

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. November 2007 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Zweites Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

BT-Drucksache 16/6735

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Schriftliche Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	4
Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA	5
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, ver.di	8
Kommunikationsgewerkschaft DPV, DPVKOM	12
Arbeitgeberverband Postdienste e.V., AGV Postdienste	14
Arbeitgeberverband der Neuen Brief- und Zustelldienste e.V., AGV neue BuZ	39
Thomas Cosmar, Berlin	45
Michael Schwemmler, Stuttgart	47
Prof. Dr. Ulrich Preis, Köln	50
Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn	52
D. Stellungnahmen nichteingeladener Verbände	59
Christliche Gewerkschaft Postservice und Telekommunikation, CGPT	59
Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, HDE	60

Deutscher Bundestag
16. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

2. November 2007
Sekretariat des Ausschusses: ☎ 32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎ 33246
Fax: 56084

Mitteilung

Tagesordnung

**65. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 5. November 2007, 14.30 bis 16.00 Uhr
11011 Berlin, Reichstagsgebäude (PRTG), Sitzungssaal 3 N 001
(CDU/CSU-Fraktionssaal)**

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einzigster Punkt der Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Arbeitnehmer-Entsendegesetzes**

(BT-Drucksache 16/6735)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Vorsitzender

Sachverständigenliste

- Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, ver.di
- Kommunikationsgewerkschaft DPV, DPVKOM
- Arbeitgeberverband Postdienste e.V., AGV Postdienste
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
- Arbeitgeberverband der Neuen Brief- und Zustelldienste e.V., AGV neue BuZ
- Thomas Cosmar, Berlin
- Michael Schwemmle, Stuttgart
- Prof. Dr. Ulrich Preis, Köln
- Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)789

01. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. November 2007 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Zweites Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

BT-Drucksache 16/6735

Michael Schwemmler, Stuttgart

1.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer von Claus Zanker, Daniela Matthäi und mir erarbeiteten und im Dezember 2006 veröffentlichten **Studie zu den Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland**, welche - ihrer medialen und politischen Resonanz nach zu urteilen - offensichtlich ein ausgeprägtes Informationsbedürfnis adressieren konnte.¹⁸³ Im Zentrum dieser Untersuchung standen Fragen nach der Qualität der bei den Lizenznehmern am Briefmarkt in den Jahren seit 1998 entstandenen Arbeitsplätze. Ziel der Studie war es, hier über vielfältig bekannt gewordene, meist jedoch eher anekdotisch gebliebene Einzeleindrücke hinaus zu gelangen und zu einer belastbareren empirischen Basis für die Beurteilung der Beschäftigungsqualität in einem wachsenden Segment des Briefmarkts beizutragen. Wir haben uns dabei auf die neuen Briefdienstleister konzentriert und hier auf die in der Zustellung Tätigen.¹⁸⁴ Im Vorfeld der für das Jahr 2008 anstehenden kompletten Öffnung des deutschen Briefmarktes thematisiert unsere Untersuchung vor allem das Problem, ob und in welchem Ausmaß bei den neuen Anbietern prekäre Beschäftigung - insbesondere in den

¹⁸³ Unter „www.input-consulting.com/download/200612_Liberalisierung-Prekarisierung-Briefmarkt_Input.pdf“ steht die komplette Studie mit dem Titel „Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland“ zum Download zur Verfügung.

¹⁸⁴ Die Verhältnisse bei der Deutschen Post AG standen nicht im Fokus unserer Erhebungen. Der verschiedentlich als Kritik an unserer Studie gemeinte Hinweis, diese gleiche sich in puncto Beschäftigungsbedingungen sukzessive dem Verhalten ihrer Wettbewerber an, begreifen wir allerdings nicht als Gegenargument, sondern als Bestätigung unserer These zu der Wahrscheinlichkeit von „Rückkopplungseffekten“: „Gelingt es ... nicht, die Verhältnisse bei den Lizenznehmern als bisherigen Profiteuren der Prekarisierung nachhaltig zu verbessern, so besteht angesichts der ausgeprägten Asymmetrien in puncto Beschäftigungsbedingungen am Briefmarkt die akute Gefahr, dass auch die Standards bei der Deutschen Post AG unter zunehmenden Absenkungsdruck geraten.“ (Studie, S. 91)

Dimensionen „Beschäftigungsstabilität“, „Teilhabe“ und „Einkommen“¹⁸⁵ - festzustellen ist.

Die unseren Ergebnissen zugrundeliegenden Daten wurden im zweiten Halbjahr 2006 erhoben und basieren u.a. auf der Auswertung von

- 218 Stellenanzeigen der Bundesagentur für Arbeit zu Tätigkeiten als „Postzusteller“ (KW 30/06),
- 55 Fragebogen, die von Lizenznehmern schriftlich beantwortet wurden,
- 16 Experteninterviews,
- Arbeitsverträgen aus dem Bereich der Lizenznehmer.

Unsere Resultate zu den durchschnittlichen Einkommen liegen Daten von insgesamt 53 Unternehmen zugrunde, von denen wir über Angaben zu Entgelten pro Zeiteinheit verfügen.¹⁸⁶

2.

Unsere wesentlichen **Befunde** stellen sich wie folgt dar:

2.1.

In der **Dimension „Beschäftigungsstabilität“** zeigt sich, dass voll sozialversicherungspflichtige, langfristig angelegte Arbeitsverhältnisse bei den Lizenznehmern im Briefmarkt zu einem weitgehend atypischen Muster geworden sind. Mit einem Minijob-Anteil von 62,3% (2004) und einer weiten Verbreitung befristeter Arbeits-

¹⁸⁵ Damit sind drei Dimensionen angesprochen, die gemeinhin als konstitutive Definitionsmerkmale prekärer Beschäftigung gelten: „Unter den Begriff ‚Prekäre Beschäftigung‘ fallen Arbeitsverhältnisse mit niedrigen Löhnen, die häufig nicht auf Dauer und Kontinuität angelegt sind, keine Absicherung durch die Sozialversicherung und nur geringe arbeitsrechtliche Schutzrechte aufweisen.“ (IAB-Spezial Prekäre Beschäftigung: http://iab.de/asp/X_info/dokSelect.asp?pkyDokSelect=27&show=Lit)

¹⁸⁶ Darüber hinaus hatten wir Daten von 36 Unternehmen zu Stücklöhnen zur Verfügung, die jedoch aus methodischen Gründen nicht in die Durchschnittsberechnung Eingang gefunden haben.

verträge dominieren hier Beschäftigungsformen, die durch ein hohes Maß an Unsicherheit, Instabilität und Abhängigkeit charakterisiert sind. Der Anteil voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei den Lizenznehmern ist von 45,9% im Jahr 1999 auf 37,7% im Jahr 2004 zurückgegangen. Der Anteil von Minijobs an der Gesamtbeschäftigtenzahl liegt bei den Lizenznehmern am Briefmarkt mittlerweile höher als in dem traditionell von geringfügiger Beschäftigung geprägten Reinigungsgewerbe oder in der Gastronomie.

2.2.

In der **Dimension „Teilhabe“** ist zu konstatieren, dass es den Arbeitnehmern bei den neuen Briefdienstleistern in ihrer großen Mehrheit an der Möglichkeit fehlt, ihre beruflichen Interessen durch Nutzung institutionell gesicherter Partizipationschancen - z.B. durch die Wahl von Betriebsräten oder eine Mitarbeit in diesen¹⁸⁷ - zu vertreten oder ihre Arbeitsbedingungen mittels kollektiver Einflussnahme - z.B. durch Tarifverträge - zu gestalten. Mangels ausreichender „Primärmacht“ und aufgrund der durch Hierarchie und Autorität geprägten Personalführungsmethoden, wie sie für viele der Lizenznehmer typisch zu sein scheinen, bleiben ihnen auch Optionen individueller und informeller Teilhabe an den sie betreffenden Entscheidungen weitestgehend verwehrt.

2.3.

In der im Blick auf die aktuelle Debatte um einen branchenspezifischen Mindestlohn besonders relevanten **Dimension „Einkommen“** sind wir zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Der durchschnittliche Stundenlohn (Median), der von den neuen Briefdienstleistern an ihre Beschäftigten in der Zustellung bezahlt wird, beträgt nach unseren Erhebungen in Westdeutschland 7,00 Euro und in Ostdeutschland 5,90 Euro. Das auf Basis dieser Stundenlöhne durchschnittlich zu erzielende monatliche Brutto-Entgelt (Median) liegt im Falle einer 38,5-Stundenwoche bei 1.169 Euro in Westdeutschland und bei 985 Euro in den neuen Bundesländern inklusive Berlin.

Ordnet man diese Entgeltaten vergleichend ein, so wird deutlich, dass die bei den Lizenznehmern im Durchschnitt erzielbaren Einkommen

- in Westdeutschland um rund 40% und in Ostdeutschland um rund 50% unter dem Einstiegsgehalt für Zustellkräfte bei der Deutschen Post AG liegen;
- in Westdeutschland um rund 31% und in Ostdeutschland um rund 20% unter den jeweiligen Niedriglohnschwellen (zwei Drittel des Medianlohnes) dieser Regionen rangieren;
- insofern als nicht existenzsichernd einzustufen sind, als sie für Westdeutschland um rund 11% und für Ostdeutschland um rund 17% geringer ausfallen als ein Arbeitseinkommen, mit dem sich der Mindestbedarf nach den Bestimmungen des Sozialgesetzbuches II decken lässt. Relevante Teile der Erwerbstätigen bei den neuen Briefdienstleistern erfüllen folglich selbst im Falle einer Vollzeitbeschäftigung die Kriterien der Hilfebedürftigkeit nach SGB II und haben Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II.

Einen Überblick zu den im Briefsektor üblichen Entgelten vermittelt die nachstehende Tabelle:

¹⁸⁷ Unseren Erhebungen zufolge gibt es nur bei 3,5% aller betriebsratsfähigen Unternehmen unter den Lizenznehmern auch tatsächlich eine betriebliche Interessenvertretung.

Einkommen im Briefsektor im Überblick				
	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Monatslöhne	Stundenlöhne	Monatslöhne	Stundenlöhne
Deutsche Post AG ¹⁾	1.978 €	11,84 €	1.978 €	11,84 €
Niedriglohnschwelle ²⁾	1.707 €	10,22 €	1.229 €	7,36 €
Tarifvertrag Speditionsgewerbe ³⁾	1.551 €	9,29 €	1.419 €	8,50 €
Neue Briefdienstleister ⁴⁾	1.169 €	7,00 €	985 €	5,90 €

¹⁾ Einstiegsentgelt für einen Briefzusteller (inkl. 13. Monatsgehalt- und Urlaubsgeld und dem Basisbetrag der variablen Vergütung) bei Vollzeit 38,5 Wochenstunden, auf 12 Monatsgehälter umgerechnet, Stand: November 2006

²⁾ 2/3 des Durchschnittseinkommens (Median) in 2004

³⁾ Westdeutschland: Tarifvertrag Speditionsgewerbe Hamburg, Einstiegsentgelt für Zusteller pro Monat; Ostdeutschland: Tarifvertrag Speditionsgewerbe Brandenburg, Monatsentgelt für Zusteller

⁴⁾ Eigene Erhebungen, Stundenlöhne umgerechnet auf Monateinkommen bei 38,5 Wochenstunden, Durchschnittsbeträge (Median)

3.

Zentrale Feststellungen unserer Studie werden durch die jüngst bekannt gewordenen Zwischenergebnisse einer von der **Bundesnetzagentur** seit Juni 2007 durchgeführten Vollerhebung im wesentlichen bestätigt.¹⁸⁸ Basierend auf Angaben, die nach Einschätzung der Bundesnetzagentur rund 85% der Arbeitnehmer bei den Lizenznehmern abdecken, gehen diese von einem durchschnittlichen Stundenlohn für Briefzusteller in Höhe von 7,33 Euro aus. Die Durchschnittswerte für die neuen Bundesländer liegen dabei noch deutlich unter dieser Marke und rangieren zwischen 5,68 Euro (Brandenburg) und 6,68 Euro (Sachsen).¹⁸⁹ Auch nach den Befunden der Bundesnetzagentur fällt das durchschnittliche Entgelt eines Zustellers bei den neuen Briefdienstleistern um rund 40% niedriger aus als der von ihr ermittelte Durchschnittsverdienst von Briefzustellern der Deutschen Post AG. Ebenso liegt dieses deutlich unter der Niedriglohnschwelle. Die Daten der Bundesnetzagentur unterstreichen zudem unsere Feststellung, dass die Briefzusteller bei den Lizenznehmern großteils keine individuell existenzsichernden Entgelte erreichen und insoweit Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II haben.

4.

Die Ergebnisse unserer Studie zeigen zusammengefasst, dass

- die bei den neuen Anbietern am deutschen Briefmarkt entstandenen Arbeitsplätze ein **ausgeprägt präkäreres Potenzial** in puncto Beschäftigungsstabilität, Teilhabe und Einkommen aufweisen;
- das Arbeitsmarktsegment der Briefdienstleister in der Frage der Beschäftigungsbedingungen von einer starken Asymmetrie zwischen dem marktbeherrschenden Unternehmen und dessen Wettbewerbern gekennzeichnet ist;
- die Mehrheit der Lizenznehmer ein Geschäftsmodell verfolgt, das vornehmlich auf den Kostenvorteilen prekärer Beschäftigung basiert;
- trotz rechtlicher Vorkehrungen - zu nennen sind hier vor allem die sozialen Lizenzauflagen nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PostG - entsprechende Regulierungsan-

¹⁸⁸ Bundesnetzagentur: Umsetzung des Beschlusses des Beirats vom 02.07.07 zu den Arbeitsbedingungen im Briefmarkt - Informationen für die 58. Sitzung des Beirats am 12.11.2007. Aktueller Stand und Zwischenergebnisse der Vollerhebung (29.10.2007)

¹⁸⁹ Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist zum einen zu bedenken, dass ein Teil der Lizenznehmer bis dato die Anfrage der Bundesnetzagentur noch nicht beantwortet hat, zum anderen, dass die Antworten durch die seit Monaten geführte kritische Diskussion über Niedriglöhne bei den neuen Briefdienstleistern nicht unbeeinflusst geblieben sein dürften. Beide Aspekte begründen die Vermutung, dass die tatsächlichen bzw. die abschließend von der Bundesnetzagentur ermittelten Durchschnittslöhne eher noch niedriger liegen könnten als die derzeitigen Zwischenergebnisse.

sätze in Deutschland bis dato ohne Wirkung geblieben sind.

Es kann nach unserer Einschätzung keinen begründeten Zweifel daran geben, dass sich die Prekarisierungsproblematik im Falle der endgültigen wettbewerblichen Öffnung des Briefmarktes zum 1. Januar 2008 und unter ansonsten gleichbleibenden Randbedingungen weiter verschärfen würde. Damit droht ein Sektor mit traditionell abgesicherten Beschäftigungs- und Einkommensbedingungen zunehmend in die Zone von Niedrig- und Niedrigstlöhnen abzugleiten.⁵

Die problematischen Implikationen prekärer Beschäftigung am Briefmarkt begründen die Notwendigkeit geeigneter **Gegenmaßnahmen**. Wir haben in unserer Studie - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - die folgenden fünf Handlungsoptionen angeführt, die hier potenziell zielführend sein könnten:

- Eine Aussetzung oder Verlangsamung der geplanten Marktöffnung;
- eine Flankierung der weiteren Liberalisierung durch effektive Anwendung des Regulierungsinstruments der sozialen Lizenzauflagen;

- die verstärkte Berücksichtigung sozialer Standards bei der Auftragsvergabe öffentlicher Instanzen durch Tariftreueklauseln;
- eine tarifvertragliche Regulierung der Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern;
- die Durchsetzung eines allgemeinen oder branchenspezifischen Mindestlohnes.

Der von der Bundesregierung vorgelegte „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes“ (BT-Drucksache 16/6735) konstatiert zu Recht, dass „im Bereich der Postdienstleistungen ... im Zuge des zum 1. Januar 2008 auslaufenden Postmonopols kurzfristig Handlungsbedarf (besteht)“. Angesichts dieses Zeitdrucks und der Tatsache, dass vier der oben genannten fünf Handlungsoptionen aus unterschiedlichen Gründen im verbleibenden Zeitraum bis zum Jahresende nicht mehr wirksam zur Anwendung gebracht werden können, befürworten wir die Zielsetzung wie auch den Lösungsansatz des Gesetzentwurfes der Bundesregierung uneingeschränkt.