



Brüssel, den 17.11.2015  
COM(2015) 568 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste  
(Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG geänderten  
Fassung)**

{SWD(2015) 207 final}

# **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

## **über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste**

**(Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG geänderten Fassung)**

### **1. Gegenstand dieses Anwendungsberichts sind die Umsetzung der Richtlinie über Postdienste und die Entwicklungen auf dem Postmarkt**

Im Februar 2008 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2008/6/EG (nachstehend „die dritte Postdiensterichtlinie“)<sup>1</sup> an, mit der die Rechtsgrundlage für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste geschaffen wurde, indem der letzte Gesetzgebungsschritt auf dem Weg der schrittweisen Marktöffnung erfolgte. In der Richtlinie wurde für 16 Mitgliedstaaten<sup>2</sup> der Fristablauf für die vollständige Öffnung des Marktes auf den 31. Dezember 2010 bzw. für die (zum damaligen Zeitpunkt) verbleibenden elf Mitgliedstaaten<sup>3</sup> auf den 31. Dezember 2012 festgelegt. In der dritten Postdiensterichtlinie wurden zudem die Aufgaben und Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden erweitert, Änderungen an der Art der Erbringung und Finanzierung des postalischen Universaldienstes vorgenommen, der Zugang zu bestimmten Komponenten der postalischen Infrastruktur vorgeschrieben, die Verbraucherschutzvorschriften ausgeweitet und geregelt, dass die Kommission den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere auch bei der Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes, Unterstützung gewähren muss.

Darüber hinaus wird in Artikel 23 der Richtlinie 2008/6/EG vorgeschrieben, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle vier Jahre einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorlegen muss, der einschlägige Informationen über die Entwicklung des Sektors enthält. Das ursprüngliche Vorlagedatum des Berichts (Dezember 2013) wurde verschoben, um Zeit für eine Untersuchung der ersten Auswirkungen der vollständigen Marktöffnung in allen Mitgliedstaaten zu haben.

In diesem Anwendungsbericht wird zusammengefasst, wie die Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG geänderten

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, ABl. L 52 vom 27. Februar 2008, S. 3).

<sup>2</sup> Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien und Vereinigtes Königreich.

<sup>3</sup> Griechenland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Obwohl Kroatien der EU erst am 1. Juli 2013 formell beitrug, war sein Postmarkt bereits am 1. Januar 2013 vollständig liberalisiert.

Fassung) in der Europäischen Union umgesetzt wurde und welche wesentlichen Entwicklungen auf dem Postmarkt seit Dezember 2008 stattgefunden haben.<sup>4</sup> Gemäß Artikel 23 der Richtlinie 2008/6/EG liefert der Bericht Informationen über die Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungsstrukturen und die technologischen Aspekte im Sektor wie auch über die Dienstqualität. Ihm ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt, die ausführlichere Informationen enthält und mit einem Anhang zur Berechnung der Nettokosten der Universaldienstpflicht versehen ist.

Bei der Erstellung des Berichts und der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wurden diverse Quellen herangezogen, so z. B. die Studien *Main Developments in the Postal Sector (2008-2010)*<sup>5</sup>, *Pricing behaviour of postal operators*<sup>6</sup> und *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*<sup>7</sup> sowie mehrere Berichte der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP)<sup>8</sup>, Beiträge im Rahmen des Postrichtlinienausschusses (PDC) und des Forums für die Nutzer von Postdiensten<sup>9</sup>, Eurostat-Daten bis 2012<sup>10</sup>, die eigenen Poststatistiken der Kommission für den Zeitraum seit 2012 infolge des Beschlusses von Eurostat, die gezielte Erhebung statistischer Daten für den Postsektor einzustellen, und Zahlenmaterial des Weltpostvereins<sup>11</sup>. Aufgrund des zeitlichen Abstands zwischen der Datenerhebung und der Erstellung der Statistiken betreffen die jüngsten verfügbaren Statistiken in mehreren Fällen das Jahr 2013. Wo es möglich war, wurden jedoch aktuellere Informationen verwendet, um den neuesten Entwicklungen Rechnung zu tragen.

## **2. Erschwingliche und zuverlässige Post- und Paketdienste sind für den Binnenmarkt nach wie vor unerlässlich**

Postdienste spielen in der Europäischen Union nach wie vor eine entscheidende Rolle, obwohl sich diese Rolle insofern ändert, als neue Technologien sowohl die Umstellung auf elektronische Dienste vorantreiben als auch den Umfang der Online-Einkäufe steigern. Die

---

<sup>4</sup> Dies ist der fünfte derartige Anwendungsbericht seit Annahme der Richtlinie 97/67/EG. Die vorangegangenen Berichte können abgerufen werden unter: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/legislation/index_en.htm).

<sup>5</sup> Copenhagen Economics, *Main Developments in the Postal Sector (2008-2010)*, Kopenhagen, Dänemark, 2010.

<sup>6</sup> Copenhagen Economics, *Pricing behaviour of postal operators*, Kopenhagen, Dänemark, 2012.

<sup>7</sup> WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, Bad Honnef, 2012.

<sup>8</sup> Weiterführende Informationen zur ERGP und ihren Berichten unter [http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm).

<sup>9</sup> Diese Dialoggruppe wurde 2011 von Michel Barnier, dem damaligen Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, eingesetzt. Sie bringt Postdienstnutzer (Endverbraucher, KMU, Unternehmen und Online-Einzelhändler), Postbetreiber und Gewerkschaften zusammen, damit sie die Auswirkungen der Liberalisierung des Postmarktes analysieren und konstruktive Möglichkeiten der Erbringung besserer Postdienstleistungen für die Kunden finden. Mit diesem jährlich in Brüssel stattfindenden Forum sollen direkte Rückmeldungen der Kunden zu den Auswirkungen der europäischen Postreform erlangt, die gebotene Nachhaltigkeit im Postsektor hergestellt und eine direkte Verbindung zum elektronischen Geschäftsverkehr hergestellt werden.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Postal\\_service\\_statistics\\_-\\_universal\\_service\\_providers](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Postal_service_statistics_-_universal_service_providers)

<sup>11</sup> <http://www.upu.int/en/resources/postal-statistics/about-postal-statistics.html>

Möglichkeit, Briefe und Pakete zu einem festgelegten Preis an jeden beliebigen Ort der Europäischen Union zu verschicken, die dort auch innerhalb einer bestimmten Zeit ankommen, trägt maßgeblich zum sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt und zur Weiterentwicklung des Binnenmarkts bei. Das riesige Potenzial des Online-Handels bedeutet, dass erschwingliche und zuverlässige Paketzustelldienste mehr denn je zur Entfaltung des Potenzials des digitalen Binnenmarkts beitragen können.<sup>12</sup>

### **3. Die unabhängige Regulierungsaufsicht hat sich verbessert, auch wenn eine stärkere Überwachung des Paketmarkts erforderlich ist, um mit dessen Veränderungen Schritt halten zu können**

Die nationalen Regulierungsbehörden spielen weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung und Kontrolle der Umsetzung der Richtlinie über Postdienste in den Mitgliedstaaten sowie bei der Gewährleistung ihrer Einhaltung. Sie werden zunehmend mit Regulierungsstellen für andere Kommunikationsdienste (wie etwa elektronische Kommunikationsdienste, Rundfunk- und Fernsehdienste) zusammengelegt. Die 2010 eingerichtete Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP)<sup>13</sup> hat zu einer besseren Konsultation, Koordination und Kooperation zwischen den nationalen Regulierungsbehörden auf europäischer Ebene geführt.

Bisher lag das Augenmerk der nationalen Regulierungsbehörden hauptsächlich auf den Briefen. In Anbetracht des rückläufigen Briefaufkommens und des durch den Online-Handel bedingten größeren Paketaufkommens sind eine stärkere Regulierungsaufsicht über den Paketmarkt und umfassendere einschlägige Daten erforderlich, um einen vollständigen und genauen Überblick über alle Post- und Paketmärkte zu gewinnen und das Potenzial des digitalen Binnenmarkts voll auszuschöpfen.

### **4. Ein erschwinglicher und zuverlässiger Universaldienst für Briefe**

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Briefe und Pakete an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche flächendeckend in einer bestimmten Qualität entgegenzunehmen und zuzustellen.<sup>14</sup> Die Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen die Anforderung in Bezug auf die Häufigkeit

---

<sup>12</sup> Siehe COM(2015) 192 final, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa. [http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_de.htm).

<sup>13</sup> Siehe Beschluss der Kommission vom 10. August 2010 (2010/C 217/07).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:217:0007:0009:DE:PDF>.

<sup>14</sup> Der Gesamtrahmen wird in Artikel 3 der Richtlinie 97/67/EG festgelegt. Vorgeschrieben sind eine Abholung und eine Zustellung an nicht weniger als fünf Arbeitstagen pro Woche, die Abholung, das Sortieren und der Transport von Postsendungen bis 2 kg und von Postpaketen bis 10 kg sowie Dienste für Einschreibe- und Wertsendungen.

übererfüllt wird (also an sechs Tagen zugestellt wird), geht zurück.<sup>15</sup> Insgesamt geht die Entwicklung dahin, dass die Universaldienstpflicht für immer weniger Arten von Sendungen gilt, obwohl in vielen Mitgliedstaaten auch andere Sendungen als Einzelsendungen<sup>16</sup> unter die Universaldienstpflichten fallen, so zum Beispiel Serienbriefe oder Pakete, Werbesendungen oder Zeitungen. Mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland haben alle Mitgliedstaaten den etablierten nationalen Postbetreiber offiziell als „Anbieter von Universaldienstleistungen“ bzw. „Universaldiensteanbieter“ benannt. In Deutschland fungiert der historische nationale Postbetreiber als Anbieter von Universaldienstleistungen.

Die meisten Inlandsbriefe werden am darauffolgenden Arbeitstag zugestellt (sofern dafür ein entsprechender Dienst und nicht bewusst eine langsamere und kostengünstigere Alternative ausgewählt wird), und die Postzustellung innerhalb der EU übertrifft nach wie vor die in der Richtlinie aufgeführten Qualitätsstandards.<sup>17</sup> Die meisten Mitgliedstaaten haben eine Preisobergrenze festgelegt, damit die postalische Grundversorgung erschwinglich bleibt. In vielen Mitgliedstaaten wurden die Portopreise generell in den letzten Jahren anhand der Inflationsrate zum Ausgleich für die rückläufige Anzahl der Briefsendungen erhöht.<sup>18</sup> Zwischen 2012 und 2013 stiegen die Gebühren für einen Brief von 20 g durchschnittlich um 5,6 %<sup>19</sup>, was sich jedoch nicht nachteilig auf die Erschwinglichkeit dieser Dienstleistung für die EU-Bürger auswirkte, die nach wie vor bezahlbar ist, vor allem im Vergleich zu den Ausgaben der Haushalte für andere Kommunikationsmittel (z. B. den Mobilfunk).

Alle Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass bei allen Postdiensteanbietern transparente, einfache und kostengünstige Verfahren für die Bearbeitung von Nutzerbeschwerden bestehen, und die meisten Anbieter von Universaldienstleistungen verfügen über eine Kompensationsregelung.

## **5. Es müssen genaue und vergleichbare Angaben zu den Nettokosten des Universaldienstes verfügbar sein**

Falls die Universaldienstleistung in einem Mitgliedstaat zu Nettokosten führt, die eine unverhältnismäßige Belastung für den Universaldiensteanbieter darstellen, so sind in der Postdiensterrichtlinie Möglichkeiten vorgesehen, die so genannten „Nettokosten“ der Universaldienstpflicht, die eine unverhältnismäßige Belastung für den

---

<sup>15</sup> WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)* und ERGP (14) 23 Report on the Benchmarking of the Universal Service Tariffs updated.

<sup>16</sup> Der Begriff „Einzelsendung“ bezeichnet eine einzelne Sendung oder mehrere Sendungen in so geringer Stückzahl, dass für sie keine Mengenrabatte greifen, weshalb der Preis und die Dienstleistung denen einer Einzelsendung entsprechen.

<sup>17</sup> Als Einlieferungstag gilt der Tag der Einlieferung der Sendung, wenn die Einlieferung vor der letzten Abholung erfolgt, die für den betreffenden Zugangspunkt (d. h. den Briefkasten oder das Postamt) angegeben ist. Im Jahr 2014 betrug die durchschnittliche Zustellzeit in Europa 2,4 Tage, wobei 90,6 % der Sendungen innerhalb von drei Tagen nach Einlieferung und 97,8 % innerhalb von fünf Tagen zugestellt wurden. Quelle: International Post Corporation (2014), International Mail Quality of Services Monitoring - UNEXTM 2014 results.

<sup>18</sup> WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*.

<sup>19</sup> Poststatistik-Datenbank der Europäischen Kommission.

Universaldiensteanbieter darstellen, auszugleichen. Damit jedoch Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden und die Vereinbarkeit mit den Bestimmungen über staatliche Beihilfen gewährleistet ist, müssen die Kosten auf vergleichbare Weise berechnet werden. Im Anhang der Arbeitsunterlage der Kommissiondienststellen, die dem Bericht beigelegt ist, sind verschiedene Methoden für die Berechnung der Nettokosten der Universaldienstpflicht aufgeführt, die als mit Anhang I der Postrichtlinie beurteilt wurden.

## **6. Bei den Briefsendungen hat sich der Wettbewerb langsam entwickelt, und einige Anbieter haben sich wettbewerbswidrig verhalten**

Trotz der EU-weiten vollständigen Öffnung des Markts bis 2013 hat sich der Wettbewerb auf den Briefmärkten in den meisten Mitgliedstaaten nur langsam entwickelt, so dass die Anbieter von Universaldienstleistungen in den Mitgliedstaaten nach wie vor den größten Marktanteil besetzen. Von den fünfzehn Mitgliedstaaten, die ihren Markt vor 2011 vollständig geöffnet hatten, entfielen in acht Mitgliedstaaten 2013 mehr als 5 % des Briefmarktanteils (volumenmäßig) auf konkurrierende Unternehmen. Unter den Mitgliedstaaten, die ihren Markt nach 2011 öffneten, befanden sich Mitte 2013 in fünf Mitgliedstaaten mehr als 5 % des Briefmarkts in der Hand konkurrierender Unternehmen.<sup>20</sup> Wo die Konkurrenz auf dem Briefmarkt zugenommen hat, ist sie bei der End-to-End-Zustellung durch Anbieter, die ihr eigenes Zustellnetz aufgebaut haben, über das sie die Zustellung an ihre Empfänger selbst abwickeln, zahlreicher vertreten. Ein Marktzugangswettbewerb, bei dem andere Betreiber Briefe an den Universaldiensteanbieter aushändigen, der sie dann nach der Vorsortierung zustellt, ist in Slowenien, dem Vereinigten Königreich und in Deutschland entstanden. In mehreren Mitgliedstaaten hat die nationale Wettbewerbsbehörde den Anbieter des Universaldienstes wegen wettbewerbswidrigen Verhaltens – des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung – gerügt. So wurden beispielsweise Geschäftskunden illegale Rabatte gewährt, Margenbeschneidungen auferlegt und unlautere Preisbildung betrieben, wodurch es zur Ausschaltung des Wettbewerbs kommen kann. Außerdem kann durch bestimmte Regulierungspraktiken der Marktzugang und die Entfaltung des Wettbewerbs behindert werden, indem beispielsweise neuen Marktteilnehmern Bedingungen für die Lizenzierung auferlegt werden, die über das nach der Richtlinie zulässige Ausmaß hinausgehen.

## **7. Rückläufigkeit der Briefsendungen aufgrund der verstärkten Umstellung auf elektronische Dienste**

Die Anzahl der über Universaldiensteanbieter in der EU verschickten Briefsendungen ist von schätzungsweise 107,6 Milliarden im Jahr 2008 auf 85,5 Milliarden im Jahr 2013

---

<sup>20</sup> ERGP (13) 38rev1, Report on End-to-End Competition and Access in European Postal Markets.

zurückgegangen.<sup>21</sup> Zwischen 2007 und 2010 betrug der mengenmäßige Rückgang durchschnittlich 4,3 % und der einnahmenbezogene Rückgang 5,2 % pro Jahr.<sup>22</sup> In der EU-28 verlangsamte sich der Rückgang zwischen 2010 und 2011 auf 3,3 % bzw. 1,4 %, stieg jedoch zwischen 2012 und 2013 wieder auf 4,85 % (bezogen auf die Menge) an.<sup>23</sup> Der Direktversand von Werbung und Veröffentlichungen war davon im Allgemeinen weniger betroffen als der Briefversand, obwohl Mitgliedstaaten mit weiter entwickelten Briefmärkten den stärksten Rückgang verzeichneten, der sich aller Voraussicht nach noch fortsetzen wird. In Dänemark beispielsweise hat das Postvolumen zwischen 2000 und 2014 um fast 60 % abgenommen und ist im ersten Quartal 2015 um weitere 15 % zurückgegangen.<sup>24</sup> Die Niederlande verzeichneten im ersten Quartal 2015 einen Rückgang um 13 %, der vorliegenden Prognosen zufolge im Zeitraum von 2010 bis 2020 zwischen 32 % und 49 % betragen wird.<sup>25</sup>

Da das Briefaufkommen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist und derzeit weiter abnimmt, werden manche Mitgliedstaaten wahrscheinlich nie das Volumen erreichen, das Mitgliedstaaten mit einem voll entwickelten Postmarkt früher hatten. Selbst wenn die Rückläufigkeit in weniger entwickelten Postmärkten, relativ gesehen, schwächer ausfällt, dürfte sie dennoch signifikante Folgen haben, da die Skaleneffekte hier geringer sind als auf stärker entwickelten Märkten.

## **8. Pakete sind ein Wachstumsmarkt, doch beklagen Verbraucher und Online-Einzelhändler Qualität und Kosten der grenzüberschreitenden Zustelldienste**

Es herrscht keine Einigkeit hinsichtlich der Größe des europäischen Paketmarkts.<sup>26</sup> Schätzungen zufolge belief sich der Wert des europäischen Kurier-, Paket- und Expressmarkts im Jahr 2010 auf 60 Mrd. EUR<sup>27</sup> und im Jahr 2011 auf 47 Mrd. EUR (einschließlich Sendungen bis 2500 kg)<sup>28</sup>. Der Wert des Paket- und Expressmarkts betrug im Jahr 2011 37 Mrd. EUR<sup>29</sup> und im Jahr 2014 53,5 Mrd. EUR.<sup>30</sup> Selbst wenn nur die von Universaldiensteanbietern verschickten Pakete gezählt werden, ist der EU-Paketmarkt von schätzungsweise 1,65 Milliarden normalen Paketen im Jahr 2008 auf 1,96 Milliarden im Jahr

---

<sup>21</sup> Weltpostverein, Anzahl der Briefsendungen, Inlandszustellung, und Anzahl der Briefsendungen, Auslandszustellung – Schätzung der Zustellungen für die EU-27. Die Statistik des Weltpostvereins umfasst ausschließlich die von seinen Mitgliedern benannten Postbetreiber.

<sup>22</sup> WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*.

<sup>23</sup> WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)* und Poststatistik-Datenbank der Europäischen Kommission; eigene Berechnungen.

<sup>24</sup> Post Nord, *Annual and Sustainability Report 2014, 2015*, Post Nord, *Interim Report Q1 2015*, 2015.

<sup>25</sup> WIK-Consult, *Developments in the Dutch Postal Market*, 2011.

<sup>26</sup> Das liegt vor allem an unterschiedlichen Definitionen des Marktes, vor allem in Bezug auf die Gewichtsobergrenze von Sendungen und die Merkmale der Dienste, die unterschiedlichen Methoden und das Fehlen von Daten, die alle Zusteller umfassen.

<sup>27</sup> TNT Express (2012), 4Q 2011 Analysts presentation: 2011 Highlights and Strategy update, 21. Februar 2012.

<sup>28</sup> AT Kearney, *Europe's CEP Market: Growth on New Terms*, 2012.

<sup>29</sup> WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*.

<sup>30</sup> Apex Insight, *European Parcels: Market Insight Report 2015*, 2015.

2013 angewachsen.<sup>31</sup> Die Pro-Kopf-Anzahl an Paketen unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat jedoch sehr. Schätzungen für den gesamten Paketmarkt zufolge lag die Pro-Kopf-Anzahl im Jahr 2011 zwischen knapp 30 (Deutschland und Vereinigtes Königreich) und zwei Paketen (Polen, Rumänien, Kroatien, Lettland).<sup>32</sup>

Da Paketdienste nie Teil des zuvor reservierten Bereichs waren<sup>33</sup>, ist auf dem Paketmarkt ein größerer Wettbewerb entstanden als auf dem Briefmarkt. Expressdienste wie UPS, DHL, TNT und FedEx sowie Kurierunternehmen, die sich traditionell mehr auf wertschöpfende Dienstleistungen zwischen Firmenkunden (B2B) konzentriert hatten, erweitern ihr Geschäftsfeld immer mehr in Richtung Dienstleistungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C), um vom zunehmenden Online-Handel zu profitieren, und neue Unternehmen tauchen auf dem Markt auf. Gleichzeitig entwickeln Universaldiensteanbieter ausgeklügeltere Paketzustelldienste, indem sie beispielsweise bestimmte Zustellzeiten garantieren, um sich den Online-Einkauf zunutze zu machen. Die Produkte und Dienstleistungen der verschiedenen Zusteller nähern sich somit einander an, und die Grenzen zwischen ihnen verschwimmen immer mehr.

Es bestehen jedoch nach wie vor Bedenken in Bezug auf die Erschwinglichkeit, Zugänglichkeit und Verfügbarkeit grenzüberschreitender Paketzustelldienste: Kunden und Online-Einzelhändler beklagen sich immer wieder vor allem über fehlende Zustellfunktionen (z. B. fehlende Informationen zur Sendungsverfolgung), mangelhafte Preistransparenz und zu hohe Preise.<sup>34</sup> Neben der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt<sup>35</sup>, die am 6. Mai 2015 verabschiedet wurde, leitete die Kommission eine öffentliche Anhörung ein, um Lösungen für eine bessere grenzüberschreitende Paketzustellung zu finden und besser zu verstehen, wie dieser Markt funktioniert. Die Kommission wird im ersten Halbjahr 2016 Maßnahmen zur Verbesserung der Preistransparenz und der regulatorischen Aufsicht über die Paketzustellung auf den Weg bringen. Dies geschieht zusätzlich zu den Maßnahmen, die von der Kommission und verschiedenen Akteuren bereits nach der Annahme des *Fahrplans für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung*<sup>36</sup> durch die Kommission im Jahr 2013 ergriffen wurden.

---

<sup>31</sup> Weltpostverein, Anzahl der normalen Paketsendungen, Inlandszustellung, und Anzahl der normalen Paketsendungen, Auslandszustellung – Schätzung der Zustellungen für die EU-27. Die Daten wurden nur für benannte Zusteller des Weltpostvereins erfasst: <http://www.upu.int/en/resources/postal-statistics/about-postal-statistics.html>.

<sup>32</sup> WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, S. 225.

<sup>33</sup> Gemäß Richtlinie 97/67/EG durften normale Briefsendungen mit einem Gewicht bis 100 g für den Anbieter von Universaldienstleistungen reserviert werden. In der Richtlinie 2002/39/EG wurde diese Gewichtsgrenze auf 50 g gesenkt.

<sup>34</sup> Siehe z. B. die Studie von Civic Consulting im Auftrag der Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher *Consumer market study on the functioning of e-commerce and internet marketing and selling techniques in the retail of goods*, 2011; FTI Consulting, *Study on intra-community cross-border parcel delivery*, 2011; Copenhagen Economics, *Study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*, 2013; Eurobarometer-Sonderumfrage Nr. 398 zum Binnenmarkt 2013; Flash-Eurobarometer-Umfrage Nr. 413: Companies Engaged in Online Activities, 2015 und Europäische Kommission, *Consumer survey identifying the main cross-border obstacles to the DSM and where they matter most*, 2015 – [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/market\\_studies/obstacles\\_dsm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/obstacles_dsm/index_en.htm).

<sup>35</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>36</sup> COM(2013) 886 final.



## **9. Weniger Beschäftigte bei Universaldiensteanbietern, vor allem infolge der Umstellung auf elektronische Dienste und vielfältigerer Arbeitsbedingungen**

2013 waren in der EU rund 1,2 Millionen Menschen bei Universaldiensteanbietern beschäftigt, und in einigen Mitgliedstaaten entfiel ein wesentlicher Anteil an der inländischen Beschäftigung auf Anbieter von Universaldienstleistungen.<sup>37</sup> Zu dieser Gesamtanzahl von Beschäftigten kommen noch die Mitarbeiter anderer Postbetreiber hinzu und schätzungsweise 272 000 Arbeitnehmer waren 2010 direkt in der Expressbranche tätig.<sup>38</sup>

Das rückläufige Briefaufkommen hat in Verbindung mit der Modernisierung und der Zunahme der Automatisierung Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau. Zahlenangaben des Weltpostvereins zufolge ging die Anzahl der Beschäftigten von Universaldiensteanbietern zwischen 2008 und 2013 um 250 000 Personen zurück.<sup>39</sup> Zwischen 2012 und 2013 nahm die Anzahl der Beschäftigten von Universaldiensteanbietern in der EU-28 um durchschnittlich 4,4 % ab.<sup>40</sup> Universaldiensteanbieter sind im Allgemeinen gewerkschaftlich organisiert und verfügen über Löhne und Arbeitsbedingungen, für die Tarifverträge und/oder ähnliche allgemeine Arbeitsverträge gelten. In vielen Fällen erfolgte die Modernisierung in sozial verträglicher Weise zusammen mit der Gewerkschaft und wurden Frühverrentungen und das freiwillige Ausscheiden von Arbeitnehmern genutzt, um die Anzahl der betriebsbedingten Kündigungen möglichst gering zu halten. Trotz des Arbeitsplatzabbaus ist ein Großteil der Mitarbeiter nach wie vor in der Zustellung beschäftigt. In mehreren Mitgliedstaaten ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten jedoch signifikant gestiegen, und insgesamt geht die Entwicklung hin zu flexibleren Arbeitsverträgen.

## **10. Aufgrund der Weiterentwicklung des Marktes ist eine sorgfältige Überwachung geboten**

Alles in allem wurden die beiden Kernziele der europäischen Postpolitik erreicht: die Gewährleistung eines Mindestangebots an Diensten einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer und die Marktöffnung zu fairen Wettbewerbsbedingungen, obwohl bei der grenzüberschreitenden Paketzustellung noch Bedenken bestehen. Dennoch entwickelt sich der Postmarkt rasch weiter, weshalb eine anhaltende sorgfältige Überwachung und weitere Analyse des gesamten Postmarkts sowie der Auswirkungen des Regulierungsrahmens geboten sind. Besonders wichtig ist dies im Hinblick auf die Auswirkungen des rückläufigen Briefaufkommens und der Zunahme des Paketaufkommens auf die Erbringung der vorgeschriebenen Universaldienste, auch um gegebenenfalls auf Veränderungen der

---

<sup>37</sup> Poststatistik-Datenbank der Europäischen Kommission, 2013, eigene Berechnungen.

<sup>38</sup> Oxford Economics *The Economic Impact of Express Carriers in Europe*, 2011. Die Poststatistiken der Europäischen Union enthalten keine Beschäftigungsdaten für andere Anbieter als Universaldiensteanbieter.

<sup>39</sup> Schätzungen des Weltpostvereins (UPU) für die EU-27. Die Zahlen umfassen ausschließlich benannte Postbetreiber des Weltpostvereins, d. h. Universaldiensteanbieter.

<sup>40</sup> Schätzwert auf der Grundlage der Poststatistik-Datenbank der Europäischen Kommission.

technischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten und die Bedürfnisse der Nutzer im Sinne der Nachhaltigkeit des Sektors reagieren zu können. Ab 2016 wird die Kommission jährlich Statistiken veröffentlichen und auf diese Weise regelmäßig über die Entwicklungen auf den Brief- und Paketmärkten in der Europäischen Union informieren.