

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung wettbewerblicher Strukturen im Markt für  
Postdienstleistungen (PostWettG) - Drucksache 16/8906**

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für  
Wirtschaft und Technologie am 19.01.2009 in Berlin**

**von**

**Claus Zanker**  
**Input Consulting GmbH**  
Theodor-Heuss-Straße 2  
70174 Stuttgart  
zanker@input-consulting.com

Der vorliegende Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung wettbewerblicher Strukturen im Markt für Postdienstleistungen“ hat das Ziel, vorgeblich wettbewerbsbeschränkende regulatorische Hürden im deutschen Briefmarkt durch eine Reihe von Maßnahmen zu beseitigen. Zu einzelnen Elementen des Entwurfs nehmen wir wie folgt Stellung.

**A. Zusammenfassung und Fazit**

1.

Der Problembeschreibung des PostWettG - Entwurf zufolge „bestehen weiterhin hohe Hürden für einen funktionsfähigen Wettbewerb entlang des gesamten Marktes für Postdienstleistungen. Hierbei entfalten vor allem eine verbraucher- und wettbewerbsschädliche Regulierung, die europarechtswidrige Umsatzsteuerprivilegierung der Deutschen Post AG und der wettbewerbsfeindliche, für allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohn für die Erbringung von Postdienstleistungen negative Wettbewerbseffekte“ (PostWettG - Entwurf, A. Problem). Die für die Gesetzesinitiative angeführte Begründung einer zu geringen Wettbewerbsintensität im deutschen Briefmarkt ist nach unserer Einschätzung, insbesondere im europäischen Vergleich, empirisch nicht haltbar. Wir sehen deshalb keinen gesetzlichen Handlungsbedarf zur Forcierung der Wettbewerbssituation.

2.

Sowohl die in § 6 Abs. 3 Postgesetz verankerte Sozialklausel, wie auch der über das Arbeitnehmerentsendegesetz und die Rechtsverordnung über die zwingenden Arbeitsbedingungen für die Briefbranche vom 27.12.2007 für allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohntarifvertrag verfolgen das politische Ziel, die Öffnung der Briefmärkte sozial zu flankieren und damit zu verhindern, dass durch eine Preisunterbietungskonkurrenz und Lohndumping unfaire Wettbewerbsverhältnisse zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Postunternehmen entstehen. Die im in Artikel 1 Nr. 1 + 2 PostWettG - Entwurf beabsichtigte Streichung der Bestandteile sozialer Regulierung aus dem Postgesetz und die Aufhebung der Rechtsnormen zum Postmindestlohn (Artikel 4 PostWettG - Entwurf) halten wir im Sinne eines sozialverträglichen, chancengleichen und innovationsgerichteten Wettbewerbs im Briefmarkt für schädlich. Wir plädieren dagegen für eine strikte Anwendung der Sozialklausel und der Rechtsverordnung über die zwingenden Arbeitsbedingungen in der Briefbranche. Zudem würde eine solche Streichung konträr zur aktuellen politischen Entwicklung in der EU laufen.

3.

*Die in Artikel 2 Nr. 1 - 3 PostWettG - Entwurf vorgesehene Reduzierung des in § 1 Abs. 1 PUDLV definierten Umfangs des Universaldienstes ist aktuell weder nachfragegerecht noch antizipiert sie die künftige gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung von Postdienstleistungen und ist daher abzulehnen. Die beabsichtigte Absenkung der Gewichtsgrenzen des Universaldienstes bei Briefsendungen von 2000g auf 50g verstößt zudem gegen die EU-Richtlinie 97/67/EG.*

## **B. Begründung**

### **1. Der Wettbewerb im deutschen Briefmarkt**

Deutschland gehört im Vergleich mit anderen EU-Staaten nach unseren Befunden nicht nur zu den Ländern, in denen an neue Anbieter relativ geringe Anforderungen beim Marktzutritt gestellt werden, sondern auch zu den Mitgliedstaaten, in denen die Post-Konkurrenten bereits vor der vollständigen Liberalisierung relevante Marktanteile auf sich vereinen konnten.<sup>1</sup> Dies ist nach wie vor der Fall: Einer aktuellen Studie der Europäischen Kommission zur Entwicklung des Postsektors zufolge, ist Deutschland gemeinsam mit den Niederlanden und Spanien eines der Länder, in denen eine vergleichsweise hohe Wettbewerbsintensität herrscht und die Marktanteile neuer Briefdienstleister über 10% liegen. In Finnland, Großbritannien und Schweden, die ihre Briefmärkte bereits vollständig geöffnet haben, findet im End-to-End-Bereich nach den Ergebnissen dieser Studie dagegen gar kein, oder ein nur sehr eingeschränkter Wettbewerb statt.<sup>2</sup> In Deutschland belief sich der sendungsmengenbezogene Anteil neuer Marktteilnehmer im Jahr 2007 auf 10,6%, bezogen auf den Umsatz verfügten die Lizenzneh-

---

<sup>1</sup> Vgl. Input Consulting: Im Gleichklang? Befunde zur Liberalisierung und Regulierung des Postsektors in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, Stuttgart, 2006

<sup>2</sup> Ecorys: Main developments in the postal sector (2006 – 2008). Final report, Rotterdam, 2008, S. 113ff.

mer über einen Anteil am Briefmarkt von 13%.<sup>3</sup> Nach Einschätzung der Bundesregierung hat sich der Marktanteil neuer Anbieter im Jahr nach der vollständigen Liberalisierung nicht weiter vergrößert.<sup>4</sup> Dies dürfte allerdings weniger mit der Einführung des Mindestlohns zusammenhängen, wie dies im vorliegenden Gesetzesentwurf unterstellt wird, sondern vielmehr mit der im vergangenen Jahr erfolgten Marktkonsolidierung und Neuformierung der Unternehmensstrukturen neuer Anbieter in Folge einer Reihe strategischer Fehlentscheidungen, die zum Zusammenbruch wirtschaftlich nicht tragfähiger Geschäftsmodelle geführt haben. Dass die Deutsche Post AG nach der vollständigen Marktöffnung in starker Konkurrenz zu den Lizenznehmern steht, zeigt exemplarisch auch eine von Input Consulting GmbH aktuell durchgeführte Analyse der Auftragsvergabe von Postdienstleistungen durch die öffentliche Hand. Demnach erhielten bei öffentlichen Ausschreibungsverfahren für die Beförderung von Briefsendungen die Post-Wettbewerber im Jahr 2008 über 70% aller Zuschläge.

## **2. Die Erforderlichkeit einer sozialen Regulierung der Briefbranche**

Nach § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG muss die Bundesnetzagentur den Anbietern von Postdienstleistungen die Lizenz versagen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.“ Mit dieser Gesetzesnorm sollte der Übergang vom Monopol zum Wettbewerb im Briefsektor sozial abgefedert und sichergestellt werden, „dass es Wettbewerbsvorteile nur durch bessere Leistung und größere Kundenfreundlichkeit gibt, aber nicht durch Sozialdumping.“<sup>5</sup> Von der Bundesnetzagentur wurde diese Sozialklausel des Postgesetzes seit der schrittweisen Marktöffnung jedoch nur unzureichend zur Anwendung gebracht und dahin gehend ausgelegt, dass sich diese lediglich auf die Arbeitsverhältnisse (Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) bezieht und Arbeitsbedingungen im einzelnen, wie Löhne, Arbeitszeit, Urlaub, nicht Gegenstand der Prüfung bei der Lizenzerteilung seien.<sup>6</sup> Diese Regulierungspraxis führte in der Folge zu einer starken Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und zu Lohnunterbietungskonkurrenz im Briefmarkt.<sup>7</sup> Im Vorfeld der vollständigen Liberalisierung zum 1.1.2008 wurde deshalb die Einführung allgemeinverbindlicher Lohnuntergrenzen in der Briefbranche erforderlich, um - so die Gesetzesbegründung zur Änderung des Arbeitnehmerentsendegesetzes - „für alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Briefdienstleistungen erbringen, angemessene Arbeitsbedingungen sicherzustellen.“<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Bundesnetzagentur: Elfte Marktuntersuchung – Lizenzpflichtige Postdienstleistungen, Bonn, 2008, S. 24f.

<sup>4</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gudrun Kopp, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/11256 – Staatlich verursachte Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt für Postdienstleistungen, Bundestagsdrucksache 16/11541 vom 05.01.2009

<sup>5</sup> Dr. Henning Scherf (Bremen), Berichterstatter für den Vermittlungsausschuss bei der Verabschiedung des Postgesetzes, Plenarprotokoll der 720. Sitzung des Bundesrates am 19.12.1997, BR-Drs. 13/720, Anl. 1, S. 609

<sup>6</sup> „Nach rechtlich korrekter Auslegung der Regelung in § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG ist eine Lizenz zu versagen, wenn Lohnhöhe, Arbeitszeit und Dauer des Jahresurlaubs (= die wesentlichen Arbeitsbedingungen) eines Antragstellers um mehr als 10 % unterhalb der tariflichen Regelungen für vergleichbare Arbeitnehmer der Deutschen Post AG liegen (= wesentliches Unterschreiten der im Lizenzbereich üblichen Arbeitsbedingungen).“ Thomas Blanke: Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz Die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG, Rechtsgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, FES - WISO Diskurs, Bonn Juli 2007

<sup>7</sup> vgl. dazu Input Consulting: Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stuttgart, Dezember 2006

<sup>8</sup> Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer- Entsendegesetzes, Bundestagsdrucksache 16/6735 vom 18.10.2007

Auf EU-Ebene war die in den Jahren 2006/2007 geführte Debatte um die weitere Liberalisierung des Briefmarktes von Bedenken vieler Mitgliedstaaten über damit verbundene soziale Nachteile für die in diesem Sektor Beschäftigten geprägt. Daher wurde vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat der weitere Liberalisierungsprozess bis zum Jahr 2011 bzw. in Ausnahmefällen bis 2013 verschoben und sozialen Belangen in der dritten Postdienstrichtlinie vom 20.2.2008 eine weitaus höhere Bedeutung beigemessen, als dies im ursprünglichen Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission sowie in den vorherigen Postdienst Richtlinien der Fall war.<sup>9</sup> Die Richtlinie 2008/6/EG räumt den Mitgliedstaaten nun eine Reihe von Möglichkeiten ein, die Öffnung der Postmärkte sozial zu flankieren. So kann die Bewilligung einer Lizenz „gegebenenfalls von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden oder eine Verpflichtung zu deren Einhaltung auferlegen“ (Artikel 2 Nr. 10 Richtlinie 2008/6/EG). Als „Grundanforderung“ für die Erbringung von Postdiensten definiert die EU-Richtlinie „die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen und Systemen der sozialen Sicherheit, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverträge, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wurden“ (Artikel 2 Nr. 19 Richtlinie 2008/6/EG). Die Richtlinie stellt zudem deutlich heraus, dass alle geltenden sozialen und arbeitsregulatorischen Vorschriften und Kompetenzen der Mitgliedstaaten durch die Postdienstrichtlinie nicht berührt werden und sozialen Überlegungen bei der Marktöffnung gebührend Rechnung getragen werden soll (Erwägungsgrund 16 Richtlinie 2008/6/EG).

Neben Deutschland wird auch in einer Reihe anderer (EU-)Länder den sozialen Aspekten im Zuge der Marktliberalisierung eine hohe politische Bedeutung beigemessen und den Anforderungen der EU-Richtlinie in dieser Hinsicht Rechnung getragen:

- In den *Niederlanden* wurde die geplante vollständige Liberalisierung des Briefmarktes zum 1.1.2009 erneut verschoben, weil nach Auffassung der niederländischen Regierung ein von den Hauptkonkurrenten des Postunternehmens TNT abgeschlossener Tarifvertrag nicht die Gewähr für einen sozialverträglichen Wettbewerb bietet. Der Tarifvertrag sah vor, dass dreieinhalb Jahre nach erfolgter Liberalisierung des Marktes der Anteil mit Stundenlöhnen vergüteter Briefzusteller bei den Wettbewerbern steigen soll, bislang erhalten diese einen Stücklohn pro zugestellter Sendung.
- In *Österreich* soll mit der Briefmarktöffnung im Jahr 2011 ein für alle Wettbewerber geltender Mindestlohn eingeführt werden.
- In *Schweden* sind die Arbeitsbedingungen der Wettbewerber bereits seit der vollständigen Liberalisierung im Jahr 1993 tarifvertraglich auf einem mit dem Postunternehmen Posten AB vergleichbaren Niveau geregelt.
- In der *Schweiz* wird eine zur Sozialklausel im deutschen Postgesetz ähnliche Regelung von der Regulierungsbehörde konsequent zur Anwendung gebracht und die Lizenzertei-

---

<sup>9</sup> vgl. dazu auch Ecorys: Main developments in the postal sector (2006 – 2008). Final report, Rotterdam, 2008, S. 198

lung an neue Anbieter mit der Auflage verbunden, die arbeitsrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

Eine soziale Flankierung des Liberalisierungsprozesses dient jedoch nicht nur dem sozialen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern ist zudem die Voraussetzung für einen chancengleichen Wettbewerb im personalintensiven Briefgeschäft. Fehlt eine wirkungsvolle Regulierung der Arbeitsbedingungen, so können sich Unternehmen durch die Zahlung von Niedriglöhnen Wettbewerbsvorteile verschaffen, was letztlich zu einer Lohnunterbietungskonkurrenz führt. Reichen die Löhne bei einer Vollzeitbeschäftigung nicht zur Sicherung des Lebensunterhaltes aus und müssen deshalb durch staatliche Sozialleistungen ergänzt werden, so kommt es zudem zu besonders gravierenden Wettbewerbsverzerrungen, die nicht nur zu Lasten der betroffenen Beschäftigten gehen, sondern darüber hinaus die öffentliche Hand und die Sozialversicherungssysteme und somit die Allgemeinheit belasten. In diesem Zusammenhang wirken insbesondere die Aufstockung geringer Einkommen durch das Arbeitslosengeld II bzw. die Hinzuverdienstmöglichkeiten zum Arbeitslosengeld II als Kombilöhne, die für Arbeitgeber wenig Anreiz bieten, höhere Löhne zu zahlen.

Die in der Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs formulierte Annahme, die soziale Regulierung des Briefsektors durch die Sozialklausel des Postgesetzes und den allgemeinverbindlichen Mindestlohn sei „realwirtschaftlich irrelevant“, weil „ein Arbeitgeber, der deutlich weniger als den marktüblichen Lohn zahlt, ... nicht in der Lage sein (wird), offene Stellen zu besetzen“, trifft allenfalls für Regionen mit sehr geringer Arbeitslosigkeit zu. In Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit, wie insbesondere in den neuen Bundesländern, in denen der Großteil der Lizenznehmer aktiv ist, gibt es für eine solche Annahme keine Grundlage. Hinzu kommt, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige gemäß § 2 SGB II alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen „müssen“ - verbunden mit der potenziell sanktionsbewehrten Verpflichtung von Arbeitslosen, eine Beschäftigung selbst dann anzunehmen, wenn ihnen diese kein höheres Netto-Einkommen als das Arbeitslosengeld II ermöglicht oder sogar niedriger ausfällt. Dieser Mechanismus erweitert nach unseren Erkenntnissen das Potenzial an Beschäftigten, die bereit - bzw. in diesem Fall präziser: „gehalten“ - sind, eine Arbeit zu den bei den Lizenznehmern gängigen Bedingungen aufzunehmen. Umgekehrt vermindert er auf Seiten der Arbeitgeber die Anreize, die Beschäftigungsbedingungen in ihren Unternehmen attraktiver zu gestalten.<sup>10</sup>

Bis zur Einführung allgemeinverbindlicher Lohnuntergrenzen basierte das dominierende Geschäftsmodell neuer Anbieter auf der Erlangung von Wettbewerbsvorteilen durch die Beschäftigung von Minijobbern und die Zahlung von Niedrigstlöhnen, die - wie mehrere Studien und Erhebungen bestätigten - vor allem bei Zustellkräften in der Regel kein existenzsicherndes Niveau erreichten.<sup>11</sup> Der allgemeinverbindliche Mindestlohn im Briefsektor und eine

---

<sup>10</sup> vgl. dazu Input Consulting: Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stuttgart, Dezember 2006

<sup>11</sup> vgl. dazu Input Consulting: Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stuttgart, Dezember 2006; Bundesnetzagentur: Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich.

rechtskonforme Anwendung der Sozialklausel des Postgesetzes reduziert solch unlautere Konkurrenzvorteile zu Lasten der Beschäftigten, lässt aber durch die weiterhin bestehende Lohndifferenz von durchschnittlich ca. 40% zur tariflichen Vergütung der Deutschen Post AG ausreichend Raum für einen nachhaltigen (Preis)Wettbewerb.

### **3. Der Umfang des Post-Universaldienstes**

In letzter Zeit wurde im Zusammenhang mit der Diskussion über die Kosten und die Finanzierung eines Post-Universaldienstes im Wettbewerb die Frage aufgeworfen, inwieweit ein Post-Universaldienst angesichts eines veränderten Kommunikationsverhaltens der Bevölkerung durch E-Mails und Internet und des damit verbundenen Bedeutungswechsels der Postdienste im bisherigen Umfang überhaupt noch erforderlich ist. Trotz der steigenden Bedeutung elektronischer Medien für den Versand von Nachrichten im privaten Alltag sowie im Geschäftsleben sollte die Relevanz der postalischen Kommunikation nicht unterschätzt werden. Der Nutzungsgrad von Postdienstleistungen liegt innerhalb der EU mit 93% sogar höher als der für Festnetz- oder Mobiltelefonie (85% bzw. 83%) oder Breitband-Internet (47%). Bei den Infrastrukturleistungen wird nur die Elektrizitäts- und Wasserversorgung von mehr Menschen in der EU in Anspruch genommen als die Postdienste. In Deutschland ist die Nutzungsintensität von Postdienstleistungen mit 97% sogar noch höher als im EU-Durchschnitt, 79% der Bürger schätzen die Postdienste in Deutschland als „sehr wichtig“ oder „ziemlich wichtig“ ein.<sup>12</sup>

Der überwiegende Teil der Menschen in Deutschland und in der EU ist somit trotz einer im internationalen Vergleich hohen Internet- und E-Mail-Penetration weiterhin auf eine leistungsfähige postalische Infrastruktur für die private und geschäftliche Kommunikation angewiesen, die durch einen ausreichenden Post-Universaldienst sichergestellt werden muss. Dabei ist der in der Post-Universaldienstleistungsordnung definierte Umfang der Universaldienstleistungen „der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen“ (§ 11 Abs. 2 Satz 2 PostG). Die im PostWettG - Entwurf beabsichtigte Einschränkung des Post-Universaldienstangebots ist aufgrund der breiten Nachfrage nach diesen Dienstleistungen und der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung von Postdienstleistungen keinesfalls nachfragegerecht und entspricht auch nicht den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Vor allem beim zunehmend wichtiger werdenden Interneteinkauf ist die Bezahlung per Nachnahme weiterhin eine gebräuchliche und sichere Zahlungsmöglichkeit und sollte schon aus diesem Grund weiterhin zum verpflichtenden Universaldienstangebot gehören. Eine Einschränkung der Universaldienstleistung auf Briefsendungen bis 50 Gramm verstößt zudem gegen die EU-Richtlinie 97/67/EG, die ein für alle Mitgliedstaaten verpflichtendes Mindestangebot an Universaldienstleistungen festschreibt. Gemäß Artikel 3 Abs. 4 dieser Richtlinie gehört zu diesem Mindestangebot die Beförderung von Postsendungen bis 2 kg sowie von Paketsendungen bis 10 kg.

---

Ergebnis der Auskunftsanordnung nach § 45 PostG vom 22. Juni 2007, Bonn, 2008; Alex Kalevi Dieke / Martin Zauner: Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, WIK-Diskussionsbeiträge Nr. 295, Bad Honnef, Mai 2007

<sup>12</sup> Europäische Kommission: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Eurobarometer Spezial 260, Juli 2007