

Erläuterungen der Postkommission zur Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste vom 30. August 2018 (VMAP, SR 783.016.2)

Einleitende Bemerkungen

Der Bundesrat hat in Art. 61 Abs. 3 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG, SR 783.01) die Festlegung der Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste an die PostCom delegiert (vgl. Botschaft des Bundesrats zum Postgesetz vom 20. Mai 2009, BBI 2009 5245). Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Postsektor sollen verhindern, dass sich der im Postsektor erwünschte Wettbewerb auf Kosten der Löhne und Arbeitsbedingungen der Angestellten entwickelt (Botschaft zum Postgesetz, BBI 2009 5206). Gleichzeitig sollen die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen den Markteintritt neuer Anbieterinnen von Postdiensten nicht behindern. Die Mindeststandards sollen zwischen den Anbieterinnen von Postdiensten einen fairen Wettbewerb schaffen. Sie verfolgen im Gegensatz zu anderen, z. B. kantonalen Mindestlöhnen, keine sozialen Ziele. Die Mindeststandards im Bereich der Postdienste werden von der PostCom gestützt auf die Bundeskompetenz im Postwesen gemäss Art. 92 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erlassen. Mit BGE 143 I 403 vom 21. Juli 2017 hat das Bundesgericht entschieden, dass die Kantone als sozialpolitische Massnahme ebenfalls einen Minimallohn erlassen können (E. 5.1 ff.) und die Einführung eines minimalen Stundenlohns auf kantonaler Ebene den Vorrang des Bundesrechts weder im Hinblick auf das private noch das öffentliche Arbeitsrecht verletzt (E. 7). Als für den Postmarkt zuständige Aufsichtsbehörde überprüft die PostCom, ob die Anbieterinnen von Postdiensten die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen gewährleisten, sei es mittels eines Gesamtarbeitsvertrags für den Bereich der Postdienste (im Folgenden: GAV), sei es durch die Einhaltung der Mindeststandards gemäss Art. 2 VMAP (Art. 22 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 4 Abs. 3 Bst. b Postgesetz vom 17. Dezember 2010 [PG, SR 783.0]). Für die Durchsetzung allfälliger höherer kantonalen Mindestlöhne sind die kantonalen Behörden zuständig.

Die Mindeststandards der PostCom sind zudem nicht anwendbar auf Arbeitsverhältnisse, die der Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und –führerinnen vom 19. Juni 1995¹ unterstehen.

Art. 1 Geltungsbereich

Die Verordnung ist anwendbar auf die gewerbsmässigen Anbieterinnen von Postdiensten, die der ordentlichen oder der vereinfachten Meldepflicht gemäss Art. 4 PG und Art. 3 ff. VPG unterstehen. Die Postdienste sind in Art. 2 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG, SR 783.0) definiert. Alle gewerbsmässigen Anbieterinnen von Postdiensten müssen in den mit ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abgeschlossenen Arbeitsverhältnissen die Mindeststandards der PostCom einhalten. Das gewählte Geschäftsmodell der Anbieterinnen hat keinerlei Einfluss und kann nicht als Rechtfertigung für die Nichteinhaltung der Mindeststandards vorgebracht werden. Ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt, bestimmt sich nach den üblichen allgemeinen Merkmalen, welche ein Arbeitsverhältnis ausmachen (Arbeitsleistung, Entgeltlichkeit, Dauerschuldverhältnis, Unterstellungsverhältnis, Eingliederung in eine fremde Arbeitsorganisation, usw.).

Die Mindeststandards gelten auch für temporär Angestellte, die bei einer Anbieterin von Postdiensten tätig sind. Falls temporär Angestellte einem Gesamtarbeitsvertrag unterstehen, der vorteilhafter ist als die von der PostCom festgelegten Mindeststandards, so gelten die Bedingungen dieses GAV.

Die Mindeststandards gelten ebenfalls für Subunternehmerinnen im Sinne von Art. 5 Abs. 3 VPG, die mehr als 50 Prozent ihres Umsatzes mit Postdiensten erzielen. Diese sind für die Postdienste, die sie als Subunternehmerinnen erbringen, zwar nicht meldepflichtig und unterstehen keinem Reporting. Die PostCom kann die Anbieterinnen von Postdiensten aber auffordern, die schriftliche Vereinbarung

¹ Chauffeurverordnung, ARV1; SR 822.221

einzureichen, welche sie mit den Subunternehmerinnen über die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen abgeschlossen haben. Auf diese Weise kann sie die Gewährleistung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen bzw. der Mindeststandards in den Fällen überprüfen, in denen die Subunternehmer keinen GAV abgeschlossen haben.

Art. 2 Mindeststandards

Die PostCom hat den Auftrag, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen periodisch zu ermitteln (Art. 61 Abs. 1 VPG). Für die Festsetzung der Mindeststandards ist eine Gesamtübersicht über die herrschenden Arbeitsbedingungen und die wichtigen Anbieterinnen notwendig. Dafür hat die PostCom im Jahr 2015 Roman Graf und Prof. Yves Flückiger, Genf, beauftragt, den «Bericht zu branchenüblichen Mindeststandards im Postmarkt 2015/2016» zu verfassen. Diese Bestandesaufnahme aus dem Jahr 2015/16 verhalf der PostCom zu einer soliden Datenbasis zu den effektiv im Postmarkt geltenden Arbeitsbedingungen.

Im Jahr 2021 hat die PostCom eine zweite Studie bei Roman Graf in Auftrag gegeben. Die PostCom setzte zu Beginn der Arbeiten eine Expertengruppe ein, die sich aus den Sozialpartnern und einem Vertreter des SECO sowie dem Autor der Studie zusammensetzte. In dieser Expertengruppe wurde auch über eine Segmentierung der Löhne diskutiert und als Teil der Abklärungen in Auftrag gegeben. In der Folge beauftragte die PostCom Roman Graf mit der Erstellung des "Berichts über die üblichen Mindestanforderungen im Postmarkt 2021/2022". Die Studie basiert auf Informationen von Unternehmen, die bei der PostCom als vereinfacht oder ordentlich meldepflichtig registriert sind. Der zweite Bericht liefert wiederum eine solide Datenbasis über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen auf dem Postmarkt. Er kann auf der Homepage der PostCom abgerufen werden.

Nach vier Jahren kann festgestellt werden, dass die VMAP in Bezug auf die bezahlten Mindestlöhne Wirkung gezeigt hat. So wurden die von den gemeldeten Unternehmen ausgewiesenen Löhne oft über dem Mindestlohn gemäss Art. 2 Abs. 1 VMAP festgelegt, und zwar in der Regel im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen. Auch wenn die Zahlen der beiden Studien nicht direkt miteinander vergleichbar sind, zeigt die zweite Studie deutlich, dass das Lohnniveau im Vergleich zur vorherigen Studie gestiegen ist, und zwar unabhängig von den verwendeten Indikatoren. Die Studie zeigt ebenfalls, dass die Löhne je nach Tätigkeit und Unternehmen stark voneinander abweichen.

Die PostCom kam wie bereits 2018 zum Schluss, dass eine Segmentierung nicht sachgerecht ist. Eine Abgrenzung der Tätigkeitsfelder der einzelnen Unternehmen würde Kategorien von Postdiensten schaffen, die vom Postgesetz und in den Ausführungserlassen nicht vorgesehen sind. Für die Anbieterinnen wäre es aufwendig, in Aufsichtsverfahren gegenüber der PostCom die Einhaltung unterschiedlicher Mindeststandards nachzuweisen, da je nach erbrachtem Postdienst unterschiedliche Nachweise erforderlich wären.

Aufgrund der Ergebnisse der Studie und der Informationen, die der PostCom aufgrund der gesetzlichen Auskunftspflichten der meldepflichtigen Anbieterinnen bekannt sind, sowie der Tatsache, dass die branchenüblichen Löhne gestiegen sind, ist die PostCom zum Schluss gekommen, dass die Mindeststandards bezüglich des vertraglich vereinbarten Mindestlohns von 18.27 Franken pro Stunde auf 19 Franken pro Stunde anzupassen sind.

Die Verordnungsänderung wird auf den 1. Juli 2023 in Kraft treten. Damit besteht für die Anbieterinnen genügend Zeit, um eine allenfalls durch die Verordnungsänderung notwendige Vertragsanpassung an den neuen Mindestlohn von 19 Franken vorzunehmen. Gleichzeitig ist für neue Anbieterinnen von Postdiensten früh genug vorhersehbar, dass ab 1. Juli 2023 ein höherer Mindestlohn gilt.

Allgemein sind auf die Arbeitsverträge die Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) oder die für die Branche der Postdienste abgeschlossenen Gesamtarbeitsverträge anwendbar. Wo kein Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen worden ist, gelten das OR und die Mindeststandards. In der Ver-

ordnung über die Mindeststandards werden nur diejenigen Arbeitsbedingungen aufgeführt, für welche das OR keine Regel enthält (z. B. Arbeitszeit) oder die über die Regelung gemäss OR hinausgehen (z. B. Mindestlohn).

Erfolgt die Entschädigung aufgrund anderer Kriterien, wie etwa eine Stückentschädigung, hat die Anbieterin nachzuweisen, dass der Mindestlohn eingehalten ist.

Ferien, Feiertage und Krankheit werden zusätzlich gemäss den Bestimmungen des OR entschädigt.

Abs. 2 legt die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit auf höchstens 44 Stunden pro Woche fest. Die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit ist zu unterscheiden von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit gemäss Art. 9 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG, SR 822.11).

Zusammenfassend gelten die folgenden Arbeitsbedingungen als Mindeststandards:

Ferien	gemäss Obligationenrecht (bis zum 20. Altersjahr 25 Tage, ab dem 20. Altersjahr 20 Tage)
Arbeitszeit	44 Stunden
Überzeit	nach Arbeitsgesetz ArG
Überstunden	nach Obligationenrecht
Nacharbeit	nach Arbeitsgesetz ArG
Sonntagsarbeit	nach Arbeitsgesetz ArG
Mindestlohn	Bruttolohn pro Stunde CHF 18.27; ab 1. Juli 2023 CHF 19
Krankheit	nach Obligationenrecht
Unfall	nach Obligationenrecht
Mutterschaft	nach Obligationenrecht
Militär	nach Obligationenrecht

Art. 3 Auskunft über die Einhaltung der Mindeststandards

Anbieterinnen, die der ordentlichen Meldepflicht unterstehen, erfüllen den Nachweis, dass sie die Mindeststandards einhalten, mit dem jährlichen Reporting nach Art. 4 Abs. 3 Bst. b PG und Art. 59 Abs. 2 Bst. e VPG. Es gilt die Vermutung gemäss Art. 5 Abs. 2 VPG, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten sind, wenn die Anbieterin für den Bereich der Postdienste einen GAV abgeschlossen hat. Subunternehmerinnen, die mehr als 50 Prozent ihres Umsatzes mit Postdiensten erzielen und keinem GAV unterstehen, müssen die von der PostCom festgelegten Mindeststandards einhalten. Anbieterinnen, welche die Dienste von Subunternehmerinnen in Anspruch nehmen, müssen nachweisen, dass diese die Mindeststandards einhalten oder einen Branchen-GAV abgeschlossen haben. Dieser Nachweis kann durch das Einreichen der Vereinbarung mit den Subunternehmerinnen erbracht werden.

Anbieterinnen, die der vereinfachten Meldepflicht unterstehen und damit von der Nachweispflicht gemäss Art. 5 Abs. 1 VPG befreit sind, haben der PostCom auf Aufforderung hin und gestützt auf ihre allgemeinen Auskunftspflichten gemäss Art. 23 Abs. 1 PG Auskunft darüber zu geben, ob sie die Mindeststandards einhalten.

Die Massnahmen und das Verfahren bei einer Verletzung der Auskunftspflicht der Anbieterinnen über die Einhaltung der Mindeststandards richten sich nach Art. 24 PG. Die Verwaltungssanktionen und das Verfahren bei Nichteinhaltung der Mindeststandards richten sich nach Art. 25 PG.

Art. 4 Inkrafttreten

Die Verordnung ist auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten, ihre Änderung wird am 1. Juli 2023 in Kraft treten. Die PostCom überprüft die Mindeststandards gestützt auf Art. 61 Abs. 1 und 2 VPG regelmässig und passt sie gegebenenfalls den neuen Branchenverhältnissen an.