

Überwachungs- und Gewichtsvorgaben nicht nachvollziehbar und überflüssig

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Postrechtsmodernisierungsgesetzes

6. Dezember 2023

Zusammenfassung

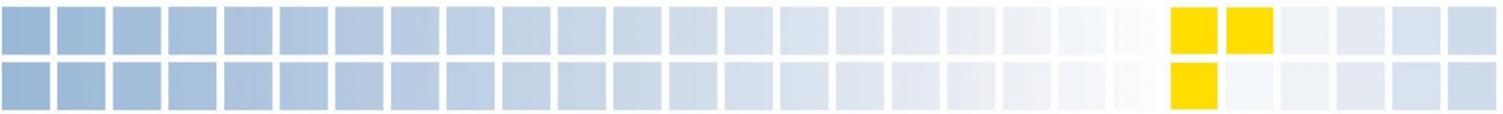
Die geplanten neuen Vorgaben zu Lastgewichten bei der Paketbeförderung stehen im Widerspruch zur Arbeitsschutzpraxis und zum Stand der Technik und Wissenschaft. Der Referentenentwurf sieht vor, dass Pakete, deren Gewicht 20 kg übersteigt, besonders gekennzeichnet werden müssen und Anbieter diese Pakete nur dann durch einzelne Personen zustellen lassen, wenn sie dieser ein geeignetes technisches Hilfsmittel zur Verfügung stellen. Schon nach geltendem Recht ist es selbstverständlich Pflicht der Unternehmen, die Arbeit von Paketboten so zu gestalten, dass eine Gefährdung ihrer Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird. Zu Recht wird es jedoch im Arbeitsschutzrecht grundsätzlich den Unternehmen überlassen, wie sie die im Rahmen der von ihnen vorgenommenen Gefährdungsbeurteilung die erkannten Gefährdungen begrenzen. Die jetzigen Vorgaben widersprechen diesem wichtigen Grundansatz des deutschen Arbeitsschutzregelwerks und verhindern individuell angepasste Lösungen, die den gebotenen Arbeitsschutz genauso gewährleisten können. Die entsprechenden Vorgaben sind daher überflüssig und ersatzlos zu streichen.

Darüber hinaus ist das Postgesetz der falsche Ort, um Maßnahmen zur Einhaltung arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Vorgaben zu schaffen. Dafür bestehen bereits heute eigenständige Gesetzgebung und spezialisierte Aufsichtsbehörden. Der Gesetzentwurf sollte daher auf Regelungen, die auf die Einhaltung der originär postrechtlichen Anforderungen zielen beschränkt bleiben.

Im Einzelnen

Ausreichende Rückmeldefrist bei Verbändebeteiligung einräumen

Am 28. November 2023 wurde der Referentenentwurf für ein Postrechtsmodernisierungsgesetz in die Länder- und Verbändebeteiligung gegeben. Ländern und Verbänden wurde bis zum 6. Dezember 2023 Gelegenheit gegeben, zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Das BMWK erwartet von Verbänden, dass sie den komplexen und umfangreichen Referentenentwurf von 169 Seiten innerhalb von nur ca. einer Woche bewerten und kommentieren sollen. Eine längere Rückmeldefrist für die Verbände wäre wünschenswert, da es insbesondere um die Umsetzung eines Vorhabens aus dem Koalitionsvertrag aus Dezember 2021 geht. Für den Zeitpunkt der Beteiligung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 GGO, dass diese „möglichst frühzeitig“ erfolgen muss und in der Literatur findet sich die Empfehlung dazu, abhängig vom Umfang des Gesetzesvorhabens mindestens eine Frist von vier Wochen vorzusehen und auch danach einge-



hende Stellungnahmen noch zu berücksichtigen (Vgl. Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen, Ursprünge, Intention und aktuelle Rechtslage bezüglich § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung, Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2022).

Auch ist problematisch, dass zwei Wochen später der Entwurf im Kabinett beschlossen werden soll, was die Frage aufwirft, wie die bis zum 6. Dezember 2023 eingereichten Stellungnahmen vertieft geprüft und gewürdigt werden können. Ein sachlicher Grund, der diese Eile rechtfertigt, ist nicht ersichtlich.

Überwachungsvorgaben im Postrechtsmodernisierungsgesetz verfehlt und überflüssig

Der Referentenentwurf sieht umfassende Vorgaben zur Überwachung von Subunternehmern vor. Zwar soll die konkrete Ausgestaltung der Rechtsverordnung vorbehalten bleiben. Trotzdem ist das PostG von vornherein der falsche Ort, um Maßnahmen zur Einhaltung arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Vorgaben zu schaffen. Dafür bestehen bereits heute eigenständige Gesetzgebung und spezialisierte Aufsichtsbehörden. Das gilt gleichermaßen für den Marktzugang wie für die Überwachung für Subunternehmer. Der vorgeschlagene Mechanismus sollte daher auf die Einhaltung der originär postrechtlichen Anforderungen beschränkt bleiben. Zudem sollte der Wortlaut des PostG-E ausdrücklich sicherstellen, dass jegliche Detailvorgaben zur Überwachung von Subunternehmern im Einklang mit relevanten parallel geltenden Vorgaben stehen – das gilt insbesondere für die Regelungen zum Paketbotenschutzgesetz.

Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass durch die detaillierten Vorgaben im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in §§ 2 Abs. 2 Nr. 5, 2 Abs. 7, 5 Abs. 1, 6 Abs. 4, 7 Abs. 2 LkSG zum Arbeitsschutz bereits eine Regelung für den eigenen Geschäftsbereich und für unmittelbare Zulieferer getroffen wurde. Dieser Regelkanon ist ausreichend, die Schaffung von weiteren Vorgaben deshalb nicht erforderlich.

Vorgaben im Postgesetz-Entwurf zur 20 kg-Höchstgrenze beim Paketgewicht nicht nachvollziehbar und entsprechen nicht dem Stand der Technik im Arbeitsschutz

Auf die geplanten Vorgaben für Pakete mit erhöhtem Gewicht (§ 74 PostG-E) sollte ersatzlos verzichtet werden. Eine pauschale Maximalgrenze von 20 kg lässt sich bei geringer Häufigkeit und unter guten Bedingungen nicht wissenschaftlich begründen.

Neu geregelt werden soll u. a., dass Pakete, deren Gewicht 20 kg übersteigt, besonders gekennzeichnet werden müssen und Anbieter diese Pakete nur dann durch einzelne Personen zustellen lassen, wenn sie dieser ein geeignetes technisches Hilfsmittel zur Verfügung stellen. Diese pauschale Höchstgrenze des Lastgewichts steht im Widerspruch zur bestehenden Arbeitsschutzpraxis. Es würden „Parallelwelten“ entstehen mit unterschiedlichen Vorgaben und Vorgehensweisen. Dies ist unbedingt zu vermeiden. Darüberhinausgehende Etikettierungsvorgaben sind verzichtbar, auch aus ökologischen und betriebspraktischen Gründen. Problematisch ist zudem die Formulierung „geeignetes technisches Hilfsmittel“ in der Norm. Hier entstehen unnötig zusätzliche Auslegungsschwierigkeiten, die die Gerichte möglicherweise im Nachgang noch beschäftigen werden. Sollte nicht auf die Vorschrift verzichtet werden, gehen wir davon aus, dass die Unterrichtung nicht abhängig beschäftigter Zusteller, wie sie insbesondere die Begründung vorsieht, entsprechend dem Grundgedanken des ArbSchG nur für arbeitnehmerähnliche Vertragspartner gilt.



In der Begründung zum Referentenentwurf wird richtigerweise auf das Minimierungsgebot aus der Lastenhandhabungsverordnung verwiesen. Arbeitgeber müssen Maßnahmen treffen, damit die Gefährdung möglichst vermieden wird. Gelingt dies nicht, hat der Arbeitgeber geeignete Maßnahmen zu treffen, damit eine Gefährdung von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten möglichst geringgehalten wird. Dies ist grundsätzlich nach dem Arbeitsschutzgesetz bei allen Gefährdungen der Fall und keine Besonderheit bei körperlichen Arbeitsbedingungen. Arbeitsschutz in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten sehr positiv entwickelt und bewegt sich heute auf einem hohen Niveau. Ein Erfolg ist beispielsweise, dass sich körperliche Belastungen bei der Arbeit reduziert haben. Heutzutage sind körperliche Arbeitsbedingungen, beispielsweise Arbeiten im Stehen oder Arbeiten, die größere Kräfte erfordern, zwar immer noch verbreitet. Laut Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ist aber auffallend, „... dass nicht jede körperlich anstrengende Arbeit auch von jedem als Belastung empfunden wird. Erfreulicherweise werden die Arbeitsbedingungen, die am häufigsten genannt werden, als am wenigsten belastend empfunden“.¹ In den letzten Jahren haben zudem nachweislich die Arbeiten abgenommen, die große Kraft erfordern (ebd.). Bei den Betriebsbesichtigungen der Aufsicht im Rahmen des Arbeitsprogramms „Muskel-Skelett-Erkrankungen (MSE)“ der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie wurden bei mehr als 12.000 Betriebsbesichtigungen festgestellt, dass nur bei 1 % der besichtigten Betriebe die Arbeitsplätze ergonomisch ungünstig gestaltet sind.² Auch in Kleinbetrieben wurde durch die Aufsicht vielfach eine gesundheitsgerechte Arbeitsgestaltung vorgefunden.³ Arbeitsschutz mit Hilfe der Gefährdungsbeurteilung funktioniert auch bei körperlichen Arbeitsbedingungen.

In der Begründung zum Referentenentwurf für die neuen kg-Grenzen wird die sog. Grenzhublast genannt. Konkrete Grenzwerte für Lastgewichte sieht die Lastenhandhabungsverordnung jedoch nicht vor. Auch bei der Beurteilung mit Hilfe der Leitmerkmalmethoden erfolgt ein differenzierter Blick auf mehrere Leitmerkmale, nicht nur auf das Lastgewicht. Zur Abschätzung der Gefährdung kann auch die sogenannte "Hettinger"-Tabelle von Prof. Hettinger von 1981 herangezogen werden. Werden die Richtwerte überschritten, ist von einem Handlungsbedarf auszugehen.⁴ Die Hettinger Tabelle unterscheidet verschiedene Grenzhublasten beim gelegentlichen Heben und Tragen (weniger als zweimal je Stunde; bis zu 3 bis 4 Schritten) und beim häufigen Heben und Tragen nach Geschlecht und Alter (siehe Tabelle 1).

| Lebensalter | Frauen | Männer |
|---|--------|--------|
| Grenzhublast in kg bei gelegentlichem Heben und Tragen (weniger als zweimal je Stunde; bis zu 3-4 Schritten) | | |
| 15-18 J. | 15 kg | 35 kg |
| 19-45 J. | 15 kg | 55 kg |
| > 45 J. | 15 kg | 45 kg |
| Grenzhublast in kg bei häufigem Heben und Tragen | | |
| 15-18 J. | 10 kg | 20 kg |
| 19-45 J. | 10 kg | 30 kg |
| > 45 J. | 10 kg | 25 kg |

Tabelle 1: Grenzhublast nach Hettinger (1981)

¹ Siefer, A.: Körperlich harte Arbeit in Deutschland - immer noch weit verbreitet. BIBB/BAuA-Faktenblatt 27, 2019.

² Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (Hrsg.): Abschlussbericht zum GDA-Arbeitsprogramm "Prävention macht stark-auch Deinen Rücken" (Arbeitsprogramm MSE), 2018, S. 57.

³ Ebd., S. 71.

⁴ Vgl. Beitrag in KOMNET-Wissensdatenbank des Landesinstituts für Arbeitsgestaltung des Lands Nordrhein-Westfalen: Welche Höchstgewichte dürfen von Frauen bzw. von Männern wie häufig gehoben werden? KomNet Dialog 10980, Stand: 23.10.2019: www.komnet.nrw.de/sitetools/dialog/10980 (Zugriff am 30.11.2023)



In der Postgesetz-Novelle wurde offensichtlich als oberer Grenzwert für das Heben und Tragen von Paketen die Grenzhublast in Höhe 20 kg bei häufigem Heben und Tragen für 15 bis 18-jährige Männer übernommen. Die Einschätzung außen vor lassend, dass die Aktualität und vor allem Anwendbarkeit dieser mehr als 40 Jahre alten Publikation in Frage gestellt werden könnte, ist es nicht nachvollziehbar, warum sich an der Gruppe der Jugendlichen als Standardmaß orientiert werden soll. Alternativ könnte auch ein Mittelwert aus den Fällen "häufiges Heben und Tragen durch Frauen in einem Alter zwischen 19 und 45 Jahren" (Grenzhublast = 10 kg) und "häufiges Heben und Tragen durch Männer in einem Alter zwischen 19 und 45 Jahren" (Grenzhublast = 30 kg) gebildet worden sein. Auch diese mögliche Vorgehensweise ist nicht nachvollziehbar und zweifelhaft (Gewichtungen der Kriterien werden außer Acht gelassen, ältere Beschäftigte wären ggf. nicht berücksichtigt, usw.). Zur Hettinger-Tabelle ist hinzuzufügen, dass die Werte der Grenzhublasten für Frauen und Männer erheblich differieren. Auch dies spricht gegen eine Mittelwertbildung, Pauschalierung oder ähnliches.

Bei Anwendung der wissenschaftlich evaluierten Leitmerkmalmethode für manuelles Heben, Halten und Tragen von Lasten (LMM-HHT) gibt es diese pauschale Lastgewichtbegrenzung auf 20 kg nicht. Es ist möglich, bei Tätigkeiten mit Heben und Tragen von Lasten mehrfach am Tag auch Lasten zu bewegen, die schwerer als 20 kg sind, sogar unter einschränkenden Arbeitsbedingungen (z. B. Last wird körperfern getragen oder räumliche Bedingungen sind eingeschränkt) und dennoch würde das Beurteilungsergebnis für normal belastbare Personen im grünen Bereich liegen und damit als nicht gesundheitsschädlich bewertet werden.

Die wissenschaftlich erarbeiteten Leitmerkmalmethoden lassen bei geringster Häufigkeit (aufgrund der Stufenfunktion bis min. 5 x pro Schicht) und idealer Bedingungen folgende Werte in Tabelle 2 zu. Die kontinuierlichen Formeln aus dem Multiple-Lasten-Tool (vom KoBRA Projekt, unter Beteiligung u. a. des Bundesarbeitsministeriums und der BAuA-Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) lassen in SERA sogar eine Berechnung der maximalen Last bei 1 x pro Schicht zu:

| | 5x pro Schicht | | 1x pro Schicht |
|------------------|----------------|------------|----------------|
| | LMM Männer | LMM Frauen | SERA |
| Grün/Gelb Grenze | 35kg | 20kg | 37kg |
| Gelb/Rot Grenze | 40kg | 25kg | 44kg |

Tabelle 2: Lastgewichte ermitteln mit Hilfe wissenschaftlich erprobter Methoden und der Einteilung nach dem bewährten Ampelmodell

Die pauschale Maximalgrenze von 20 kg widerspricht somit dem Stand der Wissenschaft. Vorgaben für hohe Lasten bei körperlichen Belastungen bei der Arbeit, die nicht dem Stand der Technik/Wissenschaft entsprechen, sind daher nicht erforderlich. Das Heben von 20 kg lässt sich mit geringer Häufigkeit und unter guten Bedingungen nicht begründet ausschließen.

Um gerade in einem Gesetz nicht alle Fallunterscheidungen und methodischen Ansätze (Grenzhublast nach Hettinger, Leitmerkmalmethoden der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) aufführen zu müssen, sollte auch in diesem Fall auf konkrete Werte verzichtet werden und auf die arbeitsplatzbezogene Gefährdungsbeurteilung verwiesen werden. Mit der AMR 13.2 „Tätigkeiten mit wesentlich erhöhten körperlichen Belastungen mit Gesundheitsgefährdungen für das Muskel-Skelett-System“ gibt es darüber hinaus bereits eine arbeitsmedizinische Regel, die auch auf die Situation im Postbetrieb anwendbar ist und im Prinzip auf die Leitmerkmalmethoden abstellt.



Unabhängig davon werden bezüglich der Frage, ob eine pauschale Gewichtsgrenze legitim ist, Zahlen der Postunternehmen/Kurierdienste/Transportdienstleister usw. entscheidend sein, womit konkrete Berechnungen vorgenommen werden könnten. Nur in dem Fall, dass in den vom Gesetz erfassten Wirtschaftsbereichen/Sektoren bzw. dem Geltungsbereich praktisch ohne Ausnahme Lastgewichte von mehr als 20 kg zu einem Handlungsbedarf führen (Wie viele Pakete über 20 kg sind auf einer "Tour" pro Arbeitstag zu handhaben? Welche durchschnittlichen Wegstrecken liegen vor? etc.), wäre dieser Grenzwert denkbar. Ansonsten muss eine konkrete Gefährdungsbeurteilung der Maßstab bleiben. Damit würde sich eine pauschale gesetzliche Gewichtsgrenze verbieten.

Wettbewerbswirkungen prüfen

Die Politik hat sich entschieden, mit der Aufhebung des Postmonopols zum 1. Januar 2008 und mit der Umsatzsteuerpflicht im Geschäftskundenbereich seit dem 1. Juli 2010 – auch im Einklang mit EU-Vorgaben – ein „Level-Playing-Field“ auf dem Briefmarkt zu schaffen. Die im Gesetzentwurf geplanten Änderungen an den Marktzugangsregelungen des Postgesetzes und die Einbeziehung von standardisierten Teilleistungen der Deutschen Post in den Bereich der steuerfreien Universaldienstleistungen sind vor diesem Hintergrund überraschend und sollten auf ihre mögliche Wettbewerbswirkung geprüft werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.