

Liberalisierung und soziale Regulierung des Briefmarktes in Deutschland - Erfahrungen und Schlussfolgerungen -

CWU European Conference on Postal Services
19/03/2008 – London

Claus Zanker

Input Consulting GmbH
Theodor-Heuss-Str. 2
70174 Stuttgart
GERMANY

+49 711 2624080

www.input-consulting.com



...input
consulting

Liberalisierung des deutschen Briefmarktes

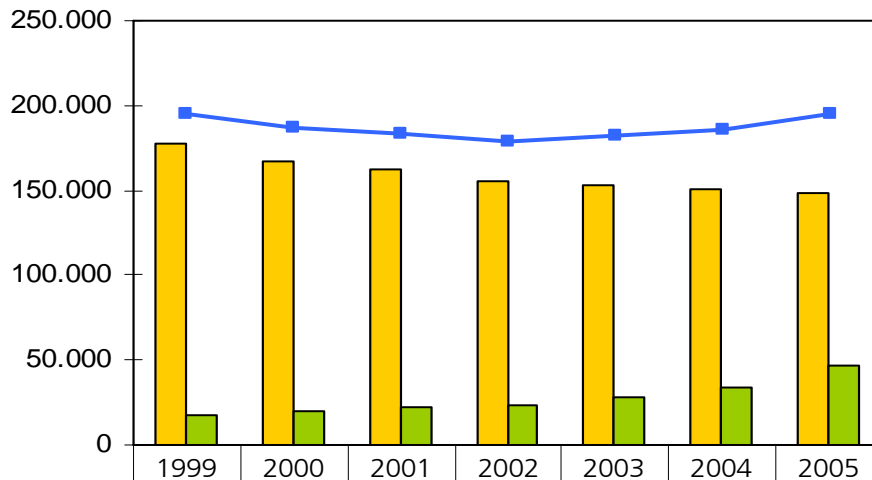
- 1998: Beginn der schrittweisen Liberalisierung des deutschen Briefmarkts
 - Beschränkung des reservierten Bereichs der Deutschen Post AG auf Briefsendungen bis 200 Gramm (EU: 350 Gramm)
 - Auch innerhalb der Gewichtsgrenzen des reservierten Bereichs sind „qualitativ höherwertige“ Briefsendungen vom Monopol ausgenommen
- Weitere Einschränkung des reservierten Bereichs der Deutschen Post AG
 - 2003: Exklusivlizenz für Briefsendungen bis 100 Gramm
 - 2006: Reduzierung der Gewichtsgrenze auf 50 Gramm
- Vollständige Öffnung der Briefmarktes seit 1.1.2008

Marktentwicklung und Wettbewerb

- Der Briefmarkt stagniert; seit einigen Jahren bewegt sich das Marktvolumen bei rund 10 Mrd. €
- Der deutsche Briefmarkt ist im Vergleich zu anderen EU-Ländern durch eine hohe Wettbewerbsintensität geprägt
 - Die neuen Briefdienstleister (750 aktive „Lizenznehmer“) verfügen in 2006 über einen Marktanteil von 20,6% im liberalisierten Teil des Markt; ihr Marktanteil im gesamten Briefmarkt beläuft sich auf 10,3%.
- Starke Wettbewerber mit flächendeckendem Zustellnetzwerk
 - PIN Group – Hauptaktionäre sind verschiedene große Zeitungsverlage (v.a. Springer-Verlag)
 - TNT Post Deutschland – Tochtergesellschaft der niederländischen TNT
- Wettbewerb erfolgt überwiegend als preisliche Unterbietungskonkurrenz

Quantitative Beschäftigungsentwicklung im deutschen Briefmarkt

Beschäftigte im deutschen Briefsektor
(Kopfzahlen, Jahresdurchschnitt)



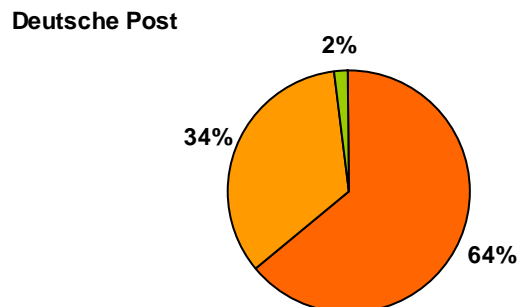
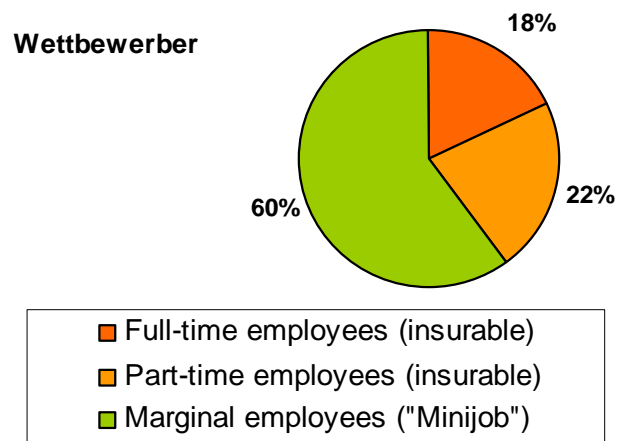
■ Deutsche Post AG	177.188	166.773	162.165	154.903	153.546	151.180	148.840
■ Wettbewerber	17.650	20.373	21.792	23.727	28.328	34.410	46.175
■ Gesamt	194.838	187.146	183.957	178.630	181.874	185.590	195.015

Quelle: Bundesnetzagentur 2007

- Zwischen 1999 und 2005 wurden 28.348 Arbeitsplätze im Briefbereich der Deutschen Post AG abgebaut.
- 46.175 Personen sind im Jahr 2005 bei den Lizenznehmern beschäftigt, das sind 28.525 Arbeitsplätze mehr als 1999
- Per saldo ist das Beschäftigungsvolumen (Anzahl der Arbeitsplätze auf Vollzeitstellen umgerechnet) im deutschen Briefmarkt zwischen 1999 und 2005 um 9.9% oder 16.124 Vollzeitstellen zurückgegangen.

Qualitative Beschäftigungsentwicklung im deutschen Briefmarkt

Anteil sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung im deutschen Briefsektor (2005)



Quelle: Bundesnetzagentur 2007, eigene Berechnungen

...input
consulting

- Sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung ist im Briefmarkt völlig asymmetrisch verteilt:
 - ➔ Während die Deutsche Post AG im Briefsektor fast ausschließlich sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer bzw. Beamte beschäftigt,
 - ➔ operieren die neuen Briefdienste zu rund 60% mit Minijobbern.
- ➔ Der Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im deutschen Briefmarkt ist seit 1999 rückläufig, der Anteil geringfügiger Beschäftigung hat sich zwischen 1999 und 2005 mehr als verdoppelt.

Arbeitsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern

- Die neuen Briefdienstleister zahlen Niedriglöhne von durchschnittlich 7 € für Briefzusteller.
 - ➔ Viele Zustellkräfte verdienen weniger, v.a. dann wenn sie pro zugestellter Sendung entlohnt werden oder in Ostdeutschland leben.
 - ➔ Das durchschnittliche von den Lizenznehmern gezahlte Entgelt mehr als 40% unterhalb des Einstiegslohns für Briefzusteller bei der Deutschen Post AG (Einstiegslohn: 12 €)
- Die durchschnittlich gezahlten Löhne bei den Lizenznehmern sind selbst bei einer Vollzeitbeschäftigung individuell nicht existenzsichernd
 - ➔ Für viele Beschäftigte resultiert daraus ein Anspruch auf zusätzliche staatliche Sozialleistungen (Arbeitslosengeld II).
- Die große Mehrheit der Beschäftigten der Lizenznehmer verfügt über keine Möglichkeiten zur kollektiven Interessenvertretung
 - ➔ Aufgrund des massiven Widerstands der Geschäftsleitung, haben nur sehr wenige Lizenznehmer einen Betriebsrat
 - ➔ Arbeitsbedingungen werden nicht in Tarifverträgen geregelt

Liberalisierung - Zusammenfassung

- ➔ Die Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern weisen ein ausgeprägtes prekäres Potenzial auf
- ➔ Die Mehrheit der Lizenznehmer verfolgt ein Geschäftsmodell, das vornehmlich auf den Kostenvorteilen prekärer Beschäftigung basiert.
- ➔ Der Wettbewerb im Briefmarkt ist weniger auf Innovations-, Produktivitäts- und Servicekonkurrenz und mehr auf Lohn- und Sozialdumping ausgerichtet.
- ➔ Mit der Liberalisierung des Briefmarktes droht ein Sektor mit bislang sozial abgesicherten Beschäftigungs- und Einkommensbedingungen in ein prekäres Niedriglohnsegment abzugleiten.

Soziale Regulierung im Postsektor – Soziale Lizenzauflagen (1)

- 1998 wurde mit der Verabschiedung des Postgesetzes die schrittweise Liberalisierung des Briefmarktes in Deutschland eingeleitet.
- Ein sozial flankierter Übergang vom Monopol zum Wettbewerb hatte und hat für die Gewerkschaften oberste Priorität
 - kein Wettbewerb mit Lohndumping und Billigjobs
- Nach einer intensiven politischen Kontroverse und massiven gewerkschaftlichen Aktionen wurden im Postgesetz (PostG) Vorkehrungen gegen die Ausweitung prekärer Beschäftigung getroffen
 - „Ziele der Regulierung sind ... die Berücksichtigung sozialer Belange.“ (§ 2 Abs. 2 PostG)
 - „Die Lizenz ist zu versagen, wenn ... Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.“ (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG)

Soziale Regulierung im Postsektor – Soziale Lizenzauflagen (2)

- Die Sozialklausel erfährt in der Regulierungspraxis jedoch keine gesetzeskonforme Anwendung
 - Die Bundesnetzagentur will mit Unterstützung des Wirtschaftsministeriums den Wettbewerb im Briefmarkt um jeden Preis forcieren. Soziale Lizenzauflagen sind hier eher hinderlich.
 - Seit Inkrafttreten dieser Regelung im Jahr 1998 wurde deswegen von der Regulierungsbehörde keine Lizenz wegen Verstoßes gegen die Sozialklausel verweigert oder nachträglich entzogen.
 - Nachdem ver.di die Mißstände bei den neuen Briefdiensten im Jahr 2007 publik gemacht hat, ist die Bundesnetz-agentur politisch unter Druck geraten und hat im Sommer 2007 erstmals eine flächendeckende Erhebung zur Lohnhöhe und den Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmer durchgeführt.
- ➔ Das schweizerische Beispiel zeigt, dass soziale Lizenzauflagen bei einer konsequenten Anwendung Lohndumping im Briefmarkt verhindern können.

Soziale Regulierung im Postsektor – Tarifverträge (1)

- Kollektive Interessenvertretung und tarifvertragliche Regulierung der Arbeitsbedingungen kommen bislang nur bei der Deutschen Post zur Anwendung.
- Als Reaktion auf die öffentliche Debatte über die Arbeitsbedingungen bei neuen Briefdiensten suchen TNT und PIN das Gespräch mit ver.di und sprechen sich gegen Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten aus.
 - TNT stimmt mit ver.di darüber überein, „dass es nicht länger hinnehmbar sei, den Wettbewerb auf dem deutschen Briefmarkt zu Lasten der Beschäftigten auszutragen“
(Pressemitteilung von TNT Post Deutschland vom 31.01.2007)
 - „Der ver.di Bundesvorstand und der Vorstand der PIN Group werden sich gemeinsam für einen faireren und sozial flankierten Wettbewerb im deutschen und europäischen Briefmarkt einsetzen ... Der Wettbewerb darf nicht zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgetragen werden“
(Pressemitteilung der PIN Group vom 29.01.2007)

Soziale Regulierung im Postsektor – Tarifverträge (2)

- ver.di und die PIN Group verabreden im Februar 2007 Tarifverhandlungen
 - ➔ PIN Group liefert im Rahmen der Tarifverhandlungen weder Informationen zu den Konzernunternehmen, noch zu den dort vorhandenen Entgeltregelungen
 - ➔ Ver.di forderte im Rahmen der Tarifverhandlungen mit PIN am 21.06.2007 einen Einstiegslohn für Zusteller von 10 Euro pro Stunde, sowie die Bezahlung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld.
 - ➔ Da auf diese Tarifforderung von Seiten der PIN Group keine Reaktion erfolgte, wurden die Verhandlungen nicht fortgesetzt.
- ➔ Aufgrund des Verhaltens der PIN Group liegt der Verdacht nahe, dass diese nicht ernsthaft am Abschluss eines Tarifvertrages interessiert war.
- ➔ Vielmehr wollten die Post-Wettbewerber offensichtlich mit entsprechenden Absichtserklärungen guten Willen demonstrieren und damit verhindern, dass politische Initiativen zur Verhinderung von Lohndumping im Briefmarkt ergriffen werden.

Soziale Regulierung im Postsektor – Mindestlöhne (1)

- Nachdem in der EU ein Marktöffnung zum 1.1.2009 nicht realisierbar erscheint, entbrennt auch in Deutschland eine politische Debatte über eine vorzeitige Marktöffnung zum 1.1.2008 und deren soziale Folgen.
- Nach einem intensiven Diskussionsprozess entscheidet die Regierungskoalition im August 2007:
„Das Monopol läuft zum 1.1.2008 aus, aber wir machen Mindestlohn“
 - Die Bundesregierung will die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Mindestlohn in der Briefbranche schaffen.
 - Das Bundesarbeitsministerium wird einen von den Gewerkschaften und Arbeitgebern ausgehandelten Mindestlohntarifvertrag per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklären, sofern von diesem Tarifvertrag 50% der in der Briefbranche Beschäftigten erfasst werden.

Soziale Regulierung im Postsektor – Mindestlöhne (2)

- ver.di hat im Anschluss an die Entscheidung der Bundesregierung den bis dato einzigen Arbeitgeberverband der Branche zu Verhandlungen über Mindestlöhne im Briefmarkt aufgefordert.
- TNT und PIN Group treten trotz Aufforderung nicht zum Arbeitgeberverband Postdienste bei.
- Am 4.9.2007 vereinbaren die Gewerkschaften und der Arbeitgeberverband Postdienste einen „Tarifvertrag zur Regelung der Mindestlöhne in der Branche Postdienste“
 - ➔ Mindestlohn für alle Beschäftigte von 8 Euro (Ostdeutschland) und 8,40 Euro (Westdeutschland) pro Stunde
 - ➔ Mindestlohn für Briefzusteller von 9,00 Euro (Ostdeutschland) und 9,80 Euro (Westdeutschland)
- Gewerkschaften und Arbeitgeberverband beantragen beim Bundesarbeitsministerium die Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohntarifvertrags.

Der Konflikt um Mindestlöhne: Die Gegner formieren sich

- Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste
 - ➔ 12.09.2007: PIN und TNT gründen mit weiteren 30 Lizenznehmern einen eigenen Arbeitgeberverband
 - ➔ 14.09.2007: ver.di wird vom neuen Arbeitgeberverband zu Tarifverhandlungen über einen Mindestlohntarifvertrag aufgefordert. Da bereits ein gültiger Mindestlohntarifvertrag für die Branche vereinbart wurde, lehnt ver.di jedoch Verhandlungen über einen konkurrierenden Tarifvertrag ab.
- Gewerkschaft Neue Brief- und Zustelldienste
 - ➔ PIN und TNT organisieren eine Demonstration, auf der sich die Beschäftigten gegen zu hohe Mindestlöhne wenden!
 - ➔ Am 10.10.2007 gibt der Präsident des Arbeitgeberverbandes die Gründung einer „Gewerkschaft“ für die Beschäftigten bei den neuen Briefdiensten bekannt. Der Vorstand besteht aus Mitarbeitern der PIN-Personalabteilung und einem Unternehmensberater.
 - ➔ Die Arbeitnehmer der neuen Briefdienste werden von den Arbeitgebern zum Beitritt zu dieser „Gewerkschaft“ aufgefordert, die zur Zeit ca. 1300 Mitglieder hat.

Der Konflikt um Mindestlöhne: Medienkampagne des Springer-Verlags



- Die im Briefgeschäft aktiven Zeitungsverlage und die Boulevard-Presse des Springer-Verlags missbrauchen ihre Medienmacht gegen die Einführung von Mindestlöhnen in der Briefbranche

Ganzseitige Zeitungsanzeigen gegen einen Mindestlohn:

- „Ja zu fairem Wettbewerb! Nein zum Postmonopol!“
- „Liebe Frau Merkel, Sie wurden gewählt, um für Deutschland zu arbeiten und nicht für die Post“

Der Konflikt um Mindestlöhne: TNT & PIN drohen mit Arbeitsplatzabbau

- PIN macht Druck auf die Politik und kündigen im Fall der Einführung eines Mindestlohns von € 9,80 für Zustellkräfte einen umfangreichen Arbeitsplatzabbau an.
- Der Springer-Verlag zieht sich als Gesellschafter aus der PIN Group zurück, die daraufhin in Zahlungsschwierigkeiten gerät und seither zum Verkauf steht. Springer-Chef Döpfner erklärt, mit der Einführung des Mindestlohns sei das PIN-Geschäftsmodell ruiniert.
- TNT erwägt, bei Einführung des Mindestlohns sich aus dem deutschen Briefmarkt zurück zu ziehen.
- Beide Unternehmen wollen durch Subunternehmen und den verstärkten Einsatz von Zeitungszustellern einen Mindestlohn umgehen.

Der Konflikt um Mindestlöhne: Der politische Durchbruch gelingt

- 85% der Menschen in Deutschland sind nach einer Umfrage für die Einführung von Mindestlöhnen in der Briefbranche.
- Im Dezember 2007 schafft der Deutsche Bundestag mit 81% der Stimmen die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Mindestlohn im Briefsektor.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung erklärt den Mindestlohntarifvertrag ab 1.1.2008 per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich.
 - ➔ Die vereinbarten Mindestlöhne gelten für alle Betriebe und selbständigen Betriebsabteilungen der Briefbranche, die zu einem überwiegenden Anteil ihrer Geschäftstätigkeit Briefe befördern.

Der Konflikt um Mindestlöhne: Die Gegner geben sich nicht geschlagen

- Die privaten Briefdienste vereinbaren mit der Gewerkschaft der Neuen Brief- und Zustelldienste einen eigenen Tarifvertrag mit Mindestlöhnen von € 7,50 in Westdeutschland und € 6,50 in Ostdeutschland.
- TNT und PIN klagen vor dem Verwaltungsgericht gegen die Anwendung der allgemein verbindlichen Mindestlöhne.
 - Verwaltungsgericht Berlin (07.03.2008): ein per Rechtsverordnung allgemein verbindlich erklärter Mindestlohn darf keine anderen Tarifverträge verdrängen.
 - Das Bundesarbeitsministerium hat Berufung gegen dieses Urteil eingelegt, da eine anderslautende Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes nicht berücksichtigt wurde.
 - Nach Einschätzung der Bundesregierung wird das Verwaltungsgerichtsurteil bei einem Berufungsverfahren vor der höheren Instanz keinen Bestand haben.
 - Die Rechtsverordnung zu Mindestlöhnen in der Briefbranche bleibt weiterhin gültig.

Soziale Regulierung - Zusammenfassung

- ➔ Instrumente der sozialen Regulierung sind prinzipiell geeignet, um negative Folgen der Marktliberalisierung auf die Beschäftigten zu verhindern und einen fairen Wettbewerb im Briefmarkt zu gewährleisten.
- ➔ Ihre effektive Anwendung schließt folgerichtig diejenigen Anbieter vom Markt aus, deren Geschäftsmodell ausschließlich auf den Kostenvorteilen von Lohndumping basiert; dabei muss in Kauf genommen werden, dass Arbeitsplätze mit prekären Beschäftigungsbedingungen verloren gehen.
- ➔ Die soziale Regulierung des Briefsektors ist dringend erforderlich, wenn die Marktliberalisierung nicht mit der Ausbreitung von Armutslöhnen und miesen Arbeitsbedingungen einhergehen soll.
- ➔ Bei der Einführung sozialer Regulierungsinstrumente müssen jedoch nach bisheriger Erfahrung massive politische Widerstände überwunden werden.