

Große Anfrage

der Abgeordneten Klaus Barthel, Garrelt Duin, Hubertus Heil (Peine), Doris Barnett, Martin Dörmann, Peter Friedrich, Iris Gleicke, Rolf Hempelmann, Ute Kumpf, Manfred Nink, Thomas Oppermann, Wolfgang Tiefensee, Andrea Wicklein, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Arbeitsbedingungen im Briefmarkt – Sozialklausel nach § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 Postgesetz und Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen auf Grund des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

1997 wurde mit der Verabschiedung des Postgesetzes (PostG) die schrittweise Liberalisierung des Briefmarktes in Deutschland eingeleitet. Vorangegangen war eine intensive politische Kontroverse über das Ausmaß, den Zeitplan und die Rahmenbedingungen der Marktöffnung sowie die künftige Regulierung des Postsektors.

Der Gesetzgeber hat die Berücksichtigung sozialer Belange als Regulierungsziel in § 2 Absatz 2 Nummer 5 des seit 1. Januar 1998 geltenden Postgesetzes verankert und dem Wettbewerb insofern Schranken gesetzt, als er gemäß § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG die Regulierungsbehörde verpflichtet, neuen Anbietern die Lizenz zu versagen, wenn diese die im lizenzpflichtigen Bereich üblichen Arbeitsbedingungen erheblich unterschreiten. Ziel der Regelung ist es, Sozialdumping zu Lasten der Einkommen und der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der sozialen Sicherungssysteme zu verhindern. Dies war eine der Hauptbedingungen der SPD gewesen, deren Erfüllung erst den Weg für eine Zustimmung des Bundesrates frei gemacht hat.

Im Zuge des zum 1. Januar 2008 auslaufenden Postmonopols und zur Sicherung angemessener Arbeitsbedingungen für alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Briefdienstleistungen erbringen, hat der Gesetzgeber diese Branche zum 1. Januar 2008 in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) aufgenommen. Durch Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen (Postmindestlohnverordnung, BriefArbbV) vom 28. Dezember 2007 sind Mindestlöhne für diese Branche für verbindlich erklärt worden. Diese Verordnung wäre am 30. April 2010 außer Kraft getreten. Sie ist zudem durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Januar 2010 für rechtswidrig erklärt worden, da bei deren Erlass das gesetzlich in § 1 Absatz 3a Satz 2 Arbeitnehmer-Entsendegesetz a. F. vorgeschriebene Beteiligungsverfahren nicht eingehalten worden sei.

Gut 10 Jahre nach Verabschiedung des Postgesetzes und nach der mittlerweile vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes in Deutschland zeigt die bisherige Entwicklung des Wettbewerbs und der sozialen Standards im Briefsektor:

Ein Teilarbeitsmarkt, der bislang durch existenzsichernde Einkommensbedingungen gekennzeichnet war, droht insgesamt zu einem Niedriglohnsektor zu werden, bei dem prekäre Beschäftigungsverhältnisse dominieren, die nur noch als „Hinzuverdienstmöglichkeiten“ zu einem weiteren Erwerbseinkommen oder zum Bezug von staatlichen Transferleistungen geeignet sind. Viele Beschäftigte in diesem Bereich müssen zunehmend staatliche Transferleistungen in Anspruch nehmen. Es ist zu befürchten, dass mit diesem beschäftigungspolitischen Wandel nicht nur die soziale Sicherung der einzelnen Beschäftigten untergraben wird, sondern damit auch eine Aushöhlung der vorrangig beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme einhergeht.

Nach langwierigen kontroversen Debatten hat die Bundesnetzagentur ab 2007 ihre Aufgabe zumindest insoweit wahrgenommen, dass sie auf Druck des Beirates eine erste und zweite „Vollerhebung“ über die Arbeitsbedingungen im Postsektor durchgeführt hat, um die Grundlage für die Feststellung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu schaffen. Erstmals hat die Bundesnetzagentur damit ihren gesetzlichen Auftrag in diesem Bereich wenigstens teilweise erfüllt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Zu welchen Ergebnissen über die Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich hat die Auskunftsanordnung gemäß § 45 Postgesetz der Bundesnetzagentur vom 22. Januar 2009 geführt, insbesondere hinsichtlich
 - a) Zahl der Lizenznehmer nach § 5 Absatz 1 PostG,
 - b) Zahl der Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, die nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 PostG keiner Lizenz bedürfen,
 - c) Zahl der Beschäftigten bei der Deutschen Post AG (DPAG), den Wettbewerbern und den Subunternehmen,
 - d) Art und Höhe der Entlohnung bei der DPAG, den Wettbewerbern und den Subunternehmen,
 - e) Wochenarbeitszeit und
 - f) Jahresurlaub?
2. Welche wesentlichen Veränderungen ergeben sich im Vergleich mit dem Endergebnis der Auskunftsanordnung gemäß § 45 PostG vom 22. Juni 2007?
3. Welche Auswirkungen auf das Lohnniveau hatte die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen (BriefArbbV) vom 28. Dezember 2007 bei
 - a) der DPAG,
 - b) den Wettbewerbern und
 - c) den Subunternehmen?
4. Welche Auswirkung auf das Lohnniveau hat nach Auffassung der Bundesregierung der Wegfall der Postmindestlohnverordnung, die am 30. April 2010 ausgelaufen wäre und durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Januar 2010 für rechtswidrig erklärt worden ist, bei
 - a) der DPAG,
 - b) den Wettbewerbern und
 - c) den Subunternehmen?

5. Beabsichtigt die Bundesregierung den Neuerlass einer Postmindestlohnverordnung aufgrund des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder andere Initiativen zur Durchsetzung eines branchenbezogenen Mindestlohns?
6. War die Bundesnetzagentur durch die Postmindestlohnverordnung an der Anwendung von § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG gehindert, und wenn ja, bedeutet demnach der Wegfall der Postmindestlohnverordnung, dass § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 nunmehr wieder unmittelbar angewandt werden muss?
7. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass die wesentlichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich nach § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG von den Kriterien Lohnhöhe, Arbeitszeit und Dauer des Jahresurlaubs bestimmt werden?
8. Was sind nach Auffassung der Bundesregierung die derzeit maßgeblichen branchenüblichen Arbeitsbedingungen und insbesondere Stundenlöhne im Sinne von § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG?
9. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit nach Auffassung der Bundesregierung wegen einer nicht unerheblichen Unterschreitung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nach § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG eine Lizenz versagt bzw. nach § 9 PostG widerrufen werden muss?
10. In welcher Form und anhand welcher Kriterien prüft die Bundesnetzagentur vor der Lizenzerteilung, ob § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG der Erteilung entgegensteht?
11. Hat die Bundesnetzagentur seit Inkrafttreten des Gesetzes eine Lizenz aufgrund des § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG versagt?
Wenn ja, wie oft, und aufgrund welcher konkreten Kriterien?
12. Hat die Bundesnetzagentur seit Inkrafttreten des Postgesetzes von § 9 in Verbindung mit § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PostG (Widerruf der Lizenz wegen erheblicher Unterschreitung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind) Gebrauch gemacht?
Wenn ja, wie oft, und aufgrund welcher konkreten Kriterien?
13. Sind die für die Lizenzerteilung maßgeblichen Kriterien nach § 6 Absatz 2 und 3 Satz 1 PostG, also Beachtung der Regulierungsziele (Absatz 2 Satz 1), erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Fachkunde (Absatz 3 Satz 1 Nummer 1), öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nummer 2) und Sozialklausel (Nummer 3) als gleichrangig anzusehen oder kann aus § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 grundsätzlich kein Grund für die Verweigerung einer Lizenz abgeleitet werden?
14. Wie viele Anbieter erbringen Postdienstleistungen auf der Grundlage von § 36 PostG (keine Lizenz, aber Anzeigepflicht)?
15. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Zahl der Anbieter von Postdienstleistungen, die ihrer Anzeigepflicht nach § 36 PostG nicht nachgekommen sind?
16. Wie viele Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 49 Absatz 1 Nummer 1 PostG (Beförderung von Briefsendungen ohne Erlaubnis nach § 5) hat die Bundesnetzagentur durchgeführt?
17. Wie viele Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 49 Absatz 1 Nummer 7 PostG (keine oder unkorrekte Anzeige nach § 36) hat die Bundesnetzagentur durchgeführt?

18. Wie stellt die Bundesnetzagentur sicher, dass die mit der Lizenzierungspflicht und den Voraussetzungen der Lizenzerteilung angestrebten Garantien für die zu erbringende Dienstleistung auch beim Einsatz von Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen gesichert bleiben, die nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 PostG keiner eigenen Lizenz bedürfen, weil die Beförderungsleistung der Bestimmungsgewalt des Lizenznehmers unterworfen ist, in dessen Verantwortung die Postdienstleistung erbracht wird?
19. Wie bewertet die Bundesregierung die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) für das Land Nordrhein-Westfalen vom 5. Oktober 2009 zur Auskunftsanordnung der Bundesnetzagentur (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 270–272), wonach die Subunternehmen „in zunehmendem und entscheidendem Maße das Bild des Postmarkts und speziell des Briefmarkts“ prägen, „Erkenntnisse auch zu diesen Beteiligten (...) für die der Regulierungsbehörde obliegende Kontrolle des lizenzierten Bereichs des Postmarktes unerlässlich“ sind und „die Annahme einer Tätigkeit des Subunternehmens außerhalb des Lizenzbereichs“ dazu führen würde, „dass die für diesen Bereich maßgebenden Konditionen umgangen werden könnten und die Regulierungsbehörde ihrer Aufgabe der Kontrolle des lizenzierten Bereichs, zu dem alle in diesem Bereich tätigen Dienstleistungsanbieter zu zählen sind, nicht mehr mit der notwendigen Effizienz nachkommen könnte“?
20. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen?
21. Wie beurteilt die Bundesregierung das bisherige Handeln der Bundesnetzagentur, die die Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen weder unmittelbar noch über die beauftragenden Lizenznehmer ermittelt hat?
22. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Berücksichtigung sozialer Belange als Ziel der Regulierung des Postwesens (§ 2 Absatz 2 Nummer 5) und die Sozialklausel (§ 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3) auch der Sicherung eines unverfälschten Wettbewerbs dienen, weil sie verhindern sollen, dass sich Lizenznehmer durch Sozialdumping ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile verschaffen, die zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen führen?
23. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung jenseits der Regelungen des Postgesetzes zu ergreifen, um den massenhaften Lohnwucher (Unterschreiten der üblichen Löhne um mehr als 30 Prozent) im Postsektor zu bekämpfen?
24. Welche Behörden sind nach Ansicht der Bundesregierung für die Bekämpfung von Lohnwucher und Lohndumping im Postsektor zuständig?
25. Plant die Bundesregierung Initiativen zur Änderung des Postgesetzes, insbesondere im Hinblick auf die „sozialen Belange“ und die Einhaltung der üblichen Arbeitsbedingungen, etwa in dem Sinne, wie sie die FDP-Bundestagsfraktion in ihrem Gesetzentwurf vom 23. April 2008 (Bundestagsdrucksache 16/8906) beantragt hatte?

Berlin, den 5. Mai 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion