



Postmarktliberalisierung 2011

Forderungen für einen fairen, liberalisierten Postmarkt

Postmarktliberalisierung 2011 – Forderungen für einen fairen, liberalisierten Postmarkt

Per 1.1. 2011 fällt das letzte Monopol am Postmarkt - der Brief unter 50g.

Das ist eine große Chance, um im heimischen Postmarkt endgültig für mehr Wettbewerb und somit für mehr Angebot, bessere Produkte, günstigere Preise und schlussendlich mehr Jobs und Steueraufkommen zu sorgen.

Der mc steht für eine Marktwirtschaft mit klaren Regeln und somit für fairen Wettbewerb und sieht in der notwendigen Umsetzung der EU-Postrichtlinie eine große Chance für den Standort Österreich.

Die Kernpunkte

1. Hausbrieffachanlagen für alle Postdienstleister öffnen

Die Öffnung der Hausbrieffachanlagen ist aus Wettbewerbssicht das mit Abstand wichtigste Thema der Marktöffnung. Zurzeit sind ca. 800.000 bis eine Million Hausbrieffachanlagen verschlossen. Sollte es bis 2011 zu keiner rechtssicheren Öffnung bzw. Gleichbehandlung aller Postdienstleister kommen, wird es keinen anderen Anbieter und keinen Wettbewerb am Postmarkt geben.

mc-Forderungen:

- Die noch geschlossenen Hausbrieffachanlagen sollen flächendeckend umgerüstet werden.
- Der Schlüssel soll bis zur vollständigen Umrüstung der Hausbrieffachanlagen allen angemeldeten Postdienstleistern gegen angemessenen Kostenersatz und unter Erfüllung im Postgesetz festgeschriebener Qualitätsauflagen zur Verfügung gestellt werden.
- Der Gesamtaufwand für die Umrüstung der noch nicht frei zugänglichen Hausbrieffachanlagen in ganz Österreich beträgt ca. 20 – 30 Millionen Euro. Die Kosten werden vom Staat in Vorleistung getragen und sind in Folge nach einem Fondsprinzip von allen Postdienstleistern anteilig zurückzuzahlen.¹

¹ Dabei werden die auf mehrere Jahre verteilten Umrüstkosten auf jene Unternehmen, die Postsendungen in die Hausbrieffachanlagen einlegen nach Nutzungsgrad aufgeteilt. Durch die Mehrjährigkeit des Fonds werden eventuell steigende Marktanteile anderer Anbieter berücksichtigt.

2. Schaffung eines starken und unabhängigen Regulators

Das effektive Wirken der Postregulierungsbehörde ist für das Funktionieren des Wettbewerbs auf den Postmärkten essentiell. Seit 01.01.2008 ist die Telekom-Control-Kommission mit einem Senat als Postregulierungsbehörde tätig, ihre Unabhängigkeit ist aber in der Praxis nicht vollständig ausgebildet. Dazu kommt, dass die Postregulierungsbehörde bislang kaum über Kompetenzen zur sektorspezifischen Regulierung verfügt und ihr administrativer Apparat (die RTR-GmbH) nur sehr unzureichend mit Ressourcen ausgestattet ist.

mc-Forderungen:

- Das neue Postmarktgesetz muss die Unabhängigkeit der Postregulierungsbehörde rechtlich und faktisch herstellen,
- ihr ausreichende Kompetenzen zur sektorspezifischen Regulierung einräumen und
- für eine ordnungsgemäße Ausstattung der Behörde sorgen.

3. Gleiche Umsatzsteuerregelung

Für Paket-, Werbe- und Briefdienste zahlt die Post AG derzeit keine Umsatzsteuer. Wird die Post AG auch im liberalisierten Postdienst weiter im Bereich der Umsatzsteuer bevorzugt, so bedeutet das einen Kostenvorteil von 20% nicht nur bei Privatkunden, sondern auch bei 50% aller übrigen, von Unternehmen und Behörden versendeten Inlands-Briefe. Die europäische Kommission drängt seit dem Jahr 2003 unter Hinweis auf die damit verbundene signifikante Wettbewerbsbehinderung auf die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung der Monopolisten und die Gleichbehandlung aller Postdienstleister². Der österreichische Gesetzgeber ist verpflichtet, eine entsprechend nichtdiskriminierende Regelung zu finden.

mc-Forderung:

- Abschaffung der unechten Mehrwertsteuerbefreiung der Post AG und im Interesse der Konsumenten die Einführung eines ermäßigten Steuersatzes von 10% auf alle Postdienstleistungen.

² Vertragsverletzungsverfahren gegen UK und Deutschland sind anhängig, aber noch nicht entschieden.

4. Deutsches Modell für den Universaldienst

Bis 2011 erfolgt die Finanzierung des Universaldienstes durch die Postrichtlinie. Die EU-Postrichtlinie gibt vor, dass ein Universaldienst erbracht werden muss.

Der mc orientiert sich in seinen Forderungen am deutschen Universaldienstmodell, das sich wie folgt gestaltet: Der Universaldienst wird von allen Unternehmen gemeinschaftlich erbracht, die einen Umsatz von mehr als 500.000 Euro im Universaldienstbereich erwirtschaften.

mc-Forderungen:

- Es wird kein bestimmtes Unternehmen verpflichtet, den Universaldienst zu erbringen, sondern auf Marktkräfte vertraut.
- Wenn der Universaldienst nicht ausreichend und angemessen erbracht wird, hat die Postregulierungsbehörde zwei Möglichkeiten:
 - ➔ einen der Marktteilnehmer direkt zur Erbringung des Universaldienstes zu verpflichten³
 - ➔ oder die betreffende Universaldienstleistung auszuschreiben und an jenen Postdienstleister zu vergeben, der den geringsten finanziellen Ausgleich dafür verlangt.

5. Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Die Post AG ist mit ihrem aktuellen Dienstrecht, dem überhöhten Gehaltsniveau und der mangelnden personellen Flexibilität in einem freien Markt nicht konkurrenzfähig.

Der mc tritt auch hier für faire Wettbewerbsbedingungen ein und dazu gehört, der Post AG konkurrenzfähige Personalkosten zu ermöglichen.

Die alternativen Anbieter unterliegen bereits jetzt Kollektivverträgen unter dem Dach der WKÖ (Kollektivverträge im Bereich der Speditionen, Kleintransporteure, etc.). Die postnahen Tätigkeiten (insbesondere im Bereich Zustellung, Sortierung etc.) sollen im Rahmen dieser bestehenden Kollektivverträge Angleichung finden. Unabhängig davon muss man darauf achten, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden und es zu keinen Umgehungsverträgen kommt.

³ Diese Möglichkeit besteht für die Postregulierungsbehörde erst nach einer entsprechenden veröffentlichten Feststellung unter Fristsetzung eines Monats an jene Unternehmen die eine solche Leistung erbringen wollen. Dabei ist jeder Lizenznehmer, dessen im lizenzierten Bereich erzielter Umsatz im vorangegangenen Kalenderjahr mehr als EUR 500.000 betragen hat, verpflichtet, dazu beizutragen, dass die Universaldienstleistung erbracht werden kann. Es dürfen nur marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet werden – diese erhalten durch den Ausgleichsfonds einen finanziellen Ausgleich.

Der mc warnt vor einem von der Post AG dominierten Post-Kollektivvertrag: Das Beispiel Deutschland zeigt, dass eine solche Vorgangsweise nicht dazu dient, faire Arbeitsbedingungen zu schaffen sondern dazu, Wettbewerber vom Markt zu drängen.

mc-Forderung:

- Faire und abgestimmte Kollektivverträge im Rahmen der bestehenden Regelungen.

6. Transparenter Teilleistungszugang

Im Interesse der Nutzer von Postdienstleistungen und zur Etablierung alternativer Geschäftsmodelle ist es erforderlich, dass die Mitbewerber der Post AG Zugang zu deren postalischer Infrastruktur erhalten. Die europäische Post-Richtlinie sieht dies ausdrücklich vor (siehe Art 11a), es bedarf aber national einer detaillierten Umsetzung.

mc-Forderungen:

- Das neue Postmarktgesetz muss daher Bestimmungen enthalten, welchen Mitbewerbern der Post AG Zugang zu folgenden Bereichen ermöglicht wird:
 - ➔ Sortier- und Zustelleinrichtungen (Netz-Zugang)
 - ➔ Postfächer
 - ➔ Adressdatenbanken und Postleitzahl-System
 - ➔ Retouren (falsch adressierte oder zurückgestellte Sendungen; Nachsendeaufträge)
- Dafür haben die Zugang suchenden Unternehmen jeweils ein kostenorientiertes Entgelt zu entrichten.
- Im Fall der Nichteinigung ordnet die Postregulierungsbehörde den Zugang und die Zugangsbedingungen (Entgelt, Fristen, etc; „Vertrag ersetzender Bescheid“) an.

Die Fakten

I. Wirtschaftliche Konsequenzen einer Liberalisierung – Faktor Beschäftigung

Das Vorurteil, die Marktöffnung führe flächendeckend zu sinkenden Beschäftigungszahlen im Postmarkt, entspricht nicht den Fakten:

Grafik 1: Entwicklung der Beschäftigung bei den Universaldienstleistern (2003-2007)

Land	MA 03	MA 07	Delta MA
DE	340,0	470,0	38,2%
FI	23,6	25,6	8,5%
ES	63,3	68,2	7,7%
IT	145,8	148,9	2,1%
DK	21,8	21,2	-3,1%
AT	26,9	25,7	-4,5%
PT	16,4	15,4	-6,3%
NL	121,3	113,3	-6,6%
UK	227,2	204,4	-10,0%
SE	37,9	33,4	-11,9%
FR	200,8	162,3	-19,2%
BE	40,0	32,0	-19,9%

Quelle: postconsulting.at, Datenbasis www.ipc.be (International Postal Corporation), 2009

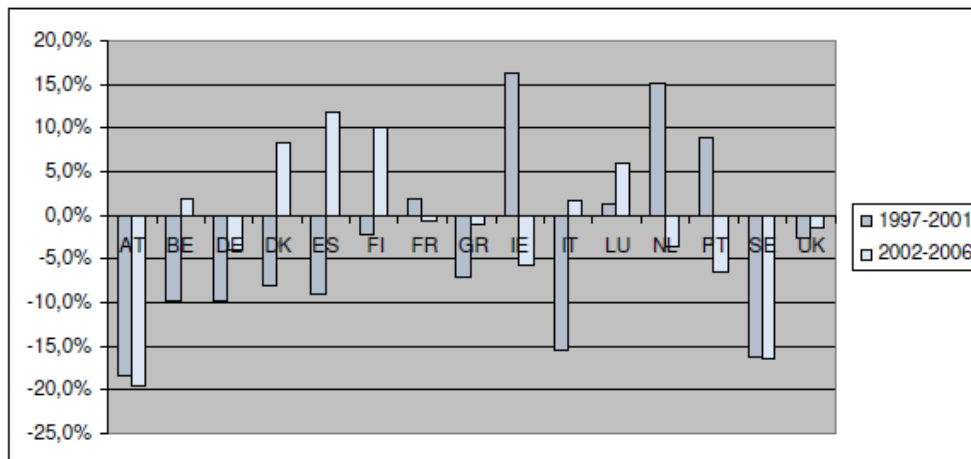
Nur dort, wo es alternative Postdienstleister gibt, die in einem Wettbewerb auch im Bereich der „letzten Meile“ mit der jeweiligen Postgesellschaft stehen, kann der Mitarbeiterabbau der Universaldienstleister kompensiert werden.

In den Niederlanden reduzierte die TNT die Mitarbeiterzahl im Mail-Bereich seit 2002 um rund 2000 (Vollzeitäquivalente), während die neuen alternativen Anbieter mehr als 5.000 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente!) schufen.

In Deutschland baute die Deutsche Post 2002 – 2006 im Bereich der Zustellung adressierter Postsendungen rund 6000 Arbeitsplätze ab, während alternative Anbieter rund 25.000 Arbeitsplätze (inkl. Teilzeitjobs) schufen.

Zum Vergleich: In Österreich sank die Zahl der Arbeitsplätze am Postmarkt durch die Abbaumaßnahmen der Post AG um rund 20%, dieser Abbau konnte mangels Wettbewerb nicht kompensiert werden.

Grafik 2: Entwicklung der Mitarbeiterzahlen bei den Universaldienstleistern in den EU15



Quelle: Ecorys, Studie für die EU-Kommission 2008

I. Wirtschaftliche Konsequenzen einer Liberalisierung – Faktor Preis

Die Preisentwicklung im Bereich der Standardtarife ist vor allem vom Ausmaß der Preis- und Rabattregulierung abhängig.

Sinkende Preise sind bei Marktöffnung aufgrund der bisherigen Erfahrungen nur dann zu erwarten, wenn der Universaldienstleister einer wirksamen Preisregulierung unterliegt.

Ansonsten ist davon auszugehen, dass der bisherige Monopolist mit Hilfe preispolitischer Instrumente Wettbewerb wirksam eindämmen wird und es im Bereich der Standardtarife zu Preiserhöhungen kommt.

Kostenentlastung für Österreich

Das Postrecht sieht vor, dass, wenn ein Postunternehmen im Bereich des Universaldienstes Rabatte an Versender gewährt, diese kostenorientiert, transparent und nicht-diskriminierend sein müssen.

In Deutschland und Großbritannien, zwei Länder, in denen die Postregulierungsbehörde ungleich mehr Ressourcen und Kompetenzen hat als in Österreich, wurde berechnet, wie hoch diese „angemessenen Rabatte“ für die Einlieferung großer Mengen in die Verteilzentren sein müssen, wenn sich diese tatsächlich an den Kosteneinsparungen orientieren. Im UK liegen diese bei rund 50%, in Deutschland immerhin bei rund 25%.

Zum Vergleich: Würden die diesbezüglichen Rabatte auch in Österreich angewendet, so ergäbe sich für die versendende Wirtschaft eine Kostenentlastung von 180 Millionen Euro (Anhebung auf das UK-Niveau) oder 80 Millionen Euro (Anhebung auf das deutsche Niveau).

Grafik 3: Anhebung der Rabatthöhe auf das Niveau von Deutschland und Großbritannien

Anhebung Rabatthöhe auf Niveau D, UK	in Mio. EUR	in %
Marktpotenzial *	900	
davon Großmengen **	400	
Rabatte derzeit ***	20	5 %
Rabatte Potenzial DE	100	25 %
Rabatte Potenzial UK	200	50 %
Einsparungspotenzial	80 - 180	

* Umsätze Brief und adressierte Werbung (ohne internationale Mengen)

** Mengen, die nicht im Postamt, sondern in Verteilzentren direkt eingeliefert werden

*** Schätzung bzw. Hochrechnung⁴

Quelle: postconsulting.at

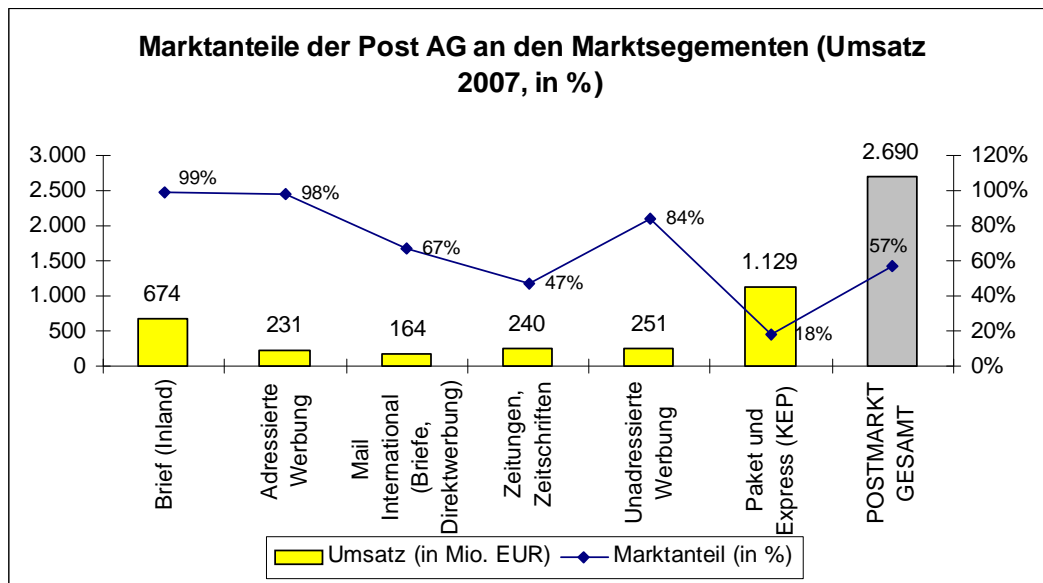
Gemäß den gesetzlichen Vorgaben müssen die Tarife im Universaldienstbereich kostenorientiert sein, das bedeutet, sie sollen nur einen angemessenen Gewinn beinhalten.

Die Post AG hat seit 2002 mehr als 20% seines Personals abgebaut und beinahe die Hälfte der Postämter geschlossen. Dennoch kam es zu keiner Tarifsenkung, sondern im Gegenteil 2003/04 zu einer Preiserhöhung im Briefbereich von damals rund 8%. Geht man daher von einer Tarifsenkung im Universaldienstbereich von 10% aus, die nur einen Teil der eigentlich angemessenen Größenordnung ausmacht, so errechnet sich immerhin eine **Kostenentlastung von rund 90 Millionen Euro.**

II. Wirtschaftliche Konsequenzen einer Liberalisierung – Faktor Umsatzentwicklung

Die Österreichische Post AG ist von der Marktöffnung in unterschiedlichen Marktsegmenten betroffen.

Grafik 4: Marktanteile von POST AG an den Marktsegmenten
(Umsatz 2007, in %)



Quelle: postconsulting.at Market Research, 2008

➤ Marktsegment „reservierter Postdienst“

Den unmittelbarsten Einfluss hat die Marktöffnung auf das Marktsegment „reservierter Postdienst“, das bisher ausschließlich der Post AG vorbehalten war. In Zahlen:

650 Millionen Euro Umsatz.

➤ Marktsegmente „Brief Inland“, „Brief Inbound“, „adressierte Werbung“

Die Marktöffnung beeinflusst jene Geschäftsfelder, die bisher aufgrund des Postmonopols für alternative Postdienstleister nur teilweise bzw. zum geringen Teil zugänglich waren und an denen die ÖPAG bis dato einen Marktanteil von 99% hält. Dies betrifft konkret die Marktsegmente „Brief Inland“, „Brief Inbound“ sowie „adressierte Werbung“ mit einem

Gesamtumsatz von rund 1 Milliarde Euro.

➤ Marktsegmente „Zeitungszustellung in die Briefkästen“, „Zustellung unadressierter Werbung in die Briefkästen“

Sofern die Marktöffnung 2011 die Öffnung der Hausbrieffachanlagen beinhaltet, werden zusätzlich die Marktsegmente „Zeitungszustellung in die Briefkästen“ sowie „Zustellung unadressierter Werbung in die Briefkästen“ geöffnet. Hier herrscht zwar rechtlich freier Wettbewerb, durch den eingeschränkten Zugang zu den Hausbrieffachanlagen hält die ÖPAG hier nach wie vor Marktanteile von deutlich mehr als 95%. Diese Marktsegmente umfassen derzeit **weitere Umsätze von mehr als 250 Millionen Euro**.

III. Der Hermes-Effekt

Es gibt in Österreich derzeit genau ein Beispiel, das für den Einfluss von Liberalisierung und Wettbewerb im Postbereich herangezogen werden kann:

Im Bereich der Pakete für Privatkunden war die Post AG bis voriges Jahr de-facto-Monopolanbieter mit einem Marktanteil von rund 95%.

Der neue Anbieter Hermes konnte im ersten Jahr seines Markteinstiegs mehr als 30% Marktanteil erreichen und bot flächendeckende Zustellung an.

➔ Funktionsweise:

Im Paketbereich waren zwei der drei größten Wettbewerbshindernisse nicht gegeben:

1. es gab keinen reservierten Postdienst.
2. die für Wettbewerber immer noch nicht freigegebenen Hausbrieffachanlagen spielen in der Paketzustellung keine große Rolle.

➔ Konsequenzen:

1. Flächendeckende Alternative zur Post AG.
2. Die Kosten für Versender sind gesunken – sowohl für Privatkunden als auch für Geschäftskunden.
3. Die Post AG steht weiterhin als Anbieter zur Verfügung:
 - zu geringeren Preisen
 - und mit besserer Qualität
4. Die Post AG macht geringere Gewinne – nachdem Hermes, eigenen Angaben zufolge, noch nicht in der Gewinnzone ist.

IV. Ländervergleich

In allen europäischen Benchmarks gelang es den Universaldienstleistern sich im Wettbewerb gut zu behaupten. Mit nur einer Ausnahme (NL, Marktanteil von ca. 86%) halten alle Postgesellschaften in liberalisierten oder teilliberalisierten Märkten nach wie vor Marktanteile von 90%-100%⁵ (Deutschland 89,6%⁶, Schweden 90,7%, UK 99%, Finnland 100%). Trotz Marktöffnung ist in keinem dieser Länder bisher ein Problem mit der flächendeckenden Versorgung aufgetreten, obwohl der Universaldienstleister bisher in keinem Vergleichsland Ausgleichszahlungen für etwaige Kosten erhält.

→ Was kann man vom Beispiel Niederlande lernen:

Hier wurde bereits vor der vollen Marktöffnung, die immer noch nicht erfolgt ist, der Bereich der Massensendungen und Zeitungen liberalisiert. Über diesen Teilmarkt eroberten vor allem zwei alternative Anbieter (Sandd und Selekt Mail Nederland⁷) einen Marktanteil von 14%.

Hinweis: Der größte Unterschied ist hier, dass für den freigegebenen Markt der Umsatzsteuervorteil der nationalen Post abgeschafft wurde und damit die alternativen Anbieter tatsächlich zu gleichen Bedingungen kalkulieren konnten.

→ Was kann man vom Beispiel Deutschland lernen:

Hier wurde schon früh mit einer Teilliberalisierung begonnen – auch in Bereichen, wo große Mengen anfallen, beispielsweise im Bereich der Briefsendungen unter 50 Gramm. Insgesamt konnten die Dienstleister in diesen Nischen rund 10% Marktanteil erobern – mit der Konsequenz, dass nunmehr alternative, flächendeckende Netze zur Verfügung stehen.

Hinweis: In Deutschland ist die Deutsche Post seit Anfang 2008 nicht mehr zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet, trotzdem wird dieser unverändert weiter angeboten, und das sogar mit Preissenkungen für Großkunden.

⁵ Quelle: Bericht der EU-Kommission, ECORYS 2008

⁶ Marktanteil an den lizenzpflichtigen Postsendungen (Briefe und adressierte Werbung bis 1 Kg), ohne Zeitungen.

⁷ Beide Unternehmen verfolgen ein ähnliches Business-Modell, nämlich „low-cost / low-speed“-Post und sind mit ihrem Geschäftsmodell sehr erfolgreich: Sie verfügen über einen Marktanteil von 25%-28% im Bereich des liberalisierten Briefmarktes. Zuletzt erzielte Sandd einen EBIT von 8%.

→ Was kann man vom Beispiel UK lernen:

Hier hat die Regulierungsbehörde der britischen Post in bestimmten Bereichen Rabatte von bis über 50% verordnet, wenn Kunden Vorleistungen erbringen, vorsortieren etc.

Hinweis: Obwohl die britische Post zu massiven Kostensenkungen gezwungen wurde, ist sie

- nach wie vor profitabel
- und hält einen Marktanteil von 99,9% (in der Zustellung).

Der Umsatz der britischen Post sank zwar um über 20%, aber die Branche der Postdienstleister wuchs stark und die Preise sanken.

➤ Was kann man vom Beispiel Finnland lernen:

Obwohl dort der Markt seit 1991 liberalisiert ist, knüpft Finnland eine Lizenz für Postdienste de facto an die Erbringung von Universaldienstleistungen.

Hinweis: Die Konsequenz ist, dass es seit mittlerweile 17 Jahren keinen einzigen Mitbewerber der finnischen Post im Bereich der adressierten Zustellung gibt.