Europa und der Strukturwandel im Postmarkt - wohin steuert Deutschland?

Rolf Büttner

Die Postmarktregulierung in Deutschland durch das Postgesetz und seine Verordnungen ist seit 24 Jahren unverändert geblieben.

1998 ging die Politik noch von einem wachsenden Briefmarkt aus. Das Gegenteil ist aber eingetreten. Wurden 1998 noch 15 Milliarden Briefe pro Jahr befördert, waren es 2021 nur noch 12 Milliarden Briefsendungen im lizenzpflichtigen Bereich (Statista, 7.6.2021). Der Grund: Privatpersonen, Firmen, Werbewirtschaft nutzen vermehrt digitale Kanäle für ihre Kommunikation. Dieser Trend wird sich rasant verstärken, wenn die umfassende Digitalisierungsstrategie der Regierung greift.

Ein Blick auf die europäischen Nachbarländer zeigt, dass nicht der Wettbewerb, sondern die Digitalisierung der wesentliche Einflussfaktor auf die Mengenentwicklung im Briefsektor ist. Das wird sich auch Deutschland so kommen.

Während in anderen Ländern auf den Sendungsmengentrückgang mit Veränderungen des regulatorischen Rahmens, etwa mit dem Abbau von Qualitätsvorgaben für den Universaldienst (z. B. durch eine Zustellung nur noch an 3 bis 5 Tagen die Woche) oder deutlichen Preissteigerungen reagiert wurde, ist in Deutschland alles beim Alten geblieben. In einigen europäischen Ländern subventionieren die öffentlichen Haushalte sogar den Post-Universaldienst für den Bürger. In Deutschland gibt es keine Subventionen und die Deutsche Post muss aus eigener Kraft die Lasten aus Zeiten der Bundespost (1,4 Milliarden €) schultern.

Die Niederländer gehörten in Europa zu den schärfsten Antreibern einer Postmarktliberalisierung und Marktöffnung. Inzwischen ist der PostNL gestattet worden, den einzigen Wettbewerber Sandd mit der Begründung zu übernehmen, dass alternative Anbieter von Briefleistungen die Universaldiensterbringung durch die Post NL gefährden. Ein Wettbewerb findet in den Niederlanden somit nicht mehr statt.

Auch die Blühträume der großen europäischen Postgesellschaften außerhalb ihrer Heimatmärkte im Briefbereich in Konkurrenz zueinander zu treten, sind allesamt geplatzt. Eine Postgesellschaft nach der anderen, hat entsprechende Ambitionen aufgegeben. Im Gegenteil, die dänische Post hat sich mit der schwedischen Post zusammengetan, um als POST NORD zu überleben. Aber das Problem bleibt. Auch sie benötigt weiterhin staatliche Unterstützung für den Universaldienst, um mindestens einmal wöchentlich normale Briefe zustellen zu können.

In Italien, Dänemark, Belgien, Frankreich, Spanien, UK fließen Milliarden Euro aus öffentlichen Haushalten zur Sicherstellung der Postversorgung an die nationalen Postgesellschaften. In den Niederlanden liegt die Forderung auf dem Tisch, das Post Netz mit Staatszuschüssen zu unterstützen. Weitere Länder werden folgen.

Gleichzeitig tummeln sich etwa La Poste und Royal Mail mit ihren Tochterunternehmen DPD, GLS auf dem deutschen Markt. Über ihre Lobbyverbände in Deutschland versuchen sie eine tiefgreifende Regulierung gegen die Deutsche Post durchzusetzen und sich dadurch Markt Vorteile zu verschaffen. Es irritiert sehr, dass deutsche Politiker durchaus gewillt sind, diesen Forderungen Folge zu leisten.

Schaut man sich in den Heimatmärkten europäischen Postgesellschaften um, stellt man fest, dass kein Wettbewerber in ein flächendeckendes Netz und in eine landesweite Infrastruktur

investiert hat. Wettbewerb, wenn überhaupt, findet nur in Ballungsgebieten statt. In der Regel beträgt der Marktanteil der Wettbewerber in den Nachbarländern 5 % des Briefaufkommens. In Deutschland sind es 15%.

In Deutschland haben die Wettbewerber es auch nicht geschafft ein landesweites Netz mit Verteilzentren, Beförderungsstrukturen usw. aufzubauen. Dabei hat die Politik gerade dies bei der Postreform als künftiges Erfolgsmodell verkauft. Statt zu investieren, wurde auf das Geschäftsmodell Vorteilserlangung durch prekäre Beschäftigungsbedingungen gesetzt. Erinnerung sei an die Gründung einer Hausgewerkschaft durch eine vom Management gesteuerte Briefkastenfirma (von den Arbeitsgerichten untersagt), das Unterlaufen von Mindestlohnregelungen durch obskure Arbeitszeitmodelle, Aufstockerleistungen der Arbeitsagentur bei den Löhnen.

Schaut man sich die Marktregulierung in Deutschland an, wird Wettbewerb dadurch gefördert, dass Wettbewerber durch Regulierungsvorgaben günstig ihre Post ins Netz der Deutschen Post einspeisen können. Die Portopreise werden außerdem so reguliert, dass der Preis für einen Standardbrief deutlich unter EU- Durchschnitt liegt. Jetzt wird sogar noch gefordert, dass die Deutsche Post ihre Preise für Geschäftskunden erhöhen soll, um den Wettbewerbern mit Dumpingpreisen einen lukrativen Marktzugang in diesem Segment zu ermöglichen. Nirgendwo in Europa kommt man auf so eine Idee, weil das zu Kosten bei den Postgesellschaften führt, die nicht erwirtschaftet und folglich zu noch mehr staatlichen Zuschüssen führen wird.

Solche politischen Vorgaben werden dazu führen, dass Mittel für Investitionen bei der Deutschen Post für einen ökologischen Umbau des Netzes, der Betriebsgebäude und der Zustell- und Transportflotten fehlen werden. Es ist ärgerlich, dass in der politischen Debatte überhaupt nicht berücksichtigt wird, dass 50% aller Elektrotankstellen in Deutschland von der Deutschen Post betrieben werden und die größte Elektrofahrzeugflotte in Europa der Deutschen Post gehört. So ein Investment anderer Postgesellschaften in Europa gibt es nirgends. Wenn die Deutsche Post von weiteren Investitionen Abstand nimmt, wird das Auswirkungen auf die Klimapolitik des Wirtschaftsministers haben.

Die verschärfte Wettbewerbsregulierung hat aber auch Auswirkungen auf die Mitarbeiter der Post. Der Druck auf das ohnehin schon bis zum Anschlag ausgelastete Personal wird sich weiter erhöhen. Die Folgen sind schon heute zu besichtigen: Ohne gutes Personal und faire Arbeitsbedingungen wird es künftig keine hochwertige Dienstleistung für den Bürger bei der flächendeckenden Postversorgung mehr geben. Fehlendes und überlastetes Personal führen zu Verzögerungen und Ausfällen in der Zustellung. Das verschärft sich, weil auch bei den Wettbewerbern niemand mehr zu deren miserablen Arbeitsbedingungen arbeiten möchte. Da für sie keine Qualitätsvorgaben gelten, sammeln sie die Post 1 bis 2 Wochen und speisen sie dann ins Netz der Post ein, die das nicht ablehnen kann. Insider berichten, von einem Volumen von bis zu 20% der Sendungen von Wettbewerbern. Eine Praxis, die in vielen Ländern Europas unüblich ist.

Die Bürger schätzen die Daseinsvorsorge durch gute Postdienstleistungen. Das zeigen die vielen Lobesworte für die Postler während der Coronakrise, der Hochwasserkatastrophen im Land. Das wird aber auch aus den Sorgen und Beschwerden, wenn einmal die Post wegen personeller Engpässe ausfällt oder später kommt, deutlich.

Deutschland steht am Scheideweg: Entweder man will eine weitere Markt- und Wettbewerbsregulierung als europäischen Sonderweg fortsetzen oder man setzt auf einen sozialen und ökologischen Postdienst mit fairen Wettbewerbsregeln. Ein Postdienst, der mit hoher Qualität einen flächendeckenden, CO² freien Universaldienst vorhält und dafür mit genügend Finanzmitteln ausgestattet wird.

Bleibt die Frage: Was passiert, wenn nichts passiert?

Wenn sich Postbeförderung und Investitionen für die Aktionäre nicht mehr rechnen, werden die Investoren die Postmanager zwingen zu handeln. Man tut man gut daran sich auf mögliche, nicht ganz unbekannte Szenarien einzustellen.

Aus eigenem Erleben in meiner gewerkschaftlichen Funktion weiß ich, dass in den 80er Jahren einmal angedacht war, aus Kostengründen den Zustelldienst von Briefsendungen an Subunternehmer zu vergeben. In den 90er Jahren wurde überlegt den Paketdienst an Investoren zu verkaufen. Beides wurde von meiner Gewerkschaft mit großem Kraftaufwand verhindert.

Man stelle sich einmal kurz vor, die Aktionäre machen Druck, die Deutsche Post DHL aufzuspalten. In einen lukrativen international agierenden Konzern in dem investiert wird und in eine deutsche Postgesellschaft, bei der Investitionen nicht mehr erwirtschaftet werden und bei der sich ein Universaldienst aus Kostengründen nicht mehr fair erbringen lässt. Dann sind zwei Szenarien realistisch:

-diese Postgesellschaft gibt die Universaldienstverpflichtung zurück. Sie befreit sich von den „Fesseln der Regulierung“ und konzentriert sich künftig nur auf lukrative Monopolregionen und Geschäftskunden. Massiver Personalabbau von tariflich geschützten Arbeitsplätzen wären die Folgen,

-die Postgesellschaft erbringt weiterhin einen unterfinanzierten Universaldienst, die dann aus Kostengründen ihre Zustelleistungen mit Sub,- Subunternehmen zu marktüblichen Konditionen erbringt, was dann zu Arbeitsbedingungen führt, wie wir sie aus der Fleischindustrie kennen. Keine Investitionen in ein ökologisch nachhaltiges Netz. Keine Erbringung einer CO² freien Zustellung.

Ein drittes Szenario wäre, dass die Postgesellschaft ihre Zustellorganisation, wie in anderen europäischen Ländern, aus Staatsmitteln finanzieren lässt. Angesicht knapper Kassen sehr unwahrscheinlich.

Deutschland sollte im Interesse von Bürgern und Arbeitnehmern seinen Sonderweg in der Postregulierung verlassen und sich mit Blick auf die europäischen Nachbarn dem Strukturwandel stellen.

Wie sieht es bei den europäischen Nachbarn aus?

(Quellen: IPC Data Base 2022, Geschäftsberichte, EU - Kommission, Regierungsbehörden)

Skandinavien

•In den skandinavischen Ländern Dänemark (-74 %), Schweden (-50 %), Norwegen (-83 %) und Finnland (-83 %) sind die Briefmengen im Zeitraum 2012-2021 im Vergleich zu Deutschland weitaus stärker eingebrochen.

•In diesen Staaten gibt es (mit Ausnahme eines Ortspostwettbewerbs in Schweden) keinen nennenswerten Wettbewerb auf dem Briefmarkt.

•Gleichzeitig sind Staat, Gesellschaft und Wirtschaft in den nordischen Ländern weit stärker „digitalisiert“, als dies in Deutschland der Fall ist. Dort ist in der Regel das Vorhalten eines elektronischen Postfaches für jedermann rechtlich verpflichtend. Sämtliche Regelkommunikation der staatlichen Verwaltung mit den Bürgern erfolgt ausschließlich elektronisch.

- In der Folge ist auch die Wirtschaft dazu übergegangen, den kostengünstigeren elektronischen Weg für die Schriftkommunikation mit Kunden zu wählen, so dass heute in Skandinavien der Gang zum Hausbriefkasten nicht mehr zum normalen Tagesablauf gehört.

- Diese dramatischen Veränderungen haben zu großen strukturellen Problemen bei den Postbetreibern geführt. So ist etwa die dänische Post Danmark mit der schwedischen Posten AB fusioniert, um als gemeinsames Unternehmen überlebensfähig zu bleiben. Trotzdem schreibt der dänische Teil der neu entstandenen Post Nord seit Jahren hohe Verluste und ist auf staatliche Subventionen angewiesen.

- Die Postunternehmen in Norwegen und Finnland waren bislang in der Lage, durch Ausbau der e-Commerce und Logistikaktivitäten die Verluste im Briefgeschäft teilweise zu kompensieren. Allerdings hat ihnen der Staat auch frühzeitig deutliche Erleichterungen beim Universaldienst zugestanden, um das Netz an die veränderten Stückzahlen anzupassen. In Norwegen werden Briefsendungen nach einem A/B-Verfahren wöchentlich wechselnd nur noch an drei bzw. zwei Werktagen pro Woche zugestellt. Das Laufzeiterfordernis ist auf 85 % E+3 bzw. 97 % E+5 abgesenkt worden. In Finnland werden Briefe im ländlichen Raum grundsätzlich noch an fünf Tagen pro Woche zugestellt, allerdings nur, um die Versorgung mit ebenfalls im Netz beförderten Zeitungen außerhalb der Städte sicherzustellen. In Ballungsräumen wird an 3 Tagen pro Woche zugestellt. Entscheidend ist aber, dass die Regellaufzeit der Briefe vier Tage (E+4) beträgt, gegen Aufschlag kann ein „Schnellbrief“ mit einer Regellaufzeit E+2 erworben werden.

- Bei der Preisregulierung werden den Unternehmen in den nordischen Ländern de facto keine Vorgaben gemacht. Die Preise für den schnellstmöglich zugestellten Standardbrief sind mit rund 3,90 € (Dänemark), 3,45 € (Finnland), 1,87 € (Norwegen) und 1,28 € (Schweden) deutlich höher als hierzulande. Trotzdem sind die Gesellschaften in der Regel nur in der Lage, Umsatzrenditen im Bereich von 5 % zu erzielen, wobei ein wesentlicher Teil dieser Rendite dem sonstigen Post- und Logistikgeschäft zuzurechnen ist.

- Wettbewerbsfördernde Regulierung im Briefbereich gibt es im Skandinavien kaum. Eine Netzzugangspflicht existiert nur in Norwegen, aufgrund der schwindenden Anzahl von versandten Briefen gibt es allerdings praktisch keine Wettbewerber, die diesen nutzen könnten.

Südeuropa

- Auch in Italien und Spanien sind die Briefmengen deutlich rückläufig (-41 % bzw. -49 % in den vergangenen 10 Jahren, mit deutlich steigender Rückgangstendenz), da auch hier die Digitalisierung staatlicher Stellen inzwischen deutlich fortgeschritten ist. So ist beispielsweise in Spanien das öffentliche Grundstückskataster (vergleichbar mit dem Grundbuch in Deutschland) komplett digitalisiert, Einträge können elektronisch erstellt werden. Auch öffentliche Gebührenbescheide werden nach Durchlaufen eines Registrationsprozesses ausschließlich digital versandt.

- In beiden Ländern hat der Staat in den letzten Jahren die Universaldienstvorgaben, insbesondere im Hinblick auf die Sendungslaufzeiten, deutlich gelockert

- In Italien ist die Regelvorgabe für den Standardbrief auf 90 % E+4 bzw. 98 % E+6 abgesenkt worden, gleichzeitig wird in ca. 25 % des Landes nur noch an drei Tagen pro Woche zugestellt. Eine schnellere Laufzeit (80 % E+1) kann nur mit einem deutlichen Aufschlag auf das Porto erworben werden, ein Brief kostet dann 2,80 € (inkl. digitalem Zustellnachweis).

- In Spanien werden Briefe noch an fünf Werktagen mit einer Laufzeitvorgabe von 93 % E+3 zugestellt, gleichzeitig sind die Briefentgelte noch leicht unter dem Niveau in Deutschland. Dies führt jährlich zu hohen Verlusten der sich vollständig im Staatsbesitz befindlichen spanischen Post, so dass der spanische Staat in den letzten Jahren Zuschüsse von fast 1,3 Mrd. € leisten musste.

- Auch die italienische Post erzielt regelmäßig hohe Verluste im Briefgeschäft, kann diese jedoch aus dem ertragsreichen Versicherungsgeschäft sowie durch staatliche Ausgleichszahlungen in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr ausgleichen.

- Angesichts der finanziellen Lage der Postgesellschaften in Italien und Spanien konzentriert sich die staatliche Regulierung auf die Sicherung der finanziellen Überlebensfähigkeit des in seinen Qualitätsvorgaben, wie dargestellt, deutlich reduzierten Universaldienstes. Wettbewerb im Briefmarkt findet in beiden Ländern praktisch nicht statt, obwohl grundsätzlich ein Netzzugang gewährt wird.

Frankreich/Belgien

- Die französische La Poste hat ihr Geschäft, ebenso wie die Poste Italiane, im Hinblick auf Finanz- und Versicherungsdienstleistungen diversifiziert, so dass auf Konzernebene ein Gewinn verbucht werden kann. Das Briefgeschäft ist auch Frankreich rückläufig, die Sendungsmengen sind in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 5 % p.a. zurückgegangen, so dass sich die beförderte Briefmenge im Zeitraum 2012-2021 halbiert hat. In Frankreich soll ab 2023 zwar weiter an sechs Werktagen, aber nur noch mit einer Regellaufzeit E+2 zugestellt werden. Gleichzeitig fordert die französische Post hohe Ausgleichszahlungen aus dem Staatshaushalt (bis zu 500 Mio. € p.a.); bereits in der Vergangenheit hat der Staat u.a. das ländliche Poststellennetz und die Beförderung von Presseprodukten mit staatlichen Beihilfen in Milliardenhöhe subventioniert.

- Wie in Frankreich ist auch in Belgien die Preisregulierung in den letzten Jahren deutlich gelockert worden, mit der Folge, dass die Entgelte für den Standardbrief in den letzten 10 Jahren in beiden Ländern um 140-150 % gestiegen sind (in Deutschland im gleichen Zeitraum +55 %). In Belgien bestehen zwar weiter recht hohe Qualitätsvorgaben im Universaldienst (Zustellung an fünf Werktagen, Laufzeit 93 % E+1), allerdings sind diese in dem sehr dicht besiedelten Land auch problemlos von der belgischen Post zu erfüllen. Diese erhält für die Universaldiensterbringungen Ausgleichszahlungen aus dem Staatshaushalt in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr.

Niederlande

- In den Niederlanden ist es der PostNL gestattet worden, den einzigen Wettbewerber auf dem Briefmarkt (Sandd) zu übernehmen, allerdings wird die Wirksamkeit der Übernahmegenehmigung derzeit noch gerichtlich überprüft. Da PostNL Sandd in der Zwischenzeit vollständig liquidiert hat, wird es unabhängig vom Ausgang dieses Verfahrens auf dem niederländischen Briefmarkt künftig keinen Wettbewerb mehr geben.

- In den Niederlanden ist es nicht zu erwarten, dass die Universaldienstverpflichtungen (Zustellung von Briefen an fünf Wochentagen dienstags-samstags mit einer Laufzeitvorgabe von 95 % E+1) in den nächsten Jahren nennenswert abgesenkt werden.

- Auf die starken Sendungsmengentrübkänge der letzten Jahre reagiert der Staat neben der Genehmigung der Übernahme des verbliebenen Briefwettbewerbers mit einer Lockerung der

Preisregulierung, so dass die Standardbriefentgelte in den letzten 10 Jahren um 92 % steigen konnten.

- Die PostNL fordert, künftige Stückkostensteigerungen zusätzlich durch staatliche Subventionen auszugleichen.

UK

- Die britische Post ist trotz vollständiger Privatisierung immer noch durch erhebliche Ineffizienzen in ihrer Produktion gekennzeichnet. Sie ist dadurch nur unzureichend auf den zunehmenden Briefmengenrückgang vorbereitet, der sich infolge der Coronapandemie verstärkt hat. Im Vergleich zu 2019 ist die im Geschäftsjahr 2021/22 beförderte Sendungsmenge im 23 % gesunken.

- Der britische Regulierer Ofcom will durch eine enge Kostenkontrolle bei der Royal Mail die finanzielle Tragfähigkeit des Universaldienstes sicherstellen. Er hat schon vor einigen Jahren entschieden, dass Umsatzrenditen im Briefgeschäft von bis zu 10 % p.a. nicht zu beanstanden sind. Tatsächlich rechnet das Unternehmen im laufenden Geschäftsjahr allerdings allenfalls mit einer „schwarzen Null“ im nationalen Postgeschäft, trotz regelmäßiger Anhebungen der Briefentgelte in den vergangenen Jahren.

- In UK hat es vor einigen Jahren einen recht intensiven Netzzugangswettbewerb Brief gegeben. Aufgrund der rückläufigen Sendungsmengen ist dieser inzwischen fast zum Erliegen gekommen.

- Die Royal Mail ist der mit Abstand größte Empfänger von staatlichen Ausgleichszahlungen in Europa. In den vergangenen Jahren hat der britische Staat mit dem Ziel, den Universaldienst aufrecht zu erhalten, mehr als 8 Mrd. € an Beihilfen aus dem Staatshaushalt leisten müssen.

Wie sollte der deutsche Weg aussehen?

Der Koalitionsvertrag sieht vor, das Postgesetz sozial neu auszurichten. Das bedeutet, dass die im Postgesetz seit 1998 verankerten sozialen Lizenzauflagen für Briefdienstleister wirksamer auf die Gewährleistung guter, auskömmlicher, tarifgebundener und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ausgerichtet werden müssen. Das Postgesetz muss ferner in seiner Reichweite zwingend auf die Paketbranche – einschließlich von Subunternehmen – ausgedehnt werden, da vor allem in diesem bislang weitgehend unregulierten Markt schlechte und prekäre Arbeitsbedingungen zu beklagen sind.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, mit dem Postgesetz ökologische Akzente zu setzen. Das bedeutet, ambitionierte ökologische Lizenzauflagen für Brief- und Paketdienstleister müssen durch das Postgesetz vorgeschrieben werden. Ein Marktzutritt darf nur bei nachweislicher Erfüllung bestimmter Mindestanforderungen – etwa bei Emissionen und beim Energieverbrauch – genehmigt werden, um die Branche anzuhalten ihren Beitrag zur Klimaneutralität zu erbringen. Der CO₂-Ausstoß bei Post- und Paketdienstleistern sollte erhoben und jährlich überprüft werden. Verbraucher müssen Transparenz über die Höhe der CO₂-Emission einer Brief- oder Paketbeförderung erhalten. Eine verbindliche Deklaration der CO₂-Emission pro normierte Sendung im nationalen Transport (inkl. Subunternehmer) sollte daher vorgegeben und die Bestimmung der Werte nachvollziehbar bewertet und zertifiziert werden.

Notwendig ist, den Universaldienst langfristig sicherstellen und für eine auskömmliche Finanzierung sorgen. Die Zustellung an 6 Werktagen muss ebenso Standard bleiben, wie Verbraucherrechte, bürgerfreundliche Ein- und Auslieferungskonzepte über Briefkästen und

Packstationen sowie Annahmestellen. Eine bundesweite Flächenpräsenz wirkt einer Verödung ganzer Landstriche entgegen.

Im Koalitionsvertrag wird von der Schaffung „Fairer Wettbewerbsregeln“ gesprochen. Was das bedeutet, muss neu definiert werden. Zu fairen Regeln gehört, in einem abnehmenden Briefmarkt, dem Universaldienstleister finanzielle Grundlagen für gute Löhne und Investitionen zu sichern und Altlasten aus den Behördenzeiten (die versprochenen Besitzstandsregeln aus den vorherigen Postreformen) auszugleichen. Es wäre kontraproduktiv, die Marktregulierung auszuweiten, die Verbundzustellung von Brief und Paketsendungen zu torpedieren und Wettbewerbern, die nicht in eigene Netze investieren einen Netzzugang für warentragende Sendungen zu ermöglichen.

Ausreichende finanzielle Mittel sind zu auch deshalb erforderlich, um den Universaldienst an die veränderten ökologischen Anforderungen anzupassen. Der Universaldienst der Zukunft sollte CO²-neutral erbracht werden. Hierzu sind mit dem Universaldienstleister Umsetzungspläne zu verabreden. Auch sind die Qualitätsvorgaben für den Universaldienst – insbesondere die Laufzeitvorgaben - so zu gestalten, dass die postalische Grundversorgung klimaneutral erfolgen kann. Klimagünstiger Straßentransport und die verstärkte Nutzung des Schienenverkehrs sind zu organisieren. Dem Bürger sind Wahlrechte für klimaschonende Produkte mit längeren Laufzeiten einzuräumen.

14.11.2022