



DIPLOMARBEIT

Liberalisierung des Postmarktes in Europa

Utl: Umsetzung der Europäischen Richtlinie auf nationaler und supranationaler Ebene und die Rolle der politischen Akteure

Verfasserin

Cornelia BERGER

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien/Brüssel, 2012	
Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 300
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Diplomstudium der Politikwissenschaft
Betreuerin / Betreuer:	Univ.-Doz. Dr. Gernot STIMMER

Danksagungen:

Ich möchte an dieser Stelle vier besonderen Personen danken, ohne die ich dieses Studium nicht beendet hätte und die maßgeblich am Entstehen dieser Diplomarbeit beteiligt waren:

Meiner Grossmutter, Charlotte Paul, die leider den Abschluss meines Studiums nicht mehr erleben durfte, allerdings immer ganz fest an mich geglaubt hat und sicher unheimlich stolz auf mich wäre,

Meiner Mutter, Margit Paul, die nicht müde wurde, mich zu fragen, wie weit ich in meinem Studium bin und wann ich endlich fertig sei und die nun sicher sehr erleichtert ist, dass sie es endlich geschafft hat, mich zum Abschluss zu bewegen,

Michael Wögerer, der ebenfalls Politikwissenschaft studiert und mich immer mit gezogen, mir alle Termine gesagt hat und mich an Fristen erinnerte, mich aber auch immer motivierte weiter zu machen und der zum Schluss die Diplomarbeit zu einem Wettkampf hat werden lassen: ich habe gewonnen!

Jonathan Broos, meinem Partner, der mich vor allem in der Schlussphase meines Studiums unterstützte und motivierte und der viel Verständnis zeigte in der Entstehungsphase dieser Arbeit und mir den Freiraum und die Unterstützung gab, die ich brauchte.

Vielen Dank!

INHALT:

1. Einleitung.....	Seite 5
2. Theoretischer und methodischer Ansatz.....	Seite 6
2.1. Forschungsfrage und Hypothesen zu dieser Arbeit.....	Seite 25
3. Die Entwicklung des liberalen Gedankens und die Geschichte der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen.....	Seite 27
4. Überblick über die Entwicklung der Postmarktliberalisierung in Europa.....	Seite 37
4.1. Gesetzliche Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie in Europa.....	Seite 43
4.1.1. Österreich: Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz – PMG).....	Seite 45
4.1.2. Deutschland: Das deutsche Postgesetz (PostG) BGBl. I S 2407.....	Seite 49
4.1.3. Das Finnische Postmarktgesetz Act 1365/2006.....	Seite 53
4.1.4. Belgien: Das belgische Postmarktgesetz.....	Seite 58
4.1.5. Schlussfolgerungen der gesetzlichen Umsetzung anhand der vier betrachteten Beispiele.....	Seite 63
4.2. Die Folgen der Liberalisierung.....	Seite 66
4.2.1. Die politischen Folgen der Postmarktliberalisierung.....	Seite 67
4.2.2. Die ökonomischen Folgen der Postmarktliberalisierung.....	Seite 71
4.2.3. Die sozialen Folgen der Postmarktliberalisierung.....	Seite 78
5. Akteure, Positionen und Handlungs- und Kommunikationsstrukturen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene.....	Seite 83
5.1. Die Rolle der europäischen Institutionen.....	Seite 83

5.1.1. Die Rolle der Europäischen Kommission.....	Seite 85
5.1.2. Die Rolle des Europäischen Parlaments.....	Seite 92
5.2. Die Rolle der Unternehmen.....	Seite 99
5.2.1. Diversifikation – Unternehmen erweitern ihr Angebot an Dienstleistungen.....	Seite 105
5.2.2. Internationalisierung – Unternehmen expandieren ins Ausland.....	Seite 106
5.2.3. Neue Postdienstleister – als neue Konkurrenz am nationale Markt.....	Seite 107
5.2.4. Europäische Vernetzung.....	Seite 110
5.3. Die Rolle der Regierungen.....	Seite 112
5.4. Die Rolle der Gewerkschaften.....	Seite 121
5.4.1. Die Rolle der Europäischen Gewerkschaftsföderation.....	Seite 126
5.4.2. Europäische Vernetzung.....	Seite 131
5.5. Andere Interessengruppen.....	Seite 134
5.6. Gegenüberstellung von AkteurInnen im Rahmen der Postmarktliberalisierung im „policy Netzwerk“.....	Seite 138
6. Schlussfolgerungen.....	Seite 143
7. Schlusswort.....	Seite 146
8. Literaturverzeichnis.....	Seite 148
9. Abstract – deutsche Version.....	Seite 154
10. Abstract – englische Version.....	Seite 155
11. Lebenslauf der Autorin.....	Seite 156

1. Einleitung

Postdienste in Europa haben die Tradition, Teil der öffentlichen Dienstleistungen zu sein. In vielen europäischen Ländern waren die Postdienstleistungsbetreiber nicht nur staatliche Unternehmen, die Bereitstellung der Dienste stand unter staatlicher Kontrolle und die Beschäftigten hatten in den meisten Ländern BeamInnenstatus und somit besonderen Schutz und Arbeitsbedingungen. Im Zuge der Liberalisierung wurde die Stellung der Postdienste verändert und der Prozess der Marktöffnung von verschiedenen Seiten beeinflusst und forciert. Beiden dieser Phänomene und Entwicklungen soll in dieser Arbeit Rechnung getragen werden.

Ich arbeite nun seit beinahe drei Jahren auf europäischer Ebene als europäische Gewerkschafterin bei UNI Europa und bin als policy officer speziell mit der Entstehung und Implementierung der Postdienstleistungsrichtlinie, also der Liberalisierung des europäischen Postmarktes beschäftigt. Im Rahmen meiner Arbeit habe ich das Privileg einer der AkteurInnen in diesem Prozess zu sein und versuche durch Lobbying und Einflussnahme vor allem auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene die Positionen der Gewerkschaften in den Prozess mit einzubringen. Ich bin sowohl als Vertreterin des anerkannten europäischen Sozialpartners Teil des europäischen Sozialen Dialogs als auch als Expertin in vielen Arbeitsgruppen und auf Konferenzen in den europäischen Strukturen, vor allem von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament eingebunden. Dies verschafft mir einen Einblick in und ein Kenntnis über die Prozesse des „Policy Makings“, die ich für diese Arbeit nutzen möchte.

Ziel dieser Arbeit ist es einerseits, meine Erfahrungen und mein Wissen auch wissenschaftlich nutzbar zu machen und so an Erkenntnissen im Rahmen der Politikentstehung und des Funktionierens von Politiknetzwerken in Mehrebenensystemen beizutragen. Durch meine Eingebundenheit in Politiknetzwerke und meine permanenten Kontakte zu den europäischen Institutionen ist es mir möglich, interne Prozesse besser zu beschreiben und durch Kontakte mit Regulierungsbehörden und

Postdienstleistungsunternehmen auch die Folgen, Reaktionen und Maßnahmen auf betrieblicher wie politischer Ebene verfolgen, analysieren und einschätzen zu können.

Andererseits möchte ich aber auch die subjektiv gewonnen Erkenntnisse und meine Handlungsweisen einer wissenschaftlichen Prüfung unterziehen und herausfinden, welche Theorien und Ansätze verwendet werden können, um die wahrgenommenen Prozesse zu erklären und zu erforschen. Dabei liegt der Fokus darauf, Politikfeldforschung auch von einem theoretischen und nicht nur praktischen Ansatz zu begreifen und somit Erklärungsmuster und Wissen zu sammeln um meine bisherige Arbeit evaluieren zu können.

Aufgrund der Tatsache, dass ich in diesen Prozess involviert bin, stütze ich mich in meiner Arbeit auf verschiedenste Theorien, um eine objektive Herangehensweise an dieses Thema zu gewährleisten. Ziel ist die Beantwortung der weiter unten formulierten Forschungsfrage, welche AkteurInnen in welcher Form und auf welcher Ebene Einfluss auf die Politikentstehung hatten, um somit einen Gesamtüberblick über die entstehenden Prozesse und das Ergebnis am Ende zu gewinnen. Weiters mögliche weitere Entwicklungen bereits zu erfassen und deren Ursachen beziehungsweise Lenkungsrichtungen einschätzen zu können.

2. Theoretischer und methodischer Ansatz

Nach eingängiger Recherchearbeit und Abwägung verschiedener Methoden und Theorien, stellte ich fest, dass es sich bei dem von mir gewählten Thema um die Betrachtung des „**Policy Making**“ handelt, also des Prozesses der Definition von politischen Problemen oder politischen Änderungen, der Entwicklung hin zur Formulierung von Politik über die Implementierung dieser bis zur Evaluierung und eventueller Rückbetrachtung und erneuter Problemlösung neu entstandener policy Anforderungen, also des Entstehens von policy. Dies geschieht im vorliegenden Beispiel in einem policy Netzwerk, nach Markus Jachtenfuch und Beate Kohler-Koch, das auf mehreren Ebenen mit unterschiedlichen AkteurInnen entsteht. Damit muss die Methode des

„**policy-cycle**“ nach Werner Jann und Kai Wegrich in Zusammenhang mit policy Netzwerken in einem Mehrebenensystem kombiniert werden, was die Anwendung der „**multilevel governance**“ nahe legte. Bereits im Vorfeld soll klar gesagt werden, dass der „policy-cycle“ als Methode mit den definierten Phasen zur vereinfachten Veranschaulichung und zur Erklärung komplexer Zusammenhänge verwendet wird. Akteure und deren Rollen und Positionen sowie die Phase der Implementierung und die Einflüsse der policy Netzwerke sollen anhand dieser Theorien veranschaulicht und beschrieben werden. Vor allem in diesem Fall kann der Prozess aber nicht als starres Modell betrachtet werden. Es ist möglich, die unterschiedlichen Ebenen sowohl als eigene „policy-cycle“ zu analysieren oder aber, wie dies hier geschehen soll, in Kombination zu betrachten, um Zusammenhänge zu verdeutlichen. Dabei kann es zu Überlappungen und Verschiebungen der Phasen kommen, da die Ebenen in unterschiedlichen Geschwindigkeiten arbeiten. Ergänzend werde ich noch auf andere Theorien innerhalb der verschiedenen Phasen des „policy-cycle“ eingehen, die meiner Meinung nach wesentlich zur Erklärung der Vorgänge im Rahmen der Postmarktliberalisierung beitragen und somit wichtige Forschungsgrundlage darstellen.

Wie bereits weiter oben beschrieben, handelt es sich hier bei dem betrachteten Forschungsfeld um das Mehrebenensystem der EU. Dabei besteht die Herausforderung, die verschiedenen Ebenen, europäische, nationale und regionale und den Einfluss der verschiedenen Entscheidungsträger auf diese zu untersuchen.

Die Theorie der Governance im Gegensatz zu Government spielt vor allem eine Rolle, wenn es sich um verschiedene Akteure handelt, die keiner klaren hierarchischen Struktur unterworfen sind und somit nicht den traditionellen Entscheidungsstrukturen der Regierungen folgen, um diese Interaktionen und Wirkungsmechanismen zu analysieren. Dabei soll in dieser Arbeit nicht der Ansatz von Rosenau/Czempiel, „Governance without Government“, von 1992 verfolgt werden, sondern vielmehr das Zusammenspiel und die Interaktion von Netzwerken und Interessengruppen mit den Regierungen im Zentrum stehen, wobei hierarchische Strukturen und Mechanismen immer mehr an Bedeutung verlieren, aber dennoch nicht komplett zu vernachlässigen sind. Die nationalen

Regierungen verlieren dabei den Anspruch der alleinigen Politikgestaltung und befinden sich in einer permanenten Interaktion und Koordination mit je nach Themenfeld anderen Akteuren, die je nach Einflussnahme, Interesse und Stärke mehr oder weniger ihren Gestaltungsanspruch wahrnehmen. Somit ist in der Governance-Perspektive eine Analyse der hierarchischen Strukturen sowie der wechselseitigen Interaktion wie Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung maßgeblich, wobei sich dabei nach Renate Mayntz eine eigene Dynamik entwickelt.¹

Die Europäische Union stellt dabei ein multilevel System dar, in dem es verstärkt zu Interaktionen und Koordination der verschiedenen Staaten auf horizontaler Ebene als auch zwischen regionaler, nationaler und europäischer Stufe auf vertikaler Ebene kommt. Multilevel Governance beschreibt also „die politischen Strukturen und Prozesse, die transnationale, nationale oder regionale Institutionen verbinden, andererseits aber auch das Zusammenwirken vertikaler und horizontaler Interdependenzen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen.“²

Nach Arthur Benz ist „multilevel Governance“ zum einen Teil als „linkage approach“, also das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, von nationaler und internationaler Politik, also die Verschiebung von Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen in Kombination mit vertikal gegliederten Staaten wie föderale Strukturen zu verstehen. AkteurlInnen unterschiedlicher Ebenen sind aufeinander angewiesen und Entscheidungen sowie politische Prozesse müssen koordiniert werden. Voraussetzung um von „multilevel Governance“ zu sprechen ist, dass Kompetenzen und Ressourcen auf verschiedene Ebenen aufgeteilt sind, also eine Koordinierung dieser stattfinden muss. Es kommt zu einer „Politikverflechtung“. „Mehrebenenstrukturen liegen also vor, wenn Befugnisse

¹ Mayntz, Renate: Policy Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen in: Adrienne Hértier (Hrsg.), Policy Analyse. Kritik und Neubewertung. Opladen, 1993

² Ebenda S: 16

und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen auf territorial abgegrenzte, zentrale und dezentrale Organisationen aufgeteilt sind.“³ In der Europäischen Union ist diese Verschiebung nur teilweise und abhängig von Politikfeldern und Sachthemen der Fall, da nicht alle Kompetenzen in Händen der Europäischen Institutionen liegen. So entstehen in vielen Fällen Konfliktpunkte zwischen den wirtschaftlichen Verhandlungen, beispielsweise in Schaffung einer Binnenmarktstrategie auf europäischer Ebene, und den sozialen Auswirkungen der getroffenen Entscheidungen auf nationaler Ebene, die nicht in den Kompetenzbereich der Europäischen Union fallen. Diese Tatsache stellt die Souveränität der Regierungsmacht der Nationalstaaten in Frage, wie dies auch Gary Marks und Liesbeth Hooghe 2001 feststellten⁴, und macht die Einbeziehung anderer AkteurInnen aus regionalen Strukturen oder Interessengruppen notwendig. „Anstatt sich auf die großen politischen Weichenstellungen, insbesondere Gemeinschaftsverträge und ihre Änderungen zu konzentrieren, verfolgt dieser Ansatz die politischen Prozesse unterhalb dieser Ebene.“⁵ Dies bedingte das Entstehen und die Schaffung von internationalen und europäischen Zusammenschlüssen von AkteurInnen und Interessengruppen, die nicht in die strukturellen und institutionellen Entscheidungsprozesse mit eingebunden sind, wie beispielsweise die Europäischen ArbeitgeberInnen- oder Gewerkschaftsverbände, die verstärkt ihr Gewicht in den Verhandlungen durch gezielte Einflussnahme (lobbying) geltend machen. Andererseits stärken diese Struktur der Entscheidungsfindung und daran anschließend die notwendige Umsetzung der Entscheidungen regionale Strukturen, die diese dann umsetzen müssen. Gleichzeitig verschafft dies ihnen aber auch mehr Kompetenz und Einfluss und gibt ihnen auf europäischer Ebene einen besonderen Stellenwert, wie dies aus der Gründung des Ausschusses der Regionen auf europäischer Ebene⁶ ersichtlich wird. Dies hängt natürlich stark von der jeweiligen nationalen

³ Benz Arthur, Lütz Susanne, Schimank Uwe, Simonis Georg (Hrsg.): Handbuch Governance Utl.: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 2007, Artikel: Benz Arthur: Multilevel Governance, S. 298

⁴ Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary: Multi-level Governance and European Integration, 2001, <http://www.google.be/url?sa=t&source=web&cd=5&ved=0CEMOQfAE&url=http%3A%2F%2Feiop.or.at%2Feiop%2Fpdf%2F2001-011.pdf&rct=j&q=Hooghe%2C%20Liesbeth%2FMarks%2C%20Gary%3A%20Multi-level%20Governance%20and%20European%20Integration&ei=jMqWTtXCFsjzsgbYqeTzAw&usg=AFQjCNFm6YhEr8hBcOohcCx9fGmUAJzGSA&cad=rja>

⁵ Ebenda S. 339

⁶ nachzulesen auf deren Homepage unter: <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>

Struktur und dem Aufbau der regionalen Miteinbeziehung in politische Prozesse ab.

In dieser Arbeit werden als nicht-staatliche Organisationen die AkteurInnen in diesen Entscheidungsfindungsprozessen verstanden, die Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenorganisationen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf europäischer Ebene repräsentieren, da die oben beschriebene theoretische Grundlage die Vermutung nahe legt, dass der Stellenwert der europäischen Organisationen zunimmt und sich ihr Einfluss verstärkt, weiters werden die ehemals staatlichen Postdienstbetreiber als auch die neuen Postdienstleister darunter verstanden und beleuchtet. Als staatliche Organisationen werden die Europäische Kommission und das Europäische Parlament als Europäische Institutionen und die nationalen Regierungen verstanden, sowie die nationalen Regulierungsbehörden als nationalstaatliche Instanz und als Verbindungsstelle zur europäischen Ebene. Zwar spielen die Regionen in Europa eine wichtige Rolle, die an Gewicht zunimmt, jedoch ist es für die Recherchearbeit dieser Arbeit nicht möglich, die regionalen Strukturen im Detail zu beleuchten, da dies den Umfang sprengen würde. Daher werden zwar regionale Administrationen in dieser Arbeit herangezogen, allerdings nicht durchgehend und nur dort, wo es eine offensichtliche Einflussnahme dieser gab. Dabei wird spezifisch auf einen „akteurszentrierten Institutionalismus“⁷ eingegangen, der besonders die Interaktion zwischen den AkteurInnen, die Verbindungen und Koordinationsprozesse dieser sowie deren Interaktion beschreibt.

Ergänzt wird dies durch die Theorie von Markus Jachtenfuch und Beate Kohler-Koch, die sich mit „policy-Netzwerken“ bereits eingehend in der Mitte der 90er Jahre in ihrem Buch „Regieren im dynamischen Mehrebenensystem“ beschäftigt haben. Dabei stellten sie sich die Frage, ob man bei der Entwicklung der EU von einer Integrationstheorie durch Entstehung von Politiknetzwerken in einem Mehrebenensystem ausgehen kann, also von der Schaffung neuer politischer Akteure mit anderen politischen Befugnissen und damit einem schrittweisen Übergang durch Umorientierung auf staatliche und supranationale Ebene. „Da in

⁷

Ebenda, S: 50

der EU kein Entscheidungszentrum existiert, das auf Hierarchie als Steuerungsprinzip zurückgreifen kann, und sich die einzelnen Bereiche staatlicher Steuerung nicht mehr von einander abschotten lassen, bilden sich Netzwerke (Mayntz 1993; Jansen/Schubert 1995) heraus, in denen Akteure aus den unterschiedlichen Teilsystemen gemeinsam versuchen, verbindliche Entscheidungen zu treffen.“⁸ Dies inkludiert aber auch den veränderten Begriff von Gesellschaft als ein nicht mehr durch ein Territorium und eine Sprache abgegrenztes Konstrukt und die damit verbundene Notwendigkeit einer Politisierung der sozialen Aspekte und die Notwendigkeit der Legitimierung der EU durch Schaffung einer neuen Identität. Dabei legten sie in ihrer Analyse wert auf die veränderte Beziehung von Nationalstaaten und Europäischer Union zwischen Konkurrenz und Koordination, die neu festzusetzende hierarchische Ordnung sowie das erwähnte Legitimationsproblem des Regierens, da die beherrschte Gruppe nicht mehr mit den Herrschenden in territorialer Hinsicht identisch ist und somit Kontrollmechanismen sowie Sanktionsmöglichkeiten für getroffene Entscheidungen wegfallen und die Akteure nicht mehr belangbar sind. Es kommt zu einer Entgrenzung der Politik mit horizontalem Koordinationsbedarf, wobei die demokratische Verantwortlichkeit und Organisiertheit dabei zu einem Problem werden kann.

Es besteht die Frage, ob die von den beiden beschriebene Problematik der Legitimation von Politik beispielsweise durch die Schaffung eines Bundesstaates gelöst werden kann. Dies kann auf Grundlagen einer von ihnen beschriebenen Typologie geschehen, ohne jedoch die Prozesse, gegenseitige Beeinflussung und Ergebnisse außer acht zu lassen, die beispielsweise durch eine „policy-cycle“ Theorie im Rahmen von multilevel governance erfasst werden können. Die Entwicklung eines möglichen Bundesstaates und die Entscheidung darüber wurden jedoch im Vertrag von Lissabon eindeutig wieder zeitlich nach hinten verschoben und noch unwahrscheinlicher durch das Entstehen der Wirtschaftskrise 2008/2009. Damit konnte die These von Jachtenfuchs und Kohler-Koch belegt werden, dass von einer „zunehmenden Einheitlichkeit der

⁸ Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, AB III / Nr. 12, Mannheim 1995, S. 9

nationalen Systeme als Folge der Europäisierung nicht die Rede sein kann.“⁹ (S.14) Meiner Meinung nach damit verbunden sind die verstärkte Renationalisierung und erneute Konzentration auf eine Wirtschaftsverfassung. Dabei wird es wichtig sein, das Konzept der Europäischen Union erneut zu konsolidieren und die Integration von Legitimationsprozessen des Regierens weiter zu vertiefen, um ein nachhaltiges Bestehen durch die Unterstützung der Bevölkerung und demokratische Legitimierung sicherzustellen.

Nachdem nun das Forschungsfeld als multilevel-governance mit policy Netzwerken als Forschungsansatz definiert wurde, geht es im Folgenden darum, diese durch die Arbeitsmethode des „Policy Making“ in Form von „policy cycle“ zu ergänzen. Die Policy Forschung, also konkreter des ‚Policy-Making‘, als sequenzieller Prozess der Formulierung und Umsetzung von Politikgehalten, (...)“¹⁰ bedeutet die Erfassung von Politik als Abfolge von Schritten nach Werner Jann und Kai Wegrich, der Versuch die Entstehung und Entwicklung von policy sowohl von der „Input“ Seite – also Akteurs-bezogen durch deren „Impact“ – als auch von der „Output“ Seite – also in Form von Gesetzen und Verordnung oder Verteilung von Ressourcen und Zugang zu Netzwerken etc. – samt dazwischen liegendem Prozess und Struktur zu erfassen. Dabei wird von einem kooperativen Staat oder Entscheidungsstrukturen (im Falle der Europäischen Union) ausgegangen, also von der Tatsache, dass eine autoritäre Regierung nicht existiert, sondern Entscheidungen, aber auch die Implementierung der Gesetze in Kombination mit gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen sowie dem Verwaltungsapparat an sich gestaltet werden.

In den 70er Jahren wurden von Jones und Anderson 5 Phasen als „Policy Making“ Prozess formuliert: „Agenda Setting“, „Policy Formation“, „Adoption“, „Implementation“ und „Evaluation“, wobei diese in einem multilevel governance System in Kombination und mit Wiederholungen dieser Phasen betrachtet werden müssen, da einige doppelt und auch mit Überschneidungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene stattfinden. In dieser Arbeit wird auf europäischer Ebene hauptsächlich auf die Phase „Implementation“ im Sinne

⁹ Ebenda S. 14

eines Paradigmenwechsels näher eingegangen werden sowie auf „Evaluation“ , die Outputs und Ergebnisse dieser Phasen, die allerdings nur bedingt durch die Aktualität dieses Themas erforscht und die anderen Phasen lediglich am Rande beleuchtet werden können, während bei der nationalen Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie „Policy Formation“ und „Adoption“, also die Erstellung und schließlich die Auswahl aus verschiedenen Alternativen, besonders aber die „Implementation“, also die Umsetzung in nationales Recht, und ebenso wie auf europäischer Ebene in einem derzeit möglichen Maß „Evaluation“ sowie ebenfalls deren Outputs beschrieben werden sollen. Da es sich hierbei um das Idealbild des Entscheidungsprozesses handelt, müssen zur besseren Anwendungen Adaptionen vorgenommen werden. Daher ist die Erweiterung der Theorie um die Analyse durch „Policy Cycle“ notwendig, um dieses starre und lineare System flexibler und anpassungsfähiger auf Mehrebenensysteme anwenden zu können.

Der „Policy Cycle“ ist auch deshalb eine gute Möglichkeit zur Analyse der Entscheidungsvorgänge, da der Prozess des „Policy Makings“ weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene abgeschlossen ist und ständigen Evaluierungen und Veränderungen unterworfen ist, was aus den erneuten Diskussionen auf europäischer Ebene und den weiteren Studien durch die Europäische Kommission rund um die Entwicklung des Postsektors ersichtlich wird, welche auf den bestehenden policies aufbauen und diese entweder ergänzen oder aufheben. Somit kann in der untenstehenden Graphik die Problemwahrnehmung auch gleichzeitig als Folge der Reaktion des Systems verstanden werden und bildet somit einen Kreislauf. Entstehende Probleme führen zur Neudefinierung von policies zur Lösung dieser.

Zuletzt soll natürlich analysiert werden, inwiefern der „Output“ mit den Ideen und Vorstellungen der einzelnen Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen übereinstimmt und wie weit sich ihr Einfluss im Entscheidungsprozess geltend gemacht hat. Zur besseren Darstellung soll hier das Beispiel des „Policy Making“

¹⁰ Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 72

Prozesses von Werner Jann und Kai Wegrich am Europäischen Beispiel der Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie herangezogen werden. (S. 80)

Bezeichnung der Phase	Ergebnis	Beispiel Postdienstleistungsrichtlinie
Problemwahrnehmung	<u>Policy setting</u> Entstehung einer Diskussion Formulierung eines politischen Themas Notwendigkeit für politische Entscheidungen	Neo-liberaler Grundgedanke der Liberalisierung kommt immer mehr Bedeutung zu. Paradigmenwechsel innerhalb der Europäischen Kommission wird gefordert. Das GATS Abkommen beinhaltet die Postdienstleistungen. Druck von großen Postdienstleistern durch ihr internationales Interesse.
Politikformulierung	Gesetze und Pläne	Grünbuch und 3 Postdienstleistungsrichtlinien, schrittweise Umsetzung der Postmarktliberalisierung auf gesetzlicher Ebene
Politikdurchführung Implementierung	<u>Output</u> Verteilung der Ressourcen Anwendung von Normen Verträge Einzelentscheidungen	Vollständige Marktöffnung für neue Postdienstleister Universaldienstverpflichtung wird eingeführt Kreieren eines Fonds oder staatlicher Subventionen zur Finanzierung der Universaldienstes
Reaktion der Adressaten	<u>Impact</u> Verhaltensänderung Anpassungsstrategien Widerstand	Die Postdienstleistungsrichtlinie muss in nationales Recht implementiert werden Reduzierung von Arbeitsplätzen Diversifikation der Postunternehmen Kreation von neuen Billiganbietern Zentralisation und Reduzierung des Netzwerkes Reduzierung der Dienstleistungsqualität Schlechtere Arbeitsverträge - Scheinselbständigkeit Wettbewerb
Reaktion des Systems	<u>Outcome</u> Lösung des Problems Verbesserung des Gesamtsystems Nebenwirkungen Nicht intendierte Ergebnisse	Erhöhte Arbeitslosigkeit Working Poor Regionen ohne Postdienstleistungen keine sozialen Schutzmaßnahmen

Nun, nach diesem vereinfachten, gilt es auch das Modell des „policy-cycle“ auf das in dieser Arbeit gewählte Beispiel vor allem auf das Mehrebenensystem der EU und die bestehenden policy Netzwerke umzusetzen.

In der ersten Phase der **Problemwahrnehmung** kann festgestellt werden, dass sich die Definition der Postdienstleistungen zum Teil drastisch veränderte oder aber diese neue Definition von einigen Entscheidungsträgern massiv gefordert wurde. Man kann von einem Paradigmenwechsel in der Definition von Thomas S. Kuhn sprechen, den er in seinem Hauptwerk: „Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“, als eine Änderung der wissenschaftlichen Matrix oder den Wechsel von Normalwissenschaft zu revolutionärer Wissenschaft analysiert, was in diesem Fall natürlich auch in der Betrachtung von Sozialstaat und sozialen öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gerade in sozialwissenschaftlicher Herangehensweise, als eine revolutionäre Änderung der Denkweise des wissenschaftlichen Arbeitens von Keynesianismus hin zu einer neo-liberalen Analyse, also die Durchsetzung der neoliberalen Idee verbunden mit neoliberalen Wirtschafts- und Wissenschaftstheorien¹¹ angewandt werden kann. Damit verbunden war auch eine Änderung der Anforderungen und der Erwartungen an die Dienstleistung an sich sowie der gesetzlichen Rahmenbedingungen und politischen Entscheidungen rund um die Implementierung der dritten und letzten Postdienstleistungsrichtlinie 2008/6/EC, welche die vollständige Liberalisierung des Postmarktes finalisieren sollte.

Um von einer einheitlichen Definition der beiden Formen von Dienstleistungen sprechen zu können, ist es wichtig, zuerst diese in dieser Arbeit festzuhalten und danach von diesen weiter Schlüsse und Hypothesen formulieren zu können und auf diesen aufbauend das Thema wissenschaftlich zu behandeln.

Allgemeine Dienstleistungen sollen in dieser Arbeit in der Tradition der französischen „service public“ verstanden werden, in der der Staat für die

¹¹ Die Einführung neuer Werte und Normen bei der Problemlösung von politischen Problemen, sowohl in der Wissenschaft, in politischen Strukturen, als auch in der gesellschaftlichen Rezeption. Hier kann seit den 70er Jahren ein schrittweiser Wechsel von einem sozialen, zentralistischen Staats- und Wirtschaftsmodell mit keynesianistischen Zügen hin zu einem neoliberalen, marktorientierten Staatsmodell beobachtet werden, in dem die politisch und

Erbringung die Verantwortung trägt und die Bevölkerung quasi ein rechtliches und vom Grundverständnis als BürgerInnen natürliches Anrecht auf dieses Service hat. Es ist also eine sehr starke Definition geprägt von der Idee des Anrechts auf Dienstleistungen durch den Staat, da man als Teil dieser Gesellschaft durch Steuern, Wahlen und Engagement ebenfalls seinen Teil beiträgt. Diese entstand in der Französischen Revolution durch den Gesellschaftsvertrag zur Gewährleistungen von Sicherheit und Schutz, der davor auch von Thomas Hobbes in seinem „Leviathan“ 1651 beschrieben wurde, der damals aber noch von einem Souverän als allmächtigen Staat zur Vermeidung des größten Übels ausging, um zentrale Vorgänge und Gesetze zu kontrollieren, und durch Jean-Jacques Rousseau 1762 weiterentwickelt mit dem Grundverständnis, dass der natürliche Staat zur Souveränität der BürgerInnen beiträgt, indem er demokratische Grundvoraussetzungen durch den generellen Willen (*volonté générale*) schafft.

Allgemeine Dienstleistungen sind also Teil einer Sicherheit, die der Staat seinen BürgerInnen bereitstellt und die für alle gleich, durch den generellen Willen geprägt sind. Dies um eine gewisse Gleichheit zu erzeugen, um den sozialen Frieden zwischen den Klassen zu erhalten und somit größtmögliche Freiheit zu erzeugen.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind jene Dienstleistungen, die seit den Römischen Verträgen 1957 in der Europäischen Union als solche definiert sind und im Rahmen der Binnenmarktstrategie von einer Vereinheitlichung geprägt sind, um Wettbewerb zu kreieren. Sie sind daher den europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln unterworfen und schufen bereits sehr früh eine neue Kategorie an Dienstleistungen, die nicht mehr ausschließlich im öffentlichen Interesse stehen, sondern einen Marktwert entwickeln sollten, um damit im Wettbewerb Handel zu betreiben. Sie sind den Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage unterworfen. Im Rahmen der Europäischen Union wurde bereits 1986 in der „Einheitlichen Europäischen Akte“ eine Binnenmarktintegration auch der ehemals öffentlichen Dienstleistungen beschlossen. Dies wurde 1996 nochmals in der „Mitteilung zu Leistungen der

demokratisch legitimierten EntscheidungsträgerInnen lediglich verwaltende, marktstützende Aufgaben haben und

Daseinsvorsorge in Europa“ bekräftigt. Dies beschreibt die schrittweise Definitionsänderung hinsichtlich Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. In der Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission von 2003 bis 2006 wird die Beseitigung aller Wettbewerbsschranken gefordert mit einem erweiterten Fokus auf den gesamten Dienstleistungssektor. In den Amsterdamer Verträgen in den 90er Jahren wird parallel eine Erweiterung der Definition vorgenommen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse werden zum Bestandteil der europäischen Daseinsvorsorge erklärt, was den Dienstleistungen nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch soziale Aufgaben zuwies. Dabei werden von der EU Leistungen zur Daseinsvorsorge definiert, im Falle der Post wäre dies die Universaldienstverpflichtung, die von den jeweiligen Staaten den BürgerInnen garantiert werden müssen, und um dies zu ermöglichen, müssen Unternehmen, die diese erbringen, auch Sonderstatus und Sonderregelungen im Wettbewerb erhalten. Zur Not können diese Dienste auch außerhalb des Wettbewerbssystems durch Fonds oder staatliche Zuwendungen finanziert werden, was den speziellen Status widerspiegelt. Zusammenfassend ist der Begriff der Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichen Interesse in zwei Teile geteilt, jenem des freien Wettbewerbs, die den Binnenmarktregeln unterworfen sind, und jenen der Daseinsvorsorge, die jedenfalls von den Nationalstaaten garantiert werden müssen und unter gewissen Umständen vom Wettbewerb ausgenommen oder mit besonderen Bedingungen für den Dienstleistungserbringer belegt werden können.

Nichtsdestotrotz ist in den verschiedenen Ländern zu beobachten, dass dieser Paradigmenwechsel von europäischer Ebene zwar gefordert, allerdings nur teilweise oder gar nicht umgesetzt wurde. Zwar wurde rechtlich eine neue Definition formuliert, allerdings dabei darauf geachtet, dass sich die ursprüngliche Idee einer Dienstleistung von öffentlichem Charakter, die allen als quasi natürliches Recht zur Verfügung steht, nicht verändert wird und weiter fortbesteht.

wissenschaftlich die Ideen von Milton Friedman oder des Washington Consensus.

Inge Lippert beschreibt in ihrem Buch „Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss“¹² eine Verschiebung der Entscheidungsgewalt bezüglich öffentlicher Dienstleistungen von einer nationalen zu einer supranationalen Ebene, was den Begriff des französischen „service publique“ oder der deutschen Daseinsvorsorge, also die Rolle der allgemeinen Dienstleistungen, in Frage stellt und somit den Paradigmenwechsel herbei führen soll. Diese Entwicklung geschah nicht plötzlich, sondern zeichnete sich seit den 80er Jahren auch in den europäischen Rechtslegungen ab. Dass dieser Paradigmenwechsel vor allem von den Gewerkschaften als auch von den Nationalstaaten nicht nachvollzogen, getragen und sogar inhaltlich abgelehnt wurde, kann durch den Kampf gegen die „Richtlinie für öffentliche Dienstleistungen“, auch bekannt als Bolkensteinrichtlinie, gezeigt werden. In der Folge konnte nur eine schrittweise Liberalisierung und eine langsame Vorbereitung auf diese geänderte Definition der Daseinsvorsorge oder „service public“ die geforderte Änderung herbei führen. In dieser Arbeit soll anhand der Umsetzung der dritten Postdienstleistungsrichtlinie der Prozess nachvollzogen werden. Anhand einer Untersuchung der neuen Postmarktgesetze in vier verschiedenen Ländern soll erforscht werden, ob und wie dieser Paradigmenwechsel vollzogen wurde. Dabei werden die Definition der Universaldienstverpflichtung, die Erbringungsverpflichtung und die Finanzierung sowie Schutzmaßnahmen zur Absicherung der Postdienstleistung beleuchtet werden. Es besteht die Annahme, dass die Nationalstaaten diesen Paradigmenwechsel nur teilweise vollzogen haben, was sich in den Gesetzen widerspiegelt, und dass Mechanismen gefunden wurden, um diesen zu umgehen und weiterhin öffentliche Dienstleistungen zu erbringen.

Bereits in der zweiten Phase, im **Agenda Setting**, und dann in den weiteren Phasen des „policy-cycles“ kommt den „policy Netzwerken“ eine wichtige Bedeutung zu. Diese Koordinierung und die Entwicklung von politischen Prozessen zur Kooperation können in institutionalisierten Strukturen passieren, durch Verhandlungen, in den europäischen Institutionen, in statutarischen Arbeitsgruppen, Sozialpartnerschaft und durch die Aufnahme von Stellungnahmen in den Entscheidungsprozess etc. oder auf informeller Ebene

¹² Lippert, Inge: Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss Utl: Liberalisierung – Privatisierung –

durch die Schaffung von Netzwerken, Zweckbündnissen, informeller Einflussnahme etc. So genannte „policy Netzwerke“ setzen sich je nach Thema und Politikfeld unterschiedliche zusammen. Daher müssen zuerst die verschiedenen Ebenen, also die territorialen Einheiten definiert und beschrieben werden, die in dieser Arbeit beleuchtet werden, um anschließend die Koordinationsmechanismen, ob in formellen oder informellen Strukturen, feststellen zu können. Das Konzept der inter- und intraorganisatorischen Beziehungen nach Benz soll dahingehend verwendet werden. Dies ermöglicht, die Interaktionsmuster sowohl zwischen den Organisationen der verschiedenen Ebenen als auch innerhalb dieser zu beobachten. Herausforderung im Mehrebenensystem der Europäischen Union ist, dass die Regelsysteme und Funktionsmechanismen der einzelnen Ebenen, in den verschiedenen Nationalstaaten, nach unterschiedlichen Traditionen und in unterschiedlicher Weise funktionieren, weshalb eine Kombination dieser und die Verbindung von Prozessen zu Konflikten aufgrund unterschiedlicher struktureller und reglementärer Voraussetzungen zu wenig Kompatibilität führen kann. Die Aufgabe der hierarchisch übergeordneten Ebene der europäischen Institutionen ist daher gefordert, Regelungen auf Grundlage von Interaktionen und Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten, deren integrierten Ebenen sowie zusätzlichen institutionalisierten oder nicht-institutionalisierten Organisationen und EntscheidungsträgerInnen zu schaffen. Wobei es in dieser Arbeit weniger darum geht, die Verhandlungsstrukturen zu beleuchten, als vielmehr nach Robert Putnams Ansatz¹³ die Strukturen der Einflussnahmen aufzuzeigen sowie deren Argumentationen und Erfolge und danach das Ergebnis der Verhandlungen zu bewerten bei gleichzeitiger Erfassung der zunehmenden Komplexität im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Kommission spiegeln diesen Prozess wider und sind das Ergebnis der Koordinationsmechanismen der verschiedenen Ebenen. Da auf europäischer Ebene die Regierungsmitglieder der nationalen Staaten in die Verhandlungen durch den Europäischen Rat eingebunden sind, müssen die Ergebnisse in den

Restrukturierung – Regulierung, edition sigma, Berlin 2005

¹³ 1988: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-level abrufbar unter: Gameshttp://www.google.be/url?sa=t&source=web&cd=4&sqj=2&ved=0CEAQFjAD&url=http%3A%2F%2Fhpeb08.files.wordpress.com%2F2008%2F08%2Fputnam.pdf&rct=j&q=robert%20putnam%20two-level%20game&ei=OMWWTsWZHY_KsgbCor34Aw&usq=AFQjCNE8cy6OGeNvPn6wyJiBDuTAZ5_uPA&cad=rja

demokratischen Systemen auf nationaler Ebene umgesetzt werden, was impliziert, dass die VerhandlungspartnerInnen bereits auf europäischer Ebene mögliche Konflikte und Interessen mit einbringen müssen, um in weiterer Folge die Umsetzung zu ermöglichen. Dabei ist eine zunehmende Entkoppelung der europäischen von der nationalen Ebene zu beobachten, die zum Teil systematisch vorangetrieben wird, um störende Interaktionen oder Blockadegefahren, wie Héritier sie nannte, auszuschalten. Arthur Benz schreibt dazu: „Zwischen den Verhandlungen im Rat und den nationalen Politikstrukturen besteht vielmehr nur eine lose Koppelung“¹⁴

In der **Politikformulierung**, die sehr eng mit dem agenda-Setting gekoppelt ist und daher auch gemeinsam betrachtet wird, kommen daraufhin den AkteurInnen in den „policy-Netzwerken“ in den verschiedenen Ebenen Bedeutung zu, vor allem hinsichtlich der Frage, welche Forderungen und Vorschläge auftauchen und wer sich in seinen Positionen durchsetzen kann und somit Einfluss auf die Auswahl der Handlungsalternativen nach Jann und Wegrich hat. „Zugleich zeigte sich, dass Entscheidungsprozesse sich eher als Verhandlungsprozesse zwischen Akteure in Politiknetzwerken darstellen und das Ergebnis durch die Interessenkonstellation und Einflussverteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren bestimmt wird als durch rationale Alternativenauswahl.“¹⁵ Es ist eine Fortsetzung der Einflussnahme und zeigt dann, inwieweit sich AkteurInnen mit ihren Ideen und Forderungen durchsetzen konnten. Angewendet werden die bereits beschriebenen Methoden und Theorien von „policy-cycle“ und „policy-Netzwerken“

Im Rahmen der **Implementierung** im „policy cycle“ müssen nun die verschiedenen Interessen der AkteurInnen sowie die entstehenden Probleme durch den geforderten Paradigmenwechsel vereint und in eine allgemein akzeptable Form eines Gesetzes sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gebracht werden. Daher ist es wichtig und notwendig, beide Formen der Implementierungen zu betrachten, um Rückschlüsse ziehen zu können. Generell müssen diese Prozesse und Änderungen, aber auch die Diskussionen um

¹⁴ Benz, Arthur: Politik im Mehrebenensystem, Wiesbaden, 2009, S: 67

mögliche Änderungen in Definitionen im Rahmen der Phase der Implementierung dialektisch nach Friedrich Hegel betrachtet und analysiert werden. Hegels Methode der Dialektik von der Verbindung verschiedener konträrer Aussagen und die daraus entstehenden Problemlösungen bieten die Grundlage, um die Prozesse im Rahmen der Implementierung beschreiben und erklären zu können. Die Gegenüberstellung der vorherrschenden Situation und der geforderten Änderung schafft eine Synthese in der Politikimplementation. Die These bildet hier der neoliberale Anspruch, also die Annahme, dass nur unter Wettbewerb stehende Dienstleistungen effizient und zu besserer Qualität entwickelbar sein können, während die Antithese darin besteht, dass staatliche allgemeine Dienstleistungen im Sinne der „service public“ oder „Daseinsvorsorge“ die einzige Möglichkeit sind, im Sinne eines Sozialstaates, der alle EinwohnerInnen gleich behandelt und die gleichen Voraussetzungen an Grundrechten und Grundleistungen bietet, diese auch zu erbringen. Durch die Negation der Negation bekommt die Antithese eine positive Funktion und wirkt sich auf die zuvor formulierte These aus, was zu einer Synthese dieser beiden Aussagen führt. In dieser Arbeit wird nun versucht zu erforschen, worin diese Synthese besteht und welche Bewegungen die Positionen der AkteurInnen im „policy-Netzwerk“ im Verlauf des Diskurses um die Postmarktliberalisierung stattgefunden haben und ob es bereits quantitativ in der Argumentation und seinen VertreterInnen so viele Änderungen gab, um auch qualitativ in diesen Theorien eine Änderung herbei zu führen und somit zu einem Paradigmenwechsel zu führen.

Zusätzlich müssen in der Implementierungsphase die Verbindung von „Steuerungssubjekt“ nach Jann und Wegrich, also die Regierung und Verwaltung, und „Steuerungsobjekt“, also die Adressaten der policy, sowie die Verbindungen zwischen den AkteurInnen in den Netzwerken einbezogen werden. Da diese Einflussnahmen jedoch hauptsächlich informell stattfinden, wird es sinnvoll sein, sich auf den Output, also die tatsächlichen Gesetze, zu konzentrieren und so die Verbindungen und Entwicklung nachzuvollziehen.

¹⁵ Jann Werner/Wegrich Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 87

Die Phase der **Evaluierung** der Problemlösung im „policy-cycle“ ist durch die Aktualität der Ereignisse sicher noch nicht im umfangreichen Ausmaß erforschbar, da sich die Auswirkungen der Entscheidungen noch nicht erfassen lassen. Die Europäische Kommission hat die Verpflichtung, alle vier Jahre eine „Impact assessment study“ zu veröffentlichen, die erste wird allerdings erst im Jahr 2013 erscheinen. Auf nationaler und regionaler Ebene gab es zwar bereits breite Resonanz während der Implementierung, jedoch kann noch nicht wissenschaftlich fundiert gezeigt werden, ob nun die beschlossenen Gesetze das Politikproblem in ausreichendem Maße lösen. Trotzdem möchte ich an dieser Stelle auf zwei nennenswerte Theorien und Faktoren hinweisen, die in der zukünftigen Evaluierungsphase sicher eine bedeutende Rolle spielen werden und somit den Schluss zulassen, dass neue Probleme dazu führend werden, dass eine Terminierung dieses „policy-cycle“ nicht stattfinden kann, sondern dass weitere zyklische Problemlösungsentwicklungen notwendig sein werden, um die neu entstehenden Probleme politisch zu thematisieren und bestenfalls zu lösen.

Erstens besteht der Vorwurf, dass durch diese Entwicklung des Gesetzes in „policy-Netzwerken“ mit Einbeziehung und gewichtiger Rolle von nicht demokratisch bestimmten AkteurInnen ein Legitimierungsproblem von allem im Mehrebenensystem auftritt, das in der Evaluierungsphase zum Ausdruck kommt. Hooghe and Marks weisen in ihren Thesen darauf hin, dass es durch die Verschiebung der Entscheidungsstrukturen und die Verflechtung der Entscheidungsfindung mit verschiedenen AkteurInnen zwar zu einer erhöhten Dynamik und Komplexität, aber auch zu Unsicherheiten und Konflikten kommen kann, die durch den „multilevel governance“ Ansatz beschrieben werden können. Vor allem im supranationalen System der Europäischen Union und der damit verbundenen Auflösung territorialer Bindung von Politik taucht bei Entscheidungen und Regieren die Frage nach Legitimation auf. Dies natürlich gerade bei so einschneidenden Veränderungen wie jenen des Paradigmenwechsels von allgemeinen Dienstleistungen hin zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und den damit verbundenen Vorgaben und Änderungen in der Bereitstellung dieser, dem Zugang durch die Bevölkerung und die dahinter stehende Gesetzeslage und Kontrolle. Aus dieser Überlegung haben sie drei mögliche Typen von alternativen

Legitimationsmodellen entwickelt, wobei ich in Anbetracht der Weiterentwicklung der Europäischen Union seit Mitte der 90er Jahre diese nicht mehr als getrennte Entwicklungsmöglichkeiten, sondern in Kombination begreifen würde. Je nach Themenkomplex und Problem können diese abweichend kombiniert werden. Jachtenfuchs und Kohler-Koch beschreiben sowohl die Möglichkeit der Wirtschaftsverfassung, also die Reduzierung der Aufgaben der supranationalen Ebene auf die Schaffung eines funktionierenden Binnenmarktes, die Schaffung eines Expertensystems zur Legitimierung durch „Trennung zwischen effizienzorientierter regulativer Politik, die am besten von spezialisierten regulativen Agenturen entworfen und durchgeführt werden, und redistributiver Politik, über die nach dem klassischen demokratischen Mehrheitsprinzip entschieden werden sollte.“¹⁶, sowie das Konzept des „verhandelnden Staates“ durch Erweiterung von Verhandlungssystemen abseits der Parlamente. Ich denke, alle drei dieser Typen lassen sich im heutigen System der Europäischen Union und auch im Rahmen der Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie beobachten. Der Binnenmarkt steht nach wie vor im Vordergrund einer europäischen Politik und ist Kernkompetenz, wobei andere Politikfelder vor allem im sozialen Bereich nationalstaatlich durch das Subsidiaritätsprinzip geregelt sind. Daneben kommt es im Postbereich, wie später noch gezeigt werden soll, zur Schaffung von unabhängigen Regulierungsbehörden als Expertengremium, die ihre Legitimierung in der Spezialisierung haben, und drittens werden die Verhandlungssysteme hinsichtlich Einbeziehung anderer Akteure auf europäischer wie nationaler Ebene erweitert.

Zweitens entsteht im Rahmen der Evaluierung Kritik an neoliberalen Strukturen im allgemeinen und am Fehlen von wirtschaftlichen Denkalternativen. Dies wird vor allem durch die seit 2008 herrschende Krise noch verstärkt. Der Schluss, dass neoliberale Strukturen und Wirtschaftsmodelle die einzig möglichen für eine stabile und nachhaltige Wirtschaft und Existenz der Bevölkerung sind, wird mehr und mehr in Frage gestellt. Während die Europäische Kommission nach wie vor an einer neo-liberalen Politik festhält und die europäischen Nationalstaaten statt Konjunktur steigernden Maßnahmen weiterhin Sparmaßnahmen und

¹⁶ Ebenda S. 22

Reduzierung des Sozialstaates vorantreiben, gewinnen soziale Bewegungen und Organisationen immer mehr Einfluss und fordern einer wieder-Verstaatlichung und den Ausbau von Sozialleistungen sowie eine Neudefinition von öffentlichen Dienstleistungen als Grundlage einer neuen Sozialpolitik. Der in ihrer Theorie von Jachtenfuchs und Kohler-Koch bereits formulierte Rückgang der Staatskompetenzen zu einer Verwaltung und die damit verbundenen Legitimierungsprobleme schaffen nun vor allem in Zeiten der Wirtschaftskrise erneut Spannungen und zweifeln das neo-liberale Konzept massiv an. Stephan Schulmeister schreibt dazu: „(...) auf der Ebene der Rhetorik wird – als Zugeständnis an die Bevölkerung – der Sozialstaat, die Solidarität oder das ‚europäische Modell‘ beschworen, auf der Ebene der Praxis wird all dies durch neoliberale Politik geschwächt.“¹⁷ Somit wird weiterhin an der Idee der Selbststeuerung freier Märkte durch Wettbewerb und gegen Regulierungen der Märkte festgehalten, denn Krisen können in neo-liberaler Logik nur „Staatsversagen“ bedeuten. Dies ist gerade im Postsektor bei sinkendem Briefvolumen durch elektronische Kommunikationsformen, was durch die Krise noch beschleunigt wurde, und dem Verlust von wichtigen Einnahmeteilen durch Wettbewerb in wirtschaftlich wichtigen Teilen des Landes, durch die Dienste in anderen Regionen finanziert wurden, dramatisch. Somit ergeben sich drei Konfliktfelder, einerseits die Bevölkerung, die sich erhöhten Preisen und schlechterer Dienstleistungsqualität durch Gewinndefizite gegenüber sieht, zweitens die Beschäftigten, die durch Reduzierung der Beschäftigung und die Einführung neuer Beschäftigungsformen und schlechterer Arbeitsverträge zur Einsparung im Unternehmen ihre Existenz bedroht sehen, und drittens die großen Postunternehmen mit Universaldienstverpflichtung, die sich nun Wettbewerb gegenüber sehen und den Universaldienst erbringen müssen und somit in finanzielle Schwierigkeiten gelangen. Dies schafft Widersprüche zwischen den politischen Akteuren, die im Prozess eingebunden sind, und somit politische Probleme, die in im Rahmen der Problemwahrnehmung wieder formuliert werden. Daher führt diese Entwicklung zur Tatsache, dass die

¹⁷ Schulmeister Stephan: Der Neoliberalismus ist jene Krankheit, für deren Heilung er sich hält Utl.: Versuch einer Standortbestimmung im langfristigen polit-ökonomischen Entwicklungszyklus in: Wall-Strasser, Sepp/ Bauer Luia (Hg.): Märkte brauchen Regeln Ut.: Strategien für ein solidarisches Wirtschaften, ÖGB Verlag, Wien, 2004, S. 22

entstehenden Probleme sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene sich in einem weiteren „policy-cycle“ fortsetzen.

Die Herangehensweise an dieses Thema wird durch die Methode der qualitativen Sozialforschung betrieben. Speziell die Phase der Implementierung bedarf einer eingehenden Untersuchung der bestehenden Gesetzestexte sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene, um die Diskussionsstruktur, den Einfluss der AkteurInnen und die vorherrschenden „policy-Netzwerke“ beschreiben zu können. Anhand von Literaturrecherche und Analyse von Studien und Medienberichten soll sowohl die Politikformulierung und das Agenda-Setting als auch, im Rahmen von bereits existierenden Quellen, die Evaluierung der Problemlösung stattfinden. Dabei soll in der Analyse von Publikationen, Studien, Zeitungsartikel und publizierten Interviews die generellen Auswirkungen der Liberalisierung beschreibend ergänzt werden, um ein breiteres und umfassenderes Bild zu geben, wer auf welcher Ebene Einfluss ausübte, mit welchen Mitteln und Argumenten, und welche Sichtweisen sich dabei durchsetzten. Viele der verwendeten Unterlagen sind auf Englisch oder Französisch verfasst, daher werde ich zur besseren Verständlichkeit dieser Arbeit, zitierte Stellen in Originalsprache und in eigener Übersetzung verwenden. Da ich selbst seit mehreren Jahren aktiv in diesem Sektor als Vertreterin der europäischen Gewerkschaftsföderation UNI Europa aktiv bin, habe ich auch Zugriff auf Sitzungs- und Workshop-Protokolle sowie Mitschriften von Konferenzen und Tagungen, auf die ich ebenfalls zurückgreifen werde. Trotz meiner Involviertheit in dieses Thema möchte ich eine neutrale Analyse nach den angegebenen Methoden durchführen, um die definierte Fragestellung im wissenschaftlich objektiven Sinn zu beantworten.

2.1. Forschungsfrage und Hypothesen zu dieser Arbeit

Nochmals zusammenfassend sollen die folgenden Forschungsfragen mittels der in vorherigen Kapitel angegebenen Theorien und Methoden erforscht werden: „Wurde dieser Paradigmenwechsel der „allgemeinen Dienstleistung“ oder „service public“ als Teil des Gesellschaftsvertrages hin zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unter Wettbewerb vollzogen, und, wenn

ja, wie und wer sind die maßgeblichen AkteurlInnen bei der Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie und somit der vollständigen Liberalisierung des Postmarktes, wie interagierten sie und mit welchen Argumenten wurden welche AkteurlInnen aus welcher Ebene beeinflusst?

Auf Grundlage der in dieser Arbeit verwendeten Theorien und deren Kombination kann man vier verschiedene Hypothesen generieren, auf deren Grundlagen die Forschung erfolgen soll.

(1) Der von der Europäischen Kommission geforderte Paradigmenwechsel weg von allgemeinen Dienstleistungen hin zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse fand weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene statt. Es kommt zu einer zweifachen Synthese der beiden Definitionen, einmal auf europäischer und ein zweites Mal auf nationaler Ebene, und somit zu Kompromissformulierungen, um eine Umsetzung zu gewährleisten. Da Widerstand auf nationaler Ebene zu erwarten ist, wird aber bereits in der Richtlinie eine Definition verwendet, die der Wichtigkeit der Universaldienstverpflichtung und damit der Idee der allgemeinen Grundversorgung an Dienstleistungen durch den Staat Rechnung trägt, was dann auf nationaler Ebene hinsichtlich des Schutzes und der Abgrenzung des eigenen Marktes gegen neue Marktteilnehmer fortgeführt wird.

(2) Es handelt sich bei den Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene nicht um multilevel governance, sondern um ein Zwangsverhandlungssystem. Da aber die nationalen Minister in ihren Entscheidungen die Umsetzung auf nationaler Ebene berücksichtigen müssen, kam es in der Richtlinie zu einem breiten Kompromiss. Bei der Umsetzung auf nationaler Ebene kommt es zu einer Entscheidung, in der die verschiedenen Ebenen und Akteure miteinander in Verbindung treten und kooperieren oder versuchen, ihre Ideen in institutionellen und informellen, nicht-strukturellen Systemen durchzusetzen. Hier kann die multi-level governance Theorie angewendet werden.

(3) Durch das geänderte Verständnis von Dienstleistungen kommt es zu einer anderen Rolle des Staates, weg vom Schutz der Bevölkerung hin zum reinen Verwaltungsapparat. Dadurch entstehen soziale Spannungen, die hauptsächlich

über die Gewerkschaften, aber auch innerhalb der Bevölkerung heraustreten und dadurch Druck auf die nationalen Regierungen ausüben.

(4) Dieser entstehende Druck wendet sich wieder zurück auf die europäische Ebene, es kommt sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zu einer verstärkten Rolle der Sozialpartner und Regionen. Dies verlangt eine veränderte Rolle der europäischen Institutionen hinsichtlich des Umgangs mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und ihrer sozialen Perspektive.

3. Die Entwicklung des liberalen Gedankens und die Geschichte der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen

Um gewisse politische Entscheidungen und Debatten im Rahmen der Postmarktliberalisierung in Europa zu verstehen, ist es wichtig, sich einen Überblick über die Entwicklung der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen und deren ideologisches Fundament im allgemeinen zu verschaffen und somit auf Zusammenhänge zurückschließen zu können. Dies soll auch im Hinblick auf die Theorie des Paradigmenwechsels, von Kuhn beschrieben, geschehen. Dieser geschah schrittweise seit den 70er Jahren, bis die Quantität der AnhängerInnen der neo-liberalen Theorie auch eine qualitative Entwicklung in der Wirtschaftswissenschaft und in weiterer Folge in der Politik veranlasste. Der Trend, öffentliche Dienstleistungen zu liberalisieren und deren Betriebe zu privatisieren, wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch ÖkonomInnen geschaffen, mit wissenschaftlichen Thesen unterlegt und durch die Politik schrittweise umgesetzt. Daher möchte ich in diesem Kapitel sowohl die politische Geschichte der Liberalisierung, deren Ideologie als auch historische Meilensteine beschreiben, um der Frage nachzugehen, was die Auslöser dieses politischen Paradigmenwechsels waren und durch welche VertreterInnen und in welchen Dokumenten diese festgehalten wurden, mit besonderem Fokus auf den europäischen Raum.

Nach dem zweiten Weltkrieg und damit auch nach der Neuverteilung der Märkte und Ressourcen weltweit zugunsten der alliierten Mächte, bestand die Notwendigkeit, die Infrastruktur in den vom Krieg zerstörten Gebieten wieder

aufzubauen und eine nachhaltige, allen zugängliche Grundversorgung an Diensten bereitzustellen, sowie die wirtschaftliche Leistung durch Bereitstellung der nötigen Infrastruktur sicherzustellen. Dies mündete in der Kreation verschiedener Systeme von öffentlichen Dienstleistungen in Europa. Das Spektrum erstreckte sich von einer bloßen Grundversorgung, vor allem hinsichtlich Sozialdienstleistungen bis hin zur Verstaatlichung der Netzwerkindustrien und sämtlicher Schlüsselindustrien inklusive Stahl- oder Automobilindustrie¹⁸. Damit waren öffentliche Dienstleistungen in Europa nach 1945 nicht vergleichbar in Struktur, Organisation und Definition, was auch unterschiedliche Finanzierungsmodelle und politische Systeme mit sich zog. Inge Lippert spricht in ihrem Buch „Öffentliche Dienstleistungen unter EU Einfluß“ von einer gemischten Marktordnung ab Ende der 50er Jahre. Im Laufe der Entwicklung wurde zwar die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen vorangetrieben, die gleichzeitig geforderte und notwendige Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten, um damit gleiche Voraussetzungen innerhalb der nationalen Märkte zu schaffen und eine Verschiebung von Produktion und Besitzstrukturen zu verhindern, allerdings vernachlässigt, was zu einer unsymmetrischen Entwicklung führte.

Bereits 1957 fand aber diese Politik der öffentlichen Bereitstellung einer Grundversorgung für Bevölkerung und Wirtschaft keinen Widerhall in den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Römische Verträge)¹⁹ Hier wurde eine Formulierung gefunden, die sich dann weiter durch die Geschichte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und in Folge der Europäischen Union verfolgen lässt und somit den Paradigmenwechsel vorantreibt: „Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt.“²⁰ Damit wurde den öffentlichen Dienstleistungen und deren Erbringung keinerlei politischer Status oder Funktion zugewiesen und somit

¹⁸ Als Netzwerkindustrien sind hier gemeint: Wasser, Strom, Telekommunikation, Post, Beispiel für Schlüsselindustrien ist die VOEST in Österreich als ehemals staatlicher Stahlproduzent und Volkswagen als Unternehmen, das nach 1945 zuerst von der britischen Regierung und anschließend von der deutschen Nachkriegsregierung betrieben wurde

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html> zuletzt abgerufen am 10. Oktober 2011

²⁰ Art. 295 ex Art. 222 EGV, dieser Satz ist aber dann weiters auch beispielsweise zu finden in: Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, Vertrag von Lissabon, Art. 345, Art. III 425, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 345

in eine Grauzone der europäischen Gesetzgebung ohne Schutzmaßnahmen gestellt. Dies bildete einen ersten Schritt zur Schaffung eines Binnenmarktes für öffentliche Dienstleistungen, ebenso wie durch die Einführung der Definition „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ in Abs. 86 EGV, die dann weiter 1986/1987 durch die Einheitliche Europäische Akte in der Forderung einer Binnenmarktintegration, also der Einführung der neo-liberalen Idee einer Harmonisierung der Märkte inklusive Einführung des Herkunftslandprinzips mündete. Diese stellte den „Startschuß für europäische Liberalisierungspolitik und ein erstes Eingreifen der Kommission in den öffentlichen Dienstleistungssektor mit neoliberalen Marktformen dar.“²¹ Dies öffnete auch die Tore für Standortkonkurrenz, da nun Produktions-, Vertriebs- und Erbringungsweise gegenseitig anerkannt wurden.

Ab Beginn der 1990er Jahre, also nach Zusammenbruch des realsozialistischen Systems, auf dessen Auswirkungen später nochmals eingegangen werden soll, erhöhte sich das Tempo innerhalb der Europäischen Union hin zu einer neo-liberalen Politik basierend auf der Reduzierung der Staatsausgaben, hin zu einer schlanken Verwaltung und mehr Wettbewerb. Der Vertrag von Maastricht führte erstmals 1992 das 3-Säulen-System und damit die Europäische Union als solche, welche bis heute besteht, ein und schuf verschärfte Bestimmungen zu einer Währungs- und Wirtschaftsunion. Die EU-Konvergenzkriterien, also die Grundvoraussetzungen zur Teilnahme der Mitgliedsstaaten an der einheitlichen Währungs- und Wirtschaftspolitik, verlagerte wirtschaftspolitische Ziele und Entscheidungen von nationaler auf europäische Ebene. Somit können zwei Tendenzen ab Beginn der 1990er Jahre beobachtet werden: die veränderte Rolle des Staates als Verwaltungs- und Regulierungsapparat des Marktes, nicht mehr als Bereitsteller von grundlegenden sozialen und öffentlichen Dienstleistungen und Garant für Wettbewerb; und die Verlagerung von fiskalen und wirtschaftlichen Entscheidungen auf die europäische Ebene. Beides schuf die Voraussetzungen für eine beschleunigte Liberalisierungspolitik und somit einen Paradigmenwechsel von öffentlichen Dienstleistungen in Europa. Diese Entwicklung setzte sich in den Verträgen von Amsterdam 1997 fort, in denen den europäischen Institutionen noch mehr Entscheidungsmacht zugewiesen wurde.

²¹ Lippert, Inge: Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluß

Damit verlagerte sich die Wirtschaftspolitik auf supranationale Ebene und wurde beeinflusst durch die Forderung nach Stabilität, Reduktion der Ausgaben, Deregulierung und Schaffung eines Binnenmarktes.

Nach der Jahrtausendwende wurden dann in mehreren Schritten Nachbesserungen durch die Europäische Kommission in jenen Bereichen durchgeführt, die noch nicht liberalisiert wurden oder dem Prozess hinterher hinkten, und somit der Neo-Liberalismus als Hauptdenkrichtung ohne Alternativen in den Köpfen von PolitikerInnen und der Bevölkerung weiter verankert. Das europäische Dienstleistungsmodell basiert dabei, dort wo es sich um Dienstleistungen handelt, die unter Wettbewerb stehen, auf zwei Säulen, einerseits auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse an sich, also jenen Teil, der wirtschaftlich relevant und daher den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln unterliegt, und dem Universaldienst, also jener Grundversorgung, die der Staat mit seinen Institutionen als Minimumdienstleistung jedem Bürger/jeder Bürgerin garantieren muss. Auch dieser Universaldienst unterliegt den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln, kann aber bei Bedarf ausgenommen und staatlich finanziert werden, wenn es keine andere Form der Sicherstellung der Erbringung gibt. Im März 2000 betonte der Europäische Rat in der Lissabon-Strategie die Notwendigkeit zur Schaffung des wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraums weltweit mittels Steigerung der Produktivität und Einführung des Prinzips der offenen Koordinierung, was den Mitgliedsländern erstmals die Möglichkeit gab, auch jene Bereiche zu harmonisieren, wie beispielsweise Bildung, die bis dato nationalstaatlich geregelt waren, und somit eine Liberalisierung erstmals in Aussicht stellte. Im Januar 2004 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Entwurf zur Richtlinie über „Dienstleistungen im Binnenmarkt“ oder auch bekannt als „Bolkensteinrichtlinie“, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und den freien Handel damit ermöglichen und somit die Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes vorantreiben sollte. Nach Protesten sowohl durch die europäischen und nationalen Sozialpartner als auch durch das Europäische Parlament wurde das „Herkunftslandprinzip“ für Dienstleistungen, also die Anerkennung von Standards, Voraussetzungen sowie Arbeitsbedingungen des Herkunftslandes, zur Erbringung einer Dienstleistung in einem anderen Land aufgegeben und die Liste

der Dienstleistungen, auf die diese Richtlinie Anwendung findet, reduziert²², somit wurde die Richtlinie in abgeschwächter Form 2006 akzeptiert. Nach diesem Rückschlag auf europäischer Ebene sah die Europäische Kommission davon ab, weitere über-sektorielle Richtlinien zu entwerfen, und konzentrierte sich vor allem auf die Liberalisierung einzelner Sektoren oder einzelner Teilbereiche wie beispielsweise die vollständige Liberalisierung des Postmarktes. Derzeit (2011) steht die Binnenmarktakte im Parlament zur Debatte und wird heftig diskutiert, darin legt die Europäische Kommission 50 Vorschläge zur Schaffung eines sozialen, nachhaltigen und wettbewerbsorientierten Binnenmarktes, der neu belebt werden soll und die Ungleichheiten beseitigen soll, vor. Darin wird betont, dass der Binnenmarkt mehr Wachstum und Beschäftigung schaffen kann und daher vorangetrieben werden muss, was gerade von Seiten der Gewerkschaften und nach den Erfahrungen der Wirtschaftskrise stark kritisiert wird²³. Damit schließt diese an die Strategie Europa 2020 als vom Europäischen Rat beschlossene Ziele an, soziale Dienstleistungen sowie Gesundheitsdienste werden in ihrer Bedeutung für die Gemeinschaft hervorgehoben und daher ihr „Wert“ gesteigert, sie werden in zunehmendem Maße als wirtschaftlich relevant verstanden und damit ist die Schaffung einer Marktfähigkeit dieser zu beobachten, was zu einer erneuten Diskussion über die Liberalisierung dieser führen kann. Der Paradigmenwechsel auf europäischer Ebene konnte daher aufgrund der Gegenwehr der Bevölkerung und der Gewerkschaften nicht vollständig stattfinden. Zugeständnisse in Richtung sozialer Bedeutung und Grundversorgung finden sich vor allem in den zuletzt erschienenen Dokumenten der europäischen Institutionen und diese stärken den Eindruck, dass entweder die Definition von Dienstleistungen nun einer Änderung unterworfen wird, um wieder zum eigentlichen Plan der Liberalisierung und der wirtschaftlichen Auslegung von Dienstleistungen zurückzukehren, oder dies kann als Zugeständnis an die öffentlichen Forderungen vor allem in Zeiten der Krise gewertet werden. Dies wird sich in den nächsten Monaten weisen.

²² Finanzdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen sowie soziale Dienstleistungen im Rahmen der staatlichen Unterstützung von sozial schwachen Bevölkerungsteilen durch beispielsweise Sozialwohnungen.

²³ http://www.etuc.org/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_667_DE_Resolution-on-Towards-a-Single-Market_ActEN_3_.pdf zuletzt Abgerufen am 10. Oktober 2011

Alle Verträge der Europäischen Union sowie Richtlinien, auf die sich in diesem Kapitel bezogen wird, sind abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

Zusätzlich zu der Entwicklung auf europäischer Ebene möchte ich noch auf weitere richtungsweisende Entwicklungen eingehen, die maßgeblich mit der Entwicklung der Liberalisierungspolitik in Zusammenhang stehen und daher in dieser Arbeit Erwähnung auch zwecks umfassendem Überblick finden sollen.

(1) Die Richtungsänderung oder der Paradigmenwechsel hin zu einer marktorientierten Politik basierend auf Wettbewerb ist in großem Maße erst Mitte der 70er Jahre zu beobachten. Jörg Hufschmid führt dies einerseits auf die Auflösung des Bretton-Woods-Abkommens 1973 zurück, das nach dem Ende des zweiten Weltkrieges in Kraft trat und finanzielle sowie wirtschaftliche Stabilität garantieren sollte, indem feste Wechselkurse mit dem Dollar als Leitwährung eingeführt wurden. Nach dem Abgehen der Dollargarantie durch Goldreserven wurde das Abkommen zwar aufgelöst, die damit gegründeten internationalen Finanzinstitutionen, Weltbank und Internationaler Währungsfonds, blieben jedoch bestehen. Jörg Hufschmid beschreibt dies treffend: „Die politische Entscheidung in der ersten Hälfte der 1970er Jahre, das System der festen Wechselkurse aufzugeben und den internationalen Kapitalverkehr zu liberalisieren, verstärkte die Intensität internationaler Konkurrenz und setzte heimische Märkte einem sehr viel stärkeren Druck durch internationale Konzerne aus.“²⁴ Damit wurde ein System der Konkurrenz und des Wirtschaftsliberalismus zu dem bisher vorherrschenden geschützten öffentlichen Sektor in vielen Bereichen geschaffen und eine gemischte Form der nationalen Politik entstand.

(2) Die zweite Welle hin zu einer Politik der Liberalisierung in Europa fand Ende der 1980er Jahre, Anfang der 1990er Jahre mit dem Zerfall des realsozialistischen Systems und damit des Wegfalls des ‚Alternativ- oder Konkurrenzsystems‘ zum Kapitalismus in Europa statt. Dieses Ereignis gab den

²⁴ Brandt Torsten/ Thorsten Schulten/ Gabriele Sterkel/ Jörg Wiedemuth (Hrsg.): Europa im Ausverkauf, Utl.: Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, VSA-Verlag,

Startschuss zur Integrationspolitik der Europäischen Union. Die zentral- und osteuropäischen Länder wurden in Höchsttempo integriert, was zum Teil erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Binnenmarktstrategie brachte, da ihre Systems innerhalb weniger Monate von zentralstaatlicher Planwirtschaft hin zur freien Marktwirtschaft umgewandelt wurden, dabei war die Liberalisierung eine Beitrittsvoraussetzung. Nachdem es sich im Dienstleistungssektor in diesen Ländern großteils um ehemalige Staatsbetriebe handelte, die sowohl öffentliche als auch allgemeine Dienstleistungen erbrachten, kam es in der Entwicklung anders als in den westeuropäischen Ländern erst zur Privatisierung der Betriebe und damit zur Umwandlung in privatwirtschaftliche Strukturen, bevor der Markt liberalisiert wurde.²⁵ Viele Unternehmen in Schlüsselindustrien wurden dabei teilweise von westeuropäischen Unternehmen aufgekauft, was die Entscheidungsstruktur über die Produktion in die Konzernzentralen in andere Länder verlagerte. Die Postbetriebe allerdings blieben staatlich und wecken erst jetzt langsam, wie später in dieser Arbeit noch erläutert werden wird, das Interesse ausländischer Konzerne. Generell kann beobachtet werden, dass sich der Liberalisierungsprozess durch den Wegfall der realsozialistischen Staaten zwar nicht änderte, aber maßgeblich beschleunigt wurde.

(3) Zeitgleich entstand 1990 der Washington Consensus, entwickelt durch US-amerikanische Ökonomen²⁶ und vorangetrieben durch Weltbank und Internationalen Währungsfonds, der vor allem auf die wirtschaftliche Entwicklung Südamerikas und anderer Schuldenländer der 3. Welt abzielte. Durch die Deregulierung der Märkte, die Reduzierung der Staatsausgaben durch Privatisierungen und den Abbau von Zöllen oder anderen Hemmschwellen, um Handel mit und Investitionen durch ausländische Unternehmen und ausländisches Kapital, beispielsweise durch den Kauf der ehemals staatlichen Unternehmen oder Einstieg in die nationalen Märkte, voranzutreiben und zu

Hamburg, 2008, Beitrag: Hufschmid, Jörg: Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, S. 15

²⁵ Dies traf zwar in den meisten der öffentlichen Dienstleistungssektoren zu, nicht jedoch auf den Postsektor, der nach wie vor in der Mehrzahl der osteuropäischen Länder von Staatsbetrieben dominiert wird, wobei nun im Rahmen des Liberalisierungsprozesses auch die Diskussion einer möglichen Privatisierung beginnt, da viele Unternehmen in große finanzielle Probleme durch fehlende staatliche Zuwendungen kommen und nicht mehr staatlich betrieben werden können.

²⁶ Siehe hier auch die Texte von Milton Friedman, der als Begründer der Chicagoer Schule bereits ab Mitte der 70er Jahre vor allem die lateinamerikanische Wirtschaftspolitik und speziell Chile beeinflusste.

vernetzen, sollen die jeweiligen Wirtschaftssysteme stabiler, wettbewerbsfähig und ertragreich werden und somit die Kreditschulden, die diese Länder bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds haben, schneller, effizienter und sicher zurückbezahlt werden. Globaler Handel und Auslandsinvestitionen sollen Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum schaffen und somit diese Länder aus der Krise holen. Damit wurde das Konzept der Liberalisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen zur Schaffung von Stabilität, Wohlstand, Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum weltweit durchgesetzt und, obwohl nicht erfolgreich²⁷, als Maßstab verwendet. Die bekanntesten Beispiele für die Umsetzung dieser Politik sind Neuseeland und Argentinien, auf die aus Sicht der Postmarktliberalisierung noch im Verlauf dieser Arbeit kurz eingegangen werden soll.

(4) Die Mitglieder der Welthandelsorganisation WTO unterzeichneten im Jahr 1995 das GATS-Abkommen (Generelles Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) und schufen zur Erweiterung des GATT-Abkommens (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) von 1994 damit, parallel zu den Bestrebungen der Europäischen Kommission, auch für die anderen Staaten weltweit Voraussetzungen, um öffentliche Dienstleistungen als wirtschaftliches Gut anzusehen, mit dem grenzüberschreitender Handel betrieben werden kann, und somit für die Öffnung der Kernbereiche öffentlicher Güter. Damit fand eine verpflichtende Liberalisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen in den unterzeichnenden Staaten statt und der Prozess setzte sich auch außerhalb der Europäischen Union fort, was zu einer ideologischen Verfestigung und zu einem erhöhten Tempo führte. Nach einer vereinbarten Probezeit von 5 Jahren wird seit 2000 das Abkommen neu verhandelt, bisher jedoch ohne Erfolg. Die Welthandelsorganisation versucht nichtsdestotrotz für die vollständige Liberalisierung und den uneingeschränkten Handel mit Dienstleistungen zu werben und schreibt auf ihrer Homepage: „Ranging from architecture to voice-mail telecommunications and to space transport, services are the largest and most dynamic component of both developed and developing country economies. Important in their own right, they also serve as crucial inputs

²⁷ Hier soll vor allem auf den gescheiterten Versuch, das Pensionssystem in Argentinien zu privatisieren und

into the production of most goods. Their inclusion in the Uruguay Round of trade negotiations led to the General Agreement on Trade in Services (GATS). Since January 2000, they have become the subject of multilateral trade negotiations.” (Übersetzung durch die Autorin: Sie erstrecken sich von Architektur über Sprachkommunikation bis zu Weltraumtransport, Dienstleistungen sind die größte und dynamischste Komponente in sowohl entwickelten als auch sich entwickelnden Staatswirtschaften. Wichtig in deren eigenen Bereich, dienen sie auch als wichtiger Beitrag bei der Produktion der meisten Güter. Deren Einbeziehung in die Handelsverhandlungen in der Uruguay-Runde führte zum Generellen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) ²⁸

Die Umsetzung der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Europa sowie weltweit geschieht in ebenso großer Vielfalt wie es Mischformen und Systeme der Dienstleistungserbringung gibt. Allgemein kann jedoch beobachtet werden, wie es Stephen Littlechild auch beschreibt, dass es erst zu einer Zerschlagung der Infrastruktur als ersten Schritt kommt. Alle möglichen Teile des Unternehmens werden abgespalten und meist in Holdings zusammengefasst.²⁹ Damit können einzelne Teile des Unternehmens leichter privatisiert werden und die Liberalisierung schrittweise erfolgen. Wobei hier betont sein soll, dass die Liberalisierung gerade in Westeuropa nicht unbedingt mit einer Privatisierung einher geht. Gerade im Postsektor ist der Grad der Privatisierungen eher gering, da das Netzwerk mit seinem hohen Personalanteil sehr kostenintensiv ist. Weiters wird eine Obergrenze der Preise für das Monopolunternehmen festgelegt, damit ein Anreiz geschaffen wird, Kosten zu reduzieren und die Effizienz zu steigern, aber auch um Wettbewerb im Sektor zu ermöglichen. Diese Price-Cap Politik geschieht ebenso wie der erste beschriebene Schritt zwar auf Druck der europäischen oder internationalen Ebene, wird aber von nationalen

liberalisieren hingewiesen werden.

²⁸ http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm ebenso dort zu finden alle bisherigen Abkommen der WTO – zuletzt abgerufen am 10. Oktober 2011

²⁹ Dies kann beispielsweise bei der Bahn in Österreich oder Belgien beobachtet werden – wo in Netzwerk, Bahnhof, Personenverkehr, Güterverkehr etc. aufgespalten wurde; beim Strom – wo Stromerzeuger, Netzwerk und Vertrieb getrennt wurden; bei der Post, wo in Express und Brief und teilweise bereits in Sortierung und Zustellung aufgespalten wurde; das zeitlich letzte Beispiel ist der Flughafenbetrieb – hier sollen nun auch die verschiedenen Teile wie Gepäcktransport, Administration, Security etc. aufgespalten werden.

<http://derstandard.at/1317019766140/Stoerungsfrei-Betriebsversammlungen-an-Flughaefen-zuletzt-Abgerufen-am-10.-Oktober-2011>

Regierungen umgesetzt. Zuletzt ist die Einführung einer Regulierungsbehörde essenziell zur Kontrolle des freien Wettbewerbs sowie für den Schutz der KonsumentInnen und der InvestorInnen. Diese muss von der Politik finanziell und personell unabhängig und an keinerlei Weisungen gebunden sein. Die stattfindende Regulierung wird dann in ihren Grundformen auf der multi-level Ebene beschlossen und an die nationalen Stellen weitergegeben, da Wettbewerb nur auf Grundlage von Harmonisierung der Märkte stattfinden kann. Dabei werden oft Gremien zur Zusammenarbeit und des Austausches geschaffen.³⁰ Natürlich besteht auch die Möglichkeit, die Struktur- und Preisbildung der Dienstleistung dem Einfluss des Marktes zu überlassen, also eine sogenannte light-handed Regulierung einzuführen. Gerade in Europa lässt sich jedoch beobachten, und dies wird im Verlauf dieser Arbeit auch gezeigt werden, dass Mitgliedsstaaten eher zu einer sehr strengen Regulierung neigen und light-handed Elemente, wenn dann nur sehr vereinzelt gebrauchen, da diese oft zu Konflikten vor allem im sozialen Bereich führen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Liberalisierungstendenzen bereits seit den 1970er Jahren vor allem auf europäischer Ebene vorangetrieben werden und somit versucht wird, eine neue Definition von öffentlichen Dienstleistungen zu schaffen. Durch äußere Einflüsse wie den Zusammenbruch der realsozialistischen Staaten, die Auflösung des Bretton-Woods-Abkommens und das Zustandekommen des GATS-Abkommens wurden diese noch beschleunigt, waren jedoch intern und auf nationaler Ebene durchwegs kontrovers und scheiterten zum Teil (wie die Bolkensteinrichtlinie). Nichtsdestotrotz wird versucht, das Spektrum derjenigen Dienstleistungen, die den Wettbewerbsregeln unterliegen, konstant zu erweitern, entweder durch weitere sektorale Liberalisierung oder aber durch Teile der Arbeitsfreizügigkeit. Innerhalb der Europäischen Union wurden der Terminus der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eingeführt und seit spätestens den Amsterdamer Verträgen die Binnenmarktintegration zu einer Harmonisierung der Märkte als zentrales Anliegen vorangetrieben, da Dienstleistungen zu einer der wichtigsten Wertschöpfungsquellen innerhalb der Europäischen Union wurden.

³⁰ In der Post geschieht dieser Austausch über die Europäische Arbeitsgruppe der Regulierungsbehörden

Durch diese Beobachtung sowie die Tatsache, dass Regulierungsmaßgaben ebenfalls von der europäischen Ebene kreiert werden, kann festgestellt werden, dass Liberalisierung aufgrund des Drucks der supranationalen Ebene zustande kommt und eine permanente Koordinierung und Kontrolle zwischen nationaler und supranationaler Ebene stattfinden muss. Es bedarf hier einer funktionierenden Kommunikation, die durch regelmäßige Treffen und Arbeitsgruppen gegeben wird.

Diese Entwicklung beeinflusste im „policy cycle“, der gewählten Methode zur Herangehensweise an dieses Thema, die Phasen des „Agenda Setting“ und der „Problemdefinition“, indem eine Dominanz der neo-liberalen Wirtschaftspolitik geschaffen wurde, die keine Alternativen mehr zuließ und somit die Notwendigkeit zur Liberalisierung schuf. In dieser Entwicklung kann gezeigt werden, dass die Kuhn'sche Theorie des Paradigmenwechsels auf politischer und ökonomischer Ebene verwirklicht wurde, jedoch in ihrer Umsetzung immer wieder auf Probleme stieß. Ob eine Synthese von verschiedenen Thesen, wie im Kapitel zu den Methoden und Theorien vermutet wird, tatsächlich stattfand, kann auf dieser übersektoriellen Ebene noch nicht vollständig nachgewiesen werden. Einzelne Änderungen in den kürzlich veröffentlichten Dokumenten der Europäischen Union lassen aber bereits darauf schließen. Im Weiteren soll nun am Beispiel der Postmarktliberalisierung dieser Prozess noch vertiefender beschrieben werden.

4. Überblick über die Entwicklung der Postmarktliberalisierung in Europa

Die Diskussion zur Postmarktliberalisierung wird auf europäischer Ebene bereits seit 1992 mit der Präsentation eines Grünbuchs über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste durch die Europäischen Kommission und 1993 durch eine Mitteilung über Leitlinien für die gemeinschaftlichen Postdienste, also noch vor der Eingliederung von öffentlichen Dienstleistungen in den Einflussbereich des GATS-Vertrages, geführt. Dabei ging es um die schrittweise Reduzierung des so genannten ‚reservierten Bereichs‘ für

CEEP, initiiert und finanziert durch die Europäische Kommission, auf die in der Folge noch eingegangen wird.

Universaldienstbringer, also jenen Bereich im Postdienstleistungsspektrum, der von Wettbewerb ausgenommen ist, und damit um die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes im Postsektor mit einer vergleichbaren Leistungsqualität und einer Harmonisierung der Rahmenbedingungen. Paket als auch der Express- und Kurierbereich waren bereits vor der durch die Europäische Union initiierte Liberalisierung bereits aus dem geschützten Bereich ausgegliedert worden oder in manchen Ländern niemals geschützt. Daher standen diese Dienstleistungen bereits vor 1992 unter wettbewerblichem Einfluss. Es ging hier also in erster Linie um die Liberalisierung des Briefmarktes und des Postnetzwerkes, also den Zugang zu Briefkästen, Sortieranlagen, Postämtern und Hausbrieffachanlagen.

Auf europäischer Ebene fand sich das erste Beispiel für Postmarktliberalisierung, also die Abschaffung jedweden reservierten Bereiches, bereits im Jahr 1993 in Schweden, wo ein Jahr später, 1994, Posten AB, der schwedische nationale Universaldienstbringer, auch in privatrechtliche Strukturen, allerdings im Staatsbesitz bleibend, umgewandelt wurde. Nach 15 Jahren Liberalisierung lag der Marktanteil anderer Wettbewerber im Jahr 2008 bei lediglich 8,6%³¹, die Preise hatten sich jedoch zwischenzeitlich vervierfacht, da die Universaldienstbringung in einem geographisch anspruchsvollen Gebiet wie Schweden mit hohen Kosten verbunden ist. Bis heute gibt es keinen Wettbewerb durch neue Dienstleister bei der Erbringung des Universaldienstes, und Posten AB ist noch immer alleinig dafür verantwortlich. Die norwegische Post ist mit CityMail der größte Konkurrent, allerdings nur regional limitiert aktiv.³²

Erfahrungen mit Postmarktliberalisierung vor dem Inkrafttreten der europäischen Gesetzgebung gab es weltweit relativ wenige. Lediglich Neuseeland 1998 und Argentinien seit 1993 mussten auf Druck des Internationalen Währungsfonds nach massiven wirtschaftlichen Krisen ihre Postmärkte sowie sämtliche öffentliche Dienstleistungen liberalisieren und öffentliche Ausgaben einschränken, um so Kredite von der Weltbank zu erhalten und ihre Wirtschaft wieder aufbauen

³¹ Studie: Ecorys, Main development in the postal sector (2006-2008), Final report, Rotterdam 2008, S. 327

³² Final Report: European Social Dialogue Committee of the postal sector, Project: "The Social Observatory of the Postal Sector", European Commission DG Employment, 2009, S. 40

zu können. „(...) 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.“³³ In beiden Fällen waren die Auswirkungen tiefgreifend und die Finanzierung eines flächendeckenden regelmäßigen Postdienstes war ohne Unterstützung des Staates nicht umzusetzen. In Neuseeland wurde die Post zwar 1987 in privatwirtschaftliche Strukturen umgewandelt, blieb allerdings immer im Staatsbesitz, was eine Unterstützung durch die öffentliche Hand erleichterte. In Argentinien wurde das Unternehmen im Zuge der Liberalisierung gleich vollständig privatisiert, ein Konsortium aus verschiedenen Unternehmen und Interessengruppen wurde zur Erbringung eines Universaldienstes mit Unterstützung der britischen Royal Mail beauftragt, kam allerdings schon nach kurzer Zeit in finanzielle Bedrängnis. Schließlich wurden die Liberalisierung und Privatisierung 2003 wieder zurückgenommen, Postdienstleistungen werden vom verstaatlichten Postunternehmen, das hier zu 100% im Besitz des Ministeriums für Planung und öffentliche Investitionen und Dienstleistungen und des Ministeriums für Wirtschaft und Produktion ist.³⁴

Trotz dieser international bekannten Fehlschläge und der Sonderstellung Schwedens dabei, wurde im Dezember 1997 die erste Richtlinie „über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität“ durch Europäisches Parlament und Europäischen Rat beschlossen. Bereits hier ist der Universaldienst, also der Basispostdienst, der der gesamten Bevölkerung garantiert werden muss, in groben Zügen mit Abholung und Hauszustellung an mindestens fünf Werktagen im gesamten geographischen Gebiet definiert. Dies kann als Zugeständnis und Abkehr von einer reinen neo-liberalen Ausrichtung gewertet werden und verstärkt den Verdacht, dass der Paradigmenwechsel nicht vollständig, sondern in einer Synthese vollzogen wurde. Der reservierte Bereich wurde erstmals definiert und festgelegt als „Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Inlandsbriefsendungen, entweder als beschleunigte Sendung oder

³³ Kenny A., *Beyond the Propaganda, Post Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, S. 2

normale Sendung, mit einem Gewicht von weniger als 350 g und zu einem Preis unter dem Fünffachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der, soweit vorhanden, schnellsten Kategorie der Standardsendung.“³⁵ Auch grenzüberschreitende Postsendungen und Direktwerbungen konnten von Mitgliedsstaaten als ‚reservierter Dienst‘ definiert und somit vorbehaltlich als Dienstleistung des Universaldienstbringers zugerechnet werden. Die Schaffung von Regulierungsbehörden wurde erstmals eingefordert zur Harmonisierung des Postmarktes im europäischen Raum.

2002 kam es zu einer ergänzenden Richtlinie auf europäischer Ebene, die den reservierten Bereich erneut reduzierte. Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft bildet die 2. von 3 Etappen der vollständigen Marktöffnung. Der reservierte Bereich wird darin von Briefsendungen bis zu 100 Gramm auf 50 Gramm reduziert mit den entsprechenden Preisgrenzen, auch Direktwerbung und abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen können weiterhin reserviert werden. Quersubventionierungen, also die Finanzierung des Universaldienstes durch andere im Unternehmen angebotene Dienstleistungen wie Express- Paket- oder Finanzdienste sind von nun an nicht mehr zulässig, was die Notwendigkeit entstehen lässt, einerseits die Rechnungsführung in den Unternehmen zu trennen, um die Finanzierung der unterschiedlichen Dienste nachvollziehen zu können und andererseits den Universaldienst finanziell durch gesonderte Mechanismen abzusichern. Diese werden bereits in Form von Ausgleichsfonds oder Beihilfen aus staatlichen Mitteln benannt. Alle zwei Jahre hat die bereits in der 1. Postdienstleistungsrichtlinie geschaffene unabhängige Regulierungsbehörde Bericht an die Europäische Kommission über die Entwicklungen am nationalen Postmarkt zu erstatten.

Die Länder werden in den Erwägungsgründen bereits aufgefordert, Zeitpläne für die vollständige Marktöffnung zu erstellen, Möglichkeiten und Vorschriften zu

³⁴ UNI Global Union Studie

finden, um den Universaldienst in hoher Qualität zu garantieren, Markteinstiegshemmnisse oder Hürden für den Wettbewerb zu beseitigen sowie ein hohes Maß an Beschäftigungsniveau in den Universaldienstbetreibern zu erhalten – wobei darauf hingewiesen wird, „wenn solche Maßnahmen (oder die Erwartung solcher Maßnahmen) zu einer Verringerung des Beschäftigungsniveaus bei den Anbietern von Universaldienstleistungen führen, so dürfte das durch einen Anstieg in der Zahl der Beschäftigten bei privaten Betreibern und Neueinsteigern ausgeglichen werden.“³⁶ – worauf nicht in weiterer Folge in dieser Arbeit eingegangen werden soll. Die vollständige Marktöffnung wird mit 2009 prognostiziert und im Nachhinein verzögerte sie sich schließlich in der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten lediglich um ein Jahr.

Bevor es zur dritten und vorerst letzten Postdienstleistungsrichtlinie im Jahr 2008 auf europäischer Ebene kam, entschlossen sich drei weitere Staaten in der Europäischen Union, ihre Postmärkte zu liberalisieren, nämlich Großbritannien 2006, Deutschland und die Niederlande im Januar 2008. Davon haben sowohl Deutschland als auch die Niederlande auch bereits ihre Postdienstanbieter privatisiert, was zu einer verstärkten internationalisierten Ausrichtung der beiden Unternehmen führt, worauf noch später in dieser Arbeit eingegangen werden soll.

Die dritte Postdienstleistungsrichtlinie wurde von Europäischem Parlament und Rat am 20. Februar 2008 beschlossen. Sie setzt die Frist für die vollständige Marktöffnung nun mit 31. Dezember 2010 fest, also ein Jahr später, als in der ersten Richtlinie angedacht wurde. Weiters enthält sie eine Liste von elf Ausnahmeländern (Polen, Rumänien, Tschechien, Slowakei, Luxemburg, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn und Malta), die ihren Postmarkt erst zwei Jahre später per 31. Dezember 2012 öffnen müssen. Obwohl in der Richtlinie selbst als Begründungen geographische Besonderheiten wie viele Inseln, geringere Bevölkerungszahl, späteres Beitreten, „spezifische Merkmale im Bereich der Postdienste“ oder „schwierige Reliefbedingungen“³⁷ stehen,

³⁵ Richtlinie 97/67/EG Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, Kapitel 3 Artikel 7 (1) und (2)

³⁶ Richtlinie 2002/39/EG, Erwägungsgründe (13), Seite L 176/22

³⁷ Richtlinie 2008/6/EG Erwägungsgründe (31), Seite 7

bestätigte auf Nachfrage Dennis Sparas von der Europäischen Kommission, GD Binnenmarkt, Abteilung Postdienstleistungen, dass es sich bei diesen Ausnahmen vorwiegend um Anpassungsprobleme durch einen sehr hohen Anteil an staatlich geschützten Beamten im Postsektor handelt beziehungsweise in Osteuropa um ein Zugeständnis für diejenigen, die erst kürzlich der EU beigetreten sind und daher noch nicht so viel Zeit hatten, sich darauf vorzubereiten.

Im Unterschied zu den beiden vorherigen Richtlinien gibt es keine Definition des reservierten Bereiches mehr, da dieser ja nun nicht mehr existiert. Auch wird weiterhin an der Schaffung einer unabhängigen Regulierungsbehörde, der getrennten Rechnungsführung zur Vermeidung von Kreuzsubventionierungen zwischen verschiedenen Diensten und den beiden Möglichkeiten zur Finanzierung des Universaldienstes festgehalten, wobei nun gefordert wird, dass die Nettokosten des Universaldienstes jährlich vom Unternehmen berechnet und an die Regulierungsbehörde gemeldet werden, um sicherzustellen, dass es zu einer ausreichenden Finanzierung kommt. Der Universaldienst wird weiterhin in der bisher verwendeten Art formuliert und die Marktöffnung muss transparent, nicht-diskriminierend und kostenorientiert stattfinden, genauso wie eine mögliche Regulierung des Marktes. Ein eigenes Kapitel ist den Zugangsbedingungen zu den Netzwerken gewidmet, um sicherzustellen, dass Unternehmen nicht ihre vorherrschende Marktposition durch einen reservierten Zugang zum Postnetzwerk absichern können. Besonders zu erwähnen ist hier die Einführung der Erwägungsgründe 16 und 53, die ganz klar auf eine deutlich einflussreichere Position der Gewerkschaften oder sozialen Kräfte schließen lässt, da nun zum ersten Mal betont wird: „Sozialen Überlegungen sollten bei der Vorbereitung der Öffnung des Postmarktes gebührend Rechnung getragen werden.“³⁸ und „Bei Bedarf können die Mitgliedsstaaten Arbeitsbedingungen in ihren Genehmigungsverfahren unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen.“³⁹

Alle vier Jahr beginnend mit Dezember 2013 muss die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament einen Bericht zur Entwicklung des Postmarktes und Anwendung der Richtlinie vorlegen.

³⁸ Richtlinie 2008/6/EG Erwägungsgrund (16) S. 5

Diese erste Phase der „Politikformulierung“ und „Politikimplementierung“ im behandelten „policy cycle“ zeigt einerseits, dass die in anderen Sektoren bereits verwendete Unterscheidung in Universaldienst und andere Dienste auch hier stattfindet. In den Erwägungsgründen wird auch gleich zuerst erwähnt, dass „eines der Hauptziele der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Postdienste darin besteht, die stufenweise und kontrollierte Öffnung des Postmarktes für den Wettbewerb und eine dauerhafte Garantie der Bereitstellung des Universaldienstes miteinander in Einklang zu bringen“⁴⁰ und damit ein Kompromiss zwischen der neo-liberalen Forderung einer vollständigen Marktöffnung und einer sozialen Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen ist. Es kann hier also sehr wohl von einer Synthese der beiden Thesen gesprochen und daher kein vollständiger Paradigmenwechsel beobachtet werden. Zweitens kann beobachtet werden, dass die „policy Netzwerke“, die in dieser Phase über die Ebenengrenzen hinweg aktiv waren, sich von Richtlinie zu Richtlinie verändert haben und einige AkteurInnen vor allem in der 3. Richtlinie viel mehr Einfluss hatten. Dies wird zunächst an der Ausnahmeliste deutlich, was die Vermutung zulässt, dass sowohl Postdienstbetreiber mit alten und beamteten MitarbeiterInnenstrukturen als auch nationale politische Akteure gewisser Länder einen starken Einfluss hatten, außerdem anhand einer viel deutlicheren Betonung der Eigenstaatlichkeit und Finanzierung des Universaldienstes im Generellen, was mehr Kompetenzen in die Hände der Mitgliedsstaaten legt, sowie anhand der Sozialklauseln, die eingefügt wurden, womit auch die Gewerkschaften in dieser Phase eine entscheidende Rolle spielten.

4.1. Gesetzliche Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie in Europa

Zur Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie 2008/6/EG hinsichtlich der vollständigen Marktöffnung des Postdienstleistungssektor haben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union neue Postmarktgesetze entworfen und beschlossen, die einerseits die geforderten Punkte der Richtlinie beinhalten müssen und andererseits auch den nationalen Postmarkt nach nationalen

³⁹ Richtlinie 2008/6/EG Erwägungsgrund (53) S. 10

Besonderheiten und Traditionen, beispielsweise aufgrund geografischer Spezifika oder spezieller Gesetzgebung, gestalten sollen.

In diesem Kapitel möchte ich nun auch auf das legislative Endprodukt der Diskussion rund um die Postmarktliberalisierung eingehen, also auf die „Politikimplementierung“ im „policy cycle“ auf nationaler Ebene, die verschiedenen Postmarktgesetze an sich. Hier gilt es einerseits zu beobachten, wie der Paradigmenwechsel von den öffentlichen Dienstleistungen hin zu öffentlichen Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vollzogen wurde. Welche Regelungen wurden zum Schutz der Postdienstleistungen in den verschiedenen Ländern beschlossen und wie weit wurde der nun obligatorische freie Markt verankert beziehungsweise auch beschränkt?

Andererseits soll auch darauf eingegangen werden, wo die verschiedenen Ebenen miteinander kommunizierten und welche Voraussetzungen dafür geschaffen wurden. Schließlich soll die Frage behandelt werden, welche Interessengruppen ihre Punkte in den verschiedenen Gesetzen verankert haben und wie erfolgreich sie bei der Einflussnahme auf die nationale Gesetzgebung waren.

Dazu habe ich vier Fallbeispiele, Postmarktgesetze aus vier verschiedenen Mitgliedsländern der EU ausgewählt. Die österreichischen und belgischen Gesetze wurden ausgewählt, da diese sehr stark die verschiedenen Tendenzen der Interessengruppen widerspiegeln und sehr umfangreiche Regulierungen und genaue Definitionen beinhalten. Dies ist auch deshalb interessant, weil die Europäische Kommission diese Gesetze immer wieder betreffend ihrer Einschränkungen des freien Marktes kritisiert⁴¹. Das deutsche Postgesetz im Gegensatz dazu ist eine minimalistische Regelung der Marktöffnung. Die deutsche Bundesgesetzgebung beschloss eine Marktöffnung bereits vor der letzten Postdienstleistungsrichtlinie der EU und hat daher der Richtlinie vorgegriffen. Hier ist zu untersuchen, inwieweit die Richtlinie auf europäischer Ebene vom deutschen Postmarktgesetz beeinflusst wurde, beziehungsweise

⁴⁰ Richtlinie 2008/6/EG Erwägungsgründe (1) S.1

inwieweit diese damit übereinstimmt. Zuletzt soll noch auf das finnische Postmarktgesetz eingegangen werden, das ebenfalls vor dem offiziellen Stichtag den Postmarkt liberalisiert hat. Da die nordische Region Europas sehr spezifisch mit den Liberalisierungstendenzen umgeht, ist hier mehr darauf zu achten, inwieweit der nationale Postmarkt durch das Gesetz geschützt wird, als welche Voraussetzungen für die komplette Marktöffnung und einen hemmungslosen freien Postmarkt geschaffen wurden.

In einem abschließenden Kapitel sollen die Gesetz dann hinsichtlich Similaritäten und Unterschiede verglichen werden und Schlussfolgerungen auf den Einfluss der Europäischen Institutionen, Interessengruppen und des Paradigmenwechsels gezogen werden.

4.1.1. Österreich: Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz – PMG)

Das österreichische Postmarktgesetz wurde am 4. Dezember 2009 als Bundesgesetz offiziell kund gemacht und trat mit 31. Dezember 2010 in Kraft. Insgesamt 36 Stellungnahmen sind in der vorgesehenen Periode der Begutachtung eingegangen. Dabei ist zu betonen, dass sechs Landesregierungen sowie der österreichische Städte- und Gemeindebund als Vertretungen der föderalen und regionalen Interessen als auch die Landwirtschaftskammer und der Verband gemeinnütziger Bauernvereinigungen im Sinne der regionalen und landwirtschaftlichen Interessen Anmerkungen äußerten. Auch die Wirtschaftstreibenden, repräsentiert durch den Handelsverband, die Wirtschaftskammer Österreich, den Zentralverband Spedition & Logistik, sowie der Verband österreichischer Zeitungen und die Österreichische Post AG, somit alle maßgeblich in diesem Sektor aktiven wirtschaftlichen Interessengruppen, gaben ihre Wünsche und Ansichten bekannt. Lediglich auf sozialer Ebene ist zu betonen, dass nur die Kammer für ArbeiterInnen und Angestellte sowie der österreichische Seniorenrat

⁴¹ Zuletzt bei einem Gespräch von Gewerkschaftern mit EU-Kommissar Michel Barnier am 27. Oktober 2011, bei dem ich anwesend war und in dem ganz klar auf die Probleme mit dem belgischen Postmarktgesetz eingegangen wurde.

Stellungnahmen verfassten und somit kaum die Interessen von spezifischen Gruppen in der Bevölkerung eingebracht wurden. Das lässt darauf schließen, dass die Liberalisierung der Postdienstleistungen hauptsächlich Bedenken bezüglich der Reduzierung des Dienstleistungsspektrums und der Zugangspunkte hervorruft, also die Dienstleistungen an sich und nicht die Erbringer oder die Änderungen in Arbeitsbedingungen im Fokus stehen. Ziel ist es, gleichbleibende Leistung flächendeckend zu gewährleisten, vor allem im ländlichen Bereich. Der Paradigmenwechsel weg vom „service public“ hin zu öffentlichen Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse ist in Österreich nicht ohne Gegenwehr zu vollziehen.

Die Aufgabe des Gesetzes wird gleich am Anfang folgendermaßen beschrieben und widerspiegelt auch das Spektrum der Stellungnahmen wider: „Dieses Bundesgesetz soll gewährleisten, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste angeboten werden.“⁴² Damit wurde die Definition aus der EU-Richtlinie 2008/6/EG übernommen und nochmals gezielt mit den Attributen vielfältig, preiswert und qualitativ hochwertig versehen. Es geht hier per Definition also nicht lediglich um eine Grundversorgung, sondern in Bezug auf die öffentlichen Dienstleistungen formal um eine Änderung durch die Marktöffnung, jedoch nicht der Dienstleistung an sich. Wobei der Universaldienst im Gesetz als ein „Mindestangebot an Postdiensten zur Erfüllung einer gewissen Grundversorgung“ definiert wird, zu der jeder und jede im Bundesgebiet Zugang hat und die alle in Anspruch nehmen können. Die österreichische Post AG wird als Universaldiensterbringer bis auf Widerruf mit einer Überprüfung alle fünf Jahre bestimmt und ist somit ebenfalls genau und für alle festgesetzt. Zu betonen ist hier, dass diese Grundversorgung detailliert im Gesetz inklusive der Zustell- und Abholstage sowie der Zustelldauer und einer gewissen Mindestqualität definiert und somit allgemein zugänglich wird. Gleichzeitig werden die Nutzer dieser Dienstleistung als KundInnen bezeichnet und darauf hingewiesen, dass diese einen Vertrag mit der Post AG eingehen, sobald sie eine Briefsendung in einen Postkasten werfen, also eine sehr wirtschaftliche Herangehensweise angewendet. Der Gebrauch von

wirtschaftlichen Fachausdrücken und immer wieder Verweise auf die Profitabilität sind auffällige Beweise dafür, dass dadurch versucht wurde, der Umwandlung der Definition von Postdienstleistungen hin zu einer wirtschaftlichen Leistung mit Preis und basierend auf Angebot und Nachfrage Genüge zu leisten. Hier wird nun die Doppeldefinition der Postdienstleistungen als allgemeines Gut und wirtschaftliche Leistung deutlich.

Sehr speziell und genau geht das österreichische Postmarktgesetz auf die Infrastruktur und die Regulierung der Zugangspunkte ein. Hier scheinen sich die Bedenken der föderalen Landesregierungen und der Landwirtschaft deutlich widerzuspiegeln und in das Gesetz aufgenommen worden zu sein. Fixiert sind eine Mindestanzahl an Post-Geschäftsstellen von 1.650 sowie in Gemeinden über 10.000 EinwohnerInnen und Bezirkshauptstädten die Anforderung, dass 90% der EinwohnerInnen in einem Radius von 2 km eine Post-Geschäftsstelle vorzufinden haben, ansonsten beträgt der Radius maximal 10 km. Auch ist die Fremdvergabe solcher Post-Geschäftsstellen sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch hinsichtlich der Qualitätsanforderungen wie Öffnungszeiten und Dienstleistungsspektrum genau definiert. Eine Schließung von posteigenen Geschäftsstellen ist prinzipiell untersagt und nur dann möglich, wenn nachgewiesen werden kann, dass diese nicht kostendeckend geführt werden kann. Briefkästen müssen mindestens alle 1000 m aufgestellt sein.

Neue Marktteilnehmer bedürfen einer Konzession, wenn sie Postdienstleistungen für Briefsendungen unter 50 g erbringen möchten. Kurierdienste sowie Direktwerbung sind von dieser Regelung ausgenommen. Das Postmarktgesetz definiert vier allgemeine Bedingungen für den Erhalt einer Konzession, wobei festzustellen ist, dass neben der Anforderung an Besitz der dafür notwendigen Produktionsmittel, Zuverlässigkeit und Fachkenntnis auch ein Punkt zu sozialen Bedingungen enthalten ist, der besagt: „(2) Die Konzession ist zu erteilen, wenn der Antragsteller (...) 2. bei der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angemessene, in Österreich geltende Arbeitsbedingungen einschließlich der Entlohnung einhält. Als angemessen gelten solche

⁴² BGBlA_2009_I_123, Artikel 1, 1. Abschnitt, Allgemeine Bestimmungen, Zweck -

Arbeitsbedingungen einschließlich der Entlohnung, die im jeweils anzuwendenden Kollektivvertrag festgelegt sind.“⁴³ Somit sind Konzessionen ganz konkret auch an soziale Bedingungen geknüpft, was ein eindeutiges Zeichen und ein Zugeständnis an die österreichischen Sozialpartner ist.

Wie in der EU-Richtlinie 2008/6/EG festgeschrieben, muss Österreich eine Regulierungsbehörde zur Kontrolle des Gesetzes und zur Gewährleistung eines barrierefreien Marktes schaffen. Diese findet sich in der Rundfunk- und Telekom-Regulierungs-GmbH wieder. Zwei Merkmale scheinen hierbei in dieser Arbeit erwähnenswert: zum Einen handelt es sich bei der Gesellschaftsform der Regulierungsbehörde um eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, was ein Zeichen für Eigenständigkeit und Unabhängigkeit ist, dies kommt auch im Gesetzestext zum Ausdruck, da die Post-Control Kommission „in Ausübung ihres Amtes von der Bindung an Weisung der ihnen vorgesetzten Organe freigestellt.“⁴⁴; ist; zum Anderen wurde ein extra Beirat innerhalb der Regulierungsbehörde gebildet, der sich mit Post-Geschäftsstellen beschäftigt, und dieser „ist bei Aufsichtsmaßnahmen und insbesondere vor Entscheidungen der Regulierungsbehörde betreffend Post-Geschäftsstellen zu hören und hat eine Stellungnahme anzugeben.“⁴⁵ In diesem können VertreterInnen von Gemeindebund, Städtebund und der Verbindungsstelle der Bundesländer Stellungnahmen zu geplanten Veränderungen oder Regulierungsentscheidungen abgeben. Dies kann als Zugeständnis für ländliche Regionen gesehen werden, in die Entscheidungen mit eingebunden zu werden, und als Erfolg für die Landesregierungen gewertet werden im Sinne ihrer Bedenken gegenüber dem Abbau einer flächendeckenden Dienstleistung.

Zusammenfassend kann man also auf drei Spezifika im österreichischen Postmarktgesetz verweisen: 1) Die Postdienstleistung wird darin genau definiert und ist nicht nur als Mindestangebot, sondern als Grundversorgung an vielfältigen

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_00319/fname_165752.pdf zuletzt abgerufen am 15. Juli 2011

⁴³ BGBlA_2009_I_123, Artikel 1, 4. Abschnitt, § 27 Erteilung der Konzession -

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_00319/fname_165752.pdf zuletzt abgerufen am 15. Juli 2011

⁴⁴ BGBlA_2009_I_123, Artikel 1, 5. Abschnitt, § 39 Post-Control-Kommission -

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_00319/fname_165752.pdf zuletzt abgerufen am 15. Juli 2011

⁴⁵ BGBlA_2009_I_123, Artikel 1, 5. Abschnitt, § 43 Post-Geschäftsstellen-Beirat -

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_00319/fname_165752.pdf zuletzt abgerufen am 15. Juli 2011

und qualitativ hochwertigen Postdienstleistungen beschrieben. 2) Das Postnetzwerk mit seinen Zugangspunkten wird darin streng reguliert in Anzahl und Fläche und ist daher vor einem Abbau geschützt. 3) Die sozialen Aspekte wurden aufgenommen, um ein gewisses Maß an Mindeststandards im Sektor für die Beschäftigten auch weiterhin zu garantieren. Somit wurde der Paradigmenwechsel von „service public“ hin zu wirtschaftlichem Interesse nur in einem sehr geringen Umfang vollzogen. Der Bevölkerung werden die Dienstleistungen immer noch von Seiten des Staates garantiert mit gewissen Mindestanforderungen an das Netzwerk und an die Qualität. Die föderalen Anliegen und jene der Landwirtschaft sowie die sozialen Anliegen fanden Beachtung in der Gesetzesentstehung.

4.1.2. Deutschland: Das deutsche Postgesetz (PostG) BGBl. I S 2407

Das deutsche Postgesetz in seiner heutigen Form wurde zuletzt am 31. Oktober 2006 hinsichtlich der vollständigen Marktöffnung abgeändert und trat ab 31. Dezember 2007 in Kraft. Anders als im österreichischen Postmarktgesetz definiert das deutsche die Postdienstleistungen sehr limitiert auf Briefe und Pakete bis zu 20 kg und den Zweck des Gesetzes folgendermaßen: „Zweck dieses Gesetzes ist es, durch Regulierung im Bereich des Postwesens Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewähren.“⁴⁶ Der Universaldienst ist nicht in seinem Umfang, sondern lediglich in seiner Bestimmung festgelegt als „Mindestangebot an Postdienstleistungen nach § 4 Nr. 1, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden“⁴⁷ muss. Die Definition des Universaldienstes unterliegt der Bundesregierung per Rechtsverordnung, ist somit nicht gesetzlich definiert und leicht änderbar, sie soll die technische und gesellschaftliche Entwicklung darin berücksichtigen – falls der Bundesrat nicht dagegen Einspruch erhebt, ist diese Rechtsverordnung als beschlossen anzusehen.

⁴⁶ BGBl I 2006, 2407 - Abschnitt 1, Allgemeine Vorschriften, § 1 Zweck des Gesetzes - http://bundesrecht.juris.de/postg_1998/BJNR329400997.html zuletzt abgerufen am 15. Juli 2011

Generell ist dieses Gesetz anders als in anderen Ländern eine Basisregelung des Briefverkehrs, in der es im Wesentlichen um die Wahrungen der Interessen der KundInnen, des Postgeheimnisses, des Wettbewerbs und nur peripher um die Sicherstellung von Grundversorgung oder soziale Belange geht. Für den Transport von Briefsendungen unter 1000 Gramm ist ein Lizenzsystem vorgesehen, das von der Regulierungsbehörde verwaltet und an bestimmte Bedingungen wie Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit geknüpft ist. Bemerkenswert ist, dass eine der Bedingungen auch den sozialen Aspekt abdeckt. In § 6 Abs 3 (3) listet das Gesetz unter den Punkten zur Verweigerung der Ausstellung einer Lizenz durch die Regulierungsbehörde auf: „Tatsachen, die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.“⁴⁸ Wobei eine Präzisierung von ‚unerheblich‘ nicht im Gesetz zu finden ist. Die Lizenz wird auf unbestimmte Zeit vergeben, auch wenn die Dienstleistung nicht erbracht wird, und kann bei groben Verstößen entzogen werden, was in Deutschland zur Folge hat, dass tausende Lizenznehmer in der Regulierungsbehörde aufgelistet sind.⁴⁹

Die Universaldienstverpflichtung wird im deutschen Postmarktgesetz nicht einem Unternehmen auf bestimmte Zeit oder generell übertragen, wie es beispielsweise in Österreich oder Belgien der Fall ist. Lediglich in der Übergangsperiode vor der Liberalisierung ist in Abschnitt 12 § 51 (1) festgelegt: „Bis zum 31. Dezember 2007 steht der Deutschen Post AG das ausschließliche Recht zu, Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht bis 50 Gramm und deren Einzelpreis weniger als das Zweifache des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern.“⁵⁰ Damit besteht die Notwendigkeit, den Universaldienst auch nach der vollständigen Marktöffnung zu garantieren. Dazu bestehen besondere

⁴⁷ Ebenda, Abschnitt 3 § 11 (1), in der vorliegenden Fassung S. 5

⁴⁸ Ebenda, Abschnitt 2 § 6 Abs 3 (3)

⁴⁹ Alle Lizenznehmer für das gesamte Bundesgebiet Deutschland per 31. August 2011 sind auf der Homepage der Bundesnetzagentur unter:

http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/BNetzA/Sachgebiete/Post/Regulierung/LizenzenPara5P_ostG/BundesweiteLizenzen_pdf.pdf?__blob=publicationFile abrufbar.

⁵⁰ BGBl I 2006, 2407 - Abschnitt 3, Allgemeine Vorschriften, § 12 Abs 2 Zweck, Seite 6 - http://bundesrecht.juris.de/postg_1998/BJNR329400997.html zuletzt abgerufen am 15. Juli 2011

Verpflichtungen für Lizenznehmer einer getrennten Rechnungslegung für diejenigen Dienste, die im Rahmen der Lizenzierung erbracht wurden, und jenen außerhalb, sowie falls der Universaldienst nicht erbracht wird. Dann kann die Regulierungsbehörde jeden Lizenznehmer mit einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro verpflichten, dazu beizutragen, die Universaldienstleistung in dem räumlichen Gebiet, in dem die Lizenz gilt, zu erbringen. Auch die Aufforderung zu Kooperationen zwischen verschiedenen Lizenznehmern ist durch die Regulierungsbehörde möglich. Dies ist das einzig gesetzlich verankerte Mittel, die geforderte Sicherstellung des Universaldienstes durch die Regierung zu gewährleisten.

Die Finanzierung des Universaldienstes erfolgt durch einen Fonds, der dann kreiert wird, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Bereitstellung des Services zu einem wirtschaftlichen Nachteil führt. Daraufhin kann die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde diesen Dienst anderweitig an den preisgünstigsten Antragsteller vergeben. Zusätzliche Voraussetzungen sind wiederum Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit. Die Tatsache, dass hier lediglich auf den Preis und weniger auf Qualität, die Art der Erbringung der Dienstleistung oder Arbeitsbedingungen geachtet wird, spiegelt das rein wirtschaftliche Interesse dieses Gesetzes wider. Im Falle, dass durch diese anderweitige Vergabe Ausgleichszahlungen anfallen, müssen Lizenznehmer mit einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro diese der Regulierungsbehörde erstatten.

Der Preis für lizenzierte Dienstleistungen wird für marktbeherrschende Unternehmen von der Regulierungsbehörde festgelegt und soll kostenorientiert, effizient und nicht diskriminierend gegenüber anderen MarktteilnehmerInnen oder verschiedenartigen KundInnenstrukturen sein. Hier werden an einer einzigen Stelle die besonderen Bedürfnisse von Deutsche Post DHL hinsichtlich der Beschäftigten, die dem Beamtenstatus unterstehen und daher spezielle Arbeitsverträge und Arbeitsschutz sowie Sonderkonditionen haben, berücksichtigt, wenn ausgeführt wird: „Dabei sind insbesondere die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit

Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen.“⁵¹ Alle anderen Dienstleister können schriftlich Preisvorschläge für ihre Dienstleistungen bei der Regulierungsbehörde einbringen, die dann auf Basis von Kosten durch die Bundesregierung per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden.

Generell soll hier angemerkt werden, dass im Gegensatz zum österreichischen oder belgischen Postmarktgesetz, wo es spezielle Schutzmechanismen für das ehemals staatliche Postunternehmen gibt, im deutschen Postmarktgesetz marktbeherrschenden Unternehmen per Gesetz besondere Verpflichtungen übertragen werden und deren Tätigkeit durch besondere Anforderungen, wie beispielsweise das gesonderte Anbieten von Teilen der Beförderungsleistung, eingeschränkt wird. Beispielsweise ist ein solches Unternehmen auch verpflichtet, gegen ein entsprechend angemessenes Entgelt, das in Höhe und Vertragsvereinbarung durch die Regulierungsbehörde kontrolliert wird, Zugang zum Postnetzwerk wie zu Postfachanlagen oder Adresskarteien und Informationen zu Adressänderungen zu gewähren. Antrag auf Befreiung zur Universaldienstverpflichtung können nur jene Unternehmen bei der Regulierungsbehörde einbringen, die ebenfalls nicht marktbeherrschend sind. Abschnitt 6 § 32 (1) besagt: „Die Regulierungsbehörde hat gegenüber einem Anbieter, der auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschend ist, die in Absatz 2 genannten Befugnisse, soweit dieses Unternehmen seine marktbeherrschende Stellung mißbräuchlich ausnutzt.“⁵² Sie kann also beispielsweise bestehende Verträge für ungültig erklären oder Maßnahmen auferlegen, um diesen Missbrauch zu beseitigen. Marktbeherrschend hat in diesem Gesetz eine eindeutig negative Konnotation und hier besteht ganz klar das Ziel, die marktbeherrschende Stellung von Deutsche Post DHL einzudämmen und Wettbewerb massiv zu kreieren.

⁵¹ Ebenda, Abschnitt 5 § 20 Abs (2)
⁵² Ebenda, Abschnitt 6 § 32 (1)

Die Regulierungsbehörde, also die Bundesnetzagentur, hat weitreichende Aufgaben im Postsektor im Sinne der Kontrolle der Rechtsvorschriften, etwa die Abfrage von relevanten wirtschaftlichen Daten der Lizenznehmer, die Verwaltung der Lizenzen, die Untersagung der Erbringung von Postdienstleistungen bei Verstöße gegen die Vorschriften und die Verhängung von Bußgeldern bis zu 500.000 Euro bei groben Verstößen. Des weiteren entscheidet sie gemeinsam mit dem Bundeskartellamt darüber, welche Unternehmen im Sektor marktbeherrschend sind, und sie muss alle zwei Jahre einen Bericht über die Entwicklungen und Daten des deutschen Postmarktes an die ‚gesetzgebenden Körperschaften des Bundes‘ liefern.

Das deutsche Postmarktgesetz zeigt sich durch sehr wenig Regulierung speziell hinsichtlich des Universaldienstes und der Qualität der Postdienstleistungen und deren Erbringer aus. Definitionen des Universaldienstes, aber auch Preisgestaltungen sind sehr flexibel durch Rechtsvorschriften der Bundesregierung geregelt. Dabei spielen vier Bundesministerien eine maßgebliche Rolle: das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium des Inneren, das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Justiz. Die Regulierungsbehörde ist mit weitreichenden Aufgaben vor allem wirtschaftlicher Natur betraut. Weder die Interessen des Hauptarbeitgebers im Sektor, Deutsche Post DHL, noch die Interessen der Gewerkschaften spiegeln sich in diesem Gesetzestext wider. Er steht massiv unter der Vorgabe der Europäischen Kommission zur Kreation eines einheitlichen Binnenmarktes für den Postsektor und vollzieht damit weitreichend den geforderten Paradigmenwechsel von der allgemeinen Daseinsvorsorge hin zu einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

4.1.3. Das Finnische Postmarktgesetz Act 1365/2006:

Das finnische Postmarktgesetz Act 1365/2006 trat mit 1. Januar 2007 in Kraft und setzte damit die Marktöffnung im Postsektor bereits früher als von der Europäischen Kommission vorgegeben in Kraft. Es wurde anschließend nur noch wenig durch die Vorgaben der Europäischen Richtlinie 2008/6/EG adaptiert. Dadurch wurde dieses Gesetz ohne den Druck der Marktöffnung entwickelt und

zeigt die Entwicklung der Liberalisierung sehr deutlich, daher ist es für das Thema dieser Arbeit von Bedeutung. Postdienstleistungen fallen in Finnland unter die Zuständigkeit des Ministeriums für Transport und Kommunikation, und die geschaffenen Regulierungsbehörde, die finnische Kommunikationsregulierungsautorität, deckt ebenfalls diesen Zuständigkeitsbereich ab.

Ebenfalls besonders wird das finnische Postmarktgesetz dadurch, dass Finnland sowohl geographische Besonderheiten mit großflächigen unbewohnten Gebieten und generell geringer Bevölkerungsdichte vorweist sowie drei Amtssprachen, finnisch, schwedisch und samí, besitzt deren Berücksichtigung natürlich bei Postdienstleistungen essenziell ist. Aufgrund der geographisch schwierigen Bedingungen zur Erbringung von Postdienstleistungen ist daher nicht verwunderlich, dass gleich zu Beginn darauf hingewiesen wird, dass der Universaldienst für alle im Hoheitsgebiet lebenden Menschen zugänglich sei muss. Während in anderen Postgesetzen in der Einleitung auch Qualität, Preis und Vielfältigkeit der Dienstleistung betont werden, steht im finnischen Gesetz in Chapter 1, Section 1, Paragraph 1, dass die Regierung sicherstellen muss: „a universal service under equal terms in the whole country.“⁵³

Die Definition des Universaldienstes übersteigt kaum die Vorgaben der Europäischen Kommission und beschränkt sich auf ein 5 Tage-Service von adressierten Briefen bis 2 kg, Paketen bis 10 kg, eingeschriebenen und versicherten Poststücke und grenzüberschreitenden Sendungen. Auch die Qualitätsbedingungen in der Zustellungsgeschwindigkeit sind im Gesetz klar definiert, allerdings nicht außergewöhnlich bemessen. Die Beschreibung der Voraussetzungen für die Einrichtung des Postnetzes sind wiederum sehr klar definiert – im Gegensatz beispielsweise zum deutschen Postmarktgesetz – und spezifisch auf die besonderen geographischen Bedürfnisse des Landes zugeschnitten. So muss jeder Nutzer in zumutbarer Entfernung Zugang zum Postnetz haben und „at least one facility providing universal services in each

⁵³ Übersetzung der Autorin: einen Universaldienst unter gleichen Bedingungen für das gesamte Land

municipality“⁵⁴ errichtet werden. Ebenfalls wird in Kapitel 2 Sektion 4 betont, dass der Universaldienstleistungsanbieter auch Rücksicht auf die Bevölkerungsstruktur, die Kommunikationsbedürfnisse, lokale Besonderheiten, etc. nehmen muss. In Kapitel 3, Sektion 12 zeigt sich am deutlichsten, dass die finnische Regierung sehr wohl die Definition einer „öffentlichen Dienstleistung“ der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vorzieht, da hier sehr konkret auf die Erhaltung des Universaldienstes in der vorgeschriebenen Form und dem definierten Umfang geachtet wird. Es scheint, dass gerade durch die spezifische geographische Situation die Liberalisierung nur in dem Umfang stattfinden kann, in dem sie den Anspruch jedes Bürgers/jeder Bürgerin auf Postdienstleistungen auch gerecht werden kann. Ausnahmen bei der Postzustellung hinsichtlich der 5 Tage-Zustellung oder der geographischen Abdeckung sind sehr streng geregelt. Betont wird, dass in geographischer Hinsicht zu allen Einfamilienhäusern direkt zugestellt werden muss, natürlich mit der Möglichkeit, dass die Hausbriefachanlage sich nicht direkt an der Adresse befindet, jedoch „(...) taking into account the local circumstances is located within a reasonable distance from the address location (...)“⁵⁵. In zeitlicher Hinsicht gibt es Ausnahmen für die 5 Tages-Zustellung bei unvorhergesehenen Ausnahmen, aber auch bei Schwierigkeiten aufgrund geographischer Bedingungen, wie „in the archipelago or in wilderness areas“ (Übersetzung durch die Autorin: auf Inselgruppen oder in unberührtes Gebiet) oder in Gebieten, die nicht das gesamte Jahr zugänglich sind. Der Postdienstleister darf maximal 300 Haushalte in die Liste dieser Ausnahmen aufnehmen und muss der Regulierungsbehörde regelmäßig Bericht über Gründe und Veränderungen erstatten. Nichtsdestotrotz muss dann zumindest ein Mal wöchentlich abgeholt und zugestellt werden und der Empfänger muss über Briefsendungen sofort verständigt werden, beispielsweise über Telefon oder per E-Mail.

Zur Regulierung der Erbringung von Postdienstleistungen sieht das finnische Postmarktgesetz ein Lizenzsystem vor, in dem die nationale Regierung über die Lizenzvergabe entscheidet. Voraussetzung für eine Lizenz ist ähnlich wie in

⁵⁴ Übersetzung der Autorin: wenigstens eine Einrichtung zur Erbringung des Universaldienstes in jeder Gemeinde

⁵⁵ Übersetzung durch die Autorin: unter Berücksichtigung der lokalen Umstände innerhalb eines angemessenen Abstandes von der Adressposition

anderen Ländern der Nachweis über ausreichende Finanzmittel, die Fähigkeit und Kenntnis zur Erbringung sowie die Sicherheit, dass Postdienstleistungen in den vorgeschriebenen Konditionen und Regelmäßigkeit erbracht werden können. Besonderheit hier ist, dass Postdienstleister durch Regierung und Regulierungsbehörde verpflichtet werden können, auch den Universaldienst zu erbringen und bei Notwendigkeit auch in anderen Regionen als jenen, für die die Lizenz beantragt wurde, zu operieren oder andere Dienstleistungen als jene in der Lizenz festgeschriebenen zu erbringen. Dies ist eine Absicherung in dem Gesetz, dass Postdienstleistungen landesweit und in definiertem Umfang erbracht werden. Um eine Lizenz zu erwerben, ist die Vorlage eines Businessplans inklusive einer Finanzkalkulation für zwei Jahre notwendig. Die Lizenz ist gesetzlich limitiert auf maximal 20 Jahre.

Eine weitere Besonderheit wird in Kapitel 3, Sektion 10 festgeschrieben, die besagt, dass eine Lizenz verfällt, wenn die Lizenznehmer nicht innerhalb von 9 Monaten die beantragten Dienstleistungen im definierten Gebiet erbringt. Dies kann ausgelegt werden als Möglichkeit zur Limitierung der Anzahl an Lizenzen, damit nicht, wie beispielsweise in Spanien oder Deutschland, eine unübersehbare Anzahl zustande kommt.

Geregelt im finnischen Postmarktgesetz wird auch die Anforderung an das Postnetzwerk. Hier zeigt sich einmal mehr sehr deutlich die Divergenz zwischen den Anforderungen eines allgemeinen öffentlichen Dienstes und den Anforderungen, Postdienstleistungen und deren Voraussetzungen marktgerecht zu definieren und somit für den Wettbewerb zu öffnen. Die Aufstellung von Briefkästen und die Bereitstellung von Hausbrieffachanlagen sind gesetzlich geregelt, einschließlich der finanziellen Zuständigkeit. Gleichzeitig bringt das Gesetz Regelungen für KonsumentInnen hinsichtlich Beschwerdemöglichkeit, für die Preisgestaltung, die von der Europäischen Richtlinie geforderte getrennte Rechnungslegung von Universaldienst und anderen Postdiensten und die Regelung zur Einführung von Briefmarken und anderen Postsiegeln.

Auffallend im finnischen Postmarktgesetz ist die Ausführlichkeit, mit der das Briefgeheimnis und die Weitergabe von Informationen über Personen durch Postbeschäftigte geregelt werden, wann die Beförderung von Postsendungen

verweigert werden kann, wann Postsendungen geöffnet werden dürfen und wann diese zerstört werden können. Dies ist wohl auf die Tatsachen zurückzuführen, dass in manchen Teilen des Landes die Bevölkerungsdichte gering ist und die Privatsphäre daher besonders geschützt werden muss, sowie darauf, dass nicht jeder eine amtlich bekannte Adresse besitzt, weswegen es daher immer wieder vorkommt, dass die AdressatInnen von Briefsendungen nicht bestimmt werden können. In letzter Instanz entscheidet die finnische Regulierungsbehörde über den Umgang mit Briefsendungen. Sie ist auch zuständig für Briefe, deren AdressatIn nicht ausfindig zu machen ist, und ist verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Feststellung der korrekten Adresse auszuschöpfen, bevor sie über die Zerstörung der Briefsendung entscheidet. Finanziert wird die finnische Kommunikationsregulierungsautorität durch die Postdienstleister im Besitz einer Lizenz. In Abschnitt 2 , Sektion 31 wird festgehalten, dass Postdienstleister jährlich eine Rate zu zahlen haben, die sich aus dem Umsatz aus den Dienstleistungen, für die die Lizenz Gültigkeit hat, errechnet. Mindestens beträgt die an die Regulierungsbehörde zu zahlende Summe € 2.000 oder 0,0024% des jährlichen Umsatzes.

Während in anderen Ländern im Postmarktgesetz klar verankert ist, dass die Aufgaben der Regulierungsbehörden sich hauptsächlich auf die Sicherstellung des Wettbewerbs beschränken, auf Zugang zum Netzwerk und zum Markt ohne Einstiegshürden und auf transparente Rechnungslegung, ist im finnischen Postmarktgesetz festgelegt, dass die nationale Regulierungsbehörde genauso wie das zuständige Ministerium für Transport und Kommunikation sowohl für die Qualität als auch Erbringung der Postdienstleistungen an sich zuständig ist, sie zu kontrollieren hat und in einem jährlichen Bericht dazu Stellung nehmen muss.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Qualität, Regelmäßigkeit und geographische Abdeckung der Postdienstleistungen in diesem Gesetz vorrangig sind. Wettbewerb und dessen Sicherstellung sind hier ein eher untergeordnetes Kapitel und durch einige Punkte wie beispielsweise den Verlust der Lizenz, wenn nicht innerhalb von neun Monaten die Dienstleistungen erbracht werden können, wird das Auftreten von Konkurrenten am Markt eher erschwert. Es ist deutlich zu sehen, dass Provinzen und Gemeinden in diesem Gesetz Einfluss hatten, auch

durch spezielle Rechte im Erhalt und Aufbau des Postnetzwerkes. Die Vorgaben durch die Europäische Kommission wurden zwar durchaus in minimaler Umsetzung erfüllt, jedoch konnte sich das neo-liberale Modell der kompletten und ungebremsten Liberalisierung ohne Wettbewerbshürden nicht durchsetzen, was sicherlich auch in der geographischen Besonderheit des Landes seinen Ursprung hat, während soziale Regelungen keinen Platz im vorliegenden Gesetz fanden. Generell kann man sagen, dass Wettbewerb in Finnland keine Priorität hat, die ArbeitnehmerInnenvertreterInnen und Gewerkschaften allerdings auch keinen Einfluss hatten.

4.1.4. Belgien: Das belgische Postmarktgesetz

Belgien zeichnet sich aufgrund mehrerer Eigenschaften durch eine Sonderstellung in Europa aus. Das Land ist geographisch nicht sehr groß, aber in drei Teilgebiete aufgespalten, in die französisch sprechende Wallonie, das flämisch sprechende Flandern sowie die zweisprachige Teilprovinz Brüssel, was immer wieder zu politischen und gesellschaftlichen Spannungen führt. Alle drei Gebiete haben Sonderregelungen, autonome Teilregierungen, zum Teil getrennte Gesetzgebungen und sie vereinen damit die für diese Arbeit interessante französische Tradition der „service public“ mit der deutsch-niederländischen Tradition der Daseinsvorsorge. Gleichzeitig beherbergt die Hauptstadt des Landes, Brüssel, auch den Hauptsitz der Europäischen Union mit der Europäischen Kommission als Gesetzesentwerfer und Kontrolle der Umsetzung als Exekutive in diesem politischen System. Daher ist es interessant, der Frage nachzugehen, wie dieses in sich gesplante Land mit den unterschiedlichen Traditionen und dem massiven direkten örtlichen Einfluss der Europäischen Institutionen mit der Anforderung der Umsetzung der 3. Postdienstleistungsrichtlinie 2008/6/EG umgeht.

Vorweg ist zu bemerken, dass es sich hier ohne Frage um das umfangreichste Gesetz handelt, einerseits bezüglich des Gesamttextes, andererseits überschreiten auch Regelungen und Definitionen bei weitem die Minimalanforderungen der Universaldienstverpflichtung der Europäischen Kommission. In den schriftlichen Ausführungen zu den Gesetzestextänderungen

wird zwar immer wieder Bezug auf die Europäische Richtlinie und deren Anforderungen genommen, jedoch scheint dies als eine Art Entschuldigung für die Abänderung des bestehenden Postmarktgesetzes zu fungieren, mehr als Ausrede als eine fundierte und realistische Begründung. Dies wird auch deutlich, weil in den Ausführungen oft andere Quellen und Diskussionen wiedergegeben werden, die wiederum als Grundlage für verschärfte Regulierung und gesetzliche Maßnahmen herangezogen werden, beispielsweise der Rückgang des Briefvolumens und damit einhergehende Probleme bei der Finanzierung des Universaldienstes oder die Diskussion im Europäischen Parlament um die Befürchtung des Sozialdumpings, also des Wettbewerbs auf Grundlage von Löhnen und Gehältern im Sektor, und dessen Empfehlung der sozialen Regulierung.

Außerdem bemerkenswert ist die Art und Weise, wie der ehemals staatliche alte Postdienstleister La Poste/De Post geschützt und dessen Fortbestand mittels Maßnahmen abgesichert wird. Art. 16, article 144 octies § 1er besagt gleich zu Beginn: « La Poste preste le service universel comme décrét à l'article 142 de la présente loi jusqu'au 31 décembre 2018 »⁵⁶. Damit ist gesetzlich verankert, dass das Unternehmen auf jeden Fall die nächsten acht Jahre ein Vorrecht auf die Erbringung des Universaldienstes hat, begründet durch die spezifischen ökonomischen, demographischen und sozialen Bedingungen des Landes. Danach wird diese Verpflichtung auf weitere zehn Jahre auf Empfehlung des belgischen Instituts für Postdienste und Telekommunikation und per Beschluss des Königs und des Ministerrates vergeben. Ein Universaldienstanbieter oder die Universaldienstanbieter müssen sich zusätzlich verpflichten, im gesamten Territorium, also in allen drei Teilprovinzen, zum selben Preis in der selben Qualität und Frequenz den Postdienst zu erbringen, um eine Uniformität in Belgien zu gewährleisten. Auch die Finanzierung des Universaldienstes wird rein staatlich geregelt, denn das Gesetz besagt in Art. 18 article 144 novies: „La charge inéquitable éventuelle découlant des obligations de service universel et calculé conformément à l'article 144 undecies est compensée à charge du budget

⁵⁶ In den vorliegenden Abänderungen des belgischen Postmarktgesetzes CMR 03-09-2010 (2008A40150.008), bereitgestellt durch die belgische Gewerkschaft CGSP Poste/ACOD Post, S. 13 – Übersetzung der Autorin: La Poste erbringt den Univeraldienst nach Dekret in Artikel 142 vom heutigen Tag bis zum 31. Dezember 2018.

de l'Etat.⁵⁷ Diese staatliche Verpflichtung spiegelt die ehemals staatliche Aufgabe wieder, die „services publiques“ bereitzustellen und somit jedem Staatsbürger/jeder Staatsbürgerin eine Grundversorgung zu garantieren.

Eine weitere Auffälligkeit in diesem Gesetz ist die Definition des Postdienstes als Abholen – nicht nur von Postnetzzugangspunkten, sondern jegliche Abholung auch von Adressen natürlicher oder juristischer Personen –, Sortieren, Transportieren und Zustellen von Sendungen inklusive Express-Dienste oder Direct Mail (Werbung, Reklame und Marketing), und dies schließt auch jene Unternehmen ein, die nur Teile des Services anbieten, nur Teile des Postnetzwerkes generieren oder geographisch beschränkt diese Tätigkeiten verrichten. Damit wird sichergestellt, dass die Rechtsverbindlichkeit bei sämtlichen in der Branche tätigen Betrieben besteht. Außerdem wird darauf Wert gelegt, dass der Preis für die Dienstleistung nicht nur wie in der Europäischen Richtlinie formuliert „angemessen“ sein muss, sondern ‚bezahlbar‘ sein muss. Das Institut für Postdienste und Telekommunikation kontrolliert diese Preise und deren Entstehung, die natürlich kostenorientiert, transparent und nicht-diskriminierend sein müssen, der König bestimmt die Preise für den Universaldienst auf Grundlage des „Preis-lap“, also eines Verbraucherpreisindex, der auf der Inflationsrate, dem Durchschnittseinkommen und den Kosten des Warenkorbes beruht. Somit sind in diesem Gesetz der Anbieter mit der Universaldienstverpflichtung, die Kostendeckung für den Universaldienst, die Preisberechnung des Universaldienstes und die Reichweite des Gesetzes auf jeglichen Postbetreiber streng geregelt.

Vier weitere Punkte im belgischen Postmarktgesetz sollen eindeutig dafür sorgen, dass Wettbewerb sich nur sehr beschränkt ausbreitet oder gänzlich unterbunden wird und der vorläufig fixierte Universaldienstanbieter La Poste/De Post auch zukünftig für Postdienste zuständig sein wird, ohne Konkurrenz und damit den Verlust eines Teils des Gewinnes befürchten zu müssen. Argumentiert werden

⁵⁷ Ebenda, S. 14 - Übersetzung der Autorin: Die eventuell ungerechten Kosten entstanden durch die Universaldienstverpflichtung, werden berechnet in Übereinstimmung mit Artikel 144 undecies und sind zu Lasten des Staatsbudgets zu kompensieren.

diese Maßnahmen damit, dass zu verhindern sei, dass neue Anbieter nur in den profitabelsten Bereichen Dienstleistungen anbieten und sich somit die Nettokosten für den Universaldienst verschieben. Die so entstehenden höheren Kosten könnten dann weder vom Unternehmen selbst noch vom Staat getragen werden. La Poste/De Post hat daher ein ökonomisches Modell namens PREMO (Postal Regulatory Model) präsentiert, welches auf Grundlage von Konkurrenz, Markttendenzen, Profilen und Bedürfnissen der KundInnen, Information über KonkurrentInnen und Kostenmodelle ein Model zur Regulierung entwickelt. Auf Grundlage dieser Ergebnisse hat der Gesetzgeber in Belgien scheinbar alle Empfehlungen unverändert auch in das Gesetz in Art 28 übernommen, was den Einfluss und das Gewicht des Unternehmens bis auf die Regierungsebene widerspiegelt.⁵⁸ Zur Regulierung des Wettbewerbs werden alle Postdienstleister mit Lizenz für einen Teil oder die gesamte Bandbreite des Universaldienstes verpflichtet:

- Nach zwei Jahren eine Zustellfrequenz von mindestens zwei Tagen pro Woche für die Dienstleistungen definiert als Universaldienst bereitzustellen.
- „L’obligation d’appliquer un tarif par client qui est identique sur toute l’étendue du territoire soumis à l’obligation de couverture quels que soient les lieux de levée et de distribution.“⁵⁹ Damit soll ein „zone-pricing“, also die Aufgliederung des Gebietes in Zonen mit entsprechenden Tarifen unterbunden werden.
- Eine territoriale Abdeckungspflicht in jeder der drei Regionen des Landes im 1. Jahr von 10%, im 2. Jahr von 20%, im 3. Jahr von 40%, im 4. Jahr von 60% und im 5. Jahr von 80%. Damit soll das Rosinenpicken von neuen Marktteilnehmern verhindert werden. Nicht nur die profitablen Bereiche müssen damit von Unternehmen abgedeckt werden, die einen Teil oder den gesamten Umfang der Universaldienste erbringen, sondern

⁵⁸ Kommentare zu den Gesetzesänderungen des belgischen Postmarktgesetzes CMR 03-09-2010 (2008A40150.008), bereitgestellt durch die belgische Gewerkschaft CGSP Poste/ACOD Post, S. 26

⁵⁹ In den vorliegenden Abänderungen des belgischen Postmarktgesetz CMR 03-09-2010 (2008A40150.008), bereitgestellt durch die belgische Gewerkschaft CGSP Poste/ACOD Post, Art 28, article 148 sexies 2° paragraphe S. 19 - Übersetzung durch die Autorin: Die Verpflichtung, einen Preis für alle KundInnen anzuwenden, der im gesamten Gebiet für welches die obligatorische Berichterstattung und unabhängig von den Orten der Abholung und Zustellung identisch ist.

innerhalb von fünf Jahren 80% jeder einzelnen Teilprovinz. Dies beinhaltet den Aufbau oder den Erhalt eines Netzwerkes und die Anstellung von ausreichend MitarbeiterInnen und soll unfairen Wettbewerb verhindern.

- 80% aller MitarbeiterInnen und Beschäftigten müssen innerhalb von fünf Jahren mit einem Arbeitsvertrag beschäftigt werden, der Arbeitsbedingungen zu kollektivvertraglichen Bedingungen garantiert, um ein social level playing field zu schaffen und Sozialdumping aufgrund von falschem Wettbewerb auf Grundlage von Löhnen und Gehältern zu verhindern. „Toute personne physique qui effectue des activités de levée, tri ou distribution d’envois de correspondance tels que définis à l’article 131, 8°, à l’exception des activités visées à l’article 148, sexiez § 4, est présumée être employée en vertu d’un contrat de travail avec un prestataire de service postaux pour le compte duquel une ou plusieurs des activités susmentionnées sont exécutées (...)“⁶⁰. Es wird in den Ausführungen betont, dass La Poste/De Post Vollzeit- und Langzeit-Beschäftigte hat und diese auch erhalten will, somit Wettbewerber ohne diese Verpflichtung einen unfairen Wettbewerbsvorteil hätten. Das Einsetzen von selbständig Beschäftigten sei laut Kommentar zum Gesetz um 40% billiger⁶¹, betont wird vor allem die schwache Position von selbständig Beschäftigten, da das kollektive Element zu einheitlichen Verhandlungen mit dem ‚Arbeitgeber‘ fehle und sie daher spezielle Absicherung durch das Gesetz an sich beziehungsweise eine Beschränkung dieser Form der Beschäftigung benötigen, um ihre Position abzusichern.

Kontrolliert wird diese Regelungen vom Institut für Postdienste und Telekommunikation als rechtlicher Teil der Regulierungsbehörde unter dem selben Statut, das auch für die Lizenzvergabe, die Rechnungsprüfung, Preiskontrolle sowie einen jährlichen Bericht über Marktstatistik und Marktanalyse

⁶⁰ Ebenda, Art 30 article 148 decies S: 22 - Übersetzung durch die Autorin: Alle physischen Personen, die Aktivitäten im Rahmen der Abholung, Sortierung oder Zustellung gesendeter Korrespondenz durchführen, werden definiert durch Artikel 131, 8, mit Ausnahme Aktivitäten beschrieben in Artikel 148 sexiez § 4, diese haben mutmaßliche Angestellte auf Grundlage eines Arbeitsvertrages mit einem Leistungserbringer von Postdienstleistungen zu sein, zu diesen zählen jene, die eine oder mehrere unten angeführte Aktivitäten erbringen

⁶¹ Kommentare zu den Gesetzesänderungen des belgischen Postmarktgesetzes CMR 03-09-2010 (2008A40150.008), bereitgestellt durch die belgische Gewerkschaft CGSP Poste/ACOD Post, Seite 25

zuständig ist. Finanziert wird diese von 0,1% des Jahresumsatzes aller Universaldienstbringer und Lizenznehmer mit einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro.

Zusammenfassend spiegelt dieses Gesetz die wichtige Stellung des Postunternehmens La Poste/De Post wieder, zusammen mit den ArbeitnehmerInnenvertreterInnen. Grundvoraussetzungen des Staates für die Erbringung von Postdiensten sind: Vertraulichkeit der Sendungen, Sicherheit des Netzwerkes zum Transport der Sendungen und Respekt der Arbeitsbedingungen und der Sicherheitsbestimmungen für Beschäftigte nach den gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Vereinbarungen. Damit spielen regionale Interessen, anders als zu erwarten gewesen wäre, eine sehr untergeordnete Rolle. Auch der Erhalt des Postnetzwerkes, der beispielsweise im österreichischen Postmarktgesetz von zentraler Bedeutung ist, kommt hier kaum zum Ausdruck. Es geht weniger darum, wie diese Dienstleistung erbracht wird, als vielmehr von wem und durch wen. Der Staat ist und bleibt auch durch diese Neuerungen im belgischen Postmarktgesetz von zentraler Bedeutung und Kontrollinstanz nicht für Wettbewerb, aber für die Erbringung der Dienstleistung zu bezahlbarem Preis.

4.1.5. Schlussfolgerungen der gesetzlichen Umsetzung anhand der vier betrachteten Beispiele

Nach einer eingehenden Analyse der vier vorhandenen Postgesetze, die eine Liberalisierung des nationalen Postmarktes nach Vorgaben der dritten Postdienstleistungsrichtlinie 2008/6/EC gewährleisten sollen und somit den Paradigmenwechsel von der allgemeinen Daseinsvorsorge oder ‚service public‘ hin zur einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die unter den freien Kräften des Marktes steht und für die Preis und Qualität sich nach Maßgabe von Angebot und Nachfrage generieren, muss festgestellt werden, dass das Projekt, einen einheitlichen Binnenmarkt für Postdienstleistungen in Europa zu kreieren, gescheitert ist. Mit Ausnahme von Deutschland, das mit der gesetzlichen Umsetzung sehr nahe an die Vorgaben der Europäischen Kommission heran kommt, haben alle anderen drei Gesetzgebungsorgane Mittel und Wege gefunden, diesen Paradigmenwechsel zu verhindern und eine

Synthese aus der geforderten Thesenabänderung gemacht, wobei die Synthese mehr Elemente der alten Ordnung aufweist als der neuen geforderten Definition von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Es geht meist weniger um die Schaffung von Wettbewerb und die Kreierung eines wirtschaftlichen Marktes als um den Schutz und Erhalt der bestehenden Dienstleistungen und der alten, ehemals staatlichen Postbetreiber mit Universaldienstverpflichtung.

Je nach Maßgabe im Zuge der „Politikimplementierung“ im „policy cycle“ und scheinbar je nach Einfluss der verschiedenen MarktteilnehmerInnen und InteressenvertreterInnen, also der AkteurInnen in unserem betrachteten „policy Netzwerk“, wurden die Gesetze nach sehr nationalen Vorgaben erstellt. Während in Finnland und Österreich ein sehr starker Einfluss durch regionale Autoritäten spürbar ist und daher die flächendeckende Versorgung mit Dienstleistungen im Vordergrund steht, geht es im belgischen Gesetz darum, ein social level playing field, also gerechte und einheitliche soziale und wirtschaftliche Bedingungen nach Maßgabe des alten ehemals staatlichen Postunternehmens und Universaldienstbringer zu schaffen. Eine Vergleichbarkeit ist daher nur bei Konstanten wie der Definition des Universaldienstes, der Finanzierung des Universaldienstes, den Befugnissen von Regulierungsbehörden und Regierungen oder den Bedingungen des Markteintritts von neuen Dienstleistern möglich, wenn auch nur bedingt sinnvoll, da es hier große Unterschiede in Ausführung und rechtlicher Verankerung gibt. Der Universaldienst kann von einem Basisdienst hin zu vielfältigen und innovativen Diensten beschrieben werden, die Finanzierung erfolgt jedoch ausschließlich über die beiden von der Europäischen Kommission vorgegeben Möglichkeiten, nämlich einerseits über staatliche Subventionen und andererseits über die Bildung von Fonds. In der folgenden Tabelle aus der Studie „Main Developments in the postal sector 2008-2010“ von Copenhagen Economics ist der Umfang der Universaldienstverpflichtung in den europäischen Ländern und deren Unterschiede in Definition und Breite besonders gut ersichtlich⁶², wobei hier zwischen 'basic letter post' (Einzelbriefe), 'bulk letters' (Massensendungen), 'direct mail' (Postwurfsendungen), 'periodicals' (Zeitungen

⁶² Copenhagen Economics: Main developments in the postal sector (2008-2010), November 2010, S. 126

und Zeitschriften), 'non priority letters', 'basic parcel post' (Einzelpakete) und 'bulk parcels' (Massenpaketsendungen) unterschieden wird. Zusätzlich sind in einigen Ländern auch grenzüberschreitende Sendungen sowie Einschreibe- und Prioritätssendungen inkludiert.

Table 5.4 Services ensured as universal services under national law

Service provided as universal	No. of countries	Country names
Basic letter post	31/31	AT**, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LI, LT, LU, LV, MT, NL, PO, PT, RO, SI, SK, ES, SE, UK, IS, LI, NO, CH
Bulk letters	20/30	AT**, BE, CY, DK, EL, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PT, RO, SE, SK, UK, IS
Direct mail	16/30	AT**, BE, CY, EL, FR, HU, IE, LU, LV, MT, PT, RO, SK, UK*, IS
Periodicals	16/31	AT**, BE, CY, DE, EL, FR, HU, LU, LV, MT, PT, RO, SI, IS, LI, CH
Non-priority letters	21/31	AT**, BE, BG, DK, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LU, LV, PO, PT, RO, SE, SK, UK, LI, NO, CH
Basic parcel post	31/31	AT**, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LI, LT, LU, LV, MT, NL, PO, PT, RO, SI, SK, ES, SE, UK, IS, LI, NO, CH
Bulk parcels	9/29	AT**, BE, EL, HU, LT, LU, MT, SK, CH

*Note: *UK: Direct Mail is not a service ensured as universal service by law but the products used are part of the USO (bulk mail)*

For bulk letters, Czech Republic and Germany did not provide an answer.

For direct mail, Germany did not provide an answer.

For bulk parcels, Czech Republic and Portugal did not provide an answer.

***In the case of Austria, according to § 3 Z 6 PMG distribution centres are not considered as access points, so all postal items that are consigned at distribution centres will be outside of universal service according to § 6 PMG. This may create potential problems with the definition of services within the universal service area.*

Source: Country fiche appendix (Indicator x.2.4)

Die Regulierungsbehörden sind auch gesetzlich nur bis zu einem gewissen Maße von der Regierung unabhängig, da sie doch in vielen Punkten mit den Ministerien zusammen arbeiten und mit Ausnahme von Belgien auch von diesen finanziert werden. Ihre Aufgaben erstrecken sich über den Schutz des Wettbewerbs (Deutschland) über die Sicherung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen im gesamten Hoheitsgebiet (Österreich/Finnland) bis hin zur Einhaltung sozialer Normen und Gesetze (Belgien).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die geplante „Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft“, wie es in der Richtlinie 2008/6/EG formuliert wird, und die Harmonisierung der Postmärkte in Europa nicht erreicht wurden. Es werden auch zukünftig 27 verschiedene

Postmarktgesetze innerhalb der Europäischen Union existieren, mit unterschiedlichen Regelungen und Vorgaben zur Erbringung von Postdienstleistungen. Daher bleibt die grenzüberschreitende Postdienstleistung weiterhin schwer zu bewerkstelligen, da unterschiedliche Gesetze berücksichtigt werden müssen. Der Paradigmenwechsel wurde in den meisten Ländern nicht vollzogen, damit bestätigt sich die Hypothese (1), die am Anfang dieser Arbeit formuliert wurde, da scheinbar sowohl die regionalen Ebenen als auch Interessenvertreter im Bereich der Gewerkschaften und der Arbeitgeber der ehemals staatlichen Universaldienstbetreiber kein Interesse daran haben, am bestehenden Status große Änderungen vorzunehmen. Nichtsdestotrotz ist durch diese Gesetz Wettbewerb zumindest teilweise möglich und Änderungen für die verschiedenen AkteurlInnen werden dadurch generiert.

4.2. Die Folgen der Liberalisierung

In diesem Kapitel sollen mit Hilfe von Studien und Literaturrecherche sowie persönlichen Beobachtungen von Sitzungen, Workshops, Konferenzen und ähnlichem die allgemeinen Folgen der Postmarktliberalisierung kurz dargestellt werden, um im nächsten Schritt die verschiedenen Interessengruppen sowie deren politische Themen und Kommunikationsmuster näher zu betrachten. Ich möchte die Folgen in drei Kapitel einordnen. Zum einen sollen die politischen Folgen, also die Maßnahmen und Änderungen im Rahmen politischer EntscheidungsträgerInnen, kurz beschrieben werden, weiters werde ich auf ökonomische Folgen eingehen, welche Auswirkungen die Postmarktliberalisierung auf Unternehmen und den Postmarkt an sich hat, und abschließend soll noch ein Überblick über die sozialen Folgen sowohl auf die Bevölkerung als auch auf die Beschäftigten gegeben werden. Diese Kapitel stehen also im Zeichen der „Politikimplementierung“, also der Umsetzung der beschlossenen Gesetze in den Unternehmen und staatlichen Strukturen, und der „Politikevaluierung“, also der unmittelbaren Folgen dieser Politikimplementierung, in dem in dieser Arbeit betrachteten „policy cycle“. Dies lässt auch bereits Rückschlüsse zu, ob es zu einer weiteren zyklischen Problemlösung auf politischer Ebene kommen muss beziehungsweise kann.

4.2.1. Die politischen Folgen der Postmarktliberalisierung

Die beiden schwersten politischen Herausforderungen vor allem in denjenigen Ländern, die eine sehr starke Definition von öffentlichen Dienstleistungen und den Anspruch darauf haben, waren die Rechtfertigung und Verankerung der Postmarktliberalisierung auf nationaler Ebene bereits im Rahmen der „Politikformulierung“ als auch nach und im Rahmen der „Politikimplementierung“ und die Abgabe der Verantwortung der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen der Post durch den Staat als Folge davon. Damit besteht die politische Herausforderung für die EntscheidungsträgerInnen, einen Paradigmenwechsel auf dieser Ebene durchzuführen und Argumente zu finden, um sowohl die InteressenvertreterInnen als auch die Breite der Bevölkerung davon zu überzeugen und in den Ideen zu verankern. Durch die vorherrschende Idee der Vorteile und Selbstregulierung des freien Marktes wurde der Bevölkerung versprochen, dass die neue Wahlmöglichkeit eines Postdienstleistungsanbieters geringere Preise und eine bessere Qualität bringen würde⁶³. Doris Bures, österreichische Infrastrukturministerin, wird in einem „Presse“-Artikel vom 18. November 2009 zitiert und lobt darin „das 'gute Ergebnis', das viel an Verunsicherung – der Bevölkerung, aber auch der Post-Mitarbeiter – beende.“⁶⁴ Die Regierung musste ein Umdenken auf nationaler Ebene erreichen und die Einstellung der Bevölkerung, ein Grundrecht auf Dienstleistung zu haben, grundlegend ändern. Die Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie ist somit ein Synthese, ein Kompromiss aus den Bedürfnissen der Bevölkerung nach regelmäßigen, sicheren und qualitativ hochwertigen Postdienstleistungen, die in der Universaldienstverpflichtung als Basispostdienstleistung festgehalten wurden, einerseits und den Forderungen der Europäischen Kommission nach freiem Wettbewerb ohne Einschränkungen oder zu viel Regulierung andererseits. Dabei kam es, wie bereits im vorigen Kapitel gezeigt, oft zu Schutzmaßnahmen in den Postgesetzen, um entweder den Postbetreiber mit Universaldienstverpflichtung oder das Netzwerk ausreichend zu schützen, was besonders von KonkurrentInnen am Markt stark kritisiert wird und die PolitikerInnen unter Druck setzt. „Die Presse“ schreibt dazu am 18. Mai 2009:

⁶³ Dies ist bereits in der Richtlinie 2008/6/EG formuliert.

„Der Verband Österreichischer Zeitungen hat im Entwurf aus dem Infrastrukturministerium eine Reihe von 'problematischen Passagen' und 'nicht tragbaren Bestimmungen' gefunden, die 'offensichtlich geeignet erscheinen, das Entstehen eines Postmarktes mit Wettbewerb zu verhindern' (...)“⁶⁵ In Deutschland fand die Diskussion um den Mindestlohn, der im Rahmen der Postmarktliberalisierung eingeführt werden sollte, ihren Höhepunkt und die Süddeutsche Zeitung schrieb dazu am 14. April 2009: „Das meint auch deren (Deutsche Post DHL; Annahme durch die Autorin) größter Wettbewerber, die niederländische TNT: 'Dieser Giftcocktail (Mindestlohn; Annahme durch die Autorin) verhindert die Entstehung von nachhaltigem Wettbewerb im deutschen Briefmarkt““.⁶⁶

Neben der Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie auf nationaler Ebene, auf die bereits in dieser Arbeit in einem der vorigen Kapitel eingegangen wurde, mussten auf politischer Ebene einige neue Strukturen geschaffen werden, die auch in den Postdienstleistungsrichtlinie gefordert und genau definiert werden. Zur Regulierung des Postmarktes musste nun eine unabhängige nationale Regulierungsbehörde (NRA) geschaffen werden. Dies ist eine der Basisforderungen des neo-liberalen Gedankengutes, um die Wirtschaft unabhängig von staatlichen Einflüssen zu machen und Entscheidungen ExpertInnen zu übertragen. Diese sollte daher sowohl unabhängig in ihrer Finanzierung als auch in den Beschlüssen die Einhaltung von Wettbewerb kontrollieren. Oft wurde dabei der Postdienst in die bestehende Telekomregulierungsbehörde integriert, da diese durch die bereits stattgefundene Telekomliberalisierung vorhanden war⁶⁷. Die PIQUE Studie schreibt über die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden in ihrem Abschlussbericht folgendes: „Postal services have also experienced the creation of new semi-independent regulatory authorities but in most cases with less regulatory powers and a closer relationship with the responsible governmental departments.“⁶⁸ . In Europa

⁶⁴ Die Presse, Internetausgabe vom 18.11.2009 – siehe Literaturliste

⁶⁵ Die Presse, Internetausgabe vom 18.05.2009 – siehe Literaturliste

⁶⁶ Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 14.04.2009, S. 21

⁶⁷ Zu sehen auf der Homepage der Europäischen Kommission, auf der alle Regulierungsbehörden verlinkt sind: http://ec.europa.eu/internal_market/post/links_de.htm zuletzt abgerufen am 8. November 2011

⁶⁸ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, Seite 15 - Übersetzung durch die Autorin: Postdienstleistungen haben auch die

wurden auf nationaler Ebene überall Regulierungsbehörden eingerichtet, nach einer Studie von Copenhagen Economics wird deren Budget in 19 EU-Staaten durch das Parlament beschlossen, während sie in sieben Staaten ihre finanziellen Mittel direkt von der Regierung beziehungsweise dem zuständigen Ministerium erhalten, was die Unabhängigkeit einschränkt.⁶⁹ Weiters werden auch die Leiter der Regulierungsbehörden in Europa überwiegend, nämlich in 26 Mitgliedsstaaten, von den Regierungen eingesetzt. Nur die Slowakei gibt an, dass die Bestellung des Leiters der Regulierungsbehörde durch das Parlament passiert.⁷⁰ „(...) but the most important task (of NRAs sic!) is to specify and control the universal service obligation.“⁷¹ Der Verantwortungsbereich dieser Behörde ist national sehr unterschiedlich und erstreckt sich von der reinen Kontrolle des Wettbewerbs, über Lizenzvergabe, die Dienstleistungserbringung an sich, die Überwachung des Ausgleichsfonds bis hin zur Stelle für Kundenbeschwerden, Informationssammlung und Weitergabe und Kontrolle von sozialen Regulierungsmechanismen. Über die tatsächliche Unabhängigkeit dieser nationalen Regulierungsbehörden äußern sich die Europäische Kommission als auch etliche Studien kritisch. Die WIK Studie sagt dazu: „In several cases, Member States could do more to ensure institutional separation between the NRA and agencies of government which are responsible for the conduct of national postal policy and the commercial success of the USP. Of special concern are situations where the NRA is an official within the postal ministry rather than an independent agency (...)“⁷². Die Tatsache, dass der Staat in den meisten europäischen Ländern immer noch Haupteigentümer oder gänzlich im Besitz der nationalen großen Postunternehmen ist, legt die Annahme nahe, dass hier

Schaffung von neuen halb-unabhängigen Regulierungsbehörden erfahren, aber in den meisten Fällen mit weniger Regulierungsmacht und einer engen Beziehung zur den zuständigen Regierungsbehörden/Ministerien.

⁶⁹ Studie: Main developments in the postal sector (2008-2010), Copenhagen Economics, November 2010, Final Report, S. 61

⁷⁰ Studie: Main developments in the postal sector (2008-2010), Copenhagen Economics, November 2010, Final Report, S. 62

⁷¹ Ebenda, S. 16 - Übersetzung durch die Autorin: Aber die wichtigste Aufgabe (der nationalen Regulierungsbehörden; Anm. d. Verf.) ist die Universaldienstverpflichtung zu spezifizieren und zu kontrollieren

⁷² WIK- Consultant GmbH The role of regulators in a more competitive postal market, September 2009, Final Report S. 67 - Übersetzung durch die Autorin: In mehreren Fällen könnten Mitgliedsstaaten mehr für die Absicherung der institutionellen Trennung zwischen nationaler Regulierungsbehörde und den staatlichen Behörden, die für die Umsetzung der nationalen Postpolitik und den kommerziellen Erfolg der Universaldienstleister zuständig sind, tun. Besonders bedenklich sind Situationen, in denen nationale Regulierungsbehörden ein offizieller Amtsteil des Postministeriums anstelle einer unabhängigen Behörde sind (...)

versucht wird, Wettbewerbsvorteile durch Einflussnahme auf die Regulierungsbehörden durch den Staat zu schaffen.

Wie bereits weiter oben erwähnt, war die Schaffung einer Universaldienstverpflichtung essentiell, um Rückhalt und Akzeptanz der Bevölkerung zu erlangen, als Ergänzung zu den unter vollem uneingeschränktem Wettbewerb stehenden Diensten, um eine Grundversorgung zu gewährleisten. Grunddefinitionen dieses Basisdienstes sind ja bereits in der Richtlinie auf europäischer Ebene verankert worden, diese wurden dann auf nationaler Ebene den Gegebenheiten angepasst und teilweise erweitert. Acht europäische Länder haben ihre Universaldienstverpflichtung hinsichtlich der Zustellungstage auf sechs Tage ausgeweitet, und obwohl bereits eine breite Diskussion darüber geführt wird, die Zustellungstage weiter zu reduzieren, worauf auch die letzte Studie, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde und die Ende des Jahres 2011 nach bereits vier öffentlichen Workshops endgültig präsentiert wird, „Study on appropriate methodologies to better measure consumer preferences for postal services“, schließen lässt, wurde bisher keine endgültige Entscheidung gefällt.⁷³ Die Studie ergab im Gegenteil, dass sowohl Business-KundInnen als auch KleinkundInnen, also die Bevölkerung, sowie Klein- und Mittelbetriebe eine gute Nahversorgung mit Postdienstleistungen, ein erreichbares Postnetzwerk und tägliche Abholung und Zustellung bevorzugen, was die Kommission von ihrer Forderung, den Universaldienst zu reduzieren, sicher nicht abbringen wird, jedoch die Entscheidung verzögert, zu sehen auch in der Diskussion im letzten Workshop am 4. November 2011 in Brüssel. Die Herausforderung für die Regierungen besteht darin, diesen Dienst finanziell abzusichern und in Qualität, Frequenz und Abdeckung zu garantieren. Dabei muss ein oder müssen mehrere Universaldienstanbieter der Europäischen Kommission genannt werden, der/die diese Aufgabe erfüllen wird/werden. Im Folgenden soll in dieser Arbeit noch auf die Probleme bei der Finanzierung des Universaldienstes eingegangen werden, da gewisse Formen nun wegen verbotener Querfinanzierung durch den Gewinn anderer im selben Unternehmen angebotener Dienste, Wettbewerbsverzerrung oder Wettbewerbsvorteile nicht

mehr möglich sind, und auf Lösungsansätze von Seiten der Regierungen als auch der Unternehmen.

Zusammenfassend kann man also bei den politischen Folgen der Postmarktliberalisierung sehr gut auch in der Diskussion und der praktischen Umsetzung die Synthese der beiden Modelle, allgemeine Dienstleistungen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, erkennen. Obwohl durch die Regierungen versucht wurde, in der „Politikformulierung“ auf die Notwendigkeit eines liberalisierten Postmarktes einzugehen, bleibt bei der „Politikimplementierung“ ein Kompromiss übrig. Sowohl die Regulierungsbehörden als auch der Universaldienst also die beiden politischen Herausforderungen können weder zu 100% der einen noch der anderen Theorie zugeschrieben werden. Besonders gut können auch die Interessen der verschiedenen AkteurlInnen in den verschiedenen Ebenen des „policy Netzwerkes“ beobachtet werden. Hier spielt vor allem der Gegensatz zwischen privaten Unternehmen, die eine volle uneingeschränkte Marktöffnung fordern, und den sozialen Bewegungen, die dies verhindern wollen, eine Rolle. Die Regierung hat mit Druck der Europäischen Kommission die Aufgabe, einen Kompromiss, also eine Synthese zu finden. Im Falle, dass eine Seite mit dem Ergebnis unzufrieden ist, lässt sich beobachten, dass sie auf die nächsthöhere Ebene zurückgreift, um eine Lösung herbeizuführen.

4.2.2. Die ökonomischen Folgen der Postmarktliberalisierung

Die größte Änderung bei der „Politikimplementierung“ hinsichtlich der Postmarktliberalisierung war natürlich die Einführung von Konkurrenz und des freien Wettbewerbs im Postsektor. Damit mussten sich die wirtschaftlichen Bedingungen ändern und alle Interessengruppen mussten sich dahingehend umstellen und Änderungen in Struktur und Tätigkeit vornehmen. Dies betraf sowohl die politische Struktur, auf die bereits eingegangen wurde, NRAs zu schaffen und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu garantieren, als auch die Unternehmen selbst, die einerseits in den alten, ehemals staatlichen

⁷³ 6-Tage-Zustellung erfolgt in Deutschland, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien,

Postdienstleistern ihre Strukturen modernisieren mussten, um effizienter zu werden, als auch im Falle der neuen Dienstleister, die Netzwerke und Kundenbeziehungen komplett neu aufzubauen hatten, um im Postmarkt Eingang zu finden.

Eine Folge dieser Änderungen war, dass es im Postsektor zu Übernahmen und Zusammenschlüssen von Unternehmen kam, zu sehen am Beispiel Schweden und Dänemark, wo es ein Zusammenschluss der großen nationalen Universaldienstleister war⁷⁴, oder auch beispielsweise bei der Übernahme von Feibra durch die österreichische Post oder des niederländischen Postdienstleisters Direct Mail, einer Tochterfirma der deutschen Post, durch das Unternehmen Sandd, wo kleinere Zusammenschlüsse von privaten Unternehmen stattfanden. Es ist aber bereits jetzt die Tendenz im Postsektor erkennbar, dass es zukünftig ähnlich wie im Telekomsektor zu weiteren Übernahmen und Zusammenschlüssen kommen wird. TNT zeigte sich bereits 2010 sehr interessiert daran, einen Teil von Royal Mail zu kaufen, "The London Review of Books" publizierte dazu einen Artikel von James Meek mit dem Titel „In the Sorting Office“ und dieser schreibt dazu: „In 2000, TNT had become so powerful relative to Royal Mail that the Blair government held secret talks about merging the British postal services with, or selling it to, its Dutch rival.“⁷⁵ TNT zog das Angebot aber dann wieder zurück, Deutsche Post DHL wurde im Rahmen eines Seminars, organisiert von UNI Europa Post&Logistik in Warschau im Februar 2011, als ein möglicher Käufer für die polnische Post genannt⁷⁶, und auch die österreichische Post AG ist sehr aktiv in den Postmärkten der östlichen Nachbarländer und 2011 eine enge Kooperation mit der Schweizer Post eingegangen⁷⁷.

Estland, Italien, Malta und eingeschränkt in Litauen, Lettland, Slowenien und Spanien.

⁷⁴ Siehe dazu DVZ – Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 16. April 2009, Seite 13, "Schwierige Umarmung – Schweden/Dänemark Postfusion soll den Logistiksektor stärken"

⁷⁵ Meek, James: In the Sorting Office in: London Review of Books, <http://www.lrb.co.uk/v33/n09/james-meek/in-the-sorting-office/print> zuletzt abgerufen am: 8. November 2011, Druckversion, S. 7 - Übersetzung durch die Autorin: Im Jahr 2000 wurde TNT so mächtig gegenüber Royal Mail, dass die Blair-Regierung geheime Gespräche über einen mögliche Zusammenschluss mit oder den Verkauf an den niederländischen Rivalen abhielt.

⁷⁶ Audioprotokolle des Seminars sind bei UNI Europa Post & Logistik abrufbar.

⁷⁷ Siehe dazu den Geschäftsbericht der österreichischen Post AG zum Geschäftsjahr 2010, erschienen als Standard-Beilage im September 2011

Zwei Folgen der Liberalisierung und damit verbundene Änderungen in Unternehmensstrategien entstanden durch den aufkommenden Druck der Effizienzsteigerung und Wettbewerbsfähigkeit in den großen nationalen Postunternehmen. Sie sahen sich der Herausforderung gestellt, die Beschäftigten und ihre Netzwerke besser auszulasten, und entwickelten daher ein System der Diversifikation ihrer angebotenen Dienstleistungen. Dies geschieht entweder über eine Erweiterung des eigenen Serviceangebots durch beispielsweise Finanzdienstleistungen oder Express- und Kurierdienste, wie dies bei Deutsche Post durch den Kauf von DHL oder der Übernahme der australischen Expresskette TNT durch die holländische Post beobachtet werden kann, oder durch Kooperationen mit anderen Unternehmen, die dann in den jeweiligen Postzugangspunkten oder Postämtern ihre Angebote zusätzlich an KundInnen weitergeben, wie beispielsweise Versicherungen, Telekommunikationsunternehmen oder Stromanbieter. Beispiel hierfür sind die belgische Post, in deren Postämtern sich auch Servicepunkte von Electrabel befinden, oder die österreichische Post, die eine Kooperation mit der BAWAG zur Nutzung gemeinsamer Räumlichkeiten und zum Angebot von kombinierten Dienstleistungen hat. Im Kapitel 5: Akteure, Positionen und Handlungs- und Kommunikationsstrukturen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene und insbesondere 5.2.: Die Rolle der Unternehmen, wird dieses Phänomen noch ausführlichere Behandlung finden.

Die zweite zu beobachtende Folge ist eine zunehmende Internationalisierung von einigen Postunternehmen. Hier sind es vor allem TNT, Deutsche Post DHL und LaPoste France, die zunehmend auf anderen Märkten aktiv werden und versuchen, so ihre Profitabilität zu steigern. Dabei wird versucht, vor allem über den Preis zu konkurrieren und spezielle Lösungen für GroßkundInnen anzubieten. Um Preisvorteile zu erlangen und die Rolle des marktbeherrschenden Konkurrenten einzudämmen, wird dabei auch nicht von Klagen zurückgeschreckt, so klagte beispielsweise TNT in Deutschland gegen die geplante Einführung des Mindestlohns oder gegen den Aufbau des Billigunternehmens FirstMail durch die Deutsche Post DHL. Im Gegenzug klagte

Deutsche Post DHL gegen die Bezahlung eines Mindestlohns an Chauffeure in den Niederlanden.⁷⁸

Die Postmarktliberalisierung machte auch innerhalb der Unternehmen eine Änderung der Managementstrukturen notwendig. Es kam zu einer massiven Reduzierung der Struktur, einer Verflachung der Hierarchien und der Ausweitung der Verantwortungsbereiche. Die PIQUE Studie spricht dabei von zwei Haupttendenzen, die nach der Liberalisierung in Unternehmen auftraten, nämlich: „concentration of structures and activities and the outsourcing of certain parts or functions either by contracting with external suppliers or by setting independent subsidiaries.“⁷⁹. Zusätzlich kam es auch in vielen Postunternehmen erstmals zur Schaffung von HR (human resources) Strukturen, um die Einsparungen im Personal zu koordinieren und die verbleibenden Beschäftigten so effizient wie möglich und am gewinnbringendsten einzusetzen, aber auch um Weiterbildung und Training zu koordinieren, wobei hier scheinbar nicht mehr auf gerechte Verteilung von Aus- und Weiterbildung geachtet wird, sondern es geht lediglich um die profitabelste Möglichkeit, die Beschäftigten am effizientesten einzusetzen.

Wettbewerbsorientierung im Postsektor bedeutet auch Kosteneinsparung und Outsourcing von Teilen der zu erbringenden Dienstleistung. Große Teile der Zustellkette werden von Postunternehmen entweder an selbständige Beschäftigte weitergegeben, wie beispielsweise die Abholung und Zustellung der Post, oder durch Subunternehmen übernommen. Abvakabo, die niederländische Postgewerkschaft, hat in einer Präsentation alarmierende Zahlen bekannt gegeben, wonach im Zeitraum 2005 bis 2010 die Zahl der selbständigen Fahrer in PostNL, ehemals TNT, von 2005: 600 auf 13.000 erhöht hat.⁸⁰ „Die Welt“ schreibt dazu für Deutschland: „Beispielsweise setzen die Firmen immer mehr Subunternehmen ein: UPS hat dies vor einigen Jahren begonnen und das Prinzip aufgegeben, ausschließlich eigene Fahrer loszuschicken. DPD, Hermes und GLS machen es von Anfang an so. Und DHL möchte es gerne tun, wird aber noch von

⁷⁸ Siehe dazu auch: <http://www.postbotenforum.com/1173-rp-online-schreibt-am-23-juni-2010-klage-abgewiesen-tnt-scheitert-gegen-post-billigtochter-first-mail> oder <http://www.n-tv.de/wirtschaft/TNT-mischt-Briefmarkt-auf-article687380.html> oder

⁷⁹ Ebenda, S. 23

der Gewerkschaft ver.di und den Beschäftigten gebremst.“⁸¹ Alle Studien über die Entwicklung des Postsektors in Europa spiegeln diesen Trend wider und betonen das Ansteigen des Anteils an selbständig Beschäftigten besonders bei FahrerInnen. In Österreich sind 2009 laut Copenhagen Economics bei neuen Wettbewerbern bereits 90%⁸² aller Tätigkeiten an Selbständige oder andere Unternehmen ausgelagert. Zusätzliche Folge der Postmarktliberalisierung ist, dass Wettbewerber ihre Dienste nur in limitierten geographischen Gebieten anbieten, wie Ballungsräume, wo es einfacher ist, Netzwerke aufzubauen⁸³ und wo die Kosten der Dienstleistungserbringung relativ gering bleiben. Die Gewerkschaften bezeichnen diese Unternehmensstrategie als “Rosinenpicken” in wirtschaftlich rentablen Bereichen. Damit bleibt der Marktanteil von neuen Postdienstleistern zwar im Verhältnis eher klein und konzentriert sich auf spezielle Leistungen wie Express oder Paketdienst, im Jahr 2008 lag er in bereits liberalisierten Märkten mit 8,6% in Schweden und 10,4% in Deutschland⁸⁴ fern von wirklichem Wettbewerb, allerdings kostete er die nationalen Postunternehmen erheblich Umsatz, da wie bereits erwähnt nur Ballungsräume und profitable Bereiche der Post von neuen Postdienstleistern bedient werden.

Da die Post nun den allgemeinen Wettbewerbsregeln unterliegt, wurde die bisher verfolgte Unternehmenspolitik, die gesamte Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen, ersetzt durch die ökonomischen Termini der PostkundInnen und die Deckung ihrer Bedürfnisse. Kommissar Barnier machte diese Änderung von öffentlichen Dienstleistungen hin zu mehr wirtschaftlicher Bedeutung deutlich in seiner Rede am 9. September 2010 in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments, wenn er sagt: „L'Europe ce n'est pas seulement le grand marché. C'est un espace commun de vie économique, sociale et humaine.

⁸⁰ Präsentation Abvakabo von Juni 2011 – Peter Wiechmann, zuständiger Gewerkschaftssekretär für Postbeschäftigte

⁸¹ Die Welt vom 15. September 2010, S. 14

⁸² Studie: Main developments in the postal sector (2008-2010), Copenhagen Economics, November 2010, Final Report, Seite 82

⁸³ Siehe hier die Homepage der deutschen Bundesnetzagentur mit den aktuellen Zahlen der Lizenznehmer für Deutschland, gegliedert nach Bund-Land-Region:

http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/DE/Sachgebiete/Post/RegulierungPostmarkt/LizenzenPara5PostG/LizenzenPostdienstleistungen/LizenzenPostdienstleistungen_node.html zuletzt abgerufen am 8. November 2011

⁸⁴ Studie: Ecorys, Main development in the postal sector (2006-2008), Final report, Rotterdam 2008, S. 327

Et je suis revenu à la Commission européenne avec cette conviction.»⁸⁵ Dies machte Umfragen nach KundInnenwünschen, Präferenzen und die Frage, wie viel man für gewisse Dienstleistungserbringung – Zustellzeiten, Zugangsmöglichkeiten zum Postnetzwerk, etc. - bezahlen kann und will, wie sie in die Studie von Copenhagen Economics inkludiert wurden und in der bereits erwähnten neuen Studie der Europäischen Kommission „Study on appropriate methodologies to better measure consumer preferences for postal services“, notwendig. Da das Briefvolumen zurückgeht und PrivatkundInnen mehr Kosten als Gewinn bedeuten, da öffentliche Zugangspunkte zum Postnetz gewährleistet sein müssen und die Anzahl der versendeten Post gering ist, kommt es als Folge der Liberalisierung zu einer verstärkten Orientierung auf GroßkundInnen: „Large customers can negotiate specific terms of service delivery, including individual prices, while small customers have more than once suffered from price increases after liberalisation and privatisation.“⁸⁶ Für die einfachen PostkundInnen, die nicht den Vorteil haben, aufgrund der Masse an Briefsendungen spezielle, an ihre Bedürfnisse angepasste Tarife zu verhandeln, stiegen die Preise dramatisch. Dies kann beispielsweise in Dänemark beobachtet werden, wo der Preis der ein-Tages-Zustellung von 0,74 auf 1,1 Euro erhöht wurde. Um Kosten zu sparen bietet die dänische Post nun ein billigeres Service mit längeren Zustellzeiten an⁸⁷. Auch die Niederlande kündigten bereits im September 2010 an, ihre Tarife von € 0,46 auf € 0,79 zu erhöhen⁸⁸, und in Deutschland forderte CEO Frank Appel im September 2010 eine Porto-Erhöhung.⁸⁹ Im EU-Mitgliedsland mit der längsten Tradition an liberalisiertem Postmarkt, in Schweden, entwickelten sich die Preise laut „Schweizer Tagesanzeiger“ folgendermaßen: „Das einfache Briefporto hat

⁸⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100909&secondRef=ITEM-003&language=DE&ring=O-2010-0114> zuletzt abgerufen am 26. April 2011 - Übersetzung durch die Autorin: Europa, das ist nicht nur der große Markt. Es ist ein gemeinschaftlicher Raum des ökonomischen, sozialen und humanen Lebens. Und ich bin mit dieser Überzeugung zurück in die Europäische Kommission gekommen.

⁸⁶ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 22 - Übersetzung durch die Autorin: GroßkundInnen können spezielle Konditionen für den Zustellungsdienst, inklusive individueller Preise verhandeln, während KleinkundInnen mehr und mehr unter Preiserhöhungen nach Liberalisierung und Privatisierung zu leiden haben.

⁸⁷ DVZ - Deutsche Logistik-Zeitung vom 13. Juli 2010, S. 11

⁸⁸ CEP Research online vom 1. September 2010

⁸⁹ Spiegel online vom 14. September 2010, abrufbar unter:

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,717315,00.html> zuletzt abgerufen am 8. November 2011

sich vervierfacht, das Paket ins nächste Dorf kostet gleich viel wie eines nach Australien“⁹⁰

Zusammenfassend können also die ökonomischen Folgen zeitlich als Vorbereitung auf eine „Politikimplementierung“ im „policy cycle“ gesehen werden, als auch danach als Reaktion darauf. Als Folge der „Politikimplementierung“ auf europäischer Ebene durch die Annahme der 3. Postdienstleistungsrichtlinie fingen die Postunternehmen bereits ab Mitte der 2000er Jahre an, sich auf die vollständige Marktöffnung durch Restrukturierungen und Effizienzsteigerungen vorzubereiten. Die Folgen davon waren nochmals zusammengefasst: Zusammenschlüsse und Übernahmen von Postunternehmen, verstärkte Orientierung auf Diversifikation und Internationalität der Unternehmen, Outsourcing ganzer Unternehmensteile und Einführung neuer Formen von selbständigen FahrerInnen und ein erhöhtes Kundenbewusstsein fokussiert auf GroßkundInnen, während sich die Bevölkerung gesteigerten Preisen in Reaktion auf fallende Briefvolumina und Verlust eines Teils des Gewinns durch Konkurrenz gegenüber sieht. Dabei nehmen im „policy Netzwerk“ Postunternehmen vor allem rechtliche Hilfsmittel in ihrem Konkurrenzkampf auf, kontrollieren das Verhalten ihrer Konkurrenten nach rechtlichen Gesichtspunkten, nehmen Einfluss auf Regulierungsbehörden und Regierungsmitglieder und ziehen vor Gericht. Sehr wenig Interaktion kann in diesem Stadium zwischen den Ebenen verfolgt werden, obwohl Einfluss weiterhin auf die Europäische Kommission ausgeübt wird, jedoch weniger um neue „Agenda Settings“ oder „Politikformulierungen“ auf europäischer Ebene voran zu treiben, sondern mehr um die geschehenen Änderungen zu kontrollieren.

Eine „Politikevaluation“ muss vor allem in ökonomischen Gesichtspunkten durchgeführt werden, um feststellen zu können, ob die Implementierung der Gesetze erfolgreich war, also das zu lösende Problem damit beseitigt wurde, und ob dadurch nicht neue Probleme entstanden sind, die ein erneutes „Agenda Setting“ notwendig machen.

⁹⁰ <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Schweden-freuen-sich-fast-immer->

4.2.3. Die sozialen Folgen der Postmarktliberalisierung

Der Postsektor ist einer der arbeitsintensivsten Bereiche im Dienstleistungsmarkt. Die Briefe müssen von Menschen eingesammelt, teilweise, wo noch nicht durch Maschinen möglich, sortiert, transportiert und zugestellt werden. Laut Copenhagen Economics liegt der Anteil an Arbeitskosten bei den gesamten Kosten von Postunternehmen bei durchschnittlich 60%⁹¹. Neben der Tatsache, dass Beschäftigung durch elektronische Kommunikation, also den Rückgang des Briefvolumens und den Einsatz von Maschinen, im Sortierbereich automatisch reduziert wird, ist es für Unternehmen durch die gezeigten Berechnungen naheliegend, erst an Beschäftigten und dann an Löhnen und Gehältern zu sparen, um noch weiter Kosten zu reduzieren. Copenhagen Economics unterstreicht dies, wenn sie schreiben: „The high proportion of labour costs among NPOs make layoffs, wage reduction and changes in employment structures effective and attractive measure to reduce costs to remain competitive.“⁹² Europaweit kommt es zu einem Abbau von Beschäftigten je nach Land zwischen 15% und 37% in den letzten fünf Jahren.⁹³ Zusätzlich wird die Beschäftigungsform der BeamtInnen, die entstand, weil die Post ein staatliches Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben war, im Postsektor durch natürlichen Abgang abgeschafft, sie werden also bei Pensionierung und dergleichen nicht nachbesetzt, da diese zusätzliche Vorteile und höhere Löhne hatten und der Einsatz wenig Flexibilität bot durch staatliche Absicherung des Einsatzbereiches. In ganz Europa kommt es daher zum Verschwinden von BeamtInnen im Postsektor. Probleme damit gibt es vor allem in Luxemburg und Griechenland, wo der Anteil der BeamtInnen 2009 immer noch bei fast 90% lag. Deutschland und Dänemark haben stark reduziert und beschäftigten 2009 nur noch weniger als 10% mit Beamtenstatus.⁹⁴

ueber-ihren-liberalisierten-Postmarkt/story/14286803 - zuletzt abgerufen am 11. April 2011

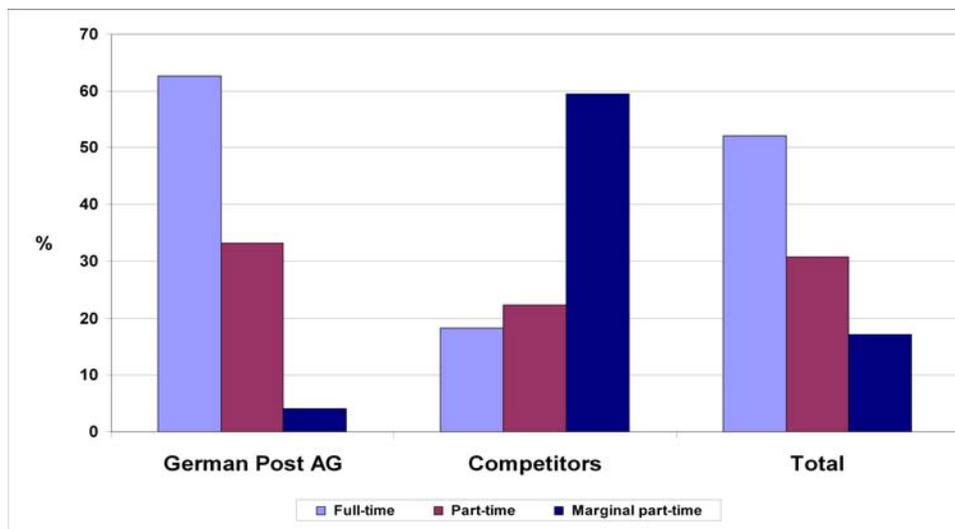
⁹¹ Studie: Main developments in the postal sector (2008-2010), Copenhagen Economics, November 2010, Final Report, S. 153

⁹² Studie: Main developments in the postal sector (2008-2010), Copenhagen Economics, November 2010, Final Report, S. 154 - Übersetzung durch die Autorin: Der hohe Anteil an Arbeitskosten in den nationalen Postdienstleistern machen Kündigungen, Lohn- und Gehaltskürzungen und Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen zu effektiven und attraktiven Mitteln, um Kosten zu reduzieren und wettbewerbsfähig zu bleiben.

⁹³ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 26

⁹⁴ Studie: Main developments in the postal sector (2008-2010), Copenhagen Economics, November 2010, Final Report, S.157

Wie bereits weiter oben erwähnt, änderten sich durch Modernisierung, den Einsatz von Sortiermaschinen und den Abbau beziehungsweise die Effizienzsteigerung von Beschäftigten auch die Beschäftigungsverhältnisse im Postsektor. Neue Marktteilnehmer, die versuchen Wettbewerb durch Preise und Kosten zu führen, haben eine komplett andere Beschäftigungsstruktur als die nationalen Postdienstleister, die immer noch durch staatlichen Einfluss geprägt sind. Beschäftigungsformen wie Teilzeitbeschäftigte, prekäre Beschäftigung, selbständig Beschäftigte und Leiharbeit kommen stärker zum Einsatz. So kann beobachtet werden, dass in neuen Dienstleistern in Deutschland 80% der Beschäftigten Teilzeit beschäftigt sind und davon 59,4% sogar nur prekär beschäftigt, und dass die Anzahl der selbständig Beschäftigten um das zweieinhalbfache in der Zeit von 1995 bis 2005 stieg⁹⁵. Die deutsche Gewerkschaft verdi veröffentlichte zur besseren Darstellung der Situation am deutschen Postmarkt folgende Tabelle aus dem Jahr 2009, die sehr schön den Unterschied der üblichen Beschäftigungsformen (Vollzeit-, Teilzeit- und prekäre Beschäftigung) in den verschiedenen Postunternehmen deutlich macht:



Nach einer Studie der Europäischen Gewerkschaftsföderation UNI Europa zahlen neue Postdienstleister um durchschnittlich 25% weniger als die großen

⁹⁵ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 55

nationalen Postunternehmen. Doch diese werden gezwungen, ebenfalls ihre Strukturen zu ändern, um konkurrenzfähig zu sein. Daher wird auch dort in Vorbereitung auf die Postmarktliberalisierung verstärkt auf Teilzeitbeschäftigung gesetzt, und zwei verschiedene Formen von Arbeitsverträgen mit unterschiedlichen Lohntabellen werden eingeführt. Die PIQUE Studie stellt fest: „considerable job losses occurred in the incumbent monopolists, often combined with changes in employment status and forms of contracts (...)“⁹⁶

Durch die immer stärker werdende Automatisierung des Postsektors werden bisher anspruchsvollere und teurere Arbeiten wie das Sortieren der Post nun Großteils durch Maschinen übernommen. Derzeit wird die Möglichkeit der Vorgangssortierung technisch in einigen Ländern getestet, also die Sortierung der Post nach der Auslieferungsfolge des Briefträgers/der Briefträgerin, was die Letztsortierung nicht mehr notwendig macht⁹⁷. Dies bedeutet, dass der Beruf des Briefträgers/der Briefträgerin zu einem einfachen Zusteller/zur Zustellerin reduziert wird. Bisher wurde ein Drittel der Arbeitszeit zum Sortieren verwendet. Es kommt zu „einem Rückgang der Beschäftigung bei der Zustellung und Sortierung, in erster Linie aufgrund erhöhter Automatisierung (...)“⁹⁸, nun fällt diese Tätigkeit weg und die Zustellgebiete werden zwangsläufig durch reduziertes Personal vergrößert, was mehr körperliche und weniger geistige Arbeit im Postsektor bedeutet. TNT löst dieses Problem, indem sie den Beruf des Postboten komplett auf Teilzeit-Beschäftigung umstellt und schreibt dazu in ihrem Newsletter vom Juli 2010: „At the moment, only 0,5% of mail deliverers working for the 'new postal companies' have a normal employment contract.“⁹⁹ Somit sind die Postbeschäftigten in reduzierter Zahl einem erhöhten Arbeitsdruck ausgesetzt. Bisher wurden in einem 8-Stunden-Arbeitstag ungefähr zweieinhalb Stunden zum Sortieren, Vor- und Nachbearbeiten zugebracht. Jetzt reduzieren sich im Falle einer Vollzeitstelle die acht Stunden auf reine Zustellung, was eine erhöhte körperliche Belastung darstellt. Die Arbeitszeit wird mit Computern

⁹⁶ Ebenda, S. 25 - Übersetzung durch die Autorin: Beachtlicher Arbeitsplatzabbau tritt in den ehemals staatlichen Monopolisten auf, oft kombiniert mit Änderungen in Beschäftigungsformen und veränderten Verträgen.

⁹⁷ Dies ist bereits teilweise im Probestadium oder gänzliche eingeführt in Österreich, Belgien, der Schweiz und Dänemark, wo ich die Möglichkeit hatte, diese neue Technologie vor Ort zu sehen.

⁹⁸ Europäischer Sozialer Dialog: Abschlussbericht des Projekts: Vorbereitung der Sozialpartner auf den Wandel, VS/2010/0385, 2011, S.18

berechnet, die werden Zustellrouten mit weniger Personal optimiert und eine genaue Sekundenberechnung für die Briefzustellung wird angestellt.

Für die Bevölkerung sind die Abschaffung des Berufs des Briefträgers/der Briefträgerin und die Reduzierung der Postnetzwerkzugangspunkte wie Briefkästen und Postämter die einschneidendsten und sichtbarsten Folgen der Postmarktliberalisierung. Der bisherige Beruf des Briefträgers wird ersetzt durch ständig wechselnde, schlecht bezahlte und wenig ausgebildete Postzusteller. Die sozialen Aufgaben, die dieser Beruf bisher inne hatte, verfallen. Die Bevölkerung muss sich an neue Zustellzeiten durch unterschiedliche Unternehmen und mit wechselndem Personal gewöhnen. James Meek schreibt dazu in seinem Buch „In the Sorting Centre“ über die Situation in den Niederlanden: „Every week Dutch households and business are visited by postmen and postwomen from four different companies. There are the 'orange' postmen of the privatised Dutch mail company, trading as TNT Post (...); the 'blue' postmen of Sandd, a private Dutch firm; the 'yellow' postmen of Selekt, owned by Deutsche Post/DHL; and the 'half-orange' postmen of Netwerk VSP, set up by TNT (...)“¹⁰⁰. Postdienstleistungen sind nun keine staatlich garantierten Aufgaben mehr, sondern unterliegen den Regeln des Wettbewerbs und haben einen Preis. Dies bedeutet auch, dass KundInnen die Aufgabe haben, Informationen zum Dienstleistungsangebot einzuholen, Preise und Angebote je nach ihren Bedürfnissen zu vergleichen und dann eine mündige Entscheidung zu treffen, um tatsächlich von der Liberalisierung profitieren zu können. Diese Informationen sollen von der Regulierungsbehörde bereit gestellt werden. Da aber die Bevölkerung, wie auch die PIQUE Studie zeigt, derzeit kein Interesse an Auswahl von Anbietern im Postsektor hat, sind auch die Informationen und der Wille zum Wechseln des Anbieters eher gering. Im Verlauf dieser Arbeit soll noch näher auf Kommunikationsstrukturen, Argumente und Rechtfertigungsgründe zu diesem

⁹⁹ TNT Newsletter von Juli 2010, S. 2 - Übersetzung durch die Autorin: Im Moment haben nur 0,5% der Briefzusteller in neuen Postdienstleistern einen normalen Arbeitsvertrag.

¹⁰⁰ Meek, James: In the Sorting Office in: London Review of Books abrufbar unter: <http://www.lrb.co.uk/james-meek/in-the-sorting-office/print>, zuletzt abgerufen am 8. November 2011, Druckversion S. 2 - Übersetzung durch die Autorin: Jede Woche werden niederländische Haushalte und Unternehmen von Postmännern und Postfrauen aus vier verschiedenen Postunternehmen besucht. Da sind die 'orangenen' Postboten des privatisierten niederländischen Postdienstleisters, handelnd als TNT Post (...); die 'blauen' Postboten von Sandd, einem privaten niederländischen Unternehmen; die 'gelben' Postboten von Selekt, im Besitz von Deutsche Post/DHL; und die 'halb-orangenen' Postboten des Netzwerks VSP, errichtet von TNT (...)

Punkt eingegangen werden. Die KundInnenzufriedenheit über das Preis-Leistungsverhältnis vor der Liberalisierung im Postsektor lag durchschnittlich bei über 70% – die PIQUE Studie spricht von durchschnittlich 73% in den 6 ausgewählten Ländern¹⁰¹. Die Möglichkeit der Wahl des Postdienstleisters nach der Einführung des Wettbewerbs auf dem Postmarkt wurde in der PIQUE Studie mit Ausnahme von Polen als kaum von Bedeutung beurteilt, zwischen 21% und 37% finden die Möglichkeit der Auswahl wichtig¹⁰². Durch die neuen Beschäftigungsformen und das schlechter ausgebildete Personal mit mehr Arbeitsdruck wurde für KundInnen aber auch die Dienstleistungsqualität schlechter. In Österreich stieg die Anzahl an Beschwerden durch verlorengegangene oder beschädigte Postsendungen nach der Umstrukturierung der Post AG um über 30%. Die „Kronen Zeitung“ schreibt dazu am 27. Mai 2010: „Im vergangenen Jahr haben sich mehr als 144.000 Postkunden beschwert, weil sie mit der Brief- oder Paketzustellung unzufrieden waren. Damit haben die Beschwerden gegenüber 2008 um 30 Prozent zugenommen (...).“¹⁰³

Zusammenfassend waren weder die ArbeitnehmerInnen noch die normalen PostnutzerInnen in der Bevölkerung vorbereitet auf die Auswirkungen der oder ausreichend eingebunden in die „Politikformulierung“ auf europäischer Ebene und die daraufhin stattfindende Phase des „Agenda Settings“ auf nationaler Ebene. Die Notwendigkeit der Liberalisierung wird scheinbar weder von den ArbeitnehmerInnen noch von der Bevölkerung geteilt, daher ist der „Paradigmenwechsel“ mehr im ökonomischen Bereich vollzogen worden als im sozialen Bereich. Postliberalisierung bedeutete die Kostenreduzierung durch Lohnkürzungen, den Abbau von Beschäftigten, die Abschaffung des Beamtenstatus, das Auftreten von neuen Formen der Beschäftigung, verändertes Anforderungsprofil für Postbeschäftigte mit mehr körperlicher Arbeit, mehr Stress und damit auch das Verschwinden des traditionellen Postboten/der Postbotin für die Bevölkerung. PostnutzerInnen sollten mündige KundInnen sein, die Angebote

¹⁰¹ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 15

Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 75

¹⁰² Ebenda S. 81

nach Preis und ihren Bedürfnissen vergleichen sollen in einem Markt, in der die KundInnenzufriedenheit außerordentlich hoch und die Bereitschaft zur Wahl eines Postdienstleisters außerordentlich niedrig ist und somit keine Notwendigkeit zur Auswahl besteht. Damit muss an dieser Stelle auch festgestellt werden, dass die vorgefundene „Politikformulierung“ durch die europäischen und nationalen GesetzgeberInnen nicht den Bedürfnissen und Wünschen der Beschäftigten und der allgemeinen Nutzer in der Bevölkerung entspricht. Es ist davon auszugehen, dass dies zu sozialen Spannungen in der „Politikevaluierung“ führen wird und somit die Notwendigkeit zu einer neuen „Problemdefinition“ schafft.

5. Akteure, Positionen und Handlungs- und Kommunikationsstrukturen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene

In diesem Kapitel sollen nun eingehend die Argumente und Handlungsweisen der verschiedenen AkteurInnen, die bei der Postmarktliberalisierung beteiligt sind, beschrieben werden, um ihre Interaktion im „policy Netzwerk“ dieses „policy cycle“ zu verdeutlichen und ihre Rollen zu beschreiben. Hier soll nun im Besonderen auch auf das Verhältnis zwischen den AkteurInnen sowie die Kommunikation und das Zusammenspiel auf den verschiedenen Ebenen im Rahmen der „multilevel governance“ eingegangen werden, da es sich bei der politischen Entscheidung der Postmarktliberalisierung um eine Kombination von nationaler und europäischer Entscheidung handelte. Daher sollen im Folgenden die europäischen Institutionen sowie nationale Regierungen auf verschiedenen Ebenen, Unternehmen, Gewerkschaften und andere InteressensvertreterInnen eingehender untersucht werden.

5.1. Die Rolle der europäischen Institutionen

Der Forderung nach Liberalisierung der verschiedenen Teile des Marktes zur Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes innerhalb Europas verbreitete sich rapide innerhalb den europäischen Institutionen Anfang der 90er Jahre. Dies

¹⁰³ Die Krone online vom 25.05.2010, abrufbar unter: http://www.krone.at/Oesterreich/Beschwerde_ueber_Post_um_30_Prozent_angestiegen-144.000_Eingaben-Story-201966, zuletzt abgerufen am 9. November 2011

wurde noch durch das GATS-Abkommen 1994 verstärkt, das, wie bereits beschrieben, 2000 auch auf öffentliche Dienstleistungen ausgedehnt wurde. Bereits 1995 präsentierte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Postmarktliberalisierung mit ersten Ideen für eine gesetzliche Umsetzung auf europäischer Ebene. Daraufhin wurde der Postmarkt durch die schrittweise Reduzierung eines reservierten Bereiches¹⁰⁴ mit den Richtlinien von 1997 und 2002 geöffnet, bis schließlich am 20. Februar 2008 die Richtlinie 2008/6/EG durch das Europäische Parlament und den Europäischen Rat beschlossen wurde, welche die Frist für die komplette Marktöffnung ohne reservierten Bereich für den 31. Dezember 2010 festlegt.¹⁰⁵

In diesem Kapitel soll nun auf die Rolle der europäischen Institutionen, insbesondere von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament, also politischer Akteure, eingegangen werden und auf deren Einflussnahme auf nationale Ebene beziehungsweise die Einflussnahme von anderen Interessengruppen wiederum auf deren Tätigkeit. Insbesondere im Europäischen Parlament konnte dahingehend eine Sensibilisierung der ParlamentarierInnen und zunehmende Aktivitäten in den letzten Jahren als Konsequenz der „Politikimplementierung“ der „policy cycle“ verzeichnet werden, was als ein Teil der „Politikevaluation“ auf europäischer Ebene gewertet werden kann. Dies soll vor allem im Hinblick auf die Einflussnahme von Interessengruppen beleuchtet werden. Der Europäische Rat soll in diesem Kapitel keine Beachtung finden, da es sich hier um das Gremium der zuständigen Minister mit Arbeitsbereich Post handelt und diese im Kapitel nationale Regierungen gesondert betrachtet werden. Die Minister spielen im Konstrukt der Europäischen Union die Rolle der nationalen Vertretungsinstanzen und sollen nationale Sichtweisen und Meinungen einbringen, während die beiden hier in diesem Kapitel behandelten

¹⁰⁴ Die erste Postdienstleistungsrichtlinie von 1997 Richtlinie 97/67/EG definierte den reservierten Bereich folgendermaßen in Kapitel 3: Artikel 7 (1) „Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedsstaat folgende Dienste für den (die) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren: Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung von Inlandsbriefsendungen, entweder als beschleunigte Sendung oder normale Sendung, mit einem Gewicht von weniger als 350 g und zu einem Preis unter dem Fünffachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der, soweit vorhanden, schnellsten Kategorie der Standardsendung.“ Die Richtlinie 2002/39 EG reduzierte dann den reservierten Bereich durch die Abänderung von Artikel 7 auf: „(...) Die Gewichtsgrenze beträgt ab 1. Januar 2003 100 Gramm und ab 1. Januar 2006 50 Gramm.“

¹⁰⁵ Mit einer Ausnahmefrist bis 31. Dezember 2012 für die Tschechische Republik, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien und Slowakei

Institutionen eine Politik im Sinne der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, also des Paradigmenwechsels nach vorherrschender neo-liberaler Ideologie beziehungsweise gesamteuropäische Interessen vertreten. Daher ist es meiner Meinung nach sinnvoll, diese politischen Instanzen inhaltlich in diesem Kapitel zu trennen.

5.1.1. Die Rolle der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission als einzige Instanz, die Gesetzesvorschläge entwerfen und in Parlament und Rat einbringen darf innerhalb der Europäischen Union, ist einerseits für die bereits beschlossenen Richtlinien inhaltlich verantwortlich aber auch erste Ansprechpartnerin und Initiatorin von weiteren Gesetzesentwürfen zu einer weitergehenden Veränderung des europäischen Postmarktes. Daher ist dies die vorrangige Ansprechstelle von Interessengruppen, die Veränderungen in der derzeitigen Legislatur anstreben. Dabei ist ebenfalls anzumerken, dass es sich bei der entscheidenden Instanz nicht um den amtierenden Kommissar Michel Barnier handelt, der ja von den Mitgliedsländern vorgeschlagen, vom Kommissionspräsidenten ernannt und anschließend vom Europäischen Parlament bestätigt werden muss, sondern um den bürokratischen Apparat, Wegerich nennen ihn „Verwaltungsapparat“, dahinter mit dem jeweiligen Abteilungsleiter der Abteilung Post innerhalb der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen an der Spitze. Von 2009 bis 2011 handelt es sich dabei um Kamil Kiljanski, der im Mai 2011 vom Österreicher Werner Stengg abgelöst wurde, wobei die Befugnisse hinsichtlich Dienstleistungen um den Sektor e-commerce erweitert wurden.

Seit dem Beschluss der Postdienstleistungsrichtlinie im Jahr 2008 hat die Europäische Kommission keinerlei Gesetzesentwürfe zum europäischen Postmarkt präsentiert oder unter öffentliche Begutachtung gestellt. Jedoch haben die VertreterInnen einen erheblichen Einfluss auf die Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie als „Hüter der Verträge“ und sie können bei Verstoß gegen die geforderten Punkte oder Nichtbeachtung auch Strafmaßnahmen als exekutive Kontrollinstanz erlassen, wodurch die Gewaltenteilung, wie sie bei Locke oder Montesquieu in einem demokratischen Staat gefordert wird, innerhalb

der Europäischen Union natürlich erheblich gestört ist. Daher ist die Meinung, welche die VertreterInnen der Europäischen Kommission öffentlich darlegen, auch maßgeblich für die Umsetzung entscheidend, da sie jene Richtung vorgibt, in die sich die Mitgliedsstaaten auch in der Ausarbeitung der Gesetzgebung bewegen sollen, um jeglichen Maßregelungen der europäischen Instanz vorzubeugen.

In verschiedensten öffentlichen Reden von Kommissar Michel Barnier und Kamil Kiljanski, beispielsweise bei der High Level Konferenz im Mai 2010 in Valencia oder im Rahmen der mündlichen Anfrage im europäischen Parlament 2010 in Straßburg¹⁰⁶, unterstrich die Europäische Kommission ihre Präferenz für jegliche Liberalisierung und ein möglichst geringes Maß an Regulierung – dies kann als „regulatory chill“-Effekt, wie ihn Werner Krajewski von der Universität Erlangen beschreibt, gesehen werden, in dem Sinne, dass Regierungen bereits beim Gesetzgebungsentwurf, also im Rahmen der „Implementierungsphase“, die gesetzten Grenzen der Regulierung von sich aus unterschreiten und Regulierung als natürlich störend definieren, um nicht in Konflikt mit den europäischen Institutionen zu kommen, ohne dabei auf die Sinnhaftigkeit der Regulierung an sich oder die speziellen nationalen Bedürfnisse einzugehen¹⁰⁷ – um den Wettbewerb und dessen Kräften freien Lauf zu lassen. Kommissar Barnier sagte dazu am 9. September 2010 im Rahmen der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments: „La réalisation de ce marché intérieur, lorsqu'elle est raisonnée, accompagnée, est, à mes yeux, un gage d'innovation, d'adaptation aux mutations, et donc de croissance économique et de meilleurs services pour mieux répondre aux besoins des citoyens. »¹⁰⁸ Dies wird auch in der Studie „The role of regulators in a more competitive postal market“ von WIK Consultant GmbH, die im Auftrag der Europäischen Kommission Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Abteilung Post erstellt wurde und im

¹⁰⁶ beide Protokoll liegen der Verfasserin der Arbeit vor, einerseits auf der Homepage des Europäischen Parlaments, andererseits als persönliche Mitschrift der Konferenz

¹⁰⁷ Krajewski, Markus: Public services in bilateral free trade agreements of the EU, 2011, abrufbar unter: <http://www.epsu.org/a/8045>, zuletzt abgerufen am 10.11.2011

¹⁰⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100909&secondRef=ITEM-003&language=DE&ring=O-2010-0114>, zuletzt Abgerufen am 26. April 2011 - Übersetzung durch die Autorin: Die Verwirklichung dieses Binnenmarktes, als begleitend beurteilt, ist in meinen Augen ein Sieg der Innovation, die Anpassung an Veränderung und daher ökonomisches Wachstum und die besten Dienstleistungen als beste Antwort auf die Bedürfnisse der Bevölkerung.

September 2009 öffentlich vorgestellt wurde, bestätigt.¹⁰⁹ Äußerungen über die zukünftige Richtung der Postdienstleistungen in Europa und die bestmögliche Umsetzung der dritten Postdienstleistungsrichtlinie werden hauptsächlich auf Konferenzen gemacht, schriftlich findet sich wenig dazu, daher kann in dieser Arbeit auch lediglich auf mündliche Statements in Rahmen von Konferenzen und Workshops eingegangen werden, die natürlich wissenschaftlich schwer nachprüfbar sind und auch von den betreffenden Personen in Abrede gestellt oder dementiert werden können.

Dennoch möchte ich in dieser Arbeit auf drei Themen eingehen, welche die VertreterInnen der Europäischen Kommission im Zuge diverser Anlässe vertreten und die aufzeigen, durch wen und inwiefern die Kommission beeinflusst wird oder selbst beeinflusst:

- Privatisierung: Von 2008 bis Ende 2009 konnte beobachtet werden, dass die VertreterInnen der Kommission, hier in Person des Abteilungsleiters für Postdienstleistungen in der Generaldirektion Binnenmarkt, Kamil Kiljanski, einer Privatisierung der Postdienstleistungsunternehmen sehr positiv gegenüber standen und auch öffentlich Privatisierung als beste Möglichkeit als Vorbereitung auf die Liberalisierung propagierten¹¹⁰. Hier kommt es zu einer Einflussnahme mit hierarchischem Charakter von AkteurInnen von europäischer Ebene auf die nationale Ebene im „policy Netzwerk“. Nachdem aber, wie in weiterer Folge dieser Arbeit im Kapitel zu den Unternehmen beschrieben werden soll, sich das Konzept der privaten Unternehmensstruktur im Postbereich weltweit und auch in Europa nicht durchsetzte, vor allem nachdem es zu Probleme bei der Finanzierung der Universaldienstverpflichtung und zu erhöhtem Sozialdumping im Sektor kam, verstummte diese Forderung weitgehend von Seiten der Kommission. Nicht zuletzt auch deshalb, weil ein derartiger Eingriff in nationale Entscheidungsstrukturen von einigen Interessengruppen wie

¹⁰⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik_regulators.pdf

¹¹⁰ Bezeugen kann dies Neil Anderson, Abteilungsleiter für Post & Logistik in UNI Global Union, der globalen Dienstleistungsgewerkschaft (neil.anderson@uniglobalunion.org), er hat selbst Beschwerde bei der Kommission eingelegt, da dies ungebührliches Verhalten und Einmischung der Kommission in nationale Angelegenheiten darstellt. Die Besitzform der Postunternehmen fällt nicht in die Kompetenz der Europäischen Kommission.

staatlichen Institutionen und Gewerkschaften nicht geduldet und massiv bekämpft wurden.

- Die Reduzierung der Universaldienstverpflichtung wurde nach den ersten Erfahrungen mit der Postmarktliberalisierung verstärkt in zwei Aspekten in den Diskurs eingeführt, die Reduzierung der Auslieferungstage und die einheitlichen Preise. Dies geschah vor allem auf Druck der neuen MarktteilnehmerInnen, die in der bestehenden Regelung der Universaldienstverpflichtung, die Finanzierung dieses Basispostdienstes in Form von Fonds mitzutragen, Wettbewerb hemmende Regelungen sahen. Dadurch entstand die Problematik der Eindämmung von Gewinnmaximierung vor allem für privatisierte Unternehmen, die gewinnbringend agieren sollten. TNT verbreitet dabei am auffälligsten die Ansicht in verschiedenen öffentlichen Sitzungen und im Europäischen Sozialen Dialog, dass durch den Volumenrückgang des Briefmarktes, hervorgerufen vor allem durch elektronische Kommunikation, ein fünf-Tages-Service nicht mehr notwendig und unrentabel sei. Dazu schreibt TNT unter dem Titel "Universaldienstleistungen brauchen eine Neubewertung", in ihrem Newsletter vom April 2011: „When it comes to communication, mail is no longer as important as means of communication as it was a few years ago. Consumers and business are intensively using a whole range of alternative and new communication media. As a result, far fewer letters are being sent and the basic postal service is becoming increasingly costly. The time has clearly come to adapt the basic service to consumer behaviour.“¹¹¹ Hier wird ganz gezielt nach einer Reduzierung des Basisdienstes in Tagen gefordert. Die Argumentation basiert einerseits auf der Tatsache, dass ein fünf-Tage-Dienst mit diesem Briefvolumen nicht mehr durchführbar und rentabel sei, und andererseits, dass die Bevölkerung auch keinen Bedarf mehr dafür habe, täglich Post zu bekommen. Daher soll die Post gesammelt und je nach Region und Bedarf reduziert und nur an gewissen Wochentagen ausgeliefert werden, wie dies

¹¹¹ TNT Newsletter von April 2011, S. 1 - (Übersetzung durch die Autorin: Wenn es zur Kommunikation kommt, ist der Brief nicht mehr so wichtig als Kommunikationsmittel, wie noch vor ein paar Jahren. KonsumentInnen und Unternehmen nutzen intensiv eine Reihe von alternativen und neuen Kommunikationsformen. Daraus resultiert, dass viel weniger Briefe gesendet werden und der Basispostdienst immer teurer wird. Die Zeit ist klar gekommen, den Basisdienst an das KonsumentInnenverhalten anzupassen.

bereits bei den neuen Dienstleistern im Sektor geschieht. Die Europäische Kommission Generaldirektion Binnenmarkt reagiert darauf prompt mit einer Studie, um geeignete Methoden zu finden, KonsumentInnenpräferenzen im Postdienstleistungsbereich zu messen, und übernahm die Forderung der Reduzierung der Auslieferungstage, zunächst einmal informell.

Die zweite Reduzierung der Universaldienstverpflichtung besteht darin, zu argumentieren, dass es nun im Sinne einer effizienten und kostentransparenten Dienstleistungsindustrie nicht mehr argumentierbar sei, einheitliche Preise für Postauslieferung im gesamten Hoheitsgebiet eines Landes zu garantieren; Es sei nun mal eine Tatsache, dass die Briefbeförderung im ländlichen Raum teurer ist als in großen Ballungszentren, daher sollen auch die Preise dementsprechend angepasst werden. In der Europäischen Kommission wird bereits informell, aber ganz konkret von Zonenpreisen in internen Sitzungen gesprochen, die allerdings nicht so einfach umzusetzen wären, da es sich bei Postbeförderung um eine zwei-Wege-Kommunikation mit Sender und Empfänger handelt.

Bei beiden Reduzierungen handelt es sich um eine Einflussnahme der national und international tätigen Postunternehmen auf die Europäische Kommission über die Grenze der nationalen Ebene hinweg im „policy Netzwerk“. Um diese Forderungen umzusetzen, müsste die beschlossene und geltende Postdienstleistungsrichtlinie verändert werden, was eines neuen Gesetzesentwurfs durch die Europäische Kommission bedarf. Bisher beteuern VertreterInnen der Kommission, zuletzt bei einer Sitzung mit den europäischen Postgewerkschaften am 26. September 2011, keinerlei solcher Schritte zu planen, trotzdem hat die Kommission aber 2011 eine Studie zu KonsumentInnenpräferenz in Auftrag gegeben und öffentlich vorgestellt, in der gezielt KonsumentInnenwünsche, -bedürfnisse und die Bereitschaft zu einer dementsprechenden Preiserhöhung ermittelt werden sollen.

- Schaffung von Wettbewerb ist das dritte Thema, welches VertreterInnen der Europäischen Kommission massiv in die Diskussion einbringen. Die PIQUE Studie hat ergeben, dass selbst in bereits geöffneten Postmärkten

im Briefbereich neue Postdienstleister lediglich Marktanteile von maximal 5% erlangen, während im Bereich der Universaldienste sogar europaweit gar keine neuen Wettbewerber auf dem Markt auftauchen. Da die Richtlinie zur Vervollständigung des europäischen Binnenmarkts für Postdienstleistungen aber einen Paradigmenwechsel und vollen Wettbewerb vorsieht, der gewisse Fehlsteuerungen selbst reguliert und eine vollständige und umfassende Regulierung durch die Europäische Kommission nicht vorgesehen wurde, wird nun versucht, nachträglich Wettbewerb künstlich zu erzeugen. Bereits jetzt werben VertreterInnen in Konferenzen dafür, die Regulierung so gering wie möglich zu halten, und kreieren, wie bereits beschrieben, einen „regulation chill“-Effekt und fordern transparente Offenlegung der großen nationalen Postunternehmen hinsichtlich der Finanzierung der Universaldienstverpflichtung¹¹², was wiederum diese Unternehmen in eine schwere wirtschaftliche Situation gegenüber ihren KonkurrentInnen bringt. Es ist zu beobachten, dass anscheinend schnellstmöglich durch die Kommission Druck auf die nationalen Regierungen ausgeübt wird, Wettbewerb vor allem durch finanziellen Druck zu schaffen. Hier geschieht die Kommunikation und Einflussnahme in umgekehrter Richtung von europäischer Ebene auf die nationale Unternehmensebene.

Zusammenfassend kann durch diese drei Beispiele gezeigt werden, dass hier im „policy Netzwerk“ zwischen nationaler Ebene und europäischer Ebene verschiedene Informations- und Beeinflussungsstränge festzustellen sind. Einmal im Sinne der Privatisierung der Postdienstleister von Europäischer Ebene hin zu nationalen Regierungen, wobei es sich hier um einen ideologischen neo-liberalen

¹¹² Dies ist möglich, da bereits in der Richtlinie 2008/6/EG eine Nettokostenberechnung des Universaldienstes gefordert wird, diese Kosten sollen jährlich an die Regulierungsbehörden und in weiterer Folge an die Europäische Kommission weitergegeben werden. Copenhagen Economics hat dafür eine eigene Politstudie für Dänemark angefertigt, die unter:
http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=copenhagen%20economics%20net%20costs%20uso&source=web&cd=1&ved=0CQAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.copenhageneconomics.com%2FAdmin%2FPublic%2FDWSDownload.aspx%3FFile%3D%252FFiles%252FFiler%252FPublikationer%252FMeasuring_USO_costs_OKHOLM.pdf&ei=VR3JTuv1N8Sd-QawkIqG&usq=AFOjCNG1zWsxnCdkJmCOe2jbYR4ODwdJuA&cad=rja und
<http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=copenhagen%20economics%20net%20costs%20uso&source=web&cd=2&ved=0CCKQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.copenhageneconomics.com%2FExpertise%2FPostal-services.aspx%3FM%3DNews%26PID%3D725%26NewsID%3D219&ei=VR3JTuv1N8Sd->

Hintergrund handelt, um dadurch das Eingreifen des Staates in den freien Markt zu reduzieren und somit den ökonomischen Kräften ihre selbstregulierende Wirkung zu garantieren¹¹³. Bei Reduzierung des Universaldienstes handelt es sich um Einflussnahme von AkteurInnen aus nationalen Unternehmen, die auch international aktiv sind und in den Markt anderer Länder einsteigen wollen, auf die europäische Ebene um eine Gesetzesänderung in der Richtlinie zu erwirken, und diese kommuniziert bereits mit der nationalen Regierungsebene, um diese Änderung vorzubereiten. Zuletzt geht das Beispiel, den Wettbewerb künstlich zu erzeugen, wiederum von der neo-liberal geprägten Europäischen Kommission aus und richtet sich auf nationaler Ebene an Regierungen und Universaldienstleister, wobei auch hier davon ausgegangen werden kann, dass im Hintergrund neue Dienstleister in ihrem Interesse die europäischen Institutionen beeinflusst haben.

Eine konkrete Auswirkung hatte diese Einflussnahme bereits, nämlich die Entscheidung der Europäischen Kommission, dass Universaldienstbetreiber keinerlei Steuererleichterungen oder gar Mehrwertsteuerbefreiung für ihre Dienstleistungen bekommen sollten. Dies wurde über die Regulierungsbehörden als erste Ansprechstellen für Regelungen auf nationaler Ebene weitergegeben. In Deutschland schlug dies auch medial große Wellen und die Frankfurter Allgemeine Zeitung schrieb dazu am 10. Juli 2010: „Im Streit um die Mehrwertsteuerpflicht droht der Deutschen Post ein neuer Rückschlag. Wie aus einem Schreiben der Bundesnetzagentur hervorgeht, muss die Post ihren Geschäftskunden für weitere umsatzstarke Produkte Mehrwertsteuer in Rechnung stellen.“¹¹⁴ Dies war schlussendlich die politische Entscheidung der Europäischen Kommission, die diese auf nationale Ebene weitergab, um Wettbewerbshemmnisse abzubauen und den Markteintritt für neue Dienstleister zu erleichtern. Diese Richtung der Kommunikation funktioniert, abgesehen von gravierenden richtungsweisenden Entscheidungen wie im Falle der Steuerbefreiung, im Rahmen von Konferenzen, nicht institutionalisierten oder gesetzlich verpflichtenden Treffen, aber auch ganz gezielt bei regelmäßigen

[QawklG&usg=AFQjCNElFOtU-2pi-bMBwlaCfU27iYB3aw&cad=rja](http://www.frankfurter-allgemeine-zeitung.de/Archiv/2010/07/10/10.07.2010_15) abgerufen werden kann. Zuletzt abgerufen am 20. November 2011

¹¹³ siehe dazu auch Milton Friedman und VertreterInnen der Chicagoer Schule

¹¹⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.07.2010, S. 15

Treffen der VertreterInnen von nationalen Regulierungsbehörden¹¹⁵ und in deren Arbeitsgruppen, wie beispielsweise im zuletzt entstandenen CERP (The European Committee for Postal Regulation)¹¹⁶, welches die Europäische Kommission organisiert. Hier befindet sich eine wichtige Schnittstelle zwischen den AkteurInnen von nationalen Regierungen, Postunternehmen und den europäischen Institutionen im „policy Netzwerk“, auf die später im Kapitel der nationalen Regierungen noch genauer eingegangen werden soll.

5.1.2. Die Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hatte im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens alle drei Richtlinien zur Postmarktliberalisierung mehrheitlich beschlossen. Generell kann gesagt werden, dass ein Austausch an Informationen innerhalb der Parteien, zwischen den Abgeordneten des europäischen Parlaments und den ParteifunktionärInnen, eher gering einzuschätzen ist, dies bestätigte auch Jörg Leichtfried in seinem Statement vom 7. November 2011 bei einem Seminar, wenn er sagt: „Das Europäische Parlament hat beispielsweise im Rahmen von Freihandelsverträgen nicht den Mut, in Diskussionen und Verhandlungen involviert zu sein“¹¹⁷. Zeitgleich gibt es auch wenig Austausch mit den Mitgliedern der nationalen Regierungen. In vielen Fällen handeln die Mitglieder des Europäischen Parlaments daher autonom und auf eigene Verantwortung. Falls Kommunikation zwischen der europäischen und der nationalen Ebene stattfindet, so läuft diese hauptsächlich in eine Richtung, von den Staaten zu den ParlamentarierInnen im EP, und zwar einerseits formell im Sinne von beschlossenen Parteilinien, andererseits informell auf Grundlage von persönlichen Richtungsanweisungen. Nach der Wahlentscheidung im Sinne einer oder gegen eine Richtlinie wird zumeist die Kommunikation darüber gänzlich

¹¹⁵ Die Richtlinie 2008/6/EG regelt ebenfalls die Schaffung von unabhängigen Regulierungsbehörden auf nationaler Ebene, die in erster Linie die Aufgabe haben, die Marktfreiheit innerhalb des nationalen Postmarktes zu garantieren. Die nationalen Regierungen müssen eine ausreichende Finanzierung sicherstellen, dürfen aber nicht in die beschriebenen Aufgaben einbezogen werden. Die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden müssen das Minimum, wie es in der Richtlinie beschrieben wird, erfüllen, können aber bei Bedarf und politischem Wunsch auch ausgedehnt werden.

¹¹⁶ Alle Informationen zu dieser Arbeitsgruppe der Europäischen Regulierungsbehörden finden sich auf der homepage: <http://www.cept.org/cerp>, zuletzt abgerufen am 10.11.2011

¹¹⁷ Leichtfried, Jörg, Mitglied des Europäischen Parlament, S&D Gruppe Österreich, gesagt am 7. November 2011, im Rahmen des Seminars „Trading away public services“ im EGB in Brüssel, Gesprächsprotokoll vorhanden.

eingestellt. Daher ist es erstaunlich, dass das Europäische Parlament zwei Jahre nach dem Beschluss der dritten und letzten Postdienstleistungsrichtlinie quasi als „Politikevaluation“ im behandelten „policy cycle“ nochmals dieses Thema aufgriff und sich eingehend und auch auf Konfrontationskurs mit der Europäischen Kommission damit beschäftigte.

In diesem Kapitel soll nun das Verhalten der EU-ParlamentarierInnen als AkteurInnen im „policy Netzwerk“ im Rahmen des „multilevel governance“-Ansatzes beschrieben werden, um danach in den Schlussfolgerungen näher auf die Ursachen dieser erneuten Aufnahme des Themas einzugehen und zu erläutern, welche Interessengruppierungen als AkteurInnen die Ursache dafür sein können.

Nach Bekanntwerden der Auswirkungen der Postmarktliberalisierung ab 2008, nachdem Deutschland und die Niederlande ihre Postmärkte bereits vor der Frist, gesetzt durch die Richtlinie 2008/6/EG, ihre Postmärkte öffneten, vor allem in Bezug auf Beschäftigungszahlen, Sozialstandards und Lohnniveaus im Sektor, erarbeitete die Europäische Gewerkschaftsföderation UNI Europa Post & Logistik als nicht-staatlicher Akteur eine Kampagne zur Beeinflussung und Sensibilisierung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments über die Auswirkungen der Postmarktliberalisierung als „Politikevaluation“ im „policy cycle“. Doch nicht nur die Gewerkschaften verstärkten ihre Einflussversuche auf das Europäische Parlament, um die Auswirkungen der Postmarktliberalisierung einzuschränken. Die Regierungen von einigen Mitgliedsstaaten, darunter Belgien und Österreich, die ein gewisses Minimum an sozialer Regulierung in ihren Postmarktgesetzen verankerten, wie auch bereits im Kapitel zu den nationalen Postmarktgesetzen gezeigt, und von der Europäischen Kommission unter Druck gesetzt wurden, diese abzuschaffen, begannen Einfluss auf die europäischen Institutionen auszuüben¹¹⁸. Lokale und regionale Regierungen vor allem in ländlichen Gebieten sahen sich mit den Auswirkungen der Unternehmensmaßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit konfrontiert

¹¹⁸ Siehe auch: Interview im Standard online vom 22. Juli 2009 mit Heinz Otruba, Leiter des Forschungsinstituts für Regulierungsökonomie an der WU Wien, abrufbar unter: http://derstandard.at/1246542797085/Heinz-Otruba-Postmarktgesetz-verfassungsrechtlich-hoechst-bedenklich?_seite=7&sap=2, zuletzt abgerufen am 20. November 2011

und damit in vielen Fällen mit einer stärkeren Zentralisierung und einer Reduzierung des Postnetzwerkes wie Briefkästen und Postämtern. Die Wirtschaftskrise 2008/2009 hatte sowohl Auswirkungen auf die Postdienstleistungsunternehmen, die Lohnkürzungen und den Abbau von Beschäftigten als vorrangiges Mittel verwendeten, beispielsweise durch das Programm „Strategie 2015“¹¹⁹ der Deutsche Post DHL, um ihre wirtschaftliche Situation zu erhalten und ihre Marktposition zu verbessern, als auch auf die finanzielle Situation der Mitgliedsstaaten. Staaten wie Griechenland, Irland oder Portugal wurden von der Währungsunion und dem Internationalen Währungsfonds dazu angehalten, sämtliche staatliche Betriebe, darunter auch die Post, zu privatisieren¹²⁰, was dazu führte, dass die Finanzierung des Universaldienstes neu geregelt werden musste und Lösungen dazu gebraucht wurden. Nicht zuletzt kam es durch nationale politische Entscheidungen, wie die Privatisierung von Royal Mail oder die Spaltung von TNT in ein Brief- und ein Expressunternehmen und damit den Abbau von 50% der FTIs¹²¹, zu verstärkten politischen Aktivitäten unter den Beschäftigten und damit erhöhte sich auch der Druck der individuellen Postbeschäftigten auf die Parteien und deren PolitikerInnen, schnellstmögliche Lösungen zu finden.

Zusammengefasst kann man sagen, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments je nach politischer Fraktion und Herkunftsland im „policy Netzwerk“ von unterschiedlichen Seiten, aber doch insgesamt erhöhte Aktivitäten als Reaktion der „Politikevaluation“ der getätigten „Implementierungsphase“ und deren Folgen im Postsektor und damit einen gewissen Handlungsbedarf feststellten. Dabei kam es zu Einflussnahmen und Reaktionen vor allem in vier Gremien des Europäischen Parlaments, die sich speziell mit den Auswirkungen der Postdienstleistungen befassen. Darunter beschäftigen sich drei verschiedene Ausschüsse im Europäischen Parlament unter anderem mit Postmarktliberalisierung: Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten wird von der Französin Prevenche Berès aus der S&D-Fraktion

¹¹⁹ http://www.dp-dhl.com/de/ueber_uns/strategie.html, zuletzt abgerufen am 10.11.2011

¹²⁰ Der Stern online vom 23.05.2011: <http://www.stern.de/wirtschaft/news/privatisierungen-griechenland-startet-ausverkauf-1688204.html>, zuletzt abgerufen am 10.11.2011

geleitet und beschäftigt sich generell mit den sozialen Auswirkungen von Europa-politischen Maßnahmen sowie mit jenen auf die Beschäftigung; der Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr wird von dem britischen S&D-Abgeordneten Brian Simpson geleitet und beschäftigt sich unter anderem auch mit Postdienstleistungen als Teil der Verkehrspolitik in Europa; der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz wird von dem Briten Malcolm Harbour aus der Fraktion Europäischer Konservativer und Reformisten geleitet und ist das Gegenstück zur Generaldirektion Binnenmarkt in der Europäischen Kommission, wo Postdienstleistungen angesiedelt sind, daher sind seine Aufgaben die Überwachung der Einhaltung der Binnenmarktregeln bei Liberalisierungsprozessen und gleichzeitige Kontrolle, ob KonsumentInnenrechte dabei noch eingehalten werden. Die beratenden Ausschüsse sind also überwiegend in Händen der S&D-Gruppe und der ECR-Gruppe, was naturgemäß auch Einfluss auf das Lobbyverhalten von Interessengruppen im „policy Netzwerk“ hat.

Zusätzlich zu diesen drei Ausschüssen besteht noch eine (der insgesamt 23 existierenden) Intergruppe, also eine fraktionsübergreifende Arbeitsgruppe zu ausschussübergreifenden Themen im Europäischen Parlament für öffentliche Dienstleistungen¹²². Diese ist im rechtlichen Sinn kein Organ des Europäischen Parlaments, hat aber durch ihren fraktionsübergreifenden Charakter und die Einbindung von diversen politischen Entscheidungsträgern und unterschiedlichen Interessengruppen Einfluss auf die Entscheidungen des Europäischen Parlaments durch Meinungsbildung und gemeinsame Positionsfindung von verschiedenen Abgeordneten. Leiterin der Intergroup für öffentliche Dienstleistungen ist die Französin Françoise Castex der S&D-Gruppe, die sich zur Aufgabe gemacht hat, auch hinsichtlich des französischen Verständnisses von öffentlichen Dienstleistungen, wie es in dieser Arbeit bereits erläutert wurde, diese in Europa abzusichern und der Bevölkerung zu garantieren. Dabei wurde als Reaktion auf die verschiedenen Aktivitäten, die im Europäischen Parlament stattfanden und auf die ich im Folgenden eingehen werde, auch das Thema

¹²¹ Zu sehen im Newsletter von TNT vom April 2011, in dem geschrieben wird: Im Artikel: "TNT Post adapting organisation to decline mail volumes": "A total number of 11.000 jobs for postmen/women and sorters will disappear." S. 3

¹²² Die offizielle Homepage der Intergroup für öffentliche Dienstleistungen in Europa: <http://www.publicservices-europa.eu/>, zuletzt abgerufen am 31. März 2011

Postmarktliberalisierung im Mai 2011 wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Im September 2011 fand eine weitere Sitzung dieser Intergroup im Europäischen Parlament in Brüssel statt, wo es in der Tagesordnung speziell um die Auswirkungen der Liberalisierung des öffentlichen Verkehrs und der Postdienstleistungen ging und wo VertreterInnen sowohl von ArbeitgeberInnen als auch ArbeitnehmerInnen als ReferentInnen eingebunden wurden und somit ihre Rolle im „policy Netzwerk“ durchwegs öffentlichen Charakter erhielt.

Die Folge davon war eine Reihe von politischen Aktionen im Europäischen Parlament:

Am 9. September 2010 stellte der Transportausschuss unter dem Vorsitzenden Brian Simpson, S&D-Fraktion, UK, eine mündliche Anfrage im Rahmen der Plenartagung des Europäischen Parlaments an den zuständigen Kommissar Michel Barnier zu den Auswirkungen der Postmarktliberalisierung und forderte bereits jetzt den von der Kommission in der Richtlinie von 2008 versprochenen Auswirkungsbericht ein. Artikel 23 besagt: „Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat alle vier Jahre und erstmals bis zum 31. Dezember 2013 einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor, der einschlägige Informationen über Entwicklung des Sektors, insbesondere über seine Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungsstruktur, seine technologischen Aspekte sowie über die Dienstqualität enthält.“¹²³ Im Zuge dieser Debatte meldeten sich 23 ParlamentarierInnen aus allen politischen Fraktionen und kritisierten überwiegend die Umsetzung der Postmarktliberalisierung in ihren Ländern.¹²⁴ In seiner Antwort versprach Kommissar Barnier als Reaktion die Erstellung einer Auswirkungseinschätzungsstudie sowie die Einrichtung einer Arbeitsgruppe sämtlicher Interessengruppen, einer „users group“ auf europäischer Ebene. Dies ist nach Einwirkung von nationalen und europäischen AkteurInnen auf die EU-Parlamentarier eine Kommunikation und Einflussnahme innerhalb der europäischen Ebene im Mehrebenensystem. Barnier sagte dazu im Rahmen der mündlichen Anfrage: „même s'il n'y a pas d'obligation à ce sujet, de créer en 2011 un groupe de dialogue des utilisateurs. Le groupe des régulateurs

¹²³ Richtlinie 2008/6/EG, Artikel 23

se met en place. Je veux créer en plus et à côté un groupe des utilisateurs pour que les entreprises, les utilisateurs citoyens, les syndicats, qui ont un rôle très important à jouer, et puis naturellement le Parlement puissent, autour de la même table, faire remonter ce qui se passe sur le terrain, entendre le rapport du comité des évaluateurs et faire régulièrement – on verra bien à quel rythme – un travail d'évaluation et de dialogue pour vérifier la mise en place correcte de ces différentes réformes du secteur postal.»¹²⁵¹²⁶

Als Folge der mündlichen Anfrage und deren Reichweite in alle Fraktionen und sämtliche Mitgliedsstaaten hinein reichten fünf Mitglieder des Europäischen Parlaments aus vier verschiedenen Ländern und den fünf größten politischen Fraktionen¹²⁷ im Dezember 2010 die schriftliche Erklärung 94/2010 gemäß Artikel 123 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments zur „Vermeidung negativer Auswirkungen der Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft“ ein, um das Thema wieder auf die Tagesordnung der Plenarsitzung zu bekommen. Diese schriftliche Erklärung forderte wie bereits die mündliche Anfrage durch Brian Simpson eine Sozialverträglichkeitsprüfung über die negativen Auswirkungen der Liberalisierung durch die Kommission. Sie fordert ebenfalls die Kommission dazu auf, keinerlei Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten einzuleiten, welche die Richtlinie nicht bis zur gesetzten Frist vom 31. Dezember 2010 implementiert haben. Die Mitgliedsstaaten werden darin aber auch direkt aufgefordert, sich auf die Postmarktliberalisierung vorzubereiten und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen ohne Sozialdumping zu schaffen

¹²⁴ Protokoll der Plenardebatte vom 9. September 2010:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100909&secondRef=ITEM-003&language=DE&ring=O-2010-0114>, zuletzt abgerufen am 30. März 2011

¹²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100909&secondRef=ITEM-003&language=DE&ring=O-2010-0114>, zuletzt abgerufen am 26. April 2011

¹²⁶ Übersetzung durch die Autorin: (...) selbst wenn es keine Verpflichtungen dazu gibt, 2011 eine NutzerInnendialoggruppe zu gründen. Die Arbeitsgruppe der Regulierungsbehörden wurde bereits eingerichtet. Ich möchte zusätzlich und zur Seite stehend einer NutzerInnengruppe für Unternehmen, die NutzerInnen in der Bevölkerung, die Gewerkschaften, die eine sehr wichtige Rolle spielen, kreieren und natürlich auch das Parlament an denselben Tisch holen, um regelmäßig zu zeigen, was auf diesem Gebiet passiert, zwischen dem Berichterstatter des Evaluierungskomitees – man wird noch sehen in welchem Rhythmus – eine Evaluierungsarbeit und Dialog, um die Einsetzung von Korrekturen der verschiedenen Reformen im Postsektor zu prüfen.

¹²⁷ Cornelis de Jong, GUE/NGL, Niederlande, Georges Bach, EVP, Luxemburg, Isabelle Durant, die Grünen, Belgien, Saïd El Khadraoui, S&D, Belgien, Marian Harkin, ALDE, Irland

und nachhaltige, verlässliche Postdienstleistungen auch zukünftig zu garantieren. Diese schriftliche Erklärung wurde schlussendlich von 165 Europaabgeordneten aus allen politischen Fraktionen unterstützt.¹²⁸

Zusammenfassend kann gerade in den letzten zwei Jahren, als also die Auswirkungen der Postmarktliberalisierung auf nationaler Ebene bereits absehbar waren, wieder eine verstärkte Sensibilisierung des Themas auf europäischer Ebene als „Politikevaluation“ beobachtet werden. Hier scheint es zu einer Rückfrage verschiedenster Interessengruppen der nationalen und europäischen Ebene zu kommen, um die getroffenen Entscheidungen nochmals zu korrigieren. Damit ist die am Anfang formulierte Hypothese (4), das Zurückspielen der entstehenden Probleme auf europäischer Ebene und somit das Provozieren einer erneuten „Problemdefinition“, Großteils bewiesen. Die Abgeordneten zum Europäischen Parlament griffen 2010 und 2011 wieder verstärkt dieses Thema auf und brachten es auf die Tagesordnungen. Die Auswirkungen blieben jedoch von europäischer Ebene hinunter auf nationale Ebene eher marginal, da keine Mehrheit zu den eingebrachten Forderungen gefunden wurde und damit keine offizielle Einflussnahme auf die Europäische Kommission stattfinden konnte. Auch bemerkenswert scheint zu sein, dass die EU-Parlamentarier in diesem Prozess beinahe ausschließlich die Kommunikation auf europäischer Ebene mit europäischen AkteurInnen suchten und weniger eine direkte Einflussnahme durch die nationale Ebene stattfand.

¹²⁸ 165 unterstützende Unterschriften waren zwar zu wenig für die Voraussetzung, das Thema auf die Tagesordnung der Plenarsitzung zu bringen, dazu wären 50% und 1 Unterschrift aller 736 Abgeordneten zum

5.2. Die Rolle der Unternehmen

Zu beobachten ist, dass sich durch die Marktöffnung auf nationaler Ebene zwei konträre Gruppen an Postunternehmen gebildet haben, die naturgemäß unterschiedliche Interessen vertreten und auch versuchen, an unterschiedlichen Stellen Einfluss zu üben, und die somit als getrennte Akteure im „policy Netzwerk“ betrachtet werden müssen. In diesem Kapitel soll nun darauf eingegangen werden, was die unterschiedlichen Unternehmenspolitiken beinhalten, wo sich diese widersprechen und wie versucht wird, die unterschiedlichen Bedürfnisse dieser beiden Modelle an politische Institutionen auf verschiedenen Ebenen zur Befriedigung weiterzugeben.

Die großen nationalen Postunternehmen (incumbents), die Großteils staatliche oder ehemals staatliche Unternehmen¹²⁹ sind und bereits bestehende Strukturen und Postnetzwerke haben, müssen sich nun umstrukturieren und auf den bevorstehenden Wettbewerb einstellen. Copenhagen Economics hat zu der Besitzsituation von Postunternehmen eine Tabelle in ihrer Studie „Main developments in the postal sector 2008-2010“ erstellt¹³⁰:

Europäischen Parlament nötig gewesen, zeigt jedoch, dass viele PalamentarierInnen sich mit dem Thema auseinandergesetzt hatten und dieses wieder eine Rolle auch innerhalb der europäischen Institutionen spielte.

¹²⁹ Wobei hier zu betonen ist, dass bis auf wenige Ausnahmen wie Deutschland, die Niederlande, Belgien, Österreich und Malta alle großen nationalen Postunternehmen mit Universaldienstverpflichtung in staatlichem Besitz sind, dieser Trend ist auch weltweit zu beobachten. Insgesamt befinden sich weltweit nur 5 Postunternehmen auf dem Aktienmarkt.

¹³⁰ Copenhagen Economics: Main developments in the postal sector (2008-2010), November 2010, Final Report S. 32

Table 2.4 Organisational status and ownership of the national postal operator

Country	Legal status	State ownership
Austria	Public Limited Company	52,83%
Belgium	Public Limited Company	50% + 1 share
Bulgaria	Corporation	100%
Cyprus	Part of Ministry of Communications and Works	100%
Czech Republic	State Enterprise	100%
Denmark	Public Limited Liability Company	100%
Estonia	Public Limited Company	100%
Finland	Public Limited Company	100%
France	Limited Company	100%
Germany	Public Limited Company	30,5% (KfW Bankengruppe)
Greece*	Limited Liability Company	90%
Hungary	Limited Company	100%
Ireland	Public Limited Company	100%
Italy	Public Limited Company	65%
Latvia	Joint Stock Company	100%
Lithuania	Stock Company	100%
Luxemburg	Public Limited Company	100%
Malta	Public Limited Company	0%
Netherlands	Public Limited Company	0%
Poland	Joint Stock Company	100%
Portugal	Public Limited Company	100%
Romania	State ownership	100%
Slovakia	Joint Stock Company	100%
Slovenia	Limited Liability Company	100%
Spain	Public Limited Company	100%
Sweden	Public Limited Company	100%
United Kingdom	Limited Company	100%
Iceland	Public Limited Liability Company	100%
Norway	Limited Company	100%
Switzerland	State Enterprise	100%

Note: * Greece is currently considering selling an extra 39% point of their share. Liechtenstein did not provide information

Source: Country fiche appendix, indicator x.5.1

Dabei wurde versucht, die Effizienz durch Beschäftigungsabbau¹³¹ und Zentralisierung zu steigern. TNT schrieb in ihrem Newsletter, dass der Postbote, wie wir ihn aus unserer Vergangenheit kennen, im modernen Postunternehmen nicht mehr existiert. Ein Sprecher des Unternehmens sagte dazu öffentlich: "It is no longer possible to be a postman all your life."¹³², die Internetseite Royalmailchat schreibt dazu: "Under the plans, mail deliverers and sorters working 25 hours or more per week will lose their jobs, while staff working 15

¹³¹ PIQUE project: bis zu 30% der Beschäftigten wurden im Zuge der Umstrukturierungen und der Vorbereitungen auf die Marköffnung in den nationalen Postunternehmen abgebaut, www.pique.at, zuletzt abgerufen am 30. März 2011

¹³² <http://www.rnw.nl/english/article/tnt-post-fire-thousands-postmen>, zuletzt abgerufen am 25. November 2011. Übersetzung durch die Autorin: Es ist nicht mehr möglich, sein ganzes Leben Postbote zu sein.

hours or less can stay, but may need to work more flexibly”¹³³. Sie stellten damit den neuen Postauslieferer vor, der keiner Ausbildung bedarf und nur mehr stundenweise für die Post arbeitet. Dies wird noch durch das eingeführte „Sequencing“ verstärkt, eine neue Technologie, die nicht nur das Sortieren der Briefe nach Postleitzahlen und Gebieten ermöglicht, sondern zusätzlich bereits eine Vorgangsortierung durchführt, also Briefe für das zuständige Gebiet bereits in der Reihenfolge ordnet, wie sie später auch ausgeliefert werden. Damit kann die Arbeitszeit eines Briefzustellers/einer Briefzustellerin um die Zeit reduziert werden, die er/sie zuvor damit verbrachte, die vorsortierten Briefe nun seinem Auslieferungsweg anzupassen. Übrig bleibt im Postunternehmen, neben den administrativen Tätigkeiten, den bereits reduzierten Tätigkeiten in den Postämtern und dem Restsortieren von Briefen, die die Maschine nicht lesen kann, das einfache Einsammeln und Austragen von Briefen. Die Arbeitszeit kann nun in Sekunden eingeteilt und somit die Effizienz gesteigert werden, jegliche soziale Funktion fällt bei dieser Arbeitseinteilung jedoch weg, da die zu beliefernden Gebiete größer werden, der Leistungsdruck steigt und die Arbeitszeit genau an die zu leistende Tätigkeit angepasst wurde. Die Postbetreiber sind sich dessen bewusst, dass sie mit dieser Entwicklung eine wichtige Persönlichkeit innerhalb der Gesellschaft abschaffen, die in vielen Teilen der Welt auch soziale Funktionen¹³⁴ hatte, und durch ständig wechselnde, billigere, weil weniger ausgebildete und nur stundenweise arbeitende Postauslieferer ersetzen und somit ihren Teil zu dem von der Europäischen Kommission geforderten Paradigmenwechsel beitragen. Wie bereits gezeigt besteht ein reger Austausch zwischen Kommission und Postunternehmen als politische Akteure des „policy Netzwerkes“ im Rahmen der „multilevel governance“, die auf beidseitige Vorteile abzielt, sowohl hinsichtlich Reduzierung des Universaldienstes als auch Reduzierung der Regulierungen und somit Schaffung von mehr Wettbewerb. Das die Postunternehmen dabei in gegenseitiger Konkurrenz stehen und damit nicht mit einer Stimme über ihre

¹³³ <http://www.royalmailchat.co.uk/community/viewtopic.php?f=40&t=28036>, zuletzt abgerufen am 25. November 2011. Übersetzung durch die Autorin: Unter den Plänen, Briefzusteller und Sortierer mit 25 Arbeitsstunden oder mehr per Woche werden ihren Arbeitsplatz verlieren, während Beschäftigte, die 15 Stunden oder weniger arbeiten, bleiben können, allerdings flexibler arbeiten müssen.

¹³⁴ Zu den sozialen Funktionen, die Postbeamte vor allem in den ländlichen Gebieten in Europa leisteten, zählten unter anderem in Frankreich das Ausbezahlen der Pensionen, in Italien der Gang zur Apotheke, falls jemand in

europäische Dachorganisation „PostEurop“ sprechen, wurde bereits im Kapitel zu den ökonomischen Folgen, durch die gegenseitigen Klagen vor Gericht, gezeigt.

Die Zentralisierung des Postnetzwerkes ist der zweite große Punkt in der Unternehmenspolitik, um Kosten einzusparen und sich auf den bevorstehenden Wettbewerb vorzubereiten, und betrifft vor allem Briefkästen und Postämter, also die Zugangspunkte für die Bevölkerung. „However, while the role and scope of call centre services has been greatly extended, other forms of customer contacts, such as walk-in customer-service centres, have been cut back if not altogether eliminated.“¹³⁵ In Deutschland gibt es nur noch zwei Postämter im Besitz der Deutschen Post¹³⁶, in Schweden wurden Postämter komplett abgeschafft und in ganz Europa sieht man die Schaffung von so genannten Postpunkten, also Postdienstleistungen, die in anderen Geschäften angeboten werden wie in Supermärkten, Drogerieketten oder Tabak- und Zeitungsgeschäften. Wie bereits im vorigen Punkt erwähnt, bedarf es auch hier eines Umdenkprozesses innerhalb der Gesellschaft, der Definition von Postdienstleistungen als wirtschaftliches Gut, da eine alte Institutionen im kommunalen Gefüge nun wegfällt, aber auch eines Umdenkprozesses innerhalb des Unternehmens, da diese Art von Zugangspunkten nun nicht mehr unter Kontrolle des Postdienstleisters stehen und daher sowohl Qualität der Dienstleistung als auch die Verlässlichkeit und das langfristige Bestehen dieser Zugangsstelle nicht mehr unter unmittelbarer Kontrolle stehen. Es bedarf daher Auswahlkriterien, strikter Regulierung und Kontrolle der PostpartnerInnen, um qualitativ hochwertige Postdienstleistungen zu erhalten und somit die Bevölkerung und die Kommunen nicht zu verärgern. Dies ist nicht immer einfach, wie der Fall in Belgien zeigte, wo Carrefour als Postpartner beschloss, Supermärkte im ganzen Land zu schließen, womit auch die Zugangsstellen für Postdienstleistungen für die Menschen verschwanden,

seinem/ihren Zustellungsgebiet kann war und dies nicht alleine bewältigen konnte, sowie in beinahe allen Ländern soziale Kontakte vor allem zur älteren Bevölkerung.

¹³⁵ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 22 - Übersetzung durch die Autorin: Wie auch immer, während die Rolle und Aufgabenbereiche von Callcentern massiv ausgeweitet wurden, wurden andere Formen von Kundenkontakten wie beispielsweise begehbare KundInnenservicecenter abgebaut, wenn nicht gänzlich aufgelöst.

¹³⁶ Davon eines in der deutschen Bundeshauptstadt Berlin und das andere in der Konzernzentrale im Posttower in Bonn.

ohne dass die belgische Post dies hätte beeinflussen können¹³⁷. Nachdem natürlich auch die Postpartner der Profitlogik unterworfen sind, bieten diese nur neue Dienstleistungen an, wenn sie gewinnbringend für sie sind, was bedeutet, dass Postdienstleister mit diesen Partnern einen Teil ihres Gewinns verlieren beziehungsweise gute Angebote vorlegen müssen, damit diese einen Vertrag zur Erbringung der Dienstleistung eingehen. In Österreich stellt diese Tatsache die österreichische Post AG vor ein enormes Problem, da vor allem im ländlichen Raum potenzielle Partner nicht vorhanden sind. Im Rahmen dieser Problematik wurde sogar kurz angedacht, Kirchen als potenzielle Postpartner in Betracht zu ziehen, dann jedoch wieder verworfen.¹³⁸

Zusammengefasst bedeuten diese Maßnahmen nicht nur große Änderungen in der Unternehmensstruktur der Postbetreiber, die natürlich auch ein reduziertes und zentralisiertes Management zur Folge haben, sondern auch und vor allem eine Änderung der sozialen Infrastruktur eines Landes, da Postdienstleistungen im gesamten geographischen Gebiet aller Mitgliedsstaaten vorhanden sind und Briefträger im sozialen Netzwerk vor allem im ländlichen Raum stark verankert waren. Es bedarf eines Umdenkprozesses und der Akzeptanz von großen Bevölkerungsteilen. Der durch die Europäische Kommission geforderte „Paradigmenwechsel“ ist damit auch von Bedeutung für die Postunternehmen, um die vom Wettbewerb geforderten Umstrukturierungen und Maßnahmen auch innerstaatlich argumentieren zu können. Zusätzlich kann gezeigt werden, dass Postunternehmen nicht nur, wie im vorigen Kapitel gezeigt, als politische Akteure auf europäischer Ebene, sondern auch auf nationaler und regionaler Ebene im „policy Netzwerk“ aktiv sein müssen, um Konflikten und Problemen vorzubeugen, da der Staat seine schützende und regulierende Aufgabe durch die Liberalisierung verloren hat. Das Image der Post als allgegenwärtiges, beständiges und verlässliches Service muss gegen jenes eines exklusiven, anonymen und wettbewerbsorientierten Service ausgetauscht werden, auf das

¹³⁷ <http://leligueur.citoyenparent.be/rubrique/actualite-des-jeunes/45/carrefour-l-heure-de-la-fermeture.html>, zuletzt abgerufen am 10.11.2011 und http://www.lavoixeco.com/actualite/Secteurs_activites/Commerces_et_Distribution/2010/02/24/article_carrefour-ferme-21-magasins-en-belgique.shtml, zuletzt abgerufen am 20.11.2011

¹³⁸ siehe dazu: <http://stmv1.orf.at/stories/356615>, zuletzt abgerufen am 14.12.2011

die Bevölkerung nicht mehr automatisch Anrecht hat, sondern das nun einen Preis besitzt, den es zu vergleichen und zu bezahlen gilt.

Um diese erste Phase der Umstrukturierungen ohne größere Zwischenfälle zu ermöglichen, musste von Seiten der Postunternehmen sowohl der Dialog mit den Gewerkschaften als auch mit den lokalen und regionalen Regierungen gesucht werden. Nachdem viele der großen nationalen Postdienstbetreiber staatliche Betriebe sind, war es Aufgabe der nationalstaatlichen Regierungsvertretung, diese Schritte zu verteidigen. Häufig wurde dabei das Argument verwendet, dass durch die Liberalisierung sich die Dienstleistung durch neue Konkurrenz verbessere und die Preise gleichzeitig fallen.¹³⁹ Die großen nationalen Postdienstleistungsunternehmen in den Mitgliedsländern wurden mit der Universaldienstverpflichtung belegt, wie dies auch in den nationalen Postgesetzen teilweise ersichtlich wurde, und diese haben somit das Problem der Finanzierung und der Durchführung eines flächendeckenden Postdienstes. Hinzu kommen die Probleme des ständigen Briefvolumsrückgangs durch Verwendung elektronischer Kommunikation, von neuen Unternehmen, die in den gewinnbringenden Bereichen der Post eindringen und somit einen Großteil des Profits abzogen, und der Druck der Privatisierung, die in einigen Ländern zeitgleich stattfand. Somit stehen die Unternehmen in dreifacher Hinsicht vor einem finanziellen Problem: durch die Finanzierung der Universaldienstverpflichtung, durch Gewinnverluste durch den Rückgang des Briefvolumens und in den profitablen Postbereichen durch neue Konkurrenten sowie durch eine zusätzliche Dividendenausschüttung an AktionärInnen in der neu gestalteten privaten Struktur.

Daher bedürfen Universaldienstleister finanzieller Unterstützung durch die Nationalstaaten, was einerseits den Einfluss der nationalstaatlichen Regierungen auf die Konzernpolitik beeinflusst, aber auch umgekehrt der Unternehmensleitung Einfluss auf nationalstaatliche Postgesetze und Regulierungspolitik gibt. Eine einheitliche Bestrebung beider Seiten lässt sich beobachten bei der Verhinderung von Wettbewerb durch regulative Maßnahmen, wie im vorherigen Kapitel beschrieben. Mit Ausnahme von Belgien, wo gesetzlich verankert ist, dass der

Staat im Falle von Finanzierungsproblemen den Universaldienst durch Subventionen sicher stellt, haben alle anderen in dieser Arbeit betrachteten Länder sich für die Finanzierung durch Ausgleichsfonds entschieden, in die neue Dienstleister je nach Umsatz¹⁴⁰ einzahlen müssen.

Das Projekt „Observation der sozialen Entwicklungen“ (social observatory project) des Europäischen Sozialen Dialogs im Postsektor stellte fest, dass die großen nationalen Postunternehmen mit Universaldienstverpflichtung vornehmlich auf zwei Arten auf diese Herausforderungen reagierten.

5.2.1. Diversifikation – Unternehmen erweitern ihr Angebot an Dienstleistungen

Die Diversifikation ist die Aufnahme neuer Dienstleistungen wie Bankdienstleistung, Versicherung oder Express- und Kurierdienste in das Serviceangebot des Unternehmens entweder durch Partnerunternehmen oder durch eigenständig aufgebaute In-House Dienstleistungen. Im Rahmen der Diversifikation im Postbereich, also der Erweiterung der angebotenen Dienstleistungen, griffen Postdienstleister in Europa hauptsächlich auf Finanz- und Bankdienstleistungen zurück, in geringerem Maße wurde das Dienstleistungsspektrum um Versicherungs- oder Express- und Kurierdienste erweitert, wie beispielsweise bei Deutsche Post DHL und TNT. Im Falle von Großbritannien oder Ungarn, wo die Postdienstleister keine eigene Bankenlizenz hatten, wurden Kooperationen geschaffen¹⁴¹. Dabei kann beobachtet werden, dass damit auch versucht wurde, eine gewisse Infrastruktur an Postpunkten aufrecht zu erhalten beziehungsweise die bereits vorhandene Infrastruktur durch Postämter besser auszunutzen. In Österreich wie auch in anderen Ländern geschah dies beispielsweise, indem Kooperationen mit Banken eingegangen

¹³⁹ Was in den meisten Ländern widerlegt wurde, da Preiserhöhungen in fast ganz Europa im Postbereich durchgesetzt wurden. So ist es auch in der Begründung der Postdienstleistungsrichtlinie 2008/6/EG formuliert.

¹⁴⁰ Mit Ausnahme von Frankreich, wo neue Dienstleister auf Grundlage der beförderten Stückzahl an Briefsendungen in den Ausgleichsfonds einzahlen müssen.

¹⁴¹ Abschlussbericht des Projekts: Sozialobservatorium im Postsektor, Europäische Kommission GD Beschäftigung, 2009, S. 63 (UK)

wurden, hier zwischen der Post AG und der BAWAG¹⁴². Generell ist zu beobachten, dass Postpunkte oder, wenn noch vorhanden, Postämter ein immer größeres Warenangebot aufweisen, von Schreibartikeln bis hin zu DVDs oder CDs. In vielen Ländern werden die Räumlichkeiten zur besseren Auslastung mit anderen Serviceanbietern wie Elektrizitätsanbietern oder Mobilfunkbetreibern geteilt, wie beispielsweise in Belgien. Der Vorteil dabei besteht auf beiden Seiten, denn die KundInnen werden zeitgleich über die Angebote mehrerer Unternehmen und Sektoren informiert und die Chance erhöht sich, kombinierte Dienstleistungen anzubieten beziehungsweise mehrere Dienstleistungen auf einmal in Anspruch zu nehmen oder zu kaufen.

5.2.2. Internationalisierung – Unternehmen expandieren ins Ausland

Mit Internationalisierung ist der Einzug von Unternehmen in neue Märkte gemeint, was wiederum das Einnehmen einer Doppelrolle sowohl auf europäischer Ebene als auch innerhalb des Betriebs notwendig macht und den Einfluss als politischer Akteur im „policy Netzwerk“ differenziert gestalten lässt. Auf diesen Aspekt soll noch später in dieser Arbeit eingegangen werden, hier soll nur kurz erwähnt werden, dass die Postdienstleister natürlich auf ihrem nationalen heimischen Markt versuchen, den Wettbewerb so begrenzt und reguliert wie möglich zu halten, um ihre Marktanteile zu schützen. Dabei wird versucht, die Konkurrenz so weit wie möglich über Legislativen und Regelungen, wie beispielsweise in Deutschland über Mindestlöhne, zu verhindern. In Ländern außerhalb des nationalen Stammmarktes, in denen sie Dienstleistungen anbieten, drängen sie jedoch in genau die entgegengesetzte Richtung, hin auf eine weitgehende Marktöffnung ohne einschränkende Regulierung, um auch dort Gewinne auf Kosten des dort vorherrschenden nationalen Postdienstleisters zu erzielen. Meist werden dabei Mittel wie Sozialdumping und Preiskampf angewendet, oft wird auch versucht, wie bereits beschrieben, durch Gerichtsklagen in andere Märkte einzusteigen und die profitabelsten Bereiche des Postsektors zu bedienen. Beispiele zur Internationalisierung finden sich in Frankreich, den Niederlanden, Deutschland, Belgien, Österreich, Schweden und Finnland. Hier wurde vor allem

¹⁴² Der Standard online vom 13. 10.2010, abrufbar unter: <http://derstandard.at/1285200768293/Filialkooperation->

im Express- und Paketbereich versucht, andere nationale Märkte zu bedienen und Marktanteile zu gewinnen. Zu beobachten ist hierbei, dass vier von den genannten sieben Postunternehmen auch gleichzeitig privatisiert wurden, was im Gesamtbild der privatisierten Postunternehmen einen klaren Trend zeigt. Daher lässt dies die Annahme zu, dass eine Internationalisierung vor allem auf Grund des Drucks privater InvestorInnen stattfindet, da diese anscheinend profitabler ist oder schneller Gewinne abwirft.

5.2.3. Neue Postdienstleister – als neue Konkurrenz am nationalen Markt

Damit wurde bereits die zweite Gruppe, die neuen MarktteilnehmerInnen, teilweise beschrieben. Es handelt sich dabei um Postdienstleistungsanbieter mit privater Unternehmensstruktur, also rein ausgerichtet auf Gewinn. Diese Gruppe ist charakterisiert durch keinerlei Verankerung in der Regierung oder in staatlichen Strukturen. „The new competitors in postal services are also frequently foreign owned and several of them combine mail delivery with the delivery of newspapers.“¹⁴³ Sie sind nicht im gesamten nationalen Territorium aktiv, sondern nur in den profitabelsten Bereichen wie großen Ballungszentren, haben keine Universaldienstverpflichtung, konkurrieren hauptsächlich im Express- und Paketbereich und können dadurch auch einen Wettbewerb über den Preis führen. Vor allem in Deutschland lässt sich zeigen, dass manche Bereiche wie das Verlagswesen bereits existierende Netzwerke ausnutzen, um konkurrenzfähig am Postmarkt zu sein. Hier gründete der Springer-Verlag einen der größten Konkurrenten der Deutsche Post DHL, nämlich PIN Mail, der auf Basis von Preis versuchte, Marktanteile zu sichern. „Günter Thiel, Vorstandsvorsitzender der PIN Group, bestätigte dies im Jahr 2006: „Zum einen können wir niedrigeres Porto anbieten, weil wir auf ein bestehendes System aufsetzen, nämlich der Zeitungszustellung. Bei der eigentlichen Briefzustellung, dem kostspieligsten Bereich der gesamten Beförderung, arbeiten wir also nur mit

[Bawag-und-Post-vertiefen-ihre-Kooperation](#), zuletzt abgerufen am 10.11.2011

¹⁴³ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 22 - Übersetzung durch die Autorin: Die neuen Wettbewerber bei Postdienstleistungen sind häufig in Fremdbesitz und etliche kombinieren Briefzustellung mit der Zustellung von Zeitungen.

den zusätzlichen Kosten, den Grenzkosten.“¹⁴⁴ Unterstützung finden die neuen Postdienstleister als politische Akteure hauptsächlich in der Wirtschaft und in liberalen Kreisen, beispielsweise in der Europäischen Kommission auf europäischer Ebene des „policy Netzwerkes“. In der Europäischen Kommission stoßen sie dabei auf offene Ohren, da sich dort, wie bereits im Kapitel zu den europäischen Institutionen beschrieben, Enttäuschung über nicht stattfindenden Wettbewerb einstellt und nun Maßnahmen überlegt werden, wie Wettbewerb trotzdem herbeigeführt und Anreize geschaffen werden können. Dies beinhaltet auch die Erschließung neuer Märkte oder die Vereinfachung der Prozesse in der grenzüberschreitenden Paketzustellung, wie eine neue Studie der Europäischen Kommission mit dem Namen „Cross border parcel delivery within the EU“ zeigt, in der eventuelle Hürden in Regulierung, Preis, Netzwerk etc. beschrieben werden, um den Binnenmarkt weiter zu harmonisieren und so Wettbewerb zu fördern. Neue Postdienstleister drücken die Preise und schaffen günstigere Tarife für Großkunden im Postgeschäft wie etwa Versicherungen, Mobilfunkbetreiber oder Banken, daher ist ihre Existenz für diese großen Unternehmen von Bedeutung, die ihrerseits dann doch wieder Einfluss auf Regierungen haben. Es ist zu beobachten, dass die großen nationalen Postdienstbetreiber oft über Kollektivverträge oder andere Regulierungen nicht fähig sind, auf Basis des Preises zu konkurrieren, da sie an gewisse soziale Mindeststandards gebunden sind, daher wurden beispielsweise in den Niederlanden, Deutschland und Österreich direkt von den Unternehmen selbst low-cost Tochterunternehmen gegründet, die nicht mehr kollektivvertraglichen Mindestnormen unterliegen und somit sowohl im In- als auch im Ausland als Konkurrenten zu den neuen Dienstleistern eingesetzt werden¹⁴⁵. Dabei laufen die Unternehmen Gefahr, in gegenseitiger Konkurrenz zu stehen. In Deutschland wird das Personal beispielsweise teilweise an denselben Orten in denselben Standorten eingesetzt und unterscheidet sich abgesehen von ihren Arbeitsverträgen hauptsächlich über die Farbe ihrer Dienstkleidung. In Österreich ist das Postunternehmen Post AG beim Einsatz von selbständigen Beschäftigten limitiert, dies wird über die Tochterfirma Feibra umgangen, wo gezielt Tagelöhner aus osteuropäischen

¹⁴⁴ Röhm, Uli/Voigt, Wilfried: Das Lohndumping-Kartell Utl.: Großverlage bekämpfen den Post-Mindestlohn, VSA-Verlag, Hamburg, 2007, S. 55-56

¹⁴⁵ Beschreibung Direct Mail Deutschland, VSP Netzwerk - Niederlande; Österreich - Feibra

Nachbarländern auf Basis von Einzelverträgen im Einzugsgebiet von Wien mit Massenaussendungszustellung beschäftigt werden und mit Billig-Unternehmen damit konkurrieren.¹⁴⁶

Somit wirken die Versuche der Unternehmenspolitik auf europäischer und nationaler Ebene durch Akteure dieser beiden Unternehmensformen, wie bereits ansatzweise beschrieben, diametral entgegen im „policy Netzwerk“ und auch die Unternehmen selbst innerhalb dieser beiden Gruppen haben nur gemeinsame Forderungen hinsichtlich genereller Themen wie Regulierung und Definition des Universaldienstes, aber weniger auf nationaler Ebene und in konkreten policy Bereichen, sondern nur auf europäischer Ebene. Es handelt sich um widersprüchliche politische Forderungen zwischen Protektion des Universaldienstleisters und stärkerer Regulierung einerseits, um die Finanzierung zu sichern, und unregelter Marktöffnung andererseits, um neuen MarktteilnehmerInnen die Möglichkeit zu geben, sich freier ihre Aktionsfelder im Markt auszusuchen und günstigere Preise festzulegen. Festzustellen ist, dass neue Marktteilnehmer weniger Einflussmöglichkeiten auf nationale und europäische Entscheidungsträger haben, wenn sie nicht auch Universaldienstleistungsanbieter in einem Mitgliedsstaat sind. Dies kann höchsten über KundInnenstrukturen stattfinden, die wiederum Einfluss im „policy Netzwerk“ auf Entscheidungsträger haben. Die monopolistisch agierenden Postunternehmen mit Universaldienstverpflichtung in ihrem Heimatmarkt hingegen vernetzen sich sowohl mit Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene hinsichtlich Gesetzeserleichterungen im heimischen Markt und Abbau von Regulierung in Fremdmärkten sowie auf nationaler und regionaler Ebene, um Verständnis für den Abbau des Postnetzwerkes und erhöhten Personalabbau zu erreichen beziehungsweise Unterstützung der eigenen nationalen Strukturen gegen die international tätige Konkurrenz zu erhalten.

¹⁴⁶ Frei wiedergegeben nach der Präsentation von Helmut Köstinger, Vorsitzender der Gewerkschaft GPF, bei einer Veranstaltung im Europäischen Parlament, organisiert durch UNI Europa, ÖGB und AK: Lunchdebate über Postmarktliberalisierung in Europa am 1. März 2011 im Rahmen von Aktivitäten zur schriftlichen Erklärung 94/2010

5.2.4. Europäische Vernetzung

Vor allem die großen nationalen Postdienstleister mit Universaldienstverpflichtung sind auch auf europäischer Ebene im „policy Netzwerk“ in einer ArbeitgeberInnenorganisation, PostEurop, vereint, die wiederum Mitglied in der ArbeitgeberInnenorganisation für öffentliche Dienstleistungen, CEEP, ist. Dies spiegelt die veraltete Zugehörigkeit der Postdienstleistungen zu den öffentlichen Dienstleistungen wieder, sollte sich also in Zukunft aufgrund der neuen Definition von Dienstleistungen in allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ändern, wenn man den Anschein erwecken will, dass der Paradigmenwechsel vollzogen wurde, da die veränderte wirtschaftliche Rolle auch Auswirkungen auf die ArbeitgeberInnenstruktur und deren Dachorganisationen und europäische Vernetzungen hat. In verschiedenen Arbeitsgruppen und Gremien werden in den noch bestehenden Organisationen europäische Positionen vor allem im Bereich corporate social responsibility, Universaldienstverpflichtung, Regulierung und Umweltpolitik entwickelt, also, wie bereits beschrieben, oberflächliche Themen, um die Einheit in diesen Organisationen, bestehend aus AkteurInnen mit sehr unterschiedlichen Interessen, zu wahren, die wiederum in Form von Lobbying im Rahmen von Konferenzen, dem Europäischen Sozialen Dialog und in Treffen an die Europäischen Institutionen weitergegeben werden.

Anders als die Gewerkschaften und ihre Vernetzung auf europäischer und internationaler Ebene, auf die im nächsten Kapitel eingegangen werden soll, ist die Vereinigung der Postdienstleister ein eher loser Zusammenschluss, was deren Unterschiedlichkeit widerspiegelt und Entscheidungen wenig bindend macht. Hinzu kommt ein Konfliktpunkt innerhalb der Organisation durch international operierende Postdienstleister wie TNT oder Deutsche Post DHL, die in den Gremien von PostEurop eine Doppelstrategie vertreten und damit die anderen Postdienstleister, die sich auf Dienstleistungen am nationalen Markt beschränken, unter Druck setzten. Trotz des Versuchs der Organisation, ein ausgewogenes Machtverhältnis und Einflussmöglichkeiten der verschiedenen Interessengruppen zu schaffen, wird der europäische ArbeitgeberInnenverein eindeutig von den großen Postdienstleistern aus Deutschland, den Niederlanden aber auch Frankreich dominiert, was sich auch in der Struktur und der Verteilung

der Vorstandssitze und der Leitung der verschiedenen Arbeitsgruppen widerspiegelt.

PostEurop hat also auf europäischer Ebene eine zweifache Funktion: einerseits als Lobbyorganisation und hier vor allem für die großen einflussreichen Postdienstleister, um die europäischen Institutionen im Sinne der Unternehmen zu beeinflussen; und andererseits als anerkannter Sozialpartner im europäischen sozialen Dialog für den Postsektor, wo gemeinsam mit den Gewerkschaften Positionen erarbeitet, Stellungnahmen verfasst und Projekte umgesetzt werden,.

Kurz möchte ich in diesem Kapitel noch auf die Tatsache eingehen, dass neue Postdienstleister derzeit noch keinen funktionierenden Zusammenschluss auf europäischer Ebene zustande brachten, was auf ihre unterschiedliche Struktur und ihr sehr aggressives Wettbewerbsverhalten untereinander zurückzuführen ist. Daher agieren sie in ihrer Kommunikation und in ihrem Einflussbereich nicht gemeinsam. Dies soll nicht heißen, dass sie vor allem auf nationaler, aber auch auf europäischer Ebene keinen Einfluss haben, letztere ist jedoch mit Sicherheit beschränkt auf individuelle Lobbyaktivitäten. Auch nationale ArbeitgeberInnenorganisationen wie sie beispielsweise in Österreich oder Deutschland existieren, haben aber keinen Zusammenschluss auf europäischer Ebene.

Der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen diesen beiden Gruppen passiert also mit allen MarktteilnehmerInnen nur auf Konferenzen, die von Interessengruppen oder Wirtschaftsunternehmen veranstaltet werden und sich gezielt an beide Unternehmensgruppen wenden. Die jährliche Rudgers Konferenz ist ein gutes Beispiel dafür, ebenso die am 30. und 31. März 2011 in London stattgefundene European Postal Confernce, initiiert von Marketforce und IAE, bei der sowohl private als auch staatliche Postdienstleister Europas vertreten waren. Im „policy Netzwerk“ sind hier AkteurInnen der Postunternehmen, der nationalen Regierungen, der Europäischen Kommission und der Regulierungsbehörden sowie gelegentlich die Gewerkschaften vertreten.

5.3. Die Rolle der Regierungen

In diesem Kapitel sollen Regierungen in drei verschiedenen AkteurInnen des „policy Netzwerkes“ behandelt werden, da diese drei Institutionen unterschiedliche Positionen vertreten und verschiedene Aufgaben übernehmen. Zum einen sollen hier die MinisterInnen, zuständig für Postdienstleistungen, betrachtet werden, die im europäischen Rat der FachministerInnen vertreten sind und den drei Postdienstleistungsrichtlinie einstimmig zustimmten. Weiters sollen die bei der Implementierung der Richtlinie in europäische Gesetzgebung entstandenen Diskussionen und Problematiken mit den jeweiligen zuständigen nationalen politischen Institutionen beleuchtet werden. Eine wichtige Instanz, die im Rahmen der Postmarktregulierung entstand, ist die nationale Regulierungsbehörde, die in jedem Mitgliedsstaat unabhängig von den Regierungen vorhanden sein muss und die Lizenzvergabe und Marktfreiheiten kontrollieren soll. Zum Schluss sollen in dieser Arbeit auch noch kurz die Auswirkungen der Postmarktliberalisierung auf regionaler Ebene geschildert werden. Da es sich hierbei um sehr verschiedene politische Systeme innerhalb der Europäischen Union und um sehr unterschiedliche Grundvoraussetzungen handelt, möchte ich hier nur auf einige charakteristische Fallbeispiele eingehen, um die Rolle der nationalen Legislative und Exekutive und deren Interaktionen zu verdeutlichen.

Die Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie geschieht auf nationaler Ebene durch einen Gesetzesentwurf, der vom zuständigen Ministerium ausgearbeitet und anschließend vom Parlament beschlossen wird. Dabei sollen nationale Besonderheiten und kulturelle Eigenheiten berücksichtigt werden, die Hauptpunkte sind jedoch bereits in der Richtlinie auf europäischer Ebene definiert worden. Die Entstehung von Gesetzen ist national geregelt und wurde bereits im Kapitel zur nationalen Umsetzung anhand von vier Beispielen beschrieben. Es geht also in diesem Kapitel nicht mehr darum, ob der nationale Postmarkt liberalisiert werden soll oder nicht, sondern lediglich darum, wie der informelle Entstehungsprozess durch die Einbildung beispielsweise von Interessengruppen wie Sozialpartner das Ergebnis, das zeigt, welche Gruppierungen sich schlussendlich durchsetzten und welche Aspekte bei der nationalen Umsetzung

der Richtlinie wichtig waren, beeinflusst wurde. Dabei mussten einige Problemstellungen gelöst werden und in das „Agenda Setting“ und die „Politikformulierung“ Eingang finden, die durch die Marktöffnung und das Einsetzen von Wettbewerb entstanden, nämlich zum einen die Umsetzung der Universaldienstverpflichtung und dessen Finanzierung und zum anderen die Regulierung des Wettbewerbs.

Wie bereits weiter oben im Kapitel zu den Unternehmen in dieser Arbeit ausgeführt, stehen die nationalen Postdienstleister vor dem Problem, dass durch die Marktöffnung und den Rückgang des Briefvolumens nun weniger finanzielle Mittel als zuvor zur Verfügung stehen, um flächendeckende Postdienstleistungen an mindestens fünf Tagen der Woche zu gleichen, leistbaren Preisen zu garantieren. Nachdem laut Richtlinie die nationale Regierung dieses Service sicherzustellen hat, liegt es nun an ihnen, eine Finanzierung zu finden, die mit den Vorgaben der Richtlinie vereinbar ist. Die Richtlinie sagt dazu: „Stellt ein Mitgliedsstaat fest, dass die Universaldienstverpflichtungen aufgrund dieser Richtlinie mit Nettokosten verbunden sind, die unter Berücksichtigung von Anhang I berechnet werden, und eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung für den/die Universaldienstanbieter darstellen, so kann er Folgendes einführen: a) einen Ausgleichsmechanismus, um das/die betroffene(n) Unternehmen mit öffentlichen Mitteln zu entschädigen; oder b) einen Mechanismus für die Aufteilung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung auf die Anbieter der Dienstleistungen und/oder Nutzer.“¹⁴⁷, wobei die Mehrheit von 85% der Staaten Ausgleichsfonds gründeten.¹⁴⁸ Kommissar Michel Barnier gab in seiner Rede vom 9. September 2010 im Europäischen Parlament in Straßburg das selbe Bild wieder, dass die Mitgliedsstaaten selbst auswählen und entscheiden müssen, welche Form der Finanzierung der Universaldienstverpflichtung sie wählen, ohne Einfluss oder Unterstützung der Europäischen Kommission, jedoch mit einigen Einschränkungen: „il y a des mots importants dans les textes qui doivent renforcer la prestation de service universel. Il y a de nombreux mécanismes qui assurent cette prestation et nous devons vérifier qu'ils sont utilisés; c'est le cas du fonds de compensation, des désignations dans le cadre des marchés publics et

¹⁴⁷ Richtlinie 2008/6/EG Artikel 7 (3) a) und b)

d'autres instruments.»¹⁴⁹ Hier gibt also die Europäische Kommission klare Vorgaben an die nationalen Regierungen, damit ist eine Interaktion von AkteurlInnen von europäischer Ebene auf nationale Ebene im „policy Netzwerk“ festzustellen.

Die Regulierung des Wettbewerbs und damit die Garantie eines gewissen Mindestmaßes an Qualität und Zuverlässigkeit sowie Verpflichtungen von Unternehmen in sowohl finanzieller als auch in einigen Fällen sozialen Aspekten und der Zugang zu Netzwerken ist Aufgabe der Mitgliedsstaaten und wird geregelt in Artikel 2 j Nummer 14 der Richtlinie 97/67/EG, die besagt: „Genehmigung' jeder Erlaubnis, in der für den Postsektor spezielle Rechte und Verpflichtungen festgelegt werden und in der Unternehmen gestattet wird, Postdienste zu erbringen und gegebenenfalls ihre Netze für die Bereitstellung derartiger Dienste zu errichten und/oder zu betreiben, und die in Form einer ‚Allgemeingenehmigung' oder ‚Einzelgenehmigung' entsprechend den nachstehenden Definitionen erteilt wird: (...)“¹⁵⁰ Die häufigste Form der Regulierung passiert innerhalb der Europäischen Union über Lizenzsysteme¹⁵¹, wobei hier sowohl geographische, finanzielle, qualitative als auch soziale Aspekte zum Ausdruck kommen können, die Lizenzen verfallen können oder an gewisse Voraussetzungen gebunden sind. Die genaue Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht wurde ja bereits in einem der vorherigen Kapitel beschrieben. Um jedoch nun auf die Einflussnahme und das Zusammenspiel der verschiedenen Interessengruppen einzugehen, möchte ich hier nochmals auf die zwei Beispiele für sozialpartnerschaftliche Umsetzung in Österreich und Belgien eingehen, wo man deutlich erkennen kann, dass die Regulierung, die durch die Richtlinie ermöglicht wird, auf soziale Aspekte und auf den Schutz des Postunternehmens ausgedehnt wurde. Das neue Postmarktgesetz in Österreich

¹⁴⁸ Stand 2009 – Umfrage von UNI Europa Post&Logistik bei den nationalen Postgewerkschaften in der EU
¹⁴⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100909&secondRef=ITEM-003&language=DE&ring=O-2010-0114>, zuletzt abgerufen am 26. April 2011 - Übersetzung durch die Autorin: Es gibt wichtige Wörter in den Texten, die die Bereitstellung des Universaldienstes absichern müssen. Es gibt zahlreiche Mechanismen, die diese Bereitstellung sicher stellen und wir müssen abwägen, wie diese verwendet werden: das ist der Fall des Kompensationsfonds, die Bestellung im Rahmen des öffentlichen Marktes und andere Instrumente.

¹⁵⁰ Richtlinie 2008/6/EG Artikel 2 j) 14.

¹⁵¹ Vergleiche die Studie von UNI Europa Post & Logistik aus dem Jahr 2009, wonach 85% der betrachteten europäischen Länder (insgesamt 20 EU Mitgliedsstaaten) Lizenzsysteme zur Regulierung des Postmarktes eingeführt haben.

wurde schlussendlich im September 2010 zur Abstimmung gebracht, ausverhandelt von Bundesministerin Doris Bures unter massiver Beteiligung der Sozialpartner und regionaler Regierungen. „Die Presse“ zitiert dazu Doris Bures „Wir haben sichergestellt, dass es faire Bedingungen für die Beschäftigten in der Branche gibt, denn Lohndumping ist kein Mittel in einem fairen Wettbewerb', so Bures. Außerdem habe man die Versorgungssicherheit für die Bevölkerung garantiert.“¹⁵² Beispiel Belgien: Als eine der letzten Tätigkeiten der alten Regierung brachte diese 2010 das Gesetz zur totalen Marktöffnung ins Parlament ein. Der Gesetzesentwurf sieht, wie bereits beschrieben, auch die Regulierung von Arbeitsverträgen vor und verlangt von Lizenznehmern innerhalb von fünf Jahren 80% aller ArbeitnehmerInnen mit Fix-Verträgen zu beschäftigen. Dies wurde klar von den belgischen Gewerkschaften und dem Postunternehmen beeinflusst und eingebracht.

Die Kommission, die in dieser zusätzlichen Regulierung Markthemmnisse erkennt, versucht derzeit, diese Gesetze zu beeinspruchen und Abänderung zu erzielen und die Regulierung zu reduzieren.¹⁵³ Beide Gesetze sind durch Interaktionen von AkteurInnen von Gewerkschaften und Postunternehmen geprägt, die versuchten, im „Agenda Setting“ und der „Politikimplementierung“ ihre Standpunkte einzubringen.

Eine gute Umsetzung der europäischen Richtlinie schließt aber Probleme auf Ebene der Kommunen nicht aus, wie vor allem Beispiele aus Irland und Großbritannien zeigen. Durch die Finanzkrise verspätet in der gesetzlichen Umsetzung der Richtlinie, wurde in Irland ohne große Begutachtungsfrist versucht, das Gesetz im Parlament einzubringen. Probleme gibt es aber dann bei der Einhaltung der Universaldienstverpflichtung vor allem im ländlichen Bereich, da die Finanzierung durch die Krise nicht mehr gegeben war und gewisse Dienstleistungen eingespart wurden, was zu einem Aufstand der ländlichen Kommunen führte. Dazu hat die irische Postgewerkschaft CWU IR eine

¹⁵² Die Presse online vom 27.07.2009, abrufbar unter: http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/498486/PolitEinigung_Staat-schuetzt-seine-Post, zuletzt abgerufen am 10.11.2011

¹⁵³ Wie bereits bewiesen, war dies Thema bei einem Treffen mit Kommissar Barnier am 27.10.2011 in Brüssel, an dem unter anderem der Generalsekretär von CGSP Poste, der belgischen Postgewerkschaft, Michel Meyer teilnahm und dieses Problem ansprach.

Kampagne ins Leben gerufen mit dem Titel „Protect your Post“.¹⁵⁴ Ähnlich erging es Großbritannien, wo bereits 2007 der Postmarkt vollständig liberalisiert wurde. Die Menschen protestierten massiv gegen die Schließung der lokalen Postämter (Zeitungen sprechen davon, dass die Regierung plane, 2.500-3.000 Postämter zu schließen – das ist ca. ein Fünftel des Netzwerkes) und gegen die Verschlechterungen der Dienstleistungsqualität sowie enorme Preiserhöhungen von 70% innerhalb von nur fünf Jahren, wie die Financial Times UK schreibt.¹⁵⁵ Hier gewinnen die Gewerkschaften und Bewegungen und Bündnisse mit der Bevölkerung eine neue Rolle als AkteurInnen im „policy Netzwerk“ und lassen Bedenken und Forderungen einfließen. Falls diese durch die nationalen Regierungen ignoriert werden, kann dies zu sozialen Spannungen und neuen Problemen führen, deren Lösung einen erneuten „policy cycle“ bedingen.

Es kommt zu sehr unterschiedlichen Umsetzungen der Postdienstleistungsrichtlinie vor allem hinsichtlich der Definition des Universaldienstes und der Rolle der Regulierungsbehörden. Während in Deutschland die gesetzliche Umsetzung ins deutsche Postmarktgesetz der Regulierungsbehörde eine sehr wettbewerbsorientierte Rolle gibt, zur Gewährleistung des Wettbewerbs im Sinne der Binnenmarktregeln im nationalen Postsektor, Abschaffung der Handelsbarrieren und Sicherstellung eines Beschwerdesystems für KundInnen, ist die nationale Regulierungsbehörde in Belgien vor allem damit betraut, die vorherrschende Position von „bPost“ oder „La Poste/de Post“, wie das Unternehmen vormals hieß, abzusichern und soziale Bedingungen sowie die Qualität, Frequenz und Zustelldichte des Universaldienstes zu kontrollieren. In Österreich arbeitet die Regulierungsbehörde eng mit den regionalen Kommunen zusammen, dies geschieht durch den geschaffenen Beirat, in dem VertreterInnen von Gemeinde- und Städtebund inkludiert sind. Demzufolge umfassen die Aufgaben der österreichischen Regulierungsbehörde ähnlich wie die der belgischen, auch die Zustelldichte, Qualität und Zustellfrequenz zu überwachen und gegebenenfalls

¹⁵⁴ Leider ist die Kampagnenhomepage mittlerweile gelöscht worden, Materialien befinden sich allerdings dazu noch in meinem Besitz.

¹⁵⁵ Dazu folgende Online-Artikel: <http://www.thecourier.co.uk/News/Dundee/article/16364/dundee-councillor-taking-protest-over-royal-mail-s-crichton-street-office-closure-to-uk-government.html> und

eingzugreifen, um den Postdienst national überall sicherzustellen. Die Preisregulierung hat nur bedingt Bedeutung für diese Instanz, da in den meisten untersuchten Ländern die Preise für den Universaldienst von der staatlichen Oberheit (Regierungen oder König) bestimmt werden.

Die nationalen Regulierungsbehörden mussten als unabhängige Instanzen geschaffen werden, um die Marktfreiheiten auf nationaler Ebene sowie Regulierungen, wie sie in den nationalen Gesetzen verankert sind, zu kontrollieren. Die Richtlinie definiert dies folgendermaßen: „Jeder Mitgliedsstaat bestimmt eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörden für den Postsektor, die von den Postbetreibern rechtlich getrennt und betrieblich unabhängig sind. Mitgliedsstaaten, die weiterhin an Postdiensteanbietern beteiligt sind oder diese kontrollieren, müssen eine wirksame strukturelle Trennung der Regulierungsfunktionen von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle sicherstellen.“¹⁵⁶ Nachdem in Europa fast alle Staaten mittelbar oder unmittelbar an den nationalen großen Postdienstleistern beteiligt sind, wird eine Trennung der Regulierungsbehörde von den zuständigen Regierungsinstanzen durch die Europäische Kommission vehement gefordert, was jedoch etwa beim Beispiel Spanien, wo die nationalen Regulierungsbehörden Teile des für Post zuständigen Ministeriums sind, nicht umgesetzt wurde. Copenhagen Economics führt in ihrer Studie auf, dass 14 Mitgliedsstaaten ihre Regulierungsbehörden mittels Budget aus dem Staatshaushalt finanzieren, in acht Ländern kann die Regierung die Politik der Regulierungsbehörde bestimmen und in vier Ländern kann die Regierung selbst von der Regulierungsbehörde getroffene Entscheidungen zurücknehmen.¹⁵⁷ Alle diese Elemente der Unselbständigkeit finden sich in Spanien, Dänemark, Griechenland und Italien.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/6163931.stm> und http://www.ft.com/cms/s/0/73690a16-8122-11e0-9360-00144feabdc0_s01=2.html#axzz1dK4tIRco, zuletzt abgerufen am 10.11.2011

¹⁵⁶ Richtlinie 2008/6/EG Artikel 22 (1)

¹⁵⁷ Copenhagen Economics: Main developments in the postal sector (2008-2010) final report, 29. November 2010, S. 61

Table 3.3 Independence of the NRA (1)

Country	Source of NRA budget:	Approval of budget by:	Can government guide NRA on policy?	Some NRA decisions require governmental support?	Can government suspend NRA orders?
Austria	Budget	Parliament	No	No	No
Belgium	Fees	Parliament	No	No	Yes
Bulgaria	Fees		No	No	No
Cyprus	Fees	Parliament	Yes	No	No
Czech Republic	Budget	Parliament	No	No	No
Denmark	Budget	Parliament	Yes	No	Yes
Estonia	Budget	Ministry	No	No	No
Finland	Fees	Parliament	Yes	No	No
France	Budget	Parliament	No	No	No
Germany	Budget	Parliament	Yes	No	No
Greece	Fees		No	Yes	Yes
Hungary	Fees	Parliament	No	No	No
Ireland	Fees	NRA	No	Yes	No
Italy*	Budget and fees	Parliament	Yes	Yes	
Latvia		Parliament	No	No	No
Lithuania	Fees	Parliament	No	No	No
Luxembourg	Budget		No	No	No
Malta	Budget and fees	Ministry	Yes	Yes	No
Netherlands	Fees	Ministry	No	No	No
Poland	Budget	Parliament	No	No	No
Portugal	Fees	Ministry	No	Yes	No
Romania	Fees	Parliament	No	No	No
Slovakia	Budget	Parliament	No	No	No
Slovenia	Fees	Government	No	No	No
Spain*	Budget	Parliament	Yes	Yes	
Sweden	Budget and fees	Ministry	Yes	No	
United Kingdom	Fees	Government	No	No	No
Iceland	Fees	Parliament	No	No	No
Liechtenstein	Budget	Parliament	Yes	Yes	
Norway	Fees	Parliament	Yes	No	Yes
Switzerland	Budget		Yes		

*Note: *NRA activities are undertaken by the Ministry responsible for the postal sector in Italy*

Source: Country fiche appendix (Indicator x.4.2 and x.4.3)

Die Regulierungsbehörden fungieren weiters auch als Kontrollinstanz und Verbindungsstelle zur Europäischen Kommission im Mehrebenensystem zwischen nationaler und europäischer Ebene zu den Entwicklungen des Postmarktes durch regelmäßige Übersichten und Studien. Schlussendlich sollte die Regulierungsbehörde auch für Beschwerden von KundInnen Anlaufstelle werden und Informationen über die verschiedenen Angebote sicherstellen, um eine verantwortungsvolle Entscheidung als KonsumentIn treffen zu können im Sinne von Angebot und Nachfrage, um im neo-liberalen Sinne Markt-regulierende Mechanismen durch die herrschenden Marktregeln zu schaffen. Für diese Aufgaben soll die Regierung eine ausreichende und unabhängige Finanzierung dieser Institution sicherstellen, um alle Aufgaben erfüllen und eigenständig arbeiten zu können. Auch im Falle von Strafmaßnahmen ist die Regulierungsbehörde bei Verstößen ermächtigt einzugreifen. „Aufgabe der

nationalen Regulierungsbehörden ist insbesondere die Gewährleistung der Einhaltung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen, vor allem durch die Einrichtung von Überwachungs- und Regulierungsverfahren zur Sicherstellung der Erbringung des Universaldienstes. Sie können auch beauftragt werden, die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften im Postsektor zu überwachen.“¹⁵⁸ Wie bereits erwähnt, ist in vielen Ländern die unabhängige Regulierungsbehörde jedoch im zuständigen Ministerium verankert, was in manchen Ländern zu gewissen personellen und vor allem finanziellen Verknüpfungen führt.

Laut Richtlinie 2008/6/EG sollen die Regulierungsbehörden eng miteinander im Rahmen von ‚Amtshilfe‘ mit der Europäischen Kommission zusammenarbeiten und regelmäßig über Entwicklungen mittels ‚zweckdienlichen und relevanten Informationen‘ Bericht erstatten. Damit bilden sie sowohl transnational als auch zwischen nationaler und europäischer Ebene, wie bereits auch im Kapitel über die Europäische Kommission erwähnt, eine wichtige Kommunikationsplattform, die durch die geschaffene Arbeitsgruppe der Regulierungsbehörden, European Regulators Group for Post (ERGP)¹⁵⁹, sichergestellt wird. Sie sind erste Ansprechpartner bei Evaluierungsprozessen und können sich im Rahmen der von der Europäischen Kommission gegründeten Regulierungsarbeitsgruppen inhaltlich austauschen. Damit stehen die VertreterInnen der Regulierungsbehörde mit Marktübersicht und einer gewissen unabhängigen Entscheidungsverfügung sowohl nationalen als auch europäischen Exekutiven als ExpertInnen zur Seite. Die Kommission generiert über diese Stellen nationale Informationen und kann diese in neuen Legislativen weiter verarbeiten beziehungsweise notfalls bei Verstößen unmittelbar eingreifen. Dies entspricht dem theoretischen Ansatz von Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch, wenn sie schreiben: „In einigen Bereichen (...) ist der technische Charakter derart ausgeprägt, daß die Einrichtung von spezialisierten Regulierungsbehörden beschlossen oder geplant ist. Diese am US-amerikanischen Vorbild orientierte Verfahrensweise wird sicher

¹⁵⁸ Richtlinie 2008/6/EG Artikel 22 (2)

¹⁵⁹ Alle Informationen sowie die Entscheidung der Europäischen Kommission 2010/C217/07 zur Gründung der Arbeitsgruppe sind abrufbar unter:
[http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&L=1&tx_gsactualite_pi1\[uid\]=1337&tx_gsactualite_pi1\[annee\]=&tx_gsactualite_pi1\[theme\]=&tx_gsactualite_pi1\[motscle\]=&tx_gsactualite_pi1\[backID\]=26&cHash=d6e642218a](http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&L=1&tx_gsactualite_pi1[uid]=1337&tx_gsactualite_pi1[annee]=&tx_gsactualite_pi1[theme]=&tx_gsactualite_pi1[motscle]=&tx_gsactualite_pi1[backID]=26&cHash=d6e642218a)

weiter dazu beitragen, die zu entscheidenden Optionen als scheinbar technisch und verteilungsneutral aus der politischen Debatte herauszuhalten.“¹⁶⁰

Zuletzt soll noch auf eine Besonderheit bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie eingegangen werden. Normalerweise werden sämtliche Richtlinien, die von den europäischen Institutionen beschlossen wurden, auch in so genannten Schengenländern, Ländern also, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, allerdings das Schengenabkommen zum Abbau von Grenzkontrollen zwischen den Ländern und damit Schaffung von Marktfreiheiten unterzeichneten, übernommen. Im Fall der Postdienstleistungsrichtlinie hat die Schweizer Regierung von ihrem Recht als nicht EU-Mitgliedsstaat Gebrauch gemacht und diese auf nationaler Ebene abgelehnt, indem sie ein dreijähriges Moratorium erlassen hat. Damit schuf sich die Schweizer Regierung ein Zeitfenster von drei Jahren, um die Auswirkungen der Postmarktliberalisierung in anderen europäischen Ländern zu beobachten und zu evaluieren, sich darauf besser vorzubereiten und gegebenenfalls diese komplett nicht umzusetzen. „Der Nationalrat ist gegen die vollständige Liberalisierung des Postmarktes. Er hat gestern (29.09.2010; Anm. d. Verf.) mit 102 gegen 82 Stimmen bei 4 Enthaltungen die rasche Aufhebung des Restmonopols der Schweizer Post abgelehnt. Die Post soll auf dem Versand von Briefen bis 50 Gramm das Monopol behalten.“¹⁶¹. Ähnliche Diskussionen wurden auch in Norwegen geführt, das sich in derselben Situation befindet und ebenfalls die Ablehnung in Erwägung zieht. Am 10. April 2011 wurde die inhaltliche Ablehnung der Postmarktliberalisierung durch alle großen Parteien im norwegischen Parlament beschlossen, damit findet eine allenfalls im Parlament stattfindende Abstimmung keine Zustimmung durch die Parlamentsmehrheit.¹⁶² Im Falle von Norwegen wäre dies das erste Mal, dass eine europäische Richtlinie nicht umgesetzt wird, was vor allem von dem Aspekt aus interessant sein wird, als die norwegische Post mit

¹⁶⁰ Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Arbeitspapiere Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung, Mannheim, 1995, S. 12

¹⁶¹ Berner Zeitung vom 30.09.2010: <http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/Liberalisierung-der-Post-gestoppt/story/27444258>, zuletzt abgerufen am 13.11.2011

¹⁶² Bericht dazu auf der Homepage von UNI Global Union vom 11. April 2011: <http://www.uniglobalunion.org/Apps/UNINews.nsf/vwLkpByld/392F7C14A4FFAE2FC125786F004C579F?OpenDocument>, zuletzt abgerufen am 13.11.2011

ihrem Express- und Kurierunternehmen Bring CityMail mit 11% Marktanteil¹⁶³ im Briefgeschäft der größte neue Postdienstleister und Hauptkonkurrent neben PostenAB auf dem schwedischen Postmarkt ist. Eine Einschränkung der Handlungs- und Wettbewerbsfreiheit von CityMail wird von Gewerkschaftsseiten auf Anfrage befürchtet.

Im Rahmen der Betrachtung dieser Arbeit bezüglich Paradigmenwechsel, kann nur die Erkenntnis wiederholt werden, die bereits im Kapitel der gesetzlichen nationalen Umsetzung gewonnen wurde. Es handelt sich nicht um einen Paradigmenwechsel, sondern lediglich um die Synthese der beiden beschriebenen Ansätze. Zusätzlich soll an dieser Stelle betont werden, dass die nationalen Regulierungsbehörden zwar als Kontaktstelle im „policy Netzwerk“ zur Europäischen Kommission funktionieren und auch in ihrer Rolle als ExpertInnen, um diese vom politischen Diskurs und auftretenden Problemen loszulösen, jedoch das Modell europäischer Legitimation von Jachtenfuchs und Kohler-Koch durch Trennung zwischen „effizienzorientierter regulativer Politik und redistributiver Politik“¹⁶⁴ ebenfalls nicht durchgehend in den Mitgliedsstaaten stattfindet, was ein Legitimationsproblem der europäischen Entscheidungen bewirken kann und somit im „policy cycle“ neue „Problemdefinition“ und ein „Agenda Setting“ notwendig machen wird.

5.4. Die Rolle der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften als ArbeitnehmerInnenvertretung sind im europäischen Postmarkt sowohl auf betrieblicher, regionaler als auch nationaler und europäischer Ebene als Akteurinnen im „policy Netzwerk“ vertreten und waren im Entscheidungsprozess zur Postmarktliberalisierung auch auf mehreren Ebenen eingebunden. Als diese hatten sie auch einen gewissen – je nach Mitgliedsstaat, Struktur und Kultur des Sozialdialoges – Einfluss auf das „Agenda Setting“, die „Politikformulierung“, die „Politikimplementierung“ und schließlich auch die

¹⁶³ Copenhagen Economics: Main developments in the postal sector (2008-2010) final report vom 29. November 2010, country sheets, S. 253

¹⁶⁴ Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem in: Arbeitspapiere des Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung, Mannheim, 1995, S. 22

„Politikevaluierung“ im Rahmen der Umsetzung der 3. Postdienstleistungsrichtlinie.

Die Postmarktliberalisierung hat unter anderem Auswirkungen auf Beschäftigte im Postsektor, nicht zuletzt deshalb, weil Wettbewerb eine höhere Effizienz und vor allem eine erhebliche Kostenreduzierung auf betrieblicher Ebene mit sich bringt. Die Gewerkschaften sahen sich damit mit zwei großen Entwicklungen konfrontiert. Einerseits bereiteten sich die meisten großen nationalen Postbetreiber mit Restrukturierungsmaßnahmen auf den einsetzenden Wettbewerb vor (siehe Kapitel Postbetreiber), die vor allem dazu führten, die Netzwerke zu zentralisieren, Beschäftigte abzubauen und somit die Effizienz zu steigern. Andererseits traten neue Postdienstleistungsbetriebe in den Wettbewerb ein, die vor allem mit der Strategie von Preisvorteilen für KundInnen Marktanteile gewinnen wollen. Da der Postbereich ein arbeitsintensives Gewerbe ist, der Preis also hauptsächlich über direkte Arbeitskraft und weniger über Infrastruktur oder den Einsatz von neuen und besseren Technologien gebildet wird, somit Preise hauptsächlich auf Grundlage von Löhnen und Gehältern entstehen, bedeutete dies, dass Sozialdumping im Sektor einsetzte.

Die Strategien der Gewerkschaften setzten in großer Vielzahl erst bei nationaler Umsetzung der 3. Postdienstleistungsrichtlinie, also in der Phase der nationalen „Politikimplementierung“ im „policy cycle“ ein. Dabei wurden vor allem zwei Strategien verfolgt. Zum einen wurde von den VertreterInnen der Gewerkschaft in denjenigen Ländern, in denen eine Kultur der Zusammenarbeit mit den Regierungen besteht, direkter Einfluss auf die Gesetzesvorschläge ausgeübt. Als Beispiel sei hier Österreich angeführt, wo die Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten in direkte Verhandlungen mit der Infrastrukturministerin Doris Bures trat und versuchte, Punkte zum Schutz der Beschäftigten in den Gesetzesentwurf und die Regulierungspolitik des Postmarktes einzubringen. „Die Presse“ schreibt am 16. Mai 2009 dazu: „Dass das Gesetz stark von Interventionen der Lobbygruppen wie der Gewerkschaften geprägt ist (...)“.¹⁶⁵ Die österreichische Christgewerkschaft hat dazu sogar ein Post-Volksbegehren

¹⁶⁵ Die Presse vom 16.5.2009, Printausgabe, S. 11

eingebraucht, das von mehr als 140.000 Personen unterstützt wurde. Diese Einflussnahme war vor allem in Österreich und Belgien erfolgreich, wo soziale Mindestnormen in der Beschäftigung, wie beispielsweise die Verpflichtung zur Einhaltung eines Kollektivvertrages, die Begrenzung der Beschäftigung von Kurzarbeitsverträgen oder der Einsatz von selbstständig Beschäftigten reguliert wurde.

In manchen Ländern, vor allem in denjenigen, die bereits vor der Frist vom 31. Dezember 2010 ihre Postmärkte öffneten, wie Deutschland und den Niederlanden¹⁶⁶, wurde es von den GewerkschaftsvertreterInnen jedoch Großteils verabsäumt, sich bereits in den Gesetzgebungsprozess inhaltlich einzubringen. In Deutschland reduziert sich der Erfolg auf die Sozialklausel im deutschen Postmarktgesetz, das in § 6 Abs 3 (3) besagt, dass die Regulierungsbehörde die Ausstellung einer Lizenz verweigern kann, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.“¹⁶⁷ Da dies in der Praxis nicht ausreichend war, wurde in diesen beiden Ländern verstärkt, jedoch in ganz Europa im Allgemeinen, zeitgleich eine zweite Strategie verfolgt, nämlich diejenige, sich auf betrieblicher Ebene mit den Geschäftsleitungen der großen nationalen Postbetreiber in Form von Kollektivverträgen oder Tarifabkommen auf gewisse Mindestnormen zu einigen. Dabei kam es jedoch zu einer deutlichen Abwärtsentwicklung der Gehaltsschemen und Entgelte, da die großen nationalen Postbetreiber, mit dem Argument der Konkurrenzfähigkeit am Markt gegenüber billigeren Postdienstleistungsanbietern sowie dem Argument der Effizienzsteigerung versuchten, neue Beschäftigte unter wesentlich schlechteren Bedingungen einzustellen. Die PIQUE Studie schreibt dazu: „(...) within privatised companies there is a growing division between 'old' and 'new' employees and between the core and periphral workforce (...) the result is a two-

¹⁶⁶ Schweden bildet hier eine Ausnahme, da die schwedische Regierung bereits 1997 ihren Postmarkt formell öffnete, die Kultur des Sozialdialoges jedoch so stark ausgeprägt ist, dass einerseits eine gesetzliche Voraussetzung darin bestand, mit allen beteiligten MarktteilnehmerInnen Kollektivverträge zu verhandeln und diese auch einzuhalten, und andererseits innerhalb der 15 Jahre sogar eine Form der sektoriellen Mindestnormen geschaffen wurde, durch Verhandlung von zwei Kollektivverträgen mit den beiden größten Postdienstleistern mit demselben Inhalt.

¹⁶⁷ Deutsches Postmarktgesetz, Abschnitt 2 § 6 Abs 3 (3)

tier workforce with significant differences regarding pay and working conditions.“¹⁶⁸

Die Folge davon war der massive Abbau von Beamten (civil servants), die in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten im Postsektor eingesetzt waren. Allein in Deutschland wurden die Beamten zwischen 2002 und 2009 um 25.000 reduziert.¹⁶⁹ Dies geschah wie im Beispiel Österreich meistens durch natürlichen Abgang, also durch die Nicht-Nachbesetzung eines vergleichbaren Beschäftigten im Falle von Pensionierung, sowie durch das Angebot zur vorzeitigen Pensionierung beziehungsweise durch die Abschaffung dieser Beschäftigungsform für Neuzugänge sowie ein System von verschiedenen Arbeitsverträgen innerhalb der Unternehmen, wie bereits weiter oben ausgeführt wurde. Die GewerkschaftsvertreterInnen sehen sich plötzlich einer gespaltenen ArbeitnehmerInnenschaft gegenüber und müssen Strategien entwickeln, diese auch dementsprechend zu vertreten. In einigen Fällen verursachte diese Entwicklung eine massive Abkehr der Beschäftigten von der Gewerkschaft. Das dramatischste Beispiel dafür bildet sicher Neuseeland, wo die Postgewerkschaft nach der Postmarktliberalisierung aufgrund schwindender Mitgliederzahlen bankrott ging.¹⁷⁰

Ein weiteres Phänomen ist die Tatsache, dass durch die Schaffung von neuen MarktteilnehmerInnen neue Beschäftigte keine klassischen Postbeschäftigten sind, zusätzlich kommt das System von Richtungsgewerkschaften hinzu, die verschiedene Standpunkte hinsichtlich Postmarktliberalisierung vertreten, was zu einer Spaltung führt. In den meisten europäischen Ländern sind in den jeweiligen Sektoren mehrere Gewerkschaftsdachverbände mit ihren Sektorgewerkschaften aktiv. Diese sind in der überwiegenden Mehrzahl politisch orientierte Dachverbände, die unterschiedliche politische Ziele verfolgen und

¹⁶⁸ PIQUE Report, Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity, summary report, Vienna, 2009 S. 40-41 - Übersetzung durch die Autorin: (...) in privatisierten Unternehmen findet eine zunehmende Unterscheidung zwischen 'alten' und 'neuen' Beschäftigten und zwischen 'zentralen' und 'peripheren' Arbeitskräften statt (...) das Resultat ist eine entzwei gespaltene Belegschaft mit signifikanten Unterschieden in Zahlungs- und Arbeitsbedingungen

¹⁶⁹ Siehe dazu: Copenhagen Economics: Main developments in the postal sector (2008-2010), final report, 29. November 2010, S. 157

¹⁷⁰ Informationen von den neuseeländischen Gewerkschaftern Neil Anderson und Anna Kenney von der neuseeländischen Gewerkschaft EPMU (Engineering Printing & Manufacturing Union Incorporated), <http://www.epmu.org.nz/>

unterschiedliche Strategien haben. Daher kam es im Rahmen der Umsetzung der dritten Postdienstleistungsrichtlinie, also der vollständigen Öffnung des Postmarktes, in verschiedenen Ländern zu Konflikten zwischen den Gewerkschaften und damit auch zu einer Schwächung des Einflusses der ArbeitnehmerInnenvertreter in den Verhandlungen zur Gesetzgebung oder sozialen Regulierung auf nationaler Ebene. In dieser Arbeit soll auf das deutsche Beispiel kurz eingegangen werden:

In Deutschland besteht die Möglichkeit für Unternehmen, sich einem ArbeitgeberInnenverband anzuschließen und gemeinsam mit Gewerkschaften Tarifverträge auszuverhandeln. Die beiden größten neuen Postdienstleister auf dem Markt, TNT aus den Niederlanden und PIN Mail AG, ein Unternehmen der Axel Springer Verlagsgruppe, verweigerten jedoch die Mitgliedschaft im bereits bestehenden ArbeitgeberInnenverband für den Postsektor mit der Begründung, die Dominanz von Deutsche Post DHL darin würde sich für sie negativ auf vermeintliche Verhandlungsergebnisse mit der Gewerkschaft auswirken. Dadurch könnten Marktvorteile für den großen nationalen Universaldienstleister entstehen. Daher gründeten diese einen neuen ArbeitgeberInnenverband, den Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK)¹⁷¹, traten jedoch nicht in Verhandlungen mit der deutschen Branchengewerkschaft ver.di ein, die unter anderem Beschäftigte im Post-, Speditions- und Logistiksektor organisiert, sondern eröffneten Tarifgespräche und schlossen einen Tarifvertrag mit der christlichen Gewerkschaft „Gewerkschaft der Neuen Brief- und Zustelldienste“ (GNBZ) ab, die weitaus geringere Mitgliedszahlen im Sektor hat. Die Gewerkschaft ver.di schrieb dazu im Juni 2008 in ihrer Mitgliederzeitung „einblick“: „Für uns ist ganz klar: Die GNBZ ist keine Gewerkschaft“, betont das für Postdienste zuständige ver.di-Vorstandsmitglied Andrea Kocsis. ver.di hat inzwischen Strafanzeige gegen die GNBZ gestellt: Gegen sämtliche Vorstandsmitglieder bestehe ein Anfangsverdacht 'auf Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr', so die Begründung.¹⁷² Dieser neu verhandelte Tarifvertrag lag natürlich in seinen sozialen Mindestnormen wie Löhne und Gehälter, Arbeitsnormen und Beschäftigungsstandards weit unter jenen, denen

¹⁷¹ <http://www.biek.de/1/index.htm>

die Deutsche Post DHL mit verdi unterliegt, was zu einer Verzerrung und sozialen Ungleichheiten am Markt führte. Da die deutsche Postmarktlegislatur keinerlei soziale Regulierung vorsieht und auch der Mindestlohn für den Postsektor wegen eines Verfahrensfehlers von Seiten der Regierung¹⁷³ keine Gültigkeit hatte, musste von Seiten verdi's zur Absicherung von Mindeststandards im Sektor der Gerichtsweg beschritten werden, wo man Recht bekam. „Die Anwälte der Bundesregierung wiesen darauf hin, das Arbeitsgericht Köln habe der GNBZ Ende Oktober den Status einer Gewerkschaft mit Tarifverhandlungsmacht aberkannt. Insofern habe sie auch keinen Tarifvertrag aushandeln können.“¹⁷⁴

Die Gewerkschaften spielten also in der „Politikimplementierung“ im betrachteten „policy cycle“ in einigen Ländern eine Rolle, besonders aber auf betrieblicher Ebene sind sie zentrale „Akteurinnen“ und müssen sich der neuen Situation von neuen Beschäftigungsformen, Outsourcing, Selbständigkeit und schlechteren Arbeitsverträgen sowohl in den alten Postunternehmen sowie in den neuen Postdienstleistern anpassen. Dies gelingt nur teilweise, wie gezeigt wurde, und schafft soziale Probleme, die zu neuen „Problemdefinitionen“ führen.

5.4.1. Die Rolle der Europäischen Gewerkschaftsföderation

UNI Europa Post & Logistik bildet den europäischen Zusammenschluss von 62 Postgewerkschaften in Europa und ist anerkannter Sozialpartner auf europäischer Ebene, somit auch zur Gesetzesbegutachtung berechtigt. Diese bildet die sektorielle europäische Regionalorganisation der internationalen Gewerkschaftsföderation UNI Global Union für Dienstleistungsberufe und kann somit auch auf globale Netzwerke, Erfahrungen und Informationen zurückgreifen.

¹⁷² Ver.di Mitgliederzeitung: 'einblick' 6/08, S. 3

¹⁷³ Der von verdi angestrebte Postmindestlohn in Deutschland als eine Möglichkeit der sozialen Regulierung des Marktes wurde in zweifacher Hinsicht verhindert. Einerseits und in erster Instanz kam das Verfassungsgericht in Berlin im März 2008 zu dem Entschluss, dass ein Mindestlohn, der über einem im Sektor abgeschlossenen Tarifvertragslohn – in diesem Fall abgeschlossen zwischen GNBZ und BIEK – liegt, ungültig sei. Nachdem dieser Tarifvertrag jedoch als ungültig erklärt wurde, nachdem das Arbeitsgericht Köln der Gewerkschaft GNBZ die Tarifvertragsverhandlungsfähigkeit absprach, startete verdi einen erneuten Versuch, den Postmindestlohn deutschlandweit durchzusetzen, und scheiterte schließlich erneut am 27. Jänner 2010, als die Richter des Arbeitsgerichts Leipzig das Gesetz wegen Formfehler ablehnten. Nachzulesen unter:

¹⁷⁴ http://www.presseportal.de/pm/59019/1552460/neues_deutschland, zuletzt abgerufen am 30. März 2011

<http://www.stern.de/wirtschaft/news/unternehmen/urteil-gericht-kippt-post-mindestlohn-649613.html>, zuletzt abgerufen am 30. März 2011

Anders als die nationalen Gewerkschaften, die Großteils erst auf nationaler und regionaler Ebene aktiv wurden, versuchte die europäische Gewerkschaftsföderation, bereits bei der „Politikimplementierung“ der 3. Postdienstleistungsrichtlinie 2008 im Sinne der Postbeschäftigten als Akteur im „policy Netzwerk“ auf die europäischen Institutionen und hier vor allem auf die Europäische Kommission und das Europäische Parlament einzuwirken. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament wurden einige Punkte in die dritte Postdienstleistungsrichtlinie aufgenommen, die 1997 verabsäumt wurden zu fordern. John Petterson, damaliger politischer Sekretär für den Postsektor in UNI Post & Logistik trat mit VertreterInnen der europäischen Institutionen in Kontakt.

Somit beinhaltet die dritte Postdienstleistungsrichtlinie von 2008, Richtlinie 2008/6/EG, Punkte zu Arbeitsbedingungen und sozialer Regulierung im Sinne der Postbeschäftigten, wobei hier die vier wichtigsten Stellen zitiert werden sollen, da diese den Erfolg der Einflussnahme der Gewerkschaften auf europäischer Ebene widerspiegeln:

In der Einleitung: in Erwägung nachstehender Gründe (Whereas):

„(16) (...) Sie wird auch die Erhaltung dauerhafter und qualifizierter Arbeitsplätze bei den Universaldienstleistern und die Schaffung neuer Arbeitsplätze bei anderen Betreibern, neuen Marktteilnehmern sowie in den Wirtschaftszweigen im Umfeld des Postsektors erleichtern. (...) Sozialen Überlegungen sollte bei der Vorbereitung der Öffnung des Postmarktes gebührend Rechnung getragen werden.“¹⁷⁵

„(53) Diese Richtlinie berührt nicht das Arbeitsrecht, d.h. gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz und über die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (...). Bei Bedarf können die Mitgliedsstaaten Arbeitsbedingungen in ihre Genehmigungsverfahren unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen.“¹⁷⁶

¹⁷⁵ Richtlinie 2008/6/EG, Einleitung: in Erwägung nachstehender Gründe: (16)

In den Artikeln:

„Artikel 2 I Nummer 19 enthält folgende Fassung: ‚Grundanforderungen‘, die im allgemeinen Interesse liegenden Gründe nichtwirtschaftlicher Art, die einen Mitgliedsstaat veranlassen können, für die Erbringung von Postdiensten Bedingungen vorzuschreiben. Diese Gründe sind (...) die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen und Systeme der sozialen Sicherheit, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverträge, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wurden, geschaffen wurden, (...)“¹⁷⁷

„Artikel 9 (2) Die Bewilligung der Genehmigung (zur Erbringung des Universaldienstes; Anm. d. Verf.) (...) gegebenenfalls von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden oder eine Verpflichtung zu deren Einhaltung auferlegen.“¹⁷⁸

In weiterer Folge hat die europäische Gewerkschaftsföderation sowohl über die europäischen Institutionen als auch über ihre Mitgliedsgewerkschaften auch Einfluss auf die nationalen Beziehungen und Verhandlungen und spielt somit im Diskurs zur nationalen „Politikimplementierung“ als Akteurin eine nicht unwesentliche Rolle. Die Kampagne „Deregulierung regulieren“ (Regulate Deregulation) setzt gewisse transnationale Forderungen zur sozialen Regulierung und Absicherung der Universaldienstverpflichtung fest, die von allen Mitgliedsorganisationen beschlossen und auch in nationale Kampagnen aufgenommen werden. Nicht unwesentlich sind auch die Studien und Informationen, die von UNI Europa Post & Logistik bereit gestellt werden und somit auch Argumentationsgrundlagen auf nationaler Ebene bei Verhandlungen mit Regierungen oder Sozialpartnern bieten.

Seit 2008, nachdem erste Erfahrungsberichte über die Umsetzung der vollständigen Postmarktöffnung eingelangt sind und in Europa bekannt wurden, vor allem die gravierenden sozialen Verschlechterungen und Arbeitskämpfe in

¹⁷⁶ Richtlinie 2008/6/EG, Einleitung; in Erwägung nachstehender Gründe: (53)

¹⁷⁷ Richtlinie 2008/6/EG, Artikel 2 I

¹⁷⁸ Richtlinie 2008/6/EG, Artikel 9 (2)

Deutschland und den Niederlanden, verstärkte UNI Europa Post & Logistik ihre Aktivitäten und Versuche der Einflussnahmen auf die politischen AkteurlInnen in den europäischen Institutionen. Dabei wurde versucht, mittels Unterstützung des Europäischen Parlaments Druck auf die zuständigen Beamten in der Europäischen Kommission auszuüben, um die Auswirkungen der Postmarktliberalisierungen in denjenigen Ländern, in denen sie bereits umgesetzt wurde, zu erforschen und gleichzeitig Rahmen und Hilfestellungen bezüglich sozialer Regulierung und Universaldienstverpflichtung zu geben.¹⁷⁹ Ziel war es, offiziell Sozialdumping als eine Folge der Postmarktliberalisierung zu definieren, um danach offiziell Gegenmaßnahmen, unterstützt und kontrolliert durch die Europäische Kommission, auf nationaler Ebene einzuführen. Weiters zeichnete sich immer deutlicher ab, dass Universaldienstanbieter ein erhebliches Finanzierungsproblem dieses Services haben und sowohl von Seiten der neuen Dienstleister als auch der Europäischen Kommission die Forderung laut wurde, die Definition des Universaldienstes zu reduzieren, was natürlich den Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge hätte. Dieser Entwicklung versuchten die Gewerkschaften ebenfalls mit Unterstützung des Europäischen Parlaments gegenzusteuern.

Auf die Forderung der europäischen Gewerkschaftsföderation nach einem Moratorium der Umsetzungsfrist zur vollständigen Marktöffnung des Postsektors reagierte die Europäische Kommission direkt. Kommissar Barnier sagte dazu: „Franchement, je ne crois pas – je le dis à Mme Wils et à d'autres – qu'un moratoire ou un blocage brutal de cette évolution serait utile. Cela créerait, de mon point de vue, une insécurité dommageable pour les entreprises et pour les utilisateurs et au total ce ne serait pas responsable. Mais, ayant dit cela, ayant donc confirmé que le processus va se dérouler, nous avons un devoir de vérifier qu'il se déroule correctement et conformément à ce qui est écrit dans les textes des directives et dans le traité de l'Union européenne.»¹⁸⁰

¹⁷⁹ Siehe dazu auch das Kapitel zum europäischen Parlament und die mündliche Anfrage vom 9. September 2010 an Kommissar Barnier sowie die schriftliche Anfrage 94/2010.

¹⁸⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100909&secondRef=ITEM-003&language=DE&ring=O-2010-0114>, zuletzt abgerufen am 26. April 2011 - Übersetzung durch die Autorin: Ehrlich gesagt glaube ich nicht – ich sage das zu Frau Wils und den anderen –, dass ein Moratorium oder eine brutale Blockade dieser Entwicklung nützlich wäre. Dies würde, aus meiner Sicht, eine schädliche Unsicherheit für Unternehmen und für die Nutzer erzeugen und insgesamt nicht verantwortlich sein. Aber, wie bereits gesagt, bestätige ich, dass wir im Prozessablauf die Verpflichtung haben, zu überprüfen, dass er korrekt und im Einklang mit dem Text der Richtlinie und den Verträgen der Europäischen Union abläuft.

Die Europäische Gewerkschaft spielt somit eine entsprechende Rolle auf europäischer und nationaler Ebene, je nach Mitgliedsland und deren nationalen Gewerkschaften im „policy Netzwerk“. Die Forderungen werden rezipiert und finden Widerhall bei den AkteurInnen der europäischen Institutionen.

Ein zweiter Aspekt der supranationalen Gewerkschaftsstrukturen ist die Tatsache, dass durch die übergeordnete Stellung eine andere Sichtweise auf die Entwicklungen der nationalen Postmärkte ermöglicht wird, somit dienen die Dachverbände auch zur Vorbereitung der nationalen Gewerkschaftsarbeit hinsichtlich der veränderten Situation. Lange Zeit wurde beispielsweise die Existenz der neuen Postdienstleistungsunternehmen wie DHL, UPS oder TNT von den Gewerkschaften ignoriert, da ein Großteil der Beschäftigten selbständig beschäftigt sind oder schwer zu organisieren und die ArbeitnehmerInnen abgesehen von ‚warehouse‘ oder Logistik-Betreibern sich selten am selben Ort aufhalten und damit schwer zu fassen sind. Den Gewerkschaften fehlte lange Zeit somit das nötige Wissen über den Aufbau der neuen Postdienstleister sowie über die Bedürfnisse der Beschäftigten. Daher ist der Organisierungsgrad nach den Zahlen von UNI Europa europaweit sehr gering. Es besteht im Sektor die Herausforderung, dass die großen nationalen Postdienstleistungsunternehmen traditionell von Postgewerkschaften organisiert werden mit einem durchschnittlichen Organisierungsgrad von 68%¹⁸¹, die neuen Postdienstleister im Sektor in der Mehrzahl der europäischen Länder jedoch von anderen Gewerkschaften organisiert und betreut werden. Dies ist in den meisten Fällen die Transportgewerkschaft, kann allerdings in manchen Fällen, wie in Österreich, auch von mehreren Gewerkschaften organisiert werden.¹⁸²

Um Einfluss im Postmarkt als ArbeitnehmerInnenvertretung im „policy Netzwerk“ auf andere politische AkteurInnen zu erlangen – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene –, ist es daher unbedingt notwendig, einen regelmäßigen Austausch sowie eine engere Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften zu garantieren. Während dies auf nationaler Ebene die Aufgabe des

¹⁸¹ Umfrage von UNI Europa Post & Logistik 2009

¹⁸² In Österreich werden Beschäftigte von neuen Postdienstleistern wie UPS, TNT oder DHL je nach Arbeitsvertrag von der Gewerkschaft der Privatangestellten oder von der Gewerkschaft vda organisiert. Die skurrilste Entwicklung geschah in Ungarn, wo der zuständige Gewerkschaftssekretär von der Transportgewerkschaft zur

Gewerkschaftsdachverbandes ist, entstand auf europäischer und internationaler Ebene ein Netzwerk zwischen UNI Global Union und der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF), das Global Delivery Network¹⁸³, welches regelmäßigen und kontinuierlichen Informationsaustausch und Zusammenarbeitsmöglichkeiten schaffen soll.

5.4.2. Europäische Vernetzung

Abgesehen von den Europäischen Gewerkschaftsstrukturen haben die nationalen Gewerkschaften zwei weitere gesetzlich festgelegte Strukturen auf europäischer Ebene zur institutionellen Einflussnahme und als ein Instrument der Ebenenverknüpfung zwischen europäischer, nationaler und betrieblicher Ebene: den Sozialen Dialog und die Europäischen Betriebsräte.

Der Europäische Soziale Dialog im Postsektor, bestehend aus den zwei offiziell anerkannten Sozialpartnern UNI Europa auf der ArbeitnehmerInnenseite, repräsentiert durch VertreterInnen der einzelnen nationalen Gewerkschaften, und PostEurop auf der ArbeitgeberInnenseite, repräsentiert durch die nationalen Postdienstbetreiber, wurde bereits 1998 gegründet, um, wie es auch in der Selbstbeschreibung auf deren Homepage heißt: „* die Europäische Kommission über sozialpolitisch relevante Initiativen und über Entwicklungen innerhalb der europäischen Politik, die sozialen Einfluss auf den Post- und verwandte Sektoren hat, zu unterrichten, * innerhalb des Post- und verwandter Sektoren Sozialdialog zu bewerben und zu fördern, um bei der Entwicklung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung von Arbeitsbedingungen derjenigen, die in diesem Sektor arbeiten, mitzuwirken, * angemessene Strukturen zu diskutieren, die Verhandlungen zwischen den Partnern im Sektor erlauben.“¹⁸⁴

Da im Europäischen Sozialen Dialog nicht nur die europäischen Sozialpartner, sondern deren RepräsentantInnen aus den nationalen Strukturen aufeinander

Gewerkschaft für Agrar und Nahrungsmittelerzeugung wechselte und seine Gewerkschaftsmitglieder einfach mitnahm, was dazu führte, dass ArbeitnehmerInnen in DHL nun von der Nahrungsmittelgewerkschaft betreut werden.

¹⁸³ <http://www.itfglobal.org/global-delivery/index.cfm>, zuletzt abgerufen am 13.11.2011

¹⁸⁴ http://www.postsocialdialog.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=8, zuletzt abgerufen am 30. März 2011, aus dem Englischen übersetzt von der Verfasserin dieser Arbeit

treffen, entsteht darin eine Vernetzung der Ebenen, wobei es hier lediglich um Austausch von Informationen und gemeinsame Beobachtung geht und somit kein unmittelbarer legislativer oder struktureller Einfluss auf nationaler Ebene gegeben ist. Ein Beispiel dafür ist das gemeinsame Projekt zur „Observierung der sozialen Entwicklungen im Postsektor“ (social observatory project), wo es lediglich darum ging, die Entwicklungen in der Beschäftigung und den Arbeitsbedingungen zu beobachten, jedoch darauf geachtet wurde, keine gemeinsamen Schlussfolgerungen oder Konsequenzen daraus zu ziehen. Weiters vertreten die Sozialpartner auf beiden Seiten beinahe ausschließlich RepräsentantInnen der großen nationalen Postbetreiber mit Universaldienstverpflichtung¹⁸⁵ und schließen somit einen großen Teil der MarktteilnehmerInnen sowohl auf Seiten der ArbeitgeberInnen als auch der ArbeitnehmerInnen aus. Selbst international tätige Unternehmen wie TNT oder Deutsche Post DHL spielen im Sozialen Dialog auf europäischer Ebene lediglich ihre nationale Rolle.

Die Europäischen Betriebsräte, also die Vernetzungsstruktur von ArbeitnehmerInnen innerhalb großer internationaler Unternehmen¹⁸⁶, bestehen wiederum hauptsächlich in den neuen Dienstleistern am Postmarkt, die in Konkurrenz zu den nationalen großen Postdienstleistern mit Universaldienstverpflichtung stehen. Auch hier entsteht eine Verbindung zwischen den Ebenen der verschiedenen nationalen Akteure innerhalb eines Betriebes. Allerdings ist auch hier der Einflussbereich von GewerkschaftsvertreterInnen als auch anderer VertreterInnen von ArbeitnehmerInnenstrukturen auf Informations- und Konsultationsrecht beschränkt und hat daher kaum Einfluss auf die nationale Tätigkeit des Unternehmens. Außerdem liegen dieser Struktur zwei Problematiken zugrunde.

¹⁸⁵ PostEurop ist die Arbeitgeberorganisation für öffentliche/staatliche Postbetreiber, wie auch auf der Homepage (<http://posteurop.org/index.jsp?isoCode=en>, zuletzt abgerufen am 30. März 2011) definiert ist: „PostEurop is the association which represents the interest of 48 European public postal operators“, während UNI Europa Post & Logistik auch Mitgliedsgewerkschaften vertritt, die sowohl die öffentlichen nationalen Postbetreiber als auch die neuen Marktteilnehmer vertritt. Diese sind jedoch in der Minderheit und somit in der Positionsfindung weniger relevant, daher kann die Grundannahme, dass UNI Europa Post & Logistik in diesem Fall die Positionen der Postgewerkschaften vertritt, beibehalten werden.

¹⁸⁶ Nachdem die Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat festlegt, dass nur Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten in den Mitgliedsstaaten und mit jeweils mindestens 150 Beschäftigten in zwei Mitgliedsländern Europäische Betriebsratsstrukturen aufbauen müssen, ist die Anzahl an EBRs im Sektor beschränkt. Bestehende EBR-Strukturen findet man in: UPS, FedEx, Deutsche Post DHL, Geopost, TNT, Itella – Verhandlungen werden geführt in Posten AB, B-Post und Post AG.

Erstens haben die Mitglieder des Europäischen Betriebsrates kaum Unterstützung und Einfluss in ihren nationalen Gewerkschaften, nachdem diese diesem Gremium nicht ausreichend Unterstützung und Ressourcen zur Verfügung stellen.¹⁸⁷ Zweitens handelt es sich in den Gremien meistens um VertreterInnen aus den Transportgewerkschaften und nicht der Postgewerkschaften, was den Austausch an Informationen und Erfahrungen im Sektor erschwert. Von ArbeitgeberInnenseite werden der EBR-Richtlinie entsprechend lediglich transnationale Informationen, also solche über Maßnahmen und betriebliche Veränderungen, die Beschäftigte von Betriebsstandorten aus mindestens zwei europäischen Ländern betreffen, zur Verfügung gestellt. Daher wird versucht, nur Teilinformationen oder gefilterte Fakten zur Verfügung zu stellen, die ein einheitliches Bild des Unternehmens auf europäischer Ebene erschweren und Maßnahmen erfassung von europäischen Projekten verunmöglichen.

Die Gewerkschaften haben daher nicht nur auf nationaler Ebene sich den Herausforderungen auf die neue Situation und den Postdienstleistungsunternehmen anzupassen, eine neue Rolle im „policy Netzwerk“ zu spielen, mit neuen Adressaten ihrer Forderungen, sondern auch untereinander auf den verschiedenen Ebenen zu koordinieren, da nun unterschiedliche Gewerkschaftsföderationen oder Sektorgewerkschaften innerhalb des Postmarktes aktiv sind. Daher sollen im Folgenden zusätzlich zwei spezielle Situationen dargestellt werden, die verdeutlichen, dass die Ebenenverknüpfung zwischen europäischer und den nationalen Ebenen, aber auch zwischen den verschiedenen nationalen Ebenen sowie zwischen der betrieblichen und der nationalen Ebene erschwert ist, und es zur effizienteren und koordinierten Arbeit Verbesserungen bedarf.

¹⁸⁷ Falls die Mitglieder des EBR überhaupt Gewerkschaftsmitglieder sind, nachdem die Richtlinie über Europäische Betriebsräte keine einheitliche Regelung zur Bestimmung der EBR-Mitglieder gibt, ist dies bei der Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene geregelt und daher in jedem Mitgliedsland unterschiedlich. Somit werden in machen EU-Mitgliedsstaaten die Mitglieder zum EBR gewählt, in anderen lediglich ernannt, was dazu führt, dass der EBR beispielsweise von UPS und Deutsche Post DHL nach Schätzungen der Vorsitzenden lediglich aus maximal 50% Gewerkschaftsmitgliedern besteht.

5.5. Andere Interessengruppen

Auch andere Interessengruppen sind als Akteure im „policy Netzwerk“ in den verschiedenen Phasen des „policy cycle“ im Rahmen der Postdienstleistungsrichtlinie aktiv und sollen in dieser Arbeit kurz Erwähnung finden, obwohl es schwer ist, deren Einfluss festzustellen, da hier kaum messbare Instrumente angewendet werden können und das öffentliche Auftreten dieser Gruppen eher gering zu bewerten ist. Postdienstleistungen als ehemalige öffentliche Dienstleistungen wurden traditionell vom Staat erbracht und damit garantierten sie ein gewisses Maß an Sozialverträglichkeit, Qualität und Zuverlässigkeit. Sowohl leistbare Preise als auch spezielles Service für Bedürfnisse spezieller Bevölkerungsgruppen wurden bisher staatlich garantiert, daher ist gerade im Postbereich das Ausmaß an speziellen KonsumentInnengruppen oder anderer Interessengruppen noch nicht so verankert wie in anderen Wirtschaftsgebieten.

Die größte Gruppe ist mit Sicherheit die der PostkundInnen, also der normalen Bevölkerung, die Postdienstleistungen überwiegend privat nutzen und nicht, wie GroßkundInnen die Möglichkeit haben, spezielle Tarife zu vereinbaren. Diese haben mit Ausnahme von Großbritannien in den meisten europäischen Ländern keine spezielle Interessenvertretung. Die Interessen von ‚normalen‘ KundInnen werden in Europa vorwiegend von KonsumentInnenschutzorganisationen vertreten, die nicht speziell auf den Postsektor ausgerichtet sind und daher auch durch mangelnde Expertise und Kenntnisse kaum in Erscheinung treten. Die Organisation Postwatch ist Teil von „Consumer Focus“ und konzentriert sich vor allem auf die Erhaltung und die sozialen Pflichten von Postämtern sowie langfristig nachhaltige Postdienstleistungen in Großbritannien. Sie erstellt Studien, beobachtet die Gesetzgebungsprozesse hinsichtlich Postdienstleistungen und versucht, die nationale Regulierungsbehörde, die Regierung und andere Interessengruppen im Sinne der KonsumentInnen zu beeinflussen.¹⁸⁸ Die PIQUE Studie zeigte, dass PostkundInnen in den sechs ausgewählten Ländern die Universalität der Postdienste, also die

¹⁸⁸ <http://www.postwatch.co.uk/>, zuletzt abgerufen am 31. März 2011

Auslieferungsfrequenz und die landesweite Zustellung, mit über 90% befürworten, aber auch der Zugang zu Postämtern in der näheren Umgebung bekommt in allen sechs Ländern zwischen 54% (in Österreich) und 80% (in Großbritannien) die Zustimmung der Befragten.¹⁸⁹

Zwei wesentlich speziellere Interessengruppen, die besondere Forderungen an Postdienstleister haben, bisher aber kaum Berücksichtigung fanden in der Postgesetzgebung und daher jetzt verstärkt versuchen, die Gesetzgebung sowie die Postdienstleister zu beeinflussen, sind jene der Behindertengruppierungen und jene der SeniorInnen. Beide waren bei der Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie aktiv, sowohl auf nationaler Ebene als auch im Fall der SeniorInnen auf europäischer Ebene. Diese haben im Jahr 2010 in einer ihrer europäischen Dachverbände, der European Senior Organisation (ESO)¹⁹⁰, eine Resolution verabschiedet, in der sie die Sicherstellung der Finanzierung von Postdienstleistungen sowie eine Auswirkungsstudie und soziale Regulierung forderten.

Auch für Behindertengruppierungen sind Postdienstleistungen essenziell, da bisher ein kostenloses Service beispielsweise für Blinde angeboten wurde, das nun im Rahmen der dritten Postdienstleistungsrichtlinie nur noch auf freiwilliger Basis, nicht jedoch mit Gesetzesgrundlage bestehen bleibt. Daher ist es wichtig für diese Organisationen, dieses Service zu erhalten. Jedoch kann in den Recherchen zu dieser Arbeit kein konkreter Hinweis auf direkte Einflussnahme oder Kommunikation von Behindertengruppen mit politischen Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene nachgewiesen werden. Auf nationaler Ebene kann es durchaus möglich sein, dass diese Gruppierungen aktiv im Rahmen der Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie in nationales Recht waren.

Am 12. Dezember 2011 fand auf Einladung der Europäischen Kommission erstmals eine Sitzung der PostnutzerInnen (postal users group) statt, in der nun auch auf institutioneller supranationaler Ebene GroßkundInnen sowie die bereits

¹⁸⁹ Studie: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE) Summary Report, Vienna 2009, S. 80
¹⁹⁰ http://www.eu-senior.com/en_us

erwähnte KonsumentInnenorganisation ‚Consumer Focus‘ und Gewerkschaften auf VertreterInnen der Europäischen Kommission, der Postdienstleister und der Regulierungsbehörden treffen. Dies soll laut Europäischer Kommission einen Austausch und ein besser abgestimmtes Dienstleistungsprogramm vor allem hinsichtlich der Bedürfnisse der GroßkundInnen garantieren und entstehende Probleme schon in der Anfangsphase auflösen. Ob solche institutionelle Austauschmöglichkeiten auch auf nationaler Ebene existieren, konnte in dieser Arbeit nicht erwiesen werden. GroßkundInnen spielten jedoch im „policy Netzwerk“ keine Rolle und traten in den betrachteten Studien, Sitzungen und Austauschen nicht in Erscheinung. Sicher scheint jedoch, dass sie im engen Kontakt als AkteurInnen mit den Postunternehmen in einer KundInnenbeziehung stehen und somit sehr wohl Einfluss auch auf die nationale Dienstleistungserbringung und den Preis haben. „Large customers can negotiate specific terms of service delivery, including individual prices (...). As a result, large customers may benefit from price reductions (...)”¹⁹¹

Andere Gruppen, die auf nationaler Ebene versuchten, die Umsetzung zu beeinflussen, waren in Norwegen beispielsweise die Gruppe der Landwirte, die auf zuverlässige Postdienstleistungen angewiesen sind, oder in Irland die Gruppe der kleinen und mittelständischen Unternehmen.

Der Umweltaspekt ist sicher gerade in einem Transportbereich wie der Post von essenzieller Bedeutung. Der Postsektor ist ebenfalls stark beeinflusst durch nationale und europäische Gesetzgebung für Transport und Umweltbestimmungen. Es gibt noch keine klaren Indizien dafür, dass Umweltorganisationen eine massive Rolle bei der Entwicklung von Postdienstleistungen spielen, zu beobachten ist jedoch, dass alle Postdienstleister europaweit mittlerweile Konzepte zur Emissionsreduzierung und Umweltschutzprogramme entwickelt haben. Diese umfassen die Nutzung von Elektroautos in Ballungsräumen, die effizientere Gestaltung von Zustellrouten,

¹⁹¹ PIQUE - Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (Funded by the European Commission's 6th Framework Programme, Priority 7, Citizens and the Knowledge Based Society, and coordinated by Forschungs- und Beratungstelle Arbeitswelt, www.pique.at, Vienna – 2009), S. 22 – Übersetzung durch die Autorin: GroßkundInnen können spezielle Postzustellbedingungen, inklusive individuelle Preise verhandeln (...). Als Resultat können GroßkundInnen von Preisreduzierungen profitieren (...).

Energiesparmaßnahmen für MitarbeiterInnen in den einzelnen Niederlassungen, die Weiterbildung von FahrerInnen in umweltfreundlichem Fahren sowie Abholstationen für Briefe und Pakete, um die Fahrzeiten zu reduzieren. Die Deutsche Post DHL hat mit ihrem Programm „GoGreen“ eine ganze Konzernpolitikstrategie dazu entwickelt, die auch KundInnen mit einbezieht, da diese mit „GoGreen“ Aufklebern und speziellen Tarifen die Transportmethode ihrer Post beeinflussen können. Wenn Post nicht zeitlich dringend zugestellt werden muss, können verschiedene Transportmöglichkeiten wie Schiff, Bahn und LKW kombiniert und somit CO₂ eingespart werden. Der Konzern widmete sich an einem Tag im Februar 2011 der Umweltpolitik und lud in einer großen Konferenz KundInnen, Interessengruppen und MitarbeiterInnen ein, um ihre Unternehmenspolitik vorzustellen und für diese zu werben und schreibt dazu: „Mit unserem Umweltschutzprogramm GoGreen wollen wir den Einfluss unseres Geschäftes auf die Umwelt minimieren und unsere Ressourceneffizienz verbessern. Das Hauptaugenmerk von GoGreen liegt auf dem Klimaschutz: Wir haben uns das Ziel gesetzt, die CO₂-Effizienz unserer eigenen Aktivitäten und die unserer Subunternehmer bis zum Jahr 2020 im Vergleich zu 2007 um 30% zu verbessern.“¹⁹².

Für die Unternehmen gilt es auch mit solchen Maßnahmen ihr Image zu verbessern und neue KundInnen zu gewinnen, die auf Umweltschutzmaßnahmen Wert legen. Dabei ist die Tatsache, dass es sich hierbei um einen Transportbereich handelt, nicht zu vermeiden, und manche Maßnahmen wie beispielsweise die Abholstationen für Briefe und Pakete zielen darauf ab, die Fahrzeiten für die Postbediensteten zu minimieren, jedoch bleibt der Verbrauch von Kraftstoff derselbe, da nun die KundInnen zusätzliche Fahrzeit berechnen müssen. Dies bedeutet lediglich eine Verschiebung von CO₂-Ausstoß vom Unternehmen zu den KundInnen.

Zusammenfassend sind natürlich die Gruppen auf regionaler Ebene in vielen Bereichen die stärksten AkteurInnen innerhalb des „policy cycle“, abgesehen von den separat behandelten Unternehmen und Gewerkschaften. Hier konnte bereits

¹⁹² Das Programm und die TeilnehmerInnen kann man auf der Homepage dazu: http://www.dp-dhl.com/de/verantwortung-online_report_2010/nachhaltigkeitstag_2011_deutsche_post_dhl.html abrufen - zuletzt abgerufen am 11. April 2011

in dieser Arbeit gezeigt werden, dass der Erfolg der Beeinflussung sich in der Phase der „Politikimplementierung“ messen lässt. Damit können zusammengefasst die wichtigsten außer-institutionellen Akteure in diesem „policy Netzwerk“ benannt werden als: (1) alle Formen von Unternehmen (private, staatliche, ehemals staatliche, mit oder ohne Universaldienstverpflichtung), (2) Gewerkschaften auf allen Ebenen und (3) die Regionen (als VertreterInnen der Landwirtschaft und der Menschen in ländlichen Regionen durch ihre Landesregierungen oder gemeindlichen Strukturen). Die privaten Postnutzer haben keine eigenen Interessenorganisationen und kommen daher kaum mit Forderungen unter, sie können lediglich durch ihre Wahlentscheidung Einfluss auf die politischen AkteurInnen haben. Gewerkschaften versuchen in einigen Beispielen, die Macht der privaten Postnutzer durch Volksbegehren oder Unterschriftenaktionen zu nutzen. SeniorInnen und Behindertengruppen sowie Umweltschutzorganisationen hätten zwar eindeutig Interesse an der Politikentscheidung, spielen jedoch in diesem „policy Netzwerk“ des „policy cycle“ zur Postmarktliberalisierung keine Rolle.

5.6. Gegenüberstellung von AkteurInnen im Rahmen der Postmarktliberalisierung im „policy Netzwerk“

Zur besseren Übersicht soll hier nochmals aufgeschlüsselt werden, welche AkteurInnen auf welchen Ebenen aktiv waren und wie hoch ihr Einfluss einzuschätzen ist. Obwohl in diesem Kapitel aufgrund der Komplexität nicht auf regionale Strukturen, regionale Regierungen oder institutionellen Einfluss von ländlichen Strukturen (beispielsweise durch Vereinigungen von LandwirtInnen) eingegangen wurde, kann dieser klar anhand der nationalen Gesetze bewiesen werden. Daher sollen auch diese in der Übersicht Platz finden. Somit soll in diesem Kapitel zusammenfassend auf Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Postunternehmen, nationale Regierungen, Gewerkschaften und Regionen eingegangen werden. KonsumentInnenorganisationen, PensionistInnenorganisationen, Umweltschutzorganisationen oder GroßkundInnen spielten, wie bereits gezeigt, kaum eine oder keine Rolle beziehungsweise konnte eine solche im Rahmen zu den Recherchen dieser

Arbeit nicht bewiesen werden. Daher sollen sie zur besseren Übersichtlichkeit und zum Verständnis hier ausgelassen werden.

Die Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Abteilung Postdienstleistungen und e-Commerce, hat durch ihre Stellung innerhalb der europäischen Struktur und ihr Initiativrecht Einfluss auf alle anderen europäischen Institutionen, also Europäisches Parlament und den Rat der FachministerInnen. Sie gibt durch ihre Gesetzesentwürfe die Themen vor, ist so maßgeblich bei den Phasen des „Agenda Settings“ und der „Politikformulierung“ beteiligt. Damit hat sie auch Einfluss auf die nationalen Regierungen und Postunternehmen, und spielt in der Entwicklung des Postmarktes in Europa eine wesentliche Rolle. Durch diese besondere Stellung ist sie natürlich auch erste Ansprechpartnerin von Beeinflussungen aller AkteurInnen des „policy Netzwerkes“ im Postsektor in Europa. Als Kontrollinstanz bei der Umsetzung der Richtlinie hat die Europäische Kommission auch die Rolle der Exekutive und überprüft dabei die nationale „Implementierung“ sowie garantiert anschließend eine „Evaluierung“ beispielsweise durch eine „impact assessment study“. Hier kann beobachtet werden, dass die VertreterInnen die Schnittstellen über die nationalen Regulierungsbehörden intensiv zum Informationsaustausch und zur Beeinflussung nutzen. Nur bei größeren Problemen, wie einer fehlerhaften Implementierung der Richtlinie in nationale Gesetze, tritt die Kommission direkt mit den nationalen Regierungen in Kontakt.

Das Europäische Parlament als Teil der Legislative in der Europäischen Union ist Teil der „Politikformulierung“ im „policy-cycle“ und spielte hier vor allem bei der dritten Postdienstleistungsrichtlinie EG/6/2008 auch als Akteur eine entscheidende Rolle. Die Abgeordneten sind daher auch im Rahmen der „Politikformulierung“ wichtige AnsprechpartnerInnen für AkteurInnen aller Ebenen. Hinzu kommt die Tatsache, dass es sich hierbei um gewählte RepräsentatInnen von Nationalstaaten, verwurzelt in Regionen, handelt, die Rechtfertigungs- und Erklärungspflicht gegenüber den WählerInnen auf nationaler Ebene haben. Daher ist die Beeinflussung von außen durch nationale Parteien, nationale und europäische Interessengruppen und Unternehmen im „policy Netzwerk“ Bestandteil der politischen Arbeit. Die Abgeordneten selbst

treten von sich aus aber kaum als AkteurInnen zur Einflussnahme von anderen AkteurInnen auf. Im Rahmen der Postmarktliberalisierung ist zu beobachten, dass eine erneute Einflussnahme im Rahmen der „Politikevaluierung“ durch nationale und europäische AkteurInnen einsetzte und somit einen erneuten „policy-cycle“ erzeugte.

Postunternehmen müssen in zwei Gruppen betrachtet werden, die großen (ehemals) staatlichen Monopolisten (incumbents) und die neuen MarktteilnehmerInnen. Beide sind sowohl auf nationaler sowie auf supranationaler Ebene aktiv und richten ihre Bemühungen zur Einflussnahme auf europäischer Ebene hauptsächlich auf die Europäische Kommission in allen Phasen des „policy-cycles“. Dies geschieht sowohl über die europäischen Dachorganisationen als auch durch die einzelnen Unternehmen selbst. Durch ihre historische Stellung haben Monopolisten großen Einfluss auf die nationalen Regierungen, was sich in den nationalen Postmarktgesetzen, wie in dieser Arbeit beschrieben, widerspiegelt. Märkte werden im Sinne der großen Postunternehmen reguliert und Wettbewerb soweit wie möglich unterbunden. Gleichzeitig sind die Unternehmen aber auch dem Einfluss der nationalen Regierungen und EntscheidungsträgerInnen unterworfen, vor allem hinsichtlich Dienstleistungsspektrum, Dienstleistungserbringung und Universaldienstverpflichtung. Neue MarktteilnehmerInnen versuchen über GroßkundInnen Einfluss auf den politischen Prozess zu haben. Ihre Stellung hinsichtlich nationaler oder supranationaler Institutionen ist eher gering, außer es handelt sich um nationalstaatliche Postunternehmen, die im Rahmen von Internationalisierung ihrer Dienstleistungen in anderen nationalen Märkten innerhalb der EU aktiv sind.

Die nationalen Regierungen hatten im Rahmen der Debatten zu den Postdienstleistungsrichtlinien über die FachministerInnen im Rat einen wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Gesetzgebung, üben danach jedoch selbst kaum Einfluss aus, außer, wie soeben beschrieben, auf die großen (ehemals) staatlichen Postunternehmen. Vor allem in der nationalen „Politikformulierung“ und „Politikimplementierung“, in der sie natürlich die maßgeblichen und gestaltenden AkteurInnen sind, sind sie der Beeinflussung

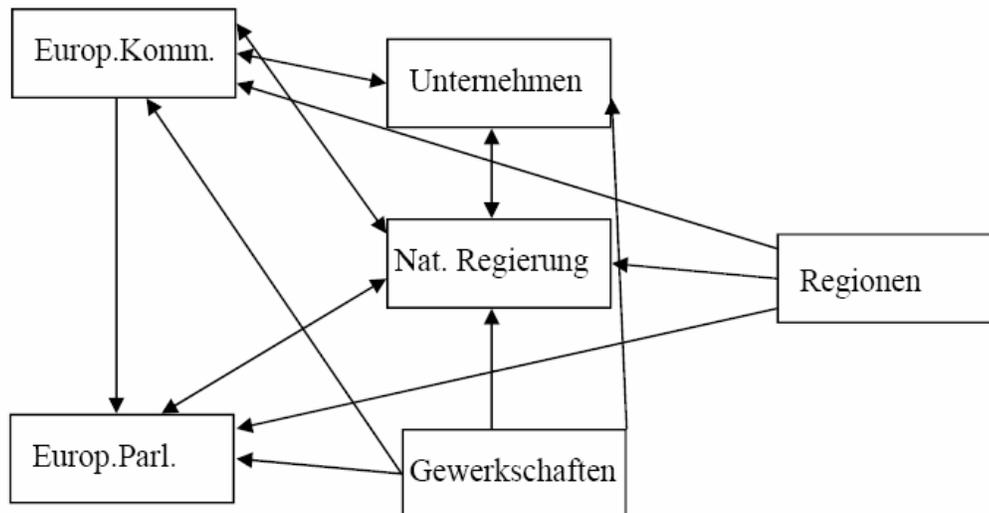
durch nationale AkteurInnen wie Interessensgruppen und regionalen Regierungen oder Institutionen unterworfen. Einen Austausch auf europäischer Ebene gibt es nach der Beschlussfassung über die Richtlinie über die nationalen politischen Parteien im Europäischen Parlament, der sich allerdings als sehr gering erweist, sowie über die Regulierungsbehörden und Beamten zur Europäischen Kommission. Diese Verknüpfung zur Europäischen Kommission kann als ExpertInnenaustausch und hochgradig technisiert beschrieben werden.

Die Gewerkschaften als klassische Interessensgruppe sind keinerlei Einflussversuchen von anderen AkteurInnen unterworfen, sind selbst jedoch über ihre europäische Dachorganisation auf supranationaler Ebene und auf nationaler und regionaler Ebene in allen Phasen des „policy-cycles“ aktiv. Durch Kollektivbeziehungsweise Tarifverhandlungen spielen sie auch eine Rolle in der Unternehmenspolitik, und im Rahmen der Sozialpartnerschaft oder eines regelmäßigen Austausches von Regierungen mit GewerkschaftsvertreterInnen ist deutlich eine Einflussnahme auf die Postmarktgesetze im Rahmen der „Politikimplementierung“ auf nationaler Ebene festzustellen. Durch die Verankerung in der Bevölkerung und in der Belegschaft in Postunternehmen wird ein gewisser Druck auf andere AkteurInnen auf allen Ebenen erzeugt. Auf europäischer Ebene lässt sich anhand der Entwicklungen der drei Postdienstleistungsrichtlinien eine verstärkte Einflussnahme gegen Ende durch die Gewerkschaften feststellen, und vor allem in der Phase der „Politikevaluierung“ spielen sie durch regelmäßigen Austausch mit den europäischen Institutionen eine wichtige Rolle und sind maßgeblich am Entstehen eines erneuten „policy-cycles“ beteiligt. Der Europäische Soziale Dialog und die Europäischen Betriebsratsstrukturen geben zusätzliche Möglichkeiten, sich aktiv in den Politikentstehungsprozess einzubringen.

Der Einfluss der Regionen konnte aufgrund der Komplexität und der Verschiedenheit der Strukturen in den 27 Mitgliedsstaaten der EU nur aufgrund der Gesetzestexte erforscht werden. Hier lässt sich erkennen, dass in der dritten Postdienstleistungsrichtlinie eine verstärkte Betonung der Wichtigkeit flächendeckender Postdienstleistungen vor allem für den ländlichen Raum und für Klein- und Mittelbetriebe stattfand, was darauf schließen lässt, dass ein

Austausch zwischen regionalen VertreterInnen wie Landesregierungen mit der europäischen Ebene sowie der nationalen Regierungsebene erfolgte. Somit waren regionale VertreterInnen sowohl auf supranationaler Ebene als auch auf nationaler Ebene bei der „Politikformulierung“ aktiv. Drei der vier untersuchten nationalen Postmarktgesetze zeigen klar, dass die Stellung der Regionen explizit hervorgehoben wurde. Vor allem in stark föderalen Strukturen spielen somit die Interessen der regionalen AkteurInnen, meistens ausgedrückt durch institutionelle VertreterInnen in Regionalregierungen, im „policy Netzwerk“ eine bedeutende Rolle.

Zur Übersicht der Versuch einer Matrix zur Vernetzung von AkteurInnen im „policy Netzwerk“:



6. Schlussfolgerungen

Zum Abschluss dieser Arbeit soll nun nochmals auf die am Anfang aufgestellten und formulierten Hypothesen eingegangen werden, um zu reflektieren, ob in dieser Arbeit anhand der verwendeten Theorien und Methoden sowie der verwendeten Literatur und Rechercheergebnisse diese belegt und beantwortet werden konnten.

Durch die im „policy cycle“ unterschiedenen Phasen und die damit entstandene Simplifizierung des Politikentstehungsprozesses in Kombination mit der Kuhn'schen Theorie des Paradigmenwechsel kann gleich zu Beginn festgestellt werden, dass der am Anfang der Arbeit angenommene Paradigmenwechsel zwar vor allem durch die Europäische Kommission und einige Postunternehmen gefordert wurde, jedoch nicht zur Umsetzung gelangte. Dieser Paradigmenwechsel von der „allgemeinen Dienstleistung“ oder „service public“ als Teil des Gesellschaftsvertrages hin zur Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unter Wettbewerb wurde eingehend in den Kapiteln zur „Politikimplementierung“ des „policy cycle“ auf nationaler und europäischer Ebene analysiert und kann in der Entwicklung mit der Hegel'schen Synthese-Theorie als eine Mischform aus beiden Definitionen beschrieben werden. Sowohl auf europäischer Ebene in der europäischen Richtlinie 2008/6/EG als auch in den vier nationalen Beispielen finden sich Kompromissformulierungen, also eine Synthese aus den beiden Definitionen. Dies steigerte sich von Ebene zu Ebene, so dass in einigen Ländern die Dienstleistungen und Regulierungen der Märkte so eng formuliert sind, dass keine inhaltliche Änderung stattfindet, um die bisherigen AkteurInnen und Dienstleistungsformen zu schützen anstatt sie zu öffnen. Damit kann auch die erste am Anfang formulierte Hypothese als bestätigt betrachtet werden, denn die vermutete Gegenwehr auf nationaler Ebene fand in vielen Ländern statt, und somit wurde die Definition der Dienstleistung gleich vorneweg angepasst, um unnötigen Konflikten vorzubeugen und den eigenen nationalen Markt zu schützen.

Die maßgeblichen AkteurInnen bei der Umsetzung der Postdienstleistungsrichtlinie und somit der vollständigen Liberalisierung des

Postmarktes waren Forschungsschwerpunkt des zweiten Teils dieser Arbeit. Es handelt sich neben den institutionellen politischen Akteuren auf europäischer und nationaler Ebene (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, nationale Regierungen inklusive Regulierungsbehörden) vor allem um drei zentrale AkteurInnengruppen: Die Unternehmen, getrennt in alte (ehemals) staatliche Monopolisten und neue Postdienstleister, die Gewerkschaften mit ihren europäischen und nationalen Strukturen und die Regionen, hier verstanden als Interessensgemeinschaft für ländliche Gebiete, meistens aktiv durch institutionelle Körperschaften wie Landesregierungen. Diese waren maßgeblich innerhalb des „policy Netzwerkes“ vor allem in den Phasen des „Agenda Settings“, der „Politikformulierung“ und der „Politikimplementierung“ aktiv in gegenseitiger Beeinflussung und Interaktion. Es handelt sich daher, im Sinne der verwendeten Benz'schen Theorie, um einen governance Prozess, in dem verschiedene AkteurInnen in die Entscheidungen mit eingebunden wurden und ihre Positionen einbringen konnten. Im Rahmen des europäischen „Agenda Settings“ und der „Politikimplementierung“ sowie dann bei der „Politikevaluierung“ wird der Prozess zu einer multilevel governance, da die Konsequenzen und die damit entstehenden Probleme und Forderungen nach Verbesserungen sowohl auf nationale als auch auf europäische Ebene getragen werden. Man kann daher die Theorie des „multilevel governance“ auf dieses Themenfeld anwenden, muss jedoch unterscheiden, wann es sich tatsächlich um mehrere kommunizierende und interagierende Ebenen handelt, da nicht alle Phasen des „policy cycle“ den gleichen Bedingungen unterworfen sind. Die zweite Hypothese dieser Arbeit wurde demnach teilweise bewiesen, denn ob die Richtlinie 2008/6/EG als Ergebnis eines „multilevel governance“ Prozesses gesehen werden kann, ist anzunehmen, nicht jedoch bewiesen worden.

Eine der Auswirkungen der Postmarktliberalisierung sind soziale Spannungen auf allen Ebenen durch die veränderten Arbeitsbeziehungen und niedrigeren Löhne, hervorgerufen durch den einsetzenden Wettbewerb. Dies erzeugt Druck auf den Staat und die Postunternehmen vor allem durch die ArbeitnehmerInnenvertreterInnen, die Gewerkschaften. Der Staat allerdings verlor eindeutig an Macht durch das Einsetzen der Regulierungsbehörden und eine Abgabe von Verantwortung, vor allem hinsichtlich des Binnenmarktes mit

Kompetenzen auf europäischer Ebene. Mindestnormen und Maximalregulierungen werden durch die Europäische Kommission kontrolliert, zu starke Regulierung wird als Wettbewerbsbarriere verstanden und somit in Abrede gestellt. Dadurch hat der Staat seine wirtschaftliche Steuerungsfunktion auf nationaler Ebene weitgehend verloren, ist aber durch das Subsidiaritätsprinzip nach wie vor verantwortlich für soziale Gesetzgebung und muss damit die entstehenden sozialen Probleme auf nationalstaatlicher Ebene lösen. Dies verursacht Konflikte innerhalb der regierenden Strukturen und bedarf zusätzlicher Koordination. In Hypothese drei wurde formuliert, dass die veränderte Rolle des Staates soziale Spannungen verursache, dies kann als bewiesen angesehen werden. Damit kam es zu einer veränderten Rolle der Gewerkschaften auf allen Ebenen. Bisherige sozialpartnerschaftliche Strukturen sind nicht mehr effizient und die Beziehung zu den Unternehmen, die aufgrund des einsetzenden Wettbewerbs sowohl Struktur als auch Unternehmenspolitik verändern mussten, wurde geschwächt. Es kam zu einem grundsätzlichen Wandel von Gewerkschafts- und Unternehmenspolitik, ob dies auch zu einer stärkeren Position führte oder führen wird, konnte in dieser Arbeit noch nicht festgestellt werden, wird sich aber vor allem in dem nächsten, nun entstehenden „policy-cycle“ zeigen.

Zuletzt konnte auch die letzte Hypothese, dass sich der entstehende Druck wieder auf die europäische Ebene zurück wendet, in dieser Arbeit durch die in den letzten zwei Jahren beobachteten Aktivitäten im Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, getrieben vor allem durch die drei politischen Akteure Gewerkschaften, Unternehmen und Regionen, als bewiesen angesehen werden. Sowohl die mündliche als auch die schriftliche Anfrage von Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die Europäische Kommission, ebenso die Gründung der Europäischen Postregulierergruppe (EPRG) und der Postnutzergruppe (postal users group) durch die Europäische Kommission weisen auf den Druck hin. Dabei kann beobachtet werden, dass Gewerkschaften eher Einfluss auf die im europäischen Teil des „policy Netzwerks“ politisch schwächere Institution des Europäischen Parlaments haben, während sich die Unternehmen auf die Europäische Kommission, als Exekutive mit mehr Kompetenzen ausgestattet, konzentrieren. Daher sind vor allem die

Arbeitsgruppen und Studien der Europäischen Kommission von den Interessen der ArbeitgeberInnen im Postsektor dominiert. Der Evaluationsprozess hat nach der Implementierung der Postdienstleistungsrichtlinien und der damit vollständigen Marktöffnung nun langsam auf europäischer Ebene begonnen, was die verstärkte Einflussnahme von AkteurInnen auf die Institutionen innerhalb der Europäischen Union noch zusätzlich verstärkt und voran treibt.

Ob dies nun auf europäischer Ebene zu einem erneuten „policy cycle“ führen wird, ist noch nicht klar, aber zu vermuten, da VertreterInnen der Europäischen Kommission auch in der letzten öffentlichen Sitzung zur Veröffentlichung der neuen Studien am 4. November 2011 in Brüssel wieder betonten, dass die Ergebnisse dieser Studien „noch“ nicht zu neuen Gesetzgebungsinitiativen führen werden. Die Interessen und Forderungen nach einer erneuten Problemdefinition und damit eines neuen „policy cycle“ sind aber sowohl unter den AkteurInnen der Unternehmen als auch jenen der Gewerkschaften, allerdings in unterschiedliche Richtungen und mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten, ersichtlich. Es ist anzunehmen, dass die Europäische Kommission mit dem Initiativrecht sowie Exekutivrecht dabei eine stärkere Rolle spielen wird und damit auch, wie oben beschrieben, auch die Interessen der Unternehmen im Vordergrund stehen werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, wohin sich dieser Prozess weiter entwickeln wird und welche Änderungen und neuen Regelungen und Politiklösungen schlussendlich im Rahmen eines multilevel governance Prozesses heraus kommen.

7. Schlusswort

An dieses Thema wissenschaftlich heran zu gehen, gab mir einen Einblick hinter methodische und theoretische Kulissen, den ich vorher durch meine praktische Arbeit in diesem Feld nicht hatte. Ich konnte so Rückschlüsse auf Entscheidungen und Ergebnisse gewinnen, die mir für meine zukünftige Arbeit nützlich sein werden.

Ich bin der Meinung, dass die gewählten Theorien und Methoden für das Thema „policy making“ auf europäischer Ebene generell geeignet sind, um Rückschlüsse

auf Verbindungen, Einflüsse und Entwicklungen innerhalb der verschiedenen Ebenen ziehen zu können. Dies ist nicht nur bei der Postmarktliberalisierung, sondern auch generell möglich und daher kann diese Arbeit eines Erklärungs- und Beschreibungsansatzes des heutigen Politiksystems gesehen werden. Natürlich soll an dieser Stelle aber betont werden, dass die verwendeten Phasen des „policy cycle“ nicht als starres Konstrukt, sondern flexible Orientierung und Einteilung der Politikprozesse zu verstehen sind, um die komplizierten und vielfältigen Interaktionen zwischen den verschiedenen AkteurlInnen in den Ebenen und dazwischen beschreiben und erforschen zu können.

Durch die Tatsache, dass ich bereits seit drei Jahren mit diesem Thema durch meine berufliche Tätigkeit befasst bin, hatte ich Zugang zu internem Wissen und mannigfaltigen Dokumenten, die alle in meinem Besitz, jedoch in öffentlichen Stellen schwer zugänglich sind. Sollte vom Leser/der Leserin der Wunsch bestehen, Einblick in Gesprächsprotokolle und interne Dokumente zu nehmen, ist dies natürlich jederzeit möglich.

8. Literaturverzeichnis

Verwendete Gesetzestexte:

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957

Vertrag von Amsterdam zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, Amtsblatt Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007

Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität

Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft

Richtlinie 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft

123. Bundesgesetz: Postmarktgesetz und Änderung des KommAustria-Gesetzes (NR: GP XXIV RV 319 AB 459 S. 45. BR: AB 8203 S.778) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2009, Ausgabe am 4. Dezember 2009

Postgesetz Deutschland: Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das zuletzt durch Artikel 272 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist

The General Agreement on Trade in Services (GATS) - Die multilaterale Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994) - Anhang 1 - Anhang 1B - Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (WTO), Amtsblatt Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0191 - 0212

Postgesetz Finnland: Postal Service Act (313/2001, amendments up to 1365/2006 included), Ministry of Transport and Communication of Finland

Postgesetz Belgien: Loi du 21. Mars 1991 portant réformé de certaines entreprises publiques économiques, modifiant la loi du 17. Janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges modifiante la loi du 9. Juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, 2010/A40150.001

Postgesetz Frankreich: Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales

Postgesetz Irland: Number 21 of 2011, Communication Regulation (Postal Services) Act 2011

Postgesetz Spanien: Ley 43/2010 de 30 de Diciembre, del servicio postal universal de los derechos de los usuarios y del mercado postal, abzurufen unter:
<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>

Europäische Gerichtshof – Urteil des Gerichtes in Erster Instanz vom 12. Januar 2005 - Rechtssache C-121/05 P: Rechtsmittel des Harmonisierungsamts für Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz (Dritte Kammer) vom 12.

Januar 2005 in der Rechtssache T-334/03, Deutsche Post Euro Express GmbH gegen Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, eingelegt am 15.03.2005

Verwendete Studien:

Main developments in the postal sector (2004-2006) - (WIK Consult GmbH - May 2006)

Main developments in the postal sector (2006-2008) - (Ecorys - September 2008)

Main developments in the postal sector (2008-2010) (Copenhagen Economics - November 2010)

The role of regulators in a more competitive postal market (WIK-Consult GmbH - September 2009)

The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009 (PricewaterhouseCoopers - May 2006)

PIQUE - Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (Funded by the European Commission's 6th Framework Programme, Priority 7, Citizens and the Knowledge Based Society, and coordinated by Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, www.pique.at, Vienna – 2009)

Briefpreise in Europa, Aktueller internationaler Preisvergleich (Deutsche Post, März 2009)

What has postal liberalisation delivered? A Study by UNI Post & Logistics on the Liberalisation of the Postal Sector (UNI Global Union – 2009)

Beschäftigungsverhältnisse bei den neuen Postdienstleistern, Forschungsbericht im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (FORBA – Dezember 2008)

Gegen Panikmache und für einen klaren Blick! Fakten und Bewertung zur Entwicklung des Briefgeschäftes bei der Deutschen Post DHL (verdi – Juli 2009)

Liberalisierung, Regulierung, Beschäftigung – Weichenstellung im europäischen Postsektor (input consulting – April 2009)

TNT-A Dutch Door? (The idea-Driven Equities Analysis company, October 2010)

Die Anwendung des Postmindestlohns und seine Auswirkungen auf Löhne, Unternehmen, Wettbewerb und Arbeitsplätze in der Briefbranche (Input-Consulting – Mai 2010)

Wages and Employment Conditions in Liberalised Postal Markets, Report for the Norwegian Ministry of Transport and Communications (Copenhagen Economics – August 2010)

Abschlussbericht zum Projekt: "Das Sozialobservatorium des Postsektors", Europäischer Ausschuss Sozialer Dialog im Postsektor VS/2008/0489, 2009

Abschlussbericht zum Projekt: „Social Partners preparing for Change“, Europäischer Ausschuss Sozialer Dialog im Postsektor VS/2010/0385, 2011-10-17

Nachhaltigkeitsbericht der Österreichischen Post zum Geschäftsjahr 2010 Beilage der Standard, September 2011

Verwendete Literatur:

Benz, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen, VS Verlag, Wiesbaden, 2009

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance Utl: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag, Wiesbaden, 2007

Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriel/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.): Europa im Ausverkauf Utl: Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, VSA Verlag, Hamburg, 2008

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: Wissenschaft der Logik, Abth. Die Lehre vom Seyn, i.e. Sein] 2. Abth. Die Lehre vom Wesen. Berlin, 1841 Ausgabe: Heinrich, Dieter (Hg.), 1986

Hobbes, Thomas: Vom Menschen.– Vom Bürger. Hrsg. v. Günter Gawlick, 3. Aufl. Meiner, Hamburg, 1994

Hobbes, Thomas: Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, Herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetcher, suhrkamp, Berlin, 1966

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Types of Multi-Level Governance, European Integration online Papers (EioP) Vol. 5 (2001) N° 11; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, Arbeitspapier des Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung, AB III / Nr. 12, Mannheim 1995

Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodell und Politikprozess: Der Policy Cycle in: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenburg, 2003

Jens, Uwe/Romahn, Hajo (Hg.): Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht Utl: Zur Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzwerkindustrien, metropolis Verlag, Marburg, 2009

Kuhn, Thomas S.: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, suhrkamp taschenbuch, Frankfurt/Main, 1967

Lippert, Inge: Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss Utl: Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung, edition sigma, Berlin 2005

Meek, James: In the Sorting Office, London Review of Books, abrufbar unter: <http://lrp.co.uk/v33/n09/james-meek/in-the-sortng-office/print>

Nowotny, Ewald: Neoliberalismus und öffentlicher Sektor – Entwicklung und Alternativen, in: Schulmeister, Stephan / Walther, Herbert / Nowotny, Ewald u.a. (Hg.): Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus, Verlag des ÖGB, Wien, 1997

Putnam, Robert D.: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, International Organization, Vol. 42, No. 3, Summer 1988

Röhm, Uli/Voigt, Wilfried: Das Lohndumping-Kartell Utl.: Großverlage bekämpfen den Post-Mindestlohn, VSA-Verlag, Hamburg, 2007

Rousseau, Jean-Jacques: Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechtes), Amsterdam, 1762

Schulmeister, Stephan: Der Neoliberalismus ist jene Krankheit, für deren Heilung er sich hält in: Wall-Strasser, Sepp / Bauer, Lucia (Hg.): Märkte brauchen Regeln Utl.: Strategien für ein solidarisches Wirtschaften, Wien, 2004

Schulmeister, Stephan: Wege zur Vollbeschäftigung – Globale, europäische und österreichische Strategien, in: Schulmeister, Stephan / Walther, Herbert / Nowotny, Ewald u.a. (Hg.): Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus, Verlag des ÖGB, Wien, 1997

Schwarz, Karsten: Briefpoststrategien in Europa Utl: Handlungsoptionen europäischer Briefpostgesellschaften im zunehmend dynamischen Wettbewerb, Kölner Wissenschaftsverlag, Köln, 2004

Simon, Sven: Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im WTO- und EU-Recht, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009

Verwendete Presseartikel:

Basler Zeitung: DHL nimmt tiefe Preise in Kauf, vom: 12.07.2010, S: 18

Berliner Zeitung: Monopolist und Dinosaurier, vom: 05.05.2010, Auflage: 181 783, S: 10

Börsen-Zeitung: TNT geht Konzernumbau an, vom: 04.05.2010, S: 11

CEP-Research: CWU threatens strike at British post offices, vom: 14.02.2011

CEP-Research: Belgian postal workers disrupt today's mail delivery in nationwide strike, vom 11.02.2011, www.cep-research.com

CEP Research: French government denies postponement of La Poste privatisation, vom 07.05.2009

CEP-Research: TNT Post offers to cut redundancies by a third, vom: 21.10.2010, <https://www.cep-research.com/cepresearch/repository/news/2010/october/2110107.html>

CEP-Research: TNT Post to raise mail prices in Netherlands, vom: 01.09.2010, www.cep-research.com

Der Standard: Geldgeschäfte soll Post-Filialen retten, vom 21.07.2010, Auflage: 117 856, S: 18

Die Presse: Heftige Kritik am „Post-Schutzgesetz“, vom 16.05.2009, Auflage 121 149, S: 11

Die Presse Online: Postmarktgesetz verschoben: Private und Post AG dagegen, vom 08.06.2009, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/485612/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: IHS: Neues Postgesetz schlecht für alle, vom: 10.09.2009, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/507388/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Zustellung: Redmail gibt teilweise auf, vom 13.01.2010, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/532795/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Postämter: Post-Betriebsrat schlägt Alarm, vom: 15.06.2010, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/573949/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Ein Drittel weniger Gewinn für die Post, vom: 16.03.2010, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/546541/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Polit-Einigung: Staat schützt „seine“ Post, vom: 27.07.2009, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/498486/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Postmarktgesetz: Breite Ablehnung, vom: 18.05.2009, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/480223/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Postgesetz: Zu viel Staat im gelben Riesen?, vom: 18.11.2009, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/522594/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Postmarktgesetz beschlossen – Opposition kritisiert „Murks“, vom: 18.11.2009, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/522499/index.do?from=simarchiv>

Die Presse online: Gewerkschaft klagt Post wegen fehlender Filialen, vom: 19.02.2010, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/540927/index.do?from=simarchiv>

Die Presse Online: Veto gegen Postamt-Schließungen, vom 26.04.2010, abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/561027/index.do?from=simarchiv>

Die Welt: Schreib mal wieder, Brief von Vorstand Jürgen Gerdes an Post-Mitarbeiter erzürnt Gewerkschaft, vom 10.09.2010, Auflage: 284 852, S: 12

Die Welt: Immer Ärger mit dem Paketdienst, vom 15.09.2010, Auflage: 284 852, S: 14

Die Welt: Post bricht das Briefgeschäft weg, vom 29.04.2010, Auflage 284 852, S: 12

DVZ Deutsche Logistikzeitung: Postliberalisierung macht Porto teurer, vom: 13.07.2010, Auflage 13319, S: 11

DVZ-Brief: Post-Ehe bringt Dänemarks Paketmarkt durcheinander, vom 02.05.2009, S: 2

DVZ: Deutsche Verkehrs-Zeitung: Schwierige Umarmung: Schweden/Dänemark Postfusion soll den Logistiksektor stärken, vom 16.04.2009, Auflage: 14 898, S: 13

Financial Times Deutschland: Netzagentur rüttelt am Steuerprivileg der Post, vom: 12.07.2010, Auflage: 119 307, S: 4

Financial Times Deutschland: Post gewinnt im Streit um Rabatte, vom: 16.09.2010, Auflage: 119 307, S: 5

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Post streitet über Mehrwertsteuer, vom: 10.07.2010, Auflage: 467 675, S: 15

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Royal Mail im Überlebenskampf, vom: 14.09.2010, Auflage: 467 675, S: 17

Frankfurter Allgemeine Zeitung: 6,23 Euro Stundenlohn für Briefzusteller in Sachsen, vom: 28.04.2010, Auflage: 467 675

Handelsblatt: Französische La Poste soll Aktiengesellschaft werden, vom: 17.06.2009, Auflage: 190 497, S: 14

Handelsblatt: Post-Konkurrent TNT spaltet Briefgeschäft ab, vom: 03.08.2010, Auflage: 171 698, S: 27

Kronenzeitung Online: Beschwerde über post um 30 Prozent gestiegen, vom: 27.05.2010, [www.krone.at/Oesterreich/Beschwerde ueber Post angestiegen-144.000 Eingaben-Story-201966](http://www.krone.at/Oesterreich/Beschwerde_ueber_Post_angestiegen-144.000_Eingaben-Story-201966)

Kronenzeitung Online: Schließungen lassen Filialenumsatz der Post einbrechen, vom 11.08.2010 abrufbar unter: http://www.krone.at/Oesterreich/Schliessungen_lassen_Filialumsatz_der_Post_einbrechen_Minus_16_Prozent-Storyx-214660

Kurier Online: Streit um Postamt-Schließungen, vom 16.06.2010, online-Ausgabe des Kurier: http://kurier.at/wirtschaft/w_unternehmen/2009218.php

Les Cahiers de l'ARCEP: Le marché intérieur postal: une ambition au service de la croissance et de la cohésion en Europe par Michel Barnier, Janvier – Février - Mars 2011 S: 7

Les Cahiers de l'ARCEP: La concurrence doit être basée sur l'innovation et la qualité, et non sur la réduction des coûts par Neil Anderson, Janvier – Février - Mars 2011 S: 23

Nederlands Dagblad: Het rommelt bij 'de post', vom 15.09.2010

Metro Belgien: Bpost ontslaat zieke werknemers te snel, vom: 29.09.2011 S: 15

Reuters Deutschland: EU-Kommission prüft Staatsgelder für Deutsche Post weiter, vom 02.09.2010, 021132 Sep 1

Salzburger Nachrichten: Postler werden zur Werbefläche vom 12.01.2011

Spiegel online: Post-Chef Appel fordert höheres Porto, vom: 14.09.2010,
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,717315,00.html>

Spiegel: Klage gegen Rabatte, vom: 12.07.2010, Auflage: 1 272 700, S: 69

Süddeutsche Zeitung: Giftmischung, Der Streit um Mindestlöhne und um die Umsatzsteuerbefreiung verhindert Wettbewerb im deutschen Briefgeschäft, vom 14.04.2009, Auflage: 559 287, S: 21

TNT Newsletter 2010/2011 available in TNT, now PostNL

9. Abstract – deutsche Version

Liberalisierung des Postmarktes in Europa

Utl.: Umsetzung der Europäischen Richtlinie auf nationaler und supranationaler Ebene und die Rolle der politischen Akteure

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Implementierung von EU Richtlinien am Beispiel der Richtlinie 2008/6/EG zur vollständigen Öffnung des europäischen Postmarktes. Auf Grundlage der multilevel Governance Theorie wurde eine AkteurInnenanalyse im policy cycle durchgeführt. Diese Arbeit gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil wurde der Einfluss der verschiedenen AkteurInnen und die Auswirkungen auf die tatsächliche Politikimplementierung also das gesetzliche Endprodukt analysiert. Hier wurden sowohl die EU-Richtlinien selbst als auch vier ausgewählte nationale Postgesetze herangezogen. Mit der Kuhn'schen Theorie zum Paradigmenwechsel und der Hegel'schen Synthesentheorie konnte festgestellt werden, dass der von der Europäischen Kommission geforderte Wechsel hin zur Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht vollzogen wurde. Im zweiten Teil der Arbeit wurden die involvierten AkteurInnen einzeln analysiert und in ihren Verflechtungen betrachtet. Dabei wurde speziell auf deren Positionen, Einfluss und Netzwerke in den verschiedenen Phasen des policy cycle sowie auf die verschiedenen Ebenen eingegangen. Bei der AkteurInnenanalyse konnte festgestellt werden, dass neben den institutionalisierten AkteurInnen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses nur drei HauptakteurInnen, nämlich ArbeitgeberInnen, Gewerkschaften und regionale InteressensvertreterInnen in dem untersuchten Beispiel eine Rolle spielen. Von multilevel Governance nach Arthur Benz kann man nur in einigen Phasen des policy cyclus sprechen. Zuletzt konnte noch festgestellt werden, dass die Politikimplementierung negative Effekte für die Bevölkerung der betroffenen Mitgliedsstaaten mit sich brachte und sozialen Druck auf die ArbeitnehmerInnen in den Unternehmen erzeugte, was wiederum auf die supranationale Ebene zurück wirkte.

10. Abstract – englische Version

Liberalisation of the postal market in Europe

Utl.: The implementation of European Directives on the national and supranational level and the role of political stakeholders.

This paper analyses the implementation of European Directives using the example of Directive 2008/6/EC on the full opening of the European postal market. An analysis of stakeholders within the policy cycle has been done using multilevel governance theory. The first section of the paper analyses the influence of different stakeholders and their effective impact on policy implementation, thus the legislation as the legal final product. The European Directives and four selected postal laws have been used for the research. Kuhn's theory on the change of paradigms and Hegel's theory of synthesis provide the basis for the argument that the change demanded by the European Commission towards services of general economic interests didn't take place. In the second part of the paper, the involved stakeholders and their networks have been analyzed separately. In doing so, the paper focuses particularly on their positions, influences and networks in the different phases of the policy cycle and their multiple levels of influence. Besides the institutional representatives within the legal processes, only three main actors, employers, trade unions and regional stakeholders played a substantial role in this case. Furthermore, these stakeholders only had impact on several phases of the policy cycle, as described by Arthur Benz through the term multilevel governance. In conclusion, the analysis revealed an emerging tension amongst citizens and employees produced by the implementation of the Directive in the countries and companies, which was policy derived from the supranational level. The formulated scientific problem and the hypothesis have been responded to as best as possible with the theoretical and methodological approach used and the literature reviewed.

11. Lebenslauf der Autorin

Cornelia Berger wurde am 10. Juni 1979 in Wien geboren. Ihre Schulzeit beendete sie mit Matura im wirtschaftskundlichen Gymnasium GRG XIX und begann 1998 mit dem Studium der Biologie. Seit Beginn ihres Studiums arbeitete sie ehrenamtlich in politischen Verbänden und gemeinnützigen Organisationen, weiters war sie Angestellte in verschiedenen Positionen in der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Mietervereinigung Österreichs sowie bis zum heutigen Tag in der Gewerkschaft (Gewerkschaft Handel, Transport und Verkehr, vda und UNI Europa). Im Jahr 2000 wechselte sie ihre Studienrichtung auf Soziologie und Politikwissenschaft und wendete sich der Sozialwissenschaft zu. Im Rahmen ihres Studiums setzte sie ihre Schwerpunkte im Bereich internationaler Politik, österreichischer Politik und politischen Theorien und Kulturstudien. Im Jahr 2007 absolvierte sie ein Auslandssemester an der Universität Havanna in Kuba, wo sie Kurse in Geschichte und Philosophie absolvierte. Seit Februar 2009 arbeitet sie als „policy officer“ in der europäischen Gewerkschaftsföderation UNI Europa in Brüssel/Belgien, wo sie für die europäische Gewerkschaftsarbeit und politisches Lobbying im Bereich Post und Logistik zuständig ist. Ihre beruflichen Erfahrungen und Einblicke verwertete sie schliesslich auch im Rahmen ihres Studiums in ihrer Diplomarbeit zum Thema: „Liberalisierung des Postmarktes in Europa Utl.: Umsetzung der Europäischen Richtlinie auf nationaler und supranationaler Ebene und die Rolle der politischen Akteure“.