

Stellungnahme der Fachgewerkschaft DPVKOM zum Themen-Papier zur Postgesetz-Novelle

Im Folgenden nehmen wir Stellung zu dem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz erstellten Themen-Papier zur Postgesetz-Novelle.

1. Lizenzpflicht und Marktüberwachung

Für die DPVKOM ist eine Lizenzpflicht für die Briefbeförderung und für die Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP) unabdingbar. Für die Lizenzerteilung soll die Bundesnetzagentur zuständig sein.

Gerade bei der Briefbeförderung ist die Sicherstellung der Funktionalität dieses nach wie vor unverzichtbaren Kommunikationsmittels eine hoheitliche Aufgabe, weswegen eine Prüfung der grundsätzlichen Befähigung der Unternehmen zur Briefbeförderung angezeigt ist. Auch die letzten beiden Jahre im Zeichen der Pandemie haben eindrucksvoll bewiesen, dass die Brief- aber auch Paketzustellung absolut systemrelevant ist.

Darüber hinaus sehen wir die im Zusammenhang mit dem Lizenzierungsverfahren zu prüfende Sozialklausel – hiernach hat die Regulierungsbehörde 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 würden wir auch die Einführung von Sanktionsmaßnahmen begrüßen. Bei postgesetzwidrigem Verhalten von Lizenznehmern (auch gegen die Sozialklausel) können Firmen so zur Rechenschaft gezogen werden.

Vor diesem Hintergrund sehen wir es als Notwendigkeit an, das Lizenzierungsverfahren auch auf alle Unternehmen der Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP), die auf dem deutschen Markt aktiv werden wollen, auszudehnen. Eine produktbezogene Abgrenzung des lizenzierten Briefbereiches wäre damit obsolet.

Lohn- und Sozialdumping ist in Teilen der KEP-Branche ein Problem, das unter sozialpolitischen sowie gesamtstaatlichen Aspekten dringend angegangen werden muss. Die DPVKOM ist der Überzeugung, dass ein verstärkter Wettbewerb im tendenziell schrumpfenden Briefmarkt nicht zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmern führen kann. Im Gegenteil. Ein verschärfter Konkurrenzkampf – diesen kann man derzeit im boomenden Paketsegment beobachten – hat beim Marktführer Deutsche Post (Deutsche Post DHL Group) in jüngster Vergangenheit zu einer Absenkung der Tarifstandards und damit zu einer fortschreitenden Entwertung der Arbeit beim ehemaligen Staatskonzern geführt. Gravierende Missstände bei den Arbeitsbedingungen existieren bei anderen Zustelldiensten, die ihr Geschäft ausschließlich oder hauptsächlich über beauftragte Subunternehmer erledigen lassen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes. Dafür genügt ein Blick in die Medienlandschaft der vergangenen Jahre.

Das von der letzten Bundesregierung verabschiedete Gesetz zur Nachunternehmerhaftung ist diesbezüglich aus unserer Sicht ein erster Schritt in die richtige Richtung. Allerdings werden zu wenige und vor allem zu selten unangemeldete Kontrollen durchgeführt. Außerdem fehlt es an Personal für die Kontrollen.

Das Gleiche gilt für die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns. Auch hier gibt es zu wenige Kontrollen und zu wenig Personal beim Zoll.

An dieser Stelle sei nur erwähnt, dass nach Überzeugung der DPVKOM die Festlegung eines noch auszuhandelnden, branchenspezifischen Mindestlohns eine wirksame Grundlage für nachhaltige Qualität und Zuverlässigkeit der systemrelevanten Dienstleistung in der gesamten Brief- und KEP-Branche wäre.

Aus Sicht der DPVKOM sollte jedes gute Unternehmen ein eigenes Beschwerdemanagement betreiben. Auch hätten wir keine Einwände gegen ein für Postdienstleister verpflichtendes Schlichtungsverfahren vor der BNetzA. 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 die Qualität (Zuverlässigkeit) der Dienstleistung. In der Regel bieten gerade die Paketzustelldienste sehr günstige Marktpreise an, die ihren 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 Paketzustelldienstleisters 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 zeitgleich auf ihrer eigenen Internetseite der Öffentlichkeit 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.

2. Universaldienst

Gerade in der Pandemie wurde sichtbar, wie wichtig eine regelmäßige und flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen an sechs Tagen in der Woche ist.

Wir erteilen grundsätzlich Überlegungen, nach denen der Postuniversaldienst nur noch eine Zustellung von Dienstag bis Samstag vorsieht, eine klare Absage. Ein solcher Eingriff würde bei der DP AG immerhin schätzungsweise – direkt oder indirekt – eine niedrige fünfstellige Zahl von Arbeitsplätzen massiv gefährden. Dass die von der Deutschen Post ins Feld geführten Briefsendungsmengen am Montag besonders gering ausfallen, hat auch mit der vom Unternehmen aktiv betriebenen „Sendungsmengensteuerung“ zu tun. Demnach liefert das Unternehmen laufzeitunkritische Werbepost (adressiert und unadressiert) montags generell nicht mehr an die Empfänger aus, alle vollbezahlten Briefe nach Eigenangaben schon. Ein weiterer Aspekt ist die Mengenverschiebung zu Lasten der Zusteller. Gerade weil auch in dem Themenpapier die Verbesserung des Gesundheitsschutzes angesprochen wird, möchten wir hier explizit auf die zusätzlichen Belastungen hinweisen. Außerdem macht eine weitere Verschlechterung des Serviceangebots aus unserer Sicht für Kunden die Nutzung der postalischen Infrastruktur nur unattraktiver. Wenn sich daraus ergebend der Briefsendungsmengenrückgang beschleunigt, führt dies in Konsequenz zu Arbeitsplatzabbau beim Postuniversaldienstleister.

3. Marktregulierung/Zugangsregulierung

Der Zugang zu Teilleistungen im Briefkommunikationsmarkt, die 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.

Teilleistungen ausgeklammert, verfügten die Wettbewerber nach Schätzungen der DP AG (Geschäftsbericht 2018) im einträglichen Briefkommunikationsmarkt für Geschäftskunden (4,3 Mrd. Euro Volumen) über einen Marktanteil von 36,6 Prozent. Damit ist dieser seit 2011 kaum verändert, denn der entsprechende Geschäftsbericht wies einen Anteil von 36,3 Prozent aus (Marktvolumen ebenfalls 4,3 Mrd. Euro).

Die DPVKOM hält 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 die DP AG ihre Postfachanlagen für Wettbewerber öffnen müssen. Aus Praktikabilitäts-, Betriebsorganisations- und Kostengründen auf Seiten des Postuniversaldienstleisters ist eine solche Forderung für uns nicht nachvollziehbar. Die DP AG soll schließlich gegenüber dem Wettbewerb nicht bevorteilt, aber auch nicht benachteiligt werden. Das gesetzliche Recht auf Teilleistungszugang sehen wir hier als ausreichend an.

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, der Kostensenkung im ländlichen Raum oder aufgrund 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.

4. Weitere Themen / Anpassungsbedarf

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

Die Umsatzsteuerbefreiung aber auch die Universaldienstleistung sollten neben der 6 Tage Zustellung auch die Qualitätskennzahl der Laufzeit für vollbezahlte Briefsendungen E+1 von mindesten 87 % enthalten.

Wie im Punkt 1 beschrieben, haben die letzten Jahre der Pandemie aufgezeigt, wie notwendig eine sichere Zustellung gerade von Quarantäneschreiben, Attesten bzw. Testergebnissen für die Kunden aber auch die Wirtschaft ist.

Die Erweiterung von Verbundzustellung, die Flexibilisierung und die Erweiterung der A und B Zustellung in einigen Niederlassungen der DP AG wirken dieser Qualitätsanforderung entgegen.

Bisher gibt es exklusiv für die DP AG eine Umsatzsteuerbefreiung. Die existiert aufgrund der Verpflichtung, die Zustellung von Montag bis Samstag zu gewährleisten. Unter den Aspekten des Wettbewerbs, der Qualitätsverbesserung und der Dienstleistung wäre eine Verpflichtung für alle Anbieter, an sechs Tagen zuzustellen eine Lösung. Allerdings müssten dann alle Anbieter von der Umsatzsteuer befreit werden. Wenn zukünftig, wie in der EU-Verordnung vorgesehen, eine Fünf-Tage-Zustellung als ausreichend angesehen wird, sind auch alle Anbieter von der Umsatzsteuer zu befreien. Die Grundvoraussetzung dafür wäre, eine festgelegte bzw. zugesicherte Anzahl an Zustelltagen. Dass die DPVKOM aus Arbeitnehmersicht ein Festhalten an der Sechs-Tage Zustellung favorisiert, haben wir schon dargelegt.

Einem Wegfall der Dokumentation von Lenk- und Ruhezeiten bei Kombinationen von Universaldienstleistungen und Paketzustellung können wir aus Sicht des Arbeitsschutzes und Gesundheitsschutzes nicht zustimmen.

An dieser Stelle möchte die DPVKOM noch klarstellen: Die DPVKOM tritt aus Arbeitsschutzgründen entschieden allen eventuell geplanten Bestrebungen entgegen, die vorsehen, dass Paketzusteller nicht mehr den geltenden, gesetzlichen Lenkhöchstzeiten unterworfen sein sollen. Gleiches gilt für den Fall, dass Bestimmungen zur Ladungssicherung im Paketzustellfahrzeug aufgeweicht werden sollen.

Weiter möchten wir hier noch aus Sicht der Beschäftigten folgenden Punkt zur Diskussion stellen: Im Postgesetz § 4 Begriffsbestimmungen Absatz 1 b) steht: die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt.

In den allgemeinen Geschäftsbedingungen der DP AG ist ein zulässiges Gewicht von 31.5 Kilogramm gestattet. Weiter steht in den allgemeinen Geschäftsbedingungen, dass Pakete über 20 Kilogramm besonders gekennzeichnet sein müssen. Dies ist oft nicht der Fall und führt zu belastenden Arbeitsbedingungen. Im Sinne einer Gefährdungs- und Belastungsanalyse müssen aus unserer Sicht solche Kennzeichnungen vorgeschrieben werden.

Außerdem fordern wir für die Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes eine Zwei-Mann-Zustellung bei schweren Paketen.