

Der Weltpostverein im 21. Jahrhundert

Ergebnisse des außerordentlichen Kongresses in Addis Abeba

Der Weltpostverein regelt seit 1874 den internationalen Postverkehr. Doch in Zeiten des Online-Handels haben sich die Rahmenbedingungen geändert. Auf dem außerordentlichen Kongress in Addis Abeba wurde eine Anpassung des Regelwerkes an den modernen Postverkehr eingeleitet.



Geschichte und Bedeutung des Weltpostvereins

Deutschland ist in besonderer Weise mit dem Weltpostverein verbunden. Der von den negativen Erfahrungen mit dem Postverkehr in zersplitterten deutschen Kleinstaaten geprägte preußische Generalpostmeister, Ernst Heinrich Wilhelm von Stephan, gab den Anstoß zur Gründung eines internationalen „Allgemeinen Postvereins“. Die Gründung erfolgte am 9. Oktober 1874 in Bern.

Es wurde ein erster Weltpostvertrag ausgearbeitet, der als völkerrechtlicher Vertrag noch heute die Mitgliedsländer über alle politischen und sprachlichen Grenzen hinweg zu einem einheitlichen Postgebiet zusammenschweißt und den internationalen Postverkehr regelt. Der Vertrag wurde von zunächst zwanzig Gründungsstaaten, neben Deutschland

unter anderem Großbritannien, Italien, Österreich-Ungarn, Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika, auf dem ersten Postkongress ratifiziert und trat zum 1. Juli 1875 in Kraft. Japan und Frankreich traten 1876 dem Postverein bei.

Auf dem Weltpostkongress von 1878 wurde der Allgemeine Postverein zum Weltpostverein. Am 4. Juli 1947 wurde der Weltpostverein zu einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen und ist heute mit 192 Mitgliedstaaten das wichtigste internationale Forum für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen staatlichen Postverwaltungen und den Postunternehmen. Die Verträge des Weltpostvereins wurden zuletzt auf dem Weltpostkongress in Istanbul 2016 überarbeitet und neu beschlossen.



Generalpostmeister Heinrich von Stephan

Struktur und Funktionsweise der heutigen Organisation

Für das operative Geschäft des Weltpostvereins ist das Internationale Büro in Bern verantwortlich. Dessen Tätigkeit wird durch einen Verwaltungsrat kontrolliert, der zweimal im Jahr zusammenkommt und mit Budgetrecht ausgestattet ist. In dem Verwaltungsrat sitzt eine ausgewählte Anzahl von Mitgliedstaaten, so auch Deutschland. Der ebenfalls zweimal im Jahr tagende Rat für den Postbetrieb ist für betriebliche Angelegenheiten wie die Standardisierung von internationalen Verfahren und für kommerzielle Aspekte, wie zum Beispiel die Gebühren im grenzüberschreitenden Postverkehr, zuständig. In diesem Gremium sind die wichtigsten, meist staatlichen Postdienstleister der gewählten Mitgliedstaaten vertreten, unter anderem auch die Deutsche Post.

Als oberstes Organ tagt alle vier Jahre der Weltpostkongress, der für die strategische Ausrichtung des Vereins verant-

wortlich ist. Bei besonderem Bedarf kann in der Zwischenzeit ein außerordentlicher Kongress einberufen werden.

Der Universale Postdienst

In der Mehrzahl der Mitgliedsländer des Weltpostvereins sind die Postdienstleister auch heute noch staatlich und bieten ein großes Spektrum, nicht nur von Brief- und Postdienstleistungen, sondern auch von umfangreichen Finanzdienstleistungen an. In den meisten Ländern werden diese Leistungen als „öffentliches Gut“ verstanden, zu dem alle Bürger eines Landes im Zuge der so genannten Daseinsvorsorge zu günstigen Konditionen Zugang erhalten sollen. Regulierung findet nur dort statt, wo auch private Akteure am Markt tätig sind. Selbst in vielen westlichen Industriestaaten, die die freie Marktwirtschaft als wichtiges Prinzip in ihren Gesetzen verankert haben, werden die Postdienstleistungen von einem öffentlichen Betreiber durchgeführt.

Doch öffentliche Betreiber sind für einen funktionierenden Postmarkt nicht zwingend. In Deutschland werden Postdienstleistungen seit 1995 von der privatisierten Deutschen Post AG und anderen privaten Anbietern als privatwirtschaftliche Tätigkeiten erbracht. Als hoheitliche Aufgabe des Bundes in den Wirtschaftsbereichen verbleibt nach Artikel 87 des Grundgesetzes die flächendeckend ausreichende und angemessene Grundversorgung der Bevölkerung mit Post- und Telekommunikationsdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen. Der Erfüllung dieses Infrastrukturauftrages dienen die Regelungen des Postgesetzes und der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV). Alle am Markt tätigen Unternehmen tragen zur Erbringung des Postuniversaldienstes bei. Die Verpflichtung zur Gewährleistung des Universalen Postdienstes trägt der Bund, der sich zur Erfüllung dieser Pflicht der am Markt tätigen Unternehmen bedient.

Die Aufsicht über die Gewährleistung des Universalen Postdienstes durch die Postbetreiber obliegt in Deutschland der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA). Dies geschieht durch Regelungen über die postalische Infrastruktur, Lizenzvergaben und Entgeltgenehmigungen sowie durch spezielle Kunden- und Datenschutzbestimmungen. Die BNetzA kann Postbetreibern Verpflichtungen jedoch nur dann auferlegen, wenn der Markt nicht selbst genügend geeignete Dienstleistungen hervorbringt, um den Universalen Postdienst in ganz Deutschland zu sichern.

Die Rolle der Benannten Betreiber („Designated Operators“)

Alle Mitgliedsländer des Weltpostvereins benennen binnen sechs Monaten nach Beendigung eines Kongresses einen staatlichen oder privatwirtschaftlich operierenden Postbetreiber als so genannten „Designated Operator“ (dt. „Benannter Betreiber“). Die Hauptpflicht dieser Betreiber besteht in der Erfüllung des Universalen Postdienstes, der auf Grundlage der Universal Service Obligation (USO) von jedem Mitgliedsland nach eigener Rechtssetzung definiert ist. Dies bedeutet in erster Linie die Verteilung aus dem Ausland eingehender Postsendungen im gesamten Postgebiet eines Landes nach international vereinbarten Grundsätzen.

Der Vorteil für diese Betreiber besteht vor allem darin, dass erleichterte Zollformulare genutzt werden können und die meisten oft noch staatlichen internationalen Postdienste nur mit diesem Betreiber zusammenarbeiten können. Für Deutschland wurde bisher die Deutsche Post AG als Betreiber benannt. Zukünftig können auch andere Postdienstleister – sofern sie bestimmte Kriterien erfüllen – „Benannte Betreiber“ gemäß des Weltpostvertrages sein.

Diese Betreiber sind verpflichtet, eingehende internationale Briefsendungen zu befördern. Die Endvergütungen für diese Leistungen, die so genannten „Terminal Dues“, werden ausschließlich an die Benannten Betreiber der Mitgliedsländer gezahlt und gelten für den Transport, das Sortieren und die Zustellung von grenzüberschreitendem Postverkehr im Bestimmungsland der Sendung. Die Höhe der Vergütungen bemisst sich nach einem komplexen System, das sich sowohl an Produkt- und Qualitätsmerkmalen als auch an dem Status der Länder (Entwicklungs- oder Industrieland) orientiert. So zahlen die Postbetriebe aus Entwicklungsländern für ihre Postsendungen an deutsche Adressaten weniger „Terminal Dues“ als die Postbetriebe aus Industrieländern.

Die Auswirkungen von E-Commerce und Onlinehandel auf den Weltpostverkehr

E-Commerce und Onlinehandel haben den Charakter der Versanddienstleistungen in den letzten Jahren grundlegend verändert. Der Anteil des Briefversands am Gesamtvolumen des weltweiten Postverkehrs sank kontinuierlich. Betrug der Anteil des Briefversands 2006 an den Umsätzen der Postdienstleister weltweit noch 48 Prozent, so waren es im Jahr 2016 nur noch 39 Prozent. Dagegen nahm im gleichen Zeitraum das Paketvolumen von 14 auf 23 Prozent zu.

Die Postdienstleister reagieren auf den Rückgang im Briefverkehr mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen zur Einsparung von Betriebskosten (zum Beispiel durch Nutzung von Subunternehmern im Personalbereich), aber auch mit einer Diversifizierung ihrer Angebotspalette und einer stärkeren Konzentration auf den Bereich Paketversand und Logistik.

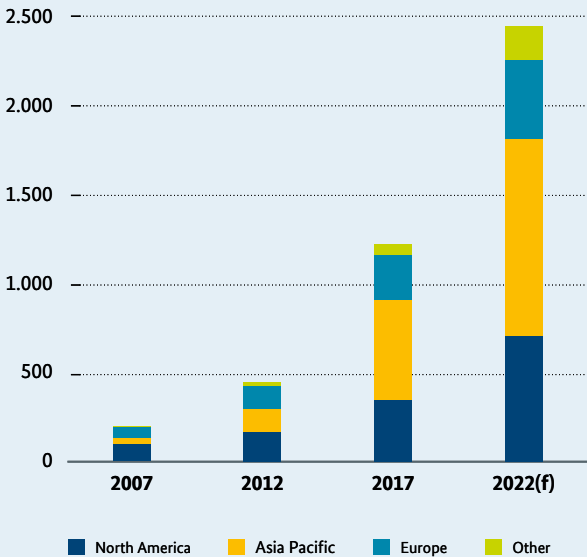
In den Zeiten des wachsenden Internethandels im internationalen Postverkehr kommt es nicht nur zu einem stetig wachsenden Aufkommen von gewinnbringenden Paketen, sondern auch von kleinen Päckchen mit Waren von unter 2 kg Gewicht, die unverhältnismäßig hohe Kosten im Verhältnis zu anderen Briefformaten verursachen, etwa durch ihren erhöhten Platzbedarf in der Tasche des Postboten oder durch die Notwendigkeit von besonderen Sortiermaschinen.

Angesichts dieser Entwicklungen führen die „Terminal Dues“ in ihrer bestehenden Form zu Marktverwerfungen innerhalb der jeweiligen Binnenmärkte, da sie die wahren Kosten des Transportes von den Grenzübergangspunkten bis zur Übergabe an den Endkunden meist nur teilweise decken. So ist es für den Endnutzer in vielen Ländern, auch in Deutschland, günstiger, einen Artikel „online“ in Asien zu bestellen als im eigenen Land. Wettbewerbsverzerrende Finanzflüsse bei der Abrechnung von Leistungen insbesondere vom Warenverkehr aus Asien nach Westeuropa und Nordamerika sind die Folge (zum Beispiel durch die umfangreiche Einfuhr preiswerter elektronischer Artikel aus China). Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die „Terminal Dues“ aktuell sehr kontrovers im Weltpostverein diskutiert werden.

Die Vereinigten Staaten haben das Scheitern ihrer Bemühungen um höhere Endvergütungen zum Anlass genommen, am 17. Oktober 2018 dem Weltpostverein gegenüber ihre Absicht zu erklären, austreten zu wollen. Die Kritik bezieht sich vor allem auf die für eine landesweite Zustellung innerhalb der Vereinigten Staaten nicht kostendeckenden Endvergütungsraten für den staatlichen United States Postal Service (USPS). Die im Verhältnis zu anderen industriellen Importländern wie Deutschland besonders kritische Situation resultiert unter anderem aus der großen Staatsfläche der USA und einer dadurch bedingten geringeren infrastrukturellen Durchdringung. Die Austrittserklärung der Vereinigten Staaten könnte durchaus Schule machen, wenn es nicht gelingen sollte, den Integrierten Produkt- und Vergütungsplan und das Endvergütungssystem zügig und für alle Beteiligten zufriedenstellend zu überarbeiten.

Abbildung 1: E-Commerce

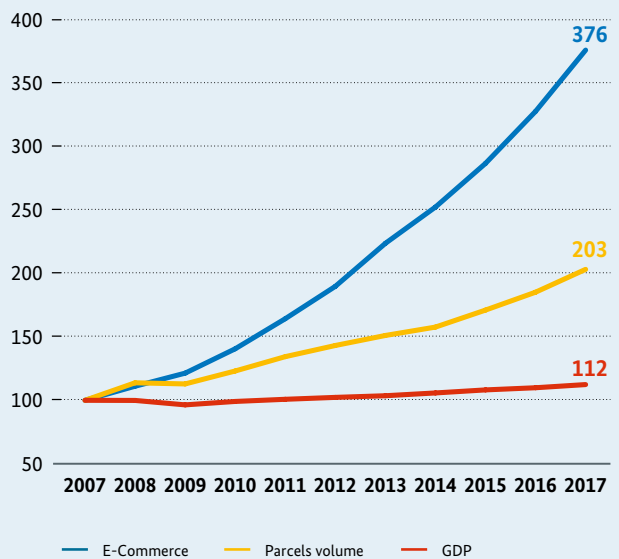
Global internet retail sales



Quelle: Euromonitor International.

Abbildung 2: Historical volume

Aggregate indices, 2007=100



Quellen: Operator reports, member questionnaires, Euromonitor International, IMF.

Ein Austritt würde allerdings erst im kommenden Jahr wirksam werden. Bis dahin besteht noch Zeit für Verhandlungen. Bei den kommenden Gesprächen auf multinationaler Ebene wird sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als wichtiger Partner im Weltpostverein für eine konstruktive Lösung und den Verbleib der Vereinigten Staaten im Weltpostverein einsetzen. Im Falle des tatsächlichen Austritts müsste die USPS mit den Benannten Betreibern aus 191 Ländern bilaterale Postabkommen schließen, auch mit der Deutschen Post AG. Die USA befänden sich damit rechtlich gesehen wieder in jener Situation, die vor der Gründung des Weltpostvereins bestand.

Außerordentlicher Kongress in Addis Abeba

Diese und weitere strategische Fragen wurden auf dem außerordentlichen Weltpostkongress diskutiert, der vom 3. bis 7. September 2018 in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba stattfand. Erstmals seit 1900 fand solch ein außerordentlicher Kongress außerhalb des üblichen Vierjahresrhythmus statt, weil die anstehenden Entscheidungen als zeitkritisch angesehen wurden und man nicht auf den nächsten regulären Kongress warten wollte. An dem Kongress nahmen über 1000 Delegierte aus 134 Ländern teil. Die deutsche Delegation bestand aus Vertretern des

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, der BNetzA und der Deutschen Post AG.

Die **Produkt- und Vergütungsregeln** für internationale Postdienstleistungen standen im Zentrum der Diskussion. Diese Regeln definieren und vereinheitlichen im Wesentlichen die Leistungen, die die im Postgebiet des Weltpostvereins operierenden Anbieter anbieten sowie die Entgelte, die für die Ausführung der Leistungen erhoben werden können. Angenommen wurde ein neues Produktportfolio. Trotz des Widerstands einiger wichtiger Länder enthält es weiterhin die Möglichkeit, Güter international in Briefsendungen bis 2 kg als klassisches „Päckchen“ zu versenden. Bis zum Kongress in Abidjan im Jahr 2020 sollen die Produkt- und Vergütungsregeln jedoch noch weiterentwickelt werden, vor allem um die Endvergütungen neu zu regeln und die elektronische Sendungsverfolgung als für alle Postdienstleister verpflichtende Leistung einzuführen.

Die Endvergütungen unterliegen einer vierjährigen Überprüfung durch den Weltpostkongress. Letztmalig wurden Änderungen auf dem Weltpostkongress in Istanbul 2016 beschlossen. Für die besonders umstrittenen Warensendungen aus China wurde lediglich eine moderate Erhöhung der Endvergütungen beschlossen, da China noch immer als Entwicklungsland eingestuft wird.

Die Bundesregierung wird sich bei den weiteren Verhandlungen in den Gremien des Weltpostvereins dafür einsetzen, dass die Endvergütungen für kommerzielle Warensendungen weiter angepasst werden, und zwar unabhängig vom Entwicklungsstand eines Mitgliedstaates, um Marktverwerfungen entgegenzuwirken.

Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt war die dringend erforderliche **Reform des Rentensystems** für die Mitarbeiter des Weltpostvereins. Im bisherigen Rentenfonds nach Schweizer Recht besteht – nicht zuletzt durch die ungünstige Altersstruktur der Mitarbeiter der Verwaltung des Weltpostvereins – eine so gravierende Deckungslücke, dass die zukünftige finanzielle Stabilität des Weltpostvereins gefährdet ist. Daher wurde der Vorschlag angenommen, Verhandlungen mit dem „United Nations Joint Staff Pension Fund“ aufzunehmen, um die Altersvorsorge zukünftig auf eine stabilere Grundlage zu stellen. Dieser sich auf alle teilnehmenden UN-Organisationen stützende Fonds hat den Vorteil eines gesünderen Altersaufbaus der zu versorgenden Mitarbeiter. Darüber hinaus werden auch Verwaltungsausgaben eingespart.

Des Weiteren wurde über das **Beitragssystem** diskutiert, das bisher auf freiwilligen Leistungen der Mitgliedstaaten beruht. Aus wettbewerbsrechtlichen Gründen bezahlt in Deutschland die Bundesregierung diesen Beitrag und nicht die Postdienstleister. Da in der Vergangenheit einige Mitgliedstaaten ihre Beiträge reduziert haben, ohne dass genügend andere Mitgliedstaaten ihre Beiträge entsprechend erhöhten, gefährdet auch dies die finanzielle Stabilität des Vereins. In einer Arbeitsgruppe wurde ein neues, verpflichtendes Beitragssystem konzipiert, das Beitragszahlungen anhand nachvollziehbarer Kriterien, wie einem Mix aus dem Bruttoinlandsprodukt insgesamt und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, vorsieht. Zusätzlich sind Erleichterungen für Entwicklungsländer und sehr kleine Pauschalbeträge für die wirtschaftlich schwächsten Mitglieder (die so genannten „least developed countries“) vorgesehen.

Infolge der sehr unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer konnte sich der Kongress allerdings auf keine Neuregelung des Beitragssystems einigen und hat das Thema auf die nächste reguläre Sitzung im Jahr 2020 verschoben. Es soll eine Arbeitsgruppe unter deutscher Leitung eingerichtet werden, die die verschiedenen Optionen ausleuchtet und eine tragfähige Lösung erarbeitet, die von möglichst allen Mitgliedstaaten mitgetragen wird.

Ein konkretes Ergebnis des Kongresses ist der Erhöhung der Sitze im operativen Postbetriebsrat von 40 auf 48 Sitze. Die bisher unterrepräsentierten afrikanischen und asiatischen Länder haben damit ein stärkeres Gewicht erhalten. Diese Reform war überfällig, da die bisherige Sitzverteilung noch aus einer Zeit stammt, in dem das Weltpostgeschehen vor allem von den europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten bestimmt war.

Auf dem außerordentlichen Weltpostkongress in Addis Abeba konnten jedoch längst nicht alle Fragen gelöst werden. Wichtige Aspekte, wie die Endvergütungsfrage, eine Reform der Altersversorgung und die Entscheidung über ein neues Beitragssystem, wurden auf den nächsten regulären Kongress im Jahr 2020 verschoben.

Die Bundesregierung wird die Entwicklung des Weltpostvereins weiterhin konstruktiv begleiten und dazu beitragen, akzeptable Rahmenbedingungen für alle Mitgliedstaaten zu entwickeln. Es ist uns ein besonderes Anliegen, dass der Weltpostverein erhalten bleibt, denn die Vision Ernst Heinrich Wilhelm von Stephans, ein weltweit einheitliches Postwesen zu erreichen, darf nicht an den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts scheitern.

Kontakt: Herr Wolfgang Crasemann
Referat: Internationale Digital- und Postpolitik,
G7 und G20