



2. UNI POST GLOBAL UNION-WELTKONFERENZ

(Athen /Griechenland, 27.-28. April 2007)

Tagesordnungspunkt 6 Thema: "Entwicklungsaussichten für Postbetreiber an einem globalisierten und liberalisierten Postmarkt"

Universaldienst, Beschäftigung und Wettbewerb in liberalisierten Postmärkten - Erfahrungen, Problemfelder und Perspektiven

Beitrag für die 2. UNI Post-Global Union-
Weltkonferenz, Athen/Griechenland, 27. und 28. April 2007

Claus Zanker

Input Consulting GmbH, Stuttgart (Deutschland)¹

¹ Input Consulting GmbH, Postfach 10 24 16, 70020 Stuttgart (Germany), Tel. +49 711 2624080
E-Mail: zanker@input-consulting.com, Internet: www.input-consulting.com

Inhalt

1. Vom Monopol zum Wettbewerb? Entwicklung und Status quo der Marktöffnung im Postsektor
 - 1.1 Die historische Entwicklung: Monopol und Universaldienst
 - 1.2 Motive und Triebkräfte der Marktöffnung
 - 1.3 Liberalisierung im Postsektor: Entwicklung und Status quo
2. Erfahrungen und Problemfelder bei der Öffnung der Postmärkte
 - 2.1 Universaldienst: Umfang, Qualität und Preise
 - 2.2 Finanzierung des Universaldienstes im Wettbewerb
 - 2.3 Beschäftigungseffekte
 - 2.4 Wettbewerbsentwicklung
3. Die Liberalisierungspolitik der EU als Vorbild für die Welt?
 - 3.1 Die Bedeutung des GATS für den Postsektor
 - 3.2 Die Rolle der EU in den GATS-Verhandlungen im Postsektor
 - 3.3 Mögliche Auswirkungen auf den Postsektor
4. Schlussfolgerungen
5. Literatur

Im Postsektor stehen wir derzeit vor wichtigen Entscheidungen und Herausforderungen bezüglich der weiteren Öffnung der Briefmärkte. Dies betrifft in erster Linie die Europäische Union, die zum 1.1.2009 die vollständige Liberalisierung des Postmarktes plant und damit Fakten schafft, die möglicherweise nicht ohne Auswirkungen auf den Postsektor in anderen Ländern bleiben werden. Der folgende Beitrag will die bisherigen Erfahrungen mit der Liberalisierung des Postsektors in der Europäischen Union darstellen. Von besonderem Interesse sind hier die Auswirkungen der Liberalisierung auf Umfang, Qualität, Preise und Finanzierung des Universaldienstes sowie die Beschäftigungseffekte und die Wettbewerbsentwicklung nach der Liberalisierung. Im weiteren soll aufgezeigt werden, inwieweit die umfassende Liberalisierung des Postsektors in der EU Folgewirkungen auf die Marktöffnungsprozesse in anderen Staaten haben kann. Welche Schlussfolgerungen sich aus den bisherigen Erfahrungen und künftigen Entwicklungen der Liberalisierungsprozesse für Gewerkschaften ableiten lassen, soll am Ende dargestellt werden.

1. Vom Monopol zum Wettbewerb? Entwicklung und Status quo der Marktöffnung im Postsektor

1.1 Die historische Entwicklung: Monopol und Universaldienst

Eine Leistungserbringung im Wettbewerb ist dem Postwesen abgesehen von Randerscheinungen historisch fremd. Bereits im 15. Jahrhundert wurden der Familie Taxis für die Einrichtung regelmäßiger Postverbindungen zwischen den politischen Zentren Europas kaiserliche Monopolrechte gewährt. Auch in den meisten Staaten Europas und der restlichen Welt wurden den Postgesellschaften bereits früh exklusive Rechte für die Briefbeförderung eingeräumt. Während zu Beginn der regelmäßige Postverkehr überwiegend von Herrschafts- oder Handelsfamilien für die Nachrichtenübermittlung (aber auch für die Personenbeförderung per Postkutsche) zwischen Städten genutzt wurde, entwickelte sich die Post im 19. Jahrhundert zu einem landesweiten, engmaschigen Netzwerk für die Übermittlung schriftlicher Nachrichten und den Versand von Waren. Mit der Herausbildung eines auf soziale Kohäsion und wirtschaftliche Prosperität ausgerichteten modernen Staatswesens war der Aufbau leistungsfähiger Versorgungsinfrastrukturen, wie Wasser, Strom, Verkehr und Postdienste sowie die Sicherstellung eines allgemeinen Zugangs der Bevölkerung zu diesen Netzwerken eine zentrale Aufgabe staatlichen Handelns. Um diese Netzwerke durch ausreichend hohe Sendungsmengen wirtschaftlich betreiben zu können, aber insbesondere um Quersubventionierung zwischen profitablen und unrentablen Teilen des Netzwerkes zu ermöglichen, waren solche staatlichen Infrastrukturleistungen vor privater Konkurrenz geschützt. Mit diesen exklusiven Rechten ausgestattet, waren die Monopolisten als Bestandteil der Daseinsvorsorge gleichzeitig verpflichtet, ihre Leistungen flächendeckend allen Bürgern zu einheitlichen und kostengünstigen Preisen anzubieten. Diese Verknüpfung der Universaldienstverpflichtung als Teil staatlicher Infrastrukturverantwortung mit dem Ausschluss von Konkurrenz war in den Netzwerksektoren und insbesondere im Postwesen über lange Zeit hinweg politisch und gesellschaftlich akzeptiert und wurde als volkswirtschaftlich notwendig erachtet. Dies änderte sich in den 70er Jahren, als monopolistische Strukturen und das wirtschaftliche Handeln des Staates von verschiedener Seite in Frage gestellt wurden und die Liberalisierung von Märkten ordnungspolitisch geboten erschien.

1.2 Motive und Triebkräfte der Marktöffnung

Liberalisierung zielt auf die Auflösung monopolistischer Angebotsstrukturen, wie sie den Postsektor traditionell charakterisiert haben, und auf die Etablierung konkurrenzwirtschaftlich geprägter Marktbeziehungen. Mit einer Marktöffnung sollen die Effizienz und die Nutzerorientierung von Postdienstleistungen verbessert werden, die Kundenpreise gesenkt, ohne dabei das Ziel einer flächendeckenden Versorgung aufgeben zu müssen. Für die Liberalisierung der Postdienste waren eine Reihe unterschiedlicher, teilweise komplementär wirkender Motive und Triebkräfte verantwortlich, die im folgenden kurz skizziert werden.

Den politischen Boden für eine umfassende Liberalisierung bereitete die in vielen Ländern in den 80er Jahren vollzogene **neoliberale Wende in der Ordnungspolitik**, die darauf abzielte, staatliche Eingriffe in die Wirtschaft zugunsten von Marktmechanismen und Wettbewerb zurückzudrängen. Im Bereich der Versorgungsinfrastrukturen zeigt sich dies im Wandel des Aufgabenverständnisses staatlichen Handelns. Der Staat kommt seiner Verpflichtung hinsichtlich der Versorgung mit Wasser, Strom, Verkehr und Kommunikation nicht mehr selbst im Sinne einer „Erfüllungsverantwortung“ nach, sondern beauftragt mit der operativen Wahrnehmung dieser Aufgaben zunehmend nicht-staatliche Organisationen. Diese „Gewährleistungsverantwortung“ des Staates erfüllt dieser durch die Überwachung und Regulierung der jeweiligen Infrastrukturmärkte.

Eine wesentliche Triebkraft für die Liberalisierung des Postsektors ist die vornehmlich auf die Abschaffung von Handelshemmnissen und die Forcierung des freien Wettbewerbs ausgerichtete **Liberalisierungsagenda supranationaler Institutionen**. Aufgrund der Bedeutung des Postsektors für den grenzüberschreitenden Nachrichten- und Warenverkehr fordern diese von ihren Mitgliedsländern die Einbeziehung der Postmärkte in die übergeordnet verfolgte Freihandelspolitik. Als Vorreiter einer solchen, durch supranationale Instanzen verordneten Marktöffnung gelten insbesondere

- die Organisation für Wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung (OECD), die als politische Beratungsinstanz und Kooperationsplattform in Form von Handlungsempfehlungen auf die Politik ihrer 30 Mitgliedstaaten einwirkt,
- die Europäische Union (EU), die im Zuge der Entwicklung eines einheitlichen Binnenmarktes die Liberalisierung nahezu sämtlicher Wirtschaftsbereiche in dem mit fast 500 Millionen Einwohnern in 27 Mitgliedstaaten größten Wirtschaftsraums der Welt vorantreibt, sowie
- die Welthandelsorganisation (WTO), welche den Abbau internationaler Handelsschranken in Form multilateraler Handelsabkommen zwischen ihren 150 Mitgliedsländern zum Ziel hat.
- Als wichtige supranationale Akteure mit einer klaren Liberalisierungsagenda gelten auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF), die den Konzepten des „Washington Consensus“² folgend bei der Gewährung von Krediten und Unterstützungsleistungen in den Entwicklungsländern einer Reihe wirtschaftspolitischer Reformen, wie beispielsweise die Öffnung der Märkte für den Wettbewerb, einfordern.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Liberalisierung des Postsektors war in einigen Ländern die **Privatisierung der Postgesellschaften**, die als Teil der Staatsverwaltung im wettbewerblichen Teil des Marktes (v.a. im Paketgeschäft) auf die wachsende Konkurrenz privater Anbieter kaum flexibel reagieren konnten. Rückläufige Einnahmen aufgrund elektronischer Substitution und wettbewerbsbedingten Marktanteilsverlusten und die damit verbundenen Defizite der Post erhöhten zudem den politischen Druck in Richtung einer umfassenden Reorganisation der Postverwaltungen. Im Zuge der in den meisten Ländern durchgeführten Teilung der PTT-Gesellschaften in Post- und Telekom-Unternehmen erfolgte verschiedentlich die Überführung der Behördenstruktur in eine privatrechtliche Postgesellschaft unter der Leitung eines von der Politik organisatorisch getrennten und weitgehend unabhängigen Managements. Damit einher ging eine überwiegend kommerzielle Ausrichtung der Postunternehmen, die durch diese Reorganisation und meist unter dem Druck eines durch weitere Marktöffnung zunehmenden Wettbewerbs ihre Effizienz, Produktivität und Servicequalität steigern sollten. Die **Liberalisierungsprozesse in anderen Sektoren** übten zudem eine politische Sogwirkung auf die Liberalisierung der Postmärkte aus. Insbesondere der organisatorisch eng mit der Post verbundene Telekommunikationssektor galt als Beispiel für die positiven Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung auf Qualität und Preise der Dienstleistungen.

Beschleunigt haben den Liberalisierungsprozess zudem die **wirtschaftlichen Interessen der Express- und Logistikunternehmen sowie der Großversender**, die durch umfassende Lobbyingaktivitäten verstärkt politischen, aber auch wirtschaftlichen Druck auf das Postmonopol ausgeübt haben. So drangen bereits in den 80er Jahren die US-amerikanischen Express- und Logistikunternehmen mit der Beförderung von „höherwertigen“ Sendungsarten (Expresssendungen, Briefe mit Sendungsverfolgung) und dem Re-mailing in die Ränder und „Graubereiche“ des Postmonopols vor und konnten damit faktisch in Konkurrenz zu den etablierten Postgesellschaften in Europa treten.³

² Vgl. dazu http://en.wikipedia.org/wiki/Washington_consensus

³ Zur Rolle der US-Integrators bei der Liberalisierung der Postmärkte vgl. Plehwe (2001) sowie Campbell (2001).

1.3 Liberalisierung im Postsektor: Entwicklung und Status quo

Die bisherige Liberalisierung des Postsektors folgt keinem einheitlichen Entwicklungspfad. Die Öffnung der Briefmärkte war in den jeweiligen Ländern von verschiedenen Triebkräften beeinflusst und wurde mit unterschiedlichen politischen Motiven betrieben. Im folgenden werden beispielhaft die Liberalisierungsprozesse in der EU, Neuseeland, Schweden und den USA dargestellt.

Innerhalb der **Europäischen Union** erfolgte die Liberalisierung der Postdienste im Rahmen eines umfassenden politischen Programms zur Abschaffung von Handelshemmnissen und der Entwicklung eines einheitlichen EU-Binnenmarktes für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften. Die Postdienste gehörten ursprünglich nicht zu den Sektoren, in denen ein gemeinschaftsweiter Binnenmarkt verwirklicht werden sollte. Die Europäische Kommission erkannte jedoch in den 80er Jahren die Bedeutung der Postdienste für dessen Verwirklichung und strebte eine Vereinheitlichung von Struktur und rechtlicher Ausgestaltung des Postwesens in den verschiedenen Mitgliedstaaten an. Als Katalysator der Einbeziehung des Postsektors in den EU-weiten Liberalisierungsprozess wirkten auch die parallelen, aber bereits weiter fortgeschrittenen Entwicklungen im organisatorisch eng mit dem Postsektor verbundenen Telekommunikationsbereich, für den die Marktöffnung bereits seit Anfang der 1980er Jahre auf die Tagesordnung der europäischen Politik gesetzt wurde. Insbesondere aber gaben die bereits in einigen Mitgliedstaaten begonnenen Reformprozesse zur Reorganisation der Postverwaltungen und eine Vielzahl von rechtlichen Auseinandersetzungen über das Ausmaß der nationalen Postmonopole der Europäischen Union zusätzlich eine weitere Legitimierung für eine weitreichende europäische Postreformpolitik (vgl. Plehwe 2001). Ziel der EU-Postpolitik war jedoch nicht nur die Liberalisierung des Sektors, sondern insbesondere auch die Gewährleistung eines EU-weit verbindlichen Mindestangebots an Universaldienstleistungen. Mit der 1997 von der Europäischen Kommission verabschiedeten und für alle Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtenden Postdiensterrichtlinie 97/67/EG wurde erstmals ein einheitlicher Universaldienst festgelegt, zu dessen Finanzierung von den Mitgliedstaaten sogenannte „reservierte Bereiche“ als Monopolrechte des Universaldiensteanbieters eingerichtet werden können. Der reservierbare Bereich wurde in der Richtlinie des Jahres 1997 auf Briefsendungen bis 350 Gramm festgelegt, den EU-Mitgliedstaaten war es jedoch vorbehalten, den Monopolbereich weiter zu beschränken.⁴ Nach einer langen Kontroverse unter den Mitgliedstaaten über die weitere Öffnung des Postmarktes trat im Jahr 2002 eine zweite Postdiensterrichtlinie (2002/39/EG) in Kraft, in der die Liberalisierung im Vergleich zur ursprünglichen Planung zwar etwas verlangsamt, aber dennoch weiter vorangetrieben wurde. So wurden die Gewichtsgrenzen für den reservierten Bereich in zwei Stufen auf 100 Gramm (ab 1.1.2003) und auf 50 Gramm (ab 1.1.2006) abgesenkt und die vollständige Marktöffnung zum 1.1.2009 geplant. Der Termin für die „Vollendung des Binnenmarktes“ im Postsektor wurde in der Richtlinie allerdings unter den Vorbehalt einer endgültigen Entscheidung der Mitgliedstaaten im Jahr 2007 gestellt. Die Europäische Kommission hat in ihrem im Oktober 2006 vorgelegten Richtlinienentwurf den Termin der vollständigen Marktöffnung zum 1.1.2009 bestätigt. Sie verbindet mit der Marktöffnung eine Vielzahl positiver Effekte, die als Rechtfertigung einer vollständigen Liberalisierung herangezogen werden. So können nach Auffassung der EU-Kommission „die Vorteile eines größeren Wettbewerbs dazu beitragen, das Niveau der den Kunden angebotenen Dienstleistungen im Hinblick auf Qualität, Preis und Angebot zu verbessern und das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial des Sektors zu erschließen“ (Europäische Kommission 2006b, S. 4). Die letzte Entscheidung darüber liegt derzeit beim Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament. Aufgrund des Widerstands einiger Mitgliedstaaten, aber auch aufgrund einer Reihe von

⁴ So haben bereits bei Inkrafttreten der Postdiensterrichtlinie 1997 einige Länder (Deutschland, Dänemark und die Niederlande) den reservierten Bereich deutlich enger gezogen, als von der EU-Richtlinie verlangt. In Schweden und in Finnland wurde das Postmonopol bereits Mitte der 90er Jahre vollständig aufgehoben. In Spanien ist der innerörtliche Postverkehr schon seit 1964 geöffnet.

Vorbehalten von Gewerkschaften und politischen Parteien gilt die komplette Liberalisierung der Postmärkte in Europa als noch nicht sicher. Obwohl die politischen Instanzen der Europäischen Union die Weichen auf eine vollständige Marktöffnung im Postsektor der EU gestellt haben, bleibt hier jedoch festzustellen, dass eine komplette Liberalisierung des Postsektors sich nicht als unvermeidbarer Zwang aus den EU-Verträgen ergibt. Der Europäische Gerichtshof hat u.a. in seinem „Corbeau“-Urteil vom 15. Mai 1993 die Einräumung besonderer oder ausschließlicher Rechte für Postunternehmen zur Sicherstellung eines Universaldienstes als mit dem Europäischen Recht vereinbar erklärt (vgl. Werthmann 2004, S. 33f.).

Bereits vor Beginn der Liberalisierung der Postdienste in der EU hatte **Schweden** im Jahr 1993 - also zwei Jahre vor dem Beitritt des Landes zur Europäischen Union im Jahr 1995 - als weitest erster Industriestaat das bestehende Postmonopol per Parlamentsbeschluss komplett abgeschafft. Da das schwedische Postmonopol nicht qua Gesetz abgesichert war, trat das auf Postdienstleistungen für Geschäftskunden spezialisierte Unternehmen CityMail Anfang der 90er Jahre in den Wettbewerb zum bisherigen Monopolisten „Postverket“ (heute: Posten AB) und agierte damit in einer rechtlichen Grauzone, die mehrmals Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen war. Die Öffnung des schwedischen Postmarkts war im wesentlichen die Legalisierung des bereits stattfindenden Wettbewerbs und fand auch Zustimmung beim Incumbent. Dieser erhielt mit der Marktöffnung ein hohes Maß an unternehmerischer Flexibilität zugestanden, um dem bereits im Gang befindlichen Wettbewerb wirksam entgegen treten zu können. Die Öffnung des schwedischen Postmarkts verfolgte daher nicht das Ziel, den bereits vorhandenen Wettbewerb zu forcieren, sondern gemeinsam mit einer Reorganisation des Incumbents die Aktivitäten des neuen Anbieters CityMail faktisch zu beschränken. Auch das im Jahr 1994 verabschiedete schwedische Postgesetz hatte daher nicht primär den Zweck, den Wettbewerb im Postmarkt nachhaltig zu ermöglichen, sondern war vielmehr auf die Sicherung der Qualität des Universaldienstes ausgerichtet (Ecorys 2005, S. 271f).

Im Gegensatz zu der in Schweden auf Druck neuer Anbieter veranlassten Abschaffung des Postmonopols, war die Liberalisierung des Postsektors in **Neuseeland** eingebettet in eine grundsätzliche Deregulierungspolitik der national-konservativen Regierung. Diese versuchte mit einer auf Privatisierung und Liberalisierung setzenden neoliberalen Politik die wirtschaftlichen und strukturellen Probleme des Landes zu lösen.⁵ Die Reform des Postwesens in Neuseeland begann bereits im Jahr 1987 mit der Umwandlung der nationalen Postbehörde in die privatwirtschaftlich organisierte New Zealand Post Ltd. (NZ Post). Gleichzeitig wurde das Postmonopol auf die Beförderung von Briefsendungen bis 500 Gramm eingeschränkt. Bereits 1991 erfolgte eine weitere Reduzierung des für NZ Post vorbehaltenen reservierten Bereichs für Briefsendungen bis 200 Gramm, am 1. April 1998 wurde der Postmarkt dann vollständig für den Wettbewerb geöffnet.⁶ Eine Verpflichtung der NZ Post zur Erbringung eines Universaldienstes ist im neuseeländischen Postgesetz nicht vorgesehen. Allerdings besteht seit 1989 eine Vereinbarung („Deed of Understanding“), in der sich NZ Post zur flächendeckenden Zustellung von Postsendungen an 6 Tagen pro Woche sowie zur Aufrechterhaltung von 880 Annahmestellen, davon 240 eigene Postfilialen, verpflichtet. Im Gegenzug bleibt die NZ Post alleinige Vertreterin Neuseelands in internationalen Postorganisationen und hat das ausschließliche Recht, Briefmarken mit der Bezeichnung „New Zealand“ herauszugeben.

Wenngleich die **USA** bislang nicht zu den Ländern gehören, in denen die vollständige Liberalisierung der Postmärkte auf der politischen Agenda steht, lohnt sich - schon allein aufgrund

⁵ Für eine umfassende Darstellung und Analyse der Deregulierungs- und Liberalisierungspolitik im neuseeländischen Postsektor vgl. Kenny (2006)

⁶ Ministry of Economic Development: Postal Services in New Zealand, http://www.med.govt.nz/templates/Page___1441.aspx

der Größe und Bedeutung des US-amerikanischen Briefmarkts - eine kurze Übersicht über den Stand der Marktöffnung im Briefmarkt der USA. Während die Vereinigten Staaten zu den Vorreitern der Liberalisierung verschiedener Wirtschaftssektoren wie Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Transport und Verkehr gehörten, blieb der Postsektor von umfassenden Liberalisierungen bislang verschont.⁷ Die gesetzliche Grundlage des Postmonopols ist im wesentlichen in den Private Express Statutes (PES)⁸ geregelt, in denen die Beförderung von Briefsendungen⁹ durch private Personen und Organisationen unter Strafe gestellt wird. Von dieser generellen Norm gibt es eine Reihe von Ausnahmen, die teilweise von der staatlichen Postgesellschaft United States Postal Services (USPS) gewährt werden. Ausnahmen existieren auch für Expresssendungen („extremely urgent letter“) mit einem Porto von mehr als dem sechsfachen Tarif eines First-Class-Briefs der untersten Gewichtsklasse (derzeit 2,34 US-\$) sowie Sendungen mit einem Gewicht von mehr als 12,5 ounces (ca. 350 Gramm).¹⁰ Von diesen Ausnahmen ist das als „mailbox rule“ bekannte Zustellmonopol auf der letzten Meile nicht berührt. Die Zustellung von Postsendungen in Haus- und Straßenbriefkästen sowie Postfachanlagen ist durch das Postmonopol in den USA umfassend geschützt.

Wenngleich somit nur geringe Teile des Briefmarktes für den Wettbewerb geöffnet sind und die Zustellung von Briefsendungen das exklusive Recht von USPS ist, findet dennoch Wettbewerb im US-amerikanischen Briefmarkt statt. Mit Ausnahme der Zustellung sind nämlich große Teile der postalischen Wertschöpfungskette liberalisiert. Für Vorleistungen (Vorsortierung, Codierung, etc.) werden Großversendern oder Konsolidierern Rabatte („destination entry discounts“) gewährt, die im Jahr 1979 auf politischen Druck der Großversender deutlich erhöht wurden¹¹ und seither zur Etablierung einer umfangreichen Arbeitsteilung („worksharing“) zwischen privaten Anbietern und der staatlichen Postgesellschaft geführt haben. Mittlerweile werden so rund 25% des Arbeitsvolumens innerhalb der postalischen Wertschöpfungskette von privaten Anbietern erledigt, mehr als 70% aller Briefsendungen werden über das Worksharing-Programm in das Netzwerk von US Postal Service eingespeist (vgl. Cohen 2004).

Status Quo der Postliberalisierung

Die Liberalisierung des Postsektors folgt nicht nur unterschiedlichen Motiven und Triebkräften, sondern ist auch regional sehr differenziert. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, haben weltweit betrachtet bisher nur 10% aller Länder ihre Postmärkte komplett liberalisiert, in der Mehrheit aller Länder (61%) ist das Postmonopol aller verschiedenen Liberalisierungstendenzen zum Trotz nach wie vor unangetastet.¹² In Asien/Ozeanien und Afrika verfügen sogar noch mehr als drei Viertel aller Staaten über umfassende Postmonopole. In weiteren 11% der 157 ausgewerteten Mitgliedstaaten des Weltpostvereins (WPV) / Universal Postal Union (UPU) hat bislang nur eine geringe Marktöffnung stattgefunden, nämlich für Briefsendungen oberhalb 100 g, weitere 18% haben ihre Märkte weitergehend geöffnet und den reservierten Bereich weiter eingeschränkt. Der Großteil

⁷ Vgl. dazu Campbell (1995)

⁸ Vgl. dazu http://en.wikipedia.org/wiki/Private_Express_Statutes

⁹ Unter das Postmonopol fallen nicht Kataloge, Zeitungen und Magazine.

¹⁰ Die seit 1970 bestehenden Regelungen des Postal Reorganization Act zur Finanzierung, Preisbildung und Regulierung von USPS wurden in 2006 durch den Postal Accountability and Enhancement Act umfassend reformiert. U.a. wurden dabei auch die Preisgrenzen für die Ausnahmen vom Postmonopol von 3 US-\$ auf 2,34 US-\$ etwas abgesenkt. Für einen Überblick über die wichtigsten gesetzlichen Veränderungen siehe National Association of Letter Carriers: <http://www.nalc.org/postal/reform/summary.pdf>

¹¹ In den 70er Jahren musste der US Postal Service inflationsbedingt mehrmals die Portopreise anheben. Der Preis für einen First-Class-Brief stieg dabei zwischen 1974 und 1978 von 10 auf 15 Cent (vgl. www.prc.gov). Da Preiserhöhungen von der Price-Rate-Commission in einem Verfahren unter Beteiligung der Großversender genehmigt werden, konnte eine Zustimmung der Geschäftskunden nur dadurch erreicht werden, dass diesen im Gegenzug umfangreiche Vorleistungsrabatte gewährt wurden (Cohen 2004, S. 8).

¹² Die Zahlen beziehen sich auf Daten des Weltpostvereins (Juni 2006) für 157 von 191 Mitgliedstaaten weltweit.

dieser Länder sind die Mitgliedstaaten der EU, außerhalb Europas gibt es nur vereinzelt Länder, die den reservierten Bereich für Briefsendungen unterhalb 100 g festgelegt haben.

Würde in der EU jedoch die vollständige Öffnung der Postmärkte in 2009 realisiert, so bedeutete dies nicht nur in der quantitativen Betrachtung einen bedeutenden Liberalisierungsschub, der dazu führte, dass dann in rund einem Viertel der Länder weltweit keinerlei Monopolrechte im Postsektor vorhanden wären.

Status quo der Marktöffnung im Postsektor -Übersicht				
	Länder ohne Postmonopol	Länder mit weitgehender Marktöffnung (<100 g)	Länder mit geringer Marktöffnung (100 - 500 g)	Länder mit umfassendem Postmonopol
Afrika (47)	4%	2%	17%	77%
Amerika (16)	23%	0%	8%	69%
Asien/Ozeanien (43)	7%	2%	14%	77%
Europa (41)	12%	66%	2%	20%
Weltweit (157)	10%	18%	11%	61%

Quelle: eigene Berechnungen, UPU (2006a)

Status quo der Marktöffnung im Postsektor - Länderbeispiele			
Länder ohne Postmonopol	Länder mit weitgehender Marktöffnung (<100 g)	Länder mit geringer Marktöffnung (100 - 500 g)	Länder mit umfassendem Postmonopol
Argentinien (seit 1993) Estland* Finnland* (seit 1994) Großbritannien* (seit 2006) Neuseeland (seit 1998) Peru Russland Schweden* (seit 1993)	Europäische Union (>50 g, Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern) Norwegen (>50 g) Schweiz (>100 g)	Australien (>250 g) Indien (>200 g) Israel (4,5-fache Standardtarif) Kanada (>500g) Kenia (>350 g) USA (>ca. 350g, Zustellmonopol) Zimbabwe (>500 g)	Ägypten Brasilien Chile China Hongkong Indonesien Japan Korea Mexiko Singapur Südafrika Türkei
*) EU-Mitgliedstaaten Quelle: UPU (2006a), eigene Recherchen			

2. Erfahrungen und Problemfelder bei der Öffnung der Postmärkte

Die Liberalisierung der Postmärkte stellt ein komplexes Unterfangen dar, das mit besonderen Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden ist: „The opening of the postal market is probably more complex and delicate to address than most of the market openings introduced in others in the course of the previous two decades in Europe“ (PwC 2006, S. 123). Welche Folgen die Marktöffnung für den Postsektor und die dort Beschäftigten hat, ist im Voraus schwer zu prognostizieren. Die Europäische Union gehört zu den Vorreitern bei der Liberalisierung der Briefmärkte, die Auswirkungen der vor 10 Jahren begonnenen Marktöffnung auf Umfang, Qualität, Preise sowie Finanzierung des Universaldienstes sind hier bereits erkennbar. Erfahrungen bestehen zudem hinsichtlich der Beschäftigungseffekte einer Liberalisierung sowie zur Entwicklung des Wettbewerbs im Postmarkt. Aufgrund einer Reihe von Studien zur Entwicklung des Postsektors in der EU stehen zudem ausreichend empirisch fundierte Daten zu den Liberalisierungsfolgen zur Verfügung, die insbesondere auch für möglicherweise anstehende Liberalisierungsprozesse außerhalb der EU-Staaten von Interesse sein dürften.

2.1 Universaldienst: Umfang, Qualität und Preise

In liberalisierten Märkten sind **Umfang und Kosten des Universaldienstes** Gegenstand vielfältiger Diskussionen. Während aus Sicht der Privatkunden und kleineren Unternehmen der Universaldienst als Bestandteil einer umfassenden Infrastrukturverantwortung des Staates in bestehendem Umfang und Qualität aufrechterhalten werden sollte, profitieren große Geschäftskunden nur partiell vom Universaldienstangebot und sehen diesen vorwiegend unter Kostenaspekten. Vor allem beim Universaldienst werden die unterschiedlichen Bedeutungen bestimmter Aspekte von Postdienstleistungen für Großversender auf der einen und Privatkunden und kleine Unternehmen auf der anderen Seite deutlich. Dies zeigen auch die Ergebnisse einer von der Europäischen Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultation zur Entwicklung der Postdienste. Während für Großversender der Preis für Postsendungen von besonderer Relevanz ist, messen kleine und mittlere Kunden dem Zugang zum Postnetz in Form von Postschaltern und Briefkästen die höchste Bedeutung bei (Europäische Kommission 2006a, S. 8).

Ein zentrales Thema bei der Diskussion um den Universaldienst und die damit verbundenen Kosten ist die Frage, inwieweit ein Post-Universaldienst angesichts eines **veränderten Kommunikationsverhaltens der Bevölkerung durch E-Mails und Internet** und des damit verbundenen Bedeutungswechsels der Postdienste im bisherigen Umfang überhaupt noch erforderlich ist. Trotz der steigenden Bedeutung elektronischer Medien im privaten Alltag und im Geschäftsleben sollte die Relevanz der postalischen Kommunikation dennoch nicht unterschätzt werden. Im Jahr 2004 nutzten im EU-Durchschnitt nur knapp die Hälfte der Bevölkerung das Internet. In dünn besiedelten Gebieten, bei älteren Menschen und bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau sowie in einzelnen EU-Mitgliedstaaten insgesamt ist dieser Anteil noch weitaus geringer (Eurostat 2005). Trotz der zunehmenden Bedeutung der Telekommunikation für die Nachrichtenübermittlung liegt der Nutzungsgrad von Postdienstleistungen mit 89% innerhalb der EU sogar höher als der für Festnetz- oder Mobiltelefonie (86% bzw. 83%). Bei den Infrastrukturleistungen wird nur die Elektrizitäts- und Wasserversorgung von mehr Menschen in der EU in Anspruch genommen als die Postdienste (Europäische Union 2005, S. 10). D.h. der überwiegende Teil der Menschen in der EU ist trotz einer im internationalen Vergleich hohen Internet- und E-Mail-Penetration weiterhin auf eine leistungsfähige postalische Infrastruktur für die private und geschäftliche Kommunikation angewiesen, die durch einen ausreichenden Post-Universaldienst sichergestellt werden muss.

Eine weitere im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Postsektors wichtige Frage, betrifft die Qualität der Universaldienstleistung. Viele der Befürchtungen, die im Zusammenhang mit einer Marktöffnung geäußert werden, beziehen sich auf eine mit der Liberalisierung einhergehende **Verschlechterung der postalischen Versorgung** der Bevölkerung. Während die flächendeckende Zustellung und eine hohe Qualität bei den Brieflaufzeiten aufgrund der Marktmacht der Großversender auch unter Wettbewerbsbedingungen gewährleistet sein dürften, werden Leistungen, die überaus kostenintensiv sind und fast ausschließlich für Privatkunden oder kleine Unternehmen von besonderer Bedeutung sind - also v.a. ein flächendeckendes Angebot an Postschaltern und Briefkästen - ohne regulatorische Vorgaben wohl kaum in der gewünschten Dichte von den Postunternehmen im Wettbewerb zur Verfügung gestellt werden. Die Befürchtungen, dass sich im Zuge der Liberalisierung der Postmärkte die postalische Versorgung der Bevölkerung verschlechtert, ist nach den bisherigen Erfahrungen mit der Marktöffnung in der EU nicht von der Hand zu weisen. Nach einer Erhebung der Europäischen Union ist die Kundenzufriedenheit bezüglich des Zugangs zum Postnetz zwischen 2000 und 2005 um 5% zurückgegangen. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit der Schließung von Postschaltern und dem Abhängen von Briefkästen in den meisten EU-Mitgliedstaaten zu sehen. In manchen EU-Mitgliedstaaten wurden zwischen 2002 und 2004 bis zu 25% aller Postämter geschlossen und teilweise durch Postagenturen in Einzelhandelsgeschäften oder Tankstellen ersetzt (WIK 2006, S. 225f.). Vor allem in Ländern, in denen die Briefmärkte bereits weitgehend liberalisiert sind, wurden die regulatorischen Vorgaben zur Dichte des Poststellennetzes auf vergleichsweise niedrigem Niveau fixiert und den Universaldienstleistern ein hohes Maß an unternehmerischer Freiheit in der Organisation ihres Postschaltnetzwerkes eingeräumt. Daher ist in Ländern mit fortgeschrittener Liberalisierung die Anzahl der Postannahmestellen pro 10.000 Einwohner niedriger und der Anteil der fremdbetriebenen Postagenturen am Postfilialnetz höher als in solchen Ländern, die ihren Markt noch nicht umfassend geöffnet haben (WIK 2006, S. 250).

Neben der Erwartung eines verbesserten Dienstleistungsangebots verbindet sich generell mit einer Öffnung der Märkte für den Wettbewerb die Annahme **sinkender Preise für die Kunden**. Im Postsektor sind nach allen bisherigen Erkenntnissen solche umfassenden Preissenkungen nicht, oder allenfalls nur in einer asymmetrischen Verteilung für bestimmte Kundensegmente zu erwarten. So geht die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Prospektivstudie von Pricewaterhouse Coopers (PwC) davon aus, dass aufgrund der stärkeren Kostenorientierung bei der Preisgestaltung in liberalisierten Märkten die Beförderungstarife in Marktsegmenten mit einer geringen Wettbewerbsintensität (v.a. bei Einzelbriefsendungen) steigen, während in denen für neue Anbieter besonders lukrativen Marktsegmenten (Massensendungen, Direktwerbung) die Preise aufgrund des starken Wettbewerbs sinken werden (PwC 2006, S. 82). Auch in der von der Europäischen Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultation zu den Postdiensten äußerten sich nur die Großversender optimistisch bezüglich sinkender Preise infolge einer Marktöffnung, während Klein- und Privatkunden mit gleichbleibenden oder sogar steigenden Tarifen für Briefsendungen nach der Liberalisierung rechnen (Europäische Kommission 2006a, S. 11). Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Erfahrungen, die in Schweden nach der vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes gemacht wurden. Dort sind nach Aufhebung des reservierten Bereichs die Preise für Einzelbriefsendungen um ca. 75% angestiegen, während die Großversender von Preissenkungen im Umfang von bis zu 50% profitieren konnten (Jonsson 2004, S. 6). Selbst die Postunternehmen rechnen damit, dass die Preise für Privatkunden nach der Marktöffnung eher steigen werden.¹³

¹³ Der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Post World Net, Dr. Klaus Zumwinkel, in einem Interview: „Ich glaube nicht an sinkende Preise für Privatkunden, denn die Wettbewerber werden sich um die großen Geschäftskunden kümmern. Die Preise dürften eher steigen, insbesondere wenn die Mehrwertsteuer kommt.“ (Stern, 22.03.2007)

Somit bleibt festzuhalten: Die Vorteile einer Marktöffnung konzentrieren sich fast ausschließlich auf Großversender, die im Zuge des Wettbewerbs bei Massensendungen mit sinkenden Preisen rechnen können. Klein- und Privatkunden dagegen werden bei einer Liberalisierung des Postsektors von steigenden Preisen und einer Verschlechterung der postalischen Versorgung, insbesondere beim Zugang zu Postschaltern und Briefkästen, ausgehen müssen.

2.2 Finanzierung des Universaldienstes im Wettbewerb

Die wichtigste politische Herausforderung im Zusammenhang mit der weiteren Liberalisierung der Postmärkte ist die **Verbindung von Wettbewerb und der Gewährleistung des Universaldienstes**. Im Zusammenhang mit der Öffnung des Postmarktes sind eine Reihe von regulatorischen Fragen noch ungeklärt, insbesondere was die Kosten und die Finanzierungsmechanismen im Wettbewerb anbelangt. Wie bereits eingangs ausgeführt, sind ausreichend hohe Sendungsmengen die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb des von hohen Fixkosten gekennzeichneten Postnetzes. Nur so können die Kosten pro Sendung gering gehalten werden und einheitliche Preise im gesamten Netzwerk gewährleistet werden. Wenn durch Wettbewerb im Postsektor sogenanntes „Rosinenpicken“ (engl.: „Cherry Picking“) der Wettbewerber in besonders lukrativen (städtischen) Gebieten möglich wird, während dem Incumbent weiterhin die kostenintensive Zustellung in ländlichen Regionen verbleibt, ist eine Quersubventionierung zwischen profitablen und unrentablen Teilen des Postnetzwerkes und damit die Finanzierung eines flächendeckenden Universaldienstes nicht mehr gewährleistet. Dieser bewährte Mechanismus zur Finanzierung der Universaldienstkosten wird bei einer vollständigen Marktöffnung außer Kraft gesetzt.

Nach den Planungen der Europäischen Kommission soll trotz der Abschaffung „ausschließlicher oder besonderer Rechte“ der Postunternehmen zum 1.1.2009 der Universaldienst weiterhin aufrechterhalten werden. Bei einer ausreichend hohen Produktivität und einer auf Kosteneffizienz bedachten Erbringung der Universaldienstleistungen sind nach Meinung der EU-Kommission dazu keine großen wirtschaftlichen Belastungen der Postunternehmen aus dem Universaldienst zu erwarten. „Wenn die Universaldienstanbieter die nötige Flexibilität erhalten, um auf den Wettbewerb zu reagieren, werden die Risiken für das finanzielle Gleichgewicht des Universaldienstes begrenzt“ (Europäische Kommission 2006b, S. 6). Sollte in einzelnen Mitgliedstaaten eine finanzielle Unterstützung der Universaldienstleistung erforderlich sein, so soll dies über möglichst marktkonforme Mechanismen erfolgen, „die im Binnenmarkt weniger Verzerrungen hervorrufen dürfte(n) als ein Festhalten an Monopolen“ (Europäische Kommission 2006b, S. 4). Zu diesen Mechanismen gehören staatliche Beihilfen, die öffentliche Ausschreibung der Universaldienstleistungen sowie die Einrichtung eines Ausgleichsfonds zur Finanzierung der Universaldienstkosten. Bei allen bislang vorgeschlagenen Verfahren stellten sich die gleichen, bislang überwiegend ungelösten Fragen: Wie hoch sind die Kosten des Universaldienstes? Wie wird gewährleistet, dass aus alternativen Finanzierungsmechanismen ausreichend Einnahmen zur Abdeckung der Universaldienstkosten generiert werden können?¹⁴

Insbesondere die von vielen Ländern favorisierten **Ausgleichsfonds für die Finanzierung des Universaldienstes** bergen das Problem, dass von Wettbewerbern, die beim Markteintritt in der Regel mit hohen Anlaufkosten konfrontiert sind, kaum ausreichend Mittel aufgebracht werden können, um die anfallenden Kosten des Universaldienstes zu finanzieren. In Italien z.B., wo ein solches Verfahren bislang schon vorgesehen war, erreichten die Fondseinnahmen aus den Beiträgen der neuen Anbieter gerade mal 0,04% der tatsächlichen Universaldienstkosten von knapp 300 Millionen Euro im Jahr (Oxera 2007, S. 33). Zudem werden bei Ausgleichsfonds sowohl Zweifel hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit solcher Ausgleichsabgaben für neue Anbieter geäußert wie

¹⁴ Zu den verschiedenen Problemen alternativer Finanzierungsmechanismen vgl. Oxera (2007).

auch an der Praktikabilität des mit einem hohen administrativen Aufwand verbundenen Verfahrens (vgl. Danwitz 2000, S. 411ff.). Insbesondere droht bei Ausgleichsfonds - wie auch bei den anderen alternativen Finanzierungsmechanismen - eine intensive Debatte zwischen Einzahler und Zahlungsempfänger über die Kosten des Universaldienstes und die damit verbundene Höhe der Einzahlungen in den Fonds. Eine solche Auseinandersetzung könnte letztlich dazu führen, dass Umfang und die Kosten des Universaldienstes reduziert werden. Aus Wettbewerbssicht wird gegen Ausgleichsfonds eingewandt, dass sich in einem europäischen Binnenmarkt neue Anbieter „vorwiegend auf Länder bzw. Regionen mit niedrigen Beitragsleistungen zum Ausgleichsfonds konzentrieren. Dies würde wiederum in Ländern bzw. Regionen mit hohen Beiträgen für den Ausgleichsfonds die Gesetzgeber animieren, trotz hoher Kosten des Universaldienstes die Beiträge für den Ausgleichsfonds ebenfalls zu senken. In letzter Konsequenz würde das dann dazu führen, dass der Universaldienst in Europa nicht mehr kostendeckend betrieben werden könnte. Die auftretende Finanzierungslücke müsste wohl mit öffentlichen Geldern bedeckt werden, sofern man eine qualitative Verschlechterung des Universaldienstes vermeiden will“ (Haas et al. 2004, S. 41).

Sämtliche Verfahren „wettbewerbsneutraler“ Finanzierungsmechanismen des Universaldienstes haben gemeinsam, dass sie im Postsektor nicht erprobt bzw. sich in der bisherigen Praxis als nicht funktionsfähig erwiesen haben. Eine von neun europäischen Postgesellschaften¹⁵ in Auftrag gegebene Studie zur Finanzierung des Universaldienstes weist darauf hin, dass trotz der erwiesenen Funktionsfähigkeit eines dieser Finanzierungsmechanismen in anderen Sektoren, wie der Telekommunikation oder der Energieversorgung, keinesfalls Rückschlüsse zulässig sind, dass diese Mechanismen auch bei einer Übertragung auf den Postsektor die gewünschte Wirkung entfalten. Nicht nur die Spezifik des Postsektors hat Einfluss auf die Anwendbarkeit solcher Finanzierungsinstrumente, sondern auch die Besonderheiten der jeweiligen nationalen Märkte beeinflusst deren Funktionsfähigkeit zur Finanzierung der Universaldienstkosten (Oxera 2007, S. 95). Zu diesen jeweiligen, national oft sehr unterschiedlichen Marktspezifika zählen nicht nur die unterschiedliche Höhe der durch alternative Finanzierungsinstrumente aufzubringenden Universaldienstkosten, sondern auch die sehr verschiedenen wirtschaftlichen Konsequenzen des Wettbewerbs für das jeweilige Postunternehmen.¹⁶ Daher empfiehlt die Oxera-Studie dringend, die bislang noch ungeklärten regulatorischen Fragen im Zusammenhang mit der Universaldienstleistung im Wettbewerb vor weiteren Liberalisierungsschritten zu lösen.

Die **Aufrechterhaltung eines reservierten Bereichs** wird als Mittel der Wahl zur Finanzierung des Universaldienstes insbesondere dann empfohlen, wenn der durch eine vollständige Marktöffnung entstehende Wettbewerb kaum die erwarteten Wirkungen auf die Produktivität und Effizienz des Incumbents entfaltet und neue Anbieter sich lediglich auf „Rosinenpicken“ konzentrieren werden. „This suggests, that policy-makers who place weight on the guaranteed preservation of the existing form of the USO [Universal Service Obligation, der Autor] would be more likely to view a reserved area favourably, especially given that it is a ‚tried and tested‘ methodology that has been shown to be practical. It is also likely to be more attractive in countries where there is a large cost discrepancy between delivering to a high-cost and a low-cost area, as in these countries the threat of cream-skimming entry is greatest“ (Oxera 2007, S. 27).

¹⁵ Die Studie wurde von der britischen Beratungsgesellschaft Oxera für die Postgesellschaften aus Frankreich, Belgien, Griechenland, Italien, Luxemburg, Spanien, Ungarn, Zypern und Polen erstellt.

¹⁶ Die Universaldienstkosten sind insbesondere in Ländern mit einem hohen Anteil ländlicher Gebiete hoch, weil dort die Zustellung und die Aufrechterhaltung ausreichender Postschalter und Briefkästen nicht wirtschaftlich betrieben werden kann. Dagegen hängt vom Sendungsvolumen eines Landes ab, ob das traditionelle Postunternehmen bei Marktanteilsverlusten in Folge der Marktöffnung mit der verbliebenen Sendungsmenge ausreichend Größenvorteile realisieren kann, um profitabel arbeiten zu können. In Ländern mit niedrigem Sendungsvolumen ist daher eher mit größeren negativen wirtschaftlichen Folgen des Wettbewerbs für den Incumbent zu rechnen.

2.3 Beschäftigungseffekte

Mit die größte Sorge bei der Öffnung der Postmärkte gilt der Entwicklung der Beschäftigung. Die Postunternehmen gehören zu den größten privaten Arbeitgebern in den jeweiligen Ländern. Auch weltweit gesehen sind Postgesellschaften mit insgesamt 5,5 Millionen Arbeitnehmern ein relevanter Beschäftigungsfaktor. Mehr als die Hälfte der global im Postsektor beschäftigten Arbeitnehmer entfallen auf die Incumbents in den USA (ca. 800.000), China (ca. 690.000) und der Europäischen Union¹⁷ (ca. 1,7 Millionen)¹⁸. Seit Anfang der 90er Jahre ist die Beschäftigungsentwicklung im Postsektor insgesamt rückläufig, innerhalb von 15 Jahren wurden rund 700.000 Arbeitsplätze aufgrund umfassender Reorganisationsmaßnahmen in Folge von Marktanteilsverlusten durch Wettbewerb und elektronischer Substitution - überwiegend in den Industriestaaten - abgebaut (UPU 2004, S. 4). Dabei haben v.a. die Marktöffnungsprozesse einen großen Rationalisierungsdruck auf die Postgesellschaften zur Steigerung ihrer Profitabilität und Produktivität ausgeübt. „To reduce their level of costs, postal operators have embarked on traditional restructuring programmes aimed at increasing organisational efficiency through the introduction of more adaptive and flexible structures and increasing organisational effectiveness through the introduction of quality measurements and improvements programmes. Doing so, the most proactive postal operators have achieved remarkable accomplishments“ (PwC 2006, S. 174).

Am deutlichsten zeigt sich die **rückläufige Beschäftigungsentwicklung** in den Ländern der Europäischen Union, wo die Postmärkte bislang am umfassendsten für den Wettbewerb geöffnet wurden. Zwischen 1995 und 2000 ist in den zum damaligen Zeitpunkt 15 EU-Mitgliedstaaten das Beschäftigungsvolumen bei den Postunternehmen um 6% von 1,15 auf 1,08 Millionen Arbeitnehmern zurückgegangen (PLS Ramboll 2002, S. 19).¹⁹ Zwischen 2000 und 2002 ist das Beschäftigungsvolumen bei den Incumbents um über 2% (WIK 2004, S. 131) und zwischen 2002 und 2004 um weitere 1% zurückgegangen (WIK 2006, S. 187). Insgesamt wurden innerhalb von 10 Jahren somit rund 10% der Arbeitsplätze bei den Incumbents in der EU abgebaut. Allerdings zeichnen diese Zahlen zur Beschäftigungsentwicklung im Postsektor aus verschiedenen Studien der Europäischen Kommission ein etwas zu optimistisches Bild von der tatsächlichen Beschäftigungsentwicklung. In diesen Zahlen sind auch positive Beschäftigungseffekte bei einzelnen Postgesellschaften enthalten, die - wie im Fall der Deutschen Post AG oder der niederländischen TNT- durch Akquisitionen im Express- oder Logistiksegment eine hohe Anzahl von Arbeitsplätzen außerhalb des klassischen Postgeschäfts „hinzugekauft“ haben.

Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Ländern, so stellt sich dort der Arbeitsplatzabbau in den zurückliegenden Jahren weitaus dramatischer dar. Die größten Arbeitsplatzverluste mussten Postgesellschaften insbesondere in solchen Staaten hinnehmen, wo die Postmärkte mit am umfangreichsten liberalisiert sind:

- In **Schweden** wurde beim traditionellen Postunternehmen Posten AB seit Anfang der 90er Jahre die Zahl der Arbeitsplätze von 72.000 auf 38.000 um fast die Hälfte reduziert (Eurofound 2006, S. 1).
- In **Neuseeland** wurden bei NZ Post zwischen 1987 - dem Beginn der Marktöffnung - bis 1997, kurz vor der vollständigen Liberalisierung des Postmarktes 43% der Arbeitsplätze (FTE) abgebaut (Kenny 2006).
- In Deutschland wurden im Briefbereich der Deutschen Post AG zwischen 1999 und 2005 mehr als 28.000 Arbeitsplätze abgebaut (-16%; Bundesnetzagentur 2007, S. 121).

¹⁷ Angaben für alle 25 EU-Mitgliedstaaten, Stand 2004

¹⁸ Angaben für USA und China (UPU 2006b), für EU (WIK 2006, S. 185)

¹⁹ Gemessen in „full time equivalent“ (FTE) der Incumbents ohne Berücksichtigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei deren Tochtergesellschaften

Insgesamt hat sich die Zahl der Beschäftigten (in FTE, ohne Auszubildende) bei der Deutschen Post AG von 1992 – 2006 von 306.151 auf 150.548 mehr als halbiert.²⁰

- In **Italien** wurde seit Beginn der Marktliberalisierung im Jahr 1993 die Anzahl der Arbeitsplätze bei Poste Italiane von 220.000 auf 150.000 reduziert (PwC 2006, S. 63).

Die Reorganisation der Postgesellschaften hatte jedoch nicht nur quantitative, sondern auch **qualitative Beschäftigungswirkungen**. Hier ist insbesondere ein Wandel hin zu flexiblen Arbeitsmodellen wie Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigungsverhältnisse und einem generellen rückläufigen Anteil von Beamten bei den Incumbents zu beobachten. „The most advanced USPS are already progressively introducing [...] new forms of flexible contracts in delivery, those who are not there yet will face though competition from new entrants, particularly in the attractive areas“ (PwC 2006, S. 74).

Die qualitativen Veränderungen der Beschäftigung bei den traditionellen Postunternehmen belegen folgende Zahlen:

- Der Anteil von Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl ist in der EU zwischen 2002 und 2004 um rund 10% gesunken.
- Zwischen 2002 und 2004 ist der Anteil der Teilzeitkräfte an der Gesamtbeschäftigtenzahl um 3,5% gestiegen, bei den Postunternehmen in Ländern mit fortgeschrittener Liberalisierung des Briefmarktes wie Schweden, Dänemark, Deutschland und den Niederlanden sind zwischen ein und zwei Drittel der Beschäftigten bereits Teilzeitkräfte (WIK 2006, S. 184f.).
- Aktuelle Daten über den Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse bei den Postunternehmen sind nicht verfügbar. Allerdings geht die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie von PLS Ramboll über die Beschäftigungstrends im Postsektor davon aus, dass der Trend zur Flexibilisierung von Arbeit im Zuge der weiteren Liberalisierung fortschreiten und damit auch der Anteil befristeter Beschäftigter und Abrufrkräfte sich erhöhen wird. „The number of USP employees working as temporarily employed, casually employed or on on-call contracts is expected to increase“ (PLS Ramboll 2002, S. 97).

Angesichts der insgesamt negativen Beschäftigungsentwicklung im Zuge der Liberalisierung des Postsektors kann die teilweise sehr optimistische Beurteilung der Arbeitsplatzeffekte einer Öffnung der Postmärkte, wie sie in diversen Studien der EU zum Ausdruck kommt, kaum nachvollzogen werden.²¹ Die positive Einschätzung der Beschäftigungseffekte durch die Marktliberalisierung basiert im wesentlichen auf den Erwartungen zusätzlicher Arbeitsplätze bei den Wettbewerbern. Aktuelle Daten über die Beschäftigungsentwicklung bei den neuen Anbietern stehen bis dato nur eingeschränkt zur Verfügung. Derzeit liegen nur für Deutschland Zahlen über die Beschäftigungsentwicklung bei den neuen Anbietern vor.

Demnach zeigt sich bezüglich der **quantitativen und qualitativen Entwicklung der Arbeitsplätze bei den Wettbewerbern** im deutschen Postmarkt folgendes Bild:²²

- Zwischen 1999 und 2004 hat sich die Zahl der bei den 950 aktiven Lizenznehmern in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmer von 17.650 auf 34.410 mehr als verdoppelt. Rechnet man allerdings die Arbeitsplatzeinbußen in der Briefsparte der Deutschen Post dagegen, so ist die Zahl der Arbeitsplätze im deutschen Briefmarkt von 1999 bis 2004 um

²⁰ Zahlen nach Deutsche Post World Net, Vortrag bei ver.di/UNI DHL-Airportkonferenz, 11.01.2007, Leipzig

²¹ „The social impact of this evolution [full market opening, der Verfasser] is generally positive for the global employment in the sector“ (PwC 2006, S. 74)

²² Vgl. dazu sowie im Folgenden Input Consulting (2006b)

6,2% oder 12.148 Stellen zurückgegangen. Umgerechnet auf Vollzeitstellen fällt der Saldo mit minus 15.057 Arbeitsplätzen sogar noch deutlicher aus: Faktisch ging damit seit Beginn der Liberalisierung ein Zehntel des gesamten Beschäftigungsvolumens im deutschen Briefmarkt verloren.

- Mit einem Anteil geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse von 62,3% (2004) und einer weiten Verbreitung befristeter Arbeitsverträge dominieren bei den neuen Anbietern Beschäftigungsformen, die durch ein hohes Maß an Unsicherheit, Instabilität und Abhängigkeit charakterisiert sind.
- Das Beschäftigungssegment der neuen Anbieter am Briefmarkt ist in hohem Maße durch Niedrig- und Armutslöhne geprägt. Die durchschnittlich bei den neuen Briefdienstleistern gezahlten Löhne liegen rund 50% unterhalb des Einstiegsgehaltes für Zustellkräfte bei der Deutschen Post AG und sind auch bei einer Vollzeitbeschäftigung individuell nicht existenzsichernd. Ein relevanter Anteil der bei den Post-Wettbewerbern gezahlten Niedriglöhne wird in Form staatlicher Sozialleistungen subventioniert.
- Im Gegensatz zum Incumbent Deutschen Post AG sind die Arbeitsbedingungen bei den Wettbewerbern nicht durch Tarifverträge reguliert, die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder und der Einfluss der Gewerkschaften bei den neuen Anbietern sind entsprechend gering.
- Prekäre Beschäftigungsbedingungen sind bei den neuen Anbietern eher die Regel als die Ausnahme. Die Mehrheit der Lizenznehmer verfolgt ein Geschäftsmodell, das vornehmlich auf den Kostenvorteilen prekärer Beschäftigung basiert.
- Von diesem auf Basis von Lohnkostenvorteilen geführten Verdrängungswettbewerb sind in Perspektive auch die Beschäftigten der Incumbents negativ betroffen. Zum einen droht bei weiteren Marktanteilsverlusten des traditionellen Postunternehmens der forcierte Abbau von Arbeitsplätzen. Gelingt es zum anderen nicht, die Verhältnisse bei den Lizenznehmern als bisherigen Profiteuren der Prekarisierung nachhaltig zu verbessern, so besteht angesichts der ausgeprägten Asymmetrien in puncto Beschäftigungsbedingungen am Briefmarkt die akute Gefahr, dass auch die Standards bei den ehemaligen Monopolisten unter zunehmenden Absenkungsdruck geraten. Prekäre Beschäftigungsbedingungen können somit auch beim marktbeherrschenden Unternehmen verstärkt zum Thema werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Beschäftigungssaldo in Deutschland seit der Liberalisierung im Briefsektor negativ ist und immer mehr sozial abgesicherte Arbeitsplätze beim Incumbent durch ungeschützte, prekäre Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Wettbewerbern verdrängt werden. Erfolgt hier kein Gegensteuern steigt die Gefahr, dass der Postsektor in ein durch ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse geprägtes Niedriglohnsegment abdriftet. Diese generelle Problematik ist nach unseren bisherigen Erkenntnisse auch auf andere Länder mit weitgehend geöffneten Postmärkten übertragbar.²³

2.4 Wettbewerbsentwicklung

Liberalisierung zielt auf die Etablierung von Konkurrenzbeziehungen zwischen dem bisherigen Monopolisten und neuen Anbietern. Ob durch die Öffnung von Märkten aber auch tatsächlich Wettbewerb entsteht, hängt nicht nur von der Einschränkung oder Abschaffung von Monopolrechten ab. Nachhaltiger Wettbewerb findet nur dann statt, wenn der Markteintritt für neue Anbieter ausreichend profitabel und der Markteintritt nicht nur de-jure, sondern auch de-facto möglich ist, also keine weiteren Markteintrittsbarrieren bestehen. Im Postmarkt führt nach den bisherigen Erfahrungen die rechtliche Marktliberalisierung nicht per se zu nachhaltigem Wettbewerb.

²³ Eine Ausnahme bildet hier Schweden, wo die Arbeitsbedingungen im gesamten Postsektor durch Tarifverträge geregelt sind und zwischen Incumbent und Wettbewerber kaum Lohnunterschiede bestehen (vgl. dazu Input Consulting 2006b, S. 98).

Abgesehen von Monopolrechten gibt es eine Reihe von **rechtlichen oder regulatorischen Barrieren**, die neue Anbieter beim Markteintritt in der Regel zu überwinden haben. Dazu zählen insbesondere hohe (einmalige oder laufende) Lizenzierungsgebühren, die Vorlage von detaillierten Business- und Finanzplänen, der Nachweis finanzieller Sicherheiten, Vorgaben zur Qualität der Zustellung oder besondere Anforderungen an die Flächenabdeckung von Zustellregionen, bei der von neuen Anbietern teilweise auch die Zustellung in ländlichen, kostenintensiven Gebieten verlangt wird. Zudem wird der Marktzutritt neuer Anbieter teilweise durch spezifische nationale Barrieren erschwert, wie beispielsweise die alleinige „Schlüsselgewalt“ für Empfängerbriefkästen beim Incumbent (Frankreich, Österreich, Polen) oder auch die Nicht-Existenz eines Postleitzahlensystems (Irland), die mit dazu beitragen, dass potenzielle Wettbewerber vom Marktzutritt abgehalten werden (vgl. Input Consulting 2006a).

Im Postmarkt existieren aber nicht nur Markteintrittsschwellen rechtlicher oder regulatorischer Natur, sondern auch eine Reihe von **ökonomischen Wettbewerbshemmnissen**. Diese beruhen auf Größenvorteilen (Skaleneffekten) des Incumbents, die insbesondere bei der Briefzustellung Charakteristika eines natürlichen Monopols aufweisen. Größenvorteile des etablierten Anbieters und hohe Investitionskosten für den Netzaufbau stellen erhebliche Markteintrittsbarrieren für die Wettbewerber dar. Sie verhindern, dass die Wettbewerber nach dem Wegfall des reservierten Bereichs durch den Aufbau eines flächendeckenden Zustellnetzes schnell in den Markt eintreten und gegebenenfalls ohne große Verluste wieder aus dem Markt ausscheiden können. Unter Umständen werden die neuen Anbieter gänzlich auf den Aufbau eines flächendeckenden Zustellnetzes verzichten und sich auf regionale Angebote, Nischenprodukte und Aktivitäten auf den der Zustellung vorgelagerten Märkten beschränken. Generell ist aufgrund dieser ökonomischen Wettbewerbshemmnisse zu erwarten, dass die bisherigen Monopolisten auch nach dem Wegfall des reservierten Bereichs ihre marktbeherrschende Stellung über einen sehr langen Zeitraum werden verteidigen können (Monopolkommission 2005, S. 34f).

Dass trotz Abschaffung eines reservierten Bereichs hohe ökonomische oder regulatorische Markteintrittsbarrieren einen nachhaltigen Wettbewerb einschränken können, zeigt exemplarisch die geringe Zahl von neuen Anbietern in den bereits vollständig geöffneten Postmärkten Finnlands, Schwedens, Estlands und teilweise auch Großbritanniens. Erwähnenswert ist hier insbesondere das Beispiel Finnland, in dem trotz des 1994 abgeschafften reservierten Bereichs wegen der Verpflichtung zur Abdeckung von Mischregionen kein neuer Anbieter im Postmarkt aktiv ist (Input Consulting 2006a, S. 52). Nach den bisherigen Daten zur Wettbewerbsentwicklung in der EU konnten trotz teilweise umfassender Liberalisierung des Postsektors die Incumbents ihre marktbeherrschende Stellung bislang verteidigen (siehe Tabelle). Dennoch zeigen die bisherigen Erfahrungen auch, dass ein reservierter Bereich von vornherein das Entstehen von Wettbewerb nicht ausschließt.²⁴ Dies gilt v.a. für solche Länder, die trotz reserviertem Bereich in Teilmärkten Konkurrenz zulassen, so wie beispielsweise bei Direktwerbung (z.B. Niederlande) oder bei „qualitativ höherwertigen Dienstleistungen“ (Deutschland). Hier haben neue Anbieter trotz Fortexistenz eines reservierten Bereichs bereits Marktanteile zwischen 5% und 10% erreichen können. Nachhaltiger Wettbewerb entsteht trotz eines reservierten Bereiches auch dann, wenn neuen Anbietern mit günstigen Konditionen Zugang zum Postnetz des Incumbents gewährt wird. Somit findet Wettbewerb zwar nicht in allen Marktsegmenten, aber in einzelnen Teilen der postalischen Wertschöpfungskette statt. Das Beispiel des Worksharing in den USA zeigt, dass nachhaltiger Wettbewerb auch durch einen umfassenden Netzzugang bei weiterhin bestehenden Monopolrechten in der Zustellung von Briefsendungen entstehen kann.

²⁴ Vgl. Input Consulting (2006a)

Liberalisierung und Wettbewerb am Beispiel ausgewählter EU-Mitgliedstaaten			
Land	Marktöffnung	Anforderungen an neue Anbieter beim Marktzutritt	Marktanteile neuer Anbieter im regulierten Bereich
Finnland	Vollständige Marktöffnung	● ● ●	0%
Schweden	Vollständige Marktöffnung	● ●	ca. 8%
Großbritannien	Vollständige Marktöffnung	● ●	3% - 10% ^{*)}
<u>Deutschland</u>	> 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%
^{*)} Verfügbare Angaben weisen eine Bandbreite zwischen 3% (Postcomm 2006, S. 14) und 10% (CWU) auf. Quelle: Input Consulting (2006a)		● geringe Anforderungen ● ● mittlere Anforderungen ● ● ● hohe Anforderungen	

3. Die Liberalisierungspolitik der EU als Vorbild für die Welt?

Der Postsektor ist einer der Bereiche, die im Mittelpunkt der GATS-Verhandlungen, d.h. der Dienstleistungsverhandlungen im Rahmen der WTO, stehen. Dabei drängt vor allem die EU - in Anlehnung an die fortschreitende Liberalisierung im europäischen Binnenmarkt - auf eine Erweiterung des GATS. Dies wird die Konzentrations- und Privatisierungsprozesse im Postsektor weltweit weiter befördern. Was steht nun aber konkret in den GATS-Verhandlungen auf der Agenda? Was bedeutet dies für den Postsektor? Und schließlich: Wie ist der Zusammenhang zwischen der Binnenmarktliberalisierung und der Position der EU im GATS - insbesondere mit Blick auf die vollständige Marktöffnung im Jahr 2009 - einzuschätzen?

3.1 Die Bedeutung des GATS für den Postsektor²⁵

Mit der Gründung der Welthandelsorganisation WTO trat 1995 auch das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) in Kraft. Ziel des GATS ist die vollständige Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte - und zwar auch in den Bereichen, die mit dem Inkrafttreten 1995 noch nicht liberalisiert wurden. Dazu bietet das Abkommen einen Rahmen, in dem eine wettbewerbliche Wirtschaftsordnung für den Dienstleistungssektor in Form internationalen Rechts verbindlich festgeschrieben und nahezu unumkehrbar gemacht werden soll. Das GATS verringert damit nationale Handlungsspielräume und erschwert die Durchsetzung von wettbewerbsbeschränkender Regulierung. Langfristig sollen die GATS-Regelungen in allen

²⁵ Für ausführliche Analysen der Auswirkungen des GATS auf den Postsektor vgl. UPU (2001) und Sinclair (2002).

Dienstleistungssektoren gelten. Schon seit dem Jahr 2000 wird deshalb über eine Erweiterung des GATS verhandelt, die Verhandlungen schreiten aber aufgrund unterschiedlicher Interessen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nur sehr schleppend voran.²⁶ Im Gegensatz zu den Industrieländern haben viele Entwicklungsländer mit ihrem wenig international ausgerichteten Dienstleistungssektor kaum Interesse an einer Liberalisierung. Daneben hängt der Abschluss der Verhandlungen auch von einer Einigung in den anderen zentralen Konfliktfeldern - allen voran der Landwirtschaft - ab. Die aktuelle WTO-Runde sollte bereits im Jahr 2004 abgeschlossen sein, kann sich nun aber möglicherweise noch um einige Jahre verzögern.

3.2 Die Rolle der EU in den GATS-Verhandlungen im Postsektor

Die Europäische Union, die im Auftrag der EU-Mitgliedstaaten die GATS-Verhandlungen führt, verfolgt umfassende Marktöffnungsinteressen im Postsektor. Durch die Liberalisierung des Binnenmarktes ist der EU-Markt stark umkämpft. Die früheren staatlichen Monopolisten, die nun zunehmender Konkurrenz ausgesetzt sind, drängen deshalb auf neue Märkte. Diese finden sie im europäischen Binnenmarkt. Gleichzeitig expandieren sie jedoch auch verstärkt außerhalb der europäischen Grenzen (vgl. UNCTAD 2004, S. 111f). Um dort einen wettbewerblichen Rahmen und sichere Investitionsbedingungen vorzufinden, fordern die neuen Global Player im Postsektor - v.a. Deutsche Post/DHL, TPG/TNT - die weitere Liberalisierung nationaler Postmärkte (vgl. PostEurop 2002). Als Instrument, um diese Liberalisierung rechtlich festzuschreiben, setzen sie auf enge Kooperation mit der EU-Kommission in den GATS-Verhandlungen. Durch die frühe Übertragung der Kompetenzen in der Handelspolitik auf die europäische Ebene sind die GATS-Verhandlungen recht weit abgekoppelt von öffentlichen Diskussionen in den Mitgliedsländern. Dies erleichtert der Kommission die Zusammenarbeit mit Brüsseler Konzernlobbygruppen, während Gewerkschaften und andere zivilgesellschaftliche Gruppen nur wenig in die Verhandlungen einbezogen werden (vgl. Deckwirth 2005). So decken sich Forderungen der großen Post- und Kurierdienstleister und deren Lobby-Foren zum überwiegenden Teil mit den offiziellen Verhandlungspositionen der EU-Kommission (vgl. UPU 2001, S. 31ff).

Die EU bietet in den derzeitigen Verhandlungen an, ihre Marktöffnungsverpflichtungen zum Abschluss der aktuellen Runde weitgehend nach dem Stand der Binnenmarktliberalisierung auszurichten. Gleichzeitig verlangt die EU weitreichende Liberalisierungen von anderen WTO-Mitgliedern. Die EU bezieht sich in ihren Marktöffnungsforderungen ausdrücklich auf den Liberalisierungsstand im eigenen Binnenmarkt, dem sich andere WTO-Mitglieder anzupassen hätten (Europäische Kommission 2005, S. 5f). Darüber hinaus nutzt die EU die Liberalisierung im Binnenmarkt als Verhandlungsmasse im GATS. So schreibt die Europäische Kommission, dass eine weitere Binnenmarktliberalisierung im Postsektor „die EU in die Lage versetzt, die GATS-Verhandlungen aus einer starken Position herauszuführen und erweiterte Marktöffnungen zu fordern“ (zitiert nach UPU 2001, S. 27f).²⁷ Schließlich hat die EU während der Erarbeitung eines gemeinsamen Liberalisierungsrahmens im Binnenmarkt Erfahrungen gesammelt, die sie nun auf die globale Ebene zu übertragen sucht: „Die Standards der EU-Richtlinie für den reservierten Bereich könnten als Grundlage für die Marktzugangsforderungen an andere Länder gelten“ (Europäische Kommission, zit. nach UPU 2001, S. 27f).²⁸ Insgesamt zeigt sich: Schreitet die Binnenmarktliberalisierung voran, stärkt dies die Position der EU im GATS, d.h. sie erweitert auch ihre Marktöffnungsforderungen. So ist auch davon auszugehen, dass nach der vollständigen

²⁶ Für einen Überblick über den aktuellen Stand der GATS-Verhandlungen vgl. Salzburg Seminar (2007).

²⁷ Im Original Englisch: „As far as the European Union is concerned, the adoption of a directive which reduces considerably the scope of services subject to the monopoly of national post offices should enable it to face the negotiations from a strong position and to request increased market access from other countries.“

²⁸ Im Original Englisch: “the EC Directive standards for reserved services could serve as a baseline for market access requests from other Members”

Liberalisierung des Post-Binnenmarktes im Jahr 2009 die EU auch verstärkten Liberalisierungsdruck in den GATS-Verhandlungen aufbauen wird.

3.3 Mögliche Auswirkungen auf den Postsektor

Wettbewerbsregulierung durch das GATS statt Kooperation im Weltpostverein

Bislang ist der Weltpostverein (WPV) die wichtigste Institution zur Regulierung des internationalen Postwesens. Seine Funktion ist es, den Universaldienst Post weltweit sicherzustellen. In dieses globale Regulierungsregime dringt nun verstärkt das GATS ein, das - anders als der WPV - vorrangig die Ausrichtung eines Postmarktes nach Wettbewerbskriterien zum Ziel hat. Dabei kommt es schon jetzt zu Konflikten zwischen WPV und GATS (vgl. Asser Instituut 2004). Dies gilt vor allem für WPV-Abkommen über Endgebühren. Auch die Möglichkeit des Re-mailings wird durch den WPV eingeschränkt. Nach dem GATS gelten beide Regelungen als wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen (vgl. WTO 2001, S. 473). Der WPV bereitet deswegen seine Mitglieder schon jetzt auf eine Erweiterung der GATS-Regelungen vor: „Unabhängig davon, ob das GATS auf einen bestimmten Postmarkt Anwendung findet oder nicht, ist es für alle Mitglieder des WPV mit Blick auf zukünftige Planungen sinnvoll, die Folgen des GATS für alle Postdienste zu bedenken und bereits für die Anwendung der verbindlichen GATS-Regeln zu planen“ (UPU 2001, S. 12).²⁹

Freies Feld für transnationale Konzerne durch Anpassungsdruck auf nationale Postregime

Gehen die WTO-Mitglieder auf die Forderungen der EU ein, geraten dadurch Postdienste außerhalb der EU unter Druck. Zum einen greifen die GATS-Regelungen Monopolrechte zum Schutz nationaler Postbehörden an. Zum anderen werden die Rechte ausländischer privater Wettbewerber gestärkt - meist europäische oder US-amerikanische Global Player -, wenn nationale Auflagen zu Universaldienstverpflichtungen oder Lizenzvergabe verstärkt nach Wettbewerbskriterien ausgerichtet werden. Darüber hinaus wird das GATS eine Re-Regulierung, wie z.B. eine Wiedereinrichtung von Monopolrechten oder eine Erhöhung der vorgeschriebenen Filialdichte, verhindern, wenn bestehende Liberalisierungsmaßnahmen rechtlich festgeschrieben werden. Derzeit scheint es noch offen, ob es zu einem Abschluss der GATS-Verhandlungen kommt, in dem WTO-Mitglieder tatsächlich weit reichende Verpflichtungen eingehen. Dies hängt von ihrer Verhandlungsstärke und -strategie ab. Möglicherweise wird es - ähnlich wie beim Telekommunikationssektor - erst nach Abschluss der aktuellen Handelsrunde zu einem Zusatzabkommen für Postdienste kommen, das nicht alle WTO-Mitglieder unterzeichnen müssen. Doch auch ohne Verpflichtungen oder Zusatzabkommen entfaltet das GATS bereits jetzt disziplinierende Wirkung und Anpassungsdruck - und zwar sowohl auf die Kompetenzen und Funktion des WPV als auch auf nationale Postregime, die sich verstärkt nach Wettbewerbskriterien ausrichten (vgl. UPU 2001, S. 32). Insgesamt dient das GATS - mit der EU als treibender Kraft - dazu, die Privatisierungs-, Kommerzialisierungs- und Internationalisierungsprozesse im Postsektor weiter zu befördern.

4. Schlussfolgerungen

1.

Die Liberalisierung des Postsektors führt nach den bisherigen Erfahrungen nicht zu den erwarteten Vorteilen für die Verbraucher bezüglich einer Verbesserung der Servicequalität und günstigeren Preisen für Postdienstleistungen. Die durch die Marktöffnung intendierten Effekte wirken sich allenfalls positiv für Großkunden in Form sinkender Preise und für neue Anbieter in Form zusätzlicher Marktchancen aus. Privatkunden und kleinere Unternehmen haben von der

²⁹ Im Original Englisch: „regardless of whether the GATS could be said not to apply to a given postal market, for future planning purposes, it is sensible for all UPU Members to consider the consequences of the GATS as it relates to all postal services and to plan for the application of GATS obligations to the postal sector.“

Liberalisierung deutliche Nachteile wie Preiserhöhungen für Einzelbriefsendungen und die Verschlechterung des Universaldienstes zu befürchten. Die wohlfahrtssteigernden Effekte einer Öffnung der Postmärkte entsprechen in keinsten Weise den aus anderen Sektoren bekannten Vorteilen für die Kunden in puncto Preise und Qualität im Wettbewerb. Wohlfahrtsgewinne der Marktöffnung sind somit äußerst gering und zudem asymmetrisch zu Gunsten von Großversendern und neuer Anbieter verteilt. Abgesehen von ideologischen Motiven, gibt es für eine vollständige Liberalisierung des Postsektors keine ökonomische Rechtfertigung.

2.

Für die Finanzierung des Universaldienstes bei einer vollständigen Öffnung der Postmärkte gibt es bis dato keine befriedigende Lösung. Alternative Finanzierungsinstrumente, wie sie auch von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurden, sind nicht erprobt, die Auswirkungen ihrer Anwendung im Postsektor sind bislang unklar. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Sektors und angesichts der von den Postunternehmen in vielen Ländern wahrzunehmenden wichtigen öffentlichen Aufgaben darf die Post nicht zu einem Experimentierfeld für „wettbewerbsneutrale“ Mechanismen zur Finanzierung des Universaldienstes werden. Die Probleme, die im Wettbewerb mit der Erbringung und Finanzierung des Universaldienstes entstehen, ließen sich am besten durch die Aufrechterhaltung eines (ggf. reduzierten) reservierten Bereichs dauerhaft entschärfen.

3.

Die Liberalisierung der Postmärkte führt insgesamt zu Arbeitsplatzverlusten. Der massive Beschäftigungsabbau bei den traditionellen Postunternehmen kann nicht durch neue Arbeitsplätze bei den Wettbewerbern und in den benachbarten Logistik- und Expresssegmenten ausgeglichen werden. Negative Beschäftigungseffekte sind auch in qualitativer Hinsicht bei den Postunternehmen, wie auch v.a. bei den neuen Anbietern festzustellen. Mit der zunehmenden Öffnung der Postmärkte wächst die Gefahr, dass der Wettbewerb v.a. über Lohn- und Sozialdumping geführt wird und somit aufgrund daraus resultierender Kostenvorteile neuer Anbieter immer mehr gesicherte Arbeitsplätze bei den Incumbents durch prekäre Beschäftigungsbedingungen bei neuen Anbietern verdrängt werden.

Um negative Folgewirkungen einer Marktöffnung auf die Beschäftigung weitgehend zu verhindern, sollten Liberalisierungsprozesse umfassend sozial flankiert werden. Dazu scheinen insbesondere folgende Maßnahmen geeignet zu sein:

- *Soziale Lizenzaufgabe*

In liberalisierten Märkten muss der Wettbewerb dort seine Schranken finden, wo dieser insbesondere durch die Unterbietung von Sozialstandards geführt wird. Daher sollte der Marktzutritt neuer Anbieter zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen an die Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen gekoppelt werden. Auch die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Prospektivstudie empfiehlt bei der Öffnung der Postmärkte den jeweiligen Staaten, „für gleiche Arbeitsbedingungen bei allen Unternehmen im Postmarkt zu sorgen, um einen sozialen Wettbewerb zu verhindern“³⁰ (PwC 2006, S. 190)

- *Tarifvertragliche Regulierung*

Obwohl die gewerkschaftliche Organisierung und tarifvertragliche Regulierung der Arbeitsbedingungen bei neuen Anbietern für Gewerkschaften mit erheblichen Anstrengungen verbunden sein wird, ist der Ausbau des gewerkschaftlichen Einflusses und die sukzessive tarifvertragliche Regulierung der Beschäftigungsbedingungen im Briefsektor

³⁰ Im Original Englisch: „to put in place similar working conditions for all operators in the postal market, to avoid social competition.“

unverzichtbar, um die Prekarisierung des Sektors einzudämmen und negative Rückwirkungen auf die Beschäftigten bei den Postunternehmen zu verhindern.

Mindestlöhne

Niedriglöhne, wie sie bei der Mehrheit der neuen Briefdienstleistern bezahlt werden, sind die wichtigste Determinante der Prekarität wie auch der wettbewerblichen Asymmetrie in diesem Sektor. Daher wäre auch ergänzend zu den anderen Maßnahmen eine Anwendung von Mindestlohnregelungen im Postsektor geeignet, um Einkommensprekarität „von unten“ her zu begrenzen und die auf Lohnkostendifferenzen gründende wettbewerbliche Schieflage tendenziell zu begradigen.

4.

Die Liberalisierung des Postsektors verläuft in der globalen Betrachtung sehr unterschiedlich. Während insbesondere in den Industriestaaten die Märkte schon umfassend für den Wettbewerb geöffnet sind, bestehen in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländer weiterhin monopolistische Postmärkte. Die Europäische Union ist Vorreiter der Marktöffnung im Postsektor. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der EU wird ihre Liberalisierungsagenda auch Auswirkungen auf die Marktöffnungsprozesse und den dauerhaften Bestand der Postmonopole in anderen Ländern haben.

Bei der weiteren Liberalisierung des Postmarktes in der EU sollten daher auch die Folgewirkungen für andere Länder bedacht werden. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass die vollständige Marktöffnung für bestimmte Länder weitaus drastischere Folgen - vor allem für die Beschäftigung und die Erbringung des Universaldienstes - haben kann als bislang aus den EU-Marktöffnungsprozessen bekannt.

Eine schnelle Marktöffnung und die bloße Übertragung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens der EU nach dem Motto „one fits all“ wird den besonderen Problemen im Zusammenhang mit der Öffnung der Postmärkte keinesfalls gerecht.

5. Literatur

- Asser Instituut (2004): The Study of the Relationship between the Constitution, Rules and Practice of the Universal Postal Union, the WTO Rules (in particular the GATS), and the European Community Law, Den Haag
(http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/activities/tmc-asser-final-report-300604_en.pdf)
- Bundesnetzagentur (2007): Jahresbericht 2006, Bonn
(<http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/9009.pdf>)
- Campbell, James I. (1995): An Introduction of the History of the Postal Monopoly, in: J. Campbell: Collected Papers on U.S. Postal History (2006), (http://www.jcampbell.com/articles/CP_US_history.pdf)
- Campbell, James I. (2001): The Rise of Global Delivery Services, 2001
(http://www.jcampbell.com/articles/RoGDS_complete.pdf)
- Cohen, Robert et al. (2004): Postal Regulation and Worksharing in the U.S.
(<http://www.prc.gov/tsp/130/Worksharing%20Paper%20sent%20to%20WIK1.pdf>)
- Danwitz, Thomas von (2000): Beck'scher Postgesetz-Kommentar
- Deckwirth, Christina (2005): Die Konzernagenda in der EU-Handelspolitik. Zur Rolle europäischer Konzerne und ihrer Lobby-Gruppen in der WTO-Politik der Europäischen Union, Brüssel/Berlin
- Ecorys (2005): Development of competition in the European postal sector -Annex, Rotterdam
(http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2005-ecorys-final-country_en.pdf)
- Eurofound (2006): Managing large-scale restructuring: Swedish Postal Services; EMCC case studies, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
(<http://eurofound.europa.eu/emcc/publications/2005/ef0548enC5.pdf>)
- Europäische Kommission (2005): Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/january/tradoc_121197.pdf)
- Europäische Kommission (2006a): Öffentliche Konsultation zu Postdiensten - Zusammenfassung Teil 1
(http://ec.europa.eu/internal_market/post/consultations_en.htm)
- Europäische Kommission (2006b): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste, 18.10.2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0594:EN:NOT>)
- Europäische Union (2005): Special Eurobarometer 219 - "Consumers' opinions on services of general interest - summary of the report
(http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/eb219_en.pdf)
- Eurostat (2005): Die digitale Kluft in Europa, Statistik kurz gefasst, 38/2005
- Haas, Reinhard et al. (2004) : Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union und Österreich. Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universaldienste in den Sektoren Energie und Post, Wien (<http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d10/Liberalisierung-Band3.pdf>)
- Input Consulting (2006a): Im Gleichklang? Befunde zur Liberalisierung und Regulierung des Postsektors in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, Stuttgart (http://www.input-consulting.com/download/200606_Regulierung-Postmarkt_Input.pdf)
- Input Consulting (2006b): Liberalisierung und Prekarisierung. Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stuttgart (http://www.input-consulting.com/download/200612_Liberalisierung-Prekarisierung-Briefmarkt_Input.pdf).
English Summary: http://www.input-consulting.com/download/200612_Summary_Liberalisation-Prekarisation-LetterMarket_Input_De.pdf
- Jonsson, Per (2004): Regulatory Challenges in the Liberalised Swedish Postal Market, Paper presented for the 12th Conference on Postal and Delivery Economics
- Kenny, Anna (2006): Beyond the Propaganda - Postal Deregulation in New Zealand, Paper presented for the international conference „Global Companies - Global Unions - Global Research - Global Campaigns“, Cornell University - School of Industrial and Labour Relations, 9.-11. Februar 2006, New York

- Monopolkommission (2005): Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Telekommunikationsgesetz a.F., Bonn
- Oxera (2007): Funding universal service obligations in the postal sector, Oxford
(<http://www.oxera.com/cmsDocuments/Funding%20universal%20services%20obligations%20in%20the%20postal%20sector.pdf>)
- Plehwe, Dieter (2001): National Trajectories, International Competition, and Transnational Governance in Europe, in G. Morgan, P.H. Kristensen, R. Whitley (Hrsg.) The Multinational Firm: Organizing across Institutional and National Boundaries, Oxford, S. 281-305
- PLS Ramboll (2002): Employment Trends in the EU Postal Sector - Final Report
(http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2002-employment-report_en.pdf)
- Postcomm (2006): Competitive market review (http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/competition/competitive-market-reviews/Competitive_Market_Review_2006_revised.pdf)
- PostEurop (2002): GATS 2000: EU Postal Operators, members of PostEurop, contribute to defining EU requests on postal and courier services. Brüssel. www.posteurop.org/NeoDownload?docId=58567
- PwC - Pricewaterhouse Coopers (2006): The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009 - Final Report
(http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-impact-report_en.pdf)
- UNCTAD (2004): The Shift towards services. World Investment Report 2004, Genf
(http://www.unctad.org/en/docs/wir2004_en.pdf)
- UPU - Universal Postal Union (2001): Impact on the Universal Postal Union (UPU) and its members of the World Trade Organization (WTO) and its General Agreement on Trade in Services (GATS), Bern
(http://www.upu.int/wto_issues/en/2001-01-29_impact_on_the_upu_and_its_members_of_the_wto_and_its_gats_en.pdf)
- UPU (2004): Postal market 2004: review and outlook
(http://www.upu.int/statistics/en/postal_market_2004_review_and_outlook_en.pdf)
- UPU - Universal Postal Union (2006a): Status and structures of postal administrations, Update/June 2006
(www.upu.int/status/en/status_en.pdf)
- UPU - Universal Postal Union (2006b): The worldwide postal network in figures, Oktober 2006
(http://www.upu.iwnt/news_centre/documents/en/brochure_the_worldwide_postal_network_in_figures_en.pdf)
- Salzburg Seminar (2007): The Doha Round Negotiations on Services: An Overview. Schloss Leopoldskron, Salzburg, 16.-21. Februar. www.global-express.org/doc/Doha_Negotiations_on_Services_Overview_1.pdf [21.3.2007]
- Sinclair, Scott (2002): The GATS Implications for Postal Services. Remarks prepared for Universal Postal Union seminar "Mind the GATS: Defining UPU Developing Country Interests in GATS negotiations", 9. April 2002, Bern
- Werthmann, Christoph (2004): Staatliche Regulierung des Postwesens, Münster
- WIK (2004): Main Developments in the Postal Sector, Bad Honnef
(http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2004-wik-final_en.pdf)
- WIK (2006): Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef
(http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-wik-final_en.pdf)
- WTO (2001): Guide to the GATS. An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services, Den Haag