



Verfügung Nr. 3/2024

vom 28. März 2024

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

in Sachen

M. _____ AG

betreffend

Verletzung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen nach Art. 4 Abs. 3 Bst. b Postgesetz



I. Sachverhalt

1. Die M. _____ AG mit Sitz in A. _____ bezweckt die Erbringung von Dienstleistungen {...}. Die Firma ist seit {...} bei der Eidgenössischen Postkommission PostCom als ordentlich meldepflichtige Anbieterin von Postdiensten registriert und beschäftigte im 2022 etwa {...} Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der Postdienste (vgl. Reporting 2022 der M. _____) an die PostCom). Für die operative Erbringung der Postdienste beauftragt die M. _____ eine Subunternehmerin, die O. _____, die ebenfalls als Anbieterin bei der PostCom registriert ist.
2. Mit Schreiben vom 20. Juni 2022 forderte das Fachsekretariat der PostCom die M. _____ auf, den Fragebogen zur Einhaltung der Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen betreffend Mai 2022 auszufüllen und diesen zusammen mit den im Fragebogen aufgelisteten Nachweisen sowie Informationen bis am 22. Juli 2022 zu retournieren.
3. Mit Schreiben vom 5. Juli 2022 übermittelte die M. _____ dem Fachsekretariat die erforderlichen Angaben und Unterlagen zur Kontrolle der Arbeitsbedingungen. Als niedrigsten ausbezahlten Stundenlohn gab die Firma einen Stundenlohn von Fr. {...} an (vgl. Ziff. 2 Bst. a des Fragebogens). Dem Arbeitsvertrag und der eingereichten Lohnabrechnung zufolge betrug das niedrigste vom Unternehmen bezahlte Monatsgehalt {...} Franken im Mai 2022. Dieses wird dreizehnmal pro Jahr bezahlt. Die vertraglich vereinbarte höchste wöchentliche Normalarbeitszeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der Postdienste betrug gemäss Angaben der Firma {...} Stunden (vgl. Ziff. 3 Bst. c des Fragebogens). Laut der von der Firma vorgelegten Aufstellung betrug die tägliche Sollarbeitszeit von zwei Angestellten {...} Stunden im Mai 2022, was einer Regelarbeitszeit von {...} Stunden entspricht.
4. Mit Schreiben vom 12. Juni 2023 teilte das Fachsekretariat der M. _____ mit, dass sie gegen die Firma ein Aufsichtsverfahren wegen möglicher Verletzung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen nach Art. 4 Abs. 3 Bst. b des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0) eingeleitet habe. Gleichzeitig gewährte das Fachsekretariat der M. _____ im Rahmen des rechtlichen Gehörs (Art. 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021] i.V.m. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 [BV, SR 101]) die Möglichkeit, sich bis zum 5. Juli 2023 zum Sachverhalt und zu allfälligen Aufsichtsmaßnahmen nach Art. 24 f. PG schriftlich zu äussern. Weiter ersuchte es die Firma um Angaben zu ihrer Finanzlage in den letzten drei Jahren als Grundlage für die Bemessung einer allfälligen Verwaltungsanktion nach Art. 25 PG.
5. Ihre Stellungnahme und die Angaben zu ihrer Finanzlage übermittelte die M. _____ mit Schreiben vom 17. Juli 2023 innerhalb der erstreckten Frist. Nach Ansicht der Firma sei die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen in einer Gesamtbetrachtung zu prüfen. Die alleinige Tatsache, dass die wöchentliche Regelarbeitszeit über den von der PostCom festgelegter Mindeststandards (44 Stunden) liege, würde keinen Verstoss darstellen. Die vergleichsweise höheren Stundenlöhne und die zusätzliche Ferienwoche würden die längere wöchentliche Arbeitszeit vollständig kompensieren, sodass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen insgesamt von M. _____ eingehalten seien. Weiter hätte ihre Analyse der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden während den letzten 18 Monate gezeigt, dass die Fahrer im postalischen Bereich ca. {...} Minusstunden kumuliert hätten. Diese Minusstunden hätten zu keinen Lohnkürzungen geführt, was aufzeigen würde, dass die Firma gegenüber den Fahrern kulant sei. Weiter informierte die M. _____ das Fachsekretariat, dass sie die Arbeitsverträge noch nicht angepasst habe. Wegen eines Inhaberwechsels sei dies anscheinend vergessen gegangen. Per 12. Juni 2023 und 1. Juli 2023 habe die Firma {...} neue Fahrer eingestellt. Diese Verträge seien angepasst worden und würden den Mindeststandards der PostCom entsprechen. Als Beleg legte das Unternehmen seinem Schreiben eine Kopie der beiden Arbeitsverträge bei.

6. Am 12. März 2024 übermittelte die M. _____ der PostCom die Angaben zum jährlichen Reporting 2023. Bezüglich der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen gab die Firma im Reporting an, dass sie die Vorgabe zur höchstzulässigen Arbeitszeit gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen vom 30. August 2018 (VMAP, SR 783.016.2) einhalte.
7. Mit E-Mail vom 19. März 2024 ersuchte das Fachsekretariat die Firma um weitere Informationen zur wöchentlichen Regelarbeitszeit im Betrieb. Gleichentags bestätigte die M. _____ in ihrer Antwort, dass mit den Angestellten im Bereich der Postdienste nun eine wöchentliche Arbeitszeit von 44 Stunden vereinbart worden sei. Ihrer Antwort legte die Firma entsprechende Nachweise bei (Arbeitsvertrag und Aufstellung der Arbeitszeit im Februar 2024).

II. Erwägungen

8. Gemäss Art. 22 Abs. 1 PG trifft die PostCom die Entscheide und erlässt die Verfügungen, die nach dem Postgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen in ihrer Kompetenz liegen. Die Aufgaben der PostCom umfassen nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b PG die Überwachung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen sowie deren Durchsetzung mittels Aufsichts-massnahmen oder Verwaltungssanktionen nach Art. 24 f. PG (Botschaft zum Postgesetz vom 20. Mai 2009, BBl 2009 5229). Auf das Verfahren vor der PostCom ist das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 12. Dezember 1968 anwendbar (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. d VwVG, SR 172.021).
9. Die M. _____ ist Partei im Sinne von Art. 6 VwVG, da durch die zu erlassende Verfügung ihre Rechte und Pflichten berührt sind. Ihre Parteirechte umfassen u.a. den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 VwVG sowie das Recht auf Äusserung nach Art. 30 Abs. 1 VwVG zu allfälligen Massnahmen nach Art. 24 f. PG. Das Fachsekretariat hat der M. _____ mit Schreiben vom 12. Juni 2023 Gelegenheit zur Stellungnahme zum ihr vorgeworfenen Sachverhalt eingeräumt und ihr die Möglichkeit zur Äusserung zu allfälligen Aufsichts-massnahmen oder Verwaltungssanktionen gegeben. Mit Schreiben vom 17. Juli 2023 hat die M. _____ zum Sachverhalt Stellung genommen.
10. Ebenso hat die M. _____ als Adressatin der zu erlassenden Verfügung eine verfahrensrechtliche Mitwirkungspflicht nach Art. 13 VwVG in Ergänzung zur Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts durch die Entscheidbehörde (Art. 12 VwVG). Indem sie die vom Fachsekretariat verlangten Unterlagen eingereicht und die geforderten Auskünfte erteilt hat, ist sie ihrer verfahrensbezogenen Mitwirkungspflicht nachgekommen.

A. Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen

11. Art. 4 Abs. 3 Bst. b. PG hält fest, dass meldepflichtige Anbieterinnen von Postdiensten die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen gewährleisten müssen. Ordentlich meldepflichtige Anbieterinnen müssen jährlich den Nachweis erbringen, dass sie die branchenüblichen Arbeitsbedingungen respektieren (Art. 5 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 2 Bst. e der Postverordnung vom 29. August 2012 [VPG, SR 783.01]). Hat eine Anbieterin für den Bereich der Postdienste einen Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen, so gilt die Vermutung, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 5 Abs. 2 VPG). Falls dies nicht zutrifft, muss die Anbieterin den Nachweis erbringen, dass sie die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen gemäss der Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen vom 30. August 2018 (VMAP, SR 783.016.2) einhält.

12. Die M. _____ ist als ordentlich meldepflichtige Anbieterin bei der PostCom registriert. Sie ist damit verpflichtet, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten. Da sie keinen Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen hat, muss sie der PostCom nachweisen, dass sie die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen respektiert.
13. Der Bundesrat hat nach Art. 61 Abs. 3 VPG 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). Mit diesen Mindeststandards soll verhindert werden, dass sich der im Postsektor erwünschte Wettbewerb auf Kosten der Löhne und Arbeitsbedingungen der Angestellten entwickelt (vgl. Botschaft zum Postgesetz, BBI 2009 5206). Die PostCom hat als Mindeststandard in Art. 2 VMAP einen Mindeststundenlohn von Fr. 18.27 festgelegt (Abs. 1; Fr. 19.00 seit dem 1. Juli 2023) und eine vertraglich vereinbarte Arbeitszeit von höchstens 44 Stunden pro Woche (Abs. 2).
14. Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a VMAP gelten die Mindeststandard für die Arbeitsverhältnisse zwischen den Anbieterinnen und ihren Arbeitnehmerinnen sowie Arbeitnehmern im Bereich der Postdienste. Dies hat ab Beginn des Arbeitsverhältnisses und unabhängig vom Beschäftigungsgrad Gültigkeit (Art. 2 Abs. 3 VMAP). Damit geht aus dem Geltungsbereich der Verordnung hervor, dass die Mindeststandards für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten, die Aufgaben im Bereich der Postdienste erledigen, unabhängig von weiteren Tätigkeiten, die eventuell nebenbei ausgeführt werden.
15. Die M. _____ hatte eine wöchentliche Arbeitszeit von {...} Stunden im Mai 2022 mit ihren Angestellten vereinbart, was {...} über den Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im postalischen Bereich liegt. Trotzdem ist die M. _____ der Auffassung, dass sie die Mindeststandards der PostCom wegen den sonst guten Arbeitsbedingungen eingehalten habe.
16. Laut M. _____ würde die Pflicht zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen verlangen, dass die Anbieterinnen insgesamt standardkonforme Arbeitsbedingungen gewährleisten müssten. Daraus ergäbe sich, dass nicht jeder einzelne Mindeststandard zwingend eingehalten werden müsse, insbesondere wenn das Unternehmen bei weiteren massgebenden Elementen besonders vorteilhafte Konditionen mit den Angestellten vereinbart habe. Dazu ist festzuhalten, dass die PostCom nach ständiger Praxis die von ihr erlassenen Mindeststandards kumulativ anwendet (vgl. Verfügung 9/2021 der Eidgenössischen Postkommission vom 16. Juni 2021, E. 12). Nur durch die Einhaltung der einzelnen Mindeststandards ist garantiert, dass die Anbieterin von Postdiensten die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen gewährleistet. Dies stimmt auch mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überein, nach welcher es sich mit den Mindeststandards um absolute Minima handelt, die auch im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nicht unterschritten werden dürfen (vgl. Urteil des BVGer A-3646/2021 vom 3. Mai 2023, E. 6.4.4). Bei den Arbeitsverhältnissen im Geltungsbereich der VMAP müssen somit sowohl der Mindestlohn als auch die Vorgabe zur höchstzulässigen wöchentlichen Arbeitszeit kumulativ eingehalten werden.
17. Gestützt auf die dem Fachsekretariat übermittelten Angaben und Unterlagen sowie die Feststellung, dass die Firma mit {...} Angestellten im postalischen Bereich eine wöchentliche Arbeitszeit von {...} Stunden vereinbart hatte, stellt die PostCom fest, dass die M. _____ die branchenüblichen Arbeitsbedingungen im Mai 2022 nicht eingehalten hat.

B. Aufsichtsmassnahmen

18. Art. 24 Abs. 2 PG listet die aufsichtsrechtlichen Massnahmen auf, welche die PostCom bei Rechtsverletzungen ergreifen kann. Die Massnahmen dienen dazu, Rechtsverletzungen zu beheben und Vorkehrungen zu treffen, damit sich solche nicht wiederholen. Im Vordergrund steht dabei die Sicherung und/oder die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (vgl. Tobias Jaag, Sanktionen, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, O. 23.63).

Die PostCom stellt fest, dass die M. _____ den rechtswidrigen Zustand während des Aufsichtsverfahrens beseitigt hat und die wöchentliche Arbeitszeit so angepasst hat, dass sie mit der Vorgabe von Art. 2 Abs. 2 VMAP übereinstimmt.

C. Verwaltungssanktionen

19. Verstösst eine Anbieterin gegen das Postgesetz, dessen Ausführungsbestimmungen oder eine rechtskräftige Verfügung, so kann sie in Anwendung von Art. 25 Abs. 1 PG mit einem Betrag von bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz mit Postdiensten erzielten Umsatzes belastet werden. Für die Festlegung der Sanktion im Einzelfall berücksichtigt die PostCom insbesondere die Schwere und die Dauer des Verstosses sowie die finanzielle Situation der Anbieterin (Art. 25 Abs. 3 PG). Zudem werden für die Bemessung der Sanktion mögliche erschwerende oder mildernde Umstände berücksichtigt.
20. Für die Berechnung der Sanktionsobergrenze nach Art. 25 Abs. 1 PG sind die Umsatzzahlen mit Postdiensten für die Jahre 2020, 2021 und 2022 zu berücksichtigen. In den letzten drei Geschäftsjahren hat die M. _____ mit Postdiensten folgende Umsätze erzielt: {...} Franken (2020); {...} Franken (2021); {...} Franken (2022). Folglich beträgt der maximale Sanktionsbetrag {...} Franken, was 10 Prozent des durchschnittlichen Umsatzes für die Jahre 2020 – 2022 entspricht.
21. Die M. _____ hat die Vorgabe zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen missachtet. Im vorliegenden Fall wurde bei {...} Mitarbeitenden die Vorgabe zur höchstzulässigen Regelarbeitszeit nicht eingehalten. Bei der Beurteilung der Schwere des Verstosses ist zu berücksichtigen, dass das Anbieten von Postdiensten im Verhältnis zu den weiteren Transportdienstleistungen der Firma nur einen moderaten Anteil des Geschäfts ausmacht. Auch dürfte die durch die Widerhandlung entstandene Marktstörung im postalischen Bereich sehr geringfügig sein, was sich mildernd auf die Schwere der Verstösse auswirkt. Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass das Unternehmen nachweislich seine Angestellten über einen längeren Zeitraum weniger als 44 Stunden ohne Lohnkürzungen arbeiten liess. Diese Elemente zeigen, dass der Verstoss gegen die Postgesetzgebung von geringer Schwere ist, was bei der Festsetzung der Höhe der Sanktion berücksichtigt werden muss.
22. Die der PostCom vorliegenden Angaben zeigen, dass die finanzielle Lage der Firma als {...} zu bezeichnen ist. Damit ist {...} erforderlich. Was die Dauer der Rechtsverletzung anbelangt, ist von einer Dauer von fünf Jahren auszugehen.
23. Bei den erschwerenden Umständen berücksichtigt die PostCom unter anderem eine mögliche Behinderung der Untersuchung oder die Verweigerung der Zusammenarbeit. Da die M. _____ während des Verfahrens die für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen wesentlichen Informationen vorgelegt und im erwartenden Ausmass kooperiert hat, müssen keine erschwerenden Umstände miteinbezogen werden.

24. In Bezug auf die mildernden Umstände werden unter anderem Massnahmen berücksichtigt, die eine Anbieterin ergreift, um die rechtswidrigen Umstände zu beseitigen, insbesondere vor der Eröffnung eines Aufsichtsverfahrens. Im vorliegenden Fall hat die M. _____ ihre Arbeitsbedingungen während dem Aufsichtsverfahren dem geltenden Recht angepasst und somit die Rechtskonformität sichergestellt. Es werden somit mildernde Umstände berücksichtigt.
25. Angesichts der Schwere des Verstosses, der finanziellen Lage des Unternehmens sowie der vorhandenen mildernden Umstände ist die Verwaltungsbusse auf 13 000 Franken festzusetzen.
26. Die PostCom erhebt kostendeckende Gebühren für ihre Verfügungen und Dienstleistungen (Art. 30 Abs. 1 PG; Art. 77 Abs. 2 VPG). Die Gebühren werden je nach Arbeitsaufwand erhoben und betragen 105 bis 250 Franken pro Stunde, je nach Funktion der Personen, die den Fall in der PostCom bearbeitet haben (Art. 77 Abs. 2 VPG; Art. 3 und 4 Gebührenreglement der PostCom vom 26. August 2013 [SR 783.018]). Die Verfahrenskosten werden auf 2 500 Franken festgesetzt.

III. **Entscheid**

1. Der M. _____ wird eine Verwaltungsanktion im Betrag von 13 000 Franken auferlegt.
2. Die Verfahrenskosten werden auf 2 500 Franken festgesetzt und der M. _____ auferlegt.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Anne Seydoux-Christe
Präsidentin

Michel Noguét
Leiter des Fachsekretariats