

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Wirksamkeit und Reichweite der Haftung für Sozialversicherungsbeiträge für Unternehmer im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe, die im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste tätig sind

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Gegenstand des Berichts.....	3
II. Darstellung der Generalunternehmerhaftung in der Sozialversicherung.....	3
1. Einführung und Ausweitung der Generalunternehmerhaftung nach § 28e Absatz 3a bis 3f SGB IV sowie nach § 150 Absatz 3 SGB VII seit 2002	3
2. Einführung der Generalunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche	4
a) Hintergrund der Einführung	4
b) Rechtslage seit dem 23. November 2019	4
III. Grundlagen des Berichts	6
IV. Ergebnisse der Befragung für den Berichtszeitraum.....	7
1. Im Berichtszeitraum aufgetretene Fälle der Generalunternehmerhaftung nach § 28e Absatz 3h SGB IV.....	7
a) Forderung von Gesamtsozialversicherungsbeiträgen durch die Einzugsstellen.....	7
b) Geltendmachung von Unfallversicherungsbeiträgen durch die Berufsgenossenschaft	7

	Seite
2. Prüftätigkeit und Mitwirkung der Kontrollbehörden.....	8
a) Prüfaufgaben der Träger der Deutschen Rentenversicherung	8
b) Prüfaufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit.....	8
3. Führung von Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV	9
4. Entlastung des Generalunternehmers durch Präqualifikation und Unbedenklichkeitsbescheinigungen	10
a) Präqualifikation durch Eintragung in ein amtliches Verzeichnis	10
b) Präqualifikation durch Zertifizierung	10
c) Entlastung durch Unbedenklichkeitsbescheinigungen	11
aa) Unbedenklichkeitsbescheinigungen durch die Einzugsstellen	11
bb) Unbedenklichkeitsbescheinigungen durch den Träger der gesetzlichen Unfallversicherung	12
5. Entwicklungen in der Kurier-, Express- und Paketbranche seit Einführung der Generalunternehmerhaftung.....	13
a) Entwicklung der Zahl der Paketdienstleister	13
b) Entwicklung der Beschäftigung.....	14
V. Ergebnisse der Evaluation und Schlussfolgerungen	15
1. Durchsetzung der Generalunternehmerhaftung.....	15
2. Generalpräventive Wirkung der Generalunternehmerhaftung	15
a) Einfluss auf das Melde- und Zahlungsverhalten von Subunternehmern.....	15
b) Einfluss auf die sorgfältige Auswahl von Subunternehmern durch Generalunternehmer	16
c) Missstände in der Kurier-, Express- und Paketbranche	16
VI. Zusammenfassung.....	17

I. Gegenstand des Berichts

Die Bundesregierung berichtet nach § 28e Absatz 3h des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) unter Beteiligung des Normenkontrollrates den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes zum 31. Dezember 2023 über die Wirksamkeit und Reichweite der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Bereich der Kurier-, Express- und Paketbranche.

Unternehmer, die Dienstleistungen im Transport- und Logistikbereich im Sinne des § 28e Absatz 3g Satz 4 SGB IV erbringen und als Generalunternehmer einen anderen Unternehmer mit der Beförderung von Paketen beauftragen, haften seit dem Jahr 2019 unter bestimmten Voraussetzungen für die Pflicht des von ihnen beauftragten Nachunternehmers für die von diesem zu zahlenden Gesamtsozialversicherungsbeiträge und der Beiträge zur Unfallversicherung, wenn der Nachunternehmer seinen Zahlungspflichten nicht nachkommt (Generalunternehmerhaftung). Ziel der Regelung ist es, die Unternehmen der Branche verstärkt dazu anzuhalten, bei Vorliegen einer abhängigen Beschäftigung die erforderlichen Gesamtsozialversicherungsbeiträge abzuführen. Die Generalunternehmerhaftung soll insbesondere bewirken, dass Generalunternehmer dafür Verantwortung übernehmen, dass auch die von ihnen beauftragten Subunternehmer ihrer Pflicht zur Zahlung der Gesamtsozialversicherungsbeiträge nachkommen. Hierfür werden im Bericht das Funktionieren der durch das Gesetz eingeführten Instrumente, mögliche Beitragsnachforderungen und Änderungen in der Branche betrachtet. Vor dem Hintergrund, dass die Generalunternehmerhaftung über die verschiedenen Möglichkeiten, sich von der Haftung zu befreien, insbesondere generalpräventive Wirkung entfalten sollte, muss hierfür verstärkt auf qualitative Daten zurückgegriffen werden.

Vom Bericht wird aufgrund des Verweises in § 150 Absatz 3 Satz 1 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VII) auf § 28e Absatz 3g SGB IV auch die Generalunternehmerhaftung für die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung erfasst.

II. Darstellung der Generalunternehmerhaftung in der Sozialversicherung

1. Einführung und Ausweitung der Generalunternehmerhaftung nach § 28e Absatz 3a bis 3f SGB IV sowie nach § 150 Absatz 3 SGB VII seit 2002

Durch das zum 1. August 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787) wurde die Generalunternehmerhaftung nach § 28e Absatz 3a bis 3e SGB IV zunächst begrenzt auf die Baubranche eingeführt. Grund für die Einführung war der vielfältige Einsatz von Subunternehmern in dieser Branche, der den Kontrollbehörden die Überprüfung im Hinblick auf illegale Beschäftigung erschwerte. Die Generalunternehmerhaftung sollte die Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft stärken, indem sie Hauptunternehmer dazu veranlasst, Nachunternehmer zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer sozialversicherungsrechtlichen Zahlungspflichten anzuhalten (vgl. Bundestagsdrucksache 14/8221, S. 15 ff.).

Die Generalunternehmerhaftung in der Bauwirtschaft erstreckte sich von Beginn an auch auf das im SGB VII geregelte Recht der gesetzlichen Unfallversicherung. Abweichend von den Vorschriften des SGB IV fehlte jedoch in Bezug auf die Beiträge zur Unfallversicherung zunächst ein Grenzwert, ab dem die Haftung des Generalunternehmers zum Tragen kommen kann. Zudem räumte das SGB VII dem Generalunternehmer keinerlei Möglichkeit der Entlastung ein.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1939) wurden die unterschiedlichen Entlastungsmöglichkeiten rechtlich eingeschränkt. Mit Wirkung zum 1. Oktober 2009 konnten sich Generalunternehmer nunmehr nur noch dann von einer Haftung entlasten, wenn entweder gemäß § 28e Absatz 3b Satz 2 SGB IV präqualifizierte Nachunternehmen eingesetzt oder gemäß § 28e Absatz 3f Satz 1 und 2 SGB IV Unbedenklichkeitsbescheinigungen für den Nachunternehmer vorgelegt werden. Zudem wurden die Regelungen zur Entlastung des Generalunternehmers in vollem Umfang auch auf die Unfallversicherung ausgeweitet (§ 150 Absatz 3 SGB VII).

Mit dem Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541, 2572) wurden die Regelungen zur Generalunternehmerhaftung auf eine weitere Branche, die Fleischwirtschaft, ausgeweitet. Neben anderen Maßnahmen zur Bekämpfung der Umgehung von arbeitsschutz- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten erstreckte § 3 GSA Fleisch die Regelungen zur Generalunternehmerhaftung für die Baubranche in § 28e SGB IV und § 150 Absatz 3 SGB VII auf Unternehmer der Fleischwirtschaft, die Subunternehmer mit der Ausführung von Leistungen beauftragen. Eine Entlastung war bzw. ist für

die Generalunternehmer allerdings nur durch Vorlage von lückenlosen Unbedenklichkeitsbescheinigungen für den jeweiligen Nachunternehmer möglich (§ 28e Absatz 3f Satz 1 und 2 SGB IV).

2. Einführung der Generalunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche

a) Hintergrund der Einführung

Im Herbst 2019 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten ein (Paketboten-Schutz-Gesetz, Bundestagsdrucksache 19/13958).

Dem lag eine zunehmende Heterogenität dieser wachsenden Branche zugrunde, denn unter den deutschlandweit tätigen Unternehmern gab es neben solchen, die vorwiegend mit angestellten Mitarbeitern arbeiteten, auch einige, die für die Ausführung ihrer Dienste fast ausschließlich auf Subunternehmer zurückgriffen. Hier wurden im Rahmen der Schwerpunktprüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit häufig Verstöße durch Subunternehmer gegen sozialversicherungsrechtliche Pflichten, insbesondere Beitragspflichten, festgestellt. Kennzeichnend dafür war beispielsweise die Nutzung von Subunternehmer-Ketten mit mehrfachen Untervergaben von Aufträgen, an deren Ende oft „scheinselbstständige“ Fahrerinnen und Fahrer standen (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags vom 23. Oktober 2019, Bundestagsdrucksache 19/14417, S. 2). Dazu gehörten insbesondere auch Personen aus osteuropäischen Staaten, die aufgrund fehlender Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, mangelnder Kenntnis der deutschen Sprache und/oder ihrer Rechte wenig Möglichkeiten hatten, sich gegen solche missbräuchlichen Praktiken zu wehren (ebd. S. 3). Existierende Kontrollmöglichkeiten für Behörden und Nachweispflichten der Unternehmen erwiesen sich seinerzeit als unzureichend. Einige Unternehmer verwiesen regelmäßig auf ihre fehlende rechtliche Verantwortung für die Missstände bei von ihnen beauftragten Subunternehmern, nutzten das Konstrukt der Subunternehmer-Ketten aber bewusst als Wettbewerbsinstrument, um der Pflicht zur Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen zu entgehen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sah eine Ausweitung der Generalunternehmerhaftung auch auf die Unternehmen der Kurier-, Express- und Paketbranche vor. Dadurch, dass Paketdienstleister durch die Einführung der Generalunternehmerhaftung zukünftig zu einer sorgfältigeren Auswahl der von ihnen beauftragten Subunternehmer angehalten würden, sollten zum einen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung bekämpft, zum anderen aber auch die Solidargemeinschaft vor Beitragsausfällen geschützt werden (Bundestagsdrucksache 19/13958, S. 7).

Im Zuge der Beratungen im Deutschen Bundestag wurde der Regelungsentwurf auf Antrag der Koalitionsfraktionen in zwei Punkten eingeschränkt (Bundestagsdrucksache 19/14417, S. 7 und 14f.): Die Ausweitung der Generalunternehmerhaftung wurde auf solche Paketdienstleistungen begrenzt, die nicht den Vorschriften des Güterkraftverkehrs unterfallen. Soweit Transportunternehmer nach dem Güterverkehrsrecht der Erlaubnispflicht unterliegen, in deren Rahmen auch ihre persönliche Zuverlässigkeit und finanzielle Leistungsfähigkeit überprüft wird, sah man hier keinen Bedarf für eine zusätzliche Prüfung. Zudem wurden die erweiterten Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für Subunternehmer nach § 28f Absatz 1a SGB IV für die Zeiträume ausgesetzt, in denen diese Unternehmen eine gültige Präqualifikation oder Unbedenklichkeitsbescheinigung nachweisen können.

Der Gesetzentwurf wurde in der so geänderten Form am 24. Oktober 2019 vom Bundestag beschlossen und vom Bundesrat in seiner Sitzung am 8. November 2019 abschließend beraten. Das Gesetz trat zum 23. November 2019 in Kraft (BGBl I 2019, S. 1602).

Das Gesetz sieht nach § 28e Absatz 3h SGB IV vor, dass die eingeführten Regelungen zum 31. Dezember 2023 durch die Bundesregierung mit dem Ziel evaluiert werden, die Wirkung der Regelungen, die für die Unternehmen mit zusätzlichen Belastungen verbunden sind, zu überprüfen (Bundestagsdrucksache 19/13958, S. 10). Die Ausweitung der Generalunternehmerhaftung auf die Kurier-, Express- und Paketbranche hat zudem eine befristete Gültigkeit und läuft zum 31. Dezember 2025 aus (Artikel 5 Satz 2 in Verbindung mit den Artikeln 2 und 4 des Paketboten-Schutz-Gesetzes, BGBl I 2019, S. 1602ff).

b) Rechtslage seit dem 23. November 2019

Die Generalunternehmerhaftung nach § 28e Absatz 3g SGB IV betrifft Unternehmer des Speditions-, Transport- und Logistikgewerbes, die Dienstleistungen im Bereich der Kurier-, Express- und Paketlogistik erbringen und Subunternehmer mit der Beförderung von Paketen beauftragen (§ 28e Absatz 3g Satz 1 SGB IV). Dies gilt nach § 28e Absatz 3g Satz 4 SGB IV nur für adressierte Pakete mit einem Einzelgewicht bis 32 Kilogramm und für

Transporte mit Kraftfahrzeugen von bis zu 3,5 Tonnen. Damit fallen Transportunternehmen des Güterkraftverkehrs mit Fahrzeugen über 3,5 Tonnen oder für den Transport von Paketen mit einem Einzelgewicht über 32 Kilogramm nicht unter die Regelung. Dazu gehört auch der sogenannte Hauptlauf, mit dem Pakete zwischen Umschlagszentren transportiert werden. Erfasst von der Regelung wird nach § 28e Absatz 3g Satz 4 SGB IV allerdings ausdrücklich die stationäre Bearbeitung von Paketen in Logistik- und Verteilzentren, nicht aber die Arbeit mit Paketen im Filialbereich.

Von der Regelung erfasste Unternehmer haften nach § 28e Absatz 3g Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3a SGB IV wie ein selbstschuldnerischer Bürge für die Pflicht ihrer Subunternehmer zur Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags für deren Mitarbeiter. Dies gilt auch für abzuführende Beiträge an ausländische Sozialversicherungsträger. Der Generalunternehmer ist allerdings befugt, die Zahlung bis zum Ablauf der Mahnfrist zu verweigern, solange keine Mahnung seitens der zuständigen Sozialversicherungsträger gegenüber dem Nachunternehmer erfolgt ist.

Die Haftungsregelungen des § 28e Absatz 3g SGB IV sind nach § 150 Absatz 3 SGB VII entsprechend anwendbar auf die Zahlung von Beiträgen zur Gesetzlichen Unfallversicherung durch Dienstleister der Kurier-, Express- und Paketbranche.

Die Haftung des beauftragenden Unternehmers bezieht sich nach § 28e Absatz 3g Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3e SGB IV auch auf die Haftung für nicht gezahlte Beiträge durch Sub-Subunternehmer, wenn die Beauftragung weiterer nachgeordneter Unternehmer „bei verständiger Würdigung der Gesamtumstände“ das Ziel hatte, die Entstehung einer Nachunternehmerhaftung beim beauftragenden Paketdienstleister zu umgehen. Eine solche Umgehung liegt nach § 28e Absatz 3e Satz 2 SGB IV in der Regel vor, wenn der vom Dienstleister beauftragte Subunternehmer selbst keine Paketdienste erbringt, entsprechendes Fachpersonal nicht oder nicht in einem dem zu befördernden Paketvolumen entsprechendem Umfang selbst beschäftigt oder in einem gesellschaftsrechtlichen Abhängigkeitsverhältnis zum beauftragenden Paketdienstleister steht. Ob eine solche Umgehung vorliegt, unterliegt der Prüfung des Einzelfalls, maßgeblich ist die branchenübliche Verkehrsanschauung (Bundestagsdrucksache 19/13958, S. 10; Bundesratsdrucksache 453/19, S. 6).

Die Haftung des Generalunternehmers entfällt nach § 28e Absatz 3g Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3b Satz 1 SGB IV, wenn er ohne eigenes Verschulden von einer ordnungsgemäßen Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Subunternehmer ausgehen durfte. Die Beweislast für das fehlende Verschulden liegt beim Generalunternehmer (Bundestagsdrucksache 14/8221 S. 15). Der Generalunternehmer hat die Möglichkeit sich von der Haftung für die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge seines Nachunternehmers zu befreien, soweit und solange er Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Nachunternehmers durch eine Präqualifikation belegt, die die Voraussetzung erfüllt, dass der Nachunternehmer entweder

- in einem amtlichen Verzeichnis eingetragen ist, das den Anforderungen des Artikels 64 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe entspricht (§ 28e Absatz 3g Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3b Satz 2 SGB IV); oder
- über eine Zertifizierung verfügt, die den Anforderungen des Artikels 64 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe entspricht (§ 28e Absatz 3g Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3b Satz 2 SGB IV).

Alternativ zu den unterschiedlichen Möglichkeiten der Präqualifikation kann er sich von seiner Haftung auch durch lückenlose Vorlage von vom Nachunternehmer beantragten Unbedenklichkeitsbescheinigungen befreien (§ 28e Absatz 3f SGB IV).

Die Unbedenklichkeitsbescheinigungen müssen von den für den Subunternehmer zuständigen Einzugsstellen (§ 28e Absatz 3g Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3f SGB IV) bzw. vom zuständigen Träger der Unfallversicherung (§ 150 Absatz 3 Satz 2 SGB VII) ausgestellt sein.

Mit § 108b SGB IV wurde mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (8. SGB IV-Änderungsgesetz) vom 20. Dezember 2022 eine Neuregelung geschaffen, die am 1. Januar 2024 in Kraft tritt. Die Regelung sieht vor, dass ab diesem Zeitpunkt der Arbeitgeber bzw. Nachunternehmer die Unbedenklichkeitsbescheinigungen elektronisch bei den Einzugsstellen mit einem einheitlichen Datensatz aus einem systemgeprüften Entgeltabrechnungsprogramm oder einer Ausfüllhilfe zu beantragen hat. Die Einzugsstellen melden wiederum die Unbedenklichkeitsbescheinigungen unverzüglich elektronisch an Arbeitgeber bzw. Nachunternehmer zurück. Hierdurch werden die Verfahren für die Arbeitgeber insbesondere im Bereich der Generalunternehmerhaftung von erheblichem bürokratischem Aufwand entlastet.

Auch die Nach- bzw. Subunternehmer der Kurier-, Express- und Paketbranche unterliegen im Falle einer Beauftragung bestimmten gesetzlichen Pflichten.

Um eine mögliche Generalunternehmerhaftung geltend machen zu können, ist der Arbeitgeber (Nach- bzw. Subunternehmer) nach § 28e Absatz 3g Satz 3 in Verbindung mit Absatz 3c SGB IV verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Einzugsstelle Firma und Anschrift des beauftragenden Generalunternehmers zu nennen. Sollte dieser Anspruch auf Auskunft nicht durchgesetzt werden können, ist die Einzugsstelle befugt, den Gesamtauftraggeber (Paketdienstleister) zur Nennung aller von ihm beauftragten Nachunternehmer zu verpflichten.

Zudem wurden die erweiterten Aufzeichnungspflichten der Baubranche nach § 28f Absatz 1a SGB IV auf Subunternehmer in der Kurier-, Express- und Paketbranche ausgeweitet. Der beauftragte Subunternehmer ist danach verpflichtet, seine Entgeltunterlagen und Beitragsabrechnungen so zu gestalten, dass die Zuordnung der Arbeitnehmer, Arbeitsentgelte und darauf entfallenden Gesamtsozialversicherungsbeiträge zum jeweiligen Dienstvertrag möglich ist. Diese Pflicht ruht allerdings, soweit der Subunternehmer für den entsprechenden Zeitraum eine gültige Präqualifikation oder Unbedenklichkeitsbescheinigung vorweisen kann.

III. Grundlagen des Berichts

Der Bericht basiert auf den Stellungnahmen der an der Umsetzung der Regelung beteiligten, unten aufgeführten Akteure und Institutionen. Er umfasst den Zeitraum von der Einführung der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum 23. November 2019 bis zum 30. Juni 2023.

Für den Bericht wurden Stellungnahmen erbeten von

- dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz unter Einbeziehung der Bundesnetzagentur;
- dem Bundesministerium der Finanzen;
- dem Bundesministerium für Gesundheit;
- dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr;
- den Arbeits- und Sozialministerien der Länder;
- dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen;
- der Deutschen Rentenversicherung Bund;
- der Bundesagentur für Arbeit;
- der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung;
- der Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (BG Verkehr);
- der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA);
- dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB);
- der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di);
- der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK);
- der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS);
- der Zertifizierung Bau GmbH;
- dem Bundesverband Paket und Expresslogistik (BIEK);
- dem Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e.V. (BdKEP);
- dem Bundesverband Deutscher Postdienstleister (BvDP);
- dem Bundesverband Wirtschaft, Verkehr und Logistik (BWVL);
- dem Bundesverband Spedition und Logistik (DSLVL).

Das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, die Länder Bremen und Thüringen, der Bundesverband Deutscher Postdienstleister, der Bundesverband Wirtschaft, Verkehr und Logistik sowie der Bundesverband Spedition und Logistik haben auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet. Der deutsche Gewerkschaftsbund hat sich der Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft angeschlossen.

IV. Ergebnisse der Befragung für den Berichtszeitraum

1. Im Berichtszeitraum aufgetretene Fälle der Generalunternehmerhaftung nach § 28e Absatz 3h SGB IV

a) Forderung von Gesamtsozialversicherungsbeiträgen durch die Einzugsstellen

Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen berichtet von insgesamt zehn Fällen, die zu einer Forderung von Gesamtsozialversicherungsbeiträgen in Höhe von insgesamt rund 100.000 Euro führten. In erster Linie handelte es sich um Unternehmen mit relativ geringem Beitragsaufkommen. Die Fälle der Generalunternehmerhaftung betrafen laut Spitzenverband Bund der Krankenkassen in erster Linie „Kleinbeträge“, die bei ca. 10.000 Euro pro Fall lagen.

Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen weist darauf hin, dass sich die Prüfung des Vorliegens von entsprechenden Haftungsfällen äußerst schwierig gestalte, was letztlich zu einer vermeintlich geringen Zahl tatsächlicher Fälle der Generalunternehmerhaftung führe. Denn die nahezu einzige Quelle, aus der die Einzugsstellen für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag ihre Erkenntnisse zu Auftragsverhältnissen in der Paketdienstbranche ziehen können, die möglicherweise relevant für eine Generalunternehmerhaftung sind, sind die Ergebnisse der Prüfungen durch die Träger der Rentenversicherung. Diese würden, soweit sich Anhaltspunkte für eine Generalunternehmerhaftung ergeben, im Rahmen von sog. Ad-hoc-Prüfaufträgen darum gebeten, den Einzugsstellen entsprechende Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die auf Grund der Verpflichtung des Arbeitgebers zur Führung von besonderen Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV vorgehalten werden müssen. An konkreten Hinweisen darauf, dass entsprechende Subunternehmer-Konstellationen vorliegen könnten, mangle es jedoch oftmals.

Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass aus der Anmeldung von Beschäftigten (§ 28a SGB IV) eine möglicherweise vorliegende Konstellation für eine Generalunternehmerhaftung nicht erkennbar sei. Es mangle an einem Meldetatbestand, aus dem hervorgeht, dass eine Tätigkeit für einen Subunternehmer ausgeübt wird. Den Einzugsstellen würden insgesamt wesentliche Informationen und Daten fehlen, um die Generalunternehmerhaftung überhaupt eigenständig erkennen und wirksam durchsetzen zu können.

In diesem Zusammenhang verweist der Spitzenverband Bund der Krankenkassen auf eine seiner früheren Stellungnahmen, wonach eine denkbare Möglichkeit zur nachhaltigen Verbesserung der Datenlage bei den Einzugsstellen die Verpflichtung sein könnte, dass die Arbeitgeber bereits mit dem monatlichen Beitragsnachweis regelmäßig die wesentlichen für die Erkennung von Fällen der Generalunternehmerhaftung erforderlichen Angaben übermitteln. Eine solche Lösung wäre allerdings mit einem bürokratischen Aufwand für die betroffenen Arbeitgeber verbunden.

b) Geltendmachung von Unfallversicherungsbeiträgen durch die Berufsgenossenschaft

Die BG Verkehr berichtet von 131 Fällen, in denen die Voraussetzungen der Generalunternehmerhaftung nach ihrer Einschätzung vorlagen und der Erlass eines Haftungsbescheides konkret geprüft worden ist. Die Gesamtsumme der offenen Forderungen betrug rund 2,5 Mio. Euro. Letztlich wurden in 35 Fällen Haftungsbescheide erlassen. In 12 Fällen hat die BG Verkehr mit Generalunternehmern Vergleiche geschlossen; in einzelnen Fällen wurden Forderungen durch Generalunternehmer bereits aufgrund eines einfachen Aufforderungsschreibens beglichen. Insgesamt konnten Forderungen in Höhe von rund 364.000 Euro, verteilt auf 26 Fälle, beigetrieben werden. Dies betraf allesamt Unternehmen mit Sitz in Deutschland.

Von der BG Verkehr als für die Durchführung der Unfallversicherung in der Paketbranche zuständige Berufsgenossenschaft werden grundsätzlich eigene Anstrengungen im Rahmen einer möglichen Geltendmachung der Generalunternehmerhaftung unternommen. Auch der BG Verkehr zufolge sind die Möglichkeiten der Haftungserkennung und deren Durchsetzbarkeit begrenzt. Die Erfahrung mit der Anwendung des Paketboten-Schutz-Gesetzes habe dort gezeigt, dass Reaktionen auf jegliche Auskunftersuchen verhalten seien und der BG Verkehr Durchsetzungsmöglichkeiten fehlten.

Die überwiegende Zahl der Hinweise auf eine mögliche Generalunternehmerhaftung ergebe sich für die BG Verkehr aus Fällen erfolgloser Zwangsvollstreckungen, aus Insolvenzverfahren oder aus Gewerbeuntersagungsverfahren. In diesen Situationen ist die Informationsbeschaffung für die Sozialversicherungsträger nach Aussage der BG Verkehr jedoch ausgesprochen schwierig, da die Ansprechpartner in den Unternehmen oft nicht (mehr) zu erreichen oder kaum auskunftsbereit seien. Darüber hinaus würden mögliche Insolvenzverwalter und -verwalterinnen sowie bisher verantwortlich handelnde Steuerberater und -beraterinnen ebenfalls keine Verpflichtung dazu

sehen, bei der Geltendmachung der Generalunternehmerhaftung mitzuwirken. Die BG Verkehr würde sich dennoch mit Auskunftersuchen häufig an Insolvenzverwaltungen oder Steuerberatungsbüros als einzig verbleibende Informationsquellen wenden. Die Ergebnisse seien jedoch überwiegend unergiebig. Laut ver.di machen Beratungsstellen für Paketboten zudem häufiger die Erfahrung, dass Kleinunternehmen „abtauchen“ und nicht mehr auffindbar sind, wenn (ehemalige) Beschäftigte versuchen, offene Forderungen geltend zu machen.

Hinzu kommt, dass die entsprechende Anwendung der Auskunftspflicht nach § 28e Absatz 3c Satz 2 SGB IV sich laut BG Verkehr in der Praxis als nicht umsetzbar erweist, da kleinere, projektbezogene Auftragskonstellationen bei Paketdienstleistungen kaum vorkommen und die Nennung aller beauftragten Subunternehmer durch große Paketdienstleister zur Durchsetzung einzelner Forderungen in der Praxis nicht durchsetzbar, unverhältnismäßig und datenschutzrechtlich schwierig sei.

2. Prüftätigkeit und Mitwirkung der Kontrollbehörden

a) Prüfaufgaben der Träger der Deutschen Rentenversicherung

Die Deutsche Rentenversicherung prüft nach § 28p SGB IV regelmäßig, mindestens einmal in vier Jahren, bei allen Arbeitgebern, ob diese ihre Meldepflichten und ihre sonstigen Pflichten, die im Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag stehen, ordnungsgemäß erfüllen. Diese Prüfungen der Deutschen Rentenversicherung stellen laut Spitzenverband Bund der Krankenkassen oft die einzige nutzbare Informationsquelle für die Erkennung und Durchsetzung von Fällen der Generalunternehmerhaftung dar. So werden im Zuge eines ad-hoc-Prüfungsauftrags nach § 28p Absatz 1 Satz 3 SGB IV die Träger der Rentenversicherung darum gebeten, den Einzugsstellen entsprechende Unterlagen zur Verfügung zu stellen, soweit sich Anhaltspunkte für eine Generalunternehmerhaftung ergeben. Die Durchsetzung der Forderung bzw. des Beitragseinzugs erfolgt jedoch nicht durch die Träger der Deutschen Rentenversicherung, sondern durch die jeweils zuständigen Einzugsstellen.

Losgelöst von diesen zielgerichteten Prüfungen sind die von den Trägern der Rentenversicherung vorgenommenen turnusmäßigen Prüfungen ausschließlich darauf gerichtet, die ordnungsgemäße Ermittlung und Übermittlung der zu zahlenden Gesamtsozialversicherungsbeiträge durch den Arbeitgeber mittels sogenannter Beitragsnachweise zu überwachen. Die Prüfdienste der Träger der Rentenversicherung fordern auf Grundlage ihrer Prüfergebnisse bei fehlerhaft durch den Arbeitgeber nachgewiesenen Beiträgen die ausstehenden Gesamtsozialversicherungsbeiträge von diesem nach und stellen das von den Einzugsstellen beizutreibende Beitragssoll ggf. neu fest. Die Frage der Durchsetzung der Forderung bzw. des Einzugs der Beiträge und mithin die Frage nach einer möglichen Haftung des Generalunternehmers ist für sie indes kein Prüfgegenstand.

b) Prüfaufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Speditions-, Transport- und Logistikbranche, die auch die Kurier-, Express- und Paketdienstbranche umfasst, gilt im Sinne von § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) als von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung besonders betroffene Branche. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) hat grundsätzlich Kontroll- und Überwachungsfunktionen gegenüber den Arbeitgebern hinsichtlich ihrer Verpflichtungen auch gegenüber der Sozialversicherung. Im Rahmen ihrer Prüfungen werden bei den jeweiligen Arbeitgebern beispielsweise die Einhaltung der sozialversicherungsrechtlichen Pflichten, die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz, der unrechtmäßige Bezug von Sozialleistungen sowie die illegale Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern kontrolliert.

Die Ergebnisse der Prüfungen der letzten Jahre stellen sich wie folgt dar, wobei die Kurier-, Express- und Paketbranche nicht gesondert, sondern lediglich als Teil der Speditions-, Transport- und Logistikbranche statistisch erfasst wird:

Tabelle 1 Übersicht über die Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den Jahren 2019 bis 2022

	Anzahl der Arbeitgeberprüfungen	davon mit Beanstandungen	davon eingeleitete Ermittlungsverfahren	Beanstandungsquoten (Beanstandungen und Ermittlungsverfahren)
2019	6.135	754	650	22,89 %
2020	4.538	694	758	32,00 %
2021	5.602	827	507	23,81 %
2022	4.308	672	263	21,70 %

Quelle: Generalzolldirektion vom 5. Juli 2023

Durch die am 16. Juli 2021 in der Speditions-, Transport- und Logistikbranche und am 17. September 2020 in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche durchgeführten bundesweiten Schwerpunktprüfungen (SPP) konnten von der FKS weitere Erkenntnisse gewonnen werden. Die FKS hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass Unternehmen, um den durch die Zunahme des Online-Handels entstandenen Mehrbedarf an Personal zu decken, komplexe Subunternehmerketten und Serviceunternehmen einrichten, die häufig nur einen begrenzten Zeitraum existieren. Zudem wurden von der FKS seinerzeit vermehrt Fälle der „Scheinselbstständigkeit“ angetroffen. Im Rahmen der Prüfungen wurden weiterhin regelmäßig Verstöße gegen die Pflicht zur Zahlung des Mindestlohns sowie gegen sozialversicherungsrechtliche Vorschriften und gegen Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes festgestellt. Darüber hinaus wurden unzureichende Arbeitszeitaufzeichnungen festgestellt. Auffällig war in dieser Branche auch die vermehrte Nutzung gefälschter EU-Identitätsdokumente, mit denen versucht wird vorzutäuschen, dass einer erlaubnisfreien Erwerbstätigkeit nachgegangen wird.

Am 9. Oktober 2023 fand eine weitere zielgerichtete Schwerpunktprüfung der FKS in der Kurier-, Express- und Paketbranche statt, im Rahmen derer insbesondere die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz, die Einhaltung sozialversicherungsrechtlicher Pflichten, der unrechtmäßige Bezug von Sozialleistungen sowie die illegale Beschäftigung von Ausländern geprüft wurden. Konkrete Ergebnisse lagen im Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor.

Aus Sicht der FKS sind keine Auswirkungen des Paketboten-Schutz-Gesetzes auf die dortigen Prüf- und Ermittlungsverfahren feststellbar.

Fragen der tatsächlichen Zahlung bzw. der Haftung für die im Ergebnis von Prüfungen der FKS festgestellten Forderungen liegen insgesamt jenseits ihres Aufgabenhorizonts. Zuständig für die Durchsetzung und faktische Geltendmachung von Forderungen im Rahmen der Generalunternehmerhaftung sind allein die Einzugsstellen.

3. Führung von Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV

§ 28f Absatz 1a SGB IV verpflichtet Unternehmer der Kurier-, Express- und Paketbranche, die im Auftrag eines anderen Unternehmers Pakete befördern, die Entgeltunterlagen und die Beitragsabrechnung ihrer Beschäftigten so zu gestalten, dass jederzeit eine Zuordnung der Arbeitnehmer, des Arbeitsentgelts und des darauf entfallenden Gesamtsozialversicherungsbeitrags zu dem zugrundeliegenden Arbeitsvertrag möglich ist. Zweck dieser Regelung ist es, die Sozialversicherungsträger in die Lage zu versetzen, jederzeit bei Nichtzahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags anhand der Entgeltunterlagen des Arbeitgebers nachvollziehen zu können, welcher Auftraggeber bzw. Generalunternehmer zur Haftung heranzuziehen ist. Diese Verpflichtung ruht, solange der Arbeitgeber eine Präqualifikation oder eine Unbedenklichkeitsbescheinigung vorlegen kann.

Von den Befragten wird in diesem Zusammenhang einhellig berichtet, dass die besonderen Entgeltunterlagen regelmäßig nicht geführt werden bzw. deren Führung von den Kontrollbehörden nicht überwacht wird.

Den Einzugsstellen liegen in diesem Zusammenhang keine eigenen Erkenntnisse vor, da die Prüfung der ordnungsgemäßen Führung der Entgeltunterlagen grundsätzlich den Trägern der Rentenversicherung im Rahmen ihrer Prüfungen bei den Arbeitgebern nach § 28p SGB IV obliegt.

Für die Träger der Rentenversicherung haben im Rahmen ihrer stichprobenhaften Prüfungen nach § 28p SGB IV die Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV keine bzw. nur eine untergeordnete Bedeutung, da sie zur Feststellung der Versicherungspflicht, der Beitragspflicht und der Beitragshöhe nicht erforderlich sind und allenfalls nur in Zweifelsfällen herangezogen werden.

Die für die Durchführung der Unfallversicherung zuständige BG Verkehr berichtet, dass die Vorschrift den entgeltabrechnenden Stellen ganz offensichtlich unbekannt sei und die Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV daher zumeist nicht geführt werden.

Von der FKS wird mitgeteilt, dass die Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV zwar grundsätzlich zu den Geschäftsunterlagen nach § 4 Absatz 1 SchwarzArbG gehören und im Rahmen einer sogenannten Geschäftsunterlagenprüfung beim Unternehmen eingesehen werden können. Differenzierte Erkenntnisse, ausschließlich bezogen auf Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV, liegen der FKS allerdings nicht vor, da hierfür keine gesonderte Statistik geführt wird.

4. Entlastung des Generalunternehmers durch Präqualifikation und Unbedenklichkeitsbescheinigungen

a) Präqualifikation durch Eintragung in ein amtliches Verzeichnis

Als amtliches Verzeichnis gilt die Präqualifizierungsdatenbank für den Liefer- und Dienstleistungsbereich der Industrie- und Handelskammern (AVQP). Darin sind Unternehmen eingetragen, die ihre Eignung für öffentliche Aufträge gegenüber den Industrie- und Handelskammern bzw. den von ihnen getragenen Auftragsberatungsstellen nachgewiesen haben.

Die Führung des amtlichen Verzeichnisses wurde den Industrie- und Handelskammern durch § 48 Absatz 8 Vergabeverordnung als hoheitliche Aufgabe übertragen. Die Führung obliegt der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK). Daneben führt die Auftragsberatungsstelle Hessen ein eigenes amtliches Verzeichnis, das Hessische Präqualifizierungsregister (HPQR).

Voraussetzung für einen Eintrag in das jeweilige Register ist die Vorlage einer Reihe von Unterlagen. Dazu gehört ein aktueller Handelsregistorauszug, die Gewerbeanmeldung des Unternehmens, Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Steuerbehörden, der Krankenkassen und der Berufsgenossenschaften, ein aktueller Auszug aus dem Gewerbezentralregister, der Nachweis einer Berufs- oder Betriebshaftpflichtversicherung sowie Eigenerklärungen zur Einhaltung gesetzlicher Vorgaben im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Tätigkeit, wie beispielsweise das Mindestlohngesetz.

Wie hoch der Anteil der abgelehnten Anträge auf Eintragung in das AVQP ist, kann die DIHK nicht mitteilen; allerdings ist es üblich, dass Unternehmen, die die erforderlichen Nachweise nicht erbringen können, ihren Antrag auf Eintragung im Vorfeld der Prüfung zurückziehen oder nicht weiter verfolgen.

Der Eintrag in das AVQP erfolgt jeweils für ein Jahr; danach sind die erforderlichen Unterlagen von den Unternehmen erneut beizubringen. Eine unterjährige Prüfung und Aktualisierung findet nicht statt. Die präqualifizierten Unternehmen sind allerdings verpflichtet, alle für die Präqualifikation relevanten Änderungen mitzuteilen. Ob die Unternehmen dieser Pflicht auch letztendlich nachkommen, kann von der DIHK nicht selbst überprüft werden. Aus der Praxis gibt es Hinweise, dass die Eintragung als Präqualifizierungsmöglichkeit von Unternehmen genutzt wird, deren Präqualifikation auf dem Wege der Zertifizierung (s. u.) abgelehnt wurde.

Eine eigenständige statistische Erfassung präqualifizierter Unternehmen allein für die Kurier-, Express- und Paketdienstbranche erfolgt nicht. Die DIHK berichtet jedoch, dass aufgrund eigener Recherchen im Bestand insgesamt 87 eingetragene präqualifizierte Unternehmen in dieser Branche zu vermuten sind.

b) Präqualifikation durch Zertifizierung

Die Präqualifizierung durch Zertifizierung eines Unternehmens erfolgt auf dessen Betreiben und kann durch eigens hierfür akkreditierte Konformitätsbewertungsstellen durchgeführt werden. Zuständig für die Akkreditierung von Konformitätsbewertungs- bzw. Zertifizierungsstellen ist die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS). Die DAkkS ist eine juristische Person des Privatrechts, die die Funktion der nationalen Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland wahrnimmt; Gesellschafter sind zu je einem Drittel der Bund, die Länder Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen gemeinsam sowie die deutsche Wirtschaft, vertreten durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Die DAkkS fungiert im Wege der Beleihung als Behörde im Sinne des § 1

Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) und nimmt hoheitliche Aufgaben wahr. Sie arbeitet nicht gewinnorientiert.

Für den hier betroffenen Bereich der Präqualifizierung im Kurier-, Express- und Paketdienstbereich (PQ-KEP) wurde nach Einführung des Paketboten-Schutz-Gesetzes bei der DAkkS bislang ein Akkreditierungsantrag gestellt, der zu einer positiven Akkreditierungsentscheidung führte. Derzeit verfügt nur die Zertifizierung Bau GmbH über eine Akkreditierung der DAkkS als Konformitätsbewertungsstelle in diesem Bereich.

Voraussetzung für die Erteilung einer Zertifizierung durch die Zertifizierung Bau GmbH ist die regelmäßige Vorlage einer Reihe von Unterlagen. Dazu gehört ein aktueller Handelsregistrauszug, die Gewerbeanmeldung des Unternehmens, eine Kopie der Anzeige der Tätigkeit nach § 36 des Postgesetzes (PostG), Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Steuer, Krankenkassen und Berufsgenossenschaften, ein aktueller Auszug aus dem Gewerbezentralregister sowie Eigenerklärungen zur Einhaltung gesetzlicher Vorgaben im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Tätigkeit wie beispielweise dem Mindestlohngesetz.

Die in diesem Zusammenhang abgegebene Eigenerklärung führt bereits dazu, dass die Anforderungen an eine Zertifizierung umfangreicher als bei der Eintragung in ein amtliches Verzeichnis sind. Beispielsweise enthält sie eine direkte Verpflichtung zur Einhaltung gesetzlicher Pflichten im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tätigkeit (Zahlung Mindestlohn, Erfüllung sozialversicherungsrechtlicher Meldepflichten u. a.), während bei der Eintragung in ein amtliches Verzeichnis nur festgestellte Verstöße aus der Vergangenheit mitgeteilt werden müssen. Die Zertifizierung setzt zudem voraus, dass nicht nur der Inhaber oder Geschäftsführer des Unternehmens selbst keine Straftaten begangen hat, die seine Zuverlässigkeit in Frage stellen, sondern auch leitende Angestellte des Unternehmens. Auch die Zahl der Beschäftigten muss in dieser Eigenerklärung detaillierter aufgeführt werden. Zudem sind die Unternehmen verpflichtet, Angaben zu von ihnen beauftragten Sub-Subunternehmern zu machen und dafür Sorge zu tragen, dass auch diese Sub-Subunternehmer ihrerseits die vorgeschriebenen Anforderungen einhalten.

Nach erfolgreicher Prüfung der Zertifizierungsvoraussetzungen werden die präqualifizierten Paketdienstleister in einem von der Zertifizierung Bau GmbH gepflegten Online-Verzeichnis aufgeführt. Die meisten der geforderten Nachweise müssen von den Unternehmen – wie bei der Eintragung in ein amtliches Verzeichnis – im jährlichen Turnus vorgelegt werden. Die Zertifizierung Bau GmbH fordert von den präqualifizierten Nachunternehmern aktiv vierteljährlich Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Sozialversicherungsträger an. Damit liegt der Zertifizierung hinsichtlich der ordnungsgemäßen Beitragsabführung an die Sozialversicherung ein regelmäßiger und damit zuverlässiger Prüfturnus zugrunde als der Eintragung in ein amtliches Verzeichnis.

Die Zertifizierung Bau GmbH hat aktuell ca. 2.500 aktive Kunden aus der Kurier-, Express- und Paketbranche, von denen sich 1.338 Unternehmen in der Liste der präqualifizierten Unternehmen befinden (Stand 22. August 2023). Seit Inkrafttreten des Paketboten-Schutz-Gesetzes bzw. seit der Akkreditierung als Zertifizierungsstelle hatte die Zertifizierung Bau GmbH im Rahmen der „Präqualifizierung KEP“ mit über 4.000 Firmen zu tun, wobei ein Großteil der Unternehmer, denen eine PQ-KEP versagt bleiben musste oder die diese nicht über einen längeren Zeitraum halten konnten, am Nachweis der Einhaltung der o. g. Mindeststandards gescheitert ist.

c) Entlastung durch Unbedenklichkeitsbescheinigungen

aa) Unbedenklichkeitsbescheinigungen durch die Einzugsstellen

Eine qualifizierte Unbedenklichkeitsbescheinigung wird von den Einzugsstellen grundsätzlich nur für einen befristeten Zeitraum von bis zu drei Monaten ausgestellt. Voraussetzung ist, dass der Arbeitgeber seinen Beitragsnachweis- und Zahlungsverpflichtungen pünktlich nachgekommen ist und das Beitragskonto keine Rückstände aufweist. Weitere Voraussetzungen bestehen nicht. Die Möglichkeit der Entlastung des Generalunternehmers durch Unbedenklichkeitsbescheinigung ist daher an deutlich weniger Voraussetzungen gebunden als die mittels Zertifizierung oder Eintragung in ein amtliches Verzeichnis. Eine umfassende Prüfung der Zuverlässigkeit des Unternehmers, analog zu den Voraussetzungen der Präqualifizierung entspricht, findet nicht statt. Aufgrund fehlender gesetzlicher Vorgaben ist die Ausstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen zudem an keine Formvorgaben und Inhaltsangaben gebunden. In den von der FKS durchgeführten Schwerpunktprüfungen (s. o.) wurde zudem festgestellt, dass die Aussagekraft begrenzt ist, da keine Aussage darüber getroffen wird, ob der Nachunternehmer auch nicht gemeldete Arbeitnehmer beschäftigt, ob die gemeldeten den tatsächlich gezahlten Entgelten entsprechen und ob sonstige Mindestarbeitsbedingungen eingehalten werden.

Laut Spitzenverband Bund der Krankenkassen können zum Umfang der regelmäßig von den Mitgliedskassen ausgestellten Unbedenklichkeitsbescheinigungen keine validen Daten zur Verfügung gestellt werden, da diese überwiegend manuell ausgestellt und Aufzeichnungen bzw. Statistiken nicht geführt werden. Auch eine Ablehnungsquote wird statistisch nicht erfasst. Die unter anderem vom Bundesland Bayern in die Erstellung der Stellungnahme einbezogene Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, die selbst Krankenversicherungsträger ist und auch Unbedenklichkeitsbescheinigungen ausstellt, weist hingegen Zahlen zur Ausstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen aus.

Danach wurden im Auswertungszeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 30. Juni 2023 bundesweit allein von der KBS für Betriebe der sonstigen Post-, Kurier- und Expressdienste Unbedenklichkeitsbescheinigungen im folgenden Umfang ausgestellt:

Tabelle 2 Übersicht der Anzahl von Unbedenklichkeitsbescheinigungen die von der DRV Knappschaft-Bahn-See in den Jahren 2019 bis 2023 ausgestellt wurden

	Quartal 1	Quartal 2	Quartal 3	Quartal 4	Summe
2019	135	125	106	384	750
2020	694	494	633	557	2.378
2021	893	807	955	902	3.557
2022	1.107	893	957	925	3.882
2023	1.132	1.170	0	0	2.302

Quelle: DRV Knappschaft-Bahn-See

bb) Unbedenklichkeitsbescheinigungen durch den Träger der gesetzlichen Unfallversicherung

Die für die Durchführung der Unfallversicherung in der Paketbranche zuständige BG Verkehr hat insgesamt 131 Fälle dokumentiert, in denen die Haftung eines Generalunternehmers konkret geprüft wurde. Hiervon konnten sich in 14 Fällen die Unternehmer durch Unbedenklichkeitsbescheinigungen entlasten. In vier weiteren Fällen erfolgte eine Entlastung durch Präqualifikation. Entlastungen aufgrund der Eintragung in ein amtliches Verzeichnis wurden hingegen nicht verzeichnet.

Von der BG Verkehr werden Unbedenklichkeitsbescheinigungen in der Regel auf drei Monate befristet ausgestellt, bei Vorliegen einer Einzugsermächtigung auf sechs Monate. Die Antragstellerinnen und Antragsteller dürfen zum Zeitpunkt der Erteilung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung keine Beitragsrückstände aufweisen.

In wie vielen Fällen von der BG Verkehr in den Jahren 2020 bis 2023 Unbedenklichkeitsbescheinigungen allein für Unternehmen der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche ausgestellt worden sind, wurde nicht differenziert dokumentiert. Insgesamt hat die BG Verkehr in den Jahren 2020 bis 2023 für alle in ihre Zuständigkeit fallenden Unternehmen folgende qualifizierten Unbedenklichkeitsbescheinigungen ausgestellt:

Tabelle 3 Übersicht der Anzahl von Unbedenklichkeitsbescheinigungen die von der BG Verkehr in den Jahren 2020 bis 2023 ausgestellt wurden

2020	2021	2022	2023
2.610	4.047	6.003	10.058

Quelle: BG Verkehr

Insgesamt wird allerdings von der BG Verkehr auch darüber berichtet, dass Unbedenklichkeitsbescheinigungen vermehrt gefälscht werden. Von Fälschungen erfährt die BG Verkehr in der Regel dann, wenn auffällige Unbedenklichkeitsbescheinigungen im Rahmen der Präqualifizierung bei der hierfür zuständigen Stelle eingereicht werden (z. B. Zertifizierung Bau GmbH) und von dort die BG Verkehr befragt wird, ob derartige Bescheinigungen ausgestellt worden sind. Die BG Verkehr vermutet insgesamt eine nicht unerhebliche Dunkelziffer.

5. Entwicklungen in der Kurier-, Express- und Paketbranche seit Einführung der Generalunternehmerhaftung

a) Entwicklung der Zahl der Paketdienstleister

Für die statistische Entwicklung der Paketdienstleister wird hier auf Zahlen der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit zur Wirtschaftsabteilung 53 (Post-, Kurier- und Expressdienste) der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) zurückgegriffen, die über reine Paketdienstleister hinaus auch die Abholung, Sortierung, Beförderung und Zustellung von Briefpost beinhaltet. Die Statistik erfasst die reinen Paketdienstleistungen nicht gesondert.

Für den o. g. Wirtschaftszweig liegen Zahlen bis März 2023 vor. Nach den vorliegenden Informationen entwickelte sich die Zahl der Betriebe wie folgt:

Tabelle 4 Betriebe im Wirtschaftszweig 53 (Post-, Kurier- und Expressdienste) der WZ 2008

	30.09.2019	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.03.2023
Anzahl der Betriebe	14.886	15.017	15.107	15.136	14.742	14.650

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Werte zeigen, dass die Zahl der Betriebe in der Post-, Kurier- und Expressdienstbranche in der Zeit vor Inkrafttreten des Paketboten-Schutz-Gesetzes bis zum Ende des Kalenderjahres 2021 jeweils (geringfügig) angestiegen ist. Eine Veränderung ist hier hingegen zum Ende des Jahres 2022 zu erkennen, innerhalb dieses Jahres ging die Zahl der Betriebe von rund 15.100 um 400 bzw. 3 Prozent auf rund 14.700 zurück. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass der Begriff des „Betriebs“ nicht deckungsgleich mit dem des „Unternehmens“ ist. Insbesondere bei bundesweit tätigen Dienstleistern, die über eine Vielzahl an Niederlassungen verfügen, werden in der Statistik mehrere Betriebe eines Unternehmens erfasst. Nach Daten des Statistischen Bundesamtes gab es im Jahr 2021 15.705 Unternehmen, die im Wirtschaftszweig 53 tätig waren. Bei 80 Prozent dieser Unternehmen handelt es sich um Klein- und Kleinstbetriebe mit einem Jahresumsatz von unter 10 Mio. Euro. Diese Unternehmen verfügen im Durchschnitt lediglich über zwei abhängig Beschäftigte.

Nahezu alle Paketdienstleistungen in Deutschland werden laut Bundesnetzagentur von sieben großen Anbietern erbracht. Ein Unternehmen aus diesem Kreis greift dabei nach Angaben von ver.di weitgehend auf eigene Beschäftigte zurück und nimmt Subunternehmer nur im Ausnahmefall, z.B. bei Belastungsspitzen, in Anspruch. Drei Unternehmen erbringen ihre Dienstleistungen sowohl mit eigenen Beschäftigten als auch über die Inanspruchnahme von Subunternehmen. Die übrigen Anbieter arbeiten ausschließlich mit Subunternehmern. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft geht davon aus, dass etwas über die Hälfte aller Paketzusteller in Deutschland bei Subunternehmen tätig ist.

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur kann aus den Regelungen des Paketboten-Schutz-Gesetzes keine Wirkung auf die Inanspruchnahme von Subunternehmen in dieser Branche abgeleitet werden, was allerdings auch auf die zeitgleiche, pandemiebedingte starke Zunahme der Nachfrage von Paketdienstleistungen im Evaluationszeitraum zurückzuführen ist.

b) Entwicklung der Beschäftigung

Auch die von der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit erfassten Beschäftigtenzahlen beziehen sich auf den Wirtschaftszweig 53 (Post-, Kurier- und Expressdienste):

Tabelle 5 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ausschließlich geringfügig Beschäftigte im Wirtschaftszweig 53 (Post-, Kurier- und Expressdienste) der WZ 2008

Stichtag	Anzahl der Beschäftigten insgesamt	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	ausschließlich geringfügig Beschäftigte
30.09.2019	437.553	322.762	114.791
31.12.2019	444.243	330.957	113.286
31.03.2020	441.247	328.545	112.702
30.06.2020	441.171	330.668	110.503
30.09.2020	450.104	340.562	109.542
31.12.2020	471.072	359.628	111.444
31.03.2021	467.981	358.167	109.814
30.06.2021	473.410	365.174	108.236
30.09.2021	471.692	368.064	103.628
31.12.2021	476.117	375.049	101.068
31.03.2022	463.266	364.458	98.808
30.06.2022	457.138	359.243	97.895
30.09.2022	456.319	360.683	95.636
31.12.2022	467.763	368.346	99.417
31.03.2023	458.269	362.270	95.999

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Zahl der Beschäftigten (Summe aus sozialversicherungspflichtig und ausschließlich geringfügig Beschäftigten) in diesem Wirtschaftszweig ist im Berichtszeitraum von rund 437.600 im dritten Quartal 2019 auf rund 467.800 im vierten Quartal 2022 gestiegen; dies entspricht einer Steigerung um 7 Prozent. Zu beobachten ist insbesondere ein starker Anstieg der Beschäftigtenzahl mit Beginn der SARS-CoV-2-Pandemie sowie ein Absinken im Jahr 2022. Dennoch liegt die Zahl der Beschäftigten in diesem Wirtschaftszweig noch über dem vorpandemischen Niveau.

Der Beschäftigungsanstieg ist auf die Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist um 14 Prozent von rund 322.800 im dritten Quartal 2019 auf rund 368.300 im vierten Quartal 2022 angestiegen. Deren Anteil an allen Beschäftigten nahm von 74 Prozent im 3. Quartal 2019 auf 79 Prozent im 4. Quartal 2022 zu.

Eine jährlich herausgebrachte und vom BIEK beauftragte Studie, die regelmäßig über Entwicklungen in der Kurier-, Express- und Paketbranche berichtet (sog. KEP-Studie), geht von einer Steigerung der Beschäftigtenzahlen seit 2019 aus. Waren danach im Jahr 2019 in der Branche noch 244.600 Personen beschäftigt, waren es 2022 bereits 257.000 Personen. Dies entspricht einer Steigerung von 5 Prozent. Auch hier war ein starker Anstieg während der Pandemie mit einem leichten Absinken ab 2022 – allerdings mit Verbleib über vorpandemischen Niveau – zu verzeichnen.

Deutlich gehen hingegen die Zahlen zum Anteil geringfügig Beschäftigter auseinander: Während die Bundesagentur für Arbeit einen Anteil geringfügig Beschäftigter von 19 Prozent ausweist, beträgt dieser nach Schätzung der KEP-Studie lediglich 3 Prozent.

Der Anteil ausländischer Beschäftigter liegt nach Schätzung der KEP-Studie 2023 ebenfalls bei 25 bis 30 Prozent. Zudem gibt die Studie an, dass der Anteil der ungelernten oder geringfügig qualifizierten Beschäftigten bei knapp über 50 Prozent liegt.

In der Beratungspraxis und bei Schwerpunktprüfungen der FKS in der Paketbranche wird weiterhin in gewissem Umfang auch „Scheinselbstständigkeit“ festgestellt. Konkrete Fallzahlen liegen hier bislang nicht vor. Die Zahl der Solo-Selbstständigen unter Paketzustellern ist nach Auskunft von ver.di rückläufig und liegt schätzungsweise unter 2 Prozent.

V. Ergebnisse der Evaluation und Schlussfolgerungen

1. Durchsetzung der Generalunternehmerhaftung

Die Evaluierung des Paketboten-Schutz-Gesetzes zeigt, dass es im Betrachtungszeitraum lediglich in einer sehr geringen Zahl von Fällen zu einer faktischen Geltendmachung von Ansprüchen auf Gesamtsozialversicherungsbeiträge gegenüber einem Generalunternehmer gekommen ist (zehn Fälle mit rund 100.000 Euro Forderung). Auch wenn im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung höhere Forderungen geltend gemacht und durchgesetzt werden konnten (35 Haftungsbescheide sowie 12 Vergleiche, Beitreibung von rund 365.000 Euro bezogen auf 26 Fälle), besteht dennoch ein offensichtlich strukturelles Problem bei der Erkennung und Durchsetzbarkeit von Forderungen. Dies betrifft zum einen die für die Sozialversicherung fehlende Erkennbarkeit der Tätigkeit als Subunternehmer wie auch daraus folgende praktische Durchsetzungsprobleme, insbesondere im Falle einer fehlenden Mitwirkung seitens des Subunternehmers.

Um diesem Problem zu begegnen, bedürfte es weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen. Dazu könnte eine vertiefte Meldepflicht im Beitragsnachweisverfahren mit entsprechenden Kontrollmechanismen gehören, die bewirken würde, dass bereits mit dem jeweiligen Beitragsnachweis des Arbeitgebers ein Hinweis auf die Tätigkeit des einzelnen Beschäftigten im Rahmen eines Dienst- oder Werkvertrages des Arbeitgebers dokumentiert wird. Diese Änderungen wären jedoch mit zusätzlichem Bürokratieaufwand insbesondere für die betroffenen Nachunternehmer als Arbeitgeber verbunden.

Hilfreich für die Beseitigung bestehender Mängel könnte auch eine Überprüfung und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen FKS und den Trägern der Sozialversicherung sein. Diese könnte zum Ziel haben, dass bereits frühzeitig Erkenntnisse der FKS, die im Zusammenhang mit einer möglichen Generalunternehmerhaftung stehen könnten, an die Sozialversicherung übermittelt werden.

Eine von der BG Verkehr vorgeschlagene Einführung einer Kooperationspflicht für Insolvenzverwalter und Steuerberater zur Durchsetzung von Ansprüchen ist vor dem Hintergrund der oft fehlenden alternativen Möglichkeit der Informationserlangung zu prüfen.

Einer Überprüfung der Auskunftspflicht des Arbeitgebers (Nach- bzw. Subunternehmers) aus § 28e Absatz 3c Satz 2 SGB IV bedarf es ebenfalls, da sich diese in der Praxis als faktisch nicht umsetzbar herausgestellt hat.

Kritisch muss auch die Pflicht zur Führung besonderer Entgeltunterlagen nach § 28f Absatz 1a SGB IV betrachtet werden. Nach- bzw. Subunternehmer, die über eine gültige Präqualifikation oder über Unbedenklichkeitsbescheinigungen verfügen, fallen aus der Pflicht heraus. In den übrigen Konstellationen bleiben die Unterlagen für die Prüfbehörden in der Praxis faktisch bedeutungslos und werden nur in Zweifelsfällen herangezogen.

2. Generalpräventive Wirkung der Generalunternehmerhaftung

Nahezu alle um Stellungnahme gebetenen Institutionen und Einrichtungen sind sich einig, dass die Einführung der Generalunternehmerhaftung in der Paketdienstbranche eine starke generalpräventive Wirkung im Hinblick auf die Zahlung von Gesamtsozialversicherungsbeiträgen und von Beiträgen zur Unfallversicherung entfaltet hat.

a) Einfluss auf das Melde- und Zahlungsverhalten von Subunternehmern

Ob sich das Melde- und Zahlungsverhalten insbesondere von Subunternehmern in der Kurier-, Express- und Paketbranche durch die Regelung verbessert hat, ist anhand der Stellungnahmen und Beschäftigtenzahlen nicht eindeutig feststellbar. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Evaluationszeitraum zeitlich mit der pandemiebedingten starken Ausweitung des Online-Handels zusammenfällt, die zu einem starken Anstieg der Beschäftigtenzahlen in diesem Zeitraum geführt hat, was letztlich zu einer Verzerrung der Daten führt und keine Rückschlüsse auf eine Wirkung des Paketboten-Schutz-Gesetzes zulässt. Zudem hat die Branche mit einem Mangel an

Fachkräften zu kämpfen, der nach Einschätzung einiger Stellungnahmen ebenfalls die Bereitschaft einzelner Unternehmer fördern kann, Bewerberinnen und Bewerber dauerhaft sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen.

Das vom Bundesland Berlin in die Stellungnahme zur Evaluation involvierte Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit (BEMA) berichtet, dass als indirekte, positive Auswirkung beobachtet werden konnte, dass insbesondere von einem großen, weltweit operierenden Paketdienstleister vermehrt Beschäftigungsverhältnisse begründet worden seien, was insgesamt zu besseren Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten geführt habe. Beratungsstellen berichten allerdings auch weiterhin von Fällen der „Scheinselbstständigkeit“, wenn auch in geringem Ausmaß, und von anderen Versuchen, eine korrekte Beitragsfeststellung und -abführung zur Sozialversicherung zu verhindern (Barzahlung von Teilen des Lohns, Nichterfassung aller geleisteten Arbeitsstunden). Auch die aktuellen Schwerpunktprüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bestätigen diese Beobachtungen.

Die BG Verkehr und ver.di beobachten hingegen, dass bereits die Verweigerung der Erteilung einer qualifizierten Unbedenklichkeitsbescheinigung bei einigen Unternehmen dazu führt, dass ausstehende Beitragsschulden nachgezahlt werden oder die Zahlungsmoral von vornherein positiv beeinflusst wird. Insgesamt kann daher angenommen werden, dass das Paketboten-Schutz-Gesetz die steigende Zahl der Meldungen zur Sozialversicherung mit befördert hat.

b) Einfluss auf die sorgfältige Auswahl von Subunternehmern durch Generalunternehmer

Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen geht zusammenfassend davon aus, dass die geringen Fallzahlen der Geltendmachung der Generalunternehmerhaftung als Indiz dafür angesehen werden können, dass die Generalunternehmer bei der Auftragsvergabe darauf bedacht sind, Aufträge nur an solche Nachunternehmer zu vergeben, die ihre Sozialversicherungsbeiträge regelmäßig zahlen. Auch die BG Verkehr sowie die Deutsche Rentenversicherung betrachten die Nachunternehmerhaftung als ein geeignetes Mittel, um Nachunternehmer zu veranlassen, Beiträge ordnungsgemäß zu zahlen. Gleichzeitig würden Generalunternehmer dazu angehalten, die Zahlung der Beiträge zu einer Bedingung bei der Auftragsvergabe zu machen.

Das Bundesland Bayern führt in diesem Zusammenhang zusätzlich aus, dass die von dort befragten Einzugsstellen sowie die Träger der Deutschen Rentenversicherung in Bayern die Auffassung teilen, dass die Generalunternehmerhaftung unabhängig von der Frage, in wie vielen Fällen sie tatsächlich zum Tragen gekommen ist, eine erhebliche präventive Wirkung, nicht zuletzt bezogen auf die Sorgfalt der Generalunternehmer bei der Auswahl ihrer Nachunternehmer, entfaltet. Es wird vom Bundesland Bayern ferner berichtet, dass der Anstieg der ausgestellten Unbedenklichkeitsbescheinigungen aus Sicht der DRV Knappschaft-Bahn-See überdies die präventive Wirkung des Paketboten-Schutz-Gesetzes unterstreiche.

Auch aus Sicht von ver.di liegen Erkenntnisse vor, dass sich Paketdienstleister konsequenter von ihren Nach- bzw. Subunternehmern trennen würden, wenn nicht einwandfrei nachgewiesen werden könne, dass keine Beitragsrückstände bestehen. Daher ist davon auszugehen, dass das Paketboten-Schutz-Gesetz eine generalpräventive Wirkung auch hinsichtlich der sorgfältigen Auswahl von Subunternehmern hat.

c) Missstände in der Kurier-, Express- und Paketbranche

Ein großer Teil der Stellungnahmen sieht die generalpräventive Wirkung des Paketboten-Schutz-Gesetzes allein auf die Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags sowie der Beiträge zur Unfallversicherung begrenzt. Es wird gleichermaßen und vielfach übereinstimmend berichtet, dass vom Paketboten-Schutz-Gesetz zwar eine starke generalpräventive Wirkung ausginge, diese sich jedoch allein auf die Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags sowie der Beiträge zur Unfallversicherung beziehe. Bestehende arbeits- und arbeitsschutzrechtliche Missstände würden hiervon hingegen nicht berührt.

Von Bedeutung ist dabei ein deutlicher Anstieg des Paketvolumens in den letzten Jahren. Dieses ist in Deutschland in vier Jahren um knapp 70 Prozent angestiegen (2,66 Milliarden Pakete im Jahr 2017 im Vergleich zu 4,51 Milliarden Pakete im Jahr 2021). Nicht nur die Gesamtmenge, sondern auch das Gewicht der einzelnen Pakete, die Mengenzahl von mehreren (mittelschweren) Paketen pro Zustelladresse und der Zeitdruck bei der Zustellung sind ebenfalls gestiegen. Anders als die Paketmenge ist die Anzahl der Beschäftigten in der Paketdienstbranche dagegen nicht entsprechend gestiegen. Als besonders herausfordernd werden die Arbeitsbedingungen „auf der letzten Meile“ angesehen, da hier technische Unterstützung kaum möglich ist.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft und Beratungsstellen berichten, dass die Nichteinhaltung von rechtlichen Rahmenbedingungen und arbeitgeberlichen Fürsorgepflichten gegenüber den Beschäftigten häufig vorkämen. Dies betreffe insbesondere Verstöße gegen Arbeitsrecht und Arbeitsschutz und würde vielfach auf einem Ausnutzen von Sprachbarrieren und Unsicherheiten des Aufenthaltsstatus der Beschäftigten basieren.

In diesem Zusammenhang fordern insbesondere Länder und Gewerkschaften weitergehende, auch gesetzliche Maßnahmen, die allerdings nicht Gegenstand dieses Berichtes sind.

VI. Zusammenfassung

Die Einführung der Generalunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche hat sich als Instrument zur Förderung der Beitragsehrlichkeit und zur Sicherstellung des Zahlungsflusses in der Sozialversicherung im Hinblick auf die Zahlung von Gesamtsozialversicherungsbeiträgen und Beiträgen zur Unfallversicherung bewährt. Eine positive Wirkung ist dabei insbesondere der Präqualifizierung beizumessen, die vielfach von Generalunternehmern gefordert wird und für deren Erteilung eine Reihe von unabdingbaren Voraussetzungen erfüllt werden müssen.

Vor allem die starke generalpräventive Wirkung vor dem Hintergrund einer drohenden Zahlungspflicht des Generalunternehmers für die Beitragsschulden seines Nachunternehmers, die von vielen Stellungnahmen thematisiert wird, hat nachhaltig zu Veränderungen in der Branche im Hinblick auf die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen geführt.

Im Zuge der Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen zeigte sich, dass die faktische Geltendmachung von Beiträgen im Rahmen dieser besonderen Form der Haftung durchaus kritisch betrachtet wird und dass die rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Möglichkeiten der Einzugsstellen, entsprechende Fälle zu erkennen, durchaus Ansätze für Weiterentwicklungen bieten. Dennoch ist insgesamt festzustellen, dass das Ziel des Gesetzes erreicht wurde. Die bestehende Regelung sollte deshalb dauerhaft im Gesetz verankert werden, wobei einzelne Regelungsteile, wie etwa die Pflicht zur Führung von Entgeltunterlagen oder die unterschiedlichen Entlastungsmöglichkeiten im Lichte dieses Berichts hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden könnten.

Im Zusammenhang mit weiteren Vorhaben der Bundesregierung, wie beispielsweise der geplanten Novelle des Postgesetzes, werden aktuell Diskussionen der beteiligten Ressorts unter Einbeziehung der betroffenen Interessengruppen geführt, um mit weiteren Maßnahmen zu einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Kurier-, Express- und Paketbranche auf der „letzten Meile“ beizutragen.

