

Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes in ausgewählten EU- Mitgliedstaaten

Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung
„Reform der polnischen Postdienste im Rahmen der EU-Richtlinien“
Warschau, 21.-22.04.2008

Claus Zanker

Input Consulting GmbH
Theodor-Heuss-Straße 2
DE - 70174 Stuttgart
+49 711 2624080
www.input-consulting.com

1. Die Postpolitik in der Europäischen Union
2. Liberalisierung und Regulierung des Briefmarktes – EU-Mitgliedstaaten im Vergleich
 1. Marktöffnung und Wettbewerb
 2. Marktzutritt neuer Anbieter
 3. Universaldienstangebot
 4. Universaldienstqualität
 5. Preisgestaltung
3. Gewerkschaftliche Positionsbestimmungen - Themen

Ausgewählte EU-Länder

- Österreich (AT)
- Belgien (BE)
- Tschechische Republik (CZ)
- Deutschland (DE)
- Dänemark (DK)
- Spanien (ES)
- Finnland (FI)
- Frankreich (FR)
- Irland (IE)
- Italien (IT)
- Litauen (LT)
- Niederlande (NL)
- Polen (PL)
- Portugal (PT)
- Schweden (SE)
- Slowakei (SK)
- Großbritannien (UK)
- Ungarn (HU)

Die Postpolitik der Europäischen Union

■ Ziel

- Öffnung des Postmarktes für den Wettbewerb zur Vollendung des Binnenmarktes in der EU
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines flächendeckenden, qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Universaldienstes

■ Realisierung

- Liberalisierung des Briefmarktes in der EU durch schrittweise Reduzierung des Monopols („reservierbarer Bereich“) für Universaldienstanbieter
- Sicherstellung des Universaldienstes und eines funktionsfähigen Wettbewerbs durch Regulierung

Der Universaldienst in der EU

Artikel 3 Postdienstrichtlinie der Europäischen Union 97/67/EG:

- “1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Nutzern ein **Universaldienst** zur Verfügung steht, der ständig **flächendeckend** postalische Dienstleistungen einer bestimmten **Qualität** zu **tragbaren Preisen** für alle Nutzer bietet.

- 2. Zu diesem Zweck sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die **Dichte der Abhol- und Zugangspunkte** den Bedürfnissen der Nutzer entspricht.

- 3. Sie tragen dafür Sorge, dass der (die) Anbieter der **Universaldienstleistungen an allen Arbeitstagen**, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche ... mindestens folgende Leistungen gewährleisten:
 - eine **Abholung**;
 - eine **Hauszustellung** an jede natürliche oder juristische Person...”

Die Finanzierung des Universaldienstes

- Bis 2010: Finanzierung des Universaldienstes durch reservierten Bereich
 - ➔ „Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat folgende Dienste für den (die) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren: Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Inlandsbriefsendungen, ..., mit einem Gewicht von weniger als ...Gramm“ (*Art. 7 EU-Richtlinie 97/67/EG*)
- Ab 2011/2013: Finanzierung des Universaldienstes durch „marktkonforme Mechanismen“ im Wettbewerb
 - ➔ „Die Mitgliedstaaten gewähren für die Einrichtung und die Erbringung von Postdiensten keine ausschließlichen oder besonderen Rechte mehr und erhalten diese auch nicht mehr aufrecht. Die Mitgliedstaaten können die Bereitstellung der Universaldienste unter Anwendung eines oder mehrerer der ... genannten Verfahren oder anderer, mit dem Vertrag in Einklang stehender Verfahren finanzieren. (*Art. 7 EU-Richtlinie 2008/6/EG*)

Liberalisierung des Briefmarktes in der EU

- Schrittweise Öffnung des Briefmarktes von 2000 – 2011/2013
 - ➔ 1998: Einschränkung des reservierbaren Bereichs für Sendungen bis 350 Gramm und dem fünffachen Basistarif (EU-Postrichtlinie 97/67 EG)
 - ➔ 2002: Weitere Reduzierung des reservierten Bereichs für Postsendungen bis 100 Gramm sowie ab 2006 bis 50 Gramm (EU-Postrichtlinie 2002/39/EG)
 - ➔ Vollständige Marktöffnung zum 01.01.2011 (EU-Postrichtlinie 2008/6/EG)
 - ➔ Übergangsregelung bis 2013 für 11 EU-Mitgliedstaaten
 - Tschechische Republik, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei
- ➔ Vorzeitige bzw. umfangreichere Liberalisierung des Briefmarktes in 7 Mitgliedstaaten
 - ➔ Komplette Marktöffnung in: Schweden (seit 1993), Finnland (1994), Estland, Großbritannien (2006), Deutschland (2008), Niederlande (geplant in 2008)
 - ➔ Vollständige Liberalisierung des innerstädtischen Briefverkehrs in Spanien (seit 1964)

Liberalisierung = Wettbewerb?

- Die rechtliche Liberalisierung des Postmarktes hat nicht zwangsläufig die Entstehung von Wettbewerb zur Folge.
- Das Entstehen tatsächlicher Konkurrenz im Briefmarkt wird v.a. bestimmt:
 - ➔ Umfang der Marktöffnung, Möglichkeit von Konkurrenz innerhalb der Gewichtsgrenzen des reservierbaren Bereichs
 - ➔ Existenz von (regulatorischen) Markteintrittsbarrieren für neue Wettbewerber
 - ➔ Regulierung und Konditionen des Netzzugangs für Wettbewerber des Incumbents
- Obwohl die rechtliche Anpassung des Monopolbereichs an die Vorgaben der EU-Richtlinien in allen EU-Staaten erfolgt ist,
 - ➔ gibt es Länder, in denen trotz rechtlicher Abschaffung des reservierten Bereichs kein Wettbewerb im Briefmarkt herrscht – Beispiel Finnland.
 - ➔ gibt es Länder, in denen trotz rechtlicher Beibehaltung des reservierten Bereichs realer Wettbewerb im Briefmarkt herrscht, – Beispiel Niederlande, Deutschland (vor 2008)

Liberalisierung, Regulierung und Wettbewerb

Beispiel Finnland:

Komplette Marköffnung, hohe Anforderungen an den Marktzutritt neuer Anbieter, kein Wettbewerb

Beispiel Niederlande:

Umfassende Marköffnung, geringe Anforderungen an den Marktzutritt neuer Anbieter, vergleichsweise hohe Wettbewerbsintensität

Liberalisierung und Wettbewerb am Beispiel ausgewählter EU-Mitgliedstaaten (Stand: 2006)			
Land	Marktöffnung	Anforderungen an neue Anbieter beim Marktzutritt	Marktanteile neuer Anbieter im regulierten Bereich
Finnland	Vollständige Marktöffnung	● ● ●	0%
Schweden	Vollständige Marktöffnung	● ●	ca. 8%
Großbritannien	Vollständige Marktöffnung	● ●	3% - 10% ^{*)}
Deutschland	> 50 g + höherwertige Dienstleistungen	●	ca. 7%
Niederlande	> 50 g + Direktwerbung	●	ca. 8%%
Spanien	> 50 g + vollständige Marktöffnung innerstädtischer Post	● ●	ca. 7%
Österreich	> 50 g	● ●	ca. 3%
Frankreich	> 50 g	● ●	< 3%
Italien	> 50 g	● ● ●	< 2%
Polen	> 50 g	● ●	ca. 1%
Ungarn	> 50 g	● ● ●	0%
^{*)} Verfügbare Angaben weisen eine Bandbreite zwischen 3% (Postcomm 2006, S. 14) und 10% (CWU) auf.		● geringe Anforderungen ● ● mittlere Anforderungen ● ● ● hohe Anforderungen	
Quelle: Input Consulting (2006a)			

Marktzutritt: Anforderungen an neue Anbieter

- Hohe Anforderungen
 - Hohe einmalige oder laufende Lizenzgebühren, Abdeckung von ländlichen Bereichen („Play-or-Pay“), Vorgaben zur Zustellqualität
 - *BE, FI, IE, IT, PT, HU, LT*
- Mittlere Anforderungen
 - z.B. Vorlage von Business-, Finanz-, Investitionsplänen, Nachweis finanzieller Sicherheiten, Vorgaben zur Rekrutierung und Ausbildung von Personal, Installierung eines Beschwerdemanagements, Möglichkeit der Verpflichtung zur Universaldienstleistung
 - *FR, UK, AT, PL, SE, ES, SK*
- Niedrige Anforderungen
 - Geringe oder keine Lizenzgebühren, nur allgemeine Anforderungen an Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit
 - *CZ, DK, NL, DE*

Marktzutritt: zusätzliche Hindernisse und Netzzugang

- Zusätzliche Markteintrittsbarrieren
 - ➔ alleinige „Schlüsselgewalt“ für Empfängerbriefkästen (*FR, AT, PL*),
 - ➔ Nicht-Existenz eines Postleitzahlensystems (*IE*),
 - ➔ staatliche Subventionen an den Incumbent für die Zustellung von Zeitungen (*BE, DK*).
- Regulierung und Konditionen des Netzzugangs für Wettbewerber
 - ➔ Art des Marktzutritts neuer Anbieter wird wesentlich durch Regulierungsentscheidungen beeinflusst.
 - End-to-End-Wettbewerb
 - Wettbewerb auf Basis von Netzwerkzugang („Downstream Access“)
 - ➔ Mit dem Zugang zum Netzwerk des Incumbents können neue Anbieter auch ohne eigenes Zustellnetzwerk und mit nur geringen Investitionen im Postmarkt aktiv werden.

Regulierung des Universaldienstes: Umfang

- Mindestangebot des Universaldienstes
 - ➔ Postsendungen bis 2 kg
 - ➔ Packetsendungen bis 10 kg
 - ➔ Dienste für Einschreib- und Wertsendungen
- Trotz der EU-weiten Harmonisierung des Universaldienst-angebots divergiert dieses zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich:
 - ➔ Universaldienstangebot oberhalb der Mindestvorgaben der EU:
 - z.B. Blindensendungen, Post-Zahlungsanweisungen, Nachnahmesendungen, Eilzustellung
 - *AT, DE, DK, HU, ES, PL, SE*
 - ➔ Universaldienstangebot unterhalb der EU-Vorgaben:
 - z.B. keine Pressesendungen im Universaldienst
 - *CZ, LT, SK, FI, UK, IT, NL, PL*
 - ➔ Universaldienstangebot entspricht den EU-Vorgaben:
 - *BE, FR, IE, PT*

Regulierung des Universaldienstes: Zustellhäufigkeit

Zustellhäufigkeit	Länder
6 Arbeitstage pro Woche	DE, DK¹⁾, FI, ES²⁾, FR, HU, IT²⁾, NL, PT, UK
5 Arbeitstage pro Woche	AT, BE, CZ, IE, LT³⁾, PL, SE, SK

1) Nur Briefpost

2) de-jure 5 Arbeitstage pro Woche, de-facto 6 Arbeitstage pro Woche

3) In Städten Zustellung an 6 Wochentagen

Regulierung des Universaldienstes: Zugangsstellen zum Postnetz

■ Hohe Anforderungen

- ➔ Dichte des Postfilialnetzes wird durch detaillierte Vorgaben zur Anzahl (Mindestanzahl, Anzahl pro Gemeinde) und Verteilung (Zugangspunkte pro Einwohner oder Fläche) der Annahmestellen geregelt
 - *DE, HU, LT, PL*
- ➔ Keine Dichtkriterien, aber umfassende Eingriffsrechte der Regulierungsbehörde bei Veränderungen im Postfilialnetz
 - *AT, PT, SE*
- ➔ Hohe struktur- und regionalpolitische Anforderungen an Dichte des Postfilialnetzes und/oder umfassende Beteiligungsrechte der Regional- und Kommunalpolitik
 - *AT, FR*
- ➔ Zusätzliche Auflage zum Erhalt eigenbetriebener Annahmestellen
 - *BE, DE, NL*

Regulierung des Universaldienstes: Zugangsstellen zum Postnetz

- Mittlere Anforderungen
 - ➔ Vergleichsweise großzügige (Entfernungs)Kriterien
 - *UK, DK, FI, CZ, SK*
- Geringe Anforderungen
 - ➔ Keine Dichtekriterien, kaum Einflussmöglichkeiten der Regulierungsbehörde
 - *IT, IE, ES*
- Fast alle Universaldiensteanbieter sind bestrebt, die Kosten des Postfilialnetzes zu reduzieren.
 - ➔ In den meisten Ländern wurde die Anzahl der Postfilialen auf das Mindestmaß verringert
 - ➔ In fast allen Mitgliedstaaten werden - sofern zulässig - zunehmend Postfilialen des Incumbents durch externe Postagenturen ersetzt

Regulierung des Universaldienstes: Preisgestaltung des Universaldienstes

- In allen untersuchten Ländern gelten für die meisten Universaldienstleistungen landesweit einheitliche Preise („Tarifeinheit im Raum“)
- Alle untersuchten EU-Mitgliedstaaten haben den Incumbent zur Beachtung der Prinzipien der Erschwinglichkeit und der Kostenorientierung bei der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen verpflichtet.
- Dem Grundsatz der Erschwinglichkeit wird in den meisten der untersuchten EU-Mitgliedstaaten durch die Festlegung von Preisobergrenzen für Universaldienstleistungen Rechnung getragen
 - ➔ Preisobergrenzen für den gesamten Universaldienst
 - *BE, CZ, IT, LT, NL, UK, FR, SK*
 - ➔ Preisobergrenzen für Teile des Universaldienstes
 - *DK, PT, IE, AT, ES, HU* (alle reservierter Bereich), *SE* (Einzelbriefsendungen bis 500 g), *DE* (Briefe bis 1000 g)

Preisregulierung: Umfang, Verfahren, Gestaltungsspielraum

- Umfang der Preisregulierung
 - Preisregulierung ex-ante für gesamten Universaldienst (z.B. *IT, UK*)
 - Preisregulierung ex-ante für reservierten Bereich, Preiskontrolle ex-post für Universaldienst im Wettbewerb (z.B. *AT, DK, HU, IE, PT*)
- Verfahren der Preisregulierung
 - Preisobergrenze (Price Cap)
 - Einzelgenehmigung
- Preisgestaltungsspielraum
 - Price Cap orientiert am Preisindex (z.B. *BE, FR, HU, NL, SE, ES*)
 - Price Cap orientiert sich am Preisindex abzüglich Produktivitätsfortschritt (X-Faktor) (*DE, DK, PT, UK, IT*)
 - Preisgestaltungsspielraum ist Abhängig vom Erreichen bestimmter Qualitätsvorgaben (*BE, IT, UK, PT,*)

Preisregulierung: Regulierungsintensität

Preisregulierung	Länder
Hohe Intensität*	DE, IT, UK
Mittlere Intensität	AT, BE, CZ, DK, ES, FR, IE, HU, LT, NL, PT, SE, SK
Geringe Intensität	FI, PL

*) Umfang der ex-ante Regulierung über reservierten Bereich hinaus,
geringe Preisgestaltungsspielräume

Gewerkschaftliche Positionsbestimmungen – Themen (1)

- Erhaltung einer größtmöglichen Anzahl „anständiger“ Arbeitsplätze
 - ➔ Verhinderung von Lohndumping durch preisliche Unterbietungskonkurrenz
 - ➔ Möglichkeiten zur soziale Flankierung des Liberalisierungsprozesses gemäß EU-Richtlinie 2008/6/EG:
 - Die Bewilligung einer Lizenz für Briefdienstleistungen „kann gegebenenfalls von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden oder eine Verpflichtung zu deren Einhaltung auferlegen“ (Art. 9, EU-Richtlinie 2008/6/EG)
 - „Grundanforderung“ für die Erbringung von Postdiensten ist u.a. „die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen und Systemen der sozialen Sicherheit, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverträge, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wurden“ (Art. 1 Nr. 19 / Art. 9 Abs. 1 + 2, EU-Richtlinie 2008/6/EG)

Gewerkschaftliche Positionsbestimmungen – Themen (2)

- **Universaldienst und Wettbewerb**
(Themen und entsprechende Regelungen der EU-Richtlinie)
 - ➔ **Umfang und Qualität des Universaldienstangebots**
(Erwägungsgründe 20, 30, 54 EU-Richtlinie 2008/6/EG)
 - Universaldienstleistungen über Mindestangebot hinaus (Postanweisungen, Rentenzahlungen)
 - Aufrechterhaltung von ausreichend Postämtern v.a. im ländlichen Raum
 - ➔ **Gewährleistung des Universaldienstes und seiner Finanzierung**
(Art. 7, EU-Richtlinie 2008/6/EG)
 - Öffentliche Ausschreibung von Universaldienstleistungen
 - Ausgleichszahlungen für Universaldienstkosten aus öffentlichen Mitteln
 - Ausgleichsfonds mit finanziellen Beiträgen von Postdiensteanbietern und/oder Nutzern
 - ➔ **Preisregulierung (Art. 12, EU-Richtlinie 2008/6/EG)**
 - Preise müssen kostenorientiert sein und Anreize zur Erbringung einer effizienten Universaldienstleistung geben.
 - Einheitstarif für Einzelbriefsendungen

Gewerkschaftliche Positionsbestimmungen – Themen (3)

- Öffnung des Zugangs zum Postnetz für Wettbewerber und Gestaltung der Zugangskonditionen
(Art. 11 / 11a, EU-Richtlinie 2008/6/EG)
- Zugang zum Postnetz für Wettbewerber derzeit nicht verpflichtend gemäß EU-Richtlinie 2008/6/EG, aber zur Förderung eines effektiven Wettbewerbs auf nationaler Ebene rechtlich zulässig.
 - Zugang der Wettbewerber zu Komponenten der postalischen Infrastruktur soll ermöglicht werden:
z.B. Postleitzahlensystem, Adressendatenbank, Hausbriefkästen, Postfächer, Information über Adressenänderungen, die Umleitung von Sendungen und die Rückleitung an den Absender.