

Goldenes Kalb Post-Universaldienstleistung Für eine bessere Versorgung mit Postdienstleistungen

Postgesetz und Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) sind entstanden aus reiner Theorie über einen Wettbewerbsmarkt Post. Niemand hat damals gewusst, wie Wettbewerb sein wird. Einiges hat sich nicht bewahrheitet, einiges ist unbrauchbar geworden. Hinzu kommt, dass die Deutsche Bundespost Postdienst bei den Formulierungen immer wieder Pate gestanden hatte. Man konnte sich nur schwer vorstellen, dass es im Wettbewerb anders sein könnte als zu Zeiten der Bundespost.

Dass mit der Liberalisierung fast 400 Vollanbieter sich gegründet haben innerhalb von 10 Jahren und noch einmal die gleiche Anzahl von Anbietern entstanden sind für Serviceangebote für Teile der Post-Beförderungskette, war wohl schwer vorstellbar

Es ist nun so gekommen, dass im Briefmarkt, im Gegensatz zum Paketmarkt, eine sehr ausgeprägte mittelständische Anbieterstruktur vorzufinden ist. Sie zu zerstören, wie es der alten Regierung fast gelungen ist, wäre eine wirtschaftliche Sünde, da der Mittelstand auch hier der Garant für Arbeitsplätze ist. Diese Struktur erfordert neues Nachdenken und eine Änderung der Postgesetze und Verordnungen in bestimmten mittelstandsfeindlichen Punkten.

Die Bedeutung der Post-Universaldienstleistungsverordnung für den Postmarkt und die Versorgung der Bevölkerung wird auf jeden Fall überschätzt. Betrachtet man sie als Verordnung für den worst case Fall, so hat sie vom gegenwärtigen Standpunkt aus eine brauchbare Sicherheitsfunktion. Darüber hinaus ist sie durch die Postdienste-Richtlinie der EU vorgegeben und lässt kein Abweichen zu. Sie taugt aber nicht, um durch Verschärfung eine bessere Postversorgung zu erreichen, wie mancherorts gehofft wird. Sie steht jeglicher Marktentwicklung entgegen. Und der Postmarkt braucht die Freiheit, sich überhaupt als Wettbewerbsmarkt erst entwickeln zu können.

Zur Veranschaulichung. Allen scheint das Kriterium der Zustellung am nächsten Werktag wichtig zu sein. Die Aufregung ist groß, wenn der Brief erst am übernächsten Tag ankommt. Ist das aber so? Überfordert man die Post – jede Post - nicht damit zu meinen, dass Sie eine Kurierleistung erbringen kann, nämlich die garantierte Zustellung am nächsten Tag bis 12 Uhr?

Die Zustellung am nächsten Tag zu 95 Prozent ist kein Qualitätsmaßstab. Insider wissen es längst: Die hohe Zustellquote der Briefe durch die Deutsche Post am nächsten Werktag kommt lediglich durch einen „Messtrick“ zustande, der allerdings bei allen europäischen Postgesellschaften Anwendung findet. Gemessen wird die Beförderungszeit ab dem Eingang der Briefe um 17 Uhr - jedoch nicht ab Briefkasten, wie man aus Kundensicht meinen könnte, sondern ab Eingang Briefzentrum. Damit werden alle Briefe, die später als 17 Uhr im Briefzentrum eintreffen – und das dürften nicht wenige sein – dem nächsten Tag zugerechnet.

Wahrscheinlich liegt eine Beförderung von E+1, gemessen ab Briefkastenleerung um 17 Uhr, nur bei schätzungsweise zwei Dritteln der Briefe vor. Externe Brieflaufzeitmessungen sprechen dafür. Es ist also nicht unwahrscheinlich, wenn denn die Wahrheit mal offensichtlich wird, dass der Versender auch durchaus mit einer garantierten Beförderungszeit von E+2 zufrieden sein könnte, denn de facto ist er es täglich.

Es wird sich in den Folgejahren entscheiden, ob ein Produkt E+2 nicht doch genügend Attraktivität besitzt in Relation zu dem Preis, der für einen wirklichen E+1 Brief, garantiert zugestellt vor 12 Uhr am nächsten Tag, verlangt werden müsste – mindestens das Dreifache.

Jedenfalls kann im Wettbewerb zunächst eine flächendeckende Zustellung realistisch nur als E+2 angeboten werden, dann allerdings auch zu kostengünstigen Preisen. Schließlich muss

der Wettbewerbsmarkt sich erst in eine flächendeckende Vernetzung finden, was nur unter gleichen Wettbewerbsbedingungen möglich werden kann.

Bedeutet das eine Splittung des Briefmarktes in höherwertige Postdienstleistungen, echte E+1 aus Versendersicht und in normale Briefzustellzeiten von E+2? Es sieht vieles danach aus, doch wird die Splittung anders verlaufen. Für die Schnelligkeit wird in Zukunft - außer dem Kurier für besondere Fälle - verstärkt die eMail eingesetzt werden, besonders dann, wenn die De-Mail der Bundesregierung ihre Wirkung entfaltet. Für Transport oder Zustellung wird die klassische papierne Beförderung digital überholt werden. Doch Hybrid-Post, wie das Briefprodukt heißt, dass in Teilen der klassischen Beförderungskette eine reine Datenübertragung ist, ist keine Universaldienstleistung. Hier läuft die PUDLV schon jetzt ins Leere.

Für Postdienste ist nach Einschätzung des BdKEP längst entschieden, dass für die Papier-Post eine Forderung nach E+1 zu 80 Prozent – so steht es in der PUDLV - eher wettbewerbsbehindernd ist, denn dem Bedürfnis einer Daseinsvorsorge entspricht. Sich von den Universaldienstleistungsanforderungen abzuwenden, könnte von Vorteil sein, denn E+2 heißt auf jeden Fall Verringerung der Kosten. Und die Kostenreduktion käme allen zugute, besonders der Bevölkerung. Und die Abwendung von der Universaldienstleistungsanforderungen brächte auch eine andere Marktanforderung stärker zur Geltung, nämlich die taggenaue Zustellung: Werbung zum Wochenende.

Viel entscheidender für die Daseinsvorsorge dürfte die Verteilung der Zugangspunkte sein. 12.000 werden in der PUDLV gefordert, alle 1000 Meter ein Briefkasten in zusammenhängenden Wohngebieten. An die 40.000 Zugangspunkte dürfte es mittlerweile geben, wenn auch noch nicht alle mit der vollen Dienstleistung Brief und Paket und wahrscheinlich auch ungleich verteilt. 108.000 Briefkästen hat die Deutsche Post aufgestellt. Die Briefkästen des Wettbewerbs sind noch nicht gezählt. Die Bedingungen zu verschärfen macht wenig Sinn. Sie sind vom Markt längst überholt worden, da es jetzt schon ein größeres Angebot gibt als gefordert ist.

Es gibt somit derzeit keine Versorgungslücke, wie auch die Bundesnetzagentur immer wieder betont, obwohl es keinen Anbieter gibt, der zum Universaldienst verpflichtet ist. Wettbewerb beginnt zu funktionieren im Sinne der Väter des Postgesetzes.

Und gleichermaßen marktfremd, dass sei noch erwähnt, ist die Verordnung zu einer Sechstage-Zustellung. Wenn der Versender es haben will, würde auch an sieben Tagen zugestellt werden. Warum nicht ein Minimum bei 5 Tagen, wo wir doch alle nur noch einen Fünftage-Werktag leben? Ein Verordnungsrückzug an dieser Stelle könnte zum Erfolg werden wie der Rückzug bei den Ladenschlusszeiten. Ein Nichtrückzug führt nur zur Ignoranz gegenüber der PUDLV durch die Postdienste und damit u.U. zu bürokratischen Zwangslösungen, also etwas Marktfremden.

Wenn es ein Problem gibt, dann ist es nicht die Anzahl oder die Definition zusammenhängender Wohngebiete, sondern das generelle Problem der Unterversorgung strukturschwacher Gebiete. Und denen kann mit keiner Universaldienstleistungsverordnung geholfen werden, denn diese mag eine postalische Versorgung definieren, aber nicht die Versorgung mit Lebensmitteln oder öffentlichen Verkehrsmitteln oder anderen wichtigen Dienstleistungen. Für die Versorgung von strukturschwachen Gebieten ist deshalb eine Verordnung wenig hilfreich.

Der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste ist daher der Ansicht, dass mit der PUDLV eine Stellvertreter-Diskussion geführt wird, bei der es um die Postversorgung nur am Rande geht. Es ist eine Diskussion, die es so nicht einmal im öffentlichen Personenverkehr gibt, obwohl sie hier angebracht wäre. Die PUDLV kann stellvertretend das generelle Problem strukturschwacher Gebiete nicht lösen.

Warum der Staat (alle europäischen Staaten) eine Daseinsvorsorge für Post- und Telekommunikationsdienstleistung übernommen hat, ist nur aus der Geschichte der Staatsmonopole zu verstehen. Gleiches gilt für den Bahnverkehr. Während es aber eine Post-Universaldienstleistungsverordnung gibt, gibt es keine für die Versorgung mit Lebensmitteln oder dem öffentlichen Personenverkehr, beides

vielleicht wichtigere „Daseinsvorsorgen“ als die schriftliche Kommunikation.

Es gibt Versorgungsnotwendigkeiten der Bevölkerung, die nicht betriebswirtschaftlich kostendeckend zu gestalten sind und deshalb steuerfinanziert werden müssen wie der öffentliche Personennahverkehr. Die entsprechende Verordnung spricht daher auch von den Regeln der Förderungen und nicht von Verpflichtungen.

Den öffentlichen Personennahverkehr zu günstigen Preisen und mit einem breit gefächerten Angebot aufrechtzuerhalten ist gut und richtig. Für die Versorgung mit Lebensmitteln, Handwerkerleistungen, Bankdienstleistungen oder Gesundheitsdienstleistungen gibt es diese öffentliche Förderung nicht. Und der Postmarkt soll per Verordnung erzwungen werden? Die Bestimmung eines „öffentliches Interesse“ wäre hier der bessere Ratgeber.

Verordnungen lösen das Problem strukturschwacher Gebiete oder Stadtviertel somit nicht. Gemeinden sind daher schon viel weiter und denken eher über marktgerechte Konzepte nach mit entsprechender Förderung. Post-Universaldienstverpflichtungen helfen der Bevölkerung wenig, da sie nur einen unbedeutenden Teil der Daseinsvorsorge abdecken.

Der BdKEP nennt sie Dienstleistungskioske, in Baden-Württemberg heißen sie KOMM IN, neue kleine Dienstleistungszentren, in denen neben Lebensmitteln andere wichtige Produkte und Dienstleistungen angeboten werden. So auch Postdienstleistungen. Solche Konzepte sind brauchbarer, als den Markt künstlich durch strikte Verordnungen, die ihren Ursprung in der Kaiserzeit haben, als Monopole noch den Staatseinnahmen dienen sollten, einzudämmen.

Steuerfinanzierungen, Förderungen oder Umlagen (Fonds) sind mit Sicherheit hilfreiche Instrumente, um Marktkonzentrationen die Spitze einer möglichen Unterversorgung der Bevölkerung zu nehmen. Und nur darum geht es. Wettbewerb funktioniert dort, wo gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen, aber auch nur dort, wo entsprechende Umsätze erzielt werden können. Strukturschwache Gebiet und Stadtteile bedürfen daher einer Förderung resp. der Unterstützung des Mittelstandes, der sich solcher Projekte annehmen würde. Eine Post-Universaldienstleistungsverordnung oder sogar ihre Verschärfung ist einer Förderung des Post-Wettbewerbs und damit breiterer Angebote eher hinderlich denn dienlich. Der Ruf nach mehr Staat sollte hier ungehört verhallen.

Rudolf Pfeiffer