



Centrum für
Europäische
Politik

GUTACHTEN ZUR

AUFHEBUNG DES BRIEFMONOPOLS

DER DEUTSCHE POST AG

ZUM 1. JANUAR 2008

DES CENTRUMS FÜR EUROPÄISCHE

POLITIK

THESENPAPIER	S. 3
GUTACHTEN	S. 5
1. Ausgangslage: Deutscher Postmarkt und § 51 des Postgesetzes	S. 5
2. Folgen des Wegfalls des Briefmonopols	S. 5
2.1. Vorteile durch Wettbewerb für Kunden	S. 5
2.2. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	S. 6
2.2.1. Strukturelle Besonderheiten der Beschäftigung im Postsektor	S. 6
2.2.2. Bisherige Arbeitsplatzentwicklung	S. 7
2.2.3. Auswirkungen der Aufhebung des Briefmonopols auf den Arbeitsmarkt	S. 8
2.2.4. Niedriglöhne im Postsektor	S. 9
2.3. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen	S. 10
3. Folgen einer einseitigen Öffnung des deutschen Postmarktes	S. 10
4. Grundversorgung und Wettbewerb	S. 11
5. Schlussfolgerung	S.12

I. Die Grundversorgung mit Postdiensten ist ohne Briefmonopol besser gewährleistet.

Der Wegfall der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG für Briefe bis 50 Gramm ab dem 1. Januar 2008 gefährdet nicht die Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst) in Deutschland. Das Gegenteil ist der Fall.

- 1.1. Die Aufhebung des Briefmonopols wird nicht zu einer Absenkung des Versorgungsniveaus der Deutsche Post AG führen.
 - Das deutsche Postgesetz (§§ 12 bis 17) schreibt detailliert vor, in welcher Form und auf welche Weise der Universaldienst nach Auslaufen des Briefmonopols zu gewährleisten ist. Die Grundversorgung kann ausgeschrieben werden, oder bestimmte Postdienstleister können zur Finanzierung dieser Grundversorgung mit herangezogen werden. Ein Wettbewerb nach unten droht damit nicht.
 - Die Deutsche Post AG hat seit Beginn der schrittweisen Liberalisierung in Deutschland 1997 die Zahl der Postfilialen bereits um 18% gesenkt und damit die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzahl von 12.000 Filialen nahezu erreicht. Weitere Schließungen sind nicht möglich, solange die Post-Universaldienstleistungsverordnung nicht geändert wird.
- 1.2. Die privaten Wettbewerber der Deutsche Post AG werden dazu beitragen, dass auch im Bereich der Grundversorgung das Angebot an Postdienstleistungen verbessert wird.
 - Es trifft nachweisbar nicht zu, dass die privaten Wettbewerber der Deutsche Post AG sich primär auf die Ballungsräume konzentrieren. Sie sind im Gegenteil, wie die Bundesnetzagentur belegt, vorrangig in ländlichen und strukturschwachen Gebieten wie den neuen Bundesländern aktiv und haben eine große Bedeutung für die Wirtschaft dieser Länder.
 - Es liegt gerade im Eigeninteresse der großen privaten Briefbeförderer, eine Dienstleistung anzubieten, die auch im Hinblick auf die Flächenabdeckung mit den Standards der Deutsche Post AG mithalten kann.

II. Es liegt im Interesse Deutschlands, den Briefmarkt 2008 auch dann zu öffnen, wenn andere EU-Länder ihre Briefmärkte nicht öffnen.

- 2.1. Die angebliche Benachteiligung der Deutsche Post AG durch eine einseitige Öffnung des deutschen Postmarkts für ausländische Wettbewerber ist lediglich ein von Partikularinteressen geleitetes Argument, mit dem Ziel, die Öffnung 2008 zu verhindern.
- 2.2. Vor allem die deutschen Postkunden – Verbraucher wie Unternehmen – würden durch eine Aufschiebung der Liberalisierung geschädigt. Sie wären weiterhin gezwungen, Monopolpreise an die Deutsche Post AG zu entrichten, und kämen nicht in den Genuss verschiedenartiger Leistungsangebote.
- 2.3. Es stimmt nicht, dass vor allem *ausländische* Wettbewerber von der Aufhebung des Briefmonopols profitieren würden. Es sind viele *inländische* Wettbewerber am deutschen Markt tätig, die von der Aufschiebung der geplanten Monopolaufhebung negativ betroffen wären. Ihre bereits getätigten Investitionen würden durch die Weiterführung des Briefmonopols massiv an Wert verlieren.
- 2.4. Es trifft zu, dass die Deutsche Post AG als Folge der Liberalisierung Nachteile hätte. Insbesondere könnte sie nicht länger mit der Absicherung durch ihre deutschen Monopolgewinne ausländische Märkte attackieren und erobern. In der Vergangenheit hat diese Strategie dazu geführt, dass die Deutsche Post AG, gestützt durch die inländischen Monopolgewinne, im Ausland Unternehmen erworben und Arbeitsplätze geschaffen hat, während sie die Zahl ihrer Mitarbeiter in Deutschland in erheblichem Umfang – 34.000 in sechs Jahren – reduzierte.

III. Die Aufhebung des Briefmonopols schafft Arbeitsplätze in Deutschland.

Von der Aufhebung des Briefmonopols profitieren vor allem auch deutsche Arbeitsuchende.

- 3.1. Die Wettbewerber der Deutsche Post AG – deutsche wie ausländische Unternehmen – vernichten keine Arbeitsplätze, sondern schaffen im Gegenteil neue und zusätzliche, und zwar in Deutschland. Denn Arbeitsplätze im Postdienstleistungsbereich können – im Gegensatz zu den Arbeitsplätzen in vielen anderen Wirtschaftszweigen – nicht in andere Länder verlagert werden, weil nahezu sämtliche Postleistungen vor Ort erbracht werden müssen. Während die Deutsche Post AG Arbeitsplätze abgebaut hat, haben die Wettbewerber in den letzten sechs Jahren knapp 29.000 Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen, Tendenz steigend.
- 3.2. Die Aufhebung des Briefmonopols wird die Schaffung weiterer Arbeitsplätze beschleunigen, indem sie es Wettbewerbern ermöglicht, das gesamte Leistungsspektrum anzubieten. Mittelfristig können so netto 31.000 Voll- und Teilzeitarbeitsplätze geschaffen werden.

IV. Die Abschaffung des Briefmonopols wird nicht zu „Lohn-Dumping“ führen.

Die Marktöffnung wird, wenn gleiche Wettbewerbsbedingungen durchgesetzt werden, zu marktgerechten Löhnen führen.

- 4.1. Die vollständige Freigabe des Briefmarktes durch die Aufhebung des Briefmonopols wird die Schaffung vollwertiger und marktgerecht entlohnter Arbeitsplätze beschleunigen, indem sie es Wettbewerbern ermöglicht, sowohl einen festen Kundenstamm aufzubauen als auch das gesamte Leistungsspektrum anzubieten, so dass diese Unternehmen effizienter agieren können. Dies wird sich auch positiv auf die Entlohnung auswirken.
- 4.2. Das Postgesetz sieht vor, dass die von privaten Postunternehmen bezahlten Löhne das ortsübliche Lohnniveau für vergleichbare Tätigkeiten nicht erheblich unterschreiten dürfen. Damit wird „Lohn-dumping“ bereits gesetzlich vermieden.
- 4.3. Die heutigen Löhne der Deutsche Post AG werden freilich einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden. Dies ist auch sachgerecht. Denn wie generell bei staatlich geschützten Monopolen ist auch bei der Deutsche Post AG in der Vergangenheit ein nicht marktgerechtes Niveau der Löhne und Beamtengehälter eingetreten, das auf Kosten der Postkunden aus den Monopoleinnahmen finanziert wurde. Die privaten Wettbewerber stehen dagegen im Wettbewerb und sind daher gezwungen, marktgerechte Löhne zu bezahlen.
- 4.4. Bislang besitzt die Deutsche Post AG durch die Mehrwertsteuerbefreiung den privaten Wettbewerbern gegenüber einen Preisvorteil von 19%. Dies hat die Wettbewerber in der Vergangenheit dazu gezwungen, den dadurch bedingten Kostennachteil anderweitig auszugleichen. Da Personalkosten den größten Kostenfaktor für Postunternehmen darstellen, hat dies bei den privaten Anbietern zwangsläufig zu einem Lohndruck nach unten geführt. Wenn diese Benachteiligung nach dem Wegfall des Briefmonopols korrigiert wird, besteht auch bei den privaten Postanbietern Raum für Lohnanstiege.

AUFHEBUNG DES BRIEFMONOPOLS DER DEUTSCHE POST AG ZUM 1. JANUAR 2008

1. Ausgangslage: Deutscher Postmarkt und § 51 des Postgesetzes

Briefe und adressierte Kataloge bis 50 Gramm dürfen in Deutschland grundsätzlich nur durch die Deutsche Post AG befördert werden (§ 51 Abs. 1 PostG). Ausgenommen sind u.a. solche Brief- und Katalogsendungen unter 50 Gramm, deren Preis mehr als das Zweieinhalbfache des Preises für eine entsprechende Sendung der untersten Gewichtsklasse beträgt. Auch Sendungen unter 50 Gramm, die qualitativ höherwertig sind, sind nicht Teil der Exklusivlizenz der Deutsche Post AG und können von privaten Wettbewerbern erbracht werden.

Das Deutsche Postgesetz sieht das Auslaufen dieser „Exklusivlizenz“ am 31. Dezember 2007 vor. Ab 2008 wäre damit der gesamte deutsche Briefmarkt für den Wettbewerb geöffnet. Alle Anbieter von Postdiensten mit einer Lizenz können dann sämtliche Briefsendungen befördern. Derzeit operieren neben der Deutsche Post AG 472 private Postdienstleister in der Beförderung von Briefen bis 20 Gramm, bei Briefen bis 50 Gramm sind es 465 und bei Briefen bis 100 Gramm 436 Unternehmen.

Auf europäischer Ebene ist derzeit vorgesehen, die bestehenden Postmonopole ab dem 1. Januar 2009 aufzugeben.¹ Damit würden die Postmärkte der Mitgliedstaaten, in denen nach wie vor Briefmonopole vorherrschen, ein Jahr später als in Deutschland für den Wettbewerb geöffnet.²

Der gesamte deutsche Markt für lizenzpflichtige Postdienste (Briefsendungen bis 1.000 Gramm) erzielte 2006 Umsätze in Höhe von 10 Mrd. €. Lediglich die Hälfte dieses Marktes ist bisher für den Wettbewerb freigegeben. Das Wettbewerbspotenzial auf dem deutschen Briefmarkt liegt demnach bei 5 Mrd. € zuzüglich der wettbewerbsbedingten Wachstumseffekte.

Vor allem den Briefen bis 50 Gramm, die sich derzeit noch im Monopol der Deutsche Post AG befinden, kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie rund 75% aller Briefsendungen ausmachen. Bei der Deutsche Post AG vertreten diese Briefe knapp 55% der Umsätze des gesamten lizenzpflichtigen Briefbereichs bis 1000 Gramm.

Im Geschäftsjahr 2006 erreichte der Postkonzern (Deutsche Post AG, DHL und Postbank) 53% seines operativen Gewinns aus dem gesamten Briefgeschäft, obwohl die Briefbeförderung nur 21 % des Umsatzes ausmacht.

Das Monopolrecht der Deutsche Post AG auf Briefe bis 50 Gramm trägt in hohem Maße zum Gesamtgewinn im Briefbereich von zuletzt 2 Mrd. € jährlich bei. Im Jahr 2006 lag die Umsatzrendite im gesamten Unternehmensbereich Brief (das nur ab 50 Gramm komplett liberalisiert wurde) bei 15,4 %. In den Bereichen Express und Logistik, die komplett dem Wettbewerb unterliegen, konnte die Deutsche Post AG lediglich eine Umsatzrendite von 1,9 % bzw. 3,4% erzielen.

Ausgehend von diesen veröffentlichten Umsatzrenditen schätzen wir die Monopolgewinne der Deutsche Post AG (die sie nicht veröffentlicht) auf jährlich 750 Mio. €. Tatsächlich dürfte der Monopolgewinn noch höher sein, da in der veröffentlichten Umsatzrendite auch der Teil des Briefmarktes enthalten ist, in dem die Deutsche Post AG sich bereits mit den Wettbewerbern messen muss. Das Monopoleschäft mit Briefen ist für die Deutsche Post AG demnach höchst profitabel und deutlich lukrativer als die Geschäfte, in denen sie sich mit Wettbewerbern messen muss.

Durch dieses umfassende Monopol wird der deutsche Briefmarkt in großen Teilen noch maßgeblich von der Deutsche Post AG beherrscht. Der Marktanteil der Deutsche Post AG am deutschen Briefmarkt lag 2006 bei 91 %, der Anteil der privaten Postanbieter bei 9 %. Im selben Jahr erreichten die Wettbewerber in dem Teil des Briefmarktes, der bereits für den Wettbewerb geöffneten ist, einen Marktanteil von 21%. Im Jahr 2005 betrug diesen Marktanteil noch 17%.

2. Folgen des Wegfalls des Briefmonopols

2.1. Vorteile durch Wettbewerb für Kunden

Die Nachfrager von Postdiensten werden die größten Gewinner einer vollständigen Öffnung des deutschen Postmarktes sein. Die Aufgabe des Monopols und die Einführung von Wettbewerb führen zu einem höheren Angebot von Dienstleistungen bei besserer Qualität und Kundenservice sowie zu niedrigeren

¹ Siehe dazu der Vorschlag KOM (2006) 594 endgültig vom 18. Oktober 2006 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste.

² Bisher haben lediglich Schweden, Finnland und Großbritannien ihre Postmärkte für den Wettbewerb geöffnet. Die Niederlande streben eine Öffnung bis zum 1. Januar 2008 an, unter der Voraussetzung dass auch Deutschland seinen Postmarkt zu diesem Stichtag öffnet.

Preisen. Der Wettbewerbsdruck zwingt die Anbieter von Dienstleistungen dazu, ständig Innovationen anzustreben, die den Wünschen ihrer Kunden entsprechen.

Die bisherigen Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass durch den Wettbewerb keine Verschlechterung des Angebots an Postdiensten zu erwarten ist, eher wird die Qualität der Dienstleistungen ansteigen.

Die privaten Wettbewerber der Deutsche Post AG haben in der Vergangenheit verstärkt auf Qualität gesetzt: Sie erzielen einen steigenden Anteil von zuletzt 52% ihrer Umsätze mit „D-Lizenzen“ für so genannte „höherwertigen Dienstleistungen“. Diese Dienstleistungen müssen (z.B. durch Abholung beim Kunden oder durch die Möglichkeit, Sendungen nach zu verfolgen) qualitativ höherwertig sein als die Grundversorgung der Deutsche Post AG. Dennoch hat der offene Wettbewerb in diesem Markt dazu geführt, dass die Preise für diese Dienste seit 2002 um 10% gesunken sind und sich dauerhaft unter den Preisen der Deutsche Post AG bewegen. Im Jahr 2005 ermittelte die Bundesnetzagentur für diese höherwertigen Sendungen einen Durchschnittspreis von 44 Cent; der Preis für den Standardbrief der Deutsche Post AG beträgt 55 Cent.

Dieser Preisvorteil ist kein Einzelfall: Bei Briefen bis 20 Gramm bieten 98 % der privaten Wettbewerber eine inhaltsgleiche oder höherwertige Leistung billiger als die Deutsche Post AG an. Bei Briefen bis 50 Gramm sind 86% der Wettbewerber kostengünstiger, bei Briefen bis 100 Gramm 97%. Das Argument, die privaten Wettbewerber böten ihre Dienste nur begrenzt in den für sie lukrativen Ballungsgebieten an und seien vor allem deswegen so preisgünstig, ist falsch. Gerade in strukturschwachen Regionen, wie im Osten Deutschlands, sind private Postdienstleister sehr aktiv.

Die Vorteile der schnellstmöglichen Aufgabe des Briefmonopols für die deutschen Verbraucher werden deutlich anhand eines europaweiten Preisvergleiches:

Seit 2002 sind Briefsendungen in Deutschland um fünf Prozent billiger geworden, während in 13 der 16 untersuchten Nachbarländer (EU-15 ohne Luxemburg, Norwegen, Schweiz) Preissteigerungen stattgefunden haben.³ Die Aktivität der Wettbewerber auf dem deutschen Postmarkt hat dabei eine große Rolle gespielt. Es besteht allerdings weiter Spielraum zu Preissenkungen. Denn in den meisten europäischen Ländern sind Briefsendungen immer noch billiger als in Deutschland.⁴ Auch der wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen, der die Bundesnetzagentur wissenschaftlich unterstützt, kommt zu dem Schluss, dass „das Beispiel anderer Industrieländer zeigt, dass wesentlich niedrigere Preisniveaus als in Deutschland erreichbar sind.“⁵

2.2. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

2.2.1. Strukturelle Besonderheiten der Beschäftigung im Postsektor

Gegner der Öffnung des Postmarktes behaupten, die Liberalisierung werde heimische Arbeitsplätze im Postsektor vernichten.

Dieses Argument ist falsch.

Anbieter von Postdiensten agieren heutzutage zweifelsohne auf globalen Märkten. Die Deutsche Post World Net z.B. ist in mehr als 220 Ländern aktiv. Entsprechend werden nach dem Wegfall des Briefmonopols ausländische Postdienstleister auch in Deutschland Leistungen in den bislang geschützten Bereichen anbieten.

Mit ihrer Aktivität werden die Wettbewerber im Saldo zusätzliche Arbeitsplätze im Postsektor schaffen. Zwar ist nicht auszuschließen, dass bei der Deutsche Post AG weitere Stellen abgebaut werden. Die Deutsche Post AG hat ihre Vorbereitungen auf die Marktöffnung in den vergangenen Jahren aber bereits weitgehend abgeschlossen (zu den Entwicklungen bei der Deutsche Post AG, siehe Abschnitt 2.2.2.). Diese mögliche Auswirkung bei der Deutsche Post AG wird jedoch deutlich überkompensiert durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze bei den privaten Wettbewerbern. Dies gilt ohne Unterschied auch für ausländische Unternehmen. Denn es ist ein essentielles Merkmal der Aktivität von Postunternehmen, dass sie zwar global handeln, aber Arbeitsplätze vor Ort schaffen. Der ausländische Anbieter, der hierzulande Briefe befördern will, braucht dafür Briefträger, Briefsortierer und andere Angestellte zwingend in Deutschland. Diese Arbeitsplätze können also – im Gegensatz zu den Arbeitsplätzen in vielen anderen Wirtschaftszweigen – nicht in andere Länder ausgelagert werden.

³ Von 16 europäischen Ländern (EU 15 ohne Luxemburg plus Norwegen und die Schweiz) sind die in Kaufkraftparitäten gemessenen Preise für einen repräsentativen Korb an Briefsendungen nur in Deutschland, in der Schweiz und in den Niederlanden gesunken.

⁴ Eine Studie der Bundesnetzagentur belegt das Briefsendungen (gemessen in Kaufkraftparitäten) billiger sind in: Belgien, Dänemark, Österreich, Portugal, der Schweiz, Irland, Niederlande, Großbritannien und Spanien.

⁵ Stellungnahme des WAR, 6. Mai 2002

An erster Stelle werden demzufolge deutsche Arbeitssuchende davon profitieren, dass ausländische Postdienstleister sich in Deutschland etablieren.

2.2.2. Bisherige Arbeitsplatzentwicklung

Die Beschäftigung im deutschen Postsektor hat eine strukturelle Änderung durchlaufen. Nach einem Abbau der Arbeitsplätze um 10 % in den Jahren 1999 - 2002 bietet der Postsektor heute 195.000 Menschen eine Arbeit und hat damit das Beschäftigungsniveau von 1999 wieder erreicht (siehe Tabelle 1). Allerdings haben sich die Gewichte erheblich verlagert: die Deutsche Post AG beschäftigt 148.840 Angestellte und Beamte und damit nur noch 76% (statt 91% im Jahr 1999) der Beschäftigten im Briefsektor. Die Wettbewerber beschäftigen inzwischen 24 % (statt 9 % im Jahr 1999).

Gesamtbeschäftigung im Postsektor (Voll-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte)	1999	2002	2005	Änderung 1999 – 2005
Deutsche Post AG	177.188 (91%)	154.903 (87%)	148.840 (76%)	- 28.348
Wettbewerber	17.650 (9%)	23.722 (13%)	46.175 (24%)	+ 28.525

Tabelle 1: Gesamtbeschäftigung im Postsektor

Damit gehen der Ausgleich des Beschäftigungsrückgangs und der Anstieg der Gesamtzahl an Beschäftigte komplett auf das Konto der privaten Wettbewerber.

Betrachtet man nur die Voll- und Teilzeitbeschäftigten, werden die strukturellen Änderungen im Markt noch deutlicher (siehe Tabelle 2). Die Deutsche Post AG ist bestrebt, ihre Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten, und hat sich auf die Aufhebung des Briefmonopols vorbereitet. Seit 1999 hat die Deutsche Post AG die Zahl ihrer Voll- und Teilzeitbeschäftigten um 19% auf 143.000 (minus 34.000) reduziert, während die privaten Wettbewerber die Anzahl dieser Beschäftigten auf fast 19.000 verdreifacht haben (plus 12.300).

Voll- und Teilzeitbeschäftigte im Postsektor	1999	2005	Änderung 1999 – 2005
Deutsche Post AG	176.850	142.729	-19% / -34.121
Wettbewerber	6.460	18.763	+190% / +12.303

Tabelle 2: Voll- und Teilzeitbeschäftigte im Postsektor

Eine zweite Änderung im deutschen Briefmarkt ist die gestiegene Bedeutung der geringfügig Beschäftigten. Seit einigen Jahren beschäftigen sowohl die Deutsche Post AG als auch ihre Wettbewerber eine nicht unerhebliche Anzahl dieser Mitarbeiter. Diese „Minijobber“ werden überwiegend bei der Zustellung der Briefe in den neuen Bundesländern eingesetzt. Im Briefgeschäft beschäftigt die Deutsche Post AG mittlerweile 12.000 Minijobber.⁶ Bei den Wettbewerbern sind knapp 27.000 Menschen geringfügig beschäftigt. Unter Mitberücksichtigung dieser Minijobs haben die Wettbewerber die Zahl ihrer Beschäftigten von 17.650 auf 46.175 um 161% gesteigert.

Die Kritik der Deutsche Post AG, die Wettbewerber schüfen kaum „richtige“ Arbeitsstellen und seien nur dank der billigen Arbeitskräfte der Minijobber erfolgreich, ist verfehlt.

Erstens haben die Wettbewerber bisher überproportional viele Voll- und Teilzeit-Stellen geschaffen. Obwohl sie 2005 nur 6,7% der Briefsendungen beförderten, lag ihr Anteil an den Vollzeit- und Teilzeitstellen, also ohne Minijobs, bei 11,6%.

Zweitens ist es gerade das Monopol der Deutsche Post AG für Briefe bis 50 Gramm, das die Wettbewerber dazu zwingt, auf Minijobs auszuweichen. Denn dieses Monopol erschwert es den Wettbewerbern, einen festen Kundenstamm aufzubauen und ein stabiles und ausreichend hohes Volumen an Briefsendungen zu erzielen, für das sich die Anstellung von Voll- oder Teilzeitkräften betriebswirtschaftlich lohnt.

Drittens ist die Kritik der Deutsche Post AG unlauter. Denn sie selbst ist verstärkt dazu übergegangen, Aufträge an Subunternehmen zu vergeben. Die Deutsche Post AG betreibt dieses „Outsourcing“ in erheblichem Umfang: Vor allem bei der Einsammlung und beim Transport von Briefen sind mehr als 1.800 Subunternehmen (u.a. Taxiunternehmen) z.B. mit der Leerung von Briefkästen beauftragt.

⁶ Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2006

2.2.3. Auswirkungen der Aufhebung des Briefmonopols auf den Arbeitsmarkt

Der für Anfang 2008 vorgesehene Wegfall des Monopols der Deutsche Post AG für Sendungen bis 50 Gramm würde die Anzahl der dem Wettbewerb freigegebenen Sendungen vervierfachen. Umsätze in Höhe von schon heute 5,0 Mrd. € würden dem Wettbewerb zwischen der Deutsche Post AG und ihren Wettbewerbern freigegeben. Dies hätte erhebliche positive Folgen für die Beschäftigung auf dem deutschen Briefmarkt.

Für die Prognose der Beschäftigungseffekte wird im Folgenden angenommen, dass die Marktanteile – sowohl was den Umsatz als was das Sendungsvolumen angeht – in dem zu öffnenden Segment der Briefe bis 50 Gramm denen in den bereits liberalisierten Segmenten des Postmarktes entsprechen werden. Demnach bringt die Deutsche Post AG in diesem Segment 79% der *Umsätze* auf sich; die Wettbewerber 21%. Bei der *Anzahl Briefsendungen* erreicht die Deutsche Post AG demnach einen Marktanteil von 72,6%; die Wettbewerber kommen auf 27,4%.⁷

Als Folge treten bei den privaten Wettbewerbern positive Beschäftigungseffekte ein; bei der Deutsche Post AG sind negative Effekte zu erwarten.

2.2.3.1. Die Beschäftigungseffekte bei den privaten Wettbewerbern

Bei der Schätzung der positiven Beschäftigungseffekte als Folge der Aufhebung des Briefmonopols muss bei den privaten Postanbietern zwischen zwei Ansätzen bezüglich der Bemessung der Produktivität differenziert werden. Der erste, konservativere Ansatz bemisst die Produktivität anhand des Umsatzes pro Arbeitnehmer; der zweite Ansatz orientiert sich an der Anzahl der pro Mitarbeiter bearbeiteten Briefsendungen. Im Folgenden werden beide Ansätze vorgestellt: sie zeigen die Bandbreite der möglichen Beschäftigungseffekte auf, die aus der Öffnung des Postmarktes resultieren.

a) Pessimistische Schätzung: Umsatz pro Arbeitnehmer als Produktivitätsmaß

Die privaten Anbieter werden unter den getroffenen Annahmen durch die Liberalisierung ihre Umsätze von derzeit 1 Mrd. € auf 2,05 Mrd. € mehr als verdoppeln.

Als Berechnungsgrundlage für das Beschäftigungswachstum, das dieser Umsatzanstieg von 1,05 Mrd. € verursacht, wird von der derzeitigen Durchschnittsproduktivität der privaten Postanbieter ausgegangen. Basierend auf Statistiken der Bundesnetzagentur erreichten die privaten Postanbieter im Jahr 2005 einen durchschnittlichen Umsatz von 16.134 € pro Mitarbeiter.

Danach führt die Aufhebung des Briefmonopols bei den privaten Postanbietern zu 65.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Bleibt das derzeitige Verhältnis von geringfügig Beschäftigten zu Voll- und Teilzeitbeschäftigten unverändert, bedeutet dies die Schaffung von 26.000 Voll- oder Teilzeitarbeitsplätzen bei den privaten Anbietern.

b) Optimistische Schätzung: Zahl der bearbeiteten Briefsendungen pro Arbeitnehmer als Produktivitätsmaß

Die privaten Anbieter werden unter der getroffenen Annahme ein zusätzliches Volumen von 3,2 Mrd. Briefsendungen unter 50 Gramm befördern. Grundlage für diese Berechnung ist das Gesamtbriefaufkommen aus dem Jahr 2006 von 16,9 Mrd. Sendungen und die Tatsache, dass Briefsendungen unter 50 Gramm 75% aller Briefsendungen ausmachen.⁸ Basierend auf Statistiken der Bundesnetzagentur erreichten die privaten Postanbieter im Jahr 2005 ein durchschnittliches Briefaufkommen von 24.450 Sendungen pro Mitarbeiter.

Danach führt die Aufhebung des Briefmonopols bei den privaten Postanbietern zu 130.880 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Bleibt das derzeitige Verhältnis von geringfügig Beschäftigten zu Voll- und Teilzeitbeschäftigten unverändert, bedeutet dies die Schaffung von 52.352 Voll- oder Teilzeitarbeitsplätze bei den privaten Anbietern.

2.2.3.2. Die Beschäftigungseffekte bei der Deutsche Post AG

Die getroffene Annahme, dass die Marktanteile im freigegebenen Marktsegment bis 50 Gramm den bisherigen Marktanteilen entsprechen würden, hat zur Folge, dass der Marktanteil der Deutsche Post AG von bisher 91% des Umsatzes auf 79% fallen wird. Dies wird zu einem Abbau der Beschäftigung bei der Deutsche Post AG führen.

⁷ Quelle: Bundesnetzagentur, *Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen*, April 2006

⁸ Quelle: id.

Der Vorstandsvorsitzende der Deutsche Post World Net, Zumwinkel, stellte auf der Bilanzpressekonferenz 2006 am 20. März 2007 fest, dass ein Marktanteilverlust von 20% zu einem Beschäftigungsüberhang in derselben Größenordnung führen werde. Unterstellt man dieses Verhältnis als richtig, so ergibt sich bei dem angenommenen Marktanteilsverlust von 13% der Deutsche Post AG ein Beschäftigungsrückgang von 20.800 Arbeitsplätzen.

2.2.3.3. Netto-Beschäftigungseffekt

Selbst unter der rigiden Annahme, dass der deutsche Briefmarkt durch die Liberalisierung insgesamt nicht wächst, schafft die vollständige Öffnung des deutschen Briefmarktes netto zwischen 5.000 und 31.000 Voll- und Teilzeitarbeitsplätze. Hinzu kommen zwischen 40.000 und 78.000 Arbeitsplätze bei privaten Postanbietern für geringfügig Beschäftigte.

Da überdies die Öffnung des Briefmarktes zu einem konstanteren Briefaufkommen für die Wettbewerber führt, ist davon auszugehen, dass diese eine erhebliche Zahl der heutigen Arbeitsplätze für geringfügig Beschäftigte in Voll- und Teilzeitarbeitsplätze umwandeln werden. Eine quantitative Prognose ist insoweit freilich derzeit nicht möglich.

Eine andere Frage ist die, wie sich der verstärkte Wettbewerb in dynamischer Weise auf den deutschen Briefmarkt auswirkt.

Das Wachstumspotenzial im deutschen Briefmarkt ist beträchtlich. Die Zahl der Briefsendungen pro Jahr und pro Einwohner liegt in Deutschland mit 250 vergleichsweise niedrig. In Frankreich, Österreich, Schweden und Finnland werden fast doppelt so viele Briefe befördert.⁹ Die Abschaffung des bestehenden Postmonopols schafft damit ganz neue Perspektiven für den zuletzt schrumpfenden deutschen Postmarkt.

2.2.4 Niedriglöhne im Postsektor

Als weiteres Argument gegen die für 2008 vorgesehene Aufhebung des deutschen Briefmonopols wird der so genannten „Billiglohnwettbewerb“ kritisiert. Dieser liege darin, dass die von der Deutsche Post AG bezahlten Löhne im Schnitt höher sind als die der Konkurrenten. Der Wettbewerb, so die Kritiker einer Marktöffnung, würde zunehmend zu niedrigeren Löhnen führen, was nicht hinnehmbar sei.

Daraufhin forderte die SPD-Fraktion im deutschen Bundestag, dass „alle Möglichkeiten des geltenden Rechts konsequent ausgeschöpft werden. Vor allem das Regulierungsinstrument der sozialen Lizenzauflagen muss durch die Bundesnetzagentur angewandt werden.“¹⁰

Gemeint sind damit zwei Komponenten des Postgesetzes. Zum einen ist die „Berücksichtigung sozialer Belange“ erklärtes Ziel dieses Gesetzes (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 PostG), zum anderen schreibt das Postgesetz vor, dass eine für die Postbeförderung notwendige Lizenz zu versagen ist, wenn „der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet“ (§ 6 Abs. 3 S.1 Nr. 3 PostG).

Ein von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das Postgesetz dahingehend auszulegen sei, dass die von privaten Postunternehmen bezahlten Löhne das ortsübliche Lohnniveau für vergleichbare Tätigkeiten nicht erheblich unterschreitet dürfen.¹¹ Damit wird „Lohndumping“ bereits gesetzlich unterbunden.

Darüber hinaus können die von der Deutsche Post AG bezahlten Löhne aus folgenden Gründen nicht als Vergleichsmaßstab für den gesamten Postsektor herangezogen werden.

Erstens wird die vollständige Freigabe des Briefmarktes durch die Aufhebung des Briefmonopols die Schaffung vollwertiger und marktgerecht entlohnter Arbeitsplätze beschleunigen, indem sie es Wettbewerbern ermöglicht, sowohl einen festen Kundenstamm aufzubauen als auch das gesamte Leistungsspektrum anzubieten, so dass diese Unternehmen effizienter agieren können. Dies wird sich auch auf die Entlohnung auswirken.

Zweitens verfügt die Deutsche Post AG durch die Mehrwertsteuerbefreiung den privaten Wettbewerbern gegenüber einen Preisvorteil von 19%. Dies hat die Wettbewerber in der Vergangenheit dazu gezwungen, den dadurch bedingten Kostennachteil anderweitig auszugleichen. Da Personalkosten den größten Kostenfaktor für Postunternehmen darstellen, hat dies bei den privaten Anbietern zwangsläufig zu einem

⁹ Quelle: Universal Postal Union und Swedish National Post and Telecom Agency.

¹⁰ Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 2. Februar 2007: „Postdienste dürfen nicht zum größten Niedriglohnsektor werden.“

¹¹ Prof. Dr. iur. Dr. rer. pol. Dr. h.c. Franz Jürgen Säcker, *Soziale Schutzstandards im Postregulierungsrecht*, Rechtsgutachten erstattet der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn, Januar 2007

Lohndruck nach unten geführt. Wenn diese Benachteiligung nach dem Wegfall des Briefmonopols korrigiert wird, besteht auch bei den privaten Postanbietern Raum für Lohnanstiege. Drittens werden auch die Löhne der Deutsche Post AG in Zukunft einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden. Dies ist auch sachgerecht. Denn wie generell bei staatlich geschützten Monopolen ist auch bei der Deutsche Post AG in der Vergangenheit ein nicht marktgerechtes Niveau der Löhne und Beamtgehälter eingetreten, dass auf Kosten der Postkunden aus den Monopoleinnahmen finanziert wurde. Die privaten Wettbewerber stehen dagegen im Wettbewerb und sind daher gezwungen, marktgerechte Löhne zu bezahlen.

Inzwischen signalisierten die großen, in Deutschland tätigen, privaten Postdienstleister ihre Bereitschaft zu einem Flächentarifvertrag für die Postbranche. Die privaten Wettbewerber sind also durchaus dazu bereit zu, tarifvertragliche Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zu schaffen.¹²

2.3. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

Der Wegfall des Briefmonopols bis 50 Gramm wäre ein großer Schritt in Richtung eines Wettbewerbs zu gleichen Bedingungen auf dem deutschen Postmarkt.

Denn derzeit schafft das Briefmonopol der Deutsche Post AG die Möglichkeit, die Tätigkeit in Marktsegmenten, in den bereits Wettbewerb herrscht, mit Monopolgewinnen quer zu subventionieren. So können Preise kurzfristig künstlich gedrückt werden, was Wettbewerber vom Markt drängen oder sie überhaupt von einem Markteintritt abhalten kann. Dass die Monopolgewinne für eine solche Zweckentfremdung ausreichend hoch sind, belegt die Umsatzrendite von 15,5% im Briefbereich. Obwohl Quersubventionen mit Monopolgewinnen unzulässig sind, konnte die Europäische Kommission solche Quersubventionen bereits in zwei Verfahren gegen die Deutschen Post AG nachweisen.¹³ Auch die Monopolkommission weist eindringlich darauf hin, dass das Briefmonopol der Deutsche Post AG den Wettbewerb auf den bereits freigegebenen Teilen des deutschen Postmarktes verzerrt.¹⁴

Darüber hinaus haben die hohen und sicheren Einnahmen der Deutsche Post AG aus dem Briefmonopol – die letztendlich von den deutschen Kunden bezahlt werden – es dem Monopolisten ermöglicht, sein Eigenkapital seit 1999 auf 11,2 Mrd. € mehr als vervierfachen und mit den Monopolgewinnen seine weltweite Expansion mitzufinanzieren. Paradoxerweise beanstandet die Deutsche Post AG, mit Unterstützung von Teilen der deutschen Politik, dass ausländische Postunternehmen sich ab 2008 genau dieser Strategie in Deutschland bedienen könnten.

Drittens muss mit dem Wegfall des Briefmonopols auch die Wettbewerbsverzerrung durch die Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG fallen. Diese führt dazu, dass die Deutsche Post AG einen Kostenvorteil von derzeit 19% besitzt, der insbesondere bei Privatkunden voll zur Geltung kommt.

3. Folgen einer einseitigen Öffnung des deutschen Postmarktes

In der Diskussion um die Liberalisierung des deutschen Briefmarktes zum 1. Januar 2008 äußerten sich diverse Politiker zuletzt kritisch über eine baldige Öffnung des deutschen Briefmarktes. Verzögere sich die europaweite Liberalisierung der Postmärkte, würden nur ausländischen Postunternehmen von der deutschen Marktöffnung profitieren und werde die Deutsche Post AG benachteiligt.

Das Argument dieser Politiker offenbart jedoch eine einseitige Vertretung der Interessen der Deutsche Post AG. Der Monopolist wäre der einzige Gewinner des Verzichts auf die Öffnung des deutschen Briefmarktes.

Die (in Abschnitt 1) geschätzten Monopolgewinne der Deutsche Post AG von 750 Mio. € führen bei den Kunden, den Arbeitnehmern und den Wettbewerbern der Deutsche Post AG zu entsprechenden Einbußen: Die Kunden zahlen im Schnitt überhöhte Preise für Produkte, die überdies ihren Präferenzen nur unzureichend entsprechen; die Schaffung neuer Arbeitsplätze bei den Wettbewerbern wird gehemmt; und die Deutsche Post AG kann ihre Gewinne aus dem Briefmonopol dafür nutzen, Unternehmen im Ausland zu erwerben oder – ungeachtet des kaum durchsetzbaren Verbotes – Geschäftsfelder quersubventionieren, in denen sie im Wettbewerb mit anderen Postdienstleistern steht. Eine gegebenenfalls auch einseitige Öffnung des deutschen Postmarktes würde diese Probleme lösen und sollte vorgenommen werden.

Das Interesse eines einzelnen Unternehmens darf nicht der einzige Beweggrund politischen Handelns sein. Wer nur die Interessen der Deutsche Post AG berücksichtigt, ignoriert die der Konsumenten, Arbeitnehmer und privaten Postdienstleister.

¹² Siehe: „Wettbewerb um jeden Preis“, Die Zeit, 15.03.2007

¹³ Sache COMP/35.141, ABl. EG Nr. L 125 vom 5. Mai 2001, S. 27 sowie ABl. EG Nr. L 247 vom 14. September 2002, S.27

¹⁴ Monopolkommission, *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien*, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Telekommunikationsgesetz a.F.

Die Verknüpfung zwischen der Entscheidung über die Aufgabe des deutschen Briefmonopols bis Ende 2007 und der von der EU angestrebten, derzeit aber noch nicht beschlossenen Freigabe sämtlicher europäischen Briefmärkte ist somit verfehlt. Egal wie die Entscheidung auf EU-Ebene ausgeht: bei einer Weiterführung des deutschen Postmonopols bleiben die beschriebenen Nachteile für die Kunden, Arbeitnehmer und konkurrierenden Postdienstleister fortbestehen.

Im Übrigen führt die publikumswirksam vorgetragene Befürchtung, ausländische Postmonopolisten könnten ihre Monopolgewinne in einem liberalisierten deutschen Postmarkt einsetzen, in die Irre. Erstens trifft es nicht zu, dass vor allem *ausländische* Wettbewerber von der Aufhebung des deutschen Briefmonopols profitieren würden. Es sind viele *inländische* Wettbewerber am deutschen Markt tätig, die von der Aufschiebung der geplanten Monopolaufhebung negativ betroffen wären. Ihre bereits getätigten Investitionen würden durch die Weiterführung des Briefmonopols massiv an Wert verlieren. Zweitens tut die Deutsche Post AG genau dieses selbst und ist ihre Kritik an einer einseitigen deutschen „Vorreiterrolle“ damit ungläubwürdig. Mit ihrer Tochter DHL Global Mail ist sie z.B. im bereits geöffneten britischen Briefmarkt aktiv. Während die Deutsche Post AG in Deutschland Arbeitsplätze abbaut, kauft sie im Ausland Unternehmen und baut Arbeitsplätze dort auf. Finanziert wird diese Strategie mit den Monopolpreisen, die deutsche Verbraucher nach wie vor bezahlen müssen.

4. Grundversorgung und Wettbewerb

Befürworter des Postmonopols der Deutsche Post AG argumentieren, dass private Anbieter sich nur die „Rosinen“ aus dem Markt picken: sie würden nur in den für sie interessanten Ballungsgebieten tätig werden und ländliche oder strukturschwache Gebiete vernachlässigen. Damit wäre die Grundversorgung der gesamten Bevölkerung mit Postdiensten („der Universaldienst“) gefährdet. Nur das Monopol der Deutsche Post AG könne sicherstellen, dass dieser Universaldienst, dessen Anforderungen in der Postuniversaldienstleistungsverordnung („PUDLV“) festgeschrieben sind, gewährleistet wird.

Diese Behauptung ist aus drei Gründen verfehlt:

Erstens trifft es nachweisbar nicht zu, dass die privaten Wettbewerber der Deutsche Post AG sich primär auf die Ballungsräume konzentrieren. Sie sind im Gegenteil, wie die Bundesnetzagentur belegt, vorrangig in strukturschwachen Gebieten aktiv.¹⁵

So sind in den neuen Bundesländern überproportional viele Postdienstleister tätig. Kommen bundesweit 10 Postdienstleister auf 1 Mio. Einwohner, so sind es in den neuen Ländern fast doppelt so viele. Dies hat insbesondere auch positive Auswirkungen auf die Beschäftigung in diesen Ländern. Die privaten Postdienstleister beschäftigen in Mecklenburg-Vorpommern 5.575 Mitarbeiter, in Sachsen 4.272, in Sachsen-Anhalt 2.511, in Brandenburg 2.147, in Thüringen 1.867 und in Berlin 1.212. In den östlichen Flächenländern beschäftigen sie damit einen überproportional hohen Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung. In Mecklenburg-Vorpommern z.B. stellen die privaten Postdienstleister acht von 1000 Arbeitsplätzen, acht mal so viel wie im bundesweiten Schnitt. Sie haben damit eine große Bedeutung für die Wirtschaft dieser Länder.

Der Wegfall des Monopols der Deutsche Post AG auf Briefe bis 50 Gramm wird demzufolge nicht dazu führen, dass in ländlichen oder strukturschwachen Regionen die Grundversorgung mit Postdiensten gefährdet wird. Gerade in diesen Regionen haben die privaten Postdienstleister bereits die teilweise Öffnung des Postmarktes in den vergangenen Jahren genutzt und zur Sicherstellung der Grundversorgung beigetragen. Die vollständige Öffnung des Postmarktes vermag aufgrund der mit ihr einhergehenden Vergrößerung der Geschäftsvolumina diesen Beitrag nachhaltig zu stärken.

Zweitens liegt es gerade im Eigeninteresse der großen privaten Briefbeförderer, eine Dienstleistung anzubieten, die mit den Standards der Deutsche Post AG mithalten kann.

Das gilt zum einen für die bundesweit lückenlose Zustellung von Sendungen. Nur so können diese Anbieter sich dauerhaft als Alternative zur Deutsche Post AG etablieren. Mit TNT Brief hat sich einer der größten Wettbewerber der Deutsche Post AG bereits das Ziel gesetzt, bis Ende des Jahres 2007 die bundesweite Zustellung von Briefen an sämtliche Haushalte in Deutschland sicherzustellen.

Auch bei der Anzahl der Postfilialen, die als Bestandteil der Grundversorgung in der PUDLV geregelt sind, ist eine Verschlechterung als Folge des Wettbewerbs ausgeschlossen. Die Deutsche Post AG unterhält schon heute bundesweit nur noch etwa 12.000 Postfilialen, was der in der PUDLV vorgeschriebenen Mindestzahl entspricht. In Zusammenarbeit mit dem Paketdienst Hermes verfügt der Wettbewerber TNT bereits jetzt über 13.000 „Paketshops“, die bei einer Aufgabe des Briefmonopols auch als Annahmestelle für Briefsendungen genutzt werden können.

Drittens muss der Wegfall des Briefmonopols der Deutsche Post AG vor dem Hintergrund des bestehenden Postgesetzes (PostG) und der europäischen Postpolitik gesehen werden.

¹⁵ Siehe dazu: Bundesnetzagentur, Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der Lizenzpflichtigen Postdienstleistungen.

Das deutsche Postgesetz schreibt in §§ 12 bis 17 vor, wie der Universaldienst nach Aufgabe des Briefmonopols am 1. Januar 2008 zu gewährleisten ist. So ist vorgesehen, dass die Bundesnetzagentur im Bedarfsfall die Grundversorgung in Teilen oder als Ganzes durch öffentliche Ausschreibungen vergeben kann. Alternativ können alle Postdienstleister mit einem Umsatz von mehr als 500.000 Euro – das sind derzeit 189 Unternehmen – dazu verpflichtet werden, sich an der Sicherstellung der Grundversorgung zu beteiligen. Konkret kann die Bundesnetzagentur ein oder mehrere marktbeherrschende Unternehmen dazu verpflichten, die Grundversorgung zu erbringen und diesen Unternehmen für eventuelle Nettokosten eine Ausgleichszahlung gewähren, die von allen lizenzierten Postdienstleistern mit einem Umsatz von mehr als 500.000 Euro nach ihrer relativen Umsatzgröße zu finanzieren ist.

Diese Vorschriften werden bestätigt durch einen seit dem 18. Oktober 2006 vorliegenden Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der europäischen Postrichtlinie 97/67/EG.¹⁶ Ziel dieser Überarbeitung ist es, sämtliche europäischen Postmonopole aufzuheben, gleichzeitig aber die Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdiensten zu gewährleisten. Der Kommissionsentwurf lässt den Mitgliedstaaten ausreichenden Spielraum für Maßnahmen, um diese Grundversorgung auch nach Wegfall der Monopole zu sichern.

Insbesondere kommt der Richtlinienvorschlag bezüglich der Grundversorgung mit Postdiensten den Vorschriften des deutschen Postgesetzes weitgehend gleich. Wird die Richtlinie verabschiedet, sind bis Anfang 2009 nur minimale Änderungen bezüglich der Grundversorgung im Postgesetz notwendig.

Die bestehenden Vorschriften des deutschen Postgesetzes sichern folglich die Grundversorgung mit Postdienstleistungen in Deutschland unabhängig davon, ob die europäische Postrichtlinie überarbeitet wird.

5. Schlussfolgerung

Der deutsche Postmarkt sollte – unabhängig von den Entwicklungen in anderen EU-Ländern – zum 1. Januar 2008 vollständig für den Wettbewerb geöffnet werden.

¹⁶ Vorschlag KOM(2006)594 endgültig vom 18. Oktober 2006 der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vervollständigung des Binnenmarktes für Postdienste.