

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/2810 –**

Bedeutung von „Amazon Flex“ für die gesetzlichen Bestimmungen zu Kurierdienstleistungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Amazon setzt im Rahmen von „Amazon Flex“ darauf, vermeintliche Privatpersonen als Kurierfahrerinnen und Kurierfahrer einzusetzen. Die Fahrerinnen und Fahrer können sich mittels einer App für Stundenkontingente bewerben, innerhalb derer sie mit ihren privaten Autos für Amazon Pakete ausliefern. In Presseberichten wird diese Form der Zustellpraxis mit dem Beförderungsmodell von UberPop im Bereich der Personenbeförderung verglichen (vgl. ZEIT ONLINE vom 24. November 2017: „Flex und fertig“).

Das Landgericht Frankfurt hat in einer Grundsatzentscheidung festgestellt, dass dieser Dienst wettbewerbswidrig sei. Uber darf nur unter den Bedingungen des Personenbeförderungsgesetzes tätig sein. Es stellt sich die Frage, ob Amazon Flex ebenfalls zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Zudem besteht aus Sicht der Fragesteller die Gefahr, dass Arbeitsstandards durch dieses Geschäftsmodell ausgehöhlt werden. Reguläre Beschäftigung wird verdrängt und das unternehmerische Risiko auf die Fahrerinnen und Fahrer verlagert. Sie haben keinen Einfluss darauf, wie viele Stundenkontingente sie bekommen. Amazon entscheidet entsprechend der Auftragslage, wann wie viele Fahrerinnen und Fahrer benötigt werden, ohne dass der Konzern irgendwelche vertraglichen Verpflichtungen eingetht. Auch tragen die Fahrerinnen und Fahrer allein die Kosten für Benzin, Reparaturen und die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge. Es stellen sich vor diesem Hintergrund eine Reihe von Fragen.

1. Wie bewertet die Bundesregierung Modelle wie Amazon Flex aus juristischer Perspektive?

Ist ein solches Modell aus ihrer Sicht mit den gesetzlichen Vorgaben in Deutschland vereinbar (bitte begründen)?

Die rechtliche Beurteilung eines Vertragsverhältnisses ist eine Frage des Einzelfalles. Sie hängt von der konkreten Vertragsausgestaltung und -durchführung ab. Die rechtliche Einordnung und die Überprüfung auf Vereinbarkeit mit gesetzlichen Vorgaben werden letztendlich im Streitfall durch die zuständigen Gerichte vorgenommen.

2. Trifft es nach Auffassung der Bundesregierung zu, dass der Einsatz von (Privat-)Personen als Kurierfahrerinnen und Kurierfahrer an folgende Voraussetzungen geknüpft ist (bitte rechtliche Erläuterung geben):

- a) als Kurierfahrer tätige Personen müssen ein entsprechendes Gewerbe angemeldet haben;

Eine Gewerbebeanmeldung nach § 14 Absatz 1 der Gewerbeordnung ist dann erforderlich, wenn es sich bei der Tätigkeit als Kurierfahrer um eine gewerbliche Tätigkeit handelt. Nach ständiger Rechtsprechung liegt ein Gewerbe regelmäßig dann vor, wenn es sich um eine nicht sozial unwertige, auf Gewinnerzielung gerichtete und auf Dauer angelegte selbständige Tätigkeit handelt, ausgenommen Urproduktion, freie Berufe und bloße Verwaltung eigenen Vermögens. Eine Gewerbebeanmeldung ist dann nicht erforderlich, wenn die von Literatur und Rechtsprechung entwickelte Bagatellgrenze nicht überschritten wird, wonach Gewerbsmäßigkeit trotz Vorliegens aller zuvor genannten Kriterien dann nicht vorliegt, wenn die Tätigkeit nicht der herkömmlichen Vorstellung eines Gewerbes entspricht. In diesem Zusammenhang muss insbesondere die Gewinnerzielungsabsicht eine gewisse Intensität aufweisen, wenn Gewerbsmäßigkeit bejaht werden soll. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn in längeren zeitlichen Abständen höhere Gewinne oder in kürzeren Abständen geringere Gewinne erzielt werden.

Ob als Kurierfahrer tätige Personen ein Gewerbe nach § 14 Absatz 1 der Gewerbeordnung anmelden müssen, ist im jeweiligen Einzelfall zu prüfen und nach den oben dargestellten Grundsätzen zu beurteilen. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Anmeldung eines Gewerbes nach § 14 Absatz 1 der Gewerbeordnung keine Voraussetzung für den Beginn einer Tätigkeit als Kurierfahrerinnen oder Kurierfahrer ist, da es sich bei der Gewerbebeanmeldung um eine reine Anzeigepflicht handelt.

- b) als Kurierfahrer tätige Personen müssen eine Gewerbehaftpflichtversicherung abschließen;

Es besteht nach Kenntnis der Bundesregierung keine gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss einer Gewerbehaftpflichtversicherung bzw. Betriebshaftpflichtversicherung für Kurierfahrerinnen und Kurierfahrer.

- c) als Kurierfahrer tätige Personen müssen bei Nutzung ihres Privatfahrzeuges dieses als gewerblich genutztes Fahrzeug bei der Kraftfahrzeugversicherung melden;

Nach § 1 des Pflichtversicherungsgesetzes müssen Halter eines Kraftfahrzeugs das Fahrzeug versichern. Der jeweilige Versicherungsvertrag kann Regelungen enthalten, die die gewerbliche Nutzung des versicherten Fahrzeugs betreffen.

- d) als Kurierfahrer tätige Personen müssen diese Tätigkeit gemäß § 36 des Postgesetzes (PostG) bei der Bundesnetzagentur anzeigen?

Fahrerinnen und Fahrer, die für Amazon Brief- und/oder Paketsendungen (bis 20 Kilogramm) im Rahmen des Dienstes „Amazon Flex“ ausliefern, unterliegen der Anzeigepflicht nach § 36 des Postgesetzes (PostG), soweit sie die Dienstleistung gewerbsmäßig erbringen (§ 4 Nummer 1 PostG).

Zu den nach § 36 PostG anzeigepflichtigen Tätigkeiten gehören sämtliche gewerbsmäßig erbrachten Postdienstleistungen, die keiner Lizenz bedürfen, mithin:

- die Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm, wenn diese Tätigkeit im Auftrag eines Lizenznehmers (als Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfe) erfolgt,
- die Beförderung von Briefsendungen über 1.000 Gramm,
- die Beförderung von adressierten Paketen bis 20 Kilogramm,
- die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften und
- der Kurierdienst gemäß § 5 Absatz 2 Nummer. 3 PostG.

Auf der Internetseite zu dem Dienst „Amazon Flex“ wird unter „Häufig gestellte Fragen“ auf die Anzeigepflicht nach § 36 PostG hingewiesen.

3. Leitet die Bundesregierung aus Modellen wie Amazon Flex gesetzgeberischen Handlungsbedarf ab (bitte begründen)?

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

4. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung, ob und wie viele Statusfeststellungsverfahren die Deutsche Rentenversicherung Bund und/oder ihre Regionalträger bisher bei Personen, die für Amazon Flex oder ähnlichen Geschäftsmodellen als Kurierfahrer tätig sind, veranlasst hat, und in wie vielen Fällen eine abhängige Beschäftigung festgestellt wurde (bitte absolute und relative Zahlen ausweisen)?

Der Bundesregierung liegen keine entsprechenden Zahlen zu den Statusfeststellungsverfahren vor.

Gegen eine Übermittlung entsprechender Daten durch die Sozialversicherungsträger an die Bundesregierung bestehen erhebliche sozialdatenschutzrechtliche Bedenken.

Nach § 35 Absatz 1 Satz 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I) haben die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung die ihnen in ihrer Eigenschaft als Sozialleistungsträger bekannt gewordenen Sozialdaten als Sozialgeheimnis zu wahren. Sie dürfen diese nicht unbefugt übermitteln.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, das heißt unter anderem auch die näheren Umstände über die Durchführung von sog. Statusfeststellungsverfahren im Sinne des § 7a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV), einschließlich der Anzahl der Verfahren und der rentenversicherungsrechtlich relevanten Schlussfolgerungen betreffend bestimmte Betriebe oder juristische Personen, stehen den Sozialdaten gleich. Sie unterliegen damit ebenfalls dem Sozialgeheimnis (§ 35 Absatz 4 SGB I in Verbindung mit § 67 Absatz 2 Satz 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch – SGB X).

Unter welchen Voraussetzungen eine Übermittlung an dritte Stellen oder Personen zulässig ist, regeln auf nationaler Ebene die §§ 67b, 67d bis 77 SGB X und andere datenschutzrechtlichen Vorschriften des Sozialgesetzbuches abschließend. Danach wäre im vorliegenden Fall eine Übermittlung der erbetenen Informationen an die Bundesregierung grundsätzlich nur mit Einwilligung des betroffenen Auftraggebers zulässig (§ 67b Absatz 1 und Absatz 2 SGB X in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 7 der Datenschutz-Grundverordnung), weil andere gesetzliche Übermittlungsbefugnisse insoweit nicht vorliegen.

Unabhängig davon sind nach Auskunft der Deutschen Rentenversicherung Bund ohnehin keine entsprechenden Daten über Statusfeststellungsverfahren für Personen ermittelbar, die bei „Amazon Flex“ oder ähnlichen Geschäftsmodellen als Kurierfahrer tätig sind. Dies würde voraussetzen, dass es sich bei „Amazon Flex“ um einen Auftraggeber im Sinne des § 7a SGB IV handelt und „Amazon Flex“ als Arbeitgeber in der Betriebsstättendatei geführt wird. Dies ist jedoch nicht der Fall. Daher sind auch Angaben zu „ähnlichen Geschäftsmodellen“ ausgeschlossen, zumal das Feststellen einer Ähnlichkeit die Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse und insbesondere der Vertragsgrundlagen voraussetzt.

5. Wie viele Kontrollen haben die Aufsichtsbehörden der Länder nach Kenntnis der Bundesregierung bisher bei Amazon sowie bei Personen, die im Rahmen von Amazon Flex oder ähnlichen Geschäftsmodellen als Kurierfahrerinnen und Kurierfahrer tätig sind, durchgeführt und in welcher Zahl wurden welche Verstöße festgestellt?

Welche und wie viele Kontrollen sind geplant?

Eine Abfrage bei den für den Arbeitsschutz in den Ländern zuständigen Behörden hat ergeben, dass die Firma Amazon mehrfach und von verschiedenen Bundesländern überprüft wurde, in denen das Unternehmen Betriebsstandorte betreibt.

Durch die Arbeitsschutzverwaltung des Landes Hessen wurden bei der Firma Amazon in Bad Hersfeld, die dort Betriebsstätten an zwei unterschiedlichen Standorten betreibt, in den letzten fünf Jahren elf reaktive und vier aktive Betriebsbesichtigungen durchgeführt. Dies waren jeweils Teilbesichtigungen einzelner Betriebsbereiche. Dabei standen zumeist Fragen aus dem Bereich der Arbeitszeitgestaltung im Fokus der Aufsicht.

Die Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat in den Jahren 2017 und 2018 die Umsetzung der Arbeitsschutzbestimmungen bei Kurierfahrten anlassbezogen kontrolliert. Durch die Arbeitsschutzverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz wurden an einem Amazon-Standort drei Kontrollen durchgeführt. Durch die Arbeitsschutzverwaltung des Landes Brandenburg wurde die Firma Amazon-Logistik zu Fragen des allgemeinen Arbeitsschutzes besichtigt.

Es wurden Verstöße festgestellt. Die genaue Art und Anzahl der festgestellten Verstöße liegen der Bundesregierung nicht vor.

Die Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen beabsichtigt in diesem Jahr in den Monaten November und Dezember eine landesweite Überwachungsaktion in der Paketzustellung zum Thema „Fairer Versandhandel“ durchzuführen. Jedoch liegen zu den in der Anfrage genannten Geschäftsmodellen, wie z. B. „Amazon Flex“, keine Erkenntnisse vor. Bei „Amazon Flex“ oder ähnlichen Geschäftsmodellen ist unter den beschriebenen Bedingungen (keine Arbeitnehmereigenschaft, Benutzung eines Privatfahrzeugs) die Arbeitsschutzaufsicht in der Regel nicht zuständig. Die Fahrer(-innen) bei Amazon Flex und vergleichbaren Dienstleistern nutzen für die Kurierfahrten überwiegend die eigenen Personenkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von unter 2,8 t. Damit unterliegen Sie auch nicht den Sozialvorschriften im Straßenverkehr.

6. Wie viele Kontrollen hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit nach Kenntnis der Bundesregierung bisher bei Amazon sowie bei Personen, die im Rahmen von Amazon Flex oder ähnlichen Geschäftsmodellen als Kurierfahrerinnen und Kurierfahrer tätig sind, durchgeführt, und in welcher Zahl wurden welche Verstöße festgestellt?

Welche und wie viele Kontrollen sind geplant?

Daten zu Kurierdienstleistern werden von der Arbeitsstatistik der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung nicht gesondert erfasst. Bei ihren Prüfungen geht die FKS risikoorientiert vor, d. h., es erfolgt eine risikoorientierte Auswahl der zu prüfenden Sachverhalte, bei der einzelne oder mehrere Risikokriterien, wie zum Beispiel branchenspezifische Erkenntnisse oder besondere Umgehungsformen, ausschlaggebend sein können.

7. Wie viele Anzeigen nach § 36 PostG sind nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Bundesnetzagentur seit November 2017 eingegangen, deren Inhalt die Beförderung von adressierten Paketen bis 20 Kilogramm bzw. die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften ist?

Wie stellt sich diese Zahl im Vergleich zu den vorangegangenen drei Jahren dar?

Wie viele Ordnungswidrigkeiten nach § 49 Absatz 1 Nummer 7 PostG wurden seit November 2017 nach Kenntnis der Bundesregierung durch die Bundesnetzagentur festgestellt, weil entgegen § 36 Satz 1 PostG Anzeigen nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig erstattet wurden?

Wie viele Geldbußen in welcher Höhe wurden verhängt?

Seit November 2017 sind bei der Bundesnetzagentur 4 127 Anzeigen nach § 36 PostG eingegangen, deren Inhalt die Beförderung von adressierten Paketen bis 20 Kilogramm und/oder die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften im Sinne des § 4 Nummer 1 Buchstabe c PostG war.

In den vorangegangenen drei Jahren beliefen sich die Anzeigen auf 17 759 (2017), 29 108 (2016) und 5 497 (2015). Der starke Anstieg der Anzeigen ist zum einen darauf zurückzuführen, dass aufgrund des Wachstums im Onlineversandhandel viele Paketshops in den vorgenannten Jahren ihre Tätigkeit aufgenommen haben. Zum anderen hat die Bundesnetzagentur aufgrund der Änderungen in der Anbieterlandschaft ihr Informationsangebot zur Anzeigepflicht ausgeweitet.

Seit November 2017 wurden 13 Bußgelder mit einer Höhe von insgesamt 580 Euro (ohne Gebühren und Auslagen) wegen Verstößen gegen die Anzeigepflicht nach § 36 PostG auf Grundlage von § 49 Absatz 1 Nummer 7 PostG verhängt. Sechs weitere Verfahren wurden eingestellt. Zudem wurde in 15 Fällen eine Verwarnung ausgesprochen.

8. Verfügt der Transportdienst Amazon Logistics nach Kenntnis der Bundesregierung über eine Lizenz nach § 5 PostG?

Wenn ja, seit wann?

Die Amazon Logistik GmbH ist nicht Inhaberin einer Postlizenz und auch nicht angezeigt nach § 36 PostG. Eine Anzeige nach § 36 PostG liegt jedoch für das Unternehmen Amazon Deutschland Transport GmbH vor.

9. Welche Unterrichts- oder Informationspflichten hat ein Unternehmen wie beispielsweise Amazon nach Kenntnis der Bundesregierung gegenüber Personen, die im Rahmen von Modellen wie Amazon Flex als Kurierfahrerinnen und Kurierfahrer tätig sind?

Das Vorliegen von Unterrichts- oder Informationspflichten richtet sich nach der rechtlichen Einordnung eines Vertragsverhältnisses. Bei einem Dienst- oder Werkvertrag werden die wesentlichen Pflichten im Vertrag festgelegt. Sollen Allgemeine Geschäftsbedingungen Vertragsbestandteil werden, so muss der Verwender darauf bei Vertragsschluss ausdrücklich oder durch Aushang hinweisen und seinem Vertragspartner die Möglichkeit verschaffen, davon in zumutbarer Weise Kenntnis zu nehmen. In Bezug auf Arbeitnehmer bestimmt das Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen (NachweisG) die einzuhaltenden Nachweispflichten.

10. Handelt es sich bei Modellen wie Amazon Flex aus Sicht der Bundesregierung um eine zulässige Verlagerung des unternehmerischen Risikos auf die Kurierfahrerinnen und Kurierfahrer?

Das Vorhandensein eines eigenen Unternehmerrisikos wird neben der Verfügungsmöglichkeit über die eigene Arbeitskraft in der Rechtsprechung als bedeutender Anhaltspunkt für die Abgrenzung zwischen abhängiger Arbeit und selbständiger Tätigkeit herangezogen. Vor diesem Hintergrund ist das Kriterium im Zusammenhang mit der rechtlichen Einordnung des Vertragsverhältnisses zu betrachten. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

11. Plant die Bundesregierung Schritte zur Begrenzung von Subunternehmerketten, und wenn ja, welche (bitte begründen)?

Die Bundesregierung plant derzeit keine Schritte zur Begrenzung von Subunternehmerketten. Die Beauftragung eines anderen Unternehmens mit der Durchführung eines Dienst- oder Werkvertrags ist Ausdruck des Grundsatzes der Vertragsfreiheit. Es gelten die allgemeinen rechtlichen Grenzen.

12. Inwiefern führen Modelle wie Amazon Flex aus Sicht der Bundesregierung zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Kurierdienstleistungsmarkt (bitte begründen)?

Die Bundesregierung kann derzeit noch nicht abschätzen, welche wettbewerblichen und beschäftigungsrelevanten Wirkungen das Aufkommen punktuell verfügbarer Lieferdienste wie „Amazon Flex“ auf den Paket- und Kuriermarkt haben wird.

13. Welche Auswirkungen werden Modelle wie Amazon Flex nach Einschätzung der Bundesregierung auf die Beschäftigungsbedingungen von Kurierfahrerinnen und Kurierfahrern haben?

Wie werden sich Modelle wie Amazon Flex nach Einschätzung der Bundesregierung auf den Markt für Kurierdienstleistungen auswirken?

Zu etwaigen Auswirkungen auf Beschäftigungsbedingungen von Kurierfahrerinnen und Kurierfahrern sowie auf den Markt für Kurierdienstleistungen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

