

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Beate Müller-Gemmeke, Tabea Rößner, Anja Hajduk, Sven-Christian Kindler, Sven Lehmann, Corinna Rüffer, Stefan Schmidt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Britta Haßelmann, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fairen Wettbewerb und gute Arbeitsbedingungen auf Post- und Paketmärkten durchsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Paket- und Briefdienste sind für das Funktionieren von Gesellschaft und Wirtschaft unerlässliche Dienstleistungen. Der Gesetzgeber hat deshalb auch die Grundlage für ein funktionierendes Postwesen im Grundgesetz verankert. Im Postgesetz, das Weiteres regelt, hat der Gesetzgeber festgehalten, dass im Postwesen der Wettbewerb gefördert, eine flächendeckende Grundversorgung sichergestellt und soziale Belange berücksichtigt werden sollen. Doch gibt es sowohl im Paket- als auch im Briefmarkt enorme Probleme. Der Wettbewerb im Paketmarkt geht zu Lasten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch zulasten der Kundinnen und Kunden, was sich an stark steigenden Verbraucherbeschwerden zeigt.¹ Demgegenüber ist im Briefmarkt – auch über 20 Jahre nach der Liberalisierung – ein eklatanter Mangel an Wettbewerb zu beobachten, ebenfalls zu Lasten der VerbraucherInnen und der Mitbewerber.

Die unterschiedlichen Fehlentwicklungen auf beiden Märkten zeigen eine Gemeinsamkeit auf: Die Notwendigkeit, einer guten Regulierung der Post- und Paketmärkte, die fairen Wettbewerb, Arbeitnehmerschutz und Verbraucherschutz in Einklang bringt. Doch hier hat die Bundesregierung seit vielen Jahren die notwendigen Schritte nicht unternommen.

Für den Paketmarkt hat die Bundesnetzagentur² festgestellt, dass die Deutsche Post AG und ihre Wettbewerber, etwa Hermes, UPS, GLS und DPD eine Outsourcing-Strategie betreiben. Diese geht auf Kosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. So erhalten Beschäftigte der Post-Tochtergesellschaften DHL Delivery aktuell noch deutlich niedrigere Löhne als das Personal im Mutterkonzern. Die Lohndifferenz kann für die gleiche Arbeit mehr als 1000 Euro im Monat betragen. Die Deutsche Post hat angekündigt, diese Praxis zu beenden, doch in anderen Unternehmen fallen die Löhne und Arbeitsbedingungen teilweise noch deutlich schlechter aus. Die Gewerkschaften

¹ https://tp-online.de/politik/deutschland/deutsche-post-aerger-ueber-fehler-bei-zustellung-zahl-der-beschwerden-hat-sich-verdoppelt_aid-35254253

² In ihrer Untersuchung der Arbeitsbedingungen im lizenzierten Postbereich II

bezeichnen die Arbeitsbedingungen in der Branche als vielfach prekär. Die Branche ist geprägt durch Leiharbeit, Werkverträge, Scheinselbstständigkeit und ein schwer zu durchschauendes Geflecht von Sub- und Subsubunternehmen. Besonders prekär ist die Beschäftigungssituation, wenn es sich um entsandte Beschäftigte aus osteuropäische Staaten handelt. Sie arbeiten teilweise ohne Arbeitsvertrag, Kündigungsschutz und Sozialversicherung und häufig wird der Mindestlohn unterlaufen und das Arbeitszeitgesetz missachtet (vgl. Pressemitteilung von ver.di vom 14.11.2018 „ver.di fordert Maßnahmenpaket gegen dramatisch schlechte Arbeitsbedingungen bei den Paketdiensten“).

Zahlreiche Medienberichte der vergangenen Jahre haben sich dieser Problematik angenommen. So wurde unter anderem berichtet, dass Fahrerinnen und Fahrer als Scheinselbstständige arbeiten und im Extremfall in ihren Lieferwagen schlafen und wohnen müssen (vgl.: ARD-Monitor vom 02.06.2016 und WDR: Paketdienst-Ärger vom 29.11.2017). Die Bundesregierung hat auf solche Entwicklungen bisher nicht reagiert. Um hier zu einem fairen Wettbewerb und guten Arbeitsbedingungen in der gesamten Branche zu kommen braucht es dringend gesetzliche Anpassungen.

Um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Paketbereich besser zu schützen und fairen Wettbewerb zu garantieren, ist eine Reihe von Maßnahmen erforderlich. Eine Nachunternehmerhaftung, wie sie von Teilen der Bundesregierung inzwischen gefordert wird, ist notwendig, jedoch nicht ausreichend, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer effektiv zu schützen. Insbesondere ausländische Beschäftigte aus Niedriglohnländern kennen oftmals ihre Rechte nicht und können sich auf Grund ökonomischer Sachzwänge auch nicht gegen Arbeitgeber zur Wehr setzen, die gesetzliche Mindeststandards unterlaufen. Deshalb ist auch eine bessere Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit unerlässlich, um Missbrauch schneller festzustellen und abzustellen. Darüber hinaus sind auch eine Stärkung der Tarifbindung, ein Reform der Leiharbeit, Maßnahmen gegen Scheinselbstständigkeit und eine Anpassung der Regelungen zur Erfassung der Arbeitszeit der Angestellten notwendig.

Während sich der Wettbewerb im Paketmarkt auf Kosten der Angestellten intensiviert hat, ist im Briefmarkt nur wenig Wettbewerb festzustellen, zu Lasten von Mitbewerbern und VerbraucherInnen. So kommt die Monopolkommission 2017 zu der Erkenntnis, „dass sich auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen kein funktionsfähiger und wirksamer Wettbewerb entwickelt hat“ (Monopolkommission: Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!).

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch die Bundesnetzagentur als zuständige Regulierungsbehörde. Sie hält in ihrem Tätigkeitsbericht 2016/2017 fest, dass „die Deutsche Post-Gruppe das bei weitem dominierende Unternehmen im Markt für Briefdienstleistungen“ bleibt. Beide Institutionen sehen im Briefbereich mangelnden Wettbewerb. Und das seit Jahren.

Auch die Bundesregierung hat dieses Problem erkannt. So schreibt sie als Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Ein gut funktionierender, leistungsstarker Post- und Logistikmarkt in Deutschland ist aus Sicht der Bundesregierung von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.“ Und weiter „Die Wettbewerbsintensität im Briefmarkt ist insgesamt eher gering“ (Drucksache 17/10629). Das war im Jahr 2012. Eine Verbesserung der Wettbewerbssituation ist seitdem nicht festzustellen. Sie wäre dringend nötig.

Während die Deutsche Post für Universaldienstleistungen, die vor allem von Privatkunden und Mittelständlern in Anspruch genommen werden, immer höhere Portopreise fordert, setzt sie bei Großkunden auf ein undurchsichtiges System aus Rabatten und Exklusivverträgen, welches vom Bundeskartellamt in Missbrauchsverfahren überprüft wurde (Bundeskartellamt Aktenzeichen: B9-128/12) und wird. Die Deutsche Post AG setzt auf eine offensive Preisstrategie gegenüber ihren Wettbewerbern. Die

Deutsche Post ist zudem das einzige Unternehmen, das flächendeckend Universaldienstleistungen erbringt wofür sie eine Mehrwertsteuer-Privilegierung erhält. Teile dieses Universaldienstes – etwa den Betrieb von Filialen – lagert die Post jedoch mittlerweile an Subunternehmer aus. Es ist eine Tendenz festzustellen, dass hierbei auf eine Preisgestaltung zurückgegriffen wird, die den Subunternehmern keine kostendeckende Geschäftstätigkeit ermöglicht (www.br.de/nachrichten/wirtschaft/deutsche-post-bringt-filialisten-unter-druck,6ctk6ctj6ct3ectj6rtkcd1m6rvk4).

Vielmehr gibt es Anzeichen dafür, dass die Qualität der erbrachten Dienstleistungen sowohl auf dem Brief- als auch auf dem Paketmarkt weiter nachlässt. So hat sich die Zahl der im Jahr 2018 bei der Bundesnetzagentur eingegangenen Beschwerden im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt. Die Hälfte dieser Beschwerden betrifft den Briefmarkt und ein Drittel den Paketmarkt.

Aufgrund der hohen Beschwerdezahl haben auch die Verbraucherzentralen mit der Internetplattform postaerger.de eine Anlaufstelle für Beschwerden und mit Verbraucherinformationen geschaffen. Die Hauptbeschwerdegründe sind für den Brief- und Paketbereich gleich: keine bzw. fehlgeschlagene Zustellung, zu lange Lieferzeit oder Verlust der Sendung. Anders als bei Verstößen gegen das Telekommunikationsgesetz kann die Bundesnetzagentur bislang nicht gegen Verstöße gegen das Postgesetz vorgehen und beispielsweise Bußgelder verhängen. Auch die Möglichkeit einer Schlichtung durch die Bundesnetzagentur läuft im Brief- und Paketmarkt oft ins Leere, weil sich die Mehrzahl der Firmen den Schlichtungen verweigern. So steigt zwar die Anzahl der Schlichtungsanträge bei der Bundesnetzagentur, doch nur in weniger als einem Drittel der 2018 abgeschlossenen Fälle kam es tatsächlich zu einem Schlichtungsverfahren (Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018). Um mehr Wettbewerb auf dem Briefmarkt zu erzeugen, ist eine Reihe von Maßnahmen angebracht.

So sollte die Berechnung des Gewinnzuschlags für die Deutsche Post AG so angepasst werden, dass nicht mehr der Vergleich mit ausländischen Wettbewerbern relevant ist – diese sind teils staatliche Monopole, die entsprechende Monopolrenditen erwirtschaften –, sondern der Gewinnzuschlag in Zukunft anhand des unternehmerischen Risikos ermittelt wird, wie es vor Inkrafttreten der Verordnung zur ersten Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung im Jahr 2015 der Fall war. Bis diese Anpassung in der Berechnungsmethodik vorgenommen wurde, sollte auf eine Erhöhung des Portos verzichtet werden.

Die jüngste Änderung der Berechnung des Gewinnzuschlages, durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, die noch höhere Porto-Preise ermöglicht hat, um so die Renditeerwartungen der Deutschen Post AG zu erfüllen, ist hingegen der falsche Weg und muss rückgängig gemacht werden. Denn dadurch wird die Belastung für Privathaushalte und kleine Unternehmen steigen und die Attraktivität des Mediums Brief sinken. Die für die Deutsche Post attraktiven Großkunden werden demgegenüber bei dieser Preiserhöhung außen vor gelassen.

Darüber hinaus bedarf es auf dem Markt mehr Transparenz. Kosten und Preisnachlässe, die die Deutsche Post AG Großkunden gewährt, lassen sich aktuell nur sehr schwer durch die Bundesnetzagentur überprüfen. Eine wettbewerbliche Kontrolle des marktbeherrschenden Unternehmens wird dadurch erschwert. Hier sollte Abhilfe geschaffen werden, indem die Bundesnetzagentur mehr Auskunftsrechte erhält und eine Markttransparenzstelle Brief, die von Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt gemeinsam betrieben wird, eingerichtet wird.

Um die Qualität und den Qualitätswettbewerb zu verbessern, sollte die Bundesnetzagentur – ähnlich wie in den Bereichen Telekommunikation und Energie – mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet werden, um gegen Verstöße gegen das Postgesetz vorgehen zu können. Zudem sollte das Instrument der Schlichtung durch die Bundesnetzagentur gestärkt werden.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,
1. im Paketmarkt den fairen Wettbewerb zu fördern, und die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Paketbranche zu verbessern, indem sie
 - a) eine Nachunternehmerhaftung einführt, mit der die General- oder Hauptunternehmer auch für die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten in Subunternehmen haften,
 - b) die gesetzliche Verpflichtung zur Dokumentation der Arbeitszeit in dieser Branche dahingehend verändert, dass der Beginn der täglichen Arbeitszeit jeweils unmittelbar bei Arbeitsaufnahme sowie das Ende und die Gesamtdauer der täglichen Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung aufzuzeichnen sind,
 - c) die Finanzkontrolle Schwarzarbeit personell besser ausstattet und die Kontrollen in der Branche intensiviert,
 - d) sich für einen Mindestlohnvertrag einsetzt, der im Arbeitnehmer-Entsendegesetz allgemeinverbindlich erklärt wird und auch für Subunternehmer aus dem Ausland gilt,
 - e) die Kriterien bei der Abgrenzung zwischen selbstständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung eindeutig und praxistauglich schärft, um Scheinselbstständigkeit zu verhindern,
 - f) die Leiharbeit fair ausgestaltet, indem das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ab dem ersten Tag und ein Flexibilitätsbonus in Höhe von 10 Prozent des Bruttolohns als Ausgleich für höhere Flexibilitätsanforderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgeschrieben werden,
 - g) der zuständigen Gewerkschaft im Betrieb ein Verbandsklagerecht bei Missbrauch von Werk- und Dienstverträgen und Leiharbeit ermöglicht;
 2. im Briefmarkt
 - a) die letzte Änderung der Regelung zum Gewinnzuschlag in der Post-Entgeltregulierungsverordnung, die der Deutschen Post deutlich höhere Porto-Preise ermöglicht, zurückzunehmen,
 - b) die Regelung zum Gewinnzuschlag in der Post-Entgeltregulierungsverordnung so zu gestalten, dass zur Berechnung des Gewinnzuschlags nicht der Vergleich zu ausländischen Post-Unternehmen, insbesondere zu monopolistischen Unternehmen herangezogen wird, sondern der Gewinnzuschlag anhand des unternehmerischen Risikos ermittelt wird, wie es vor Inkrafttreten der Verordnung zur ersten Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung im Jahr 2015 der Fall war und so die Erhöhung des Portos der Deutschen Post AG zu begrenzen, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu entlasten,
 - c) die Anpassung des Portos der Deutschen Post AG erst dann durchzuführen, wenn diese Neuregelung des Gewinnzuschlags in Kraft ist,
 - d) die Missbrauchsaufsicht auf dem Briefmarkt zu verbessern und überhöhte Entgelte der Post bei Vorleistungsprodukten gegenüber Wettbewerbern besser als solche erkennbar zu machen und dafür ein Entgelt-Konsistenzgebot, analog zu § 27 Absatz 2 TKG, sowie eine Vermutungsregel für das Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere, analog zu § 28 Absatz 2 Nummer 2 TKG, in das Postgesetz aufzunehmen,
 - e) die im Postgesetz verankerte Berücksichtigung „sozialer Belange“ muss auch in den Verträgen mit Dienstleister, die im Auftrag der Deutschen Post Universaldienstleistungen erbringen, ermöglicht werden und dafür sind entsprechende gesetzliche Anpassungen zu prüfen;

3. die Bundesnetzagentur mit einem Auskunftsrecht gegenüber Großversendern von Briefen und Paketen sowie nicht im Postwesen tätigen Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen auszustatten, um so Missbrauchsverfahren zu erleichtern und effizienter zu machen;
4. eine Markttransparenzstelle Brief, orientiert am Vorbild der Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas, einzurichten, die eine direkte Datenerhebung bei der Deutschen Post AG als marktbeherrschendem Unternehmen auf den Märkten für Briefdienstleistungen und Standard-Paketdienstleistungen vornimmt. In der Markttransparenzstelle Brief arbeiten Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt zusammen. Die erhobenen Daten werden staatlichen Stellen zur Missbrauchsaufsicht sowie zu statistischen Zwecken zur Verfügung gestellt;
5. es der Bundesnetzagentur zu ermöglichen, Verstöße gegen das Postgesetz grundsätzlich mit Bußgeldern zu sanktionieren und Ermittlungsverfahren durchzuführen;
6. das Instrument der Verbraucherschlichtung im Bereich Postdienstleistungen zu stärken, indem nach dem Vorbild der Schlichtung im Energiesektor das Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur für Postdienstleister verpflichtend ausgestaltet wird;
7. die Post-Universaldienstleistungsverordnung vor dem Hintergrund der voranschreitenden Digitalisierung zu überprüfen und entsprechend im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher anzupassen;
8. die CO₂-freie Post- und Paketzustellung in Innenstädten zu fördern;
9. grundsätzlich allen Postdienstleistern, die sich zum Angebot von grenzüberschreitenden Postdienstleistungen bereit erklären, einen diskriminierungsfreien Zugang zum Weltpostverein ermöglichen und sie gegenüber dem Weltpostverein als „Designated Operators“ zu benennen.

Berlin, den 7. Mai 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

