commercial papers«, Warenproben, Phonopost, Pakete.

Eigene Darstellung, nach Daten von UPU (www.upu.int/en/resources/postal-statistics/query-the-database.html [6.3.2013])

Deutlich ist ein steiler Anstieg der inländischen Briefmengen in den 1980er Jahren von 299 Mrd. im Jahr 1980 auf 420 Mrd. im Jahr 1990 zu sehen. Danach ist das Briefaufkommen von Schwankungen geprägt und erreicht den bisherigen absoluten Höchstwert im Jahr 2001 mit 434 Mrd. Briefen. In den letzten fünf Jahren von 2006 bis 2011 sank das Briefaufkommen kontinuierlich um 70,3 Mrd. oder um 16% von 434 auf 364 Mrd. Briefsendungen.

Die hier betrachtete Entwicklung über die letzten 30 Jahre war geprägt durch große globale gesellschaftliche und ökonomische Veränderungen zwischen den Weltregionen. Wie sich dies im Briefaufkommen ausdrückt, zeigt die folgende Tabelle III.1.

Das Wachstum fand insbesondere in den Industriestaaten statt, die ihren Anteil von 66% im Jahr 1980 auf 80% im Jahr 2010 steigerten. Außergewöhnlich viel verlor die Gruppe der GUS-Staaten und der europäischen Staaten außerhalb der EU-15, deren

Anteil von 21 auf 4% zurückging.²⁶ Anteile verloren auch Afrika und die arabischen Länder. Asien und die pazifischen Staaten (ohne Industriestaaten) erhöhten ihren Anteil leicht, in Lateinamerika und den karibischen Ländern konnte sich der Anteil am Weltaufkommen national versandter Briefe zwischen 1980 und 2010 mehr als verdoppeln. Aber auch in Lateinamerika stagnierten und in Asien einschließlich der Pazifikregion gingen seit der Jahrtausendwende die absoluten innerstaatlichen Briefmengen zurück.

TAB. III.1 ANTEIL DER WELTREGIONEN AM INNERSTAATLICHEN BRIEFAUFKOMMEN IN %

Weltregion	1980	1990	2000	2010
Afrika (ohne arabische Länder)	0,81	0,67	0,63	0,49
arabische Länder	0,31	0,23	0,30	0,29
Asien und Pazifik	10,73	10,97	12,42	11,85
Europa (ohne EU-15) und GUS-Staaten	20,90	16,73	3,39	4,43
Lateinamerika und Karibik	1,09	1,16	2,49	2,87
Industriestaaten (USA, Kanada, EU-15, Australien, Neuseeland, Japan, Südkorea)	66,15	70,24	80,76	80,07
Summe	99,99	100,00	99,99	100,00
Briefmenge in Mrd.	299,06	420,01	431,36	377,76

Summenabweichung von 100% wegen Rundungsfehlern.

Eigene Berechnungen, nach Daten von UPU (www.upu.int/en/resources/postal-statistics/query-the-database.html [6.3.2013])

Die Dominanz der Industriestaaten zeigt sich auch bei der Anzahl der Briefe pro Einwohner (Tab. III.2). Die Unterschiede zwischen den Industrieländern auf der einen Seite und den sich entwickelnden Ländern auf der anderen Seite sind eklatant. Die Anzahl der Briefe pro Einwohner in Afrika und in den Industrieländern unterscheiden sich etwa um den Faktor 132. Diese Differenzen sind deutlich größer als etwa in Bezug auf die Mobilfunk- oder Internetnutzung.²⁷ Man könnte vor diesem Hintergrund die These aufstellen, dass die sich entwickelnden und derzeitigen Schwellenländer die Phase der Dominanz des Briefes als Kommunikationsmittel überspringen werden und

²⁶ Dies mag mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion mindestens teilweise zu erklären sein. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre kam es im Gebiet der damaligen Sowjetunion, die heute von der UPU als »Europa (ohne EU-15) und GUS-Staaten« zusammengefasst wird, zu einem dramatischen Rückgang von 83 Mrd. im Inland verschickter Briefe im Jahr 1989 auf 16 Mrd. im Jahr 1995 (eigene Berechnungen, nach Daten von UPU; www.upu.int/en/resources/postal-statistics/query-the-database.html [8.4.2013]).

²⁷ Auf 100 Einwohner kommen nach Schätzungen der ITU (2013, S.1 f.) im Jahr 2013 63 Mobilfunkverträge in Afrika, 89 in Asien und den pazifischen Staaten, 105 in den arabischen Staaten, 126 in Europa. Die Verbreitung der Internetnutzung in der Bevölkerung 2013 lag in Afrika bei 16%, Asien und Pazifikstaaten bei 32%, den arabischen Staaten bei 38% und Europa bei 75%.

gleich in die Epoche der elektronischen Kommunikation einsteigen. Wenn sich dieses oft als »leap frogging« bezeichnete Phänomen für die Briefkommunikation bewahrheiten sollte, könnte der weltweite Briefmarkt nicht mit (mengenmäßigen) Impulsen aus einer nachholenden Entwicklung bei den nicht hochindustrialisierten Ländern rechnen.

TAB. III.2 ANZAHL BRIEFE JE EINWOHNER NACH WELTREGIONEN

Weltregion	2011
Afrika (ohne arabische Länder)	2,3
arabische Länder	3,3
Asien und Pazifik (ohne Industriestaaten)	12,0
Europa (ohne EU-15) und GUS-Staaten	33,4
Lateinamerika und Karibik	18,3
Industriestaaten (USA, Kanada, EU-15, Australien, Neuseeland, Japan, Südkorea)	304,2
Welt gesamt	52,3

Die Anzahl der Briefe insgesamt betrug weltweit 363,7 Mrd.

Quelle: UPU 2012b, S. 15

USA 2.

Der Briefmarkt der USA ist der größte nationale Markt weltweit. Im Jahr 2011 wurden 158 Mrd. inländische Briefe befördert; das entsprach einem Anteil von 46% am Weltaufkommen inländischer Briefe (364 Mrd.). Die Betrachtung der langfristigen Entwicklung des Briefaufkommens der USA lässt das 20. Jahrhundert als ein Jahrhundert des Briefes erscheinen. Mit der Jahrtausendwende ist vermutlich diese Entwicklung abgeschlossen. Innerhalb der ersten Jahrhunderthälfte versechsfachte sich die Briefmenge der USA von 7,1 Mrd. im Jahr 1900 auf 45,1 Mrd. Sendungen im Jahr 1950. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts kam es zu einer weiteren Verfünffachung auf 207,8 Mrd. Briefsendungen im Jahr 2000.²⁸

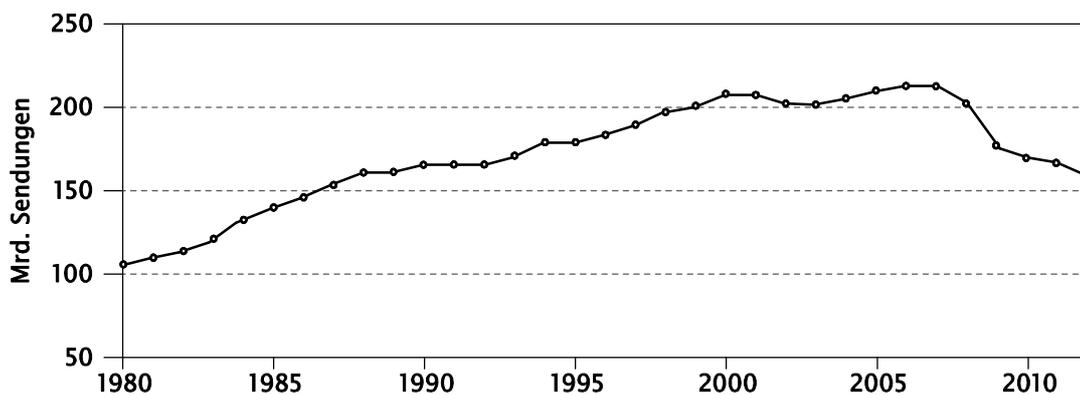
Abbildung III.2 zeigt die Entwicklung seit 1980. Von 1980 bis ins Jahr 2000 kam es zu einem kontinuierlichen Anstieg, Anfang des neuen Jahrtausends ins Stocken geriet. Im Jahr 2006 wurde der bisherige absolute Spitzenwert von 213 Mrd. Briefen erreicht. Danach ging die Briefmenge auf 160 Mrd. Briefe im Jahr 2012 stetig zurück, ein Wert, vergleichbar mit dem Jahr 1988. Ob dies nur eine konjunkturelle Delle, ein Zwischentief

²⁸ Die Zahlen zur Briefmengenentwicklung sind entnommen aus USPRC/USPS (2011, S. E3 ff.). Die hier aufgeführten Werte gehen zurück bis ins 19. Jahrhundert. Eine genaue Definition für »pieces of mail handled« wird nicht gegeben. Vergleicht man die Daten aus USPRC/USPS (2011) mit denen der UPU für Inlandspost, dann liegen die UPU-Daten immer etwas unter den hier verwendeten Werten.

in der Entwicklung der Briefpost oder einen langfristigen Trend darstellt, wird diskutiert (Cohen/McBride 2010, S. 8).

ABB. III.2

BRIEFMENGENENTWICKLUNG IN DEN USA



Eigene Darstellung, nach Daten von USPRC/USPS 2011, S. E-3 ff.

Wie wird sich aber das Briefaufkommen in den kommenden Jahren entwickeln? In einer Prognose des weiteren Briefaufkommens in den USA bis ins Jahr 2020 kam BCG (2010) zum Ergebnis, dass ein weiterer Rückgang von 177 Mrd. im Jahr 2009 auf 150 Mrd. im Jahr 2020 wahrscheinlich sei. Dies entspreche einer jährlichen Abnahme um 1,5%. Die Verluste bei der First-Class Mail des United States Postal Service (USPS) seien am größten (BCG 2010). Unter First-Class Mail werden Privatbriefe, Privatbriefe an Unternehmen, Zahlungen von Privatpersonen an Unternehmen, Rechnungen, Kontoauszüge, Zahlungen von Unternehmen, weitere Geschäftspost sowie First-Class-Werbebriefe subsumiert. Der Anteil der First-Class Mail am gesamten Briefaufkommen gehe von 47% im Jahr 2009 auf 35% im Jahr 2020 zurück. Besonders ausgeprägt seien die erwarteten Rückgänge bei den Briefen mit Rechnungen und Zahlungsanweisungen (zwischen 44 und 57%) (BCG 2010).

Demgegenüber bleibe das »Standard-Mail-Segment« mit erwarteten 85 Mrd. im Jahr 2020 im Vergleich zu 83 Mrd. im Jahr 2009 relativ stabil. Zur Standard Mail zählen adressierte und unadressierte Werbebriefe, Kataloge, großformatige Briefe, Newsletters sowie Postkarten. Insbesondere bei den adressierten und unadressierten Werbebriefen gehe man von einer Zunahme aus (BCG 2010).

Für den Zeitschriftenversand wird eine Abnahme um 17%, für Päckchen eine Zunahme um 40% erwartet (BCG 2010).

Bei der Betrachtung der US-amerikanischen Situation ist zu beachten, dass die USA keine mit Europa vergleichbaren, weitverbreiteten elektronischen Zahlungssysteme zwischen Kontoinhabern kennt (Girosysteme). Deshalb werden immer noch viele Zahlungen per Scheck beleghaft und per Brief erledigt. Dies erklärt u. a. das hohe Brief-

aufkommen der USA im Vergleich zu anderen Industrieländern. Gemessen am Briefaufkommen pro Einwohner der USA (100 %) weist etwa Japan nur einen Anteil von 25 %, Deutschland von 35 %, Dänemark von 40 %, Schweden und die Niederlande von 49 % auf (Cohen/McBride 2010, S. 11). Internetbasierte, beleglose Zahlungssysteme werden aber auch in den USA zunehmend häufiger genutzt, was die erwarteten starken Rückgänge in diesem Segment plausibel erscheinen lässt.²⁹

Bemerkenswert ist die Studie von Cohen/McBride (2010), die im Auftrag des Risk Analysis Research Center des U.S. Postal Service Office of Inspector General durchgeführt wurde. Der Auftraggeber stellte die Frage nach der Modellierung der finanziellen Überlebensfähigkeit der US-Post unter der Annahme eines stark sinkenden Briefaufkommens. Den Bezugspunkt stellt dabei die Prognose der BCG (2010) dar (Reduktion auf 150 Mrd. Briefe im Jahr 2020). Cohen/McBride (2010, S. 6) kamen zu dem Ergebnis, dass die US-Post auch extreme Briefmengenreduktion bis zu einem Sockel von 100 Mrd. Briefen pro Jahr finanziell bewältigen könne, wenn Preisanpassungen vorgenommen werden. Preiserhöhungen seien möglich, weil die Preise der Briefpost der USA deutlich unter denjenigen der meisten Industrieländer liegen. Während für die USA die Kosten für eine »First-Class Mail« mit 0,42 US-Dollar angegeben werden, sind in Großbritannien etwa 0,54, Frankreich 0,60, Deutschland 0,64, Japan 0,69 oder Italien 0,71 US-Dollar aufzuwenden³⁰ (Cohen/McBride 2010, S. 11).

Die stärksten Mengenrückgänge werden im Segment der First-Class Mail, besonders bei den Individualbriefen (»singel-piece«), erwartet. Cohen/McBride (2010, S. 13) folgerten daraus einen Wandel der Briefpost von einem Medium der Korrespondenz (»communication exchange medium«) zu einem Verteilmedium (»broadcast medium«). Dieser Strukturwandel müsse in den zukünftigen logistischen Optimierungen und Ausgestaltungen von Qualitätsniveaus des Briefdienstes berücksichtigt werden.

EUROPÄISCHE UNION

3.

Die von Eurostat seit 2004 (wieder) erhobenen Daten über Postdienste in der EU sind unvollständig und enthalten oft keine aggregierten Daten für die 27 Mitgliedsländer. Die hier interessierenden Mengenangaben für Briefe³¹ fehlen für Länder wie Belgien, Bulgarien, Frankreich, Großbritannien und stehen z. B. für Italien und Österreich nur

29 Im Jahr 2010 nutzten 58 % der erwachsenen Internetnutzer (über 18 Jahre) das Onlinebanking. Im Jahr 2000 waren dies erst 17 % (Fox/Beier 2006, S. 1; Zickuhr 2010, S. 11).

30 Es handelt sich hier nicht um reale Preise, sondern um Preise unter Berücksichtigung der jeweiligen Kaufkraft.

31 Briefe sind wie folgt definiert: »A postal item is an item addressed in the final form in which it is to be carried by a postal service provider. Postal items include: Ordinary letters and postcards, direct mail, registered mail, insured mail, other letter post items (books, catalogues, newspapers, periodicals and postal packages containing merchandise with or without commercial value).« (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/post_esms.htm [12.3.2013]).

unvollständig zur Verfügung. Trotzdem lassen sich einige interessante Charakteristiken des mittlerweile vollständig dem Wettbewerb geöffneten europäischen Marktes für Postdienste feststellen (Eurostat 2012; eigene Berechnungen).

Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern, was die Anzahl der Briefe je Einwohner angeht. So kamen in Finnland und Luxemburg im Jahr 2010 etwa 360 Briefe auf einen Bewohner, in Lettland, Litauen, Rumänien und Bulgarien weniger als ein Zehntel davon (35 bis 7 Briefe je Einwohner). Beim Großteil der Länder, für die Angaben für zwei Zeitpunkte vorliegen (meist 2004 und 2010), hat die Anzahl der Briefe je Einwohner abgenommen.

Betrachtet man die absoluten Briefmengen, dann verringerten sich diese bei 16 von 20 Ländern, für die Daten für 2004 und 2010 zur Verfügung stehen. Die größten relativen Verluste gab es in Bulgarien (33,5%), Dänemark (30,2%) und Malta (21,5%). Zu deutlichen Zugewinnen kam es in Zypern (33,8%) und Lettland (23,1%).

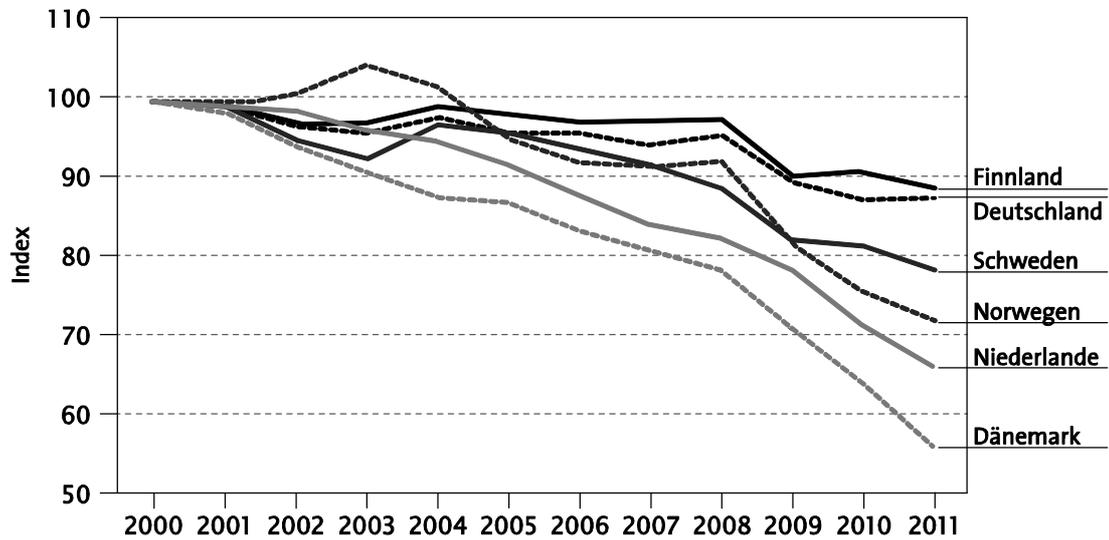
Abbildung III.3 stellt die Entwicklung der Briefmengen für die ehemaligen Staatsmonopolunternehmen und Postuniversaldienstleister von 2000 bis 2011 dar. Diese weisen auch nach der Marktöffnung in der Regel einen 90% und höheren Anteil am gesamten nationalen Briefaufkommen auf (Swiss Economics 2012, S. 47). In Dänemark hat sich die Briefmenge des Universaldienstleisters innerhalb von elf Jahren fast halbiert. Es folgen die Niederlande, Norwegen, Schweden, Deutschland und Finnland.³²

Die UPU verfügt über weit umfassendere und vollständigere Daten zum Briefaufkommen der EU-Länder als Eurostat. Diese sind aber nur begrenzt mit den Daten von Eurostat zu vergleichen. So geht die UPU für das Jahr 2010 in der EU-15 von 91 Mrd. im Inland versandten und zugestellten Briefen aus, die entsprechende Zahl für die EU-27 von Eurostat liegt nur bei 38 Mrd. Sowohl bei der UPU als auch bei Eurostat werden Schätzungen für nichtgemeldete Daten vorgenommen. Die UPU-Daten enthalten gegebenenfalls auch Pakete, sofern dies der nationalen Poststatistik entspricht. Trotz dieser Differenzen ist ein Blick auf die Entwicklung über 30 Jahre auf Basis der UPU-Daten sinnvoll, da sie aus *einer* Datenquelle kommen und deshalb eine gewisse Konsistenz erwarten lässt. Abbildung III.4 zeigt einen stetigen Anstieg der Briefmengen in den Ländern der EU-15 bis ins Jahr 2006, dann einen kontinuierlichen und deutlichen Abfall bis 2011. Der Gipfel im Jahr 2006 und der folgende Rückgang war in gleicher Weise in den USA zu beobachten (Kap. III.2).

32 Diese Aussage ist vereinbar mit den verfügbaren Zahlen von Eurostat für die Jahre 2004 und 2010. Die Rangfolge der Länder nach der Briefmengenabnahme ist Dänemark, Niederlande, Schweden, Deutschland, Finnland (Eurostat 2012; eigene Berechnungen). Daten für Norwegen liegen bei Eurostat nicht vor.

ABB. III.3

BRIEFMENGENENTWICKLUNG AUSGEWÄHLTER UNIVERSALDIENSTLEISTER IN EUROPA

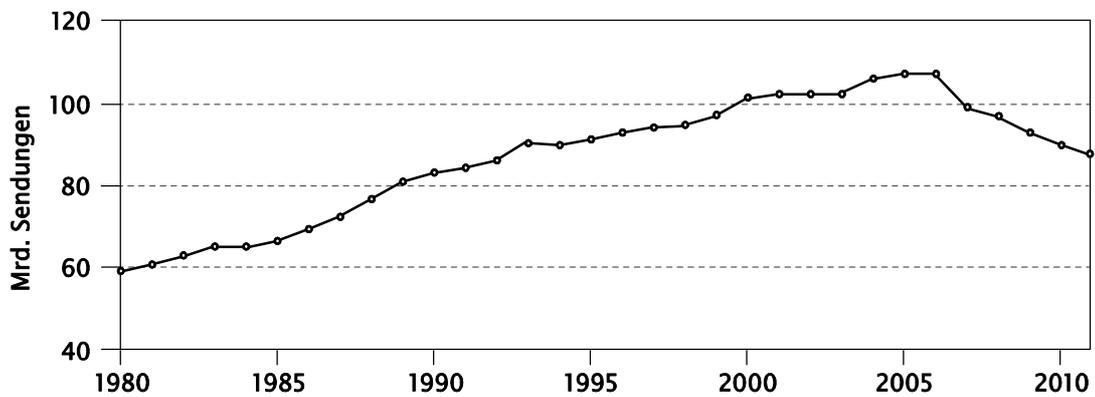


Jahr 2000 Index = 100

Eigene Darstellung, nach Nikali 2012 u. Swiss Economics 2012, S. 47

ABB. III.4

NATIONALES BRIEFAUFKOMMEN FÜR DIE LÄNDER DER EU-15



Eigene Darstellung und Berechnungen, nach Daten von UPU (www.upu.int/en/resources/postal-statistics/query-the-database.html) [6.3.2013]

DEUTSCHLAND

4.

Für Deutschland wird zunächst der Status quo und die Struktur des Post- und Briefmarktes genauer untersucht und darauf aufbauend eine Modellierung für die Entwicklung bis 2020 in einzelnen Briefsegmenten sowie insgesamt für die inländische Briefpost bis 1.000 g dargestellt.

STATUS QUO DES BRIEFMARKTES

4.1

Für eine Darstellung des Postmarktes in Deutschland ist die Datenlage nur unzureichend. Das Statistische Bundesamt hat in seinen Jahrbüchern die Angaben über Postdienste immer mehr eingeschränkt. Im Jahrbuch 2012 finden sich dazu keine Angaben mehr. Die Bundesnetzagentur veröffentlicht Zahlen, auf die sich das Statistische Bundesamt in den letzten Jahren bezogen hatte, die im Detaillierungsgrad und in ihren Abgrenzungen über die Jahre variieren und teilweise auf freiwilligen Markterhebungen sowie Schätzungen beruhen. Die Postunternehmen selbst, insbesondere der Marktführer, veröffentlichen ebenfalls Marktdaten, wiederum mit eigenen Abgrenzungen und natürlich unter einer unternehmensstrategischen Perspektive. Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, Strukturveränderungen klar definierter Segmente von Postdienstleistungen über längere Zeiträume abzubilden.

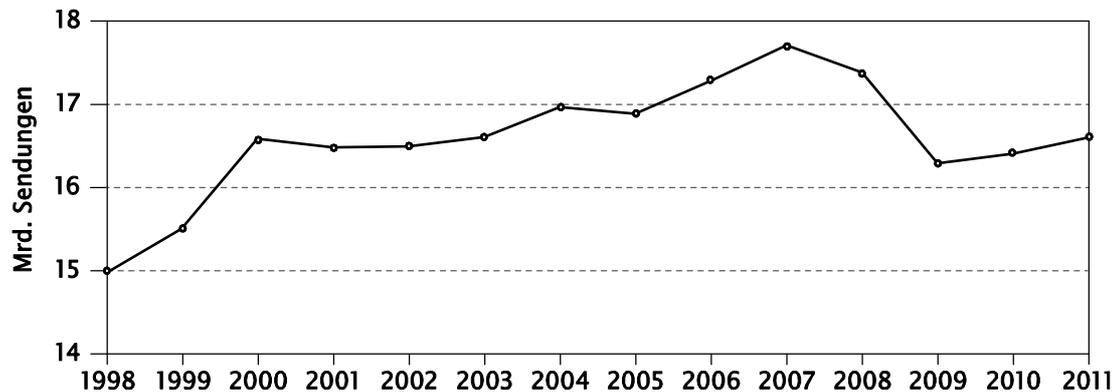
Nach Angaben der Bundesnetzagentur (2012b, S. 133 ff.) teilte sich der deutsche Postmarkt im Jahr 2010 mit einem Gesamtumsatz von 27,8 Mrd. Euro auf in den hier besonders interessierenden Bereich des lizenzpflichtigen Briefbereichs bis 1.000 g mit einem Anteil von 32 % (Briefpost) und den größeren Bereich der nichtlizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen bis 20 kg mit einem Anteil von 68 % (Paketpost).

Der nichtlizenzpflichtige Postmarkt wird – sowohl was Umsatz als auch Mengen angeht – durch den wettbewerbsgeprägten Paketdienst geprägt. Dieser hatte einen Umsatzanteil von 81 % an den nichtlizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen im Jahr 2010. Umsätze wie Mengen nahmen im Paketbereich in den letzten Jahren zu. Im Briefbereich dagegen gingen die Umsätze seit 2007 kontinuierlich zurück (Bundesnetzagentur 2012b, S. 134 ff.). Der deutliche Rückgang der Briefmengen in den Jahren 2008 und 2009, nach einem fast kontinuierlichen Wachstum seit den 1990er Jahren, setzte sich in den folgenden Jahren nicht fort. In den Jahren 2010 und 2011 kam es wieder zu einem leichten Mengenzuwachs. Damit unterscheidet sich Deutschland von der Entwicklung anderer Länder (Bundesnetzagentur 2013, S. 110 f.) (Abb. III.5).

Der Anteil der Umsätze der Deutschen Post AG am lizenzpflichtigen Bereich lag im Jahr 2010 bei 89,6 % und verringerte sich seit 2008 (91,5 %) nur leicht. Der Anteil der Wettbewerber am Umsatz lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen erhöhte sich dement-

sprechend von 8,5 % im Jahr 2008 auf 10,4 % im Jahr 2010 nur unwesentlich (Bundesnetzagentur 2012b, S. 137).³³

ABB. III.5 SENDUNGSMENGEN IM LIZENZPFLICHTIGEN BEREICH IN DEUTSCHLAND



Eigene Darstellung, nach Daten der Bundesnetzagentur 2013, S. 111

Nach Ansicht von WIK-Consult (2012, S. 6 f.) sei zwar der Briefmengenrückgang 2009 auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen, die wirtschaftliche Entwicklung als Treiber der Briefmenge verliere aber zunehmend an Bedeutung. Die positive Sendungsmengenentwicklung bis 2007 lasse sich in erster Linie mit dem zunehmenden Wettbewerb und den damit zusammenhängenden Preissenkungen der Deutschen Post für Geschäftskunden erklären. Insbesondere die adressierte Direktwerbung habe zum Mengenwachstum beigetragen.

Betrachtet man die Struktur der Briefmenge genauer, so zeigt sich, dass der Anteil der von Privatkunden verschickten Sendungen in den letzten Jahren kontinuierlich abnahm. Im Jahr 2001 stammten noch 16 % aller Briefsendungen von Privatpersonen, 2008 waren es noch 14 %. »Geschäftliche und öffentliche Versender generieren die weit überwiegende Mehrheit der Briefsendungen. Bezogen auf die gesamte Sendungsmenge (inklusive adressierter Werbung und Pressesendungen) stammen sogar knapp 93 % von dieser Versendergruppe. Dabei ist die Nachfrage stark asymmetrisch verteilt. Wenige, sehr versandintensive Unternehmen generieren einen Großteil der Briefmenge. Versandintensive Branchen sind vor allem Telekommunikation, Banken und Versicherungen sowie der Versandhandel« (WIK-Consult 2012, S. 8).

Nach Marktuntersuchungen und Marktbeobachtungen von MRU (2012, S. 29) für das Jahr 2010 lag eine starke Segmentierung des adressierten Briefaufkommens nach privaten und geschäftlichen (inklusive öffentlichen) Kunden vor sowie eine deutliche Asymmetrie (Tab. III.3). 90 % der adressierten Briefe wurden von Geschäftskunden (inklusive

³³ Der Anteil der Wettbewerber am lizenzpflichtigen Briefbereich lag 1998 bei 0,28 % (RegTP 1999, S. 39), 2004 bei 5,3 % (Bundesnetzagentur 2005, S. 301).

öffentlicher Bereich) verschickt, nur 10% von Privatkunden. Empfänger dieser Briefe waren aber überwiegend (69%) Privatkunden.

TAB. III.3 SEGMENTIERUNG DES ADRESSIERTEN BRIEFAUFKOMMENS
IN DEUTSCHLAND 2010 (IN %)

Versender	Empfänger		Summe
	Geschäftskunden	Privatkunden	
Geschäftskunden	25	65	90
Privatkunden	6	4	10
Summe	31	69	100

Das Sendungsaufkommen des öffentlichen Bereichs mit etwa 1,3 Mrd. Sendungen ist im Segment der Geschäftskunden enthalten.

Quelle: MRU 2012, S.29

Zieht man die Zahlen heran, die der dominierende Postdiensteanbieter, die Deutsche Post AG, über die Segmente ihres Briefgeschäftes veröffentlicht, zeigt sich der hohe Anteil der adressierten und unadressierten Werbepost am gesamten Briefgeschäft (Tab. III.4).

TAB. III.4 SEGMENTIERUNG DES INLÄNDISCHEN BRIEFAUFKOMMENS
BEI DER DEUTSCHEN POST AG

	2006		2011	
	Mio.	%	Mio.	%
Privatkundenbriefe	1.369	7,3	1.245	6,9
Geschäftskundenbriefe	6.988	37,2	6.564	36,4
<i>Zwischensumme Briefgeschäft</i>	<i>8.357</i>	<i>44,5</i>	<i>7.809</i>	<i>43,3</i>
adressierte Werbesendungen	6.699	35,6	6.123	33,9
unadressierte Werbesendungen	3.756	20,0	4.105	22,8
<i>Zwischensumme Werbesendungen</i>	<i>10.455</i>	<i>55,6</i>	<i>10.228</i>	<i>56,7</i>
Summe Briefgeschäft (ohne Pressepost)	18.812	100,1	18.037	100,0

Diese Tabelle gibt nicht den gesamten Markt für Briefe wieder, sondern nur den Anteil der Deutschen Post AG sowie die aufgeführten Segmente. Abweichung von 100% wegen Rundungsfehlern.

Quelle: für 2006: Deutsche Post 2007, S.22 u. 44 f.; für 2011: Deutsche Post DHL 2012, S.62 u. 64 ff., mit jeweils eigenen Berechnungen

Dieser Werbepostanteil lag 2011 bei 56,7%. Der Anteil der Privatbriefe in der Abgrenzung der Deutschen Post AG lag im Jahr 2011 nur bei 6,9%. Hier ist eine leichte Abnahme im Vergleich zum Jahr 2006 (7,3%) festzustellen.

Die Angaben der Deutschen Post beziehen sich sowohl auf den lizenzierten als auch den nichtlizenzierten Bereich (unadressierte Werbepost). In diesem Bereich nichtlizenzierten Postdienstleistungen und postnaher Beförderungsdienstleistungen sind viele Unternehmen tätig, die üblicherweise nicht zum Postmarkt im engeren Sinne gerechnet werden. Dazu zählen etwa hochspezialisierte branchentypische Logistiker (MRU 2011a, S. 29 ff. u. 2011b, S. 23 ff.), die Buchhandlungen, Apotheken oder Zeitungsabonnenten beliefern. Buchhandlungen bekommen ihre Ware zum überwiegenden Teil über die tägliche Anlieferung am frühen Morgen durch den Zwischenbuchhandel (Barsortimente) und die Verlagsauslieferungen. Aber einen gewissen kleineren Teil an Büchern erhält die Buchhandlung auch per Post. Apotheken werden mehrfach am Tag durch die Lieferdienste des Pharmagroßhandels angefahren, ein geringer Teil ihrer Waren geht aber auch als Brief oder Paket ein. Zeitungsabonnenten erhalten überwiegend ihre Zeitung frühmorgens durch verlagseigene Zeitungszusteller, ein Teil aber – etwa 5% – wird über die Deutsche Post an den Kunden gebracht.³⁴

In Tabelle III.5 werden die Angaben zu den wesentlichen Segmenten für lizenzpflichtige und nichtlizenzpflichtige Postdienstleistungen sowie postnahe Beförderungsdienstleistungen aus den verfügbaren Quellen zusammengetragen. Für die weiteren, meist branchenspezifischen Beförderungsdienste – oft Belieferungsstrukturen vom Groß- zum Einzelhandel etwa bei Büchern, Arzneimitteln, Zeitungen, Lebensmitteln, Ersatzteilen – liegen keine verwendbaren Daten vor (MRU 2011a, S. 29 ff. u. 2011b, S. 23 ff.). Für Pakete, Werbesendungen und die Presse, also die nichtlizenzpflichtigen Postdienstleistungen, liegen immerhin Schätzungen und Hochrechnungen auf Basis von Unternehmensbefragungen oder Angaben von Branchenverbänden vor (Dieke et al. 2012).

Betrachtet man also nur die Angaben aus Tabelle III.5 (lizenz- und nichtlizenzpflichtige Postdienstleistungen), ist nach dem Umsatz das größte Segment der Paketbereich mit einem Anteil von 42,3%, nach den Sendungsmengen der Werbebereich (56,7%). Der nichtlizenzpflichtige Bereich ist nach dem Umsatz fast doppelt so groß und nach den Sendungsmengen mehr als dreimal so groß wie der lizenzpflichtige Briefbereich. Während im lizenzpflichtigen Bereich die Deutsche Post AG trotz der Marktöffnung weiterhin eine fast monopolartige Position hat, ist sie in den verschiedenen Segmenten des nichtlizenzpflichtigen Bereichs ebenfalls engagiert, nur selten aber – etwa bei der Fremdzustellung von Zeitungen – in einer dominanten Marktposition.

34 So die von Dieke et al. (2012, S. 22) erhobenen Angaben des Bundesverbands der Deutschen Zeitungsverleger (BDZV). Neben der Deutschen Post spielen für die Fremdzustellung von abonnierten Zeitungen andere Postunternehmen keine Rolle.

TAB. III.5 LIZENZPFLICHTIGE UND NICHTLIZENZPFLICHTIGE POSTDIENSTLEISTUNGEN

	Umsatz		Sendungsmengen	
	Mrd. Euro	%	in Mrd.	%
Deutsche-Post-Gruppe: lizenzpflichtiger Briefbereich bis 1.000 g	8,1	30,6	14,8	21,6
Wettbewerber: lizenzpflichtiger Briefbereich bis 1.000 g	0,9	3,4	1,7	2,5
<i>Summe lizenzpflichtiger Briefbereich bis 1.000 g</i>	<i>9,0</i>	<i>34,0</i>	<i>16,5</i>	<i>24,1</i>
Pakete (und Dokumente) bis 20 kg	11,2	42,3	2,4	3,5
Werbesendungen (teil- und unadressierte Werbebeilagen, Anzeigenblätter)	3,3	12,5	38,9	56,7
adressierte, abonnierte Zeitungen/Zeitschriften	3,0	11,2	10,9	15,9
<i>Summe nichtlizenzpflichtiger Postdienstleistungen und postnaher Beförderungsdienstleistungen</i>	<i>17,5</i>	<i>66,0</i>	<i>52,2</i>	<i>76,1</i>
Summe lizenzpflichtiger und nichtlizenzpflichtiger Postdienstleistungen und postnaher Beförderungsdienstleistungen	26,5	100,0	68,7	100,2

Angaben für den lizenzpflichtigen Bereich für das Jahr 2010, für den nichtlizenzpflichtigen Bereich für das Jahr 2011. Es fehlen Angaben zu den sonstigen postnahen, oft branchenbezogenen Beförderungsdienstleistungen etwa für Bücher, Zeitschriften, Medikamente, Ersatzteile, Lebensmittel etc. Angaben größer 100% wegen Rundungsdifferenzen.

Quelle: für den lizenzpflichtigen Briefbereich Bundesnetzagentur (2012c); für die nichtlizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen Dieke et al. (2012)

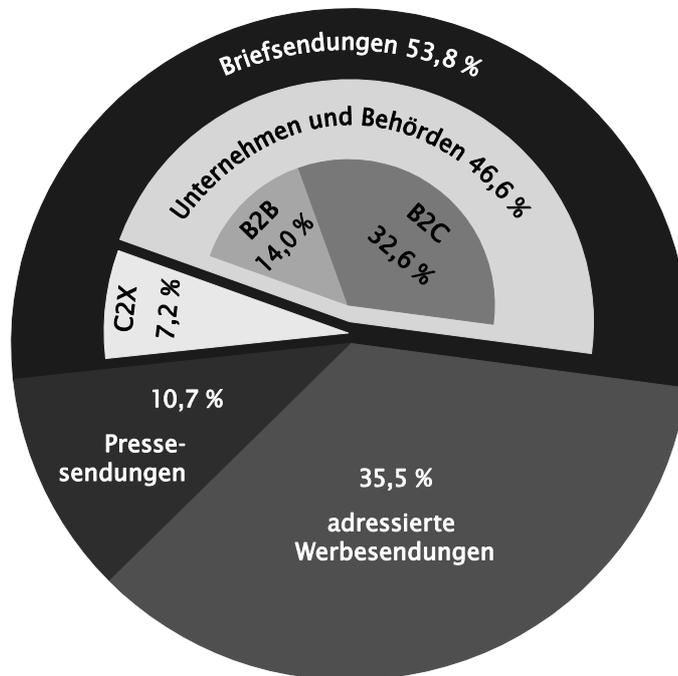
ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG DES BRIEFMARKTES

4.2

Die im Folgenden dargestellte, von WIK-Consult (2012) entwickelte, Abschätzung der zukünftigen Entwicklung des Briefmarktes basiert auf einer quantitativen Modellierung. In ihr wird nur der lizenzpflichtige Briefmarkt inklusive adressierter Werbung und Pressesendungen, soweit diese von Briefzustellern befördert werden, bis zu einem Gewicht von 1.000 g berücksichtigt. Außen vor bleiben alle unadressierten Werbesendungen, der Kurier-, Express- und Paketmarkt, die verlagseigene Zeitungszustellung, das Pressegrasso, die Buchhandels- und Pharmalogistik sowie alle weiteren spezialisierten, branchentypischen Beförderungsdienstleistungen (Kap. III.4.1).

Der Briefmarkt wird in fünf Bereiche unterteilt: Von Privatpersonen verschickte Briefe (C2X), von Unternehmen an Unternehmen verschickte Briefe (B2B), von Unternehmen an Privatkunden verschickte Briefe (B2C), Werbesendungen sowie Pressesendungen (Abb. III.6).

ABB. III.6 SEGMENTIERUNG DES BRIEFMARKTES FÜR DIE MODELLRECHNUNG



B2B = Geschäftspost an Unternehmen; B2C = Geschäftspost an Privatpersonen;
C2X = Privatbriefe an beliebige Empfänger

Die Angaben in % geben den jeweiligen Anteil am gesamten nationalen Briefaufkommen in der vorliegenden Abgrenzung an.

Eigene Darstellung, nach WIK-Consult 2012, S. 64 ff.

Es werden drei Gruppen von Einflussfaktoren auf die Sendungsmengenentwicklung im Modell berücksichtigt (WIK-Consult 2012, S. 67):

- > sozioökonomische Einflussfaktoren, insbesondere die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte,
- > die Preisentwicklung für jedes der fünf Briefmarktsegmente sowie
- > Annahmen zu den Substitutionseffekten durch elektronische Kommunikationsmedien in den Briefsegmenten.

Wegen der Unsicherheit der Annahmen über die künftige Entwicklung werden diese jeweils mit einer Unter- und einer Obergrenze in Anschlag gebracht. Der betrachtete Zeitraum reicht bis 2020, aber die Annahmen und die Modellrechnungen werden getrennt für die erste (2010–2015) und zweite Hälfte (2015–2020) der 2010er Jahre vorgenommen.

Ohne zu sehr in die Details der Modellierung zu gehen, sollen die wichtigsten Grundannahmen erläutert werden (WIK-Consult 2012, S. 69 f.): Es wird davon ausgegangen, dass das Bruttoinlandsprodukt für die Jahre von 2011 bis 2020 jährlich maximal um

1,8% und minimal um 0,8% wächst. Dieser Annahme liegt die seit der Wiedervereinigung empirisch festgestellte durchschnittliche Wachstumsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von 1,3% zugrunde. Die Annahmen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung und zur Anzahl der privaten Haushalte beziehen sich auf die Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes (Tab. III.6).

TAB. III.6 ANNAHMEN ZUR WIRTSCHAFTS-, BEVÖLKERUNGS- UND HAUSHALTSENTWICKLUNG

	2010–2015		2015–2020	
	Untergrenze	Obergrenze	Untergrenze	Obergrenze
Wirtschaftsentwicklung (preisbereinigtes BIP)	0,8%	1,8%	0,8%	1,8%
Bevölkerungsentwicklung	-0,19%	-0,16%	-0,21%	-0,11%
Entwicklung der Anzahl privater Haushalte	-0,04%	0,25%	-0,05%	0,17%

Angegeben sind jeweils die durchschnittlichen Veränderungsraten in % pro Jahr.

Quelle: WIK-Consult 2012, S. 69 f.

Die Annahmen zur Preisentwicklung der Versandkosten und zur Substitution von Briefen durch elektronische oder andere Kommunikationsmittel werden gesondert für jedes Briefsegment vorgenommen. Es gilt die Annahme, dass eine Zunahme der Kosten der Briefzustellung zu steigenden Porti führt. Steigt dagegen die Wettbewerbsintensität im Briefmarkt, sinken die Porti. Steigende Porti werden mit sinkenden Briefmengen in Beziehung gesetzt (eine sogenannte negative Elastizität³⁵). Eine negative Elastizität liegt auch für die Substitutionsrate vor: je höher die Substitutionsrate, desto niedriger die Briefmenge. Positiv sind die Elastizitäten für die sozioökonomischen Einflussfaktoren. Wirtschafts-, Bevölkerung- und Haushaltswachstum führen zu steigenden Briefmengen (WIK-Consult 2012, S. 68).

35 Die Elastizität ist ein Maß für die relative Veränderung der Sendungsmengen bei einer relativen Veränderung von Einflussfaktoren (etwa Porti, Bevölkerungsentwicklung). Je höher die Elastizität, desto stärker die Veränderung. Eine positive Elastizität führt zu einer Zunahme der Briefmenge, eine negative zu einer Abnahme (WIK-Consult 2012, S. 68).

PRIVATE BRIEFPOST

4.2.1

In Tabelle III.7 sind die wesentlichen Annahmen zur Entwicklung der von Privatpersonen verschickten Briefpost zusammengefasst.

TAB. III.7 ANNAHMEN ZU DEN EINFLUSSFAKTOREN FÜR DIE PRIVATE BRIEFPOST

	2010–2015		2015–2020		Elastizität
	Untergrenze	Obergrenze	Untergrenze	Obergrenze	
Preisentwicklung	1 %	1 %	1 %	1 %	0
Substitutionsraten	-4 %	-2 %	-4 %	-2 %	1
Wirtschaftsentwicklung	0,8 %	1,8 %	0,8 %	1,8 %	0
Bevölkerungsentwicklung	-0,19 %	-0,16 %	-0,21 %	-0,11 %	0
Entwicklung der Anzahl privater Haushalte	-0,04 %	0,25 %	-0,05 %	0,17 %	1

Angegeben sind jeweils die durchschnittlichen Veränderungsrate in % pro Jahr.

Quelle: WIK-Consult 2012, S. 76 ff.

Die Porti für (lizenzpflichtige) Privatbriefe unterliegen nach Abschnitt 5 PostG der Preisregulierung im Price-Cap-Verfahren durch die Bundesnetzagentur, die eine Obergrenze festlegt. Die Wettbewerbsintensität im Segment der Privatbriefe ist sehr gering, die Position der Deutschen Post AG sehr dominant. Unter der Annahme der Konstanz beider Voraussetzungen ging WIK-Consult (2012) von einer jährlichen Preiserhöhung von 1 % aus.

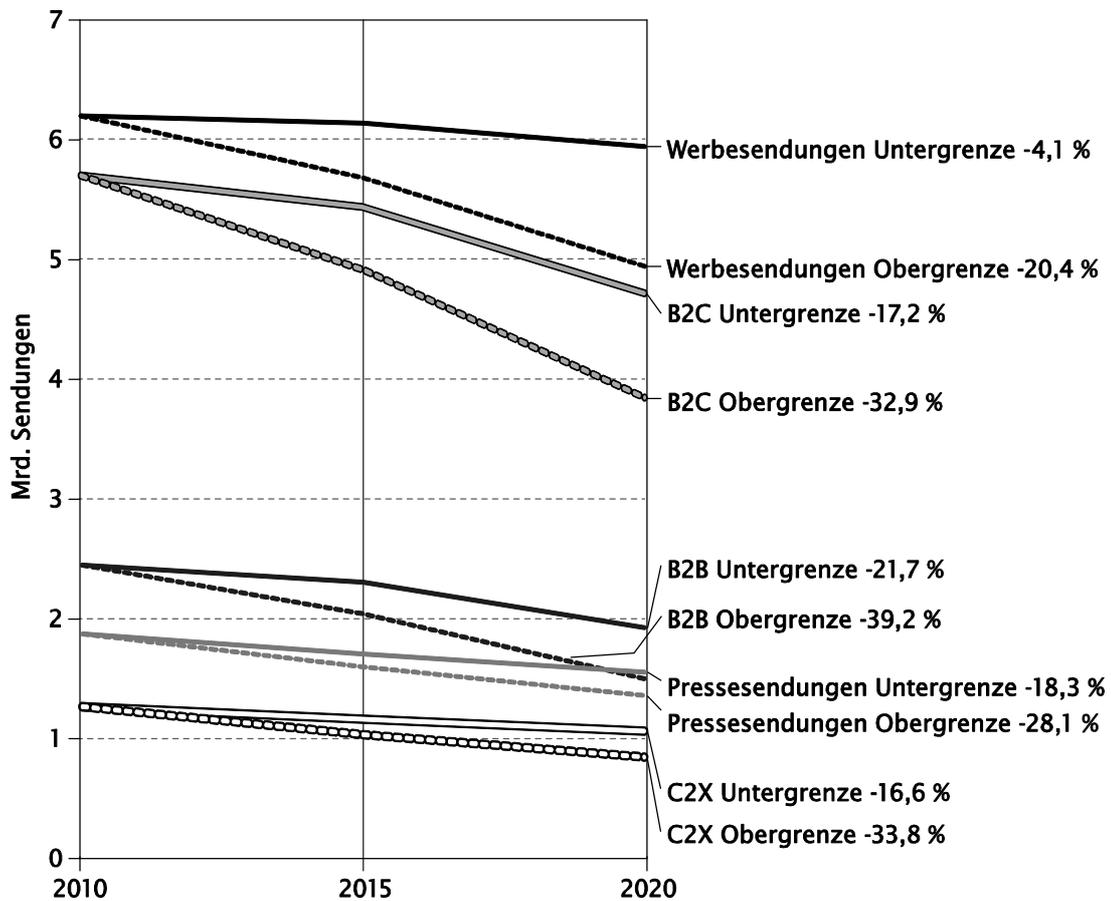
In der Literatur gibt es Hinweise zum Einfluss, die der Preis auf die Nachfrage (Mengenentwicklung) hat. Diese Preiselastizität liegt zwischen 0 und -0,52. Die geringe Anzahl der von Privathaushalten verschickten Briefe lässt die Höhe der Porti nicht als einen bedeutsamen Faktor für die Nachfrage nach Briefdienstleistungen erscheinen. WIK-Consult (2012, S. 77 f.) ging deshalb von einer Preiselastizität von 0 aus, d. h., die erwartete Preisentwicklung wird keinen Einfluss auf den Briefversand von Privatpersonen haben.

Anders ist es dagegen bei der Substitutionsrate. Hier wird eine durchschnittliche, jährliche Substitution zwischen 2 und 4 % erwartet. Der Hauptbeitrag für diese Substitution wird im Segment der Briefkommunikation mit Unternehmen und Behörden gesehen, weniger zwischen Privatpersonen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Substitution proportional auf die Mengenentwicklung im Privatkundenmarkt auswirkt, was einer Elastizität von 1 entspricht (WIK-Consult 2012, S. 78).

Unter den sozioökonomischen Einflussfaktoren wird die Entwicklung der Anzahl der Haushalte als besonders relevant für die Briefmengenentwicklung im Privatbriefsegment mit einer Elastizität von 1 angesehen (WIK-Consult 2012, S. 79).

Im Ergebnis zeigt sich für den Zeitraum von 2010 bis 2020 in der Modellrechnung ein Rückgang der Menge von Privatbriefen zwischen 16,6 und 33,8% (Abb. III.7), was jährlichen Änderungsraten von -1,8 und -4,0% entspricht (WIK-Consult 2012, S. 80).

ABB. III.7 MODELLRECHNUNG FÜR DIE ENTWICKLUNG DER BRIEFPOST



B2C = Geschäftspost an Privatpersonen; B2B = Geschäftspost an Unternehmen;
 C2X = Privatbriefe an beliebige Empfänger

Angegeben wird die Veränderungsrate in % je Briefsegment mit der modellierten Unter- und Obergrenze über zehn Jahre.

Eigene Darstellung, nach WIK-Consult 2012, S. 80

 GESCHÄFTLICHE BRIEFPOST ZWISCHEN UNTERNEHMEN 4.2.2

Bei der geschäftlichen Briefpost wird unterschieden zwischen geschäftlichen und privaten Adressaten. Hier geht es zunächst um geschäftliche Adressaten (B2B-Briefe). In Tabelle III.8 sind die wesentlichen Annahmen der Modellrechnung zusammengefasst.

 TAB. III.8 ANNAHMEN ZU DEN EINFLUSSFAKTOREN FÜR DIE GESCHÄFTSPOST (B2B)

	2010–2015		2015–2020		Elastizität
	Untergrenze	Obergrenze	Untergrenze	Obergrenze	
Preisentwicklung	0%	1%	1%	2%	-0,4
Substitutionsraten	-4%	-3%	-6%	-5%	1
Wirtschaftsentwicklung	0,8%	1,8%	0,8%	1,8%	1
Bevölkerungsentwicklung	-0,19%	-0,16%	-0,21%	-0,11%	0
Entwicklung der Anzahl privater Haushalte	-0,04%	0,25%	-0,05%	0,17%	0

Angegeben sind jeweils die durchschnittlichen Veränderungsraten in % pro Jahr.

Quelle: WIK-Consult 2012, S. 81 ff.

Die Porti für Geschäftskunden sind in den vergangenen Jahren auf Grundlage des starken Wettbewerbs gesunken. Die ehemals durch den Eintritt vieler neuer Wettbewerber starke Wettbewerbsintensität wird nach Experteneinschätzung wegen der Konsolidierung im Briefmarkt und Austritten von Unternehmen aus dem Briefgeschäft eher zurückgehen, was weitere Preisreduzierungen unwahrscheinlicher macht. Demgegenüber bleibt der Preisdruck großer Versender und der Ruf nach einer Briefzustellung minderer Qualität³⁶ deutlich vernehmbar. Im Gegensatz zu Privatkunden gelten Geschäftskunden, insbesondere Massenversender, als preissensibel. Die Preiselastizität wird deshalb, auch gestützt auf die Fachliteratur, mit -0,4 angenommen (WIK-Consult 2012, S. 83).

Bezüglich der Substitution papiergebundener durch elektronische Kommunikation, wird eine Fortsetzung eines schon länger anhaltenden Trends erwartet. So nutzten im Jahr 2010 bereits 73 % der Unternehmen mit Internetzugang die Möglichkeit, Behördenangelegenheiten online zu erledigen, ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr um mehr als 20 Prozentpunkte. Beispiele sind etwa die Übermittlung sozialversicherungsrelevanter Daten oder von Umsatz- und Körperschaftssteuererklärungen (Statistisches

36 Unterschiedliche Qualitäten des Briefversands sind in anderen Ländern üblich, etwa den USA oder der Schweiz. Die Wettbewerber der Deutschen Post, etwa TNT Post, bieten z. B. einen preisgünstigeren E+2-Briefdienst an, der erst zwei Tage nach Einlieferung zugestellt wird, während die Deutsche Post nur E+1-Briefe kennt (Zustellung einen Tag nach der Einlieferung).

Bundesamt 2012). Im Jahr 2011 verschickten 24% der Betriebe (mit mehr als neun Beschäftigten, die Computer nutzen³⁷) Rechnungen elektronisch und 7% automatisch weiterverarbeitungsfähige, elektronische Rechnungen. Bei den Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten waren diese Anteile schon bedeutend höher. 40% dieser Betriebe verschickten nicht automatisch weiterverarbeitungsfähige elektronische Rechnungen, 33% verschickten weiterverarbeitungsfähige elektronische Rechnungen (Statistisches Bundesamt 2011, S.26). Unter anderem durch das Steuervereinfachungsgesetz von 2011 wurden Ausstellung und Versand elektronischer Rechnungen weiter gefördert. Konventionelle versandmengenreduzierende Maßnahmen wurden dagegen in diesem Briefsegment als weniger entscheidend angesehen, da die Menge der Briefpost zwischen Unternehmen stärker individualisiert und insgesamt geringer war als im Segment der Geschäftspost an Privatkunden (WIK-Consult 2012, S. 83 f.).

Unter den sozioökonomischen Einflussfaktoren wird in diesem Briefsegment in erster Linie das Wirtschaftswachstum als relevant angesehen und weniger die Entwicklung der Anzahl der Haushalte oder der Bevölkerung insgesamt (WIK-Consult 2012, S. 84).

Die Modellrechnung zeigt auf Basis dieser Annahmen einen Rückgang der Menge geschäftlicher Post zwischen Unternehmen bis 2020 zwischen 21,7 und 39,2% (Abb. III.7), was jährlichen Änderungsraten von -2,4 und -4,8% entspricht (WIK-Consult 2012, S. 85).

GESCHÄFTLICHE BRIEFPOST ZWISCHEN UNTERNEHMEN UND PRIVATKUNDEN 4.2.3

Rund ein Drittel der in die Modellrechnung von WIK-Consult (2012) einbezogenen Briefsegmente fällt auf die Kategorie der geschäftlichen Briefpost zwischen Unternehmen und Privatkunden. Ein Großteil zählt hierbei zur sogenannten Transaktionspost, das sind beispielsweise (regelmäßige) Rechnungen von Telekommunikations- oder Versorgungsunternehmen, Kontoauszüge von Banken, Bescheide von Versicherungen, Behörden oder der Arbeitsagentur. Dazu kommen Briefsendungen, die eher den Charakter von Warensendungen haben (z. B. Eintrittskarten, Reiseunterlagen, Datenträger), aber wegen Größe und Gewicht als Brief verschickt werden (können). Banken, Versicherer, Telekommunikationsunternehmen, Versorger, Behörden, Kranken- und Rentenversicherungen, die Arbeitsagentur und ähnliche Institutionen zählen zu den Großversendern dieses Segments, die teilweise mehr als 100 Mio. Sendungen pro Jahr verschicken (WIK-Consult 2012, S. 86).

In Tabelle III.9 sind die wesentlichen Annahmen der Modellrechnung für dieses Briefsegment zusammengefasst. Für die Beurteilung der Wettbewerbssituation und der damit zusammenhängenden Entwicklung der Preise werden die beiden Segmente der

37 Das waren im Jahr 2011 85% der Unternehmen ab zehn Beschäftigte (Statistisches Bundesamt 2011, S. 12).

geschäftlichen Post nicht unterschieden. Die Preiselastizität wird dagegen für den B2C-Sektor stärker eingeschätzt (-0,8) als für den B2B-Sektor (-0,4), was mit den deutlich höheren Mengen zu tun hat und den andauernden Anstrengungen, auch im Versandbereich weiter Kosten einzusparen.

TAB. III.9ANNAHMEN ZU DEN EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE MENGENENTWICKLUNG
GESCHÄFTLICHER BRIEFPOST AN PRIVATKUNDEN

	2010–2015		2015–2020		Elastizität
	Untergrenze	Obergrenze	Untergrenze	Obergrenze	
Preisentwicklung	0%	1%	1%	2%	-0,8
Substitutionsraten	-2%	-1%	-3%	-2%	1
Wirtschaftsentwicklung	0,8%	1,8%	0,8%	1,8%	0
Bevölkerungsentwicklung	-0,19%	-0,16%	-0,21%	-0,11%	0,5
Entwicklung der Anzahl privater Haushalte	-0,04%	0,25%	-0,05%	0,17%	0,5

Angegeben sind jeweils die durchschnittlichen Veränderungsdaten in % pro Jahr.

Quelle: WIK-Consult 2012, S. 86 ff.

Aus den im Frühjahr 2012 durchgeführten Expertengesprächen mit Großversendern und einschlägigen Unternehmensverbänden ergab sich eine Reihe von Maßnahmen zur Kosteneinsparung bei der Geschäftspost an Privatkunden. Nur ein Teil dieser Maßnahmen hätte allerdings eine Wirkung auf die Versandmenge, insbesondere die Reduzierung der Versandhäufigkeit (etwa wenn ein Kontoauszug nur noch vierteljährlich oder jährlich statt monatlich verschickt würde) oder die Konsolidierungen von Sendungen pro Kunde (der Kunde erhielt von einem Unternehmen nicht mehrere Briefe pro Tag, sondern nur einen). Keine Wirkungen auf die Versandmenge zeigten Rationalisierungsmaßnahmen etwa durch Zentralisierung der Produktion von Transaktions- und Tagespost, Einsatz moderner Drucktechnologien, Ausnutzung von Rabattmöglichkeiten, Auslagerung an spezialisierte Dienstleister, Versand als verbilligte nicht-prioritäre Sendung (Infopost, nur bei inhaltsgleichen Sendungen) oder bei Wettbewerbern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach Expertenangaben das Verhältnis der Produktions-³⁸ zu den Versandkosten bei etwa 1 zu 3 bis fast 5 liegt³⁹ (WIK-Consult 2012, S. 86 ff.).

38 Gemeint sind die Produktionskosten im engeren Sinne, d.h. Druck, Kuvertierung, Vorbereitung zum Versand, und nicht die Sachbearbeitungskosten in der Fachabteilung.

39 So wurden in den genannten Expertengesprächen etwa Preisspannen für die Briefproduktion zwischen 0,07 und 0,12 Euro und für Porti zwischen 0,33 und 0,55 Euro angegeben.

Bezüglich der Substitution papiergebundener durch elektronische Kommunikation zeigt sich auch in diesem Segment ein anhaltender Trend, aber keine sprunghafte Entwicklung. Es sind deutliche unternehmens- und branchenspezifische Schwerpunkte festzustellen. So haben Telekommunikationsunternehmen, die üblicherweise monatlich Rechnungen verschickten, die Umstellung auf elektronische Rechnungen schon stark vorangetrieben. Aus den durchgeführten Expertengesprächen ergab sich, dass bereits mehr als die Hälfte der Rechnungen von Telekommunikationsunternehmen elektronisch verschickt werde (WIK-Consult 2012). Neukunden bei Banken und insbesondere Onlinebanken bekommen einen brieflich zugestellten Kontoauszug kaum mehr angeboten; Bestandskunden müssen gegebenenfalls die Portokosten selbst übernehmen, wenn sie nicht auf Kontoauszugsdrucker oder Onlinekontoauszüge umstellen. Teilweise wurde in den Expertengesprächen aber auch eine eher defensive Strategie in Bezug auf die Umstellung auf den elektronischen Versand der Transaktionspost formuliert: Man wolle die Kunden nicht mit Zwangsmaßnahmen verärgern, sondern lieber mit einer besseren Servicequalität oder Umweltschutzgesichtspunkten überzeugen.

Im europäischen Vergleich gehören insbesondere die nordischen Staaten und die Niederlande zu den Vorreitern des elektronischen Geschäftsverkehrs, nicht aber Deutschland. Die schwache deutsche Position mag in ungünstigen Rahmenbedingungen und generellen Vorbehalten begründet sein, die sich nicht kurzfristig ändern werden, könnte aber auch zu einer beschleunigten, aufholenden Entwicklung in Deutschland führen, um sich dieser internationalen Konkurrenz zu stellen. Bei den in der Modellrechnung zugrundegelegten Substitutionsraten geht man eher von einer zurückhaltenden Umstellung herkömmlicher Geschäftsbriefe auf elektronische Briefe aus (WIK-Consult 2012, S. 88 ff.).

Unter den sozioökonomischen Einflussfaktoren wird die Entwicklung der Anzahl der Haushalte und der Bevölkerung insgesamt als wesentlicher Treiber für die Mengenentwicklung der geschäftlichen Post an Privatkunden angesehen (WIK-Consult 2012, S. 93).

Die Modellrechnung zeigt auf Basis dieser Annahmen einen Rückgang der Menge geschäftlicher Post an Privatpersonen bis ins Jahr 2020 zwischen 17,2 und 32,9% (Abb. III.7), was jährlichen Änderungsraten von -1,9 und -3,9% entspricht (WIK-Consult 2012, S. 92).

WERBESENDUNGEN

4.2.4

Mehr als ein Drittel aller Briefsendungen bis 1.000 g gehören in das Segment der Werbesendungen, auch Mailmarketing oder Direct Mailing genannt (Abb. III.6). Dies sind inhaltsgleiche, adressierte Sendungen (Infopost) einschließlich Kataloge bis zu einem Gewicht von 1.000 g. Ebenfalls in diese Kategorie der inhaltsgleichen Sendun-

gen gehören etwa Einladungen zu Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften oder Wahlbenachrichtigungen⁴⁰ (WIK-Consult 2012, S. 93).

Die Einschätzung der zukünftigen Entwicklung ist bei Werbesendungen vielleicht besonders schwierig, da es bei ihnen über den Informationsgehalt hinaus auf die emotionale Wirkung ankommt. Ob die Werbewirkung in elektronischen Medien ähnlich effektiv wie bei physischen Mailings ist, hängt von der Verbreitung von Endgeräten, breitenwirksamen Anwendungen, der Akzeptanz elektronischer Werbemittel im Allgemeinen, aber auch interessanten und kreativen medienadäquaten elektronischen Werbeformen ab.⁴¹ In Tabelle III.10 sind die wesentlichen Annahmen der Modellrechnung für dieses Briefsegment zusammengefasst.

TAB. III.10 ANNAHMEN ZU DEN EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE MENGENENTWICKLUNG BEI WERBESENDUNGEN

	2010–2015		2015–2020		Elastizität
	Untergrenze	Obergrenze	Untergrenze	Obergrenze	
Preisentwicklung	0,5%	1%	1%	2%	-0,9
Substitutionsraten	-1,0%	-0,5%	-1%	-0,5%	1
Wirtschaftsentwicklung	0,8%	1,8%	0,8%	1,8%	0,5
Bevölkerungsentwicklung	-0,19%	-0,16%	-0,21%	-0,11%	1
Entwicklung der Anzahl privater Haushalte	-0,04%	0,25%	-0,05%	0,17%	0

Angegeben sind jeweils die durchschnittlichen Veränderungsdaten in % pro Jahr.

Quelle: WIK-Consult 2012, S. 94 ff.

Die Zustellung volladressierter Werbesendungen erfolgt wegen der sehr preisgünstigen Tarife für Sendungen bis 20 g hauptsächlich durch die Deutsche Post. Der Anteil der Wettbewerber ist sehr gering. Darüber hinaus ist bei großen Werbeaktionen die flächendeckende und taggenaue Zustellung zentral, Anforderungen, die die Deutsche Post besonders gut erfüllen kann. Die Preise für Infopostsendungen bei der Deutschen Post sind mit 0,25 Euro für die Standardsendung seit 2004 unverändert. Allerdings sind nach einem Überprüfungsverfahren der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2012 inhaltsgleiche Zahlungsaufforderungen (etwa Rechnungen oder Mahnungen) seit dem

40 Das Produkt der Deutschen Post für Werbesendungen ist etwa der Infobrief oder die Infopost. Früher wurde dies auch als »Drucksache« bezeichnet. Seit dem 1. Januar 2013 ist der Infobrief der Deutschen Post allerdings eingestellt (www.deutschepost.de/dpag?xmlFile=link1015545_10379 [19.3.2019]).

41 Kritisch gegenüber der Werbewirkung elektronischer Werbeformen etwa Schweizerische Post (2012).

1. Januar 2013 nicht mehr für die Infopost zugelassen und müssen als Standardbrief versendet werden (Bundesnetzagentur 2012a; www.deutschepost.de/dpag?xmlFile=link1016002_10327 [15.3.2013]). Dies führt zu einer deutlichen Preiserhöhung für die Versender. Dieses Beispiel zeigt aber auch, wie sich durch Entscheidungen der Regulierungsbehörde oder andere Veränderungen von Rahmenbedingungen die Wettbewerbssituation plötzlich anders darstellen kann (WIK-Consult 2012, S. 93 f.).

Werbudgets werden typischerweise auf verschiedene Werbemedien aufgeteilt, die briefliche Direktwerbung ist dabei nur eine Option unter vielen. Veränderungen in der Struktur der Werbemedien wirken sich mehr oder weniger direkt auf die Beteiligung von Postunternehmen aus.

Im Gesamt der Werbemedien hat in den letzten Jahren die Onlinewerbung eine deutliche Steigerung und ein beachtliches Volumen erreicht. Der Anteil der Onlinewerbung an allen Werbeträgern lag im Jahr 2005 bei 2% im Jahr 2011 bei 5%. Damit hat die Onlinewerbung bereits einen höheren Anteil als die Werbung im Hörfunk (2011 4%). Unangefochten an der Spitze bleiben das Fernsehen (21%) und die Tageszeitungen (19%), letztere allerdings mit fallender Tendenz (2005 23%). Die hier interessierende Briefpost hielt sich in etwa mit einem Anteil an den Nettowerbeeinnahmen zwischen 17% im Jahr 2005 und 16% im Jahr 2011 und steht damit an dritter Stelle der wichtigsten Werbeträger. Die Nettowerbeeinnahmen für Briefwerbung lagen allerdings im Jahr 2007 bei 3.347, im Jahr 2011 nur noch bei 2.987 Mio. Euro⁴² (ZAW 2011, S. 17 ff.; www.zaw.de/index.php?menuid=119 [18.7.2013]).

Betrachtet man nur den Bereich des Dialogmarketings, der aus adressierten und unadressierten Werbebriefsendungen, Onlinewerbung und Telefonmarketing zusammengesetzt ist, dann stellt man eine kontinuierliche Zunahme der Aufwendungen für Onlinewerbung an den Aufwendungen für Dialogmarketing insgesamt von 33% im Jahr 2007 auf 42% im Jahr 2010 und einen Rückgang bei den Aufwendungen Werbebriefsendungen von 49% im Jahr 2007 auf 44% im Jahr 2010 fest (WIK-Consult 2012, S. 95). Trotzdem werde nach Einschätzung von WIK-Consult die briefliche Werbung in einem geringeren Umfang substituiert werden als die private und geschäftliche Briefpost.

Dies steht im Zusammenhang damit, dass die gesetzlichen Restriktionen für E-Mail- und Telefonwerbung durch ein explizites Opt-in-Verfahren (der Adressat muss ausdrücklich zustimmen) deutlich erschwert wurden, während im Briefbereich eine solche strikte Regelung für die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes 2009 zwar geplant, aber dann nur abgeschwächt umgesetzt wurde (WIK-Consult 2012, S. 97).⁴³ Bei Briefwerbung ist unter bestimmten Bedingungen eine ausdrückliche Zustimmung (»opt in«) nicht nötig: Das gilt für Briefwerbung an Geschäftsadressen, bei denen ein

42 Nur ein Teil dieser Beträge wird für Dienstleistungen von Postunternehmen ausgegeben.

43 Wobei die Durchsetzung des Opt-in-Verfahrens im E-Mail- und Telefonmarketing vermutlich schwieriger ist als bei der Briefwerbung.

berechtigtes Interesse an den beworbenen Produkten und Leistungen unterstellt werden kann, bei Werbung an Kunden und Interessenten, deren Daten im Rahmen eines zurückliegenden Rechtsgeschäfts erhoben wurden, sowie bei Werbung gemeinnütziger Organisationen für Spenden. Generell besteht aber auch für Briefwerbung ein Verbot, wenn keine ausdrückliche Erlaubnis für den Empfang von Werbung vorliegt.⁴⁴ Die Nutzung von »Kaltadressen«⁴⁵ für die Neukundengewinnung ist in der Regel nicht zulässig (Laurich/Roes 2010, S.27). Auch an dieser Änderung des regulatorischen Umfeldes wird deutlich, dass diese erhebliche Konsequenzen für die Verteilung von Werbebudgets auf unterschiedliche Medien und damit auch auf das Aufkommen an Werbesendungen im Briefbereich haben kann.

Unter den sozioökonomischen Einflussfaktoren wird die Bevölkerungsentwicklung insofern als besonders bedeutsam angesehen, als ein Rückgang der Bevölkerung zu einem Rückgang von brieflichen Werbesendungen führen wird (Elastizität 1). Aber auch die Wirtschaftsentwicklung beeinflusst die Werbebudgets und damit die Ausgaben für Werbebriefe (Elastizität 0,5), wenngleich dieser Faktor nicht so stark bewertet wird wie die Bevölkerungsentwicklung (Tab. III.10) (WIK-Consult 2012, S. 98).

Die Modellrechnung zeigt auf Basis dieser Annahmen einen moderaten Rückgang der Menge der Werbesendungen von 2010 bis 2020 zwischen 4,1 und 20,4 % (Abb. III.7), was jährlichen Änderungsraten von -0,4 bzw. -2,3 % entspricht (WIK-Consult 2012, S. 99).

PRESSESENDUNGEN (FREMDZUSTELLUNG)

4.2.5

Presse sendungen sind das letzte Segment, das in die Modellrechnung für die Mengenentwicklung nationaler Postsendungen bis 1.000 g einbezogen wurde (WIK-Consult 2012). Ihr Anteil 2010 lag bei 10,7 % (Abb. III.6). Zu den Presse sendungen zählen u. a. Tages- und Wochenzeitungen, Publikums-, Fachzeitschriften sowie konfessionelle und Kundenzeitschriften.⁴⁶ Wichtig ist, dass die Kategorie Presse sendungen nur solche Presse erzeugnisse enthält, die durch Postunternehmen zugestellt werden (Fremdzustellung). Das ist insbesondere bei der Zustellung von Tageszeitungen nur ein sehr kleiner Teil.⁴⁷ Üblicherweise werden abonnierte Zeitungen am frühen Morgen durch verlags-eigene Zustellorganisationen verteilt. Zeitschriften werden hingegen zu 85 bis 90 %

44 Dies gilt für adressierte Werbebriefe. Das Schild »Keine Werbung« am Briefkasten gilt nur für unadressierte Werbeprospekte.

45 Adressen, zu denen bisher kein Kontakt bestand.

46 Posttechnisch werden im Wesentlichen zwei Produkte unterschieden: Das Postvertriebsstück für in der Regel abonnierte Zeitungen und Zeitschriften und die Presse sendung vorwiegend für die Ver-sendung von Kunden- und Mitarbeiterzeitschriften (MRU 2011a, S. 38).

47 Nach Angaben des Bundesverbands der Deutschen Zeitungsverleger (BDZV) werden nur ca. 2 % der abonnierten Tages- und Wochenzeitungen durch die Deutsche Post zugestellt. Dies entspricht einem Volumen von rund 100 Mio. Tages- und Wochenzeitungen pro Jahr (WIK-Interview mit dem BDZV vom 6.3.2012, WIK-Consult 2012, S. 100).

durch die Deutsche Post zugestellt. Der verbleibende Anteil wird über Zustellorganisationen der Verlage (z. B. der Medienservice der Frankfurter Allgemeinen Zeitung) verteilt (WIK-Consult 2012, S. 100). Für 2012 wurde der nationale Markt für Pressepost auf 15,1 Mrd. Sendungen geschätzt. Davon entfielen 11,4 % oder 1,7 Mrd. Sendungen auf die Deutsche Post AG (Deutsche Post DHL 2013, S. 53).⁴⁸

In Tabelle III.11 sind die wesentlichen Annahmen der Modellrechnung für Pressesendungen in Fremdzustellung zusammengefasst.

TAB. III.11 ANNAHMEN ZU DEN EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE MENGENENTWICKLUNG DER PRESSESENDUNGEN (FREMDZUSTELLUNG)

	2010–2015		2015–2020		Elastizität
	Untergrenze	Obergrenze	Untergrenze	Obergrenze	
Preisentwicklung	1 %	2 %	1 %	2 %	-0,1
Substitutionsraten	-3 %	-2 %	-3 %	-2 %	1
Wirtschaftsentwicklung	0,8 %	1,8 %	0,8 %	1,8 %	0
Bevölkerungsentwicklung	-0,19 %	-0,16 %	-0,21 %	-0,11 %	0
Entwicklung der Anzahl privater Haushalte	-0,04 %	0,25 %	-0,05 %	0,17 %	0,5

Angegeben sind jeweils die durchschnittlichen Veränderungsraten in % pro Jahr.

Quelle: WIK-Consult 2012, S. 102 ff.

Die Fremdzustellung von Presseerzeugnissen erfolgt überwiegend durch die Deutsche Post. Der Anteil der Wettbewerber ist im Segment Fremdzustellung mit etwa 7,5 % gering (MRU 2011a, S. 39). Ein Wettbewerb mit verlagseigenen Zustellsystemen ist prinzipiell vorstellbar, wird aber als nicht sehr wahrscheinlich angesehen (WIK-Consult 2012, S. 101). Die durchschnittlichen Zustellkosten für Presseerzeugnisse liegen zwischen 0,30 und 0,42 Euro und sind damit vergleichbar mit den Tarifen für die Infopost. Die niedrigen Tarife bei gleichzeitiger Sicherstellung einer flächendeckenden und termingerechten Zustellung (E+0, E+1 oder E+2)⁴⁹ erklärt die herausragende Marktposition der Deutschen Post gegenüber Mitbewerbern. Für die Zukunft werden

48 Abweichende Zahlen bei Dieke et al. (2012, S. 22 ff.), die insgesamt von 21 Mrd. Zeitungen und Zeitschriften im Jahr 2011 ausgingen, von denen 4,3 Mrd. Zeitungen und 6,6 Mrd. Zeitschriften und Mitgliedermagazine als Abonnement vertrieben und zugestellt wurden. Der Anteil der Fremdzustellung durch Postunternehmen bei Zeitungen lag in etwa bei 5 % (0,2 Mrd. Pressesendungen), bei Zeitschriften bei 100 % (6,6 Mrd. Sendungen), was zu einer Gesamtmenge Pressepost von 6,8 Mrd. führt.

49 E+0 bezeichnet eine Zustellung am Tag der Einlieferung, E+1 einen Tag und E+2 zwei Tage nach der Einlieferung.

Preissteigerungsraten entsprechend der Inflationsentwicklung erwartet (WIK-Consult 2012, S. 102).

Die erscheinungstaglich verkaufte Auflage von Tageszeitungen verringerte sich seit 1991 von 27,3 Mio. auf 18,8 Mio. im Jahr 2011 um 8,5 Mio. (Beckert/Riehm 2013, S. 120). Dies betraf die Fremdzustellung von Presseerzeugnissen nur bedingt, da nur 5% der abonnierten Tages- und Wochenzeitungen durch die Deutsche Post zugestellt wurden (Dieke et al. 2012, S. 22). Aber die »Zeitungskrise« könnte dazu führen, dass die Verlagszustellung »auf der letzten Meile« zu teuer würde und einen Wechsel zur Fremdzustellung zugunsten der Postunternehmen auslösen könnte. Umgekehrt könnten die verlagseigenen Zustelldienste bei abnehmenden Zeitungsabonnements versuchen, Volumen aus der Fremdzustellung zu gewinnen oder ihre Dienstleistung um pressetypische Zustelldienste zu erweitern (MRU 2012, S. 94). Die angenommene geringe Preiselastizität von -0,1 (bei geringem Wettbewerb) geht von der Stabilität des Status quo aus.

Presseprodukte sind schon längst nicht mehr auf Gedrucktes beschränkt, sondern haben einen festen Platz in den elektronischen Medien gefunden. Der Boom von Smartphones und Tablet-PCs hat zu einem Anstieg der Nutzung elektronischer Zeitungen und Zeitschriften geführt. Insbesondere in den Altersgruppen bis 39 Jahre ist es in den letzten 40 Jahren zu einem dramatischen Rückgang der Reichweite von Tageszeitungen gekommen, so etwa für die 30- bis 39-Jährigen von 61% im Jahr 1970 auf 36% im Jahr 2010 (Beckert/Riehm 2013, 112 ff.). Vor diesem Hintergrund ist mit weiteren Rückgängen der durch Postunternehmen zugestellten Zeitungen und Zeitschriften zu rechnen (WIK-Consult 2012, S. 103).

Unter den sozioökonomischen Einflussfaktoren wird nach Einschätzung von WIK-Consult (2012, S. 104) die Entwicklung der Zahl der Haushalte als wesentlicher Faktor angesehen, da Zeitungen und Zeitschriften pro Haushalt bezogen würden. Da aber nur ein Teil der Presseerzeugnisse abonniert und zugestellt wird, nimmt WIK-Consult (2012, S. 104) nur eine Elastizität von 0,5 an.

Die Modellrechnung zeigt auf Basis dieser Annahmen einen moderaten Rückgang der Menge der Fremdzustellungen von Pressesendungen von 2010 bis 2020 zwischen 18,3 und 28,1% (Abb. III.7), was jährlichen Änderungsraten von -2,0 bzw. -3,2% entspricht (WIK-Consult 2012, S. 105).

BRIEFSENDUNGEN GESAMT

4.2.6

Die Mengenveränderungen für die betrachteten Briefsegmente und für das Gesamt der nationalen Postsendungen bis zu 1.000 g zeigt die Tabelle III.12. In keinem Segment wird eine positive Mengenentwicklung erwartet. Die Modellrechnung zeigt die geringsten Mengenveränderungen im Bereich der Werbesendungen mit jährlichen Ver-

läge dann zwischen 40 und 60 % (IPC 2010, S. 11). Die obere Variante des Trendszenarios (-60%) würde immer noch deutlich über dem maximalen Ergebnis der WIK-Modellrechnung liegen (-28,9% bis 2020), selbst wenn man die unterschiedlichen Prognosezeiträume von 15 (IPC) bzw. zehn Jahren (WIK-Consult) berücksichtigt.

Auf eine ähnliche Größenordnung wie diejenigen der WIK-Modellrechnung kamen CIFS (2011, S. 1 f.) in einer Studie für die International Post Corporation (IPC). Nach Einschätzung der befragten Postexperten reduzieren sich die Briefmengen insgesamt bis 2020 um 22 bis 26 % bzw. um 2 bis 3 % jährlich. Eine stärkere Reduktion (3 bis 4 % jährlich) sei für Transaktionspost (Unternehmenspost an Privathaushalte) zu erwarten. Die Menge der Werbebriefe nehme dagegen nur moderat um 1,1 bis 1,7 % ab. Eine leicht unterdurchschnittliche Reduktion sei für die Pressepost mit 1,8 bis 2,7 % absehbar.

Die Werte der BCG-Studie für den US-amerikanischen Postmarkt entsprechen in der Größenordnung den Prognosen von WIK-Consult (2012) für Deutschland. Darin wird von einem jährlichen Rückgang der Briefmengen von etwa 1,5 % bis 2020 ausgegangen (BCG (2010, S. 8). Das entspricht einer Reduktion um 15 % im Vergleich mit dem Jahr 2009. Unter der Annahme deutlich schlechterer Bedingungen für den Briefmarkt (»worst-case benchmark«) käme es zu einer Mengenabnahme um 34 %.

Nach dem sogenannten »Hooper Report« (Hooper 2010, S. 20) gehe die Royal Mail, das britische Postunternehmen, von einem Rückgang der inländischen, adressierten Briefpost zwischen 2010/2011 und 2015/2016 von mehr als 20 % aus. Der tatsächliche Rückgang im Geschäftsjahr 2009/2010 lag bei 7,3 %. Laut dem »Hooper Report«, der im Auftrag der britischen Regierung über die Sicherung des Universaldienstes der Royal Mail erstellt wurde, würde des Weiteren ein Rückgang der Briefmengen weltweit von 25 bis 40 % innerhalb der nächsten fünf Jahre angenommen, allerdings ohne dass die Annahmen für diese Prognose nachvollzogen werden könnten (Hooper 2010, S. 8 u. 16).

Die Spannweite solcher Szenarien, Hochrechnungen oder Modellierungen ist groß. Ein gewisser Schwerpunkt liegt im Bereich dessen, was WIK-Consult (2012) als Modellrechnung vorgelegt hat. Danach könnte man von einem Rückgang in den nächsten zehn Jahren alles in allem von 1 bis 3 % jährlich ausgehen. Sicher erscheint aber nur Folgendes: »It is impossible to predict for certain how far physical mail volumes will decline over the next 15 years, but it is safe to say that overall volume will be lower than it is today« (IPC 2010, S. 11).

FAZIT

5.

In einer langfristigen Perspektive ist das 20. Jahrhundert mit dem Aufstieg des Briefes als weltweites, weitverbreitetes Kommunikationsmedium verknüpft. Nun deutet sich

an, dass der Zenit dieser Entwicklung mit der Jahrtausendwende überschritten ist, und das 21. Jahrhundert im Zeichen eines Bedeutungsverlustes des (physischen) Briefes stehen wird.

Die Verbreitung von Briefen in den Ländern und Weltregionen weist teilweise extreme Unterschiede auf. Im nichthochindustrialisierten Süden sind die Versorgung mit einer Postinfrastruktur und die Nutzung der Briefkommunikation wenig ausgeprägt. Statt einer nachholenden Entwicklung auf ein Niveau der hochindustrialisierten Länder könnte die Phase der Dominanz von Briefkommunikation durch elektronische Kommunikationsmittel (Mobiltelefonie und Internet) übersprungen werden (»leapfrogging«). In den industrialisierten Ländern ist die starke Segmentierung des Briefmarktes zu berücksichtigen. Die überwältigende Mehrheit aller Briefversender entstammt dem Wirtschaftsbereich und richtet sich vor allem an Privatpersonen. Transaktionspost und Werbesendungen machen in Deutschland zusammen etwa zwei Drittel des gesamten Briefvolumens aus. Der Anteil der von Privatpersonen verschickten Briefe lag 2010 bei 7%, der Anteil von Briefen von Privatpersonen an Privatpersonen wird auf 4% geschätzt. Eine weitere Abnahme dieser Privatpost spielt für die zukünftige Entwicklung der Briefmengen insgesamt nur eine untergeordnete Rolle.

Nicht in allen, aber doch in den großen, westlichen, industrialisierten Ländern ist ab der Jahrtausendwende und dann insbesondere ab 2007 und 2008 eine Stagnation oder eine mehr oder weniger deutliche Abnahme der Briefmengen festzustellen. Dabei stellt sich heraus, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Briefmengenentwicklung aufgelöst, zumindest gelockert erscheint. Die Wirtschaftsentwicklung war über viele Jahre ein guter Erklärungsfaktor für die Briefmengenentwicklung.

Welche Faktoren könnten aber zukünftig die Briefmengenentwicklung beeinflussen? Hier rücken die elektronischen Kommunikationsmedien in den Blick, die es zwar schon viele Jahre und Jahrzehnte gibt, mittlerweile aber einen Durchdringungsgrad in der Gesellschaft erreicht haben, der die Substitution brieflicher durch elektronische Kommunikation – auch dies ein Thema, das schon vor Jahrzehnten diskutiert wurde (OTA 1982) – von einer Möglichkeit zu einem realen Trend macht (Kap. II.5).

Mit Sicherheit wird die pure Verfügbarkeit der technischen Kommunikationsmittel nicht allein der maßgebliche Faktor sein. Es kommt auf Markt- und Wettbewerbsbedingungen, gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen, auf Nutzerinteressen und Nutzungsbereitschaft sowie gebrauchstaugliche Anwendungen und anderes mehr an. Stimmen diese Bedingungen aber, dann können sogar große Veränderungen in relativ kurzer Zeit beobachtet werden.

Vor diesem Hintergrund sind Modellrechnungen und Prognosen für die nächsten zehn Jahre, die von einer Mengenreduktion des gesamten Briefvolumens von 10 bis 30% ausgehen (was jährlichen Änderungsraten von etwa -1 bis -3,5% entspräche) als gemäßigt anzusehen. Andere Schätzungen für die Entwicklung der nächsten Jahre gehen

von weit dramatischeren Veränderungen aus. Was dies für die Universaldienstverpflichtung bedeuten könnte, wird im abschließenden Kapitel V behandelt. Zunächst steht im Kapitel IV die Frage im Mittelpunkt, wie Briefe aus der Sicht von Privatpersonen genutzt werden und wie ihre gesellschaftlich-kommunikative Bedeutung eingeschätzt wird.

BEDEUTUNG POSTALISCHER KOMMUNIKATION FÜR PRIVATPERSONEN IV.

Privatpersonen sind als umsatzgenerierende Kunden für Postunternehmen fast marginal. Ihr ökonomisches Gewicht im Markt der Briefsendungen ist gering. Nach den Angaben der Deutschen Post DHL (2013, S. 53 ff.) betrug der Anteil der Privatkundenbriefe (1,175 Mrd. Sendungen) im Jahr 2012 6% an allen Briefsendungen einschließlich adressierter und unadressierter Werbesendungen sowie Pressepost (19,361 Mrd.). Gleichwohl: Betrachtet man die absolute Anzahl der Privatkundenbriefe, so wurden täglich durchschnittlich 3,2 Mio. Briefsendungen von Privatpersonen verschickt – keine völlig zu vernachlässigende Zahl.

Wenn auch die (mengenmäßige und ökonomische) Bedeutung von Privathaushalten als Absender von Briefen gering ist, so ist sie als Empfänger von Briefen umso bedeutender. Privathaushalte erhalten 70% aller Briefe (MRU 2012, S. 29). Denn die geschäftlichen und behördlichen Briefsendungen richten sich zum überwiegenden Teil an Privathaushalte. Diese Asymmetrie zwischen Sender und Empfänger drückt sich auch in der Kundenstruktur aus, wie sie z. B. die Deutsche Post für ihren Unternehmensbereich Brief angibt: 40 Mio. Haushaltskunden stehen 3 Mio. Geschäftskunden gegenüber (Deutsche Post DHL 2013, S. 51). Jeder Haushaltskunde wird werktäglich mit Postsendungen beliefert, für die überwiegend die Geschäftskunden zahlen.

Da die ökonomische Macht der Privatkunden der Postunternehmen relativ gering ist, setzt die Politik Rahmenbedingungen, die u. a. mittels der Universaldienstverpflichtung flächendeckende Postdienstleistungen zu einem erschwinglichen Preis mit einer bestimmten Qualität gewährleistet (§ 11 PostG). Solche Regelungen sind auch im Interesse von Unternehmen und Behörden, um alle Privathaushalte problemlos und zu akzeptablen Bedingungen erreichen zu können. Damit ist der Briefmarkt auch ein Gegenstand der Postpolitik und den politischen Kalkülen von Wählern und zu wählenden Politikern unterworfen. Das macht eine genauere Beschäftigung mit den privaten Postkunden als Versender und Adressaten sowie als politischem Akteur im Kontext beobachtbarer und vorstellbarer struktureller Veränderungen sinnvoll. Es wurde deshalb eine Erhebung zur Nutzung von Briefdienstleistungen sowie zu möglichen Reformen des Universaldienstes im Rahmen dieses TA-Projekts durchgeführt, da es entsprechende aktuelle Studien für Deutschland nicht gibt oder diese nicht öffentlich zugänglich sind.

VORLIEGENDE STUDIEN 1.

Bevor die im Auftrag des Deutschen Bundestages durchgeführte Bevölkerungsbefragung und deren Ergebnisse dargestellt werden, wird im Folgenden eine kurze Übersicht

über methodische Ansätze sowie ausgewählte Ergebnisse vorliegender Befragungen von privaten Postkunden in Deutschland, Österreich, Portugal, USA, Italien, Polen, Schweden sowie Großbritannien gegeben (Tab. IV.1).

TAB. IV.1 BEFRAGUNGEN BEI PRIVATEN POSTKUNDEN IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN

Land (Quelle)	Deutschland (El-senbast 1996)	Österreich (Copen-hagen Economics 2010)	Portugal (ANACOM 2011)	USA (USPS 2011)	Italien, Polen, Schweden (RAND Europe 2011)	Großbritannien (TNS-BMRB 2010, Ofcom 2012)
Jahr	1995	2010	2010	2010–2011	2011	2010, 2012
Einheit	Haushalt	Personen ab 18 Jahre	Personen ab 15 Jahre	Haushalt	Personen	Personen ab 16 Jahre
Gegenstand	Briefe	Briefe	Briefe	Briefe	Briefe	Briefe, Pakete
Postversand je Monat (Mittelwert)	4,5	3,2–3,7	k.A.	9,2	k.A.	6
Anteil Personen/Haushalte ohne Briefversand	4%	k.A.	30%	k.A.	35% IT, 17% PL, 8% SE	19%
Postzustellung je Monat (Mittelwert)	11,5	7,2–7,1	25	82,4	k.A.	38
Dienstprioritäten und Zahlungsbereitschaft	Hauszustellung	Nähe der nächsten Poststelle wichtiger als Zustellung von Briefen an 6 oder 5 Tagen.	tägliche Zustellung	k.A.	geringe Distanz u. günstige Öffnungszeiten für Postdienststellen, Zuverlässigkeit im Transport, Hauszustellung	Hauszustellung an 6 Tagen

Eigene Zusammenstellung

DEUTSCHLAND

1.1

Bereits 1995 wurde von INFAS im Auftrag des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste (WIK) eine Bevölkerungsbefragung in Deutschland zum Empfang und Versand von Briefen, zur Kundenzufriedenheit mit der Deutschen Post, zum Einfluss neuer Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Briefnutzung sowie zu Merkmalen des Universaldienstes durchgeführt (Elsenbast 1996). Die Ergebnisse zeigen einige für den privaten Briefversand und -empfang typische Muster, aber auch interessante Hinweise zu den Präferenzen bei den Merkmalen des Universaldienstes und der Bereitschaft, Briefe durch elektronische Kommunikationsmedien zu substituieren.

Die Haushalte versandten weniger Briefe als sie empfangen. Im Durchschnitt wurden monatlich 4,5 Briefe pro Monat verschickt und 11,5 empfangen. 4% der Haushalte versandten keine Briefe (Elsenbast 1996, S. 11). Der Anteil der privaten Post an allen empfangenen Briefsendungen (inklusive Firmen- und Behördenpost sowie Werbung) betrug 27,9% und 54,3% an allen versandten Briefen (Elsenbast 1996, S. 16 f.).

Vor die Frage gestellt, ob die Briefzustellung an den Hausbriefkasten nur noch gegen eine Gebühr oder an einen privaten Briefkasten in der Nähe dafür ohne Zusatzkosten erfolgen sollte, sprachen sich 62% der Befragten für die Hauszustellung gegen Gebühr aus. Im Mittel waren die Befragten bereit, für die Hauszustellung 6,50 DM monatlich zu bezahlen (Elsenbast 1996, S. 25 f.). Im Vergleich mit anderen Qualitätsmerkmalen (Preis, Laufzeit, Zustellhäufigkeit und Filialnetz) war der Zustellort »Haushalt« das wichtigste Merkmal. Die geringste relative Wichtigkeit wiesen die Befragten der Laufzeit und der Dichte des Filialnetzes zu (Elsenbast 1996, S. 30 f.).

Unter der Annahme, dass die Befragten ein Faxgerät zur Verfügung hätten, würde die Briefkommunikation zu 34% per Fax erfolgen, zu 66% als Brief. Unter der Annahme, dass die Befragten einen PC mit Modem zur Verfügung hätten, würden fast die Hälfte (46%) ihre Briefkommunikation online erledigen, 54% per Brief (Baldry 1996, S. 50).

ÖSTERREICH

1.2

Im Auftrag der Generaldirektion Binnenmarkt der EU-Kommission führte Copenhagen Economics (2010) im Jahr 2010 eine Studie über die wichtigsten Entwicklungen im europäischen Postsektor zwischen 2008 und 2010 durch.⁵¹ Im Rahmen dieser umfassenden Studie beschäftigten sich die Autoren mit der methodischen Frage der empirischen Erhebung von Präferenzen für Merkmale des Postuniversaldienstes und führten in diesem Zusammenhang eine Befragung von Privatpersonen in Öster-

51 Die Vorgängerstudien wurden von Ecorys (2008) und Niederprüm et al. (2006) verfasst.

reich durch. Konkret wurden 499 Internetnutzer online und 100 Nichtinternetnutzer durch persönliche Interviews befragt (Copenhagen Economics 2010, S. 136 u. 235).⁵²

Im Durchschnitt verschickten die Internetnutzer 3,2, die Nichtinternetnutzer 3,7 Briefe. Betrachtet man den Median, also die Anzahl der Briefe, die mindestens 50 % der Befragten verschickt hatten, werden diese Unterschiede noch deutlicher. Der Median für die Internetnutzer lag bei einem Brief pro Monat, für die Nichtinternetnutzer bei drei Briefen (Copenhagen Economics 2010, S. 236).

Im Durchschnitt erhielten die Internetnutzer 7,2 Briefe im Monat, die Nichtinternetnutzer mit 7,1 Briefen nur unwesentlich weniger (Copenhagen Economics 2010, S. 236). Interessanterweise erhalten über 80 % der Nichtinternetnutzer innerhalb einer Woche persönliche Briefe, bei den Internetnutzern sind dies nur etwa 60%.⁵³ Transaktionspost und Werbebriefe folgen mit einem Anteil unter den Befragten von etwas über 70 bzw. 65 % bei den Nichtnutzern und von je etwa 65 % bei den Internetnutzern (Copenhagen Economics S. 140).

Bezüglich des Postuniversaldienstes wurden fünf Merkmale nach ihrer Wichtigkeit abgefragt: Als wichtigstes Merkmal (über 80 % Zustimmung) wurde der Zugang zu einer Poststelle in der Nähe des Wohnortes bewertet, fast ähnlich wichtig (etwa 80 %) die pünktliche Zustellung der verschickten Post. An dritter Stelle (etwas unter 80 % Zustimmung) stand die einheitliche Preisgestaltung für Briefe in ganz Österreich, an vierter Stelle die Zustellung von Briefen von Montag bis Freitag. Das Merkmal der Zustellung am nächsten Tag nach der Einlieferung wird an fünfter Stelle immer noch von etwa 60 % als bedeutsam angesehen (Copenhagen Economics 2010, S. 142). Man sieht an diesen generell hohen Werten, dass alle Universaldienstcharakteristika als wichtig erscheinen. Es wurde deshalb versucht, komplexere Methoden hierfür einzusetzen, um die Wichtigkeit eines Merkmals mit der Zahlungsbereitschaft (»willingness to pay«) zu verknüpfen und um unterschiedliche Merkmalskonstellationen im Vergleich bewerten zu lassen (Copenhagen Economics 2010, S. 232 ff.).

So wurden die Befragten aufgefordert, zwischen einer Reihe von Alternativen auszuwählen, die sich in den Portopreisen für Briefe und den Qualitätsmerkmalen der Postdienstleistungen unterschieden. Es ergab sich eine hohe Bereitschaft, für die Aufrechterhaltung einer Poststelle in der Nähe des Wohnortes »zu bezahlen« (= höhere Portopreise in Kauf zu nehmen), aber nur eine geringe Zahlungsbereitschaft für die Aufrechterhaltung einer Briefzustellung an fünf Tagen (Copenhagen Economics 2010, S. 143).⁵⁴

52 Die Befragung ist in der vorliegenden Publikation nicht umfassend dokumentiert.

53 Dies sind außerordentlich hohe Werte, die möglicherweise auf missverständliche Formulierungen im Fragebogen zurückzuführen sind.

54 Geschäftskunden, die auch im Rahmen dieser Studie befragt wurden, zeigten im Übrigen eine höhere Zahlungsbereitschaft für die Fünftagebelieferung und eine geringere für die Nähe zur Poststelle (Copenhagen Economics 2010, S. 148).

Die Ergebnisse sind in Bezug auf den Universaldienst im Postbereich aber nur beschränkt brauchbar, da nicht alle wesentlichen Universaldienstmerkmale in die Alternativenauswahl und Zahlungsbereitschaftsabfragen einbezogen wurden, sondern nur die Entfernung zur nächsten Poststelle und die Anzahl der Zustelltage für Briefe. Nicht berücksichtigt wurde etwa die Frage der Hauszustellung, die Einheitlichkeit der Preisgestaltung für das ganze Staatsgebiet, die Zuverlässigkeit oder die Geschwindigkeit der Zustellung.

PORTUGAL

1.3

Die Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), die portugiesische Regulierungsbehörde für Kommunikation, führte 2008 und 2010 Befragungen in der Bevölkerung ab 15 Jahre über die Nutzung von und die Zufriedenheit mit Postdienstleistungen durch (ANACOM 2009 u. 2011).

Im Jahr 2010 hatten 70 % der Befragten Briefe verschickt, ein leichter Rückgang gegenüber 2008 (71,0 %). 30 % der Befragten ab 15 Jahre verschickten keine Briefe. Die Anzahl der von Privatpersonen durchschnittlich verschickten Briefe wird allerdings nicht mitgeteilt (oder wurde nicht erhoben). Die Adressaten der versandten Briefe waren überwiegend Privatpersonen (zu 65 % beim Versand mit prioritärer, zu 75 % beim Versand mit nichtprioritärer Post) (ANACOM 2011, S. 5 f.).

Im Durchschnitt wurden monatlich 25 Briefe empfangen (etwas mehr als 2008 mit 22,7 Briefen monatlich). Individualbriefe hatten einen Anteil von 32 %, Werbebriefe von 30,3 %, Transaktionspost wie Rechnungen und Kontoauszüge von 27,6 %. 9,5 % der empfangenen Sendungen waren Zeitschriften und Zeitungen (ANACOM 2011, S. 10).

88,4 % der Befragten gehen davon aus, dass die Post täglich an ihrem Wohnort ausgetragen wird. 84,1 % wünschen sich dies auch so (ANACOM 2011, S. 11).

USA

1.4

Seit 1987 führt der United States Postal Service (USPS) regelmäßig eine sogenannte »Household Diary Study« durch, mit dem Ziel, Informationen über die Nutzung und die Veränderung der Nutzung der Postdienstleistungen durch Privathaushalte zu sammeln. Die letzte Veröffentlichung hierzu bezog sich auf das Geschäftsjahr 2011 (USPS 2011). Die Untersuchung besteht aus zwei Teilen. In einem Eingangsgespräch per Telefon oder über das Web werden demografische Daten und Einstellungen abgefragt und für die Teilnahme an der »Tagebuchaufzeichnung« geworben. Ungefähr 8.500 Haushalte wurden so befragt. Der zweite Teil besteht aus einem Tagebuch, in

dem die Untersuchungsteilnehmer, etwa 5.200 Haushalte, ihre ein- und ausgehenden Postsendungen innerhalb einer Woche dokumentieren (USPS 2011).

Nur 2,3 Briefe wurden in der untersuchten Woche von Privathaushalten verschickt, überwiegend First-Class Mail. 20,6 Briefsendungen erhielten die Haushalte in einer Woche, darunter 56,7% Werbebriefe (Standard Mail), 37,5% First-Class Mail (überwiegend Transaktionspost), 4,2% Zeitschriften und Zeitungen und 1,7% kleinformatige Warensendungen wie Bücher, CDs, Kataloge (USPS 2011, S. 10; eigene Berechnungen).

Teilt man den gesamten Briefmarkt in vier Segmente auf, dann umfasst das kleinste Segment mit 3% Briefe, die von Privathaushalten an Privathaushalte geschickt werden. Das größte Segment mit 73% sind Briefe von Nichtprivathaushalten gesendet an Privathaushalte. Briefsendungen von Privathaushalten an Nichtprivathaushalte machen 7% aus und von Nichtprivathaushalten an Nichtprivathaushalte 17% (USPS 2011, S. 10 f.; eigene Berechnungen).

Jede vierte Briefsendung, die von Privathaushalten im Jahr 2011 verschickt oder empfangen wurde, ist Transaktionspost, 61,1% Werbung (eigene Berechnungen, nach USPS 2011, S. 2). Seit 2009 reduzierte sich die Transaktionspost um 13,7%. Den größten Anteil an der Transaktionspost hatten im Jahr 2011 Rechnungen mit 42%. Rechnungen nahmen zwischen 2009 und 2011 um 16% ab (USPS 2011, S. 29 f.).

ITALIEN, POLEN, SCHWEDEN

1.5

Im Auftrag der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission führte RAND Europe (2011) in Kooperation mit Accent und Swiss Economics eine Studie über die Entwicklung einer Methode für die Messung von Kundenpräferenzen gegenüber Postdiensten durch. Gleichzeitig wurden diese Verfahren prototypisch in den Ländern Italien, Polen und Schweden bei Privat- und Geschäftskunden eingesetzt. Die Feldphase fand im Mai/Juni 2011 statt. Insgesamt wurden 1.438 Interviews durchgeführt, davon 1.055 bei Privatpersonen (RAND Europe 2011, S. 51).

Im Vergleich der drei Länder verschickten die Privatpersonen in Schweden am meisten und die Italiener am wenigsten Briefe. Es gaben 8% der befragten Schweden, 17% der befragten Polen und 35% der befragten Italiener an, überhaupt keine Briefe zu verschicken. Zwischen einen und fünf Briefe im Monat wurden von 57% der Schweden, 37% der Polen und 33% der Italiener versandt (RAND Europe 2011, S. 60).

Wie erwartet, bekamen Privathaushalte deutlich mehr Briefe als sie verschickten. Die Mehrheit der Privathaushalte (63%) erhielt monatlich zehn oder weniger Briefe, 36% mehr als zehn Briefe (RAND Europe 2011, S. 62 f.).

Gefragt nach ihren Verbesserungsvorschlägen für die angebotenen Postdienstleistungen, wurde am häufigsten (mit 23 %) ein schnellerer Transport, gefolgt von günstigeren Tarifen (13 %), frühere Zustellung (11 %), weniger verlorenen Briefen (11 %) und kürzeren Warteschlangen an den Postschaltern (11 %) genannt (RAND Europe 2011, S. 74).

In Bezug auf Qualitäten der Postdienstleistungen wurden in einem anspruchsvollen Verfahren alternative Konstellationen und die Bereitschaft für bestimmte Qualitäten zu bezahlen (»willingness to pay«) abgefragt. Danach ergab sich als besonders wichtig eine geringe Distanz und günstige Öffnungszeiten für Post- oder Briefeinlieferungsstellen, eine hohe Zuverlässigkeit bei Transport und Zustellung direkt zu den Haushalten. Als wichtig wurde ein breites Sortiment an Postdienstleistungen in der Poststelle, die Geschwindigkeit des Transports und eine flächendeckende Zustellung gewertet. Weniger wichtig ist die Verfügbarkeit von Finanzdienstleistungen in der Postdienststelle, einheitliche Preise für Briefe und die Uhrzeit für die Zustellung. Gar nicht wichtig sind zwei Briefklassen mit unterschiedlichen Transportgeschwindigkeiten (RAND Europe 2011, S. 120).

GROSSBRITANNIEN

1.6

Seit 1. Oktober 2011 hat Ofcom u. a. die Aufgabe der aufgelösten Postal Services Commission (Postcomm) übernommen, regelmäßig zu überprüfen, wie gut die Postdienste den Anforderungen ihrer Kunden gerecht werden. Zur Erfüllung dieser Aufgabe werden regelmäßig quantitative Erhebungen bei privaten wie geschäftlichen Kunden durchgeführt. Die Ergebnisse werden veröffentlicht. Einige ausgewählte Ergebnisse aus der Befragung von 1.387 Personen über 15 Jahre aus dem Sommer 2010 werden im Folgenden dargestellt (TNS-BMRB 2010):

Auch hier zeigt sich eine starke Asymmetrie zwischen verschickten und empfangenen Briefen und Paketen. Durchschnittlich wurden im Jahr 2010 monatlich fünf Briefe, Päckchen oder Pakete von den Befragten persönlich⁵⁵ verschickt. 15 % der Befragten versandten keine Briefe oder Pakete. Der Median, das ist der Wert, der für die Hälfte aller Befragten gilt, betrug zwei verschickte Briefe oder Pakete im Monat (TNS-BMRB 2010, S. 27). 48 % der Befragten verschickten mindestens einmal pro Monat persönliche Korrespondenz, 29 % Briefe an Unternehmen oder Behörden und 27 % Zahlungsanweisungen (TNS-BMRB 2010, S. 27).

Im monatlichen Durchschnitt bekamen die Befragten 14 Postsendungen (Median = 9). Nur 1 % gab an, üblicherweise überhaupt keine Postsendungen zugestellt zu bekommen (TNS-BMRB 2010, S. 31). Mindestens einmal im Monat erhielten 79 % der Be-

55 Die Befragung zielte ausdrücklich auf den persönlichen Briefversand und -empfang und nicht auf den Haushalt.

fragten Rechnungen und Kontoauszüge, 58 % Werbebriefe, 46 % persönliche, 44 % geschäftliche oder behördliche Briefe, 36 % Kataloge und Broschüren, 27 % Pakete und 21 % Zeitschriften oder Zeitungen (TNS-BMRB 2010, S. 31).

Auffallend sind auch die Präferenzen bezüglich der Zustelltage, ein Merkmal des Universaldienstes. 44 % der Befragten stimmten der Aussage zu, dass Postkunden in der Lage sein müssten, an sechs Tagen inklusive Samstag Post empfangen (und auch versenden) zu können. 38 % stimmten dem nicht zu, 17 % waren unentschlossen. Direkt nach der Zustellung am Samstag gefragt, fanden diese 39 % der Befragten wichtig, 43 % nicht so wichtig, 18 % hatten keine Meinung. Deutlicher ist jedoch die Ablehnung einer Reduktion der Zustelltage auf zwei- bis dreimal die Woche. Dem stimmten 50 % nicht zu; aber immerhin 38 % würde eine solche Reduktion nichts ausmachen (11 % unentschlossen) (TNS-BMRB 2010, S. 43).

Die im Frühjahr 2012 bei 4.085 Privatkunden durchgeführte Nachfolgestudie (Ofcom 2012) verfolgte zwar ein ähnliches Themenspektrum, benutzte aber im Detail andere Frageformulierungen. Danach wurden im Mittel 1,5 Briefe und Pakete innerhalb einer durchschnittlichen Woche verschickt (Ofcom 2012, S. 26). Dabei wurden mindestens einmal im Monat von 35 % persönliche Briefe verschickt, von 31 % Korrespondenz mit Unternehmen oder Behörden, von 20 % Päckchen und Pakete, von 19 % Zahlungsanweisungen für Rechnungen (Ofcom 2012, S. 26).

Privatkunden erhielten durchschnittlich 9,5 Briefe oder Pakete wöchentlich (Ofcom 2012, S. 56). Darunter waren bei 81 % der Befragten mindestens einmal im Monat Rechnungen oder Kontoauszüge, bei 59 % Werbebriefe, bei 51 % Geschäftskorrespondenz, bei 51 % private und familiäre Post, bei 35 % Pakete, bei 35 % Kataloge und bei 27 % Zeitungen und Zeitschriften (Ofcom 2012, S. 56 2012).

Nach der Zukunft des Versands von Briefen und Paketen gefragt (»in drei Jahren«) antworteten 64 % der Privatkunden, dass dieser weitgehend gleich bleiben werde, 22 % gehen von einer Abnahme und 11 % von einer Zunahme aus (Ofcom 2012, S. 44). Die überwiegende Mehrheit der Befragten (82 %) stimmte der Aussage zu, dass es immer Dinge gebe, die einen postalischen Versand nötig machen (Ofcom 2012, S. 56).

Zu der schwierig zu erfassenden Frage nach möglichen oder gewünschten Veränderungen von Postdienstleistungen ergab eine deutliche Präferenz für die Zustellung am Haus gegenüber einer Zustellung am Grundstück oder an einem zentralen Ort der Gemeinde. Für die Aufrechterhaltung einer Belieferung an sechs Werktagen würden die Befragten im Vergleich zu anderen Veränderungen die relativ höchste Preiserhöhung akzeptieren, nämlich 12 Pence Aufschlag auf den gegenwärtigen Tarif von 60 Pence (Ofcom 2012, S. 62 ff. u. 111).

ZWISCHENFAZIT

1.7

Der kurze Überblick zu Studien über private Postnutzer, ihrem Postnutzungsverhalten und ihren Bewertungen von Qualitätsmerkmalen von Postdiensten zeigt auf der methodischen Ebene einige Unterschiede, die einen Teil der Differenzen in den Ergebnissen erklären helfen – neben z. B. nationalen Unterschieden. Zunächst ist wichtig, welche Postdienstleistungen erfasst werden, insbesondere ob es nur um Briefe oder auch um Pakete und Pressepost geht, und ob diese zusammen oder getrennt erfasst werden. Die Studien unterscheiden sich des Weiteren in Bezug auf die Untersuchungseinheit. Ist dies ein Haushalt oder eine Privatperson? Bei der Erfassung des Postaufkommens (verschickte und empfangene Post) wird meist abgefragt, was der Befragte erinnert oder schätzt. Aufwendiger und sicher genauer sind (Tagebuch-)Aufzeichnungen über die eingehende und ausgehende Post etwa über eine Woche, wie sie von der USPS (2011) regelmäßig angewandt werden. Manchmal wird nach dem Postaufkommen der letzten Woche oder des letzten Monats, manchmal aber auch nach einer typischen Woche oder einem typischen Monat gefragt. Ein Unterschied ergibt sich auch daraus, ob genaue Mengen erfragt werden oder nur das Vorkommen. So können etwa viele Befragte angeben, dass sie Post von Privatpersonen (überhaupt) erhalten, obwohl die Menge dieser Post sehr gering sein kann.

Auf die besonderen Probleme, Präferenzen für Qualitätsmerkmale von Postdiensten zu erfragen, diese gegeneinander abzuwägen und mit einer möglichst realistischen Zahlungsbereitschaft zu verknüpfen, wurde schon mehrfach hingewiesen. Man findet in den Studien »einfache« und »komplexe« Abfragen. Die komplexeren Verfahren sind teilweise sehr aufwendig und erlauben aus pragmatischen Erwägungen oft nicht, alle relevanten Qualitätsmerkmale einzubeziehen. Umfang und Art der vorgegebenen Alternativen bestimmen aber ganz wesentlich das Ergebnis.

Nicht überraschend ist, dass die Asymmetrie zwischen eingehender oder ausgehender Post bei den privaten Kunden der Postunternehmen bestätigt wird. Sie verschicken deutlich weniger Briefe als sie erhalten. Bemerkenswert erscheint die teilweise hohe Zahl der Befragten, die von sich angeben, überhaupt keine Briefe selbst zu verschicken, obwohl es diesbezüglich – auch den methodischen Unterschieden geschuldet – deutliche Unterschiede zwischen 4 und 35 % gibt.

Überraschend vielleicht auch, wie hoch die Anteile der Befragten sind, die angeben, Briefe von Privatpersonen zu erhalten und an Privatpersonen zu verschicken. Man findet hier Werte zwischen 27 und 80 %. Man darf daraus jedoch nicht den Schluss ziehen, dass die Menge der Privatpost groß ist.

In wenigen Studien wurde nach Internetnutzern und Nichtinternetnutzern als Postkunden unterschieden. Es wurde dabei die teilweise vorhandene Auffassung nicht bestätigt, dass Internetnutzer auch die aktiveren Postkunden wären. Selten wird die Frage der Substitution von herkömmlichen Briefen durch elektronische Kommunikation gestellt. Soweit dies geschieht, wird eine solche Substitution bestätigt.

In einige Studien wurde versucht, die rückblickende wie zukünftige Veränderung der Postmengen zu erfragen. Das mehr oder weniger gemeinsame Bild ist, dass die Mehrheit keine wesentliche Veränderung rückblickend feststellen konnte oder zukünftig erwarten würde. Von denjenigen aber, die Veränderungen feststellten oder erwarteten, wird eher von einem Rückgang der Briefmengen ausgegangen als von einer Zunahme.

Nur bedingt lassen sich die Ergebnisse zu den Postdienstqualitätspräferenzen zusammenfassen. Dies hat mit den unterschiedlichen methodischen Ansätzen und der prinzipiellen Schwierigkeit zu tun, durch Befragungen solche Präferenzen zu erfassen. Je nach vorgegebenem Merkmalspektrum wird sehr stark die Hauszustellung präferiert und die geringe Distanz zu und günstige Öffnungs- bzw. Leerungszeiten von Poststellen und Briefkästen. Sehr umstritten ist die Anzahl der Tage, an denen Briefe zugestellt werden sollen. Aus einigen Studien ergibt sich eine hohe Priorität, bei anderen ist sie im Vergleich zu anderen Merkmalen eher gering. Am ehesten könnte man daraus lesen, dass eine Reduktion von sechs auf fünf Zustelltage vielleicht noch akzeptiert würde, dass aber gegen eine Reduktion auf nur drei oder gar zwei Tage dann doch erhebliche Vorbehalte bestünden.

BEDEUTUNG POSTALISCHER KOMMUNIKATION AUS SICHT PRIVATER NUTZER IN DEUTSCHLAND 2.

Im Rahmen des TA-Projekts »Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien« beauftragte der Deutsche Bundestag Input Consulting mit der Konzeption, Durchführung und Auswertung einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung zu Bedeutung postalischer Kommunikation aus Sicht privater Nutzer in Deutschland.

FRAGESTELLUNG UND METHODISCHES VORGEHEN 2.1

Die Befragung sollte Erkenntnisse über den Umfang, die Entwicklung und die Bedeutung von Postdienstleistungen, insbesondere Briefe, in Abhängigkeit von verschiedenen soziodemografischen Merkmalen sowie der Internetnutzung von Privatpersonen liefern. Die Wechselwirkungen zwischen der Nutzung neuer, elektronischer Kommunikationsdienste und der herkömmlichen Briefkommunikation sollte empirisch untersucht werden. Zudem wurde im Rahmen der Befragung die Bedeutung, die Postdienste im Allgemeinen und der Postuniversaldienst im Besonderen für die Bürgerinnen und Bürger haben, erhoben (Input Consulting 2012, S. 5).

Die Befragung wurde vom Umfragezentrum Bonn – Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation GmbH zwischen dem 23. März und dem 19. April 2012 telefonisch (»Computer Assisted Telephone Interview« – CATI) bei 1.000 repräsentativen

tiv ausgewählten Personen ab 14 Jahre durchgeführt. Der Fragebogen, der in enger Abstimmung zwischen Input Consulting und dem TAB entwickelt wurde, enthielt 20 geschlossene Fragen und erreicht wegen der nur geringen zur Verfügung stehenden Mittel für empirische Forschung nicht den Detaillierungsgrad, den teilweise andere Studien (etwa Ofcom 2012, RAND Europe 2011, USPS 2011) aufwiesen (Input Consulting 2012, S. 5 f. u. 69 ff.).

Der Fokus der Befragung richtete sich auf die persönliche (nicht haushaltsbezogene) und private (nicht berufliche) schriftliche Kommunikation, die per Brief oder über elektronische Äquivalente abgewickelt wurde. Zur Kategorie »Brief« wurden gezählt Briefe, Postkarten, persönlich adressierte Werbesendungen und Kataloge, Zeitschriften und Zeitungen, soweit sie vom Postzusteller ausgeliefert werden, sowie per Brief versandte Gegenstände bis zu 1.000 g (Input Consulting 2012, S. 70).

VERSAND UND EMPFANG VON BRIEFSENDUNGEN DURCH PRIVATPERSONEN

2.2

40% der Befragten gaben an, keine Briefe zu verschicken. Das ist im Vergleich zu den sonstigen vorliegenden Studien der höchste Wert (Tab. IV.2).

Bei der Bevölkerungsbefragung für das Jahr 1995 in Deutschland waren es erst 4%, die keine Briefe verschickten (Elsenbast 1996). Nach Mohr (2007, S. 552) lag der Anteil der Nichtbriefversender an den Internetnutzern ab zehn Jahre mit mindestens einer Nutzung im ersten Quartal 2006 bei 4%. Diese Internetnutzer hatten damals einen Anteil an der Bevölkerung ab zehn Jahre von 65% (Mohr 2007, S. 549). ANACOM (2011) ermittelte für das Jahr 2010 für Portugal einen Anteil von Nichtbriefsendern an den Personen ab 15 Jahre von 30%, Ofcom (2012) für Großbritannien für das Jahr 2012 von 19% unter den Personen ab 16 Jahre. Die entsprechenden Werte von RAND Europe (2011) für das Jahr 2011 für Schweden sind 8%, Polen 17% und Italien 35%.

Eine Erklärung für den Spitzenwert in Deutschland könnten die Unterschiede bei den Frage- und Antwortvorgaben liefern. So unterschied RAND Europe (2011) auf die Frage nach der Anzahl der versandten Briefe pro Monat: »None, I never send letters«; »None, I send letters less than once a month«; »Between 1 and 5« usw. Auf die beiden None-Kategorien entfielen insgesamt 48%, für Schweden 33%, für Polen 54% und für Italien 57% (RAND Europe 2011, S. 60). Eine Unterscheidung in »überhaupt keine« und »weniger als einen Brief im Monat« wurde bei der Erhebung in Deutschland (Input Consulting 2012) nicht gemacht, da sich bei den Pretests gezeigt hatte, dass die Befragten damit schlecht zurechtkamen. Input Consulting (2012) unterschied bei der Frage, wie viel man im Durchschnitt pro Monat verschickt: »keine«, »zwischen 1 und 5« usw. Es mag wahrscheinlich sein, dass einige, die weniger als einen Brief pro Monat verschicken, die Antwort »keine« gaben, was für eine Interpretation spräche, dass 40% der Befragten in Deutschland »so gut wie keine« Briefe versenden. So verstanden

erscheint diese Größenordnung durchaus vergleichbar mit den Ergebnissen von RAND Europe (2011).

Die Nichtbriefversender sind über die verschiedenen soziodemografischen Gruppen ungleich verteilt. Über dem Durchschnitt der Nichtbriefversender liegen die Jungen (bis 19 Jahre) und die Alten (70 Jahre und älter) mit 63 bzw. 52%. Der Anteil der Nichtbriefversender an den mittleren Altersgruppen ist durchschnittlich oder niedriger als der Durchschnitt (Tab. IV.2).

Dass Schüler mit einem Anteil von 58% zu den Nichtbriefversendern gehörten, war wegen des Alters zu erwarten. Bei der Berücksichtigung des Bildungsabschlusses zeigte sich aber auch deutlich, wie sozial selektiv die Briefnutzung bzw. Briefnichtnutzung ist. Befragte mit Hauptschulabschluss gehörten mit einem Anteil von 51% zu den Nichtbriefversendern, Befragte mit einem abgeschlossenen Studium aber nur zu 20%. Dies zeigte sich auch bei der Betrachtung des abgefragten Haushaltseinkommens. Personen, die ein Haushaltseinkommen bis zu 1.000 Euro angaben, gehörten mit 45%, Personen mit einem Haushaltseinkommen von über 3.000 Euro mit 33% zu den Nichtbriefversendern (Tab. IV.2).

Man könnte erwarten, dass die Internetnutzung mit dem Nichtbriefversand korreliert. Das Gegenteil ist allerdings der Fall. Unter den privaten Internetnutzern gehörten 38% zu den Nichtbriefversendern, diejenigen ohne private Internetnutzung zu 46% (Tab. IV.2). Erklärt werden kann dies damit, dass sich durch die Internetnutzung die Transaktions- und Kommunikationsaktivitäten ausweiten, man denke etwa an den Onlinehandel, und dies einen positiven Effekt auf die postalische Kommunikation hat (Input Consulting 2012, S. 32). Nicht zuletzt wird es auch mit der sozialen Zusammensetzung der Personen mit Internetnutzung zusammenhängen, die eher gehobenen Bildungs- und Einkommenschichten zugehören, die wiederum stärker briefliche Kommunikation nutzen als weniger bildungsorientierte und einkommensprivilegierte Schichten.

TAB. IV.2 VERSAND VON BRIEFEN DURCH PRIVATPERSONEN

	n	keine	1 bis 5 Briefe	mehr als 5 Briefe
<i>insgesamt</i>	999	40%	53%	7%
<i>Alter</i>	999			
bis 19 Jahre	63	63%	29%	9%
20 bis 29 Jahre	117	32%	58%	10%
30 bis 39 Jahre	129	43%	54%	4%
40 bis 49 Jahre	228	35%	58%	7%
50 bis 59 Jahre	130	41%	52%	7%
60 bis 69 Jahre	172	33%	64%	4%
70 Jahre und älter	161	52%	40%	8%

<i>Bildungsabschluss</i>	955			
kein Bildungsabschluss	41	20%	80%	0%
noch Schüler	36	58%	36%	6%
Hauptschulabschluss	371	51%	43%	7%
mittlere Reife	289	40%	52%	8%
Abitur/Hochschulreife	112	34%	62%	3%
abgeschlossenes Studium	146	20%	71%	8%
<i>Haushaltsnettoeinkommen</i>	883			
unter 1.000 Euro	197	45%	49%	6%
1.000 bis 2.000 Euro	296	43%	54%	4%
2.001 bis 3.000 Euro	198	35%	55%	11%
mehr als 3.000 Euro	192	33%	59%	8%
<i>Internetnutzung</i>	999			
private Internetnutzung	726	38%	55%	7%
keine private Internetnutzung	273	46%	48%	6%

Frage 2: Bei den folgenden Fragen geht es um Briefsendungen, die Sie selbst als Privatperson empfangen oder versenden. Zu Briefsendungen zählen wir Postkarten und Briefe sowie an Sie persönlich adressierte Werbesendungen und Kataloge. Zu Briefsendungen gehören auch Zeitschriften und Zeitungen, die vom Briefträger zugestellt werden. Auch Sendungen mit Gegenständen bis 1.000 g (z. B. mit Büchern, CDs) sollen hier berücksichtigt werden. Bitte denken Sie dabei nur an Sie persönlich als Privatperson adressierte Post. Briefe, die Sie im Rahmen Ihrer Berufstätigkeit bekommen (z. B. als Selbstständige/r), lassen Sie bitte außen vor. Wenn Sie an Briefsendungen dieser Art denken, wie viele solcher Briefe verschicken Sie im Durchschnitt pro Monat? (Input Consulting 2012, S. 70)

Quelle: nach Input Consulting 2012, S. 28

Die Mehrzahl der Befragten (53 %) gab an, zwischen einem und fünf Briefen monatlich zu verschicken, nur 7 % verschickten mehr als fünf Briefe. Auch hier zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Menge der verschickten Briefe sowie dem Bildungsabschluss und dem Haushaltsnettoeinkommen (Tab. IV.2).

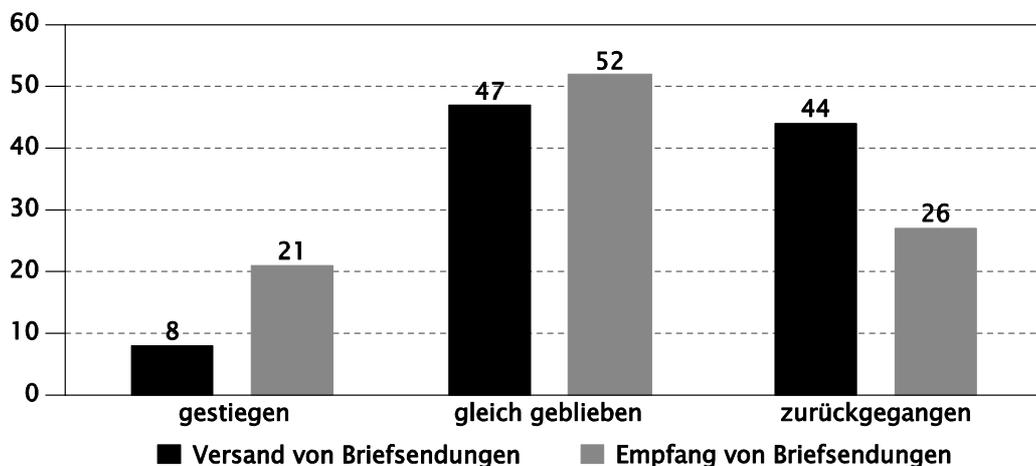
Die asymmetrische Verteilung zwischen Versand und Empfang von Briefen wird auch in dieser Befragung deutlich. Während nur 7 % der Befragten sechs und mehr Briefsendungen monatlich verschickten, erhielten 70 % sechs Briefsendungen und mehr monatlich. Maximal fünf Briefsendungen erhielten 30 % der Befragten (Input Consulting 2012).

VERÄNDERUNGEN BEIM VERSAND UND ERHALT VON BRIEFEN

2.3

Bei der Erhebung von Input Consulting (2012) wurden sowohl die Veränderungen brieflicher Kommunikation im Rückblick der letzten fünf Jahre thematisiert als auch nach einer Einschätzung, wie sich die Briefmenge zukünftig entwickeln wird, gefragt.

ABB. IV.1 VERÄNDERUNG DER ANZAHL DER VERSCHICKTEN UND EMPFANGENEN BRIEFE IN DEN LETZTEN FÜNF JAHREN



Frage 3: Wie hat sich die Zahl der von Ihnen *verschickten* Briefsendungen in den vergangenen etwa 5 Jahren entwickelt? Frage 5: Wie hat sich die Anzahl der *erhaltenen* Briefsendungen in den vergangenen etwa 5 Jahren ... insgesamt entwickelt? (Input Consulting 2012, S. 70 f.)

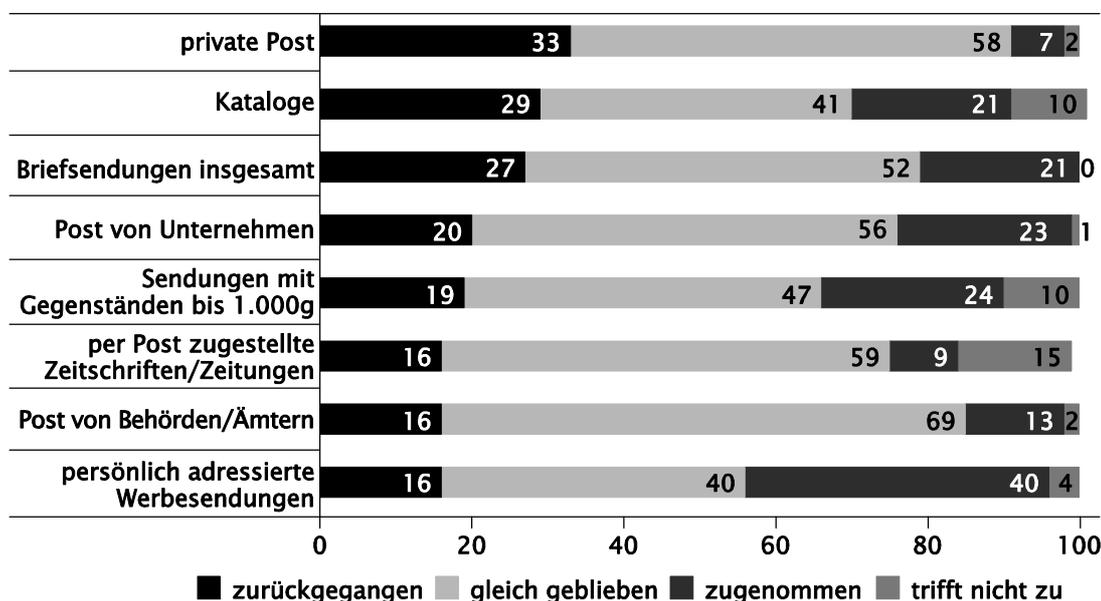
Anteil der Befragten in %, n = 989 (Versand), n = 996 (Empfang). Wegen Rundungsfehlern ist die Summe der Prozentwerte nicht immer gleich 100%.

Eigene Darstellung, nach Input Consulting 2012, S. 32

Der Versand von Briefen war nach dem Eindruck von 44 % der Befragten in den letzten fünf Jahren zurückgegangen, bei 8 % gestiegen und bei 47 % gleich geblieben. Für die empfangenen Briefsendungen stellte sich die Situation etwas moderater dar. Bei mehr als der Hälfte (52 %) war die empfangene Briefmenge gleich geblieben, bei 27 % war sie zurückgegangen und bei 21 % hatte sie zugenommen (Abb. IV.1).

Differenziert nach Briefkategorien war der Rückgang in den letzten fünf Jahren überdurchschnittlich bei privater Post (33 %) und Katalogen (29 %). Eine überdurchschnittliche Zunahme verzeichnete der Anteil adressierter Werbesendungen (40 %), von Sendungen mit Gegenständen bis 1.000 g (24 %) sowie von Briefen von Unternehmen (23 %). Überdurchschnittlich stabil blieb der Anteil bei Behördenpost (69 %), von per Post zugestellten Zeitungen und Zeitschriften (59 %), von privater Post (58 %) und Post von Unternehmen (56 %). Die Daten in der Übersicht zeigt Abbildung IV.2.

ABB. IV.2 VERÄNDERUNG DER ERHALTENEN BRIEFMENGEN NACH ART DER SENDUNG



Frage 5: Wie hat sich die Anzahl der erhaltenen Briefsendungen in den vergangenen etwa 5 Jahren nach Art der Briefsendungen und insgesamt entwickelt? Bitte antworten Sie auf einer Skala von 1 bis 3. 1 bedeutet »zurückgegangen«, 2 »gleich geblieben« und 3 »zugenommen«. (Input Consulting 2012, S. 71)

Anteil der Befragten in %, n = 991 bis 1.000. Wegen Rundungsfehlern ist die Summe der Prozentwerte nicht immer gleich 100 %.

Eigene Darstellung, nach Input Consulting 2012, S. 81 ff.

Schließlich wurde nach einer persönlichen Einschätzung zur erwarteten Veränderung der Briefmengen in den nächsten zehn Jahren gefragt. Die Mehrheit der Befragten (60%) ging davon aus, dass die Briefmenge sinken wird. Nach Ansicht von 28% wird sie gleich bleiben und 11% gingen sogar von einer Zunahme aus. Diejenigen, die von einem Rückgang der Briefmengen ausgingen, erwarteten zu 45,7% einen Rückgang um 11 bis 25% und zu 42,0% eine Abnahme um mehr als 25%. Diejenigen, die von einem Anstieg ausgingen, vermuten überwiegend (45,7%) einen Anstieg um bis zu 10%; einen Anstieg über 25% erwarten nur 24% (Tab. IV.3).

TAB. IV.3 ERWARTETE ZU- ODER ABNAHME DER BRIEFMENGEN

	Briefmenge wird steigen	Briefmenge wird sinken
n	113	592
bis 10 %	45,7	12,4
11 bis 25 %	30,3	45,7
26 bis 50 %	10,3	32,0
mehr als 50 %	13,7	10,0

Frage 12.1 und 12.2: Glauben Sie, dass die Briefmenge in zehn Jahren gestiegen, gesunken oder gleich geblieben sein wird? (Wenn gestiegen oder gesunken:) Um wie viel Prozent wird sich die Briefmenge verändert haben? (Input Consulting 2012, S. 75)

Berücksichtigt wurden in der Tabelle nur Befragte, die von einem Steigen oder Sinken der Briefmenge ausgehen. Angaben in % der Antwortenden.

Eigene Berechnungen, nach Daten von Input Consulting 2012

Auffallend ist, dass 44 % derjenigen, die von einem Rückgang der Briefmenge ausgingen, diese Entwicklung begrüßten, aber ähnlich viele (47 %) dies bedauerten. 9 % hatten hierzu keine Meinung geäußert. Die Erwartung eines Rückgangs des Briefaufkommens war besonders hoch in den Altersgruppen zwischen 20 und 29 Jahren (54,4 %) und zwischen 30 und 39 Jahren (63,4 %). Deutlich waren die Unterschiede zwischen den Nichtnutzern des Internets, den Basis- und den Intensivnutzern.⁵⁶ Es begrüßten den erwarteten Rückgang der Briefmengen innerhalb von zehn Jahren 29,0 % der Nichtnutzer, 35,5 % der Basisinternetnutzer, aber 56,2 % der Intensivinternetnutzer (eigene Berechnungen).

POSTALISCHE UND ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATION 2.4

Für die Entscheidung, welches Kommunikationsmedium für welchen Kommunikationsanlass gewählt wird, ist eine Reihe von Faktoren zu berücksichtigen. Dazu gehören insbesondere die Erreichbarkeit des Kommunikationspartners, die Anforderungen an Übermittlungsgeschwindigkeit und Verlässlichkeit sowie das »Image« des Mediums (Input Consulting 2012, S. 9 ff. u. 34).

Die Befragung zeigte (Tab. IV.4), dass schriftliche Mitteilungen an private Adressaten überwiegend eher elektronisch erfolgen (65 % der Befragten mit privat genutztem Internetzugang und dem Versand privater Briefe), während die herkömmliche Post nur

⁵⁶ Für die Unterscheidung zwischen Basis- und Intensivinternetnutzer wurden die Merkmale Nutzungszwecke, Nutzungsvielfalt, Nutzungsintensität und Internetfixiertheit berücksichtigt. Zu den Basisinternetnutzern zählen 28 %, Intensivinternetnutzern 45 % und Nichtnutzern 28 % (Input Consulting 2012, S. 6 u. 15 ff.).

noch von 35 % in Erwägung gezogen wird. Dies drückt eine schon länger feststellbare Tendenz aus.

Privatbriefe machen nur noch einen geringen Teil der gesamten von Privatpersonen postalisch verschickten Briefe aus.⁵⁷ Briefe an Unternehmen werden dagegen von 60 % und an Behörden und Ämter sogar von 84 % eher postalisch verschickt. Dies deutet darauf hin, dass teilweise die Schriftform noch vorgeschrieben ist oder Formulare schriftlich auszufüllen sind. Außerdem sind die Adressaten nicht immer elektronisch erreichbar oder durch die Briefform soll eine höhere Wertigkeit und eine größere Zuverlässigkeit vermittelt werden (Input Consulting S. 34 f.).

Es gibt einen gewissen Zusammenhang zwischen der Präferenz für die elektronische Übermittlungsform und dem Alter der Internetnutzer. Von den Internetnutzern präferierten in der Altersgruppe bis 39 Jahre 78 % den elektronischen Privatbrief, in der Altersgruppe ab 40 Jahre nur 57 %. Die Präferenzen für eine Übermittlungsform unterscheiden sich noch stärker, wenn man die Intensität der Internetnutzung berücksichtigt. Von den Basisinternetnutzern präferierten 43 % den elektronischen Privatbrief, von den Intensivinternetnutzern aber 79 %. Bei den Briefen an Unternehmen oder Behörden ist der Zusammenhang zwischen Medienpräferenz und Alter nicht so ausgeprägt, aber weiterhin deutlich in Bezug auf die Intensität der Internetnutzung (Tab. IV.4).

57 Nach der »Household Diary Study« betrug der Anteil der empfangenen und verschickten Postsendungen von Privathaushalten an Privathaushalte an allen Briefpostsendungen im Jahr 2011 in den USA 3 % (USPS 2011, S. 10; eigene Berechnungen). Allerdings sind Privatbriefe (Einladungen, Grüße, Glückwünsche, Urlaubskarten und sonstige private Mitteilungen an Bekannte, Freunde und Verwandte) doch noch relativ stark im Repertoire der privat verschickten Briefe verankert, berücksichtigt man ihr Vorkommen überhaupt und nicht die Menge. Nach dem »Residential Consumer Postal Tracker Quarter 4 2012« in Großbritannien wurden von 58 % der Befragten im letzten Monat noch mindestens eine Einladung, Gruß- oder sonstige Postkarte und von 39 % mindestens ein privater Brief an Freunde und Verwandte verschickt (Ofcom 2013, S. 23).

TAB. IV.4 ELEKTRONISCHER ODER POSTALISCHER VERSAND VON SCHREIBEN AN DAS PRIVATE UMFELD, UNTERNEHMEN, BEHÖRDEN

	private Schreiben		Schreiben an Unternehmen		Schreiben an Behörden	
	eher elektronisch	eher per Post	eher elektronisch	eher per Post	eher elektronisch	eher per Post
Internetnutzer bis 39 Jahre	78 %	22 %	45 %	55 %	19 %	81 %
Internetnutzer ab 40 Jahre	57 %	43 %	36 %	64 %	13 %	87 %
Basisinternetnutzer	43 %	57 %	26 %	74 %	7 %	93 %
Intensivinternetnutzer	79 %	21 %	48 %	52 %	21 %	79 %
gesamt	65 %	35 %	40 %	60 %	16 %	84 %

Frage 6.1: E-Mails spielen schon heute eine große Rolle. Wenn Sie an Ihre eigene schriftliche Korrespondenz denken, in welcher Form verschicken Sie Sendungen an ihr privates Umfeld (n = 712 für die Präferenzen nach dem Alter bzw. n = 699 für die Präferenzen nach der Intensität der Internetnutzung), an Unternehmen (n = 703 bzw. 696), an Behörden und Ämter (n = 698 bzw. 691)? Bitte antworten Sie mit »eher elektronisch« oder »eher per Post«. (Input Consulting 2012, S. 71 u. 83 ff.)

Berücksichtigt wurden nur Befragte mit einem eigenen, privat genutzten Internetzugang, die die jeweilige Korrespondenz auch tätigen.

Eigene Berechnungen, nach Daten von Input Consulting 2012

Wie sieht die Empfangsseite aus? Welche Schreiben und sonstigen Dokumente werden noch postalisch und welche bereits elektronisch empfangen? Von den Befragten mit einem Internetzugang, den sie privat nutzen, gaben 55 % an, dass sie private schriftliche Mitteilungen eher elektronisch als per Post erhalten. Bei 44 % trifft dies auch auf Werbematerial zu. Bei allen sonstigen Dokumenten und Briefen überwiegt beim Empfang noch eindeutig die postalische Zustellung: Behördenpost erhielten 98 %, Zeitungen und Zeitschriften 95 %, Kataloge 92 %, Mitteilungen von Unternehmen 85 % der Befragten eher postalisch (Tab. IV.5).

Was sind aber die Präferenzen in Bezug auf den Empfang schriftlicher Mitteilungen oder Dokumente? 53 % der Befragten ziehen elektronisch übermittelte Werbesendungen vor, 55 % per Post übermittelte private Briefe. Bei Katalogen, Unternehmens- oder Behördenpost ist die Präferenz für die postalische Zustellung mit Anteilen von 77, 78 bzw. 83 % deutlich ausgeprägter (Tab. IV.6). Eine massive Substitutionsstrategie für diese Briefsegmente müsste erhebliche Widerstände der privaten Empfänger überwinden, oder es müssten Anreize, etwa monetärer Art, geschaffen werden, um die Postempfänger zum Umstieg auf elektronische Zusendung zu bewegen.

TAB. IV.5 ERHALT VON SENDUNGEN UNTERSCHIEDLICHER ART UND ABSENDER

	n	eher elektronisch	eher per Post
private schriftliche Mitteilungen	720	55 %	45 %
Werbesendungen	703	44 %	56 %
von Unternehmen	724	15 %	85 %
Kataloge	652	8 %	92 %
Zeitungen und Zeitschriften	611	5 %	95 %
von Behörden und Ämtern	713	2 %	98 %

Frage 6.2: ... in welcher Form erhalten Sie Sendungen von folgenden Absendern? Bitte antworten Sie auch hier mit »eher elektronisch« oder »eher per Post«. (Input Consulting 2012, S. 72)

Berücksichtigt wurden nur Befragte mit einem eigenen, privat genutzten Internetzugang, die die jeweiligen Sendungen auch erhalten.

Eigene Berechnungen, nach Daten von Input Consulting 2012

TAB. IV.6 BEVORZUGTER ERHALT VON SENDUNGEN UNTERSCHIEDLICHER ART UND ABSENDER

	n	eher elektronisch	eher per Post
Werbesendungen	661	53 %	47 %
private schriftliche Mitteilungen	701	45 %	55 %
Kataloge	687	23 %	77 %
von Unternehmen	726	22 %	78 %
von Behörden und Ämtern	722	17 %	83 %

Frage 7: In welcher Form würden Sie den Empfang der Mitteilung bevorzugen? Bitte antworten Sie auch hier mit »eher elektronisch« oder »eher per Post«. (Input Consulting 2012, S. 72)

Berücksichtigt wurden nur Befragte mit einem eigenen, privat genutzten Internetzugang, die die jeweiligen Sendungen auch erhalten.

Eigene Berechnungen, nach Daten von Input Consulting 2012

Um das Substitutionspotenzial für elektronische Übermittlungsformen aus Sicht der Bevölkerung abschätzen zu können, wurde die derzeitige Situation des Bezugs elektronischer Mitteilungen der prinzipiell präferierten gegenüber gestellt (Tab. IV.7). Danach ist das Substitutionspotenzial bei Katalogen und Behördenpost mit 15 % am höchsten. Das sind aber auch diejenigen Sendungsformen, bei denen die elektronische Übermittlung an Privatpersonen derzeit am niedrigsten ist. Für Werbesendungen, die derzeit zu 44 % bereits elektronisch zugestellt werden, ist aus Sicht der Privatnutzer nur noch ein geringer Zuwachs elektronischer Zustellung von 7 % zu erwarten. Auffallend ist auch das Ergebnis zu den privaten schriftlichen Mitteilungen: Der Status-quo-

Wert ist mit 55 % höher als der präferierte Wert mit 45 %.⁵⁸ Hierin kommt eine allgemeine Wertschätzung des papiernen Privatbriefs zum Ausdruck, die sich im konkreten Handeln aber nur beschränkt umsetzt (Input Consulting 2012, S. 39).

TAB. IV.7 STATUS QUO UND PRÄFERENZ FÜR ELEKTRONISCHE ZUSTELLUNG

	Status quo eher elektronisch	Präferenz eher elektronisch	Differenz
private schriftliche Mitteilungen	55 %	45 %	-10 %
Werbesendungen	44 %	53 %	7 %
von Unternehmen	15 %	22 %	7 %
Kataloge	8 %	23 %	15 %
von Behörden und Ämtern	2 %	17 %	15 %

Berücksichtigt wurden nur Befragte mit einem eigenen, privat genutzten Internetzugang, die die jeweiligen Sendungen auch erhalten.

Eigene Berechnungen mit Daten aus den Tabellen IV.5 und IV.6

Erneut zeigt sich, dass sich die Intensivinternetnutzer deutlich stärker für den elektronischen Empfang von Briefsendungen aller Art aussprechen als die Basisinternetnutzer (Tab. IV.8).

Fragt man nach den wünschenswerten Eigenschaften elektronischer Kommunikation, dann wurde die eindeutige Identifikation von Absender und Empfänger (98 %) und die Vertraulichkeit (96 %) als besonders wichtig angesehen. Auch eine sichere und dauerhafte Dokumentablage (88 %) und eine einfache Handhabung (85 %) sind wichtig. Im Vergleich dazu abgefallen, aber immer noch von der Mehrheit als wichtig eingeschätzt, sind der Aspekt der Kostenersparnis (75 %) und die Möglichkeit zur direkten Onlineüberweisung aus einer elektronischen Rechnung heraus (58 %) (Input Consulting 2012, S. 45).

In diesem Zusammenhang wurde eine Frage aufgenommen, die sich auf die neuen »sicheren« E-Mail-Dienste wie E-Postbrief oder De-Mail beziehen (Kap. II.4.3). Die Frage 8.1, die sich nur an die Inhaber eines privaten Internetzugangs, den sie auch nutzten, richtete, lautete: »Seit kurzem ist es prinzipiell möglich, auch rechtsverbindliche Post von Unternehmen und Behörden auf elektronischem Weg, beispielsweise über den E-Postbrief oder De-Mail, zu erhalten und zu versenden. Können Sie sich prinzipiell vorstellen, sich für solche Angebote zu registrieren und diese zu nutzen?« (Input Consulting 2012, S. 72).

⁵⁸ Außerdem verschickten 65 % der Privatanutzer private Mitteilungen eher elektronisch als per Post (Tab. IV.4).

TAB. IV.8BEVORZUGTER ERHALT VON SENDUNGEN UNTERSCHIEDLICHER ABSENDER
NACH INTERNETNUTZUNGSTYPEN

	n	eher elektronisch	
		Basisinternetnutzer	Intensivinternetnutzer
Werbesendungen	648	31 %	68 %
private schriftliche Mitteilungen	690	25 %	59 %
Kataloge	670	15 %	28 %
von Unternehmen	708	13 %	29 %
von Behörden und Ämtern	704	9 %	22 %

Frage 7: In welcher Form würden Sie den Empfang der Mitteilung bevorzugen? Bitte antworten Sie auch hier mit »eher elektronisch« oder »eher per Post« (Input Consulting 2012, S. 72).

Berücksichtigt wurden nur Befragte mit einem eigenen, privat genutzten Internetzugang, die die jeweiligen Sendungen auch erhalten. Anteile in % der jeweiligen Gruppe der Basis- bzw. der Intensivinternetnutzer.

Quelle: nach Input Consulting 2012, S.40 sowie eigene Berechnungen, nach Daten von Input Consulting 2012

65 % der Internetnutzer konnten sich dies nicht und 26 % konnten sich dies vorstellen. 8 % gaben an, schon Nutzer zu sein, 1 % hatten dazu keine Meinung. Wieder unterscheiden sich die Basis- von den Intensivinternetnutzern. 45 % der Intensivinternetnutzer konnten sich eine Registrierung und Nutzung vorstellen oder waren bereits registriert, bei den Basisinternetnutzern waren diese nur 20 % (Input Consulting 2012, S.43).

Den Befragten wurde eine Reihe von Statements vorgelegt, die sich auf ihre generelle Einschätzung postalischer und elektronischer Kommunikation bezogen.⁵⁹

Unter den in Tabelle IV.9 aufgeführten acht Statements ragt eine erste Gruppe mit sehr hohen Zustimmungsraten heraus (zwischen 95 % und 79 %, wenn man »trifft eher zu« und »trifft voll und ganz zu« zusammenfasst). Die generelle Möglichkeit des Empfangs von Briefen steht an erster Stelle (95 %), gefolgt von der Möglichkeit des Versendens von Briefen (84 %). Schließlich werden persönliche Briefe als eine besondere Form der Wertschätzung angesehen (80 %) und Postboten wird ein großes Vertrauen entgegen gebracht (79 %). Zwei weitere internetbezogene Statements wurden von einer deutlichen Mehrheit (der Internetnutzer) als zutreffend eingeschätzt: »Ich checke ständig meine Mails und mobilen Mitteilungen« (65 %). »Ein Leben ohne Internet ist für mich undenkbar« (59 %). Dies zeigt eine starke Verbundenheit mit dem Internet im Allgemeinen und elektronischen Kommunikationsformen im Besonderen. Allerdings geht dies nicht einher mit einem hohen Vertrauen in E-Mail und Internet. Nur 37 % der

⁵⁹ Die internetbezogenen Fragen wurden nur denjenigen gestellt, die einen privaten Internetanschluss hatten und diesen nutzten.

Nutzer stimmten der Aussage zu, dass sie E-Mails und Mitteilungen im Internet ein hohes Vertrauen schenken. Für ebenfalls deutlich weniger als die Hälfte trifft die Aussage zu, dass sie schon immer darauf warten, bis der Briefträger die Post gebracht hat (35%).

TAB. IV.9 BEDEUTUNG POSTALISCHER UND ELEKTRONISCHER KOMMUNIKATION

	n	trifft eher zu	trifft voll und ganz zu	trifft eher bzw. voll und ganz zu
Für mich ist es wichtig, Briefe empfangen zu können.	999	31 %	64 %	95 %
Für mich ist es wichtig, Briefe versenden zu können.	992	30 %	54 %	84 %
Ein persönlicher Brief ist ein besonderes Zeichen der Wertschätzung.	986	31 %	49 %	80 %
Der Postbote ist für mich eine Person, der ich großes Vertrauen schenke.	992	39 %	40 %	79 %
Ich checke ständig meine Mails und mobilen Mitteilungen.	726	29 %	36 %	65 %
Ein Leben ohne Internet ist für mich undenkbar.	718	27 %	32 %	59 %
E-Mails und Mitteilungen im Internet schenke ich ein hohes Vertrauen.	723	29 %	8 %	37 %
Ich warte schon immer darauf, bis der Briefträger die Post gebracht hat.	995	24 %	11 %	35 %

Frage 9: Ich lese Ihnen im Folgenden einige Aussagen vor, die die Nutzung der Post und des Internets betreffen. Bitte geben Sie auf einer Skala von 1 bis 4 an, ob die Aussagen auf Sie zutreffen. 1 bedeutet »trifft gar nicht zu«, 2 »trifft eher nicht zu«, 3 »trifft eher zu«, 4 »trifft voll und ganz zu«. (Input Consulting 2012, S. 73).

Die internetbezogenen Statements wurden nur an Internetnutzer gestellt.

Eigene Berechnungen, nach Daten von Input Consulting 2012

Insgesamt zeigt sich eine sehr starke Wertschätzung von Briefen im Allgemeinen, aber nur für eine kleine Gruppe gibt es die Funktion des Briefträgers als zeitlicher Taktgeber im Tagesablauf (»warte schon immer« auf den Briefträger). Für die Mehrheit der Internetnutzer sind die elektronischen Kommunikationsmedien wichtig, aber nicht im gleichen Ausmaß wie der Brief auf Papier. Gleichzeitig ist das Vertrauen in die elektronischen Kommunikationsformen gering, sicher ein Ansatzpunkt für neue sichere und vertrauenswürdige elektronische Kommunikationsdienste (Kap. II.4.3).

**MERKMALE DES POSTUNIVERSALDIENSTES AUS SICHT
VON PRIVATPERSONEN** 2.5

Die Qualität von Postdiensten misst sich an ihrer Zuverlässigkeit und Zustellgeschwindigkeit, am problemlosen Zugang zu Sammelstellen wie Briefkästen oder Postagenturen, an angemessenen, günstigen und transparenten Tarifen, an einer flächendeckenden Erreichbarkeit und an einer Zustellung bis zum Haus. Die Universaldienstverordnungen machen zu einigen dieser Kriterien Vorgaben. Für eine Diskussion um Veränderungen an diesen Vorgaben ist es nützlich zu wissen, wie die größte Kundengruppe, die Privathaushalte, zu solchen Veränderungen steht. Die Auswertung vorliegender Studien (Kap. IV.1) ergaben u. a., dass die Hauszustellung an mindestens fünf oder sechs Tagen als besonders wichtig eingeschätzt wurde. Dies wird auch durch die vorliegende Befragung bestätigt.

TAB. IV.10 WICHTIGKEIT VON MERKMALEN DES POSTUNIVERSALDIENSTES

Wie wichtig ist es Ihnen, ...	n	völlig oder eher unwichtig	eher wichtig	sehr wichtig
dass Sie Ihre Post direkt am Haus zugestellt bekommen und nicht zu einer entfernteren Abholstelle gehen müssen?	1.000	6 %	20 %	74 %
dass Pakete in zwei bis drei Tagen beim Empfänger ankommen?	992	17 %	43 %	39 %
dass Briefsendungen in der Regel am nächsten Tag beim Empfänger ankommen?	1.000	17 %	41 %	42 %
dass ein Briefkasten in kurzer Entfernung vorhanden ist?	992	18 %	35 %	47 %
dass eine Postagentur/Postfiliale in kurzer Entfernung von Ihrer Wohnung vorhanden ist?	993	18 %	34 %	49 %
an sechs Tagen pro Woche Briefe zugestellt zu bekommen?	993	36 %	39 %	25 %
an 6 Tagen pro Woche Pakete erhalten zu können?	1.000	37 %	35 %	28 %

Frage 10: Im Folgenden geht es darum, wie wichtig Ihnen bestimmte Postdienstleistungen sind. Bitte antworten Sie auf einer Skala von 1 bis 4. 1 bedeutet »völlig unwichtig«, 2 »eher unwichtig«, 3 »eher wichtig« und 4 »sehr wichtig«. Wie wichtig ist es Ihnen, ... (Input Consulting 2012, S. 74).

Angaben in % aller Befragten. Zeilensummen ungleich 100 % wegen Rundungsfehlern.

Eigene Berechnungen, nach Daten von Input Consulting 2012

Betrachtet man die Reihenfolge der Universaldienstmerkmale, die mit »sehr wichtig« angegeben wurden (Tab. IV.10), dann steht die Hauszustellung mit 74 % an erster Stelle, gefolgt von einer kurzen Entfernung zur Postfiliale (49 %), zum nächsten Briefkasten

(47%) und eine Zustellung am nächsten Tag nach der Einlieferung (42%). Am Ende mit nur 25 % »sehr wichtig« steht die Zustellung an sechs Tagen in der Woche.

Auch wenn man die Antworten »sehr wichtig« und »eher wichtig« zusammen nimmt, ändert sich am Anfang und am Ende der Rangreihe nichts. Unangefochtener Spitzenreiter bleibt die Hauszustellung mit 94 %. Ganz abgeschlagen bleibt die Zustellung an sechs Tagen mit nun aber immerhin 63 %. Bemerkenswert ist dabei, dass die Hauszustellung weitgehend einheitlich und ähnlich hoch von den verschiedenen sozialen Gruppen (Alter, Wohnumgebung, Intensität der Brief- und Internetnutzung) bewertet wird (Input Consulting 2012, S. 50).

Nun ist es plausibel anzunehmen, dass die einfache Frage nach der Wichtigkeit einer Dienstqualität zu hohe Werte generiert, weil es die Antwortenden nichts »kostet«, hohe Wertungen abzugeben. Anspruchsvolle Verfahren für die Erhebung multipler Präferenzen und der jeweiligen Zahlungsbereitschaft wurden zwar in anderen Untersuchungen angewandt, z. B. die Conjoint-Analyse von Elsenbast (1996, S. 28 ff.) oder das »stated preference discrete choice experiment« (SPDCE) von RAND Europe (2011, S. 3 ff.), konnten aber wegen des sehr hohen finanziellen Aufwands im Rahmen dieses TA-Projekts nicht eingesetzt werden. Trotzdem wurde in begrenztem Ausmaß versucht, Präferenzen für Dienstqualitäten mit der Zahlungsbereitschaft zu kombinieren und abzufragen. Zum einen bezog sich dies auf die Geschwindigkeit der Zustellung, zum anderen auf die Anzahl der Zustelltage.

Die Frageformulierung (Frage 11) lautete (Input Consulting 2012, S. 74):

»Es wird immer wieder über die Qualität und die Preise von Briefdienstleistungen diskutiert. Ich möchte Sie im Folgenden gerne zu zwei Aspekten befragen.

Angenommen, Sie hätten die Wahl, was wäre Ihnen lieber?

1. ... weiterhin Briefe von Montag bis Samstag zugestellt zu bekommen, dafür aber höhere Portopreise in Kauf zu nehmen

oder

gleichbleibende Portopreise, dafür bekommen Sie nur noch an fünf und nicht wie bisher an sechs Tagen die Briefe zugestellt?

2. Wenn Sie weiter zwischen zwei Alternativen wählen könnten, was wäre Ihnen lieber?

... dass die Briefe wie bisher in der Regel am nächsten Tag beim Empfänger sind, dabei aber die Portopreise erhöht werden

oder

... dass das Briefporto gleich bleibt, aber die Briefe den Empfänger erst nach zwei bis drei Tagen erreichen?«

Die überwältigende Mehrheit (80 %) würde eine Briefzustellung nur noch an fünf Tagen akzeptieren, wenn sich dadurch eine Portoerhöhung vermeiden ließe. 59 % sprachen sich für eine Reduktion der Zustellgeschwindigkeit auf zwei bis drei Tage nach dem Tag der Einlieferung (E+2 oder E+3) bei konstanten Porti statt einer Zustellung am nächsten Tag zusammen mit einer Portoerhöhung aus (Input Consulting 2012, S. 51 f.). Diese geringe Bewertung von Zustellgeschwindigkeit und Anzahl der Zustelltage mag verwundern, da die Kosten für die Zustellung der überwiegenden Mehrzahl der bei Privatpersonen angelieferten Briefe von Unternehmen oder Behörden bezahlt werden.

FAZIT

3.

In den vorliegenden Befragungen privater Postkunden wurde bestätigt, was auch schon durch die Marktuntersuchungen erkennbar war: Privatpersonen erhalten deutlich mehr Briefe, als dass sie selbst Briefe verschicken. Das Verhältnis beträgt in etwa 3:1 bis 10:1. Aus dieser festgestellten Asymmetrie zwischen Empfang und Versand von Briefen könnte man einen geringeren Bedarf in Bezug auf die Briefabgabestellen (Briefkasten, Poststellen) und eine anhaltende Wichtigkeit der Zustelldienstleistung bei den Haushalten ableiten.

Auffällig ist die mit 40 % sehr hohe Zahl derjenigen, die im Jahr 2012 so gut wie keine Briefe verschickten. Aus anderen, teilweise weiter zurückliegenden Befragungen mit im Detail abweichenden Frageformulierungen wurden Anteilswerte der Briefabstinenten zwischen 4 und 35 % genannt.

Bei einem Rück- und Ausblick (letzte fünf Jahre, nächste zehn Jahre) ging in etwa jeder zweite Befragte von einer Stabilität der verschickten wie empfangenen Briefmengen aus. Im Rückblick der letzten fünf Jahre war der Versand von Briefen deutlich häufiger zurückgegangen, als dass er zugenommen hätte (44 zu 8 %). Beim Empfang von Briefen überwog mit 27 % der Rückgang über die Zunahme (21 %). Für die Zukunft gingen die Befragten für die zugesandten Briefmengen von einem überproportionalen Rückgang der privaten Post und der Kataloge aus.

Während private Schreiben im Jahr 2012 schon überwiegend elektronisch versandt (65 %) und empfangen (55 %) wurden, dominierte beim Versand von Briefen an Unternehmen oder Behörden noch der herkömmliche Brief (60 bzw. 84 %). Von diesen beiden Adressatengruppen gingen sehr wenige Mitteilungen elektronisch ein (15 bzw. 2 %). Die Präferenzen für eine eher elektronische Zustellung bei Behörden- und Unternehmenspost waren gering, größer bei Privatpost und Werbung. Allerdings ist das zukünftige Substitutionspotenzial in diesen Bereichen nicht sehr groß, da in etwa die Hälfte der Werbe- oder Privatbriefe bereits elektronisch empfangen wurde.

Das Verschicken und Empfangen von Briefen wurde als sehr wichtig angesehen. Der Erhalt eines Briefes gilt als eine besondere Form der Wertschätzung. Diese allgemein positive Einschätzung steht in einem gewissen Gegensatz zur häufigen Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel, insbesondere im privaten Bereich. Dass Einstellungen und konkretes Handeln nicht immer kongruent sind, zeigte sich auch daran, dass in der Bevölkerungsbefragung E-Mail und sonstigen Mitteilungen über das Internet nur ein geringes Vertrauen entgegen gebracht wurde.

Daran könnten »sichere« elektronische Kommunikationsdienste ansetzen. Eine eindeutige Identifikation von Absender und Empfänger, Vertraulichkeit und eine sichere und dauerhafte Dokumentablage wurde fast von jedem der Befragten als besonders wichtig angesehen. Allerdings konnten sich gegenwärtig 65 % der Befragten *nicht* vorstellen, sich bei »sicheren« Kommunikationssystemen wie De-Mail oder dem E-Postbrief zu registrieren und diese zu nutzen.

Unter den abgefragten Merkmalen eines Postuniversaldienstes stach die Zustellung von Briefen am Haus mit einer extrem hohen Zustimmungsrate besonders hervor (94 %). Diese deutliche Präferenz hatte sich auch in vergleichbaren anderen Untersuchungen gezeigt. Die Zustellung an sechs Tagen wird im Vergleich dazu weitaus geringer bewertet.

RESÜMEE UND HANDLUNGSOPTIONEN

V.

Nach einem zusammenfassenden Resümee (Kap. V.1) werden in diesem Kapitel verschiedene Handlungsoptionen vorgestellt und diskutiert (Kap. V.2). Diese reichen von Anpassungen der Geschäftsmodelle an die geänderten Umstände, für die insbesondere die Postunternehmen selbst verantwortlich sind, über Veränderungen von Stellschrauben am derzeitigen Universaldienst auf der nationalen oder europäischen Ebene bis hin zu einer grundlegenden Reform des Universaldienstes. Dies sind Handlungsfelder, für die die Postpolitik letztlich zuständig ist.

RESÜMEE

1.

Das 20. Jahrhundert war durch einen gewaltigen, mehr oder weniger kontinuierlichen Anstieg der versandten Briefmengen gekennzeichnet. Dies 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.

Die Briefkonjunktur des letzten Jahrhunderts wurde aber auch von einer hohen Postdienstleistungsqualität beeinflusst, insbesondere was Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit des Transports und der Zustellung von Briefen anging. Parallel zum Mengenwachstum bei den Briefsendungen wurde die Postinfrastruktur über Jahrzehnte und Jahrhunderte ausgebaut und leistungsfähiger gemacht. Im Schutz eines Staatsmonopoles sowie rechtlicher Vorgaben konnte staatlicherseits eine hochwertige postalische Grundversorgung auch in der Fläche garantiert werden. Dies weist auf die besondere Bedeutung hin, die gleichen Kommunikationschancen, seien die Anlässe privater, wirtschaftlicher oder öffentlicher Natur, und einem einheitlichen Versorgungsniveau beigemessen wurden und werden. Die Post ist ein wesentliches Element der Daseinsfürsorge und der sozialen Integration einer Gesellschaft, ganz so, wie es sich etwa im Motto der US-amerikanischen Post niederschlägt: »to bind the nation together«.

Die Postinfrastruktur baut auf weiteren 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 auch im engen Zusammenhang mit den technologischen Fortschritten in der Erzeugung von papierbasierten Textdokumenten durch EDV-Einsatz und digitale und kostengünstige Druck- und Kopiertechnologien. Mag es in diesem Bereich auch noch weitere Kostenreduktionen und Qualitätsverbesserung geben, so sind solche 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.

Das ist der Hintergrund einer Diskussion über grundlegende, strukturelle Veränderungen des Briefaufkommens und den damit verbundenen Folgen. »Strukturell bedingt« bedeutet, dass die Briefmenge nicht mehr in erster Linie auf konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaft reagiert, sondern von alternativen elektronischen Kommunikationsmitteln beeinflusst wird.

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 die USA oder Europa kennen, sehr unwahrscheinlich. 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 »leap frogging« bezeichnet wird.

Der Bedeutungsverlust der Briefpost trifft nicht auf alle Briefsegmente in gleicher Weise zu. 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 umfasst kaum 5 %. Quantitativ bedeutend ist dagegen die Werbepost mit einem Anteil von 30 bis 40 % am gesamten Briefaufkommen. Der Rückgang in diesem Segment wird eher als moderat eingeschätzt aufgrund der besonderen Werbewirkung, die brieflichen Sendungen immer noch beigemessen wird. Gegenläufig ist die Entwicklung bei der Paketpost auf Basis des boomenden elektronischen Versandhandels. Hier sind deutliche Mengenzuwächse zu verzeichnen. Die Paketpost war nicht Gegenstand dieser Untersuchung, muss aber bei der Beurteilung von Entwicklungen im gesamten Postwesen berücksichtigt werden.

Vorliegende Prognosen etwa von WIK-Consult (2012) für Deutschland (Kap. III.4.2) gehen von einem durchschnittlichen jährlichen Mengenrückgang in den nächsten zehn Jahren von etwa 1,4 bis 3,4% aus. Solche Prognosen werden immer umstritten sein, und andere Studien liefern andere, teilweise deutlich höhere Prozentwerte. 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 auch durch gegenläufige Entwicklungen zeitweise überlagert?

Aber was wären die Konsequenzen? Bei einer jährlichen Reduktion 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.

Branchenexperten gehen davon aus, dass ein typisches Postunternehmen bereits nach fünf Jahren in die Verlustzone geriete, wenn die Briefmenge jährlich um 4% abnähme (IPC/BCG 2012, S.27).⁶⁰

Falls die Postbranche in eine anhaltende Krise geriete, könnte die Politik dies nicht einfach ignorieren. Immerhin arbeiten in Deutschland rund 170.000 Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich (Bundesnetzagentur 2012c, S.34). Man nimmt an, dass eine Reduktion der Briefmenge um 10% zu 3 bis 5% weniger Beschäftigten führen könnte (WIK-Consult 2012, S.114).⁶¹ Aber zunächst ist es eine Frage des Marktes und unternehmerischer Strategien mit dem absehbaren Strukturwandel umzugehen und keine der Politik.

Für die Politik wird die erwartete Krise des herkömmlichen Briefgeschäfts erst dann zum Thema, wenn die gesetzlich geregelten Gewährleistungsgarantien auf Basis europäischer und nationaler Universaldienstvorgaben infrage gestellt werden und an neue Bedingungen angepasst werden müssten. Dies war auch der Anlass für den Deutschen Bundestag, das TAB mit dieser Untersuchung zu beauftragen.

Die Halbierung des Briefvolumens ist zwar langfristig vorstellbar, aber kurzfristig – etwa innerhalb eines Zehnjahreszeitraums – eher unwahrscheinlich. Denn es ist eine Reihe von Hemmnissen des Übergangs vom Papierbrief zum »E-Brief« oder anderen elektronischen Kommunikationsformen erkennbar:

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

60 Die Briefsparte von PostNord in Dänemark schreibt nach mehreren Jahren mit deutlichen Briefmengen- und Umsatzrückgängen 2012 zum ersten Mal rote Zahlen (IPC 2013b, S.13).

61 Abgesehen davon, hat der Staat als Miteigentümer der Deutschen Post AG (www.dp-dhl.com/de/investoren/aktie/aktionaersstruktur.html [17.4.2013]) ein eigenes Interesse an Unternehmensgewinnen.

- > Die Bereitschaft zu einem freiwilligen Umstieg auf elektronische Mitteilungsformen, etwa bei Rechnungen oder sonstiger Transaktionspost, ist nach vorliegenden Umfragen in der Bevölkerung sehr 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, gegebenenfalls mit persönlicher Unterschrift, vorschreiben. Eventuell vorhandene digitale Äquivalente, wie die qualifizierte digitale Signatur, fanden bisher wegen erheblicher Nutzungshürden kaum Verbreitung. Anpassungen 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.).

Die beteiligten Akteure, darunter die Politik, können die hemmenden und fördernden Faktoren für die »E-Substitution« und dadurch die Eintrittswahrscheinlichkeit mehr oder weniger einschneidender Veränderungen im Briefgeschäft beeinflussen.

HANDLUNGSOPTIONEN

2.

Die durch das TAB erarbeiteten Ergebnisse deuten einerseits darauf hin, dass es gegenwärtig in Deutschland keinen dringenden Handlungsbedarf zur Anpassung des Postuniversaldienstes gibt, da dieser von den im Markt aktiven Unternehmen nicht nur erbracht, sondern im Einzelnen sogar übererfüllt wird. Gleichwohl ist andererseits eine Entwicklung absehbar, die die Universaldienstleistung erschweren könnte, und es ist deshalb sinnvoll – auch im Sinne von § 11 Absatz 2 PostG, der eine nachfragegerechte Anpassung des Universaldienstes vorschreibt – schon jetzt entsprechende Handlungsoptionen zu erwägen und zu diskutieren. Im Folgenden werden zunächst Überlegungen angestellt, wie die Postunternehmen mit Anpassungen ihrer Geschäftsmodelle auf einen Sendungsmengenrückgang reagieren könnten (Kap. IV.2.1). Danach werden mögliche Anpassungen des Universaldienstes erörtert, die sich im Wesentlichen auf die Mindestqualitäten beziehen und mehr oder weniger im bestehenden gesetzlichen Rahmen durchführbar wären (Kap. IV.2.2). Es folgen weiter gehende Überlegungen und Vorschläge, den Postuniversaldienst auf eine neue Grundlage zu stellen (Kap. IV.2.3).

ANPASSUNG VON GESCHÄFTSMODELLEN

2.1

Auf der Suche nach angepassten Geschäftsmodellen (MRU 2012, S. 96 ff.) in Zeiten abnehmender Briefmengen mag ein Blick auf die besonderen Stärken von Postunternehmen hilfreich sein (USPS OIG 2011b, S. 5 f.). Postunternehmen sind Transportspezialisten auf der internationalen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene und verfügen über entsprechende Kenntnisse, Kompetenzen und Kontakte. Als Logistikspezialisten nutzen sie weit entwickelte 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.

»DOWNSIZING«

2.1.1

Eine erste Strategie, um auf den Briefmengenrückgang zu reagieren, wäre »downsizing«, 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 benötigen eine kritische Masse an Sendungen. Reduzierte Qualitätsstandards, soweit mit gesetzlichen Vorgaben vereinbar, würden gegebenenfalls den Mengenrückgang beschleunigen anstatt ihn zu hemmen (MRU 2012, S. 99).

PREISANPASSUNGEN

2.1.2

Eine zweite Strategie wäre die Erhöhung der Porti. Bei den Kunden⁶² (und in der Öffentlichkeit) sind Preisanpassungen jedoch unbeliebt, insbesondere wenn sie deutlich über der Inflationsrate liegen müssten, um einen Briefmengenrückgang im zweistelligen Prozentbereich abzufedern. Gleichwohl ist die Preisanhebung eine realistische Möglichkeit.

Cohen/McBride (2010) ermittelten für die US-Post, dass bei einer Anhebung der sehr niedrigen Porti auf ein Niveau, wie es in anderen hochindustrialisierten Ländern anzutreffen ist, eine Briefmengenreduktion um mehr als die Hälfte (von etwa 213 Mrd. auf 100 Mrd. Briefsendungen im Jahr) ökonomisch verkraftbar wäre. Auch hier stellt sich die Frage, ob dies nicht zu einer sich beschleunigenden Spirale aus Preiserhöhung und Mengenreduzierung führen würde. Dies wurde von Cohen/McBride (2010) aber eher verneint, da das erhöhte Preisniveau international vergleichbar und konkurrenzfähig

⁶² Es sind Preiserhöhungsstrategien vorstellbar, die Privatkunden, die nur für einen kleinen Teil des Sendungsaufkommens verantwortlich sind, ausnehmen.

bleibe und die verbleibende Briefmenge eher zu den schlecht substituierbaren Briefsegmenten gehöre.

DIVERSIFIKATION

2.1.3

Breit werden Diversifikationsstrategien diskutiert, die an den zuvor genannten Stärken der Postunternehmen ansetzen.⁶³ Accenture (2010, S.25) unterschied fünf potenzielle Bereiche für eine Ausweitung der Geschäftsfelder von Postunternehmen:

- > Transport und Logistik (z. B. Express-, Fracht-, Lagerdienste),
- > endkundenorientierte Handels- und Finanzdienstleistungen (z. B. Einzelhandel, Geldtransfer, Rechnungs- und Bezahlungsdienste, Bankdienstleistungen),
- > erweiterte briefbezogene Dienstleistungen (z. B. Digitalisierung, Drucken, Adressdienste, Hybridbriefe),
- > IT-bezogene Dienste (z. B. Telekommunikation, E-Commerce, Beratung),
- > behördenbezogene Dienste (z. B. Identifikation, Steuern, umweltbezogene Dienste).

Dabei gilt generell für alle diese geschäftsstrategischen Überlegungen, dass sie in der Regel in Mischungen und nicht in Reinform auftreten. Die Erweiterung der Geschäftsfelder kann eher auf briefnahen oder eher auf brieffernen Feldern erfolgen.

STRATEGIE: WEG VOM BRIEF

Für Geschäftsaktivitäten 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 % (IPC 2013c, S. 10). Auch die Deutsche Post AG 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 % (IPC 2013a, S. 10).

Ein Beispiel für ein kaum diversifiziertes Postunternehmen ist die US-Post. Deren Briefsparte (ohne Pakete) hatte im Jahr 2012 noch einen Umsatzanteil von 82 % (IPC 2013d).

63 Das klassische Postunternehmen Europas war in der Mitte des 20. Jahrhunderts ein Unternehmen, das über den eigentlichen Postdienst hinaus breiter aufgestellt war. Es umfasste oft auch eine Telekommunikations- sowie eine Finanzsparte (Postbank). Im Zuge von Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung wurden diese Verbundunternehmen, z. B. in Deutschland, entflochten.

STRATEGIE: BRIEFGESCHÄFT UM- UND AUF NEUER GRUNDLAGE AUSBAUEN

Die Ausweitung der Geschäftsfelder über das Briefgeschäft hinaus mag für den Unternehmenserfolg wichtig sein, sichert aber nicht unbedingt 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 infrage (MRU 2012, S. 108 ff.).

Auch hier kommt es darauf an, wie das eigene Briefgeschäft positioniert wird. Versteht man sich in erster Linie als vertrauensvoller und zuverlässiger Nachrichtenübermittler, dann sollte man verstärkt auf eine »E-Strategie« setzen und sichere E-Briefportale und komplexe E-Brief-Lösungen für Unternehmens- und Privatkunden entwickeln und anbieten (hierzu mit Fallstudien aus verschiedenen Ländern ITU/UPU 2010). Man würde den Rückgang herkömmlicher Briefpost aktiv befördern und hielte aber durch die »E-Strategie« die bisherigen Kunden für die substituierenden Dienstleistungen in der eigenen Sparte. Der Brief wäre nicht mehr das Standardmedium schriftlicher Kommunikation, sondern ein exklusiv genutztes Produkt für besondere Anlässe und Gelegenheiten (MRU 2012, S. 97 u. 117). Der »sichere«, zuverlässige und schnelle E-Brief könnte sich zum Premiumprodukt (A-Klasse-Brief) entwickeln, der herkömmliche Brief zum ergänzenden B-Klasse-Brief (MRU 2012, S. 98). 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 Unternehmen PostNord kann als Beispiel für eine solche Strategie stehen, den herkömmlichen Briefdienst um ein sicheres elektronisches Postfach – e-Boks (Kap. II.5.5) – zu erweitern. PostNord kooperiert dabei mit einem führenden Anbieter von elektronischen Zahlungssystemen. Die Briefsparte trug im Jahr 2012 noch 59 % zum Gesamtumsatz von PostNord bei (IPC 2013b, S. 12).

Versteht man sich aber eher als Spezialist der 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 (Benjamin 2013), an Beeinflussung der Zustellzeit, an Benachrichtigungen vor- oder nach Zustellungen oder Abholungen. Dadurch könnte die Attraktivität der Beförderungsdienstleistung gesteigert und der eventuelle Mengenverlust abgeschwächt werden.⁶⁴ Hybride Briefmodelle in unterschiedlichen Aus-

⁶⁴ In diese Richtung geht in etwa das Vorhaben der US-Post für »Intelligent Mail« (www.usps.com/business/intelligent-mail.htm [20.4.2012]). Zum Hintergrund vgl. etwa Accenture (2010) und GAO (2009). Ein viel diskutiertes Projekt (»Wasel« – Erreichbar) findet man auch in Saudi Arabien (Abdallah/Finger 2010; Miletzki/Al Darwish 2008; MRU 2012, S. 37 u. 105).

prägungen (Kap. II.4.2 u. II.4.3) würden auch in eine solche Strategie passen (USPS OIG 2013, WIK-Consult 2012, S. 30 ff.).

Darüber hinaus könnte man versuchen, das eigene Transportnetz durch die Akquise weiterer geeigneter Sendungen besser auszulasten, z. B. Briefe und Pakete gemeinsam zuzustellen (und abzuholen) oder bisher spezialisierte Zustelldienste (für Medikamente⁶⁵, Bücher⁶⁶, Zeitungen, Werbung, Lebensmittel) mit zu bedienen. Der Briefdienstleister würde zum regionalen Logistiker und Servicedienstleister (MRU 2012, S. 109).

Etwa 60 bis 69 % der Briefbeförderungskosten werden der »letzten Meile« der Zustellung zugerechnet (Greiving 2008, S. 6; Rasch 2009, S. 36 ff.). Ein Unternehmen könnte sich ganz auf die örtliche Zustellung spezialisieren und hierfür vielfältige bereits angebotene Dienstleistungen anbieten.⁶⁷ Vor dem Hintergrund von City-Logistik-Konzepten – einer Bündelung des städtischen Güterverkehrs – und veränderten verkehrlichen Rahmenbedingungen wäre dies eine attraktive Option (MRU 2012, S. 108 ff.).

Bei einer weiteren Variante der briefnahen Dienstleistungserweiterung spielten neben der Kompetenz für die lokale Logistik die umfassenden Kundenkontakte eine wesentliche Rolle. Hier kämen etwa hoheitliche Identifikationsdienste (USPS OIG 2012a u. 2012b), aber auch Kontaktdienste, wie sie etwa in den USA oder Frankreich⁶⁸ teilweise seit vielen Jahren etabliert sind, infrage. Solche erweiterten Dienstleistungen könnten vor dem Hintergrund wachsender sozialer und regionaler Disparitäten und einer älter werdenden Bevölkerung an Bedeutung gewinnen.

Bei der Verfolgung vertikaler Geschäftsoptionen wären Prozesse denkbar, wie etwa Druck, Adressierung, Kuvertierung, Sortierung, Einlieferung, die dem Briefversand vorausgehen (MRU 2012, S. 101 ff.).

ANPASSUNGEN DES UNIVERSALDIENSTES

2.2

Die Regelungen für den Postuniversaldienst basieren in Europa auf einer EU-Richtlinie und gesetzlichen nationalen Umsetzungen (Kap. II.3.2). Die EU-Richtlinie legt die Mindestanforderungen fest, über die nationale Regelungen gegebenenfalls hinausgehen können. Ein Beispiel ist etwa die werktägliche Zustellung an sechs Tagen

65 etwa in Frankreich »Portage de Medicaments« (www.laposte.fr/Facteurs-Services-Plus [19.4.2013])

66 Zum Beispiel der Bring- und Abholservices für ausgeliehene Bücher oder andere Medien aus Bibliotheken »Portage de produits culturels« in Frankreich (www.laposte.fr/Facteurs-Services-Plus [20.4.2013]).

67 Dieser nicht unbedingt neue Vorschlag, vgl. etwa Panzar (2012), wird aktuell auch von einer Expertenkommission der US-Post gemacht (Gleiman et al. 2013).

68 siehe »Bonjour Facteur« für Frankreich (www.laposte.fr/Facteurs-Services-Plus [19.4.2013]) und »Carrier Alert« für USA (www.nalc.org/commun/alert/ [19.4.2013])

in Deutschland, während die EU nur fünf Zustelltage vorschreibt. In der überwiegenden Zahl der Länder Europas wird dem Marktführer, meist das (ehemalige) staatliche Monopolunternehmen, die Erfüllung des Universaldienstes auferlegt (Copenhagen Economics 2010, S. 122). Im deutschen Modell wird der Universaldienst von den im Markt aktiven Postunternehmen gemeinsam erbracht. Erst wenn die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde feststellen sollte, dass der Universaldienst Defizite aufweist, würde sie ins Marktgeschehen eingreifen (MRU 2012, S. 17; Swiss Economics 2012, S. 22 ff.; WIK-Consult 2012, S. 109 ff.).

Die Kosten für die Erbringung des Postuniversaldienstes durch Postunternehmen – sowie auch der monetäre und nichtmonetäre Nutzen – sind umstritten (Dieke/Niederprüm 2008; Frontier Economics 2013; Panzar 2008). Copenhagen Economics (2010, S. 120 f.) kam zum Ergebnis, dass die Finanzierung des Postuniversaldienstes in den meisten Ländern – zum damaligen Zeitpunkt – kein relevantes Problem gewesen sei. Nur in wenigen Ländern seien die Universaldienstkosten berechnet und von der Regulierungsbehörde geprüft worden. Sie betragen dort meist weniger als 5 % der Gesamtkosten. Das absehbare sinkende Briefaufkommen könne diese Situation aber zukünftig verändern. Als erstes europäisches Postunternehmen stellte im Juli 2012 die niederländische Post einen Antrag auf Kompensation der Kosten für die Erbringung des Universaldienstes, der im Jahr 2013 entschieden werden soll (MRU 2012, S. 98).⁶⁹ In den Niederlanden wird auch eine Diskussion über die Einstellung der Montagszustellung von Briefen geführt. Das Briefvolumen sank 2012 um 9 %, seit dem Jahr 2000 um etwa 45 % (PostNL 2013, S. 3 u. 19).

Im Folgenden geht es um abgestufte Möglichkeiten der Anpassung – in der Regel Reduzierung – der bestehenden Universaldienstanforderungen in Deutschland. Was ließe sich ohne gesetzliche Änderungen verändern (Kap. V.2.2.1), was bedürfte nationaler gesetzlicher (Kap. V.2.2.2) oder europarechtlicher (Kap. V.2.2.3) Anpassungen? Es werden dabei die folgenden Aspekte behandelt:

- > stationäre Einrichtungen der Einlieferung und Beauftragung sowie Briefkästen (§ 2 Absätze 1 u. 2 PUDLV),
- > Laufzeiten (§ 2 Absatz 3 PUDLV),
- > Zustellort (§ 2 Absatz 4 PUDLV),
- > Zustellfrequenz (§ 2 Absatz 5 PUDLV),
- > Briefsonderformen (§ 1 Absatz 2 PUDLV),
- > Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften (§ 4 PUDLV),
- > Entgelthöhe (§ 6 Absätze 1 u. 2 PUDLV)
- > Einheitstarif (§ 6 Absatz 3 PUDLV).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Anforderungen der PUDLV im Prinzip nur auf den Einzelbrief beziehen und die geschäftliche Massenpost (alle Briefdienstleis-

⁶⁹ www.postnl.com/press/612578/PostNL_submits_application_for_net_cost_compensation.aspx (20.4.2013)

tungen lizenzierter Postunternehmen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück verlangen), die den überwiegenden Anteil am Briefgeschäft ausmacht, davon nicht betroffen ist.

ABSENKUNG DES QUALITÄTSNIVEAUS OHNE GESETZLICHEN REFORMBEDARF

2.2.1

STATIONÄRE EINRICHTUNGEN

In Bezug auf die stationären Einrichtungen, also die Postagenturen, Postannahmestellen sowie Briefkästen, liegt durch alle im Markt aktiven Postunternehmen eine Übererfüllung der Anforderungen der PUDLV vor. Mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen schreibt die PUDLV vor, tatsächlich verfügen etwa 170 Postunternehmen über insgesamt 36.500 Annahmestellen (Bundesnetzagentur 2011, S. 76). Eine Reduzierung und damit eine Kostenersparnis wären möglich. Allerdings sind die (ersatzlose) Schließung von Postzugangsstellen und der Abbau von Briefkästen bei Politik, Medien und der Öffentlichkeit ein sensibles Thema. Außerdem werden die Zugangsstellen in der Regel sowohl für das Brief- als auch das boomende Paketgeschäft genutzt. Die starke Konkurrenz im Paketgeschäft wird u. a. über leicht zugängliche und erreichbare Paketabhol- wie Paketeinlieferungsstellen ausgetragen, sodass eine entsprechende Reduktion unter den gegebenen wettbewerblichen Verhältnissen nicht sehr wahrscheinlich ist (WIK-Consult 2012, S. 110).

LAUFZEITEN

Bei den Laufzeiten werden die Vorgaben der PUDLV (80 % einen Tag nach Einlieferung) für den Standardbrief ebenfalls übertroffen. Die Deutsche Post gibt für ihre Briefe einen E+1-Anteil⁷⁰ von 95 % an (Deutsche Post DHL 2013, S. 80).⁷¹ Aber auch hier ist fraglich, ob eine »freiwillige« Absenkung eines einmal erreichten Qualitätsstandards in einem wettbewerblichen Umfeld eine gute Strategie wäre. Branchenexperten gehen eher davon aus, dass ein Briefdienst »zweiter Klasse« mit reduzierten Laufzeiten eingerichtet werden könne, wie er in anderen Ländern bereits anzutreffen sei (WIK-Consult 2012, S. 111).

ZUSTELLORT UND ZUSTELLFREQUENZ

Die flächendeckende Zustellung an der Hausadresse ist in der PUDLV festgeschrieben. Allerdings kann der Kunde durch die Einrichtung eines Postfachs darauf freiwillig verzichten. Da die Einrichtung des Postfachs nur eine geringe Gebühr von 15 Euro kostet und keine weiteren Mietkosten entstehen, treten aus Verbrauchersicht keine hohen ökonomischen Hürden für die Einrichtung eines Postfachs auf. Postunterneh-

70 Zustellung einen Tag nach der Einlieferung.

71 Allerdings seien die Messmethoden umstritten, da nicht aus Verbrauchersicht gemessen werde, wie die Bundesnetzagentur bemängelte (2011, S. 80 f.).

men könnten, um Adressen mit aufwendiger Zustellung nicht beliefern zu müssen, offensiver für die Postfachzustellung werben und gegebenenfalls weitere ökonomische Anreize zum Umstieg anbieten.

Die werktägliche Zustellung an sechs Tagen ist in der PUDLV festgeschrieben. Die diskutierte Reduzierung auf fünf Tage wäre nur durch eine Änderung der PUDLV möglich, eine Reduzierung auf weniger als fünf Tage würde europarechtliche Änderungen erfordern.

BRIEFSONDERFORMEN UND PRESSEPOST

Die Behandlung von Briefsonderformen wie Einschreibe- und Nachnahmesendungen sowie Zeitungen und Zeitschriften ist ebenfalls in der PUDLV festgeschrieben und Änderungen hieran müssten politisch entschieden werden.

ENTGELTHÖHE UND EINHEITSTARIF

Die PUDLV schreibt ein »erschwingliches Preisniveau« vor, das auf den Stand vom 31. Dezember 1997 rekurriert. Die Porti der Standardbriefsendungen werden durch die Bundesnetzagentur in ihrer maximalen Höhe, nicht aber im Einzelnen festgelegt. Anpassungen nach oben oder unten stehen den Postunternehmen – im vorgegebenen Rahmen – offen. Da die Ausgaben für den Versand von Briefen bei Privatversendern sehr gering sind, wären Preiserhöhungen vorstellbar.

Eine Staffelung der Porti nach der Zustellentfernung ist allerdings durch die PUDLV ausgeschlossen.

MÖGLICHKEITEN FÜR DIE VERÄNDERUNG DES UNIVERSALDIENSTES AUF NATIONALER EBENE

2.2.2

Die EU-Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Postuniversaldienstes einen erheblichen Spielraum. An Mindeststandards werden im Wesentlichen nur die unter die Richtlinie fallenden Postdienstleistungen, die Hauszustellung sowie die Zustellfrequenz festgelegt. Unter den Postuniversaldienst fallen alle Briefsendungen (inklusive Bücher und Zeitungen) bis 2 kg, Einschreiben- und Wertsendungen sowie Pakete bis 20 kg. 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 (Swiss Economics 2012, S. 22).

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

STATIONÄRE EINRICHTUNGEN

Die EU-Richtlinie 97/67 legt in Bezug auf die Abhol- und Zugangspunkte in Artikel 3 Absatz 2 nur fest, dass deren Dichte den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen soll. Der nationalen Politik eröffnet dies einen relativ großen Spielraum. Die weiter gehenden, konkreten Anforderungen der PUDLV könnten reduziert werden.

Folgt man der These (Cohen/McBride 2010, S. 6 u. 13), dass sich die Postdienste von der Many-to-many-Kommunikation, bei der jeder Adressat prinzipiell auch Sender und jeder Sender auch ein Adressat ist, zum »Broadcastmedium« wandelt, in dem typischerweise wenige Sender viele Adressaten gleichzeitig erreichen, dann wären daraus insbesondere Konsequenzen für die Anforderungen an stationäre Einrichtungen abzuleiten, die dem Versand von Briefen dienen. Diese könnten abgesenkt werden, wenn die breite Bevölkerung in erster Linie als Empfänger in Erscheinung tritt und nur wenige (Geschäfts-)Kunden Versender sind.

LAUFZEITEN

Die EU-Richtlinie gibt keine Laufzeiten vor. Es ließe sich in Erwägung ziehen, dass die derzeit (übererfüllten) PUDLV-Vorgaben reduziert oder ganz aufgegeben werden könnten, da die Zustellgeschwindigkeit durch die vorhandenen elektronischen Alternativen an Bedeutung verloren hat⁷² und der Wettbewerb trotzdem für ein angemessenes Qualitätsniveau sorgen würde. Geringere Vorgaben führten gegebenenfalls zu einer besseren Auslastung des Netzes und zu einer Reduktion der Kosten bei Anforderungsspitzen (MRU 2012, S. 120). Die Nachteile einer Absenkung der Beförderungszeiten wurden bereits zuvor diskutiert.

ZUSTELLFREQUENZ

Die EU-Richtlinie erlaubt eine Anpassung der Zustelltage von sechs auf fünf Tage. In 18 europäischen Staaten werden Postdienste, die unter den Universaldienst fallen, nur an fünf, in 13 Staaten aber an sechs Tagen zugestellt. In fünf Staaten gibt es eine nationale gesetzliche Vorgabe für eine Zustellung an mindestens sechs Tagen, nämlich in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Norwegen (Copenhagen Economics 2010, S. 127).

Die Fünf-Tage-Brief-Woche ist gegenwärtig eine der meist diskutierten postpolitischen Maßnahmen. Angeblich erwog auch die Deutsche Post im Rahmen strategischer Überlegungen im Jahr 2009, den derzeitigen Standardbrief nur noch an fünf Tagen (Dienstag bis Samstag) zuzustellen, dafür aber einen Premiumbrief neu anzubieten, der siebentägig zugestellt würde (www.wiwo.de/unternehmen/post-verkehr-deutsche-post-plant-briefzustellung-an-allen-sieben-tagen/5513408.html [20.4.2013]). Dies wurde später

⁷² Oft wird argumentiert, dass bei der Briefzustellung die genaue Terminierung und Zuverlässigkeit wichtiger geworden ist als die Zustellgeschwindigkeit (MRU 2012, S. 120).

jedoch dementiert ([www.fr-online.de/wirtschaft/ interview-mit-postchef-frank-appel-es-bleibt-bei-sechs-tage-zustellung-,1472780, 4483932.html](http://www.fr-online.de/wirtschaft/interview-mit-postchef-frank-appel-es-bleibt-bei-sechs-tage-zustellung-,1472780,4483932.html) [20.4.2013]). Die Wettbewerber im deutschen Briefmarkt beschränken sich meist auf die Zustellung von Dienstag bis Samstag (Dieke et al. 2009, S. 19).

Die US-Post kündigte im Februar 2013 eine Reduktion der Briefzustellung von Montag bis Samstag auf Montag bis Freitag bei Beibehaltung der sechstägigen Paketzustellung an (http://about.usps.com/news/national-releases/2013/pr13_019.htm [20.4.2013]). Die Umstellung sollte im August 2013 erfolgen. Sie wurde begründet mit dem hohen Defizit der US-Post – das allerdings in wesentlichen Teilen auf außergewöhnliche Pensionslasten zurückzuführen ist – und dem deutlichen Rückgang des Briefaufkommens. Außerdem lägen Befragungen vor, die eine hohe Akzeptanz der Zustellung an fünf Tagen zeigten. Zwischenzeitlich – nach erheblichen öffentlichen und politischen Protesten – wurde dieser Plan wieder gestoppt, da der Kongress argumentierte, die Post habe im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gar nicht die Kompetenz, einen solchen Schritt eigenmächtig vorzunehmen (http://about.usps.com/news/national-releases/2013/pr13_0410bog_statement.htm ([20.4.2013])).

Auch in den Niederlanden wird über eine Reduzierung von sechs auf fünf Zustelltage verhandelt, ohne dass dies schon entschieden worden wäre (PostNL 2013, S. 9 u. 39).

Die Kosteneinsparungen durch eine entsprechende Maßnahme sind schwer einzuschätzen. Swiss Economics (2012, S. 53 ff.) unterschied Skalen-, Konzentrations-, Ertrags- und Volumeneffekte, die nicht alle in die gleiche kostenreduzierende Richtung wirken. Beeinflusst wird die Kosteneinsparung auch von der Bevölkerungsdichte im Zustellgebiet und der Briefmenge je Bewohner. Eine Reduktion von sechs auf fünf Tage erscheint danach in ländlichen Gebieten kostenrelevanter als in städtischen. Je stärker allerdings die Briefmenge sinkt, umso eher würden sich weniger Zustelltage auch in bevölkerungsdichteren Regionen lohnen (Swiss Economics 2012, S. 55 f.).

BRIEFSONDERFORMEN

Die EU-Richtlinie zählt Nachnahme- und Eilsendungen nicht unter die universaldienstrelevanten Postdienste. 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 (MRU 2012, S. 121). Welche kostensparenden Effekte eine Herausnahme von Sonderbriefversendungsformen aus dem Universaldienst hätte, ist unbekannt. Diskutiert wird auch, ob man für Sonderformen, die kaum von Privatpersonen versendet werden, die Entfernungsanforderungen zur nächsten Postaufgabestelle reduzieren sollte (WIK-Consult 2012, S. 111).

EINHEITSTARIF

In Bezug auf die Gestaltung der Porti lässt die EU-Richtlinie entfernungsabhängige Preise auch für den Standardbrief zu. Solche Zonenpreise kennt die Deutsche Post 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 (MRU 2012, S.122). Dem steht aber gegebenenfalls die verfassungsrechtliche Verpflichtung für eine flächendeckende, angemessene Grundversorgung »in allen Teilen der Bundesrepublik« entgegen, unter Vermeidung einer Konzentration nur auf »wirtschaftlich attraktive Ballungsräume« (Swiss Economics 2012, S. 24).

UNIVERSALDIENSTANPASSUNGEN MIT EU-ZUSTÄNDIGKEIT 2.2.3

Weiter gehende Anpassungen der Qualitätskriterien des Universaldienstes, etwa bezogen auf die Flächenabdeckung, Hauszustellung oder die Anzahl der Zustelltage, erforderte eine Änderung der europäischen Postrichtlinie. Dafür hat allerdings allein die EU-Kommission das Initiativrecht, und selbst wenn sie diese Reform anstieße, wäre mit einem mehrjährigen Entscheidungsprozess zu rechnen (MRU 2012, S. 117). Eine Aufgabe des Prinzips der landesweiten Versorgung oder der Hauszustellung bzw. eine Reduktion der Zustelltage auf weniger als fünf Werkzeuge wäre allerdings ein so weitreichender Eingriff in die Grundprinzipien des Postuniversaldienstes, dass dieser damit selbst infrage 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.

EINE GRUNDLEGENDE REFORM FÜR DEN UNIVERSALDIENST?

2.3

Auch wenn es keine relevanten gesellschaftlichen Kräfte gibt, die sich für eine Aufhebung des Postuniversaldienstes aussprechen, stellt sich dennoch die Frage, ob unter den gegebenen Bedingungen einer durch das Internet geprägten Gesellschaft dieser nicht grundlegend reformiert werden sollte. Diskussion, Entscheidung und Umsetzung eines neuen Ansatzes im Bereich der Infrastrukturen brauchen Zeit, denn Infrastruktursysteme, wie die Post, zeichnen sich durch ihre Beständigkeit aus. Im Übrigen ist der Modus politischer Reformen eher die inkrementelle Veränderung, insbesondere unter Berücksichtigung der komplexen europäischen Gesetzgebung, und nicht der radikale Schnitt. Wenn also die folgenden Überlegungen kurzfristig eher als nicht politisch umsetzbar erscheinen, lohnt es sich trotzdem, diese Diskussion zu führen, um den

Postuniversaldienst über den gegebenen Rahmen von EU-Richtlinie, Postgesetz und PUDLV neue Perspektiven zu eröffnen.

ERWEITERTER UNIVERSALDIENST MIT E-BRIEF

2.3.1

Der Postuniversaldienst ist bisher stark auf den Versender und weniger auf den Endkunden als Empfänger ausgerichtet. Berücksichtigt man die heute zur Verfügung stehenden und genutzten Kommunikationsmittel und die damit zusammenhängenden neuen Bedürfnisse der Endkunden, dann könnte die Gewährleistung der Wahlfreiheit zwischen herkömmlichem und elektronischem Brief zum Haupt Gesichtspunkt eines neu zu konzipierenden Universaldienstes werden (MRU 2012, S. 124).⁷³ Es müsste gewährleistet werden, dass sowohl Versender als auch Empfänger das Mitteilungsmedium frei wählen können. Die bereits vorhandenen Dienste für Hybridpost demonstrieren diese Möglichkeit. Garantierte man diese Wahlfreiheit, 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 weiter gehende, eher versenderorientierte Forderung wäre, dass jeder Bürger über eine solche E-Mail-Adresse verfügen *müsste* (MRU 2012, S. 125). Das wäre allerdings eine sehr weitgehende Forderung und vergleichbar mit einer Vorschrift, dass jeder Bürger über einen eigenen Briefkasten verfügen müsste – eine Auflage, die es so nicht gibt.

Würde der E-Brief als Universaldienst dem Papierbrief gleichgestellt, dann müsste nicht nur jedem ein prinzipieller Zugang zum E-Brief-Account gewährt werden, sondern auch ein Zugang zum Internet. Es müsste also eine Art Kontrahierungszwang für E-Brief- und/oder Internetanbieter bestehen, da sonst die bevölkerungsweite Abdeckung nicht gewährleistet wäre. Internetanbieter dürften interessierte Kunden nicht ablehnen. Man könnte sich vorstellen, dass das breite Angebot der E-Mail- und Internetprovider diese Universaldienstauflage erfüllt. 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 ähnlich den Anforderungen an den herkömmlichen Briefdienst festgelegt

73 Die in Kap. V.2.3.1 skizzierten Überlegungen basieren im Wesentlichen auf MRU (2012, S. 124 ff.). Vergleiche Adra et al. (2012) mit einem ähnlichen Vorschlag.

werden. Das Brief- und Postgeheimnis wäre auf den E-Brief auszudehnen.⁷⁴ 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 Signaturgesetz 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. Die Vorbehalte in der Bevölkerung dagegen und die informations- und verfahrenstechnischen Probleme sind allerdings noch groß. Eine gesetzliche Gleichstellung von herkömmlichem und elektronischem Brief erscheint deshalb nur realisierbar, wenn dem einzelnen Bürger die freie Wahl bliebe, wie er Briefe empfangen möchte.

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

EINHEITLICHER UNIVERSALDIENST FÜR POST UND TELEKOMMUNIKATION

2.3.2

Der von Swiss Economics (2012) ausgearbeitete Vorschlag für einen einheitlichen Universaldienst Post und Telekommunikation (bzw. Logistik und Kommunikation) lohnt eine Auseinandersetzung, da die Forderung nach einer technikneutralen Regulierung im Medien- und Kommunikationsbereich immer wieder und mit Recht erhoben wurde (Swiss Economics 2012, S.30), letztlich aber dann doch in der Umsetzung auf große Widerstände und Schwierigkeiten gestoßen ist. Außerdem enthalten die Überlegungen von Swiss Economics eine aufschlussreiche Modellrechnung, anhand derer versucht wurde zu quantifizieren, welche Merkmalsänderungen gegebenenfalls im bisherigen Universaldienst am ehesten zu relevanten Einsparungen führen. Das frei werdende Geld könnte beispielsweise für die Verbesserung der Breitbandversorgung im ländlichen Raum genutzt werden.

Ausgehend von den Interaktionsbedürfnissen der Nutzer, so der Argumentationsgang bei Swiss Economics (2012, S.41), werden zwei Basisverbindungen für die gesamte Palette der Distanzinteraktion postuliert:

74 Ein gewisser Schutz bietet gegenwärtig schon das Fernmeldegeheimnis nach § 88 TKG.

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

Mit dieser Festlegung wurde die Auffassung verworfen, man könnte auf physische Sendungen ganz verzichten und bräuchte nur noch einen Kommunikationsdienst für »Signale« (Swiss Economics 2012, S. 41).

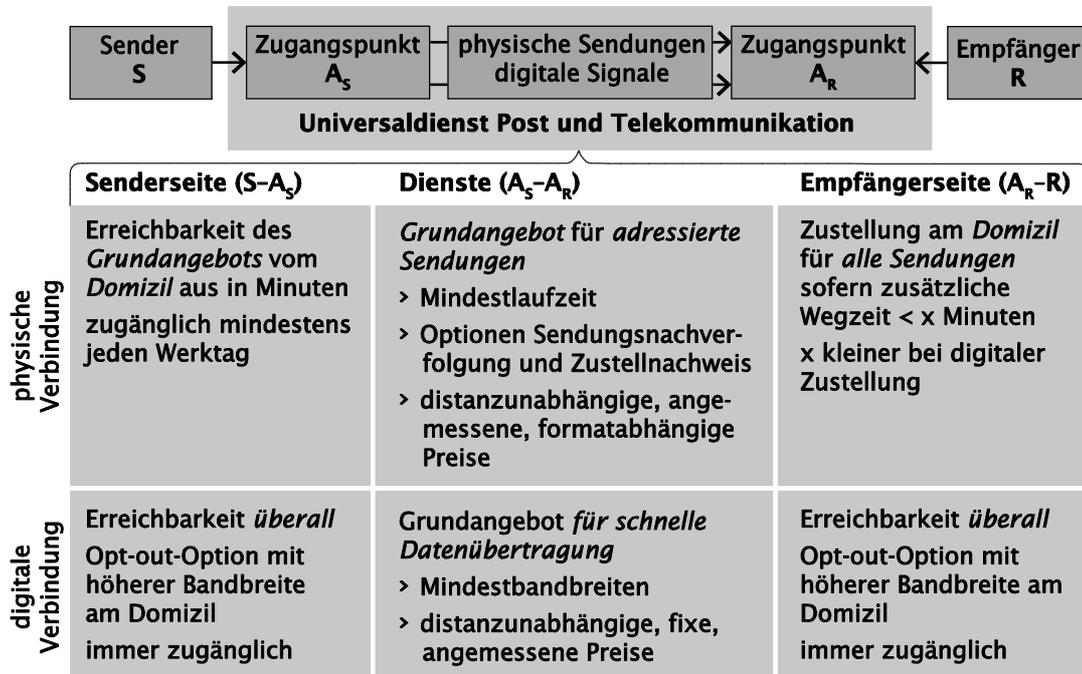
Der gemeinsame Universaldienst für Post und Telekommunikation soll ein preiswertes Basisangebot für den Transport physischer Sendungen und digitaler Signale bereitstellen, über den jede natürliche oder juristische Person jede andere erreichen kann. Diese zwischen der Menge der Sender und Empfänger flächendeckende Vermittlungsstruktur dient der Senkung der Transaktionskosten und der Erzielung optimaler Netzeffekte (Swiss Economics 2012, S. 42).

Swiss Economics (2012, S. 38 u. 42) ging von sechs generischen Prinzipien für die Definition eines gemeinsamen Universaldienstes Post und Telekommunikation aus:

- > *Output- statt Inputorientierung*: Wichtig ist die konkrete Dienstleistung und nicht die vorhandene Infrastruktur. Das bedeutet z. B., dass die Erreichbarkeit des nächsten Briefkastens wichtiger ist als die Anzahl der Briefkästen, dass die Übermittlungsgeschwindigkeit wichtiger ist als die Anzahl der Zustelltage.
- > *Technologieneutralität*: Orientierung an Kundenbedürfnissen statt an verwendeten Technologien. Das bedeutet z. B., dass das Sicherheitsniveau vorgegeben wird und nicht die Sicherheitstechnologie.
- > *Produktneutralität*: generische Vorgaben statt produktspezifischer Vorschriften. Der Brief müsste nicht nach Größe und Gewicht definiert werden, sondern als (textuelle) vergegenständlichte und adressierte Mitteilung.
- > *Notwendigkeit*: Ausrichtung am kundenorientierten Grundangebot, über das hinausgehend erweiterte Dienstleistungen im Wettbewerb erbracht werden.
- > *Tragbarkeit*: Auf die Finanzierbarkeit des Universaldienstes muss geachtet werden.
- > *Wettbewerbsneutralität*: keine Privilegierung einzelner Unternehmen.

Eine beispielhafte Umsetzung für einen gemeinsamen Universaldienst Post und Telekommunikation zeigt die Abbildung V.1.

ABB. V.1 GEMEINSAMER UNIVERSALDIENST POST UND TELEKOMMUNIKATION



Eigene Darstellung, nach Swiss Economics 2012, S. 43

Der Universaldienst für physische Verbindungen würde ein Grundangebot für die Lieferung adressierter Sendungen aller Art nach ausgesuchten qualitativen und preislichen Mindeststandards von der Sender- zur Empfängerseite definieren. Zu beachten ist an diesem Modell besonders die Empfängerseite. Hier wurde im skizzierten Beispiel erwogen, zwar grundsätzlich an einer flächendeckenden Hauszustellung festzuhalten, aber eine Aufwandsgrenze zu definieren, bei der diese Hauszustellung auch aufgegeben werden kann. Wenn also die Hauszustellung eine zusätzliche Wegezeit von x Minuten erforderte, könnte der Universaldienststerbringer darauf verzichten und – je nach Vereinbarung mit dem Adressaten – 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 (Swiss Economics 2012, S. 44).

Die Universaldienstvorgabe für die digitale Verbindung bestünde etwa aus einer schnellen bidirektionalen Daten- bzw. Informationsübertragung in einer gewissen Mindestbandbreite zu einem Festpreis. Zu garantieren wäre etwa im Sinne der Technologie- und Produktneutralität das Ferngespräch, aber nicht der analoge Festnetztelefonanschluss. 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 (Swiss Economics 2012, S. 44).

Die an dieses einheitliche Universalmodell anknüpfenden finanziellen Überlegungen, die hier im Einzelnen nicht nachvollzogen werden müssen (Swiss Economics 47 ff.), führen zu zwei zentralen Ergebnissen: Die Reduktion der Zustelltage oder der flächendeckenden Versorgung würden zu substantziellen Einsparungen führen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Zustellkosten mindestens 50% der Gesamtkosten ausmachen und diese mit der Abnahme der Bevölkerungsdichte steigen (Swiss Economics 2012, S. 49).

Das Einsparpotenzial beim Verzicht auf die Zustellung an besonders abgelegene Haushalte wäre besonders hoch, wenn die Briefmenge nicht weiter dramatisch sinken würde; das Einsparpotenzial bei der Reduktion der Zustelltage wäre besonders hoch, wenn die Briefmenge deutlich absinken würde. Beide Maßnahmen brächten in ländlichen Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte die größten finanziellen Einsparungen. Beide Maßnahmen ließen sich kombinieren. Führte man aber nur eine Maßnahme ein, wäre die Aufgabe der flächendeckenden Zustellung die kostensparendste (Swiss Economics 2012, S. 7). Es ist klar, dass gerade die Aufgabe der flächendeckenden Hauszustellung ein Kernbestandteil des Universaldienstes aufweicht.

Dies wurde von Swiss Economics (2012) durchaus erkannt. Es wurden deshalb Kompensationen für die Reduktion des einheitlichen Universaldienstes bei der physischen Verbindung erwogen: Senkte man die Anforderungen an die Flächenabdeckung und die Zustelltage ab, könnte das gewonnene Geld in den (ländlichen) Breitband- und Glasfaserausbau investiert werden. »Die 2,5% abgelegensten Haushalte verursachen ungefähr gleich viele postalische Zusatzkosten in der Zustellung wie ihre einmalige Erschließung mit Glasfasern kosten würde« (Swiss Economics 2012, S. 61).

Eine Umsetzung auf Basis eines entsprechend reformierten gemeinsamen Universaldienstes ist aber wegen des erheblichen rechtlichen Anpassungsbedarfs auf europäischer und nationaler Ebene und wegen zu erwartender Widerstände aus der Politik und der Bevölkerung gegenüber einem so weitgehenden Einschnitt in den Universaldienst kaum vorstellbar. Als Alternative wurde ein Modell empfohlen, in welchem die Sendungsempfänger die Qualität des Zustellniveaus selbst wählten und für eine Reduktion im Postbereich durch attraktive Breitbandanschlüsse eine Kompensation erhielten (Swiss Economics 2012, S. 63 ff.).

Die konzeptionellen Überlegungen zu einem einheitlichen Post- und Telekommunikationsuniversaldienst sind interessant und weiterführend, da im Zuge neuer Kommuni-

kationsarrangements die herkömmlichen Begrifflichkeiten und Regelungen oft nicht mehr tragen – auch wenn schnelle praktische Folgen nicht zu erwarten sind.⁷⁵

Auch die finanziellen Modellierungen, insbesondere der Zustellkosten, geben Einsicht in wichtige Stellgrößen des Postuniversaldienstes, auch wenn die Erkenntnis, dass die Zustellkosten in abgelegenen Regionen besonders hoch sind, kaum überrascht. Diese Ungleichheit auszubalancieren, ist der entscheidende Impuls für den Universaldienst.

Ein Verzicht auf die flächendeckende Zustellung im Universaldienst erscheint deshalb als keine in absehbarer Zeit politisch umsetzbare Option. Erwägenswert sind allenfalls freiwillige Vereinbarungen zwischen Postunternehmen und Empfängern über die Modi der Zustellung. Dies würde aber die Universaldienstregulierung gar nicht direkt treffen. Zu überlegen wäre, ob in regionalen Modellversuchen Varianten neuer Zustellarangements erprobt und evaluiert werden sollten (Swiss Economics 2012, S. 75).

Wenig überzeugend erscheint auch der Gedanke der Kompensation zwischen physischer und digitaler Verbindung im gemeinsamen Universaldienst Post und Telekommunikation. Da sollten »(kostspielige) Überlappungen in der Abdeckung der Bedürfnisse der Bevölkerung eliminiert werden« (Swiss Economics 2012, S. 74). Für eine Umsetzung dieser Vorschläge wären »Anreize bzw. Auflagen zur Erweiterung der heutigen Breitbandinfrastruktur, welche die postalische Zustellinfrastruktur teilweise ersetzen kann« von Relevanz (Swiss Economics 2012, S. 74). Dieser Gedanke erscheint überhaupt nur dann nachvollziehbar, wenn man von einer weitgehenden Substitution der »physischen Verbindung« durch eine »digitale Verbindung« ausgeht. Dies ist unrealistisch, und auch Swiss Economics (2012) hält an der Notwendigkeit eines eigenständigen physischen Übermittlungsdienstes fest. Des Weiteren käme eher als Tauschobjekt für einen Verzicht auf Briefzustellung der sichere E-Brief infrage und nicht der Breitbandanschluss. Schriftliche Mitteilungen, wie sie bei Briefen die Regel sind, benötigen eigentlich für ihre digitale Übermittlung keine Breitbandverbindung.

Insgesamt zeigt sich eine breite Palette von Handlungsoptionen, wie auf die Mengenreduktion im Briefsektor und eine damit verbundene 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

75 Ähnliche Debatten wurden und werden im Bereich der Rundfunk-, Presse- und Medienregulierung geführt. Dabei wird eine technologieneutrale Medien- und Netzpolitik »aus einem Guss« gefordert, die die getrennten Bereiche der Medien-, Presse- und Rundfunk- sowie gegebenenfalls auch der Telekommunikationspolitik integriert. Die politische Umsetzung ist allerdings mühsam und erfolgt nur in kleinsten Schritten (Beckert/Riehm 2013, S. 236 ff.). Dies ist im Post- und Telekommunikationsbereich kaum anders zu erwarten.

zu diskutieren. Wissenschaftlich begleitete, regionale Pilotversuche für neue (hybride) und erweiterte Kommunikationsdienstleistungsmodelle könnten die Entscheidungsprozesse unterstützen.

LITERATUR

IN AUFTRAG GEGEBENE GUTACHTEN

1.

- Input Consulting (2012): Zur Bedeutung postalischer Kommunikation aus Sicht privater Nutzer. Möglichkeiten, Grenzen und Bedingungen einer Universaldienstversorgung unter Einbeziehung elektronischer Medien (Autoren: C. Zanker, I. Roth). Stuttgart
- MRU (2012): Relevante technische und gesellschaftliche Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle von Briefdiensten (Autoren: H. Manner-Romberg, H. Deecke, J. Miller, W. Symancyk). Hamburg
- Swiss Economics (2012): Möglichkeiten eines gemeinsam definierten Universaldienstes Post und Telekommunikation aus ökonomischer und juristischer Sicht (Autoren: U. Trinkner, B. Holznagel, C. Jaag, H. Dietl, A. Haller). Zürich
- WIK-Consult (2012): Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (Autorinnen und Autoren: A.K. Dieke, A. Hillebrand, A. Niederprüm, S. Thiele). Bad Honnef

WEITERE LITERATUR

2.

- Abdallah, F., Finger, M. (2010): Saudi Post innovative address system. Integrating electronic and physical platforms. In: ITU/UPU (2010), S. 99–113
- Abdallah, F., Shakurova, Y. (2012): Measuring postal e-services development. A global perspective. Bern
- Accenture (2010): Is diversification the answer to mail woes? The experience of international posts. <http://about.usps.com/future-postal-service/accenture-presentation.pdf> (23.7.2013)
- Adra, M., Asher, D., Marsh, B. (2012): Universal service 2.0 on a digital postal platform. Draft Paper, 7th Conference on the Economics of the Postal Sector in the Digital World, 22–23.3.2012, Toulouse
- ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações) (2009): Survey on the use of postal services. Residential population – December 2008. www.anacom.pt/render.jsp?contentId=968299 (21.3.2013)
- ANACOM (2011): Survey on the use of postal services. Residential population – December 2010. www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=341221 (21.3.2013)
- Baldry, T. (1995): Substitutionsbeziehungen zwischen traditionellen Briefdiensten und neuen Formen der Telekommunikation. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 149, Bad Honnef
- Baldry, T. (1996): Substitution der Briefpost durch elektronische Medien in privaten Haushalten. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 161, Bad Honnef
- Bausinger, H. (1996): Die alltägliche Korrespondenz. In: Beyrer, K., Täubrich, H.-C. (Hg.): Der Brief. Eine Kulturgeschichte der schriftlichen Kommunikation. Heidelberg, S. 294–303

- BCG (Boston Consulting Group) (2010): Projecting US Mail volumes to 2020. Final Report – Detail. <http://about.usps.com/future-postal-service/bcg-detailedpresentation.pdf> (18.7.2013)
- Beckert, B., Riehm, U. (2013): Breitbandversorgung, Medienkonvergenz, Leitmedien. Strukturwandel der Massenmedien und Herausforderungen für die Medienpolitik. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 36, Berlin
- Behringer, W. (1990): Thurn und Taxis. Die Geschichte ihrer Post und ihrer Unternehmen. München/Zürich
- Beirat der Bundesnetzagentur (2013): Arbeitsbedingungen im Postmarkt. Beschluss des Beirates bei der Bundesnetzagentur vom 28.1.2013. www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/BeiraeteundAusschuesse/Beirat/Beschluesse/BeschlussBeirat280113_Postmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (23.7.2013)
- Benjamin, D.E. (2013): Virtual post offices boxes. Arlington
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2012): Eckpunkte für eine Novellierung des Postgesetzes. www.bmwi.de/DE/Themen/Digitale-Welt/Postpolitik/postgeckpunkte.html (Dokument beim Webserver des BMWi nicht mehr verfügbar)
- Boldron, F., Borsenberger, C., Cremer, H., De Donder, P., Joram, D., Roy, B. (2011): Environmental cost and universal service obligations in the postal sector. In: Review of Network Economics 10(3), Article 5 (online) DOI: 10.2202/1446-9022.1226
- Borchers, D. (2013): PostIdent verhindert De-Mail bei der E-Post. heise online 6.3.2013, www.heise.de/newsticker/meldung/PostIdent-verhindert-De-Mail-bei-der-E-Post-1817939.html (18.7.2013)
- Bünder, H. (2013): Deutsche Post will keine De-Mails zustellen. In: Frankfurter Allgemeine (12.4.2013). www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/ausstieg-deutsche-post-will-keine-de-mails-zustellen-12145630.html (18.7.2013)
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz (2013): Handreichung zum datenschutzgerechten Umgang mit besonders schützenswerten Daten beim Versand mittels De-Mail. Bonn
- Bundesnetzagentur (2005): Tätigkeitsbericht 2004/2005. Bonn
- Bundesnetzagentur (2006): Jahresbericht 2005. Mainz/Bonn
- Bundesnetzagentur (2009): Tätigkeitsbericht 2008/2009 Post. Mainz/Bonn
- Bundesnetzagentur (2011): Tätigkeitsbericht Post 2010/2011. Bonn
- Bundesnetzagentur (2012a): Bundesnetzagentur fordert Änderungen bei Infopost. Pressemitteilung vom 30.4.2012. Bonn
- Bundesnetzagentur (2012b): Jahresbericht 2012. Mainz/Bonn
- Bundesnetzagentur (2012c): Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen. Marktdaten 2008–2010. Mainz/Bonn
- Bundesnetzagentur (2013): Jahresbericht 2013. Bonn
- Bürgel, P. (1979): Brief. In: Faulstich, W. (Hg.): Kritische Stichwörter zur Medienwissenschaft. München, S. 26–47
- CIFS (Copenhagen Institute for Futures Studies) (2009): Communication trends and the role of mail. Kopenhagen
- CIFS (2011): Role of mail 2020. Kopenhagen

- Cohen, R.H., McBride, C.C. (2010): Implications of declining mail volumes for the financial sustainability of the postal service. Georg Mason University, School of Public Policy, Fairfax
- Copenhagen Economics (2008): What is the cost of Post Danmark's universal service obligation? Kopenhagen
- Copenhagen Economics (2010): Main developments in the postal sector (2008–2010). Final report (Authors: Okholm, H.B., Winiarczyk, M., Moller, A., Nielsen, C.K.). Kopenhagen
- Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (2011): Competitive strategies under FMO and intermodal competition. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): Reinventing the postal sector in an electronic age. Cheltenham, S. 1–19
- Deutsche Bank Research (2010): E-Invoicing. Krönung einer effizienten Rechnungsbearbeitung. Frankfurt a.M.
- Deutsche Post (2007): Geschäftsbericht 2006. Bonn
- Deutsche Post AG (2010): Delivering Tomorrow. Zukunftstrend Nachhaltige Logistik. Wie Innovation und »grüne« Nachfrage eine CO₂-effiziente Branche schaffen. Bonn
- Deutsche Post AG (2012): Delivering Tomorrow. Logistik 2050. Eine Szenariostudie. Bonn
- Deutsche Post DHL (2012): Geschäftsbericht 2011. Bonn
- Deutsche Post DHL (2013): Geschäftsbericht 2012. Zukunftsmärkte erschließen. Bonn
- Diakova, E. (2005): Economic activity as a driver of mail. Pitney Bowes Background Paper No. 12, August 8, 2005. Stamford
- Dieke, A.K., Junk, P., Niederprüm, A. (2012): Postmarkterhebung 2012. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen. WIK-Endbericht, Bad Honnef
- Dieke, A.K., Junk, P., Niederprüm, A., Schölermann, S. (2009): Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden. WIK-Consult-Abschlussbericht, Bad Honnef
- Dieke, A.K., Junk, P., Schölermann, S. (2010): Die Entwicklung von Hybridpost: Marktentwicklungen, Geschäftsmodelle und regulatorische Fragestellungen. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 341, Bad Honnef
- Dieke, A.K., Junk, P., Thiele, S. (2011): Elektronische Zustellung: Produkte, Geschäftsmodelle und Rückwirkungen auf den Briefmarkt. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 354, Bad Honnef
- Dieke, A.K., Niederprüm, A. (2008): Study on universal postal service and the postal monopoly. Appendix F, Section 1. Efforts to calculate the cost of the USO and the value of the postal monopoly in the US and abroad. Fairfax
- Dieke, A.K., Niederprüm, A., Campbell, J.I. (2008): Study on universal postal service and the postal monopoly. Appendix E. Universal service and postal monopoly in other countries. Fairfax
- Dieke, A.K., Zauner, M. (2007): Arbeitsbedingungen im Briefmarkt. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 295, Bad Honnef
- Drees, C.H.P.M. (2010): Postuniversaldienst. Rechtliche Entwicklungen in Vergangenheit, Gegenwart und europäischer Zukunft. Göttingen
- Ducasse, J.-P., Jimenez, L., Morelli, M. (2008): Technological innovation and postal reform. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R., Campbell, J.I. (eds.): Handbook of worldwide postal reform. Cheltenham, S. 160–175
- e-Boks (2012): Årsrapport 2011. Ballerup

- e-Boks (2013): e-Boks presentation. Ballerup
- EC (European Commission) (2012): eGovernment in Denmark. www.epractice.eu/files/eGovernmentDenmark.pdf (19.8.2013)
- Ecorys (2008): Main developments in the postal sector (2006–2008). Rotterdam
- Elsenbast, W. (1996): Die Infrastrukturverpflichtung im Postbereich aus Nutzersicht. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 162, Bad Honnef
- Ernst, M., Walpuski, D. (1996): Nachfragebeziehungen zwischen Post- und Telekommunikationsdienstleistungen. In: Berger, H., Knauth, P. (Hg.): Liberalisierung und Regulierung der Postmärkte. Wien, S. 159–173
- Europäischer Ausschuss Sozialer Dialog im Postsektor (2011): Vorbereitung der Sozialpartner auf den Wandel. Abschlussbericht. o.O.
- Eurostat (2012): Postal service statistics – universal service providers – main figures. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Postal_service_statistics_-_universal_service_providers_-_main_figures, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/5/54/Postal_services_of_universal_service_providers%2C_main_figures_YB2013.xls (23.7.2013)
- Eurostat (2013): Personen, die das Internet für Internet-Banking genutzt haben. epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=de&pcod=e=tin00099 (18.7.2013)
- Fève, F., Florens, J.-P., Rodriguez, F., Soteri, S. (2010). Forecasting mail volumes in an evolving market environment. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): Heightening competition in the postal and delivery sector. Cheltenham, S. 116–134
- Fox, S., Beier, J. (2006): Online banking 2006: Surfing to the bank. www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2006/PIP_Online_Banking_2006.pdf (18.7.2013)
- Frontier Economics (2013): Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO. A report prepared for the European Commission. London
- GAO (United States Government Accountability Office) (2009): U.S. Postal Service. Intelligent mail benefits may not be achieved if key risks are not addressed. Washington D.C.
- Gerdes, J. (2010). Vorwort. In: Karasek, H. (Hg.): Briefe bewegen die Welt. Kempen, S. 7
- Gleiman, E., Gould, G., Hudgins, E., Nolan, J. (2013): Restructuring the U.S. Postal Service. The case for a hybrid public-private partnership. www.napawash.org/wp-content/uploads/2013/01/Hybrid-Public-Private-Postal-Service-1-2-13-3.pdf (18.7.2013)
- Greiving, S. (2008): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale Orte Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Sonderexpertise: Postwesen. Wiesbaden
- Herder-Dornreich, P. (1986): Theorie der sozialen Steuerung – Die Theorie der Scheine. Baden-Baden
- Hess-Lüttich, E.W.B. (1996): Brief, e-mail, mailbox. Über den Wandel der Briefkultur. In: Delvaux, P., Papiór, J. (Hg.): Eurovisionen – Vorstellungen von Europa in Literatur und Philosophie. Amsterdam/Atlanta, S. 243–260
- Hillard, G. (1969): Vom Wandel und Verfall des Briefes. In: Merkur 23(4), S. 342–351
- Höflich, J.R. (2002): »Ein Brief ist doch altmodisch« – Jugendliche und briefliche Kommunikation. Ein Werkstattbericht. In: Schmitz, U., Wyss, E.L. (Hg.): Briefkommunikation im 20. Jahrhundert. Duisburg, S. 187–203

- Höflich, J.R. (2003a): Einleitung: Mediatisierung des Alltags und der Wandel von Vermittlungskulturen. In: Höflich, J.R., Gebhardt, J. (Hg.): Vermittlungskulturen im Wandel. Frankfurt, S. 7–20
- Höflich, J.R. (2003b): Vermittlungskulturen im Wandel: Brief – E-Mail – SMS. In: Höflich, J.R., Gebhardt, J. (Hg.): Vermittlungskulturen im Wandel. Frankfurt, S. 39–62
- Holzheid, A. (2011): Das Medium Postkarte. Eine sprachwissenschaftliche und medienge-schichtliche Studie. Berlin
- Hooper, R. (2010): Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age. An up-date of the 2008 independent review of postal service sector. Richmond
- Hooper, R., Hutton, D., Smith, I.R. (2008): Modernise or decline. Policies to maintain the uni-versal postal service in the United Kingdom. An independent review of UK postal service sector. Richmond
- IPC (International Post Corporation) (2010): Strategic perspectives on the postal market 2010. Brüssel
- IPC (2013a): Carrier Intelligence Report – Deutsche Post DHL. Brüssel
- IPC (2013b): Carrier Intelligence Report – PostNord. Brüssel
- IPC (2013c): Carrier Intelligence Report – Swiss Post. Brüssel
- IPC (2013d): Carrier Intelligence Report – USPS. Brüssel
- IPC/BCG (International Post Corporation/Boston Consulting Group) (2012): Focus on the future. Building a new compelling position for posts. Brüssel
- ITU (International Telecommunication Union) (2013): The World in 2013. ICT facts and figures. www.itu.int/ITU-D/ict/facts/material/ICTFactsFigures2013.pdf (18.7.2013)
- ITU/UPU (International Telecommunication Union, Universal Postal Union) (2010): ICTs, new services and transformation of the post. Genf/Bern
- Jaag, C., Trinkner, U. (2007): Pricing in competitive two-sided mail markets. Zürich
- Jappe, G. (1969): Vom Briefwechsel zum Schriftwechsel. In: Merkur 23(4), S. 351–362
- Jimenez, L., Diakova, E., Szeto, C. (2006): Generational analysis of mail users. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): Progress toward liberalization of the postal and delivery sector. New York, S. 281–300
- John, R.R. (2010): The political economy of postal reform in the Victorian Age. In: Lera, T. (ed.): The Winton M. Blount Postal History Symposia. Select Papers, 2006–2009. Was-hington, D.C., S. 3–12
- KE-Consult (2011): Wirtschaftliche Bedeutung der KEP-Branche. Köln
- Kleist, H. von (2002): Über die allmähliche Verfertigung der Gedanken beim Reden. Internet-ausgabe. Version 11.02. Heilbronn [http://www.kleist.org/index.php/down-loads/category/16-heinrich-von-kleist-aufsaeetze?download=256:ueber-die-allmaeh-lige-verfertigung-der-gedanken-beim-reden](http://www.kleist.org/index.php/downloads/category/16-heinrich-von-kleist-aufsaeetze?download=256:ueber-die-allmaeh-lige-verfertigung-der-gedanken-beim-reden) (18.7.2013)
- Koppe, P., Elkelä, K. (2010): Influences on customer preferences for invoice transmission. www.m-b-k.at/uploads/media/2010_TIP_Presentation_Koppe_-_Elkelae_2010-09-12.pdf (18.7.2013)
- Laurich, B., Roes, U. (2010): Opt-in für Brief-Werbung: Unternehmenspraxis und Verbrau-chersicht nach der BDSG-Novelle 2009. In: Marke41 3(3), S. 26–29

- Lazarsfeld, P.F., Berelson, B., Gaudet, H. (1969): Wahlen und Wähler. Soziologie des Wahlverhaltens. Neuwied/Berlin
- Lerchner, G. (1997): Stilideale literarischer Epochen, Epochenstile und Sprachstilgeschichte. Trivialisierungstendenzen in der deutschen Briefkultur des 18./19. Jhs. In: Fix, U., Wellmann, H. (Hg.): Stile, Stilprägungen, Stilgeschichte. Heidelberg, S. 41–54
- Maier, J. (2011): Die Duale Briefzustellung der Österreichischen Post AG. www.doxnet.de/pdf_dateien/04-Duale-Briefzustellung.pdf (18.7.2013)
- Martin, V.L., Paterson, C., Wang, J.X. (2012): Forecasting letter volumes: econometric baseline projections. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.) (2012): Multi-modal competition and the future of mail. Cheltenham/Northampton, S. 60–76
- Marwan, P. (2008): Deutsche Post macht Filiale in Second Life zu. ZDNet/News, 12.2.2008. www.zdnet.de/39186538/deutsche-post-macht-filiale-in-second-life-zu/ (18.7.2013)
- McFredries, P. (2008): Technically speaking: The cloud is the computer. In: IEEE Spectrum 45(8), S. 20
- Miletzki, U., Al Darwish, M.H. (2008): Significant technological advances in Saudi Post. The first Arabic address reader for delivery point sorting. In: World Mail Review November 2008, S. 52–54
- Mohr, S. (2007): Informations- und Kommunikationstechnologien in privaten Haushalten. Ergebnisse der Erhebung 2006. In: Wirtschaft und Statistik 59(6), S. 545–555
- MRU (2009): Primärerhebung auf den Märkten für Kurier-, Express- und Paketdienste. Hamburg
- MRU (2011a): Marktuntersuchung auf den Märkten für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen. Hamburg
- MRU (2011b): Postmarkterhebung 2011 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen. Hamburg
- Nader, F.H., Lintell, M. (2008): Mail trends update. Pitney Bowes Background Paper No. 2008-1, <http://adrenale.com/Double-digit%20profitable%20growth%20in%20a%20period%20of%20letter%20mail%20decline.pdf> (18.7.2013)
- Nickisch, R.M.G. (1991): Brief. Stuttgart
- Nickisch, R.M.G. (1996): Brief. In: Ricklefs, U. (Hg.): Das Fischer Lexikon Literatur. Bd. 1. Frankfurt, S. 321–335
- Niederprüm, A., Dieke, A.K., Oelmann, M., Schölermann, S. (2006): Main developments in the postal sector (2004–2006). WIK-Consult, Bad Honnef
- Niederprüm, A., Thiele, S. (2012): Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 371, Bad Honnef
- Nikali, H. (1997): Demand models for letter mail and its substitutes: results from Finland. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): Managing change in the postal and delivery industries. Boston, S. 133–161
- Nikali, H. (2011). Does the level of price elasticity change with the progression of substitution? In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): Reinventing the postal sector in an electronic age. Cheltenham, S. 36–46
- Nikali, H. (2012): Addressed letter volumes in selected European countries. Itella corporation, quarterly and annual reports. Persönliche Mitteilung

- Ofcom (2012): Universal service obligation. Postal user needs 2012. Quantitative research report. London
- Ofcom (2013): Ofcom residential consumer postal tracker quarter 4 2012. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/statistics/2013Mar/Q42012-trackerdata.pdf> (18.7.2013)
- Orwat, C., Grunwald, A. (2005): Informations- und Kommunikationstechnologien und nachhaltige Entwicklung. In: Mappus, S. (Hg.): Erde 2.0 – Technologische Innovationen als Chance für eine nachhaltige Entwicklung? Berlin/Heidelberg, S. 242–273
- OTA (Office of Technology Assessment) (1982): Implications of electronic mail and message systems for the U.S. Postal Service. Washington, D.C.
- Panzar, J.C. (2008): Study on universal postal service and the postal monopoly. Appendix F, Section 2. Methodologies for costing the USO and valuating the letter and mailbox monopolies. Fairfax
- Panzar, J.C. (2012): Towards a 21st century postal service. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.) (2012): Multi-modal competition and the future of mail. Cheltenham/ Northampton, S. 139–149
- Posten (2010): Brevvanor 2010. En rapport om svenska folkets vanor och attityder till fysisk och elektronisk kommunikation. Stockholm
- PostNL (2013): Annual Report 2012. Den Haag
- RAND Europe (2011): Study on appropriate methodologies to better measure consumer preferences for postal services (Authors: Rohr, C., Trinkner, U., Lawrence, A., Hunt, P., Kim, C.W., Potoglou, D., Sheldon, R.). Cambridge
- Rasch, B. (2009): Wettbewerb durch Netzzugang? Eine ökonomische Analyse am Beispiel des deutschen Briefmarktes. Wiesbaden
- Regalado, A. (2011): Who coined »Cloud Computing«? In: Technology Review, October 31, www.technologyreview.com/news/425970/who-coined-cloud-computing/ (18.7.2013)
- RegTP (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post) (1999): Telekommunikations- und Postmarkt im Jahr 1999. Marktbeobachtungsdaten der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Bonn
- Reinlein, T. (2003): Der Brief als Medium der Empfindsamkeit. Würzburg
- Riehm, U., Petermann, T., Orwat, C., Coenen, C., Revermann, C., Scherz, C., Wingert, B. (2003): E-Commerce in Deutschland – Eine kritische Bestandsaufnahme zum elektronischen Handel. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 14, Berlin
- Riepl, W. (1913): Das Nachrichtenwesen des Altertums. Mit besonderer Rücksicht auf die Römer. Leipzig/Berlin
- Schlaffer, H. (1996): Glück und Ende des privaten Briefes. In: Beyrer, K., Täubrich, H.-Chr. (Hg.): Der Brief. Eine Kulturgeschichte der schriftlichen Kommunikation. Heidelberg, S. 34–45
- Schmidt, A, Kløverpris, N.H. (2009): Environmental impacts from digital solutions as an alternative to conventional paperbased solutions. Presentation at the ICT ENSURE & Club of Rome Workshop: ICT and Climate Change. Stockholm

- Schweizerische Post (2012): Wissen, was wirkt. Auszüge aus den neusten Studien zur Wirkung physischer Kommunikation. [www.post.ch/post-konzern-werbung-briefstu die.pdf](http://www.post.ch/post-konzern-werbung-briefstu_die.pdf) (18.7.2013)
- Schwenk, J. (2010): Sicherheit und Kryptographie im Internet. Von sicherer E-Mail bis zu IP-Verschlüsselung. Heidelberg
- Simmel, G. (1958): Soziologie. Berlin
- Statistisches Bundesamt (2011): Unternehmen und Arbeitsstätten. Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Unternehmen 2011. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2012): 73 % der Unternehmen erledigen 2010 Behördenangelegenheiten elektronisch. Pressemitteilung 54/12 vom 15.2.2012. Wiesbaden
- Steinhausen, G. (1968, Erstveröffentlichung 1889 u. 1891): Geschichte des deutschen Briefes. Zur Kulturgeschichte des deutschen Volkes. Dublin/Zürich
- Szeto, C. (2005): The impact of age, generation and life stage on use of mail and media. Pitney Bowes Background Paper No. 11, July 13, 2005. Stamford
- Tauber, A., Kustor, P., Karning, B. (2013): Cross-border certified electronic mailing: A European perspective. In: Computer Law & Security Review 29(1), S. 28–39
- TNS-BMRB (2010): Residential customer needs from a sustainable universal postal service in the UK. www.consumerfocus.org.uk/files/2010/11/Residential-report.pdf (18.7.2013)
- Trinkner, U. (2009). Neue Postrichtlinie: Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung, Konsequenzen für den Binnenmarkt und Folgen für die Schweizer Postpolitik. In: Baudenbacher, C., Altenburger, P. (Hg.): Aktuelle Entwicklungen des Europäischen und internationalen Wirtschaftsrechts. Basel, S. 337–424
- Trinkner, U., Grossmann, M. (2006): Forecasting Swiss mail demand. In: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): Progress towards liberalization of the postal and delivery sector. New York, S. 267-280
- UPU (Universal Postal Union) (2012a): Annual Report 2011. Actions to strengthen the global postal network. Bern
- UPU (2012b): Development of postal services in 2011. A few key figures ... www.upu.int/fileadmin/documentsFiles/resources/postalStatistics/brochureStatistics2011_En.pdf (18.7.2013)
- UPU (2012c): Postal statistics 2011. A summary. Bern
- UPU (2012d): The global postal network. <http://news.upu.int/insight/backgrounders/key-figures/> (18.7.2013)
- USPRC, USPS (US Postal Regulation Commission, United States Postal Service) (2011): Periodicals Mail Study. <http://about.usps.com/postal-act-2006/periodicals-mail-study.pdf> (8.3.2013)
- USPS (United States Postal Service) (2011): The Household Diary Study. Mail use and attitudes in FY 2011. Washington, D.C.
- USPS OIG (2011a): The Postal Service role in the digital age. Part 1: Facts and trends. Arlington
- USPS OIG (2011b): The Postal Service role in the digital age. Part 2: Expanding the postal platform. Arlington
- USPS OIG (2012a): Digital identity: Opportunities for the Postal Service. Arlington

- USPS OIG (2012b): The USPS Global Card. A conceptual analysis of a smart card platform. Arlington
- USPS OIG (2013): A possible pilot collaboration between rural telecom providers and the Postal Service. Arlington
- Vaquero, L.M., Rodero-Merino, L., Caceres, J., Lindner, M. (2008): A break in the clouds: towards a cloud definition. In: ACM SIGCOMM Computer Communication Review 39(1), S. 50–55
- Wallraff, G. (2012): Armee der Unsichtbaren. In: Zeit Online, 31.5.2012, <http://pdf.zeit.de/2012/23/Wallraff-Paketzusteller.pdf> (18.7.2013)
- Werthmann, C. (2004): Staatliche Regulierung des Postwesens. Berlin u. a. O.
- WIK-Consult (2010): Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service. Les Actes de L'ARCEP. o. O.
- WIK-Consult (2011): Review of postal technologies in Europe. Studie für die französische Regulierungsbehörde Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP). o. O.
- ZAW (Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft e.V.) (2011): Werbung in Deutschland 2011. Berlin
- Zickuhr, K. (2010): Generation 2010. www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2010/PIP_Generations_and_Tech10.pdf (18.7.2013)

ANHANG

TABELLENVERZEICHNIS		1.
Tab. II.1	Postdienstleistungen nach Postgesetz	31
Tab. II.2	Anforderungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung	40
Tab. II.3	Auswahl einiger Postdienstleister, die E-Postfächer anbieten	53
Tab. II.4	E-Substitute für ausgewählte Briefanlässe (C2X, B2C und G2C)	63
Tab. II.5	Schätzung der substituierbaren Briefmenge	65
Tab. II.6	Parameter der vergleichenden Lebenszyklus-analyse	76
Tab. II.7	Umweltauswirkungen elektronischer Briefdienste im Vergleich zu herkömmlichen Briefdiensten	77
Tab. III.1	Anteil der Weltregionen am innerstaatlichen Briefaufkommen in %	81
Tab. III.2	Anzahl Briefe je Einwohner nach Weltregionen	82
Tab. III.3	Segmentierung des adressierten Briefaufkommens in Deutschland 2010 (in %)	89
Tab. III.4	Segmentierung des inländischen Briefaufkommens bei der Deutschen Post AG	89
Tab. III.5	Lizenzpflichtige und nichtlizenzpflichtige Postdienst- leistungen	91
Tab. III.6	Annahmen zur Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung	93
Tab. III.7	Annahmen zu den Einflussfaktoren für die private Briefpost	94
Tab. III.8	Annahmen zu den Einflussfaktoren für die Geschäftspost (B2B)	96
Tab. III.9	Annahmen zu den Einflussfaktoren auf die Mengenentwicklung ge- schäftlicher Briefpost an Privatkunden	98

Tab. III.10	Annahmen zu den Einflussfaktoren auf die Mengenentwicklung bei Werbesendungen	100
Tab. III.11	Annahmen zu den Einflussfaktoren auf die Mengenentwicklung der Pressesendungen (Fremdzustellung)	103
Tab. III.12	Mengenveränderungen der nationalen Briefpost	105
Tab. IV.1	Befragungen bei privaten Postkunden in ausgewählten Ländern	110
Tab. IV.2	Versand von Briefen durch Privatpersonen	120
Tab. IV.3	Erwartete Zu- oder Abnahme der Briefmengen	124
Tab. IV.4	Elektronischer oder postalischer Versand von Schreiben an das private Umfeld, Unternehmen, Behörden	126
Tab. IV.5	Erhalt von Sendungen unterschiedlicher Art und Absender	127
Tab. IV.6	Bevorzugter Erhalt von Sendungen unterschiedlicher Art und Absender	127
Tab. IV.7	Status quo und Präferenz für elektronische Zustellung	128
Tab. IV.8	Bevorzugter Erhalt von Sendungen unterschiedlicher Absender nach Internetnutzungstypen	129
Tab. IV.9	Bedeutung postalischer und elektronischer Kommunikation	130
Tab. IV.10	Wichtigkeit von Merkmalen des Postuniversaldienstes	131

ABBILDUNGSVERZEICHNIS		2.
Abb. II.1	Elektronische und hybride Briefformen im Überblick	52
Abb. II.2	Entwicklung von Kommunikationsmedien seit 1961	59
Abb. II.3	Beschäftigte im lizenzierten Briefbereich	71
Abb. III.1	Anzahl inländisch verschickter Briefe weltweit	80
Abb. III.2	Briefmengenentwicklung in den USA	83
Abb. III.3	Briefmengenentwicklung ausgewählter Universaldienstleister in Europa	86
Abb. III.4	Nationales Briefaufkommen für die Länder der EU-15	86
Abb. III.5	Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Bereich in Deutschland	88
Abb. III.6	Segmentierung des Briefmarktes für die Modellrechnung	92
Abb. III.7	Modellrechnung für die Entwicklung der Briefpost	95
Abb. IV.1	Veränderung der Anzahl der verschickten und empfangenen Briefe in den letzten fünf Jahren	122
Abb. IV.2	Veränderung der erhaltenen Briefmengen nach Art der Sendung	123
Abb. V.1	Gemeinsamer Universaldienst Post und Telekommunikation	152