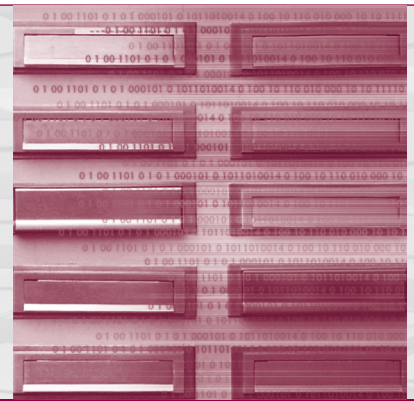


POSTDIENSTE UND MODERNE INFORMATIONSDIENSTE- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN



TAB-FOKUS Nr. 2 ZUM ARBEITSBERICHT Nr. 156

FEBRUAR 2014

IN KÜRZE

- › Bedingt unter anderem durch die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel geht das Briefaufkommen seit einigen Jahren weltweit zurück.
- › Die Briefmenge in Deutschland könnte zwischen 2010 und 2020 um bis zu 29 % abnehmen.
- › Für die Politik stellt sich die Frage, ob unter diesen Bedingungen der Postuniversaldienst, der eine flächendeckende, allen Bürgern in gleicher Qualität zustehende Postdienstleistung garantiert, aufrechterhalten werden kann.
- › Politische Handlungsoptionen eröffnen sich einerseits innerhalb der bestehenden europarechtlichen Rahmengesetzgebung, andererseits sind aber auch gänzlich neue Regulierungsmodelle zu diskutieren, die physische, elektronische sowie hybride Mitteilungssysteme integrieren.

Im PostG wird der Brief als eine adressierte, körperliche und schriftliche Mitteilung definiert. Diese Legaldefinition erfasst die tatsächliche Vielfalt der Briefnutzungsformen und die mit der Briefzustellung verbundenen Dienstleistungen jedoch nur unvollkommen. Briefe werden z.B. auch als Transportbehälter für Gegenstände geringen Umfangs und Gewichts genutzt. Außerdem gibt es eine Reihe von Briefvarianten, die zusätzliche Dienstleistungen über die reine Zustellung hinaus beinhalten. Dazu zählen Einschreiben, Wert- oder Nachnahmesendungen sowie die förmliche Zustellung. Des Weiteren können Briefzusteller im Auftrag etwa von Banken Personen identifizieren. Schließlich befördern Briefzusteller auch Bücher, Zeitungen, Zeitschriften und Kataloge sowie adressierte und unadressierte Werbepost, teilweise auch Pakete.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht der Strukturwandel des (lizenzpflichtigen) Briefmarktes, da dieser durch elektronische Kommunikationsdienste am ehesten bedroht erscheint, während der Paketmarkt durch den sich ausbreitenden elektronischen Handel erhebliche Zuwächse aufweist.

STRUKTURWANDEL DES BRIEFMARKTES

Auch wenn die ehemals staatliche Deutsche Post seit den 1990er Jahren schrittweise privatisiert wurde und seit 2008 im Briefgeschäft mit anderen Postunternehmen im Wettbewerb steht, hat der Bund weiterhin eine Gewährleistungspflicht für flächendeckend angemessene und ausreichende Postdienstleistungen. Dieser sogenannte Postuniversaldienst basiert auf Artikel 87f des Grundgesetzes, der im Postgesetz (PostG) und der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) weiter konkretisiert wird. Das PostG fordert den Gesetzgeber auf, die Festlegungen für die Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen. Diese haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten merklich geändert. Insbesondere das Internet hat völlig neue Kommunikationsmöglichkeiten erschlossen, die von großen Teilen der Bevölkerung intensiv genutzt werden und die Menge und Art der Briefkommunikation stark beeinflussen.

E-SUBSTITUTION

Die elektronische Substitution hängt wesentlich von den Möglichkeiten ab, die die vernetzte Dateninfrastruktur und elektronische Kommunikationsdienste bieten. Das Internet ist in der Gesellschaft zwar weit verbreitet, aber nicht ubiquitär: Mehr als 20 % der Bevölkerung nutzen es nicht. Bei den 80 %, die das Internet nutzen, ist der Austausch textlicher Mitteilungen via E-Mail allerdings – nach der Nutzung von Suchmaschinen – die zweithäufigste Anwendung.

AUFTRAGGEBER

Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung
+49 30 227-32861
bildungundforschung@bundestag.de

THEMENINITIATIVE

Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Nicht alle physischen Briefe lassen sich ersetzen. Ob der Brief durch elektronische Kommunikationsdienste substituiert werden kann, hängt von einer Reihe technischer und anderer Faktoren ab:

- Ist das per Brief zu Versendende digitalisierbar?
- Genügen die zur Verfügung stehenden elektronischen Versandformen gesetzlichen oder professionellen Nutzungsanforderungen (Schriftformerfordernis, Vertraulichkeit, Nachvollziehbarkeit, Aufbewahrungspflichten)?
- Sind die technischen und organisatorischen Grundvoraussetzungen für eine allgemeine Erreichbarkeit von Haushalten und Personen gegeben, und sind diese willens und in der Lage, elektronische Versandformen zu nutzen?
- Ist die vom Sender beabsichtigte mediale Wirkung, z.B. in der Werbung, auch beim elektronischen Brief gewährleistet?
- Ist die Schnelligkeit der Zustellung eine wichtige Anforderung?
- Welche Bedeutung hat die Weiternutzung erhaltener (digitaler) Sendungen in Ordnungssystemen und Arbeitsprozessen?
- Welche Bedeutung haben ökologische und soziale Aspekte bei der Entscheidung über Versendungsformen?

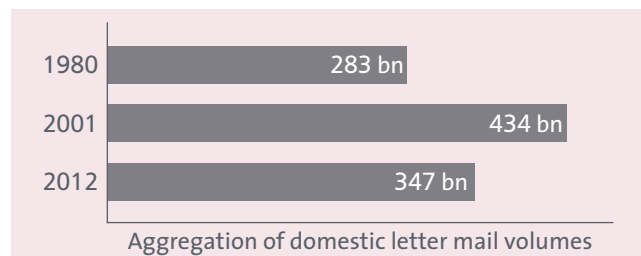
Selbstverständlich beeinflusst die Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien den Postversand von Briefen. Insgesamt ist eine negative Gesamtbilanz für den Brief zu erwarten bzw. kann diese schon heute beobachtet werden.

DER HYBRIDBRIEF

Sogenannte Hybridbriefe böten einen nahtlosen Übergang zwischen der physischen Briefwelt und den digitalen Kommunikationsdiensten sowie zwischen den »Offlinern« und den »Onlinern« in der Bevölkerung. Mitteilungen könnten beispielsweise elektronisch versandt, dann durch Postdienstleister ausgedruckt und physisch zugestellt werden. Umgekehrt könnten physische Briefe von Briefdienstleistern gescannt und elektronisch übermittelt werden, sodass sie nicht nur an der Hausadresse ausgeliefert, sondern über das Inter-

net überall empfangen werden können. Solche Hybriddienste stehen in Deutschland zwar zur Verfügung, werden bisher aber in erster Linie von großen Briefversendern für ihre Geschäftspost genutzt.

ENTWICKLUNG DES WELTWEITEN BRIEFAUFKOMMENS



POSTUNIVERSALDIENST

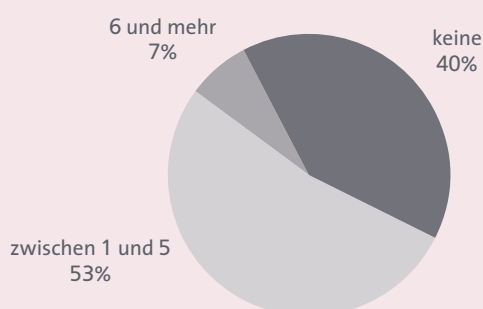
Der Postuniversaldienst in Deutschland basiert auf EU-Recht, das im Rahmen der gegebenen Spielräume in nationales Recht umgesetzt wurde (PostG, PUDLV).

Zu den Postuniversaldienstleistungen zählen die Beförderung von Briefsendungen (bis 2 kg), von Paketen (bis 20 kg) sowie von Zeitungen und Zeitschriften. Die Briefbeförderung im Universaldienst schließt auch Einschreiben, Wert- und Nachnahmesendungen sowie Eilzustellungen mit ein.

Die deutschen Regelungen sehen insbesondere Folgendes vor:

- Briefkästen müssen in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in einer Entfernung von höchstens 1 km erreichbar sein;
- insgesamt müssen mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen für Postdienstleistungen zur Verfügung stehen;
- 80 % aller Briefe müssen am ersten Werktag nach der Einlieferung (E+1) beim Empfänger sein (dies gilt jedoch nicht für Massensendungen);
- Briefe müssen in der Regel an die Hausadresse zugestellt werden;
- die Zustellung muss mindestens einmal werktäglich (von Montag bis Samstag) erfolgen;

Anzahl der im Durchschnitt pro Monat verschickten Briefsendungen (Anteil der Befragten)



UND WAS MEINT DIE BEVÖLKERUNG?

Im Rahmen des TA-Projekts wurde im Frühjahr 2012 eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Themen dieser Befragung waren unter anderem die Bedeutung postalischer Kommunikation, die Nutzung herkömmlicher und elektronischer Kommunikationsmittel sowie eine Bewertung der Elemente des Postuniversaldienstes.

40 % der Befragten gaben an, dass sie praktisch keine Briefe verschicken. Mitteilungen von Privatpersonen an Privatper-

- der Tarif für Briefe wird durch die Bundesnetzagentur überwacht und genehmigt, für Einzelbriefe ist nur ein flächendeckender Einheitstarif zulässig.

ENTWICKLUNG DES BRIEFAUFKOMMENS

Bei Betrachtung des weltweiten (jeweils inländischen) Briefaufkommens im langfristigen Vergleich zeigen sich erhebliche nationale und regionale Differenzen, aber auch übergreifende Entwicklungen. Der Höchstwert wurde im Jahr 2001 mit 434 Mrd. Briefen erreicht. Elf Jahre später war das Briefaufkommen um 87 Mrd. bzw. 20 % auf 347 Mrd. gesunken.

Die Umsätze im Briefgeschäft in Deutschland gingen zwischen 2000 und 2012 um 16 % zurück. Die Briefmengen stiegen dagegen noch bis 2007, um dann allerdings bis 2009 um 8 % abzunehmen. Seitdem haben sie sich – entgegen den internationalen Trends - wieder stabilisiert. Für die positive Entwicklung bis 2007 spielte der Anstieg bei der adressierten Direktwerbung eine Rolle, der durch den zunehmenden Wettbewerb und damit zusammenhängende Preissenkungen der Deutschen Post für Geschäftskunden begünstigt wurde.

Für die Modellrechnung der Briefmengenentwicklung in Deutschland von 2010 bis 2020 wurde der Briefmarkt in fünf Segmente unterteilt. Die Anteile dieser Briefsegmente am gesamten Sendungsaufkommen im Jahr 2010 waren:

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

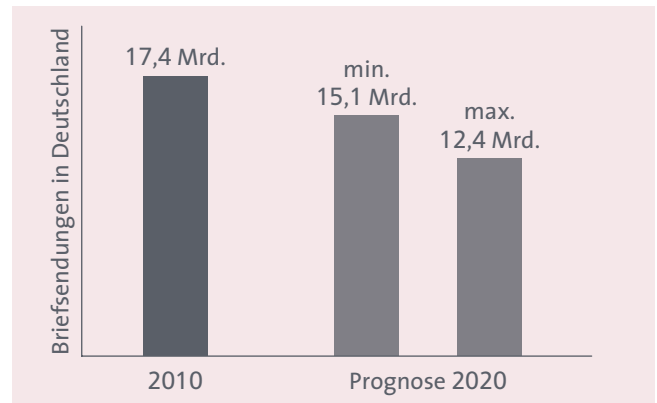
Die Modellrechnung für die Jahre 2010 bis 2020 ergab für keines der untersuchten Briefsegmente eine positive Mengenentwicklung. Die geringsten Verluste werden im Bereich der Werbesendungen erwartet, die größten für Geschäftspost an Unternehmen.

sonen werden heute schon von 65 % der Befragten elektronisch versandt. In diesem Briefsegment hat also schon eine deutliche Substitution des physischen Briefes stattgefunden. Beim Briefversand von Privatpersonen an Unternehmen oder Behörden dominiert noch der herkömmliche Brief (60 bzw. 84 %). Auch beim Empfang von Unternehmenspost bevorzugten 78 % die postalische Zustellung.

Unter den abgefragten Merkmalen eines Postuniversaldienstes sticht die Hauszustellung von Briefen mit einer hohen Zustimmungsrate besonders hervor (74 % »sehr wichtig«).

Die erwartete jährliche Veränderungsrate zwischen 2010 und 2020 für die gesamte nationale Briefpost liegt zwischen -1,4 und -3,4 %. Das bedeutet in der Minimalvariante eine Mengenreduktion um 13 %, in der Maximalvariante eine Reduktion um 29 %.

MODELLRECHNUNG ZUR MENGENVERÄNDERUNG DER BRIEFPOST IN DEUTSCHLAND

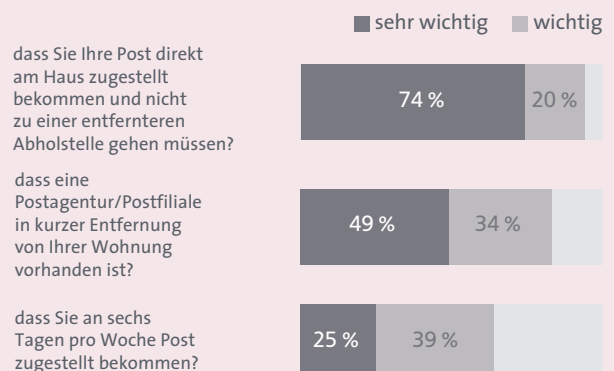


ANPASSUNGEN DES UNIVERSALDIENSTES IM RAHMEN DER EU-POSTRICHTLINIE

Insgesamt ergibt sich eine breite Palette von Handlungsoptionen, wie auf die Mengenreduktion im Briefsektor und eine damit drohende Aushöhlung des Universaldienstes reagiert werden könnte. Handlungserfordernisse bestehen gewärtig in erster Linie bei den Postunternehmen, die ihre Geschäftsstrategien anpassen müssen.

Die Politik verfügt auf nationaler Ebene im Rahmen der europäischen Universaldienstvorgaben über einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Da nicht mit kurzfristigen Briefmengenbrüchen, sondern eher mit mittelfristigen Mengenabnahmen zu rechnen ist, bleibt Zeit, notwendige Anpassungen gründlich vorzubereiten und unter Einbezug von Wissenschaft und Öffentlichkeit mit den Beteiligten intensiv zu diskutieren.

Wie sehr wichtig oder wichtig ist es Ihnen, ...



Im Rahmen der Vorgaben der derzeit gültigen EU-Postrichtlinie (97/67/EG in der Fassung vom 27.2.2008) ergibt sich für die Politik eine Reihe abgestufter Möglichkeiten, den Postuniversaldienst und seine Finanzierung an reduzierte Briefmengen anzupassen, etwa über gesenkte Anforderungen an die Zahl stationärer Einrichtungen (Poststellen, Briefkästen) oder an die Brieflaufzeiten. Die EU-Richtlinie erlaubt auch eine Reduzierung der Zustelltage von derzeit sechs auf fünf Tage. In 18 europäischen Ländern sind fünf Tage bereits die Norm. Die EU-Richtlinie ließe auch eine entfernungsabhängige Differenzierung der Porti zu.

Wollte man indes von der vollständigen, landesweiten Flächenabdeckung bei der Zustellung von Briefen und der Hauszustellung abrücken oder die Anzahl der Zustelltage auf weniger als fünf Tage absenken, wäre eine Änderung der EU-Postrichtlinie erforderlich.

NEUKONZIPIERUNG EINES POSTUNIVERSALDIENSTES UNTER EINBEZIEHUNG ELEKTRONISCHER KOMMUNIKATIONSTECHNIK

Es lohnt sich allerdings schon jetzt, über den Rahmen der derzeitigen europäischen und nationalen Universaldienstregulierung hinaus zu denken und dabei die Potenziale elektronischer Kommunikationsmedien einzubeziehen. In der Fachdiskussion findet man diesbezüglich zwei Vorschläge: zum einen die Erweiterung des Postuniversaldienstes um den sicheren E-Brief und zum anderen einen einheitlichen Universaldienst für Post und Telekommunikation.

Beim Vorschlag der Erweiterung des Postuniversaldienstes um den sicheren E-Brief steht die Gewährleistung der Wahlfreiheit zwischen herkömmlichem und elektronischem Brief im Mittelpunkt. Dafür müssten sowohl Versender als auch Empfänger das Mitteilungsmedium frei wählen können. Die bereits vorhandenen Dienste für Hybridpost demonstrieren, dass dies möglich ist. Würde diese Wahlfreiheit garantiert, bestünde auch keine Gefahr des Ausschlusses bestimmter Bevölkerungsgruppen aus der Briefkommunikation, weil sie z.B. über keinen Internetzugang verfügen.

Beim zweiten Vorschlag eines einheitlichen Universaldienstes für Post und Telekommunikation werden zwei Basisver-

TAB-ARBEITSBERICHT NR. 156

POSTDIENSTE UND MODERNE INFORMATION- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN

ULRICH RIEHM, KNUD BÖHLE



INTERNETSEITE DES PROJEKTS

www.tab-beim-bundestag.de/de/untersuchungen/u10100.html

PROJEKTLEITUNG UND KONTAKT

Ulrich Riehm

+49 30 28491-0

riehm@tab-beim-bundestag.de

bindungen für die gesamte Palette der Distanzüberwindung angenommen:

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

Der Vorschlag für den einheitlichen Universaldienst nimmt Bezug auf eine allgemeine Diskussion, die Regulierung im Medienbereich möglichst technologieneutral auszugestalten. Eine praxistaugliche Umsetzung einer technologieneutralen Regulierung ist schwierig, weil sie einen mehr oder weniger radikalen Bruch mit dem bisherigen Regulierungsregime impliziert. Zu überlegen wäre deshalb, ob nicht zuerst in regionalen Modellversuchen Varianten flexibler Zustellarrangements – mit physischen Verbindungen für Sendungen und digitalen Verbindungen für Signale – unter einem einheitlichen Universaldienstregime erprobt und evaluiert werden sollten.

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) ist eine selbstständige wissenschaftliche Einrichtung, die den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse in Fragen des wissenschaftlich-technischen Wandels berät. Das TAB wird seit 1990 vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) betrieben. Hierbei kooperiert es seit September 2013 mit dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ, dem IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH sowie der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH. Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung entscheidet über das Arbeitsprogramm des TAB, das sich auch aus Themeninitiativen anderer Fachausschüsse ergibt. Die ständige »Berichterstattergruppe für TA«, besteht aus je einem Mitglied der Fraktionen: Dr. Philipp Lengsfeld (CDU/CSU), René Röspel (SPD), Ralph Lenkert (Die Linke), Harald Ebner (Bündnis 90/Die Grünen) und der Ausschussvorsitzenden, Patricia Lips (CDU/CSU).