

Gräfenhausen ist überall? Fragen der Durchsetzung von Arbeitsrecht bei grenzüberschreitenden Arbeitseinsätzen

Dr. Ernesto Klengel, Hugo Sinzheimer Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt a.M.

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich möchte die Proteste und Arbeitskämpfe der LKW-Fahrerinnen und Fahrer in Gräfenhausen zum Anlass nehmen, um auf einige Lücken im Arbeitsrecht bei grenzüberschreitenden Einsätzen von Arbeitnehmer:innen einzugehen.

Zunächst zum Hintergrund im Straßentransport:

Die Arbeitsbedingungen in der Logistik in Deutschland sind seit den 90er Jahren von Deregulierung geprägt. Zuvor hatte es einen regulierten Markt für Transportleistungen gegeben und definierte Frachtpreise. Große Unternehmen hatten in der Regel einen eigenen Fuhrpark. Der Job als Kraftfahrer:in war gesellschaftlich anerkannt und durchaus gut bezahlt.

Anfang der 90er Jahre wurden Marktbeschränkungen (wie die Regulierung unter dem Einfluss des EU-Wirtschaftsrechts angesehen wurde) aufgehoben mit der Folge, dass Speditionen auf den Markt drängten, die im Wettbewerb miteinander standen. Dieser Wettbewerb wurde in der Logistik auch über einen hohen Druck auf die Arbeitsbedingungen ausgetragen.

Diese Situation hat sich im Zuge der EU-Osterweiterung zugespitzt. Mit den hier gezahlten Vergütungen konnten ansässige Speditionen nicht mithalten. Statt als Arbeitnehmer:innen werden die Fahrer:innen vielfach als Selbstständige behandelt. Hinzu kommt, dass Vorgaben wie etwa für Lenkzeiten von den Behörden in Deutschland kaum effektiv überwacht wurden, sodass vielfach von „Wildwest-Zuständen“ auf den Straßen die Rede war und ist.

Als weitere Stufe werden von den Entsende-Unternehmen Drittstaatenangehörige als Fahrer eingesetzt. Eines der Modelle funktioniert so, dass Speditionen, die in einem osteuropäischen Land ihren Sitz haben, eine Niederlassung in Deutschland gründen und Fahrerinnen und Fahrer beispielsweise aus der Ukraine, aber auch aus den Philippinen oder Zentralasien, anwerben und nach Deutschland entsenden.

Die Vergütung liegt weit unter den Sätzen in Deutschland.

Das Beratungsnetzwerk Faire Mobilität hat massive Missstände herausgestellt, u.a. in folgenden Aspekten:

- nach der Kündigung wird letzter Lohn nicht gezahlt, Verpflegungsmehraufwand wird nicht in Rechnung gestellt
- Krankheit als unbezahlter Urlaub, Urlaub einseitig angeordnet
- falsche Arbeitszeitdokumentationen, überlange Bereitschaftszeiten
- Fehlen von Sanitären Anlagen, katastrophale hygienische Bedingungen
- Übernachtung nur in der Kabine (schiefe Parkplätze)
- Maßregelungen

Es gibt besondere Durchsetzungsdefizite:

- Fahrer gezwungen, Verträge in fremder Sprache abzuschließen
- schwache Verhandlungsposition,
- Vereinzelung, Schwierigkeiten, sich kollektiv zu organisieren.

Trotzdem hat es in einige Fällen Protesten von LKW-Fahrer gegeben, teilweise in gewerkschaftsähnlichen Zusammenschlüssen, um ad hoc Missstände zu beseitigen. Das Thema steht zu Unrecht nicht so im Bewusstsein der Geschichte der Arbeitskämpfe, es gibt aber gute Dokumentationen.

Ich möchte hier auf das aktuelle Beispiel der Proteste der LKW-Fahrer in Gräfenhausen eingehen.

Zum Fall, bekannt ist aus der Presse: Ein polnisches Speditionsunternehmen, Mazur, beauftragte Fahrer aus Georgien oder Usbekistan zu geringen Verdiensten – aber nicht nur das:

Im Frühjahr haben sich 50 Fahrer geweigert, ihre Fahrt fortzusetzen und sich in der Autobahnraststätte Gräfenhausen südlich von Frankfurt versammelt. Sie forderten, dass ihnen die versprochene Vergütung ausgezahlt wurde. Viele hatten seit 50 Tagen, so wird berichtet, kein Geld gesehen. Es kam zu Szenen, wie man sie in Deutschland so nicht kennt. Die Spedition heuerte eine Privat-Polizei an, die am Karfreitag diesen Jahres mit einem Panzer-artigen Fahrzeug vorgefahren kam, um die Fahrerinnen und Fahrer einzuschüchtern, die Welle der Solidarität war riesig und international.

Interessant ist nun, wie der Protest beigelegt wurde (auch das ist aus Presse-Berichten bekannt): Die Fahrer erhielten ihr Geld. Auslöser war jedoch nicht ein

rechtliches Vorgehen und auch weniger die große öffentliche Empörung, sondern Druck aus der Lieferkette. Ein Auftraggeber, ein großer Elektronik-Konzern, wollte schlicht und einfach an seine Ware.

Die Raststätte in Gräfenhausen war nun zu einem Symbol geworden. Im Sommer hatten sich erneut Kraftfahrer dort eingefunden, diesmal bis zu 160 an der Zahl, um ihre Rechte einzufordern. Auch dieser Protest war von großer Öffentlichkeit begleitet. Die Fahrer brauchten Durchhaltevermögen und einige von ihnen traten vor Verzweiflung in den Hungerstreik, es gab auch einen Selbstmordversuch. Die Fahrer beendeten den Streik erst vor gut 2 Wochen, als erneut Zulieferer, aber auch solidarische Spenderinnen und Spender, Forderungen beglichen.

An diesem Beispiel zeigen sich wie in einem Brennglas die großen Fragen des grenzüberschreitenden Einsatzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihrer rechtlichen Regulierung.

Nur einige Aspekte.

Bereits der juristische Ausgangspunkt ist problematisch: Auf das Arbeitsverhältnis greift das Recht des „gewöhnlichen Arbeitsortes“ ein. Darunter wird von der Rechtsprechung bei vorübergehenden Entsendungen i.d.R. das Recht des Herkunftsstaats verstanden. Darauf aufbauend definiert die EU-Entsenderichtlinie als Ausnahme, welche im Recht des Aufnahmestaats geregelten Arbeitsbedingungen im Fall der Entsendung als Eingriffsnormen gelten sollen. Dazu zählen etwa die Mindestlöhne (der allgemeine sowie die branchenweiten); seit der Reform der Entsenderichtlinie auch die tarifliche Vergütung, jedoch nur, sofern sie Tarifverträgen geregelt ist, die bundesweit Geltung beanspruchen.

Die Regelung hat nun einige rechtliche Lücken.

Erstens, wie wir am Beispiel der LKW-Fahrer sehen: Der Schutz bezieht sich auf Arbeitnehmer:innen, nicht auf Selbstständige. Es geht also um die Anwendung des Arbeitsrechts an sich. In Polen beispielsweise gibt es eine eigene Kategorie solcher Verträge, für die sich – in der öffentlichen Diskussion – der Begriff „Müll-Verträge“ eingebürgert hat.

Dass auf diese Verträge zurückgegriffen wird, ist aus dem Bereich der 24-Stunden-Pflege bekannt, wo polnische Pflegekräfte als formal Selbstständige Pflegebedürftige in Deutschland betreuen.

Ein weiterer Bereich, in dem die Problematik (allerdings nach deutschem Recht) aufgetreten war, ist die Fleischverarbeitung. Den unzumutbaren Arbeits- und Unterbringungsbedingungen hat das Arbeitsschutzkontroll-Gesetz vorerst ein Ende gesetzt, das die Fremdvergabe zum großen Teil verboten hat.

Eine weitere Lücke besteht darin, festzustellen, wann denn eine Arbeitnehmerentsendung vorliegt und somit Kern-Arbeitsbedingungen des Einsatzstaates gelten. Der EuGH macht eine gewisse Verbindung zum Territorium des Mitgliedstaats zur Voraussetzung. In der Entscheidung *Dobersberger (C-16/18)*, hat er dies beispielsweise für Zugpersonal eines österreichischen Bahnunternehmens verneint bei einem Start in Budapest während der Fahrt durch Österreich.

Ansonsten ist die Feststellung des Arbeitsrechtsstatuts komplex:

Im Straßenverkehr ist im Februar 2022 mit dem Mobility Package eine Regelung in Kraft getreten, die für Rechtssicherheit sorgen soll. Es werden verschiedene Kategorien von Fahrten gebildet. Wenn eine Ladung durch ein Transportunternehmen zwischen verschiedenen Orten im Ausland transportiert wird, soll es sich um Arbeitnehmerentsendungen handeln. Wenn aber ein Land beispielsweise lediglich durchfahren wird, findet ausschließlich das Arbeitsrecht des Herkunftsstaates Anwendung.

Die Durchsetzung dieses Status vor den Behörden und Gerichten ist mühsam.

Ausländische Arbeitnehmer:innen haben zwar an sich Zugang zur deutschen Gerichtsbarkeit, die tatsächlichen Barrieren sind aber hoch. Hat man im Rechtssystem des Mitgliedstaats keinen Erfolg, müsste man ein Verfahren bis vor den EuGH treiben. Und in ihren Herkunftsländern bestehen weitere Barrieren.

Zu konstatieren ist wohl auch deshalb, dass im Bereich der Sozialpolitik bislang nicht viele Vorlagefragen aus mittel- und osteuropäischen Staaten an den EuGH herangetragen werden. *Zane Rasnača* hat die Situation in einem lesenswerten Buch zusammen mit *Magdalena Bernaciak* mit dem Titel „Posting of workers before national courts“ herausgearbeitet.

Ein weiterer Punkt: Das Entsenderecht (insbes. im Kraftverkehr) ist sehr komplex. Es ist den Behörden, wenn sie denn einmal Kontrollen durchführen, nur schwer möglich, die Rechtslage auf der Straße zu kontrollieren. In den Büros der Unternehmen stimmen die Unterlagen natürlich.

Dazu trägt auch bei, dass die Transport-Unternehmen rechtliche Möglichkeiten wahrnehmen, um die Struktur der Arbeitsbeziehungen zu verschleiern. Die Scheinselbstständigkeit haben wir bereits angesprochen. Hinzu treten aber auch sehr komplexe Firmengeflechte, Sub-Sub-Unternehmerketten oder der Einsatz gemieteter LKW, sodass eine rechtliche Einordnung schwer fällt.

Die Rechtsdurchsetzung durch die Beschäftigten selbst scheitert oft an grundlegenden Sprach- und Rechtskenntnissen. Der prekäre Status von ausländischen Beschäftigten in Deutschland trägt natürlich massiv hierzu bei.

Die Regelungen der Arbeitnehmerentsendung kommen somit im Schwerpunkt für ohnehin reguläre Beschäftigungsverhältnisse zur Anwendung, während sie für diejenigen, die am dringendsten solide Rechte benötigen, nicht zuverlässig greifen.

Selbst wenn zweifelsfrei feststeht, dass es sich bei einer Entsendekonstellation um Arbeitnehmerentsendung handelt, werden die Regelungen nicht immer durchgesetzt. Viele Praktiken sind illegal, für das Mobilitätspaket verbietet sie teilweise explizit. Doch diese Rechte müssen mobilisiert werden.

Wir machen uns daher Gedanken, welche rechtlichen Hebel zur Rechtsdurchsetzung bestehen.

Eine Ursache dafür, dass die Arbeitswelt solche große dunkle Flecken aufweist, ist die Strategie von großen Unternehmen, die Wertschöpfung auszulagern und sich so der Verantwortung auch für die Arbeitsbedingungen zu entziehen.

Eine Reaktion auf diese – man muss es so sagen – jahrzehntelang perfektionierten Strategien der Auslagerung besteht nun darin, den Auftraggeber für die Lieferkette stärker in die Verantwortung zu nehmen.

Ein Instrument hierfür bietet das Arbeitnehmerentsendegesetz. Darin ist eine Auftraggeberhaftung geregelt (§ 14 AEntG). Der Auftraggeber haftet für das Mindestentgelt seiner Werkvertragnehmer und Dienstleister wie ein selbstschuldnerischer Bürge. Arbeitsrechtliche Ansprüche können damit auch gegenüber dem Auftraggeber geltend gemacht werden. Auch hierzu ist es allerdings herausforderungsvoll, eine Klage zu führen, in der die Auftragsbeziehung dargelegt werden muss.

Ein weiteres Instrument, das eines Blickes Wert ist, ist das Lieferkettengesetz, das in Deutschland seit 1.1.2023 für Unternehmen mit mehr als 3.000 Arbeitnehmern in Deutschland gilt und zum 1.1.2024 ab einer Grenze von 1.000 Arbeitnehmerinnen greift.

Zur Lieferkette gehört nicht nur die Wertschöpfung im Ausland, sondern auch im Inland. Und das zu Recht, wie die dunklen Flecke des Arbeitsmarktes hierzulande zeigen.

Das Lieferkettengesetz schützt eine ganze Reihe von Rechtsgütern. Hierzu zählt auch die Zahlung eines angemessenen Entgelts, zu der unserer Auffassung nach auch stets der nach dem AEntG zu zahlende Entgelt der LKW-Fahrer gehört. Es schützt weiter den Arbeits- und Gesundheitsschutz, so wie er am Beschäftigungsort gilt. Aus unserer Sicht sind damit auch arbeitszeitrechtliche Mindestregelungen erfasst. Ein weiteres Schutzgut ist die Koalitionsfreiheit, und zwar wie sie nach dem vom LkSG definierten Standard (also nicht nach dem Recht des Herkunftsstaats).

Das LkSG verlangt von den Unternehmen nun nicht auszuschließen, dass es in ihrer Lieferkette zu Verletzungen der Schutzgüter kommt. Es etabliert aber eine sog. Bemühenspflicht. Unternehmen müssen ernstliche Anstrengungen unternehmen, um das Risiko von relevanten Verletzungen der geschützten Rechtsgüter zu minimieren.

Eine gesteigerte Sorgfaltspflicht besteht, wenn das Unternehmen Kenntnis von Verletzungen der Rechtspositionen erlangt. Dann muss es diese Verletzung abstellen, sofern diese in ihrem eigenen Geschäftsbereich stattgefunden hat, also von Verantwortlichen des Unternehmens selbst ausgehen.

Sofern die Verletzung in der rechtlichen Verantwortung von Zulieferern liegt, muss das Unternehmen alle zumutbaren Maßnahmen ergreifen, um die Verletzung abzustellen.

Unternehmen werden außerdem verpflichtet, einen zugänglichen Meldekanal einzurichten, über den Verletzungen bekannt gemacht werden können.

Ähnliche Kanäle bestehen übrigens nunmehr mit dem Hinweisgeberschutzgesetz.

In einer Situation wie in Gräfenhausen sind die Unternehmen, die sich der Lieferkette bedienen, also verpflichtet, tätig zu werden, damit die Fahrer ihr Entgelt erhalten. Die Fahrer haben das mit gewerkschaftlicher Unterstützung genutzt und mit den Auftraggebern Kontakt aufgenommen.

Am 15.9.2023 hat Arbeitsminister Heil dann Sonderprüfung bei Mazur nach den LkSG durch die zuständige Aufsichtsbehörde BAFA verlangt. Als diese durchgeführt wurden, haben sich eine Reihe von Vorwürfen bestätigt.

Mehrere Lieferanten haben sich auch dadurch zu einer Reaktion veranlasst gefühlt. Sie haben darauf verwiesen, dass sie die Lieferanten auf die Einhaltung des Arbeitsrechts vertraglich verpflichtet haben. Ob sie damit durchkommen, wird auch davon abhängen, wie die Überwachungsbehörde und ggf. die Verwaltungsgerichte die Rechtslage einschätzen, denn die Formulierungen im LkSG sind auslegungsbedürftig, um es vorsichtig zu formulieren. Die Interessenvertretungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind diejenigen, die naturgemäß zur Überwachung von arbeitsbezogenen Menschenrechten berufen sind und nicht Zertifizierungs-Agenturen, die von den Unternehmen selbst bezahlt werden.

Gräfenhausen hat den Blickpunkt damit auf die Auftragskette im Straßenverkehr gelenkt. Und der Fall wird vielfach als „landmark case“, als Grundsatz-Fall, für die Anwendung des Lieferkettengesetzes angesehen und das ausgerechnet in einem innerstaatlichen Sachverhalt.

Für die Zukunft sollte das Gesetz im Auge behalten werden. Wenn die Unternehmen und der Gesetzgeber das Feld der Auseinandersetzungen vom Arbeits- auf das Wirtschaftsrecht verlagern, ist es unsere Aufgabe, genau zu analysieren werden, welche Instrumente in diesen Bereichen bestehen.

Abstract:

In Folge der Liberalisierung des Transportsektors haben sich die Arbeitsbedingungen in dem Bereich verschlechtert. Die Konkurrenz durch osteuropäische Unternehmen, die teilweise Fahrer:innen aus Drittstaaten einsetzen und entsenden, übt Druck auf die Arbeitsbedingungen aus. Auf der Autobahnraststätte Gräfenhausen ist es mehrfach zu Arbeitsniederlegungen gekommen.

An diesem Beispiel zeigt der Beitrag Lücken im Entsenderecht. Diese betreffen etwa die Beschäftigung Selbstständiger oder von Menschen aus Drittstaaten, die sich in einer prekären aufenthaltsrechtlichen Situation befinden. Es bedarf daher kluger Durchsetzungsinstrumente. Vorgestellt werden die Auftraggeberhaftung sowie die Sorgfaltspflichten des Lieferkettengesetzes als Ansätze, die Auftraggeber am Beginn der Lieferkette, die sich nicht selten durch Outsourcing der Verantwortung für die Arbeitsbedingungen in ihrer Wertschöpfung entledigt haben, wieder in die Pflicht zu nehmen.