

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zu den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz am 1. Juni 2022 vorgelegten Themen-Papier zur Postgesetz-Novelle

Übergreifende Bemerkungen

Mit den vorgelegten Fragen und Annahmen 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 von 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 generiert.

ver.di befürwortet den Erhalt des postalischen Ordnungsrahmens, 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 hat sich dies besonders gezeigt.

Es ist unabdingbar, dass Regulierung auch 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 eine nur rudimentäre, im Interesse der Beschäftigten ausgelegte, 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 ist die vorgesehene Gesetzesnovelle zu spiegeln.

Im Einzelnen:

1. Lizenzpflicht und Marktüberwachung

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 den vorgegebenen Arbeitsbedingungen gegenüber der Bundesnetzagentur erbracht werden. Dies darf sich nicht auf den Briefmarkt beschränken, sondern muss alle Unternehmen, die Paketdienstleistungen (Sortierung, Transport und Zustellung) anbieten, umfassen. Die reine Anzeigepflicht ist hier durch die Lizenzpflicht zu ersetzen. Eine sol-

che Regelung ist im Übrigen durch das Güterkraftverkehrsgesetz für die angrenzende Transportbranche vorgeschrieben und daher kein Novum, sondern es wird damit eine Lücke in einer konvergierenden Branche geschlossen.

Die Branche der Brief- und Paketdienstleister ist durch 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.

Diesen Teilaspekt gilt es weiter zu entwickeln und die Anforderungen an die wesentlichen Arbeitsbedingungen konkret zu definieren. Die Einhaltung jetzt bereits 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 (Flächentarifverträge) orientieren. Bei einer Unterschreitung dieser Bedingung von Marktteilnehmern ohne eigene tarifliche Regelungen ist die Lizenz zu verwehren.

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 können in der Folge geringerer Einnahmen ihren Beschäftigten keine tariflichen Arbeits- und Einkommensbedingungen bieten und nicht in umweltfreundliche Technologie investieren. Damit ist dieses Geschäftsmodell zu beenden. Die Zustellung muss vollständig durch eigene Beschäftigte der großen Marktteilnehmer durchgeführt werden.

Für jeden Marktteilnehmer liegen damit transparent die gleichen verpflichtenden Vorgaben zur Erlangung und zum Erhalt der Lizenz vor. Nur wenn die Bundesnetzagentur (BNetzA) darüber hinaus hier Sanktionsinstrumente, wie Bußgelder und die Entziehung einer Lizenz an die Hand bekommt, kann dieses Steuerungsinstrument auch die notwendige Steuerungskraft entfalten. Dazu müssen die Lizenzinhaber regelmäßig jährlich die Einhaltung der Vorgaben gegenüber der BNetzA nachweisen.

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 berücksichtigt werden.

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.

2. Universaldienst

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.

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 entsprechendem Handicap und für ländlichere 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.

Dem Universaldienst kommt daher auch eine Funktion im Zusammenhang mit der Herstellung von Presse- und Meinungsfreiheit zu. 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.

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 an geltenden Qualitätsstandards – genannt sind Filialdichte, Briefkastendichte und Laufzeitvorgaben – festgehalten wird.

3. Marktregulierung

Die vollständige Freigabe der Postdienstleistungen 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 häufig nicht über Preis- und Leistungsunterschiede gestaltet wird, sondern der Wettbewerb wird über die Arbeits- und Einkommensbedingungen in diesem personalintensiven Bereich ausgetragen. Die Berichte vom Zoll über aufgedeckte Verstöße gegen Arbeitsschutzgesetze zeigen dies ganz eindeutig. Hier gilt es, wie anfangs bereits angeführt, klare Regularien im Postgesetz zu verankern und an die Lizenzvergabe zu binden.

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 – weil er 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.

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.

Ein Lösungsansatz für die ökologisch nachhaltige Erbringung von postalischen Dienstleistungen aller Anbieter auf dem Markt wäre 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.

4. weitere Themen

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.

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