

Die Anwendung des Postmindestlohns und seine Auswirkungen auf Löhne, Unternehmen, Wettbewerb und Arbeitsplätze in der Briefbranche

**Input Consulting GmbH
Theodor-Heuss-Straße 2
70174 Stuttgart
www.input-consulting.com**

Stuttgart, Mai 2010

**...input
consulting**

Beratungsgesellschaft
für Innovationstransfer
Post & Telekommunikation

Inhaltsübersicht

	Seite
1. Einleitung	3
2. Faktische Anwendung des Postmindestlohns	8
2.1 Erfolgreiche Begrenzungs- und Neutralisierungsstrategien	8
2.1.1 Eingeengter Geltungsbereich	9
2.1.2 Konkurrierende Tarifverträge	12
2.1.3 Juristische Interventionen	17
2.1.4 Umgehungsmaßnahmen auf Betriebsebene	18
2.2 Politische Irritationen	21
2.3 Mangelnde staatliche Flankierung	22
2.4 Zwischenfazit	25
3. Faktische Auswirkungen des Postmindestlohns auf die Arbeitsbedingungen in der Briefbranche	27
3.1 Ausgangslage und Zielsetzung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns für Briefdienstleister	27
3.2 Entwicklung der Löhne bei Briefdienstleistern in 2008	31
3.3 Das Vergütungsniveau der Lizenznehmer im Jahr 2008 im Vergleich	36
3.3.1 Relation zu den Entgelten der Deutschen Post AG	37
3.3.2 Relation zum allgemeinverbindlichen Postmindestlohn	38
3.3.3 Relation zur SGB-II-Schwelle	41
3.4 „Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen“ - Ziel erreicht?	44
4. Folgen des Postmindestlohns für Unternehmen, Wettbewerb und Beschäftigung	46
4.1 Unternehmen	46
4.1.1 Die PIN Group AG	46
4.1.2 Aktivitäten und wirtschaftliche Situation der Lizenznehmer seit 2008	56
4.1.2.1 Geschäftsaktivitäten	56
4.1.2.2 Wirtschaftliche Situation der Post-Wettbewerber	63
4.2 Wettbewerb	70
4.2.1 Kostenvorteile als Voraussetzung für Preiskonkurrenz im deutschen Briefmarkt	70
4.2.2 Marktanteile neuer Anbieter	71
4.2.3 Wettbewerbsintensität im internationalen Vergleich	74
4.3 Arbeitsplätze	75
5. Zusammenfassung und Perspektiven	80
6. Literatur	86
7. Anhang:	93
Thomas Blanke: Die rechtliche Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit und Anwendung der Post Mindestlohnverordnung und konkurrierender Tarifverträge - ein Sachstandsbericht und Problemüberblick	
I. Rückblick	93
1. Die Tarifverträge Briefdienste	93
2. Die beiden Tarifverträge der GNBZ	97
II. Rechtsfragen	98
III. Ausblick	103

1. Einleitung

Am 30. April 2010 ist die „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“¹ außer Kraft getreten. Mit diesem Rechtsakt war auf der Grundlage des dazu eigens ergänzten Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG)² ein am 29. November 2007 zwischen dem Arbeitgeberverband Postdienste und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft abgeschlossener Tarifvertrag zum Postmindestlohn³ mit Wirkung zum 1. Januar 2008 für allgemeinverbindlich erklärt worden. Gemessen an der Intensität der politischen Auseinandersetzungen um den Postmindestlohn im Herbst des Jahres 2007⁴ und angesichts der heftigen juristischen Konflikte nach dessen rechtlicher Verankerung⁵ ist das Ende dieser umstrittenen Verordnung erstaunlich geräuscharm über die Bühne gegangen. Eine adäquate Anschlussregelung ist zumindest derzeit nicht in Sicht. So hat es gegenwärtig - im Mai 2010 - den Anschein, als ob der Versuch, der rasanten Ausbreitung prekärer Beschäftigung am Briefmarkt mittels tarifvertraglich vereinbarter und staatlicherseits gestützter Mindestlöhne entgegenzuwirken, nur eine kurze und vergleichsweise belanglose Episode in der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte gewesen wäre.

Dies stellte dann kein gravierendes Problem dar, wenn die Misere, die die Initiative für einen Postmindestlohn zu beheben, zumindest aber zu begrenzen beabsichtigte, mittlerweile nachhaltig beseitigt worden wäre. Dies ist jedoch offensichtlich mitnichten der Fall: Unternehmen wie die Berliner PIN Mail AG, die ihre Beschäftigten vorübergehend entsprechend der Mindestlohntarife entlohnt hatten, haben ihre Entgelte zwischenzeitlich wieder abgesenkt (vgl. für andere o.V. - Süddeutsche Zeitung vom 11.03.2010). Damit ist zu konstatieren, dass „in der Briefbranche [...] weiter und wieder zunehmend Niedriglöhne bezahlt (werden). Der im Postsektor eröffnete Wettbewerb findet entgegen klaren gesetzlichen Vorgaben in erheblichem Maße über Sozialdumping statt, zu Lasten

¹ Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 28.12.2007, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 242 vom 29.12.2007, S. 8410

² Zweites Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (2. AEntGÄndG) vom 21.12.2007, Bundesgesetzblatt I 2007, S. 3140

³ Dessen genaue Bezeichnung lautet „Tarifvertrag über Mindestlöhne für die Branche Briefdienstleistungen“. Der Begriff „Postmindestlohn“ hat sich gleichwohl umgangssprachlich eingebürgert. Er wird im Weiteren auch in dieser Studie verwendet, im Wissen darum, dass es sich de facto und de jure „nur“ um einen Mindestlohn für das Postmarktsegment der Briefdienstleistungen handelt.

⁴ Erinnert sei hier nur an die massiven Kontroversen innerhalb der Großen Koalition um dieses Thema – nach Einschätzung der damaligen Sprecherin für Arbeits- und Sozialpolitik der SPD-Bundestagsfraktion und heutigen SPD-Generalsekretärin Andrea Nahles waren diese „das Härteste“, was sie „in der Politik jemals erlebt habe“ (Aussage auf einer Podiumsdiskussion bei der Tagung „Markt contra Staat? 20 Jahre Postreform und Mitbestimmung“ am 29.06.2009 in Bonn) – und an die Kampagne von Konkurrenten der Deutschen Post AG gegen den Postmindestlohn (vgl. Röhm / Voigt 2007). Eine knappe – wenngleich stark den Positionen der Mindestlohngegner zugeneigte – Zusammenfassung der politischen Auseinandersetzungen findet sich bei Dieke / Wojtek 2008, S. 288 ff.

⁵ Die Postmindestlohnverordnung wurde per Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 28.01.2010 für rechtswidrig erklärt, da bei deren Erlass das im Arbeitnehmerentsendegesetz normierte Beteiligungsverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei. Vgl. zu den rechtlichen Auseinandersetzungen den Beitrag von Thomas Blanke in dieser Studie (mit weiteren Nachweisen).

der Einkommen und der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme.“ (Barthel 2010). Alle Anzeichen deuten von daher auf einen Rückfall des Briefmarkts in einen unter sozial- und wettbewerbspolitischen Aspekten inakzeptablen Status quo ante, wie er vor Durchsetzung des Postmindestlohns geherrscht hatte, detailliert dokumentiert (Input Consulting 2006) und weithin dezidiert kritisiert worden war - so etwa vom ehemaligen Präsidenten des Bundesarbeitsgerichtes: „Im Bereich der Postdienstleistung ist das Versagen sowohl des arbeitsvertraglichen, wie auch des kollektivvertraglichen Interessenausgleichs evident. Der Grad an Prekarität und die Unterschreitung der üblichen Tarifröhne ist eklatant. Der Anteil geringfügiger Beschäftigung ist vollkommen aus dem Rahmen. ... Der Sozialstaat kann und darf einer solchen Entwicklung nicht tatenlos zusehen.“ (Dieterich 2007, S. 17) Die Realitäten am Briefmarkt werden sich dieser Zustandsbeschreibung aus der Zeit vor dem Postmindestlohn aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nur wieder rasch nähern; vieles spricht sogar dafür, dass sich die Probleme im Zusammenhang mit der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ab Mai 2011 - und der damit mutmaßlich verbundenen Erweiterung arbeitgeberseitiger „Dumping-Optionen“ - in naher Zukunft noch verschärfen werden.

Vor diesem Hintergrund gewinnen sozialstaatliche Korrekturmaßnahmen gegen die weitere Prekarisierung in diesem Arbeitsmarktsegment neue Aktualität und Dringlichkeit.⁶ Dabei kann es auch und gerade nach Auslaufen der Rechtsverordnung vom Jahresende 2007 keinen zwingenden Grund geben, die Option eines branchenspezifischen Mindestlohns für die Briefdienstleister „vom Tisch zu nehmen“. Dies wäre allenfalls dann angeraten, wenn sich der Postmindestlohn als gänzlich ungeeignet erwiesen hätte, seine intendierten Ziele zu erreichen, mithin gescheitert wäre. Einen solchen Eindruck versuchen nun allerdings dessen Kritiker wieder und wieder zu beschwören, wobei diese vor allem auf angebliche „Kollateralschäden“ abheben: So habe der Postmindestlohn den durch die Marktöffnung zu Beginn des Jahres 2008 formal ermöglichten Wettbewerb im Briefsektor verhindert, viele Unternehmen in die Insolvenz getrieben und Arbeitsplätze in großer Zahl vernichtet.⁷ Es sei somit nicht nur gekommen „wie erwartet“ (Monopolkommission 2009a, S. 73), sondern auch „kaum zu ermessen, welcher Schaden dem Wirtschaftsstandort Deutschland durch die negativen Signale, die das

⁶ In unserer Studie „Liberalisierung und Prekarisierung“ (Input Consulting 2006) hatten wir fünf Handlungsoptionen gegen die weitere Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen am Briefmarkt aufgezeigt (ebd., S. 89 ff.): „(1) Eine Aussetzung oder Verlangsamung der geplanten Marktöffnung; (2) eine Flankierung der weiteren Liberalisierung durch effektive Anwendung des Regulierungsinstruments der sozialen Lizenzauflagen; (3) die verstärkte Berücksichtigung sozialer Standards bei der Auftragsvergabe öffentlicher Instanzen durch Tariftreueklauseln; (4) eine tarifvertragliche Regulierung der Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern; (5) die Durchsetzung eines allgemeinen oder branchenspezifischen Mindestlohnes.“ Mit Ausnahme des erstgenannten, durch die vollständige Liberalisierung des deutschen Briefmarkts zum Jahresbeginn 2008 „erledigten“ Ansatzes stehen diese Handlungsmöglichkeiten gegenwärtig noch allesamt zur Verfügung.

⁷ Ein weiterer, allerdings nicht im Zentrum unserer Untersuchung stehender Kritikpunkt bezieht sich auf die vorgebliche rechtliche Unhaltbarkeit des Postmindestlohns, die dessen Gegnern spätestens mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Januar 2010 belegt scheint. Vgl. hierzu den Beitrag von Thomas Blanke in dieser Studie.

Vorgehen der Politik hinsichtlich des Mindestlohns an alle in- und ausländischen Investoren im Postbereich aussendet, entstanden ist“ (Monopolkommission 2009a, S. 99).

Überwiegend ähnlich meinungsstark vorgetragen, mangelt es apodiktischen Negativurteilen solcher Couleur allerdings meist in auffälliger Weise an einer soliden argumentativen und empirischen Fundierung. Häufig wirkt die Behauptung vom „Scheitern“ des Postmindestlohns stattdessen vorrangig auf die Bestätigung von Vorbehalten angelegt, welche bereits lange vor Inkrafttreten der „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“ mit Vehemenz in die politische Kontroverse eingebracht worden waren. Die realen rechtlichen und politischen Umstände, unter denen der Postmindestlohn implementiert wurde, bleiben meist ebenso ausgeblendet wie die seither tatsächlich eingetretenen ökonomischen Entwicklungen auf dem Markt für Briefdienstleistungen und deren Ursachen. Die Durchsetzung von Lohnuntergrenzen am Briefmarkt gilt den Kritikern meist allein schon deshalb als gänzlich verfehlt, weil diese die Konkurrenzbedingungen der neuen Briefdienstleister spürbar beeinträchtigen - eine in der Sache zwar zutreffende Einschätzung, die gleichwohl als Argument gegen den Postmindestlohn keineswegs zu überzeugen vermag, war dies doch „genau der Sinn der beantragten Verordnung und im Übrigen auch der Sozialklausel des Postgesetzes (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG). Der Wettbewerb auf dem Briefmarkt soll nicht einseitig durch Lohndrückerei betrieben werden, wie es bisher geschieht.“ (Dietrich 2007, S. 27) Das entscheidende Manko der kritischen Analysen des Postmindestlohnes ist unseres Erachtens allerdings darin zu sehen, dass sie dessen eigentliche und erklärte Zweckbestimmung als Beurteilungskriterium auffälligerweise gänzlich unberücksichtigt lassen, obwohl diese doch der wichtigste Maßstab für die Einschätzung von Erfolg oder Misserfolg der Initiative sein müsste: Das Ziel nämlich, „für alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Briefdienstleistungen erbringen, angemessene Arbeitsbedingungen sicherzustellen“ (Deutscher Bundestag 2007, S. 1).

Unsere Studie setzt an diesen Defiziten bisheriger „Evaluationen“ des Postmindestlohnes an, wie sie nahezu ausschließlich und einseitig von dessen Gegnern präsentiert worden sind. Im Kern geht es uns um die Frage nach der faktischen Anwendung und tatsächlichen Relevanz des Postmindestlohns zum einen, zum anderen um dessen reale Auswirkungen auf das Lohnniveau bei den Briefzustellern und anderen Beschäftigten der Branche, auf die im Sektor tätigen Unternehmen, den Wettbewerb und die Anzahl der Arbeitsplätze. Wir zielen auch darauf ab, gängige Mutmaßungen über die angeblich schädlichen Effekte des Postmindestlohns kritisch zu überprüfen und gehen dabei von drei zentralen Arbeitshypothesen aus:

1. Der Postmindestlohn hat in seiner qua Rechtsverordnung für allgemein verbindlich erklärten „Reinform“ die Einkommensbedingungen der Beschäftigten auf dem Briefmarkt nur in begrenztem Maße geprägt. Die eingeschränkte Beschreibung sei-

nes Geltungsbereichs im einschlägigen Tarifvertrag und der darauf fußenden Rechtsverordnung sowie die erfolgreiche Nutzung von Verhinderungs-, Umgehungs- und Verweigerungsstrategien durch relevante Marktteilnehmer haben im Zusammenwirken mit einer sehr zurückhaltenden Kontrollpraxis der staatlichen Aufsichtsbehörden und der Nichtsanktionierung von Verstößen dazu geführt, dass die Lohnuntergrenzen von 9,00 Euro/Stunde (Ost) bzw. 9,80 Euro/Stunde (West) für Briefzusteller allenfalls bei einem sehr kleinen Teil der Briefdienstleister wirksam wurden. Sofern nun allerdings die Annahme von der sehr reduzierten faktischen Anwendung des Postmindestlohns zutreffend sein sollte, so hat diese auch für dessen behauptete negative Effekte zu gelten: Unternehmen, die den Mindestlohn nie bezahlt haben, können durch diesen auch nur schwerlich in ihrer Wirtschaftlichkeit beeinträchtigt oder gar in die Insolvenz getrieben worden sein.

2. Trotz seiner nur eingeschränkten unmittelbaren Anwendung hat der Postmindestlohn insofern erkennbar positive Effekte gezeitigt, als durch ihn die vordem unaufhaltsam wirkende Abwärtsspirale der Prekarisierung in diesem Arbeitsmarktsegment gebremst werden konnte. Dies belegen exemplarisch die gestiegenen Durchschnittsverdienste der Beschäftigten und die Verminderung der Zahl der auf ergänzende staatliche Transferzahlungen (Hartz IV) angewiesenen „Aufstocker“ in der Branche. Um es mit den Worten eines von uns interviewten PIN-Beschäftigten zu sagen: „Mit Mindestlohn konnten alle, die davon betroffen waren, freier atmen!“ Gemessen an seiner zentralen Zielsetzung - wie erwähnt: der „Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen“ bei den Briefdienstleistern in Deutschland (Deutscher Bundestag 2007, S. 1) - kann somit von einem „Scheitern“ des Postmindestlohnes keineswegs die Rede sein. Allerdings stehen diese positiven Entwicklungen nach dem Auslaufen der einschlägigen Rechtsverordnung bei Ausbleiben adäquater Anschluss- oder Alternativmaßnahmen nunmehr auf dem Spiel.
3. Die dem Postmindestlohn vielfach angelasteten problematischen Folgeerscheinungen sind
 - zum einen nicht zwingend negativer Natur - etwa dort, wo allein auf den Kostenvorteilen prekärer Beschäftigung basierende Geschäftsmodelle (Input Consulting 2006)⁸ durch die Anhebung der Löhne tatsächlich unter Druck geraten sind;
 - zum zweiten nicht im behaupteten Umfang nachweisbar - dies gilt vor allem für die Größenordnung der angeblich mindestlohnbedingten Arbeitsplatzverluste;
 - zum dritten auf andere Ursachen zurückzuführen - insbesondere dürften die in der Tat zu verzeichnenden Marktaustritte weit eher durch gravierendes Missmanagement, durch die Folgen der Wirtschaftskrise oder durch Fehleinschätzungen des Marktpotenzials veranlasst gewesen sein als durch den Postmindestlohn.

⁸ „Dass es Unternehmen gibt, die selbst tarifübliche Mindestlöhne nicht leisten können und auf die Möglichkeit angewiesen sind, Minijobs mit Armutsverdiensten vereinbaren zu können, ergibt kein stichhaltiges Argument. Solche Geschäftsmodelle kann ein Sozialstaat nicht dulden.“ (Dieterich 2007, S. 18)

Die Tragfähigkeit der genannten Arbeitshypothesen soll im Weiteren anhand einer Reihe empirischer Befunde überprüft werden. Zu diesem Zweck haben wir aktuelle Studien und Gutachten ausgewertet, diese durch umfangreiche Presse- und Internetrecherchen ergänzt und letztlich im Februar sowie April 2010 insgesamt vier Betriebsräte von Lizenznehmern sowie drei Vertreter der Gewerkschaft ver.di zur Anwendung und den Folgen der Mindestlohnverordnung in ihrem Zuständigkeitsbereich befragt. Zwei dieser Experteninterviews fanden telefonisch statt.

Die für juristische Laien teilweise unübersichtliche rechtliche Auseinandersetzung vor den Verwaltungsgerichten hat Thomas Blanke abschließend in Kapitel 7 detailliert dargestellt und interpretiert und so eine differenzierte Sichtweise auf den Gegenstand, die Inhalte und Begründungen der jeweiligen Gerichtsentscheidungen ermöglicht.

2. Faktische Anwendung des Postmindestlohns

Die Allgemeinverbindlicherklärung der tarifvertraglich vereinbarten Lohnuntergrenzen hatte nicht - wie es an sich hätte erwartet werden können - zur Folge, dass alle in Deutschland mit der Beförderung von Briefsendungen befassten Beschäftigten von diesem profitieren konnten. Wenngleich exakte Quantifizierungen schwer fallen, so ist doch vielmehr zu konstatieren, dass der Kreis der real Begünstigten am Ende wesentlich kleiner gezogen wurde, als dies ursprünglich von den Initiatoren des Postmindestlohnes intendiert war. Der hauptsächliche Grund für diese Entwicklung dürfte in einer per Saldo wirksamen Gegenstrategie einer Anti-Mindestlohn-Koalition betroffener Unternehmen und Verbände liegen, welche im politischen Raum Unterstützung erfuhr und zudem von einer unzureichenden Flankierung des Postmindestlohns seitens staatlicher Instanzen profitierte.

2.1 Erfolgreiche Begrenzungs- und Neutralisierungsstrategien

Die kurze Geschichte des Postmindestlohnes in Deutschland ist vor allem eine Geschichte vielfältiger, nicht selten dreister, im Ergebnis aber fraglos erfolgreicher Versuche, diesen, wenn schon nicht gänzlich zu verhindern, so doch in seiner Anwendung weitestgehend zu beschränken und zu neutralisieren. Ziel dieser Anstrengungen war es, möglichst vielen in Konkurrenz zur Post AG stehenden Briefdienstleistern die Zahlung des tarifvertraglich vereinbarten und qua Rechtsverordnung allgemeinverbindlichen Postmindestlohn auf welchem Weg auch immer - zu ersparen - und im Umkehrschluss möglichst viele Beschäftigte dieser Unternehmen nicht in den Genuss desselben kommen zu lassen. Inszeniert und realisiert wurden diese Eindämmungsstrategien im wesentlichen von einer Gruppierung aus den Briefdienstunternehmen PIN und TNT, großen deutschen Verlagshäusern, dem zum Zwecke der Mindestlohnbekämpfung eigens gegründeten Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste (AGV NBZ), der ebenfalls in diesem Kontext entstandenen Gewerkschaft Neue Brief- und Zustelldienste (GNBZ), dem Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste (BdKEP) sowie dem Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK). Im folgenden Kapitel soll nachgezeichnet werden, welche Schritte zur Konterkarierung des Postmindestlohns dabei im einzelnen unternommen wurden und welche Wirkung diese jeweils hatten.

2.1.1 Eingegter Geltungsbereich

In weiten Teilen konzentrierten sich die Auseinandersetzungen um den Postmindestlohn im Herbst 2007 auf die Frage nach dem Geltungsbereich der tarifvertraglichen Regelungen, deren Allgemeinverbindlicherklärung qua Rechtsverordnung auf der Basis einer Ergänzung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes beantragt worden war. Im Verlauf dieses Konflikts vermochten die Gegner des Postmindestlohns erhebliche „Geländegewinne“ zu verzeichnen und das Terrain zunehmend einzuengen, auf dem die beabsichtigten Lohnuntergrenzen auf dem Briefmarkt überhaupt erst rechtswirksam werden sollten.

Ausgangspunkt der Kontroverse waren die Festlegungen des ursprünglichen Mindestlohntarifvertrages zwischen dem Arbeitgeberverband Postdienste und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft vom 11. September 2007. Dieser sollte „für alle Betriebe, die gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern, unabhängig vom Anteil dieser Tätigkeit an der Gesamttätigkeit des Betriebs“, gelten (§ 1 Abs. 2), ebenso „für alle Arbeitnehmer, die Tätigkeiten in der gewerbs- oder geschäftsmäßigen Beförderung von Briefsendungen für Dritte ausüben“ (§ 1 Abs. 3). Deziert nicht erfasst waren lediglich „Betriebe, die ausschließlich als Kurierdienst tätig sind“ (§ 1 Abs. 2) sowie „Arbeitnehmer, die ausschließlich Zeitungen oder Zeitschriften (Zeitungszusteller) befördern“ (§ 1 Abs. 3). Damit wären streng genommen sämtliche in der Briefbeförderung tätigen Beschäftigten - auch im Falle einer engen zeitlichen oder quantitativen Begrenzung dieser Tätigkeit - in sämtlichen Betrieben innerhalb wie außerhalb der Briefdienstleistungsbranche im engeren Sinne den Mindestlohnvorgaben unterfallen; dies auch dann, wenn die entsprechenden Aktivitäten nur einen sehr geringen Teil des gesamten betrieblichen Dienstleistungsangebots ausgemacht hätten.⁹

Gegen diese umfassende Normierung des Geltungsbereichs wandten sich in einer gemeinsamen Erklärung vom 19. September 2007 die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste und der Arbeitgeberverband der Neuen Brief-

⁹ Anlässlich des Beschlusses des Bundeskabinetts vom 19.09.2007 zur Aufnahme der Briefdienste in das Arbeitnehmer-Entsendegesetzes stützte der damalige Bundesminister für Arbeit und Soziales dieses expansive Verständnis des tarifvertraglichen Geltungsbereichs ausdrücklich: „Der Mindestlohn in der Postbranche wird sich nach den Worten von Bundesarbeitsminister Franz Müntefering (SPD) nicht auf traditionelle Postboten beschränken. „Alle, die Briefe tragen, sind Briefträger“, sagte der Minister nach der Kabinettsentscheidung. Der Mindestlohn für Briefdienstleister werde daher auch für Zeitungs- und Paketzusteller gelten, wenn diese gelegentlich Briefe austragen.“ (Der Tagesspiegel vom 19.09.2007 - www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/mindestlohn-fuer-brieftraeger-kommt/1047222.html) Pointiert kritisch dazu Thüsing in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages (Ausschuss für Arbeit und Soziales) am 05.11.2007: „Damit würde der Tarifvertrag bereits dann [...] gelten, wenn der Arbeitnehmer auch nur einen Brief in seinem Arbeitsleben austeilt.“ (Ausschussdrucksache 16(11)771, S. 53)

und Zustelldienste.¹⁰ Der gemeinsamen Erklärung zufolge sei „sowohl für eine Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz als auch für eine Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz gesetzliche Voraussetzung, dass nicht weniger als 50% aller in den Geltungsbereich des entsprechenden Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind.“ Dieses 50%-Quorum werde durch den Mindestlohntarifvertrag „weit verfehlt“, stünden doch den 119.000 bei Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbands Postdienste Beschäftigten „mindestens 270.000 Beschäftigte bei Wettbewerbern und sonstigen Unternehmen gegenüber, die nicht im Arbeitgeberverband Postdienste organisiert sind, aber gleichwohl unter den sehr weiten Geltungsbereich des vorliegenden Tarifvertrages fallen.“¹¹ In einer später publizierten Berechnung führte der Arbeitgeberverband der Neuen Brief- und Zustelldienste (AGV NBZ) sogar noch eine höhere Zahl ins Feld: „Nach einer Befragung der betroffenen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände ergab sich, dass ca. 341.000 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen außerhalb des Post-Konzerns, die entweder überwiegend oder gelegentlich in der Briefzustellung tätig sind, [...] vom vorliegenden ‚Mindestlohn‘-Tarifvertrag erfasst sind.“¹²

Auch wenn solche äußerst großzügig dimensionierten Zahlenwerke der Mindestlohngegner ebenso begründeten Zweifeln¹³ begegneten wie ihre auf das 50%-Quorum gestützten rechtlichen Einwände, so prägten diese Kritikpunkte in der Folgezeit doch in erheblichem Maße Verlauf und Richtung der Auseinandersetzung. Durch intensives Lobbying und eine breite öffentliche Kampagne instrumentiert (vgl. Röhm / Voigt 2007), verfiel diese Argumentation insbesondere in relevanten Kreisen der Regierungsparteien CDU und CSU, welche daraufhin sukzessive vom vermeintlich bereits

¹⁰ Die gemeinsame Erklärung ist nachzulesen u.a. unter www.bdzv.de/pressemitteilungen+M5422d810d1c.html. Ähnlich, z.T. ausführlicher argumentierend auch die schriftlichen Stellungnahmen der BDA (S. 5f.), des Arbeitgeberverbands der Neuen Brief- und Zustelldienste (S. 40f.) und des Sachverständigen Thüsing (S. 56f.) zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages (Ausschuss für Arbeit und Soziales) am 05.11.2007 (Ausschussdrucksache 16(11)771)

¹¹ Laut der Gemeinsamen Erklärung berechnete sich die Zahl von „mindestens 270.00 Beschäftigten“ wie folgt: „Im Bereich der nach dem Postgesetz lizenzierten Wettbewerber sind derzeit ca. 60.000 Arbeitnehmer beschäftigt. Daneben gibt es in Deutschland ca. 180.000 Zeitungszusteller, von denen mindestens 90.000 gelegentlich Briefe zustellen. Von den ca. 45.000 Arbeitnehmern bei Kurierdiensten sind fast alle, von den ca. 160.000 Beschäftigten im Bereich der Express- und Paketdiensten auch mindestens die Hälfte, d. h. ca. 80.000 Arbeitnehmer mit der Briefbeförderung befasst. Hinzu kommt eine unbekannte Zahl von Taxiunternehmen und Speditionen, die ebenfalls als Erfüllungsgehilfen mit eigenen Arbeitnehmern Briefzustellung betreiben.“

¹² Schriftliche Stellungnahme des Arbeitgeberverbands der Neuen Brief- und Zustelldienste zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages (Ausschuss für Arbeit und Soziales) am 05.11.2007 (Ausschussdrucksache 16(11)771, S. 40). Die Gesamtzahl von 341.700 Beschäftigten ist dort wie folgt aufgeschlüsselt: Beschäftigte bei Speditionen und Logistikunternehmen: 100.000; Zeitungszusteller: 90.000; Beschäftigte bei mittelgroßen und großen Kurier-, Express- und Paketdiensten: 65.000; Arbeitnehmer bei Briefdienstleistern im lizenzierten Bereich: rund 60.000; Beschäftigte bei kleineren Kurier-, Express- und Paketdiensten: 16.700; Arbeitnehmer bei Agenturpartnern der Deutschen Post: rund 10.000.

¹³ Vgl. dazu u.a. Preis / Greiner 2007 (S. 40 ff.), Wank 2008 (S. 55 ff.), Dieterich 2007 (S. 29 ff.) sowie die schriftlichen Stellungnahmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (S. 4), der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (S. 8ff.) und des Arbeitgeberverbands Postdienste (S. 14f.) zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages (Ausschuss für Arbeit und Soziales) am 05.11.2007 (Ausschussdrucksache 16(11)771)

perfekten Konsens der Großen Koalition abrückten. Angesichts des drohenden gänzlichen Scheiterns der Initiative für einen Postmindestlohn nach dem kontroversen Ausgang des Koalitionsausschusses vom 4. November 2007 sahen sich die Tarifvertragsparteien deshalb in einem ersten Schritt am 9. November 2007 genötigt, den kritisierten Geltungsbereich ihrer Vereinbarung durch einschränkende Protokollnotizen zu verkleinern. Mit den entsprechenden Präzisierungen sollte klargestellt werden, „dass Arbeitnehmer, die nur in geringem Umfang mit der gewerbsmäßigen Briefbeförderung betraut sind (z.B. Zeitungszusteller oder Kurierfahrer, die nur gelegentlich Briefe ausliefern), nicht vom TV Mindestlohn erfasst sind“. Ferner sollten „Unternehmen, die nur mit dem Einsammeln oder Weiterleiten von Briefsendungen (z.B. Einzelhandel, Spedition oder Taxifahrer) befasst sind, [...] nur dann unter den TV Mindestlohn (fallen), wenn ihr Hauptzweck die Beförderung von Briefsendungen ist.“¹⁴

Die Bedenken und Widerstände in den Reihen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion waren jedoch auch durch diesen ersten Rückzug auf einen reduzierten Geltungsbereich nicht zu beseitigen, wie in einer weiteren Sitzung des Koalitionsausschusses am 12. November 2007 deutlich wurde. Deshalb hoben die Tarifvertragsparteien ihre ursprüngliche Vereinbarung am 29. November auf und schlossen einen neuen Tarifvertrag, der in einem deutlich engeren Sinne nur noch „für die Branche Briefdienstleistungen“ galt und darunter „alle Betriebe und selbstständigen Betriebsabteilungen“ subsumierte, „die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern.“ (§ 1 Abs. 2).¹⁵ Dies bedeutete beispielsweise, dass „der obligatorische Mindestlohn für viele der 500 bis 700 regionalen und lokalen Postdienstleister keine Anwendung finden sollte, da deren Hauptgeschäft die Verteilung von Zeitungen und Zeitschriften ist“ (Ecorys 2008, S. 10 - im Original englisch).¹⁶ Erst mit dieser weiteren

¹⁴ Gemeinsames Schreiben des Arbeitgeberverbands Postdienste und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft an den Bundesminister für Arbeit und Soziales vom 9.11.2007. Die vereinbarten Protokollnotizen hatten folgenden Wortlaut:
Zu § 1 Abs. 2 Satz 1 TV Mindestlohn: „Voraussetzung ist die Zugehörigkeit des Betriebes zur Briefdienstbranche. Diese ist bei solchen Betrieben gegeben, die von einem Unternehmen, das nach dem Postgesetz eine Lizenz benötigt, oder von dessen Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfen unterhalten werden. Ist ein solches Unternehmen oder dessen Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfen nicht mit dem Ausliefern von Briefsendungen befasst, fallen die Betriebe nur dann nicht unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages, wenn das Einsammeln und/oder Weiterleiten von Briefsendungen nicht die wesentliche Unternehmenstätigkeit (Gesamtgepräge) ist.“
Zu § 1 Abs. 3 Satz 1 TV Mindestlohn:
„Ausgenommen sind Arbeitnehmer, die neben anderen Tätigkeiten nur in geringem Umfang Tätigkeiten in der gewerbs- oder geschäftsmäßigen Beförderung von Briefsendungen ausüben. Dies ist in der Auslieferung von Briefsendungen anzunehmen, wenn im monatlichen Durchschnitt der Anteil der Briefsendungen ein Fünftel der übrigen von dem Arbeitnehmer auszuliefernden Sendungen (Zeitungen, Zeitschriften, Kuriersendungen, Pakete etc.) nicht überschreitet.“

¹⁵ In § 1 Abs. 3 war ergänzend normiert, dass „der Tarifvertrag [...] für alle Arbeitnehmer (gilt), die in Betrieben oder selbstständigen Betriebsabteilungen im Sinne des Absatzes 2 Briefsendungen befördern.“

¹⁶ „Damit fallen alle Zeitungszustellgesellschaften aus dem Geltungsbereich heraus – sei es, dass sie ihren Zeitungszustellern auf die Tour auch ein paar Briefe mitgeben (wie überwiegend in ländlichen Räumen), sei es, dass sie spezielle Zusteller für Briefe beschäftigen, deren Zahl aber geringer ist als die der Zeitungszusteller. Anders wird es erst, wenn die Briefzusteller in einer eigenen ausgegliederten Gesellschaft angestellt sind. Denn die ist dann ja wieder ‚überwiegend‘ in Postdiensten tätig.“ (Mindestlohn in der Briefzustellung - eine erste Bilanz; www.verdi.de/zeitungszusteller/loehne/mindestlohn_bilanz)

Beschränkung des Geltungsbereichs war der Weg für die Verabschiedung der Novelle zum Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und die darauf gestützte Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohntarifvertrages frei.

Im Ergebnis waren damit die Attacken der Mindestlohngegner auf die vorgeblich unzureichende Repräsentativität des Tarifvertrags vom 11. September 2007 von Erfolg gekrönt - und dies in wenigstens zweifacher Hinsicht: Zum einen gelang es ihnen in einem Akt der „Schadensbegrenzung“, das ursprünglich intendierte Wirkungsfeld des Postmindestlohnes erheblich einzuengen. Zwar fällt eine exakte Quantifizierung schwer, aber selbst wenn die bereits erwähnten Zahlen des AGV NBZ nicht unbedingt zum Nennwert genommen werden können, so vermitteln sie doch zumindest eine ungefähre Vorstellung von den in Rede stehenden Größenordnungen: Statt - im Falle der Ursprungsfassung des Tarifvertrags - rund 341.000 potenziell Mindestlohnberechtigten außerhalb der Konzernunternehmen der Deutschen Post waren von der schließlich vereinbarten und für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertragsfassung bei den neuen Briefdienstleistern nur noch „rund 48.000 Arbeitnehmer betroffen“ (AGV Neue Brief- und Zustelldienste o.J., S. 3). Zum anderen eröffnete die Verengung des Geltungsbereichs auf solche Betriebe und Betriebsteile, welche „überwiegend“ in der Briefbeförderung tätig zu sein hatten, Möglichkeiten für Ausweich- und Umgehungsstrategien gegen den Postmindestlohn, etwa in Form betrieblicher Reorganisationsmaßnahmen oder von Unternehmenszusammenschlüssen, in deren Folge die Briefbeförderung nicht mehr die dominierende Geschäftsaktivität der jeweiligen Unternehmenseinheit ausmachte.¹⁷

2.1.2 Konkurrierende Tarifverträge

Ein weiterer, bereits frühzeitig verfolgter strategischer Ansatzpunkt der konzertierten Aktionen der Mindestlohngegner war die Durchsetzung konkurrierender Vereinbarungen zum Postmindestlohntarifvertrag. Insgesamt sind drei solcher Verträge bekannt geworden:

- Einer zwischen der AGV NBZ und der GNBZ für den Bereich „Mehrwertbriefdienstleistungen“,
- ein weiterer zwischen dem BdKEP und der GNBZ für den Bereich „Postdienstleistungen“ sowie

¹⁷ „... competitor postal operators may be willing and able to re-arrange their legal structure and/or their operational process to circumvent the minimum wage law as much as possible. The main escape possibility is that companies whose dominant business activity is not addressed mail delivery but something else, are not bound by the minimum wage law ...” (Ecorys 2008, S. 15) Siehe dazu unten Kapitel 2.1.4.

- ein dritter zwischen der TNT Regioservice GmbH und der Christlichen Gewerkschaft Postservice und Telekommunikation (CGPT), welcher im Unterschied zu den beiden erstgenannten allerdings erst geraume Zeit nach Inkrafttreten der Postmindestlohn-Verordnung fixiert wurde.

Am 11. Dezember 2007 - zu einem Zeitpunkt also, als die „Schlacht“ um den Geltungsbereich bereits geschlagen und die Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohn-Tarifvertrags vom 29. November endgültig auf den Weg gebracht war - schlossen AGV NBZ und GNBZ ein als Tarifvertrag bezeichnetes Abkommen „zur Regelung von Mindestarbeitsbedingungen für Mehrwertbriefdienstleistungen“. Dieses sah (§ 3 Abs. 1) mit Wirkung ab 1. Januar 2008 für Ostdeutschland einen Brutto-Mindestlohn von 6,50 Euro pro Stunde und für Westdeutschland (einschließlich Berlin) von 7,50 Euro pro Stunde vor - Entgelte mithin, die deutlich unter den zwischen ver.di und dem Arbeitgeberverband Postdienste vereinbarten Sätzen lagen. Laut der Vertragspräambel habe sich „in der Branche der Briefdienstleistungen [...] ein eigener Dienstleistungsbereich entwickelt, der sich von der Universaldienstleistung unterscheidet und von dieser trennbar ist. Um branchenspezifische Bedingungen in dieser Mehrwertbriefdienstleistung zu erhalten, sehen die Tarifvertragsparteien die Vereinbarung von Mindestlöhnen für den spezifischen Dienstleistungsbereich Mehrwertbriefdienstleistungen für erforderlich an.“ Dementsprechend sollte der Geltungsbereich diejenigen Unternehmen umfassen (§ 1 Abs. 2), „die Mehrwertbriefdienstleistungen anbieten, die von der Universaldienstleistung trennbar, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind.“ AGV NBZ und GNBZ beantragten am 14. Dezember 2007 die Allgemeinverbindlicherklärung dieses Vertrags beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, mit der erkennbaren, in § 5 des Abkommens festgehaltenen Zielsetzung, den ver.di-AGV-Tarifvertrag unter Zuhilfenahme des Spezialitätsgrundsatzes zu unterlaufen: „Sofern ein anderer Tarifvertrag nach dem Arbeitgeber-Entsendegesetz für die gesamte Branche der Briefdienstleistungen für allgemeinverbindlich erklärt wird, ist dieser Tarifvertrag als spezieller Tarifvertrag für die Mindestarbeitsbedingungen im Mehrwertbriefdienstleistungssegment als ergänzende Aufnahme zu beantragen.“

Ein zweiter Vertrag - diesmal zwischen dem BdKEP und der GNBZ - erblickte am 12. Dezember 2007 das Licht der Welt. Er sah gleichfalls mit Wirkung vom 1. Januar 2008 dieselben Bruttomindestlöhne von 6,50 Euro pro Stunde (Ost) bzw. 7,50 Euro pro Stunde (West) vor (§ 2 Abs. 1)¹⁸ wie die am Vortrag geschlossene Vereinbarung, bezog sich aber auf einen deutlich weiter gefassten Geltungsbereich. Reklamiert wurde die Gültigkeit (§ 1 Abs. 2) „für alle tarifgebundenen Unternehmen, die als wesentliche betriebliche Tätigkeit Postdienstleistungen erbringen“, worunter

¹⁸ Gemäß § 2 Abs. 2 des Vertrags sollte der Mindestlohn in Ostdeutschland zum Jahresbeginn 2009 auf 6,90 Euro pro Stunde und zum 01.01.2010 auf das Westniveau von 7,50 Euro pro Stunde angehoben werden.

- „a. die gewerbsmäßige Beförderung von adressierten schriftlichen Mitteilungen bis 2.000 Gramm (Briefsendungen) zwischen Absender und Empfänger“,
- „b. die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt“ und
- „c. die Beförderung von Büchern, Zeitschriften oder Katalogen, soweit diese in betrieblichem Zusammenhang mit Dienstleistungen nach a. oder b. durchgeführt werden“,

subsumiert wurden. Sehr erhellend hinsichtlich der Motivlage der Vertragsparteien war dabei ein Schreiben des BdKEP-Vorsitzenden an in der Branche tätige Unternehmen vom 12. Dezember 2007. Unter Verweis auf den Wortlaut des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (§ 1 Abs. 3a AEntG a.F.), wonach ein Tarifvertrag im Wege der Allgemeinverbindlicherklärung „auf alle [...] nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Anwendung“ finden könne, wurde darin für den Beitritt zum BdKEP geworben: „Der BdKEP hat es noch rechtzeitig geschafft und wird mit der neuen ‚Gewerkschaft Neue Brief- und Zustelldienste‘ (GNBZ) einen Mindestlohntarifvertrag abschließen ... Schützen Sie sich durch Tarifbindung aufgrund der Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband BdKEP - möglichst vor der endgültigen Verabschiedung der Allgemeinverbindlichkeit des TV Mindestlohn ver.di/DPAG.“ Auch diese Initiative war also erklärtermaßen von der Absicht getragen, den „TV Mindestlohn ver.di/DPAG“ in seiner Wirkung zu begrenzen.

Dies darf auch als zentraler arbeitgeberseitiger Beweggrund einer dritten entsprechenden Vereinbarung unterstellt werden, welche am 2. Juli 2008 zwischen der TNT Regioservice GmbH und der CGPT zustande kam.¹⁹ Nach diesen zum 1. August 2008 in Kraft getretenen Tarifregelungen (§ 2 Abs. 1) sollten die betroffenen Beschäftigten einen Stundenlohn von 6,50 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, von 6,80 Euro in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt und von 7,50 Euro in allen anderen Bundesländern erhalten. Ausdrücklich als Haustarifvertrag deklariert, beanspruchte das Abkommen nur Gültigkeit (§ 1 Abs. 2) für die TNT Regioservice GmbH und eine Reihe von deren Schwestergesellschaften.

In Summe lassen sich die genannten Vereinbarungen - namentlich die beiden mit der Unterschrift der GNBZ - als „besonderer Fall von Unterbietungskonkurrenz“ (Bispinck

¹⁹ Nach Einschätzung von ver.di reagierte TNT mit diesem Tarifabschluss auch auf die wachsenden Zweifel an der Gewerkschaftseigenschaft der GNBZ und an der rechtlichen Tragfähigkeit der mit ihr geschlossenen Tarifverträge (s.u.): „Bisher berief sich TNT auf den Tarifvertrag zwischen dem Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste (AGV NBZ) und der Gewerkschaft der Neuen Brief- und Zustelldienste (GNBZ), der einen Stundenlohn von 6,50 Euro bis 7,50 Euro vorsieht. Weil die von den Arbeitgebern TNT und Pin gegründete GNBZ ins Wanken gerät, wurde seitens TNT eine neue Partnerschaft zur Umsetzung der Unternehmensziele gesucht und gefunden.“ (ver.di 2008)

/ Dribbusch 2008, S. 161) einstufen: „Dass die Konkurrenten der Deutschen Post gegen die sich abzeichnende Allgemeinverbindlichkeit, die ihre auf Niedriglöhnen basierende Preiskonkurrenz bedrohte, Sturm laufen würden, war zu erwarten. Völlig ungewöhnlich war dann allerdings, dass der mehrheitlich zum Springer-Konzern gehörende Briefzusteller PIN AG im Oktober 2007 verkündete, dass sich eine neue Gewerkschaft gegründet habe, mit der das Unternehmen auch umgehend eigene Tarifvereinbarungen treffen werde. Diese Gewerkschaft der Neuen Brief- und Zustelldienste (GNBZ) hatte merkwürdigerweise zum Zeitpunkt der Bekanntgabe ihrer Gründung bereits eine funktionsfähige Geschäftsstelle in Köln und beschäftigte einen Geschäftsführer. Im März 2008 erklärte der Insolvenzverwalter der PIN AG, dass die Firma bis Dezember 2007 mehr als 130.000 Euro an die GNBZ gezahlt habe. Außerdem liege der Verdacht nahe, die Gründung der GNBZ sei durch eine Kanzlei eines ehemaligen PIN-Chefs unterstützt worden; eine entsprechende Rechnung liege vor. Würde sich dies bestätigen, wäre dies ein Novum in der jüngeren Tarifgeschichte. Hier hätten sich Unternehmen nicht nur einen passenden Partner für eine unterbietende Tarifpolitik gesucht, sondern diesen gleich mitgegründet. Damit wäre dann allerdings auch die Gegnerfreiheit und damit der arbeitsrechtliche Charakter der GNBZ als Gewerkschaft und somit ihre Tariffähigkeit in Frage gestellt.“ (Bispinck / Dribbusch 2008, S. 162)

Mittlerweile steht nach einem Urteil des Landesarbeitsgerichtes Köln vom 20. Mai 2009 (9 TaBV 105/08), fest, dass genau dies der Fall und „die Gewerkschaft Neue Brief- und Zustelldienste (GNBZ) [...] keine tariffähige Gewerkschaft (ist).“²⁰ Diese Entscheidung erlangte im April 2010 Rechtskraft, nachdem die GNBZ eine dagegen beim Bundesarbeitsgericht eingereichte Beschwerde zurückgezogen hatte (vgl. Roth 2010). „Nicht nur, dass damit die GNBZ vollends als ‚Geschöpf‘ der Arbeitgeber entlarvt ist: Auch die beiden im Dezember 2007 zwischen der GNBZ und dem AGV NBZ beziehungsweise dem Bundesverband der Kurier-, Express- und Paketdienste (BdKEP) geschlossenen ‚Tarifverträge‘ sind damit null und nichtig.“ (Teuscher 2010)

Wurde das in der Tat höchst dubiose Gewerkschaftsgründungsmanöver der Anti-Mindestlohn-Koalition damit am Ende zwar juristisch durchkreuzt, so hat die auf diesem Weg inszenierte Tarifkonkurrenz - rechtliche wie moralische Bewertungen einmal außer Acht lassend - doch offensichtlich ihre strategischen Zwecke weitgehend erfüllt. Zum einen erschlossen sich PIN, TNT und andere dadurch Ausweich- und Rückzugsgebiete, für die sie dann die Berechtigung reklamierten, die Zahlung des Postmindestlohnes auf legaler, zumindest aber legitimer Basis zu verweigern - ein in puncto „Außenwirkung“ sicherlich nicht zu unterschätzender Effekt. So wurde in der Presse bereits im Januar 2008 vermeldet, dass sich TNT „grundsätzlich“ weigere, den allgemeinverbindlichen

²⁰ www.justiz.nrw.de/nrwe/arbgs/koeln/lag_koeln/j2009/9_TaBV_105_08beschluss20090520.html. Vgl. zur Entstehungsgeschichte der GNBZ Röhm / Voigt 2007; ferner Wank 2008 (S. 84 ff.), Blanke 2007b (S. 13 ff.), Voigt 2008 sowie den Wikipedia-Eintrag „Gewerkschaft der Neuen Brief- und Zustelldienste“ mit zahlreichen weiteren Nachweisen (http://de.wikipedia.org/wiki/Gewerkschaft_der_Neuen_Brief-_und_Zustelldienste).

Mindestlohn zu bezahlen. Die Begründung: TNT gehöre zu einer eigenständigen Branche, nämlich den ‚Mehrwertdienstleistern‘, und für die gebe es seit kurzem einen speziellen Tarifvertrag ...“ (Stengel 2008). Schätzungen zufolge würden damit „rund 36.000 Briefzusteller [...] wohl am Ende des Monats (Januar 2008; Input) nicht den gesetzlich festgelegten Postmindestlohn erhalten. Die beiden großen Arbeitgeberverbände AGV Neue Brief- und Zustelldienste und BdKEP, die gemeinsam 350 bis 400 private Post-Konkurrenten vertreten, bestätigten, dass sich ihre Mitglieder statt dessen an den eigenen Tarifvertrag halten wollen ...“ (Hicken 2008)

Zum andern fungierten die mit dem Mindestlohntarifvertrag konkurrierenden Vereinbarungen als zentrale Anknüpfungspunkte für die alsbald erfolgenden rechtlichen Attacken auf dessen Allgemeinverbindlicherklärung. So brachte beispielsweise der BdKEP vor dem Berliner Verwaltungsgericht das Argument vor, dass die entsprechende Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „seine Rechte aus Art. 9 Abs. 3 GG (verletze), weil sie beanspruche, den von ihm geschlossenen Tarifvertrag zu verdrängen“. ²¹ Diese Sichtweise wurde vom Gericht in seinem Urteil vom 7. März 2008 gestützt: „Die Kläger werden durch die Verordnung in ihren Rechten aus Art. 9 Abs. 3 GG unabhängig davon verletzt, ob die GNBZ eine Gewerkschaft bzw. eine tariffähige Gewerkschaft ist und ob die von ihr geschlossenen Tarifverträge wirksam sind.“²² Dieser Rechtsspruch, der die Legitimation des Postmindestlohns in der Öffentlichkeit in nicht geringem Maße beschädigte und zugleich die Position der Mindestlohnverweigerer stabilisierte, wäre ohne den Abschluss der konkurrierenden Verträge vom Dezember 2007 nicht zustande gekommen. Nach der gelungenen Einengung

²¹ Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 7.3.2008 (VG 4 A 439.07), S. 9f.

²² Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 7.3.2008 (VG 4 A 439.07), S. 25; diese Rechtsauffassung wurde auch im Urteil des Obergerichtes Berlin-Brandenburg vom 18.12.2008 (OVG 1 B 13.08) gestützt. Das Bundesverwaltungsgericht führte in seinem Urteil vom 28.01.2010 (BVerwG 8 C 19.09) hierzu aus: „Solche für den Kläger [...] als Arbeitgeberverband nachteiligen mittelbaren Beeinträchtigungen seiner Koalitionsfreiheit ergeben sich bei Anwendbarkeit des Günstigkeitsprinzips aus der Verdrängungswirkung der erstreckten tariflichen Mindestlohnvereinbarung gegenüber den Mindestlohn unterbietenden, bereits abgeschlossenen oder noch abzuschließenden Tarifverträgen im selben Geltungsbereich. Auf die Frage, ob der vom Kläger [...] bereits abgeschlossene Tarifvertrag wirksam ist, und auf die in diesem Zusammenhang erhobenen, arbeitsgerichtlich noch nicht rechtskräftig geklärten Bedenken gegen die Tariffähigkeit und Gegnerfreiheit der Beigeladenen (gemeint ist die GNBZ; Input) kommt es für die Geltendmachung einer mittelbaren Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit nicht an. Auch wenn die Verdrängungswirkung sich noch nicht aktualisiert haben sollte, verschlechtert sie bereits jetzt die Verhandlungsposition der Arbeitgeberverbände, die nicht am Abschluss des erstreckten Tarifvertrages beteiligt waren. Die Erstreckung der Geltung tariflich vereinbarter Mindestarbeitsbedingungen auf anderweitig Tarifgebundene beeinträchtigt die Verhandlungs- und Wettbewerbsposition der nicht am Tarifvertragsschluss beteiligten Koalitionen jedenfalls insoweit, als sie mit einer Verdrängung ihrer - auch künftigen - Tarifabreden rechnen müssen. Aufgrund der durch die Rechtsverordnung erfolgten Erstreckung des Tarifvertrages vom 29. November 2007 kann der Kläger zu 2 seine durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten tarif- und sozialpolitischen Zielvorstellungen beim angestrebten Abschluss anderweitiger Tarifverträge mit von der Allgemeinverbindlicherklärung abweichendem Inhalt nur noch im beschränkten Maße verwirklichen. Seine koalitionspezifische Verhandlungsposition wird durch den Erlass der Rechtsverordnung damit beeinträchtigt. Für ihn verschlechtern sich die Möglichkeiten, unbehindert von den Rechtswirkungen der Tarifierstreckung mit Arbeitnehmerkoalitionen Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen, die seinen tarif- und sozialpolitischen Vorstellungen und denjenigen seiner Mitgliedsunternehmen entsprechen. Die Beeinträchtigung seiner Koalitionsfreiheit kann im Einzelfall durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt sein, ist aber jedenfalls rechtfertigungsbedürftig.“

des tarifvertraglichen Geltungsbereichs war damit auch dieser zweite Schachzug zur Entschärfung und Neutralisierung des Postmindestlohnes erfolgreich.²³

Nicht außer Acht gelassen sollte allerdings auch eine weitere, aus der Perspektive der Befürworter des Postmindestlohns zumindest tendenziell positive Wirkung der mit der GNBZ bzw. der CGPT getroffenen Vereinbarungen. Auch wenn die darin normierten Stundensätze deutlich unter denjenigen des für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags lagen, so markierten sie doch zugleich absolute Lohnuntergrenzen, unter die die Entgelte bei den an die konkurrierenden Verträge gebundenen Briefdienstleistern schlechterdings nicht mehr abgesenkt werden konnten. Diese lagen für Ostdeutschland mit 6,50 Euro um 60 Cent (10,2%) über dem von uns für das Jahr 2006 bei den Lizenznehmern erhobenen Durchschnittsentgelt für Zusteller (Input Consulting 2006, S. 48) und um 32 Cent (5,2%) über dem von der Bundesnetzagentur in ihrer ersten „Vollerhebung“ im Jahr 2007 - ebenfalls für Zusteller - ermittelten Stundensatz (Bundesnetzagentur 2007, S. 5). Für Westdeutschland rangierte der „Konkurrenzlohn“ mit 7,50 Euro um 50 Cent (7,1%) über dem von uns nachgewiesenen durchschnittlichen Stundenlohn für Zusteller bei den Lizenznehmern (Input Consulting 2006, S. 48) und um 21 Cent (2,7%) unter dem Erhebungsergebnis der Bundesnetzagentur (Bundesnetzagentur 2007, S. 5).²⁴ Obwohl erkennbar zu Dumpingzwecken installiert, wirkten damit auch die Konkurrenztarifverträge objektiv als „Prekarisierungsbremse“ - ein gewissermaßen indirekter Effekt des Postmindestlohnes, welcher ohne den Anpassungsdruck durch dessen tarifvertragliche Fixierung und rechtliche Allgemeinverbindlicherklärung nicht zustande gekommen wäre.

2.1.3 Juristische Interventionen

Ein tragender Pfeiler der Begrenzungs- und Neutralisierungsstrategien gegen den Postmindestlohn war die juristische Infragestellung seiner Allgemeinverbindlicherklärung auf dem Klageweg. Der Verlauf und die wesentlichen Argumente in diesen Auseinandersetzungen sind an anderer Stelle²⁵ ausführlicher nachgezeichnet und bewertet; in diesem Kontext soll es allein um deren faktische Wirkung gehen. Zu konstatieren ist

²³ Ein zentraler Ansatzpunkt der rechtlichen Einsprüche gegen die Postmindestlohn-Rechtsverordnung ist durch die erfolgte Novellierung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zwischenzeitlich hinfällig geworden. Unter anderem wurde darin die Verordnungskompetenz des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in § 7 Abs. 1 AEntG in einer Form neu gefasst, die gewährleistet, dass auch bei Existenz konkurrierender Tarifverträge die Rechtsnormen eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages „auf alle unter seinen Geltungsbereich fallenden und nicht an ihn gebundenen Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen Anwendung finden“. Die Neuverordnung des Postmindestlohn-Tarifvertrages wäre auf dieser Grundlage mit einem wesentlich höheren Maß an Rechtssicherheit möglich als zuvor.

²⁴ Ein Beispiel für diese Wirkung aus einem der von uns geführten Experteninterviews mit einem Betriebsrat: „Bei uns vor Ort machte das 42 Cent aus. Wir haben im Schnitt 7,08 Euro vorher gekriegt, bei unbezahlten Überstunden.“

²⁵ Vgl. den Beitrag von Thomas Blanke in dieser Studie.

dabei, dass namentlich das über drei Instanzen geführte verwaltungsgerichtliche Verfahren die Position der „Mindestlohnverweigerer“ tendenziell stabilisierte; dies ungeachtet der von den Klägern, aber auch in großen Teilen von Politik und Öffentlichkeit weitgehend ignorierten Tatsache, dass die Postmindestlohnverordnung trotz gerichtlicher Einwände stets „weiter als anwendbares Recht“ zu gelten hatte, worauf in den Entscheidungsgründen des Verwaltungsgerichts Berlin unmissverständlich hingewiesen worden war.²⁶

Zum einen dienten die für die Kläger überwiegend günstigen Urteile des Verwaltungsgerichts Berlin, des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg und des Bundesverwaltungsgerichts ihrer Legitimationsbeschaffung in Öffentlichkeit und Politik in hohem Maße, vor allem aufgrund der jeweiligen Resonanz in der Presse, die ihren Niederschlag in Schlagzeilen wie: „Post-Mindestlohn rechtswidrig!“ (BILD vom 8.3.2008) oder „Mindestlohn verstößt gegen Gesetz“ (Berliner Morgenpost vom 8.3.2008) fand. Angesichts solch juristischen und medialen Rückenwinds durfte der Präsident des AGV NBZ begründetermaßen auf größere Akzeptanz für die - rechtlich gleichwohl äußerst fragwürdige - Verweigerungshaltung seiner Mitgliedsfirmen hoffen: „Kein Unternehmen wird einen Lohn zahlen, der von einem Gericht rechtswidrig erklärt wurde“, so das von Florian Gerster vorgebrachte Argument (vgl. o.V. - Leipziger Volkszeitung vom 14.03.2008). Zum zweiten war die rechtliche Strittigkeit der Postmindestlohnverordnung Anlass für eine im Herbst 2008 bekannt gewordene Weisung des Bundesfinanzministeriums an die mit den entsprechenden Prüfungen betraute Zoll-Einheit „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“, eine Ahndung von Verstößen gegen die Mindestlohnverordnung bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage auszusetzen (o.V. - Deutsche Verkehrszeitung vom 15.11.2008).²⁷ Damit hatten TNT und andere aufgrund ihrer juristischen Interventionen nicht nur zusätzliche, wenngleich vordergründige Legitimation, sondern auch faktische Straflosigkeit für ihren Kurs erwirkt.

2.1.4 Umgehungsmaßnahmen auf Betriebsebene

Die verschiedenen Begrenzungs- und Neutralisierungsstrategien gegen den Postmindestlohn fungierten nicht isoliert voneinander, sondern wirkten in mehrfacher Hinsicht

²⁶ Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 7.3.2008 (VG 4 A 439.07), S. 26. Auf besagten Passus verwies beispielsweise auch das Arbeitsgericht Bremen-Bremerhaven in seiner Entscheidung vom 28.08.2008 (9 Ca 9149/08), mit dem die Nordwest-Mail GmbH (Citipost Bremen) zur Zahlung des für allgemeinverbindlich erklärten Postmindestlohnes verurteilt wurde.

²⁷ „Eine Kontrolle, ob der gesetzliche Mindestlohn gezahlt wird, findet zwar statt, Verstöße werden aber nicht sanktioniert. ‚Wir ahnden derzeit nicht, wenn der Post-Mindestlohn nicht gezahlt wird‘, bestätigte Reinhard Carsten von der Bundesfinanzdirektion West Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) dem Handelsblatt. Denn wegen der rechtlich schwierigen Lage habe es einen ministeriellen Erlass des Bundesfinanzministeriums gegeben, den Post-Mindestlohn bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage nicht mit Sanktionen durchzusetzen.“ (Granzow 2008)

zusammen. Dies beispielsweise dort, wo - wie bereits angedeutet - die Existenz konkurrierender Vereinbarungen zum allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohtarifvertrag den Ausgangspunkt für die letztlich erfolgreichen rechtlichen Einsprüche der im Kern von der AGV NBZ repräsentierten Gruppierung bildete. Vor allem aber eröffneten die unter Druck der Anti-Mindestlohn-Koalition zustande gekommene enge Definition des Geltungsbereichs sowie der Abschluss des Kollektivabkommens über „Mehrwertbriefdienstleistungen“ vom 11. Dezember 2007 Möglichkeiten für Umgehungsmaßnahmen und Ausweichreaktionen auf der betrieblichen Ebene.²⁸

Mit der Festlegung in § 1 Abs. 2 des Postmindestlohn-Tarifvertrages, wonach „alle Betriebe und selbstständigen Betriebsabteilungen, die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern“ (Hervorhebung Input), an die im weiteren normierten Lohnuntergrenzen gebunden seien, war den Briefdienstleistern die Option eröffnet, ihre Aktivitäten betriebsorganisatorisch so zu (re-)arrangieren, dass die Beförderung von Briefsendungen nicht bzw. nicht mehr die dominierende Tätigkeit der jeweiligen Einheit ausmachten. Dazu bot sich u.a. die Möglichkeit einer Erweiterung des Produktportfolios um die Beförderung und Zustellung von Katalogen, Zeitungen und Zeitschriften sowie Postsendungen über 1.000 Gramm, welche nicht als Briefsendungen im Sinne des Postmindestlohn-Tarifvertrags²⁹ gelten. Ebenso denkbar war eine betriebsorganisatorische Bündelung verschiedener Post- und Zustellaktivitäten, insbesondere in Form einer Zusammenlegung von Brief- und Zeitungszustellung - eine Variante, von der offenkundig real Gebrauch gemacht wurde, etwa im Falle eines Stuttgarter Unternehmens. In diesem wurden laut Bericht der Gewerkschaft ver.di „viele Beschäftigte [...] unter Druck gesetzt, ihren Arbeitsvertrag aufzugeben und wieder bei der alten Pressevertriebsgesellschaft anzuheuern. Der Grund ist einfach: Für die Zeitungszustellung muss der gesetzliche Mindestlohn nicht, für die Briefzustellung müsste er jedoch bezahlt werden. Diesen Tatbestand hat der Geschäftsführer [...] anlässlich einer Arbeitsgerichtsverhandlung im Detail ausgeführt. Für ihn ist es völlig selbstverständlich, dass der gesetzliche Mindestlohn umgangen und den eigenen Beschäftigten vorenthalten wird.“ (Riexinger, 2008)³⁰ Auch setzten - einer Beobachtung des Präsidenten der Bundesnetzagentur zufolge - „Firmen, die mit Zeitungsverlagen kooperieren, [...] mehr Teilzeitkräfte ein, die nicht dem Mindestlohn unterliegen, weil sie nicht überwiegend Briefdienstleistungen erbringen.“ (o.V. - Generalanzeiger vom 12.04.08)

²⁸ Beim Versuch, den Postmindestlohn partout nicht zu bezahlen, wurden aber auch noch weitere Register gezogen – so berichtete selbst der Präsident des BdKEP von einer „Vielzahl von Umgehungstatbeständen wie Scheinselbstständigkeiten und geringe Beschäftigungsverhältnisse“ sowie von „Briefzustellung im Nebenerwerb“ (Pfeiffer 2008)

²⁹ Diese sind nach § 2 Abs. 2 des Tarifvertrags definiert als „adressierte schriftliche Mitteilungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1.000 Gramm beträgt“.

³⁰ Zum gleichen Sachverhalt auch Muigg 2008: „Er arbeitet für eine der sieben nach außen hin selbstständigen Gesellschaften, die die Zustellung besorgen. Die geschickte Konstruktion verhindert, dass die Angestellten den Post-Mindestlohn erhalten. Denn nur Betriebe oder Betriebsabteilungen, die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern, fallen darunter. Das ist in den Zustellungsgesellschaften, die Briefe und Zeitungen austragen, im Einzelfall zu überprüfen und fast immer strittig.“

Ebenso - nach unserem Eindruck noch intensiver - genutzt wurde von den Lizenznehmern das Schlupfloch, das der zwischen der GNBZ und dem BdKEP geschlossene „Mehrwertdienste-Tarifvertrag“ eröffnet hatte. Auch dies ging häufig nicht ohne Pressionen gegenüber den betroffenen Beschäftigten ab, wie der nachfolgende Pressebericht (Schöneberg 2008) exemplarisch verdeutlicht: „Der Mindestlohn für Briefträger gilt seit Anfang des Jahres. Private Firmen versuchen nun, ihn zu umgehen: So nennt etwa die Bremer ‚Nordwest-Mail‘ ihre Postboten neuerdings ‚Mehrwert-Briefdienstleister‘ - und zahlt bestenfalls 7,50 Euro pro Stunde. [...] Sie hätten ja auch stempeln gehen können. Deshalb unterschrieben fast alle der rund 250 Zusteller und Sortierer des Bremer Postdienstleisters Nordwest-Mail Anfang Januar eine ‚Ergänzungsvereinbarung‘ zu ihrem Arbeitsvertrag. Sie nehmen unter der Marke ‚Citipost‘ Briefe an, sortieren sie und tragen sie mit ihren blauen Fahrrädern aus. Bislang arbeiteten sie auf dem Papier schlicht als ‚Mitarbeiter in der Postzustellung‘. Nun erledigen sie ‚Aufgaben im Bereich der Mehrwertdienstleistung‘. Das hört sich nicht nur sperriger an als Postbote: Mit der Zusatzvereinbarung verlieren die ‚Mehrwert-Briefdienstleister‘ auch noch 2,30 Euro Einkommen - pro Stunde. [...] ‚Die Leute haben doch nur unterschrieben, weil sie Angst haben, keinen neuen Vertrag zu bekommen‘, sagt Wolfgang Evers von Ver.di. Die meisten der blauen Postillione erhalten alle drei Monate einen neuen Vertrag und müssen auf Verlängerung hoffen. Die Nordwest-Mail ist kein Einzelfall. Evers nennt weitere schwarze Schafe unter den privaten Postzustellern, die ähnlich agieren wie die Bremer: die Oldenburger Mailexpress, die Regiopost in Wittmund oder die Osnabrücker Citipost. Mittlerweile ist der Streit, der auch die Koalitionäre von CDU und SPD in Berlin entzweit, vor dem Bremer Arbeitsgericht gelandet: Hier klagt Ver.di für einen der ‚Mehrwertdienstleister‘ auf Einhaltung des Tarifvertrags. Immerhin verdient er bei einer 40-Stunden-Woche Monat für Monat rund 400 Euro brutto weniger, als ihm nach dem neuen Mindestlohn zustehen würde. [...] ‚Das ist keine Trickserei‘, sagt hingegen Nordwest-Mail-Geschäftsführer Matthias Hansen zur taz. Seine Firma biete andere Dienste an, die der Marktführer Post ‚nicht imstande ist zu leisten‘ - also ‚Mehrwertdienste‘. Deshalb, betont Hansen, würden für die Citipost-Leute auch nicht die Regelungen des Post-Mindestlohns gelten. Natürlich zahlen wir nach Tarifvertrag‘, erklärt Hansen. Und verweist auf die Vereinbarung zwischen dem Verband der privaten Postdienstleister und der Gewerkschaft der neuen Brief- und Zustelldienste (GNBZ).“³¹

³¹ Über diese Vorgänge hat auch das Fernsehmagazin „Report Mainz“ berichtet: www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=3252104/27jeju/. Per Urteil vom 28.08.2008 hat allerdings das Arbeitsgericht Bremen-Bremerhaven das Vorgehen der Nordwest-Mail GmbH - zumindest vorläufig und teilweise - rechtlich durchkreuzt. Es verurteilte die Firma in einem konkreten Einzelfall zur Zahlung des für allgemeinverbindlich erklärten Post-Mindestlohnes in Höhe von 9,80 Euro anstatt des „Mehrwertdienste“-Satzes von 7,50 Euro (9 Ca 9149/08). „Der pauschale Vortrag, dass die Beklagte täglich 32.000 Sendungen befördere, wovon 62,5% (20.000) keine Briefsendungen seien, sondern Kuriersendungen“, genügte nach Auffassung des Gerichts „den Anforderungen an ein substantiiertes Vorbringen nicht“. Gegen das Urteil ist - nach einem weiteren Spruch des Arbeitsgerichts Bremen-Bremerhaven vom 30.10.2008 - Berufung zulässig, über die nach unserem Kenntnisstand noch nicht entschieden ist.

2.2 Politische Irritationen

Mehr als nur atmosphärisch begünstigt wurden die Neutralisierungs- und Blockadestrategien der Anti-Mindestlohn-Koalition durch sie unterstützende Verlautbarungen und Initiativen aus der Bundesregierung und der Europäischen Kommission. Obwohl die Große Koalition den Postmindestlohn nach langwierigen, mit der beschriebenen Einschränkung des Geltungsbereichs schließlich beigelegten Auseinandersetzungen zum Jahresende 2007 einvernehmlich gebilligt hatte, waren die kritischen Stimmen aus dem Lager von CDU und CSU damit keineswegs verstummt. Vor allem im CSU-geführten Bundeswirtschaftsministerium fanden die Konkurrenten der Deutschen Post AG mit ihren Einwänden gegen den Postmindestlohn bereits frühzeitig Gehör - einem Protokoll aus dem Bundeswirtschaftsministerium vom September 2007 zufolge konnten diese beispielsweise bei einem Treffen „in plausibler Weise belegen, dass sie bei Mindestlöhnen zwischen 8,00 und 9,80 Euro pro Stunde bankrott gehen würden“ (Ecorys 2008, S. 32 - im Original englisch).

Spätestens nach der Entscheidung des Berliner Verwaltungsgerichts vom März 2008 ging Bundeswirtschaftsminister Glos dann auch in der Öffentlichkeit auf massiven Gegenkurs zur offiziellen Linie einer Bundesregierung, der er selbst angehörte. „Das Berliner Urteil sei ein Sieg für den Wettbewerb, sagte der Wirtschaftsminister. Dass der Bundesarbeitsminister die Entscheidung ‚reflexartig‘ angefochten habe, erinnere an die alte Volksweisheit: ‚Ein getroffener Hund bellt‘. ... Das Urteil zeige, ‚dass Mauscheleien vor Gericht keinen Bestand haben‘.“ (Kuhr 2008) Schon im Februar 2008, also nur wenige Wochen nach Inkrafttreten der Postmindestlohn-Verordnung, hatte das Bundeswirtschaftsministerium beim Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung eine überwiegend auf Prognosen aus Kreisen der Lizenznehmer gestützte - und damit vorhersehbar kritische - Bewertung der Lohnuntergrenzen in der Briefbranche in Auftrag gegeben (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2008), deren Befunde im März 2008 vorlagen und von Glos als „Begleitmusik“ seiner Kritik verwendet wurden.³²

Die Mindestlohngegner fanden mit ihrem Verweigerungskurs aber auch außerhalb des Wirtschaftsministeriums in den Reihen der Regierungsparteien CDU und CSU Unterstützung: So nahm der wirtschaftspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Laurenz Meyer, den Berliner Richterspruch zum Anlass für die Forderung, „die Verordnung zum Post-Mindestlohn außer Kraft zu setzen. Es könne nicht sein, dass die Wettbewerber der Post bis zu einem für sie endgültigen positiven Urteil aufgeben

³² „Der Mindestlohn wird in jedem zweiten Unternehmen der Post-Konkurrenz zum Stellenabbau führen. Mehr als jeder zehnte Arbeitsplatz droht bei ihnen verlorenzugehen. Das hat eine Unternehmensbefragung im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums zu den Auswirkungen des Post-Mindestlohns unter 113 Unternehmen ergeben.“ (o.V. – FAZ vom 11.3.2008)

müssten, weil sie den Mindestlohn nicht verkrafteten“ (o.V. - FAZ vom 11.03.2008). Dem Vorsitzenden der CSU-Mittelstandsunion und Bundestagsabgeordneten Hans Michelbach schien es nach dem Urteil sogar prinzipiell „an der Zeit, den schweren ordnungspolitischen Fehltritt des Post-Mindestlohnes zurückzunehmen und auf den Weg der wirtschaftspolitischen Vernunft zurückzukehren“ (Kuhr 2008).

Darüber hinaus sah sich auch die Europäische Kommission bemüßigt, öffentlich Zweifel an der Vereinbarkeit des deutschen Postmindestlohns mit europäischem Recht zu streuen und damit die Position von TNT und anderen zu stützen. Im März 2008 - gleichfalls im zeitlichen Umfeld des Urteils des Berliner Verwaltungsgerichts - wurde ein Schreiben des EU-Binnenmarktkommissars McCreevy an die Bundesregierung bekannt, in welchem dieser seine Sorge zum Ausdruck brachte, Maßnahmen wie der Postmindestlohn „könnten den Wettbewerb verhindern und die Nutzer um die Vorteile eines offenen Marktes bringen“ (zitiert nach o.V. - Börsenzeitung vom 20.3.2008) - ein Vorstoß, der in der deutschen Presse Headlines vom Schlage „Rüffel wegen Mindestlohn“ (Bild-Zeitung vom 20.3.2008) oder „EU-Kommission kritisiert deutschen Mindestlohn“ (Financial Times Deutschland vom 20.3.2008) nach sich zog. Auch hier war der Effekt eindeutig: „Der EU-Kommissar stärkt(e) mit der Mahnung die Post-Konkurrenten im Streit um den Mindestlohn.“ (o.V. - Süddeutsche Zeitung vom 20.3.2008) Gleiches galt für eine weitere Verlautbarung McCreevys wenige Monate später, in der er wegen des Postmindestlohnes ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ankündigte: „Wie [...] verlautete, könnte der Blaue Brief noch vor der Sommerpause kommen. Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy betrachte die Lohnuntergrenzen als Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit innerhalb der Union.“ (o.V. - FAZ vom 19.06.2008)

In Summe kann damit von einer entschlossenen Haltung politisch mitverantwortliche Instanzen in puncto Postmindestlohn nicht die Rede sein. Vielmehr waren sowohl aus den Reihen der Bundesregierung - gegen ein von dieser getragenes Gesetz und dessen Umsetzung - wie auch der Europäischen Kommission unverhohlene Sympathiebekundungen für die Anti-Mindestlohn-Koalition zu verzeichnen, die in nicht geringem Maße zu einem öffentlichen Klima der Toleranz und der Akzeptanz für deren Verweigerungskurs beitrugen.

2.3 Mangelnde staatliche Flankierung

Nicht minder „suboptimal“ stellte sich auch die Flankierung des Postmindestlohns seitens der staatlichen Exekutivorgane dar. Hierfür waren vor allem drei Ansatzpunkte von Belang, die jedoch allesamt nicht hinreichend im Sinne einer forcierten Durchsetzung

des in die Form der Postmindestlohn-Verordnung gegossenen gesetzgeberischen Willens genutzt wurden:

- Die Kontrolle der Einhaltung des Postmindestlohns durch die damit betraute, dem Bundesfinanzministerium unterstehende Zollverwaltung und die Sanktionierung festgestellter Verstöße;
- die Anwendung des in § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG normierten Instrumentariums der sozialen Lizenzauflagen einschließlich der Option, im Falle der Nichtzahlung von Mindestlöhnen die Lizenz zu entziehen;
- die Berücksichtigung des Postmindestlohnes als wichtiges Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Die bei der Zollverwaltung ressortierende, für die Überwachung von Branchenmindestlöhnen zuständige „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) hat sich - wohl auch mitbedingt durch die dort bestehenden Personalengpässe (vgl. Pape 2008) - in Sachen Postmindestlohn allen uns vorliegenden Erkenntnissen zufolge extrem zurückgehalten und nur wenige Überprüfungen angestellt. Wurden dabei Verstöße, also eine Verweigerung oder Umgehung des Postmindestlohnes, festgestellt, so führten solche, gemäß der bereits erwähnten Weisung aus dem Bundesfinanzministerium (vgl. Granzow 2008a und o.V. - Deutsche Verkehrszeitung vom 15.11.2008), nicht zu Sanktionen. Damit war die FKS nichts anderes als der klassische „zahnlose Tiger“, standen ihr doch keinerlei wirksame Mittel zur Verfügung, mit denen die Mindestlohnverweigerer zu Verhaltensänderungen hätten veranlasst werden können. Im Gegenteil kann davon ausgegangen werden, dass der öffentlich kommunizierte und mit Hinweis auf die angeblich unsichere Rechtssituation begründete Sanktionsverzicht deren starre Haltung noch zusätzlich zementierte.

In Kontinuität zu ihrer langjährigen Tradition im Umgang mit dem Prekarisierungsproblem am Briefmarkt³³ agierte auch die Bundesnetzagentur (BNetzA) - genau genommen: Sie agierte nicht. Die Zuständigkeit der Zollverwaltung lieferte der Behörde sogar noch eine vermeintliche Rechtfertigung für ihre Untätigkeit. Auf die Frage des Bonner Generalanzeigers, ob die BNetzA „der Firma TNT nicht die Lizenz entziehen (müsste), weil diese die geltende Rechtslage verletzt und den Mindestlohn nicht zahlt“, antwortete der BNetzA-Präsident dementsprechend wie folgt: „Für die Überwachung des Mindestlohns ist die Zollverwaltung zuständig. [...] Die Lizenzfrage stellt sich erst dann, wenn ein Verstoß durch den Zoll festgestellt wurde.“ (o.V. - Generalanzeiger vom 12.4.2008) Diese Haltung war allenfalls vordergründig nachvollziehbar: Denn unabhängig von der Frage, ob TNT und andere sich dem Postmindestlohn in rechtswidriger Weise entzogen, so verstießen sie doch mit der Zahlung von Stunden-

³³ Vgl. dazu u.a. Input Consulting 2006, S. 100ff. und Blanke 2007a.

löhnen in Höhe von 7,50 Euro in Westdeutschland und 6,50 Euro in Ostdeutschland gegen die Sozialklausel des Postgesetzes, da diese selbst dann, wenn man den von der BNetzA angelegten „Üblichkeitsmaßstab“³⁴ in Anschlag bringt, eine offenkundig „nicht unerhebliche“ Unterschreitung der im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen darstellen. Von daher wäre die BNetzA gehalten gewesen, gemäß § 9 Abs. 2 PostG bei TNT und anderen die Einhaltung der sozialen Lizenzauflagen anzumahnen und diesen bei einer anhaltenden Pflichtverletzung die Lizenz wegen eines Verstoßes gegen § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG zu entziehen. Dass sie dies nicht getan hat, ja noch nicht einmal mit einem entsprechenden Vorgehen drohte, war ein weiteres Indiz dafür, dass relevante Teile der staatlichen Exekutive die Durchsetzung des Postmindestlohnes - um es sehr zurückhaltend zu formulieren - nicht eben zu ihren vornehmsten Aufgaben zählten.

Darauf deutet auch die - von uns an anderer Stelle (Input Consulting 2009) ausführlich dargelegte - Vergabep Praxis öffentlicher Auftraggeber. Mit der Einführung des Post-Mindestlohns zum 1. Januar 2008 wäre bei öffentlichen Ausschreibungen von Briefdienstleistungen zu erwarten gewesen, dass dort als Zuverlässigkeitskriterium oder ggf. als „weitergehende Anforderung“ im Sinne des Vergaberechts an die Bieter die Vergütung ihrer Beschäftigten nach den Vorgaben der Mindestlohn-Verordnung verlangt wird. Unsere Untersuchung der im Jahr 2008 veröffentlichten Ausschreibungen zeigte jedoch, dass nur in 51 von 167 veröffentlichten Ausschreibungen für Briefdienstleistungen die Einhaltung des Postmindestlohns von den Bietern ausdrücklich gefordert wurde, wobei noch einschränkend anzumerken ist, dass fast alle Anforderungen zur Vergütung der Beschäftigten nach Postmindestlohn von einer bundesweiten Ausschreibung der Arbeitsagenturen gestellt worden waren. Lässt man diese in 48 regionale Vergabeverfahren („Teillöse“) aufgeteilte Ausschreibung der Bundesagentur für Arbeit außer Acht, so wurde nur in drei der verbleibenden 119 öffentlichen Ausschreibungsverfahren in 2008 die Bezahlung des Postmindestlohn als Voraussetzung für die Teilnahme am Vergabewettbewerb gefordert, was einem Anteil von lediglich 2,5% entspricht. Damit hatte der Postmindestlohn offensichtlich keinen relevanten Einfluss auf die Berücksichtigung rechtlich verbindlicher Vergabekriterien bei der Ausschreibung von Briefdienstleistungen im Jahr 2008 - wer ihn nicht bezahlte, hatte nur in Ausnahmefällen mit wirtschaftlichen Nachteilen zu rechnen. Im Gegenteil konnten die Mindestlohn-Verweigerer mit

³⁴ Die BNetzA muss die Erteilung einer Lizenz versagen bzw. eine bereits erteilte Lizenz ggf. widerrufen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für die Mehrzahl der im lizenzierten Bereich beschäftigten Arbeitnehmer geltenden wesentlichen tariflichen Arbeitsbedingungen (das sind: die Lohnhöhe, die Arbeitszeit und die Dauer des Jahresurlaubs) um mehr als 10 % unterschreitet. Die BNetzA vertritt dabei die Rechtsauffassung, dass als Maßstab für die Üblichkeit der Arbeitsbedingungen nicht die bei der Deutschen Post AG vereinbarten Arbeitsbedingungen zu gelten haben, sondern dafür die üblichen Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmern heranzuziehen seien. Folgt man dieser Gesetzesinterpretation, so konnten nach Inkrafttreten der Mindestlohn-Verordnung ausschließlich die allgemeinverbindlich geltenden Mindestlöhne den Maßstab für die Üblichkeit der Arbeitsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern bilden. Der Rechtsauffassung der BNetzA folgend hätten somit Lizenznehmer dann gegen die Sozialvorschriften des Postgesetzes verstoßen, wenn die von ihnen gezahlten Entgelte mehr als 10% unterhalb der verordneten Lohnuntergrenzen liegen. Für Zustellkräfte hätten demnach in Westdeutschland mindestens 8,82 Euro pro Stunde und in Ostdeutschland mindestens 8,10 Euro pro Stunde gezahlt werden müssen.

dem dadurch erlangten Kostenvorteil ihre Leistungen günstiger anbieten und ihre Wettbewerbschancen bei öffentlichen Vergabeverfahren auf diese Weise sogar noch spürbar verbessern. So hatte „im Wettlauf um die lukrative Behördenpost [...] TNT die Nase häufig vorn. Sogar die Arbeitsagenturen haben sich in manchen Städten für TNT entschieden und unterlaufen so die Mindestlohnpolitik ihres obersten Dienstherrn, des Arbeitsministers ...“ (o.V. - FAZ vom 3.8.2009)

2.4 Zwischenfazit

In einem ersten Fazit bleibt festzuhalten, dass der Postmindestlohn „in Reinform“ offensichtlich nur von wenigen Firmen außerhalb der Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbands Postdienste tatsächlich bezahlt wurde. Verlässliche und exakte Daten, wie viele dieser Lizenznehmer sich an die für allgemeinverbindlich erklärten Lohnuntergrenzen hielten, liegen zwar nicht vor, unverständlicherweise wurden solche auch nicht expressis verbis von der BNetzA erhoben. Gleichwohl gibt es manchen Anhaltspunkt, dass beispielsweise der BdKEP mit seiner von erstaunlich wenig Unrechtsbewusstsein zeugenden öffentlichen Bekundung, „dass sich bislang keines der rund 200 im Verband organisierten Unternehmen an den Post-Mindestlohn hält“ (Krüger 2008), durchaus dicht an der Realität lag. Neben den im Briefmarkt aktiven Töchtern der WAZ-Mediengruppe, der PIN Mail AG, der Nordbayern Post (Nürnberg) sowie die Media Logistik/PostModern (Dresden) und Arriva (Konstanz/Freiburg)³⁵ sind uns keine weiteren Unternehmen neben den Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbands Postdienste bekannt geworden, die den Mindestlohn zahlten. Ursächlich für die geringe unmittelbare Wirkung des Postmindestlohnes waren – erneut: abseits rechtlicher und moralischer Bewertungen - gegen diesen gerichtete und letztlich in hohem Maße erfolgreiche Begrenzungs- und Neutralisierungsstrategien, die wiederum durch unverhohlene Unterstützung aus dem politischen Raum sowie eine mangelnde Flankierung seitens staatlicher Exekutivorgane begünstigt wurden.

Zwei Aspekte verdienen jedoch noch ergänzend der Erwähnung: Zum einen, dass sich auch solche Firmen, die den für rechtsverbindlich erklärten Postmindestlohn umgingen oder schlicht verweigerten, unter dem Druck der öffentlichen Debatte und der rechtlichen Setzung von Lohnuntergrenzen zum Abschluss von Verträgen veranlasst sahen, in denen Mindestentgelte normiert wurden, die überwiegend über den vormals festgestellten Durchschnittslöhnen lagen. Zum anderen bleibt im Blick auf etwaige „Kollateral-

³⁵ Die Media Logistik GmbH sowie die Arriva GmbH zahlen den Mindestlohn ausweislich ihres Jahresabschlusses 2008 für die bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gemäß der gesetzlichen Lage. Bei der Arriva GmbH und mit Einschränkung auch bei der Media Logistik GmbH betrifft dies nur das in der Verwaltung, der Sortierung und als Fahrer angestellte Personal und gilt nicht für die Briefzustellung, welche von den Zustellgesellschaften der Zeitungsverlage ihrer Muttergesellschaften (Leipziger Volkszeitung / Südkurier, Badische Zeitung) erledigt wird.

schäden“ festzuhalten, dass ein Mindestlohn, der nicht bezahlt wird, auch keine negativen Wirkungen nach sich ziehen kann. Um diesen schlichten Sachverhalt in den Worten eines von uns Interviewten auszudrücken: „Also ich denke durch den Postmindestlohn ist wirklich niemand kaputtgegangen, weil die haben einfach nicht gezahlt. Also da hat keiner wirklich sich darum geschert, ob es Postmindestlohn gibt oder nicht.“³⁶

³⁶ Aus Interview mit Betriebsrat

3. Faktische Auswirkungen des Postmindestlohns auf die Arbeitsbedingungen in der Briefbranche

Im Zentrum unserer Analyse zu den Folgewirkungen der Postmindestlohnverordnung stehen die Effekte, die der allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohntarifvertrag auf die Entwicklung der Löhne und Einkommen bei den neuen Briefdiensten entfalten konnte. Dieser bei der Evaluierung der Wirkungen eines Mindestlohns unserer Meinung nach wichtigste Aspekt wurde bislang in allen uns hierzu bekannten Untersuchungen vollständig ausgeblendet. Dies verwundert im vorliegenden Fall besonders, weil seit der Geltung der Postmindestlohnverordnung ein intensiver politischer und rechtlicher Konflikt über dessen Anwendung und Rechtmäßigkeit tobt und schon allein aus diesem Grund das wissenschaftliche Interesse geweckt werden müsste, ob ein allgemeinverbindlicher Mindestlohn, dessen faktische Anwendung weit hinter einer „Allgemeinverbindlichkeit“ im eigentlichen Wortsinne zurück bleibt, überhaupt und wenn ja, in welchem Umfang Einfluss auf die Lohnentwicklung nehmen konnte. Wir wollen die vorhandene Lücke schließen und nach einer kurzen Darstellung der Ausgangslage die faktischen Auswirkungen des Postmindestlohns auf die Arbeitsbedingungen in der Briefbranche anhand der nachstehenden Fragestellungen erörtern:

1. Wie hat sich das Lohnniveau seit der Geltung der Postmindestlohn-Verordnung im Briefmarkt verändert?
2. Wie ist das Lohnniveau bei den Post-Wettbewerbern im Hinblick auf wichtige Vergleichsparameter (Lohnniveau DPAG, Postmindestlohn, Niedriglohnschwelle, SGB-II-Bedarfsschwelle) in 2008 einzuordnen?
3. Konnte durch die Aufnahme der Briefbranche in das Arbeitnehmerentendegesetz die damit intendierte positive Wirkung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreicht werden?

3.1 Ausgangslage und Zielsetzung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns für Briefdienstleister

Nachdem im Jahr 2006 mit dem Einstieg vieler Verlagsgesellschaften in das Briefgeschäft und der starken Expansion von PIN Group und TNT Post Deutschland die Konkurrenten der Deutschen Post AG zunehmend in das Blickfeld der öffentlichen Aufmerksamkeit rückten, vermehrten sich auch die Berichterstattung und die Kritik an den Arbeitsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern. Vor allem die Gewerkschaft ver.di monierte dabei den hohen Anteil geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und die niedrigen Löhne bei den Lizenznehmern. In diesem Kontext wurde auch Kritik an

der Bundesnetzagentur laut, die aufgrund ihrer Lizenzierungspolitik mit verantwortlich für eine zunehmende Ausbreitung von Niedriglöhnen bei den neuen Anbietern gemacht wurde. Diese vererbe, so die Kritik des damaligen ver.di-Vorstands Rolf Büttner, trotz ihrer gesetzlichen Pflicht zur Überprüfung der Arbeitsbedingungen von Antragstellern „Lizenzen an Unternehmen, wo drei bis vier Euro Stundenlohn gezahlt werden und mehr als 58 Prozent der Mitarbeiter geringfügig Beschäftigte sind“ (o.V. - General-Anzeiger Bonn vom 16.05.2006; Interview mit Rolf Büttner).

Nachdem die Kritik an den Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmern vor allem auf Einzelfallschilderungen beruhte, beauftragte die Gewerkschaft ver.di die Input Consulting GmbH mit einer systematischen Analyse der Lohn- und Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdiensten. Unsere im Dezember 2006 vorgelegte Studie kam zum Ergebnis, dass die Durchschnittsstundenlöhne für Briefzusteller bei den Lizenznehmern in Höhe von 5,90 Euro in Ostdeutschland und 7,00 Euro in Westdeutschland weit unterhalb des Entgeltlevels der Deutschen Post AG angesiedelt sind und die Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Anbietern insgesamt als prekär zu gelten haben (Input Consulting 2006, S. 77). Als Reaktion auf die verstärkte öffentliche und politische Debatte über die möglichen negativen Folgen der bevorstehenden vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes zum 1.1.2008 auf das soziale Gefüge in der Branche hat die Bundesnetzagentur im Frühjahr 2007 die WIK-Consult gleichfalls mit einer Erhebung zu den Arbeitsbedingungen im deutschen Briefmarkt beauftragt. Die bei den 100 umsatzstärksten Briefdienstleistern und den Subunternehmern der Deutschen Post AG durchgeführte Befragung bestätigte das geringe Lohnniveau bei den Lizenznehmern: „Unzweifelhaft ist, dass die Löhne eines relevanten Teils der Beschäftigten von Subunternehmern und Wettbewerbern der Deutschen Post AG unterhalb oder im Bereich der Niedriglohnschwelle liegen“ (Dieke/Zauner 2007, S. 34).

Im Juni 2007 hat die Bundesnetzagentur schließlich in Reaktion auf die Kritik, sie habe entgegen der Sozialklausel in § 6 Abs. 3 Postgesetz bei der Lizenzerteilung zu wenig Aufmerksamkeit auf die Überprüfung der bei den Antragstellern vorherrschenden Arbeitsbedingungen gelegt, sämtliche Lizenznehmer per Auskunftsanordnung vom 22. Juni 2007 zur Offenlegung ihrer Beschäftigungsbedingungen verpflichtet. „Zweck der Abfrage bei den einzelnen Lizenznehmern ist die Feststellung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die bei den Lizenznehmern im lizenzierten Bereich üblich sind“.³⁷ Im Gegensatz zu den beiden o.g. Untersuchungen von Input Consulting und WIK-Consult, die nur mit Stichprobenuntersuchungen arbeiten konnten, handelte es sich bei der Befragung der Bundesnetzagentur um eine Vollerhebung, bei der - von wenigen Ausnahmen abgesehen - sämtliche aktive Lizenznehmer Auskunft über die bei ihnen gezahlten Entgelte gegeben haben. Insofern ist den Ergebnissen dieser amtlichen Erhebung eine besonders hohe Aussagekraft zu bescheinigen.

³⁷ Schreiben der Bundesnetzagentur an alle Lizenznehmer vom 22.06.2007: „Auskunftsanordnung gemäß § 45 PostG - Arbeitsbedingungen gemäß § 6 Absatz 3 Nr. 3 PostG“

Durchschnittliche Stundenlöhne von Briefzustellern in Deutschland - Ergebnisse verschiedener Erhebungen im Zeitraum 2006/2007		
	Westdeutschland	Ostdeutschland
Input Consulting (2006)	7,00 €	5,90 €
WIK - (Dieke/Zauner 2007)	7,94 €	
Bundesnetzagentur (2007)	7,71 €	6,18 €

Die zum Jahresanfang 2008 veröffentlichten Ergebnisse der „Auskunftsanordnung“ haben die bereits von Input Consulting und WIK-Consult zutage geförderten prekären Beschäftigungsbedingungen bei den Lizenznehmern im Kern bestätigt: Mit Durchschnittsstundenlöhnen für Briefzusteller in Höhe von 7,71 Euro in Westdeutschland und 6,18 Euro in Ostdeutschland lagen die bei den Lizenznehmern gezahlten Entgelte nicht nur deutlich unterhalb denen des etablierten Anbieters Deutsche Post AG, sie waren sowohl in West-, wie auch in Ostdeutschland - eindeutig als Niedriglöhne zu klassifizieren (siehe Tabelle unten). Dazu zählen nach der gängigen Definition Einkommen, die unterhalb von zwei Dritteln des Durchschnittslohns („Medianlohn“) liegen (Vgl. Kalina/Weinkopf 2009). Besonders bedeutsam bei der Qualifizierung des Entgeltniveaus bei den Lizenznehmern ist jedoch die Tatsache, dass die dort im Durchschnitt gezahlten Entgelte für Briefzusteller selbst im Falle einer Vollzeitbeschäftigung nicht den Lebensunterhalt einer alleinstehenden Person zu decken in der Lage waren und deshalb - insbesondere in den neuen Bundesländern - für eine relevante Anzahl von Beschäftigten trotz ihrer Erwerbstätigkeit bei den neuen Briefdiensten Anspruch auf ergänzende staatliche Transferleistungen nach SGB-II³⁸ bestand. Im Jahr 2007 musste ein alleinstehender, vollzeiterwerbstätiger Beschäftigter mindestens einen Bruttostundenlohn von 7,87 Euro in West- und 7,08 Euro in Ostdeutschland erzielen (in unten dargestellter Tabelle als „SGB-II-Schwelle“ bezeichnet)³⁹, um seinen Lebensunterhalt ohne zusätzlichen Anspruch auf aufstockende Arbeitslosengeld-II-Leistungen sichern zu können. Im Jahr 2007 lagen demnach die Durchschnittslöhne für Briefzusteller in den alten Bundesländern um 2%, in den neuen Bundesländern sogar um 12,7% unterhalb dieser Schwelle, ab welcher das Bruttogehalt den Lebensbedarf gemäß Sozialgesetzbuch deckt. Besonders die Zahlung solcher nicht-existenzsichernden Löhne ist sowohl aus sozial, aber auch aus wettbewerbspolitischer Sicht als besonders problematisch einzustufen: „Unternehmen können Niedrigstlöhne zahlen und ihre Beschäftigten darauf verweisen, sich ‚den Rest‘ bei der Grundsicherungsstelle zu holen. Obwohl die aufstockenden SGB-II-Leistungen an die Beschäftigten ausgezahlt werden, landen die Gelder in solchen Fällen de facto letztlich in den Kassen der Unternehmen, deren Geschäftsmodelle teilweise genau auf diesem Kalkül aufbauen. Insofern handelt es sich um eine

³⁸ Bei den Transferleistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) handelt es sich um die sog. „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ die auch als Hartz-IV- oder Arbeitslosengeld-II (ALGII)-Leistungen bezeichnet werden.

³⁹ Die SGB-II-Schwelle bezieht sich auf einen Single-Haushalt, da dieser die kleinste „Bedarfsgemeinschaft“ darstellt und somit auch den niedrigsten Anspruch auf ALG-II-Leistungen hat. Für eine Familie mit Kindern sind die ALG-II-Leistungen und damit die Schwelle, ab der ein Bruttogehalt „bedarfsdeckend“ ist, entsprechend höher

versteckte Branchensubventionierung durch den Staat - etwa von privaten Briefdienstleistern, Call-Centern und Discountern, bei denen Niedrigslöhne besonders verbreitet sind“ (Bosch u.a. 2009, S. 18).

Löhne im Vergleich (durchschnittlicher Stundenlohn im Jahr 2007)				
			Abweichung Durchschnittsentgelte Lizenznehmer von...	
	West	Ost	West	Ost
Durchschnittslöhne Briefzusteller Lizenznehmer	7,71 €	6,18€	0,0%	0,0%
Löhne Briefzusteller DPAG	12,13 €	12,13 €	-36,4%	-49,1%
Niedriglohnschwelle*)	9,62 €	7,18 €	-19,9%	-13,9%
SGB-II-Schwelle**)	7,87 €	7,08 €	-2,0%	-12,7%
<i>Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen</i>				
<i>*) Kalina/Weinkopf 2009</i>				
<i>***) Einpersonenhaushalt bei Vollzeitbeschäftigung, 38,5-Stundenwoche (Angaben für das Jahr 2006 aus Steffen 2006)</i>				

Die weite Verbreitung prekärer Einkommensbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern ist unbestritten. Offensichtlich waren im Jahr 2007 auch die damit verbundenen negativen wettbewerblichen und sozialen Implikationen, die sich ohne weiteres politisches Eingreifen mit der vollständigen Liberalisierung des Sektors zum 1.1.2008 weiter verschärft und letztlich verfestigt hätten. Deshalb hat sich die Bundesregierung - als Alternative zu einer erneuten Verschiebung des Liberalisierungstermins - entschieden, das Geschäftsmodell „Lohndumping“ im wettbewerblichen Briefmarkt einzudämmen und mit der Aufnahme der Briefbranche in den Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit ein von den Tarifvertragsparteien vereinbarter Mindestlohntarifvertrag per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden kann.

Explizites Ziel dieser Gesetzesregelung war die „Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen“ für alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Briefdienstleistungen erbringen.⁴⁰ Erfasst werden von dieser Regelung „alle Betriebe und selbstständigen Betriebsabteilungen, die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern“ (ebd.) Explizit ausgeschlossen sind somit alle Unternehmen, die nicht schwerpunktmäßig im Briefgeschäft tätig sind. Angesichts der Tatsache, dass im deutschen Briefmarkt viele Zeitungsverlage aktiv sind und

⁴⁰ Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer- Entsendegesetzes, Bundestagsdrucksache 16/6735 vom 18.10.2007

die Briefzustellung gemeinsam mit der Zustellung von Zeitungen erfolgt, erfasst die Mindestlohnregelung - wie dargestellt - einen relevanten Teil der Briefdienstleistungsunternehmen faktisch nicht, sofern die Briefzustellung nicht den überwiegenden Teil von deren Unternehmenstätigkeit ausmacht.

3.2 Entwicklung der Löhne bei Briefdienstleistern in 2008

Für die Analyse der Entwicklung der Löhne bei den neuen Briefdiensten stehen uns Daten einer von der Bundesnetzagentur erneut durchgeführten Vollerhebung zu den Arbeitsbedingungen der Lizenznehmer zum Stichtag 31.12.2008 zur Verfügung.⁴¹

Betrachtet man die von der Bundesnetzagentur ermittelten Durchschnittslöhne im Jahr 2008 für einzelne Tätigkeitsgruppen - getrennt nach Ost- und Westdeutschland -, so ist festzuhalten, dass sich die durchschnittlichen Stundenlöhne für Zustellkräfte in Westdeutschland von 7,71 Euro auf 8,39 Euro um 8,8% deutlich erhöht haben, in Ostdeutschland fiel der Zuwachs von 6,18 Euro in 2007 auf 6,91 Euro in 2008 für diese Beschäftigtengruppe mit 0,73 Euro bzw. 11,8% sogar noch weitaus größer aus. Auch bei den Beschäftigten in der Briefsortierung, beim Fahrpersonal und bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Verwaltung der neuen Briefdienstleister liegen die Durchschnitts-Stundenlöhne in 2008 deutlich über dem Niveau des Vorjahres, wie folgende Tabelle zeigt.⁴²

Durchschnittliche Stundenlöhne bei Lizenznehmern nach Tätigkeitsgruppen in 2007 und 2008						
	West		Ost		Gesamt	
Tätigkeitsgruppen	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Briefzusteller	7,71 €	8,39 €	6,18 €	6,91 €	7,28 €	7,89 €
Verteilkräfte	8,08 €	9,03 €	6,14 €	7,31 €	7,68 €	8,63 €
Fahrer	8,08 €	8,36 €	6,14 €	7,02 €	7,63 €	7,98 €
Verkauf / Verwaltung	11,24 €	12,81 €	9,23 €	9,75 €	10,97 €	12,39 €
<i>Quelle: Bundesnetzagentur 2010a</i>						

⁴¹ Dabei wurden 857 Lizenznehmer im Zuge einer „Auskunftsanordnung“ um Angaben zu ihren lizenzpflichtigen Tätigkeiten, der Anzahl der für das Unternehmen tätigen Arbeitnehmer und Subunternehmer sowie zu den Beschäftigungsbedingungen (Arbeitslöhne, Arbeitszeiten und Urlaub) gebeten. Die Ergebnisse basieren auf den Antworten von 690 aktiven Lizenznehmern, 9 Unternehmen haben die Antwort verweigert und wurden von der Bundesnetzagentur mit einem Zwangsgeld belegt, 158 Lizenznehmer übten zum Zeitpunkt der Befragung keine Tätigkeiten im Briefmarkt aus und konnten deshalb keine Angaben zu den o.g. Fragestellungen machen (Bundesnetzagentur 2010a).

⁴² Bei der Analyse der nach Beschäftigtenzahlen und Arbeitszeit „gewichteten Durchschnittslöhne“ ist zu beachten, dass es sich hierbei definitionsgemäß um Mittelwerte handelt. Die Bandbreite der hier zugrundeliegenden Stundenlöhne (ohne Verkauf / Verwaltung) variiert zwischen 5,50 Euro und 13,49 Euro in Westdeutschland und zwischen 5,50 Euro und 11,49 Euro in Ostdeutschland.

Mit Ausnahme der Vergütungen für nicht-operative Tätigkeiten (Verkauf und Verwaltung), sind die Stundenlöhne generell in Ostdeutschland stärker gestiegen als in Westdeutschland. Der höchste Anstieg ist (absolut und relativ) bei den Sortier-/Verteilkräften in Ostdeutschland zu beobachten, wo die Entgelte von 6,14 Euro auf 7,31 Euro um 1,17 Euro pro Stunde bzw. 19,1% angestiegen sind. Am wenigsten haben im Jahr 2008 die Fahrer in Westdeutschland von Lohnerhöhungen profitiert. Deren Entgelte sind nur um 3,5% gestiegen, in Ostdeutschland dagegen ist der Zuwachs bei den Stundenlöhnen des Fahrpersonals mit 14,3% mit am höchsten.

Veränderung der durchschnittlichen Stundenlöhne bei Lizenznehmern nach Tätigkeitsgruppen 2007/2008						
	Veränderung absolut			Veränderung in %		
	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt
Briefzusteller	0,68 €	0,73 €	0,61 €	8,8%	11,8%	8,4%
Verteilkräfte	0,95 €	1,17 €	0,95 €	11,8%	19,1%	12,4%
Fahrer	0,28 €	0,88 €	0,35 €	3,5%	14,3%	4,6%
Verkauf / Verwaltung	1,57 €	0,52 €	1,42 €	14,0%	5,6%	12,9%
<i>Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen</i>						

Aufgeteilt nach Tätigkeitsgruppen und Bundesländern ergibt sich bei der Analyse der Lohnentwicklung folgendes, vergleichsweise heterogenes, Bild:

- Im Vergleich zum Jahr 2007 sind in 2008 insbesondere bei Briefdienstleistern in *Hessen, Brandenburg, Thüringen* und *Berlin* die Vergütungen für Briefzusteller sehr deutlich gestiegen. Auffallend stark haben zudem die Entgelte bei den Verteilkräften in *Brandenburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt* und *im Saarland* zugenommen. Hier liegen die Lohnzuwächse zwischen 25% und 35%.
- Lohnzuwächse von unter 10% gab es bei den Briefzustellern und den Verteilkräften in *Bremen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen* und *Bayern*. In *Sachsen* haben sich den Daten der Bundesnetzagentur zufolge in 2008 die durchschnittlichen Stundenentgelte für Zustellkräfte im Vergleich zum Vorjahr sogar um 5% (-0,33 Euro) reduziert.
- Auf den ersten Blick eher verwunderlich zeigt sich die Entgeltentwicklung im „Angestelltenbereich“ bei Verwaltungstätigkeiten. Obwohl dort die Gehälter bereits in 2007 oberhalb des Postmindestlohniveaus lagen, haben sich diese in 2008 dennoch erhöht - möglicherweise um damit in Folge der gestiegenen Löhne in den „unteren Bereichen“ das Gehaltsgefüge im Unternehmen wieder in die herkömmlichen Relationen zu bringen. Besonders hoch waren diese Gehaltssteigerungen bei Verwaltungs- und Verkaufstätigkeiten bei den Lizenznehmern in *Bremen*,

Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Brandenburg, Thüringen. Im Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen sind dagegen die Entgelte dieser Beschäftigten im Durchschnitt im Vergleich zum Jahr 2007 gesunken.

Veränderung der Vergütungen in 2008 im Vergleich zum Vorjahr nach Tätigkeitsgruppen und Bundesländern								
	Brief-zusteller		Verteil-kräfte		Fahrer		Verkauf / Verwaltung	
	in €	in %	in €	in %	in €	in %	in €	in %
Hessen	2,41	34,3	-0,04	-0,4	0,29	3,5	0,56	4,5
Brandenburg	1,63	28,7	1,68	29,3	1,87	31,5	0,98	11,2
Thüringen	1,90	33,2	1,66	26,9	1,53	25,6	0,88	11,2
Berlin	2,29	29,6	0,58	7,3	0,17	1,9	-0,64	-4,9
Nordrhein-Westfalen	0,34	4,3	1,46	17,6	0,54	6,5	2,49	22,7
Bayern	0,44	5,6	0,77	9,6	0,84	10,0	1,14	10,1
Schleswig-Holstein	1,11	15,7	0,45	5,7	-0,83	-10,1	1,00	9,6
Baden-Württemberg	0,73	9,9	0,70	9,0	0,40	5,1	0,41	3,6
Sachsen-Anhalt	0,78	12,1	2,36	37,6	0,52	8,3	-0,76	-9,0
Mecklenburg-Vorpommern	0,65	10,5	1,40	21,8	0,92	14,1	0,53	4,5
Niedersachsen	0,52	6,8	0,50	6,5	0,46	6,2	-0,20	-1,7
Bremen	0,16	2,1	-0,03	-0,4	-0,02	-0,3	2,22	23,1
Rheinland-Pfalz	1,47	20,3	0,65	8,0	-0,32	-4,0	0,39	3,6
Saarland	0,62	6,8	2,24	29,0	0,21	2,5	-2,00	-15,3
Sachsen	-	-	0,58	9,4	-0,35	-5,4	1,08	11,3
Hamburg	-	-	-	-	-	-	-	-

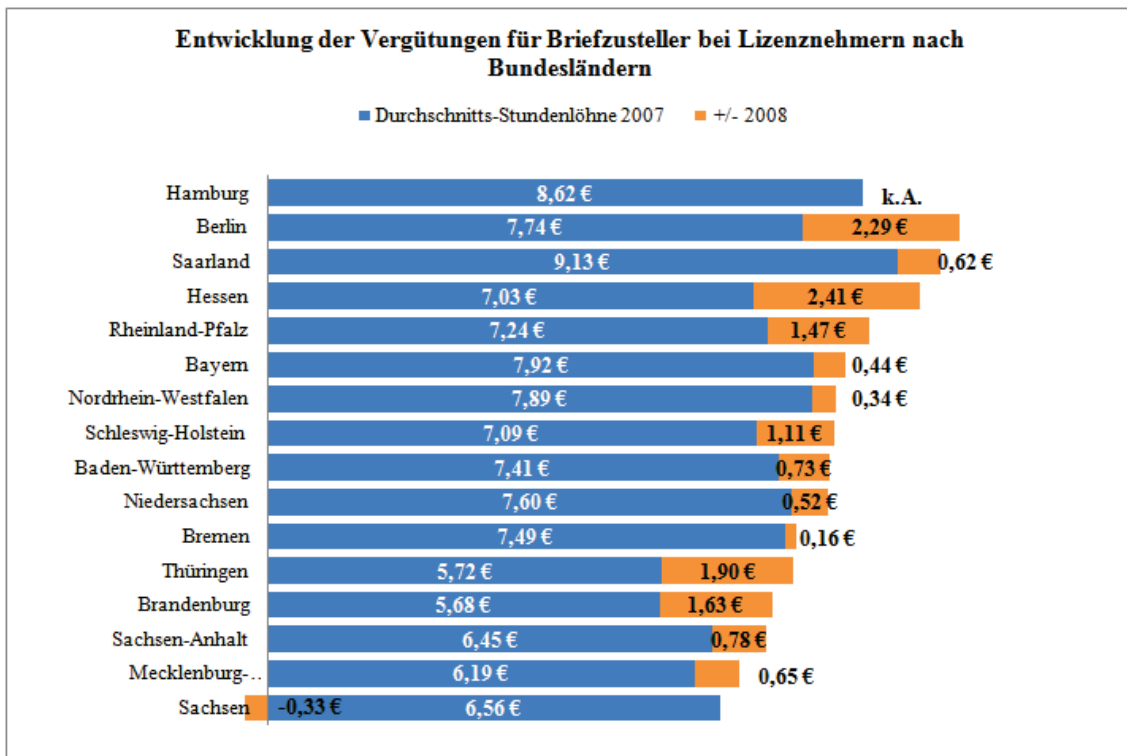
Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen

Betrachtet man die durchschnittlichen Löhne bei den Lizenznehmern in 2008, differenziert nach Bundesländern und Tätigkeiten (siehe Tabelle unten), so lässt sich feststellen, dass

- das Lohnniveau über alle Beschäftigtengruppen hinweg bei den Lizenznehmern im Saarland im Durchschnitt am höchsten (10,27 €/Stunde), in Mecklenburg-Vorpommern (7,06 € / Stunde) und Sachsen (6,47 €/Stunde) am niedrigsten ist;
- mit Ausnahme von Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt, Tätigkeiten im Verkauf und in der Verwaltung bei den Lizenznehmer deutlich besser bezahlt werden als operative Aufgaben (Sortierung, Fahrer, Zustellung);
- aufgrund der relativ hohen Lohnsteigerungen bei den Verteilkräften diese die Beschäftigtengruppe sind, welche nach dem Verwaltungspersonal die höchsten Durchschnittslöhne bei den Lizenznehmern erreichen. Ausnahmen bilden die neuen Brief-

dienste in *Berlin* und *Bremen*, wo die Zustellkräfte durchschnittlich besser als Verteilkräfte und Fahrer entlohnt werden, in *Brandenburg* sind die Durchschnittslöhne der Fahrer höher als die der Briefzusteller und Verteilkräfte.

Neben der unterschiedlichen Lohnentwicklung in den einzelnen Bundesländern lässt sich in 2008 eine tendenzielle Angleichung der Lohnniveaus nach oben hin feststellen, wie das folgende Schaubild am Beispiel der Briefzusteller zeigt.

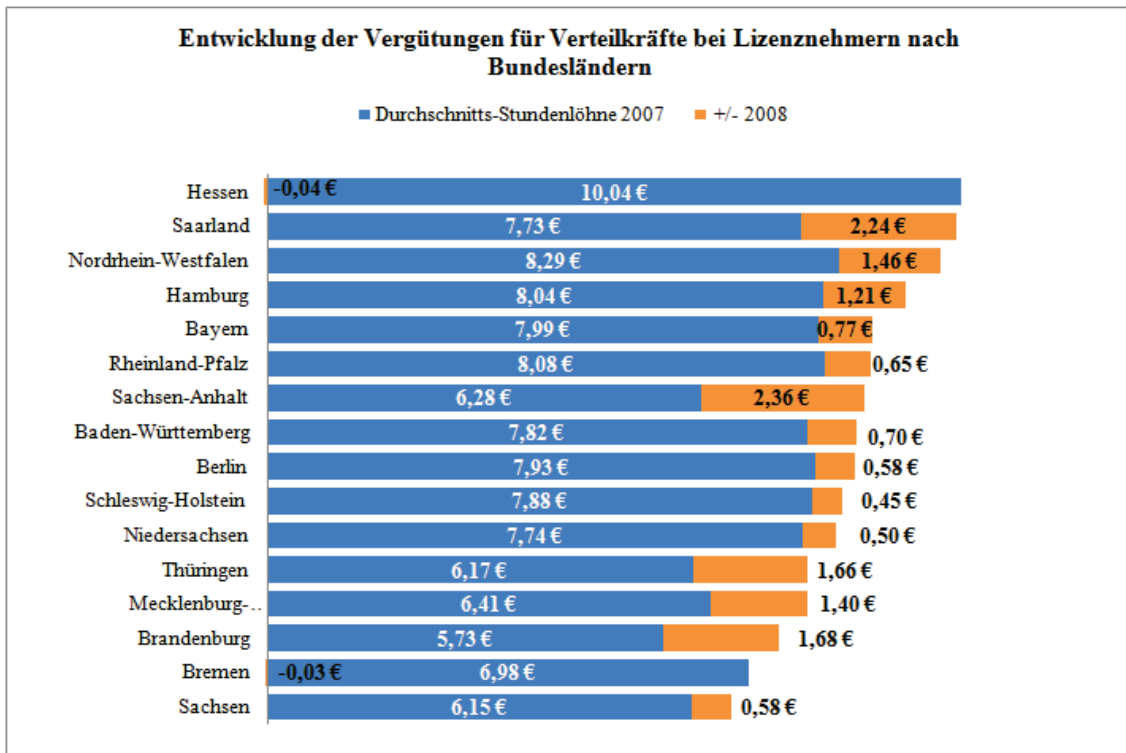


Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen

Die Entgelte sind vor allem in solchen Bundesländern stark gestiegen, die vormals ein besonders niedriges durchschnittliches Lohnniveau aufzuweisen hatten. In Westdeutschland gilt dies insbesondere für die Briefdienstleister in *Hessen*, *Rheinland-Pfalz* und *Schleswig-Holstein*; in Ostdeutschland hatten vor allem die Lizenznehmer in *Thüringen* und *Brandenburg* „Nachholbedarf“ in Sachen Lohnniveau. Nivellierend hat der Mindestlohn vor allem in *Bayern*, *Nordrhein-Westfalen*, *Schleswig-Holstein*, *Baden-Württemberg* und *Niedersachsen* gewirkt, wo sich bei unterschiedlichen Ausgangslagen in 2007 die Löhne für Briefzusteller auf eine geringe Bandbreite zwischen durchschnittlich 8,20 Euro und 8,36 Euro eingependelt haben. Eine ähnlich homogenisierende Lohnentwicklung kann auch in den ostdeutschen Bundesländern festgestellt werden. Hier sind v.a. in *Brandenburg* und *Thüringen* die vergleichsweise geringen Stundenlöhne deutlich gestiegen und haben sich auf einem insgesamt höheren Niveau an die Durchschnittsvergütungen in *Sachsen-Anhalt* und *Mecklenburg-Vorpommern* angepasst.

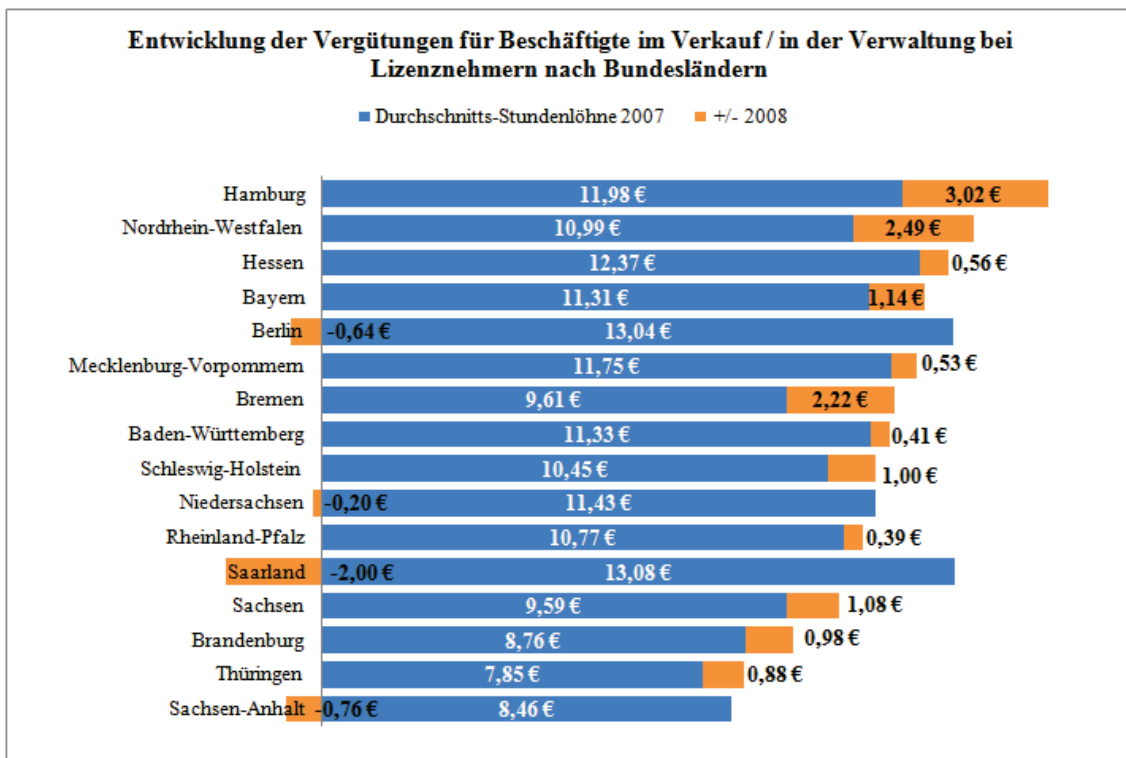
In der bundesweiten „Spitzengruppe“ der Durchschnittsvergütungen für Briefzusteller finden sich das *Saarland*, *Rheinland-Pfalz*, *Hessen* und *Berlin* wieder. Bei beiden letztgenannten sind die Durchschnittsvergütungen der Briefzusteller in 2008 absolut und relativ gesehen mit am stärksten gestiegen. Für *Sachsen* weist der Bericht der Bundesnetzagentur für 2008 einen Rückgang der Zustellervergütungen aus.

Auch bei den Beschäftigten in der Briefsortierung wirkten sich die im Jahr 2008 erfolgten Lohnsteigerungen insgesamt vereinheitlichend auf die zuvor bestehenden Gehaltsunterschiede in den einzelnen Regionen aus. Insbesondere in den Bundesländern mit bislang relativ niedrigen Löhnen, wie *Sachsen-Anhalt*, *Thüringen*, *Mecklenburg-Vorpommern* und *Brandenburg*, haben die Stundenvergütungen der Verteilkräfte teilweise deutlich zugenommen und liegen mit Ausnahmen von *Bremen* und *Sachsen* im Durchschnitt auf dem Niveau des verordneten Postmindestlohns, der für diese Beschäftigengruppe auf 8,40 Euro (West) bzw. 8,00 (Ost) festgesetzt wurde. Dieser Befund lässt den Rückschluss zu, dass die allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen gerade bei den Beschäftigten in der „stationären Bearbeitung“, die meist bei den Briefgesellschaften direkt angestellt sind und somit zweifelsfrei unter den Geltungsbereich des Postmindestlohn fallen, die Entgeltentwicklung bei einem relevanten Anteil der Lizenznehmer spürbar beeinflusst haben.



Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen

Für nicht in der Zustellung tätige Beschäftigtengruppen, deren Vergütungsniveau bereits in 2007 oberhalb des verordneten Mindestlohns von 8,00 Euro in Ost- und 8,40 Euro in Westdeutschland lag, dürften die Einflüsse des allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohns auf die Lohnentwicklung im Jahr 2008 dagegen vergleichsweise gering ausgefallen sein. Diese Vermutung bestätigen auch die Daten der Bundesnetzagentur, wie das folgende Schaubild zur Lohnentwicklung beim Fahr- und Verwaltungspersonal der Lizenznehmer zeigt. Nur in wenigen Fällen - und hier vor allem bei den Lizenznehmern in Ostdeutschland - wurden die Stundenlöhne von Fahrern erhöht. Auch das vergleichsweise hohe Lohnniveau bei den Verwaltungsangestellten wurde vom Mindestlohn nicht beeinflusst und hat sich entsprechend uneinheitlich entwickelt. In einigen Bundesländern kam es zum Rückgang der Vergütungen, in anderen wiederum profitierten die Beschäftigten von deutlichen Lohnsteigerungen in Folge von allgemeinen Entgelterhöhungen in den Unternehmen.



Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen

3.3 Das Vergütungsniveau der Lizenznehmer im Jahr 2008 im Vergleich

Wie lassen sich die bei den Lizenznehmern am Briefmarkt 2008 gezahlten, im Vergleich zum Vorjahr im Durchschnitt erhöhten Entgelte nun in Relation

- zu den Vergütungen bei der Deutschen Post AG,

- zum allgemeinverbindlich erklärten Postmindestlohn und
- zur SGB-II-Schwelle

einordnen?

3.3.1 Relation zu den Entgelten der Deutschen Post AG

Nicht nur bei den Lizenznehmern, sondern auch bei der Deutschen Post AG sind in 2008 im Vergleich zum Vorjahr die Löhne und Gehälter gestiegen. Den Zahlen der Bundesnetzagentur zufolge fielen die durchschnittlichen Stundenentgelte der Briefzusteller, der Verteilkräfte und des Fahrpersonals bei der DPAG zwischen 4,2% und 4,6% höher aus als noch im Jahr zuvor. Gegenläufig hierzu sind nach der Erhebung der Bundesnetzagentur bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Verkauf sowie in der Verwaltung die Durchschnittslöhne um knapp 10% gesunken.

Vergleich Stundenlöhne Deutsche Post Lizenznehmer				
	2007		2008	
	DPAG	Lizenznehmer	DPAG	Lizenznehmer
Briefzusteller	12,13 €	7,28 €	12,69 €	7,89 €
Verteilkräfte	11,34 €	7,68 €	11,82 €	8,63 €
Fahrer	11,99 €	7,63 €	12,52 €	7,98 €
Verkauf / Verwaltung	16,01 €	10,97 €	14,42 €	12,39 €
Gesamt	12,94 €	7,79 €	12,92 €	8,64 €

Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen

Veränderung Stundenlöhne Deutsche Post - Lizenznehmer 2007/2008				
	Absolut		in %	
	DPAG	Lizenznehmer	DPAG	Lizenznehmer
Briefzusteller	0,56 €	0,61 €	4,6%	8,4%
Verteilkräfte	0,48 €	0,95 €	4,2%	12,4%
Fahrer	0,53 €	0,35 €	4,4%	4,6%
Verkauf / Verwaltung	-1,59 €	1,42 €	-9,9%	12,9%
Gesamt	-0,02 €	0,85 €	-0,2%	10,9%

Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen

Der durchschnittliche Lohnabstand der Wettbewerber zur DPAG hat sich mit der Einführung des Postmindestlohns im Jahr 2008 aufgrund der bei der Mehrzahl der Tätigkeitsgruppen gleichfalls gestiegenen Durchschnittsentgelte bei der Deutschen Post AG

insgesamt nur um wenige Prozentpunkte verringert. Bei den Briefzustellern, welche die zahlenmäßig größte Gruppe bei Postunternehmen stellen, liegt die Vergütung im Jahr 2008 immer noch um 37,8% unterhalb des Lohnniveaus der DPAG. Wie nachfolgende Tabelle zeigt, war im Jahr 2007 der Abstand mit 40% nur geringfügig höher. Bei den Verkaufs- und Verwaltungsmitarbeitern reduzierte sich die Differenz in puncto Bezahlung zwischen der DPAG und ihren Wettbewerbern von 31,5% auf 14,1%, was sowohl durch die gestiegenen Vergütungen bei den Lizenznehmern, wie auch durch die gesunkenen Durchschnittslöhne dieser Beschäftigten bei der DPAG begründet ist und in keinem direkten Zusammenhang mit der Einführung des Postmindestlohns steht, da die Vergütungen bei diesen Tätigkeiten bereits im Jahr 2007 oberhalb des Mindestlohn-Niveaus lagen.

Vergleich Stundenlöhne Deutsche Post - Lizenznehmer				
Abweichung Löhne Lizenznehmer zu DPAG				
	2007		2008	
	absolut	in %	absolut	in %
Briefzusteller	-4,85 €	-40,0%	-4,80 €	-37,8%
Verteiler / Fahrer	-3,66 €	-32,3%	-3,19 €	-27,0%
Verkauf / Verwaltung	-5,04 €	-31,5%	-2,03 €	-14,1%
Gesamt	-5,15 €	-39,8%	-4,28 €	-33,1%
<i>Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen</i>				

3.3.2 Relation zum allgemeinverbindlichen Postmindestlohn

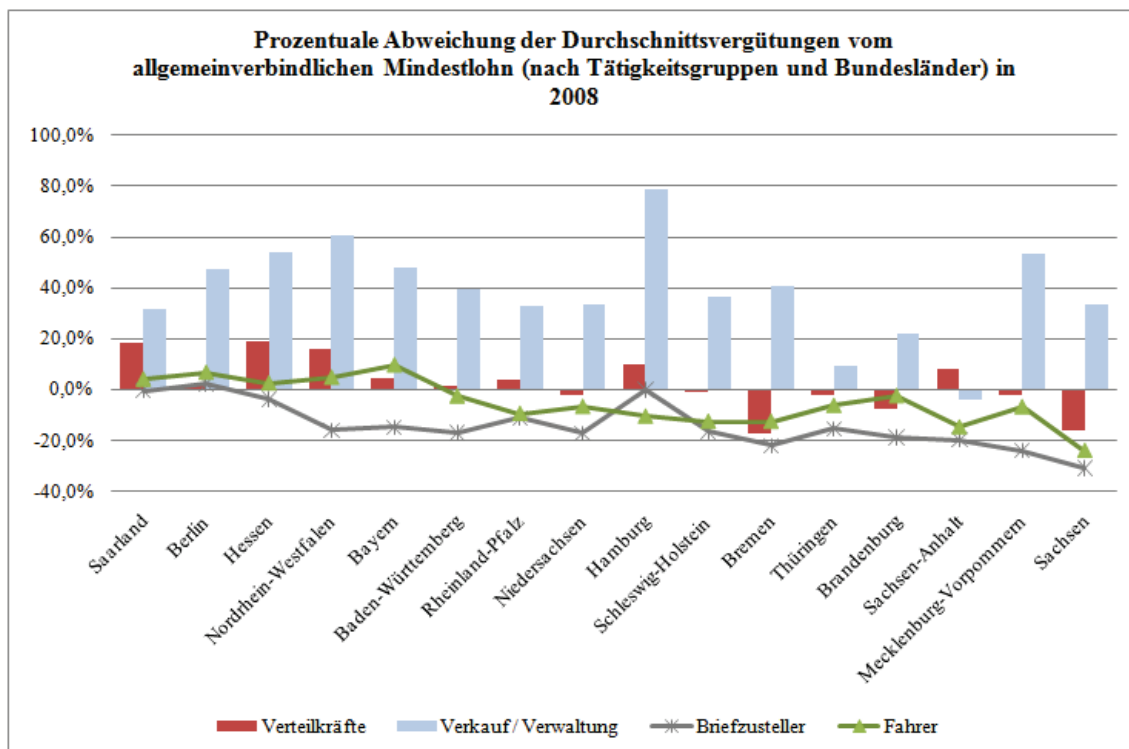
Bei der Darstellung der Lohnentwicklung hat sich gezeigt, dass in fast allen Tätigkeitsbereichen und Regionen die durchschnittlichen Vergütungen bei den Lizenznehmern im Jahr nach Einführung des Postmindestlohns gestiegen sind. Dabei wäre ohne genauere Kenntnis der Anwendungspraxis der Mindestlohnverordnung und ihres Geltungsbereichs zu erwarten gewesen, dass sich die Löhne auf ein Niveau entwickeln, das mindestens der Höhe der verordneten Lohnuntergrenzen entspricht. Wie aus der oben erläuterten Entwicklung der Löhne in 2008 bereits ersichtlich, erreichen die Durchschnittslöhne bei den Lizenznehmern jedoch nicht das Mindestlohniveau. Folgende Tabelle zeigt die Abweichungen vom Postmindestlohn nach Tätigkeitsgruppen in Ost- und Westdeutschland.

Durchschnittliche Stundenlöhne bei den Lizenznehmern nach Tätigkeitsgruppen im Vergleich zum allgemeinverbindlich erklärten Postmindestlohn (MiLo) 2008						
	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Stundenlöhne (Ø)	Mindestlohn	+/- MiLo	Stundenlöhne (Ø)	Mindestlohn	+/- MiLo
Briefzusteller	8,39 €	9,80 €	-14,4%	6,91 €	9,00 €	-23,2%
Verteilkräfte	9,03 €	8,40 €	7,5%	7,31 €	8,00 €	-8,6%
Fahrer	8,36 €	8,40 €	-0,5%	7,02 €	8,00 €	-12,3%
Verkauf / Verwaltung	12,81 €	8,40 €	52,5%	9,75 €	8,00 €	21,9%
<i>Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen</i>						

In Westdeutschland liegen die Durchschnittslöhne bei den *Briefzustellern* um 14,4% unterhalb des Mindestlohns von 9,80 Euro, in Ostdeutschland weichen die durchschnittlichen Vergütungen für die Zustellkräfte sogar um 23,2% nach unten vom allgemeinverbindlichen Mindestlohn ab, der hier auf 9,00 Euro festgelegt wurde. Auch beim *Fahrpersonal* sind in Ostdeutschland mit 12,3% vergleichsweise hohe negative Abweichungen vom Mindestlohniveau feststellbar, die *Verteilkräfte* liegen um 8,6% unterhalb des vereinbarten Mindestlohns von 8,00 Euro für die ostdeutschen Lizenznehmer. In Westdeutschland erreichen die Durchschnittslöhne bei den letztgenannten Beschäftigungsgruppen das Mindestlohniveau annähernd oder überschreiten dieses sogar.

Bezogen auf die Vergütungen der Briefzusteller bei den Lizenznehmern in den einzelnen Bundesländern zeigt sich ein differenziertes Bild (siehe Schaubild):

- In *Berlin*, im *Saarland*, in *Hamburg* und in *Hessen* liegen die Durchschnittslöhne der Briefzusteller über oder nur geringfügig unterhalb des Mindestlohns von 9,80 Euro. In den anderen Bundesländern liegen die Durchschnittslöhne darunter, in *Bremen* ist die negative Abweichung mit 21,9% am deutlichsten ausgeprägt, in *Rheinland-Pfalz* dagegen liegen die Durchschnittslöhne für Zustellkräfte „nur“ 11,1% unterhalb des Mindestlohns.
- In Ostdeutschland wird das Mindestlohniveau von 9,00 Euro für Briefzusteller von keinem der ermittelten bundeslandbezogenen Durchschnittslöhne erreicht. Am höchsten ist die negative Abweichung mit 30,8% in *Sachsen*, am geringsten in *Thüringen*, wo die Zustellervergütungen im Durchschnitt 15,3% unterhalb des allgemeinverbindlichen Mindestlohns liegen.



Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen

Anders stellt sich dies bei den weiteren Tätigkeitsgruppen dar:

- In Westdeutschland erreichen die Durchschnittslöhne der mit der Briefsortierung befassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur in *Bremen* - und mit einer geringfügigen Abweichung in *Niedersachsen* - nicht das Mindestlohniveau in Höhe von 8,40 Euro, in allen anderen alten Bundesländern liegen sie z.T. deutlich darüber.
- Ähnlich verhält es sich mit den Fahrern, deren Durchschnittsstundenlöhne im *Saarland*, *Berlin*, *Hessen*, *Nordrhein-Westfalen*, *Bayern* und *Baden-Württemberg* oberhalb oder nur minimal unterhalb von 8,40 Euro liegen.
- In Ostdeutschland weichen die Durchschnittslöhne der Verteilkräfte in den Bundesländern *Brandenburg* und *Sachsen* deutlich negativ vom Mindestlohn von 8,00 Euro ab, beim Fahrpersonal trifft dies auf die Lizenznehmer in *Thüringen*, *Mecklenburg-Vorpommern* und *Sachsen* zu.

Welche Interpretation lassen diese Ergebnisse nun bezüglich der Anwendung des Postmindestlohns für die jeweiligen Tätigkeitsgruppen und Regionen zu? Wie bereits oben in Kapitel 2 ausführlich beschrieben, erfasst der allgemeinverbindliche Mindestlohn in der Praxis nicht die gesamte Branche der Briefdienstleistungen. Bei der Interpretation der Daten zur Lohnentwicklung für das Jahr 2008 unterstellen wir, dass je höher die Abweichung der ermittelten Durchschnittslöhne für eine Region oder Tätigkeitsgruppe vom geltenden Mindestlohn ausfällt, desto niedriger der Anteil der Beschäftigten inner-

halb dieser Gruppe ist, welcher nach den Regelungen der Mindestlohnverordnung vergütet wird und ein entsprechend hohes Lohnniveau aufweist. Diese Annahme zugrundegelegt kommen wir zum Ergebnis, dass auf Basis der von der Bundesnetzagentur ermittelten Durchschnittsentgelte bei den Verteilkräften und bei den Fahrern - zumindest in Westdeutschland - die Mindestlohnverordnung bei den Lizenznehmern mehr oder weniger flächendeckend beachtet wird. Dies dürfte auch deshalb der Fall sein, weil der Mindestlohn für diese Tätigkeiten erstens geringer als für Briefzusteller und deshalb leichter einzuhalten ist, diese Beschäftigtengruppen zum zweiten einen vergleichsweise geringen Anteil an den Arbeitnehmern der Briefdienstleister ausmachen und drittens sich Aufgaben in der Briefsortierung meist nicht durch Subunternehmen erledigen lassen und sich hier somit kaum legale Umgehungsmöglichkeiten der Mindestlohnverordnung ergeben.

Bei den Briefzustellern dagegen, wo sowohl in West- wie in Ostdeutschland eine hohe Abweichung der Durchschnittsentgelte vom Mindestlohn sichtbar wird, ist davon auszugehen, dass hier die Verordnung nur für einen eher geringen Anteil der Beschäftigten Anwendung findet, u.a. auch deshalb, weil die Zustellung von Beschäftigten bei den (lizenzierten) Zeitungszustellgesellschaften erledigt wird, deren Geschäftstätigkeit gewöhnlicherweise nicht zum überwiegenden Teil die Zustellung von Briefsendungen ist. Diese sind damit nicht vom Geltungsbereich der Mindestlohnverordnung erfasst und in der Folge nicht rechtlich gezwungen, ihre Zustellkräfte mit 9,00 Euro bzw. 9,80 Euro pro Stunde zu vergüten.

3.3.3 Relation zur SGB-II-Schwelle

Bei der Bewertung der Lohnentwicklung bei den Lizenznehmern im Jahr 2008 soll im Folgenden der Blick darauf gerichtet werden, inwieweit mit den gezahlten Vergütungen der Lebensunterhalt gedeckt werden kann. Wie weiter oben gezeigt, waren die im Jahr 2007 gezahlten Durchschnittsentgelte für Briefzusteller bei den Lizenznehmern nicht hoch genug, um mit einer Vollzeitstelle das Existenzminimum einer alleinstehenden Person abzusichern. Zustellkräfte bei Briefdienstleistern erhielten im Jahr 2007 nach den Erhebungen der Bundesnetzagentur einen durchschnittlichen Stundenlohn von 7,71 Euro in West- und in Höhe von 6,18 Euro in Ostdeutschland. Bei einer Vollzeitbeschäftigung auf Basis einer 38,5-Stundenwoche⁴³ lässt sich damit ein Bruttoeinkommen von 1.286 Euro (West) bzw. 1.031 Euro (Ost) erzielen. Nach Berechnungen der Arbeitsmarktkammer Bremen benötigte eine alleinstehende Person im Jahr 2006 jedoch ein monatliches Bruttoeinkommen von 1.314 Euro in Westdeutschland und 1.184 Euro in Ostdeutschland, um die Abhängigkeit von der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (ALG-II) zu überwinden (Steffen 2006, S. 10). Vor Einführung des Postmindestlohns

⁴³ Dies entspricht 166,8 Arbeitsstunden pro Monat.

lagen in Westdeutschland die durchschnittlichen Einkommen der Briefzusteller bei den Lizenznehmern 2%, in Ostdeutschland sogar 12,7% unterhalb des für die Deckung des Lebensbedarfs einer alleinstehenden Person erforderlichen Bruttoentgelts. Dieser Abstand vergrößert sich deutlich, wenn der bzw. die Beschäftigte Kinder oder eine/n Lebenspartner/in mit zu versorgen hat. Eine alleinerziehende Person mit einem Kind über 14 Jahren musste 2007 bereits ein monatliches Bruttoentgelt von 1.823 Euro (West) bzw. 1.673 Euro (Ost) erzielen, um trotz Erwerbstätigkeit nicht auf staatliche Transferleistungen angewiesen zu sein. Bei einer Vollzeitbeschäftigung wäre hierfür ein Stundenlohn von 10,93 Euro in den alten Bundesländern und in den neuen Bundesländern eine Stundenvergütung von 10,03 Euro erforderlich gewesen.

Wie bereits dargestellt, hat der allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohntarifvertrag für Briefdienstleister eine Steigerung der Durchschnittsentgelte im Jahr 2008 zur Folge gehabt. Ob diese Lohnerhöhung der bei den Lizenznehmern Beschäftigten ausgereicht hat, um damit die Abhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen zu verringern oder ganz auszuschließen, soll im Weiteren analysiert werden.

Wir greifen bei diesem Vergleich auf die aktualisierten Berechnungen der Arbeitnehmerkammer Bremen zurück (Steffen 2009). Diese berücksichtigen bei der Ermittlung der „Hilfebedürftigkeit“ die erhöhten Regelsätze, gleichzeitig werden bei der Berechnung der bedarfsdeckenden Bruttoentgelte auch die Veränderungen im Einkommenssteuertarif mit berücksichtigt.⁴⁴ Auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen im Jahr 2009 benötigt ein Single in Westdeutschland ein monatliches Bruttoarbeitsentgelt in Höhe von 1.252 Euro, um damit den zusätzlichen Bezug von ergänzenden Sozialleistungen zur Deckung seines Lebensbedarfs auszuschließen. In Ostdeutschland liegt diese Schwelle bei 1.141 Euro. Bei einer 38,5-Stundenwoche entspricht dies einem Stundenlohn von 7,51 Euro (West) bzw. 6,84 Euro (Ost) (Steffen 2009, S. 10). Die von Briefzustellern bei den Lizenznehmern in Westdeutschland im Jahr 2008 durchschnittlich erzielten Vergütungen betragen 8,39 Euro, in Ostdeutschland war der Durchschnittsstundenlohn 6,91 Euro. Somit liegt der von den Briefzustellern bei Lizenznehmern in 2008 durchschnittlich erzielte Stundenlohn in Ostdeutschland um 1% und in Westdeutschland um 11,7% über der SGB-II-Schwelle.

Folglich kann hier konstatiert werden, dass die bei den Lizenznehmern beschäftigten Briefzusteller durch die vom Postmindestlohn ausgelöste Erhöhung der Durchschnittsentgelte in 2008 ein durchschnittliches Lohnniveau erreichen, das zumindest die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen trotz einer Vollzeitbeschäftigung verhindert. Allerdings bleibt auch weiterhin festzustellen, dass die Durchschnittsvergütungen für Briefzusteller bei den Lizenznehmern nach wie vor unterhalb der Niedriglohnschwelle

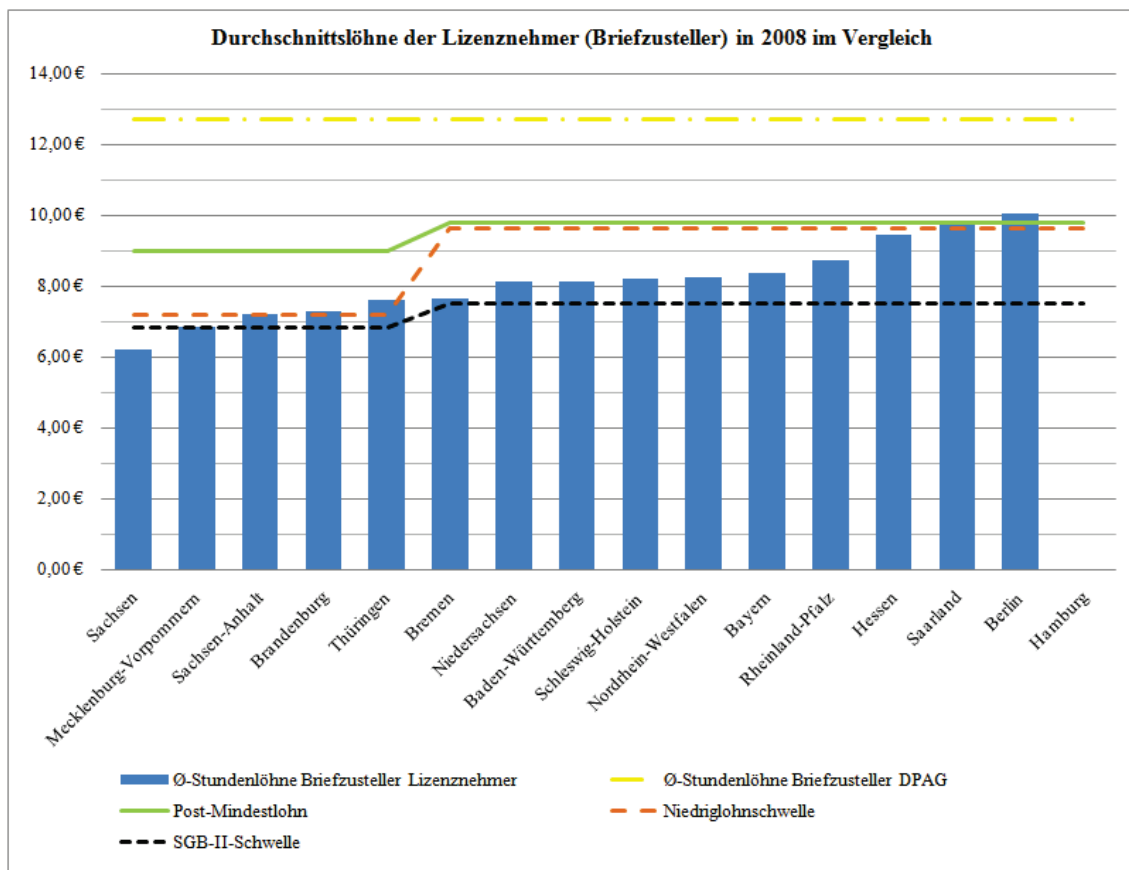
⁴⁴ Die Angaben der bedarfsdeckenden Bruttoentgelte gelten für das Jahr 2009.

liegen und insgesamt betrachtet noch weit entfernt von einem Lohn sind, der einen akzeptablen Lebensstandard ermöglicht.

Lohnniveaus im Vergleich (Stundenlöhne im Jahr 2008)				
	West	Ost	Abweichung Durchschnittsentgelte Lizenznehmer von...	
			West	Ost
Durchschnittslöhne Briefzusteller Lizenznehmer	8,39 €	6,91 €	0,0%	0,0%
Löhne Briefzusteller DPAG	12,69 €	12,69 €	-33,9%	-45,5%
Postmindestlohn Briefzusteller	9,80 €	9,00 €	-14,4%	-23,2%
Niedriglohnschwelle*)	9,62 €	7,18 €	-12,8%	-3,8%
SGB-II-Schwelle**)	7,51 €	6,84 €	11,7%	1,0%
<i>Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen</i>				
*) Kalina/Weinkopf 2009				
**) Einpersonenhaushalt bei Vollzeitbeschäftigung, 38,5-Stundenwoche (Steffen 2009)				

Folgende Übersicht zeigt zusammenfassend, wie die Durchschnittsentgelte der *Briefzusteller* bei den Lizenznehmern nach Bundesländern in Bezug zu den dargestellten Vergleichsparametern einzuordnen sind. Hierbei lässt sich insgesamt feststellen, dass

- der Abstand zum Lohnniveau der DPAG deutlich ausgeprägt ist, in den neuen Bundesländern beträgt er bis zu 50% (Sachsen);
- mit Ausnahme der Vergütungen im Saarland, in Berlin und Hessen ein beträchtlicher Abstand zum allgemeinverbindlichen Postmindestlohn besteht;
- in den alten Bundesländern mit bereits erwähnten drei Ausnahmen sowie in Sachsen die Durchschnittsvergütung als Niedriglohn zu qualifizieren ist;
- in allen Bundesländern - Sachsen ausgenommen - der Durchschnittslohn eines Briefzustellers knapp ausreicht, um zumindest im Falle einer vollzeitbeschäftigten, alleinlebenden Person nicht auf eine Aufstockung des Arbeitseinkommens durch ALG-II-Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts angewiesen zu sein.



Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, Steffen 2009, Kalina / Weinkopf 2009, eigene Berechnungen

3.4 „Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen“ - Ziel erreicht?

Die meisten bislang publizierten Veröffentlichungen zur Bewertung des Postmindestlohns fokussierten sich insbesondere auf dessen Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Arbeitsplätze oder die im Markt tätigen Lizenznehmer. Inwieweit die Mindestlohnverordnung ihr Ziel erreicht hat, für die „Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen“ in der Branche zu sorgen, bleibt dabei meist unberücksichtigt. Über die Frage, welche Arbeitsbedingungen als „angemessen“ zu gelten haben, gibt es keine allgemeingültige Definition oder eine quantifizierte Lohnhöhe. Als Minimalkonsens dürfte jedoch gelten, dass „angemessene Arbeitsbedingungen“ solche sind, die es den Beschäftigten zumindest ermöglichen, mit dem Lohn der Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt ohne weitere staatliche Hilfe zu sichern.

Wie die in diesem Kapitel dargestellte Lohnentwicklung bei den Lizenznehmern im Jahr 2008 deutlich zeigt, hat sich die Durchschnittsvergütung der dort Beschäftigten deutlich nach oben entwickelt. Auf Monatsbasis bezogen hat sich beispielsweise die Vergütung von Briefzustellern in Westdeutschland von 1.286 Euro in 2007 auf 1.399

Euro um 113 Euro oder 8,8% erhöht, in Ostdeutschland stiegen die durchschnittlichen Monatsentgelte von 1.031 Euro auf 1.153 Euro. Dies ist ein Plus von 122 Euro oder 11,8% gegenüber dem Vorjahr.

Durchschnittliche Monatsvergütungen bei Lizenznehmern nach Tätigkeitsgruppen (auf Basis 38,5-Stundenwoche)						
	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	2007	2008	+/-	2007	2008	+/-
Briefzusteller	1.286 €	1.399 €	113 €	1.031 €	1.153 €	122 €
Verteilkräfte	1.348 €	1.506 €	158 €	1.024 €	1.219 €	195 €
Fahrer	1.348 €	1.394 €	47 €	1.024 €	1.171 €	147 €
Verkauf / Verwaltung	1.875 €	2.137 €	262 €	1.540 €	1.626 €	87 €
<i>Quelle: Bundesnetzagentur 2010a, eigene Berechnungen</i>						

Nimmt man die Armutsgrenzen sowie die erforderlichen Bruttolöhne zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II zum Maßstab, so lässt sich konstatieren, dass die bei den Briefdiensten im Durchschnitt den Zustellkräften gezahlten Vergütungen zumindest für den Fall einer alleinlebenden Person knapp ausreichen, um damit ihren Existenzbedarf zu decken. Angesichts dieser Tatsache kann festgestellt werden, dass das Ziel der Mindestlohnverordnung, angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, zwar nicht allumfassend erfüllt wurde., Zumindest aber scheinen die Postmindestlohn-Verordnung, die in ihrem Vorfeld geführten Auseinandersetzungen und die dadurch erfolgten Veränderungen im öffentlichen Meinungsklima bewirkt zu haben, dass sich die Löhne der Beschäftigten im Durchschnitt deutlich erhöht und bei den meisten Tätigkeitsgruppen ein existenzsicherndes Niveau erreicht haben.

4. Folgen des Postmindestlohns für Unternehmen, Wettbewerb und Beschäftigung

Das nun folgende Kapitel zielt darauf ab, die jüngere Entwicklung von Unternehmen, des Wettbewerbsniveaus und der Beschäftigung am deutschen Briefmarkt nachzuzeichnen und den Einfluss des Postmindestlohns auf diese herauszuarbeiten.

4.1 Unternehmen

4.1.1 Die PIN Group AG

Die PIN Group wird von den Kritikern des Postmindestlohns vielfach als Negativbeispiel für die schädlichen Wirkungen von Lohnuntergrenzen in der Briefbranche genannt. Auf den ersten Blick scheint ein Kausalzusammenhang zwischen der Einführung des Postmindestlohns und dem zeitgleich mit lautem Donnerhall inszenierten Ende des zweitgrößten deutschen Briefdienstes zur Jahreswende 2007/2008 augenscheinlich zu sein. Bei der nüchternen Analyse der Unternehmensentwicklung der PIN Group zeigt sich jedoch, dass die Insolvenz des Unternehmens ein „Abgang mit Ansage“ war, wie DIE ZEIT bereits Anfang Dezember 2007 titelte (Faigle 2007a). Wir wollen im Folgenden die Entwicklung der PIN Group seit ihrer Entstehung im Jahr 2005 kurz skizzieren und die Abläufe und Gründe ihrer Insolvenz rekonstruieren, um daraus ein Urteil über die Rolle der Mindestlohnverordnung ableiten zu können.

Expansion durch Akquisition

Bereits im Vorfeld der vollständigen Liberalisierung des deutschen Briefmarktes zum 1.1.2008 formierten sich mit der TNT Post Deutschland und der PIN Group zwei große Briefdienstleistungsunternehmen. Während die TNT Post Deutschland auf die Unterstützung ihres niederländischen Mutterkonzerns beim Aufbau eines nationalen Briefnetzwerkes zurückgreifen konnte, waren es bei der PIN Group mehrere große Verlagsgesellschaften, die mit ihrer Zeitungszustellorganisation über die notwendigen operativen Ressourcen und Erfahrungen sowie über die erforderlichen Finanzmittel zum Aufbau eines leistungsfähigen Briefnetzwerkes zu verfügen meinten. Nachdem Gespräche über die Zusammenarbeit der Zeitungsverlage und der TNT Post im deutschen Briefmarkt zu keinem Ergebnis geführt hatten⁴⁵, erwarb der Axel-Springer-Verlag (Hamburg/Berlin) und die Holtzbrinck-Verlagsgruppe (Stuttgart) im Jahr 2004 die Mehrheit am Berliner Briefdienstleister PIN AG. Im Oktober 2005 gründeten sie daraufhin mit

⁴⁵ Vgl. dazu sowie im Weiteren Input Consulting 2006, S. 30ff.

der WAZ Mediengruppe (Essen) und der in Luxemburg ansässigen Beteiligungsgesellschaft Rosalia AG - beide hatten zuvor die restlichen Anteile der PIN AG von den Alt-eigentümern übernommen - die PIN Group AG. Erklärtes Ziel der in Luxemburg ansässigen PIN Group war es, bis 2007 hinter der Deutschen Post die Nummer 2 im deutschen Briefmarkt zu werden. Dazu wurde ein Großteil der bereits bestehenden regionalen Zustellfirmen der beteiligten Verlage in der PIN Group AG gebündelt und das Zustellnetz durch den Zukauf regionaler Briefgesellschaften in 2006 erweitert. Im Sommer 2006 haben zudem die Zeitungsverlage Madsack (Hannover), M. DuMont Schauberg (Köln), die Rheinisch-Bergische Verlagsgesellschaft und W. Girardet (beide Düsseldorf) ihre Briefdienstleistungsunternehmen in das Unternehmen eingebracht und im Gegenzug insgesamt einen zehnpromzentigen Anteil an der PIN Group AG erhalten.

Mit dem Ziel, bis Jahresende ein bundesweit flächendeckendes Zustellnetzwerk zu erreichen, trieb die PIN Group im Jahr 2007 ihre Expansion massiv voran und übernahm im März 2007 die Briefnetz Süd GmbH & Co. KG, zu der sich die Briefföchter von 12 Zeitungsverlagen in Bayern zusammengeschlossen hatten (Uhlmann 2007). Im Juli 2007 wurden durch den Zukauf der zur Madsack-Verlagsgruppe gehörenden Briefunternehmen der Lübecker Nachrichten (LN-Briefkurier) und der Ostsee-Zeitung in Rostock (Ostsee-Post) große Teile von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein vom PIN-Netzwerk abgedeckt. Zur Verstärkung ihrer Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen und Hessen übernahm die PIN Group im August 2007 zudem die zur Ippen-Verlagsgruppe gehörende HNA-Postlogistik GmbH in Kassel sowie die in Hamm ansässige PSW Postservice Westfalen GmbH.⁴⁶ Mit der Mehrheitsbeteiligung am Ulmer Briefdienstleister DIREKTexpress (1.800 Mitarbeiter) stieß die PIN Group im Juni 2007 zudem in den lukrativen Markt der förmlichen Zustellung von Behörden- und Gerichtspost vor und erhielt gleichzeitig Zugang zum zweitgrößten deutschen Konsolidierer, freesort, einem Bestandteil der DIREKTexpress Holding (o.V. - Focus Online vom 18.06.2007). Das Ende des Expansionskurses bildete im September 2007 die Akquisition der Arriva GmbH, des größten privaten Briefdienstes in Baden-Württemberg und Gemeinschaftsunternehmens der zur Holtzbrinck-Verlagsgruppe gehörenden Badischen Zeitung (Freiburg) und des Südkuriers (Konstanz).⁴⁷ Wo keine regionalen Briefdienstleister für eine Übernahme zur Verfügung standen, wurden zudem regionale PIN-Mail-Gesellschaften aufgebaut, um das vorgegebene Ziel einer 100%-Flächendeckung bis Ende 2007 zu erreichen.⁴⁸ Ende 2007 bestand die PIN Group eigenen Angaben zufolge aus über 90 regionalen Tochtergesellschaften mit rund 9.000 Beschäftigten, die einen Umsatz von über 300 Mio. Euro erwirtschafteten.

⁴⁶ Vgl. Pressemitteilungen der PIN Group AG vom 24.07.2007: PIN Group AG schließt Netz in Mecklenburg-Vorpommern und Ostholstein, Übernahme der Ostsee-Post und des LN Briefkurier sowie vom 06.08.2007: PIN Group AG erwirbt Briefdienste der Ippen-Gruppe in Hamm, Kassel und Bad Hersfeld. Verstärkung der Aktivitäten in Hessen und Nordrhein-Westfalen www.presseportal.de/pm/64612/pin_group_ag

⁴⁷ Vgl. Pressemitteilungen der PIN Group AG vom 01.10.2007: PIN Group übernimmt größten privaten Briefdienstleister in Baden-Württemberg. Mit arriva Verstärkung der Präsenz im Südwesten Deutschlands www.presseportal.de/pm/64612/pin_group_ag

⁴⁸ Expertengespräch mit Gewerkschaftsvertreter

Mit dem Expansionskurs änderten sich die Mehrheitsverhältnisse im Unternehmen. Im Juni 2007 übernahm die Axel Springer AG von den Miteigentümern Holtzbrinck-Verlagsgruppe, WAZ-Mediengruppe und der Rosalia AG für insgesamt 510 Mio. Euro 48,1% der Gesellschaftsanteile. Springer war mit nunmehr 71,1% Mehrheitseigentümer der PIN Group AG; der Anteil reduzierte sich bis November 2007 jedoch auf 63,7%, da weitere Regionalzeitungsverlage ihre Briefgesellschaften in den Konzern einbrachten und im Gegenzug Anteile an der PIN Group erhielten (Springer 2008, S. 23). Das bis dahin defizitäre Unternehmen sollte zu einem wichtigen Standbein des Springer-Verlags ausgebaut werden, aufgrund der umfangreichen Zukäufe konnte die PIN Group ihren Umsatz von 200 Mio. € in 2006 auf 340 Mio. Euro in 2007 steigern. Für die folgenden Jahre waren im stagnierenden Briefmarkt weitere Umsatzzuwächse geplant, im Jahr 2010 sollten bereits Erträge in Höhe von 500 Mio. Euro erwirtschaftet werden (o.V. - Börsenzeitung vom 07.08.2007). Von welchen optimistischen, wenn nicht gar unrealistischen Annahmen die PIN-Verantwortlichen bei der Einschätzung der Marktchancen ihres Unternehmens ausgingen, zeigt auch die bereits im Jahr 2006 gemachte Ankündigung, in 2007 die Gewinnschwelle überschreiten zu wollen und bereits in 2008 eine Dividende an die Aktionäre auszuschütten (o.V. - Handelsblatt vom 17.07.2006).

Der Postmindestlohn: Anlass zum Rückzug

Als PIN-Eigentümer und Herausgeber wichtiger Tages- und Boulevardzeitungen gehörte der Axel-Springer-Konzern zu den erklärten Gegnern eines Mindestlohns in der Briefbranche (vgl. Röhm / Voigt 2007, u.a. S. 38ff.). Der Vorstandsvorsitzende der Axel Springer AG, Mathias Döpfner, warnte vor einer Vernichtung tausender Arbeitsplätze im Falle einer Allgemeinverbindlicherklärung des zwischen der Gewerkschaft ver.di und dem Arbeitgeberverband Postdienste e.V. am 11. September 2007 abgeschlossenen Mindestlohntarifvertrags: „Denn die privaten Dienstleister können sich die Lohnsteigerungen von mehr als dreißig Prozent nicht leisten. Massenentlassungen, Betriebsschließungen und möglicherweise Insolvenzen sind die Folge“. Die PIN Group dürfe es nicht riskieren, „die mehr als zehntausend Arbeitsplätze eines gesunden Unternehmens zu gefährden, weil wir ein politisch verordnetes Verlustgeschäft weiter betreiben“. Die Axel-Springer AG als Mehrheitseigentümer der PIN Group AG werde daher im Falle der Einführung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns alle Optionen für ihre Tochtergesellschaft prüfen: „Weiterführung, Kooperationen, Veränderung des Geschäftsmodells, Teilverkauf, Verkauf, Beendigung der Geschäftstätigkeit“ (Interview mit Springer-Chef Mathias Döpfner, o.V. - FAZ vom 03.12.2007).

Bereits ein Tag nach Erscheinen des Döpfner-Interviews machte die PIN Group ihre Drohung wahr und kündigte Massenentlassungen an. Nach Unternehmensangaben waren „infolge der geplanten Einführung des Mindestlohns für Briefzusteller ... mehrere PIN-Gesellschaften gezwungen, in diesen Tagen bei den Arbeitsagenturen Massenentlassungen zu beantragen. ... Im ersten Schritt werden weit über 1.000 Mitarbeiter von

diesen Kündigungen betroffen sein. Darüber hinaus ist eine Vielzahl weiterer Arbeitsplätze im Konzern gefährdet.⁴⁹ Betroffen hiervon sind insbesondere Beschäftigte bei der PIN Mail GmbH in Brakel (Nordrhein-Westfalen), wo 300 der 570 Beschäftigten gekündigt werden soll.“ (Krause 2007). Ein weiterer Arbeitsplatzabbau war für die Standorte in Kassel (250 Kündigungen) Hannover und Braunschweig (230) sowie in Hamburg (100) geplant (o.V. - Hamburger Abendblatt, 07.12.2007).

Mit der Entlassung von rund 10% der PIN-Beschäftigten sollte offensichtlich zum einen politischer Druck auf die Regierungskoalition aufgebaut werden, die sich aufgrund unterschiedlicher Auffassungen zwischen den Koalitionspartnern bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig über eine Aufnahme der Briefdienstleistungsbranche in das Arbeitnehmerentendegesetz entschieden hatte. Zum anderen wurde die politische Kontroverse offensichtlich als Anlass genommen, um die aufgrund der wirtschaftlichen Schieflage vieler PIN-Regionalgesellschaften erforderlichen Kostensenkungsmaßnahmen durch den Abbau von Personal in Angriff zu nehmen, wie auch in Presseberichten vermutet wurde: „Dass der Konkurrent der Deutschen Post sich in einem ersten Schritt von 800 Mitarbeitern trennen will, ist nämlich nur die halbe Wahrheit. Die andere lautet: Pin will stattdessen Zusteller von Zeitungsverlagen und regionalen Briefdiensten einsetzen. ... Der Grund: Diese zumeist nebenberuflichen Postboten können die Briefe für Pin deutlich günstiger verteilen, auch weil sie oft nicht unter die geplante Mindestlohnregelung für Briefzusteller fallen werden. Bei diesen Partnerfirmen entstehen dann Arbeitsplätze. ... Die Behauptung von Pin-Chef Günter Thiel, man kündige mehr als 1000 Beschäftigten allein wegen des Mindestlohns, erweist sich damit als Drohkulisse“ (Brychcy 2007). Von den Entlassungen waren insbesondere Beschäftigte der PIN-Gesellschaften betroffen, deren wirtschaftliche Lage vor Einführung des Postmindestlohns bereits als äußerst prekär bezeichnet werden musste. Wie nachfolgende Tabelle zeigt, befanden sich bereits Ende 2007 eine Reihe von PIN-Unternehmen in einer finanziell höchst angespannten Situation: Neben der deutlichen Überschuldung ließen auch die hohen Verluste keine wirtschaftlich tragfähige Zukunftsprognose erwarten, so dass die Massenentlassungen ein erster Schritt waren, um der drohenden Insolvenz zumindest kurzfristig zu entgehen.

Bereits vor der Entscheidung über den Mindestlohn im Briefsektor kämpfte die PIN Group also um ihre Existenz. Um den laufenden Betrieb aufrechtzuerhalten, v.a. aber, um die Dezember-Löhne auszahlen zu können, wurde eine millionenschwere Finanzspritze der Eigentümer notwendig. Die Axel Springer AG sollte 10 Mio. Euro zuschießen, weitere 5 Mio. Euro sollten von den Minderheitsgesellschaftern Du Mont Schauberg, Girardet, Rosalia, Madsack, Holtzbrinck und der WAZ-Gruppe kommen, die sich einer solchen Zahlung jedoch verweigerten (Granzow/Siebenhaar 2007).

⁴⁹ Vgl. Pressemitteilungen der PIN Group AG vom 4.12.2007: PIN Group zu Massenentlassungen gezwungen. Erste Kündigungswelle trifft weit über 1.000 Mitarbeiter (www.presseportal.de/pm/64612/pin_group_ag)

Unternehmen der PIN Group AG¹⁾	bilanzielle Überschuldung²⁾	Jahresergebnis³⁾	Umsatzerlöse
	T€	T€	T€
PIN Mail ... (Hessen)	14.747	-10.910	k.A.
PIN Mail ... (NRW)	12.208	-12.267	22.365
PIN Mail ... (Hessen)	11.735	-9.003	8.234
PIN Mail ... (Hamburg/Niedersachsen)	6.121	-4.948	k.A.
PIN Mail ... (NRW)	5.163	-3.656	2.926
PIN Mail ... (NRW)	3.899	-6.520	6.250
PIN Mail ... (Berlin/Brandenburg)	2.743	-2.703	56.168
PIN Mail ... (Sachsen)	2.590	-2.424	k.A.
PIN Mail ... (Bayern)	1.235	-1.230	k.A.
PIN Mail ... (Sachsen-Anhalt)	729	-756	k.A.
PIN Mail ... (Bayern)	260	-787	k.A.
PIN Mail ... (Mecklenburg-Vorpommern)	97	-273	2.847
PIN Mail ... (Hessen)	76	-103	k.A.

Quelle: im Unternehmensregister veröffentlichte Jahresabschlüsse der Gesellschaften zum 31.12.2007, eigene Berechnungen

¹⁾ Die PIN-Mail Unternehmen sind anonymisiert dargestellt.

²⁾ Eine bilanzielle Überschuldung liegt vor, wenn die Schulden (Fremdkapital) die Vermögenswerte (Aktiva) des Unternehmens übersteigen.

³⁾ In der Bilanz ausgewiesener Nettogewinn (nach Steuern)

Unmittelbar nachdem der Bundestag am 14.12.2007 den Weg für einen allgemeinverbindlichen Mindestlohn für Briefdienstleister frei gemacht hatte, kündigte die Axel Springer AG ihren Rückzug aus dem Briefgeschäft an mit der Folge, dass der PIN Group AG ab sofort auch keine weiteren Finanzmittel mehr zur Verfügung gestellt wurden. Auch die Mitgesellschafter waren zur Fortführung des Konzerns nicht bereit, obwohl die Axel Springer AG zu einem umfassenden Verzicht auf ihre Forderungen gegenüber der hochverschuldeten Gesellschaft bereit gewesen wäre und ihren Anteil an der PIN Group zum symbolischen Preis von einem Euro zum Verkauf anbot - ein dramatisch zu nennender Verfall des Firmenwertes, nachdem der Springer-Verlag noch vor einem halben Jahr für einen 50%-Anteil 500 Mio. Euro an die Mitgesellschafter bezahlt hatte. (o.V. - Die Welt vom 20.12.2007) Doch selbst bei einem solchen Forderungsverzicht des Springerverlags wurde der Finanzierungsbedarf für die Sanierung und Fortführung der PIN Group in den folgenden Jahren auf 300 bis 700 Mio. Euro geschätzt, was von den Minderheitsgesellschaftern nicht zu leisten war (Axel Springer AG: Geschäftsbericht 2007, S. 23). Bereits zuvor hatte Springer den Vorschlag des Vorstandsvorsitzenden Günther Thiel, das Unternehmen aufgrund der ungesicherten Finanzierung des Übernahmekonzepts an das Management zu verkaufen („Management-Buy-Out“), abgelehnt (Wüpper / Schüttemage 2007). Ohne die Zuführung externer Finanzmittel war die PIN-Group jedoch nicht überlebensfähig. Der nach dem Rücktritt von Günther Thiel am 19.12.2007 als PIN-Vorstandsvorsitzender eingesetzte Sanierungsexperte Horst Piepenburg stellte aufgrund der kritischen Liquiditätsslage des Konzerns am 21. Dezem-

ber 2007 für 7 Regionalgesellschaften (Bremen, Kassel, Fulda, Trier, München, Landshut, Köln) beim Amtsgericht Köln den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens (Granzow 2007), im Januar 2008 folgten weitere 30 PIN-Mail-Unternehmen und am 25. Januar 2008 musste selbst die PIN Group-Muttergesellschaft den Insolvenzantrag stellen, nachdem der weiterhin als Hauptaktionär fungierende Springer-Verlag sich auf einer Gesellschafterversammlung am 15. Januar 2008 erneut geweigert hatte, weiteres Geld nachzuschießen. Um die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft während der Suche nach einem Investor in den kommenden Wochen sicherzustellen, wären rund 10 Millionen Euro an frischem Kapital notwendig gewesen (o.V. - Der Spiegel vom 30.01.2008).

Schließung, Verkauf, Fortführung

Nachdem es auch unter der Führung des Insolvenzverwalters Bruno Kübler nicht kurzfristig gelang, einen Investor für die gesamte PIN Group zu finden, wurde die Zerschlagung des Konzerns und der Verkauf einzelner Teile immer wahrscheinlicher. Auch strategische Investoren, u.a. wurde hier das staatliche französische Postunternehmen La Poste genannt, hatten nur Interesse an einzelnen Teilen der PIN Group gezeigt (Hinze 2008). Während Ende Februar 2008 15-PIN-Mail-Gesellschaften, wie die hochdefizitäre Westmail GmbH in Mainz oder die PIN Mail Hessen in Kassel, geschlossen wurden und der Insolvenzverwalter den umfassenden Verlust von Arbeitsplätzen ankündigte, prüften einige Zeitungsverlage die Option, ihre ehemaligen Briefdienstleister von der PIN Group zurück zu erwerben (Granzow 2008b).

Im März wurden erste PIN-Gesellschaften an Alteigentümer veräußert, wie z.B. die PIN Mail Essen an die WAZ-Logistik (o.V. - Focus Online vom 10.03.2008), die PIN Mail Hannover an die Madsack-Verlagsgruppe, die PIN Mail Regensburg an den Mittelbayerischen Verlag, die Neue Presse (Passau) kaufte die PIN Mail Südost und die zur Madsack-Gruppe gehörenden Lübecker Nachrichten übernahmen die MV Logistik Service GmbH sowie die MV Zustell GmbH in Rostock. Selbst der Springer-Verlag erwarb über die WBV-Direktzustell GmbH die PIN Mail GmbH Hamburg. Der Verkauf eines größeren Pakets der verbliebenen PIN-Unternehmen gelang erst im September 2008, als die Stuttgarter Holtzbrinck-Verlagsgruppe folgende 13 Briefdienstleister der PIN-Group mit 2.500 Beschäftigten übernahm (o.V. - Handelsblatt vom 26.09.2008):

- Arriva GmbH, Freiburg
- Blitz Kurier, Rathenow
- City Brief Bote, Schwedt
- Debex GmbH, Potsdam
- Die Briefboten, Potsdam
- Main Post Logistik GmbH, Würzburg
- Märkische Postdienste, Brandenburg
- PIN Mail AG, Berlin
- PIN Mail GmbH, Wildau

- PIN Mail GmbH, Woltersdorf
- REGIO-Print-Vertrieb GmbH, Cottbus
- REGIO-Print-Vertrieb GmbH, Saarbrücken
- TV-Medienservice, Trier.

Infolge von Insolvenz geschlossene Gesellschaften der PIN Group AG	Anzahl verlorene Arbeitsplätze (sofern bekannt)
HNA-Postlogistik, Kassel	14
LN Briefkurier	264
PIN Development GmbH, Berlin	17
PIN Mail 34 Zustellgesellschaft GmbH, Kassel	148
PIN Mail Bayern GmbH, Würzburg	90
PIN Mail Brakel GmbH, Brakel	523
PIN Mail Frankfurt GmbH & Co. KG, Frankfurt/M.	130
PIN Mail GmbH, Heilbronn	17
PIN Mail GmbH, Kassel	589
PIN Mail GmbH, Neumünster	86
PIN Mail Harz GmbH, Köln	
PIN Mail Ingolstadt GmbH, Ingolstadt	123
PIN Mail Landshut GmbH, Ergolding	143
PIN Mail Mitte GmbH, Hannover	
PIN Mail München Verwaltungsgesellschaft mbH, München	
PIN Mail Münsterland, Münster	468
PIN Mail Osthessen GmbH, Fulda	13
PIN Mail Rhein-Neckar GmbH, Ludwigshafen	
PIN Mail Sales GmbH & Co. KG, Regensburg/München	
PIN Mail Schwerin GmbH, Schwerin	34
PIN Mail Sortierservice München GmbH, München	0
PIN Mail Stuttgart GmbH & Co. KG	193
PIN Mail Stuttgart Verwaltungsgesellschaft mbH, Stuttgart	
PIN Mail Westmünsterland GmbH, Borken	62
PIN Shared Service Center GmbH, Berlin/Köln	
PIN West Mail GmbH & Co. KG, Langenfeld	801
PPD Privater Postdienst, Bremen	286
PSW Postservice Westfalen GmbH, Hamm	517
West Mail Logistik GmbH, Neuss	
West Mail Zustelldienste Euregio GmbH, Aldenhoven	120
West Mail Zustelldienste GmbH, Langenfeld	
West Mail Zustelldienste II GmbH, Mainz	89
West Mail Zustelldienste III GmbH, Koblenz	110
Summe	4.837 ^{*)}
^{*)} Presseberichten zufolge sind durch die PIN-Group-Insolvenz ca. 5000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Quelle: eigene Recherchen in Presseartikeln, Internet und Unternehmensregister	

Verkaufte Gesellschaften der PIN Group	Erhaltene Arbeitsplätze	Verlorene Arbeitsplätze	Käufer bzw. Name Gesellschaft
PIN Mail 59 GmbH, Soest		190	BSB Brief Service Brakel, Brakel
PIN Mail Weserbergland GmbH, Hameln			CITIPOST Weserbergland GmbH, Hameln
PIN Mail Regensburg GmbH	160		City Mail Regensburg GmbH, Regensburg / Mittelbayerischer Verlag
Direktexpress Holding AG, Ulm	730		DIREKTexpress (Alteigentümer)
Direktexpress Service GmbH, Ulm			DIREKTexpress (Alteigentümer)
Jurex GmbH, Erkelenz			DIREKTexpress (Alteigentümer)
mailfox Direkt GmbH, Dresden			DIREKTexpress (Alteigentümer)
mailfox Dresden GmbH & Co KG, Dresden			DIREKTexpress (Alteigentümer)
mailfox Verwaltungs GmbH, Dresden			DIREKTexpress (Alteigentümer)
PZU GmbH, Ulm			DIREKTexpress (Alteigentümer)
PIN Mail 06 GmbH, Magdeburg/Berlin	185		Elbe Post Ltd.
DirektExpress Brief AG, Ulm			Francotyp Postalia Holding AG, Birkenwerder
HB-Regiopost GmbH, Burghausen (75%-Anteil PIN Süd)			HB-Regiopost GmbH, Burghausen
Arriva GmbH, Freiburg	2.500		Holtzbrinck-Verlagsgruppe
Blitz Kurier, Rathenow			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
City Brief Bote, Schwedt			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
Debex GmbH, Potsdam			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
Die Briefboten, Potsdam			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
Main Post Logistik GmbH / Main Sortierservice GmbH, Würzburg			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
Main Sortierservice GmbH, Würzburg			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
Märkische Postdienste, Brandenburg			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
PIN Mail AG, Berlin			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
PIN Mail GmbH, Wildau			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
PIN Mail GmbH, Woltersdorf			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
REGIO-Print-Vertrieb GmbH, Cottbus			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
REGIO-Print-Vertrieb GmbH, Saarbrücken			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
TV-Medienservice, Trier			Holtzbrinck-Verlagsgruppe
(Fortsetzung nächste Seite)			

... Fortsetzung Verkaufte Gesellschaften der PIN Group	Erhaltene Arbeits- plätze	Verlorene Arbeits- plätze	Käufer bzw. Name Gesellschaft
MV Logistik Service	100		Lübecker Nachrichten
MV Zustell GmbH, Rostock			Lübecker Nachrichten
PIN Mail Hannover GmbH, Hannover	159		Madsack-Verlag/CITIPOST
BZM Briefzentrum Münsterland GmbH, Emsdetten	58		Mails & More Brieflogistik, Münster
PIN Mail München GmbH & Co. KG	157		MeDialog GmbH & Co. KG
PIN Mail Südost GmbH, Passau	145		Neue Presse Post GmbH, Passau
PIN Mail Siegen GmbH & Co. KG, Siegen			PSS Post Service Siegerland
PIN Mail Ostniedersachsen GmbH, Braunschweig	62		PVB Postvertriebsgesellschaft Braunschweig mbH, Braunschweig
PIN Mail Böblingen GmbH, Böblingen			Quick Logistics Beteiligungs GmbH, Böblingen
Brief- und Paketlogistik BPL GmbH, Sondershausen	467		Stark Holding GmbH, Bremen
PIN Mail Sachsen GmbH, Leipzig	260	40	Stark Holding GmbH, Bremen / Leipziger Volkszeitung Logistik
PIN Logistics GmbH, Hamburg	8		Käufer nicht bekannt
PIN Mail 39 GmbH, Magdeburg	290		Käufer nicht bekannt
PIN Mail GmbH, Erfurt-Alach	30	255	WAZ Logistik Iserlohn GmbH & Co. KG
PIN Mail Thüringen GmbH, Erfurt	44		WAZ Logistik Iserlohn GmbH & Co. KG
PIN Mail GmbH, Essen	185		WAZ Post Service / WAZ Mediengruppe
PIN Mail GmbH, Hamburg	23	242	WBV Direktzustellung GmbH
PIN Mail GmbH, Düsseldorf	61		XANTO Mail GmbH, Düsseldorf
PIN Mail Stralsund GmbH, Stralsund	100		ZVG Zustellvertriebsgesellschaft Nordvorpommern mbH, Neubrandenburg
Summe	5724	727	4997
Saldo	4997		
Quelle: eigene Recherchen in Pressartikeln, Internet und Unternehmensregister			

Die PIN Group als Opfer des Postmindestlohns?

Wenn auch die finanzielle Situation der PIN Group oftmals in den Zusammenhang mit der Einführung des Postmindestlohns gestellt wird und die Axel Springer AG als Mehrheitsgesellschafterin bei Einführung des Postmindestlohns mit der „Pleite der Brieftochter droht(e)“ (Busse / Dohmen 2007), so entpuppte sich dies zunehmend als Vorwand. Nicht der Mindestlohn für Briefdienstleister, sondern Managementfehler und eine krasse Fehleinschätzung der Wachstums- und Renditeperspektiven im Briefgeschäft werden von Experten als Hauptursache für die prekäre wirtschaftliche Situation der PIN Group genannt. Es habe sich für den Springer-Verlagskonzern gezeigt, so der Hamburger Medienökonom Armin Rott, „dass das Engagement im Postgewerbe nicht den gewünschten Zweck erfüllt. Ziel war es ja nicht, einen reinen Postdienstleister aufzubauen, sondern Synergien zwischen Post- und Zeitungszustellung zu nutzen, aber die gibt es

anscheinend nicht“ (o.V. - Stern Online vom 14.12.2007, Interview mit Armin Rott). Zudem hat die Festlegung auf den Aufbau eines bundesweiten Zustellnetzwerkes und die damit einhergehende expansive Akquisitionspolitik des Unternehmens hohe Fixkosten verursacht, ohne auf der anderen Seite die entsprechenden Erträge dafür zu erwirtschaften. „Da kommt der Bundestags-Entschluss zum Mindestlohn als Chance zum Ausstieg sehr gelegen“ (ebd.).

Auch der ehemalige Springer-Chef Jürgen Richter sparte in einem Fernsehinterview nicht mit scharfer Kritik am Vorgehen des Axel-Springer-Konzerns und seiner Verantwortlichen: „Ich meine schon, dass man ein wenig zu hoch gepokert hat. Es war ja klar, dass es eine Art Verdrängungswettbewerb werden würde, nach dem 1.1.2008. Und was mich hier bei dem ganzen Thema so besonders wundert, ist, dass obwohl es heute noch keinen Mindestlohn gibt, jetzt schon quasi, nach Presseberichten, Illiquidität droht. Das kann ich, ehrlich gesagt, nicht nachvollziehen. ... Die Thematik Mindestlohn, die jetzt so stark politisch reingekommen ist, gefällt mir natürlich aus der Sicht nicht, dass man hier versucht Managementfehler, die in der Vergangenheit und in den letzten Jahren passiert sind, jetzt auf das Thema Politik abzuwälzen, das finde ich im Grunde genommen nicht richtig. Man sollte hiermit auch eingestehen, dass man hier vielleicht bei der Beurteilung des Marktes und der Zukunftschancen, Fehler gemacht hat“ (o.V. – Report Mainz, Sendung vom 10.12.2007)

Vor allem aber hat sich das auf den Kostenvorteilen prekärer Beschäftigung fußende Geschäftsmodell als untauglich für einen nachhaltigen Geschäftserfolg im Briefmarkt erwiesen. Zwar erhöht ein Mindestlohn für viele Anbieter die Personalkosten. „Allerdings haben diese auch keinen Anspruch auf indirekte Subventionen - um nichts anderes handelt sich aber, wenn einige Briefträger neben ihrem Lohn auch noch staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen müssen, um über die Runden zu kommen. Ein Geschäftsmodell auf solchen Löhnen aufzubauen, ist gewagt“ (Dohmen 2007). Zudem sei es dem PIN-Konzern nicht gelungen, aus der Vielzahl der gekauften regionalen Briefdienstleister ein funktionsfähiges und effizientes Briefnetz zu formen (Elger u.a 2007). Auch sei der an die Mit-Eigentümer gezahlte Preis für die Mehrheit am Konzern deutlich zu hoch gewesen. Der zugrunde gelegte Unternehmenswert bei der Übernahme der Aktienmehrheit im Sommer 2007 wurde vom Springer-Verlag fast zehnmal so hoch bewertet als noch im Jahr 2005, als der Medienkonzern bei PIN eingestiegen war (Faigle 2007b). Gleichzeitig blieb die wirtschaftliche Entwicklung des Konzerns auch weit hinter den öffentlich abgegebenen Prognosen zurück. Noch Mitte 2007 wurden 300 Millionen Euro Jahresumsatz erwartet, „tatsächlich erlöste Pin nur 279 Millionen Euro. Noch dramatischer entwickelte sich die Ertragslage. Statt eines ‚kleinen einstelligen‘ Millionenverlustes verzeichnete Pin 2007 ein operatives Minus von rund 70 Millionen Euro, was nichts mit dem Mindestlohn zu tun hat, denn der wurde ja erst 2008 eingeführt“ (o.V. - Manager Magazin 05/2008).

Dass der allgemeinverbindliche Mindestlohn für Briefdienstleister nicht ursächlich für die Insolvenz der PIN Group ist, belegt auch die große Zahl von PIN-Gesellschaften, die als wirtschaftlich gesund gelten, mit ihren meist regionalen Briefdienstleistungen profitabel zu arbeiten in der Lage sind, über ein perspektivenreiches Geschäftsmodell verfügen und somit von neuen Eigentümern erfolgreich fortgeführt werden konnten. Dies traf immerhin auf mehr als die Hälfte der rund 90 PIN-Unternehmen zu, über 5.000 Arbeitsplätze aus dem PIN-Netzwerk konnten somit erhalten werden. Dagegen waren von einer Betriebsschließung infolge der Insolvenz vor allem solche Unternehmensteile betroffen, die bereits bislang hohe Defizite erwirtschafteten, hochgradig überschuldet waren und für die sich aus diesen Gründen kein Investor fand, der mit diesen Unternehmen eine erfolgreiche wirtschaftliche Perspektive verbinden konnte. Für die Axel Springer AG ergab sich mit dem Rückzug aus der PIN Group letztlich ein Abschreibungsbedarf von 572 Mio. Euro (Knappmann/Brychcy 2008).

4.1.2 Aktivitäten und wirtschaftliche Situation der Lizenznehmer seit 2008

4.1.2.1 Geschäftsaktivitäten

Entgegen vielen Prognosen hat die Einführung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns die Briefdienstleistungsunternehmen nicht zur Aufgabe ihrer Geschäftsaktivitäten in großer Zahl veranlasst. Die Bundesnetzagentur weist in ihrer 12. Marktuntersuchung für den Postmarkt in 2008 mit 84 Marktaustritten sogar den niedrigsten Wert seit 2000 aus (Bundesnetzagentur 2009b, S. 35). Im Gegensatz zu den Vorjahren waren dem Bericht der Regulierungsbehörde zufolge allerdings „hauptsächlich Insolvenzen oder Geschäftsaufgaben (oftmals mit der Begründung des festgesetzten Mindestlohnes) Gründe für den Marktaustritt“ (Bundesnetzagentur 2009b, S. 59). Nach den Untersuchungen der Creditreform Wirtschaftsforschung waren die Brief- und Kurierdienste „die Branche mit den meisten Ausfällen im Jahr 2008 und gleichzeitig mit dem größten Anstieg der Insolvenzen“ (Creditreform o.J., S. 11). Die Insolvenzquote, also die Anzahl der Insolvenzen pro 100 Unternehmen, betrug hier 6,99%, das sind 36% mehr als im Vorjahr (ebd.). Unter Zugrundelegung der von der Bundesnetzagentur berichteten Anzahl von 986 Lizenznehmer in 2008 (Bundesnetzagentur 2009b, S. 13) ergeben sich auf Basis der Creditreform-Insolvenzquote insgesamt 69 Insolvenzen; der Anstieg gegenüber dem Vorjahr beläuft sich somit auf 19 Unternehmen, die wegen Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung geschlossen wurden. Der überwiegende Teil der Insolvenzen im Jahr 2008 entfällt auf die Unternehmen der PIN Group, von denen ca. 50 wegen Zahlungsunfähigkeit geschlossen werden mussten. Insofern handelt es sich hier um einen Sondereffekt und eine hauptsächlich auf die PIN Group beschränkte Entwicklung. Ohne die PIN-Insolvenzen wäre die von Creditreform dargestellte Insolvenzquote für den Bereich der Briefdienste im Vergleich zum Vorjahr sogar gesunken. In Summe

kann hier auf Basis der vorliegenden empirischen Daten der vielfach angestellten Vermutung klar widersprochen werden, die Einführung eines Mindestlohns in der Briefbranche habe zu einem Anstieg der Geschäftsaufgaben geführt und eine große Anzahl von Unternehmen in die Insolvenz getrieben.

Vielmehr standen im Jahr 2008 den 84 Fällen von Geschäftsaufgaben 126 neu erteilte Lizenzen im Jahr 2008 gegenüber (Vorjahr: 128 neue Lizenzen) (Bundesnetzagentur 2009b, S. 35), auch im Jahr 2009 überstieg die Anzahl der neu vergebenen Lizenzen (85) die Zahl der von der Bundesnetzagentur registrierten Marktaustritte (70) (Bundesnetzagentur 2010b, S. 145). Diese Entwicklung ist insgesamt ein starkes Indiz dafür, dass der Markteintritt in das Briefdienstleistungsgeschäft für neue Anbieter auch nach Geltung der Postmindestlohnverordnung weiterhin mit guten geschäftlichen Perspektiven und Erwartungen verbunden ist.

Dies bestätigen auch die weiterhin starken Marktaktivitäten und die Leistungsfähigkeit der rund 700 aktiven Lizenznehmer. 165 davon können als „relevante Marktteilnehmer“ klassifiziert werden, die in direkte Konkurrenz zur Deutschen Post AG treten (Bundesverband Deutscher Postdienstleister / TellSell Consulting 2010, S. 15). Obwohl der überwiegende Teil dieser Lizenznehmer ihre Leistungen primär auf lokalen Märkten anbietet, meist auf Großstädte oder Landkreise beschränkt, sind „durch die Kooperation mit anderen Anbietern Netze entstanden [...], die es ermöglichen, Versendern einen flächendeckenden Service anzubieten“ (Rasch 2009, S. 209). Trotz des Zusammenbruchs des PIN-Netzwerkes zu Beginn des Jahres 2008 erweiterte sich im weiteren Jahresverlauf die regionale Reichweite des Dienstleistungsangebots vieler kleinerer Unternehmen durch die Kooperation mit anderen regionalen Anbietern. Während noch im Jahr 2007 18,5% (65 von 352) der kooperierenden Lizenznehmer eine Fläche von mehr als 100.000 qkm abdeckten - dies entspricht in etwa einer Fläche von Bayern und Baden-Württemberg -, waren es in 2008 bereits 30,7% (95 von 309), die durch Kooperationen überregionale Briefdienstleistungen anbieten konnten. (Bundesnetzagentur 2008, S. 52; Bundesnetzagentur 2009b, S. 50). Der von manchen Kritikern der Mindestlohnregelung befürchtete Stopp der Expansionspläne und eine Einschränkung des Dienstleistungsangebots vieler Lizenznehmer auf regionale Nischenmärkte haben somit nicht stattgefunden. Vielmehr formierten sich im Jahr 2008 mehrere neue und leistungsstarke Verbände von Briefdienstleistern. So konnte das Netzwerk „P2 - Die zweite Post“ im Jahr 2008 eine Reihe von Kooperationspartnern für ein überregionales Briefdienstleistungsangebot gewinnen. Mit mehr als 30 Gesellschaftern und Kooperationsunternehmen, meist aus dem Bereich der Zeitungsverlage, kann bereits eine bundesweite Beförderung der täglich 50 Mio. Sendungen mit 34.000 Zustellkräften gewährleistet werden.⁵⁰

⁵⁰ Vgl. hierzu www.die-postdienstleister.de

Ein weiteres wichtiges Kooperations- und Beteiligungsnetzwerk hat die TNT Post Deutschland im Verlauf des Jahres 2009 geschaffen. Nachdem TNT bereits in 2007 durch eine Reihe von Akquisitionen und rund 150 regionale Kooperationspartner ihre Haushaltsabdeckung auf mehr als 90% erhöhen konnte, folgte im Juni 2009 eine strategische Partnerschaft mit den Briefdienstleistungsunternehmen der Holtzbrinck-Gruppe, an denen sich TNT mit 50% (u.a. PIN AG) bzw. 25,1% (u.a. Arriva GmbH in Freiburg/Konstanz und Mainpost-Logistik in Würzburg) beteiligte (Nicolai 2009). Die Holtzbrinck-Verlagsgruppe hatte diese Unternehmen im September 2008 von der insolventen PIN-Group übernommen. Zu Beginn des Jahres 2010 schloss sich die TNT Post mit der Verlagsgruppe Georg-von-Holtzbrinck (Stuttgart), der Logistik-Mail-Factory (Mediengruppe Poeschl Druck Augsburg) und dem CITIPOST-Verbund in Niedersachsen (u.a. Madsack Verlagsgruppe) zur „Mail Alliance“ zusammen, „mit dem die verbündeten alternativen Briefdienstleister eine neue Offensive im Wettbewerb mit der Deutschen Post“ beginnen wollen. Auf Basis dieses Netzwerkes mit bislang 50 Zustellunternehmen, vier Verteilzentren sowie einem gemeinsamen IT-System können Kunden regionaler Briefdienstleister bundesweit Sendungen zu einheitlichen Preisen und Standards versenden.⁵¹ Nach bisherigen Kenntnissen wurde das Zustellnetzwerk „P2 - Die zweite Post“ nicht Mitglied dieses neuen Verbundes.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen (nicht vollständigen) Überblick über Lizenznehmer mit relevanten Marktaktivitäten. Dabei wird folgendes klar ersichtlich:

- Die neuen Briefdienste sind fast flächendeckend in allen Regionen Deutschlands aktiv;
- sie sind großteils in überregionale Zustellnetzwerke integriert, dabei spielen derzeit P2 und die Mail Alliance eine bedeutende Rolle;
- der überwiegende Teil der Briefdienstleister sind Tochtergesellschaften oder Beteiligungen der TNT-Post oder finanzstarker Zeitungsverlagsunternehmen, bei letzteren sind vor allem die Holtzbrinck-Verlagsgesellschaft und die zur Südwestdeutschen Medienholding / Medienhaus Süd gehörenden Zeitungsverlage zu nennen (vgl. BvDP/TellSell 2010, S. 24)

Der letztgenannte Befund ist vor allem insofern von besonderem Interesse, als die Lizenznehmer im deutschen Briefmarkt - meist in bewusster Abgrenzung zum „Großkonzern“ und „Ex-Monopolisten“ Deutsche Post AG - als klein- und mittelständisch geprägt charakterisiert werden, was angesichts der Eigentümerstruktur kaum mehr aufrecht zu erhalten ist.

⁵¹ Vgl. TNT-Pressemitteilung vom 20.01.2010: Führende Verlage und TNT Post haben mail alliance gegründet – eine Alternative zur Deutschen Post

Angesichts der dargestellten Entwicklung kann zusammengefasst konstatiert werden, dass die Briefdienstleistungsunternehmen auch nach Einführung des Postmindestlohns ihre Marktstellung behaupten konnten und es ihnen trotz des Zusammenbruchs des PIN-Netzwerkes gelungen ist, durch Zusammenschlüsse und Kooperationen leistungsfähige, teilweise bundesweite Netzwerke für die Briefbeförderung in Konkurrenz zur Deutschen Post AG zu etablieren. Aufgrund der Vielzahl aktiver Unternehmen steht den (Geschäfts)Kunden damit in nahezu allen Teilen Deutschlands eine postalische Alternative zur Deutschen Post AG zur Verfügung - und dies hat sich in den Jahren 2008ff. nicht verändert.

Unternehmen	Eigentümer
Mitglieder des Netzwerks „Mail Alliance“	
PIN Mail AG, Berlin ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
PIN Mail GmbH, Woltersdorf ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
PIN Mail GmbH, Wildau ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
Blitz-Kurier GmbH, Rathenow ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
City Brief Bote GmbH, Schwedt (Oder) ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
Märkische Postdienste GmbH, Brandenburg ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
DEBEX GmbH, Potsdam ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
Die Briefboten GmbH, Potsdam ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
Arriva, Freiburg/Kostanz ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
BS Saar-Mosel, Saarbrücken/Trier ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
Mainbrief, Würzburg ¹⁾	Holtzbrinck / TNT
CITIPOST, Hannover ¹⁾	Madsack Verlagshaus
CITIPOST Celle GmbH	
CITIPOST Hildesheim GmbH	
CITIPOST Weserbergland GmbH, Hameln ¹⁾	Deister- und Weserzeitung
CITIPOST Lippe	Lippische Landeszeitung
CITIPOST Harz, Goslar	Goslarer Zeitung
CITIPOST Nordwest, Oldenburg	Nordwest Zeitung
CITIPOST Stade	Tagblatt Stade
Logistic-Mail-Factory, Augsburg	Augsburger Allgemeine
Citipost Ludwigsburg	TNT-Beteiligung
Nordwest-Mail, Bremen	TNT-Beteiligung
Mail Express, Stuttgart	TNT-Beteiligung
Turbo Post, Neuruppin	TNT-Beteiligung
CBS City Briefservice, Mönchengladbach	TNT-Beteiligung
Ridas, Rostock	TNT-Beteiligung
Trias, Osnabrück	TNT-Beteiligung
Rheinland Brief, Viersen	TNT-Beteiligung
Allgäu-Mail, Kempten	Allgäuer Zeitung
TNT Post Regioservice, Ratingen	
TNT Direktwerbung GmbH	
TNT Post Holding Deutschland GmbH, Barsbüttel	
TNT Post AG	
REGIO-ES, Esslingen	TNT-Beteiligung
Kraftverkehr Torgau Citypost GmbH	Citypost Sachsen
Süd-Post, München	MediaLog, TNT, Zeitungsverlag Oberbayern, Süddeutsche Zeitung ³⁾
Rheinkurier, Frechen	TNT-Beteiligung
VDL Sachsen Holding (Citypost-Verbund Sachsen)	Holtzbrinck-Verlag / TNT
¹⁾ ehemaliges Unternehmen der PIN Group Quelle: eigene Recherchen	

Unternehmen	Eigentümer
Mitgliedsunternehmen von „P2 - Die Postdienstleister“	
Rheinkurier, Frechen	TNT-Beteiligung
VDL Sachsen Holding (Citypost-Verbund Sachsen)	Holtzbrinck-Verlag / TNT
Brief und Paketdienst, Aachen	
Regiopost Pfalz, Ludwigshafen	Die Rheinpfalz ²⁾
Maximail, Griesheim	Darmstädter Echo
BW Post, Stuttgart	Stuttgarter Zeitung/Schwarzwälder Bote ²⁾
RegioMail, Heilbronn	Heilbronner Stimme
MZZ Briefdienst, Halle	Mitteldeutsches Druck- und Verlagshaus / DuMont Schauberg
Märkische Post GmbH, Frankfurt (Oder)	Märk. Oderzeitung ²⁾
Biber Post, Magdeburg	Magdeburger Verlags- und Druckhaus
Ostalb Mail, Aalen	Schwäbische Post / Gmünder Tagespost ³⁾
Südwest Mail Briefservice GmbH, Ulm	Südwestpresse, Ulm ²⁾
BSB Brief Service Brakel GmbH & Co KG, Brakel	
MAZ-Mail, Potsdam	Märk. Allg. Zeitung
Der Lünebote Kurierdienst GmbH, Lüneburg	
mail & parcel network GmbH, Erfurt	
F. u. H. Vohn OHG, Würselen	
economail mainz GmbH & Co KG, Mainz	
Fahrradkurier Per Rad GmbH, Karlsruhe	
Südwest Mail Hohenlohe	Südwestpresse, Ulm ²⁾
südmail GmbH, Weingarten	Schwäbische Zeitung
Nordkurier Briefdienst + Paketdienst, Neubrandenburg	Nordkurier
Morgenpost Briefservice GmbH, Mannheim	Mannheimer Morgen
Frankenbrief Post und Logistik GmbH, Neudrossenfeld	Nordbayerischer Kurier (Bayreuth)
Mails & More Brieflogistik, Emsdetten ¹⁾	
HB Regiopost GmbH, Burghausen ¹⁾	Alleingesellschafter
WAZ Post Service GmbH, Essen	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
MZV-Mecklenburger Zeitungsvertriebs GmbH, Schwerin	Schweriner Volkszeitung
mno nauk parcel network GmbH, Erfurt	
Süd-Post, München	MediaLog, TNT, Zeitungsverlag Obb., Süddeutsche Zeitung ²⁾
Brief und mehr GmbH & Co KG, Münster	Ruhr-Nachrichten, Münsterland-Zeitung
HNS Kurierdienst, Stadtlohn	
Müller Kurierservice, Vreden	
Porto Brieflogistik, Dorsten	
Schleswig-Holstein Brief GmbH, Rendsburg	Schleswig-Holsteiner-Zeitungsverlag
Vertriebs-Gesellschaft-Universal mbH, Kiel	Kieler Nachrichten
Nordbrief Rostock GmbH, Rostock ¹⁾	Ostsee-Zeitung/Lübecker Nachrichten
¹⁾ Ehemaliges Unternehmen der PIN Group	
²⁾ Verflochten mit der Südwestdeutschen Medienholding (SWMH)	
Quelle: eigene Recherchen	

Keine unmittelbare Mitgliedschaft in einem Kooperationsnetzwerk bekannt, teilweise TNT-Zustellpartner und somit Bestandteil der „Mail Alliance“	
City Mail Regensburg GmbH, Regensburg	Mittelbayerische Zeitung
s...mail, Tübingen	Kooperation GEA
GEA Postservice Neckar-Alb, Reutlingen	Reutlinger Generalanzeiger
BPN - Bauer Postal Network, Hamburg	Bauer Media Group
First Mail Düsseldorf GmbH, Düsseldorf	Deutsche Post AG
FZDmail, Ansbach	Fränkische Landeszeitung
Mittelhessen Mail, Gießen	versch. Zeitungsverlage
Post Modern / Media Logistik GmbH, Dresden	Gruner & Jahr / Fiege Logistic
WBV Direktzustellung GmbH, Hamburg ¹⁾	Hamburger Wochenblatt
idomail, Landshut	Landshuter Zeitung
LVZ Post, Leipzig	Leipziger Volkszeitung
NordbayernPost, Nürnberg	Müller Medien, Nürnberger Nachrichten
Neue Presse Post GmbH, Passau ¹⁾	Neue Presse, Passau
FN-Brieflogistik, Tauberbischofsheim	Fränkische Nachrichten / Main-Post-Logistik
Elbe Post Ltd., Magdeburg	
PVB Postvertriebsgesellschaft Braunschweig mbH, Braunschweig	
Stark Holding GmbH, Bremen ¹⁾	Stark Holding
PSS Post Service Siegerland, Siegen ¹⁾	
ZVG Zustellvertriebsgesellschaft Nordvorpommern mbH, Neubrandenburg	
<i>Quelle: eigene Recherchen</i>	

4.1.2.2 Wirtschaftliche Situation der Post-Wettbewerber

Ein weiterer Gegenstand unserer Analyse zu den Auswirkungen der Postmindestlohnverordnung ist die Frage, inwieweit diese Folgen für die wirtschaftliche Situation der Lizenznehmer hatte. Wie bereits oben dargestellt, wurden bislang außerhalb der PIN-Insolvenz keine Briefdienstleister bekannt, die aufgrund der Einführung der Mindestlohnregelung ihre Geschäftstätigkeit im Briefmarkt beendet oder deutlich reduziert haben. Im Weiteren untersuchen wir auf Grundlage der im Unternehmensregister⁵² veröffentlichten Bilanzen und Jahresabschlüsse von Briefdienstleistern und der Daten der Bundesnetzagentur

- die Ertragslage der Lizenznehmer vor und nach der Einführung des Postmindestlohns,
- die von den Lizenznehmern angewandten Strategien, mit denen sie vom Mindestlohn verursachte Personalkostensteigerungen zu kompensieren versucht haben und schließlich
- die besonderen Herausforderungen, denen sich viele Lizenznehmer außerhalb des Einflusses des Postmindestlohns in 2008 zu stellen hatten.

Ertragslage

Die Bundesnetzagentur erhebt in ihrer jährlichen Marktuntersuchung Zahlen zur Ertragslage der Lizenznehmer mit einem Jahresumsatz von mehr als 10.000 Euro. Diesen Daten zufolge konnten im Jahr 2007 41% dieser Unternehmen einen Gewinn erwirtschaften, 39% der Lizenznehmer mussten Verluste hinnehmen, für weitere 20% war das Betriebsergebnis neutral (Bundesnetzagentur 2009b, S. 59). Im Jahr 2008 verbesserte sich die Gewinnsituation der von der Bundesnetzagentur erfassten Unternehmen. Laut dem Tätigkeitsbericht 2008/2009 erwirtschafteten in 2008 50% der Lizenznehmer ein positives Betriebsergebnis, während der Anteil der defizitär arbeitenden Lizenznehmer von 39% im Vorjahr auf 26% sank (Bundesnetzagentur 2009a, S. 43). Auf Basis der Makro-Daten der Bundesnetzagentur zur Ertragslage der Lizenznehmer hat sich damit die von Mindestlohnkritikern vielfach vorgetragene Befürchtung nicht bewahrheitet, dass der Postmindestlohn viele Unternehmen in die Verlustzone treiben und somit vom Markt verdrängen werde.⁵³

⁵² Siehe www.unternehmensregister.de

⁵³ In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass im Sondergutachten der Monopolkommission bei der Bewertung der Auswirkungen des Postmindestlohns auf die Ertragslage möglicherweise falsche oder veraltete Daten der Bundesnetzagentur zugrundegelegt wurden. Die Autoren schreiben in ihrem Bericht: „Im Vergleich zum Vorjahr haben sich die Betriebsergebnisse der Marktteilnehmer im Briefbereich im Jahr 2008 wesentlich verschlechtert. Lediglich 39% der Anbieter erzielten Gewinne, in 2007 waren es noch 48%; bei 23% war das Betriebsergebnis ausgeglichen (2007: 30%) und 38% der Unternehmen erlitten Verluste (2007: 22%). Von der negativen Geschäftsentwicklung blieben die Beschäftig-

Eine Analyse einzelner Jahresabschlüsse von Lizenznehmern ergibt für die Ertrags- und Finanzlage der Unternehmen im „Vor-Mindestlohn-Jahr“ 2007 ein sehr unterschiedliches Bild. Während einige seit längerem am Markt aktive Post-Wettbewerber Gewinne erwirtschaften konnten, war das Ergebnis bei Lizenznehmern mit vergleichbarer Größe und Struktur wiederum negativ. Auch die Finanzierungsbedingungen, insbesondere die Eigenkapitalausstattung der untersuchten Unternehmen, zeigte sich höchst verschieden, war aber bei vielen analysierten Unternehmen als unzureichend einzustufen. Bei auftretenden Anfangsverlusten und wirtschaftlichen Schwächephasen kann dies den Fortbestand des Unternehmens nachhaltig gefährden.

Wie folgende Übersicht zeigt, muss auf Basis der analysierten Jahresabschlüsse und Bilanzen konstatiert werden, dass im Jahr 2007, also vor Einführung des Postmindestlohns, viele Lizenznehmer mit relevanten Marktaktivitäten hohe Verluste erwirtschafteten und ihre finanzielle Situation sich als sehr angespannt darstellte. Auch in der Selbsteinschätzung der Lizenznehmer bezeichneten nur 20% ihre wirtschaftliche Lage zu Beginn des Jahres 2008 als positiv, rund 47% sahen ihre Situation „befriedigend“ und ein knappes Drittel der befragten Briefdienstleister sagte, ihre wirtschaftliche Lage sei schlecht (RWI 2008, S. 13)

tenzahlen bei den Wettbewerbern der DPAG im (lizenzpflichtigen) Briefbereich nicht unberührt“ (Monopolkommission 2009a, S. 30, Tz 45-46). Nach den im Tätigkeitsbericht veröffentlichten Daten der Bundesnetzagentur hat sich die Ertragslage der Wettbewerber in 2008 gegenüber 2007 nicht verschlechtert, sondern verbessert (siehe oben).

Unternehmen¹⁾	bilanzielle Über- schuldung²⁾	Jahresergebnis³⁾	Umsatz- erlöse
	T€	T€	T€
PIN Mail ... (NRW)	-	258	k.A.
Lizenznehmer (Bayern)	-	248	k.A.
Lizenznehmer (Baden- Württemberg)	-	233	4.438
Lizenznehmer (Sachsen-Anhalt)	-	181	3.143
Lizenznehmer (Berlin/Brandenburg)	-	153	k.A.
PIN Mail ... (Berlin/Brandenburg)	-	71	k.A.
PIN Mail (Berlin/Brandenburg)	-	44	k.A.
Lizenznehmer (Sachsen-Anhalt)	-	27	k.A.
Lizenznehmer (Baden- Württemberg)	-	12	k.A.
Lizenznehmer ... (NRW)	-	11	k.A.
PIN Mail ... (Niedersachsen / HB / HH)	-	-14	k.A.
PIN Mail ... (Baden-Württemberg)	-	-65	k.A.
Lizenznehmer ... (Mecklenburg- Vorpommern)	-	-88	k.A.
PIN Mail ... (Bayern)	-	-273	k.A.
PIN Mail ... (Mecklenburg- Vorpommern)	97	-273	2.847
Lizenznehmer ... (Hessen)	1966	-276	k.A.
Lizenznehmer (Bayern)	-	-329	k.A.
Lizenznehmer (Baden- Württemberg)	540	-647	k.A.
PIN Mail (Sachsen-Anhalt)	729	-756	k.A.
PIN Mail (Niedersachsen / HB / HH)	-	-885	5.481
Lizenznehmer (NRW)	2242	-1.625	k.A.
Lizenznehmer ... (NRW)	-	-2.179	k.A.
PIN Mail ... (Sachsen)	2.590	-2.424	k.A.
PIN Mail (Berlin/Brandenburg)	2.743	-2.703	56.168
PIN Mail (Niedersachsen / HB / HH)	6.121	-4.948	k.A.
Lizenznehmer ... (Sachsen)	5538	-5.640	33.550
PIN Mail ... (NRW)	-	-6.744	59.125

¹⁾ Die Lizenznehmer sind anonymisiert dargestellt

²⁾ Eine bilanzielle Überschuldung liegt vor, wenn die Schulden (Fremdkapital) die Vermögenswerte (Aktiva) des Unternehmens übersteigen.

³⁾ In der Bilanz ausgewiesener Nettogewinn (nach Steuern)

Quelle: eigene Recherchen und Zusammenstellung auf Basis der veröffentlichten Jahresabschlüsse im Unternehmensregister

Auch im Jahr 2008 stellte sich die wirtschaftliche Entwicklung der Lizenznehmer sehr unterschiedlich dar. Während einige Unternehmen ihre Gewinne im Vergleich zum Vorjahr steigern konnten, mussten andere Lizenznehmer wiederum hohe Verlust verbuchen.

Lizenznehmer	2007	2008
	Jahresergebnis	Jahresergebnis
Lizenznehmer ... (Sachsen-Anhalt)	27	40
Lizenznehmer ... (Sachsen)	-5.640	1.345
Lizenznehmer ... (Baden-Württemberg)	12	-199
Lizenznehmer ... (Sachsen-Anhalt)	181	719
Lizenznehmer ... (Baden-Württemberg)	-647	-263
<i>Die Lizenznehmer sind anonymisiert dargestellt</i>		
<i>Quelle: eigene Recherchen und Zusammenstellung auf Basis der veröffentlichten Jahresabschlüsse im Unternehmensregister</i>		

Ein einheitlicher Trend, demzufolge Briefdienstleister aufgrund der Zahlung höherer Mindestlöhne in die Verlustzone gerutscht wären, ist ebenso wenig erkennbar, wie der umgekehrte Fall, dass Anbieter, die den Mindestlohn nicht bezahlten, ihre Gewinnsituation hätten verbessern oder zumindest stabil halten können.

Angesichts der sehr heterogenen ökonomischen Entwicklung der Unternehmen und der de jure und de facto beschränkten Reichweite der Mindestlohnverordnung ist deren Auswirkung auf die wirtschaftliche Situation der Unternehmen bei weitem nicht so gravierend, wie dies viele Kritiker des Postmindestlohns und verschiedene Studien nahelegen. Der Befund einer Befragung der Lizenznehmer im Februar 2008, wonach sich nach Angaben von zwei Dritteln der Briefdienstleister deren „wirtschaftliche Lage kausal durch die Neuregelung verschlechtert hat und auch langfristig verschlechtern wird“ (RWI 2008, S. 23) kann auf Basis der aktuellen empirischen Erkenntnisse nicht nachvollzogen werden.

Kompensationsstrategien

Naturgemäß führt die Einführung von allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen zur Erhöhung der Entgelte bei denjenigen Unternehmen, die ihre Beschäftigten bislang unterhalb der verbindlichen Lohnuntergrenzen vergütet haben. Ob sich damit der Personalaufwand insgesamt erhöht und die wirtschaftliche Lage dadurch negativ beeinflusst wird, hängt von mehreren Faktoren ab. Zum einen von dem bisherigen Lohnniveau und dem daraus resultierenden Umfang der bis zum Erreichen des vereinbarten Mindestlohns

erforderlichen Entgelterhöhung. Zum anderen von den Möglichkeiten, die evtl. notwendigen Lohnsteigerungen durch die Erhöhung der Preise, durch Umsatzzuwachs oder durch Produktivitätssteigerung kompensieren zu können.

Da sich die meisten Lizenznehmer hauptsächlich durch niedrigere Preise von den Angeboten der Deutschen Post AG differenzieren, kann angesichts der Marktlage „eine durch den Mindestlohn hervorgerufene Erhöhung der Personalkosten nur in geringem Umfang an die Kunden weitergeben werden“, wie eine vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragte Befragung der Post-Wettbewerber Anfang 2008 zu den Auswirkungen des Mindestlohns feststellte. Die kurzfristige Erhöhung der Preise sei deshalb keine „geeignete Anpassungsmaßnahme“ und tritt auch in der langfristigen Perspektive hinter anderen Strategien zurück (RWI 2008, S. 19). Rund die Hälfte der befragten Lizenznehmer planen als Reaktion auf den Postmindestlohn daher eine längerfristige Reduzierung ihrer Investitionstätigkeit, wollen ihren Beschäftigtenmix, also das Verhältnis von Voll-, Teilzeitstellen und Minijobs überprüfen und/oder planen eine Erhöhung der Produktivität; knapp 40% wollen als Reaktion auf den Postmindestlohn ihr Vergütungssystem verändern (ebd.).

Nach Auskunft der von uns im Rahmen von Expertengesprächen befragten Betriebsräten von Briefdienstleistern ergriffen die Unternehmen als Reaktion auf erforderliche Lohnerhöhungen infolge der Mindestlohnverordnung primär Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität. U.a. wurden hierbei die Zustellbezirke vergrößert oder die Leistungsanforderungen an die Mitarbeiter erhöht. Ein Betriebsrat berichtete von einem generell erhöhten Leistungsdruck von Seiten der Arbeitgeber: „Wir haben schon gespürt, dass da irgendwie ein Anspruch da war - OK du kriegst jetzt mehr und dafür musst du jetzt auch mehr leisten. Vorher beim Niedriglohniveau war ihm das eher egal“ (Interview Betriebsrat). Zudem wurde von den Unternehmen versucht, durch eine Veränderung des Vergütungssystems bislang gewährte Prämien und leistungsorientierte Entgeltbestandteile auf den Postmindestlohn anzurechnen. Dabei schreckten manche Arbeitgeber auch nicht vor rechtswidrigen Maßnahmen zurück. Nach Auskunft eines Gewerkschaftsvertreters wurden Fälle bekannt, in denen die Beschäftigten faktisch unbezahlte Mehrarbeit zu leisten hatten, indem die vergütete Arbeitszeit auf den vertraglich vereinbarten Umfang gedeckelt wurde. „Wenn der Kollege jetzt mehr arbeitet, das sind bei den Kollegen, die ich da habe, 40 bis 50 Stunden im Monat, werden diese Arbeitszeiten einfach nicht bezahlt. Der Arbeitgeber sagt: wärst du schneller gelaufen, hättest du auch deinen Mindestlohn von 9,80 Euro in der Stunde gehabt.“ (Interview Gewerkschaftsvertreter)

Andere Unternehmen wiederum konnten die durch den Postmindestlohn erhöhten Kosten über Umsatzzuwächse auffangen. Nach den Berichten eines Betriebsrates ist es in 2008 gelungen, „trotz der Bezahlung des Mindestlohns“ das „Postaufkommen auf das

fast zweieinhalbfache zu erhöhen. Wichtige Ausschreibungen und das ganze Zeug das wir gewonnen haben, Finanzamt und die Verwaltungsgerichte und alles was da dranhängt...“ (Interview Betriebsrat).

Wie die erwähnten Beispiele zeigen, gab es bei den Lizenznehmern eine Reihe unterschiedlicher Reaktionen auf den Mindestlohn. Kompensationsmaßnahmen wie Rationalisierung und Produktivitätssteigerung sind allerdings „normale“ Folgeerscheinungen von Lohnerhöhungen, egal ob sie nun von einem allgemeinverbindlichen Mindestlohn oder durch gewöhnliche Tarifverhandlungen verursacht wurden.

Probleme und besondere Herausforderungen abseits des Postmindestlohns

Die Analyse im Unternehmensregister veröffentlichter Jahresabschlüsse von relevanten „privaten“ Briefdiensten zeigt, dass im Jahr 2008 weniger die Bezahlung des Postmindestlohns, als vielmehr eine Reihe von Problemen im Marktprozess, namentlich Kundenverluste, Umsatzeinbußen, Qualitätsprobleme und auch Managementfehler die wirtschaftliche Lage vieler Lizenznehmer maßgeblich beeinflusst haben. Viele gesellschaftsrechtlich oder als Kooperationspartner mit der PIN Group verbundene Unternehmen hatten mit dem Zusammenbruch des PIN-Netzwerkes vor allem unter sinkenden Zustellmengen und unter einer Reduzierung des eigenen Dienstleistungsangebots zu leiden. Zudem nährten die wirtschaftlichen Probleme der PIN Group bei den Kunden Zweifel an der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der PIN-Unternehmen; dies strahlte auch auf die Briefdienstleister außerhalb der PIN Group aus. Folgende Passagen aus den Lageberichten in den Jahresabschlüssen illustrieren eines der Hauptprobleme dieser Lizenznehmer im Jahr 2008:

„Das Jahr 2008 war wesentlich durch die Insolvenz der PIN Gruppe geprägt. Durch die Berichterstattung über die PIN Krise wurden Kunden auch in den lokalen Märkten der [Name Lizenznehmer A] verunsichert. Zudem führten die einzelnen Insolvenzen von PIN Gesellschaften bei [Name Lizenznehmer A] aufgrund damit nicht mehr gegebener Möglichkeiten zum wechselseitigen Austausch von überregionalen Sendungen zu sinkenden eingehenden Briefmengen und zu einem reduzierten Dienstleistungsgebiet für unsere Kunden.“ (Lizenznehmer A, Lagebericht 2008)

„In 2007 war es für das Wachstum des Unternehmens von großer Bedeutung, in den Konzernverbund der PIN Group integriert zu sein. Um das Vertrauen der Kunden zu erhalten, war es im Berichtsjahr [2008] wichtig, ein eigenes Unternehmensprofil und -image in den Vordergrund zu stellen. ... Die anhaltende Berichterstattung über insolvente und schließende PIN-Unternehmen im ehemaligen Konzernverbund hat auch die Marktteilnehmer des ‚Lokalen Marktes‘ erreicht und verunsichert. In persönlichen Gesprächen haben unsere Mitarbeiter allen Kunden die wirtschaftliche Situation der [Name Lizenznehmer B] erläutert und somit das Vertrauen bewahrt. Kundenab- und -

zugänge konnten somit im üblichen Rahmen gehalten werden“ (Lizenznehmer B, Lagebericht 2008)

In mehreren Lageberichten des Geschäftsjahrs 2008 wurde zudem bekannt, dass durch die Festlegung eines einheitlichen Preissystems im PIN-Verbund viele Lizenznehmer gezwungen waren, mangels einer ausreichenden Flächendeckung des PIN-Netzwerks über die Deutsche Post AG zugestellte Sendungen zu subventionieren. In einem untersuchten Fall führte diese Zahlung des Aufpreises zum DPAG-Porto zu Mehrkosten von 680.000 Euro im Jahr 2007, was 3% des Gesamtaufwandes entsprach und mit ursächlich für den hohen Verlust von 885.000 Euro war. Dass solche krassen Fehlentscheidungen des PIN-Managements viele Einzelgesellschaften in eine schwierige wirtschaftliche Situation manövriert haben, verwundert kaum. Die damit einhergehenden Schwierigkeiten wirkten sich bei einigen Lizenznehmern noch bis ins Jahr 2008 negativ aus, wie folgende Passagen aus den Lageberichten zweier Unternehmen zeigen:

„Die Quote an Aufwendungen für den Versand von Briefen über die DPAG war im 1. Quartal (2008) von ca. 5 Prozent auf ca. 10 Prozent angestiegen, was wirtschaftlich nicht dauerhaft tragbar ist. Auch hier ist es durch eine Vielzahl persönlicher Gespräche mit den Kunden gelungen, die Quote zum Jahresende 2008 wieder auf ihr Ursprungsniveau zurückzuführen.“ (Lizenznehmer B, Lagebericht 2008)

„Die Preis- und Absatzpolitik des Unternehmens hat sich mit Wirkung 1. September 2008 verändert. Grundsätzlich wurde in Verbindung mit dem Markenwechsel die PIN Preisliste durch die [Name Lizenznehmer A] Gesamtpreisliste ersetzt. Die Weiterberechnung von DPAG Portoaufwendungen wurde dementsprechend wieder eingeführt. (Lizenznehmer A, Lagebericht 2008)

4.2 Wettbewerb

4.2.1 Kostenvorteile als Voraussetzung für Preiskonkurrenz im deutschen Briefmarkt

In Deutschland wird der Wettbewerb im Briefmarkt hauptsächlich als Preiskonkurrenz geführt. Um gegenüber dem ehemaligen Monopolisten im Preiswettbewerb bestehen zu können, müssen die neuen Anbieter die vorhandenen Größenvorteile der Deutschen Post AG ausgleichen, damit ein vergleichbares Kostenniveau pro beförderter Sendung erreicht werden kann. Den Größennachteilen alternativer Briefanbieter stehen in der Regel Faktorkostenvorteile entgegen, die sich aus dem meist geringeren Lohnniveau ergeben. Zudem steht neuen Briefdienstleistern die Möglichkeit offen, ihre Geschäftstätigkeit auf ausgewählte, kostengünstige und somit lukrative Teile des Marktes zu beschränken und ihr Qualitätsniveau, v.a. Brieflaufzeiten und Zustellfrequenzen, den Bedürfnissen einzelner Nachfrager anzupassen (Rasch 2009, S. 137f). Diese Optionen stehen der Deutschen Post AG in ihrer (rechtlich verpflichtenden bzw. seit 2008 freiwillig übernommenen) Aufgabe als Post-Universaldienstanbieter nicht zur Verfügung. Sie muss ihre Leistungen flächendeckend zu einem festgelegten Qualitätsstandard allen Nutzern gleichermaßen zu einheitlichen Preisen anbieten.

Die für die Erlangung von Kostenparität mit dem Incumbent ausschlaggebenden Faktoren sind einerseits für die Beförderung der Sendungsmengen entstehende Kosten, welche sich primär aus den Personalkosten in Abhängigkeit von der regionalen Struktur der Sendungen sowie der Zustellfrequenz zusammensetzen, sowie andererseits die Anzahl der Sendungen, auf die sich diese Kosten verteilen. Je höher also der Lohnkostenvorteil gegenüber dem etablierten Anbieter ist und je geringer der zeitliche Aufwand für die Zustellung für die Sendungen ist, desto niedriger sind die für die Erzielung von Kostenparität notwendigen Sendungsmengen (bzw. Marktanteile) neuer Anbieter. Nach den Berechnungen von Rasch (2009, S. 138ff) genügt einem ausschließlich in einer städtischen Region tätigen neuen Anbieter von Briefdienstleistungen bei 4 Zustelltagen pro Woche und einem Lohnkostenvorteil gegenüber dem etablierten Anbieter von 40% ein regionaler Marktanteil von 18% um die Größenvorteile des etablierten Anbieters auf der Kostenseite kompensieren zu können. Bei geringeren Marktanteilen muss sich die Zustellhäufigkeit reduzieren oder der Lohnkostenunterschied vergrößern, um mit dem etablierten Unternehmen preislich konkurrenzfähig zu bleiben. Auf Basis eines in 2007 gezahlten Durchschnittslohnes für Zustellkräfte neuer Briefdienste in Höhe von 7,94 Euro pro Stunde ergibt sich unter Berücksichtigung von Zusatzkosten für Vertreteranteile bei Fehlzeiten, tariflichen Lohnzusatzleistungen sowie den bei der Deutschen Post für gut ein Drittel des Personals geltenden Besitzstandsvereinbarungen ein Faktorkostenvorteil der Lizenznehmer von 48%. Legt man den unteren Vergütungsrand der Lizenznehmer in Höhe von 5,50 Euro pro Stunde zugrunde, so liegt der Lohnkos-

tenunterschied zur DPAG bei 65%. Bei Anwendung des Postmindestlohns für Zustellkräfte in Höhe von 9,00 Euro in Ost- bzw. 9,80 Euro pro Stunde in Westdeutschland reduziert sich der Lohnkostenvorteil der Wettbewerber, sie erreichen unter Berücksichtigung der Besitzstandsregeln aber immer noch 37% bzw. 43% (Rasch 2009, S. 142). Auf Grundlage der Berechnungen von Rasch besteht somit auch bei einer Vergütung auf Niveau des Postmindestlohns ein ausreichend hoher Faktorkostenvorteil, der es neuen Briefdiensten ermöglicht, bei einem „selektiven Markteintritt“ erfolgreich in Preiskonkurrenz zur Deutschen Post AG zu treten.

4.2.2 Marktanteile neuer Anbieter

Wenngleich nur ein offensichtlich geringer Teil der Lizenznehmer die Mindestlohnverordnung „in Reinform“ in ihren Betrieben anwendet, wird dennoch dem Postmindestlohn eine negative Auswirkung auf die Wettbewerbsentwicklung im deutschen Briefmarkt zugeschrieben. In ihrem jüngsten Sondergutachten sieht die Monopolkommission ihre Prognosen zu den wettbewerbsschädlichen Folgen eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns aus ihrem letzten Bericht des Jahres 2007 bestätigt: „Die Einführung des Mindestlohns hat die Entfaltung von funktionsfähigem Wettbewerb auf den Märkten für Briefdienstleistungen verhindert. Der Mindestlohn hat sich als ein Wettbewerbshindernis in mindestens dem gleichen Umfang erwiesen wie die Exklusivlizenz der DPAG bis Ende des Jahres 2007“ (Monopolkommission 2009a, S. 99, Tz 64). Die Wettbewerbsentwicklung im deutschen Briefmarkt seit der Liberalisierung bezeichnet die Monopolkommission „als miserabel“ (Monopolkommission 2009b, S. 1) und begründet dies mit den unverändert hohen und im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegenen Marktanteilen der Deutschen Post AG. „Die Wettbewerber konnten trotz der formalen Liberalisierung der Briefmärkte keine Marktanteile hinzugewinnen. Ihre Aktivitäten beschränken sich weiterhin auf nicht flächendeckende bzw. regionale Angebote oder Nischenmärkte“ (Monopolkommission 2009a, S. 94, Tz 52).

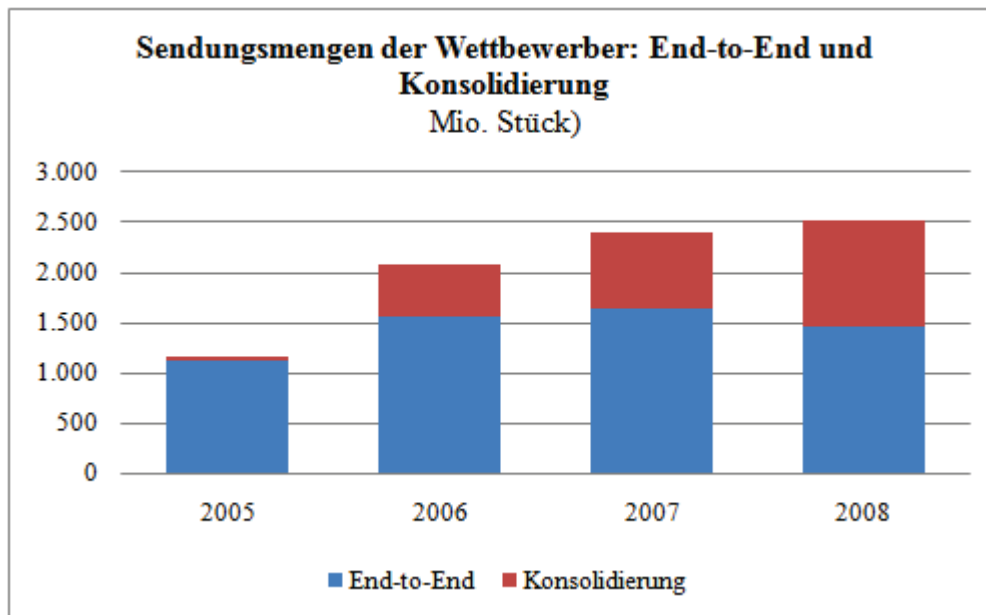
Nach den Ergebnissen der Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur hat sich der Marktanteil der Lizenznehmer bezogen auf deren Umsätze bei Briefsendungen bis 1.000 Gramm in 2008 gegenüber dem Vorjahr um 0,6 Prozentpunkte auf 10,7% verringert. Das entspricht einem Umsatzrückgang von 93 Mio. Euro (Bundesnetzagentur 2009b, S. 27). Bezogen auf die Sendungsmengen ist der Marktanteil der Wettbewerber von 2007 bis 2008 von 9,3% auf 8,4% gefallen, dies entspricht einem Volumentrückgang von 185 Mio. Briefsendungen (ebd., S. 26).

Bei diesen Zahlen der Bundesnetzagentur ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie sich nur auf End-to-End-Dienstleistungen⁵⁴ beziehen und die mit der Konsolidierung⁵⁵ von Briefsendungen erzielten Umsätze der Lizenznehmer nicht enthalten. Auch bei den Zahlen der Bundesnetzagentur zu den Sendungsmengen bleiben die von den neuen Briefdiensten eingesammelten und im Rahmen der Konsolidierung bei den Briefzentren der Deutschen Post AG eingelieferten Briefsendungen „außen vor“. Bei einer realitätsgerechten Beurteilung der Wettbewerbsentwicklung durch die Analyse von Marktanteilen müssen jedoch sämtliche, von den neuen Briefdienstleistern bei Kunden akquirierten Sendungsmengen berücksichtigt werden - unabhängig davon, in welcher Art und Weise die Lizenznehmer die weitere Wertschöpfungskette gestalten, also die Sendungen selbst oder über die DPAG zustellen lassen. Dies ist insofern von großer Bedeutung, als sich zwischen 2006 und 2008 die von Wettbewerbern bei der DPAG eingelieferten Sendungsmengen von 520 Mio. Stück auf ca. 1.050 Mio. Stück (Erwartungswerte) verdoppelt haben. Die hierfür gewährten Rabatte (Rückerstattungen) sind im gleichen Zeitraum von 66,2 Mio. Euro auf rund 155 Mio. Euro um insgesamt 134% gestiegen (Bundesnetzagentur 2009b, S. 23).

Bezieht man nun für die Bewertung der Wettbewerbsentwicklung sämtliche bei den neuen Briefdienstleistern aufgegebenen Briefsendungen inkl. der später von der DPAG zugestellten Briefe in die Berechnung der Marktanteile mit ein, so zeigt sich, dass die Lizenznehmer auch im Jahr 2008 das von ihnen akquirierte Sendungsvolumen im Vergleich zum Vorjahr um 115 Mio. Stück oder 4,7% steigern konnten. Insofern können wir auf Basis dieser Daten die negative Einschätzung der Monopolkommission über die Wettbewerbsentwicklung im Jahr der vollständigen Liberalisierung nicht teilen.

⁵⁴ End-to-End-Dienstleistungen sind solche, die vom Einsammeln der Briefsendungen, über die Sortierung, den Transport und die Zustellung sämtliche Teile der Wertschöpfung umfassen.

⁵⁵ Bei der Konsolidierung erfolgt das Einsammeln der Briefsendungen durch einen Dienstleister, der weitere Teile der (vorgelagerten) postalischen Wertschöpfungskette wie das Frankieren, Vorsortieren und Codieren der Sendungen übernimmt und durch die Einlieferung in das Netzwerk der Deutschen Post AG entsprechende Mengen- und Vorleistungsrabatte in Anspruch nehmen kann. Diese werden teilweise an die Kunden weiter gegeben. Bislang betragen die Rabatte für Konsolidierer bis zu 26% auf den Standardpreis der DPAG, ab Juni 2010 werden die Rabatte im Zuge der Umsatzsteuerpflicht für bestimmte Geschäftskundenprodukte von der DPAG um 12 Prozentpunkte erhöht.



Quelle: Bundesnetzagentur 2009a, eigene Berechnungen

Bei der Bewertung der Marktanteilsentwicklung muss unserer Meinung nach zudem berücksichtigt werden, dass bereits vor dem Ende der Exklusivlizenz der DPAG die Wettbewerber durch die D-Lizenzen auch bei Sendungen unterhalb der Monopolgewichtsgrenze von 50 Gramm relevante Marktanteile auf sich vereinen konnten. Deshalb war auch nicht davon auszugehen, dass sich der Marktanteil der neuen Anbieter mit dem Ende der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG quasi „über Nacht“ explosionsartig nach oben entwickelt. Nach Einschätzung der Lizenznehmer erwarteten diese im End-to-End-Briefgeschäft bereits für das Jahr 2009 wieder eine Zunahme ihrer Sendungsmengen und würden hier ihren Marktanteil von 10,4% in 2008 auf 11,8% im Jahr 2009 erhöhen können (Bundesnetzagentur 2009a, S. 40).

Angesichts des immer wieder vorgetragenen Lamentos über die angeblich zu geringe Wettbewerbsintensität im deutschen Briefmarkt und die augenscheinliche Übermacht der Deutschen Post AG möchten wir abschließend auf zwei Sachverhalte aufmerksam machen: Erstens hängt die Frage, inwieweit neue Anbieter in ehemals monopolistisch strukturierten Branchen Marktanteile gewinnen können, nicht nur vom regulatorischen Umfeld und dem Angebot neuer und preislich attraktiver Dienstleistungen ab. Die Erfahrung in vielen liberalisierten Märkten wie der Energieversorgung oder der Telekommunikation zeigt, dass auch auf der Nachfrageseite hohe Beharrungskräfte vorherrschen, die die Steigerung der Marktanteile neuer Anbieter behindern. Viele Kunden scheuen aus verschiedenen Gründen den Wechsel zu einem neuen Anbieter oder bleiben - teilweise aus Gewohnheit oder Bequemlichkeit - dem „alten“ Anbieter weiterhin verbunden, selbst wenn Marktneulinge offensichtlich günstigere Produkte zu einer vergleichbaren Qualität anbieten. Dies ist auch bei den Geschäftskunden im Postmarkt vielfach der Fall. Eine im Auftrag der Bundesnetzagentur durchgeführte Studie von WIK-Consult über die Nachfrage von Geschäftskunden nach Postdienstleistungen zeigt,

dass der Anteil der mit den Leistungen zufriedenen Kunden bei der Deutschen Post AG mit über 95% mit Abstand am größten ist, 62% sind sogar „sehr zufrieden“ oder „äußerst zufrieden“, ein Wert den keiner der fünf größten Wettbewerber annähernd erreicht. (WIK Consult 2009, S. 46). Dabei hat der Preis als Entscheidungskriterium für die Auswahl des Postdienstleister bei den Geschäftskunden nicht oberste Priorität und kommt erst an sechster Stelle nach Kriterien wie zuverlässige und pünktliche Zustellung, guter Kundenservice, bundesweite Zustellung oder E+1-Zustellung (ebd. S. 52). Wenn Kunden mit ihrem bisherigen Anbieter sehr zufrieden sind und preisliche Unterschiede sie kaum zum Wechsel motivieren können, nützen auch Appelle des Präsidenten der Bundesnetzagentur nichts, „bestehende Chancen zum Wechsel des Postanbieters intensiver zu prüfen. Das gilt sowohl für Privat- als auch für Geschäftskunden, die noch nicht alle Möglichkeiten nutzen“.⁵⁶

Zum zweiten wollen wir hinsichtlich der u.a. von der Monopolkommission in Abrede gestellten Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im deutschen Briefmarkt zudem darauf verweisen, dass die Deutsche Post AG in preissensiblen Bereichen sehr wohl unter hohen Konkurrenzdruck gerät. Gerade bei Geschäftskunden mit regional begrenztem Sendungsaufkommen, wie es bei den meisten kommunalen oder Landesbehörden der Fall ist, können die Lizenznehmer preislich flexibler agieren als es der Deutschen Post AG möglich ist. Wenn nun die Vergabe eines im öffentlichen Verfahren vergebenen Auftrags in der Praxis fast ausschließlich an den preislich günstigsten Anbieter erteilt wird, so hat die Deutsche Post AG in der Regel das Nachsehen. Eine von uns durchgeführte Untersuchung der Ausschreibungs- und Vergabep Praxis der öffentlichen Hand bei Briefdienstleistungsaufträgen in den Jahren 2005 bis 2008 kommt zum Ergebnis, dass in diesem Zeitraum 88% aller Vergabeentscheidungen zu Gunsten neuer Anbieter ausgefallen sind, die auf diesem Wege Aufträge im Wert von rund 400 Mio. Euro akquirieren konnten (Input Consulting 2009, S. 3).

4.2.3 Wettbewerbsintensität im internationalen Vergleich

Auch der Vergleich mit Ländern, in denen der Briefmarkt gleichfalls vollständig liberalisiert ist, zeigt, dass sich in Deutschland - was Marktanteile und Anzahl neuer Anbieter anbelangt - ein intensiver Wettbewerb entwickelt hat. In Finnland beispielsweise, wo bereits seit 1991 keine Monopolstrukturen mehr bestehen, gibt es aufgrund von universaldienstähnlichen Verpflichtungen neuer Anbieter und der geringen Bevölkerungsdichte außer dem Incumbent keine alternativen Briefdienstleister. In Schweden, wo der Briefmarkt bereits 1993 vollständig liberalisiert wurde, ist lediglich in zwei Ballungszentren ein auf die Zustellung von computergenerierten Massensendungen spezialisier-

⁵⁶ Vgl. Pressemitteilung der Bundesnetzagentur vom 14.12.2009: Tätigkeitsbericht Post -Postmarkt bietet weitere Wachstumschancen

ter alternativer Anbieter aktiv; der Ex-Monopolist Posten Norden AB verfügt weiterhin über einen Anteil am schwedischen Briefmarkt von 89,3% (Monopolkommission 2009a, S. 87, Tz33-34). Auch in Großbritannien und in den Niederlanden, in denen das verbliebene Postmonopol im Jahr 2006 bzw. 2009 abgeschafft wurde, sind Wettbewerber nur in Teilmärkten, entweder als Konsolidierer (Großbritannien) oder als Spezialanbieter für die Zustellung von Werbesendungen (Niederlande), tätig. Die Marktanteile neuer Anbieter erreichen in keinem erwähnten Land das Niveau Deutschlands. „Im europäischen Vergleich entwickelt sich der Wettbewerb auf dem deutschen Briefmarkt dynamisch“ (Rasch 2009, S. 216).

Wenn auch der Wettbewerb in Deutschland vergleichsweise intensiv geführt wird, sollte das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Marktchancen neuer Anbieter im stagnierenden Briefmarkt ungleich geringer sind, als dies in liberalisierten Wachstumsbranchen, wie der Telekommunikation oder im Verkehrs- und Energiesektor der Fall ist. „Weil Einsparungen durch Größenvorteile eine wichtige Rolle beim Briefgeschäft spielen, haben es neue Anbieter bei einem stagnierenden oder sogar rückläufigen Sendungsvolumen schwer, ebenfalls Größenvorteile zu realisieren und ein flächendeckendes Zustellnetz konkurrenzfähig zu betreiben“ (Monopolkommission 2009a, S. 88, Tz 37). Deshalb wird in Zukunft der Wettbewerb innerhalb der postalischen Wertschöpfungskette durch den Zugang zum Netz des etablierten Anbieters an Bedeutung gewinnen; entsprechend dürfte sich auch in Deutschland das Geschäftsmodell vieler Briefdienste ändern und der Infrastrukturwettbewerb über den Aufbau eigener Zustellnetzwerke an Bedeutung verlieren. „Wettbewerb über den Teilleistungszugang ist dagegen auch bei geringerer Bevölkerungsdichte und niedrigen Sendungsmengen profitabel. In Europa nimmt die Bedeutung des Wettbewerbs über den Teilleistungszugang im Vergleich zum Infrastrukturwettbewerb zu“ (ebd.).

4.3 Arbeitsplätze

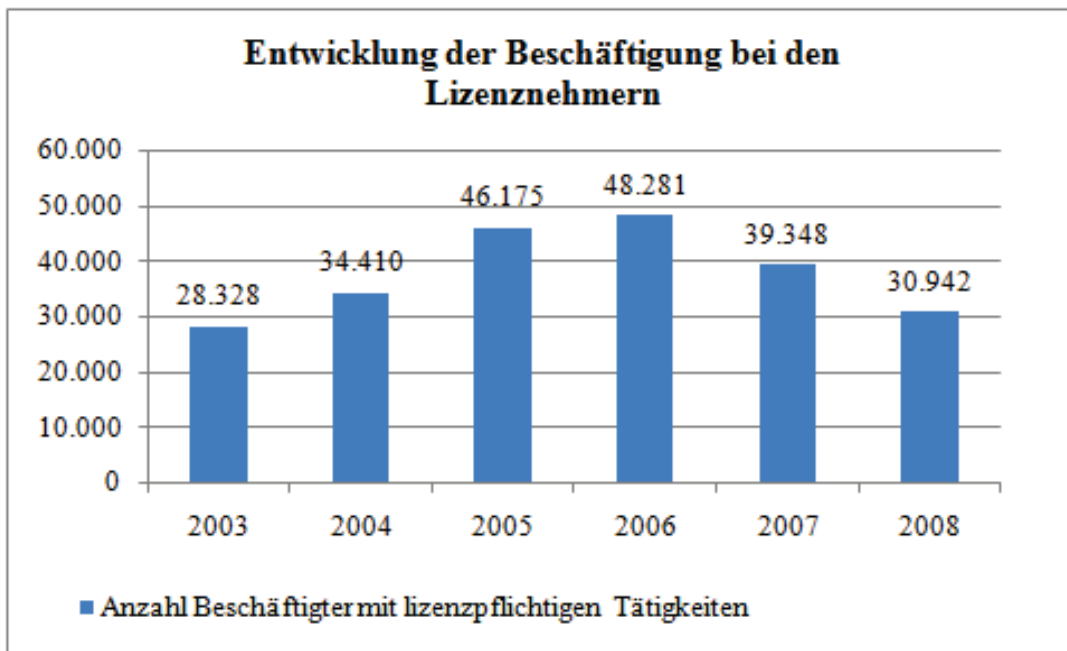
Die Debatte um die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland ist im Wesentlichen bestimmt durch die Frage, „welche Auswirkungen derartige Mindestlohnregelungen auf den Arbeitsmarkt und insbesondere die Beschäftigung haben werden“ (RWI 2008, S. 8). Obwohl methodisch und bezüglich der Datenbasis überzeugende wissenschaftliche Studien zu den Wirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung bislang nicht vorliegen (ebd.), „hält sich in Teilen der Öffentlichkeit, insbesondere aber in der Wirtschaftswissenschaft, hartnäckig die Einschätzung, dass Mindestlöhne Arbeitsplätze gefährden und vernichten“ (Bosch u.a. 2009, S. 5). Die Argumentation gründet sich dabei vor allem auf theoretische Annahmen und Simulationsrechnungen, aus denen jedoch eindeutige Aussagen über die Beschäftigungswirkungen kaum überzeugend abgeleitet werden können. Die wissenschaftliche Debatte ist daher im hohen Maße politisiert und von ver-

festigten ideologischen Vorurteilen geprägt, bei denen nach Einschätzung des britischen Wirtschaftswissenschaftlers Alan Manning „viele Ökonomen Schwierigkeiten haben, auch nur die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass Mindestlöhne nicht Beschäftigung zerstören, fast so, als wolle man gesicherte wissenschaftliche Grundlagen, wie etwa das Gesetz über die Schwerkraft, in Frage stellen“ (zitiert nach Bosch u.a. 2009, S. 27).

Ohne einen weiteren Beitrag zur Debatte über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen leisten zu können, möchten wir an dieser Stelle darauf verweisen, dass neuere empirische Studie über den Einfluss bereits vorhandener Mindestlöhne auf die Beschäftigungssituation in den betroffenen Branchen und Ländern zu einem differenzierten Urteil kommen. Es gibt in diesen Studien eine Reihe von Hinweisen, dass Mindestlöhne zwar die Personalkosten der Unternehmen erhöhen, diese aber gleichzeitig von einer erhöhten Arbeitsproduktivität durch geringere Fluktuationsraten, einer höheren Mitarbeitermotivation und einem verbesserten Qualifikationsniveau ihrer Beschäftigten profitieren. Zudem hat das „Wie“ der Einführung hohe Auswirkungen auf die damit einhergehenden Arbeitsplatzeffekte. „Eine frühzeitige Ankündigung von Mindestlöhnen bzw. ihre Erhöhung, ein längerer Anpassungszeitraum für Klein- und Mittelbetriebe sowie eine Verknüpfung mit Weiterbildung und Innovation ermöglichen höhere beschäftigungsfreundliche Mindestlöhne als ohne solche flankierende Maßnahmen“ (Bosch u.a. 2009, S. 37).

Wie bereits dargestellt, war die Einführung der Mindestlöhne für die Briefbranche von massiven politischen Kontroversen begleitet, bei denen die Gegner von verbindlichen Lohnuntergrenzen vielfach auf drohende immense Arbeitsplatzverluste verwiesen. So rechnete der Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste damit, „dass ein Mindestlohn zwischen 9,00 EUR und 9,80 EUR für Briefzusteller in einer ersten Welle etwa 20.000 der insgesamt 60.000 Arbeitsplätze bei Konkurrenten der Deutschen Post vernichten wird“ (o.V. - DVZ, 1.12.2007). Eine kurz nach Einführung des Postmindestlohns im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführte Befragung von 113 Lizenznehmern zu den Auswirkungen der Postmindestlohnverordnung scheint diese negativen Beschäftigungseffekte zu bestätigen: bereits in den ersten Wochen des Jahres 2008 hätten die befragten Briefdienstleister 5% ihrer Arbeitsplätze abgebaut, langfristig planten diese 11,6% aller Arbeitsplätze zu streichen (RWI 2008, S. 23).

Während die erwähnten Prognosen von unsicheren Erwartungen geprägt sind, zeigt sich auf Basis der von der Bundesnetzagentur veröffentlichten Beschäftigungsstatistik der Briefbranche für die zurückliegenden Jahre folgendes Bild:



Quelle: Bundesnetzagentur 2009a, S. 46

Nach einer Perioden stetigen Beschäftigungsaufbaus bei den Lizenznehmern war bereits im Jahr 2007 - also vor der Einführung eines Postmindestlohns- ein Rückgang der Arbeitsplätze bei den Lizenznehmern gegenüber 2006 festzustellen. Im Jahr 2007 reduzierte sich die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei den Lizenznehmern zum Vorjahr von 48.281 auf 39.348, das entspricht einem Rückgang von 8.933 oder 18,4%. Im Jahr 2008 ging die Zahl der mit lizenzpflichtigen Tätigkeiten betrauten Beschäftigten erneut zurück und wurde von der Bundesnetzagentur mit jahresdurchschnittlich 30.942 angegeben, das sind 8.406 Beschäftigte oder 21,4% weniger als noch im Jahr zuvor (Bundesnetzagentur 2009a, S. 46).

Nach Einschätzung der Regulierungsbehörde sind für diesen Trend, der bereits vor der Geltung des Postmindestlohns einsetzte, mehrere Gründe ausschlaggebend: „Bis 2007 hatte bei den Wettbewerbern die stetig steigende Zahl der zumeist Ende-zu-Ende beförderten Briefsendungen auch zu einem deutlichen Anstieg der Beschäftigtenzahlen geführt. Infolge zahlreicher Marktaustritte sowie eines in der Branche anhaltenden Trends zu Verlagerung von Beförderungsleistungen auf Subunternehmen hat sich diese Entwicklung nicht weiter fortgesetzt. Zudem dürfte die zunehmende Nutzung des Netzzugangs der DPAG und damit die Übertragung nachgelagerter Beförderungsleistungen auf die DPAG zu dieser Entwicklung beigetragen haben“ (ebd., S. 46f.).

Auf Grundlage der Bundesnetzagenturdaten lässt sich ein vom Postmindestlohn verursachter umfassender Beschäftigungsrückgang somit nicht nachweisen. Zum einen fällt der seit 2007 beobachtbare Beschäftigungsrückgang mehrheitlich in die Zeit vor Geltung der Mindestlohnverordnung zum anderen lässt sich für das Jahr 2008 konstatieren,

dass der Rückgang von 8.400 Arbeitsplätzen bei den Lizenznehmern in diesem Jahr zu einem überwiegenden Teil das Resultat der PIN-Insolvenz darstellen dürfte, bei der rund 5.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verloren haben. Wie bereits dargestellt, liegt die Ursache für den Zusammenbruch der PIN Group in unternehmerischen Fehlleistungen des Jahres 2007 begründet; dieser kann somit nicht dem Postmindestlohn angelastet werden. Der verbleibende Rest der Arbeitsplatzverluste dürfte zu einem relevanten Teil auf die Verlagerung von Tätigkeiten an nicht lizenzpflichtige Subunternehmen begründet sein. Diese Vermutung ist insofern naheliegend, als die Verlagerung von Zustelltätigkeiten in nicht vom Geltungsbereich der Postmindestlohnverordnung erfasste Unternehmen - wie die Vertriebsorganisationen der Zeitungsverlage - eine durchaus gebräuchliche Strategie zur Umgehung des Postmindestlohns darstellte. Wir können zudem durch eine von uns beauftragte Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit für die Wirtschaftszweige „Briefdienste“ (Wirtschaftszweigcode 64.121) und „Zeitungsdienste“ (Wirtschaftszweigcode 64.122) den Nachweis erbringen, dass sich im gleichen Maße, wie die Anzahl von Minijobbern bei den Briefdiensten zwischen dem 31.12.2007 und dem 31.12.2008 zurückgegangen ist, die Zahl der geringfügig Beschäftigten bei den Zeitungszustellungsgesellschaften gestiegen ist.⁵⁷

Selbstverständlich ist nicht auszuschließen, dass durch die Einführung des Postmindestlohns auch Beschäftigungsmöglichkeiten bei solchen Unternehmen verloren gegangen sind, die nur aufgrund der Bezahlung von Niedriglöhnen wirtschaftlich existieren konnten und nicht zu einer Änderung ihres Geschäftsmodells in der Lage waren. Wir gehen aber auch hier davon aus, dass sich der dadurch verursachte Arbeitsplatzverlust in engen Grenzen gehalten halten dürfte, zumal den Lizenznehmern eine Reihe von Möglichkeiten zur Umgehung der Mindestlohnregelung offenstanden, die nach unserer Kenntnis auch offensiv genutzt wurden.

Wir können auf Grundlage unserer Analyse zu den Beschäftigungswirkungen der Postmindestlohnverordnung deshalb zusammenfassend feststellen, dass

- der Beschäftigungsrückgang bei den Lizenznehmern einen bereits seit 2006/2007 zu beobachtender Trend darstellt,
- der Arbeitsplatzabbau zu einem überwiegenden Teil dem allgemeinen Trend zur Verlagerung von Tätigkeiten an Subunternehmen und der verstärkten Nutzung des Netzzugangs bei der Deutschen Post AG geschuldet ist,

⁵⁷ Da es sich hierbei um eine Sonderauswertung für einen kleinen Bereich der amtlichen Beschäftigungsstatistik (fünfstelliger Wirtschaftszweig) handelt, sind diese Daten nur für den internen Gebrauch bestimmt und dürfen aus Datenschutzgründen nicht veröffentlicht werden.

- sich die vom Postmindestlohn kausal verursachten Beschäftigungseffekte aufgrund der eher geringen Reichweite seiner Anwendung in sehr engen Grenzen halten dürften.

Ungeachtet der eindeutigen empirischen Datenlage werden die Gegner des Postmindestlohns nicht müde, gebetsmühlenhaft dessen schädliche Arbeitsplatzwirkungen zu betonen, selbst wenn sie dabei im selben Atemzug dessen Nichtanwendung betonen. „20.000 Jobs seien verloren gegangen, trotzdem werde der Mindestlohn in der Branche nicht bezahlt“ verkündete Presseberichten zufolge der Vorsitzende des Bundesverbandes Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK), Ralf Wojtek, (o.V. 2009 - DVZ, 24.11.2009) in einer ausgesprochen bemerkenswerten Logik. Und auch die Zahlen der Bundesnetzagentur werden zu „Ungunsten“ des Postmindestlohns falsch dargestellt, um die vor Einführung des Postmindestlohns gemachten Prognosen zu den Beschäftigungseffekten quasi amtlich bestätigt zu bekommen. So beruft sich der Vorsitzende des Arbeitgeberverbandes Neue Brief- und Zustelldienste, Florian Gerster, bei seiner im April 2009 gemachten Behauptung, der Postmindestlohn habe 19.000 Jobs und 40% aller Arbeitsplätze der Branche gekostet auf den Jahresbericht der Bundesnetzagentur 2008. Doch die darin enthaltenen Daten zur Beschäftigungssituation beschreiben nicht - wie angesichts der Äußerung von Gerster zu erwarten wäre - die Arbeitsplatzentwicklung im Jahr nach Einführung des Mindestlohns, sondern beziehen sich auf einen Zeitraum von 2006 bis 2008 und umfassen auch den massiven Arbeitsplatzabbau der Lizenznehmer zwischen 2006 und 2007, also vor Geltung der Mindestlohnregelung.

5. Zusammenfassung und Perspektiven

Zusammenfassung

1.

Bei unserer Analyse der Anwendung der Postmindestlohnverordnung konnten wir feststellen, dass der allgemeinverbindlich erklärte Postmindestlohn offensichtlich nur von wenigen Firmen außerhalb der Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbands Postdienste e.V. tatsächlich bezahlt wurde. Verlässliche und exakte Daten, wie viele dieser Lizenznehmer sich an die für allgemeinverbindlich erklärten Lohnuntergrenzen hielten, liegen nicht vor. Neben den im Briefmarkt aktiven Töchtern der WAZ-Mediengruppe, der PIN Mail AG, der Nordbayern Post (Nürnberg) sowie Post Modern (Dresden) und Arriva (Konstanz/Freiburg) sind uns keine weiteren Unternehmen bekannt geworden, die den Mindestlohn zahlten. Ursächlich für die geringe unmittelbare Wirkung des Postmindestlohnes waren - jenseits rechtlicher und moralischer Bewertungen - gegen diesen gerichtete und letztlich in hohem Maße erfolgreiche Begrenzungs- und Neutralisierungsstrategien, die wiederum durch unverhohlene Unterstützung aus dem politischen Raum sowie eine mangelnde Flankierung seitens staatlicher Exekutivorgane begünstigt wurden.

2.

Wir können im Weiteren konstatieren, dass die öffentliche Debatte um die Arbeitsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern und die politischen Initiativen, die letztlich zur Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmerentendegesetz und der darauf fußenden Rechtsverordnung führten, ungeachtet ihrer faktisch nur sehr begrenzten Anwendung - einen positiven Effekt auf die Lohnentwicklung bei den Lizenznehmern hatten. Zum einen wurden diese als Bestandteil einer Umgehungsstrategie veranlasst, durch konkurrierende Tarifverträge Lohnuntergrenzen festzuschreiben, die über dem bislang in der Branche gezahlten durchschnittlichen Lohnniveau lagen. Zum anderen standen die Briefdienstleister und ihre Beschäftigungsbedingungen mit der Allgemeinverbindlicherklärung der Mindestlöhne unter einer insgesamt erhöhten Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und ihrer Kunden. Auch deshalb war das fortschreitende Drehen an einer nach unten gerichteten Lohnspirale nicht ohne weiteres erfolgreich möglich gewesen. Die trotz vielfacher Umgehungstatbestände dennoch erfolgte Erhöhung des Lohnniveaus bei den Lizenznehmern bestätigt solche direkten oder indirekten positiven Effekte auf die Vergütungen bei den Post-Konkurrenten.

3.

Bei der Analyse der Lohnentwicklung hat sich gezeigt, dass sich mit wenigen Ausnahmen in nahezu allen Regionen und in allen Tätigkeitsgruppen die Beschäftigungsbedingungen bezogen auf das durchschnittliche Lohnniveau bei den Lizenznehmern im Jahr

2008 merklich verbessert haben. Dennoch ist die Entwicklung in einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich, die Durchschnittslöhne für Briefzusteller variieren hier zwischen 6,23 Euro in Sachsen und 10,03 Euro in Berlin. Obwohl die Löhne bei den Post-Wettbewerbern weiterhin deutlich als Niedrigeinkommen zu klassifizieren sind, ist in 2008 ein wichtiger sozialpolitischer Fortschritt festzustellen: Während der Geltungsdauer der Postmindestlohnverordnung lagen die Durchschnittslöhne im Jahr 2008 für die Briefzusteller sowohl in West- wie auch in Ostdeutschland auf einem Niveau, welches zumindest für einen Single-Haushalt keine aufstockenden ALG-II Bezüge mehr erforderlich machte. Dies war bei den Vergleichslöhnen vor Einführung des Mindestlohns im Jahr 2007 nicht gegeben. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist hervorzuheben, dass sich trotz der Entgelterhöhung bei den Lizenznehmern deren Lohnkostenvorteil gegenüber der Deutschen Post AG kaum reduziert hat. Aufgrund von Tariferhöhungen bei der DPAG beträgt der Abstand zu den Vergütungen der Briefzusteller bei den Lizenznehmern im Jahr 2008 37,8% (Vorjahr: 40%), so dass auch weiterhin ausreichend Raum für einen erfolgreichen Preiswettbewerb gegeben sein dürfte.

4.

Beim Blick auf etwaige „Kollateralschäden“ des Postmindestlohns bleibt generell festzuhalten, dass ein Mindestlohn, der nicht bezahlt wird, auch keine negativen Wirkungen haben kann. Dies trifft in erster Linie auf die Insolvenz der PIN Group zu, die vielfach als „Paradebeispiel“ der negativen Effekte von Mindestlöhnen in der Briefbranche herangezogen wird, aber nachweislich durch Missmanagement, strategische Fehleinschätzungen der Eigentümer und eine prekäre wirtschaftliche Situation vieler PIN-Unternehmen bereits vor Einführung des Postmindestlohns ausgelöst wurde. Wie gezeigt, sind die Geschäftsaktivitäten der Briefdienstleister durch die Postmindestlohnverordnung keinesfalls in Mitleidenschaft gezogen worden. Dies bestätigt sich zum einen durch die geringe Anzahl von Marktaustritten, die vergleichsweise hohe Anzahl neu vergebener Lizenzen in 2008 sowie die insgesamt große Anzahl am Markt aktiver Lizenznehmer, die durch den Zusammenschluss in zwei relevanten Kooperationen („Mail Alliance“, „P2“) als ernstzunehmende und leistungsfähige Konkurrenten zur DPAG wahrgenommen werden.

5.

In der politischen Diskussion und in wissenschaftlichen Studien wurde dem Postmindestlohn eine deutlich negative Wirkung auf die Wettbewerbsentwicklung im Briefmarkt und die Anzahl der Arbeitsplätze bei den Lizenznehmern zugeschrieben. Auch hier gilt: (negative) externe Wirkungen kann nur ein Mindestlohn entfalten, der tatsächlich bezahlt wird und somit die wirtschaftliche Situation des betroffenen Unternehmens beeinflusst. Vor allem die Monopolkommission, die sich für eine staatliche Beratungsinstanz mit ungewöhnlicher Verve gegen die Einführung eines Mindestlohns in der Briefbranche gewandt hat, sieht durch die Wettbewerbs- und Beschäftigungsentwicklung ihre Bedenken bestätigt. Allerdings lässt auch sie bei ihrer Analyse vollkommen

unberücksichtigt, ob der Postmindestlohn aufgrund der bekanntlich geringen Reichweite seiner Anwendung überhaupt in der Lage war, die ihm zugeschriebenen negativen Effekte hervorzurufen. Wir vertreten aufgrund der beschriebenen eingeschränkten Anwendung der Mindestlohnverordnung die Meinung, dass diese keinen nennenswerten Effekt auf die Wettbewerbssituation und die Beschäftigungsentwicklung ausüben konnte. Zum anderen halten wir die dargestellten Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation auch für weniger gravierend, als dies von interessierter Seite vorgebracht wird.

6.

Insgesamt betrachtet, können wir die dieser Arbeit zugrundgelegten Arbeitshypothesen durch unsere Analysen im Wesentlichen bestätigen. Welche Folgen sich im Weiteren angesichts der am 30. April 2010 außer Kraft getretenen „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“ ergeben könnten, werden wir nun abschließend skizzieren.

Perspektiven

Allein schon die Tatsache, dass sich bereits mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes im Januar 2010 Unternehmen wie die PIN Mail AG in Berlin veranlasst gesehen haben, die Bezahlung des Postmindestlohns für ihre Beschäftigten unverzüglich zu stoppen, lässt erahnen, welcher „roll back“ bei den Arbeitsbedingungen im deutschen Briefmarkt bereits in naher Zukunft zu erwarten ist. Es ist deshalb dringend erforderlich, dass diese personalintensive Branche nicht zu einem Beschäftigungssegment verkommt, in dem nur noch Aushilfsjobs und Hinzuverdienstmöglichkeiten auf Niedriglohnniveau angeboten werden. Die von uns zu einem früheren Zeitpunkt bereits dargestellten Maßnahmen zur Gewährleistung fairer Wettbewerbs- und sozialverträglicher Arbeitsbedingungen im Briefmarkt sind vor diesem Hintergrund von ungebrochener Aktualität (vgl. Input 2006). Dazu zählen neben einem erneuten Anlauf für eine Mindestlohnregelung auf der Basis des novellierten Arbeitnehmer-Entsendegesetzes die konsequente Anwendung der Sozialklausel des Postgesetzes durch die Bundesnetzagentur, eine umfassende Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe von Briefdienstleistungen sowie weitere Fortschritte bei der Tarifierung der Branche.

1.

Wir sehen im Blick auf das Auslaufen des bisherigen allgemeinverbindlichen Mindestlohns und das damit verbundene Signal an die Lizenznehmer, ihr „Geschäftsmodell Lohndumping“ wieder fortzuführen, den dringenden Bedarf für eine Anschlussregelung gegeben. Die bevorstehende unbeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ab 2011 verstärkt den Handlungsdruck in Richtung eines neuen

Postmindestlohns, um Lohndumping auch durch ausländische Konkurrenten und Arbeitnehmer im Briefmarkt nicht zu befördern. Die am Ort der Leistungserbringung geltenden Regelungen zu den Arbeitsbedingungen können auf entsandte ausländische Arbeitskräfte jedoch gemäß dem „Bestimmungslandprinzip“ in Art. 3 Abs.1 der Entsende-richtlinie 96/71/EG nur angewandt werden, wenn diese „durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge“ geregelt sind. Allein aus diesem Grund sollte ein allgemeinverbindlich erklärter Mindestlohn im Interesse aller Beschäftigten und Unternehmen in der Briefbranche sein. Das novellierte Arbeitnehmer-Entsendegesetz bietet hierfür mittlerweile eine rechtssicherere Grundlage als dies im Jahr 2007 noch der Fall war.

2.

Gemäß der Sozialklausel in § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Postgesetz ist die Erteilung einer Lizenz zum Angebot von Briefdienstleistungen von der dafür zuständigen Bundesnetzagentur dann zu versagen, „wenn ... Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet“. Nachdem die Bundesnetzagentur mit Hinweis auf den wettbewerbsfördernden Charakter des Postgesetzes es stets abgelehnt hat, die Lohnhöhe als wesentliche Arbeitsbedingungen bei der Lizenzerteilung zu überprüfen, wird dies mittlerweile von der Behörde zwar als zulässig erachtet, als Vergleichsmaßstab für die „Üblichkeit“ sollen jedoch entgegen ihre bisherigen Rechtsauffassung nicht mehr die Löhne der DPAG, sondern die von den Lizenznehmern auf den lokalen Arbeitsmärkten üblicherweise gezahlten Löhne als Maßstab gelten.⁵⁸ Diese Vorgehensweise ist nicht nur rechtlich sehr strittig⁵⁹, sondern widerspricht auch offensichtlich der Intention des Post-Gesetzgebers.⁶⁰ Eine gesetzeskonforme und konsequente Anwen-

⁵⁸ Vgl. dazu die Pressemitteilungen der Bundesnetzagentur vom 26.03.2007 sowie vom 21.05.2007

⁵⁹ Vgl. dazu ausführlich Blanke 2007a. Der Autor kommt in seinem Rechtsgutachten zum Ergebnis, dass nach „rechtlich korrekter Auslegung der Regelung in § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG ... eine Lizenz zu versagen (ist), 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). ... Bezugspunkt sind dabei, solange die Mehrzahl der Arbeitnehmer im lizenzierten Bereich von der DP AG beschäftigt wird, die tariflichen Regelungen der Beschäftigten der DP AG.

⁶⁰ Wolfgang Bötsch (CSU), bei der Verabschiedung des Postgesetzes 1997 Bundespostminister hat bei der Auseinandersetzung über die Interpretation der Sozialklausel durch die Bundesnetzagentur eindeutig Stellung zum damaligen Willen des Gesetzgebers bezogen: „Im Postgesetz wurde eindeutig verankert, dass soziale Belange berücksichtigt werden. Eine Entwicklung in Richtung Scheinselbstständigkeit, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung und Sozialdumping sollte dadurch vermieden werden. Diejenigen Wettbewerber, die ihre Geschäftsmodelle ausschließlich auf Lohn- und Sozialdumping aufbauen, stehen eindeutig im Widerspruch zum Postgesetz“ („Schwarze Schafe verdienen keine Lizenz“, Rheinischer Merkur vom 19.04.2007). Auch der damalige Verhandlungsführer der SPD-Opposition im Deutschen Bundestag, Hans-Martin Bury, bekräftigte die nach wie vor geltende Intention des Gesetzgebers, „dass sich die Arbeitsbedingungen bei den neuen Wettbewerbern denen des früheren Monopolisten nähern und hier anständig bezahlte Leute leben können von dem Geld, das sie in ihrem Job erwirtschaften.“ Statement auf der Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Wettbewerb und Prekarität - Handlungsoptionen für Politik und Gewerkschaften“ am 24.05.2007 in Berlin; zitiert nach www.fes.de/wiso/pdf/FES_Info_240507.pdf

dung der Sozialklausel durch die Bundesnetzagentur wäre ein wichtiger Schritt zur Berücksichtigung sozialer Belange im wettbewerblichen Briefmarkt, wie es auch vom Postgesetz als Ziel der Regulierung verlangt wird.

3.

Staatliche Institutionen als wichtiger Auftraggeber für neue Briefdienstleister können zudem einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen und angemessener Arbeitsbedingungen in der Briefbranche durch die Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe leisten. Wie bereits an anderer Stelle ausführlich dargestellt (Input 2009), kommt öffentlichen Auftraggebern bei der Auswahl ihrer Dienstleister eine besondere Vorbildfunktion zu. Mit der Reform des Vergaberechts im April 2009 sind hierzu die rechtssicheren Voraussetzungen geschaffen worden. Gemäß § 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) können bei der Auftragsausführung „zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.“ Aus der Gesetzesbegründung geht hierbei hervor, dass im Kontext dieser Leistungsanforderungen auch „eine angemessene Bezahlung zur Sicherstellung der Qualifikation von Wachpersonal“ gefordert werden kann. Übertragen auf den Bereich von Briefdienstleistungen bedeutet dies, dass der öffentliche Auftraggeber für deren Erledigung ebenfalls eine angemessene Bezahlung zur Bedingung der Auftragsvergabe machen kann, wenn die angemessene Bezahlung zur ordnungsgemäßen Erfüllung dieser Aufgabe und/oder zur Sicherstellung der Qualifikation des eingesetzten Personals sich als nützlich erweist (Blanke 2009, S. 107). Zudem zählen laut den Gesetzesmaterialien (Stellungnahme des Bundesrates, BR-Drucksache 249/08 vom 23.05.2008) zu den bei der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigungsfähigen „sozialen Aspekten“ die Gleichstellung der Geschlechter, die Beschäftigung von Auszubildenden und Langzeitarbeitslosen, die angemessene Bezahlung zur Gewährleistung einer ausreichenden Qualifikation des mit dem Auftrag betrauten Personals, Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern im Erwerbsleben, die Sicherstellung der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern sowie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Solche Anforderungen können und sollten in Zukunft an die Ausführung aller öffentlichen Aufträge generell und speziell bei der Beauftragung von Briefdienstleistern gestellt werden (Input Consulting 2009, S. 61f).

4.

Neben den oben dargestellten Optionen durch Eingriffe von außen in Form staatlicher Regulierung, wäre die Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen durch Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern der in Deutschland „übliche“, weil gesetzlich institutionalisierte und der in vielen Branchen erfolgreiche Weg. Allerdings hat sich gezeigt, dass dies aus verschiedenen Gründen ein in Bezug auf die neuen Briefdienstleister vergleichsweise schwieriges Unterfangen darstellt. Zum

einen, weil die Unternehmen in ihrem Geschäftsmodell weiterhin auf den Kostenvorteilen prekärer Beschäftigung setzen: seit der Diskussion um die Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmer ist der Anteil von Minijobbern und Teilzeitarbeitsplätzen dort unverändert hoch, sind befristete Arbeitsverträge weiterhin die Regel und eine betriebliche Interessenvertretung die absolute Ausnahme. Andererseits sehen die Arbeitgeberverbände der neuen Briefdienste wenig Handlungsbedarf zur Regelung der Arbeitsbedingungen im Sektor: „Die Arbeitnehmer unserer Mitgliedsunternehmen in der Brief- und Zustellbranche erhalten Tariflöhne. Der Arbeitgeberverband Neue Brief- und Zustelldienste e.V. (AGV-NBZ) hat im Dezember 2007 einen Tarifvertrag für Mehrwertbriefdienste abgeschlossen. Danach muss in der Brief- und Zustellbranche ein tariflicher Mindestlohn von 7,50 Euro je Stunde in Westdeutschland und Berlin und 6,50 Euro je Stunde in Ostdeutschland gezahlt werden. An diese Tariflöhne halten sich unsere Mitgliedsunternehmen weiter gebunden“.⁶¹ Allerdings wurden diese Tarifverträge mit Verbänden abgeschlossen, deren mangelnde Tariffähigkeit entweder bereits rechtskräftig festgestellt wurde oder begründet in Abrede gestellt werden kann. Ob unter diesen Konstellationen eine einheitliche Tarifierung der Branche gelingt, ist ungewiss. Die Gewerkschaft ver.di hat im Mai 2007 bereits die Arbeitgeberverbände der neuen Briefdienste (offenbar bislang erfolglos) zu Tarifverhandlungen aufgefordert⁶² und zudem angekündigt, auch in Verhandlungen über Haustarifverträge bei den Unternehmen der Briefbranche zu treten, in denen sie auseinandersetzungsfähig sind, also über ausreichend Mitglieder verfügen.⁶³

Wie die Erfahrungen in den zurückliegenden drei Jahren in der Debatte über die Regulierung der Arbeitsbedingungen in der Briefbranche gezeigt haben, dürften die von uns dargestellten Handlungsoptionen nur unter Überwindung massiver Widerstände und somit mit nicht unerheblichem Aufwand umzusetzen sein. Wir sind aber weiterhin der Meinung, dass dieser Aufwand gerechtfertigt wäre, könnte doch so verhindert werden, dass eine Branche mit rund 175.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mehr und mehr zu einem Beschäftigungssegment verkommt, in dem unter prekären Bedingungen überwiegend Gelegenheitsjobs und Hinzuverdienstmöglichkeiten angeboten werden und gleichzeitig existenzsichernde Arbeitsplätze sukzessive verdrängt werden. Das Resümee unserer Untersuchung der Beschäftigungsbedingungen bei den neun Briefdienstleister aus dem Jahr 2006 ist auch heute noch zutreffend: „Massenhafte prekäre Beschäftigung im Briefmarkt ist kein Schicksal. Sie kann und sollte mittels der aufgezeigten Maßnahmen bekämpft werden“ (Input 2006, S. 99).

⁶¹ Pressemitteilung des Arbeitgeberverbands neue Brief- und Zustelldienste vom 20.05.2010: „Gerster: Tarifliches Lohnniveau in der Brief- und Zustellbranche bleibt erhalten“

⁶² Vgl. Verdi-Pressinformation vom 20.05.2010: „AGV NBZ lässt Termin für Tarifverhandlungen über Postmindestlohn verstreichen“

⁶³ Vgl. Ver.di-Pressinformation vom 26.05.2010: „ver.di will Haustarifverträge für Briefdienstleister parallel zu Postmindestlohn“

6. Literatur

- AGV Neue Brief- und Zustelldienste (o.J.): 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, o.O.
- Barthel, Klaus (2010): Was tut die Bundesregierung gegen die neue Lohn-Dumping-Runde auf dem Briefmarkt? Presseerklärung des stellvertretenden wirtschaftspolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion Klaus Barthel vom 05.05.2010 (www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,52004,00.pdf)
- Bispinck, Reinhard / Dribbusch, Heiner (2008): Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung; in: Sozialer Fortschritt 6/2008, S. 153-163
- Blanke, Thomas (2009): Die Berücksichtigungsfähigkeit sozialer Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe von Briefdienstleistungen nach europäischem und deutschen Recht, in: Input Consulting (2009), S. 69 - 134
- Blanke, Thomas (2007a): Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz. Die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.). WISO-Diskurs 2007, Bonn
- Blanke, Thomas (2007b): Die Tarifverträge im Briefdienstleistungsbereich und ihre Allgemeinverbindlicherklärung. Gutachterliche Stellungnahme, Oldenburg
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia / Kalina Thorsten (2009): Mindestlöhne in Deutschland. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, FES / WISO-Diskurs Dezember 2009, Bonn
- Brychcy, Ulf (2007): Springers Briefgeheimnis, in: Financial Times Deutschland vom 07.12.2007
- Bundesnetzagentur (2010a): Abschlussbericht zur Erhebung zu den Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Stand: 01.02.2010, Bonn, unveröffentlicht
- Bundesnetzagentur (2010b): Jahresbericht 2009, Bonn
- Bundesnetzagentur (2009a): Tätigkeitsbericht 2008/2009 Post gemäß 47 Abs. 1 Postgesetz, Bonn
- Bundesnetzagentur (2009b): Zwölfte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Bonn

- Bundesnetzagentur (2008): Elfte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Bonn
- Bundesnetzagentur (2007): Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich. Endergebnis der Auskunftsanordnung gemäß § 45 PostG vom 22. Juni 2007, Bonn
- Bundesverband Deutscher Postdienstleister / TellSell Consulting (2010): Eigentümerstrukturen & Netzwerk im deutschen Briefmarkt. Ein neues Wachstumsfeld für den Mittelstand, Bonn/Frankfurt, Januar 2010
- Busse, Caspar / Dohmen, Caspar: Springer droht mit Pleite der Brieffochter, in: Süddeutsche Zeitung vom 10.12.2007
- Creditreform (o.J.): Insolvenzen, Neugründungen, Löschungen. Jahr 2008, o.O.
- Deutscher Bundestag (2007): Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (Drucksache 16/6735 vom 18.10.2007)
- Dieke, Alex Kalevi / Wojtek, Ralf (2008): Competition, wages and politics in the delivery sector: the case of postal minimum wages in Germany; in: Crew, Michael A. / Kleindorfer, Paul R. / Campbell, James I. Jr. (Hrsg.) (2008): Handbook of Worldwide Postal Reform, Cheltenham / Northampton, S. 282-297
- Dieke, Alex Kalevi / Zauner, Martin (2007): Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 295, Mai 2007, Bad Honnef
- Dieterich, Thomas (2007): Tarifgestützte Mindestlöhne für Briefdienstleistungen, o.O.
- Dohmen, Caspar (2007): Mindestlohn als Vorwand, in: Süddeutsche Zeitung vom 10.12.2007
- Ecorys (2008): Effect of minimum wage on competitors in the German postal market, Rotterdam
- Elger u.a. (2007): Springer schlingert, in: Financial Times Deutschland vom 04.12.2007
- Faigle, Philip (2007a): Abgang mit Ansage, in: Die Zeit vom 07.12.2007
- Faigle, Philip (2007b): Springers falscher Pin-Code, in: Die Zeit vom 13.12.2007
- Granzow, Axel (2008a): Post-Mindestlohn steht auf der Kippe; in: Handelsblatt vom 17.12.2008

- Granzow, Axel (2008b): Pin Group kündigt massiven Abbau von Arbeitsplätzen an, in: Handelsblatt vom 27.02.2008
- Granzow, Axel (2007): Sieben Pin-Gesellschaften zahlungsunfähig, in: Handelsblatt vom 27.12.2007
- Granzow, Axel / Siebenhaar, Hans-Peter (2007): Pin Group kämpft ums Überleben, in: Handelsblatt vom 11.12.2007
- Hicken, Eske (2008): Kein Mindestlohn für Tausende Briefboten; in Frankfurter Rundschau vom 16.01.2008
- Hinze, Henning (2008): Ausverkauf angekündigt, in: Süddeutsche Zeitung vom 23.02.2008
- Input Consulting (2009): Die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Auftragsvergabe von Postdienstleistungen. Empirische Befunde, politische Erfordernisse und rechtliche Möglichkeiten, Stuttgart
- Input Consulting (2006): Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stuttgart
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2009): Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen - zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen, IAQ-Report 2009-5, Duisburg
- Knappmann, Lutz / Brychcy, Ulf (2008): Pin beschert Springer Rekordverlust, in: Financial Times Deutschland vom 04.03.2008
- Krause, Martin (2007): Pin verschickt Kündigungen, in: Neue Westfälische vom 07.12.2007
- Krüger, Ninette: Die Masche mit dem Mindestlohn; in: Frankfurter Rundschau vom 18.2.2008
- Kuhr, Daniela: Streit um Mindestlohn eskaliert; in: Süddeutsche Zeitung vom 10.3.2008
- Monopolkommission (2009a): Sondergutachten der Monopolkommission - Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen; in: Deutscher Bundestag: Drucksache 17/286 vom 10.12.2009, S. 69-143
- Monopolkommission (2009b): Pressemitteilung: Monopolkommission stellt Sondergutachten zur Wettbewerbssituation auf den Postmärkten vor, Bonn, 14.12.2009

- Muigg, Roland (2008): Arbeiten für ein Zubrot; in: Trott-war 6/2008
- Nicolai, Birger (2009): TNT nimmt sich nun doch die Post vor, in: Die Welt vom 17.06.2009
- o.V. - Börsenzeitung vom 20.03.2008: EU sieht sich Post-Mindestlohn an
- o.V. - Börsenzeitung vom 07.08.2007: Pin übernimmt Ippen-Briefdienste
- o.V. - Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 24.11.2008: Post-Mindestlohn gesucht
- o.V. - Deutsche Verkehrszeitung vom 15.11.2008: Mindestlohn-Verstoß bleibt ungeahndet
- o.V. - Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 01.12.2007: Post-Konkurrenz sieht 20.000 Jobs gefährdet
- o.V. - Die Welt vom 20.12.2007: Pin wird von Sanierungsexperten weitergeführt
- o.V. - Der Spiegel vom 30.01.2008: Pin-Mutter meldet Insolvenz an
- o.V. - Focus Online vom 10.03.2008: PIN verkauft Tochterunternehmen
- o.V. - Focus Online vom 18.06.2007: Post-Rivale Pin kauft Direkt-Express
- o.V. - Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.08.2009:
- o.V. - Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.06.2008: EU-Verfahren gegen Briefmindestlohn
- o.V. - Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.03.2008: CDU will Post-Mindestlohn außer Kraft setzen
- o.V. - Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.12.2007: „Ich muss das Problem um die Pin Group so schnell wie möglich lösen“ (Interview mit Springer-Chef Mathias Döpfner)
- o.V. - Generalanzeiger vom 12.04.08: „Es sitzt niemand im Dunkeln“ (Interview mit Matthias Kurth)
- o.V. - Generalanzeiger vom 16.05.2006; Interview mit Rolf Büttner
- o.V. - Hamburger Abendblatt vom 07.12.2007: PIN entlässt 880 Zusteller - auch in Hamburg

- o.V. - Handelsblatt vom 26.09.2008: Holtzbrinck erwirbt Teile der Pin Group
- o.V. - Handelsblatt vom 17.07.2006: Briefdienst Pin will bereits 2008 Dividende ausschütten
- o.V. - Leipziger Volkszeitung vom 14.03.2008: Post-Rivalen zahlen eigenen Mindestlohn
- o.V. - Manager Magazin 05/2007: Spaß am Kassieren
- o.V. - Stern Online vom 14.12.2007: Springer nutzt die Chance zum Ausstieg; (Interview mit Armin Rott)
- o.V. - Süddeutsche Zeitung vom 11.03.2010: Pin kürzt Löhne deutlich
- o.V. - Süddeutsche Zeitung vom 20.3.2008: „EU untersucht Post-Mindestlohn“
- o.V. – Report Mainz, SWR-Sendung vom 10.12.2007: Arbeitslos wegen Mindestlohn. Die Wahrheit hinter dem Kahlschlag bei der Pin-Goup,
<http://www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=2769036/19sm9ms/index.html>
- Pape, Ernst-Wilhelm (2008): Personalnot begünstigt Schwarzarbeit. Mindestlohn-Kontrolle bremst Zoll; in: Westfalen-Blatt vom 3.1.2008
- Pfeiffer, Rudolf (2008): Postbranche bleibt 2008 noch lange in den Schlagzeilen; in: Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 03.01.2008
- Preis, Ulrich / Greiner, Stefan (2007): Rechtsgutachten zur Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 TVG) oder Geltungserstreckung (§ 1 Abs. 3a AEntG) eines Mindestlohn-Tarifvertrags in der Postdienstleistungsbranche, Köln
- Rasch, Benjamin (2009): Wettbewerb durch Netzzugang? Ein ökonomische Analyse am Beispiel des deutschen Briefmarktes, Wiesbaden
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2008): Auswirkungen der Einführung des Postmindestlohns. Befragung von Unternehmen der Branche Briefdienstleistungen. Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Endbericht - März 2008, Essen
- Riexinger, Bernd (2008): Kündigungsschutzklage gewonnen; in: ver.di-Publik 3/2008

- Röhm, Uli / Voigt, Wilfried (2007): Das Lohndumping-Kartell. Großverlage bekämpfen den Mindestlohn, Hamburg
- Roth, Eva (2010): Pseudo-Gewerkschaft kapituliert; in: Frankfurter Rundschau vom 15.04.2010
- Schöneberg, Kai (2008): Mehr Wert, weniger Lohn; in: Tageszeitung vom 12.03.2008
- Springer, Axel (2008): Geschäftsbericht 2007, Hamburg
- Steffen, Johannes (2006): Bedarfsdeckende Bruttoarbeitsentgelte - Arbeitspapier zur erforderlichen Höhe der den SGB II-Bedarf deckenden Bruttoarbeitsentgelte, Arbeitnehmerkammer Bremen
- Steffen, Johannes (2009): Bedarfsdeckende Bruttoentgelte. Erforderliche Bruttoentgelthöhen zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II, Arbeitnehmerkammer Bremen
- Stengel, Eckhard (2008): TNT verweigert den Mindestlohn; in Frankfurter Rundschau vom 10.01.2008
- Teuscher, Stephan (2010): Pseudogewerkschaft GNBZ gibt auf; in: bewegen 5/2010, S. 7
- Uhlmann, Steffen (2007): Post-Rivale kauft in Bayern ein; in: Süddeutsche Zeitung vom 3.4.2007
- ver.di (2008): Noch ein Dumpinglohnvertrag
http://psl.verdi.de/postdienste/archiv_2008_nachrichten/noch_ein_dumpinglohnvertrag
- Voigt, Wilfried (2008): Wie gerufen; in: Mitbestimmung 4/2008, S. 20-23
- Wank, Rolf (unter Mitarbeit von Benedikt Schmidt) (2008): Gutachten zu den folgenden Fragen: Ist die Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen vom 28. 12. 2007 rechtmäßig und damit rechtswirksam? Falls die Verordnung rechtswidrig sein sollte: Verletzt die Verordnung den Bundesverband der Kurier-Express-Postdienste e. V. (BdKEP), die TNT Post Regioservice GmbH, die Ridas Sicherheits- und Handelsgesellschaft mbH und die PIN Mail AG in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten?, Bochum
- WIK Consult (2009): Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, Bad Honnef

Wüpper, Thomas / Schüttemage, Antje (2007): PIN vor dem Abgrund, Frankfurter
Rundschau, 19.12.2007

7. Anhang

Die rechtliche Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit und Anwendung der Post Mindestlohnverordnung und konkurrierender Tarifverträge - ein Sachstandsbericht und Problemüberblick -

Von Prof. Dr. Thomas Blanke

I. Rückblick¹

Am 14.12.2007 hatte der Deutsche Bundestag beschlossen, den Anwendungsbereich des AEntG auf Briefdienstleistungen durch Einfügung der Worte „und für Tarifverträge für Briefdienstleistungen, wenn der Betrieb oder die selbstständige Betriebsabteilung überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördert“ in § 1 Abs.1 S.4 AEntG a. F. auch auf diese Branche zu erstrecken.² Diesem Beschluss hat der Bundesrat am 20.12.2007 zugestimmt. Das geänderte AEntG ist am 27.12.2007 in Kraft getreten.³

In der Phase der Vorbereitung der Aufnahme von Tarifverträgen über Briefdienstleistungen in das AEntG und ihrer Allgemeinverbindlicherklärung durch Rechtsverordnung des BMAS sind bis zum 20.12.2007 *insgesamt fünf Tarifverträge* abgeschlossen worden; bei der Mehrzahl von ihnen wurde die Allgemeinverbindlicherklärung durch den BMAS nach § 1 Abs.3a S.1 AEntG a.F. beantragt. Das BMAS hat jedoch lediglich die unter 1. dargestellten Tarifverträge nach den Vorschriften des AEntG a. F. für allgemein verbindlich erklärt. Die Rechtsverordnung, durch die dies bestimmt wurde, war auf den 30.4.2010 befristet und ist seitdem ausgelaufen. Damit besteht derzeit im Bereich der Briefdienste kein für allgemein verbindlich erklärter Tarifvertrag mehr.

1. Die Tarifverträge Briefdienste

Den Beginn machte der Anfang September 2007 zwischen dem Arbeitgeberverband Postdienste e.V. und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di abgeschlossene Tarifvertrag über Mindestentgelte für die „Branche Briefdienstleistungen“ (Briefsendungen bis 1000 Gramm). Am gleichen Tag kam es zu einem weiteren, inhaltlich identischen Tarifabschluss zwischen dem gleichen AGV und auf Arbeitnehmerseite der DPVKOM/CGPT.

¹Die Sachverhaltsdarstellung folgt im Wesentlichen den Darstellungen in den Entscheidungen des VG Berlin v. 7.3.2008 – VG 4 A 439.07 -, S. 7ff. , des OVG Berlin-Brandenburg v. 18.12.2008 – OVG 1 B 13.08 - und des Bundesverwaltungsgerichts v. 28.1.2010 – 8 C 19.09.

² Zu den Gesetzesentwürfen vgl. die gleich lautenden Entwürfe in BR-Drs.644/07 v. 20.9.2007 und BT-Drs. 18/6735 v. 18.10.2007.

³ BGBl. I S.3140.

Als *Geltungsbereich* dieser Tarifverträge ist gem. § 1 Abs.2 und 3 definiert:

(2) Der Tarifvertrag gilt für alle Betriebe, die gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern, unabhängig vom Anteil dieser Tätigkeit an der Gesamttätigkeit des Betriebes. ...

(3) Der Tarifvertrag gilt für alle Arbeitnehmer, die Tätigkeiten in der gewerbs- oder geschäftsmäßigen Beförderung von Briefsendungen durch Dritte ausüben. Nicht erfasst werden Arbeitnehmer, die ausschließlich Zeitungen oder Zeitschriften (Zeitungszusteller) befördern.“⁴

Am 11. 9. 2007 beantragten die Tarifvertragsparteien beim BMAS die Aufnahme der Branche Briefdienstleistungen in das AEntG und die Allgemeinverbindlicherklärung beider Tarifverträge vom gleichen Tag im Wege einer Rechtsverordnung nach § 1 Abs.3a AEntG a. F. Entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag hatte sich die damalige regierende Große Koalition dafür entschieden, weitere Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufzunehmen, um für diese durch Rechtsverordnung des BMAS die Rechtsnormen eines Tarifvertrages auf alle Arbeitnehmer dieser Branche erstrecken zu können. Dadurch sollte ungeachtet einer etwaigen Tarifbindung der betroffenen Arbeitnehmer für diese ein Mindestlohn festgelegt werden. Die Koalitionsvereinbarung zwischen den Regierungsparteien von 2005 stellte diese Erstreckung nach dem AEntG a. F. allerdings unter den Vorbehalt, dass „entsprechende unerwünschte soziale Verwerfungen durch Entsendearbeitnehmer nachgewiesen werden und in diesen Branchen Tarifverträge gelten, die zuvor nach den Regeln des Tarifvertragsgesetzes für allgemein verbindlich erklärt worden sind.“⁵

Diese Koalitionsvereinbarung machte den Versuch, die Anforderungen an die Erstreckung der Rechtsnormen eines Tarifvertrages nach dem AEntG a.F. in der Weise einzuschränken, dass eine spezifische Entsendeproblematik dargetan werden sollte und die

⁴ Diese Definition des Geltungsbereichs wurde von Dieterich, Tarifgestützte Mindestlöhne für Briefdienstleistungen, Rechtsgutachten November 2007, als unzureichend eingeschätzt: „Eine Regelung des fachlichen Geltungsbereichs sucht man in dem vorliegenden Tarifvertrag tatsächlich vergebens. Die Tarifvertragsparteien waren offensichtlich allein an der Frage interessiert, welche Arbeitnehmer schutzbedürftig und deshalb durch Mindestlöhne zu sichern seien, also an dem persönlichen Geltungsbereich (§ 1a Abs.3 Tarifvertrag Mindestlohn). In § 1 Abs. 2 wird zwar der betriebliche Geltungsbereich angesprochen, aber im Wesentlichen für irrelevant erklärt; es genügt, dass überhaupt gewerbsmäßig Tarifsendungen transportiert werden, gleichgültig in welchem Umfang.“ Nach Dieterich wird die Regelungslücke, die in der „normalen Tarifpraxis nicht ganz ungewöhnlich sei“, hier aus zwei Gründen zum Problem: „zum einen, weil das AEntG die Zuordnung zu einer bestimmten Branche zwingend voraussetzt, zum anderen, weil auf dem Dienstleistungsmarkt ganz allgemein, besonders aber bei der Briefdienstleistung, scharf markierte Branchen schwer zu erkennen und eindeutig abzugrenzen sind. Es wäre daher Sache der Tarifvertragsparteien gewesen, den fachlichen Geltungsbereich so zu definieren, dass der Verordnungsgeber gesetzeskonform daran anknüpfen kann“ (a.a.O., S.25). Eine Nachbesserung des Tarifvertrages ist daraufhin insoweit erfolgt, als zunächst durch eine Protokollnotiz, sodann durch Neuabschluss des Tarifvertrages in § 1 Abs.2 auf die „überwiegende gewerbs- oder geschäftsmäßige“ Tätigkeit abgestellt wurde; der Gesetzgeber hat in § 1 Abs.1 S.4 AEntG den gleichen Wortlaut benutzt. Gleiches gilt für die Neufassung des AEntG gem. § 4 Nr.3 i.Vb. m. § 6 Nr.4, (BGBl I S. 799).

⁵ Ziff. 2.7.2. des Koalitionsvertrages von 2005, im Netz unter: www.cducusu.de/upload/koavertrag0509.pdf, S. 38.

Voraussetzungen des § 5 TVG (Erfordernis des öffentlichen Interesses an der Allgemeinverbindlicherklärung, 50%-Quorum) gegeben sein müssten. Respektiert wurde die Koalitionsvereinbarung in der Praxis der Gesetzgebung jedoch nur teilweise: Nach dieser genügte - neben der Tatsache, dass die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50% der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen (50%-Quorum) - für die Aufnahme einer Branche in das AEntG a.F., dass die Tarifvertragsparteien einen entsprechenden Tarifvertrag abgeschlossen hatten und sich auf einen gemeinsamen Antrag einigten, diesen nach dem AEntG für allgemein verbindlich erklären zu lassen.⁶

Durch Vereinbarung im Koalitionsausschuss vom 18.6.2007 war dies in Bezug auf Branchen, in denen mehrere, miteinander konkurrierende Tarifverträge vorliegen, wie folgt konkretisiert worden:

„Für den Fall konkurrierender Tarifverträge in einer Branche werden dem Verordnungsgeber durch Gesetz Kriterien vorgegeben, die eine an den Sachgründen des Gesetzeszwecks ausgerichtete Entscheidung sicherstellen“.⁷

Eine gesetzliche Konkretisierung dieser Anforderung erfolgte erst mit der Neufassung des AEntG v. 20.4.2009⁸, indem in § 7 Abs.2 AEntG n.F. das Kriterium der Repräsentativität aufgenommen wurde.

Die *Tarifverträge Briefdienste* sehen gem. § 3 Abs.1 einen Brutto-Mindestlohn mit Wirkung vom 1.12.2007 für Ostdeutschland in Höhe von 8,00 € pro Stunde und für Westdeutschland in Höhe von 8,40 € pro Stunde vor. Für das Ausliefern von Briefsendungen i.S. von § 2 Abs.2 (Briefzusteller) „unabhängig vom zeitlichen und/oder mengenmäßigen Anteil an der Gesamttätigkeit“ sieht der Tarifvertrag gem. § 3 Abs. 2 Brutto-Mindestlöhne in Höhe von 9,00 € pro Stunde (Ost) und 9,80 € pro Stunde (West) vor.

Über die Höhe der vereinbarten Mindestlöhne entbrannte heftiger Streit sowohl zwischen den politischen Akteuren⁹ als auch insbesondere zwischen den in diesem Sektor der Postdienstleistungen tätigen Unternehmen. Verbandspolitisch führte dies zunächst dazu, dass sich Konkurrenten der DP AG am 11.9.2007 zu einem eigenständigen Arbeitgeberverband (AGV „Neue Brief- und Zustelldienste“) zusammen geschlossen haben. Zum Gründungszeitpunkt gehörten diesem AGV im wesentlichen Unternehmen aus den Konzernen der TNT Post und der mehrheitlich zum Springer-Verlag gehörenden PIN Group an.¹⁰ Noch am gleichen Tag ging dieser Verband mit dem BdKEP - Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e.V. - eine Tarifgemeinschaft ein.

⁶ Vgl. die Ausführungen von Dr. Braucksiepe in der Bundestagsdebatte zur Entscheidung über die Novelle zum AEntG v. 14.12.2007, stenographischer Bericht der 134. Sitzung, Plenarprotokoll 16/134.

⁷ Vgl. die Internetseite des Ministeriums www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Presse/nachrichten,did=208528.html.

⁸ BGBl. I S. 799.

⁹ Vgl. das am 18.12.2007 vorgestellte Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Postgesetz „Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln“

¹⁰ Vgl. hierzu und zur folgenden Sachverhaltsdarstellung A. Günther, Der Streit um Mindestlöhne im Postsektor, uv. Ms. Bad-Dürkheim, 2007, S.4.

Gleichzeitig wurde das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des AEntG durchgeführt und das Verfahren zum Erlass der Rechtsverordnung eingeleitet. Unter dem 6.11.2007 wurde ein entsprechender Entwurf u. a. an die Tarifparteien, die übrigen Bundesministerien, die zuständigen Landesministerien und die Dachverbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Stellungnahme bis zum 29.11.2007 übersandt. Im Bundesanzeiger vom 8.11.2007 erschien eine Bekanntmachung über einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages für die Branche Postdienste und den Entwurf einer Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Briefdienstleistungen, verbunden mit der Gewährung einer Frist zur schriftlichen Stellungnahme binnen 3 Wochen.

Der Tarifvertrag vom 11.9.2007 wurde von den Tarifvertragsparteien am 29.11.2007 unter Ausschluss von Nachwirkungen aufgehoben und unter diesem Datum ein weiterer Tarifvertrag geschlossen, der einen engeren fachlichen Geltungsbereich als die vorherigen Tarifverträge vorsah:

„ (2) Der Tarifvertrag gilt für die Branche Briefdienstleistungen. Das sind alle Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen, die *überwiegend* gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern.¹¹

(3) Der Tarifvertrag gilt für alle Arbeitnehmer, die in Betrieben oder selbstständigen Betriebsabteilungen im Sinne des Absatzes 2 Briefsendungen befördern.“

Grundlage hierfür waren Zweifel an der Repräsentativität¹² dieses Tarifvertrages aufgrund des weit gefassten Geltungsbereichs (der umfassenden Einbeziehung von Betrieben, die gewerbsmäßig Briefe beförderten). Nachdem der Geltungsbereich des ursprünglichen Tarifvertrages vom 11.9.2007 zunächst durch Protokollnotizen eingengt

¹¹ Hervorhebg. von mir, T.B.

¹² Grund für die Vereinbarung eines engeren fachlichen Geltungsbereichs waren Zweifel, ob die weitere Fassung das Kriterium nach § 5 Abs.1 Nr.1 TVG erfülle, wonach die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50% der unter den Geltungsbereich des fraglichen Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Hierzu bemerkt Dieterich, (s. O. Fn. 4, S.29) zu Recht: „Da die Deutsche Post AG auf dem Briefmarkt allein über einen Marktanteil von mehr als 80% verfügt, erwartet man auf den ersten Blick insoweit keine erwähnenswerten Berechnungsprobleme: Die 50% -Marke scheint weit überschritten zu sein. Dennoch hat sich in der rechtspolitischen Diskussion ein verwirrender Streit mit unterschiedlichen Zahlenwerken ergeben... Zu Zweifeln am Erreichen der 50%-Quote gelangen die Kritiker des Konzepts nur durch unzutreffende Abstriche bei der Belegschaft tarifgebundener Arbeitgeber, oder durch übertriebene Ausweitung der Arbeitnehmerzahl bei Außenseiter-Arbeitgebern“; ebenso Wank, Auszug aus dem Gutachten „Zur Gültigkeit der Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“, erstellt im Auftrage des AGV Postdienste e.V., 2008; Zusammenfassung der wesentlichen Teilergebnisse, S. 3. Eingestellt auf der Homepage des AGV Postdienste, www.agv-Postdienste.de/files/zusammenfassung_der_teilergebnisse_prof_dr_wank_1.pdf zuletzt besucht am 20.5.2010; a.A. Kämmerer/Thüsing in seinem dem BIEK erstatteten Rechtsgutachten, „Tariferstreckung in der Postdienstleistungsbranche – arbeitsrechtliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Schranken“, S.32ff. und die Stellungnahme von Thüsing zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales in Berlin am 5. November 2007 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, BT-Drucksache 16/6735, vgl. Wortprotokoll der 65. Sitzung, Protokoll 16/65, S. 874. Das 50%-Quorum spielte auch in der Bundestagsdebatte zur Entscheidung über die Novelle zum AEntG v. 14.12.2007 eine zentrale Rolle, vgl. den stenographischen Bericht der 134. Sitzung, Plenarprotokoll 16/134.

worden war, wurde im Tarifvertrag vom 29.11.2007 nunmehr der Geltungsbereich auf alle Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen beschränkt, die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern.¹³

Ferner beantragten die Tarifvertragsparteien beim BMAS ebenfalls am 29.11.2007 die Allgemeinverbindlicherklärung dieses Tarifvertrages unter Bezugnahme auf ihren Antrag vom 11. September 2007 „unter Einschluss der am 29.11.2007 erfolgten Änderung“, durch die sichergestellt sei, dass das „50%-Quorum mehr als deutlich erfüllt“ sei. Das BMAS leitete daraufhin einen angepassten Verordnungsentwurf nebst dem Regelwerk des Tarifvertrages mit Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 7.12.2007 denjenigen zu, die sich auf die Bekanntmachung vom 8.11.2007 geäußert hatten. Eine neue Bekanntmachung im Bundesanzeiger unterblieb.

In einem Vermerk des BMAS¹⁴ hierzu heißt es, die Einleitung eines neuen Verordnungsverfahrens mit Bekanntmachung und neuer Stellungnahmefrist sei nicht erforderlich, weil aufgrund der Verkleinerung des Geltungsbereichs kein neuer Personenkreis erfasst werde und der engere Geltungsbereich als weniger weitgehende Regelung bereits in dem weiter gehenden Geltungsbereich des ursprünglichen Antrags enthalten sei.

Nach der daraufhin erlassenen Rechtsverordnung wurden Mindestlöhne für die Branche Briefdienstleistungen gem. den Bestimmungen des am 29.11.2007 geschlossenen Tarifvertrages für nicht an ihn gebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer für verbindlich erklärt.

2. Die beiden Tarifverträge der GNBZ

Am 14.12.2007 stellten der Arbeitgeberverband NBZ (künftig: AGV NBZ) und die Gewerkschaft NBZ (künftig: GNBZ) beim BMAS ebenfalls den Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines von ihnen am 11.12.2007 geschlossenen Tarifvertrages zur „Regelung von Mindestarbeitsbedingungen für Mehrwertbriefdienstleistungen“. Unter dem 11.12.2007 hatte der AGV „Neue Brief- und Zustelldienste“ mit der zwischenzeitlich neu gegründeten „Gewerkschaft der Neuen Brief- und Zustelldienste“ einen eigenen Tarifvertrag für Mehrwertbriefdienste, die von der Universaldienstleistung trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind, abgeschlossen. Dieser Tarifvertrag sieht für die Neuen Bundesländer einen Brutto-Mindestlohn von 6,50 € pro Stunde und für Westdeutschland von 7,50 € pro Stunde vor (§ 3 1.).

Am 12.12.2007 kam es zwischen der GNBZ und dem Bundesverband der Kurier-, Express-, Post-Dienste e.V. (BdKEP) auf Arbeitgeberseite zu einem weiteren Tarifvertrag über die Erbringung von Postdienstleistungen, der den gleichen Bruttomindestlohn

¹³ Vgl. Dieterich (Fn.4).

¹⁴ Nach: OVG Berlin-Brandenburg v. 18.12.2008, OVG 1 B 13.08, Umdruck, S. 5f.

von 6,50 € (Ost) und 7,50 € (West) vorsieht. Ob auch in Bezug auf diesen Tarifvertrag die Allgemeinverbindlicherklärung durch Rechtsverordnung des BMAS beantragt wurde, konnte anhand der verfügbaren Unterlagen nicht geklärt werden.

Da das BMAS die Auffassung vertrat, die *GNBZ sei nicht tariffähig*, stimmte die Bundesregierung unter der Bedingung des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes dem Erlass der Verordnung zu. Am 28.12. trat das geänderte AEntG¹⁵ in Kraft und unterzeichnete der BMAS die Verordnung. Sie wurde am Tag darauf (29.12.07) im Bundesanzeiger bekannt gemacht.

II. Rechtsfragen

Streitig war die Wirksamkeit der auf der Grundlage des hierfür geänderten AEntG erlassenen Verordnung des BMAS über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen vom 28.12.2007.¹⁶ In den Auseinandersetzungen ging es bislang primär um die Frage, ob und ggf. in welcher Höhe der BMAS einen Mindestlohn für die Erbringung von Post-Dienstleistungen festsetzen kann, wenn für mehrere Tarifverträge unterschiedlicher Tarifvertragsparteien eine Allgemeinverbindlicherklärung nach § 1 Abs.3a AEntG beantragt worden ist. Diese juristische Debatte um die Postmindestlohnverordnung hat hohe Wellen geschlagen. Nachdem zunächst die interessierten Tarifparteien ihre Auffassung mit gutachterlichen Stellungnahmen¹⁷ unterstützt hatten, ging die nächste Runde an die Gerichte. Dabei kam es zu einer bemerkenswerten Diskrepanz in den Rechtsauffassungen zwischen den Verwaltungsgerichten¹⁸ einerseits und den Arbeitsgerichten¹⁹ andererseits. Seitdem sind eine Fülle von Beiträgen aus der Wissenschaft erschienen,²⁰ die sich mit den von den Gerichten vertretenen Auffassungen auseinandersetzen.

¹⁵ BGBl I S.3140.

¹⁶ BAnz Nr.242 v. 29.12.2007, S. 8410.

¹⁷ Vgl. die dem AGV Postdienste erstatteten Gutachten von Preis/Greiner „Zur Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 TVG) oder Geltungserstreckung (§ 1 Abs.3a AEntG) eines Mindestlohntarifvertrages in der Postdienstleistungsbranche“, Blanke „Die Tarifverträge im Briefdienstleistungsbereich und ihre Allgemeinverbindlicherklärung“ und Wank „Zur Gültigkeit der Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“ einerseits und das dem BIEK erstattete Gutachten von Kämmerer/Thüsing „Tariferstreckung in der Postdienstleistungsbranche – arbeitsrechtliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Schranken“ (alle unveröffentlicht), z.T. abrufbar auf der homepage der jeweiligen Arbeitgeberverbände; vgl. ferner die Materialien und Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. November 2007, Ausschuss-Drs 16 (11) 775 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, BT-Drucksache 16/6735.

¹⁸ VG Berlin v. 7.3.2008 - 4 A 439.07 = NZA 2008, 482 = AuR 2008, 264; ihm weitgehend folgend: OVG Berlin v. 18.12.2008 – 1 B 13.08; BVerwG 28.1. 2010, 8 C 19.09.

¹⁹ AG Köln v. 30.10.08 – 14 BV 324/08; bestätigt durch LAG Köln v. 20.5.2009 – 9 TaBV 105/08 = AuR 09, 316ff.

²⁰ Exemplarisch: Bieback, Die Wirkung von Mindestlohntarifverträgen gegenüber konkurrierenden Tarifverträgen, AuR 2008, 234ff.; Deinert, Arbeitsrechtliche Herausforderungen einer veränderten Gewerkschaftslandschaft, NZA 2009, 1176ff.; Greiner, Das VG Berlin und der Post-Mindestlohn, BB 2008,

Das VG Berlin²¹ und das BVerwG²² kamen zum Ergebnis, dass die Postmindestlohnverordnung die PIN Mail AG, die Post Regioservice GmbH und die Ridas Sicherheits- und Handelsgesellschaft mbH in ihren Rechten aus Art. 9 Abs.3, 12 Abs.1 GG und den BdKEP-Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e.V. in seinem Recht aus Art. 9 Abs.3 GG verletze. Demgegenüber hatte das OVG Berlin-Brandenburg²³ die Klagen der Konkurrenzunternehmen der DP AG als unzulässig abgewiesen, weil es an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 VwGO zwischen dem BMAS und den von der Rechtsverordnung betroffenen Arbeitgebern fehle. Dagegen urteilten die zitierten Arbeitsgerichte²⁴, dass die vertragsschließende Partei auf Arbeitnehmerseite, die GNBZ, nicht tariffähig und damit keine Gewerkschaft sei. Folglich seien die angeblich durch die Mindestlohnverordnung verdrängten Verträge keine Tarifverträge.

Höchststrichterlich ist diese Rechtsfrage bislang nicht entschieden. Das BVerfG²⁵ hat eine Verfassungsbeschwerde der GNBZ gegen die am 20.4.2009 erfolgte Neufassung des AEntG²⁶ mangels Beschwerdebefugnis nicht zur Entscheidung angenommen und die Beschwerdeführerin insoweit auf den Rechtsweg gegen einen etwaigen Neuerlass der Rechtsverordnung des BMAS verwiesen. In der Revisionsinstanz in dem Verfahren vor dem VG und OVG Berlin-Brandenburg hat das BVerwG kürzlich am 28.1.2010 seine Entscheidung vorgelegt²⁷. Dabei hat das Gericht die strittige Rechtsfrage nach der Auslegung von § 1 Abs.3a S.1 AEntG a.F. jedoch dahingestellt sein lassen. Gleiches gilt für die Entscheidung des BAG v. 26.10.2009²⁸ über die Frage, ob in einem Entgeltrechtsstreit das Verfahren im Hinblick auf die anhängigen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten auszusetzen sei. Das BAG hat dies - wie bereits die Vorinstanz²⁹ - im Hinblick auf die mangelnde Vorgeiflichkeit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens für die arbeitsgerichtliche Entgeltklage verneint.

Das BVerwG hat sich im Urteil v. 28.1.2010³⁰ der in der Entscheidung des OVG Berlin geäußerten Rechtsauffassung³¹ angeschlossen, wonach vor dem Erlass der Postmindest-

840ff.; Hohenstatt/Schramm, Tarifliche Mindestlöhne: Ihre Wirkungsweise und ihre Vermeidung am Beispiel des Tarifvertrags zum Post-Mindestlohn, NZA 2008, 433ff.; Klebeck, Grenzen staatlicher Mindestlohnerstreckung, NZA 2008, 446ff.; Mayer, Verletzt die Tariferstreckung kraft Rechtsverordnung (§ 1 IIIa 1 AEntG) die positive Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG) anderweitig Tarifgebundener?, NVwZ 2008, 746ff.; Zipperling, BB-Forum: Zum Post-Mindestlohn, BB 2008, 1790ff.; bereits zuvor: Kocher, Mindestlöhne und Tarifautonomie: - Festlegung allgemeiner Mindestentgelte durch Verbindlicherklärung nach dem AEntG, NZA 2007, 600ff.; Sittard, Staatliche Außenseiterbindung zum Konkurrenzschutz? - Zur Rechtmäßigkeit der geplanten Tarifnormerestreckung in der Postbranche, NZA 2007, 1090ff.

²¹ V. 7.3.2008 - 4 A 439.07 - = NZA 2008, 482 = AuR 2008, 264.

²² v. 28.1.2010 - 8 C 19.09.

²³ v. 18.12.2008 - 1 B 13/08.

²⁴ ArbG Köln v. 30.10.2008 - 14 BV 32408 = AuR 2009, 100 bestätigt durch LAG Köln v. 20.5.2009 - 9 TaBV 105/08 = AuR 2009, 269 und AuR 2009, 316ff.

²⁵ v. 10.6.2009 - 1 BVR 1196/09.

²⁶ BGBI I. S.799.

²⁷ - 8 C 19.09.

²⁸ 3 AZB 24/09.

²⁹ LAG Hamm v. 21.7.2009 - 1 Ta 206/09 -.

³⁰ BVerwG 8 C 19.09.

³¹ v. 18.12.2008 - 1 B 13/08 - Umdruck, S. 37f.

lohnverordnung durch das BMAS den Tarifvertragsparteien nach § 1 Abs.3a AEntG (a.F.) erneut Gelegenheit zur Stellungnahme hätte gegeben werden müssen³². Denn zur Bezugsgrundlage der VO sei nicht der ursprünglich im September 2007 zwischen der Gewerkschaft ver.di und dem AGV Postdienste abgeschlossene Tarifvertrag gemacht worden, sondern der zwischen diesen Parteien abgeschlossene Tarifvertrag vom 29.11.2007. Der zunächst abgeschlossene Tarifvertrag, in Bezug auf den gem. § 1 Abs.3a S. 3 AEntG den in den Geltungsbereich der Rechtsverordnung fallenden Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie den Parteien des Tarifvertrages Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme eingeräumt worden war, war von diesen einvernehmlich unter Ausschluss der Nachwirkung aufgehoben und im gleichen Zeitpunkt der Tarifvertrag vom 29.11.2007 vereinbart worden, der einen engeren Geltungsbereich vorsah. Diesen leitete das BMAS nur denjenigen mit Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 7.12.2007 zu, die sich auf die Bekanntmachung vom 8.11.2007 geäußert hatten. Eine neue Bekanntmachung hielt es für unnötig.³³ Nach Auffassung des BVerwG verletzte die Unterlassung des in § 1 Abs. 3a S.2 AEntG a.F. vorgeschriebenen Beteiligungsverfahrens sowohl den BdKEP in seinem Recht aus Art. 9 Abs.3 GG als auch die PIN Mail AG, die Post Regioservice GmbH und die Ridas Sicherheits- und Handelsgesellschaft mbH in ihren Rechten aus Art. 9 Abs.3, 12 Abs.1 GG.³⁴

Die Anfang November eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme durch die Veröffentlichung im Bundesanzeiger habe, so das BVerwG, den gesetzlichen Anforderungen für den Erlass der strittigen Rechtsverordnung nicht genügt, weil Gegenstand dieser Veröffentlichung der später aufgehobene Tarifvertrag vom 11.7.2007 gewesen sei: „Existiert der ursprüngliche Tarifvertrag nicht mehr und wird ein neuer Tarifvertrag abgeschlossen, so bedarf es grundsätzlich auch eines hierauf bezogenen neuen Antrags auf Allgemeinverbindlicherklärung und einer erneuten Beteiligung im Sinne des Gesetzes“.³⁵

Das Recht zur Stellungnahme gem. § 1 Abs.3a S.2 AEntG a.F. diene nämlich nicht nur der Information des Ministeriums, sondern solle den Betroffenen die Möglichkeit einräumen, ihre Rechte geltend zu machen, „weil sich die Geltungserstreckung eines Tarifvertrages unmittelbar gestaltend auf die jeweiligen Arbeitsverhältnisse“³⁶ auswirke, „da die Freiheit zur privatautonomen Gestaltung der Arbeitsverhältnisse eingeschränkt wird. Die damit einhergehende finanzielle Belastung der Arbeitgeber durch die Verpflichtung zur Zahlung des Mindestlohns kann je nach Wirtschaftslage und Kostenstruktur eines betroffenen Unternehmens auch zu betriebsbedingten Kündigungen führen und so mittelbar die freie Berufsausübung der Arbeitnehmer beeinträchtigen. Die Beteiligung nach

³² Ebenso die Empfehlung bei Blanke, Die Berücksichtigungsfähigkeit sozialer Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe von Briefdienstleistungen nach europäischem und deutschem Recht, in: Input Consulting GmbH Die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe von Briefdienstleistungen, Stuttgart 2009, Teil III, S. 69ff., 125.

³³ Im Anschluss an den Tatbestand des Urteils des BVerwG v. 28.1.2010 - 8 C 19.09.

³⁴ BVerwG 28.1. 2010, 8 C 19.09, Umdruck Rn. 55ff., 21.

³⁵ BVerwG v. 28.1. 2010, 8 C 19.09, Umdruck Rn. 58.

³⁶ BVerwG v. 28.1. 2010, 8 C 19.09, Umdruck Rn. 59.

§ 1 Abs.3a S. 2 AEntG a.F. soll gewährleisten, dass der Verordnungsgeber diese Gesichtspunkte und die Interessen aller Betroffenen in das Verordnungsverfahren einbezieht, um in einem späteren Abwägungsvorgang die widerstreitenden Interessen zu gewichten und zu werten.“³⁷

Ungeachtet der Entscheidungen des VG und des OVG Berlin-Brandenburg hatte das BMAS zunächst an seiner Rechtsansicht fest gehalten, wonach die Postmindestlohnverordnung rechtmäßig und wirksam sei. In dieser Auffassung sah sich das Ministerium bestätigt durch die zum 24.4.2009 erfolgte Novellierung des AEntG.³⁸ Durch diese Gesetzesänderung ist **zum einen** die Streitfrage nach der „engen“ oder „weiten“ Auslegung des § 1 Abs.3 a S.1 AEntG a.F. in dem Sinne der „weiten“ Auslegung entschieden worden. Das novellierte AEntG sieht nunmehr in §§ 7 Abs.1 S.1 vor, dass ein per Rechtsverordnung für allgemein verbindlich erklärter Tarifvertrag „auf alle unter seinen Geltungsbereich fallenden und **nicht an ihn** gebundenen Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“³⁹ Anwendung findet. Damit ist der Wortlaut des Gesetzes nunmehr identisch mit demjenigen der Postmindestlohnverordnung.⁴⁰ Demgegenüber hatte die Vorschrift des § 1 Abs.3a S.1 AEntG a. F. die Erstreckungswirkung der Rechtsverordnung wie folgt definiert: „...dass die Rechtsnormen dieses Tarifvertrages auf alle unter den Geltungsbereich dieses Tarifvertrages fallenden **und nicht tarifgebundenen** Arbeitgeber und Arbeitnehmer Anwendung finden“. Dadurch ergab sich die Frage, ob die gesetzliche Ermächtigung auf einen weiten (Alternative 1) oder engen (Alternative 2) Anwendungsbereich abziele; es ging mit andern Worten um die Frage, ob auch anderweitig tariflich gebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer von der Rechtsverordnung erfasst würden oder nur solche, die überhaupt nicht tarifgebunden seien. Das VG und ihm folgend das OVG Berlin sowie ein Teil der Literatur hatten sich für die enge Auslegung entschieden mit der Folge, dass die Rechtsverordnung von der gesetzlichen Ermächtigung in § 1 Abs.3a S.1 AEntG a. F. nicht gedeckt sei und wegen der Verdrängung auch konkurrierender Tarifverträge eine Verletzung der positiven Koalitionsfreiheit der anderweitig Tarifgebundenen vorliege.⁴¹

Zum anderen ist durch die Neufassung des AEntG nunmehr entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsausschuss vom 18.6.2007 geklärt worden, an welchen Kriterien sich die Ermessensentscheidung des BMAS, welchem von mehreren konkurrierenden Tarifverträgen der Vorrang im Hinblick auf die Erstreckung seiner Rechtsnormen durch

³⁷ BVerwG v. 28.1. 2010, 8 C 19.09, Umdruck Rn. 59.

³⁸ BGBl I. S.799.

³⁹ Hervorhebg. von mir, TB.

⁴⁰ Dieser Wortlaut findet sich gleich lautend in allen bislang auf die Fassung von § 1 Abs.3a S.1 AEntG a.F. gestützten Rechtsverordnungen, vgl. Mayer, Verletzt die Tariferstreckung kraft Rechtsverordnung (§ 1 IIIa 1 AEntG) die positive Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG) anderweitig Tarifgebundener?, NVwZ 2008,746ff. Welche Verordnungen dies im Einzelnen sind, listet der Verf. in Fn.7 auf.

⁴¹ Zur Kritik vgl. zusammenfassend Deinert, Arbeitsrechtliche Herausforderungen einer veränderten Gewerkschaftslandschaft, NZA 2009, 1176ff.; Mayer, Verletzt die Tariferstreckung kraft Rechtsverordnung (§ 1 IIIa 1 AEntG) die positive Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG) anderweitig Tarifgebundener?, NVwZ 2008,746ff.

Verordnung einzuräumen sei, zu orientieren habe.⁴² Danach soll künftig das Kriterium der *Repräsentativität* den Ausschlag geben. Nach dem Repräsentationsprinzip ist abzustellen auf

„1. die Zahl der von den jeweils tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigten unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, 2. die Zahl der jeweils unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Mitglieder der Gewerkschaft, die den Tarifvertrag geschlossen hat.“⁴³

Ausschlaggebend ist demnach, wie groß der Kreis der von der Tarifregelung betroffenen Beschäftigten ist, und zusätzlich, wie repräsentativ die tarifschließende Partei auf Arbeitnehmerseite ist. Es kommt nach Ziff.2 auf die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an, die der Gewerkschaft das Mandat zu den Tarifverhandlungen gegeben haben. Mit entscheidender Maßstab ist damit der *Organisationsgrad* der Gewerkschaft im Geltungsbereich des Tarifvertrages. Dieses - auf einen Vorschlag von Dieterich⁴⁴ zurückgehende - Kriterium wird beim Postmindestlohn durch den zwischen dem AGV Postdienste und ver.di abgeschlossenen Tarifvertrag verwirklicht. Er ist im Hinblick auf den Organisationsgrad von ver.di gegenüber den konkurrierenden, mit der GNBZ abgeschlossenen Verträgen der repräsentativste.⁴⁵ Selbst wenn es sich daher - ungeachtet der von den Arbeitsgerichten bezweifelte Gewerkschaftseigenschaft der GNBZ - bei den mit der GNBZ abgeschlossenen Verträgen um Tarifverträge handeln sollte, ist der BMAS künftig gehalten, den mit der Gewerkschaft ver.di abgeschlossenen Tarifvertrag zur Grundlage der beantragten Rechtsverordnung zu machen.

Die gegen diese Novellierung des AEntG vom AGV BdKEP im Mai 2009 eingelegte Verfassungsbeschwerde ist vom BVerfG durch Beschluss v. 10.6.2009⁴⁶ nicht zur Entscheidung angenommen worden.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts v. 28.1.2010 müsste der beim Erlass der Postmindestlohnverordnung erfolgte Verfahrensfehler der unterbliebenen Anhörung der Betroffenen korrigiert werden. Dies ist zwar, da der Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung auch des am 29.11.2007 zwischen dem AGV Postdienste und der Gewerkschaft ver.di geschlossenen TV nach wie vor besteht und sich nicht zwischenzeitlich erledigt hat, jederzeit möglich. Jedoch steht das BMAS auf dem Standpunkt, dass eine erneute Allgemeinverbindlicherklärung allenfalls für einen neu

⁴² Bislang war unklar, ob auf die Mindestlohnverordnungen i. S. von § 1 Abs.31 AEntG die materiellen Voraussetzungen des § 5 TVG (öffentliches Interesse, 50%-Quorum) Anwendung finden, vgl. Dieterich, Tarifgestützte Mindestlöhne für Briefdienstleistungen, Gutachten 2007, S. 14f.; a.A. Erk-Schlachter, 8. Aufl. 2008, § 1 AEntG Rn. 13.

⁴³ § 7 Abs.2 S.2 AEntG vom 20.4.2009, BGBl. I S. 799.

⁴⁴ In: Bieback u.a. Tarifgestützte Mindestlöhne, 2007, S.103ff.

⁴⁵ Vgl. Wank, Auszug aus dem Gutachten zur Gültigkeit der Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen, erstellt im Auftrage des AGV Postdienste e.V., 2008; Zusammenfassung der wesentlichen Teilergebnisse, S. 3. Auf der Homepage des AGV Postdienste, www.agv-postdienste.de/files/zusammenfassung_der_teilergebnisse_prof_dr_wank_1.pdf; zuletzt besucht am 27.1.2010.

⁴⁶ 1 BvR 1196/09.

abgeschlossenen Tarifvertrag in Betracht zu ziehen sei. Derzeit existiert kein allgemein verbindlicher Postmindestlohtarifvertrag mehr. Zwar ist der durch Verordnung vom 28.12.2007 für allgemein verbindlich erklärte Tarifvertrag, der erstmals zum 30.4. 2010 kündbar war, nicht gekündigt worden. Jedoch ist die auf dieses Datum befristete Rechtsverordnung mit diesem Tag abgelaufen.

III. Ausblick

Ich habe den Eindruck, dass sich die juristische Auseinandersetzung um die Erstreckung des Postmindestlohns durch Rechtsverordnung des BMAS nach dem AEntG a.F. damit weitgehend erledigt hat. Nunmehr sind primär die Tarifvertragsparteien und die Politik am Zuge: Erst wenn sie einen neuen Tarifvertrag abgeschlossen haben werden und auf dieser Basis dessen Allgemeinverbindlicherklärung beantragen, wird sich die Politik mit der Frage beschäftigen, ob sie ggf. eine erneute Allgemeinverbindlicherklärung durch Rechtsverordnung nach dem neu gefassten AEntG veranlasst, wobei die Aussichten auf den Erlass einer solchen Verordnung durch die derzeitige CDU/CSU-FDP-Koalition gering sein dürften. Zwar hat das BMAS erklärt, es halte neue Mindestlöhne nicht für grundsätzlich ausgeschlossen, sofern es dazu Einigkeit in der betreffenden Branche gebe. Diese aber ist höchst zweifelhaft. Hinzu kommt, dass der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung zwar vorsieht, dass „Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen auf dem Ordnungswege ... einvernehmlich im Kabinett geregelt (werden). Voraussetzung dafür ist grundsätzlich eine Mehrheit im Tarifausschuss.“⁴⁷ Durch Vereinbarung zum Mindestlohn vom 18.12.2009 zwischen den Fraktionsvorsitzenden der Union und der FDP wurde dieser Passus aus dem Koalitionsvertrag jedoch an einen *einstimmigen* Beschluss des Tarifausschusses gebunden.⁴⁸ Dieser dürfte angesichts des angekündigten Widerstandes von BDA Präsident Hundt⁴⁹ gegen einen erneuten „Monopolsicherungstarifvertrag“ schwerlich zu erzielen sein.

Damit fragt sich, ob eine juristische Auseinandersetzung mit dem Urteil des BVerwG noch Sinn macht. Die Verordnung zur Allgemeinverbindlicherklärung des Postmindestlohtarifvertrages ist ausgelaufen, an einem Wiederaufgreifen des unerledigten Antrags vom 28.12.2007 besteht politisch derzeit kein Interesse. Selbst wenn sich in dieser Situation die Entscheidung des BVerwG als unrichtig herausstellte, so würde damit nur entschieden, dass die Verordnung zur Allgemeinverbindlicherklärung dieses Tarifvertrages seinerzeit zu Recht ergangen war. Erneut in Kraft gesetzt würde sie auch dadurch nicht. Von daher ist die Auseinandersetzung mit dieser Entscheidung, was die Wirk-

⁴⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode v. 24.10.2009 (Entwurf), Teil 3 I, Rn. 639-641.

⁴⁸ Vgl. die Meldung auf der Seite CDU Deutschlands, im Netz unter: ww.cdu.de/archiv/2370_29592.htm.

⁴⁹ Diese Informationen verdanke ich Stephan Teuscher, ver.di (Fachbereich Postdienste, Speditionen und Logistik).

samkeit eines allgemeinverbindlichen Postmindestlohns angeht, nur mehr von historischem Interesse. Relevanz besitzt allenfalls die Frage nach den *Wirkungen* dieser Entscheidung unter dem Aspekt, ob die Konkurrenten der DPAG durch sie verpflichtet sind bzw. waren, den Postmindestlohn zu zahlen (dazu unter 1) sowie unter dem Gesichtspunkt, ob sich aus ihr etwaige Ansprüche der Konkurrenten der DPAG gegen das BMAS auf Ersatz des ihnen durch die Postmindestlohnverordnung entstandenen Schadens ergeben (dazu unter 2).

(1) Rechtlich ist geklärt, dass die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen nicht die Wirkung haben, die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Rechtsverordnung des BMAS festzustellen⁵⁰.

Deshalb kommt diesen Entscheidungen auch keine präjudizielle Wirkung in den arbeitsgerichtlichen Verfahren⁵¹ zu und ist der BdKEP nach der Neufassung des AEntG gehalten, sofern von der Verordnungsermächtigung in § 7 AEntG 2009 Gebrauch gemacht wird, Rechtsschutz zunächst auf dem Verwaltungsrechtsweg zu suchen, bevor er sich im Wege der Verfassungsbeschwerde direkt gegen die gesetzliche Änderung wenden kann⁵².

Die Allgemeinverbindlicherklärung des Postmindestlohntarifvertrages war bis zum 30.4.2010, dem Termin der ersten Kündbarkeit des Tarifvertrages, befristet. Zwar ist der Tarifvertrag nicht gekündigt worden und gilt deshalb weiter. Aber die VO zur Allgemeinverbindlicherklärung war bis ebenfalls zum 30.4.2010 befristet. Sie ist durch Fristablauf entfallen. Deshalb sind die Konkurrenten der DPAG derzeit nicht verpflichtet, den durch die Rechtsverordnung des BMAS für allgemeinverbindlich erklärten Lohn zu zahlen. Die unmittelbar nach Erlass der Entscheidung des BVerwG erfolgte Ankündigung der PIN-Group, künftig ihren Beschäftigten nicht mehr den durch diese Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohn zu bezahlen, sondern den von ihr vereinbarten, niedrigeren Mindestlohn, war bis zum 30.4.2010 rechtswidrig. Denn die Entscheidung des BVerwG hat die Verordnung des BMAS zwar für rechtswidrig erklären, aber nicht aufheben können. Folglich waren die Konkurrenzunternehmen der DPAG bis zum 30.4.2010 verpflichtet, den in der Verordnung enthaltenen Mindestlohn zu bezahlen.

(2). Nach Ansicht des BVerwG war diese Verpflichtung jedoch rechtswidrig. Die letztinstanzliche Feststellungsentscheidung des BVerwG ist formell rechtskräftig. Damit können die obsiegenden Prozessparteien u.U. Staatshaftungsansprüche auf Ersatz des ihnen entstandenen Schadens gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Amts-

⁵⁰ BVerwG v. 28.1.2010, – 8 C 19.09 - Umdruck, Rn. 25.

⁵¹ BAG v. 26.10.2009 - 3 AZB 24/09.

⁵² BVerfG v.10.6.1009 - 1 BvR 1196/09.

pflichtverletzung gem. § 839 BGB, Art. 34 GG bzw. enteignungsgleichen Eingriffs⁵³ geltend machen.

Ob dies der Fall ist, bedarf vorliegend, da dies den Rahmen des Auftrags zu dieser Stellungnahme überschreiten würde und einer speziellen verwaltungsrechtlichen Expertise bedürfte, keiner weiteren Prüfung.

⁵³ Vgl. hierzu Frank/Stein, Staatsrecht, 20. Aufl. 2007, S.357ff.