

5. *FALLSTUDIE: SCHWEDEN POST*

5.1. *Hintergrundinformationen: Liberalisierung und Privatisierung der Postdienste in Schweden*

Die Liberalisierung des Postsektors in Schweden, mitunter als ‚Big Bang Approach‘ bezeichnet (The Strategia Group ohne Jg.), erfolgte in mehreren Schritten (Price Waterhouse Coopers 1997, ILO 2002a). So erfolgte bereits 1985 eine Redefinition der Unternehmensziele in Richtung Servicequalität und Wirtschaftlichkeit. 1987 erhielt das Unternehmen bereits Möglichkeiten auf Kapitalmärkten zu agieren und wurden Instrumente eingeführt zur Analyse der KonsumentInnenzufriedenheit. Nach ILO ist der Beginn der eigentlichen Liberalisierung mit dem Jahr 1991 anzusetzen, als in Stockholm der private Anbieter City Mail zugelassen wird. 1992 erhielt die Post die Erlaubnis, in beschränktem Ausmaß Preise selbst festzusetzen. 1993 wird das Transportmonopol der Post abgeschafft und 1994 der Staatsbetrieb zu Posten AB, also einem eigenständigen Unternehmen im Eigentum des Staates. Da Posten AB der marktdominante Anbieter ist, wird das Unternehmen verpflichtet Universaldienste im Bereich der Postdienstleistungen zu erbringen, wofür das Unternehmen keine Kompensation erhält (ILO 2002a).

Durch die Liberalisierung entstehen eine Reihe neuer Anbieter. Die verschiedenen Quellen sprechen von anfänglich 60-80, von denen ein großer Teil schon bald nach der Liberalisierung gegründet wurde. Da viele der Unternehmen in der Anfangsphase staatliche Unterstützungen erhalten, ist ihre Wettbewerbsfähigkeit auf Dauer schwer einzuschätzen. PLS Ramboll (2002) gibt daher in einer Studie für die EU-Kommission die Zahl der privaten Anbieter mit 20-22 an, von denen die meisten nur 3-5 Beschäftigte haben. Post&Telestyrelsen (2002) geht davon aus, dass die meisten privaten Anbieter Einmannunternehmen darstellen.

Zu den größten Anbietern neben Posten AB, das Mitte der 90er noch mehr als 95% des Marktes in den verschiedenen Bereichen kontrollierte (Price Waterhouse 1999) gehören City Mail mit etwa 1.500 Beschäftigten (von denen 1.100 Dienstleistungen der Briefpost erbringen) (PLS Ramboll Management A/S 2002).

5.2. *Beschäftigungsentwicklung*

5.2.1. *Personalabbau*

Im schwedischen Postsektor hat im letzten Jahrzehnt ein massiver Personalabbau stattgefunden, der durch neuentstandene Arbeitsplätze bei privaten Anbietern nicht wettgemacht werden kann. Insbesondere der ehemalige Staatsbetrieb Posten AB scheint

auf die Umstrukturierung des Sektors schlecht vorbereitet gewesen zu sein. Nach Angaben der Dienstleistungsgewerkschaft SEKO (2003) ging die Zahl der Beschäftigten im Sektor Postdienste seit 1990 um fast 17.000 Personen auf 40.000 zurück. Ähnliche Daten bzw. ein Rückgang der Beschäftigung werden auch in anderen Studien, etwa denjenigen von Price Waterhouse und PLS RAMBOLL genannt. Beide Studien verwenden jedoch eine weitere Definition des Sektors Postdienste, wodurch sie auf insgesamt höhere Beschäftigungszahlen kommen.⁵⁴ Während also nach Angaben von SEKO der Abbau von Beschäftigten im Sektor Postdienste bei etwa 30% liegt, ergeben die Daten von PLS RAMBOLL einen Abbau von etwas über 22% seit 1990. Die ILO wie auch PLS RAMBOLL heben hervor, dass der Personalabbau im Sektor Postdienste in Schweden zu den stärksten innerhalb der EU gehört.

Obwohl es Hinweise gibt, dass auch im Postsektor versucht wurde den Personalabbau sozialverträglich zu gestalten, wurden die Verträge der vormaligen Staatsbediensteten anscheinend keiner Besitzstandswahrung unterworfen (ILO 2002a, 2002b). Im Widerspruch dazu ist nach Angaben von PLS RAMBOLL der Anteil von BeamtInnen in Schweden bei der Post zwischen 1995 und 2000 von 8,7% auf 14,5% gestiegen. Aufgrund des Personalabbaus ist der Anteil der Personen, die in den personalintensiven Bereichen (Briefzustellung) beschäftigt sind, zwischen 1990 und 1995 von 64,4% auf 68,8% gestiegen (Price Waterhouse 1999). Der Anteil der Beschäftigten in den Finanz- und Schalterdienst des Postsektors ist hingegen in diesem Zeitraum von 35,6% auf 31,2% zurückgegangen.

Obwohl keine detaillierten Analysen dazu vorliegen, scheint es doch eine Zunahme sogenannter atypischer Formen der Beschäftigung (Zeitverträge bzw. Teilzeitarbeit) zu geben, dies v.a. bei den privaten Anbietern. Außerdem scheint es zu einer Reduktion der Frauenbeschäftigung in den Kernbereichen des Universaldienstleisters zu kommen. So ist nach Angaben von Price Waterhouse zwischen 1990 und 1995 beim Universaldienstleister der Anteil der weiblichen Beschäftigten von 13% auf etwa 17% gestiegen.

Auffällig ist weiters, dass trotz der weiteren Definition des Postsektors in den letztgenannten Studien die ILO (2002a) wie auch PLS RAMBOLL die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze im privaten Sektor mit vergleichbaren Werten angibt. Die ILO nennt

⁵⁴ Definition des Postsektors nach PWC: "Postal operators are companies that have their core business in the collection, sorting, transportation and delivery of physical mail items weighing up to 20 kilograms either on an expedited or on a normal basis" (S: XXI). PWC wählte diese Definition aus praktischen Gründen und verweist darauf, dass die Datenlage schlecht ist, auch wenn die Definition so breit gehalten ist. Die Definition sei außerdem kohärent mit den NACE Codes 64.11 -Aktivitäten von Public Postal Operators (ohne Finanzaktivitäten) und 64.12, welcher 'collection, transport and distribution of letters and parcels conducted by private companies' umfasst.

Definition nach PLS Ramboll: PLS Ramboll hat die Definition zu Postdiensten erweitert. Die traditionelle Definition orientiert sich an 'postal items' und ihre Zustellung (PLS Ramboll 2003: 30ff). Um auf die Evolution des Sektors eingehen zu können, wurde die Definition erweitert. Die erweiterte Definition nach PLS Ramboll erfasst auch elektronische Postdienste, 'non-standard postal services' wie 'Express Services', die Zustellung nicht adressierter Post insofern die Infrastruktur des Postsektors zumindest teilweise genutzt wird, außerdem Botendienste und 'document exchange services' (S.32).

die Zahl 1.500, nach PLS RAMBOLL stieg seit 1995 die Zahl bei den privaten Postanbietern (Competing Postal Operators) von 14.867 auf 16.114 (ein plus von knapp 1.250).

Tabelle 5-1: Beschäftigungsentwicklung im Sektor Postdienste nach SEKO

1985	54 000	
1990	57.000	
1993	Posten AB: 50.000	City Mail: 250
1998	Posten AB: 42.000	City Mail: 750
2002	Posten AB 39.000	City Mail: 1.100

Quelle: SEKO (2003).

Tabelle 5-2: Beschäftigungsentwicklung im Sektor Postdienste nach PWC bzw. PLS RAMBOLL

	PWC	PLS RAMBOLL
1990	64.223	
1995	51.507	
Reduktion in %	(-19,8%)	
1996		55.722
1997		53.178
1998		51.793
1999		50.174
2000		49.986
Reduktion 1995-2000 in %		-10,29%

Quellen: PWC (1997), PLS RAMBOLL (2003).

Mehrere Quellen betonen, dass auch in den nächsten Jahren von einer Reduktion der Beschäftigung auszugehen ist, da etwa Posten AB entschieden habe, finanzielle Dienstleistungen aufzugeben, sowie weitere Postämter zu schließen (EIRO 2000).

Wie schon in anderen Unternehmen dargestellt, wurde anscheinend auch bei Posten AB eine betriebseigene Arbeitsvermittlungs- und Weiterbildungsinstitution (Posten Futurum) geschaffen, die die ‚Employability‘ und den Marktwert der überzähligen Beschäftigten sichern soll (CSR 2002).

5.2.2. Veränderung der Arbeitsbedingungen und Gründe für den Beschäftigungsabbau

SEKO betont, dass der wachsende Kostendruck durch die Liberalisierung des Postmarktes eine wesentliche Ursache für den fortschreitenden Personalabbau darstellt. Dies geht Hand in Hand mit Veränderungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation. So erfolgt eine Dezentralisierung von Aufgaben, der eine verschärfte Kontrolle

durch die Zentrale gegenübersteht. Früher erhobene Forderungen nach stärkerem Einfluss der ArbeitnehmerInnen auf die alltäglichen Routinen führen zur Entscheidung der oberen Managementebenen, mittlere Managementebenen aufzulassen. Durch die Veränderungen der Kontrollmechanismen soll die Effizienz gesteigert werden.

SEKO kritisiert außerdem, dass die Beschäftigten immer öfter mit Personalmangel konfrontiert sind, was zu höheren Belastungen und einer Verdichtung der Arbeit führt. Dies hat anscheinend auf Dauer auch Auswirkungen auf das Lohnniveau, da Schutz vor Lohndumping eine zentrale Forderung von SEKO darstellt. Neu eingestellte ArbeitnehmerInnen bei Posten ABERhalten seit 1995 auch weniger Urlaubstage als die schon länger im Unternehmen arbeitenden Beschäftigten (ILO 2002b).

Arbeitsaufgaben werden fragmentiert und es entstehen dequalifizierte Jobs. Maßnahmen zu Höherqualifizierung werden auf Kernbelegschaften eingeschränkt.

Weiters ist eine Zunahme von Zeitarbeitsverträgen festzustellen, was zur allgemeinen Zunahme der Verunsicherung und von Zukunftsängsten beiträgt. Im Bezug auf die Frage steigender Gesundheitsbelastungen erwähnt ILO eine Studie des Instituts für Umweltmedizin in Stockholm, in der 3.000 Personen untersucht wurden. Die Studie analysierte die Zunahme von Angst und Unsicherheit aufgrund der Reorganisierung des Arbeitsplatzes, Mobbing und wachsenden Stress.⁵⁵

Dies wurde anscheinend auch vom Unternehmen erkannt. Die Zahlen für krankheitsbedingte Abwesenheit der Beschäftigten steigen (CSR 2002). Aus diesem Grund sei die Gesundheitssituation untersucht worden. Auf Basis der Ergebnisse wurden 1.000 Health Action Plans erstellt und das Management erhielt Ausbildungen zu gesundheitspezifischen Fragestellungen.

SEKO betont, dass es etwa beim privaten Anbieter City Mail ähnliche Entwicklungen bzgl. Arbeitsbelastung gibt. Die Folge dieser Entwicklungen ist eine Zunahme der Fluktuation der Beschäftigten v.a. in den Städten. Bei City Mail beträgt die Fluktuation laut SEKO etwa 60% im Jahr (SEKO 2003).

Andere Quellen (The Strategia Group, ohne Jg.; Post&Telestyrelsen, 2002) kommen bezüglich der Einschätzung der Ursachen des Personalabbaus zu etwas anderen Schlussfolgerungen. Diese betonen, dass der Personalabbau nicht ursächlich mit den Liberalisierungen und Privatisierungen des Postmarktes in Schweden zu tun hat, sondern sich aus der Automation bzw. veränderten Arbeitsformen ergeben habe.

Post&Telestyrelsen betont daher:

„The reduction of employees is mainly due to the introduction of new techniques in all lines of business and rationalising measures in the letter network – including the introduction of highly automated sorting centres – and in the post office net. This development started long before the letter monopoly was abolished. The mechanisation has taken place within the operators' own organisations as well as

⁵⁵ Voss, M. (2001): Physical, psychosocial and organizational factors relative to sickness absence: A study based on Sweden Post; in: Occupational and Environmental Medicine (London, BMJ), No. 58, p. 171-184; zitiert in: ILO 2002a.

within their large customers', with pre-sorted computer mail, eliminating one step of the handling procedure.“ (Post&Telestyrelsen 2002:9)

Wie auch immer die Zusammenhänge einzuschätzen sind, es ist auf jeden Fall gelungen den Anteil der Lohnkosten im Sektor Postdienste von 61,1% auf 52,1% zu reduzieren (PLS RAMBOLL).

5.2.3. Position der Gewerkschaften

Der Organisationsgrad des Sektors liegt bei etwa 79% (PLS RAMBOLL 2003), nach Angaben von SEKO (ohne Jg.) hat die Gewerkschaft 36.000 Mitglieder im Postbereich, die kollektivvertragliche Deckung liegt in den großen Unternehmen bei 100%.

SEKO fordert im Postsektor gesunde Arbeitsbedingungen, mehr Einfluss der Beschäftigten auf ihre Arbeit (Planung der Arbeitsstunden) und eine Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnen durch passende Qualifizierungsmaßnahmen. Außerdem sollen Zeitarbeitsverträge in permanente Anstellungen umgewandelt werden. Bezüglich der Lohnpolitik fordert SEKO einen Schutz des Kollektivvertrages und die Verhinderung von Lohndumping sowie klare und nachvollziehbare Lohnkriterien.

5.3. Zusammenfassung

- Die Liberalisierungen und Privatisierungen im schwedischen Postsektor haben zu einem massiven Personalabbau beim ehemaligen staatlichen Monopolisten geführt. Studien gehen von einer Reduktion von bis zu einem Drittel aus. Der Abbau erfolgte in den 90ern relativ gleichmäßig, weitere Reduktionen sind zu erwarten. Posten AB hat eine betriebseigene Arbeitsvermittlungs- und Weiterbildungsinstitution ins Leben gerufen, die freizusetzende Beschäftigte bei der beruflichen Reorientierung unterstützen soll.
- Die Liberalisierungen und Privatisierungen haben zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt. Dies drückt sich in gesteigerter Arbeitsintensität, geringeren Einflussmöglichkeiten auf organisatorische Abläufe und verstärkte Kontrolle durch die Zentrale aus. Außerdem kam es zu einer Zunahme von Stresserscheinungen bei den Beschäftigten aufgrund der unsicheren Arbeitsplatzsituation im Bereich Postdienste.
- Die Gewerkschaft versucht die Arbeitsbedingungen (wieder) zu verbessern und die kollektivvertraglichen Absicherungen zu erhalten.