

Stellungnahme des

Gesamtverbandes der Personaldienstleister e.V. (GVP)

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG)

Berlin, den 14. März 2024

Die Bundesregierung hat am 20. Dezember 2023 einen Entwurf des Postrechtsmodernisierungsgesetzes beschlossen. Der Bundesrat hat zum Regierungsentwurf am 2. Februar 2024 Stellung genommen. In seiner Stellungnahme bittet der Bundesrat in Ziffer 1 in einer allgemeinen Anmerkung zum Gesetzentwurf, dass *„...im weiteren Gesetzgebungsverfahren ein Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal im Kernbereich der Zustellung auf der sogenannten letzten Meile, also für den Transport (inklusive Sortierung und Verladung der Pakete) und die Auslieferung für die Kurier- und Paketbranche analog § 6a des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) und somit das Verbot von Werkverträgen und Nachunternehmerketten aufzunehmen.“*

Da mit § 6a GSA-Fleisch auch die Arbeitnehmerüberlassung reguliert wird, nimmt der Gesamtverband der Personaldienstleister e.V. (GVP) als Vertreter der Personaldienstleistungsbranche dazu Stellung. Der GVP sieht keinen Regelungsbedarf für den Einsatz von Arbeitnehmerüberlassung.

Der Vorschlag des Bundesrates zum Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal ist vollkommen aus der Zeit gefallen. Deutschland befindet sich derzeit in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage. Statt immer neuer und in der Sache ungeeigneter Auflagen für Unternehmen, müssten (Bürokratie)entlastungen und ein Bekenntnis zu einer arbeitsteiligen Wirtschaft in Deutschland das Gebot der Stunde sein. Zudem verkennt der Bundesrat mit seiner Forderung nach einem Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal im Kernbereich der Zustellung, das sowohl Arbeitnehmerüberlassung als auch Werkverträge erfassen soll, die gravierenden rechtlichen Unterschiede und Voraussetzungen von Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträgen.

Zur Begründung bezieht sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf vermeintliche Missstände und Regelungsbedarfe, die allesamt für die Arbeitnehmerüberlassung gerade nicht (!) zutreffen, wie z. B. das Phänomen der Scheinselbständigkeit, die mangelnde Kontrollmöglichkeit von Arbeitnehmerrechten und Arbeitsschutzvorschriften, die Umgehung von Mindestlohn-/Gehaltszahlungen/Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, eine mangelnde Tarifbindung sowie die Untergrabung von Betriebsratsarbeit.

Angesichts eines zunehmenden Arbeitskräftemangels und zunehmender Personalengpässe konterkariert der Bundesrat mit seinem Vorschlag die Erfüllung des Auftrags der Anbieter von Postdienstleistungen und das vorderste Regulierungsziel des PostModG, nämlich *„die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen“* (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Reg-Entwurf PostModG).

Der GVP begrüßt daher die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates und schließt sich dieser an. Dort heißt es zur Ziffer 1:

„Das geforderte Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal im Kernbereich der Zustellung auf der sog. ‚letzten Meile‘ bzw. ein Direkteinstellungsgebot würden demgegenüber Maßnahmen mit sehr hoher Eingriffsintensität in Grundrechte der Unternehmen darstellen. Nach Einschätzung der Bundesregierung sind die im Entwurf des Postrechtsmodernisierungsgesetzes vorgesehenen Maßnahmen hinreichend wirksam, um das verfolgte Ziel zu erreichen, sodass es weitergehender Maßnahmen nicht bedarf. Dies gilt auch im Hinblick auf eine etwaige Regelung, die nicht sämtliche Formen der Fremdvergabe verbietet, sondern den Einsatz von Nachunternehmern, die für die Ausführung des Auftrages ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zu tariflichen Entgeltbedingungen einsetzen, weiterhin zulassen würde.“

Im Einzelnen:

Rechtliche Grundlagen der Arbeitnehmerüberlassung

Die schlichte Gleichsetzung des Bundesrates der Vertragsformen Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertrag ignoriert die jeweils völlig unterschiedlichen gesetzlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Diese Gleichsetzung war bereits beim GSA-Fleisch verfehlt. Mit Begrifflichkeiten wie „Subunternehmerkonstellationen“ und „Nachunternehmerketten“ suggeriert der Bundesrat in seiner Begründung, dass beide Vertragsformen die genannten Mechanismen einsetzen. Dies ist aber mit Nichten der Fall.

Der Zeitarbeit in Deutschland liegt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) zugrunde, das über die EU-Richtlinie zur Leiharbeit (EU-RL 2008/104 EG) in einen EU-Rechtsrahmen eingebunden ist. Zusätzlich kommt das allgemeine deutsche Arbeitsrecht vollumfänglich zur Anwendung. Das AÜG enthält spezifische Vorschriften zum Schutz von Zeitarbeitnehmern. Um hier nur die wichtigsten Punkte zu nennen: Ein Zeitarbeitsunternehmen benötigt eine Erlaubnis durch die Bundesagentur für Arbeit (BA), um seine Tätigkeit auszuüben (§ 1 AÜG). Zwischen der eingesetzten Zeitarbeitskraft und dem Zeitarbeitsunternehmen muss ein Arbeitsverhältnis bestehen (§ 1 Abs. 1 Satz 3 AÜG). Ein sog. „Kettenverleih“ von Zeitarbeitnehmern wird hierdurch ausgeschlossen und ist überdies mit einer Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro sanktioniert (§ 16 Abs. 1 Nr. 1b, Abs. 2 AÜG). Subunternehmerketten sind daher im Wege der Arbeitnehmerüberlassung ebenfalls nicht möglich.

Für die Einhaltung des Arbeitsschutzes sind beide Seiten – Personaldienstleister und Einsatzbetrieb – zuständig (§ 11 Abs. 6 AÜG). Die betriebliche Mitbestimmung erstreckt sich auf die Zeitarbeitnehmer (§ 14 Abs. 3 AÜG). Die Entlohnung der Zeitarbeitskräfte erfolgt nahezu flächendeckend gemäß Tarifvertrag. Andernfalls ist die Zeitarbeitskraft nach dem Equal Treatment-Grundsatz ebenso zu entlohnen wie ein vergleichbarer Stammangestellter. Zudem besteht eine Lohnuntergrenze für die Zeitarbeit, die deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt (siehe dazu auch noch weiter unten). Die Einhaltung der gesetzlichen und tariflichen Regelungen wird darüber hinaus durch die Bundesagentur für Arbeit und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit geprüft. All diese Voraussetzungen sind bei Werkverträgen nicht gegeben.

Vergleiche mit der Fleischbranche

Der Bundesrat begründet seine Forderung, Fremdpersonal auf der sogenannten letzten Meile zu verbieten wie folgt: *„Die Entwicklung in der Fleischbranche zeigt deutlich, dass ein Direktstellungsgebot, mit dem Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung im Kernbereich unterbunden werden, zu einem deutlichen Rückgang bei den Verstößen führen. Es würde die Verantwortung für die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards eindeutig den großen Dienstleistern zuweisen und Scheinselbstständigkeit gesetzlich unterbinden.“*

Die Begründung des Bundesrates ist schon deshalb unzutreffend, weil bis zum 31. März 2024 Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischverarbeitung unter gesetzlich definierten Voraussetzungen per Tarifvertrag möglich ist und auch in der Praxis eingesetzt wird.

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebene *Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch)*¹ zeigt darüber hinaus, dass ein Verbot der Zeitarbeit sogar zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Stammbeslegschaft führen kann. *„In mehreren kleineren untersuchten Unternehmen, die nicht die Ausnahmeregelung zur Leiharbeit nutzen, haben sich die Arbeitsbedingungen nach Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch für die Stammbeschäftigten verschlechtert: Genannt wurden dabei ein höheres Arbeitstempo und vermehrt Überstunden, da Leiharbeit zur Abfederung von Produktionsspitzen nicht mehr genutzt werden konnte. Weiterhin führte der Wegfall von Leiharbeit dort zu einer Verschlechterung des Betriebsklimas, weil durch den Wegfall der Leiharbeit als Rekrutierungsmechanismus die Personalselektion weniger gut gelang und die Fluktuation stieg.“* (S. 164)

Die Evaluation im Auftrag des BMAS hat zudem aufgezeigt, dass vor allem in kleinen Unternehmen der Fleischverarbeitung aufgrund der Abdeckung saisonaler Spitzen der Bedarf für Zeitarbeit gesehen wird, auch wenn sie aufgrund der rechtlichen Regelungen nicht genutzt wird. (S. 162)

Lohnuntergrenze in der Zeitarbeitsbranche

Ferner führt der Bundesrat in seiner Stellungnahme aus: *„Der Einsatz von Fremdpersonal dient überwiegend dazu, die Kosten niedrig zu halten und sich der Verantwortung für die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Vorgaben zu entziehen. Aufgrund des hohen Marktdrucks führt er zu einem Unterbietungswettbewerb der Marktakteure mit der Folge, dass auch Unternehmen, die traditionell mit Eigenpersonal arbeiten, vermehrt auf Fremdpersonal setzen, was zu einer weiteren Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen führt.“*

Die Befürchtung des Bundesrates, dass der Einsatz der Arbeitnehmerüberlassung zu einer Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen führen könnte, ist unbegründet. Mit über 80 Prozent Tarifabdeckung liegt die Arbeitnehmerüberlassung laut Statistischem Bundesamt weit über dem Durchschnitt von 43 Prozent. Die deutschlandweit gesetzlich gültige Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmer-

¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch). Abschlussbericht, Februar 2024.

überlassung beträgt seit dem 1. Januar 2024 13,50 Euro und steigt noch in diesem Jahr auf 14,00 Euro². Die Lohnuntergrenze in der Zeitarbeit liegt damit deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 12,41 Euro. Schon das zeigt, dass die Befürchtungen des Bundesrates unbegründet sind.

Der GVP (bzw. seine Vorgängerverbände) handelt mit der Tarifgemeinschaft Zeitarbeit des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) Tarifverträge aus. Zu dieser Tarifgemeinschaft gehören alle acht Mitgliedsge- werkschaften des DGB. Das umfassende Tarifwerk regelt nicht nur eine Lohnuntergrenze, sondern auch tarifliche Branchenzuschläge, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Mehrarbeitszuschläge, einen Gewerkschafts- bonus und weitere Arbeitsbedingungen von Zeitarbeitnehmern.

Enges Regelungs- und Kontrollnetz in der Arbeitnehmerüberlassung

„Unzureichende Kontrollen der zuständigen Behörden tragen zu einer nicht mehr tolerierbaren Ausweitung pre- kärer beziehungsweise ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse in Form von Lohn- und Sozialdumping in der Paketbranche bei und leisten der ausufernden Scheinselbstständigkeit in Subunternehmerkonstellationen Vor- schub“, so der Bundesrat in seiner Stellungnahme.

Wie bereits aufgezeigt, ist die Arbeitnehmerüberlassung erlaubnispflichtig. Die Unternehmen der Branche unterliegen regelmäßigen Kontrollen durch die Bundesagentur für Arbeit als zuständige Erlaubnisbe- hörde und den Zoll. Die Kontrollen sind zusammen mit dem Erlaubnisvorbehalt ein scharfes Schwert. Ver- stöße können die Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung und damit die Unternehmensgrundlage, um in Deutschland als Zeitarbeitsunternehmen legal tätig werden zu können, gefährden.

Die vom Bundesrat befürchtete *„Nichtabführung von Steuer- und Sozialabgaben auf die tatsächlich geleiste- ten, aber aufgrund von unredlichen Pauschalvergütungen nicht bezahlten, Arbeitsstunden“* ist aufgrund der regelmäßigen Kontrollen in der Arbeitnehmerüberlassung nicht zu fürchten und so gibt es dafür auch keine empirischen Belege. Bei Auswertungen der Kontrollstatistiken ist die Arbeitnehmerüberlassung un- auffällig. Im Übrigen ist der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Arbeitnehmer- überlassung mit 94 Prozent überdurchschnittlich hoch. Zudem obliegt die Dokumentation der Arbeitszeit in der Zeitarbeit dem Einsatzunternehmen und dem Personaldienstleister. Auch weil dem Einsatzunter- nehmen die entsprechende Stundenzahl in Rechnung gestellt wird, liegt eine exakte Nachzeichnung der Arbeitszeit in der Natur der Zeitarbeit.

Schlussbemerkung

Ein Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal - insbesondere der Arbeitnehmerüberlassung - im Bereich der Postdienstleistungen ist weder erforderlich noch für die gewünschte „Modernisierung des Postrechts“ zielführend. Mit seinem Vorschlag verkennt der Bundesrat die unterschiedlichen Rahmenbedingungen von Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträgen. Unerklärlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Bundesrat eine Ausnahme dann erwägt, wenn der Einsatz von Fremdpersonal im Rahmen von

² Gem. Tarifabschluss vom 1. März 2024 soll die unterste Entgeltgruppe (EG 1) zum 1. Oktober 2024 auf 14 Euro steigen. Während des Verfassens dieser Stellungnahme läuft noch die Erklärungsfrist zum Tarifabschluss. Die genannte Entgeltgruppe muss noch vom BMAS allgemeinverbindlich erklärt werden.

Werkverträgen unter tariflichen Entgeltbedingungen erfolgt, bei diesem Vorschlag jedoch die Arbeitnehmerüberlassung, bei der die Tarifgeltung gerade der Regelfall ist, unberücksichtigt lässt.