

Arbeitsschutz nicht noch weiter erschweren

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung für gute Arbeit bei der Paketzustellung (Paketzustellungsverordnung – PaketzustellV)

9. Januar 2024

Zusammenfassung

Die Zielrichtung des Entwurfs, den Arbeitsschutz in der Paketzustellung zu sichern und weiter zu verbessern, ist grundsätzlich begrüßenswert. Dieses Ziel wird durch den Entwurf einer neuen Paketzustellungsverordnung (PaketzustellV) jedoch nicht erreicht, vielmehr geht der Entwurf in die falsche Richtung. Daher ist diese neue branchenbezogene Verordnung überflüssig. Die vorgesehene Ausweitung der Mitbestimmung des Betriebsrats bei der Bewertung der Arbeitsqualität und -kapazität und im Bereich der Personalplanung – und damit ein Eingriff in die grundgesetzlich geschützte unternehmerische Freiheit – muss unterbleiben. Neue Vorgaben führen zu höheren Aufwänden sowie Umsetzungsproblemen bei der Gefährdungsbeurteilung und erschweren damit den Arbeitsschutz in den Unternehmen. Die Pflicht zur Bewertung von Arbeitsqualität und -kapazität sollte gestrichen werden. Keinesfalls sollte jedoch die verfehlte und systemwidrige Pflicht zur Bewertung von Arbeitsqualität und -kapazität Anlass für Bußgelder sein, sobald sie „nicht, nicht richtig oder nicht vollständig durchgeführt wird“.

Im Einzelnen

Neue branchenbezogene Verordnung ist nicht zielführend und überflüssig

Die Verordnung ist überflüssig, da das Ziel der Verordnung, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten auch in der Paketzustellung zu sichern und zu verbessern, bereits in § 1 Arbeitsschutzgesetz formuliert ist.

Ferner ist der vom Bundesarbeitsministerium scheinbar eingeschlagene Weg, zunehmend branchenspezifische Sonderregelungen zum Arbeitsschutz zu erlassen (vgl. das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch)), nicht zielführend. Mit Blick auf branchenspezifische Besonderheiten ließen sich in vielen Bereichen der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung spezifische Regelungsbedarfe identifizieren. Mehr branchenspezifische Sonderregelungen würden jedoch zu einer Zersplitterung des Arbeitsschutzrechts führen und würden – kaum vermeidbar – auch zu unsachgerechten Differenzierungen bzw. unterschiedlichen Schutzniveaus führen. Zudem sind Branchen/Bereiche als Bezugspunkt für Regelungen ungeeignet, da sich Gefährdungen tätigkeitsbezogen ergeben. Soweit es dennoch geboten sein kann, branchenbezogene Regelungen zu erlassen, sollte dies weiter den Unfallversicherungsträgern überlassen werden, da dort die branchenspezifische Expertise vorhanden ist und die Unternehmen mit den Branchenregeln praxiserichte Handlungshilfen für die sie betreffenden Arbeitsschutzthemen an die Hand bekommen.

Die Begründung, dass die Beschäftigten aufgrund niedriger Qualifikationsanforderungen besonders schutzwürdig sind (A. Allgemeiner Teil, I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen, dritter Absatz), könnte - wenn diese Vermutung zutreffend wäre - auch für andere Branchen und



Tätigkeiten angeführt werden. Weiterhin führt die Verordnung aus (A. Problem und Ziel, zweiter Absatz), dass die nötigen Qualifikationserfordernisse durch eine zweijährige Ausbildung zur Fachkraft für Kurier-, Express- und Postdienstleistungen und eine darauf aufbauende dreijährige Ausbildung zum Kaufmann bzw. zur Kauffrau für Kurier-, Express- und Postdienstleistungen erbracht werden könnten. Sind entsprechend ausgebildete Mitarbeitende dann im Sinne der Verordnung nicht mehr besonders schutzwürdig? Reicht dann wieder der § 1 des Arbeitsschutzgesetzes? Diese Argumentation des Verordnungsgebers ist nicht nachvollziehbar.

Neue Vorgaben zur Arbeitsqualität und -kapazität streichen

Sofern nicht insgesamt auf die Verordnung verzichtet wird, sollte insbesondere die geplante Pflicht zur Bewertung von Arbeitsqualität und -kapazität gestrichen werden, weil dadurch die nach dem Arbeitsschutzgesetz vorzunehmende Gefährdungsbeurteilung in unverhältnismäßiger Weise erschwert würde.

§ 2 Abs. 1 des Entwurfs postuliert die aus § 2 resultierenden Pflichten für alle Arbeitgeber nach § 1 Abs. 2. Er beschränkt die Pflichten jedoch nicht auf die Arbeitsplätze von Paketzustellenden. Damit müsste nach dem Wortlaut die Pflicht zur Bewertung von Arbeitsqualität und -kapazität in der Gefährdungsbeurteilung aller Arbeitsplätze einer Betriebsstätte, also auch solcher außerhalb der Zustellung, erfolgen, obwohl dies erkennbar nicht gewollt und auch nicht sinnvoll wäre. Die zusätzlichen Pflichten bei der Gefährdungsbeurteilung aus § 2 des Verordnungsentwurfs sind nicht zielführend und überflüssig und sollten daher gestrichen werden. Falls das Bundesarbeitsministerium dennoch an seiner Absicht festhalten möchte, sollte insoweit eine Klarstellung aufgenommen werden, dass sich die Pflicht zur Bewertung von Arbeitsqualität und -kapazität ausschließlich auf die Arbeitsplätze von Paketzustellenden bezieht.

Der Verordnungsentwurf lässt offen, was mit „Arbeitsqualität und -kapazität“ gemeint ist, und würde damit die Arbeitgeber, die die Vorgaben anwenden sollen, vor große Probleme stellen. Als „Arbeitsqualität“ wird im Allgemeinen die Qualität der von Beschäftigten erbrachten Arbeit verstanden. Vorliegend soll diesem Begriff offenbar eine andere Bedeutung zukommen, ohne dass diese jedoch im Verordnungsentwurf definiert wird. Der Begriff „Arbeitskapazität“ zielt mutmaßlich darauf ab, die mögliche Produktivität in der Paketzustellung zu bemessen, und zwar als Planungs-Kennzahl im Rahmen der Arbeitsplanung bezogen auf eine 8-stündige Arbeitsschicht innerhalb von „vergleichbaren Zustellbezirken“. Das stellt nicht nur eine Abkehr von der bisherigen Systematik der Gefährdungsbeurteilung dar, sondern verkennt auch die heutzutage gegebene und erforderliche Flexibilität von Zustellbereichen.

Die nun vorgesehene Bewertung der Arbeitskapazität zielt darauf ab, dass starre Paketobergrenzen definiert und starre Planungen durchgeführt werden, was nicht der betriebspraktischen Realität entspricht. Die Arbeitsorganisation in den Unternehmen erfolgt in der Regel nicht mehr nach diesen rigiden Konzepten, sondern berücksichtigt beispielsweise tägliche Schwankungen oder sendungsmengenbezogen bzw. bedarfsorientiert unterschiedliche Tagesrouten für die Paketzustellenden (und damit auch keine vergleichbaren festen Zustellbezirke). Selbstverständlich können auch in solchen flexiblen Konzepten die Arbeitsschutzbestimmungen eingehalten werden. Beispielsweise kann dies gewährleistet werden durch eine Abbruchpflicht, wenn die tägliche Arbeitszeit erreicht ist. Anhand der „Abbrecherquote“ kann ermittelt werden, welche Routen besser geplant werden und an welchen Stellen nachgesteuert werden kann. Arbeits- und Pausenzeiten können auch technisch gesteuert werden. Über ihre Scanner erhalten Paketzustellende Hinweise (in Form von Warnhinweisen) über zu nehmende oder nicht genommene Pausen. Wenn die Möglichkeit besteht, dass gesetzlich vorgeschriebene Pausen von den Beschäftigten nicht genommen werden, schaltet sich der für die Arbeit benötigte Scanner aus, damit Beschäftigte nicht an der Dauerbelastungsgrenze arbeiten. Damit können Unternehmen in der Branche ihre Pflichten im Arbeitsschutz entsprechend erfüllen.



Angesichts der Unklarheit, was mit "Arbeitsqualität" und "Arbeitskapazität" gemeint ist, könnte sich Bedarf für eine (oder mehrere) weitere Arbeitsschutzregel(n) hierzu ergeben. In der Konsequenz gäbe es noch mehr Arbeitsschutzregeln als ohnehin schon, was Betriebe, insbesondere Klein- und Kleinstbetriebe, bekanntermaßen bereits heute vor große Herausforderungen stellt.

In jedem Fall werden die Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung durch die geplanten zusätzlichen Neuerungen noch komplexer und die Gefährdungsbeurteilung dadurch aufwendiger. Die im Entwurf enthaltene Aussage, dass der Wirtschaft "...kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand im Vergleich zu den bestehenden Pflichten im geltenden Recht" entstehen würde, ist daher nicht nachvollziehbar.

Für zusätzliche Vorgaben, wie im Bereich der Paketzustellung die Gefährdungsbeurteilung vorzunehmen ist, besteht auch deshalb kein Bedarf, weil es bereits arbeitsmedizinische/arbeitswissenschaftliche Methoden gibt, um Gesundheitsgefährdungen in der Paketzustellung zu ermitteln, z. B. die von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) empfohlenen Leitmerkmalmethoden. Davon abgesehen werden die durch die Handhabung von Lasten ausgelösten Gesundheitsgefährdungen bereits über die Lastenhandhabungsverordnung (LastenhandhabV) berücksichtigt, die in ihrem Anwendungsbereich das Befördern von Lasten ausdrücklich benennt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb gerade die Lastenhandhabung in der Paketzustellung einer gesonderten Regelung bedarf.

In der Arbeitsgruppe "Betriebsbesichtigungen" der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie wurde festgelegt, dass das Kernelement des Aufsichtshandelns die Überwachung und Beratung des betrieblichen Arbeitsschutzes vor Ort ist. Die Abstimmung hierzu zwischen den Ländern und den Unfallversicherungsträgern soll im Sinne der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes und des SGB VII weiter optimiert werden. Dies könnte auch in diesem Themenbereich ein geeigneter Ansatz sein. Ferner könnten die für den Bereich zuständigen Unfallversicherungsträger, falls Handlungsbedarf gesehen wird, weitere Praxishilfen erarbeiten.

Ausdehnung der betrieblichen Mitwirkung ausschließen

Zumindest muss die vom verfügbaren Teil des Verordnungsentwurfs unpräzise formulierte Mitwirkungsmöglichkeit des Betriebsrats bei der Bewertung von Arbeitsqualität und Arbeitskapazität unterbleiben. Dazu müssen jedenfalls die Absätze 1 und 4 bis 6 des § 2 im Entwurf gestrichen werden. Die Norm sollte so auf den Kern dessen, was eine Gefährdungsbeurteilung leisten kann, zurückgeführt und auf einen um die Begriffe Arbeitsqualität und -kapazität reduzierten Absatz 2 und 3 angepasst werden.

Schon heute hat der Betriebsrat mit dem Mitwirkungsrecht des § 87 Absatz 1 Nr. 7 BetrVG ein sehr weitgehendes Mitwirkungsrecht bei Fragen der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Die Rechtsprechung hat diese Rechte bereits exzessiv z. B. auch auf die Gefährdungsbeurteilung nach dem Arbeitsschutzgesetz ausgedehnt. Der Entwurf scheint dies nochmals weiter treiben zu wollen, indem er auch Arbeitsqualität und Arbeitskapazität in den Bereich der betrieblichen Gefährdungsbeurteilung einbezieht. Das birgt das Risiko zu einer weiteren Eskalation betrieblicher Mitwirkung zu führen.

Geplante Vorgaben erzeugen große Rechtsunsicherheit, Sanktionsdrohungen sind überzogen

In keinem Fall darf die geplante Pflicht zur Bewertung von Arbeitsqualität und -kapazität Anlass für Bußgelder sein, sobald diese „nicht, nicht richtig oder nicht vollständig durchgeführt wird“.



Bußgeldandrohungen bereits bei nicht richtiger oder unvollständiger Arbeitsbewertung oder nicht richtiger und unvollständiger Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung sind überzogen. Durch eine fehlende Klarheit, was eine „nicht richtige“ oder „nicht vollständige“ Durchführung und Dokumentation der Bewertung von Arbeitsqualität und -kapazität ist, würde seitens des Verordnungsgebers eine große Rechtsunsicherheit in den Unternehmen erzeugt.

Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit nicht mit weiteren Themen überfrachten

Der Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (ASGA) hat nach § 24a ArbSchG u.a. die Aufgabe, das Bundesministerium in allen Fragen des Arbeitsschutzes zu beraten und staatliche Regeln und Empfehlungen zu erarbeiten für solche Themen, soweit hierfür kein anderer Ausschuss beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales zuständig ist. Der ASGA hat 15 Mitglieder und Stellvertreter u.a. von den privaten Arbeitgebern. Die Mitglieder bringen ihr Fachwissen ein und arbeiten ehrenamtlich. Der ASGA beschließt im Einvernehmen mit dem BMAS für die Dauer der Berufungsperiode ein Arbeitsprogramm. Der ASGA darf daher nicht mit weiteren, für die dort ehrenamtlich tätigen Personen fachfremden Themen überfrachtet werden. Die in § 5 des Entwurfs vorgesehene Beratung des BMAS durch den ASGA ist daher abzulehnen. Im Übrigen entscheidet der ASGA in seinen Sitzungen selbstständig, ob für ausschussübergreifende Themen eine staatliche Arbeitsschutzregel für sinnvoll gehalten wird oder nicht.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de