

Was hat die Postliberalisierung gebracht?

Eine Studie von UNI Post und Logistik
über die Liberalisierung des Postsektors

Vorwort	3
Teil I: Die Ursprünge der Liberalisierung im Postsektor	5
1. Die treibenden Kräfte der Liberalisierung	5
2. Liberalisierungsumfeld in den einzelnen Staaten	6
3. Entwicklung der Postbetreiber in den einzelnen Staaten im Hinblick auf die Marktliberalisierung	7
4. Formen und Phasen der Liberalisierung	8
5. Liberalisierung und Privatisierung	9
6. Gestalt und Rolle der Regulierungsbehörden	10
Teil II: Die Auswirkungen der Liberalisierung des Postsektors.....	12
1. Wettbewerb	
i. Was geschah mit den etablierten Postdienstbetreibern?	12
ii. Wie wirksam ist Wettbewerb?	12
a. Schwankungen bei der Anzahl der Wettbewerber und ihrer Marktanteile.....	12
b. Sahne Abschöpfen.....	14
2. Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen	
i. Beschäftigungsniveau	14
ii. Verschiebung von Stellen vom etablierten Betreiber zu neuen Marktteilnehmern	15
iii. Auswirkungen auf die Qualität der Beschäftigung.....	15
iv. Prekarisierung der Beschäftigung	17
v. Lohndumping	19
Teil III: Wie gingen die Gewerkschaften mit dem Liberalisierungsprozess um	21
Schlussfolgerung	27
Quellenangaben.....	28

Vorwort

„Ich bin alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern im schulpflichtigen Alter. Ich habe Anspruch auf Sozialhilfe, aber um zu zeigen, dass ich nicht beabsichtige, den ganzen Tag zu Hause herumzusitzen, nahm ich eine Stelle als Zustellerin bei Selekt Mail und Sandd an (...). Offiziell arbeite ich dienstags, donnerstags und freitags, aber in Wirklichkeit hält mich diese Arbeit jeden Tag auf Trapp (...). Ich weiß nicht genau, wie viele Stunden ich in diesem Job wirklich arbeite, aber es ist auf jeden Fall mehr als ein Nebenjob...

Ich würde diese Arbeit auch gerne weiterhin machen, aber vorab muss erst einmal einiges geklärt werden. Zum Beispiel sollten Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden und ich benötige einen sozialen Schutz für den Fall, dass mich das Unternehmen entlässt. Wenn ich richtig rechne, verdiene ich gerade mal drei Euro pro Stunde.

Ich glaube nicht, dass ich über die Unternehmen versichert bin (...) und ich hoffe, dass mir während der Arbeit nichts passiert, denn sonst hätte ich wirklich ein Riesenproblem (...).

Es ist schon seltsam. Da arbeitet man für das Unternehmen und setzt sich voll ein, aber gewisse Dinge (wie z.B. einen Regenmantel) muss man dann aus eigener Tasche bezahlen. Das gilt auch für Fahrräder.

Sandd gibt manchmal Flickzeug heraus, aber das nützt dir natürlich auch nichts, wenn du ein neues Fahrrad kaufen musst, da das alte abgenutzt ist, und das geht schnell bei all den Sendungen, die man per Fahrrad transportieren muss.“¹

Das ist die Lage einer Postzustellerin in den Niederlanden. Wie ist das in einem industrialisierten Land im 21. Jahrhundert überhaupt möglich?

Das ist eine der Fragen, denen diese Studie auf den Grund gehen möchte. Da seit dem Liberalisierungsprozess in diesem Bereich des Sektors ein Verfall der

Löhne und Arbeitsbedingungen festzustellen ist, wollte UNI Post und Logistik verstehen, wie es dazu kommen konnte. Es wurde deshalb beschlossen, eine globale Studie über die Liberalisierung von Postdienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Arbeitnehmer in Auftrag zu geben, um unseren Mitgliedern dabei helfen zu können, Situationen wie die oben beschriebene zu vermeiden.

Diese Studie basiert auf Fallstudien von Ländern, in denen eine Liberalisierung erfolgt ist, und von einigen Ländern, die dabei sind, eine solche zu verhindern. Zu den Ländern gehören: Argentinien, Kanada, Deutschland, Japan, Marokko, die Niederlande, Neuseeland, Schweden, Tunesien, das Vereinigte Königreich und die USA. Wir ließen auch zu diesem Thema verfügbares Material auswerten.

Im ersten Teil vorliegender Studie wird der Liberalisierungsprozess als solcher und sein Aufkommen im Postsektor untersucht: die treibenden Kräfte der Liberalisierung, der einzelstaatliche Kontext, in dem sie durchgeführt wird, und wie die einstmaligen staatlichen Postdienstbetreiber auf die Marktöffnung vorbereitet wurden. Weitere Themen dieses Teils der Studie sind die Formen und Stadien der Liberalisierung, Liberalisierung und Privatisierung sowie die Gestalt und die Rolle der Regulierungsbehörden.

Im zweiten Kapitel der Studie werden die Auswirkungen der Liberalisierung untersucht. Dabei werden wir einen Blick darauf werfen, wie viel Wettbewerb tatsächlich auf dem Postmarkt aufgekommen ist. In diesem Rahmen untersuchen wir auch die Auswirkungen auf die nationalen Postdienstbetreiber, die Anzahl der Wettbewerber und ihr jeweiliger Marktanteil sowie auch den sogenannten „Cream-Skimming-Effekt“, also den Effekt des Sahne Abschöpfens. Im zweiten Teil des Kapitels werden die Auswirkungen der Marktöffnung auf die Beschäftigung untersucht, also die Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau, die Beschäftigungsqualität, Unterschiede im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen bei den etablierten Post-

¹ FNV Bondgenoten, *Colophon*, Schwarzbuch der FNV Bondgenoten, der größten niederländischen Gewerkschaft, über die Realität der Postzusteller, (*The black paper of FNV Bondgenoten*) Niederlande, 2007, S. 5.

dienstbetreibern und neuen Marktteilnehmern sowie auch atypische Beschäftigungsformen und Lohndumping. Abschließend wird dann darauf eingegangen, wie sich die Gewerkschaften mit dem Liberalisierungsprozess auseinandergesetzt haben, um die Auswirkungen für die Arbeitnehmer möglichst gering zu halten.

Diese Studie hätte nicht ohne die Unterstützung folgender UNI-Mitgliedsorganisationen verfasst werden können: CUPW (Kanada), ver.di (Deutschland), JPGU (Japan), FNPT-UMT (Marokko), AbvaKabo FNV (Niederlande), FNV Bondgenoten (Niederlande), EPMU (Neuseeland), SEKO (Schweden), Syndicat de la Communication (Schweiz), FG-PTT (Tunesien), NALC (USA), CWU (VK) und Unite The Union (VK). Wir möchten diesen Gewerkschaften deshalb an dieser Stelle für die Bereitstellung von Berichten und Informationen sowie auch für ihre für die Erstellung dieser Studie unerlässliche Unterstützung danken. Sie leisteten dadurch einen wichtigen Beitrag dazu, diese Studie zu einer wertvollen Informationsquelle für unsere Leser und die UNI Post und Logistik Global Union zu machen.

Teil I: Die Ursprünge der Liberalisierung im Postsektor

1. Die treibenden Kräfte der Liberalisierung

Im Allgemeinen tendiert man zwar dazu, den Liberalisierungsprozess der Postdienstleistungen dem einzelstaatlichen Kontext jedes Landes zuzuordnen, doch wir stellen fest, dass der Liberalisierungsprozess in diesem Bereich von vier treibenden Kräften beherrscht wird. Einige dieser Kräfte sind universell und mit der neoliberalen Ideologie aus den Zeiten, in denen die Liberalisierung erstmals anvisiert wurde (80er und Anfang 90er Jahre) verknüpft.

Eine grundlegende treibende Kraft für die Liberalisierung von Postdienstleistungen war die wirtschaftliche Krise, in der sich einige Länder zur Zeit des Liberalisierungsprozesses befanden. Dies trifft auf Neuseeland und auch Schweden zu.

Im Falle Neuseelands *„war der Auslöser eine Wirtschaft in der Krise und die treibenden Kräfte waren die Reformisten und ihre vom 'Washington Consensus' inspirierte Überzeugung, dass alle strukturellen Probleme automatisch durch die Maßnahmen des Consensus und dadurch, dass man dem Markt-/Preis-Mechanismus freien Lauf lässt, gelöst werden.“*²

Eine weitere treibende Kraft der Liberalisierung ist technologischer Wandel und das Abnehmen des Versandvolumens, entstanden durch das Aufkommen einer Alternative für die Nachrichtenzustellung. Am Falle Schwedens ist das ganz eindeutig. *„Parallel zur Liberalisierung der Postdienstleistungen war der Markt einem tiefgreifenden Wandel unterzogen, der auf den immer größeren Einsatz von Informationstechnologie (IT) zurückzuführen war. Bereits zu Beginn der 90er Jahre gab es klare Anzeichen dafür, dass sich die informationstechnologischen Entwicklungen auf die Postzustellung in Schweden auswirkten. Folge davon war/en:*

- Verringerung oder Stagnation des Zustellvolumens
- Druck auf niedrigere Zustellgebühr, verstärkt durch Wettbewerb durch das schwedische Privatunternehmen Bring Citymail
- Zunahme elektronischer Post
- Zunahme des Werbemarkts
- Zunahme des Anteils von Direkt-Mail (DM).

*Die schwedische Gesellschaft weist eine hohe Computerdichte auf, was bedeutet, dass sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen rasch zu den verfügbaren billigeren elektronischen Dienstleistungen übergangen. Heutzutage werden in Schweden kaum noch Briefe zwischen Privatpersonen verschickt. Privatpost macht gerade noch ein Prozent des gesamten Briefvolumens aus. Frankierte Briefe werden hauptsächlich noch von kleinen Unternehmen und Verbänden verschickt“*³. Der Liberalisierungsdruck in Deutschland lässt sich ebenfalls auf diesen Faktor zurückführen.

Ein dritter, der Liberalisierung zugrundeliegender Faktor ist im Falle der EU-Mitgliedstaaten der Druck auf eine Liberalisierung der Märkte, der von der EU-Kommission durch die Verabschiedung der ersten Postrichtlinie 1997 ausging. Die Punkte 1 und 2 der Richtlinie sind ziemlich eindeutig in Bezug auf den Mehrwert eines Binnenmarkts für Postdienstleistungen. *„...Gemäß Artikel 7a des Vertrags sind Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes zu treffen. Dieser Markt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. (...) Die Verwirklichung des Binnenmarktes im Postsektor ist für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft von großer Bedeutung, da die Postdienste ein wichtiges Instrument für Kommu-*

² Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, S.2

³ SEKO, Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden, Stockholm, 2009, S.1

nikation und Handel sind...“⁴ Das trifft insbesondere auf Deutschland und die Niederlande, aber auch auf Schweden zu. Diese drei Mitgliedstaaten nahmen die Liberalisierung im Hinblick auf die jüngste EU-Postrichtlinie vorweg.

Und schließlich wurde, wie im Fall Argentiniens, die Liberalisierung (und Privatisierung) von Postdienstleistungen gemäß struktureller Anpassungspläne nach den Vorgaben des *Washington Consensus* befürwortet und eingeführt, wodurch bestimmte Länder, insbesondere in Lateinamerika, dazu gezwungen waren, ihre öffentlichen Ausgaben einzuschränken und ihre Märkte zu öffnen (z.B. durch Privatisierung und Liberalisierung bestimmter Branchen), um Kredite von der Weltbank erhalten zu können.

Man sieht, dass unabhängig von den politischen und/oder wirtschaftlichen Ausgangsfaktoren im Postsektor aller dieser Länder vor der Liberalisierung stets dasselbe Rezept verordnet wurde: Die Liberalisierung des Sektors wird die Probleme schon lösen, ganz gleich, ob es sich nun um eine Wirtschaftskrise oder ein etwas strukturelles Problem, wie etwa die Verringerung des Zustellvolumens, handelte. Der Fall des Vereinigten Königreichs ist ein gutes Beispiel dafür, und zwar im Hinblick auf das 1999 veröffentlichte Weißbuch mit dem Titel „Postreform: eine erstklassige Dienstleistung für das 21. Jahrhundert“. Darin heißt es: *„Die Post unternimmt Schritte zur Steigerung ihrer Effizienz, zur Einführung moderner Dienstleistungen und zur Erschließung neuer Märkte. Die Regierung wird die Post dazu in die Lage versetzen, mehr in die Zukunft zu investieren, um diese Vision umsetzen zu können. Zu unserer Vision gehört auch ein breiter gefächertes Angebot an Postdienstleistungen, was durch eine Öffnung des Markts für neue Wettbewerber erreicht werden kann. Dadurch kann auch aufkommenden Kundenanforderungen entsprochen und die Post zur Erbringung effizienterer Dienstleistungen verpflichtet werden. Wir werden zur Verwirklichung dieser Vision beitragen, indem wir mehr Wettbewerb zulassen und das Post Office Users’*

⁴ RICHTLINIE 97/67/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATS vom 15. Dezember 1997, Punkte 1 und 2

National Council (POUNC) stärken, um sicherzustellen, dass den Interessen der Kunden umfassend Rechnung getragen wird. Zudem wird eine Aufsichtsbehörde eingesetzt, die einen fairen Wettbewerb auf dem Postdienstmarkt des Vereinigten Königreichs gewährleistet.“⁵

Dieses Argument wird auch heute noch eingesetzt. Angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise wird wieder auf die Liberalisierung der Postdienstleistungen bzw. ihre Privatisierung gedrängt. Dies ist insbesondere in Kanada, Frankreich, der Schweiz und im Vereinigten Königreich der Fall.

2. Liberalisierungsumfeld in den einzelnen Staaten

Es sieht so aus, als wären die meisten Liberalisierungsprozesse in den Ländern unserer Fallstudien unter konservativen Regierungen bzw. unter dem Einfluss externer Faktoren auf der Basis einer neoliberalen Ideologie, wie etwa strukturellen Anpassungsprogrammen gemäß dem *Washington Consensus*, eingeleitet worden. Oftmals wurden die Postdienstleistungen einer Analyse unterzogen, gefolgt von Empfehlungen zur Liberalisierung oder Privatisierung der Postdienstleistungen. Im Falle Neuseelands wurde die neuseeländische Post 1986 einer genauen Überprüfung unterzogen und im Anschluss daran 1987 in privatrechtliche Unternehmen in Staatsbesitz umgewandelt. 1998 wurde der Markt liberalisiert. Im Vereinigten Königreich wurde der Postsektor 1992-94 unter der konservativen Regierung John Majors einer genauen Prüfung unterzogen. Daraufhin wurde ein Grünbuch herausgegeben, in dem der Vorschlag zur Privatisierung der Royal Mail gemacht, aber nicht angenommen wurde⁶. In Deutschland wurde die Liberalisierung erstmals von der konservativ-liberalen

⁵ Postal Office Reform: A world class service for the 21st century Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty, Juli 1999

⁶ Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, London, 2006, S.3

Regierung Mitte der 80er Jahre vorgeschlagen, doch der soziale Aspekt der Regulierung wurde später von der SPD-Regierung eingeführt.

3. Entwicklung der Postbetreiber in den einzelnen Staaten im Hinblick auf die Marktliberalisierung

Betrachtet man, wie die etablierten Postdienstbetreiber sich im Laufe des Liberalisierungsprozesses entwickelten oder wie sie sich darauf vorbereiteten, so fällt ein durchgängiges Muster auf. Dieser Prozess ist oft, aber nicht immer an einen Privatisierungsprozess geknüpft.

Das durchgängige Muster ist das eines staatlichen Postdienstbetreibers, der in ein Unternehmen umgewandelt wird, das sich anfangs in Staatsbesitz befindet und dann in einer zweiten Phase entflechtet und in verschiedene Unternehmen oder Beteiligungsgesellschaften aufgeteilt wird, je nachdem welches die ursprüngliche Struktur des Unternehmens war, die oftmals Telekommunikation, Bankwesen oder sogar noch einen Versicherungssektor umfasste. Das war in Japan 2003 der Fall, als die Postdienstleistungen in ein Unternehmen in Staatsbesitz umgewandelt wurden. In einer späteren Phase wurde das Unternehmen dann privatisiert und in vier Unternehmen aufgeteilt: Postabfertigung, Postsparen (das zur japanischen Postbank wurde), Postlebensversicherung (die zur japanischen Postversicherung wurde) und das Postfilialnetz (das zum japanischen Postnetz wurde). Alle vier gehören zu einer Holding: der japanischen Post-Gruppe.

Auch in Neuseeland wurde nach demselben Muster verfahren. Dort wurde die Post (ebenso wie viele frühere Staatskonzerne) 1987 in ein Unternehmen in Staatsbesitz (*State Owned Enterprise*) überführt und das Postnetz korporatisiert. 1993 wurde die neuseeländische Post & Telekommunikation entflochten und in drei Unternehmen unterteilt: Post, Postbank und Telekom. Die beiden letzteren wurden später an Privatinvestoren verkauft. 1998 wurde der Post das Exklusivrecht auf Postzustellung entzogen. Über eine Absichtsurkunde mit dem Staat ist sie aber

weiterhin an die Universaldienstleistungsverpflichtung gebunden.

Dasselbe Muster gilt für Schweden, wo die Post 1994 privatisiert wurde und zu Posten AB, einem privatrechtlichen Unternehmen in Staatsbesitz, wurde. Die Trennung von der Postbank fand 2002 statt.

Die Niederlande liefern ein weiteres Beispiel für diesen Prozess. Bereits in den 70er Jahren begannen die holländischen Postdienste damit, ihr Geschäft mehr auf Gewinnerwirtschaftung als auf einen von der Regierung geleisteten öffentlichen Dienst auszurichten. Sie begannen damit, auf die Anforderungen der Kunden zugeschnittene Produkte und Dienstleistungen anzubieten. 1989 wurde die PTT privatisiert und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt: KPN (die königliche PTT Niederlande, TPG Post Ltd ist der Postbetreiber). 1994 ging die KPN an die Börse. 1996 übernahm KPN die TNT (Thomas Nationwide Transport) und fusionierte mit dem Postdienstbetreiber. Die Entflechtung der Post- und Telekombetriebe in zwei unabhängige Unternehmen fand 1998 statt. Zu der Zeit wurden PTT Post und TNT Tochtergesellschaften der TNT Postgruppe (TPG) und TPG spaltete sich von KPN ab, um separat an der Börse notiert zu werden. PTT Post nannte sich dann in TPG Post und schließlich in TNT Post um.⁷

Der Fall Deutschland ist ähnlich gelagert, aber in umgekehrter Reihenfolge. Die verschiedenen Bereiche der Deutschen Post wurden bereits 1989 aufgeteilt und 1995 in rechtsfähige Gesellschaften umgewandelt. Im Jahr 2000 ging man dann zur allmählichen Privatisierung der Deutschen Post durch Börsengänge über und im Jahr 2005 befand sich die Mehrheit der Aktien bereits im Besitz privater Investoren. Die deutsche Regierung ist über die KfW Bankengruppe im Besitz von etwa 36% des Unternehmens.⁸

Auch dem Fall Argentinien liegt in etwa dasselbe Muster zugrunde und zwar in dem Sinn, dass die Privatisierung des staatlichen Postdienstbetreibers etwas vor

⁷ Für weitere Informationen siehe: Abvakabo FNV, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Niederlande 2009

⁸ Drews K., *Liberalisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006, S.17

der Marktliberalisierung durchgeführt wurde. ENCOTEL wurde in ein Privatunternehmen umgewandelt: ENCOTESA. 1997 fand eine nationale und internationale Ausschreibung für die ENCOTESA-Konzession statt. Die Konzession sollte für einen Zeitraum von 30 Jahren gewährt werden. Im August desselben Jahres wurde die Konzession unter dem Namen Correos Argentina SA (CASA) einem Konsortium übertragen, bestehend aus Itron SA und Sidec SA (im Besitz von 73,5% der Aktien), dem Banco de Galicia de Buenos Aires (mit 12,5% der Aktien) sowie den Arbeitnehmern (mit 14,5% der Aktien). Dieser Prozess fand mit fachlicher Unterstützung der britischen Postdienste statt. Das Konsortium hatte allerdings kurze Zeit später mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen, was zu Wellen von Entlassungen und auch zur Suche neuer Partner für das Konsortium führte. Exxel war schließlich einer dieser Partner. Aber keine dieser Partnerschaften funktionierte. 2001 wurde eine Neuverhandlung des Konsortiumsvertrags diskutiert und 2003 wurde beschlossen, den Vertrag zu beenden. Die Postdienstleistungen unterstanden nun wieder dem Kommunikationsministerium. Das Unternehmen wurde erneut verstaatlicht, wobei das Ministerium für Planung, öffentliche Investitionen und Dienstleistungen 99% der Aktien und das Ministerium für Wirtschaft und Produktion 1% der Aktien hält.

Unter all unseren Fallstudien wich eigentlich nur das Vereinigte Königreich von diesem Muster ab. Dort wurde der Postdienstleister in verschiedene Unternehmen aufgeteilt, die aber nicht privatisiert wurden. Interessanterweise wurde die Royal Mail trotz der Liberalisierung des Marktes im Jahr 2006 bis heute nicht privatisiert. Das Monopol der Royal Mail wurde bereits 1981 auf die Zustellung von Briefen und Päckchen unter einem Wert von £1 reduziert. Strukturelle Veränderungen fanden bei der Post bereits Mitte der 80er Jahre statt, als die Post in fünf Bereiche aufgespalten wurde: Royal Mail, Parcelforce, Postfilialen, Girobank und Abonnement-Dienste.⁹ 2001 wurde die Post zu einer Aktiengesellschaft, deren Alleinaktionär die Regierung ist und

⁹ Für weitere Informationen siehe: Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, London, 2006

deren geschäftliche Aktivitäten auf £75 Millionen pro Jahr begrenzt sind. 2001 wurden Gespräche mit TPG (heute TNT) über ein mögliches Joint-Venture geführt, allerdings ohne Erfolg.¹⁰

Ein weiterer interessanter Punkt für unsere Betrachtungen sind die Ähnlichkeiten in Bezug auf das Schicksal der nationalen Betreiber in Deutschland und in den Niederlanden im Laufe des Liberalisierungsprozesses. Beide Postdienstbetreiber folgten demselben Schema und investierten massiv im Ausland. Bei TNT Post „war die Idee, unter einem globalen Markenzeichen tätig zu sein, um die Position des Unternehmens sowohl auf dem Heimatmarkt als auch international langfristig zu stärken.“ Gleiches trifft auf die Deutsche Post zu. Ferner befindet sich bei beiden Unternehmen die Mehrheit der Aktien im Besitz privater Investoren, wobei der Staat im Falle von TNT lediglich 1% der Aktien¹¹ und im Falle der Deutschen Post etwa 36% der Aktien hält.¹²

4. Formen und Phasen der Liberalisierung

Aus den Fallstudien geht hervor, dass die Liberalisierung des Postmarkts nicht auf einmal, sondern in mehreren Phasen vollzogen wurde, in denen der Monopolbereich jeweils immer mehr eingeschränkt und den Wettbewerbern immer mehr Spielraum eingeräumt wurde. Ein interessantes Beispiel ist Deutschland, wo die Liberalisierung in verschiedenen Stufen stattfand, die dem nationalen Postdienstbetreiber Zeit dazu gaben, sich an das veränderte Umfeld anzupassen. Die Liberalisierung wurde in vier Stufen vollzogen. Die Einschränkung des Monopolbereichs der Deutschen Post (DP) fand 1989, 1998, 2003 und 2006 statt und er wurde 2008 schließlich völlig abgeschafft. Im selben Zeitraum wurde 1989 die erste Postreform durchgeführt, durch die der Liberalisierungsprozess in

¹⁰ Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, Vereinigtes Königreich, 2008

¹¹ Für weitere Informationen siehe: Abvakabo FNV, *Fallstudie für UNI Post & Logistik über die Liberalisierung von Postdienstleistungen in den Niederlanden*, Niederlande, 2009, S.2

¹² Drews K., *Liberalisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006, S.17

Gang gesetzt wurde. Durch die zweite Postreform von 1995 wurden die drei Bereiche, die das Post- und Fernmeldewesen bildeten, in drei rechtsfähige Gesellschaften umgebildet (Post, Bank und Telekom). 1998 wurde das Postgesetz verabschiedet, das Regeln und Regulierungen für neue Wettbewerber enthält.¹³

Was Japan betrifft, so ist der Markt noch nicht vollständig liberalisiert, doch die Situation wird laufend analysiert, da bereits 2003 eine Teilliberalisierung stattfand.

Es ist offensichtlich, dass die nationalen Postdienstbetreiber in den Ländern, in denen der Liberalisierungsprozess schlecht gelenkt wurde oder verwirrend verlaufen ist, im Laufe des Prozesses immer mehr geschwächt wurden. Dies trifft beispielsweise auf das Vereinigte Königreich zu, wo der Liberalisierungsprozess 2002 gemäß der Regulierungsbehörde Postcomm, die durch das Postgesetz vom Jahr 2000 gebildet wurde, in verschiedenen Stufen vollzogen werden sollte. Doch letztendlich wurde 2005 beschlossen, sie in zwei Stufen durchzuführen, und zwar 2003 durch die Liberalisierung der Massendruckereien (ab 4.000 Einheiten) und ab dem 1. Januar 2006 durch die vollständige Liberalisierung.

Argentinien ist ebenfalls ein gutes Beispiel. Im Laufe der Zeit konnten private Postdienstleister aufgrund verschiedener Gesetze und Regulierungen auf den Markt treten, bevor er vollständig liberalisiert war. Bereits 1979 wurde ein erster Schritt hin zur Liberalisierung unternommen, wobei der Staat unter gewissen Bedingungen Postdienstleistungen an private Dienstleister übergeben konnte. Der Liberalisierungsprozess wurde 1987 dann mit Hilfe einer Rechtsverordnung, die einen freien Wettbewerb in den ehemaligen Tätigkeitsbereichen öffentlicher Unternehmen zuließ, fortgesetzt. Gleichzeitig wurden dadurch alle Gesetze, die Exklusivrechte oder Privilegien gewährten, aufgehoben. Anfang der 90er Jahre legte Argentinien ein massives Privatisierungs- und Regulierungsprogramm auf, das den Empfehlungen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds im Hinblick auf den Washington Consensus entsprach. Dies beinhaltete die Umwandlung von

ENCOTEL in ENCOTESA. 1993 wurden durch eine Rechtsverordnung die formelle Deregulierung sowie auch Bedingungen für neue Marktteilnehmer auf dem Postmarkt festgelegt. Durch die Rechtsverordnung wurde auch ein Nationales Register aller Postdienstleister geschaffen, das von der Regulierungsbehörde TNCS verwaltet wird. Insgesamt gesehen verlief der Liberalisierungsprozess nicht optimal und die Rechtsvorschriften wurden auch nicht zentral in einem Gesetz für Postdienstleistungen zusammengefasst. Diese Regelungen waren zudem nicht auf die Qualität der Dienstleistungen oder auf Investitionen ausgerichtet und es fehlte an Bilanzierungsregeln für die Unternehmen. Auch in den Niederlanden scheint die Liberalisierung etwas chaotisch verlaufen zu sein. Die vollständige Marktöffnung wurde im Laufe der vergangenen Jahre mehrmals angekündigt und dann wieder verschoben, was damit zu tun hat, dass der soziale Aspekt der Deregulierung noch nicht geklärt war, und dass der Markt erst für den Wettbewerb geöffnet werden sollte, wenn gewisse Mindeststandards im Hinblick auf die Beschäftigung existieren. Laut Postgesetz, das im Juni 2007 vom Unterhaus verabschiedet wurde, hätte die Liberalisierung am 1. Januar 2008 mit Inkrafttreten des Gesetzes beginnen sollen. Sie wurde jedoch zweimal verschoben (das Oberhaus hatte das Gesetz nicht verabschiedet), zuerst auf Juli 2008 und dann auf Januar 2009, da die Arbeitsbedingungen von Postboten immer noch nicht geklärt waren. Der Minister für Soziales und Beschäftigung setzte sich mit diesem Thema auseinander und es wurde eine Verwaltungsverordnung für den Postsektor herausgegeben, nach der „Verträge für professionelle Leistungen“¹⁴ nach und nach abgeschafft werden. Dies wiederum führte zu der Entscheidung, den holländischen Postmarkt bis zum 1. April 2009 vollständig zu liberalisieren.

5. Liberalisierung und Privatisierung

Aus den meisten unserer Fallstudien geht hervor, dass die Privatisierung, (bzw. Umwandlung in rechtsfähige Unterneh-

¹³ Ebenda S.2

¹⁴ Für weitere Informationen siehe nächstes Kapitel

men) der nationalen Postdienstbetreiber vor der Liberalisierung des Postmarkts durchgeführt wurde. In den meisten Fällen sah die Privatisierung so aus, dass der nationale Betreiber in ein Unternehmen in Staatsbesitz umgewandelt wurde. Das ist oftmals der erste Schritt hin zu weiterer Privatisierung. Lediglich zwei Unternehmen unserer Fallstudien befinden sich wirklich in Privatbesitz, nämlich TNT und DP DHL, deren Aktienmehrheit sich im Besitz privater Aktionäre befindet.

In Falle von Japan und Schweden fanden sowohl der Privatisierungs- als auch der Liberalisierungsprozess gleichzeitig oder kurz nacheinander statt. Bei der schwedischen Post gibt es derzeit interessante Entwicklungen im Anschluss an die Fusion mit Post Danmark A/S, die am 1. April 2008 angekündigt wurde. *„Gemäß der Absichtserklärung im Hinblick auf die Fusion wird aus beiden Unternehmen eine Muttergesellschaft gegründet werden, die sich in gemeinsamem Besitz des schwedischen Staates, des dänischen Staates und CVC Capital Partners (die seit 2005 eine 22%ige Aktienbeteiligung an Post Danmark halten) befindet. Das schwedische und das dänische Parlament stimmten der Fusion im Juni 2008 zu, unter der Bedingung, dass endgültige Verträge unterzeichnet werden und die Regulierungsbehörden ein Mitspracherecht haben. Am 2. Februar 2009 unterzeichneten die schwedische und die dänische Regierung ein Anteilseignerabkommen und ein Kombinationsabkommen für die Fusion von Posten AB und Post Danmark A/S. Die Fusion wird erst abgeschlossen sein, wenn der Finanzausschuss des dänischen Parlaments formell zugestimmt und die EU eine Entscheidung in Sachen Wettbewerbsrecht getroffen hat.“*¹⁵

Argentinien bildet in dieser Hinsicht eine Ausnahme, da die Liberalisierung vor der formellen Privatisierung stattfand. Auch im Vereinigten Königreich war das der Fall. Dort wird der Postmarkt seit 2006 liberalisiert und die Teilprivatisierung der Royal Mail wurde im Anschluss an die Veröffentlichung der unabhängigen Überprüfung der britischen Postdienstleis-

tungen im Dezember 2008 angekündigt. Auf die Möglichkeit einer Privatisierung der Royal Mail wurde jedoch im Grünbuch von 1994 „Future of Postal Services“¹⁶ Bezug genommen und bereits 2001 hatten geheime Unterredungen mit TNT, dem holländischen Postdienstbetreiber, über eine Teilprivatisierung stattgefunden¹⁷.

6. Gestalt und Rolle der Regulierungsbehörden

Die Öffnung des Postsektors brachte auch Veränderungen in Bezug auf das Regulierungsumfeld mit sich. Die staatlichen Funktionen des „Inhabers“ von Postdienstleistungsbetrieben und des „Regulierers“ mussten voneinander getrennt werden, was oft zur Bildung einer unabhängigen Regulierungsbehörde führte, die aber auf die eine oder andere Weise mit dem Staat verknüpft ist. Die Regulierungsbehörde hat verschiedene Funktionen, die von der Erteilung von Lizenzen für neue Marktteilnehmer über die Regulierung der Preise und die Überwachung des Markts bis zur Sicherstellung eines Wettbewerbs reichen. Diese Aufgaben sind in jedem Land etwas verschieden und können in einigen Fällen konfliktiv sein. Wie kann beispielsweise dasselbe Gremium den Markt regulieren, für Wettbewerb sorgen und gleichzeitig auch dafür sorgen, dass die universelle Dienstleistungsverpflichtung auf neutrale Weise erfüllt wird.

Nehmen wir einmal das Beispiel des Vereinigten Königreichs. Dort wurde die Regulierungsbehörde Postcomm im Anschluss an das Dienstleistungsgesetz vom Jahr 2000 gebildet. Gleichzeitig wurde auch Postwatch, ein Verbraucherschutzgremium, gebildet. Zu Postcomms Aufgaben gehört u.a. dafür zu sorgen, dass die universelle Dienstleistungsverpflichtung eingehalten wird. Sie muss aber auch den Wettbewerb überwachen und die Preise regulieren, woraus sich Konflikte ergeben könnten.¹⁸ Zudem benötigt auch die Royal Mail eine Lizenz

¹⁵ SEKO, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, S.3

¹⁶ Für weitere Informationen siehe Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, London, 2006, S.3

¹⁷ Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, Vereinigtes Königreich, 2008

¹⁸ Ebenda

und das Unternehmen musste aus verschiedenen Gründen auch schon abgestraft werden. Interessant ist auch, dass Postcomm die Beträge überwacht, die die Royal Mail in Modernisierungsmaßnahmen investieren darf. Royal Mail unterliegt als Unternehmen dem britischen Wettbewerbsrecht.

In einigen Fällen ist die vom Postsektor getrennte Wettbewerbsbehörde für die Überwachung des Marktes zuständig. Das ist z.B. in Schweden der Fall, wo der Wettbewerb von der schwedischen Wettbewerbsbehörde überwacht wird.

In einigen Ländern gibt es keine eigentliche Regulierungsbehörde, wie etwa in Neuseeland. Doch der Staat hat nicht zugleich die Funktionen des „Inhabers“ und des „Regulierers“ inne. Die Post befindet sich im Besitz eines Unternehmens in Staatsbesitz, wohingegen das Handelsministerium mit der Regulierung betraut ist. Die NZ Post unterliegt zudem dem Wettbewerbsrecht.

Im Hinblick auf eine soziale Regulierung ist Deutschland ein interessanter Fall, da es das einzige Land unserer Fallstudien ist, das solch eine Regelung in die Postgesetzgebung aufnahm, zugegebenermaßen mit gemischtem Erfolg. Vor dem Postdienstleistungsgesetz von 1998 wurden die negativen Auswirkungen der Liberalisierung auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen diskutiert, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen, die mit der Liberalisierung des Paketversandmarkts gemacht wurden. Die SPD fürchtete, dass die Liberalisierung zulasten der Beschäftigten bei den neuen Marktteilnehmern, aber auch beim etablierten Betreiber gehen würde. Schließlich setzten Bundestag und Bundesrat einen Schlichtungsausschuss ein und gelangten zu einer Einigung, gemäß der das Postdienstleistungsgesetz um eine soziale Klausel erweitert wurde. Demnach muss der Regulierer während des Lizenzvergabeprozesses überprüfen, ob der neue Marktteilnehmer die Beschäftigungsstandards einhält.¹⁹ Diese Klausel wurde jedoch nie umgesetzt und hat nicht dazu beigetragen, ein Lohndumping auf dem deutschen Postmarkt zu verhindern.

¹⁹ Für weitere Informationen siehe ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009

Teil II: Die Auswirkungen der Liberalisierung des Postsektors

1. Wettbewerb

i. Was geschah mit den etablierten Postdienstbetreibern?

Auf die Auswirkungen auf die Beschäftigung gehen wir später ein, aber wenn wir die Auswirkungen von Privatisierung/Umwandlung in Unternehmen und/oder Liberalisierung auf die bisherigen nationalen Postdienstbetreiber betrachten, so sind die Ergebnisse ziemlich durchwachsen. In einigen Fällen, wie etwa Neuseeland, führte die Umwandlung von NZ Post in ein Unternehmen in Staatsbesitz zu einer Stärkung der Position dieses etablierten Postdienstbetreibers und seiner Ertragskraft. Das wurde durch eine Produktivitätssteigerung und eine Diversifikation sowie eine Erweiterung der erbrachten Dienstleistungen erzielt (z.B. die Kiwi-Bank und ein Joint-Venture mit DHL)²⁰. Das trifft auch auf Japan zu, wo der Wettbewerb den etablierten Betreiber zu mehr Leistungsfähigkeit anspornte. In Tunesien wurde der nationale Postdienstbetreiber zwar noch nicht privatisiert und der Markt ist noch nicht vollständig für den Wettbewerb geöffnet, aber es zeichnet sich schon ab, dass die von bestimmten privaten Dienstleistern erbrachten Leistungen den öffentlichen Betreiber zu Innovationen und zum Angebot derselben Dienstleistungen und damit zur Erweiterung seiner Dienstleistungspalette antrieb.

Aber manche etablierte Betreiber stehen nach der Liberalisierung auch viel schlechter da. Das trifft beispielsweise auf die britische Royal Mail zu. „Die Einnahmen der Royal Mail sind in den vergangenen beiden Jahren gesunken, die Betriebskosten steigen immer weiter und belaufen sich bereits auf über £6,9 Mrd. Infolgedessen verbuchte Royal Mail in den Jahren 2007/2008 seinen ersten operativen Verlust (von £3 Millionen) seit der Umstrukturierung des Unternehmens

in den Jahren 2001/2002.“²¹. Außerdem geht aus dem Bericht hervor, dass „seit der Liberalisierung alternative Postdienstleister 20% der Post einsammeln, sortieren und transportieren, bevor sie Royal Mail für die Zustellung übergeben wird. Durch die Einführung des Wettbewerbs im Postsektor sank der operative Gewinn der Royal Mail im Zeitraum 2007/2008 schätzungsweise um £100 Millionen.“²²

ii. Wie wirksam ist Wettbewerb?

a. Schwankungen bei der Anzahl der Wettbewerber und ihrer Marktanteile

Die Zahl der Wettbewerber auf dem Markt schwankt im Laufe der Zeit. Normalerweise ist die Zahl erst ziemlich niedrig, steigt dann in den wenigen Jahren nach der Liberalisierung sprunghaft an und geht dann langfristig wieder zurück. Diese Entwicklung war in Argentinien, Neuseeland und in Schweden zu beobachten, wo die Märkte nun schon seit über 10 Jahren dereguliert sind. Im Falle Schwedens kamen 1994, ein Jahr nach der Liberalisierung des Markts, vier neue Wettbewerber hinzu. Bis zum Jahr 1997 stieg die Zahl auf 105 und sank dann bis 2008 auf 31 ab²³. Japan befindet sich derzeit in der Phase, in der die Zahl der Wettbewerber ansteigt. In Deutschland ist der Fall etwas anders gelagert, da Wettbewerber bereits vor der vollständigen Marktöffnung mit der sogenannten „D-Lizenz“ Sendungen (unter 50g und zeitsensibel) zustellen durften, was den Markt dermaßen anregte, dass 2007

²¹ Hooper R., Hutton D. & Smith I., *Modernise or decline, Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom, An independent review of the UK postal services sector*, Vereinigtes Königreich, 2008, S.58 §86

²² Ebenda S.48§66

²³ SEKO, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, S.10

²⁰ Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, S.17

bereits über 850 Unternehmen im Bereich der Postzustellung tätig waren.²⁴

Diese Zahlen hören sich recht eindrucksvoll an, aber der Marktanteil der Wettbewerber bleibt im Vergleich zum etablierten Betreiber auch weiterhin ziemlich klein: 8,6% in Schweden, 10% in Neuseeland, 10,4% in Deutschland und lediglich 0,1% in Japan. Im Vereinigten Königreich „existiert praktisch kein Wettbewerb für die Royal Mail in Bezug auf die Zustellung adressierter Briefe“, so die Hooper-Studie.²⁵ Im Bereich der durchgehenden Zustellung verfügen die Wettbewerber lediglich über einen Marktanteil von 0,2%.²⁶ Die Wettbewerber der Royal Mail verfügen allerdings über ein Marktzugangsvolumen von 20%. Das bedeutet, dass 20% der gesamten Briefpost von Wettbewerbern eingesammelt und sortiert wird.²⁷

Sogar die Generaldirektion für den Binnenmarkt für Postdienstleistungen der EU-Kommission kommentierte diesen Wettbewerbsaspekt: „Im Bereich der Briefpost kommt zwar Wettbewerb auf, aber sehr langsam und eine bedeutende Konkurrenz muss erst noch entstehen. Die Marktanteile der Wettbewerber nehmen zwar zu, sind aber auch in Mitgliedstaaten, die ihren Postmarkt bereits vollständig liberalisiert haben, noch relativ klein.“²⁸

Die relativ kleinen Marktanteile der neuen Wettbewerber auf dem Briefmarkt können auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden: Regulierung des Markteintritts, Wettbewerber konzentrieren sich nur auf Nischenmärkte, Rückgang des Zustellgeschäfts, usw.

Zudem gibt es vielleicht viele registrierte Postbetreiber, aber nur 1 bis 4 davon sind wirklich ernstzunehmende Wettbewerber für den etablierten Postdienstbetreiber und sie haben gemeinsam den größten

Marktanteil aller Wettbewerber. In Deutschland gibt es zwei Hauptkonkurrenten: die PIN Group und TNT Post, im VK gibt es zwei, nämlich UK Mail und TNT Post²⁹, in den Niederlanden zwei: Sand und Selekt Mail, in Neuseeland vier und in Schweden lediglich einen: Bring Citymail. Das bedeutet also, dass der Wettbewerb nicht so stark angeregt wurde, wie die Befürworter des Liberalismus das behauptet hatten, sondern dass der Markt eher von einer kleinen Gruppe von Marktteilnehmern beherrscht wird. Fakt ist auch, dass jeder Anbieter im europäischen Kontext nicht nur in Konkurrenz zu den Anbietern in seinem eigenen Land, sondern auch zu den Anbietern in den anderen Ländern steht.

Was die Regulierung betrifft, so befürworteten einige Regulierungsbehörden einen obligatorischen Zugang zum Netz des etablierten Postdienstbetreibers, wie etwa in Deutschland und dem VK. Neuseeland führte diese Zugangsverpflichtung ein, um neue Marktteilnehmer davon abzuhalten, ihr eigenes Netz aufzubauen, wohingegen in einigen Fällen, wie etwa in Japan, die neuen Marktteilnehmer als eine der Bedingungen für den Erhalt einer Marktzutrittsgenehmigung über ein eigenes durchgängiges Netz verfügen müssen. Dies wirkt sich natürlich auf den Wettbewerb aus und wenn wir die Zahlen von Japan und dem VK vergleichen, so sehen wir, dass die Wettbewerber einerseits einen Marktanteil von 0,1% und im anderen Falle von bis zu 20% an Zugangsvolumen haben und der Wettbewerb stärker als geplant angestiegen ist.³⁰

Die Befürworter der Liberalisierung von Postdienstleistungen waren der Ansicht, dass die Deregulierung durch verstärkten Wettbewerb zu mehr Innovationen führen würde. Aber in einem schrumpfenden Markt, wie der Briefpost, basiert der Wettbewerb eher auf dem Preis, und das ist genau der Grund dafür, dass neue Marktteilnehmer sich auf Nischenmärkte konzentrieren. Statt eines offenen Wettbewerbs, der den Verbrauchern zugute

²⁴ Ecorys, *Main Developments in the Postal Sector (2006-2008)*, Final report and Country Sheet summaries, Rotterdam, 2008, S.327

²⁵ Hooper R., Hutton D. & Smith I., *The challenges and opportunities facing UK postal services, An initial response to Evidence, An independent review of the UK postal services sector*, Vereinigtes Königreich, 2008, S.5

²⁶ Ecorys, *Main Developments in the Postal Sector (2006-2008)*, Final report and Country Sheet summaries, Rotterdam, 2008, S.1010

²⁷ Ebenda S.952

²⁸ Report from the Commission to the Council and the European on the application of the Postal Directive (Richtlinie 97/67/EG abgeändert gemäß Richtlinie 2002/39/EC)S.6

²⁹ Ecorys, *Main Developments in the Postal Sector (2006-2008)*, Final report and Country Sheet summaries, Rotterdam, 2008, S.950

³⁰ Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, Vereinigtes Königreich, 2008

kommt, führte die Entwicklung also eher dazu, dass einige sich auf dem Postdienstmarkt die „Sahne abschöpfen“, wodurch dann in einigen Fällen das Überleben des etablierten Betreibers aufs Spiel gesetzt wird.

b. Sahne Abschöpfen

Aus einigen der Fallstudien geht hervor, dass die konkurrierenden Postdienstbetreiber sich normalerweise auf die rentabelsten Bereiche des Markts konzentrieren, wie etwa Business-to-Business, Business-to-Consumer und Massendrucksachen und in einigen Fällen verlegen sie sich auf bestimmte geographische Bereiche oder Städte. Im Falle Japans „konzentrieren sich neue Marktteilnehmer auf bestimmte geographische Gebiete und Spezialdienstleistungen.“³¹ Auch im Vereinigten Königreich ist diese Entwicklung zu beobachten und die Presse machte darauf aufmerksam: „Was Royal Mail wirklich den Rest gab, waren die von Postcomm aufgestellten Regeln für den Zugang zu dem zuvor von Royal Mail beherrschten Bereich der Postzustellung. Aufgrund dieser Regeln wurden neue Postdienstunternehmen in die profitabelsten Geschäftsbereiche geholt. Sie fertigen nun 40% der rentablen Massendrucksachen, für die vorher hohe Portokosten anfielen, ab und aus einem operativen Gewinn von £233 Mio. in den Jahren 2006/2007 wurde dieses Jahr nun schließlich ein Verlust von £279 Mio.“³²

Dieses „Sahne Abschöpfen“ wirkt sich nicht nur auf den Universaldienstleister, sondern auch auf die Beschäftigten aus, denn um wettbewerbsfähige Preise anbieten zu können, versuchen die konkurrierenden Unternehmen, ihre Kosten so weit wie möglich zu senken, und da die Arbeitskosten den größten Teil der in dieser Branche anfallenden Kosten ausmachen, tun diese Unternehmen alles in ihrer Macht Stehende, um diese Arbeitskosten zu senken, wie wir im nächsten Kapitel sehen werden.

³¹ JPGU, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Japan*, Tokio, 2009, S.4

³² Milne S., *Corporate cherry-picking isn't delivering the goods*, The Guardian, 22. Mai 2008

2. Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen

i. Beschäftigungsniveau

Alle in Zusammenhang mit dieser Studie erstellten Fallstudien belegen, dass der Liberalisierungsprozess mit enormen Arbeitsplatzverlusten einherging. In praktisch allen Fällen wurden Zehntausende von Stellen abgebaut. In Deutschland baute die Deutsche Post zwischen 1999 und 2006 über 21.000 Ganztagsstellen und über 12.000 Teilzeitstellen ab. In Japan sank die Zahl der Ganztagsstellen im Postzustelldienst von etwa 120.000 auf 109.000. In Neuseeland sank die Zahl der Postbeschäftigten (Mitarbeiterkapazitäten) zwischen 1987 und 1997 von 12.006 auf 6.892 (43%). In den Niederlanden sank die Zahl der Mitarbeiterkapazitäten (MAK) von 40.000 auf gerade einmal 24.000. In Argentinien fertigten im Jahr 1997 40.409 Arbeitnehmer 808 Millionen Postsendungen ab. Diese Zahl fiel auf 31.985 Arbeitnehmer im Jahr 2000, die 1.053 Millionen Postsendungen abfertigten.³³

Diese Stellen gingen nicht einfach so über Nacht verloren, als der Markt in jedem dieser Länder plötzlich geöffnet wurde, sondern sind das Ergebnis des Liberalisierungsprozesses in seiner Gesamtheit. Das heißt, dass die großen Postdienstleister ihr Geschäft umstrukturierten, und zwar oftmals zum Zeitpunkt der Privatisierung im Vorfeld der Liberalisierung. Das ist auch bezeichnend für die Schweiz. SwissPost ist immer noch ein Staatsunternehmen mit Monopolstellung, das jedoch in Erwartung einer Marktliberalisierung eine Umstrukturierung vornahm und die Postabwicklung automatisierte, das Postnetz umstrukturierte, Dienstleistungen in Randgebieten reduzierte und den Distributionsprozess umstrukturierte. Auch in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsniveau wurde umstrukturiert. Qualifizierte Arbeitnehmer wurden oft durch unqualifizierte ersetzt und es ist eine Zunahme von Teilzeitarbeit und von atypischen Arbeitszeiten zu verzeichnen.

³³ Diese Zahlen stammen aus den Fragebögen, die UNI Post & Logistik Global Union an Mitgliedsorganisationen versandt hatte

Hauptfaktoren für den Stellenabbau sind die vom nationalen Betreiber vorgenommene Umstrukturierung in Vorwegnahme einer Marktöffnung, Automatisierung und Modernisierung. Dies geht aus der schwedischen Fallstudie hervor, wobei die Zahl der Postboten mit 16.000 beim etablierten Betreiber in etwa gleich blieb. Es ist also anzunehmen, dass die meisten Stellen im Zuge der Automatisierung der Postabfertigung verloren gingen. Wettbewerb beschleunigt die Notwendigkeit der Investitionen in Technologie, um die Produktivität zu erhöhen.

Auch die strukturelle Verringerung des Versandvolumens ist für den Stellenabbau verantwortlich, aber in geringerem Ausmaß und in kontinuierlicher Weise. Das sieht man an Schweden, wo die Mitarbeiterkapazitäten in allen Postdienstleistungen kontinuierlich abnahmen, nämlich um 30% seit 1996.

Argentinien ist ein interessanter Fall. Dort wurde die Gesamtbeschäftigung im Anschluss an den Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess verringert, aber dann, nachdem der Postbetrieb wieder nationalisiert worden war, wieder erhöht, wie aus dem Bericht hervorgeht³⁴. Die Beschäftigungszunahme kann sowohl durch die erneute Nationalisierung als auch durch den wirtschaftlichen Aufschwung erklärt werden.

ii. Verschiebung von Stellen vom etablierten Betreiber zu neuen Marktteilnehmern

Laut Wirtschaftstheorie bringt eine Marktöffnung mehr Wettbewerb und folglich mehr Stellen mit sich, wodurch der Stellenabbau beim ehemaligen Monopolunternehmen aufgefangen werden kann. Aber machen wir uns nichts vor. Das ist nicht eingetreten. Natürlich schufen neue Marktteilnehmer neue Stellen, aber nicht im selben Umfang und sicherlich nicht von derselben Qualität, wie die Stellen, die beim nationalen Postbetreiber verloren gingen.

³⁴ Manzanelli P., Azpiazu D. and Basualdo F. *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of the postal services in Argentina*, Buenos Aires, 2009, S.22

In Japan ist überhaupt „keine Stellenverlagerung vom etablierten Betreiber zu den Wettbewerbern zu verzeichnen.“³⁵

Auch in Argentinien gibt es „keinen verfügbaren Beleg dafür, dass Arbeitnehmer von einem Arbeitgeber zum anderen gewechselt hätten. Allerdings gehen aus früheren Studien und Befragungen zwei Faktoren für den Wechsel von Beschäftigten vom staatlichen Betreiber zu privaten Betreibern hervor, nämlich Überbesetzung in bestimmten Bereichen und die niedrigen Löhne, die der etablierte Betreiber seinen qualifizierten Mitarbeitern im Vergleich zur Privatwirtschaft zahlte.“³⁶ Doch das ist eine Ausnahme und der wirtschaftliche Kontext, in dem die Liberalisierung und Privatisierung in Argentinien stattfanden, unterscheidet sich wesentlich von den derzeitigen Bedingungen in europäischen Staaten.

iii. Auswirkungen auf die Qualität der Beschäftigung

Der Umstrukturierungs- und in einigen Fällen auch der Automatisierungsprozess hatten als Folge des Liberalisierungsprozesses Auswirkungen auf die Qualität der Beschäftigung. Es wurden nicht nur Ganztagsstellen abgebaut, sondern auch die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich oder blieben wie im Fall des Vereinigten Königreichs über Jahre hinweg unverändert, wie wir später noch sehen werden. Die Arbeit selbst wurde schwieriger und anstrengender, insbesondere aufgrund der Automatisierung. Das trifft z.B. auf die Schweiz zu, wo die Arbeit im Postsektor „schwieriger wurde, die Arbeitnehmer gestresster sind und der Arbeitsrhythmus intensiviert wurde.“³⁷ Grund dafür ist, dass der etablierte Postbetreiber sich auf die Marktöffnung vorbereitet.

³⁵ JPGU, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Japan*, Tokio, 2009, S.3

³⁶ Manzanelli P., Azpiazu D. and Basualdo F. *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of the postal services in Argentina*, Buenos Aires, 2009, S.25

³⁷ Syndicat de la Communication, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Switzerland*, Bern, 2008

Die Arbeitsbedingungen unterscheiden sich nicht nur zwischen etabliertem Postdienstbetreiber und neuen Marktteilnehmern erheblich, sondern auch innerhalb des etablierten Unternehmens selbst, wo es Unterschiede zwischen langjährigen und neuen Mitarbeitern gibt (z.B. zwischen altgedienten Beamten und neu eingestellten Arbeitnehmern).

Um diesen Unterschied hinsichtlich der Arbeitsbedingungen sowohl zwischen dem etablierten Postbetreiber und neuen Marktteilnehmern als auch innerhalb des etablierten Postbetreibers selbst deutlich zu machen, ziehen wir den Fall der Niederlande heran, wo Sandd und Selett Mail im Wettbewerb zu TNT stehen.

„Derzeit sind etwa 27.000 Zusteller bei Sandd, Selett Mail (Teil der Deutschen Post) und VSP (Teil von TNT) über einen Vertrag für berufliche Dienstleistungen beschäftigt. Sie haben keinen Beschäftigungsschutz, sie werden nicht bezahlt, wenn sie krank oder im Urlaub sind, sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld und haben keine Arbeitsunfähigkeitsversicherung. Ganztagsstellen werden massenweise in „Nebenjobs“ ohne den rechtlichen Schutz eines Arbeitsvertrags umgewandelt.

Als Antwort auf den verstärkten Wettbewerb durch Sandd und Selett Mail, beschloss TNT, ein paar Tausend Postboten durch Postzusteller zu ersetzen, die genauso die Post austragen, aber entsprechend weniger verdienen. Die Zahl der bei TNT beschäftigten Postboten wird im Laufe der kommenden Jahre drastisch reduziert werden, wohingegen die Zahl der Postzusteller, die bei der Tochtergesellschaft VSP beschäftigt sind, voraussichtlich stark ansteigen wird. Derzeit sind etwa 27.000 Postzusteller auf der Basis eines Vertrags für professionelle Dienstleistungen in diesem Sektor beschäftigt.“³⁸ In diesem Fall beobachten wir, dass der etablierte Betreiber TNT die separate Firma VSP gründete, bei der die Arbeitsbedingungen nicht so gut wie bei der Muttergesellschaft sind, um beim Wettbewerb auf dem eigenen Markt mithalten zu können!

Auch in Deutschland ist das zu beobachten, wo „die Wettbewerber im Jahr 2006 27.928 sogenannte Minijobber (für die keine Sozialversicherungsbeiträge

abgeführt werden müssen) beschäftigten. Das bedeutet, dass lediglich 18% der von den Wettbewerbern der Deutschen Post geschaffenen Arbeitsplätze Ganztagsstellen sind. Über 24% der Beschäftigten arbeiten über Teilzeitverträge und 58% arbeiten in prekären Minijobs (für Minijobs werden im Durchschnitt weniger als € 400 pro Monat bezahlt). Folglich liefern 80% der von neuen Marktteilnehmern geschaffenen Stellen kein Einkommen, von dem man leben kann. Die gut bezahlten Stellen bei der Deutschen Post wurden abgebaut und im Zuge der Marktliberalisierung durch prekäre Stellen bei den Wettbewerbern ersetzt. Langfristige Arbeitsplätze, für die der volle Sozialversicherungsbeitrag entrichtet wird, bilden bei den neuen Postdienstbetreibern eher die Ausnahme.“³⁹

In Neuseeland sieht es auch nicht anders aus. „Die meisten Arbeitnehmer, die innerhalb der Branche bei Wettbewerbern beschäftigt sind, verfügen nicht über Tarifverträge, sondern haben jeweils Einzelverträge und arbeiten unter Mindestbeschäftigungsbedingungen. Oftmals müssen sie ihr eigenes Fahrrad für die Postzustellung benutzen. Während die Arbeitgeber, und im Falle der NZ Post die Aktionäre, von der gesteigerten Ertragskraft profitieren, hat sich der Lebensstandard für viele Postbeschäftigte nur langsam und für viele (aber nicht alle) NZ Post-Beschäftigte kaum verbessert. Der Zugewinn für Postbeschäftigte steht in keinem Verhältnis zum geschäftlichen Erfolg der Unternehmen.“⁴⁰

Im Pique-Forschungsprojekt werden die sich verschlechternden Arbeitsbedingungen gut auf den Punkt gebracht: „Da viele Sektoren (mit Ausnahme des Elektrizitätssektors) eher arbeitsintensiv sind, tendieren die Unternehmen dazu, den Druck des Marktes auf die Arbeitnehmer zu übertragen, um dadurch das einstmals „privilegierte“ Beschäftigungsregime im öffentlichen Dienst abzulösen.

Infolgedessen ist eine Abschwächung der Macht der Gewerkschaften, eine Zersplitterung der Verhandlungsstrukturen und folglich der Beschäftigungs- und

³⁸ Für weitere Informationen siehe : FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands*, Niederlande, 2007

³⁹ Ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, S.3

⁴⁰ Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, S.24

Entlohnungsbedingungen bei den einstigen Monopolbetrieben (z.B. zweistufige Entlohnungsstruktur in Bezug auf alte und neue Arbeitsplätze und Beschäftigte mit und ohne Beamtenstatus nach der Privatisierung oder Liberalisierung), aber auch zwischen den früheren Monopolbetrieben und den neuen Marktteilnehmern zu beobachten. In mehreren Sektoren und Ländern fallen die neuen Marktteilnehmer nicht unter Tarifverträge, bzw. unter andere Tarifverträge und haben deshalb niedrigere Beschäftigungsstandards (niedrigere Löhne/Gehälter und längere und flexiblere Arbeitszeiten).“⁴¹

iv. Prekarisierung der Beschäftigung

Es ist nicht nur so, dass die Beschäftigungsbedingungen, die die konkurrierenden Postbetriebe (und in manchen Fällen auch der etablierte Postdienstbetreiber) bieten, niedriger sind, sondern dass die Arbeit im Postsektor im Allgemeinen auch immer prekärer wird. Dies kommt durch einen allgemeinen Übergang zu Teilzeitarbeit, einer Zunahme atypischer Beschäftigungsformen und durch eine Tendenz zur Auslagerung bestimmter Arbeitsbereiche und Funktionen zum Ausdruck.

Es scheint sich ein allgemeines, mehr Flexibilität bietendes Muster abzuzeichnen, nach dem von Ganztagsbeschäftigung zu Teilzeitarbeit übergegangen wird. Das ist in Japan, Schweden oder in den Niederlanden zu beobachten, wo die Mitarbeiterkapazitäten bei TNT Post von 40.000 auf 24.000 verringert wurden. Zudem stellt das Unternehmen praktisch überhaupt keine Ganztagskräfte mehr ein.⁴² In Deutschland stieg die Zahl der von den Wettbewerbern eingestellten Teilzeitkräfte von 4.160 im Jahr 1999 auf 11.626 im Jahr 2006.⁴³

⁴¹ Brandt T. und Schulten T., *Liberalisation and privatization of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors*, Pique, Düsseldorf, 2007, S.128

⁴² Abvakabo FNV, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Niederlande, 2009, S.3

⁴³ Ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, S.3

Es gab auch eine Zunahme im Bereich der atypischen Beschäftigungsformen. Dazu gehören: nach geleisteten Arbeitsstunden/nach geleistetem Arbeitsvolumen bezahlte Arbeitnehmer, Zeitarbeiter, Leiharbeiter, wieder eingestellte pensionierter Arbeitnehmer, Minijobber und so weiter. Die atypischen Beschäftigungsformen hängen vom einzelstaatlichen Kontext und der jeweiligen Arbeitsgesetzgebung und nicht so sehr von fehlender Arbeitsgesetzgebung ab.

Im Folgenden führen wir einige Beispiele dafür an, was sich auf den liberalisierten Märkten auf der ganzen Welt abspielt.

„Bei der japanischen Post sind derzeit etwa 130.000 irreguläre Beschäftigte tätig. Fakt ist, dass in diesem Bereich mehr irreguläre als reguläre Beschäftigte arbeiten. Mit irregulären Arbeitnehmern sind Arbeitskräfte mit befristetem Arbeitsvertrag gemeint, die sich in einem unsicheren Beschäftigungsverhältnis ohne sichere Aussicht auf Verlängerung des Arbeitsvertrags befinden. Zudem sind ihre Arbeitsbedingungen schlechter als die der regulären Beschäftigten.“⁴⁴

„In Schweden arbeiten rund 1.000 Arbeitnehmer bei Bring Citymail auf Stundenbasis im Gegensatz zu den Posten AB-Beschäftigten, die dieselbe Arbeit verrichten. Diese Arbeit ist ihre Hauptbeschäftigung und liefert ihr Einkommen.“⁴⁵

„In Deutschland liegt der Prozentsatz der Arbeitnehmer, die bei den neuen Marktteilnehmern auf Minijobbasis (d.h. mit einem monatlichen Verdienst unter € 400 ohne Sozialversicherungsansprüche) beschäftigt sind, bei beinahe 60%. Das Problem wird noch durch die zunehmende Zahl von Beschäftigten mit zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen verschärft. Die Stellen sind also von Unsicherheit, Instabilität und Abhängigkeit gekennzeichnet.“⁴⁶

Ein weiterer interessanter Fall ist in den Niederlanden zu beobachten, und zwar in Bezug auf die sogenannten „overeen-

⁴⁴ JPGU Research Institute, Yoneda Y., *Presentation on The universal Service Crisis*, Tokio 2009

⁴⁵ SEKO, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009

⁴⁶ Ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009

komst van opdracht (OVP)“-Verträge. Das sind „Verträge für berufliche Leistungen“, wie wir sie bereits kennen, die von den meisten Konkurrenzunternehmen der TNT Post eingesetzt werden. Diese Verträge werden nicht vom holländischen Gesetz geregelt und ähneln eher einem Vertrag zwischen einem unabhängigen Dienstleister als „Vertragsnehmer“ und einem Unternehmen, als einem Beschäftigungsvertrag als solchem. Dementsprechend werden die unter Vertrag genommenen Arbeitnehmer (sogenannte Zusteller) nach der Anzahl der zugestellten Einheiten bezahlt, sie verfügen über keinerlei soziale Sicherung, wie etwa Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Anspruch auf bezahlten Urlaub, Arbeitsunfähigkeitsversicherung oder Arbeitslosengeld. Die Tatsache, dass die Unternehmen keine Sozialversicherungsbeiträge abführen müssen geht darauf zurück, dass ein Arbeitgeber nach holländischem Gesetz keine Versicherungsbeiträge zahlen muss, wenn der Kunde (Postdienstleister) dem Auftragnehmer weniger als 40% des Mindestlohns zahlt.⁴⁷ Einige Postzusteller sind sich nicht einmal dessen bewusst, solch einen Vertrag anstelle eines richtigen Arbeitsvertrags unterschrieben zu haben⁴⁸. Derzeit sind 27.000 Zusteller auf der Basis eines solchen Vertrags beschäftigt.

Die Gewerkschaften kämpfen dafür, dass die Regierung diese Art von Beschäftigungsvertrag abschafft und im März 2009 wurde beschlossen, dass diese Verträge mit der vollständigen Öffnung des Postmarkts innerhalb von vier Jahren nach und nach ganz verschwinden sollen.

Auch wurden bestimmte Dienstleistungen, einmal abgesehen von den mit der Postabfertigung verbundenen Dienstleistungen, ausgelagert (Outsourcing), vor allem in den Bereichen Buchhaltung, Personalwesen und IT. In Schweden und im Vereinigten Königreich war das der Fall. In Schweden setzt sich neuerdings allerdings eher der Trend zum „Insourcing“ durch.

Das Vereinigte Königreich bildet eine Ausnahme, denn bei der Royal Mail

⁴⁷ FNV Bondgenoten, Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands, Die Niederlande, 2007, S.7

⁴⁸ Ebenda

wurden laut der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ganz massiv prekäre Arbeitsstellen abgebaut, um die Motivation und Dienstleistung gegenüber den Kunden zu verbessern und Beschwerden über die Integrität der Post nachzukommen. 2004 gab es 20.000 prekär Beschäftigte im Gegensatz zu derzeit 500.⁴⁹

Die enorme Zunahme dieser atypischen Beschäftigungsformen ist eine Folge des Wettbewerbs auf dem Postmarkt, und zwar weil diese Art von Beschäftigung flexibler ist und sich besser an die Anforderungen des Marktes anpassen lässt. Sie ist natürlich auch billiger, wie wir im nächsten Kapitel noch sehen werden.

Diese neuen Beschäftigungsformen werfen eine Reihe von Problemen auf, und zwar nicht nur für die Gewerkschaften, sondern auch für die Kunden und die Universaldienstleistung. In Deutschland verfügen laut einer von der Input Consulting GmbH im Jahr 2007 durchgeführten Studie lediglich 3,5% aller neuen Postzustell-Unternehmen, die gesetzlich dazu verpflichtet sind, einen Betriebsrat zu haben, über irgendeine Form der Arbeitnehmervertretung. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Geschäftsleitung oft alles in ihrer Macht Stehende unternimmt, um die gewerkschaftliche Organisationsarbeit und die Bildung von Betriebsräten zu verhindern.⁵⁰ Was im Vereinigten Königreich passierte, ist ein gutes Beispiel für das Aufkommen von Unzufriedenheit der Kunden mit der Dienstleistungsqualität und Integrität der Post. Was die Integrität betrifft, so ist die Lage der Postzusteller in den Niederlanden ziemlich alarmierend, da sie pro zugestelltem Versandstück bezahlt werden. Ein ehemaliger Postzusteller, der in diesem Zusammenhang an einer Umfrage für eine Studie der FNV Bondgenoten teilnahm, gab folgende Antwort: „Wenn ich 20 Minuten hin und 20 Minuten zurück gebraucht hätte, um meinen letzten Brief auszutragen, und das für weniger als fünf Cent, dann schaute ich, ob der Brief wichtig war. Normalerweise waren die

⁴⁹ Ecorys, *Main Developments in the Postal Sector (2006-2008), Final report and Country Sheet summaries*, Rotterdam, 2008, S.1016

⁵⁰ Ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, S.4

Briefe das nicht und so warf ich sie einfach in den Straßengraben".⁵¹

v. Lohndumping

Der Liberalisierungsprozess führte nicht nur zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im Postsektor, sondern auch zu einem Absinken des Lohnniveaus und in manchen Fällen sogar zu Lohndumping.

Was die Lohn-/Gehaltsunterschiede vor und nach der Liberalisierung des Postmarkts bei den etablierten Postbetreibern betrifft, so sind die Erfahrungen ganz unterschiedlich. In Neuseeland hielten die Löhne mit der Inflation Schritt und in Schweden sanken sie zwar nach der Liberalisierung und Privatisierung, aber die Tendenz kehrte sich in letzter Zeit wieder um.⁵² In Deutschland wurden die Beschäftigten allerdings im Anschluss an die Privatisierung der Deutschen Post „ausgehend von der Stellenbeschreibung für die jeweils von ihnen ausgeführte Tätigkeit eingestuft. In der Praxis bedeutete das, dass das/der Durchschnittsgehalt/-lohn um etwa 30% gekürzt wurde.“⁵³

In Bezug auf die bei den Konkurrenzunternehmen gezahlten Löhne ist die Lage allerdings wesentlich besorgniserregender. In Deutschland und den Niederlanden werden niedrige Arbeitskosten ganz eindeutig als Wettbewerbsvorteil eingesetzt.

In Deutschland lag der Stundenlohn für Zustellpersonal laut Input Consulting „im Jahr 2007 bei den neuen Postdienstleistern im Durchschnitt bei lediglich € 7 in Westdeutschland und bei € 5,90 im Osten des Landes. Der Bruttolohn für eine 38,5-Stunden-Woche betrug folglich € 1,169 in Westdeutschland und € 985 in Ostdeutschland. 2007 zahlte die Deutsche

Post ihren Postboten ein Anfangsgehalt von € 1,698, Urlaubsgeld (€332,34) und Weihnachtsgeld (in Höhe eines Monatslohns) sowie auch eine variable Leistungsprämie. Durchschnittlich verdienen die Beschäftigten bei den neuen Marktteilnehmern also 40% weniger als ihre Kollegen bei der Deutschen Post in Westdeutschland und 50% weniger als in Ostdeutschland“⁵⁴. Aus der Pique-Studie geht eindeutig hervor, dass die privaten Postdienstleister oftmals eine Lohndumpingstrategie einsetzen, um einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Deutschen Post zu erzielen.⁵⁵

Das Thema Lohndumping machte letztes Jahr in Deutschland (und in Europa) oft Schlagzeilen. Im Zuge der Marktöffnung kämpften die Gewerkschaften für ein branchenweites Mindestlohnabkommen im Postsektor und konnten es letztendlich auch durchsetzen. Das wurde durch ein Mindestlohnabkommen und eine Ausweitung des Entsendegesetzes erzielt, dem Bundestag und Bundesrat im Dezember 2007 zustimmten. Der Mindestlohn sollte ab 1. Januar 2008 gelten und wurde auf € 8 pro Stunde in Ostdeutschland und auf € 9,80 pro Stunde in Westdeutschland festgesetzt. Daraufhin legten PIN Mail AG Berlin, BdKEP – der Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste, TNT Post Regioservice GmbH, Ridas Sicherheits- und Handelsgesellschaft mbH (ein TNT-Unternehmen), allesamt Konkurrenten der Deutschen Post, Klage ein. Es ging um die Rechtmäßigkeit der Anwendung des Mindestlohns auf alle in der Postbranche beschäftigten Arbeitnehmer und letztendlich konnten sie sich durchsetzen.

Im Februar verabschiedeten Bundestag und Bundesrat eine neue Version des Entsendegesetzes. Gemäß dieser neuen Gesetzesversion, die in Einklang mit der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts steht, wurde das Recht der deutschen Regierung zur Erteilung einer Rechtsverordnung erweitert. Infolgedessen wurde eine Lösung gefunden, die größere juristische Sicherheit bietet und dem Bundesarbeitsminister ermöglicht, einen Mindestlohn für die gesamte

⁵¹ FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliveries in the Netherlands*, Niederlande, 2007, S.12

⁵² SEKO, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, S.7

⁵³ Ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, S.4

⁵⁴ Ebenda, S.5

⁵⁵ Drews K., *Liberalisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006, S.21

Branche Briefdienstleistung festzusetzen.⁵⁶

Die Lage in den Niederlanden ist wirklich besorgniserregend: Ein bei TNT beschäftigter Postbote erhält einen Stundenlohn von etwa € 15. Die Gesamtarbeitskosten für einen Postboten belaufen sich einschließlich der Sozial-, Arbeitslosen- und Rentenversicherungsbeiträge, Urlaubsgeld und Arbeitsunfähigkeitsversicherung auf € 23 pro Stunde⁵⁷. Die Arbeitskosten für einen bei Sandd oder Selekt beschäftigten Postzusteller, der pro zugestellter Sendung bezahlt wird, belaufen sich dagegen auf insgesamt € 7,60 pro Stunde. Bei Beschäftigten, für die ein Tarifvertrag gilt, betragen die Kosten € 11 pro Stunde⁵⁸. Wie bereits angeführt, müssen die Briefzustellunternehmen für die Vertragsnehmer (Postzusteller) keinerlei Sozialversicherung bezahlen, wenn diese weniger als 40% des Mindestlohns verdienen, was die Unternehmen dazu verleiten könnte, die Vertragsnehmer wissentlich nicht dazu zu ermutigen, mehr als 16 Stunden pro Woche zu arbeiten⁵⁹. Am meisten beunruhigt allerdings die Tatsache, dass laut der von FNV Bondgenoten in Auftrag gegebenen Studie lediglich einige wenige Postzusteller überhaupt wissen, wie viel sie ungefähr pro Stunde verdienen (da sie pro Stück bezahlt werden). Sie schätzen, dass sie im Durchschnitt etwa € 5 pro Stunde verdienen. Aus einer früher erstellten Studie der FNV-Gewerkschaft geht hervor, dass die Postzusteller durchschnittlich zwischen 6 und 8 Euro pro Stunde verdienen.⁶⁰

Die grundsätzliche Frage, die sich hier stellt ist, wie Menschen von so niedrigen Löhnen, wenn man das überhaupt als Löhne bezeichnen kann, leben können.

Die Postbranche ist eine Branche, in der die Arbeitskosten einen Großteil der Gesamtkosten ausmachen, was sie zu

einer arbeitsintensiven Branche macht. Neue Marktteilnehmer setzen eventuell auf Lohndumping, um einen größeren Marktanteil zu erzielen, aber nicht nur die Arbeitnehmer leiden darunter, sondern auch die Qualität der erbrachten Dienstleistung, was sich wiederum auf die Kunden und im Gegenzug auf das Unternehmen selbst auswirkt. Ein weiterer Fakt ist, dass solch niedrige Löhne eine Abwärtsspirale für die gesamte Postbranche in Gang setzen und dazu führen, dass Postbeschäftigte in die Niedriglohnkategorie abrutschen.

⁵⁶ Für weitere Informationen siehe: ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009

⁵⁷ FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands*, Niederlande, 2007, S.3

⁵⁸ Ebenda S.16

⁵⁹ Ebenda S.15

⁶⁰ Ebenda S.11

Teil III: Wie gingen die Gewerkschaften mit dem Liberalisierungsprozess um

Der gesamte Liberalisierungsprozess setzte die Gewerkschaften unter enormen Druck, und zwar nicht nur weil die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Mitglieder absehbar waren, sondern weil sie auch selbst unmittelbar davon betroffen sein würden. Sie sahen sich deshalb einer zweifachen Bedrohung ausgesetzt: einer externen, bedingt durch die Veränderung des politischen und wirtschaftlichen Umfelds, in dem sie tätig waren, und durch das veränderte Verhalten der Postbetriebe, sowie einer internen Bedrohung, bedingt durch die verschiedenen Ansichten und Strategien dazu, wie auf die Liberalisierung reagiert werden sollte, was in einigen Fällen ziemlichen Aufruhr in den Gewerkschaften verursachte.

Betrachten wir den externen Druck auf die Gewerkschaften von einer wirtschaftlichen Perspektive aus gesehen, so können wir sehen, dass die etablierten Postbetreiber während der Verhandlungen mit den Gewerkschaften aufgrund des Liberalisierungsumfelds unnachsichtiger wurden. Der Wettbewerb setzte die Unternehmen in Bezug auf Kostenrationalisierung ziemlich unter Druck, was wiederum die Gewerkschaften unter Druck setzte. Der Fall der Niederlande ist deshalb bezeichnend. *„Der Tarifvertrag der KPN (jetzt TNT Post) wurde ursprünglich im geschützten Umfeld eines in Staatsbesitz befindlichen Unternehmens, das offiziell bereits privatisiert worden war, aber damals im Jahr 1998 noch nicht viel Konkurrenz hatte, ausgearbeitet. Von dem Zeitpunkt an verschärfte sich der Wettbewerb allerdings immer mehr und das Unternehmen brachte immer öfter das Argument auf den Verhandlungstisch, dass die Arbeitsbedingungen nicht dem entsprechen, was auf dem Markt üblich ist. Und das bedeutete für das Unternehmen und bedeutet auch immer noch, dass der Stundenlohn herabgesetzt und die Arbeitszeiten flexibler werden müssen. Zuschläge für unregelmäßige Arbeitszeiten und Überstunden gerieten zunehmend unter Druck und auch die Schalteröffnungszeiten wurden zum*

Thema (einschließlich die Absicht, sie auszuweiten).“⁶¹ Dasselbe geschah 2003, als das Unternehmen während der Verhandlungen Druck auf die Gewerkschaft ausübte: „Entweder ihr akzeptiert schlechtere Arbeitsbedingungen, oder es werden Stellen abgebaut. Laut TNT mussten die Arbeitskosten um 25% reduziert werden, damit das Unternehmen im Wettbewerb mit den neuen Postbetreibern mithalten und betriebsbedingte Entlassungen vermeiden kann“⁶². Das Gleiche wiederholte sich bei dem am 9. März 2009 erzielten prinzipiellen Abkommen.

Zum Teil gingen die wirtschaftlichen Veränderungen im Postsektor auch mit politischen Veränderungen einher, z.B. in Form strengerer Gesetzgebung in Bezug auf Gewerkschaften, wodurch es für die Gewerkschaften doppelt so schwierig wurde, ihre Rolle in solch einem sich wandelnden Umfeld zu spielen. Das war z.B. in Neuseeland zu beobachten, nachdem die NZ in ein privatrechtliches Unternehmen umgewandelt worden war. *„Es wurde ein neues gewerkschaftsfeindliches Gesetz verabschiedet, das die Gewerkschaften, die Organisation der Arbeitnehmer und die Tarifverhandlungen unterminierte und den Status der Arbeitnehmer herabsetzte“⁶³.*

Die internen Zweifel, die bei den Gewerkschaften aufgrund der Privatisierung und Liberalisierung aufkamen, können mit einer Spaltung in Bezug auf die im Hinblick auf die Liberalisierung einzuschlagende Strategie in Verbindung gebracht werden. Das trifft auf SEKO in Schweden zu: *„Als Bring Citymail 1991 gegründet wurde, gingen die Meinungen darüber, welche Haltung die Gewerkschaften im Hinblick auf einen Wettbewerber zur nationalen Postge-*

⁶¹ Abvakabo FNV, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Niederlande, 2009, S.4

⁶² Ebenda S.5

⁶³ Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, S.7

sellschaft einnehmen sollten, bei der SEKO auseinander.

Anfangs war SEKOs Haltung gegenüber Bring Citymail ziemlich gespalten. Einerseits wurde die neue Ordnung heftig abgelehnt und andererseits realisierte man, dass die Aufgabe der Gewerkschaft darin bestand, die Arbeitsstätten zu organisieren und ein neues Tarifabkommen mit dem neuen Unternehmen zu schließen.“

Zu Beginn des Liberalisierungsprozesses „reagierte SEKO sehr abwehrend auf die Gründung von Bring Citymail und die Liberalisierung des Postmarkts. Mitglieder der Posten AB reagierten heftig auf die Liberalisierung und Öffnung des Postmarkts für den Wettbewerb.

Die Gewerkschaft führte mehrere große Aktionen und Kampagnen durch und appellierte an die Regierung, um zu versuchen, die Liberalisierung abzuwenden. Diesen Kampf haben wir verloren. Gleichzeitig fühlte sich SEKO dazu verpflichtet, den Abschluss eines Tarifvertrags mit Bring Citymail anzustreben, u.a. auch um sicherzustellen, dass keine andere Gewerkschaft uns zuvorkommen würde.“⁶⁴

Wettbewerb unter Postdienstleistern kann auch zu Wettbewerb unter den jeweiligen Gewerkschaften führen, wie am niederländischen Postsektor deutlich wird. „AbvaKabo FNV ist die für TNT, das einstmals in Staatsbesitz befindliche Unternehmen PTT, zuständige Gewerkschaft. Seit der Liberalisierung und dem Markteintritt neuer Postbetreiber wurde auch die FNV Bondgenoten im Postsektor aktiv. Derzeit werden Gespräche über die Aufnahme einer Art von Zusammenarbeit oder eines Joint Ventures der beiden Gewerkschaften geführt, was dann eventuell zu einer einzigen FNV Bond für den Postsektor führen könnte. Diese Gespräche laufen nicht gut. FNV Bondgenoten liegen die Interessen der Arbeitnehmer in den neuen Unternehmen am Herzen, wohingegen AbvaKabo FNV die Interessen der TNT-Beschäftigten vertritt. Das führte zu völlig gegensätzlichen Haltungen in Bezug auf die Liberalisierung. AbvaKabo FNV war von vornherein gegen die Liberalisierung,

wohingegen die FNV Bondgenoten immer dafür war.“⁶⁵

Dieser erste Teil beschrieb den Kontext, in dem die Gewerkschaften im Vorfeld einer Liberalisierung arbeiten müssen. Betrachten wir nun einmal die Strategien, die Gewerkschaften einsetzen, um die Liberalisierung des Postmarkts in ihren Ländern zu bekämpfen (wir beschossen, in diesen Teil der Studie auch Beispiele aus Ländern aufzunehmen, in denen noch keine Liberalisierung stattgefunden hat, in denen aber Gegenkampagnen durchgeführt wurden).

Zuerst einmal führten alle Gewerkschaften Lobbytätigkeiten durch. Um wirksam Lobby zu machen, nahm jede Gewerkschaft je nach eigenem einzelstaatlichen Kontext relevante Zielgruppen ins Visier. Einige Gewerkschaften in Kanada richteten ihre Lobbyarbeit auf Verbrauchergruppen aus, wohingegen schwedische Gewerkschaften das nicht taten. Doch alle visierten Mitglieder des Parlaments, der Regierung und der Parteien an, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene. Die NALC in den USA ist ein gutes Beispiel. „Die NALC griff lange Zeit auf ihre Verbände in den 50 Staaten zurück, um ihr legislatives und politisches Arbeitsprogramm durchzusetzen. Jedes Jahr entsandten die meisten bundesstaatlichen Verbände Delegationen nach Washington, die dann dort an Schulungen der nationalen Gewerkschaft teilnahmen und unmittelbar Lobby in legislativen Angelegenheiten bei ihren Kongressabgeordneten machten. Über ein Jahrzehnt lang war die Gesetzgebung zur Postreform (bei der es um Liberalisierung und weitere Themen ging) das Anliegen Nummer eins bei diesen Lobbyreisen. Tausende von 'Lobby machenden Mitgliedern' beteiligten sich daran.“⁶⁶

Auch die kanadische CUPW und das Schweizer Syndicat de la Communication machen Lobby bei ausgewählten Zielgruppen, die am meisten von den Auswirkungen der Liberalisierung betroffen wären. Im Fall der Schweiz

⁶⁴ SEKO, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, S.13

⁶⁵ Abvakabo FNV, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Niederlande, 2009, S.11

⁶⁶ NALC, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the USA*, Washington, 2009, S.8

gehören Verbraucher, kleine und mittlere Unternehmen sowie Bürger aus Rand- und Bergregionen dazu. In Kanada gehören Ureinwohner- und Seniorenverbände dazu.

Auch die Inhalte der Lobbyarbeit müssen genauer betrachtet werden, da sie abhängig von Land und politischem Kontext nicht immer dieselben sind. In Japan konzentrierte sich die JPGU auf den Anwendungsbereich und die Durchführungsgeschwindigkeit der Liberalisierung. In der Schweiz konzentrierte sich die Kommunikationsgewerkschaft auf die Finanzierung der Universaldienstleistung sowie auch auf die Qualität und Quantität der Postdienstleistungen, die im Rahmen des Universaldienstes für den einzelnen Verbraucher und auch die globale Wirtschaft erbracht werden.⁶⁷

Um diese Art von Lobbytätigkeit möglichst wirksam zu gestalten, muss sie unbedingt durch Studien, Datensammlungen, Berichte usw. untermauert werden. In Marokko arbeitet die Gewerkschaft FNPT-UMT mit Akademikern zusammen, um ihre Argumente gegen die Privatisierung und Liberalisierung des Postsektors möglichst schlagkräftig zu machen und sie von Dritten bestätigen zu lassen.⁶⁸

Networking ist ein weiteres von den Gewerkschaften eingesetztes Instrument im Kampf gegen die Liberalisierung. Die CUPW bildete Netze mit den großen Postorganisationen, kleinen und mittleren Unternehmen, ländlichen Verbänden und Senioren- und Ureinwohnerverbänden.⁶⁹

Auch der Einbezug der Medien ist sehr wichtig, um auf die Sache aufmerksam zu machen. Die JPGU in Japan setzte diese Taktik ein. *„Die Medien berichteten über postbezogene Themen in einzelnen Regionen und über die von Verbrauchern und gemeinnützigen Organisationen durchgeführten Kampagnen gegen die Privatisierung der Post. Aktionen, über die in den Medien berichtet wird, haben großen Einfluss auf die staatliche Politik. Insbesondere haben Beschlüsse und*

*Meinungen von Gemeindevorstehern und lokalen Zusammenschlüssen großen Einfluss auf politische Entscheidungsfindungsprozesse. Solche Aktionen müssen also sorgfältig geplant und in Szene gesetzt werden.“*⁷⁰

Die Zusammenarbeit innerhalb der Gewerkschaftsbewegung ist ebenfalls äußerst wichtig, um solch eine Sache zum Schutz des öffentlichen Dienstes voranzutreiben. Das sah man in den USA in Zusammenhang mit dem 2006 verabschiedeten Postreformgesetz (*Postal Accountability and Enhancement Act*) als die Briefpostgewerkschaften sich mit den wichtigsten Interessenvertretern der Post zusammantaten. *„...auf nationaler Ebene bildeten die NALC, die APWU und die NPMHU eine Koalition mit den wichtigsten Interessenvertretern der Postbranche, einschließlich mit dem Direktmarketingverband, dem Paketzustellerverband, dem Mailers Council, dem Verband der Zeitschriftenherausgeber und einflussreichen Unternehmen wie Pitney Bowes, um einen Konsens in Bezug auf die Reform zu erzielen. Bei dieser Vorgehensweise konzentrierte man sich auf eine Aufrechterhaltung des Monopols, aber auch auf die Erzielung neuer kommerzieller Freiräume für den US-Postdienst (USPS). Die Arbeitgeber der Postbranche sagten zu, von Änderungen der Tarifverträge Abstand zu halten und die Gewerkschaften waren damit einverstanden, ein gestraffteres System zur Festsetzung von Portotarifen anzustreben.“*⁷¹

Das allerbeste Mittel der Gewerkschaften im Kampf gegen Themen, wie etwa die Liberalisierung, ist aber die Mobilmachung der Mitglieder, insbesondere im Postsektor, wo die Postbeschäftigten in ständigem Kontakt mit der allgemeinen Öffentlichkeit stehen. Dadurch kann die Wirkung einer Kampagne vervielfacht werden. Die NALC schrieb dazu: *„Die von der NALC und den anderen Postgewerkschaften der USA während der 10-jährigen Debatte über die Postreform gemachten Erfahrungen sind von unschätzbarem Wert für die Zukunft. Die allerwichtigste Erfahrung bestand*

⁶⁷ Syndicat de la Communication, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Switzerland*, Bern, 2008, S. 4

⁶⁸ FNPT-UMT, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Morocco*, Rabat, 2009, S. 7

⁶⁹ CUPW, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Canada*, Ottawa, 2009, S. 3

⁷⁰ JPGU, *Case study for UNI post & Logistics on the liberalisation of the postal services in Japan*, Tokio, 2008, S. 7

⁷¹ NALC, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the USA*, Washington, 2009, S. 8

darin, dass die Mitglieder mobilisiert werden müssen, um die Universaldienstleistung und hochwertige Arbeitsplätze im Postsektor wahren zu können.“⁷²

Was wir bisher beschrieben, stand in Zusammenhang mit der Taktik, die die Gewerkschaften zur Verhinderung des Liberalisierungsprozesses einsetzten. Natürlich müssen wir nun auch noch einen Blick darauf werfen, wie die Gewerkschaften handelten, als die Schlacht verloren war und der Postmarkt für den Wettbewerb geöffnet wurde. Das lässt sich in einem Wort zusammenfassen: Organisieren. Betrachten wir einmal den Fall Schwedens und wie die SEKO im Anschluss an die Deregulierung in neu gegründeten Unternehmen organisierte.

Nein zur Liberalisierung⁷³

Die SEKO reagierte sehr heftig auf die Gründung von Bring Citymail und die Liberalisierung des Postmarkts. Mitglieder der Posten AB reagierten ebenfalls heftig auf die Liberalisierung und Öffnung des Postmarkts für den Wettbewerb. Die Gewerkschaft führte mehrere große Aktionen und Kampagnen durch und wandte sich an die Regierung, um die Liberalisierung abzuwenden. Diesen Kampf verloren wir.

Organisierung der Betriebe und Tarifverträge

Gleichzeitig fühlte sich SEKO dazu verpflichtet, den Abschluss eines Tarifvertrags mit Bring Citymail anzustreben, unter anderem um zu verhindern, dass eine andere Gewerkschaft uns zuvorkommen könnte. Schließlich wurde ein Tarifvertrag unterzeichnet und wir begannen mit der Anwerbung von Mitgliedern bei Bring Citymail.

Zu Beginn kümmerten sich die bei Posten AB beschäftigten gewählten SEKO-Arbeitnehmervertreter um die Mitgliederanwerbung und die Organisierung der Bring Citymail-Betriebe. Die Tatsache, dass Posten AB-Beschäftigte, die zwar Arbeitnehmervertreter, aber dennoch

Beschäftigte waren, am Aufbau einer SEKO-Organisation arbeiteten und mit Bring Citymail verhandelten, konnte das Unternehmen gegen SEKO verwenden.

Die von der Bring Citymail-Geschäftsführung aufgeworfene Frage war, ob Beschäftigte der Posten AB, einem Wettbewerber von Bring Citymail, die Beschäftigten von Bring Citymail überhaupt glaubwürdig vertreten könnten. Natürlich konnte das Unternehmen auch die Tatsache verwenden, dass SEKO gegen die Liberalisierung gekämpft hatte. Konnte eine Gewerkschaft wie die SEKO tatsächlich eine glaubwürdige Vertreterin der Interessen der Bring Citymail-Beschäftigten sein, wo SEKO sich doch gegen jegliche Konkurrenz gestäubt hatte?

Aber trotz allem konnten wir eine funktionierende Gewerkschaftsorganisation in dem Unternehmen aufbauen. Wir schlossen einen Tarifvertrag, der dem Vertrag der Posten AB zu Beginn allerdings nicht gleichwertig war.

Es entstanden auch Glaubwürdigkeitsprobleme nicht nur im Hinblick auf künftige Mitglieder bei Bring Citymail, sondern auch auf bestehende Mitglieder bei Posten AB, die sich von ihrer Gewerkschaft im Stich gelassen fühlten, als SEKO einen Tarifvertrag mit Bring Citymail unterzeichnet und dort eine SEKO-Organisation aufgebaut hatte. Die Mitglieder der Posten AB waren so daran gewöhnt, dass Posten AB das dominierende Unternehmen war, dass sie Probleme damit hatten, die Tatsache anzuerkennen, dass der Markt liberalisiert worden war. Man könnte vielleicht noch hinzufügen, dass sowohl die Posten AB als auch die Mitglieder bei der Posten AB zu diesem Zeitpunkt ein gemeinsames Interesse daran hatten, die alte Ordnung aufrecht zu erhalten.

Neuausrichtung

Die Gewerkschaft musste jedoch sowohl ihre Politik als auch ihre Strategie ändern. Der Übergang von der Organisierung in einem Unternehmen zur Organisierung auf einem Markt mit mehreren Unternehmen erforderte eine Neuausrichtung unserer Gewerkschaftsarbeit.

Ein wichtiger Punkt war dabei dafür zu sorgen, dass die schwedische Postgesetzgebung so ausgestaltet wird, dass keinem Unternehmen durch die Gesetzgebung ein Wettbewerbsvorteil entsteht, und dieser Prozess der

⁷² Ebenda S.9

⁷³ Aus : SEKO, Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden, Stockholm, 2009, S.13-15

entsprechenden Einflussnahme auf die Politiker war eine langwierige und methodische Arbeit.

In dieser Hinsicht kann die Gewerkschaft sicherlich von sich behaupten, erfolgreiche Arbeit geleistet zu haben. Die derzeitige Gesetzgebung für den Postsektor ist relativ neutral und vorteilhaft.

Die Lobbytätigkeit der Gewerkschaft war auf Parteien, Parlamentsmitglieder und Regierungsvertreter ausgerichtet. Die schwedische Gewerkschaftsbewegung verfügte zudem seit jeher über gute politische Kontakte zur Sozialdemokratischen Partei Schwedens, aber auch zu anderen Parteien.

In Schweden sind wir nicht gewohnt, bei solchen Angelegenheiten mit anderen Organisationen, wie zum Beispiel Verbraucherorganisationen, zusammenzuarbeiten. Die schwedischen Gewerkschaften verfügen über eine hohe Organisierungsdichte und sie haben viele Mitglieder, was bedeutet, dass Gewerkschaften viel Einfluss in der Gesellschaft haben. Zudem gibt es in Schweden keine ausgeprägte Verbraucherbewegung, da die Interessen der Verbraucher normalerweise von öffentlichen Einrichtungen, wie etwa der schwedischen Verbraucherzentrale, vom Staat vertreten werden. Es muss auch angemerkt werden, dass Citymail bei seiner Lobbyarbeit in Europa zugunsten von mehr Liberalisierung des Postmarkts sehr geschickt vorging.

Tarifverträge mit gleichen Bedingungen

Um für gute Beziehungen zu Mitgliedern in den beiden großen Unternehmen zu sorgen, ist es wichtig, keinem der beiden Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil an die Hand zu geben. Und es ist wichtig zu verhindern, dass die Unternehmen sich nicht zulasten der Beschäftigungsbedingungen unserer Mitglieder gegenseitig Konkurrenz machen. Stattdessen ist es besser, wenn die Gewerkschaft darauf hinarbeitet, gleiche Beschäftigungsbedingungen zu erzielen.

Auch in dieser Hinsicht kann man sagen, dass das der Gewerkschaft ziemlich gut gelungen ist.

Heutzutage beschäftigt die SEKO Gewerkschaftsfunktionäre, die sich um die Kontakte bei der Verhandlungsarbeit in beiden Unternehmen kümmern, so dass SEKO in keiner Weise vorgeworfen werden kann, einem der beiden

Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil an die Hand zu geben. Aber der Argwohn bleibt natürlich bestehen, insbesondere bei Bring Citymail.

Auch das alte Problem unter den Arbeitnehmern in Stockholm, wo Bring Citymail zuerst tätig war, existiert weiterhin. Viele Arbeitnehmer in Stockholm möchten nicht der SEKO angehören, da sie davon überzeugt sind, dass SEKO in erster Linie die Beschäftigten von Posten AB vertritt. In Göteborg und Malmö, wo viele Beschäftigte von Bring Citymail Mitglieder der SEKO sind, ist die Lage besser.

Das Ziel besteht darin, ähnliche Abkommen mit allen Postbetreibern zu erzielen. Wir sind noch lange nicht soweit, da zuerst einmal die Postunternehmen dazu bereit sein müssen, sich mit ihren Wettbewerbern an einen Verhandlungstisch zu setzen und bisher waren sie nicht dazu bereit.

Das größte Problem ist bei Bring Citymail derzeit die extrem hohe Fluktuationsrate der Beschäftigten und die Tatsache, dass die meisten Mitarbeiter sehr jung sind. Das schafft natürlich Probleme in Bezug auf die Organisationsrate und die Kontinuität bei den gewählten Gewerkschaftsvertretern.

Schließlich muss auch noch angemerkt werden, dass es einige kleine Postunternehmen gibt, die Zustelldienste auf lokaler Ebene anbieten. Diese Unternehmen arbeiten normalerweise nur mit 3-4 Beschäftigten. SEKO schloss auch Abkommen mit gleichen Bedingungen mit diesen Unternehmen ab.

Schlussbemerkung

Die Liberalisierung des Postmarkts wurde in Übereinstimmung mit den vom schwedischen Parlament getroffenen politischen Entscheidungen durchgeführt. In jener Zeit beschloss die SEKO, einen Weg einzuschlagen, der folgenden grundsätzlichen Anforderungen gerecht werden sollte:

- neutrale Gesetzgebung
- Neutralität unser Handlungsweise in Bezug auf die Postunternehmen des Markts
- vollständig neutrale Abkommen, um Lohndumping zwischen den Unternehmen zu verhindern.

Was wir aus SEKOs Erfahrungen lernen können ist, dass das Organisieren bei konkurrierenden Unternehmen eindeutig keine leichte Aufgabe ist. Die

Gewerkschaft hat es im Hinblick auf Glaubwürdigkeit und den Kampf um die Erzielung eines ausgewogenen Tarifvertrages mit dem neuen Unternehmen nicht leicht. Aber auch für die Beschäftigten des etablierten Postbetreibers ist es schwer zu akzeptieren, dass ihre Gewerkschaft in Zukunft nicht mehr nur sie vertritt. Ein weiterer schwieriger Schritt bestand für die Gewerkschaften darin, sich politisch und strategisch neu auszurichten, nachdem die Kampagne gegen die Liberalisierung des Postsektors verloren war. Doch wie es im Bericht der SEKO heißt, ...*„war man sich bewusst, dass die Mission der Gewerkschaft darin besteht, die Betriebe zu organisieren und einen neuen Tarifvertrag mit dem neuen Unternehmen abzuschließen“*⁷⁴. Natürlich muss der Kontext im jeweiligen Land sowie auch das jeweilige Tarifverhandlungssystem berücksichtigt werden. Wie wir jedoch in Teil II dieser Studie sahen, betreiben die Unternehmen Wettbewerb über die Kosten, d.h. über die Arbeitsbedingungen und Löhne der Arbeitnehmer. Damit es gar nicht soweit kommen kann, *„sollten die Gewerkschaften von vornherein dafür sorgen, dass die Beschäftigungsbedingungen überall gleich sind“*⁷⁵.

Das wurde auch in einem Bericht über die Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen, der von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen herausgegeben wurde, besonders betont: *„Die Erfahrung von Ländern, in denen die Liberalisierung bereits stattgefunden hat, legt nahe, dass eine sehr wahrscheinlich drohende Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen und der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen in diesem wichtigen Bereich des Dienstleistungssektors durch den Abschluss branchenweiter Tarifverträge verhindert werden kann. Dadurch könnte eine Polarisierung vermindert und eine bessere Harmonisierung der Beschäftigungsbedingungen im Postsektor gefördert werden. Rufen wir uns noch einmal den Fall der Royal Mail ins Gedächtnis, die in letzter Zeit den massiven Einsatz von Teilzeit- und Zeitarbeitnehmern reduzierte, um die*

*Dienstleistungsqualität sichern zu können. Solch ein Vorgehen macht deutlich, dass es in diesem wirtschaftlich und gesellschaftlich so wichtigen Sektor auch im Interesse der Postdienstleister liegt, auf Beschäftigungsbedingungen zu setzen, die das Engagement und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ihrer Mitarbeiter fördern.“*⁷⁶

⁷⁴ SEKO, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, S.13

⁷⁵ Ebenda

⁷⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial relations in the postal sector*, Dublin, 2007, S.31

Schlussfolgerung

Laut gängiger Wirtschaftstheorie sollte durch die Liberalisierung ein Wettbewerb in Gang gesetzt werden, der zu Wachstum, Innovation, niedrigeren Preisen und Beschäftigung führen sollte.

Doch machen wir uns nichts vor. Das ist auf dem Postmarkt nicht eingetreten:

- Auf dem Postmarkt gibt es sehr wenig Konkurrenz und die Wettbewerber haben lediglich einen Marktanteil von 0,1% - 10%.
- Es gibt nur sehr wenige wirkliche Konkurrenten für die etablierten Betreiber, meist nur ein bis vier
- Da die Konkurrenz „hauptsächlich auf dem Preis basiert, wird kaum in Neuerungen investiert.“⁷⁷

Was den Beschäftigungsaspekt betrifft, so sind die durch die Liberalisierung entstandenen „Vorteile“, von denen man ausgegangen war, sehr besorgnis-erregend:

- Zehntausende von Stellen gingen landesweit verloren
- es fand keine bedeutende Verschiebung der Beschäftigung vom früheren staatlichen Betreiber zu neuen Wettbewerbern statt (jedenfalls nicht in dem erwarteten Ausmaß und schon gar nicht zu denselben Beschäftigungsbedingungen)
- Verringerung der Ganztagsstellen und Zunahme von Teilzeitstellen
- Verschlechterung von Arbeitsbedingungen bei den konkurrierenden Postbetreibern und im Sektor im Allgemeinen
- zunehmend prekäre Arbeitsbedingungen aufgrund einer Zunahme atypischer Beschäftigungsformen
- Lohn-/Gehaltskürzungen
- Lohndumping
- weniger Arbeitsplatzsicherheit
- Ersetzen qualifizierter Arbeitskräfte durch unqualifizierte

Was wurde also durch die Liberalisierung gewonnen?

Ziel vorliegender Studie war, den Mitgliedsorganisationen der UNI Post und Logistik dabei zu helfen, mit den Auswirkungen und Folgen der Liberalisierung des Postmarkts auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen umzugehen. Wir versuchen diesem Ziel hier gerecht zu werden, indem wir Informationen über die Liberalisierungsrealität, die die Postbeschäftigten erleben, bereitstellen. Das ist schon ein erster Schritt. Doch wir müssen darüber hinaus auch untersuchen, welche Alternativen es eventuell gibt und was getan werden kann, um Situationen, wie etwa die der Postzusteller in Deutschland, in den Niederlanden oder in anderen Ländern, zu verhindern.

SEKOs Initiative in Sachen Organisation ist überaus interessant. Der Wettbewerb im Postsektor führte in der Tat zu einer gewerkschaftlichen Zersplitterung und somit auch zu einer Schwächung der Gewerkschaften, und das ausgerechnet in einer Phase, in der die Gewerkschaften stark sein müssten. Von der Organisation der bei neuen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer profitierten nicht nur die Arbeitnehmer aufgrund ähnlicher Löhne und Arbeitsbedingungen, sondern langfristig auch die Gewerkschaften, da sich ihr Mitgliederbestand erhöht.

Organisation ist also eine Empfehlung, die wir aussprechen können. Eine weitere wäre, sich das „Recht der Verbraucher auf einen Universalpostdienst“ wie es im Weltpostvertrag der WPV, Art. 3 festgeschrieben ist, genauer anzusehen, um auf diese Weise einen Weg zur Sicherung der Qualität der Dienstleistung und der Arbeitsplätze zu finden. Wir sind der Überzeugung, dass es weitere Wege zum Schutz der Arbeitnehmer vor den negativen Auswirkungen der Liberalisierung auf ihre Arbeitsplätze gibt, die aber noch sorgfältig geprüft werden müssen.

⁷⁷ Hooper R., Hutton D. & Smith I., *The challenges and opportunities facing UK postal services, An initial response to Evidence, An independent review of the UK postal services sector*, Vereinigtes Königreich, 2008, S.6

E.Bares 21.04.2009

Quellenangaben

- Abvakabo FNV, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Niederlande, 2009
- Accenture, *High performance. Delivered., Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization – Comparative Study of US and key Countries*, USA, 2008
- Andersson M. and Thörnqvist C., *Liberalisation, privatization and regulation in the Swedish postal services sector*, Pique, Göteborg, 2006
- Bickerton J., *Postal Deregulation: Its impacts on postal workers and the response of a postal union*, Ottawa, 2006
- Bickerton J., Sauber J., Steinhoff K., *Is North America preparing to embrace postal deregulation?* Ottawa, 2008
- Brandt T. and Schulten T., *Liberalisation and privatization of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors*, Pique, Düsseldorf, 2007
- CUPW, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Canada*, Ottawa, 2009
- CUPW, *Say no to postal deregulation, Datenblätter 1-4*, Ottawa, 2008
- CUPW, *Submission of the Canadian Union of Postal Workers to the Canada Post Corporation Strategic Review*, Ottawa, 2008
- CWU, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of the postal services in the UK*, London, 2009
- Dreus K., *Liberalisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006
- Ecorys, *Main Developments in the Postal Sector (2006-2008), Final report and Country Sheet summaries*, Rotterdam, 2008
- European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of the Postal Directive (Richtlinie 97/67/EG in der durch Richtlinie 2002/39/EG geänderten Form)*, Brüssel, 2008
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial relations in the postal sector*, Dublin, 2007
- FG.PTT, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Tunisia*, Tunesien, 2009
- Flecker J. and Hermann C., *How Companies react to the liberalization and privatization of public services*, Pique, Strategiepapier 4, Wien, 2009

- FNPT-UMT, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Morocco*, Rabat, 2009
- FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands*, Niederlande, 2007
- Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, Vereinigtes Königreich, 2008
- Hermann C. and Verhoest K., *Varieties and Variations of Public-Service Liberalisation and privatization in Europe*, Pique, Wien, 2007
- Hooper R., Hutton D. & Smith I., *The challenges and opportunities facing UK postal services, An initial response to Evidence, An independent review of the UK postal services sector*, Vereinigtes Königreich, 2008
- Hooper R., Hutton D. & Smith I., *Modernise or decline, Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom, An independent review of the UK postal services sector*, Vereinigtes Königreich, 2008
- Input Consulting, *Liberalisation and Regulation of the Postal Sector in the European Union, Presentation*, Luxemburg, 2006
- Input Consulting, *Liberalisation and Precarisation – Employment Conditions of the New Letter Service Providers in Germany*, Vortrag, Luxemburg 2007
- Input Consulting, *Liberalisation and social regulation of the letter market in Germany*, Vortrag, London, 2008
- JPGU, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Japan*, Tokio, 2009
- JPGU Research Institute, Yoneda Y., *Presentation on The universal Service Crisis*, Tokio 2008
- Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006
- Manzanelli P., Azpiazu D. and Basualdo F. *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Argentina*, Buenos Aires, 2009
- NALC, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the USA*, Washington, 2009
- Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, London, 2006
- Postcomm, *UK Postal Market Competitive Market Review 2008*, Vereinigtes Königreich, 2008
- Schulten T., Brandt T., and Hermann C., *Liberalisation and privatization of public services and strategic options for European trade unions* in Transfer N°2, 2008
- SEKO, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009
- Syndicat de la Communication, *Libéralisation du marché postal, Un risque pour notre économie*, Bern, 2008

Syndicat de la Communication, *Questionnaire, Procédure de consultation concernant la révision totale de la législation postale*, Bern, 2008

Syndicat de la Communication, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Switzerland*, Bern, 2008

Unite, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in the UK*, Vereinigtes Königreich, 2009

Universal Postal Union, *The Evolution of the Postal Sector, Implications for Stakeholders (2006-2012)*, Bern, 2007

Ver.di, *Case study for UNI Post & Logistics on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009