

Oliver Tamme

„Wenn der Postfuchs nicht mehr winkt“ – Postversorgung in Österreich auf dem Land nach der Schließungswelle

Zusammenfassung

Die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur im ländlichen Raum steht in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen auch in Österreich vor neuen Herausforderungen und zeigt in Teilbereichen Rückzugstendenzen. Betroffen davon ist neben dem Verlust der örtlichen Nahversorgung in vielen Landgemeinden, reduzierten Bahn- und Buskursen im öffentlichen Verkehr und der Zusammenlegung kleiner Volksschulen vor allem das lokale Filialnetz der Post. Seit 2002 wurden 951 Postfilialen, also nahezu jede zweite Filiale, wegen „Unwirtschaftlichkeit“ aufgelassen. Mit Ende des Jahres 2007 wurden weitere 19 Filialen geschlossen. Davon betroffen sind überwiegend ländliche Gemeinden und das Berggebiet. Nur jeder fünfte aufgelassene Standort wurde durch einen Postpartner, meist den örtlichen Nahversorger, ersetzt. Die Studie der Bundesanstalt für Bergbauernfragen hatte zum Ziel eine Bestandsaufnahme der Versorgung ländlich-peripherer Gebiete mit Postdiensten nach dieser Schließungswelle vorzunehmen. Weiters wurden die von der Post AG eingerichteten Ersatzlösungen (Postpartner, Servicestellen etc.) kritisch untersucht. Darüber hinaus wurden die jeweiligen Kriterien, die die Dichte des Filialnetzes in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten festlegen, miteinander verglichen.

Dieser Artikel ist eine Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse. Die Druckversion des gleichnamigen Facts & Features 36 ist bei der Bundesanstalt für Bergbauernfragen unter der Telefonnummer (01) 504 88 69 DW 17 zu bestellen oder steht im Internet unter <http://www.berggebiete.at> zum Downloaden bereit.

Struktur der Postdienste in Österreich

Der Bereich der Postdienste ist in Österreich sektoral organisiert. Marktführer und Universaldienstbetreiber ist die österreichische Post AG. Private Anbieter (z.B. Redmail¹, UPS²) sind vor allem im Bereich der Express- und Paketzustelldienste tätig. Aber auch die Tageszeitungen haben eigene Zustellnetze aufgebaut.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden durch die EU-Postrichtlinie und das österreichische Postgesetz (1997) vorgegeben. Die Universaldienste sind durch die Post-Universaldienstverordnung (P-UDV) geregelt und sollen auch unter den Bedingungen eines geöffneten Marktes ein Mindestangebot an Postdiensten gewährleisten. Deren Ziele sind sektoral definiert und konzipiert, deren Instrumente überwiegend normativ: Postdienste sind für alle Kunden im gesamten Bundesgebiet nach gleichen Grundsätzen zu erbringen. Die Akteure sind einerseits die Post AG, als Marktführer und als jenes Unternehmen, das in Österreich mit der Erbringung des Universaldienstes betraut wurde, andererseits hat das zuständige Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) Aufsichtsfunktion und die Gemeinden müssen bei Schließungen informiert werden.

Die Postinfrastruktur ist im letzten Jahrzehnt deutlich ausgedünnt. Die verschlechterte Versorgung lässt sich an mehreren Faktoren ablesen. Einerseits wurde das Post-Filialnetz verkleinert. Zahlreiche Standorte im ländlichen Raum wurden geschlossen. Andererseits konnte dieser Trend auch nicht durch die Gründung von Post-Partnerschaften und Post-Servicestellen als alternative Vertriebsstellen ausgeglichen werden. Die eingeschränkte Bedienung kann am Indikator „EinwohnerInnen je Poststandort“ und am gestiegenen Einzugsgebiet je Filiale, abgelesen werden. Beide Werte sind mit der Schließungswelle deutlich angestiegen. Die lokale Bevölkerung muss heute wesentlich längere Wege zurücklegen, um Postdienste in Anspruch nehmen zu können. Daneben wurde auch die Anzahl der Briefpostkästen verringert, da die Entleerung personalintensiv ist und das Briefaufkommen zurück gegangen ist.³

¹ Redmail wurde 2001 als Joint Venture zwischen dem Styria-Verlag (Kleine Zeitung, Presse, Wirtschaftsblatt) und der holländischen TNT Post gegründet. Redmail ist auf die Zeitungszustellung und Geschäftspost spezialisiert (<http://redmail.at>).

² UPS Österreich <http://www.ups.com/content/at>

³Neben der Neuorganisation des Vertriebsnetzes wurde seitens des Managements der Post AG auch der Abbau der Beschäftigten vorangetrieben. Nach Darstellung der Post AG wurde im Zuge der Umstrukturierungen, die mit der Redimensionierung des Filialnetzes einher ging, der Mitarbeiterstand von 31.192 auf 25.192 (jeweils Vollzeitäquivalente) im Jahr 2006 abgebaut (Österreichische Post AG 2007: Geschäftsbericht 2006).

Tabelle 1: Kennzahlen zur Postinfrastruktur in Österreich

Poststandorte	1989	2000	2004	2006
Postfilialen	2.310	2.286	1.658	1.335
Post-Partner (PP)	-	-	122	192
Post-Servicestellen	-	-	241	343
EinwohnerInnen je Postfiliale/PoPa ¹⁾	3.299	3.491	4.561	5.279
Je Filiale/PP abgedeckte Fläche in km ² ¹⁾	36,31	36,69	46,98	54,23
Briefpostkästen (BPK)	k.A.	k.A.	20.506	17.706
BPK je 1.000 EinwohnerInnen			2,5	2,2

Quelle: österreichische Post AG, eigene Berechnungen

¹⁾ Werte für 2004, 2006 inkl. Postpartner, exkl. Postservicestellen

Während die Dichte der Briefpostkästen für die Post-Einsammlung pro 1.000 EinwohnerInnen über dem EU-Durchschnitt liegt, ist die abgedeckte Fläche pro Postamt signifikant höher als in anderen EU-Staaten. Eine der Ursachen dafür ist aber sicherlich auch in der spezifischen Topographie Österreichs zu suchen. Der Trend in Europa weist jedoch ebenfalls in die Richtung, dass pro Postamt zunehmend eine größere Fläche abgedeckt wird.

Post AG als Marktführer in Österreich

Trotz der weitgehenden Liberalisierung des Postmarktes ist die österreichische Post AG Marktführer in der Postbeförderung. Sie betreibt ein bundesweites Filialnetz und übernimmt die werktägliche Postzustellung zu Zustelladressen in ganz Österreich. Täglich befördert die Post AG beispielsweise rund 4,6 Mio. Briefe, 18,9 Mio. unadressierte Werbesendungen sowie 2,6 Mio. Zeitungen. Rund 11.000 ZustellerInnen versorgen rund 3,3 Millionen Haushalte (Österreichische Post AG 2007: Geschäftsbericht 2006: 18). Das Unternehmen wurde 1996 durch das Poststrukturgesetz in die Post- und Telekom Austria AG übergeführt und aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert. 1999 schließlich wurden aus den Unternehmensbereichen „Gelbe Post“ und Postbus⁴ die Österreichische Post AG gegründet. Im Mai 2006 erfolgte schließlich der Börsengang. Die Post AG befindet sich nunmehr zu 51% im Eigentum der Republik. 49% der Aktien (im Streubesitz) werden an der Börse gehandelt.

⁴ Der Bereich Postautodienst wurde 2000 abgespalten und an die Österreichische Bundesbahn übertragen.

Liberalisierung des Postsektors und das Konzept des Universaldienstes

Die Marktöffnung der Postdienste erfolgt auf EU-Ebene seit Anfang der 1990er Jahre. 1997 wurde die Post-Richtlinie (97/67/EG) verabschiedet - Darin wurde die schrittweise Öffnung des Marktes im Zeitraum von 1997 bis 2009 beschlossen und ein Mindestangebot an Universaldiensten definiert und vorgeschrieben.⁵ Der reservierte Bereich wird ebenfalls abgeschafft. Dieser ist bislang den mit der Erbringung des Universaldienstes betrauten Unternehmen vorbehalten gewesen. Die europäischen Vorgaben wurden in Österreich durch das Postgesetz 1997 auch auf nationaler Ebene umgesetzt. In Österreich ist der Markt für Poststücke über 50 Gramm bereits liberalisiert. Gewichtsgrößen darunter (= reservierter Bereich) können bis dato nur mittels der österreichischen Post AG zugestellt werden.

Die völlige Marktöffnung könnte ohne flankierende Maßnahmen dazu führen, dass bedingt durch die großen regionalen Kostenunterschiede private Anbieter nur dort tätig werden, wo dies ökonomisch am attraktivsten ist, nämlich in den dicht besiedelten, urbanen Räumen. Die Folge wären regionale Preisunterschiede oder die Einstellung bzw. überhaupt keine Bedienung für ländliche und strukturschwache Regionen. Umgekehrt brächte die Versorgungspflicht für dünn besiedelte, umsatzschwache Regionen einen beträchtlichen Wettbewerbsnachteil für das bisherige Unternehmen mit öffentlichem Auftrag mit sich (im Fall Österreichs die Post AG).

Um dieser Gefahr zu begegnen wurde das Konzept des Universaldienstes entworfen, der die Sicherstellung des Zugangs zu Postdiensten für alle Kunden in transparenter, nicht diskriminierender Weise vorschreibt. Der Universaldienst bezieht sich auf einen Bestand an Gemeinwohlaufgaben, durch die gewährleistet werden soll, dass bestimmte Dienstleistungen in festgelegter Qualität sämtlichen Verbrauchern und Nutzern im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates zur Verfügung stehen, unabhängig vom geografischen Standort und zu erschwinglichen Preisen.

⁵Ursprünglich sah der Fahrplan der EU-Kommission vor, dass der Postmarkt bis 2009 vollständig geöffnet werden sollte. In Abweichung davon hat das EU-Parlament im Jänner 2008 das Zieldatum für die vollständige Liberalisierung des Postmarktes mit 2011 festgelegt.

Der Universaldienst für Postdienste in Österreich

Das Postgesetz 1997 präzisiert den Universaldienst wie folgt: „Im Rahmen des Universaldienstes ist vom Betreiber zu gewährleisten, dass den Kunden ständig Postdienstleistungen *flächendeckend* zu allgemein erschwinglichen Preisen und in einer solchen Qualität angeboten werden, dass den Bedürfnissen der Kunden durch eine *entsprechende Dichte an Abhol- und Zugangspunkten* sowie durch die *Abhol- und Zustellfrequenz* entsprochen wird. Soweit vergleichbare Voraussetzungen gegeben sind, sind gleiche Leistungen für die Kunden zu gewährleisten. Bei der Erbringung des Universaldienstes ist auf technische Entwicklungen sowie auf gesamtwirtschaftliche, *regionale und soziale Aspekte* sowie auf die Nachfrage der Kunden Rücksicht zu nehmen“ (§4 Postgesetz 1997, BGBl. I Nr. 18/1998) Bundesweiter Universaldienstbetreiber ist die österreichische Post AG. Weiters ermächtigt das Postgesetz den Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr eine Verordnung zu erlassen, die den Universaldienst genauer regelt (BGBl. II Nr. 100 vom 28. Februar 2002). Diese Post-Universaldienstverordnung wurde 2002 von der damaligen Bundesministerin Forstinger (BMVIT) erlassen.

Regelung der Versorgungsdichte in der P-UDV

Die Post-Universaldienstverordnung (P-UDV) verlangt in der Endfassung nur mehr eine „*ausreichende, flächendeckende*“ Versorgung mit Post-Geschäftsstellen ohne Festlegung von Kriterien. Die Flächendeckung sei durch das bestehende Netz an Post-Geschäftsstellen abgedeckt. Bemerkenswert ist dies deswegen, weil im Verordnungsentwurf seitens der Post AG (österreichische Post AG, Presseinformationen 2001, 21.2.2001) noch eine differenzierte Bestimmung betreffend der Versorgungsdichte enthalten gewesen war: Die (maximale) Entfernung kombiniert mit der Einwohnerdichte sollte die Versorgungsdichte bzw. die notwendige Flächendeckung genau festlegen. Dieser Passus entfiel aber in der geltenden Fassung.⁶

Als Post-Geschäftsstelle gelten Postämter aber auch so genannte Postagenturen (§ 3 P-UDV). Als Postagenturen gelten Postpartner oder Post-Servicestellen. Ein Postamt (so besagt die P-UDV) darf nur dann geschlossen werden, wenn die Erbringung des Universaldienstes durch andere Post-Geschäftsstellen oder aber zumindest durch Landzusteller gewährleistet ist. Zuvor muss mit der betroffenen Gemeinde eine alternative

⁶ Der Entfall von Kriterien der Versorgungsdichte war eine der Voraussetzungen für die nachfolgende Schließung vieler kleiner Landfilialen.

Lösung *angestrebt* werden. Der Bewerbung eine Postagentur zu betreiben ist nach Möglichkeit zu entsprechen. Die Post AG behält es sich jedoch vor potentielle Post-Partner nach verschiedenen (kaufmännischen) Vorgaben auszuwählen. Aus der P-UDV kann letztlich aber *keine* Verpflichtung zur Einrichtung von Postpartnern und Post-Servicestellen seitens der österreichischen Post AG abgeleitet werden.

Organisationsreform 2002

Durch die Organisationsreform der Post AG im Jahr 2002 wurde der Bereich Filialnetz (inkl. Schalterdienste) von der Zustellung getrennt. Das Ziel der Umstrukturierung des Filialnetzes bestand in der Modernisierung der Geschäftsstellen und in einem Up-date des Erscheinungsbildes. Eine Differenzierung der Filialtypen sollte urbane Hochfrequenzlagen einerseits und frequenzschwache, ländliche Standorte andererseits unterscheiden. Die Bedienung der letzteren sollte in Kooperation mit lokalen Partnern (Post-Partner, Servicestellen) erfolgen. In den Jahren 2002 bis 2005 wurden dann in zwei Etappen insgesamt 951 Geschäftsstellen aufgelassen.⁷

Die Geschäftsführung der Post AG argumentierte, dass die „Bereinigung“ des Filialnetzes betriebswirtschaftlich bedingt sei. Eine im Sommer 2004 durchgeführte Wirtschaftlichkeitsprüfung hätte ergeben, dass vor allem sehr kleine Filialen mit geringer Kundenfrequenz vor großen Rentabilitätsproblemen stünden. Bei rund 20-25% der Geschäftsstellen sei die Aussicht den Standort ohne dauerhafte Verluste zu führen sehr gering.⁸ Das historisch gewachsene Netz der Postfilialen in vielen Regionen wäre nicht „ideal“, sowohl was die Versorgungsqualität der Kunden betrifft, als auch in Hinblick auf die Kosten- und Ertragslage. Durch die gestiegene Mobilität und die veränderten Konsumgewohnheiten der Kunden lägen viele Standorte mittlerweile abseits der Kundenströme. Immer mehr Pendler erledigten ihre Postgeschäfte nicht mehr in ihrem Heimatort, sondern in einer Postfiliale in der Nähe ihres Arbeitsplatzes. Dementsprechend müsse die Post ihre Dienste dort anbieten, wo der Kunde sie haben möchte und diese Standorte auch entsprechend stärken (Österreichische Post AG, Presseinformationen 2004, 13.11.2004).

⁷ Gleichzeitig wurde die Zahl der Sortierzentren von 39 auf 6, sowie die Zahl der Zustellpostämter von 1.880 auf 400 reduziert.

⁸ Rudolf Jettmar, Finanzvorstand der Post AG erklärte dazu in einer Aussendung: „Wir haben Filialen, die weniger als 100 Euro Einnahmen am Tag erwirtschaften. Bei einigen beträgt die Besucherfrequenz fünf bis zehn Kunden pro Tag. Ein voll ausgestattetes Postamt, das von nur so wenigen Menschen benötigt wird – das ist mit Sicherheit ein falscher Einsatz unserer Ressourcen.“ (Österreichische Post AG, Presseinformationen 2004, 30.11.2004).

Ersatzlösungen der Post AG für Niedrigfrequenzlagen

Als Ersatzlösungen für die aufgelassenen Postfilialen wurden Postpartner und Post-Servicestellen eingerichtet. Ergänzend zum stationären Angebot traten die Landzustellung - ZustellerInnen in ländlichen Gebieten mit einem erweitertem Serviceangebot und seit 2004 auch die sogenannten mobilen Postämter (Post Mobile) zur mobilen Versorgung von Landgemeinden.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die von der Post AG im Rahmen der Post-Universaldienstordnung eingerichteten Alternativen:

Tabelle 2: Ersatzlösungen der Post AG

Ersatzlösungen	Beschreibung	Anzahl	Kritik
Postpartner	Nahversorger, Gemeinden, Tourismusverbände u.a. richten „Postschalter“ ein	192 ¹⁾	Verdienstmöglichkeiten für Postpartner gering, kolportierte Ablehnung von Interessenten durch die Post AG
Post-Servicestellen	Gemeinde, Nahversorger, Tourismusverbände bieten Postdienste an	343 ¹⁾	Eingeschränktes Sortiment
Landzustellung bzw. Postabholstelle	PostzustellerInnen übernehmen Funktionen der Filialen, Konzept für dünn besiedelte Gebiete	4.200 (+76 Gemeinden als Abholstelle)	Wenig bekannt, Anwesenheit der Kunden erforderlich
Post-Mobil	Als Postamt ausgestattetes Fahrzeug, täglich fixe Strecke bzw. Haltestellen und Aufenthalt	5 Gemeinden im Pinz- und Pongau	-

Quelle: eigene Zusammenstellung

¹⁾ Stand 1. 9. 2006

Post-Partner

Für einen Teil der geschlossenen Postfilialen wurden Post-Partner eingerichtet. Post-Partner bieten dieselben Postdienste wie eine Postfiliale an und haben einen „Postschalter“ im Corporate Design der österreichischen Post AG an und werden als Franchise-Unternehmen

von den selbständigen Einzelhändlern geführt.⁹ Die Einrichtung und Ausstattung erfolgt im Design der Post AG. Postpartner sind an das EDV-Netzwerk der Post AG angeschlossen. In der Praxis sind es zumeist klassische Nahversorger, Tourismusverbände und die Gemeindeämter in ländlichen Regionen. Sie bieten neben ihrem eigenen Warenangebot Dienstleistungen der Österreichischen Post AG und der P.S.K. an. Das Konzept der Post-Partnerschaften bzw. die restriktiven Vorgaben des Post Managements bei der Vergabe wurden jedoch auch kritisch bewertet. Die Gespräche des Post-Managements mit den Bürgermeistern der von Schließungen betroffenen Gemeinden führten nur in relativ geringem Umfang zur Gründung von Post-Partnerschaften. Für potentielle Postpartner fehlten die Anreize, so die Kritik. Dem Mehraufwand stünden keine entsprechenden Verdienstmöglichkeiten bzw. Einnahmen gegenüber. Die Kundenfrequenz rechtfertige nicht die Mehrarbeit (ORF Vorarlberg, 18.2.2005).

Post-Servicestellen

Ursprünglich wurde das Konzept der Post-Servicestellen als Service der Gemeinden eingerichtet. Mittlerweile fungieren überwiegend Nahversorger (Lebensmittel-Einzelhändler) als Post-Servicestellen. Im Vergleich zu den Post-Partnern bieten die Post-Servicestellen weniger Leistungen an und sind auch nicht als eigener Postschalter ersichtlich¹⁰. Beispielsweise sind sie nicht an das EDV Netzwerk der Post angeschlossen. Geld-Dienstleistungen mit Ausnahme von Überweisungen können über eine Post-Servicestelle nicht abgewickelt werden. Briefe können aufgegeben und abgeholt werden. Bei Paketen ist die Aufgabe von Inlandspaketen, nicht jedoch von Auslandspaketen möglich.

PostzustellerInnen mit erweitertem Serviceangebot (Landzustellung)

Die Landzustellung bietet neben der Zustellung ein erweitertes Serviceangebot für die ältere, nicht mobile Bevölkerung in dünn besiedelten Gebieten. Dieses Modell wurde von der Post AG zur flächendeckenden Versorgung dieser Gebiete eingerichtet. Von den rund 11.000 PostzustellerInnen sind derzeit 4.200 sogenannte LandzustellerInnen. Sie sind motorisiert und fahren auch entlegene Streusiedlungen an.

In mehreren Gemeinden wird der Landzusteller durch eine Post-Abholstelle ergänzt. Diese Serviceleistung wird in der Regel von den Gemeinden erbracht. Briefsendungen und freie

⁹ Die Post AG erstellt ein unternehmerisches Gesamtkonzept, das von seinen Geschäftspartnern, den Franchise-Nehmern, selbständig an ihrem Standort umgesetzt wird. Warenzeichen und Warenmuster der Post AG werden gegen Entgelt den Franchise-Partnern überlassen.

¹⁰ Die Kennzeichnung erfolgt durch einheitliche Türkleber im Post Corporate Design.

Pakete ohne Zusatzleistungen (z.B. Nachnahme) können beim Gemeindeamt hinterlegt werden und ersparen den Adressaten die Fahrt zur nächsten Postfiliale.

Neben der Zustellung von Poststücken nehmen LandzustellerInnen Briefe, Inlandspakete sowie Zahl- und Erlagscheine entgegen. Außerdem sind Einzahlungen auf Sparbücher möglich. In der Praxis dürfte dieses Angebot sehr unterschiedlich in Anspruch genommen werden. Aufgrund der knappen Personalressourcen und der großen Distanzen (bis 100 km täglich), die von den LandzustellerInnen täglich zurückgelegt werden müssen, bliebe diesen kaum Zeit diese Serviceleistungen (Anweisungen, Sparbücher) abzuwickeln bzw. bestünde seitens des Zustellpersonals kein Anreiz dieses Angebot zu propagieren (Der Standard 1.12.2004). Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Serviceleistungen bei der örtlichen Bevölkerung wenig bekannt sind (AK-Umfrage 20.7.2006). Darüber hinaus besteht zur Nutzung des Angebotes auch die Notwendigkeit die LandzustellerInnen persönlich anzutreffen.

Post-Mobile

Seit 2 Jahren kommen in den Salzburger Gemeinden Lend, Goldegg und St. Veit im Pongau (Route 1), sowie Lend, Krimml und Hollersbach (Route 2), die sogenannten Post-Mobile zum Einsatz. Ein als Postamt ausgestattetes Fahrzeug fährt täglich eine fixe Strecke ab und hält sich an den Haltestellen in den Gemeinden immer zur gleichen Zeit für 1 ½ bis 2 Stunden auf. Kunden der Post können Briefsendungen, Pakete und Express-Mail-Sendungen aufgeben. Die P.S.K. Services stehen gleichfalls zur Verfügung (z.B. Zahl- und Sparverkehr, Überweisungen, Kontoeröffnung, etc.) (Österreichische Post AG, Presseinformationen 2004, 30.9.2005).

Resümee Ersatzlösungen

Im Zuge der Schließung eines unrentablen Standortes müssen im einvernehmlichen Zusammenwirken mit den betroffenen Gemeinden alternative Lösungen gesucht werden, *mit dem Bemühen* (sic) den Standort zu erhalten. Aus der P-UDV kann jedoch *keine* Verpflichtung der Post AG zur Einrichtung von Postpartnern und Post-Servicestellen abgeleitet werden. Deren Einrichtung bleibt letztlich eine fakultative Alternativlösung. Beispielsweise gilt auch durch die „Landzustellung“ die flächendeckende Versorgung des Universaldienstes als gewährleistet. Eine Umfrage im Auftrag der Arbeiterkammer zeigt, dass nur der Post-Partner als vollwertiger Ersatz für eine Postfiliale angesehen und

angenommen wird.¹¹ Niedrige Zustimmungsraten wurden gegenüber den Post-Servicestellen und der Landzustellung geäußert. Letzteres Angebot war unter den Befragten auch wenig bekannt.

Postversorgung nach der Schließungswelle

Eine empirische Bestandsaufnahme der regionalen Ausprägungen der Filialauflösungen ergibt folgendes Bild¹²: Der Bestand an Postfilialen ist vom Jahr 2002 von bundesweit 2.286 auf 1.335 (Stichtag 1.9. 2006) zurückgegangen. 42 Prozent aller Filialen wurden durch die Umstrukturierungen der Post AG aufgelassen. Absolut und relativ gab es die meisten Schließungen in Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Kärnten. Demgegenüber wurden in Wien und in Westösterreich (Vorarlberg, Tirol, Salzburg) weniger Filialen aufgelassen

(siehe Tabelle 3 und Abbildung 1).

Tabelle 3: aufgelassene Postfilialen seit 2002

Bundesland	Bestand 2002	Anteil in %	aufgelassen	Anteil in %	Anteil am BL ¹⁾	Bestand 1.9.2006	Anteil in %
Burgenland	125	5,47	62	6,52	49,60	63	4,72
Niederösterreich	616	26,95	310	32,60	50,32	306	22,92
Oberösterreich	405	17,72	181	19,03	44,69	224	16,78
Salzburg	134	5,86	33	3,47	24,63	101	7,57
Steiermark	365	15,97	167	17,56	45,75	198	14,83
Kärnten	209	9,14	89	9,36	42,58	120	8,99
Tirol	217	9,49	74	7,78	34,10	143	10,71
Vorarlberg	86	3,76	24	2,52	27,91	62	4,64

¹¹ Das Institut SORA hat im Auftrag der Arbeiterkammer Wien eine Studie über die Zufriedenheit mit Post- und Post-Ersatzdienstleistungen erstellt. Für die Studie wurden Personen in 285 von Postämterschließungen betroffenen Gemeinden in ganz Österreich befragt. Die Befragung wurde im Mai 2006 unter 1.035 Personen telefonisch durchgeführt (Arbeiterkammer 2006a).

¹² Der Datensatz über die Standorte der aufgelassenen Filialen sowie der neu eingerichteten Ersatzlösungen wurde von der österreichischen Post AG zur Verfügung gestellt.

Bundesland	Bestand 2002	Anteil in %	aufgelassen	Anteil in %	Anteil am BL ¹⁾	Bestand 1.9.2006	Anteil in %
Wien	129	5,64	11	1,16	8,53	118	8,84
Österreich	2.286	100,00	951	100,00	41,60	1.335	100,00

Quelle: österreichische Post AG, eigene Berechnungen

¹⁾ Anteil der geschlossenen Filialen am Gesamtbestand des Bundeslandes

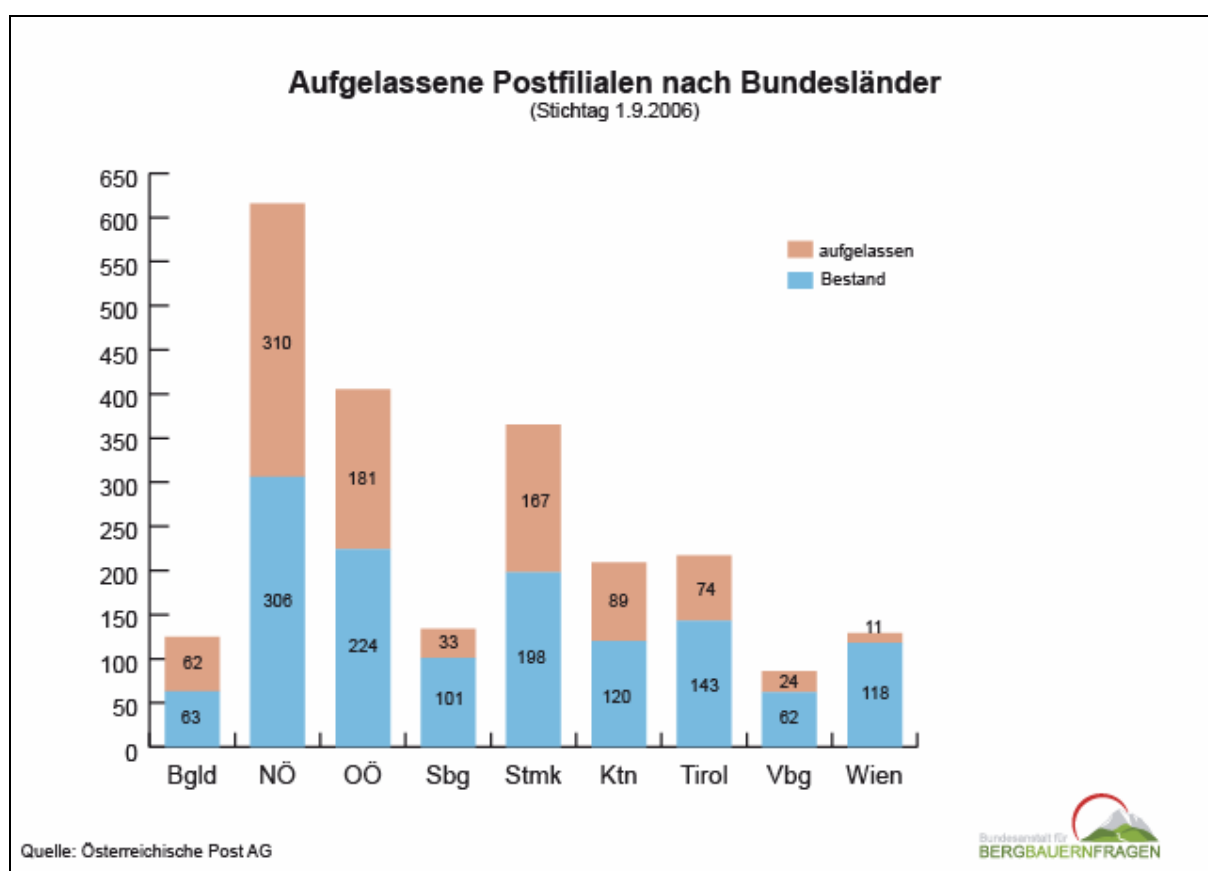


Abbildung 1: Aufgelassene Postfilialen nach Bundesländer

Bezogen am Gesamtbestand des jeweiligen Bundeslandes zum Referenzjahr 2000 wurden die meisten Filialen in Niederösterreich geschlossen. In diesem Bundesland wurde über die Hälfte aller Standorte aufgelassen. Nur knapp dahinter liegt das Burgenland. Demgegenüber wurde der Bestand in Wien am wenigsten reduziert. In den Bundesländern Salzburg, Vorarlberg und Tirol wurde rund ein Viertel bis über ein Drittel der Filialen aufgelassen. Insgesamt konzentriert sich die Versorgung mit Postfilialen nunmehr einerseits stärker auf Wien (wie generell auf umsatzstarke, urbane Standorte), andererseits war das Filialnetz der

Post vor dem Beginn der Umstrukturierung sehr „ost- und südösterreichlastig“. Durch die Schließungen ist das Gewicht der westlichen Bundesländer und von Wien relativ größer geworden.

Auf Bezirksebene akzentuieren sich die Bundesländerergebnisse. In den niederösterreichischen Bezirken nördlich der Donau wurden die meisten Filialen geschlossen (Gänserndorf, Mistelbach, Hollabrunn). Aber auch in den Bezirken Braunau, Melk, Innsbruck Land und Liezen wurden überproportional viele Standorte aufgelassen. Umgekehrt wurden in den Stadtregionen bzw. urbanisierten Bezirken gar keine oder deutlich weniger Postfilialen aufgelassen (siehe Tabelle 4). Dies gilt für Wien, Graz, Linz, Innsbruck, Klagenfurt, Eisenstadt, Villach aber auch die Bezirke Dornbirn in Vorarlberg, Wien-Umgebung, Feldkirch, Kufstein und Mödling (weniger als 20% Schließungen vom Bestand).

Tabelle 4: politische Bezirke mit der absolut höchsten Anzahl geschlossener Postfilialen

Bezirk	Filialbestand 2002	aufgelassen	Bestand 1.9.2006	Abgang in %
Gänserndorf (NÖ)	43	29	14	-67,4
Mistelbach (NÖ)	41	24	17	-58,5
Hollabrunn (NÖ)	33	23	10	-69,7
Braunau am Inn (OÖ)	38	23	15	-60,5
Melk (NÖ)	38	21	17	-55,3
Innsbruck Land (T)	57	20	37	-35,1
Liezen (Stmk)	37	20	17	-54,1
Österreich	2.286	951	1.335	-41,6

Quelle: österreichische Post AG, eigene Berechnungen

Eine weitere Regionalisierung auf Gemeindeebene veranschaulicht das nach den Umstrukturierungen der Post AG verbliebene Postfilialnetz. Das bestehende Postfilialnetz konzentriert sich nunmehr, nach Schließung vieler Landfilialen, stärker auf die Städte (Bundeshauptstadt Wien, Landeshauptstädte, Bezirkshauptstädte). Gemeinden in peripherer Lage und teilweise auch im Berggebiet sind schlechter mit Postfilialen versorgt. In der Steiermark wurde die Dichte des Filialnetzes am stärksten ausgedünnt. Aber auch das Mittel- und Südburgenland, der Lungau, Osttirol, sowie das Wipptal und Außerfern in

Nordtirol weisen einen niedrigen Versorgungsgrad mit Postfilialen auf. Das Bundesland Kärnten ist hingegen noch relativ flächendeckend mit Postfilialen versorgt (vgl. Abbildung 2).

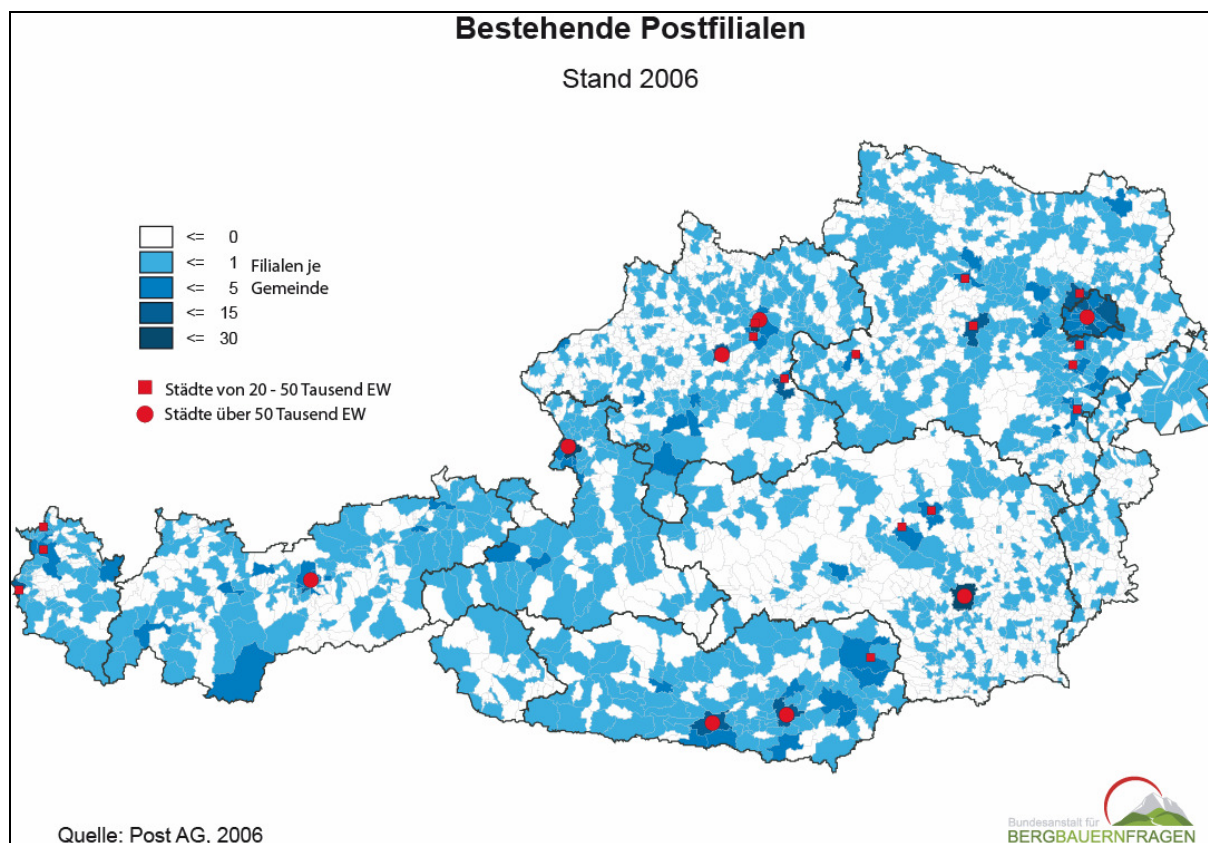


Abbildung 2: Bestehendes Postfilialnetz nach der Umstrukturierung

Regionale Verteilung der Ersatzlösungen (Postpartner, Post-Servicestellen)

Mit Abstand die meisten Ersatzlösungen wurden im Bundesland Niederösterreich eingerichtet. Knapp jeder dritte Postpartner bzw. Servicestelle findet sich dort. In diesem Bundesland gab es jedoch auch die meisten aufgelassenen Postfilialen. Die Steiermark hat gemessen an der hohen Dichte geschlossener Standorte relativ wenige Ersatzlösungen. Westösterreich (Salzburg bis Vorarlberg) ist bei den Ersatzlösungen ebenfalls deutlich unterrepräsentiert. In diesen Bundesländern gab es jedoch auch verhältnismäßig wenige Schließungen.

Tabelle 5: Post-Partner/Post-Servicestellen in Österreich (Stand 1.9.2006)

Bundesland	Post-Partner	Post-Servicestellen	Summe	Anteil in %
Burgenland	18	31	49	9,16
Niederösterreich	49	112	161	30,09
Oberösterreich	40	35	75	14,02
Salzburg	7	15	22	4,11
Steiermark	50	44	94	17,57
Kärnten	12	55	67	12,52
Tirol	12	34	46	8,60
Vorarlberg	4	17	21	3,93
Österreich	192	343	535	100,00

Quelle: Österreichische Post AG, eigene Berechnungen

Stellt man die Anzahl der aufgelassenen Postfilialen den eingerichteten Post-Partnern und Post-Servicestellen gegenüber so zeigt sich, dass die Ersatzlösungen nach Bundesland verschieden, sehr unterschiedlich angenommen wurden. Die „Ersatzquote“ der aufgelassenen Postfilialen beträgt im Durchschnitt aller Bundesländer rund 65 Prozent. Deutlich unter dem Durchschnitt liegen die Bundesländer Ober- und Niederösterreich. Dort wurden am wenigsten Poststandorte durch Postpartner und Post-Servicestellen substituiert. Deutlich mehr (über dem Schnitt liegende) Ersatzlösungen wurden in Vorarlberg, Burgenland und Kärnten umgesetzt (siehe Tabelle 6).

Eine genaue Analyse des Datenbestandes zeigt aber auch, dass an einer Reihe von Standorten Postpartner und Post-Servicestellen gegründet wurden, an denen bislang gar keine Postfiliale bestand. Eine Auswertung für das Bundesland Niederösterreich zeigt beispielsweise, dass von den 310 geschlossenen Standorten (Postleitzahlen¹³) insgesamt 48 Fälle durch Postpartnerschaften und 81 Fälle durch Post-Servicestellen am selben Standort ersetzt wurden. Darüber hinaus wurden jedoch 32 Post-Servicestellen und 1 Postpartner an (zumeist städtischen) Standorten eingerichtet, wo es bis zu diesem Zeitpunkt überhaupt

¹³ Das System der Postleitzahlen (PLZ) und der Gemeindegkennziffern (GKZ) ist räumlich nicht deckungsgleich.

keinen Poststandort gab (in Summe 161 im gesamten Bundesland Niederösterreich, vgl. Tabelle 6). Diese Zahl entspricht rund 20 % der Ersatzlösungen oder 10 % der aufgelassenen Postfilialen.

Tabelle 6: Ersatzquote der aufgelassenen Postfilialen

Bundesland	Aufgelassene Postfilialen 2002-2004	PP + Servicestellen	Ersatzquote in %
Burgenland	62	49	79,03
Niederösterreich	310	161	51,94
Oberösterreich	181	75	41,44
Salzburg	33	22	66,67
Steiermark	167	94	56,29
Kärnten	89	67	75,28
Tirol	74	46	62,16
Vorarlberg	24	21	87,50
Wien	11	-	-
Österreich	951	535	65,04

Quelle: Österreichische Post AG, eigene Berechnungen

Die folgende Abbildung illustriert die regionale Verteilung des aufgelassenen Filialnetzes einerseits und die der eingerichteten Ersatzlösungen andererseits. Es ist zu erkennen, dass es sehr wohl Regionen gibt, in denen gehäuft Schließungen nur sehr wenige Ersatzlösungen gefolgt sind. Dazu zählen das Tiroler Außerfern weiters das Oberland, das nieder- und oberösterreichische Voralpengebiet, die westliche Obersteiermark, sowie der Bezirk Zwettl.

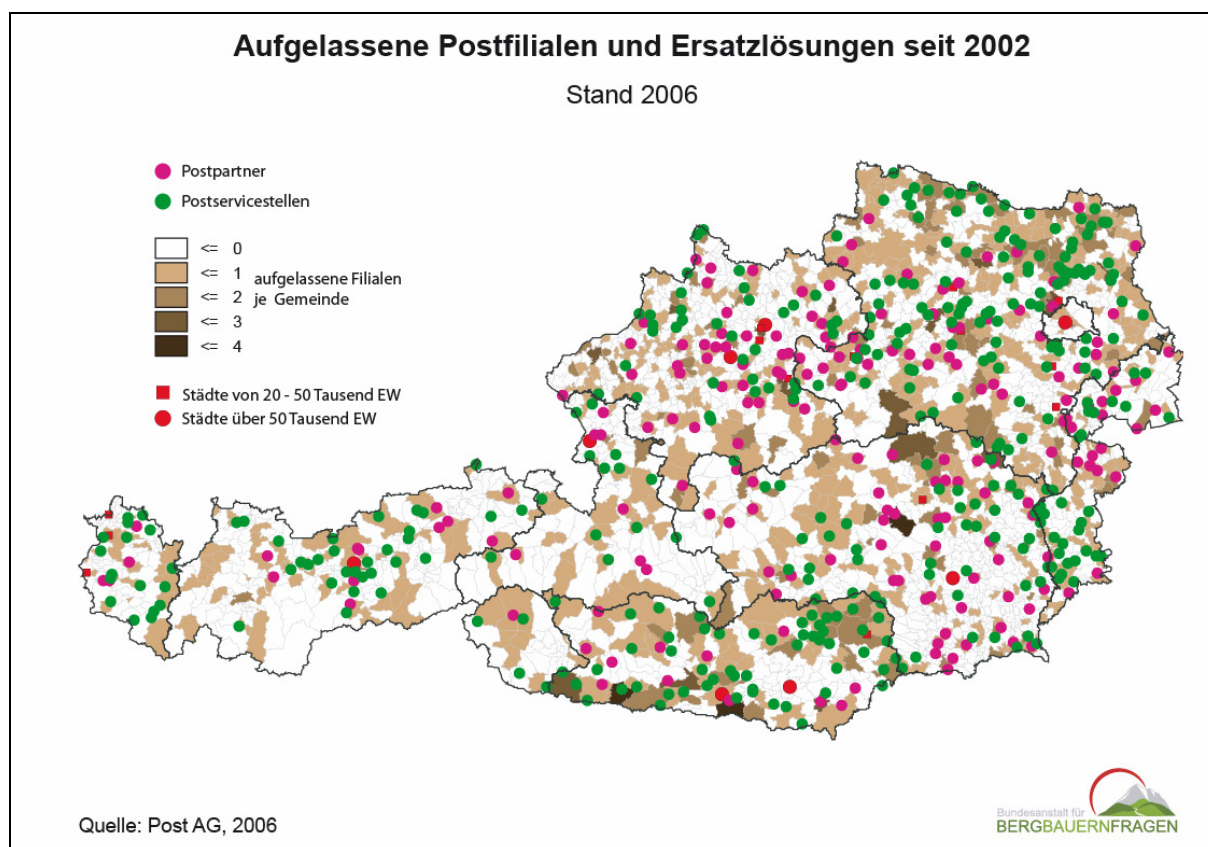


Abbildung 3: Aufgelassene Postfilialen und Ersatzlösungen (Postpartner, Postservicestellen)

Insgesamt hat sich der Post-Versorgungsgrad der ländlichen Bevölkerung damit deutlich verschlechtert. Dies ist auch unter Berücksichtigung der neu eingerichteten Postpartner der Fall. Die Anzahl der EinwohnerInnen, die von einer Postfiliale bzw. einem Postpartner versorgt werden ist deutlich angestiegen.

Tabelle 7 weist jene ländlichen Bezirke aus, bei denen sich der Versorgungsgrad im Zeitraum 2000-2006 am stärksten verschlechtert hat (Rangreihe). An der Spitze liegt der Bezirk Knittelfeld.

Tabelle 7: Versorgungsgrad EinwohnerInnen je Postfiliale/Postpartner ¹⁴

Bezirk	Einwohner je Filiale 2002	Einwohner je Filiale/PP 2006	Anstieg
Knittelfeld (3)	4.237	9.866	+5.629
Güssing (4)	2.473	6.653	+4.180
Wolfsberg (8)	3.145	7.010	+3.865
Gänserndorf (16)	2.058	5.571	+3.513
Braunau am Inn (16)	2.505	5.965	+3.460
Bruck an der Leitha (8)	2.000	5.064	+3.064
Österreich	3.491	5.279	+1.788

Quelle: österreichische Post AG, eigene Berechnungen

¹⁾ Klammerausdruck: Anzahl der Postfilialen/Postpartner im Bezirk, Stand 2006

Die folgende Abbildung illustriert die Veränderung des Post-Versorgungsgrades in ganz Österreich seit 2002. Im Bundesschnitt ist die Zahl der EinwohnerInnen die von einer Postfiliale/Postpartner versorgt werden, um 51,21 % angestiegen (von 3.491 auf 5.279 Personen, vgl. auch Tabelle 7). In peripheren Randlagen hat sich der Versorgungsgrad am meisten verschlechtert. Hingegen ist in zentralen, gut erreichbaren Lagen (wie zum Beispiel in Wien und um die Landeshauptstädte) eine gleichbleibende Versorgung festzustellen.

¹⁴ Post-Servicestellen werden nicht berücksichtigt, da sie nur ein eingeschränktes Sortiment an Postdiensten anbieten.

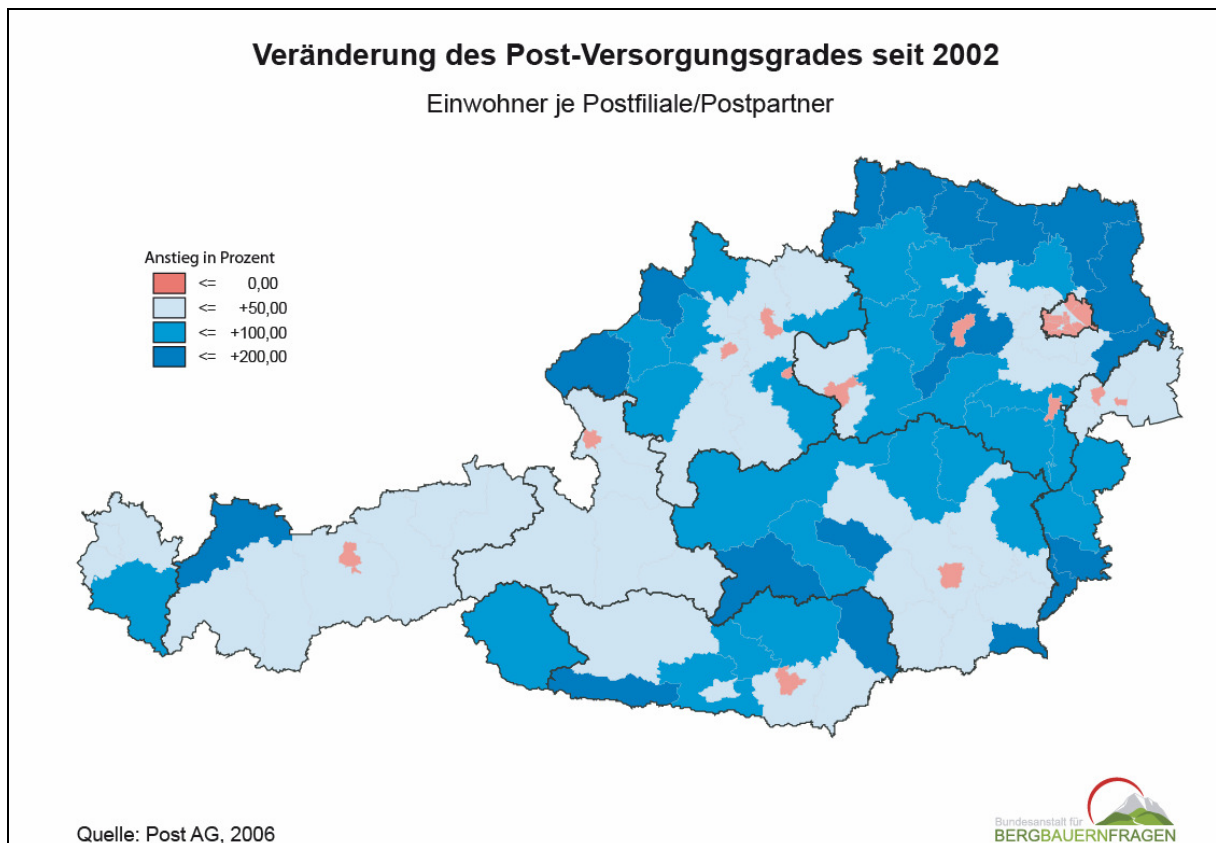


Abbildung 4: Veränderung des Post-Versorgungsgrades seit 2002

Abschließend und zusammenfassend lässt sich sagen dass die Ausdünnung des Filialnetzes in den Jahren 2002-2005 ganz überwiegend peripher gelegene Randlagen und das Berggebiet betroffen hat. Diese Ausdünnung lässt sich beispielsweise an der Zahl der EinwohnerInnen je Postfiliale oder an der Anzahl der Postfilialen je km² messen. Weiterhin gesichert oder sogar ausgebaut wurde die Versorgung in zentralen, gut erreichbaren Lagen (Wien, Landes- und Bezirkshauptstädte etc.). Auch mittels der von der Post AG initiierten Postpartnerschaften und Post-Servicestellen (letztere mit einer eingeschränkten Angebotspalette an Postdiensten) konnte der Rückbau des Filialnetzes letztlich nicht ausgeglichen werden.

Mindestkriterien für das Postfilialnetz im europäischen Vergleich

Im zweiten Teil der Studie wurde eine vergleichende Analyse der Kriterien, die die Dichte der Zugangspunkte (=Anzahl und Verteilung der Postfilialen) regelt, auf europäischer Ebene vorgenommen. Zu diesem Zweck wurden die jeweiligen Regelungskriterien zu Anzahl und Dichte der Zugangspunkte zum Postnetz in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten miteinander

verglichen.¹⁵ Besonderes Augenmerk lag dabei auf den Nachbarstaaten Schweiz und Deutschland.

- Hohe Anforderungen bezüglich der Dichte des Postfilialnetzes werden an die Universaldienstleister in Deutschland, den Niederlanden und Polen gestellt. Hier wird die Dichte der Zugangspunkte durch Vorgaben zur Gesamtanzahl (Mindestanzahl!), Anzahl pro Gemeinde und Verteilung (Zugangspunkte pro Einwohner oder Fläche) bestimmt;
- Anforderungen bezüglich der Dichte und Verteilung bestehen auch in Belgien, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Norwegen, Schweiz und in Ungarn;
- Keine Anforderungen an die Dichte des Postfilialnetzes gibt es gegenwärtig in so unterschiedlichen Ländern wie Italien, Irland, Österreich, Schweden und Spanien;

In den meisten Ländern werden den Universaldienstbetreibern Auflagen gemacht, die das Filialnetz in eine Beziehung zur Anzahl der EinwohnerInnen und der maximal zumutbaren Entfernung (in km) bzw. das Einzugsgebiet (in km²) setzen. Diese Bestimmungen sind für Postfilialen in ländlich-peripheren Regionen von großer Bedeutung. Gleichzeitig hat dies die Postunternehmen in vielen Ländern offensichtlich aber nicht daran gehindert die Rationalisierung des Filialnetzes, sprich die Schließung unrentabler, ländlicher Standorte, durchzuführen oder sie durch „billigere“ Agenturen (Postpartner, Servicestellen etc.) zu ersetzen. Die Effektivität der Kriterien ist deshalb vorsichtig zu bewerten. Es ist jedoch auch möglich, dass der Rückbau ohne Auflagen noch größer gewesen wäre als empirisch zu beobachten ist und daher ein wirksames Instrumentarium zur Erhaltung des ländlichen Postfilialnetzes darstellen. Weiters ist zu berücksichtigen, dass sich die unterschiedlichen Typen von Postfilialen bzw. Postagenturen in Europa unterscheiden, was Ausstattung, Angebot der Outlets und die Nachfragegewohnheiten der Bevölkerung betrifft. Beispielsweise sind Bankdienstleistungen in einigen europäischen Ländern fixer Bestandteil der Postdienste und des Universaldienstes, in anderen hingegen nicht.

Zusammenfassung - Ausblick

Auf dem Postsektor haben sich Angebot und Nachfrage in den letzten Jahrzehnten nachhaltig verändert. Ablesbar ist dies am Rückgang des Briefaufkommens, der zunehmenden bargeldlosen Abwicklung des Zahlungsverkehrs und der vermehrt elektronischen Nachrichtenübermittlung. Heutzutage werden Postwege in vielen Fällen mit

¹⁵ Die Länderstudien wurden folgenden Quellen entnommen: InputConsulting 2006a, Pricewaterhousecoopers 2006a,b; Haas et al 2004a.

dem Auto am Weg zum nächsten Hauptort (mit)erledigt. Vor diesem Hintergrund war das klein strukturierte vor allem in Ostösterreich sehr dichte Postfilialnetz nicht mehr zeitgemäß. Andererseits zeigt sich im Vergleich mit der Schweiz und Deutschland, dass es Alternativen zur Schließung des ländlichen Postfilialnetzes gegeben hätte. Mittels angebotsorientierter, kommunal abgestimmter Lösungen (z.B. gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten etc.) hätten Standorte erhalten bleiben können, die kurzfristig betrachtet nicht rentabel geführt werden konnten.

Literatur:

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

Arbeiterkammer 2006a: AK Umfrage zeigt: Den Menschen geht „ihre“ Post ab - Landzusteller & Co sind nur ein schwacher Ersatz! Pressekonferenz am 20. Juli 2006.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich: 18. Bundesgesetz über das Postwesen (Postgesetz 1997) ausgegeben am 9. Jänner 1998, Teil I, Wien 1998.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich: 100. Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über den Universaldienst für Postdienstleistungen (Post-Universaldienstverordnung) Jahrgang 2002, ausgegeben am 28. Februar 2002, Teil II, Wien 2002.

Der Standard. „Der Brief- und Vertrauensträger“, 1. Dezember 2004, Seite 2

Haas, Reinhard/ Auer, Hans/ Keseric, Nenad/ Stefanescu, Georgiana Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft der Technischen Universität Wien: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der europäischen Union und Österreich. Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universaldienste in den Sektoren Energie und Post. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Wien 2004a.

Input Consulting GmbH 2006a: Befunde zur Liberalisierung und Regulierung des Postsektors in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. Präsentation am 21.6.2006. Stuttgart 2006. http://www.input-consulting.com/download/060621_Praesentation_verdi.pdf

Input Consulting GmbH 2006b: Im Gleichklang? Befunde zur Liberalisierung und Regulierung des Postsektors in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. http://www.input-consulting.com/download/200606_Regulierung-Postmarkt_Input.pdf

ORF Vorarlberg: „Schwierige Suche nach Postpartner-Stellen, 18.2.2005

<http://vorarlberg.orf.at/oesterreich.orf?view=bw&channel=7&id=367812> (Zugriff am 18. Februar 2005)

Österreichische Post AG: Presseinformationen 2001, „Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie für die Universaldienstverordnung, 21.2.2001“

http://www.post.at/content/presseservice/presseinformationen/presseservice_presseinformationen_394.htm (Zugriff am 24. Jänner 2007)

Österreichische Post AG: Presseinformationen 2004, „Die Post-Partner der österreichischen Post“, 30.11.2004:

http://www.post.at/content/presseservice/presseinformationen/presseservice_presseinformationen_2235.htm (Zugriff am 17. Jänner 2007)

Österreichische Post AG: Presseinformationen 2005, „Post auf guter Fahrt: Post.Mobil, die fahrende Postfiliale“ 30.09.2005

http://www.post.at/content/presseservice/presseinformationen/presseservice_presseinformationen_2514.htm (Zugriff am 24. September 2006)

Österreichische Post AG: Geschäftsbericht 2006
http://www.post.at/files/GB_2006_Allgemeiner_Teil.pdf

(Zugriff am 19. Juli 2007).

Pricewaterhousecoopers 2006a: The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009. Final Report. Study commissioned by the European Commission, Internal Market and Services Directorate General (DG MARKT/2005/03/E) May 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-impact-report_en.pdf (Zugriff am 15. Jänner 2007)

Pricewaterhousecoopers 2006b: The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009. Annexes. Study commissioned by the European Commission, Internal Market and Services Directorate General (DG MARKT/2005/03/E) May 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-impact-report_en.pdf

Autor:

Mag. Oliver Tamme

Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Marxergasse 2

1030 Wien

oliver.tamme@babf.bmlfuw.gv.at