



Foto: Aris Papadopoulos

Europäischer Briefmarkt

Entscheidung über Öffnung

**Tarifabschlüsse erzielt
Seite 8**

Europa entscheidet über Öffnung der Briefmärkte

In den nächsten Wochen wird möglicherweise eine letzte Schlacht um die Postpolitik in Europa geschlagen. Zum Jahresende nämlich wird die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreiten, ob die vollständige Öffnung der europäischen Briefmärkte wie geplant zum 1. Januar 2009 umgesetzt werden soll oder ob anderweitige Schritte notwendig sind.

Bei dieser Entscheidung geht es nicht nur um die Frage, ob im Briefmarkt künftig freier Wettbewerb herrschen und die bisher noch geltende Exklusivlizenz für Briefsendungen bis 50 Gramm abgeschafft werden soll. Mit dieser postpolitischen Weichenstellung ist insbesondere die Frage verbunden, wie der Universaldienst, also die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen, in Zukunft finanziert werden kann. Anders als die privaten Briefdienstleister sind die traditionellen Postunternehmen wie die Deutsche Post AG gesetzlich verpflichtet, Briefsendungen bis zwei Kilogramm und Paketsendungen bis 20 Kilogramm zu landesweit gleichen und erschwinglichen Preisen an jeden Haushalt zuzustellen sowie im ganzen Land eine ausreichende Zahl an Postschaltern und Briefkästen aufrechtzuerhalten.

Postversorgung kostet Geld

Diese Universaldienstverpflichtung ist insbesondere in ländlichen Gebieten mit hohen Kosten verbunden. Daher wird den Postunternehmen – so das bisherige politische Prinzip – ein „reservierter Bereich“ zugestanden, der ihnen die für die Finanzierung der Universaldienstverpflichtung notwendigen Einnahmen sichert. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass mit einer vollständigen Liberalisierung des Postmarkts und der damit verbundenen Abschaf-

fung dieses reservierten Bereichs die Grundlage zur Universaldienstverpflichtung der Postunternehmen entfällt.

Nach dem deutschen Postgesetz endet mit dem Auslaufen der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG zum 31. Dezember 2007, also ein Jahr vor dem geplanten EU-Termin, auch deren Universaldienstverpflichtung. Danach soll der Wettbewerb für eine flächendeckende Versorgung mit Universaldienstleistungen sorgen. Im Falle einer postalischen Unterversorgung sieht das deutsche Postgesetz ein kompliziertes Verfahren vor, um die Erbringung des Universaldiensts und seine Finanzierung im wettbewerblichen Markt dennoch zu gewährleisten. Ein praktikables und rechtlich abgesichertes Verfahren zur Finanzierung des Universaldiensts ohne einen solchen reservierten Bereich ist bislang aber nicht erprobt, und auch der für das Postwesen zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments hat kürzlich in einem Bericht festgestellt, dass die Gewährleistung des Post-Universaldiensts über einen reservierten Bereich bislang das einzig funktionierende Finanzierungsmodell ist.

Studie erstellt

Im Vorfeld der Entscheidung über die weitere Liberalisierung des Postsektors hat daher die Europäische Kommission die internationale Beratungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) mit der Erstellung einer Studie beauftragt, in welcher die Auswirkungen der vollständigen Marktöffnung auf die Gewährleistung und Finanzierung des Universaldiensts in den Mitgliedsstaaten untersucht werden soll. Diese im Juni 2006 veröffentlichte Studie empfiehlt der EU-Kommission, trotz der unterschiedlichen Voraussetzung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten, die europäischen Postmärkte ab 2009 vollständig zu öffnen.

Während die Postunternehmen einiger EU-Staaten, dazu gehören Deutschland, die Niederlande, Großbritannien und die skandinavischen Länder, der Studie zufolge bereits gut auf den Wettbewerb vorbereitet sind, müssen in anderen Ländern, zu denen neben den

EU-Beitrittsstaaten auch Frankreich, Italien und Griechenland gehören, negative Auswirkungen einer vollständigen Marktöffnung auf die Postunternehmen befürchtet werden. Dies soll durch eine Reihe „flankierender Maßnahmen“ verhindert werden. Die PwC-Studie schlägt hier insbesondere umfassende Restrukturierungsmaßnahmen vor, um die Unternehmen in kurzer Zeit fit für den Wettbewerb zu machen.

Universaldienst

Das mit dem Wegfall des reservierten Bereichs verbundene Problem der Finanzierung des Universaldiensts soll der PwC-Studie zufolge dadurch umgangen werden, dass die mit der Universaldienstleistung verbundenen Kosten für die Postunternehmen deutlich reduziert werden. So sollen zum einen der Umfang des Universaldiensts verringert und dieser nur noch verpflichtend für Klein- und Privatkunden angeboten werden. Zum anderen empfehlen die PwC-Berater durch verschiedene Maßnahmen die Effizienz der Postunternehmen generell zu erhöhen, damit die verbleibenden Universaldienstleistungen kostengünstiger erbracht werden können. Vor allem beim kostenträchtigen Postfilialnetz soll deutlich eingespart und eine flächendeckende Versorgung mit Postschaltern überwiegend durch externe Postagenturen sichergestellt werden.

Pro und Kontra eines reservierten Bereichs

Bereits im Vorfeld der Kommissionsempfehlung entbrennt die Auseinandersetzung Pro und Kontra einer vollständigen Abschaffung eines reservierten Bereichs. In einem gemeinsamen Positionspapier fordern die Deutsche Post AG, die niederländische TNT, Posten AB Schweden und die finnische Post eine EU-einheitliche Liberalisierung des Postsektors ab 2009 sowie die gleichzeitige Reduzierung ihrer Universaldienstverpflichtung. Andere Länder dagegen sehen die Versorgung mit Postdienstleistungen in ländlichen Gebieten mit dem Wegfall des reservierten Be-

reichs gefährdet und wollen ihre Postunternehmen weiterhin vor der Konkurrenz international agierender Postkonzerne, wie der Deutschen Post AG oder der niederländischen TNT, schützen. Aus diesem Grund haben die Postunternehmen aus Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Polen, Spanien, Ungarn und Zypern sich in einer gemeinsamen Stellungnahme öffentlich gegen eine vollständige Liberalisierung des Postmarkts zum 1. Januar 2009 positioniert. Sie plädieren für eine Beibehaltung des reservierten Bereichs, um damit die Finanzierung einer flächendeckenden Postversorgung auch in Zukunft sicherstellen zu können.

Wer sich hier am Ende durchsetzen wird, ist bislang ungewiss. Letztlich darüber entscheiden wird der Europäische Rat, also die Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament – und dieses hat sich in jüngster Vergangenheit mit dem Stopp der Dienstleistungsrichtlinie und der Hafenerichtlinie als ausgesprochen liberalisierungskritisch gezeigt.

Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen

Bei der künftigen Ausrichtung der europäischen Postpolitik wird es aber nicht nur um die Frage Pro oder Kontra Abschaffung des reservierten Bereichs gehen können. Wichtig ist vor allem die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen für die Postunternehmen in den Mitgliedsstaaten. Eine vergleichende Untersuchung der Regulierungs- und Liberalisierungspolitik in 15 EU-Mitgliedsstaaten, die von Input Consulting im Auftrag von ver.di durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass sich die Postunternehmen innerhalb der EU höchst unterschiedlichen regulatorischen Rahmenbedingungen gegenübersehen.

Nicht nur bei der Größe des reservierten Bereichs sind die nationalen Regelungen sehr unterschiedlich, sondern auch beim Umfang der Universaldienstverpflichtung und der Preisgestaltungsmöglichkeiten der Postunternehmen gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten. Und nicht zuletzt entscheidet sich die tatsächliche Wettbewerbsintensität vor allem an den jeweiligen Anforderungen, die an die neuen Briefdienstleister gestellt werden, wie das Beispiel Finnland und Großbritannien zeigt (Tabelle). Obwohl in

diesen Ländern die Briefmärkte formal vollständig liberalisiert sind, herrscht dort aufgrund der hohen rechtlichen Anforderungen, die an neue Lizenznehmer gestellt werden, kein nennenswerter Wettbewerb. Dagegen ist die Wettbewerbsintensität im deutschen Briefmarkt trotz Exklusivlizenz der Deutschen Post AG im EU-Vergleich mit am höchsten. Die Konkurrenten der Post AG kommen bereits heute auf einen Marktanteil von zirka sieben Prozent und ein Umsatzvolumen von über 700 Millionen Euro. Daher sollte der Regulierung des Marktzutritts neuer Anbieter und der Preisregulierung der Postunternehmen künftig eine größere Beachtung geschenkt und im Rahmen einer neuen Postdienstrichtlinie EU-weit vereinheitlicht werden.

ver.di für Verlängerung der Exklusivlizenz

Die entscheidende politische Herausforderung bleibt jedoch die Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Post-Universaldienstangebots und seine dauerhafte Finanzierung. Die Studie der EU-Kommission hat auf die Finanzierungsproblematik bei einer vollständigen Liberalisierung keine hinreichende Antwort geben können und vertraut hier allein auf den freien Wettbewerb, der (hoffentlich) für eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen sorgen wird. Doch daran sind erhebliche Zweifel angebracht. Es

spricht einiges für die Beibehaltung eines – gegebenenfalls reduzierten – reservierten Bereichs, um damit dem Post-Universaldienst dauerhaft eine finanzielle Grundlage zu geben. Aus diesem Grund fordert auch ver.di von Bundesregierung und Bundestag, die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG über den 31. Dezember 2007 hinaus zu verlängern und die Post weiterhin zur Erbringung eines hochwertigen und flächendeckenden Universaldienstes zu verpflichten. Gleichzeitig sollen aber auch die Fesseln einer strikten Preisregulierung der Deutschen Post AG dort etwas gelockert werden, wo diese bereits in einer funktionierenden Konkurrenz zu privaten Briefdienstleistern steht. Dies ist bereits heute bei Massensendungen für Geschäftskunden und bei der förmlichen Zustellung der Fall.

Insbesondere tritt aber ver.di auch im Interesse der 35 000 Beschäftigten bei den privaten Briefdienstleistern für einen fairen Wettbewerb im Briefmarkt ein, der nicht zu einer Konkurrenz um die schlechtesten Arbeitsbedingungen und die niedrigsten Löhne verkommen darf. Diese Forderung haben sich selbst die Liberalisierungsbefürworter von PricewaterhouseCoopers in ihrer Studie für die Europäische Kommission zu eigen gemacht und empfehlen den EU-Staaten „für gleiche Arbeitsbedingungen bei allen Unternehmen im Postmarkt zu sorgen, um einen sozialen Wettbewerb zu verhindern.“

Claus Zanker / Doris Schreckenberg

Grad der Marktöffnung, Anforderungen an neue Anbieter und Marktanteile in ausgewählten EU-Staaten

Land	Marktöffnung	Anforderungen an neue Anbieter beim Marktzutritt	Marktanteile neuer Anbieter
Finnland	Vollständige Marktöffnung	●●●	0 %
Großbritannien	Vollständige Marktöffnung	●●	ca. 3 %
Schweden	Vollständige Marktöffnung	●●	ca. 8 %
Deutschland	> 50 g + höherwertige Dienstleistungen	●	ca. 7 %
Niederlande	> 50 g + Direktwerbung	●	ca. 8 %
Spanien	> 50 g + vollständige Marktöffnung innerstädtischer Post	●●	ca. 7 %
Österreich	> 50 g	●●	ca. 3 %
Frankreich	> 50 g	●●	< 3 %
Italien	> 50 g	●●●	< 2 %
Polen	> 50 g	●●	ca. 1 %
Ungarn	> 50 g	●●●	0 %

● geringe Anforderungen ●● mittlere Anforderungen ●●● hohe Anforderungen

Quelle: Input Consulting (2006)