

# **Nationale und Europäische politische Regulierung im Transport- und Postsektor.**

Referat für die Branchenkonferenz des ver.di Landesbezirk Baden-Württemberg: Postdienste, Speditionen und Logistik: Aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen für Gewerkschaften und Betriebsräte, Perspektiven für die Beschäftigten, 18.01.2003 in Stuttgart.

*Ronald Noppe*

Inhaltsübersicht:

1. Einleitung
2. Die nationale Ebene: Post und Transport bis zu den 80ern
  - 2.1. Post
  - 2.2. Transport
3. Die europäische Ebene: Liberalisierung und Deregulierung
  - 3.1. Post
  - 3.2. Transport
4. Nationale Liberalisierungsschritte
  - 4.1. Post
  - 4.2. Transport
5. Probleme der EU-Osterweiterung
6. Fazit

## 1. Einleitung

Die Tatsache, dass wir heute von einem Transport- und Postsektor sprechen können, ist ein relativ neues Phänomen. Die aktuell zu beobachtenden dramatischen Umbrüche und Restrukturierungen in diesen früher getrennten Bereichen hin zu einem transnationalen und transmodalen Logistikmarkt sind dabei aber weder allein ein Sachzwang technischer oder ökonomischer Entwicklungen, sondern auch ein Resultat weiter gefasster politischer Entscheidungen und Strukturveränderungen.

So wurde in den letzten zwei Jahrzehnten in ganz Europa von Regierungen, Staatsverwaltungen, mächtigen Industrie- und Finanzgruppen, aber auch von der Europäischen Kommission mehr oder weniger stillschweigend eine grundsätzliche Veränderung des nach dem zweiten Weltkrieg etablierten Gesellschaftskompromisses zwischen privater Wirtschaft, Gesellschaft und Politik vorgenommen. Die schleichende „Neoliberalisierung“ der öffentlichen Infrastrukturen wurde dabei von der konservativ-liberalen Bundesregierung gleichermaßen vorangetrieben, wie von der rot-grünen. Damit wird eine gesellschaftspolitisch sehr weitreichende „stille Revolution“ durchgesetzt. Die früher stabilen Beschäftigungsverhältnisse für die Arbeitnehmer und die politisch garantierten Universaldienste für die Kunden in den Bereichen Post und Telekommunikation, Energie- und Wasserversorgung, Rundfunk und Fernsehen, Transport und Verkehr bis hin zum Bildungs- und Gesundheitswesen wurden und werden immer mehr in Frage gestellt (vgl. Esser u.a. 1998).

Als Grundsätze europäischer wie nationaler Politik gelten dabei die Liberalisierung, die Deregulierung und die Privatisierung. Mit dem Glauben an die Selbststeuerungskräfte und die Überlegenheit des Marktes soll staatliche Aktivität zurückgedrängt werden. Gerne übersehen wird aus dieser Perspektive jedoch, dass es in der modernen Welt keine Märkte ohne Regeln, ohne Macht und ohne Staat gibt.

Systematisch lässt sich die politische Regulierung ökonomischer Sektoren nach den Bedingungen für den *Marktzugang*, der *Preisregulierung* und der *Qualitätsregulierung* unterteilen. Inhaltlich an dieser Unterscheidung orientiert, möchte ich im Folgenden mit einigen Argumenten und Fakten darlegen, welche *politischen* Prozesse und Entscheidungen zur jetzigen Situation im Post- und Transportsektor geführt haben und in welcher Weise die Politik hier weiterhin eine Rolle spielt. Ein Resultat dieser Betrachtung wird sein, dass Regulierungspolitik heute nicht mehr nur eine nationalstaatliche Aufgabe ist, sondern in komplexe Verflechtungsverhältnisse zwischen nationalen europäischen und triadeweiten Verhandlungssystemen

eingebunden ist, was die gewerkschaftliche Interessenvertretung vor neue Herausforderungen stellt.

Dazu möchte ich zunächst (2.) kurz die Regulierungsstrukturen im Post- und im Transportsektor der Bundesrepublik bis Anfang der 80er Jahre in Erinnerung rufen. Im Anschluß daran (3.) sollen die Aktivitäten der Europäischen Union zur Deregulierung und Liberalisierung im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprojekt 1992 verfolgt werden. Die Darstellung der (4.) nationalen Umsetzung im Zuge der Marktöffnungen im Transport und die Privatisierung der Post bilden den dritten Block. Bevor abschließend ein Fazit gezogen wird, werde ich (5.) versuchen, auf einige künftige Problemdimensionen im Zuge der EU-Osterweiterung einzugehen.

## **2. Regulierungsstrukturen in Monopolzeiten und die „kontrollierte Wettbewerbsordnung“**

### **2.1. Post**

Bis zum Beginn der 80er Jahre waren die meisten Post- und Telekommunikationsbetriebe der Welt als staatliche Monopole verfaßt. Eine Ausnahme bildete die US-amerikanische AT&T, die als streng reguliertes privates Monopol organisiert war.

Durch das Grundgesetz abgesichert besaß die Deutsche Bundespost den Status eines Sondervermögens des Bundes. Die operative Unternehmensführung sowie die Festlegung des Haushaltes oblag dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT). Die oberste Kontrollinstanz war der Postverwaltungsrat, in dem Vertreter der Bundestagsfraktionen, der Bundesländer, der Verbände der Postnutzer, der Fernmeldeindustrie sowie der bei der Post vertretenen Gewerkschaften und Beamtenbünde präsent waren (Lüthje 1987, 150).<sup>1</sup>

Die einzelnen Post- und Telekommunikationsverwaltungen in Europa waren auf nationale Märkte orientiert. Internationale Kooperationen wurde in Europa im Rahmen der CEPT<sup>2</sup> (Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation) und weltweit durch

---

<sup>1</sup> Für einen Vergleich der Entwicklung in den USA und Deutschland s. Sarkar 2001.

<sup>2</sup> Die CEPT wurde 1959 gegründet. Heute ist sie eine Organisation der europäischen Regulierungsbehörden ([www.cept.org](http://www.cept.org)). Die Postbetriebe kooperieren heute in der 1993 gebildeten PostEurope (Association of European Public Postal Operators) ([www.posteurope.org](http://www.posteurope.org)).

die ITU (International Telecommunications Union<sup>3</sup>) und den Weltpostverein (UPU Universal Postal Union<sup>4</sup>) organisiert, hatten aber in der Regel geringe Bedeutung.

Als staatliche Unternehmen kamen die jeweiligen Verwaltungen (auch wenn man an der Qualität der Ausführung gelegentlich Zweifel anmelden konnte) ihren jeweiligen Aufgaben der Sicherung der Infrastrukturentwicklung und der Gewährleistung von *Universaldiensten* also der flächendeckenden Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen nach. Im Rahmen der Finanzierung dieser Leistungen waren Quersubventionen zwischen gewinnbringenden und weniger profitable Bereichen möglich und üblich.

Die drei Bereiche der politischen Regulierung waren klar umrissen: Den Marktzugang hatte exklusiv die Post, die Preise wurden in politischen Gremien ausgehandelt und auch die Qualität der Dienste waren Gegenstand politischer Entscheidungen.

## 2.2. Transport

Für den Gütertransport galten bis zum Beginn des Liberalisierungsprozesses etwas andere Voraussetzungen. Grundlage der dort vorherrschenden „kontrollierten Wettbewerbsordnung“ war im Gütertransport- und Bahnbereich die freie Wahl des Verkehrsmittels und der Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen.

Zu den staatlich regulierten Bereichen gehörte, auf Grundlage des Güterkraftverkehrsgesetz von 1952, die Genehmigungspflicht mit einer begrenzten Gesamtzahl von Genehmigungen (Kontingentierung) im gewerblichen Güterverkehr (Marktzugangsbeschränkung) Auch die Beförderungspreise im Güterverkehr standen unter staatliche Tarifaufsicht<sup>5</sup>. Neben Aspekten der Verkehrssicherheit war der Schutz der Bahn Zweck dieser Regulierung.

Die Höchstzahl der Genehmigungen wurde vom Verkehrsministerium mit Zustimmung des Bundesrates „unter Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses und der Verkehrssicherheit“ festgelegt (Haar u.a. 1982, 97). Ein Marktneuzugang eines Unternehmens war also nur bei einer Erhöhung des Kontingentes oder durch Neuvergabe zurückgegebener Genehmigungen möglich. Bei der Vergabe waren per Gesetz Neubewerber, Klein- Mittel- und Großunternehmen angemessen zu berücksichtigen.

---

<sup>3</sup> Die ITU mit Sitz in Genf wurde 1865 gegründet. Traditionelle Aufgabe ist die Koordinierung der internationalen Tarifabrechnung und die Ausgabe von technischen Standards. ([www.itu.int](http://www.itu.int)).

<sup>4</sup> Die UPU, eine UN-Sonderorganisation, wurde 1874 mit Hauptsitz in Bern gegründet. Die Organisation, die heute Mitglieder aus 189 Ländern hat, sieht ihren Auftrag darin, die soziale, kulturelle und kommerzielle Kommunikation zwischen Personen durch das effiziente Funktionieren des Postdienstes zu entwickeln ([www.upu.int](http://www.upu.int)).

<sup>5</sup> Es wird hier zwischen internem Werksverkehr (also betriebsinternen) Beförderungen und Güterverkehr unterschieden. Weiterhin zwischen Güternahverkehr und Güterfernverkehr.

Mit der Änderung des Güterkraftverkehrsgesetz wurde 1973 aus der zunächst fahrzeuggebundenen eine Inhabergenehmigung.

Die Preisbildung wurde durch Tarife reguliert, die in einem Tarifbildungsverfahren ermittelt wurden. Diese Verfahren wurden durch Tarifkommissionen aus Sachverständigen vorgenommen, deren Beschlüsse vom Verkehrsministerium zu genehmigen waren. Der Verkehrsminister hatte zu prüfen, ob hier „marktgerechte Entgelte“ festgelegt wurden. Die für die Überwachung der Einhaltung der Regeln zuständige Kontrollinstanz, war das Bundesamt für Güterverkehr.

Die Gesamtentwicklung der Transportbranche, die Preisgestaltung und damit die jeweils erzielbaren Profite waren auch hier Gegenstand politischer Regulierung.

### **3. Die europäische Ebene:**

Der im Folgenden beschriebene Umbruch in den Bereichen Post und Transport ist historisch ohne den zunehmenden Einfluss der Europäischen Ebene (und in jüngere Zeit internationaler Verträge und Vereinbarungen) nicht verständlich.

Die übergreifende Agenda der Europäischen Union wird in der Folge der Römischen Verträge von 1958, der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 mit dem Binnenmarktprojekt 1992, der Etablierung von Transeuropäischen Netzen (mit dem Weißbuch: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung von 1994), sowie dem Vertrag von Maastricht 1993, dem von Amsterdam 1999, dem von Nizza 2001 und der EU-Erweiterung – aktuell der Osterweiterung bestimmt.

#### **3.1. Post**

Eine europäische Vereinheitlichung der nationalen Postverwaltungen zu einer Europäischen Postunion wurde zwar schon im Vorfeld der Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) diskutiert, aber erst in den 1980er und 1990er Jahren kann von einer wirklichen Bedeutung der europäischen Ebene in diesem Bereich gesprochen werden.

Dabei hatte die Telekommunikation eine Vorreiterrolle, wo 1987 mit dem „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte“ der sektorale Umbau in Europa begann.

Programmatische Grundlage der Liberalisierung des Postmarktes ist das „Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste“ von 1992 wo im Schwerpunkt die Gewähr-

leistung von Universaldiensten und eines „chancengleichen“ Wettbewerbs auf den Postmärkten diskutiert wird.

Dem Grünbuch folgte 1994 eine Ratsentschließung zur kontrollierten Öffnung des Postmarktes für den Wettbewerb und schließlich eine 1. Postrichtlinie (97/67/EG)<sup>6</sup>, die 1997 in Kraft trat. Sie umfasste die Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten, die Einzelbestimmungen bis zum Februar 1999 umzusetzen. Geregelt sind in der Richtlinie die Bereiche Minimalanforderungen des Universaldienstes, der Marktzugang sowie die Qualitäts- und Preisregulierung.

#### **a) Marktzugang:**

Um deren Finanzierung zu gewährleisten, werden Exklusivrechte für Anbieter von Universaldiensten eingeräumt (bei Briefsendungen, Infopost, grenzüberschreitenden Briefen bis 350g oder bis zum fünffachem Preis der ersten Gewichtsstufe eines Briefes sind andere Anbieter danach vom Marktzugang ausgeschlossen) Nach Angaben der Kommission in 2001 werden drei Prozent der Briefe und Infopost wettbewerbsfähig befördert.

#### **b) Qualitäts- und Preisregulierung:**

Universaldienste seien, so die Postrichtlinie, vorrangig vor Liberalisierung – Als Ziel wird ein Ausgleich von Qualitätsunterschieden genannt. Die Definition umfasst Universaldienste an fünf Tagen pro Woche (Abholung und Zustellung) bei Postsendungen bis 2 kg, für Postpakete bis 10 kg, für Einschreiben und Wertsendungen (grenzüberschreitend wie national). Weiter wird eine angemessene Dichte von Postfilialen sowie Laufzeitnormen für grenzüberschreitende Sendungen in Europa festgeschrieben. Zur Finanzierung können Monopolrechte gewährt oder Ausgleichsfonds geschaffen werden.

Seit dem 05.07.2002 gilt die sog. *Neue Postrichtlinie*. Sie umfasst einen Stufenplan zur Absenkung der Gewichts- und Preisgrenzen des Monopolbereichs:

Dabei galt bis zum 1.1.2003 eine Obergrenze für Inlandsbriefe von 100g und der dreifache Standardtarif. Bis zum 1.1.2006 soll dies auf 50g und den zweieinhalbfachen Standardtarif reduziert werden. Bis Ende des Jahres 2007 sollen das Europäische Parlament und der Rat über weitere Schritte ab 2009 entscheiden.

### **3.2. Transport**

---

<sup>6</sup> „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität.“

Obwohl dieser Bereich – im Unterschied zur Post – bereits in den Römischen Verträgen zur Gründung der EWG/EURATOM klar als europäisches Politikfeld definiert war, erlangte auch die *Verkehrspolitik* erst in den 1980er Jahren bei der Europäischen Union einen deutlichen Bedeutungszuwachs. Nachdem im Jahre 1982 das Europäische Parlament angekündigt hatte, den Rat beim Europäischen Gerichtshof wegen Untätigkeit in Hinsicht auf die im Vorfeld des Binnenmarktprojektes von 1992 zu veranlassenden Schritte zu verklagen, ließ er eine schriftliche Analyse über die Entfaltung des gemeinsamen Verkehrsmarktes erstellen (Danckwerts 1991, 80). In Konsultationen zwischen der *Kommission* und dem *Parlament* wurden in der Folge Schwachpunkte der bisherigen europäischen Verkehrspolitik festgestellt: Kapazitätsbeschränkungen, das Kabotageverbot im Güterverkehr; Behinderung grenzüberschreitenden Verkehrs durch Kontrollen; mangelhafte Haushaltslage der Eisenbahnen; Überkapazitäten in der Binnenschifffahrt und fehlende Maßnahmen bei der Infrastrukturentwicklung sowie der See- und Luftfahrt (ebenda).

Am 22.05.1985 fällte schließlich der Europäische Gerichtshof sein Urteil zum Verkehrsreich, in dem ausgeführt wird:

„Der Rat hat es unter Verletzung des Vertrages unterlassen, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs sicherzustellen und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedsstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen.“ (ebenda nach Grabitz 1985).

Mit der Dienstleistungsfreiheit sind damit die Regulierungen in Bezug auf die *Kabotage* (das Recht als Ausländischer Unternehmer, Transporte innerhalb eines Staates durchzuführen) und internationale Transporte zwischen Drittländern zu ändern.

Unmittelbar nach dem Urteilsspruch veröffentlichte die Kommission am 14.6.1985 das „Weißbuch zu Vollendung des Binnenmarktes“. Die hierin programmatisch am Ziel eines einheitlichen integrierten Binnenmarkt ausgerichteten Maßnahmen beziehen sich u.a. explizit auf die „Gewährleistung eines gemeinsamen Marktes für Verkehrs- und andere Dienstleistungen (Ebenda, 82).

Der Rat der Verkehrsminister verabschiedete Ende 1985 drei politische Leitlinien, nach denen bis 1992 ein „freier Verkehrsmarkt ohne mengenmäßige Beschränkungen zu schaffen“ sei. Fast gleichzeitig veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag zu den Kabotage-Verkehren. Trotz dieser Aktivitäten forderte der Europäische Rat im Juni 1986 den Rat der Verkehrsminister erneut auf, zügig den gemeinsamen Güterverkehrsmarkt zu etablieren. In der Folge wurden die verschiedenen Kontingente, die die Transporte einschränkten aufgestockt, um einen Übergang zu dem für 1992 angepeilten neuen System der Regulierung zu

schaffen, bei dem für die Erteilung gemeinschaftlicher Lizenzen lediglich qualitative Kriterien gelten (Fachkenntnisse, Kreditwürdigkeit, Zuverlässigkeit).

Im Vertrag von Maastricht 1993 wurde die Kompetenz der EU in der Verkehrspolitik erweitert. Die DG VII (Verkehr) begleitet nunmehr den Ausbau einer gesamteuropäischen Verkehrsinfrastruktur, die im Weißbuch: „Wachstum Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ von 1994 im Zusammenhang mit dem Aufbau von „Transeuropäischen Netzen“ (TEN) näher beschrieben ist. Neben der Planung von Verkehrskorridoren gemeinsamer Bedeutung werden „Schnittstellen“ für ein intermodales Verkehrsnetz (Häfen, Güterverkehrszentren) gefördert. Im Juli 1998 wurde schließlich die Kabotage im Straßengüterverkehr vollständig liberalisiert, nachdem ein Bericht der Kommission zu diesem Thema (COM (98)47) das bis dahin geltende System jährlich lizenzierter Quoten kritisiert hatte.

Im Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010“ von 2001 wird die europäische Liberalisierungspolitik – mit Ausnahme des Bahn-Bereichs, wo eine vollständige Marktöffnung erst 2008 ansteht – als Erfolg gefeiert. Die Politik habe zu einer deutlichen Senkung der Kosten für die Verbraucher bei einem größeren Angebot und einer höheren Dienstqualität geführt. Kritisiert wird dort eine mangelnde Harmonisierung der Steuer- und Sozialvorschriften (Weißbuch 2001, 11).

## **4. Nationale Liberalisierungsschritte**

### **4.1. Post**

Die nationale Umsetzung der Europäischen Liberalisierung begann in der Bundesrepublik mit der Postreform I (Poststrukturgesetz) von 1989. Mit dieser Reform wurde die Trennung der hoheitlichen von unternehmerischen und betrieblichen Aufgaben der Post vollzogen. Das Gesamtunternehmen wurde in die Deutsche Bundespost Telekom, den Postdienst und die Postbank aufgeteilt, diese blieben aber zunächst (auf der Grundlage des Grundgesetzartikels 87) Bestandteile der Bundesverwaltung. Der öffentliche Auftrag an die Bundespost wurde auf internationale Belange ausgedehnt.

Mit der Postreform II von 1994 wurden die Grundgesetzartikel 143b und Art 87f. geändert und das sog. Postneuordnungsgesetz verabschiedet. Es beinhaltete die Umwandlung der drei Teilbereiche in Aktiengesellschaften privater Rechtsform: die Deutsche Telekom AG, die Deutsche Post AG und die Deutsche Postbank AG. Im Grundgesetzartikel 87f. wurden die



Deutsche Post and andere private Anbieter verpflichtet, „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ zu gewährleisten (Universaldienst).

Im Zuge der Postreform III von 1998 (Neufassung Postgesetz (PostG)) wurde festgelegt, dass der Wettbewerb im Postsektor durch eine entsprechende politische Regulierung zu fördern sei. Als Ziele des Gesetzes wurde dazu die „Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Postmärkten und Universaldienst“ festgelegt. Zur Gewährleistung des Universaldienstes erhielt die Deutsche Post befristete Exklusivrechte beim Brieftransport (s.o.)

Die Börsengänge der Teilunternehmen begannen bei der Deutschen Telekom AG 1996 und bei der Deutschen Post am 20.11.2000 (zu 31%) (seit 1999 besteht eine 100%ige Beteiligung an der Postbank AG)

Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation wurde Ende 1997 aufgelöst und an seiner Stelle die *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* (RegTP) geschaffen. Sie hat ihre Handlungsgrundlage im Telekommunikationsgesetz von 1996 und ist als Bundesbehörde dem Wirtschaftsministerium untergeordnet und damit politisch weisungsgebunden. Die Aufgabe der Behörde ist es "durch Liberalisierung und Deregulierung für die weitere Entwicklung auf dem Post- und Telekommunikationsmarkt zu sorgen." (RegTP [www.regtp.de](http://www.regtp.de)).

## 4.2. Verkehr

### Marktzugang:

Auf Grundlage des EU-Ministerratsbeschlusses (zur Kabotage) wurde mit dem neuen Güterkraftverkehrsgesetz von 1998 der Marktzugang im Transportbereich geöffnet. Statt der früher üblichen Kontingente gelten nunmehr qualitative Voraussetzungen für die Erlaubnis zum Markteintritt. Die Zugangsvoraussetzungen sind so bestimmt, dass einem Unternehmen eine Erlaubnis erteilt wird, wenn

1. der Unternehmer und die zur Führung der Güterkraftverkehrsgeschäfte bestellte Person zuverlässig sind,
2. die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens gewährleistet ist und
3. der Unternehmer oder die zur Führung der Güterkraftverkehrsgeschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist. (GüKG 22.06.1998 § 3, 2)

### **Preisregulierung:**

Im Rahmen der nationalen Anpassung an europäische Vorgaben wurde die Preisregulierung abgeschafft.<sup>7</sup>

1994 trat in der Bundesrepublik das „Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr“ in Kraft, das die Tarifbindung im nationale Straßen und Binnenschiffsverkehr aufhob.

Im Zuge dieser Aufhebung wurde die „Bundesanstalt für den Güterfernverkehr“ in eine selbstständige Bundesoberbehörde umgewandelt und trägt die neue Bezeichnung „Bundesamt für Güterverkehr“. Das Bundesamt überwacht die Marktzugangsregelungen, die Einhaltung von Sozialvorschriften, von Bestimmungen über die Verkehrssicherheit und betreibt Marktbeobachtung (Korf 1994, 10).

### **5. Perspektiven der EU-Osterweiterung**

Eine lange umstrittene Rahmenbedingung der EU-Osterweiterung sind die konkreten Modalitäten der Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes (Acquis communautaire) im Verkehrssektor. Dabei sind nicht nur politisch-ökonomische Positionen betroffen, sondern auch die einfache Tatsache, dass für die Übernahme und Durchsetzung dieser Regeln bislang keine ausreichende behördliche Infrastruktur vorhanden ist.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Schrittweise Marktöffnung für Kabotage mit ihren jeweiligen Übergangsregelungen für einzelne Länder. (Übergangsregelungen: laut Kommissionsentwurf vom 8.11.2001 vierjährige Übergangsfrist für die Kabotage; in den Beitrittsstaaten seien die Transportkosten durchschnittlich 60% niedriger als in der EU).

Im Dezember 2002 stellte sich der Verhandlungsstand wie folgt dar: Für die Länder, die dies wünschten gilt eine Übergangsphase von zwei Jahren, für diejenigen, denen das zu kurz sei, gelte eine Anfangsperiode von drei Jahren. Auf Antrag könne diese Fristen weiterhin um nochmals zwei bzw. drei Jahre verlängert werden. Den Ländern Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Malta und Zypern wurden kürzere Fristen eingeräumt. Abgeschlossen sind weiter die Verhandlungen mit Estland, Slowenien und der Slowakei. Offen ist das Verhandlungsergebnis mit Rumänien und Bulgarien ([www.europa.int](http://www.europa.int)).

---

<sup>7</sup> Die Bundesregierung betonte, dies habe rein wirtschaftliche Gründe. Tatsächlich war aber zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes ein Verfahren beim Europäischen Gerichtshof zur Frage Straßengütertarife anhängig. Das Urteil, das nach der Verabschiedung des Tarifaufhebungsgesetzes gesprochen wurde, hätte die Tarifbindung zwar weiterhin gestattet aber die politischen Fakten waren bereits geschaffen worden. (vgl. Korf 1994, 12)

Die Problematik, die dahintersteht ist die Möglichkeit einer massiven Konkurrenz aus Osteuropa auf den hiesigen Transportmärkten, wo die Kontrolle über Niedriglöhne und Sozialdumping erheblich erschwert sein dürfte.

Weitere Probleme sind mit dem erwarteten erhöhten Verkehrsaufkommen (hier erwartet die EU-Kommission innerhalb von 10 Jahren eine Verdreifachung) in Osteuropa und auf den Transitstrecken verbunden und schließlich bei der Gewährleistung der Verkehrssicherheit gegeben – ein Aspekt, bei dem die Liberalisierungspolitik auch in anderen Teilbereichen, wie der Seefahrt zu massiven kontraproduktiven Ergebnissen geführt hat.

## 6. Fazit

Der Liberalisierungsprozess im europäischen Post- und Transportsektor greift nicht in diesem isoliert, sondern umfasst eine große Anzahl früher staatlich organisierter Bereiche. Er beinhaltet damit neues Gesellschaftsprojekt jenseits des organisierten Kapitalismus der Nachkriegszeit mit einer radikalen Abkehr vom Prinzip der öffentlichen Daseinsvorsorge und zugunsten einer einzelfallbezogenen Regulierung von Universaldiensten.

Gleichzeitig wird nationalstaatliche Politik in weiten Bereichen durch eine europäische Regulation erweitert und ersetzt. Es ist eine deutlicher Bedeutungszuwachs der Europäischen Ebene zu beobachten, die in komplexen Prozessen und Verfahren mit nationalstaatlicher Politik verbunden ist (Mehrebenenverflechtung).

Die mit dieser Verschiebung politischer Bedeutung durchgesetzte transnationale Marktöffnung in verschiedenen Bereichen erfordert auch eine transnationale Ausrichtung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung. Der Satz, dass Tarifpolitik national „gemacht“ wird, wird auf Dauer an Bedeutung verlieren. Gerade in Bezug auf Osteuropa müssen auch die Verhältnisse kleinerer Selbstständiger und Scheinselbstständiger in die Interessenvertretung einbezogen werden. Der hierzu nötige organisatorische Aufwand kann nicht unterschätzt werden, beachtet man allein nur sprachliche Barrieren.

Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Umbrüche und Turbulenzen durch die Liberalisierung von Transport und Post gegenüber denjenigen durch die Osterweiterung der EU für Politik und Gewerkschaften keineswegs geringer werden. Abgedankt hat die Politik noch lange nicht, auch wenn dies ein Traum der Neoliberalen sein mag. Es fragt sich nur, in welchem Interesse Märkte reguliert werden.

Ausgewählte Literatur:

*Danckwerts, Dankwart* (Hg.) (1991): Logistik und Arbeit im Gütertransportsystem. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und soziale Folgen der Rationalisierung. Opladen.

*Esser, Josef; Felhölter, Guido; Noppe, Ronald* (1998): Gemeinwohl als Auslaufmodell? In: Die Mitbestimmung, 1+2, 10-15.

*Haar, Ernst; Merten, Siegfried, Prechtel, Fritz* (Hg.) (1983): Vorfahrt für Arbeitnehmer. Alternativen zur Verkehrspolitik. Stuttgart.

*Höltgen, Daniel* (1998): Das Transeuropäische Verkehrsnetz. In: Dieter Plehwe (Hg.) Transformation der Logistik. WZB Discussion Paper FS I 98 – 103, S. 7-16. Berlin.

*Lüthje, Boy* (1997): Bundesrepublik Deutschland: Von der „Fernmeldeeinheitstechnik“ zum universellen Netzwettbewerb. In: Josef Esser, Boy Lüthje, Ronald Noppe (Hg.): Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung, S. 147-181. Münster.

*Plehwe, Dieter* (2000): Neue Horizonte transnationaler Integration: Die Entwicklung von grenzüberschreitenden Logistiknetzwerken. In: Hans-Jürgen Bieling, Jochen Steinhilber (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, S.276-303. Münster.

*Sarkar, Ranjana, S.* (2001): Akteure, Interessen und Technologien in der Telekommunikation: USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt am Main.

# Nationale und europäische politische Regulierung im Transport- und Postsektor

## Postdienste, Speditionen und Logistik:

Aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen für Gewerkschaften und  
Betriebsräte, Perspektiven für die Beschäftigten

Branchenkonferenz des Ver.di Landesbezirk Baden-Württemberg  
18. Januar 2003 in Stuttgart

**Ronald Noppe**

Heidestr. 144, 60385 Frankfurt Tel.: 069/468949

Email: [noppe@soz.uni-frankfurt.de](mailto:noppe@soz.uni-frankfurt.de)

# Gliederung

1. Einleitung
2. Post und Transport bis zu den 80er Jahren
3. Die Europäische Ebene: Liberalisierung und Deregulierung
4. Nationale Umsetzung der Liberalisierung
5. Probleme der Osterweiterung
6. Fazit

## Mittel der „Neoliberalisierung“ öffentlicher Daseinsvorsorge

- Liberalisierung:  
Öffnung für marktwirtschaftliche Koordinationsformen
- Deregulierung:  
Abbau von Vorschriften und Regeln
- Privatisierung:  
Übertragung von Aufgaben an private Träger,  
Kooperation von öffentlichen und privaten Trägern,  
Verkauf öffentlicher Unternehmen, Beteiligungen oder  
Immobilien

# Regulierungsstruktur zu Monopolzeiten

## Post

Staatliches Monopol

- Marktzugang
- Preisregulierung
- Qualitätsregulierung

## Transport

„Kontrollierte Wettbewerbsordnung“

- Marktzugang
- Preisregulierung
- Qualitätsregulierung



# Europäische Liberalisierungspolitik 1 (Post)

- 1987: Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte
- 1992: Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste
- 1997: 1. Postrichtlinie (97/67/EG)
- 2002: „Neue“ Postrichtlinie

## Europäische Liberalisierungspolitik 2 (Transport und Verkehr)

- 1958 Römische Verträge
- 1985 Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes
- 1993 Vertrag von Maastricht
- 1994 Weißbuch: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung
- 2001: Weißbuch: Verkehrspolitik 2010
  
- TEN: Transeuropäische Netze

# Nationale Liberalisierungsschritte 1 (Postreformen)

- 1989: Postreform I (Poststrukturgesetz)  
Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben, Aufteilung in Deutsche Bundespost Telekom, Postdienst und Postbank
- 1994: Postreform II (Postneuordnungsgesetz)  
Grundgesetzänderung, Umwandlung der Teilbereiche in Aktiengesellschaften
- 1998: Postreform III (Neufassung Postgesetz)  
Förderung des Wettbewerbs durch Regulierung, Exklusivlizenz für Post
- 1996: Telekommunikationsgesetz
- Privatisierungen:  
Börsengang Telekom 1996  
Börsengang Post 2000

## Nationale Liberalisierungsschritte 2 (Transport und Verkehr)

- 1994 Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr

Ende der Preisregulierung im Straßen- und Binnenschiffverkehrsverkehr

Umwandlung der Bundesanstalt für den Güterverkehr in eine Bundesbehörde zur Überwachung der Marktzugangsregeln, der Einhaltung von Sozialvorschriften und der Bestimmungen zur Verkehrssicherheit

- 1998 Novelle des Güterkraftverkehrsgesetz

Marktöffnung

Statt fester Kontingente qualitative Voraussetzungen für die Erlaubnis zum Markteintritt

# Probleme der EU-Osterweiterung für Transport und Post

- Kabotage und Niedriglöhne
- „Scheinselbstständigkeit“
- Verkehrsaufkommen
- Verkehrssicherheit

## Zusammenfassung und Fazit

- Liberalisierungsprozess beinhaltet neues Gesellschaftsprojekt mit Abkehr vom Prinzip der öffentlichen Daseinsvorsorge
- Bedeutungszuwachs der Europäischen Ebene
- Transnationale Marktöffnung erfordert transnationale Ausrichtung der Interessenvertretung
- Osterweiterung der EU stellt neue Herausforderungen an politische Regulierung, Sozialstandards und die Kontrolle ihrer Einhaltung