

Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR)
bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Briefmonopol und Arbeitsbedingungen im Postmarkt

- Stellungnahme -

Juni 2007

1. Der Deutsche Bundestag hat im Jahre 2001 beschlossen, dass die Exklusivlizenz bei der Briefbeförderung am 31. Dezember 2007 ausläuft. Dabei sollte es bleiben. Die Begründung, die der Wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen in seiner Stellungnahme am 19. Februar 2001 für die Aufhebung der Exklusivlizenz gegeben hat, ist nach wie vor einschlägig.
2. Deutschland sollte die Exklusivlizenz auch dann auslaufen lassen, wenn einige andere EU-Mitgliedsländer zu diesem Schritt noch nicht bereit sind. Zum einen gibt es bereits Länder, in denen der Markt für die Briefbeförderung vollständig geöffnet wurde, ohne dass daraus dem dortigen Postsektor oder der Volkswirtschaft als Ganzer ein Schaden entstanden wäre. Zum anderen hat Deutschland als Vorreiter von Marktöffnungen in anderen Bereichen durchaus gute Erfahrungen gemacht. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass die Deutsche Post AG nicht in der Lage wäre, einem eventuell ansteigenden Wettbewerbsdruck zu begegnen, oder dass dies nur möglich wäre, wenn die Arbeitsbedingungen der in diesem Unternehmen Beschäftigten erheblich verschlechtert werden würden.
3. Universaldienst lässt sich auch unter Wettbewerbsbedingungen sicherstellen. Denn gerade wenn der Marktzugang frei ist, treten neue Briefdienstleister auf, was erfahrungsgemäß zu einer größeren Vielfalt des Angebotes führt. Die Europäische Kommission hat ausdrücklich festgestellt, dass es nicht eines Monopols bedarf, um einen hochwertigen Universaldienst im Postbereich zu gewährleisten. Das gilt auch für die Versorgung in der Fläche. Die bisher im Wettbewerbsbereich des Postsektors gemachten Erfahrungen unterstreichen dies nachhaltig. Die Universaldienstregelungen nach §§ 12 ff. PostG bleiben nach wie vor uneingeschränkt gültig.
4. Ein geöffneter Briefmarkt führt dazu, dass alle Postunternehmen ihre Leistungen zu Wettbewerbspreisen anbieten und ihr Personal zu marktkonformen Arbeitsbedingungen beschäftigen. Dabei muss klar sein, dass die arbeitsrechtlichen Vorschriften strikt eingehalten werden. Es ist Aufgabe der Tarifvertragsparteien, die Arbeitsbedingungen für die Branche auszuhandeln, wie dies dem Grundsatz der Tarifautonomie entspricht.

5. Das Postgesetz sieht eine „Sozialklausel“ vor (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG). Danach ist eine Lizenz für Briefdienstleister zu versagen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet“. Hierbei geht es um Lohn, Arbeitszeit und Urlaub. Bisher hat es keine Beschwerden oder Klagen dahingehend gegeben, dass diese Vorgabe für die Erteilung oder den Widerruf von Lizenzen durch die Bundesnetzagentur unzulänglich berücksichtigt worden wäre. Die Sozialklausel des Postgesetzes bietet unstrittig keine rechtliche Grundlage dafür, die Arbeitsbedingungen der Branche einheitlich festzulegen, z. B. im Sinne einer Allgemeinverbindlicherklärung. Dies wäre Aufgabe des Gesetzgebers bzw. des Bundes- oder Landesarbeitsministers gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz.
6. In der aktuellen Debatte heißt es allerdings, dass die Bundesnetzagentur im Einzelfall genauer prüfen solle, ob die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die für Tätigkeiten im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschritten werden. Dies ist keine triviale Aufgabe, weil die Maßstäbe insbesondere der „Üblichkeit“ und der „Unerheblichkeit“ noch sehr unbestimmt sind und für eine Quantifizierung die Grundlage erst zu erarbeiten bzw. zu aktualisieren ist. Die Vielfalt der Arbeitsbedingungen und die regionalen und sektoralen Marktverhältnisse müssen hierbei berücksichtigt werden. Die Bundesnetzagentur tut gut daran, näher aufzuklären – auch durch die Einholung von externen Fachgutachten –, wie diese Maßstäbe im Einzelnen zu operationalisieren sind. Nur auf einer empirisch gesicherten Erkenntnisbasis wäre die Bundesnetzagentur, wenn im Einzelfall erforderlich, gesetzlich befugt, Maßnahmen in Form einer Lizenzversagung oder eines Lizenzentzugs zu ergreifen.
7. Die Diskussion über das Briefmonopol und die Überlegungen zur Sozialklausel dürfen nicht künstlich miteinander verknüpft werden. Im Interesse der deutschen Volkswirtschaft sollte zum 1. Januar 2008 der Markt für die Briefbeförderung in Deutschland, wie vom Gesetzgeber bereits seit Jahren vorgesehen, vollständig geöffnet sein.

***Arnold Picot (Vorsitzender), Juergen B. Donges (stellv. Vorsitzender),
Wolfgang Ballwieser, Charles B. Blankart, Torsten J. Gerpott,
Ludwig Gramlich, Hans-Jürgen Haubrich, Bernd Holznagel,
Herbert Kubicek, Karl-Heinz Neumann, Franz Jürgen Säcker,
Wolfgang Ströbele, Peter Vary***