

## **In der Senatssitzung am 21. März 2023 beschlossene Fassung**

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

06.03.2023

### **Vorlage für die Sitzung des Senats am 21.03.2023**

#### **„Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Zustellung von Paketen“**

#### **„Antrag der Freien Hansestadt Bremen“**

##### **A. Problem**

Die Bremische Bürgerschaft hat am 22.02.2023 zum Dringlichkeitsantrag der Fraktionen DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Thema „Gute Arbeit in der Logistik: Werkverträge in der Paketbranche untersagen“ folgenden Beschluss gefasst:<sup>1</sup>

„Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, im Bundesrat eine Änderung des Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten („Paketboten-Schutz-Gesetz“) zu beantragen, mit dem analog zum Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft ein Verbot von Werkverträgen verankert wird.“

Der Senat hat den Beschluss der Bremischen Bürgerschaft am 28.02.2023 an die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zur weiteren Veranlassung überwiesen.

##### **B. Lösung**

Die Freie Hansestadt Bremen bringt den Antrag „Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Zustellung von Paketen“ auf der Sitzung des Plenums des Bundesrates am 31.03.2023 ein. Nach Beschlussfassung durch den Senat und Prüfung einer Mittragstellung bzw. eines Beitritts durch andere Bundesländer erfolgt die Zuleitung des Antrags an den Bundesrat.

Mit dem Entschließungsantrag wird die Bundesregierung aufgefordert, das Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten („Paketboten-Schutz-Gesetz“) um ein Verbot von Werkverträgen zu erweitern.

---

<sup>1</sup> Nr. 20/925, Gute Arbeit in der Logistik: Werkverträge in der Paketbranche untersagen Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 8. Februar 2023 (Drucksache 20/1768).

### **C. Alternativen**

Alternativen werden nicht empfohlen.

### **D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine unmittelbaren finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Frauen sind unter Paketzusteller:innen unterrepräsentiert. Wenn sich durch das Werkvertragsverbot die Beschäftigungsbedingungen in der Branche der Paketdienstleistungen verbessern, entwickelt sich dadurch auch die Erwerbssituation der weiblichen Zusteller:innen positiv.

### **E. Beteiligung und Abstimmung**

Die Vorlage wird mit dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund sowie mit der Senatskanzlei abgestimmt.

### **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Gegen eine Veröffentlichung im zentralen Informationsregister bestehen keine Bedenken. Geeignet für Öffentlichkeitsarbeit.

### **G. Beschluss**

Der Senat beschließt, den als Anlage beigefügten Entschließungsantrag „Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Zustellung von Paketen“ für die Sitzung des Bundesratsplenums am 31.03.2023 einzubringen und leitet diese dem Bundesrat zu.

**Anlage:** Entwurf eines Antrages der Freien Hansestadt Bremen für den Bundesrat („Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Zustellung von Paketen“)

**Entwurf****Antrag****der Freien Hansestadt Bremen****Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Zustellung von Paketen**

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Änderung des Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten („Paketboten-Schutz-Gesetz“). Analog zum Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft sollte nach Ansicht des Bundesrates auch für die Zustellung von Paketen ein Verbot von Werkverträgen umgesetzt werden.

**Begründung:**

Der Online-Handel hat in den letzten zehn Jahren und insbesondere während der Covid-19-Pandemie zu einer rasanten Zunahme von Paketsendungen geführt. In Deutschland wurden im Jahr 2021 pro Haushalt im Schnitt 111 Pakete ausgeliefert.<sup>2</sup> Infolge der Covid-19-Pandemie hat sich der Online-Handel auf nahezu alle Konsumgüterbereiche

---

<sup>2</sup> Pitney Bowes Parcel Shipping Index, <https://www.pitneybowes.com/de/newsroom/pressemitteilungen/2022-parcel-shipping-index.html>, Darmstadt, Stand: 26.09.2022.

sowie auch auf bisher internetferne Bevölkerungsgruppen ausgeweitet. Kostenfreie Retouren und großzügige Rückgabefristen im E-Commerce befördern den Anstieg des Paketaufkommens zusätzlich.

Unter der Vielzahl von Paketdienstleistern besteht hoher Wettbewerbsdruck. Neben dem Sendungsvolumen stieg auch die Kundennachfrage nach flexiblen und individualisierten Zustellkonzepten, wie z.B. Echtzeitverfolgung und Zeitfenster-Zustellung. Zur Optimierung der Zustellung vor allem auf der letzten Meile setzen Dienstleister zunehmend auf digitale Steuerung und Überwachung. Dies führt zu Arbeitsverdichtung und Leistungsdruck bei den Zusteller:innen.

Die Paketzusteller:innen sind häufig nicht direkt bei den Paketdienstleistern beschäftigt, sondern bei deren Subunternehmen. Große Versandhändler arbeiten regelmäßig mit einem Netzwerk kleiner und mittelständischer Subunternehmen zusammen. Zum Teil erfolgt die Paket-Auslieferung entlang von Ketten mehrerer Subunternehmen. Einige Versandhändler lagern die Zustellung der Pakete über Werkverträge vollständig auf Subunternehmen aus. Die Beschäftigung im Rahmen dieser Werkvertragskonstellationen wirkt sich nachteilig auf die Arbeits- und Entgeltbedingungen der Paketzusteller:innen aus. In den Subunternehmen bestehen in aller Regel keine Tarifverträge und auch Betriebsräte sind hier selten.

Immer wieder wird über schlechte oder rechtswidrige Arbeitsbedingungen bei Subunternehmen der großen Paketdienstleister berichtet. Nach Erkenntnissen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und von Beratungsstellen für Arbeitnehmerrechte werden in vielen Fällen Verstöße gegen die Verpflichtung zur Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns sowie Aufzeichnungspflichten nach dem Mindestlohngesetz bzw. dem Arbeitnehmersendegesetz festgestellt (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 20/81 vom 25.01.2023, Seite 9723). Weitere Verstöße, die regelmäßig bekannt oder durch Kontrollen des Zolls aufgedeckt werden, sind Scheinselbständigkeit und die Missachtung notwendiger Maßnahmen des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Der Arbeitsalltag von Zusteller:innen ist neben Entgeltverstößen, überlangen Arbeitszeiten und fehlenden Pausen auch gekennzeichnet durch hohe Arbeitsverdichtung, mit Leistungsvorgaben von zum Teil 250 bis 270 Paketen an einem Arbeitstag. Begünstigt

werden Rechtsverstöße in Subunternehmer-Konstellationen dadurch, dass in vielen Fällen Drittstaatenangehörige mit unsicherem Aufenthaltsstatus, ohne anerkannte Ausbildung und mit geringen Deutschkenntnissen die Arbeit als Zusteller:innen ausüben.

Aufgrund der weiten Verbreitung von Werkverträgen arbeitet ein Großteil der Paketzusteller:innen nicht unmittelbar bei den Paketdienstleistern. Bundesweit sind knapp 360.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bei den Kurier-, Express- und Paketdienstleistern (Stand Juni 2022: 359.243) tätig. Insgesamt ist die Branche aufgrund der vielen Sub- und Sub-Subunternehmen hochgradig fragmentiert: 79,6 Prozent der Beschäftigten und damit ca. 270.000 Personen arbeiten in Kleinbetrieben mit weniger als zehn Arbeitnehmer:innen. Dies hat auch Folgen für die Entgelte. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind die Bruttogehälter von Paketlieferant:innen in den Jahren 2010 bis 2020 nur um 1,5 Prozent gestiegen (Bundestags-Drucksache 20/299).

Mit dem Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten („Paketboten-Schutz-Gesetz“) hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 2019 Maßnahmen ergriffen, um die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen in der Paketbranche sicherzustellen und positiven Einfluss auf die Beschäftigungsbedingungen zu nehmen.

Dieses Gesetz führte aber bislang nicht zu mehr direkter Beschäftigung bei den großen Paketdienstleistern oder zu einem Rückgang der Werkverträge bei Subunternehmen.

In Anbetracht der dargestellten Situation besteht nach Überzeugung des Bundesrates ein zusätzlicher Bedarf, Paketzusteller:innen vor arbeits- und sozialrechtswidrigem Verhalten von Arbeitgeber:innen zu schützen. Ein Verbot von Werkverträgen in der Paketbranche würde die Verantwortung für die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards eindeutig den großen Dienstleistern zuweisen. Damit würde eine Analogie zur Fleischwirtschaft gezogen, wo der Gesetzgeber sich aufgrund ähnlicher Missstände veranlasst sah, Werkverträge bzw. den Einsatz von Fremdpersonal im Kernbereich der Fleischwirtschaft zu untersagen.