

Positionspapier des Arbeitgeberverbands
Neue Brief- und Zustelldienste (AGV-NBZ)

**Die Auseinandersetzung um den Postmindestlohn -
die aktuelle Lage nach dem Urteil
des Oberverwaltungsgerichts Berlin am 18.12.2008**

I. Ausgangslage: Tariflohn und Postmindestlohn	S. 2
II. Worum geht es? Die juristische Thematik	S. 5
III. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Postmindestlohns	S. 7
IV. Fazit	S. 9

Vorbemerkung

Bei der juristischen Auseinandersetzung um den Postmindestlohn steht nicht mehr und nicht weniger als die Zukunft des liberalisierten Postmarktes in Deutschland auf dem Spiel. Aus jeweils unterschiedlichen Interessen hat sich eine Allianz aus Bundesarbeitsministerium, der Gewerkschaft Verdi und Deutscher Post AG zusammengefunden. Der Wettbewerb soll zu Lasten der jungen Unternehmen, deren Kunden und Mitarbeiter zurückdrängt werden.

Nach dem Verwaltungsgericht hat auch Oberverwaltungsgericht Berlin am 18.12.2008 die Postmindestlohnverordnung des Bundesarbeitsministers für rechtswidrig erklärt. Das Ministerium hat indes angekündigt, in die Revision gehen zu wollen. Minister Scholz (SPD) will offenbar weiterhin dem Druck der Post-Lobby nachgeben.

Die Kernfragen für den Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste lauten deshalb:

1. Welche juristischen Konsequenzen hat das Urteil des OVG Berlin?
2. Welche Folgen hätte der Postmindestlohn für die Branche?

AGV Neue Brief- und Zustelldienste

I. Ausgangslage: Tariflohn und Postmindestlohn

Der Brief- und Zustellmarkt in Deutschland ist seit Jahresbeginn 2007 grundsätzlich liberalisiert. Doch der marktbeherrschende Anbieter, die Deutsche Post, hat es durch seinen Einfluss auf die Politik verstanden, wirksame Markteintrittsbarrieren zu errichten. Das zentrale Hindernis für die jungen Wettbewerber ist die Höhe des Postmindestlohns, der faktisch ein Monopolverlängerungslohn ist.

Der Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste hat sich immer für angemessene Tarif- und Mindestlöhne ausgesprochen - und tut dies auch heute noch - ist aber gegen die Einführung eines Monopolschutzlohns für die Deutsche Post. Der Ex-Monopolist zahlt Löhne und Beamtengehälter, die alles andere als marktorientiert sind. Diese werden auf Kosten der Postkunden aus den Einnahmen eines Anbieters mit rund 90 Prozent Marktbeherrschung finanziert. Die privaten Wettbewerber stehen dagegen im Wettbewerb und sind gezwungen, marktbezogene Löhne zu zahlen.

Das Postgesetz sieht bereits vor, dass die von privaten Postunternehmen bezahlten Löhne das ortsübliche Lohnniveau für vergleichbare Tätigkeiten nicht wesentlich unterschreiten dürfen. Damit hat der Gesetzgeber das „Lohndumping“ bereits vereitelt. Darüber hinaus aber hat der Arbeitgeberverband Postdienste - der faktisch allein die Deutsche Post AG vertritt - noch zu Klaus Zumwinkels Zeiten mit Verdi höhere Tarifentgelte ausgehandelt.

Der Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste hat auf diese Bedrohung reagiert. Da der Verband junge Unternehmen in einer Aufbauphase vertritt, hat er mit der Branchengewerkschaft einen eigenen Tarifvertrag abgeschlossen, der die Bedürfnisse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in dieser Branche regelt.

Der vom Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste abgeschlossene Tarifvertrag für Mehrwertbriefdienste ist rechtmäßig und unterscheidet sich vom Tarifvertrag für allgemeine Briefdienste der Post AG. Mehrwertbriefdienstleistungen sind von den allgemeinen Universaldienstleistungen zu unterscheiden und weisen besondere Leistungsmerkmale auf, wie z. B. Abholung, Umleitung und Rückholung von Sendungen, taggleiche, Overnight- oder Termin-Zustellung, Sendungsverfolgung und Ähnliches.

Dieser Tarifvertrag sieht genau jene Stundenlöhne vor, die Verdi als politisches Ziel für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn fordert: 7,50 Euro in den alten, und 6,50 Euro in den neuen Bundesländern. Dafür hat die Gewerkschaft sogar eine eigene Internet-Seite eingerichtet: <http://mindestlohn.verdi.de/>. Der Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste und

AGV Neue Brief- und Zustelldienste

sein Tarifpartner waren der Meinung: Wenn dieser Stundenlohn nach Berechnungen von Verdi ausreicht, dass die vielzitierte Friseurin aus Thüringen davon leben kann, dann kann es doch auch der Zusteller, der die Post in den Friseurbetrieb bringt.

Gleichwohl liegen in einigen Ballungszentren die Stundenlöhne unserer Mitgliedsunternehmen bereits heute deutlich über der Untergrenze unseres Tarifvertrages.

Um die Eigenständigkeit der Branche und das Verantwortungsbewusstsein für die Mitarbeiter zu unterstreichen, hat der Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste einen eigenen Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit gestellt. Bundesarbeitsminister Scholz hat aber nicht den Tarifvertrag zwischen dem Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste und der Branchengewerkschaft für allgemeinverbindlich erklärt, sondern den Vertrag zwischen dem Arbeitgeberverband Postdienste und Verdi.

Das ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil zwischen Deutscher Post und Verdi vereinbarten Stundenlöhne die Arbeitnehmer der Post gar nicht betreffen - für diese gilt der Haustarif der Post -, während bei den Neuen Brief- und Zustelldiensten rund 48000 Arbeitnehmer betroffen waren. Warum der Bundesarbeitsminister es bisher nicht für nötig befunden hat den Wunsch des Arbeitgeberverbandes der Neuen Brief- und Zustelldienste nach eigener Lohnregelung zur Kenntnis zu nehmen, ist unerklärlich.

Andere Mitglieder der Bundesregierung sind weniger überzeugt von der Rechtsauffassung des Arbeitsministeriums. So hat das Bundesfinanzministerium die zuständigen Zollbehörden angewiesen, die Einhaltung der Postmindestlohnverordnung nicht hoheitlich durchzusetzen, solange juristisch darum gestritten wird. Kurzum: Der Bundesarbeitsminister verhängt den Mindestlohn, der Bundesfinanzminister möchte ihn aber einstweilen nicht überwachen und durchsetzen lassen und der Bundeswirtschaftsminister berichtet in seinem aktuellen Marktbericht von Arbeitsplatzverlusten in der Branche infolge des Mindestlohns.

Auch die Europäische Kommission hat Zweifel, ob der Postmindestlohn mit den Regeln für einen fairen Wettbewerb in Europa vereinbar ist. Brüssel sieht in den verbindlichen Lohnuntergrenzen einen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU: Unternehmen aus anderen Staaten würden auf diese Weise daran gehindert, auf dem deutschen Briefmarkt zu expandieren. Der niederländische Post- und Expresskonzern TNT hatte im März bei der Kommission Beschwerde gegen den Postmindestlohn eingelegt.

Die FAZ berichtete am 16.12.2008, EU-Binnenmarktkommissar McCreevy habe die Bundesregierung wegen des Postmindestlohns schon zum zweiten

AGV Neue Brief- und Zustelldienste

Mal in diesem Jahr um eine Stellungnahme gebeten habe. Die EU erwäge in dieser Sache ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, schreibt die FAZ.

II. Worum geht es? Die juristische Thematik

Mit seiner Entscheidung vom 07.03.2008 hatte das Verwaltungsgericht Berlin die Verfassungswidrigkeit der Erstreckung des Mindestlohns durch die Postmindestlohnverordnung festgestellt. Das Gericht beanstandete den schwerwiegenden Eingriff in die in Tariffreiheit der betroffenen Unternehmen. Durch die Bindung an einen einzigen Tarifvertrag, der zudem vom größten Wettbewerber zu ihren Lasten „ausgehandelt“ war, würden die Wettbewerber ihrer Möglichkeit beraubt, eigene Tarifverträge abzuschließen.

Darüber hinaus stellt die verordnete Lohnsteigerung von durchschnittlich 30 Prozent nach Auffassung des Gerichts einen schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit dar, der nicht durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls gerechtfertigt sei.

Trotz der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Verordnung sah sich das Verwaltungsgericht jedoch nicht in der Lage, die Verordnung aufzuheben. Auf Grund der Gewaltenteilung kann nur die Bundesregierung selbst die Verordnung wieder aus der Welt schaffen. Hierzu ist sie rechtlich dann verpflichtet, wenn ein rechtskräftiges Urteil vorliegt.

Das Oberverwaltungsgericht hat dieses Urteil bestätigt und mit Urteil vom 18.12.2008 festgestellt, dass die gesetzliche Ermächtigung des Arbeitnehmerendegesetzes die Anwendung des Postmindestlohns nur auf tariflich ungebundene Arbeitnehmer zulässt. Das Gesetz ermächtigende Bundesarbeitsminister nicht zum Erlass einer Verordnung, die in die Tariffreiheit der Unternehmen und ihrer Verbände eingreift. Außerdem beanstandet das Gericht, dass die beteiligten Unternehmen und Verbände nicht ausreichend angehört und ihre Bedenken nicht zur Kenntnis genommen wurden.

Der Bundesarbeitsminister will auch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin anfechten. Über die Revision wird also das Bundesverwaltungsgericht zu verhandeln haben. Aus juristischer Sicht ist die Postmindestlohnverordnung gleich in mehreren Punkten zu überprüfen:

AGV Neue Brief- und Zustelldienste

Erstens ist fraglich, ob die Postmindestlohnverordnung durch das Arbeitnehmerentsendegesetz gedeckt ist - was das Verwaltungsgericht und jetzt auch das Oberverwaltungsgericht Berlin jverneint hat. Denn wenn nicht, dann handelt es sich um einen rechtlich unzulässigen Alleingang des Bundesarbeitsministers.

Zweitens steht auch das Verfahren auf dem Prüfstand, mit dem die Postmindestlohnverordnung Ende 2007 durchgepeitscht wurde. Am 8.11.2007 wurde der Tarifvertrag, der für allgemeinverbindlich erklärt werden sollte, im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Dann wurde dieser Tarifvertrag aber geändert. Die neue Fassung wurde am 29.11.2007 im Bundesanzeiger veröffentlicht - etwa einen Monat, bevor Arbeitsminister Scholz die Postmindestlohnverordnung erlassen hat. Er glaubte, auf eine abermalige Anhörung der Betroffenen, denen er den Mindestlohn verordnen wollte, verzichten zu können, obwohl das ihr gesetzliches Recht ist.

Dabei hatten sich die wirtschaftlichen Konsequenzen verändert: Der neue Text der Verordnung nimmt Zustelldienste, die nicht überwiegend Briefe zustellen, vom Mindestlohn aus- ein klarer Wettbewerbsvorteil für solche Arbeitgeber, die seither den hohen Postmindestlohn nicht zahlen müssen. Reine Briefdienstleister wurden schlechter gestellt - aber gehört wurden sie dazu nicht.

Drittens ist zu klären, ob der Eingriff in die Tarifautonomie der beteiligten Unternehmen und deren Verbände durch zwingende Gründe des Gemeinwohls erforderlich ist. Die von der Bundesregierung dazu vorgetragenen Argumente, es sollten Armutslöhne und Sozialdumping verhindert werden, sind wenig überzeugend. Die Bundesnetzagentur hat dazu festgestellt, dass die durchschnittliche Vergütung bei den Briefunternehmen keineswegs unter dem Durchschnitt der Vergütung vergleichbarer Tätigkeiten in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik liegt.

Viertens ist die Frage zu klären, ob der mit der Festsetzung des Mindestlohns verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der Unternehmen verfassungsrechtlich erforderlich und gerechtfertigt war. Der Postmindestlohn führt zu einer durchschnittlichen Lohnsteigerung von 30 Prozent. Dies kann von den meisten Unternehmen nicht absorbiert werden.

Das Schicksal zahlreicher ehemaliger PIN-Unternehmen hat gezeigt, dass im Falle der Anwendung des Post-Mindestlohns der Weg in die Insolvenz vorgezeichnet ist. Lediglich solche Unternehmen, die nicht „überwiegend“ Briefzustelldienste erbringen und deswegen nicht unter die Mindestlohn-Verordnung fallen, könnten sich dann noch am Markt halten.

AGV Neue Brief- und Zustelldienste

Damit würde die Post-Mindestlohnverordnung das Gegenteil dessen erreichen, was sie zu erreichen vorgibt: Bei Anwendung der Post-Mindestlohnverordnung würden Briefdienste größeren Stils im Wesentlichen nur noch von solchen Unternehmen erbracht werden, die nicht an die Verordnung gebunden sind und deswegen Löhne zahlen können, die weit unter dem verordneten Lohnniveau liegen.

III. Wirtschaftliche Auswirkungen des Postmindestlohns

Obwohl nun schon zwei Gerichte die Postmindestlohnverordnung für rechtswidrig erklärt haben, setzt Bundesarbeitsminister Scholz die juristische Auseinandersetzung fort. Wenn der Postmindestlohn durchgesetzt würde, wäre die sogenannte „Liberalisierung des Postmarktes“ endgültig zur reinen Farce verkommen.

So sieht es auch das Bundeswirtschaftsministerium in seinem Monatsbericht vom August 2008: „Durch den Mindestlohn wird das letzte Glied der Leistungskette - Annahme, Beförderung, Zustellung - für die Wettbewerber verteuert. Dies könnte dazu führen, dass Wettbewerber sich aus der Zustellung zurückziehen, nur den Anfang der Wertschöpfungskette bedienen und entgegen dem Gedanken der Liberalisierung des gesamten Postmarktes Briefsendungen beim Zustellungsbriefzentrum der Deutschen Post AG einliefern.“

Denn die Folge des Postmindestlohns ist, dass die Deutsche Post AG durch den Postmindestlohn einen doppelten wettbewerbsverzerrenden Vorteil genießt:

Erstens ist sie in vielen Geschäftsfeldern von der Umsatzsteuer befreit. Das ist faktisch eine Subvention von mehreren hundert Millionen Euro jährlich. Die Deutsche Post AG erhält sie, ihre Wettbewerber aber nicht. Die Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbandes Neue Brief- und Zustelldienste haben die Mehrwertsteuer zu zahlen. Alternative Postunternehmen müssen deshalb die Leistungen für ihre Kunden 19 Prozent günstiger anbieten, um bei den Preisen der Post mithalten zu können.

Zweitens soll der Mindestlohn für den Universaldienst nach Ansicht des Bundesarbeitsministers auch für die Wettbewerber der Deutschen Post AG gelten - also für die Mehrwertbriefdienstleister. Das ist weder fair noch logisch.

AGV Neue Brief- und Zustelldienste

Für die einzelnen Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbandes Neue Brief- und Zustelldienste bedeutete der Mindestlohn, dass sie ihren gesamten Geschäftsbetrieb neu kalkulieren müssten. Man muss kein Prophet sein, um die Konsequenzen vorherzusagen: Preise hoch, Nachfrageentwicklung kritisch, Investitionen fraglich und Arbeitsplätze in Gefahr.

Das Bundeswirtschaftsministerium stellt im August-Monatsbericht weiter fest: „Der seit dem 1. Januar 2008 geltende Mindestlohn für Briefdienstleistungen benachteiligt Wettbewerber, die neu auf dem Markt sind oder neu auf den Markt kommen, durch hohe Stücklöhne: Da das Sendungsaufkommen bei den neuen Anbietern insbesondere im gerade erst freigegebenen Marktsegment von Briefen bis 50 Gramm noch gering ist, verteilt sich der Stundenlohn für Briefzusteller auf nur wenige zugestellte Briefe. Deshalb wird der Stücklohn bei vielen neuen Dienstleistern höher sein als bei der Deutschen Post AG, obwohl der Stundenlohn bei der Deutschen Post AG höher ist als der Mindestlohn, der von den Wettbewerbern mindestens bezahlt werden muss.“

In der Branche betragen die Lohnkosten derzeit rund 75 Prozent des Umsatzes. Auf Grund der Verordnung würden die Löhne bei den meisten Zustellunternehmen um durchschnittlich 30 Prozent steigen. Diese Mehrbelastung kann von den meisten Unternehmen nicht absorbiert werden. Auch über eine Preisanhebung ist ein Ausgleich nicht möglich. Denn wenn die Endkundenpreise steigen, sind die Unternehmen gegenüber der Deutschen Post AG nicht mehr konkurrenzfähig.

Die Zeche zahlen die Kunden, die dann wieder die höheren Preise der Post berappen müssen, und jene Mitarbeiter, die ihren Job verlieren.

Durch die Liberalisierung des Postmarktes waren bis Ende 2007 48.000 Arbeitsplätze neu entstanden. Nachdem der Postmindestlohn Anfang 2008 in Kraft gesetzt wurde, sahen sich einige Mehrwertdienstleister dazu gezwungen, den überhöhten Monopollohn unter Vorbehalt zu zahlen - mit der Folge, dass allein bei Unternehmen der PIN Group mehrere Tausend Arbeitsplätze durch Insolvenzfälle vernichtet wurden. Insgesamt sind seither mehr als 6.000 Arbeitsplätze verloren gegangen.

Unternehmen, die weiter den Tariflohn des Arbeitgeberverbandes Neue Brief- und Zustelldienste zahlen, mussten niemanden entlassen, denn dieser Lohn ist marktgerecht. Wenn der Postmindestlohn diesen Unternehmen aufgezwungen würde, sind auch die verbliebenen Arbeitsplätze in Gefahr.

Hinzu kommen jene Arbeitsplätze, die hätten entstehen können und wegen des Postmindestlohns nicht entstanden sind. Denn unter dem Damoklesschwert des Postmindestlohns kann kein rational kalkulierender Unternehmer belastbar in die Zukunft planen.

AGV Neue Brief- und Zustelldienste

Erstens können alternative Postunternehmen unter dem Risiko, einen nicht marktgerechten Lohn zahlen zu müssen, kaum wachsen und neue Zusteller einstellen. Wir schätzen, dass die Branche ohne den drohenden Postmindestlohn rund 20.000 Arbeitsplätze neu geschaffen hätte. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die gescheiterte Kooperation zwischen Hermes und TNT Post: keine eigenen Filialen, kein flächendeckendes Angebot, keine Arbeitsplätze.

Zweitens schafft auch die Deutsche Post AG keine Arbeitsplätze. Die Gewerkschaft Verdi fordert schon seit Wochen: Die Post braucht mehr Briefträger. Die Deutsche Post AG bestreitet das. Stattdessen stellte sie sogar Überlegungen an, den Service einzuschränken.

Die Erfahrungen in anderen Branchen, denen der Mindestlohn schon früher aufgezwungen wurde, decken diese Befürchtungen. So schrieb der BDA in einem Positionspapier bereits im Mai 2006: „Die Entwicklung in der Bauwirtschaft hat leider bewiesen, dass die gut gemeinte Absicht, ‚Lohndumping‘ durch allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne zu unterbinden, nicht dazu geführt hat, die bestehenden Arbeitsplätze zu sichern. Die Zahl der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe ist seit Bestehen des Entsendegesetzes aufgrund des Strukturwandels und der Nachfrageschwäche kontinuierlich zurückgegangen.“

Und weiter: „Die Erfahrungen des Auslands mit Mindestlöhnen belegen die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. So weist der Sachverständigenrat darauf hin, dass in Frankreich die Einführung des Mindestlohns für den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit mitverantwortlich war. Die Arbeitslosenquote von Arbeitnehmern unter 25 Jahren lag in Frankreich mit 22 % im Jahre 2005 weit über dem deutschen Durchschnitt von 15 %. In Großbritannien verschärfte sich seit Einführung des Mindestlohns der Arbeitsplatzabbau im Textil- und Bekleidungssektor (Pete Burgess, Allgemeinverbindlichkeit und Mindestlohnregelungen in Mitgliedsstaaten der EU, 2003)“

IV. Fazit

Der Postmindestlohn ist aus juristischer Sicht bedenklich und aus wirtschaftlicher Sicht schädlich. Es muss befürchtet werden, dass die seit Beginn der Liberalisierung des Briefmarktes entstandenen Briefdienste weitgehend ihre Tätigkeit beenden müssen, wenn der Postmindestlohn Anwendung finden würde. Es ist daher zu hoffen, dass Bundesverwaltungsgericht wie schon das Oberverwaltungsgericht und das Verwaltungsgericht Berlin die Postmindestlohnverordnung für rechtswidrig erklärt und dem liberalisierten Briefmarkt Deutschland damit zum Durchbruch verhilft.