

Dokumentation Werkstattgespräch

„Direktanstellungsgebot auch bei Restaurant- und Lebensmittellieferdiensten!?

Gibt es Handlungsbedarf?“

24. Oktober 2024, 14:00 bis 17:00 Uhr

Besonders prekäre Beschäftigungsverhältnisse ergeben sich in der Regel dann, wenn die Lieferdienstunternehmen von Restaurantessen und Lebensmitteln mit Subunternehmen zusammenarbeiten. Nicht für alle großen Lieferdienstunternehmen trifft dies zu, aber einige tun dies zu einem großen Teil oder ausschließlich. Dabei sieht die Anfang 2024 verabschiedete EU-Plattformrichtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei Plattformarbeit vor, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass in Fällen, in denen digitale Arbeitsplattformen auf Vermittler zurückgreifen, die dort Beschäftigten denselben Schutz genießen wie in einem direkten Beschäftigungsverhältnis.

Vor dem Hintergrund der Novellierung des GSA Fleisch und des Arbeitsschutzkontrollgesetzes in der Fleischwirtschaft sowie eines Gutachtens zu einem Direktanstellungsgebot für Paketzusteller:innen wurden in dem Werkstattgespräch mögliche Regelungen für Lieferdienste im Hinblick auf den Einsatz von Subunternehmen diskutiert. Es debattierten u. a. Vertreter:innen der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG), der Hochschule Mainz, der Universität Göttingen, des Betriebsrats von Lieferando, des Lieferando Workers Collective, des Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit (LAGetSi), des Berliner Beratungszentrums für Migration und Gute Arbeit (BEMA), des Fairwork Sekretariats am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), des Progressiven Zentrums und von Bündnis 90/Die Grünen.

„Tarifautonomie durch staatliches Handeln ermöglichen? Das Beispiel der Fleischbranche“

Dr. Veit Groß, Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)

Veit Groß gab einen Input über die Entwicklungen in der Fleischindustrie, die letztlich zur Verabschiedung des GSA Fleisch (Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft) und zum Verbot der Beschäftigung von Fremdpersonal geführt haben. Dazu sei es in der Fleischindustrie gekommen, weil ein Großteil der Arbeitskräfte nicht mehr direkt im Unternehmen, sondern bei Subunternehmen beschäftigt waren (Skelettbelegschaft). Viele Werkarbeiter:innen kamen aus Osteuropa und befanden sich in besonders prekären Abhängigkeitsverhältnissen. Neben Dumpinglöhnen, die einen Niedrigpreiswettbewerb bei Fleischwaren ermöglichten, gab es für die Werkarbeiter:innen keinen funktionierenden Arbeitsschutz und keine Mitbestimmungsstrukturen. Handelte es sich bei den Subunternehmen um rumänische Firmen, waren auch den deutschen Gewerkschaften praktisch die Hände gebunden.

Das Projekt „Joboption Berlin“ wird gefördert aus Mitteln der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung.

Dass es schließlich zum Verbot der Fremdbeschäftigung kam, bringt Veit Groß u. a. mit der besonderen Aufmerksamkeit für die Zustände in der Fleischindustrie während der Pandemie 2020 in Verbindung. Hier wurden die menschenunwürdigen Unterkünfte und die prekären Arbeitsverhältnisse breit rezipiert. Dies erzeugte eine große Betroffenheit in der Bevölkerung und Handlungsdruck auf die Politik. Nach viel Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit von DGB und NGG wurde schließlich gehandelt und seit Januar 2021 gibt es ein Verbot des Einsatzes von Werkverträgen. Regelungen zur Leiharbeit folgten. Dies beschränkt sich jedoch auf den Kernbereich der Fleischindustrie (z. B. Tätigkeiten wie Kistenwaschen, Verpacken etc. sind weiterhin über Fremdfirmen möglich). Veit Groß verweist auf einen im Dezember 2023 erschienenen Evaluationsbericht.

„Durchsetzung von Arbeitsrecht – das ASKG (Arbeitsschutzkontrollgesetz) als Modell für Arbeitsschutz in prekären Branchen?“

Prof. Dr. Manfred Walser (Fachbereich Wirtschaft Professor für Arbeitsrecht und Wirtschaftsprivatrecht, Hochschule Mainz) & **Dipl. jur. Anneliese Kärcher** (wiss. Mitarbeiterin / Doktorandin, Hochschule Mainz)

Manfred Walser und Anneliese Kärcher stellten zunächst das vom Hugo-Sinzheimer-Institut in Auftrag gegebene [Teilgutachten zur Paketbranche](#) vor und erläuterten die Frage, ob das (ASKG) als Modell für Arbeitsschutz in prekären Branchen funktionieren kann.

Zunächst gingen sie auf bestehende Direktanstellungsgebote in der Fleisch- und in der Bauwirtschaft ein. Bei einem Direktanstellungsgebot liegt der Kernbereich der Wertschöpfung im Verantwortungsbereich des Arbeitgebers. In der Baubranche besteht das Arbeitnehmerüberlassungsverbot seit den 1980er Jahren und galt als Vorbild für die Fleischwirtschaft. Die Missstände in der Paketbranche haben dazu geführt, dass der Bundesrat am 12.05.2023 von der Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zum Verbot von Werkverträgen in der Paketzustellung gefordert hat.

In der Paketbranche ist die Vergütung vergleichsweise gering: Eine Fachkraft in Vollzeit erhielt im April 2022 2.719 Euro brutto (20 % weniger als in der Gesamtwirtschaft), mit einem Kaufkraftverlust von 15 % von 2009 bis 2020. Es gibt häufig rechtswidrige Lohnabzüge (durch eine Überschreitung von Tempolimits; Falschparken etc.) und eine Vergütung pro Paket ist keine Seltenheit.

Die Arbeitsbelastung in der Paketbranche ist hoch: Bis zu zwei Tonnen werden pro Schicht bewegt; Pakete wiegen oft mehr als 20 kg; es kommt zu überlangen Arbeitszeiten mit einem hohen Arbeitsdruck (durch eine minutiöse Überwachung und algorithmisches Management), und die psychische Belastung und die emotionale Erschöpfung sind ausgeprägt (Studie 2018).

Das Projekt „Joboption Berlin“ wird gefördert aus Mitteln der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung.

Die Paketbranche ist im Wesentlichen in drei Stationen strukturiert: Erste Meile, Mittlere Meile, Letzte Meile. Bei der letzten Meile handelt es sich um den Transport zu den Kund:innen, was einen Großteil der Kosten ausmacht mit einem Personalkostenanteil von 75 Prozent.

98 Prozent des Marktes wird von DHL, GLS, dpd, Hermes, Amazon, Fedex und UPS abgedeckt. 86 Prozent der Zusteller haben allerdings weniger als 20 Beschäftigte (also Subunternehmen!). Als Quelle für die Zahlen nennen Walser und Kärcher Beratungsinstitute, Arbeitgeberverbände, Literaturrecherchen und Sozialversicherungsträger, wobei es sich um annähernde Annahmen handelt.

Durch das Outsourcing in der Paketzustellung ergibt sich folgende Problemlage:

- Arbeitsorganisation durch Paketdienstleister, aber Auslagerung der Verantwortung
- teilweise lange Sub- und Subsubunternehmerketten
- illegale Beschäftigung und hoher Ausländeranteil
- erschwerte Rechtswahrnehmung & -durchsetzung
- keine effektiven Kontrollen
- kaum Mitbestimmung
- keine Tarifbindung der Subunternehmen

Ist das Direktanstellungsgebot rechtskonform? Nach bisheriger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurden Verfassungsbeschwerden als unzulässig verworfen (01.06.2022), ein generelles Leiharbeitsverbot ist unzulässig (1967), das Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft ist verfassungskonform (1987) und der Ausgang der Verfassungsprüfung eines Fremdpersonalverbots in Bau- und Fleischbranche ist „offen“ (2020). Das Finanzgericht Hamburg urteilt außerdem, dass das GSA Fleisch nicht gegen die Verfassung verstößt (17.04.2024).

Nachdem sie die betroffenen Grundrechte und die entsprechenden Rechtfertigungen bei Eingriffen in die Grundrechte sowie den Einsatz von sogenannten „milderen Mitteln“ erläutert haben, gehen Walser und Kärcher auf die Beschäftigung von Saisonkräften in der Landwirtschaft ein, deren Problemlagen wie folgt zusammengefasst werden können:

- kurzfristige, befristete Beschäftigung
- hoher Migrantanteil
- hohe Abhängigkeiten
- geringe Vergütung und Akkordlöhne
- unzureichender Sozialversicherungsschutz (auch Ansatz für die Lieferdienstbranche?)
- keine kollektiv arbeitsrechtlichen Strukturen, geringe Kontrolldichte

Die Einrichtung einer neuen Aufsichtsstruktur in Form von **Arbeitsinspektoraten** („dem Staat Kompetenzen geben, um Individualrechte durchzusetzen“) könnte dem Status Quo einer zersplitterten und lückenhaften Kontrolle der Arbeitsbedingungen mit über verschiedenen Ministerien verteilten Kompetenzen und unzureichender Ausstattung entgegenwirken. Sinnvoll sei eine umfassende Kontrolle zwin-

Das Projekt „Joboption Berlin“ wird gefördert aus Mitteln der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung.

gender gesetzlicher Mindestarbeitsbedingungen durch Arbeitsinspektorate, die auch direkte Anordnungen treffen können mit dem Vorteil gebündelter Kompetenzen und Mittel sowie zielgerichteter Kontrollen. In diesem Szenario hätten Akteur:innen wie die Berufsgenossenschaften wieder die Möglichkeit, sich auf ihre beratende Funktion zu konzentrieren.

Hinsichtlich der Problemlagen in der Teilbranche der (Zweirad-)Lieferdienste müsste nach Einschätzung von Walser und Kärcher das Postgesetz greifen können; in der Schweiz sei dies bereits diskutiert worden, in Deutschland jedoch noch nicht. Es stelle sich also die Frage:

Ist die Lieferdienstbranche bereits durch das Postgesetz reguliert? Und was würde die Anwendung des Postgesetzes für die Lieferdienstbranche bedeuten? Dies müsse durchdacht und überprüft werden.

Diskussion im Plenum

Auf die Frage, was genau gegen ein Direktanstellungsgebot in der Lieferdienstbranche spricht, erklären die Referent:innen, dass der Gesetzgeber manchmal wenig Realitätsbezug zeigt, so könne ein hoher Anteil an Migrant:innen z. B. wohlwollend als Anzeichen der guten Integrationsfähigkeit der Branche gedeutet werden. Außerdem würden zunächst mildere Mittel ausgereizt, wie z. B. eine Erhöhung der Kontrolldichte. Es werde stets überlegt, wie gravierend ein Eingriff wäre. Ein Eingriff in die Marktwirtschaft werde als rechtswidrig bewertet; allerdings könne man hier argumentieren, dass wir in einer sozialen Marktwirtschaft leben, was wiederum einige Eingriffe rechtfertigen würde, so müsse bspw. abgewägt werden, wie hoch die Unternehmerfreiheit gewichtet werde.

Veit Groß merkt an, dass „mildere Mittel“ in der Fleischindustrie nicht möglich gewesen wären, da es keine dauerhafte Kontrolle hätte geben können. Eine Überwachung rund um die Uhr sei nicht möglich und stichprobenartige Kontrollen seien schwierig, weil sie nur eine Momentaufnahme sind, die oft „manipuliert“ sind und nicht der Realität entsprechen.

Robert Rath vom LAGetSi regt ebenfalls den Blick über den Tellerand in andere europäische Länder an, in denen es bereits Arbeitsinspektorate gebe und begrüßt die Einrichtung von Arbeitsinspektoraten, wie Walser und Kärcher sie vorgestellt haben.

Das Projekt „Joboption Berlin“ wird gefördert aus Mitteln der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung.