

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zu den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz am 26. Januar 2023 vorgelegten Eckpunkte-Papier zur Postgesetz-Novelle

Übergreifende Bemerkungen

Mit den vorgelegten Eckpunkten zur Postgesetz-Novelle setzt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP aus dem Jahr 2021 um. *„Das Postgesetz wollen wir novellieren und dabei sozial-ökologische Standards weiterentwickeln sowie den fairen Wettbewerb stärken.“*

Der Postmarkt ist in Deutschland bereits seit der politisch gewollten Liberalisierung durch Deregulierung und Internationalisierung geprägt. Darüber hinaus führt die Digitalisierung seit geraumer Zeit zu einem erheblichen Wandel des Postmarktes. Die physische Kommunikation wird durch elektronische Kommunikation ergänzt oder ersetzt, zugleich wird durch das Internet über E-Commerce in erheblichem Maße Sendungsvolumen im Paketbereich generiert.

Bereits zum Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung des Marktes für Postdienstleistungen in Deutschland zum 1. Januar 2008 haben wir als Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft auf die möglichen Folgen der Wettbewerbsintensivierung auf die Arbeitsbedingungen hingewiesen. Zu diesem Zeitpunkt wurde bereits davon ausgegangen, dass der Briefmarkt ein schrumpfender Markt und kein Wachstumsmarkt ist. Den Wettbewerb in einem schrumpfenden Markt politisch anzureizen hat dazu geführt, dass ein großer Anteil der Beschäftigten unter prekären Bedingungen arbeitet. Denn der Wettbewerb spielte sich bisher wegen des hohen Personalkostenanteils in der Unterbietung der Arbeitsbedingungen ab. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wurde unter anderem auch notwendig, wegen der sehr schlechten Bezahlung in dieser Branche.

ver.di hält den Erhalt des postalischen Ordnungsrahmens für zwingend erforderlich, schafft dieser doch für Bevölkerung und Unternehmen die Sicherstellung von Kommunikation und Warenaustausch. Gerade im europäischen Vergleich stellt dieser in Deutschland ein insgesamt stabiles Gerüst dar. In Krisenzeiten, wie in der Covid-19-Pandemie, hat sich dies besonders gezeigt.

Es ist deshalb unabdingbar, dass Regulierung kein blindes Instrument einer Wettbewerbsförderung um ihrer selbst willen ist, sondern Regulierung umfasst, wie es im bestehenden Postgesetz niedergelegt ist, auch soziale Belange. Dies beinhaltet auch die Aufgaben der Marktbeobachtung, Kontrolle und Sanktionierung bei Verstößen durch die Bundesnetzagentur.

Aus gewerkschaftlicher Sicht bietet der bestehende ordnungspolitische Rahmen allerdings eine nur rudimentäre, im Interesse der Beschäftigten ausgelegte, unzureichende soziale Lizenzanforderung für den Briefbereich. Dies gilt es zu korrigieren.

Der Postmarkt ist kein beliebiger Markt, sondern ein grundgesetzlich geschützter Bereich. Artikel 87f des Grundgesetzes schreibt eine Gewährleistungspflicht des Bundes für eine flächendeckende, angemessene und ausreichende Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen fest. An dieser Vorgabe, sowie der arbeitsmarktpolitischen Verantwortungen der Bundesregierung, ist die vorgesehene Gesetzesnovelle zu spiegeln.

Im Einzelnen:

1 Universaldienst, Versorgung, Laufzeitvorgaben

Der Erhalt des Umfangs des Universaldienstes zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit Briefen und Paketen wird seitens ver.di ausdrücklich begrüßt.

Um einen diskriminierungsfreien Zugang zu Postdienstleistungen flächendeckend zu gewährleisten, sind räumlich und zeitlich klar definierte Stellen, an denen Sendungen aufgegeben oder im Falle der erfolglosen Haustürzustellung auch abgeholt werden können, unerlässlich. Dazu gehören auch digitale oder automatisierte Lösungen für Regionen in denen keine Filialen betrieben werden können.

Es ist zudem zu gewährleisten, dass es auch in Zukunft Menschen ohne Internet oder Smartphone diskriminierungsfrei möglich ist, postalische Dienstleistungen abzuwickeln. In diesem Zusammenhang ist aus Sicht von ver.di die für den Universaldienst festgeschriebene Pflicht zur Haustürzustellung unerlässlich. Eine Lockerung an dieser Stelle würde die postalische Dienstleistung ihres Kerns berauben und würde insbesondere für ältere Menschen (verbunden mit dem absehbaren Mobilitätsverlust eines nicht unerheblichen Bevölkerungsanteils), Menschen mit Handicap und insbesondere der Bevölkerung in ländlichen Regionen eine Teilhabe an postalischen Dienstleistungen erschweren.

Bezogen auf die Zustellhäufigkeit muss an einer werktäglichen Zustellung festgehalten werden. Eine Reduktion der Zustelltage würde die Qualität der Dienstleistung hinsichtlich der Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit erheblich verschlechtern. Auch gibt es Sendungsarten, die spezifische Zustelltage haben. Dies trifft unter anderem auf Presseprodukte zu, die in Deutschland nach wie vor zu einem nicht unerheblichen Teil über die Post zugestellt werden.

Bei einer Anpassung der aktuellen Laufzeitvorgaben von Briefsendungen im Postgesetz ist zu beachten, dass weiterhin zeitliche Qualitätsstandards erhalten bleiben. Eine hohe Pflichtquote bei einer Laufzeit von Briefsendungen über zwei oder drei Tage, ist im neuen Gesetz festzulegen. Sowohl der Versender als auch der Empfänger von Sendungen hat weiterhin den Anspruch darauf vorher zu wissen, wie lange sein Brief unterwegs ist.

Dem Universaldienst kommt auch eine Funktion im Zusammenhang mit der Herstellung von Presse- und Meinungsfreiheit zu. Presseprodukte sind sehr zeitsensibel. Eine Zustellung einer Tageszeitung oder wöchentlich erscheinender Magazine erst nach zwei oder auch drei Tagen nach der Einlieferung erscheint nicht sinnvoll.

Mit einer Reduktion der Zustellhäufigkeit käme es zu empfindlichen Einschnitten auch in der dem Einsammeln nachgelagerten und der Zustellung vorgelagerten Sortier- und Verteillogistik und damit zu einem unwiederbringlichen Rückbau an Infrastruktur und einem damit verbundenen Arbeitsplatzabbau - gerade auch in der Fläche.

Die im Postgesetz verankerte Gewichtsgrenze für den Universaldienst von 20 kg muss für die Paketzustellung im sogenannten Ein-Personen-Handling festgelegt werden, um die Gesundheit der Zusteller*innen nachhaltig zu schützen. Sendungen über diesem Gewicht müssen zukünftig als Speditionslieferungen gelten.

Das Briefgeheimnis für die Briefpost ist ein sehr hohes Gut, welches durch die elektronische Kommunikation über E-Mail nur bedingt bis gar nicht gewährleistet werden kann. Darüber hinaus zeigt sich, dass trotz Absicherung gegen Hackerangriffe, nicht alle Computersysteme sicher sind. Der tagelange Ausfall der IT-Technik kann zu einer gestörten Kommunikation führen. Ein flächendeckender funktionierender Briefmarkt ist deshalb unersetzlich.

ver.di setzt sich aus den oben genannten Gründen deshalb dafür ein, dass weiterhin hohe Qualitätsstandards im Postgesetz verankert werden. Dazu gehört auch, dass überprüft werden muss, welche Produkte zukünftig für die Versorgung von Bevölkerung, Behörden und Unternehmen notwendig sind, inklusive der Filialdichte, Briefkastendichte und Laufzeitvorgaben.

2. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv schützen

Die Interessen der Verbraucher*innen mit in den Fokus für ein neues Postgesetz zu nehmen, ist begrüßenswert. Dies muss aber bei einem Massenmarkt, in dem jeden Tag Millionen von Sendungen vom Versender zum Empfänger transportiert werden, in einem richtigen Verhältnis stehen. Das mit der letzten Postgesetznovelle eingeführte Schlichtungsverfahren hat sich bereits nach kurzer Zeit für die Nutzer*innen bewährt und ist damit zu erhalten. Zusätzlich müssen Mindeststandards für Beschwerdeverfahren vorgegeben werden, damit begründete Beschwerden im Schlichtungsverfahren bearbeitet werden können. Diese Schlichtungsverfahren müssen von allen Anbietern, die postalische Dienstleistungen anbieten, gleichermaßen angewendet werden. Unternehmen, die sich in Teilen ihrer Dienstleistung Subunternehmen bedienen, müssen ebenfalls gleichrangig in diese Vorgaben einbezogen werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Aufgabe das Schlichtungsverfahren durchzuführen und zu kontrollieren, ob und wie die Postdienstleister das Ergebnis des Verfahrens umsetzen. Dazu gehört auch im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Daten über die Schlichtungsverfahren zu erheben und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Wir halten es nicht für erforderlich, dass die Bundesnetzagentur zusätzlich z.B. einen digitalen Atlas über Informationen der Postversorgung bereitstellt, oder eine Einigungsstelle einrichtet. Die hierfür aufzuwendenden Steuergelder stehen in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Allgemeinheit.

Darüber hinaus ist es begrüßenswert, dass die Anbieter von Postdienstleistungen regelmäßig über ihre Nachhaltigkeitsprogramme Bericht erstatten sollen. Damit eine Vergleichbarkeit zwischen den Anbietern für die Kunden nachvollziehbar möglich ist, müssen einheitliche Kriterien vorgegeben werden und auch die ökologisch und sozialen Nachhaltigkeitsfortschritte von beauftragten Subunternehmen umfassen. Bereits bestehende ökologische Vorgaben zur Auftragsvergabe von postalischen Dienstleistungen, wie z.B. die Clean Vehicles Directive müssen dabei in Anwendung gebracht werden.

3. Marktzugang, Marktbeobachtung, Marktkontrolle, Lizenzpflicht

Die Branche der Brief- und Paketdienstleister ist durch Filial- und Agenturbetriebe, Abholung, Transport, Sortierung und Zustellung der Brief- und Paketsendungen ein personalintensiver Bereich. Ohne diese vielen Beschäftigten wären die Netze der Dienstleister nicht zu betreiben. Die im jetzigen Postgesetz vorgegebene Regelung zu den wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, bilden einen wichtigen Baustein, um diese grundsätzlich abzusichern.

Dass es für Briefdienstleister mit der Lizenzpflicht und Paketdienstleister mit der Anzeigepflicht zwei unterschiedliche Marktzugangsverfahren gibt, ist aufgrund des Wandels des Postmarktes nicht mehr nachvollziehbar.

Mit der Lizenzpflicht im Postgesetz muss von den Unternehmen der Nachweis über Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit, Fachkunde und der Arbeitsbedingungen gegenüber der Bundesnetzagentur erbracht werden. Dies darf sich nicht auf den Briefmarkt beschränken, sondern muss auch alle Unternehmen, die Paketdienstleistungen (Sortierung, Transport und Zustellung) anbieten, umfassen. Die reine Anzeigepflicht ist hier durch die Lizenzpflicht zu ersetzen. Eine solche Regelung ist durch das Güterkraftverkehrsgesetz für die angrenzende Transportbranche vorgeschrieben und daher kein Novum, sondern es wird damit eine Lücke in einer konvergierenden Branche geschlossen. Eine solche Marktzutrittsschranke behindert damit nicht den Wettbewerb, sondern würde ihn vielmehr auf eine für alle Anbieter gleiche Ebene anheben.

Unbefristete Beschäftigungsverhältnisse und qualitativ hochwertige Ausbildungen stabilisieren nachhaltig die Qualität der Dienstleistung. Tarifverträge und Mitbestimmung tragen zur qualitativen Aufwertung der Arbeitsplätze bei und sichern damit die nachhaltige Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der bundesweiten Post- sowie Paketnetze. Das Sparen an Personalkosten führt zu langfristigen Abschwächungen in der Produktqualität und damit auch der Unternehmensdienstleistungen.

Auch deshalb gilt es, die Lizenzpflicht weiter auszuweiten und weiter zu entwickeln und die Anforderungen an die Arbeitsbedingungen konkret zu definieren. Die Einhaltung bereits jetzt bestehender gesetzlicher Regelungen, wie z.B. zur Arbeitszeit, Mindestlohn und Gesundheitsschutz, bilden hier nur eine Basis. Die wesentlichen Arbeitsbedingungen müssen sich ebenfalls an den jeweils gültigen tarifvertraglichen Regelungen für die Branche orientieren. Bei einer Unterschreitung dieser Bedingungen von Marktteilnehmern, oder wenn bei der Beantragung bereits erkennbar ist, dass diese nicht eingehalten werden können, ist die Lizenz zu verwehren. Gut ausgebildete Arbeitnehmer*innen haben einen entscheidenden Einfluss auf eine qualitativ hochwertige und rechtssichere Bearbeitung von Brief- und Paketsendungen. Die Ausbildung von jungen Menschen sollte entsprechend in einer neuen Postgesetzgebung ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Zustellung auf der letzten Meile von Paketsendungen wird durch die großen Marktteilnehmer UPS, Hermes, DPD, GLS und Amazon zum überwiegenden Teil nicht von eigenen Beschäftigten, sondern von Subunternehmen vorgenommen. Dieses Geschäftsmodell ist von prekären Arbeits- und Einkommensbedingungen geprägt. Es ist damit weder sozial noch ökologisch nachhaltig. Sub- und Sub-Sub-Unternehmen bieten ihren Beschäftigten keine tariflichen Arbeits- und Einkommensbedingungen an und investieren nicht in umweltfreundliche Infrastruktur. Mit der Lizenzpflicht kann diesem Modell Einhalt geboten und einen fairen Wettbewerb, der nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird, sicherstellen.

Für jeden Marktteilnehmer liegen damit transparent die gleichen verpflichtenden Vorgaben zur Erlangung und zum Erhalt der Lizenz vor. Nur wenn die Bundesnetzagentur darüber hinaus Sanktionsinstrumente, wie die Erteilung von Bußgeldern und die Entziehung einer Lizenz bei schweren Verstößen an die Hand bekommt, können diese Instrumente auch die notwendige Steuerungskraft entfalten. Ebenfalls müssen die Lizenzinhaber regelmäßig jährlich die Einhaltung der Vorgaben gegenüber der Bundesnetzagentur nachweisen.

Dazu gehört, dass die Bundesnetzagentur eine entsprechende personelle Ausstattung erhält, um hier die Vorgaben bei den Marktteilnehmern entsprechend zu kontrollieren und durchzusetzen.

Die Ergebnisse der Überprüfung und durchgeführten Sanktionsmaßnahmen der Bundesnetzagentur sind regelmäßig zu veröffentlichen.

Es ist darüber hinaus notwendig, dass bestimmte Kriterien zur Nachhaltigkeit und zum umweltbewussten Verhalten der Unternehmen ebenfalls in den Vorgabenkatalog für die Erteilung einer Lizenz mit aufgenommen werden. Dies vor dem Hintergrund, dass Deutschland bis 2045 ein klimaneutrales Land werden will.

Das im Eckpunktepapier vorgeschlagene einheitliche digitale Verfahren zur reinen Anzeige der Aufnahme einer Tätigkeit im Brief- und Paketmarkt reicht deshalb nicht aus und wird von uns abgelehnt.

4. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket

Die vollständige Freigabe der Postdienstleistungen, sowie die Privatisierung der Deutschen Post AG hat auf dem Paketmarkt zu einem funktionierenden Wettbewerb geführt. Internationale Unternehmen haben sich auf dem deutschen Markt etabliert. Mit dem Multibranchenkonzern Amazon steht ein weiterer Anbieter im Markt, der perspektivisch sein Zustellnetz für Dritte öffnen wird.

Wir stellen jedoch fest, dass der Wettbewerb selten über Leistungsunterschiede gestaltet wird, sondern lediglich über Preisunterschiede. Da die Branche so personalintensiv ist, wird der preisliche Wettbewerb zwangsläufig über die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Beschäftigten ausgetragen. Wer es schafft, die Personalkosten zu drücken, kann sich auf dem Markt behaupten. Verdachtsunabhängige Kontrollen vom Zoll zeigen regelmäßig Verstöße gegen Arbeitsschutzgesetze auf.

Die Sendungsmengen im reinen Briefmarkt sind seit Jahren kontinuierlich rückläufig. Es stellt sich aus ver.di-Sicht die Frage, inwieweit in Zukunft ein Wettbewerb von mehreren Anbietern auf diesem separat betrachteten Markt sinnvoll gestaltet werden kann. Alle Bemühungen von Unternehmen, sich nur die attraktivsten Teile des Marktes zu sichern, müssen ausgeschlossen werden. Dies würde den Universaldienst aushöhlen und führt perspektivisch zu finanziellen Belastungen des Steuerzahlers.

Ein bewährtes Instrument, damit der marktbeherrschende Anbieter seine Stellung nicht ausnutzen kann, ist die Entgeltregulierung. In einem regulierten Bereich (der der Gewährleistungspflicht des Bundes unterliegt), darf die Preisgestaltung nicht dem freien Markt überlassen werden. Eine Berücksichtigung der Kosten für die effiziente Leistungsbereitstellung und damit auch der Kosten für die wesentlichen Arbeitsbedingungen, wie sie im lizenzierten Bereich üblich sind, ist auch in Zukunft erforderlich. Die Kosten einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, müssen bei der Festlegung der Höhe des Portos auch zukünftig berücksichtigt werden. Regelmäßige Preisanpassungsmöglichkeiten dienen sowohl der Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen und flächendeckenden Universaldienstes, wie auch dem Erhalt und der Fortentwicklung sozialer und tarifvertraglich geschützter Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in der Branche. Die Dynamik der Entwicklung von Kosten für Energie, Investitionen auch für einen ökologisch-nachhaltigen Transport, Sortierung und Zustellung sowie soziale Aufwendungen müssen eine kurzfristige Portooanpassung ermöglichen.

Darüber hinaus haben sich die Zugangsansprüche zu Teilleistungen zum Netz eines marktbeherrschenden Unternehmens nach dem Postgesetz im Grundsatz bewährt. Eine Ausweitung ist nach unserem Dafürhalten nicht erforderlich. Sollten hier dennoch Veränderungen angestrebt werden, wie z.B. der Vorschlag, dass auch Warensendungen in das Netz des Universaldienstleisters geschleust werden, muss auch hier zum Erhalt der Netze (Investitionen) und der Beschäftigungsbedingungen ein wirtschaftlicher Preis gezahlt werden.

Ein Lösungsansatz für die ökologisch nachhaltige Erbringung von postalischen Dienstleistungen aller Anbieter auf dem Markt wäre, jeweils durch die Unternehmen, eine gebündelte Zustellung von Brief- und Paketsendungen. Ein Verbund kann zur Entlastung des Innenstadtverkehrs, zur Verringerung der Kosten der Zustellung im ländlichen Raum und zum Schutz der Umwelt beitragen. ver.di steht solchen Ansätzen aufgeschlossen gegenüber. Es ist allerdings unabdingbar, dass über die notwendige ökologische Nachhaltigkeit, die soziale Nachhaltigkeit nicht aus dem Fokus gerät und zu weiterem Lohn- und Sozialdumping führt.

Die im Eckpunktepapier vorgeschlagene Mehrerlösabschöpfung lehnen wir ab, weil die Unternehmen der Branche notwendige Investitionen in die Infrastruktur zum Erhalt der Netze und des ökologischen Umbaus vor dem Risiko einer Rückzahlung nicht in dem notwendigen Maße durchführen werden.

5. Resiliente Postnetze

Das Post- bzw. weitergehend das Paketnetz sind ein Teil der wichtigen Infrastruktur in Deutschland, sei es für das wirtschaftliche Handeln, die Bevölkerung oder als Kommunikationsstruktur in Krisenzeiten. Aus diesen Gründen ist es von absoluter Wichtigkeit, dass die staatlichen Lenkungsmöglichkeiten in jeder Form bei der Deutschen Post AG bestehen bleiben. Dazu gehört auch die Beteiligung des Staates über Aktien an der Deutschen Post AG im aktuellen Umfang. Nur die Deutsche Post AG ist zurzeit in der Lage, eine flächendeckende Versorgung aller postalischen Dienstleistungen sicherzustellen. Dies gilt es, für die Zukunft zu erhalten, da eine Schwächung oder gar Aufteilung des vorhandenen Netzes zu regionalen Ausfällen der Versorgung führen könnte.

6. Subventionen

Für Unternehmen, die durch die öffentliche Hand (Bund, Land, Kommune) finanziell unterstützt werden, z.B. durch Subventionen für die Entwicklung ökologisch nachhaltiger Geschäftsmodelle, wie z.B. Micro-Hubs im urbanen Raum, muss als Voraussetzung eine Tarifbindung über die gesamte Produktionskette zwingend sein. Nur so wird hier über das Steuerungsinstrument von Steuergeldern sichergestellt, dass ein Wettbewerb nicht über die Arbeitsbedingungen in diesem personalintensiven Segment ausgetragen wird.

ver.di steht der Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens für Brief- und Paketdienstleistungen offen gegenüber. Wir bieten dazu gerne unsere weitere Beteiligung an.