

Stellungnahme der Kommunikationsgewerkschaft DPV (DPVKOM) zum Eckpunktepapier des BMWi vom 1. August 2019 zur geplanten Novellierung des Postgesetzes

Im Folgenden nehmen wir Stellung zu den von Ihnen im Eckpunktepapier aufgeführten Veränderungs-/Anpassungsabsichten.

I. Lizenzpflicht

Es ist für die DPVKOM kein gangbarer Weg die Bundesnetzagentur (BNetzA) aus ihrer Aufgabe, ein Lizenzierungsverfahren vor dem Markteintritt eines mit Briefbeförderung befassten Unternehmens durchführen zu müssen, zu entlassen. Schließlich ist die Sicherstellung der Funktionalität dieses nach wie vor im Staat unverzichtbaren Kommunikationsmittels eine hoheitliche Aufgabe, weswegen eine Prüfung der grundsätzlichen Befähigung der Unternehmen angezeigt ist. Das Argument, wonach mit der Streichung des Lizenzierungsverfahrens eine Verwaltungsvereinfachung einherginge, halten wir an dieser Stelle für unzulässig.

Darüber hinaus sehen wir die im Zusammenhang mit dem Lizenzierungsverfahren zu prüfende Sozialklausel – hiernach hat die Behörde Bewerbern die Lizenz zu verweigern, wenn diese „wesentliche Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich“ unterschreiten – als eine wichtige, wenngleich bisher theoretische Stellschraube präventiv gegen Lohn- und Sozialdumping im Briefmarkt vorzugehen. Gerade deswegen begrüßen wir auch den Vorschlag zur Einführung von Sanktionsnormen. Bei postgesetzwidrigem Verhalten (auch gegen die Sozialklausel) von Lizenznehmern können Firmen so zur Rechenschaft gezogen werden.

Vor diesem Hintergrund sehen wir indes eine Notwendigkeit das Lizenzierungsverfahren auch auf alle Unternehmen der Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP), welche Zutritt auf dem deutschen Markt begehren, auszudehnen. Eine produktbezogene Abgrenzung des lizenzierten Briefbereichs wäre damit obsolet.

Lohn- und Sozialdumping ist in Teilen der Post- und KEP-Branche ein zunehmendes Problem, welches aus sozialpolitischem sowie gesamtstaatlichem Ermessen heraus, dringend angegangen werden muss. Die DPVKOM ist der Überzeugung, dass verstärkter Wettbewerb im tendenziell schrumpfenden Briefmarkt grundsätzlich nicht zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen führen kann. Im Gegenteil. Ein verschärfter Konkurrenzkampf – dieser ist im boomenden Paketsegment zu beobachten – hat auch bei der Deutschen Post AG (DP AG) in jüngster Vergangenheit zu einer Absenkung der Tarifstandards und damit zu einer fortschreitenden Entwertung der Arbeit geführt. Über die bei anderen Zustelldiensten, welche ihr Geschäft ausschließlich oder hauptsächlich von Subunternehmern erledigen lassen, grassierenden Missstände in puncto Bezahlung und Arbeitsbedingungen gar nicht erst zu reden. Dafür genügt ein Blick in die Medienlandschaft der vergangenen Jahre.

Das Gesetzesvorhaben der Bundesregierung zur Nachunternehmerhaftung ist in diesem Zusammenhang aus unserer Sicht ein erster Schritt in die richtige Richtung. An dieser Stelle sei indes erwähnt, dass nach Überzeugung der DPVKOM die Festlegung eines noch auszuhandelnden, branchenspezifischen Mindestlohns eine wirksame Grundlage für nachhaltige Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistung in der gesamten Brief- und KEP-Branche wäre.

II. Universaldienst

Unsere uneingeschränkte Zustimmung erhält die Aussage, wonach Deutschland auch in Zukunft einen qualitativ hochwertigen Universaldienst benötigt. Die DPVKOM begrüßt ferner, dass die für den Universaldienst geltenden Qualitätsstandards – so zum Beispiel Filial- und Briefkastendichte sowie Laufzeitvorgaben – mindestens beibehalten werden sollen. Die Schaffung von behördlichen Anordnungsbefugnissen und Bußgeldtatbeständen zur Behebung von im Zusammenhang mit der Erbringung des Postuniversaldienstes stehenden Missständen halten wir ebenso für sinnvoll. Nicht nur wegen der in den letzten Jahren gestiegenen Kundenbeschwerden, sondern vor allem um verfehlte Personalplanung – die Ursache von vielen Qualitätsproblemen – zu sanktionieren. Allerdings erteilt die DPVKOM Gedanken spielen, nach denen der Postuniversaldienst nur noch eine Zustellung von Dienstag bis Samstag umfassen soll, eine klare Absage. Ein solcher Eingriff würde bei der DP AG schätzungsweise – direkt oder indirekt – eine niedrige fünfstellige Zahl von Arbeitsplätzen gefährden. Dass die von der DP AG ins Feld geführten Briefsendungsmengen montags besonders gering ausfallen, hat auch mit deren aktiv betriebenen „Sendungsmengensteuerung“ zu tun. Demnach liefert der „gelbe Riese“ laufzeitunkritische Werbepost (adressiert und unadressiert) montags generell nicht mehr an die Empfänger aus, alle voll-bezahlten Briefe schon. Eine Reduzierung der Zustelltage macht für Kunden die Nutzung der postalischen Infrastruktur nur unattraktiver. Wenn sich der Briefsendungsmengenrückgang beschleunigt, würde dies in Konsequenz weiteren Arbeitsplatzabbau bei der DP AG nach sich ziehen.

III. Qualität und Kundenschutz

Aus Sicht der DPVKOM sollte jedes gute Unternehmen ein eigenes Beschwerdemanagement betreiben. Auch haben wir nichts gegen für Postdienstleister verpflichtende Schlichtungsverfahren vor der BNetzA einzuwenden. Allerdings sind wir der Auffassung, dass für Kunden die Möglichkeit beibehalten werden sollte, Beschwerden direkt an die Behörde zu melden. Diese Informationen sind unseres Erachtens als „Frühwarnsystem“ zur Sicherstellung des Postuniversaldienstes unverzichtbar.

Exkurs zur nationalen Umsetzung der EU-Verordnung „grenzüberschreitende Paketzustellung“ (2018/644):

Die DPVKOM ist der Überzeugung, dass zu einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustellung nicht allein die Preishöhe (also das Porto) ausschlaggebend ist, sondern insbesondere auch Qualität (Zuverlässigkeit) der Dienstleistung. In der Regel bieten gerade die Paketzustelldienste sehr günstige Marktpreise an, welche eigenen Mitarbeitern bei schlechten Arbeitsbedingungen Niedriglöhne zahlen und/oder die ihre Dienstleistung durch (schein-)selbstständige Subunternehmer (in der Verordnung „Unterauftragnehmer“ genannt) erbringen lassen. Die Arbeitsbedingungen bei Unterauftragnehmern sind in aller Regel besonders schlecht. Schlechte Arbeitsbedingungen und niedrige Löhne sind indes aus unserer Sicht nicht nur sozial verwerflich, sondern senken nach unseren Erfahrungen auch entscheidend die Qualität der dem Kunden gebotenen Dienstleistung. Ergo dient es nicht dem Verbraucherschutz, wenn der Kunde einerseits eine Sendung zum niedrigsten Marktpreis verschickt, aber andererseits die Sendung nicht, stark verspätet oder beschädigt beim Empfänger eintrifft.

Die EU-Verordnung zur „grenzüberschreitenden Paketzustellung“ enthält in Artikel 3 eine generelle Öffnungsklausel, welche den EU-Mitgliedsstaaten bei der nationalen Gesetzgebung die Möglichkeit einräumt, „zusätzliche erforderliche und verhältnismäßige Maßnahmen aufrechtzuerhalten oder einzuführen, um eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustelldienste zu bewirken (...)“. Eine weitere, spezielle Öffnungsklausel zur Informationsübermittlung steht in Artikel 4 Absatz 5.

Die DPVKOM fordert daher die deutsche Gesetzgebung auf – hilfsweise im Interesse der Verbesserung des Verbraucherschutzes – die folgenden Sachverhalte in das Postgesetz aufzunehmen:

a) Sachverhalt betrifft Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung:

Jeder Paketzustelldiensteanbieter muss der BNetzA die an eigene Mitarbeiter im Durchschnitt gezahlten Stundenlöhne übermitteln, aufgeschlüsselt jeweils auf Mitarbeiter in der Zustellung, in der Paketverteilung sowie in der Verwaltung.

Des Weiteren müssen Paketzustelldienstleister der Behörde übermitteln, wie hoch im Bereich Zustellung der Anteil von eigenen Beschäftigten im Verhältnis zu Beschäftigten bei beauftragten Unterauftragnehmern ist.

b) Sachverhalt betrifft Artikel 4 Absatz 6 und 7:

Die für Unterauftragnehmer des Paketzustelldiensteanbieters tätigen Personen müssen von der nationalen Regulierungsbehörde in die Berechnung des Schwellenwerts von 50 Personen einbezogen werden.

So ist sichergestellt, dass auch Unternehmen eine Pflicht zur Übermittlung haben, die ihre Dienstleistung vorwiegend oder ausschließlich von Unterauftragnehmern erbringen lassen.

c) Sachverhalt betrifft Artikel 6 Absatz 2:

Die BNetzA muss bei ihrer Tarifbewertung zwingend die Aspekte „durchschnittlicher Stundenlohn“ sowie „Verhältnis von eigenen Mitarbeitern zu Unterauftragnehmern“ berücksichtigen.

Je höher bei einem Paketzustelldienstleister der gezahlte Stundenlohn ausfällt und je mehr eigene Zusteller bei ihm beschäftigt sind, als desto angemessener ist ein höherer Tarif von der nationalen Regulierungsbehörde zu bewerten.

d) Sachverhalt betrifft Artikel 6 Absatz 8:

Die BNetzA muss die der EU-Kommission übermittelte, nicht vertrauliche Fassung ihrer Tarifbewertung der Öffentlichkeit zeitgleich auf ihrer eigenen Internetseite zur Verfügung stellen.

e) Sachverhalt betrifft Artikel 8 Absatz 1:

Die BNetzA muss für Paketzustelldienstleister Bußgelder – zu bemessen an dessen Umsatzhöhe – verhängen, die ihrer Informationspflicht nicht oder in nicht ausreichendem Maße nachkommen.

IV. Marktregulierung

1. Regulierungsbedürftige Postmärkte

Wir erheben keinen Widerspruch gegen diese Ausführungen.

2. Entgeltregulierung/Missbrauchskontrolle

Wir erheben grundsätzlich keinen Widerspruch gegen diese Ausführungen. Ob es allerdings zielführend ist, gerade Wettbewerbern ein Antragsrecht bei vermeintlichen Wettbewerbsverstößen des Postuniversaldienstleisters einzuräumen, ist aus Sicht der DPVKOM zumindest fraglich. So befürchten wir, dass ein solches Recht auf Seiten der Wettbewerber weniger zu objektiven Einschätzungen des

Sachverhalts beiträgt, sondern vielmehr zur missbräuchlichen und inflationären Verwendung „einlädt“.

3. Zugangsregulierung

Der Zugang zu Teilleistungen im deutschen Briefkommunikationsmarkt, welche durch den Postuniversaldienstleister gegen Gebühr ausgeführt werden, besteht für alle Postdienstleister. So haben diese die Möglichkeit – unabhängig von einem eigenen Netzwerk – jeden Empfänger in der Bundesrepublik zu erreichen. Die DPVKOM sieht daher auch keinen grundsätzlichen Ausweitungs- oder Modifikationsbedarf.

Konkret halten wir es nicht mit den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes vereinbar, wenn Wettbewerbern pauschal Zugang zu den der DP AG vorliegenden, kundenbezogenen Informationen eingeräumt werden soll. Des Weiteren lehnen wir es ab, dass Postfachanlagen für Wettbewerber geöffnet werden sollen. Ein solches Ansinnen ist weder aus Praktikabilitäts-, Betriebsorganisations- noch Kostengründen nachvollziehbar. Schließlich soll die Post gegenüber dem Wettbewerb nicht bevorteilt, aber eben auch nicht benachteiligt werden. Immerhin verfügen die Wettbewerber nach Schätzungen der DP AG laut Geschäftsbericht 2018 im einträglichen Briefkommunikationsmarkt für Geschäfts-kunden (4,3 Mrd. Euro Volumen) über einen Marktanteil von 36,6 Prozent. Damit ist dieser seit 2011 so gut wie unverändert, denn damals wurde ein Anteil von 36,3 Prozent ausgewiesen (bei exakt gleichem Marktvolumen wie 2018).

Auch die DPVKOM hält es angesichts des intensiven Wettbewerbs im Paketmarkt leider für unrealistisch, dass sich die Marktteilnehmer auf eine grundsätzliche Kooperation „auf der letzten Meile“ – mit dem Ziel der Entlastung des Innenstadtverkehrs, Kostensenkung im ländlichen Raum oder des verstärkten Umweltbewusstseins – einigen.

Wir halten in diesem Zusammenhang aus Umweltschutzgesichtspunkten eine verstärkte staatliche Förderung von alternativen Antrieben und innovativen Modellen im Rahmen der Paketzustellung für dringend angezeigt. Darüber hinaus sehen wir im Interesse aller Zustellerinnen und Zusteller kurzfristig einen hohen Bedarf nach Halte- bzw. Kurzparkmöglichkeiten in Innenstadtbereichen.

V. Weiterer Anpassungsbedarf

Hier sollen Regelungen beispielsweise im Umsatzsteuerrecht oder im Straßenverkehrsrecht betrachtet und geprüft werden.

Bisher gibt es – exklusiv für die DP AG als Universaldienstleister – eine für das Privatkundensegment geltende Umsatzsteuerbefreiung. Gekoppelt ist diese an die Verpflichtung, im gesamten Bundesgebiet die Zustellung von Montag bis Samstag zu gewährleisten. Im Sinne der Wettbewerbsgleichheit, der Qualitätsverbesserung sowie des allgemeinen Dienstleistungsumfangs wäre grundsätzlich eine für alle Anbieter verpflichtende Sechstage-Zustellung pro Woche mit der „Gegenleistung“ Umsatzsteuerbefreiung zu diskutieren. Die Möglichkeit der Teilleistung über die DP AG ist dabei ausdrücklich miteinzubeziehen.

Sollte nach Anpassung der einschlägigen Bestimmungen hierzulande eine Fünftage-Zustellung pro Woche als ausreichend angesehen werden (also entsprechend der Vorgabe der EU-Postdienst-Richtlinie), müssten aus Sicht der DPVKOM alle Anbieter auf diese Anzahl von wöchentlichen Zustelltagen verpflichtet und dafür von der Umsatzsteuer befreit werden. Die Möglichkeit der Teilleistung über die DP AG ist dabei ausdrücklich miteinzubeziehen.

Dass ungeachtet dessen die DPVKOM ein Festhalten an der bewährten Sechstage-Zustellung favorisiert, haben wir weiter oben schon ausgeführt.

In einem aktuellen Gerichtsverfahren geht es um die Frage, ob die Ausnahmegenehmigung des § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV, nach dem Universaldienstleister von der Aufzeichnung der Lenk- und Ruhezeiten befreit sind, ebenso dann gilt, wenn neben Universaldienstleistungen auch andere Leistungen (z. B. Pakete über 20 kg) erbracht werden.

Hier ist vorstellbar, dass – bei einer Verringerung der verpflichtenden, wöchentlichen Zustelltage für den Postuniversaldienstleister auf fünf – grundsätzlich allen Wettbewerbern, die diese Vorgabe erfüllen, auch eine Befreiung von der Dokumentationspflicht der Lenk- und Ruhezeiten zugestanden wird. Ein Wegfall der verpflichtenden Dokumentation von Lenk- und Ruhezeiten im Zusammenhang mit der Paketzustellung wäre im Hinblick auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz sehr problematisch.

Proaktiv sei also an dieser Stelle gesagt: Die DPVKOM tritt entschieden allen eventuell geplanten Bestrebungen entgegen, wonach Paketzusteller nicht mehr den geltenden, gesetzlichen Lenkhöchstzeiten unterworfen sein sollten. Gleiches gilt für den Fall, wenn Bestimmungen zur Ladungssicherung im Paketzustellfahrzeug aufgeweicht werden sollten.

Die in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Paketdienstleister festgeschriebenen Höchstgewichte für Pakete in der Regelzustellung – bei der DP AG sind dies 31,5 Kilogramm pro Sendung – sind aus unserer Sicht zu hoch angesetzt und führen auf Dauer zu starken Gesundheitsbeeinträchtigungen bei den Beschäftigten. Aus Arbeitnehmerschutzgründen halten wir es daher für dringend geboten, im Postgesetz eine allgemein verbindliche Gewichtshöchstgrenze von maximal 20 Kilogramm pro Paket für die Ein-

Personen-Zustellung festzuschreiben. Gewichtsmäßig darüber liegende Sendungen müssten in der Praxis dann auf der letzten Meile von zwei Personen behandelt werden, was die Dienstleistung hier vermutlich verteuern würde. Deswegen könnte sicher der ein oder andere Kunde, welcher sich bisher beispielsweise Möbel im Regelzustellverfahren liefern lässt, bewogen werden, seine Ware im Möbelzentrum vor Ort zu erwerben. Nebenbei würden so durch den verstärkten Onlinehandel unter Druck geratene Arbeitsplätze im Einzelhandel gesichert.