



## Presseinformation

Wien, am 10.09.2009

### Fairer Wettbewerb im Markt für Postdienstleistungen?

**Der Entwurf des Postmarktgesetzes wurde von der Regierung verabschiedet und liegt derzeit dem Parlament vor. Das IHS verfolgt die Entwicklungen im Zuge der Postliberalisierung mit großem Interesse und möchte in dieser Phase darauf hinweisen, dass mit diesem Gesetzesentwurf die Diskussion um die Gestaltung des Postmarktes nach dem Eintreten der Voll liberalisierung erst am Anfang steht. Das Ziel muss ein Wettbewerb mit gleichen Chancen für alle Mitbewerber auf dem Markt für Postdienstleistungen sein. Es muss einerseits die Möglichkeit geben, dass Neubewerber sich einen Marktanteil erobern können, andererseits soll gerade durch den Wettbewerb das Unternehmen Post weiter modernisiert und den geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Die jetzige Fassung des Postmarktgesetzes wird diesen Zielen noch nicht gerecht. Zusätzlich ergeben sich Einschränkungen aus anderen gesetzlichen Rahmenbedingungen wie etwa dem Beamtendienstrecht.**

Das Postmarktgesetz verpflichtet die Post AG auch in Zukunft zur Gewährleistung des sogenannten Universaldienstes. Dieser stellt eine flächendeckende Grundversorgung zu bestimmten Qualitätskriterien sicher. Die an einem Werktag übergebenen Briefsendungen müssen im Jahresdurchschnitt zumindest zu einem Anteil von 95% am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag zugestellt werden. Unabhängig von der Zustellungsstrecke und den dabei anfallenden Kosten gelten innerhalb des Bundesgebiets einheitliche Tarife. Die durch den Universaldienst entstehenden Mehrkosten, sofern diese betragsmäßig zwei Prozent der Gesamtkosten der Post AG übersteigen, werden der Post AG künftig aus dem Universaldienstfonds erstattet. Alle konzessionierten Postdienstleister mit einem Jahresumsatz von mehr als einer Million Euro aus konzessionspflichtigen Zustellungen in Österreich sind entsprechend ihrem Marktanteil beitragspflichtig.

Die gegenwärtige Fondslösung sieht also vor, dass die Kosten des Universaldienstes von der Branche und damit entsprechend ihrem Marktanteil zum großen Teil von der Post AG selbst zu tragen sind. Die derzeit vorgesehene Fondslösung als Finanzierungsgrundlage des Universaldienstes ist nicht nur aus Sicht der Post AG, sondern auch aus Sicht alternativer Postdienstleister wenig zufriedenstellend. Abhängig von der Höhe der Universaldienstkosten bzw. des jeweiligen Marktanteils stellt die Beitragspflicht aus Sicht alternativer Postdienstleister eine Markteintrittsbarriere dar. Die Bundeswettbewerbsbehörde führt in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf an, dass „alternative Postanbieter bis zu 100% ihres Umsatzes im konzessionierten Bereich in den Fond einzahlen müssen. Diese für alternative Postanbieter unverhältnismäßig hohe Belastung verhindert mögliche Markteintritte bzw. fördert mögliche Marktaustritte, und behindert daher auch den Wettbewerb“.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Gewährleistung des Universaldienstes erfordert den Aufbau eines Netzwerks, bestehend aus Logistik, Personal, Infrastruktur (Filialen, Fahrzeuge etc.) und Know-how. Anzahl und Standorte der zur Erbringung des Universaldienstes erforderlichen Post-Geschäftsstellen wurde gesetzlich festgeschrieben. Demnach müssen bundesweit zumindest 1.650 Geschäftsstellen zur Verfügung stehen. In Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern und in Bezirkshauptstädten muss

sichergestellt sein, dass mehr als 90% der Bevölkerung eine Post-Geschäftsstelle innerhalb von maximal 2 Kilometern bzw. in allen anderen Regionen innerhalb von maximal 10 Kilometern erreichen können. Die Kosten zur Aufrechterhaltung des Netzwerks fallen unabhängig von der tatsächlichen Auslastung an und führen zu einer Kostenstruktur, die Ähnlichkeiten mit jener von natürlichen Monopolen aufweist. Zum Aufbau und Erhalt des Netzwerks ist ein hoher Anteil von Fixkosten erforderlich, d.h. die durchschnittlichen Kosten sinken mit dem Abwicklungsvolumen. Die Größe und Beschaffenheit dieses Netzwerks ergibt sich nicht aus Rentabilitätsüberlegungen, sondern aus der Fähigkeit, der gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der Grundversorgung (= Universaldienst) zu entsprechen.

Derzeit sind die Entscheidungsspielräume der Post AG nicht nur in Hinblick auf die Erbringung von Postdienstleistungen beschränkt. Das Unternehmen ist zudem mit Restriktionen, die sich aus einer bestimmten Personalstruktur und dabei geltenden arbeits- und dienstrechtlichen Rahmenbedingungen ergeben, konfrontiert. Im Branchenvergleich liegen die Löhne bei der Post AG ca. 30 % höher als bei privaten Kurierdiensten und darüberhinaus sind die Beamten sowie ein Großteil der Vertragsbediensteten unkündbar.

Um diesen Nachteil auszugleichen, sieht das neue Postmarktgesetz vor, dass private Anbieter konzessionspflichtiger Postdienste die branchenüblichen Kriterien in Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Bezahlung erfüllen. Konzessionierte Postdienstleister müssen ihre Mitarbeiter nach dem jeweils anzuwendenden Kollektivvertrag beschäftigen. Die Einhaltung des Kollektivvertrags soll Voraussetzung für die Konzessionierung privater Anbieter sein. Da alle Anbieter, die Briefe bis 50 Gramm zustellen, eine Konzession benötigen, wird diese Bestimmung die Zahl der alternativen Anbieter von Postdienstleistungen stark beschränken, so bewertet die Bundesnetzagentur als in Deutschland zuständige Regulierungsbehörde die Einführung des Mindestlohns im Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen als „wesentliche Markteintrittsbarriere“ für alternative Anbieter.

### **Ordnungspolitisches Konzept für einen fairen Wettbewerb im Markt für Postdienstleistungen**

Aus Sicht des IHS ist die Einführung von Wettbewerb im Postmarkt wünschenswert, allerdings sollte einer Vollliberalisierung des Postmarktes ein klares ordnungspolitisches Konzept voranstellen, das einerseits faire Wettbewerbsbedingungen und andererseits die längerfristige Wettbewerbsfähigkeit der Post AG ermöglicht. In der vorliegenden Fassung des Postmarktgesetzes bzw. der derzeitigen Gesetzeslage ergeben sich zahlreiche Restriktionen für einen ausgeglichenen Wettbewerb. Im folgenden sollen einige dieser Hindernisse thematisiert und Änderungsvorschläge des IHS vorgestellt werden.

Flexibilisierung des Universaldienstes: die Universaldienstverpflichtung schreibt die Zustellung für den nächsten Werktag zwingend vor, ohne Berücksichtigung, ob diese Anforderung überhaupt vom Markt gefordert wird. Die Ausweitung des Postpartnersystems scheint daher überlegenswert.

Fondslösung: Die Beitragsleistung der Anbieter sollte beschränkt werden, um nicht von vornherein eine unüberwindliche Hürde für den Markteintritt darzustellen. Dies impliziert jedoch die Notwendigkeit einer teilweisen Finanzierung des Universaldienstes durch die öffentliche Hand. Dabei gilt zu bedenken, dass selbst bei Aufrechterhaltung des Monopols aufgrund der Abnahme der Gewinne (EBIT) im Bereich „Brief“ von 15,6% im ersten Halbjahr 2009 (im Vergleich zum 1. Halbjahr 2008) durch die zunehmende Konkurrenz der elektronischen Medien, die Finanzierung des Universaldienstes auf längere Sicht nicht darstellbar wäre.

Aufteilung der Finanzierungskosten für Hausbrieffachanlagen: Durch die Verlängerung der Frist für die Umrüstung der Hausbrieffachanlagen haben alternative Postdienstleister bis zum Ende der Übergangsfrist 2012 keinen Zugang zu 40 % der Hausbrieffachanlagen von Privatkunden. Die rasche Umsetzung einer tragfähigen Lösung der Finanzierung der Umrüstungskosten bei den Hausbrieffachanlagen stellt somit eine Voraussetzung für den funktionierenden Wettbewerb dar.

Großkundensendungen die direkt bei den Verteilzentren aufgegeben werden, fallen nicht unter die Universaldienstverpflichtung. In diesem Segment, das einen erheblichen Anteil an den Postdienstleistungen ausmacht, gibt es also die Möglichkeit für Wettbewerb, auch für die Post AG, da hier der Einheitstarif nicht gilt. Jedoch gibt es wie vorhin erwähnt eine Behinderung für alternative Anbieter im Zugang zu den Hausbrieffachanlagen.

Arbeits- und Sozialrechtliche Fragestellungen: Es wäre wichtig, dass die Bestimmungen des Beamtenrechts für die Postmitarbeiter gelockert bzw. abgeschafft werden, damit die Möglichkeit besteht die Postmitarbeiter in anderen Bereichen einzusetzen, wie dies in einem Pilotprojekt bereits durch die Umschulung auf den Polizei-Innendienst geschieht, was bisher allerdings nur auf freiwilliger Basis möglich ist.

Aus der Sicht des IHS ist die Umsetzung von Wettbewerb bei Postmarktdienstleistungen erstrebenswert, da die Öffentlichkeit Dienstleistungen mit hoher Qualität und zu günstigeren Preisen in Anspruch nehmen kann. Die Post hätte dann die Chance sich neu zu positionieren und sich weiter zu einem modernen wettbewerbsfähigen Unternehmen zu entwickeln. Dies kann nur bei fairen Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer geschehen.

#### **Rückfragehinweis:**

IHS, Stumpergasse 56, 1060 Wien, Fax: 01/59991-162, <http://www.ihs.ac.at>

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer, [felderer@ihs.ac.at](mailto:felderer@ihs.ac.at), Tel.: 01/59991-125  
Tanja Gewis (Public Relations), [gewis@ihs.ac.at](mailto:gewis@ihs.ac.at), Tel.: 01/59991-122

## aus der IHS Studie: „Liberalisierung von Postdienstleistungen.“ September 2008

### Erhebung der Personalstruktur:

Der Anteil von Langzeitbeschäftigten mit einer Beschäftigungsdauer von mehr als einem Jahr betrug 2006 bei privaten Kurierdiensten nur 44%, im Einzelhandel immerhin 71%. Bei der Post AG entfällt auf Langzeitbeschäftigte (inkl. Beamte) hingegen ein Beschäftigungsanteil von 84%. Von diesen Langzeitbeschäftigungsverhältnissen waren bei der Post AG im Jahr 2006 88% über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren aufrecht, bei privaten Kurierdiensten betrug dieser Anteil nur 48%, im Einzelhandel 67%. Die durchschnittliche Dauer einer Langzeit-beschäftigung betrug 2006 bei der Post AG knapp zehn Jahre (116 Monate), bei privaten Kurierdiensten nur 4 ½ Jahre und im Einzelhandel sieben Jahre. In Bezug auf die durchschnittlichen Jahresbruttoeinkommen weist die Post AG bei allen Beschäftigungstypen die höchsten, die privaten Kurierdienste die niedrigsten Werte auf. Darüber hinaus sind hinsichtlich der Jahreseinkommen der Langzeitbeschäftigten höhere Zuwachsraten festzustellen. Der Abstand gegenüber den Vergleichsbranchen vergrößert sich unter Berücksichtigung der tendenziell höheren Beamtenbezüge. Im Verwendungsbereich ‚Filialdienst‘ lag der durchschnittliche Bruttojahresbezug von Beamten und Angestellten (exklusive Ersatzkräfte) der Post AG im Jahr 2007 rund 28,2% über den Jahreseinkommen von Langzeitbeschäftigten im Einzelhandel (des Jahres 2006). Im Verwendungsbereich ‚Zustellung‘ lag der durchschnittliche Bruttojahresbezug von Beamten und Angestellten im Jahr 2007 rund 32,8% über dem durchschnittlichen Jahresbruttoeinkommen der Langzeitbeschäftigten von privaten Kurierdiensten. Die Analyse der Beschäftigungs- und Einkommensstruktur im Vergleich zu Referenzbranchen zeigt, dass Beschäftigungsverhältnisse der Post AG durch höhere Löhne sowie durch längere Beschäftigungsdauern geprägt sind. Dies erscheint aus allgemeiner beschäftigungspolitischer Sicht sowie in Anbetracht von häufig prekären Arbeitsbedingungen bei privaten Kurierdiensten wünschenswert, es ist aber zu betonen, dass die spezielle Personalstruktur der Post AG in Kombination mit der Einschränkung von Handlungsspielräumen bei der Anpassung von Personalkapazitäten und beim Personaleinsatz einen Wettbewerbsnachteil darstellt.