

Die Anwendung des Postmindestlohns und seine Auswirkungen auf Löhne, Unternehmen, Wettbewerb und Arbeitsplätze in der Briefbranche

Zusammenfassung

**Input Consulting GmbH
Theodor-Heuss-Straße 2
70174 Stuttgart
www.input-consulting.com**

Stuttgart, Mai 2010

...input
consulting

Beratungsgesellschaft
für Innovationstransfer
Post & Telekommunikation

Ergebnisse

1.

Bei unserer Analyse der Anwendung der Postmindestlohnverordnung konnten wir feststellen, dass der allgemeinverbindlich erklärte Postmindestlohn offensichtlich nur von wenigen Firmen außerhalb der Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbands Postdienste e.V. tatsächlich bezahlt wurde. Verlässliche und exakte Daten, wie viele dieser Lizenznehmer sich an die für allgemeinverbindlich erklärten Lohnuntergrenzen hielten, liegen nicht vor. Neben den im Briefmarkt aktiven Töchtern der WAZ-Mediengruppe, der PIN Mail AG, der Nordbayern Post (Nürnberg) sowie Post Modern (Dresden) und Arriva (Konstanz/Freiburg) sind uns keine weiteren Unternehmen bekannt geworden, die den Mindestlohn zahlten. Ursächlich für die geringe unmittelbare Wirkung des Postmindestlohnes waren - jenseits rechtlicher und moralischer Bewertungen - gegen diesen gerichtete und letztlich in hohem Maße erfolgreiche Begrenzungs- und Neutralisierungsstrategien, die wiederum durch unverhohlene Unterstützung aus dem politischen Raum sowie eine mangelnde Flankierung seitens staatlicher Exekutivorgane begünstigt wurden.

2.

Wir können im Weiteren konstatieren, dass die öffentliche Debatte um die Arbeitsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern und die politischen Initiativen, die letztlich zur Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmerentendegesetz und der darauf fußenden Rechtsverordnung führten, ungeachtet ihrer faktisch nur sehr begrenzten Anwendung - einen positiven Effekt auf die Lohnentwicklung bei den Lizenznehmern hatten. Zum einen wurden diese als Bestandteil einer Umgehungsstrategie veranlasst, durch konkurrierende Tarifverträge Lohnuntergrenzen festzuschreiben, die über dem bislang in der Branche gezahlten durchschnittlichen Lohnniveau lagen. Zum anderen standen die Briefdienstleister und ihre Beschäftigungsbedingungen mit der Allgemeinverbindlich-erklärung der Mindestlöhne unter einer insgesamt erhöhten Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und ihrer Kunden. Auch deshalb war das fortschreitende Drehen an einer nach unten gerichteten Lohnspirale nicht ohne weiteres erfolgreich möglich gewesen. Die trotz vielfacher Umgehungstatbestände dennoch erfolgte Erhöhung des Lohnniveaus bei den Lizenznehmern bestätigt solche direkten oder indirekten positiven Effekte auf die Vergütungen bei den Post-Konkurrenten.

3.

Bei der Analyse der Lohnentwicklung anhand von Daten der Bundesnetzagentur hat sich gezeigt, dass sich mit wenigen Ausnahmen in nahezu allen Regionen und in allen Tätigkeitsgruppen die Beschäftigungsbedingungen bezogen auf das durchschnittliche Lohnniveau bei den Lizenznehmern im Jahr 2008 merklich verbessert haben. Dennoch ist die Entwicklung in einzelnen Bundesländer sehr unterschiedlich, die Durchschnittslöhne für Briefzusteller variieren hier zwischen 6,23 Euro in Sachsen und 10,03 Euro in

Berlin. Obwohl die Löhne bei den Post-Wettbewerbern weiterhin deutlich als Niedrig-einkommen zu klassifizieren sind, ist in 2008 ein wichtiger sozialpolitischer Fortschritt festzustellen: Während der Geltungsdauer der Postmindestlohnverordnung lagen die Durchschnittslöhne im Jahr 2008 für die Briefzusteller sowohl in West- wie auch in Ostdeutschland auf einem Niveau, welches zumindest für einen Single-Haushalt keine aufstockenden ALG-II Bezüge mehr erforderlich machte. Dies war bei den Vergleichslöhnen vor Einführung des Mindestlohns im Jahr 2007 nicht gegeben. Aus wettbewerblicher Sicht ist hervorzuheben, dass sich trotz der Entgelterhöhung bei den Lizenznehmern deren Lohnkostenvorteil gegenüber der Deutschen Post AG kaum reduziert hat. Aufgrund von Tarifierhöhungen bei der DPAG beträgt der Abstand zu den Vergütungen der Briefzusteller bei den Lizenznehmern im Jahr 2008 37,8% (Vorjahr: 40%), so dass auch weiterhin ausreichend Raum für einen erfolgreichen Preiswettbewerb gegeben sein dürfte.

4.

Beim Blick auf etwaige „Kollateralschäden“ des Postmindestlohns bleibt generell festzuhalten, dass ein Mindestlohn, der nicht bezahlt wird, auch keine negativen Wirkungen haben kann. Dies trifft in erster Linie auf die Insolvenz der PIN Group zu, die vielfach als „Paradebeispiel“ der negativen Effekte von Mindestlöhnen in der Briefbranche herangezogen wird, aber nachweislich durch Missmanagement, strategische Fehleinschätzungen der Eigentümer und eine prekäre wirtschaftliche Situation vieler PIN-Unternehmen bereits vor Einführung des Postmindestlohns ausgelöst wurde. Wie gezeigt, sind die Geschäftsaktivitäten der Briefdienstleister durch die Postmindestlohnverordnung keinesfalls in Mitleidenschaft gezogen worden. Dies bestätigt sich zum einen durch die geringe Anzahl von Marktaustritten, die vergleichsweise hohe Anzahl neu vergebener Lizenzen in 2008 sowie die insgesamt große Anzahl am Markt aktiver Lizenznehmer, die durch den Zusammenschluss in zwei relevanten Kooperationen („Mail Alliance“, „P2“) als ernstzunehmende und leistungsfähige Konkurrenten zur DPAG wahrgenommen werden.

5.

In der politischen Diskussion und in wissenschaftlichen Studien wurde dem Postmindestlohn eine deutlich negative Wirkung auf die Wettbewerbsentwicklung im Briefmarkt und die Anzahl der Arbeitsplätze bei den Lizenznehmern zugeschrieben. Auch hier gilt: (negative) externe Wirkungen kann nur ein Mindestlohn entfalten, der tatsächlich bezahlt wird und somit die wirtschaftliche Situation des betroffenen Unternehmens beeinflusst. Vor allem die Monopolkommission, die sich für eine staatliche Beratungsinstanz mit ungewöhnlicher Verve gegen die Einführung eines Mindestlohns in der Briefbranche gewandt hat, sieht durch die Wettbewerbs- und Beschäftigungsentwicklung ihre Bedenken bestätigt. Allerdings lässt auch sie bei ihrer Analyse vollkommen unberücksichtigt, ob der Postmindestlohn aufgrund der bekanntlich geringen Reichweite seiner Anwendung überhaupt in der Lage war, die ihm zugeschriebenen negativen

Effekte hervorzurufen. Wir vertreten aufgrund der beschriebenen eingeschränkten Anwendung der Mindestlohnverordnung die Meinung, dass diese keinen nennenswerten Effekt auf die Wettbewerbssituation und die Beschäftigungsentwicklung ausüben konnte. Zum anderen halten wir die dargestellten Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation auch für weniger gravierend, als dies von interessierter Seite vorgebracht wird.

Perspektiven

6.

Allein schon die Tatsache, dass sich bereits mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes im Januar 2010 Unternehmen wie die PIN Mail AG in Berlin veranlasst gesehen haben, die Bezahlung des Postmindestlohns für ihre Beschäftigten unverzüglich zu stoppen, lässt erahnen, welcher „roll back“ bei den Arbeitsbedingungen im deutschen Briefmarkt bereits in naher Zukunft zu erwarten ist. Es ist deshalb dringend erforderlich, dass diese personalintensive Branche nicht zu einem Beschäftigungssegment verkommt, in dem nur noch Aushilfsjobs und Hinzuverdienstmöglichkeiten auf Niedriglohnniveau angeboten werden. Die von uns zu einem früheren Zeitpunkt bereits dargestellten Maßnahmen zur Gewährleistung fairer Wettbewerbs- und sozialverträglicher Arbeitsbedingungen im Briefmarkt sind vor diesem Hintergrund von ungebrochener Aktualität. Dazu zählen neben einem erneuten Anlauf für eine Mindestlohnregelung auf der Basis des novellierten Arbeitnehmer-Entsendegesetzes die konsequente Anwendung der Sozialklausel des Postgesetzes durch die Bundesnetzagentur, eine umfassende Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe von Briefdienstleistungen sowie weitere Fortschritte bei der Tarifierung der Branche.

7.

Wir sehen im Blick auf das Auslaufen des bisherigen allgemeinverbindlichen Mindestlohns und das damit verbundene Signal an die Lizenznehmer, ihr „Geschäftsmodell Lohndumping“ wieder fortzuführen, den dringenden Bedarf für eine Anschlussregelung gegeben. Die bevorstehende unbeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ab 2011 verstärkt den Handlungsdruck in Richtung eines neuen Postmindestlohns, um Lohndumping auch durch ausländische Konkurrenten und Arbeitnehmer im Briefmarkt nicht zu befördern. Die am Ort der Leistungserbringung geltenden Regelungen zu den Arbeitsbedingungen können auf entsandte ausländische Arbeitskräfte jedoch gemäß dem „Bestimmungslandprinzip“ in Art. 3 Abs.1 der Entsende-richtlinie 96/71/EG nur angewandt werden, wenn diese „durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge“ geregelt sind. Allein aus diesem Grund sollte ein allgemeinverbindlich erklärter Mindestlohn im Interesse aller Beschäftigten und Unternehmen in der Briefbranche sein. Das

novellierte Arbeitnehmer-Entsendegesetz bietet hierfür mittlerweile eine rechtssicherere Grundlage als dies im Jahr 2007 noch der Fall war.

8.

Gemäß der Sozialklausel in § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Postgesetz ist die Erteilung einer Lizenz zum Angebot von Briefdienstleistungen von der dafür zuständigen Bundesnetzagentur dann zu versagen, „wenn ... Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet“. Nachdem die Bundesnetzagentur mit Hinweis auf den wettbewerbsfördernden Charakter des Postgesetzes es stets abgelehnt hat, die Lohnhöhe als wesentliche Arbeitsbedingungen bei der Lizenzerteilung zu überprüfen, wird dies mittlerweile von der Behörde zwar als zulässig erachtet, als Vergleichsmaßstab für die „Üblichkeit“ sollen jedoch entgegen ihrer bisherigen Rechtsauffassung nicht mehr die Löhne der DPAG, sondern die von den Lizenznehmern auf den lokalen Arbeitsmärkten üblicherweise gezahlten Löhne als Maßstab gelten. Diese Vorgehensweise ist nicht nur rechtlich sehr strittig, sondern widerspricht auch offensichtlich der Intention des Post-Gesetzgebers. Eine gesetzeskonforme und konsequente Anwendung der Sozialklausel durch die Bundesnetzagentur wäre ein wichtiger Schritt zur Berücksichtigung sozialer Belange im wettbewerblichen Briefmarkt, wie es auch vom Postgesetz als Ziel der Regulierung verlangt wird.

9.

Staatliche Institutionen als wichtiger Auftraggeber für neue Briefdienstleister können zudem einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen und angemessener Arbeitsbedingungen in der Briefbranche durch die Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe leisten. Öffentlichen Auftraggebern kommt bei der Auswahl ihrer Dienstleister eine besondere Vorbildfunktion zu. Mit der Reform des Vergaberechts im April 2009 sind hierzu die rechtssicheren Voraussetzungen geschaffen worden. Gemäß § 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) können bei der Auftragsausführung „zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.“ Aus der Gesetzesbegründung geht hierbei hervor, dass im Kontext dieser Leistungsanforderungen auch „eine angemessene Bezahlung zur Sicherstellung der Qualifikation von Wachpersonal“ gefordert werden kann. Übertragen auf den Bereich von Briefdienstleistungen bedeutet dies, dass der öffentliche Auftraggeber für deren Erledigung ebenfalls eine angemessene Bezahlung zur Bedingung der Auftragsvergabe machen kann, wenn die angemessene Bezahlung zur ordnungsgemäßen Erfüllung dieser Aufgabe und/oder zur Sicherstellung der Qualifikation des eingesetzten Personals sich als nützlich erweist. Zudem zählen laut den Gesetzesmaterialien (Stellungnahme des Bundesrates, BR-Drucksache 249/08 vom 23.05.2008) zu den bei der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigungsfähigen

„sozialen Aspekten“ die Gleichstellung der Geschlechter, die Beschäftigung von Auszubildenden und Langzeitarbeitslosen, die angemessene Bezahlung zur Gewährleistung einer ausreichenden Qualifikation des mit dem Auftrag betrauten Personals, Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern im Erwerbsleben, die Sicherstellung der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern sowie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Solche Anforderungen können und sollten in Zukunft an die Ausführung aller öffentlichen Aufträge generell und speziell bei der Beauftragung von Briefdienstleistern gestellt werden (Vgl. Input Consulting: Die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Auftragsvergabe von Postdienstleistungen. Empirische Befunde, politische Erfordernisse und rechtliche Möglichkeiten, 2009).

10.

Neben den oben dargestellten Optionen durch Eingriffe von außen in Form staatlicher Regulierung, wäre die Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen durch Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern der in Deutschland „übliche“, weil gesetzlich institutionalisierte und der in vielen Branchen erfolgreiche Weg. Allerdings hat sich gezeigt, dass dies aus verschiedenen Gründen ein in Bezug auf die neuen Briefdienstleister vergleichsweise schwieriges Unterfangen darstellt. Zum einen, weil die Unternehmen in ihrem Geschäftsmodell weiterhin auf den Kostenvorteilen prekärer Beschäftigung setzen: seit der Diskussion um die Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmer ist der Anteil von Minijobbern und Teilzeitarbeitsplätzen dort unverändert hoch, sind befristete Arbeitsverträge weiterhin die Regel und eine betriebliche Interessenvertretung die absolute Ausnahme. Andererseits sehen die Arbeitgeberverbände der neuen Briefdienste wenig Handlungsbedarf zur Regelung der Arbeitsbedingungen im Sektor: „Die Arbeitnehmer unserer Mitgliedsunternehmen in der Brief- und Zustellbranche erhalten Tariflöhne. Der Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste e.V. (AGV-NBZ) hat im Dezember 2007 einen Tarifvertrag für Mehrwertbriefdienste abgeschlossen. Danach muss in der Brief- und Zustellbranche ein tariflicher Mindestlohn von 7,50 Euro je Stunde in Westdeutschland und Berlin und 6,50 Euro je Stunde in Ostdeutschland gezahlt werden. An diese Tariflöhne halten sich unsere Mitgliedsunternehmen weiter gebunden.“ (Pressemitteilung AGV-NBZ vom 20.05.2010) Allerdings wurden diese Tarifverträge mit Verbänden abgeschlossen, deren mangelnde Tariffähigkeit entweder bereits rechtskräftig festgestellt wurde oder begründet in Abrede gestellt werden kann. Ob unter diesen Konstellationen eine einheitliche Tarifierung der Branche gelingt, ist ungewiss. Die Gewerkschaft ver.di hat im Mai 2007 bereits die Arbeitgeberverbände der neuen Briefdienste (offenbar bislang erfolglos) zu Tarifverhandlungen aufgefordert und zudem angekündigt, auch in Verhandlungen über Haustarifverträge bei den Unternehmen der Briefbranche zu treten, in denen sie auseinandersetzungsfähig sind, also über ausreichend Mitglieder verfügen.

11.

Wie die Erfahrungen in den zurückliegenden drei Jahren in der Debatte über die Regulierung der Arbeitsbedingungen in der Briefbranche gezeigt haben, dürften die von uns dargestellten Handlungsoptionen nur unter Überwindung massiver Widerstände und somit mit nicht unerheblichem Aufwand umzusetzen sein. Wir sind aber weiterhin der Meinung, dass dieser Aufwand gerechtfertigt wäre, könnte doch so verhindert werden, dass eine Branche mit rund 175.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mehr und mehr zu einem Beschäftigungssegment verkommt, in dem unter prekären Bedingungen überwiegend Gelegenheitsjobs und Hinzuverdienstmöglichkeiten angeboten werden und gleichzeitig existenzsichernde Arbeitsplätze sukzessive verdrängt werden. Das Resümee unserer Untersuchung der Beschäftigungsbedingungen bei den neun Briefdienstleistern aus dem Jahr 2006 ist auch heute noch zutreffend: „Massenhafte prekäre Beschäftigung im Briefmarkt ist kein Schicksal. Sie kann und sollte mittels der aufgezeigten Maßnahmen bekämpft werden“ (Input Consulting: Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, 2006, S. 99).