

Wolfgang Elsenbast*

Mindestlöhne im Postsektor?

Unmittelbar vor der vollständigen Liberalisierung der Briefmärkte wird eine Verschiebung der Marktöffnung diskutiert. Angeheizt wird die Debatte durch den Preiswettbewerb im Bereich der Briefdienste, der mit niedrigen Löhnen bei den Konkurrenten der Deutschen Post AG einhergeht. Wie sollte die Politik reagieren? Sollten sektorspezifische Mindestlöhne eingeführt oder sogar das Briefmonopol verlängert werden?

Als „unverantwortlich und leichtfertig“ bezeichnete ver.di die Ankündigung der Bundesregierung den deutschen Briefmarkt – auf jeden Fall – zum 1. Januar 2008 komplett zu öffnen. Die Folge wäre, so die Gewerkschaft, dass ab dem Jahr 2008 Unternehmen aus den angrenzenden EU-Ländern Postdienstleistungen in Deutschland anbieten werden, während Unternehmen aus Deutschland der Weg über die Grenzen gegebenenfalls verschlossen bleibe. Daher sollte die Politik eher abwarten, wie sich die Mehrheiten in Europa sortieren und das deutsche Postgesetz dementsprechend anpassen. Andernfalls drohe durch die weitere Liberalisierung der Verlust von vielen tausend sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen.

Diese Forderungen von ver.di schwappen inzwischen auf die Politik über. So fordert die SPD, nicht ganz unerwartet, eine Vertagung der vollständigen Marktöffnung um ein Jahr.¹ Nach den von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinien-Vorgaben der Europäischen Union sollen alle EU-Staaten ab 2009 den Schritt zu einem freien Markt unternehmen, doch in Ländern wie Frankreich, Italien und Griechenland gibt es bislang eher wenige Anstalten, diese Vorgaben umzusetzen.² Andere Länder wie Finnland oder Ungarn belegen ausländische Anbieter mit erheblichen Auflagen.³

Keine Verlängerung des Briefmonopols

Wie soll nun die Politik handeln? Hinsichtlich einer Verlängerung des Briefmonopols ist festzuhalten, dass dies nach den europarechtlichen Vorgaben wohl nur um ein Jahr möglich wäre, d.h. recht kurzfristiger Natur wäre. Zudem rechnet der Postkonzern im schlimmsten Fall mit dem Rückgang des Marktanteils um 10 bis 20 Prozentpunkte. Um die Geschäftskunden zu halten, auf die rund 85% des gesamten Briefaufkommens ent-

fallen, ist die Deutsche Post AG zu einem Preiskampf bereit. Ferner erwägt das Postunternehmen eine Differenzierung der Preise für Geschäftskunden zwischen der Zustellung in der Stadt bzw. auf dem Land sowie eine Absenkung des Portoniveaus insgesamt. Insofern erscheint die Deutsche Post AG durchaus fähig, dem Wettbewerb wirksam zu begegnen. Dabei sind einzelne Maßnahmen sogar aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert, da sie die Effizienz der Postzustellung erhöhen. Zu nennen sind beispielsweise eine Preisdifferenzierung nach dem Ort – mithin den Kosten – der Zustellung, wie auch niedrigere Preise bei den Geschäftskunden. Allerdings wird naturgemäß mit einem Preiskampf eine relevante Reduktion der Stückerlöse einhergehen. Dies ist aber der übliche Lauf des Wettbewerbs.

Gegenzurechnen ist hingegen, dass die Deutsche Post AG mit erheblichen Wettbewerbsvorteilen in die Liberalisierung startet. Dazu zählen eine hohe Qualitätsreputation, ein bestehendes Transport- und Zustellnetz, relevante Größenvorteile in der Zustellung und eine erhebliche Finanzkraft, welche nicht zuletzt auch aus den Monopoleinnahmen im Briefgeschäft aufgebaut wurde und es dem Unternehmen erlaubt hat, in benachbarte Märkte zu expandieren. Auch sollte einem Reziprozitätsgedanken, der der letzten Verlängerung des Briefmonopols Pate stand, nicht weiter umfassend gefolgt werden, denn ausländische Unternehmen werden mit deutschen Arbeitskräften arbeiten, eine Realität, die leider oft vergessen wird. Insofern wäre auch aus eher industriepolitischer Sicht eine weitere Verschließung des Marktes wenig geboten.

* Der Autor dankt Alex Dieke und Robert Wieser für wertvolle Kommentare.

¹ Vgl. o.V.: SPD will Briefmonopol erhalten, in: Süddeutsche Zeitung vom 31. Januar 2007.

² Der Kommissionsvorschlag [KOM(2006) 594 endgültig] bedarf noch der Verabschiedung durch das Europäische Parlament und den Rat.

³ Vgl. WIK-Consult: Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, S. 68-74.

Dr. Wolfgang Elsenbast, 42, ist Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Köln.

Die Marktöffnung kann dem etablierten Unternehmen unter Umständen sogar einen gewissen strategischen Vorteil ermöglichen, weil der deutsche Postkonzern früher mit den Realitäten des Wettbewerbs in Gänze konfrontiert wird als beispielsweise die französische oder italienische Post. Die deutsche Politik sollte eine Umsetzung der vollständigen Marktöffnung in der EU verfolgen. Diesen Weg will die Bundesregierung auch während ihrer EU-Ratspräsidentschaft gehen. Sollte dies nicht gelingen, könnte es zu juristischen Verfahren kommen.

Insofern ist die Forderung nach einer Verlängerung des Briefmonopols nicht zu unterstützen. Dies gilt auch unter der Notwendigkeit, dass im Postwesen ein Universaldienst anzubieten ist. Diese Pflicht zu flächendeckenden Angeboten wird oft als Existenzberechtigung für Briefmonopole herangezogen, auch weil dies der europäischen Rechtsrahmen bisher ermöglichte. Inzwischen hat sich jedoch dieser Rahmen auf Veranlassung der Europäischen Kommission stärker wettbewerbsorientiert, d.h. die Kommission strebt die Aufhebung der Monopole an, auch weil es alternative, weniger in den Wettbewerb eingreifende Maßnahmen der Sicherung eines Universaldienstes gibt. Dazu gehören zum einen die direkte finanzielle Kompensation des Universaldiensteanbieters, und zum anderen die Ausschreibung defizitärer Universaldienstleistungen. Beide Mechanismen ermöglichen die Erstellung eines Universaldienstes unter Wettbewerb. Sie sind im Postgesetz für den Fall vorgesehen, dass der Markt von sich heraus keinen Universaldienst erbringt. Finanziert werden die Zahlungen über einen dann zu definierenden Universaldienstfonds. Insofern besteht auch abseits der inzwischen abgegoltenen Belastungen der Deutschen Post AG aus ökonomischer Sicht keine Notwendigkeit für eine Monopolisierung.⁵

Der Kern der Debatte

Schaut man sich die aktuelle Problemlage im Postbereich im Detail an, so ist ausgehend von den spezifischen Wettbewerbsnachteilen der Deutschen Post AG die Entwicklung auf dem Branchenarbeitsmarkt zu erörtern, speziell im Bereich der Briefdienste. Die Nachteile der Post bestehen im Vergleich zu ihren Konkurrenten in erster Linie in höheren Lohnkosten. Die

se Kosten kann das Unternehmen nicht stante pede anpassen. Den Nachteil kann die Deutsche Post AG zunächst durch Qualität in der Zustellung zu kompensieren versuchen. Mittelfristig wird allerdings auch der Noch-Monopolist anstreben, den Kostenwettbewerb verstärkt aufzunehmen.⁶ Dies impliziert, dass der verstärkte Wettbewerb branchenweit zu teils sehr niedrigen Löhnen führen kann. Mithin besteht die Gefahr, dass das Lohnniveau mehr oder minder branchenweit erodiert. Diese mögliche Entwicklung führt zur Forderung nach branchenspezifischen Mindestlöhnen, die zunächst von ver.di, inzwischen aber auch von der Deutschen Post AG selbst vertreten wird. Ist dies nun eine berechnete Forderung? Zunächst ist festzustellen, dass es in vielen Ländern der EU branchenunspecifische Mindestlöhne gibt. Deren Bandbreite ist recht groß. In mit Deutschland vergleichbaren Ländern der EU kristallisiert sich dabei ein Wert von um die 7,50 Euro als Orientierungsgröße heraus. Nicht zuletzt deshalb gibt es in Deutschland die Forderung nach einem Mindestlohn von 7,50 Euro.⁷ Die Kommunikationsgewerkschaft DPVKOM fordert sogar einen Mindestlohn von 8,50 Euro für die Logistikbranche.

In den Augen der meisten Arbeitgeber – aber auch vieler Ökonomen – sind diese Vorschläge ungeeignet, um dem gesellschaftlichen Problem niedriger Löhne zu begegnen, da sie sich negativ auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken würden. Mindestens zwei Millionen Jobs könnten durch Mindestlöhne verlorengehen, so einzelne Prognosen. Zudem würden Investoren abgeschreckt. Allerdings sind die ökonomischen Analysen zum Mindestlohn hinsichtlich der Beschäftigungswirkung nicht hinreichend eindeutig.⁸ Unstrittig erscheint fast nur, dass – wenn der Mindestlohn zu hoch angesetzt wird, d.h. die Arbeitsnachfrage in einem relevanten Maße restringiert wird – die negativen Effekte überwiegen und es dann zu einem bedeutsamen Beschäftigungsabbau kommt. Ein solcher Lohnbereich dürfte sich zudem von Branche zu Branche und überdies regional unterscheiden. Aufgrund der sehr spezifischen Unterschiede der (Arbeits-)Märkte ist eine „falsche“ Setzung eines Mindestlohnes eine besondere politische Gefahr.

⁵ Zur Umsetzung des Postgesetzes (PostG) bei der Erstellung des Universaldienstes vgl. ausführlich Wolfgang Eisenbast: Universaldienst unter Wettbewerb, Baden-Baden 1999, bzw. konkreter zu der durchaus wiederkehrenden Frage der Notwendigkeit einer Monopolverlängerung Wolfgang Eisenbast, Melanie Paulus: „Regulatory Capture“ der Gelben Post?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 12, S. 760-764.

⁶ Bereits in den letzten Jahren hat die Deutsche Post erhebliche Anstrengungen zur Kostenreduktion und -flexibilisierung unternommen (z.B. durch das so genannte STAR-Programm).

⁷ Vgl. beispielsweise die Forderungen unter www.verdi.de.

⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2006/07, Tz. 546 bis 553, bzw. zu einer weiteren Übersicht Christian Ragacs: Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz. Ein Literaturüberblick, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 2/2003, S. 215-246.

Wohl nicht zuletzt auch deshalb verfolgt die CDU im Gegensatz zum Mindestlohnmodell des Koalitionspartners das Modell des Kombilohns. Ein wesentlicher ökonomischer Vorteil des Kombilohnmodells ist, dass – im Gegensatz zu einem Mindestlohn – nicht unmittelbar auf die Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt Einfluss genommen wird. Derartige lohnpolitische Ansätze sind derzeit stets auf bestimmte Gruppen und Zeiträume beschränkt. Dies wäre bei einem mehr oder minder generellen Kombilohnmodell nicht der Fall, wodurch es zugleich potenziell teuer würde.⁹ Dabei kann es auch zu relevanten Mitnahme-Effekten kommen, wenn Firmen aufgrund der Subventionierung der Löhne das Lohnniveau drücken. Dann wirkt ein Kombilohn prinzipiell wie eine Lohnsubvention, wobei der Umfang dieser Subvention empirisch nicht einfach zu erfassen sein dürfte.¹⁰ Insofern ist die Politik gefordert, ein Kombilohn-Modell umzusetzen, das diesen Gefahren begegnet, beispielweise indem der Staat glaubhaft mit der Einführung eines branchenspezifischen Mindestlohnes droht, falls die Unternehmen in einem Wirtschaftssektor den Kombilohn mehrheitlich dazu nutzen, die Löhne zusätzlich abzusenken.

Mindestlöhne bei der Post

Im Falle einer Einführung von Mindestlöhnen bei der Post besteht die Gefahr, dass diese zu hoch festgelegt werden, um der Kritik zu begegnen, dass Lohndumping betrieben werde. Ein Lohndumping liegt aus ökonomischer Sicht allerdings erst dann vor, wenn ein Arbeitnehmer unter seinem Wertgrenzprodukt beschäftigt wird.¹¹ Eine solche dauerhafte geringe Entlohnung ist zugleich aus juristischer Sicht als ein sittenwidriges Verhalten anzusehen, was (zumindest abstrakt gesehen) gerichtlich verfolgt werden kann.¹² Insofern mag für einige Ökonomen die Sachlage recht klar sein. Allerdings kommt jedwede Arbeitsmarktpolitik an ihre „gesellschaftspolitischen“ Grenzen, wenn ein „gesell-

schaftlich angemessenes“ Überleben mit einem Vollzeitbeschäftigung schwierig wird.¹³

Der Postsektor stellt dabei insgesamt ein wichtiges „Schlachtfeld“ in der Mindestlohndebatte dar, da es sich hier um einen arbeitsintensiven Bereich mit teilweise geringen Qualifikationsanforderungen handelt. Entsprechend sind die Löhne bei den Konkurrenten der Deutschen Post AG im Bereich des Briefdienstes zumindest teilweise recht niedrig. Zusätzlich zur „allgemeinen“ Mindestlohndebatte wird deshalb die Einführung sektorspezifischer Mindestlöhne diskutiert. Die einzelnen Forderungen haben einen unterschiedlichen Hintergrund. So zielt die Deutsche Post nicht zuletzt auch auf die Abwehr „unfairer“ Niedriglohn-Konkurrenz auf dem Briefmarkt ab. Zudem befürchtet das Unternehmen einen erheblichen Verlust an Dauerarbeitsplätzen, wenn es Marktanteile verlieren würde. Da die Post, speziell in der Briefzustellung, zu den klassischen Niedriglohnsektoren gehört, besteht hier unmittelbarer als in anderen Branchen die Gefahr „prekärer“ Beschäftigungsverhältnisse, d.h. recht niedriger Gleichgewichtslöhne.

Dass die Löhne in der Briefzustellung zumindest teilweise sehr niedrig sind, zeigt eine aktuelle Studie von Input-Consulting.¹⁴ Demnach betragen in Westdeutschland die durchschnittlichen Löhne bei den „neuen“ Briefdienstleistern gut 7 Euro bzw. 5,90 Euro in Ostdeutschland.¹⁵ Begünstigt wird dieser geringe Lohnsatz durch die hohe Arbeitslosigkeit, speziell in den neuen Bundesländern, die arbeitsmarktpolitische Förderung geringfügig Beschäftigter sowie durch den möglichen Bezug eines ergänzenden Arbeitslosengelds II. Ob die Löhne in der Briefzustellung auf längere Zeit auf diesem niedrigen Niveau verharren, kann nicht ad hoc beantwortet werden. Dafür sprechen zunächst die geringen Aussichten für einen Abbau der Arbeitslosigkeit im Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigten. Dagegen würde sprechen, dass die Kunden eine hohe Dienstleistungsqualität erwarten und auch bezahlen würden. Diese hohe Dienstleistungsqualität ist nur erreichbar bei einer entsprechenden Entlohnung der Zusteller. Ein Aufwärtstrend bei den Löhnen

⁹ Zum Vergleich von Kombilohnmodellen siehe beispielsweise Gerhard B o s c h : Kritisch vergleichende Darstellung verschiedener Kombilohnmodelle, in: BBJ Consult Info I/II 2006, S. 49 ff.

¹⁰ Vgl. Ronnie Sch ö b , Joachim Weimann: Kombilohn und Mindestlohn: Das kleine Steuerüberwälzungseinmaleins, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 2, S. 102-104.

¹¹ Zum Begriff des Lohndumpings vgl. beispielsweise Hagen L e s c h : Lohn-Dumping, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 11/2005, S. 1360 bzw. ausführlicher Wolfgang E l s e n b a s t : Lohndumping – was ist darunter zu verstehen, in: WiSt, Heft 7/2006, S. 404 ff.

¹² Eine Entlohnung unter dem Wertgrenzprodukt kann zwar gerichtlich verfolgt werden, jedoch dürfte dies in der Praxis nicht unbedingt einfach durchzusetzen sein, da ein Wertgrenzprodukt der Arbeit von einem zuständigen Gericht nicht ganz trivial zu bestimmen ist. Zudem droht in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit dem betroffenen Kläger ein Stellenverlust.

¹³ Dabei ist der Begriff eines „gesellschaftlich angemessenen Überlebens“ fast ebenso schwierig zu definieren wie der Begriff „zu hoher“ respektive in dem konkreten Kontext wohl eher „zu niedriger“ Löhne. Er weist aber konkreter darauf hin, dass es in einer sozialen Marktwirtschaft ein klares Desideratum ist, dass der Einzelne sich durch Erwerbsarbeit ein Mindestlebensniveau finanzieren kann.

¹⁴ Input Consulting: Liberalisierung und Prekarisierung – Beschäftigungsverhältnisse bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, 2006.

¹⁵ Sie liegen ferner bis zu 40 bis 50% unter den Einstiegsgehältern bei der Deutschen Post AG.

ist deshalb dann denkbar, wenn einzelne Anbieter aus dem Nischendasein unter dem Monopol heraustreten. Die Lohnentwicklung im Postsektor steht damit in einer gewissen Abhängigkeit von der mittelfristigen Entwicklung der Marktstruktur, d.h. der Etablierung relevanter Konkurrenten. Zudem hat die allgemeine Mindestlohndebatte eine Rückwirkung auf die Lohnsetzung zumindest bei den größeren konkurrierenden Anbietern, wie sich aktuell bei den Briefdiensten PIN AG und TNT zeigt.¹⁶

Politikempfehlungen

Was bedeuten diese Überlegungen für die Behandlung der Frage nach einer Verlängerung des Briefmonopols und der Einführung eines Mindestlohns im Postbereich? Zunächst gibt es aus ökonomischer Sicht auch heute keine überzeugenden Argumente für eine weitere Verlängerung des Briefmonopols. Allein dadurch, dass die vollständige Marktöffnung nur sehr schwierig in allen Ländern der EU durchzusetzen ist, kann nicht abgeleitet werden, dass dieser Prozess auch in Deutschland verzögert werden sollte. Die mittel- bis langfristigen Vorteile solch einer Strategie für den ehemaligen Monopolisten sind dabei durchaus nicht transparent.

In Hinblick auf die Mindestlöhne ist ein nicht allzu forsches Vorgehen des Staates sinnvoll. Umfassende Eingriffe in Form eines branchenspezifischen Mindestlohnes sind speziell dann zu erwägen, wenn der Markt im Bereich der Briefdienste mittelfristig (d.h. auch unter vollständiger Marktöffnung) zu sehr niedrigen Löhnen tendiert und zugleich keine maßgebliche Beschäftigungsausweitung zu beobachten ist. Dies ist bei der aktuell hohen Arbeitslosigkeit zu erwarten, wenn die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage vergleichsweise gering ist. In diesem Fall gibt es trotz sehr niedriger Löhne wenig neue Beschäftigung. Ein Mindestlohn kann hingegen bei einer relativ elastischen Arbeitsnachfrage relevante Beschäftigungseffekte haben. In beiden Fällen würde ein Mindestlohn die Wettbewerbsfähigkeit der Konkurrenten der Deutschen Post AG beeinflussen, insofern er (zumindest temporär) Auswirkungen auf den Lohnunterschied zum ehemaligen Monopolisten und somit auf die relativen Kostenvorteile hat. Zugleich hat ein Mindestlohn im Postsektor mittelbare Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse der „Insider“, d.h. er mindert den Lohnanpassungsdruck. Ferner dürfte er tendenziell die Entlohnung außerhalb des ehemaligen Monopolisten nivellieren.

¹⁶ Vgl. beispielsweise o.V.: Jetzt verhandelt auch Briefdienst TNT über Löhne, in: Die Welt vom 1. Februar 2007.

Unabhängig von diesen Effekten gilt allerdings, dass Mindestlöhne, so sie einmal definiert sind, ein politisches Eigenleben entwickeln können.¹⁷ Diese Gefahr führt zu der Empfehlung eines eher vorsichtigen Vorgehens, die speziell auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass die Bundesnetzagentur die Lizenzvergabe nach § 6 PostG an die Einhaltung wesentlicher branchenüblicher Arbeitsbedingungen knüpfen soll, d.h. implizit einen Branchenmindestlohn anstoßen kann. Dieser darf nicht der Lohn bei der Deutschen Post AG sein, denn ein etwaiger branchenspezifischer Mindestlohn ist keinesfalls so festzulegen, dass die Verhaltensspielräume der Unternehmen im Briefmarkt weitgehend eliminiert werden und somit ein Mindestlohn schlicht den ehemaligen Monopolisten schützt. Generell sollte ein Mindestlohn möglichst unabhängig vom ehemaligen Monopolisten definiert werden; diese Aussage gilt gerade angesichts der eher unkonkreten juristischen Formulierung des Postgesetzes. Die genannten Überlegungen sprechen deshalb allenfalls für einen regional differenzierenden und gegebenenfalls regelgebundenen Mindestlohn.¹⁸

Sind hingegen die aktuellen Phänomene des Lohndrucks ein Übergangsphänomen beispielsweise aufgrund der Nischenexistenz vieler Anbieter oder erfasst der Lohndruck längerfristig nur gewisse Randbereiche einer Branche, so dürfte ein geeignetes Kombilohnmodell zu bevorzugen sein. Dadurch würde man auch der Gefahr, falsche politische Preise zu setzen, aus dem Wege gehen. In Zeiten knapper staatlicher Kassen kann ferner durchaus überlegt werden, wie gegebenenfalls einem möglichen opportunistischen Verhalten der (implizit begünstigten) Unternehmen im Niedriglohnbereich konkret begegnet werden kann. Denkbar wäre beispielsweise, dass von staatlicher Seite ein approximatives Wertgrenzprodukt bestimmt wird, das dann dem Lohnsatz entspricht. Sollte dieser unterschritten werden, kann immer noch mit der Einführung eines Mindestlohns gedroht werden. Ein vergleichbares Kriterium könnte prinzipiell auch von der Bundesnetzagentur bei der Lizenzvergabe verwandt werden, um die rechtliche Zulässigkeit der Arbeitsbedingungen zu prüfen.

¹⁷ So wird beispielsweise in Frankreich im Präsidentschaftswahlkampf von der sozialistischen Kandidatin eine spürbare Erhöhung der Mindestlöhne gefordert. Dies ist insofern bedenklich, als die Auswirkungen eines Mindestlohnes in Frankreich negativer waren als in anderen vergleichbaren Ländern.

¹⁸ Die regionale Differenzierung kann die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und die Differenzen der regionalen Arbeitsmarktbedingungen berücksichtigen.