© Elenadejkina/Adobe Stockphoto

Postmarktgesetz
Status Post

Mit Jahresbeginn 2011 wird der österreichische Postmarkt für alternative Anbieter geöffnet. Das neue Postmarktgesetz hat allerdings nicht viele Freunde, und allzu viel Wettbewerb erwartet niemand.

Der Ärger beginnt bereits in der fünften Zeile. In § 1 des Postmarktgesetzes („Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes") heißt es unter anderem, dieses diene dem Zweck, „einen fairen Wettbewerb beim Erbringen von Postdiensten (zu) *ermöglichen*". Im deutschen Postgesetz ist an der gleichen Stelle von Förderung des Wettbewerbs die Rede.

Abseits semantischer Spitzfindigkeiten offenbart dieses eine Wort, warum die Diskussion um die Liberalisierung des Postmarktes so emotional geführt wird. Der politische Wille der Europäischen Union, den Binnenmarkt durch Liberalisierung bisher geschützter Bereiche zu befördern, zieht Veränderungen in den nationalen Gesetzgebungen nach sich. Das österreichische Postmarktgesetz (PMG), das am 1. Jänner 2011 in Kraft treten wird, ist also die Umsetzung eines politischen Willens, dem nationale Befindlichkeiten untergeordnet sind.

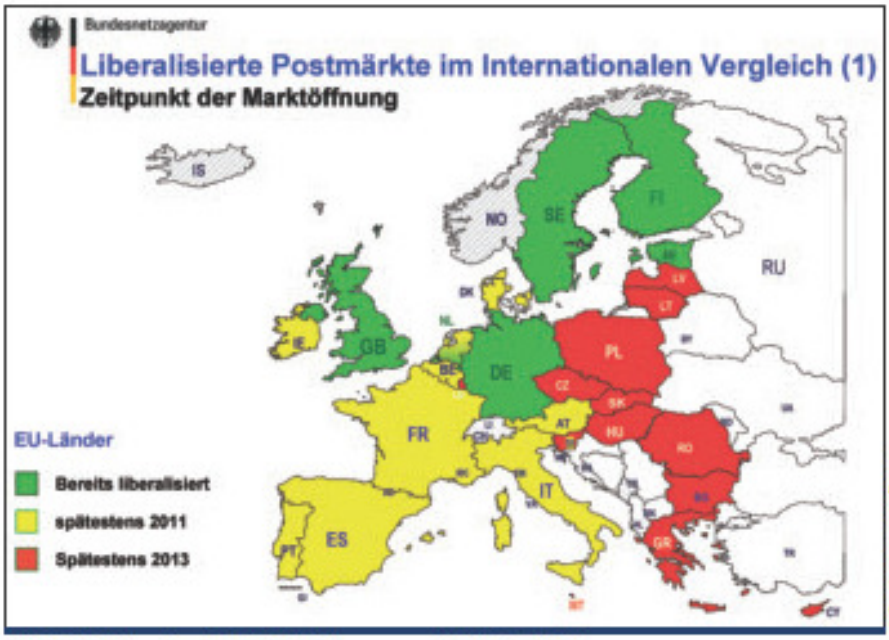
Und um Befindlichkeiten geht es neben den enormen wirtschaftlichen Auswirkungen durchaus: „Die Post" ist nicht nur einer der größten Arbeitgeber und Infrastruktur-Leister des Landes, sondern auch Teil der Alltagskultur. Eine relevante Veränderung des Marktes hat Auswirkungen auf persönlichste Bereiche der Bürger – was auch als argumentative Waffe eingesetzt werden kann.

Die generelle Problematik, unterschiedliche (Rechts-)Kulturen in Europa unter eine gemeinsame Gesetzgebung zu bringen, erwähnt auch Alfred Stratil, Bereichsleiter Telekom/Post im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie. Er weist darauf hin, dass es auch äußerst unterschiedliche „Post-Kulturen" gebe: „In Frankreich etwa wird der Postbote noch als verlängerter Arm der Behörde empfunden, während man zum Beispiel in Irland unsere ‚Postämter' prinzipiell nicht verstehen kann."

Problem Universaldienst

Alfred Stratil war Eröffnungsredner der von Confare organisierten Konferenz „Postmarkt 2010". Der Spitzenjurist war federführend bei der Entstehung des Postmarktgesetzes und ist nun auch Hauptmitglied der Telekom-Control-Kommission in der RTR. Der Ministerialrat mit der seltenen Gabe, juristische Sachverhalte in echte Sprache zu übersetzen, gab einen Überblick über die lange juristische Vorgeschichte des PMG – die seit Caspar Einem bereits sechs Minister beschäftigt hat – und erläuterte einige zentrale Punkte des neuen Gesetzes.

Ein solcher ist der Universaldienst. Diese „Grundversorgung" der Bevölkerung mit Postdiensten betrifft nach dem PMG Postsendungen bis zu 2 Kilogramm, Postpakete bis zu zehn Kilogramm sowie



© Bundesnetzagentur/Boom

Die Marktöffnung in den EU-Mitgliedsstaaten erfolgt in drei Wellen

© Confare

Walter Oblin von der Österreichischen Post AG sieht sein Unternehmen auf Marktöffnung und Hybridisierung gut vorbereitet

Einschreib- und Wertsendungen. Dies war zwar schon nach dem (nota bene immer noch geltenden) Postgesetz ähnlich, wird im PMG allerdings eingeschränkt: Der Universaldienst betrifft nur noch Sendungen, die in Briefkästen eingeworfen oder beim Postamt oder Post-Partner abgegeben werden. Anders formuliert: Sendungen, die in Verteilzentren gebracht werden, fallen (abgesehen von Zeitungen) nicht mehr unter die Definition „Universaldienst".

Was wie ein Detail klingt, hat massive steuerliche Folgen. Denn Leistungen im Rahmen des Universaldienstes sind nicht umsatzsteuerpflichtig. Jene Sendungen, die mit der neuen Regelung aus dem Universaldienst fallen – Alfred Stratil spricht von Schätzungen, wonach dies bis zu 60 Prozent sein könnten –, werden ab 2011 also umsatzsteuerpflichtig. Eine Verteuerung, die den Bereich des Dialogmarketings hart treffen würde.

Als Betreiber des Universaldienstes wird im Gesetz die Österreichische Post benannt. Nach fünf Jahren wird die RTR den Universaldienst öffentlich ausschreiben – falls es alternative Interessenten geben sollte.

Casus Belli?

Ein Passus im Postmarktgesetz sorgt für besondere Verärgerung: Zwar wird der Markt mit Jahresbeginn 2011 de jure geöffnet, doch de facto sind zahlreiche Konsumenten von alternativen Postdienste-Anbietern weiterhin nicht erreichbar. Rund eine Million (urbane) Haushalte werden über die alten Hausbrieffach-Anlagen (HBFA) versorgt, die über keine Einwurfschlitze verfügen sondern über einen Generalschlüssel zu öffnen sind. Ähnliches gilt für die cirka 300.000 Landabgabekästen.

Laut PMG hat der Universaldienstbetreiber bis zum 31. Dezember 2012 Zeit, die Anlagen umzurüsten, und niemand erwartet, dass die Österreichische Post dies wesentlich früher schaffen wird. DMVÖ-Präsident Anton Jenzer sprach bei der Konferenz von einem „unhaltbaren Zustand, so kann natürlich kein echter Wettbewerb entstehen". Und selbst der betont neutrale Alfred Stratil meinte, „die Tatsache, dass die Umrüstung der HBFA erst bis längstens zwei Jahre nach Inkrafttreten des PMG erfolgen muss, könnte zum Casus Belli mit der Europäischen Kommission werden".

Keine Low-cost-Anbieter

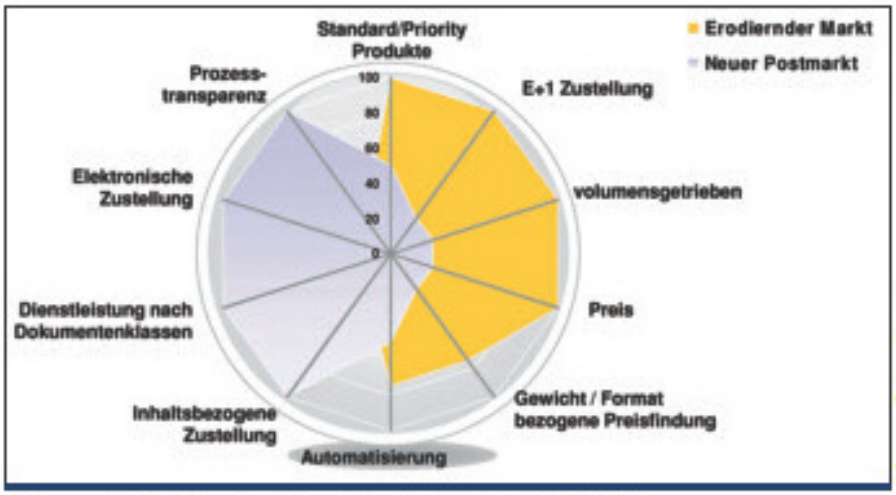
Auch die Frage der Qualitäts-Sicherung ist umstritten. Das PMG gibt für den Bereich des Universaldienstes maximal zulässige Laufzeiten für Brief- und Paketsendungen vor. Allerdings in Form eines Jahres-Durchschnittswertes – was bedeutet, dass es für die einzelne Sendung keine dem entsprechende Garantie gibt. Zwar bestreitet niemand, dass die Österreichische Post hinsichtlich der durchschnittlichen Sendungs-Laufzeiten international zur Weltspitze gehört, doch hätten viele im Gesetz

© Confare

Alfred Stratil, Bereichsleiter Telekom/Post im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, spricht von verschiedenen europäischen „Post-Kulturen"

lieber eine Mindest-Qualität für die Laufzeit der einzelnen Sendung verankert gesehen.

Erstmals sind im neuen PMG auch Qualitäts-Standards für die Bereiche außerhalb des Universaldienstes festgeschrieben. Was vice versa bedeutet, dass das prinzipiell denkbare Geschäftsmodell eines Low-cost-Anbieters – also längere Laufzeiten



© Document Exchange Network

Die neuen Erfolgsfaktoren im Postmarkt aus der Sicht von Walter Trezek

© Pragl © Grubel

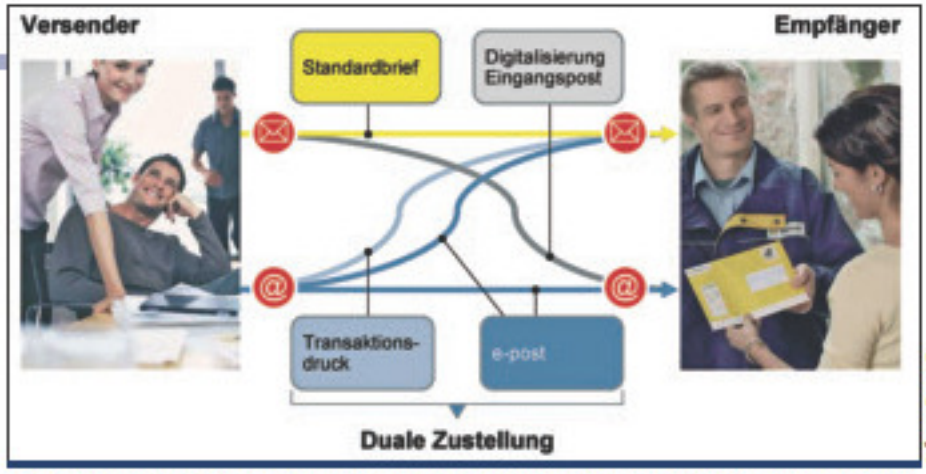
Casus Belli mit der Kommission? Rund eine Million HBFA sind noch nicht umgestellt

bei nicht zeitkritischen Sendungen, dafür günstigerer Preis – ausgeschlossen ist.

Herausforderung Substitution

Die undankbare Rolle des Verteidigers übernahm bei der Confare-Konferenz Walter Oblin, Leiter des Bereichs Strategie und Konzernentwicklung der Österreichischen Post AG. Undankbar einerseits, weil das Image des (Ex-)Monopolisten wohl immer das des unbeweglichen Goliath ist, der Reformen im Weg steht und sie mittels politischer Seilschaften zu verhindern sucht (ORF und Telekom kennen das). Undankbar aber auch, weil die Argumente der anderen zum Teil ziemlich stichhaltig erscheinen.

Walter Oblin präsentierte denn auch eine relativ allgemein gehaltene Vision der Österreichischen Post im liberalisierten Markt – verzichtete allerdings, im Unterschied zu manchen anderen, auf Polemik. Das Leistungsversprechen der Österreichischen Post, sagt Oblin, lautet Vertraulichkeit, Effizienz und Zuverlässigkeit, „und wir sehen eine Chance infolge der Öffnung des Postmarktes unter anderem darin, die Werte, für die wir in der physischen Welt stehen, nun auch in die elektronische Welt zu überführen". Denn die elektronische Welt – dies ist einer der wenigen Punkte, über die Einigkeit herrscht – ist die große Herausforderung für den Postmarkt.



© Österr. Post AG

Hybridisierung und Substitution beeinflussen den Postmarkt auch abseits der Liberalisierung massiv

Walter Trezek, Geschäftsführer von Document Exchange Network, referierte über diese „elektronische Substitution": Die Erfolgsfaktoren eines Postbetreibers, sagt Trezek, verändern sich. Sind heute noch der Preis, die Zustellgeschwindigkeit und das Volumen die Treiber, so drehe sich dies immer rascher in Richtung Prozesstransparenz, elektronische Zustellung oder auch inhaltsbezogene Zustellung. Trezek zitiert eine Studie der Post AG, wonach bis 2025 rund 44 Prozent der Sendungen elektronisch substituiert werden dürften. „Der Damm, der den Post-Dienstleistern bisher den Gewinn gerettet hat, wird brechen", meint Trezek, „denn das historische Damm-Modell, die Customer Retention, funktioniert im geöffneten Markt nicht, da die Dienstleister mit Entwicklungen konfrontiert sind, die sie selbst nicht mehr gestalten können".

Eine grundlegende Veränderung des Postmarktes sei also im Gange: „Hybridisierung geht einher mit dem Eigentum des

Im Wortlaut

Einige Regelungen des Postmarktgesetzes, das am 1. 1. 2011 in Kraft tritt:

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz soll gewährleisten, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste angeboten werden. Es soll insbesondere
a) für die Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst) gewährleisten und
b) einen fairen Wettbewerb beim Erbringen von Postdiensten ermöglichen.
§ 6. (1) Der Universaldienst ist ein Mindestangebot an Postdiensten, die allgemein zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Nutzerinnen und Nutzer als notwendig angesehen werden, die flächendeckend im Bundesgebiet angeboten werden und zu denen alle Nutzerinnen und Nutzer zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben. Die Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes besteht nicht, soweit allgemeine Notstände die Postbeförderung hindern. (...)
(3) Der Universaldienst umfasst sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend jene Leistungen, die zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Nutzerinnen und Nutzer notwendig sind. Als solche gelten jene Leistungen, bei denen die zu Grunde liegenden Verträge über die zu erbringenden Postdienste durch Aufgabe in Postbriefkästen oder durch Übergabe der Postsendungen an einem anderen Zugangspunkt abgeschlossen werden. Jedenfalls vom Universaldienst mit umfasst sind Zeitungen und Zeitschriften betreffende Postdienste.

§ 11. (1) Die an einem Werktag, ausgenommen Samstag, bis zur Schlusszeit zur Beförderung übergebenen (eingelieferten) inländischen, im Rahmen des Universaldienstes zu befördernden Briefsendungen müssen im Jahresdurchschnitt mindestens zu einem Anteil von 95% am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag, ausgenommen Samstag, und mindestens zu einem Anteil von 98% spätestens am zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag, ausgenommen Samstag, zugestellt werden; die restlichen Briefsendungen müssen innerhalb von 4 Werktagen, ausgenommen Samstag, ab dem Einlieferungstag zugestellt werden. Dies gilt nicht für Direktwerbung. Die Schlusszeit ist in jeder Post-Geschäftsstelle kundzumachen.
§ 12. (1) Mit Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes wird die Österreichische Post als Universaldienstbetreiber benannt. Fünf Jahre nach Inkrafttreten hat die Regulierungsbehörde zu prüfen, ob es auch andere Postdienstanbieter gibt, welche den bundesweiten Universaldienst erbringen können. Ist dies der Fall, so hat die Regulierungsbehörde den bundesweiten Universaldienst öffentlich auszuschreiben und nach Durchführung eines transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahrens an den bestgeeigneten Postdienstanbieter zu vergeben. Soweit dadurch eine Senkung der Gesamtkosten des Universaldienstes zu erwarten ist, kann die Regulierungsbehörde auch mehrere Postdienstanbieter mit der Erbringung des Universaldienstes für einzelne Regionen oder Leistungen des Universaldienstes betrauen. (...)

Empfängers am Brieffach, und damit wird der Empfänger in der gesamten Kette zum zentralen Angelpunkt. Die gesamte Entwicklung wird logischerweise eindeutig in Richtung Opt-in-Lösungen gehen. Eine Folge der Substitution ist also, dass sich die Post-Dienstleister immer stärker als Kommunikations-Dienstleister verstehen und deutlich kundenorientierter werden."

Entwicklungen, auf die bei der Österreichischen Post reagiert wird, wie Oblin betont: Am Beispiel des Paketversands illustrierte er einen Prozess im Rahmen der E-Services der Post. *(Anmerkung: a3BOOM! hat sich selbstverständlich um ein Interview oder Statements seitens der Österreichischen Post AG bemüht. Der Bitte wurde nicht entsprochen.)*

Wo ist die Konkurrenz?

Im Rahmen der Confare-Konferenz referierten auch einige Fachleute aus Deutschland über ihre Erfahrungen. Beim Nachbarn ist die Postmarkt-Liberalisierung ja bereits Anfang 2008 über die Bühne gegangen. Annegret Groebel von der deutschen Regulierungsbehörde wies unter anderem darauf hin, dass es in Deutschland „keinen Einbruch bei den Beschäftigten-Zahlen gegeben hat, wie das ja häufig erwartet wird. Und auch der Fonds für die Erbringung der fehlenden Anteile auf den Universaldienst musste nicht aktiviert werden."

Ein solcher Fonds ist auch im österreichischen PMG vorgeschrieben: Sollten die Kosten des Universaldienstes einen Anteil von zwei Prozent der Gesamtkosten des Universaldienst-Betreibers übersteigen, so springt der Ausgleichsfonds ein, der sich wiederum aus Beiträgen aller Postdienste-Betreiber speist, die einen Jahresumsatz von mehr als einer Million Euro erwirtschaften.

Was wiederum eine der Hauptfragen der Konferenz streift: die Frage nämlich, ob eigentlich irgendjemand erwartet, dass mit dem neuen Postmarktgesetz demnächst breite Konkurrenz (und damit auch mehr Spielraum für Preisverhandlungen) ausbricht.

Einhellige Antwort: Nein. In Deutschland etwa haben private Lizenznehmer bis heute einen Marktanteil von knapp zwölf Prozent erreicht. In Schweden, wo der Markt bereits seit 1993 geöffnet ist, sind es elf Prozent. In Großbritannien (vollständige Marktöffnung 2006) sind es nur 0,12 Prozent.

Alfred Stratil drückt es diplomatisch aus: „Ich denke, dass alternative Anbieter prinzipiell keine so schlechte Verhandlungsposition gegenüber der Österreichischen Post haben. Aber ich erwarte, dass es dennoch mühsam wird." *(bpf)*

GASTKOMMENTAR VON MICHAEL GHEZZO

Liberalisierung belebt den Markt?

Die Auswirkungen des neuen Postmarktgesetzes auf Anbieter und Anwender waren Thema der Confare-Konferenz „Postmarkt 2010" – Goldgräberstimmung war nicht spürbar.

Am 3. März trafen einander auf unserer Konferenz „Postmarkt 2010" hochkarätige Vertreter der österreichischen und deutschen Branche zum Erfahrungsaustausch über das neue Postmarktgesetz und den Status der Liberalisierung. Eine Marktöffnung bedeutet für viele den Beginn goldener Zeiten – Kunden freuen sich über Preis- und Qualitätswettbewerb der in den Markt drängenden Anbieter, als Veranstalter freuen wir uns über zahlreiche Besucher auf unseren Branchentreffs, Journalisten freuen sich über Neuigkeiten und mediales Hick-Hack der Anbieter, weil es ständig etwas zu berichten gibt. So erlebt bei der Liberalisierung des Telekom-Marktes, der Energieversorgung, der Schiene ...

Einen gibt es meistens, der sich weniger freut – der so genannte Incumbent, in diesem Fall, die Österreichische Post AG. Die Liberalisierung des Briefversandes ist allerdings ein Sonderfall. Das marktbeherrschende Unternehmen hat andere Probleme als lästige Mitbewerber. Die zunehmende Substitution des Briefverkehrs durch elektronische Kommunikation führt dazu, dass das Marktvolumen sinkt. Als ehemals staatliches Unternehmen kämpft man mit strukturellen Problemen und zu hohen Personalkosten. Trotz sinkender Nachfrage bleibt der Aufwand für die Dienstbringung hoch.

Dementsprechend gering ist der Drang potenzieller alternativer Anbieter, sich in diesem schwierigen Markt zu positionieren. Alternativ zu einer teuren Infrastruktur könnten sie nur mit innovativen Produkten und Dienstleistungen punkten. Dazu kommen regulatorische Hemmnisse, die den Markteintritt für neue Dienstleister wenn nicht erschweren, dann zumindest nicht einfacher machen.

Die übliche Goldgräberstimmung und Euphorie bei der Liberalisierung von Märkten war daher auch auf der Konferenz „Postmarkt 2010" kaum spürbar. Post-Stratege Walter Oblin präsentierte eine sehr pragmatische Unternehmensausrichtung; weder die anwesenden internationalen Regulatoren noch die Praxisbeispiele aus liberalisierten Märkten stellten einen massiven Wettbewerb in Aussicht.

Es überraschte, dass die Post AG sich eher verhalten zum Thema elektronische Substitution äußert – ein Bereich, in dem viele Postanbieter interessante Geschäftsmodelle sehen.

Auch die tatsächlichen Erwartungen der Kunden halten sich daher in Grenzen. Anton Jenzer, Präsident des Dialogmarketingverbandes DMVÖ, fordert aus Versendersicht von den Dienstleistern Preisflexibilität, neue Kosten/Nutzen-Modelle (alternative Dienstleistungen) und Konzentration auf Dienstleistungsqualität.

Für uns als Direktmarketing-Unternehmen war die Diskussion auf der Veranstaltung jedenfalls sehr spannend, und ich bin gespannt, ob die derzeitige verhaltene Stimmung nicht doch noch innovativen Geschäftsansätzen und nachhaltigem Wettbewerb weicht. Denn das Goldgrädertum hat sich bei anderen liberalisierten Märkten ohnehin weniger bewährt.

Michael Ghezzo ist Geschäftsführer der Confare GmbH