

„Wenn der Postfuchs nicht mehr winkt“

Daseinsvorsorge auf dem Land am Beispiel der Postfilialnetze
in Deutschland, Österreich und der Schweiz

von Oliver Tamme

In den letzten Jahren stehen die verschiedenen Bereiche der ländlichen Daseinsvorsorge vor steigenden Herausforderungen. Dazu zählen beispielsweise die Nahversorgung, der öffentliche Nahverkehr, die ärztliche Versorgung, Kinder- und Altenbetreuung, die schulische Infrastruktur. Die ländliche Daseinsvorsorge befindet sich im Umbruch. Dies gilt auch für die Postdienste. Auf dem Sektor der Nachrichtenübermittlung ist den ehemaligen Monopolbetrieben der Post Konkurrenz durch neue Unternehmen und Medien erwachsen. Hinzu treten die Finanznöte der öffentlichen Hand. Auf EU-Ebene wird schließlich das Ziel verfolgt, bis dato öffentlich erbrachte Leistungen der privaten Kapitalverwertung zu öffnen. Der folgende Beitrag zeigt, dass trotz dieser Entwicklungen der ländliche Raum in den deutschsprachigen Staaten immer noch über ein hohes regionales und lokales Versorgungsniveau verfügt. Die höherrangigen Orte, beispielsweise die Bezirksstädte in Österreich oder die Mittelzentren und Kreisstädte in Deutschland, sind mit allen Infrastrukturen gut versorgt. Schlechter bestellt ist die Situation hingegen in peripheren Klein- und Kleinstgemeinden mit niedriger wirtschaftlicher Dynamik. Durch die Abwanderung der jüngeren und erwerbstätigen Bevölkerung geht lokale Kaufkraft verloren und gleichzeitig überaltert die Bevölkerung. Damit ist aber langfristig die notwendige Mindestauslastung der Grundversorgung gefährdet.

In Deutschland und Österreich gelten die EU-Postrichtlinie 1997 sowie deren jeweilige nationale Umsetzung. Dem entspricht aufseiten der Eidgenossenschaft das Postgesetz 1997 sowie die Postverordnung aus dem Jahr 2003.

Die EU-Postrichtlinie 1997 hatte zum Ziel, den Binnenmarkt für Postdienste bis 2009 zu öffnen (1). Gleichzeitig wird der jeweilige Universaldienstleister (das sind zumeist die ehemaligen Post-Monopolbetriebe) verpflichtet, ein Mindestangebot zu erbringen. BürgerInnen und Unternehmen in ländlichen Gebieten sollen gleiche bzw. vergleichbare Zugangsmöglichkeiten haben wie die Stadtbevölkerung (2). „Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet. Zu diesem Zweck sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht.“ So fordert es die EU-Postrichtlinie. Weitere Bestimmungen finden sich hinsichtlich der Häufigkeit der Abholung und Zustellung sowie der Grundanfor-

derung des ununterbrochenen Betriebs (tägliche Zustellung etc.) (3). Die Art und Weise der Bemessung der Flächendeckung, der Dichte des Filialnetzes wird in der Richtlinie nicht erläutert. Sie verweist lediglich auf die „Entsprechung der Bedürfnisse der Kunden“.

Die *deutsche Umsetzung* der EU-Postrichtlinie geht über die von der EU verlangten Mindestanforderungen („Flächendeckung, angemessene Nutzerbedürfnisse“) deutlich hinaus. Die Filialdichte wird durch differenzierte Kriterien (Mindestanzahl an Filialen, Filialen je Gemeinde bzw. Einwohner) festgelegt (4). Die *österreichische Umsetzung* der EU-Postrichtlinie übernimmt weitgehend den Text der EU-Rahmenrichtlinie und legt keine eigenen Mindestkriterien zur Differenzierung der Filialnetzdichte fest (5). In der *Schweiz* regeln das Postgesetz (1997) und die Postverordnung (2003) den Universaldienst und die Dichte des Filialnetzes. In Erweiterung zur EU-Regelung besteht der Universaldienst in der Schweiz auch aus Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Abhol- und Zustellfrequenz entsprechen den Regelungen auf EU-Ebene. Der Universaldienst wird in

Tabelle 1: Entwicklung des Postfilialnetzes in Deutschland, Österreich und der Schweiz

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Postfilialen Deutschland	5.331	5.030	5.513	5.379	5.638	5.566
Postagenturen ¹⁾	7.487	7.653	8.001	7.640	7.047	7.062
Postfilialen Österreich	2.286	k. A.	k. A.	1.658	k. A.	1.335
Postagenturen ¹⁾	-	-	-	363	558	535
Poststellen Schweiz	3.396	k. A.	k. A.	2.585	2.531	2.493
Postagenturen ¹⁾	-	-	89	141	131	131

¹⁾ diverse Subunternehmen, Postpartner, „Post im Dorfladen“ etc.

Quellen: Deutsche Bundesnetzagentur, Post AG Österreich, PostReg Schweiz

allen Landesteilen erbracht. Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz, das für die gesamte Bevölkerung in angemessener Distanz erhältlich ist. Die Hauszustellung erfolgt in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen (6).

Empirische Entwicklung des Filialnetzes

In Österreich und in der Schweiz ist das traditionelle Filialnetz in den letzten Jahren drastisch geschrumpft, während Deutschland – nach dem Abbau in den 1990er Jahren – seit 2001 eher eine stabile Tendenz aufweist. Demgegenüber ist die Zahl der Postagenturen in Österreich und – auf niedrigerem Niveau – in der Schweiz angestiegen (7). In Deutschland sind bereits mehr als die Hälfte der Postfilialen Postagenturen. Die Absolutzahlen (der Saldo von geschlossenen und geöffneten Filialen) verschleiern jedoch, dass das Postfilialnetz im ländlichen Raum weitaus stärker zurückgebaut wurde, während in städtischen Regionen und Hochfrequenzlagen zum Teil sogar neue Standorte entstanden sind.

Gemessen am rein rechnerischen Indikator Filiale/Agentur je Quadratkilometer weist die Schweiz mit einer Filiale/Agentur je 16 Quadratkilometer das dichteste Postfilialnetz der drei Länder auf. In Österreich ist die abgedeckte Fläche je Filiale/Agentur am größten (~45 Quadratkilometer). Dort hat sich der Versorgungsgrad seit 2001 auch am deutlichsten verschlechtert. Deutschland (~28 Quadratkilometer) liegt zwischen diesen beiden Ländern, mit offenbar nur geringer Veränderung seit 2001.

Entwicklung des ländlichen Postfilialnetzes

Deutschland

Der Universaldienst wird von der Deutschen Post AG bzw. der von ihr beauftragten Subunternehmen er-

bracht. Die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) 1999 gibt genaue Vorgaben über Umfang und Qualität des Universaldienstes. Darunter fällt auch Anzahl und Dichte der ländlichen Filialen. Bundesweit müssen mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen (5.000 davon mit eigenem Personal) vorhanden sein. In der Praxis wurde diese Zahl mit 12.628 Filialen bzw. Agenturen (2006) sogar überschritten. Davon werden bereits 7.062 (56 Prozent) als Postagenturen bzw. durch Subunternehmen geführt, die vertraglich von der Deutschen Post dazu beauftragt werden (8). Die Dichte des Filialnetzes ist einwohner- und flächenbezogen. Für den ländlichen Raum ist vor allem relevant, dass in allen Gemeinden mit mehr als 2.000 EinwohnerInnen oder/und mit zentralörtlicher Funktion mindestens eine stationäre Einrichtung vorhanden sein muss. Des Weiteren muss in allen Landkreisen je Fläche von 80 Quadratkilometern mindestens eine stationäre Einrichtung vorhanden sein.

Die Zahl der eigenbetriebenen Postfilialen ist auch in Deutschland aus Kostengründen in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. Bislang entsprach der Saldo zwischen (im urbanen Raum) neu errichteten und geschlossenen Filialen auf Standorten mit geringer Nachfrage jedoch den Bestimmungen der Universaldienstleistungsverordnung. Die geschlossenen Filialen wurden durch Partner-Filialen, Post-Service-Shops und Postpoints ersetzt. Diese beschäftigen Fremdpersonal und werden von der Post mit dem Service beauftragt. Bei Veränderungen des Filialnetzes (z. B. Schließungen) ist ein Konsultationsmechanismus mit den zuständigen Kommunen vorgesehen. Mit dem Auslaufen der gesetzlichen Exklusivlizenz Ende 2007 ist die Post nicht mehr verpflichtet, eigenbetriebene Filialen zu unterhalten. In diese Richtung geht die Ankündigung der Deutschen Post, das eigenbetriebene Filialnetz vollständig an private Subunternehmen auszulagern. Lediglich 30 bis 40 ländliche Filialen an Standorten, wo die Ausdünnung

der Einzelhandelsstruktur weit fortgeschritten ist, sollen weiterhin in Eigenregie betrieben werden. Erprobt werden soll auch ein neuer Postboten-Service, wobei der Bote auch Briefe oder Pakete an der Haustür abholt (9).

Österreich

In Österreich wird der Universaldienst vom ehemaligen Monopolisten, der österreichischen Post AG erbracht. Die österreichische Post-Universaldienstverordnung 2002 schreibt die „ausreichende, flächendeckende Versorgung mit Post-Geschäftsstellen“ vor, ohne diese jedoch zu definieren. Eine differenzierte Regelung der Versorgungsdichte, die maximale Entfernung kombiniert mit der Einwohnerdichte wurde seitens der Post AG angeregt, aber seitens des zuständigen Ministeriums nicht in die Verordnung aufgenommen. Der Bestand an Postfilialen ist von 2.286 (2001) auf 1.335 (2006) gesunken (10). Geschlossen wurden vor allem viele kleine Landfilialen mit niedriger Kundenfrequenz und geringem Umsatz. Die Verordnung schreibt vor, dass bei der Schließung einer Filiale mit der betroffenen Gemeinde Kontakt aufzunehmen ist und jedenfalls eine Ersatzlösung (Postpartner, Postservicestellen oder Landzustellung) einzurichten ist. Als teilweiser Ersatz für die aufgelassenen Postfilialen wurden 192 Postpartner und 343 Post-Servicestellen zumeist in Kooperation mit regionalen Einzelhändlern eingerichtet (Stand 2006). Dabei entspricht die Angebotspalette der Postpartner weitgehend der einer Postfiliale, während die Post-Servicestelle deutlich weniger Postdienste offeriert. Von den Ersatzlösungen wurden auch einige bereits wieder aufgelassen, da sich die Erwartungen sowohl der Nachfrage nach Postdiensten als auch an die seitens der Post AG gewährten Verdienstspannen als zu optimistisch herausgestellt hatten. In einigen Gemeinden sind Postmobile eingerichtet worden. Eine weitere Alternative ist die sogenannte „Landzustellung“. Dabei nehmen die Postzusteller in dünn besiedelten Regionen ohne Postfilialen Briefe, Inlandspakete und auch Einzahlungen entgegen.

Schweiz

Mit der Revision des Postgesetzes 2004 wurde das Konzept des flächendeckenden Poststellennetzes für die Schweizerische Post verbindlich: Von jeder der 150 Raumplanungsregionen muss mindestens eine Poststelle (= Postfiliale) mit allen Dienstleistungen der Grundversorgung eingerichtet werden. Diese Bestimmung dient vor allem dem Schutz der kleinen Randregionen. Als Poststellen gelten herkömmliche Poststellen, Filialen, mobile Poststellen und von Dritten betriebene Agenturen („Post im Dorfladen“ etc.). Ein Hausservice durch das Zustellpersonal (mobile Landzustellung) ist als Ersatzlösung für eine Poststelle zulässig, wenn in der gleichen Region eine Poststelle mit den Dienstleistungen

der Grundversorgung vorhanden ist. Der Zugang zur Grundversorgung ist durch folgende Kriterien bestimmt: Als angemessen gilt, wenn mindestens 90 Prozent der Bevölkerung im Durchschnitt innerhalb von 20 Minuten zu Fuß oder mit dem öffentlichen Verkehr Zugang zur nächsten Poststelle haben (11). Bei Schließung oder Verlegung einer Poststelle ist ein Konsultationsmechanismus verpflichtend: Die Post strebt dabei eine einvernehmliche Lösung mit der betroffenen Gemeinde an. Wenn die Poststelle aufgelassen wird, so muss eine Ersatzlösung vorhanden sein.

Das Poststellennetz wurde auch in der Schweiz in den letzten Jahren deutlich reduziert. Seit 2001 wurde rund ein Viertel der Poststellen abgebaut. Die Zahl ist von 3.396 auf 2.493 zurückgegangen. Damit verfügt die Eidgenossenschaft aber immer noch über eines der dichtesten Poststellennetze in Europa. Im Trend der EU-Staaten wurde die Zahl der Postagenturen ausgebaut, ist aber im europäischen Vergleich nach wie vor unterdurchschnittlich. Einzig in der Schweiz gehört der Zahlungsverkehr zur postalischen Grundversorgung, was aufgrund der Sicherheitsanforderungen die Auslagerung an Agenturen erschwert hat.

Resümee

Bedingt durch den Strukturwandel auf dem Postsektor sowie die sektorale Liberalisierung wurden der Erhalt des kleinteiligen Postfilialnetzes, die tägliche Abholung, der Transport und die Zustellung in periphere Regionen mit niedrigem Postaufkommen zunehmend unrentabel und wenig lukrativ. Um diesem Trend gegenzusteuern, wurde das EU-Konzept des Universaldienstes (in der Schweiz: der Grundversorgung) der flächendeckenden Versorgung mit Postdiensten unter Berücksichtigung von Qualitätskriterien entworfen. Die nationale Ausge-

Folgerungen & Forderungen

- Erhaltung des Post-Universaldienstes bzw. der Grundversorgung (CH).
- Nationale Ausgestaltung mit differenzierten Mindestkriterien der Ausstattung je Region bzw. Gemeinde (z. B. maximale Entfernung kombiniert mit der Einwohnerdichte).
- Einheitliche Tarifgestaltung für Stadt und Land.
- Regelmäßige Hauszustellung für alle ganzjährig bewohnten Siedlungen.
- Erhaltung und Ausbau der Alternativen (Postagenturen, Postpartnerschaften etc.) und Sicherstellung deren Qualität (z. B. verpflichtendes Angebot des bargeldlosen Zahlungsverkehrs).

staltung in der BRD und Österreich sowie das Beispiel der Schweiz zeigen, dass dieser Auftrag aber von den Ländern durchaus unterschiedlich erbracht wird. In Deutschland wird die Filialdichte durch differenzierte Kriterien (Mindestanzahl an Filialen, Filialen je Gemeinde bzw. Einwohner) festgelegt. In der Schweiz gibt es eine flächen- und erreichbarkeitsbezogene Untergrenze an Filialen (je Raumplanungsregion, maximale Erreichbarkeitskriterien). Österreich kommt hingegen ohne Mindestkriterien aus. Der Rückbau des Filialnetzes ist in Österreich, noch vor der Schweiz, am deutlichsten. In Deutschland ist das Filialnetz derzeit per Saldo nahezu stabil – bedingt durch Vermehrung von Angeboten in den Städten bedeutet dies aber in einigen ländlichen Regionen erhebliche Verschlechterungen; inzwischen wird von der Post bereits Kommunen die Übernahme von Postagenturen angetragen (sprich: zurück in die öffentliche Hand!). Der Ländervergleich zeigt aber auch, dass in allen Ländern viele der eigenbetriebenen Postfilialen durch Postagenturen ersetzt wurden. Die Schließung der kleinen Landfilialen muss dabei nicht unbedingt eine Verschlechterung mit Postdiensten bedeuten. Wesentlich ist das Vorhandensein von Alternativen (z. B. Postpartnerschaften mit dem lokalen Einzelhandel) und deren tatsächliche Erreichbarkeit auch für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen.

Anmerkungen

- (1) Mit Beschluss des EU-Parlamentes vom Juli 2007 wurde das Zieldatum für die vollständige Liberalisierung mit nunmehr 2011 festgelegt.
- (2) Europäische Kommission 2007: Häufig gestellte Fragen zur Postpolitik der EU: (http://ec.europa.eu/internal_market/post/faq_de.htm) (Zugriff am 26. Juni 2007).
- (3) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbes-

serung der Dienstqualität, L15/14 vom 21.1.1998, Luxemburg/Brüssel 1998.

- (4) Postgesetz (PostG) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) 15. Dezember 1999, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/pudlv/gesamt.pdf> (Zugriff am 4. Juli 2008).
- (5) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich: 100. Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über den Universaldienst für Postdienstleistungen, Jahrgang 2002, ausgegeben am 28. Februar 2002.
- (6) Postgesetz (PG) vom 30. April 1997 (SR 783,0): http://www.post.ch/de/uk_servicepublic_postgesetz.pdf (Zugriff am 12. September 2007); Postverordnung (VPG) vom 26. November 2003 (SR 783,01): <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/783.01.de.pdf> (Zugriff am 12. September 2007).
- (7) „Postagentur“ bezeichnet eine nicht durch den eigentlichen Postdienstleister (z. B. Deutsche Post), sondern durch eine Privatperson (Einzelhändler etc.) geleitete kleine Postannahmestelle mit einem Basissortiment an Postdienstleistungen.
- (8) Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2006/2007 Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12185.pdf> (Zugriff am 1. Juli 2008).
- (9) RP online: Das Ende der Postfilialen: <http://www.rp-online.de/public/druckversion/aktuelles/wirtschaft> (Zugriff am 1. Juli 2008).
- (10) O. Tamme: „Wenn der Postfuchs nicht mehr winkt“. Ländliche Postversorgung in Österreich nach der Schließungswelle, Facts & Feature 36 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, September 2007 <http://www.berggebiete.eu/cms/dmdocuments/publikationen/FF36.pdf> (Zugriff am 9. Juli 2008).
- (11) Schweizerische Postregulationsbehörde, PostReg: Tätigkeitsbericht 2006: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9113.pdf> (Zugriff am 1. Juli 2008) S. 4–5.

Autor

Mag. Oliver Tamme
 Infrastruktur im ländlichen Raum,
 Klimawandel im Berggebiet.

Bundesanstalt für Bergbauernfragen,
 Wien
 Marxergasse 2/ Mezzanin
 A-1030 Wien
 E-Mail: oliver.tamme@berggebiete.at

