

## **Referentenentwurf**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Erstreckung der Nachunternehmerhaftung für Sozialabgaben auf die Kurier-, Express- und Paketbranche**

#### **A. Problem und Ziel**

Die KEP-Branche (KEP = Kurier-, Express- und Paketdienste), darunter insbesondere die Paketbranche, wächst vor dem Hintergrund des zunehmenden Onlinehandels stark an. Der Arbeitsmarkt in der Paketbranche ist zweigeteilt. Es gibt auf der einen Seite Paketdienste mit fest angestellten Zustellern. Auf der anderen Seite gibt es Paketdienste, die praktisch ausschließlich mit Subunternehmern auf der letzten Meile arbeiten. Hier kommt es insbesondere im Zustellbereich zu Verstößen gegen die korrekte Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch dort besonders häufig eingesetzte Subunternehmer. Razzien der Bundespolizei haben zum Teil kriminelle Strukturen zu Tage befördert. Das betrifft vor allem Subunternehmerketten.

#### **B. Lösung**

Einführung einer Nachunternehmerhaftung für Sozialabgaben für die Kurier-, Express- und Paketbranche nach dem Vorbild der bestehenden Haftungsregelungen für die Baubranche und die Fleischwirtschaft.

#### **C. Alternativen**

Es sind keine Alternativen ersichtlich, die das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel, in der Kurier-, Express- und Paketbranche Beitragsehrlichkeit zu erzielen, in vergleichbarer Weise erreichen könnten.

#### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind nicht zu erwarten.

#### **E. Erfüllungsaufwand**

##### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

##### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Es müssen differenzierte Entgeltunterlagen geführt werden, die für die rund 8.000 betroffenen Unternehmen in der Kurier-, Express- und Paketbranche (geschätzt rund 50% der 2019 in der Branche Kurier-, Express- und Postdienste vom Statistischen Bundesamt erfassten Unternehmen) zu einem Aufwand pro Unternehmen von 29,60 Euro/Stunde Lohn von geschätzt mal 12 Stunden im Jahr führen. Dies ist ein Gesamtaufwand pro Jahr von 355,20 Euro pro Unternehmen und insgesamt von circa 2,84 Millionen Euro.

## Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch die erweiterte Informationspflicht kommt es zu einem Mehraufwand von circa 2,84 Millionen Euro pro Jahr.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Für die Einzugsstellen bleibt es beim regulären Aufwand für den Beitragseinzug. Für die Präqualifikation fallen Gebühren an, die von Land zu Land unterschiedlich sind; im Mittel betragen sie zwischen 150 und 200 Euro im Jahr. Da das Instrument nach den Erfahrungen aus der Bauwirtschaft nur in begrenztem Umfang genutzt werden wird, handelt es sich um Aufwände im vernachlässigbaren Bereich.

### **F. Weitere Kosten**

Auswirkungen auf Einzelpreise, auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## Referentenentwurf der Bundesregierung

### Entwurf eines Gesetzes zur Erstreckung der Nachunternehmerhaftung für Sozialabgaben auf die Kurier-, Express und Paketbranche.

#### (GNUHKEP)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

#### Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch

Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das zuletzt durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 28e Absatz 3f wird folgender neuer Absatz eingefügt:

„(3g) Für Unternehmer im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe, die im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste tätig sind und nicht ausschließlich Briefsendungen befördern, gelten die Absätze 3a bis 3c, 3e und 3f entsprechend. Absatz 3b Satz 2 gilt mit der Maßgabe, dass der Nachweis der Präqualifikation durch einen Eintrag in ein amtliches Verzeichnis oder über eine Zertifizierung erfolgt, die den Anforderungen des Artikels 64 der Richtlinie 2014/24/EU entsprechen.“

2. In § 28f Absatz 1a werden nach den Wörtern „im Baugewerbe“ die Wörter „oder durch Unternehmen im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe, die im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste tätig sind und nicht ausschließlich Briefsendungen befördern,“ eingefügt.

#### Artikel 2

#### Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch

In § 150 Absatz 3 Satz 1 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254), das zuletzt durch Artikel ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, werden die Wörter „und für“ durch das Wort „, für“ ersetzt und werden nach den Wörtern „§ 116a des Vierten Buches“ die Wörter „und für die Beitragshaftung bei Ausführung eines Dienst- oder Werkvertrages durch Unternehmen im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe, die im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste tätig sind und nicht ausschließlich Briefsendungen befördern, gelten § 28e Absatz 3a bis 3c und 3e bis 3g des Vierten Buches“ eingefügt.

## **Artikel 3**

### **Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Der Onlinehandel wächst – und mit ihm die Kurier-, Express- und Paketdienste. Inzwischen geben Paketdienste einen Teil ihrer Aufträge an Subunternehmer ab, da die Aufträge mit eigenem Personalbestand nicht mehr lösbar erscheinen. Dies führt auch zu Missständen. Eine bundesweite Razzia des Zolls im Februar 2019 hat gezeigt, dass es unter anderem zu Schwarzgeldzahlung, Sozialleistungs- und Sozialversicherungsbetrug kommt. Es wurden 12.135 Fahrer nach ihren Arbeitsverhältnissen befragt. Auf Grund der Erkenntnisse wurden 25 Strafverfahren wegen Vorenthaltung von Sozialversicherungsbeiträgen und illegaler Beschäftigung von Ausländern sowie 49 Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen sozialversicherungsrechtliche Meldepflichten und Verstößen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen eingeleitet. In 2.143 weiteren Fällen haben sich Anhaltspunkte für eine Unterschreitung des Mindestlohns, für Beitragsvorenthaltung oder für Leistungsmissbrauch ergeben, die weitere Prüfungen bei den Unternehmern zur Aufklärung erforderlich machen.

#### **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Die Nachunternehmerhaftung gilt bereits in zwei der in § 28a Absatz 4 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch genannten schwarzarbeitsgefährdeten Branchen, seit 2002 in der Bauwirtschaft und seit 2017 auch in der Fleischwirtschaft und hat sich bewährt. Im Rahmen der Nachunternehmerhaftung (auch Generalunternehmerhaftung genannt) haftet der Generalunternehmer, hier also insbesondere die großen Paketdienstleister, für von seinen Nachunternehmern abzuführende Versicherungsbeiträge gesamtschuldnerisch. Damit soll die Solidargemeinschaft der Beitragszahler geschützt und Schwarzarbeit sowie illegale Beschäftigung eingedämmt werden. Der Generalunternehmer setzt gegebenenfalls über eine aggressive Preispolitik gerade erst die Ursache für verbreiteten Missbrauch. Die Nachunternehmerhaftung soll dagegen bewirken, dass er Druck auf seine Nachunternehmer ausübt oder sich vergewissert, dass sie seriös sind. Dies soll mittelbar auch die Nachunternehmer davor schützen, dass sie sich selbst einem Risiko aussetzen.

Der Generalunternehmer kann sich entlasten. Über den individuellen Nachweis hinaus, dass er unverschuldet davon ausgehen konnte, dass der Nachunternehmer seine Zahlungspflicht erfüllt, sieht das Gesetz die Möglichkeit der Vorlage einer Unbedenklichkeitsbescheinigung vor. Sie wird von der Krankenkasse beziehungsweise der Berufsgenossenschaft ausgestellt und besagt, dass der Subunternehmer bei ihr als zuverlässiger Zahler bekannt ist.

Die Nachunternehmerhaftung entfällt außerdem, wenn der Hauptunternehmer Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Nachunternehmers durch eine Präqualifikation nachweist. Unter Präqualifikation versteht man eine wettbewerbliche Eignungsprüfung, bei der potenzielle Auftragnehmer nach speziellen Vorgaben unabhängig von einer konkreten Ausschreibung ihre Fachkunde und Leistungsfähigkeit vorab nachweisen.

#### **III. Alternativen**

Es sind keine Alternativen ersichtlich, die das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel, in der Kurier-, Express- und Paketbranche die Beitragsehrlichkeit bei den Subunternehmern

zu erhöhen und die Hauptunternehmen zu einer gewissenhafteren Auswahl der Nachunternehmer zu bewegen, in vergleichbarer Weise erreichen könnten.

#### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Der Bund hat für die im Bereich der Sozialversicherung vorgesehenen Maßnahmen einschließlich der entsprechenden Begleitregelungen in den Folgeartikeln die Gesetzgebungszuständigkeit nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 Grundgesetz, der dem Bund insoweit konkurrierende Kompetenz zur Gesetzgebung zuweist.

#### **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar.

#### **VI. Gesetzesfolgen**

Die Regelungen bewirken Beitragsehrlichkeit, soziale Absicherung der Beschäftigten und sorgen für einen fairen Wettbewerb. Es wird wirkungsvoller und effektiver als nach geltendem Recht auf die aktuellen Herausforderungen bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung reagiert und damit zum besseren Schutz der sozialen Sicherungssysteme beigetragen.

##### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Durch die vorgesehenen Regelungen ist es nun den Einzugsstellen möglich, bei ausstehenden Beiträgen, die durch den Nachunternehmer geschuldet werden, den Hauptunternehmer haftbar zu machen.

##### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Er dient dem Schutz des Aufkommens der Sozialversicherung und damit dem Schutz der Solidargemeinschaft der Versicherten (Nachhaltigkeitsindikator 5). Darüber hinaus dient der Gesetzentwurf der Verbesserung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Sozialleistungsbetrug (Sustainable Development Goals 8, Indikator 16.1).

##### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind nicht zu erwarten.

##### **4. Erfüllungsaufwand**

Es müssen bei den betroffenen Unternehmen differenzierte Entgeltunterlagen geführt werden, die für die rund 8.000 betroffenen Unternehmen in der Kurier-, Express- und Paketbranche (geschätzt rund 50% der 2019 in der Branche Kurier-, Express- und Postdienste vom Statistischen Bundesamt erfassten Unternehmen) zu einem Aufwand pro Unternehmen von 29,60 Euro/Stunde Lohn von geschätzt mal 12 Stunden im Jahr führen. Dies ist ein Gesamtaufwand pro Jahr von 355,20 Euro pro Unternehmen und insgesamt von circa 2,84 Millionen Euro.

Für die Einzugsstellen bleibt es beim regulären Aufwand für den Beitragseinzug. Für die Präqualifikation fallen Gebühren an, die von Land zu Land unterschiedlich sind; im Mittel

betragen sie zwischen 150 und 200 Euro im Jahr. Da das Instrument nach den Erfahrungen aus der Bauwirtschaft nur in begrenztem Umfang genutzt werden wird, handelt es sich um Aufwände im vernachlässigbaren Bereich.

## **5. Weitere Kosten**

Sonstige Auswirkungen auf Einzelpreise, auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der Gesetzesänderungen wurden geprüft und die gleichstellungspolitischen Belange wurden berücksichtigt. Es ergaben sich keine Hinweise auf eine unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern. Es liegt weder eine mittelbare noch eine unmittelbare geschlechterbezogene Benachteiligung vor.

Es sind keine verbraucherpolitischen und demografischen Auswirkungen ersichtlich.

## **VII. Befristung; Evaluierung**

Das Gesetz ist nicht befristet. Eine Befristung der Regelungen ist nicht sinnvoll, da die Branche weiter wachsen wird und Beauftragungen von Generalunternehmern an Nachunternehmer auch künftig vorgenommen werden.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch)**

#### **Zu Nummer 1**

Bei den Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP-Dienste), namentlich bei den Paketdiensten, kommt es insbesondere im Zustellbereich zu Verstößen gegen die korrekte Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch dort besonders häufig eingesetzte Subunternehmer. Razzien der Bundespolizei haben zum Teil kriminelle Strukturen zu Tage befördert. Das betrifft vor allem Subunternehmerketten. Deshalb wird nun nach dem Vorbild der Baubranche und der Fleischwirtschaft auch für diese Branche die Nachunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge eingeführt. Sie dient neben dem Einzug ausstehender Beiträge, die der Solidargemeinschaft ansonsten entzogen würden, dazu, die Sorgfaltspflicht bei der Auswahl der Subunternehmer durch den verantwortlichen Unternehmer, das heißt den General- beziehungsweise Hauptunternehmer, zu steigern. Nicht zielführend wäre es, die Regelung ausschließlich auf die Paketdienste zu fokussieren. Zwar stehen nahezu ausschließlich die Paketdienste in der öffentlichen Aufmerksamkeit, zumal sie auch gegenüber den anderen Subbranchen an Bedeutung gewinnen. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass die Verhältnisse bei den Kurier- und Expressdiensten anders zu beurteilen wären. Es gäbe zudem Schwierigkeiten der Abgrenzung im Einzelfall. Umgekehrt rechtfertigt sich die Ausnahme von Dienstleistern, die ausschließlich Briefsendungen befördern daraus, dass sie dem lizenzierten Bereich nach § 5 Postgesetz unterfallen und einer Erlaubnis der Bundesnetzagentur bedürfen.

Nach Satz 1 haftet entsprechend Absatz 3a ein Unternehmer im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe, der im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste tätig ist und nicht ausschließlich Briefsendungen befördert (im Weiteren „Unternehmer“ oder „Unternehmer der KEP-Branche“), und der einen anderen Unternehmer mit der Erbringung von Kurier-, Express- oder Paketdienstleistungen beauftragt, für die Erfüllung

der Zahlungspflicht dieses Unternehmers oder eines von diesem Unternehmer beauftragten Verleihers für die Sozialversicherungsbeiträge wie ein selbstschuldnerischer Bürge.

Nach Satz 1 entfällt entsprechend Absatz 3b Satz 1 die Haftung, wenn der Unternehmer nachweist, dass er ohne eigenes Verschulden davon ausgehen konnte, dass der Nachunternehmer oder ein von ihm beauftragter Verleiher seine Zahlungspflicht erfüllt. Satz 2 ermöglicht entsprechend Absatz 3b Satz 2 die vollständige Entlastung des Hauptunternehmers durch Einsatz eines präqualifizierten Nachunternehmers. Dazu ist insbesondere die Eintragung der Nachunternehmers oder des von diesem beauftragten Verleihers in das von den Industrie- und Handelskammern geführte bundesweite amtliche Verzeichnis präqualifizierter Unternehmen aus dem Liefer- und Dienstleistungsbereich geeignet. Dieser Eintrag entspricht den Anforderungen des Artikel 64 der Richtlinie 2014/24/EU (§ 48 Absatz 8 Vergabeverordnung). Da es sich nicht um Unternehmen der Baubranche handelt, kann nicht auf die Eignungsvoraussetzungen nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Bezug genommen werden. Nach Satz 1 kann der Unternehmer entsprechend Absatz 3f Satz 1 und 2 den Nachweis anstelle durch Präqualifikation auch durch Vorlage einer Unbedenklichkeitsbescheinigung der zuständigen Einzugsstelle für den Nachunternehmer oder den von diesem beauftragten Verleiher erbringen. Soweit der Hauptunternehmer individuell nachweisen will, dass er davon ausgehen konnte, dass der Nachunternehmer seine Zahlungspflicht erfüllt, können ggf. auch andere Genehmigungstatbestände eine Rolle spielen. Beispielsweise besteht auch bei Einsatz von Fahrzeugen oberhalb eines zulässigen Gesamtgewichts von 3,5 Tonnen Erlaubnispflicht nach § 3 Güterkraftverkehrsgesetz. Dies setzt allerdings voraus, dass der Nachunternehmer nicht die in der Paketzustellung üblicherweise eingesetzten Lieferfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3,5 Tonnen nutzt.

Nach Satz 1 ist ein Unternehmer der KEP-Branche, der im Auftrag eines anderen Unternehmers der KEP-Branche Dienstleistungen erbringt, entsprechend Absatz 3c verpflichtet, auf Verlangen der Einzugsstelle Firma und Anschrift dieses Unternehmers mitzuteilen. Kann dieser Auskunftsanspruch nicht durchgesetzt werden, hat der Generalunternehmer, der einen Gesamtauftrag für eine Dienstleistung erhält, der Einzugsstelle auf Verlangen Firma und Anschrift aller Nachunternehmer, die von ihm mit der Dienstleistung beauftragt wurden, zu benennen.

Nach Satz 1 erstreckt sich entsprechend Absatz 3a i.V.m. Absatz 3e die Haftung des Unternehmers auf das von dem Nachunternehmer beauftragte nächste Unternehmen, wenn die Beauftragung des unmittelbaren Nachunternehmers bei verständiger Würdigung der Gesamtumstände als ein Rechtsgeschäft anzusehen ist, dessen Ziel vor allem die Auflösung der Haftung nach Absatz 3a ist. Maßgeblich für die Würdigung ist vorliegend die Verkehrsanschauung in der Kurier-, Express- und Paketbranche. Mit Rücksicht auf die Besonderheiten in der KEP-Branche wird bei entsprechender Anwendung des Absatzes 3e Satz 3 vor allem darauf abzustellen sein, dass der unmittelbare Nachunternehmer nicht in nennenswertem Umfang Fahrpersonal beschäftigt.

Absatz 3d kann hier nicht zur Anwendung kommen. Diese spezielle Regelung für die Bauwirtschaft, nach der die Haftung nach Absatz 3a erst ab einem geschätzten Gesamtwert aller für ein Bauwerk in Auftrag gegebenen Bauleistungen von 275 000 Euro gilt, ist nicht auf die KEP-Dienste übertragbar.

## **Zu Nummer 2**

Nach § 28f Absatz 1a hat der Unternehmer die Entgeltunterlagen und die Beitragsabrechnung bei der Ausführung eines Auftrages so zu gestalten, dass eine Zuordnung der Arbeitnehmer, des Arbeitsentgelts und des darauf entfallenden Gesamtsozialversicherungsbeitrags zu dem jeweiligen Auftrag möglich ist, damit den Prüfdiensten der Rentenversiche-

zung und der Berufsgenossenschaften die Entscheidung über das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Nachunternehmerhaftung erleichtert wird. Diese bislang für die Baubranche geltenden Aufzeichnungspflichten werden auf die KEP-Branche ausgedehnt.

**Zu Artikel 2 (Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch)**

Folgeänderungen in der gesetzlichen Unfallversicherung zur Einführung der Nachunternehmerhaftung in der KEP-Branche (Artikel 1 Nummer 1).

**Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Die Änderungen dieses Gesetzes treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.