

06.05.22**Empfehlungen**
der Ausschüsse

AIS - G - K - Wi

zu **Punkt ...** der 1021. Sitzung des Bundesrates am 20. Mai 2022

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union im Bereich des Zivilrechts**A**

Der **federführende Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,
und der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- Wi 1. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb Dreifachbuchstabe iii
(§ 2 Absatz 1 Satz 2 Nummer 13 NachwG)

In Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb Dreifachbuchstabe iii ist § 2 Absatz 1 Satz 2 Nummer 13 zu streichen.

Begründung:

Die vorgesehenen Informationen sind bereits Gegenstand der wesentlich umfangreicheren und detaillierteren digitalen Rentenauskunft gemäß § 5 des Rentenübersichtsgesetzes, die von den angebotenen Versorgungseinrichtungen (wozu auch Arbeitgeber zählen) übermittelt werden.

Wi 2. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 4 NachwG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens darauf zu achten, dass die Spielräume der Richtlinie bei der Festsetzung von Sanktionen besser ausgeschöpft werden. Die Richtlinie ermöglicht es, dass Sanktionen erst zur Anwendung kommen, wenn der Arbeitgeber nach erfolgter Aufforderung die Informationen trotzdem nicht zur Verfügung stellt (vergleiche Erwägungsgrund 39 Satz 5). Angesichts der Komplexität der den Arbeitgebern mit dem Nachweisgesetz auferlegten Vorgaben sollte diese Erleichterung auch im nationalen Recht Anwendung finden.

AIS 3. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 4 Absatz 3 – neu – NachwG)

bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 4

In Artikel 1 Nummer 4 ist dem § 4 folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Verwaltungsbehörden im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Behörden der Zollverwaltung jeweils für ihren Geschäftsbereich.“

Begründung:

Grundsätzlich wird die Einführung von Sanktionen bei Verstößen gegen Nachweispflichten begrüßt.

Allerdings wird die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeit der Länder nach den §§ 36, 37 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) für die Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren gemäß § 4 des vorliegenden Entwurfs des Nachweisgesetzes (NachwG-E) abgelehnt. Zwar ist die Regelung des § 4 NachwG-E angelehnt an die bereits bestehende Regelung des § 101 Absatz 1 Nummer 1 und 2 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG), allerdings bezieht sich die landesweite Zuständigkeit ausschließlich auf Aufgaben in Verbindung mit den entsprechend zugeordneten Ausbildungsgängen -ordnungen. Insofern besteht kein Ansatzpunkt, dass die für § 101 BBiG zuständigen Stellen (zum Beispiel Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern, Kammern für die Freien Berufe et cetera) die Zuständigkeit für die Ordnungswidrigkeitentatbestände nach § 4 NachwG-E (allgemeines Arbeitsvertragsrecht) übernehmen.

Ebenfalls nicht in Betracht kommen die Gewerbeaufsichtsämter beziehungsweise Arbeitsschutzbehörden der Länder. Die Kontrolle der vorgeschriebenen Nachweise beziehungsweise des Inhalts von Arbeitsverträgen sowie die Ahndung von Verstößen gegen die Nachweispflichten wäre für die Behörden des Arbeitsschutzes eine neue artfremde Aufgabe, für die weder die erforderliche arbeitsrechtliche Grundqualifikation vorhanden ist, noch gestellt werden kann. Vielmehr besteht ihre Aufgabe ausschließlich darin die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Ar-

beitsschutzes zu sichern und zu verbessern, vergleiche § 1 des Arbeitsschutzgesetzes. Die Kontrolle beispielsweise der Arbeitszeiten durch den Arbeitsschutz im Betrieb umfasst lediglich die Feststellung, welche Arbeitszeiten tatsächlich geleistet wurden und ob diese über die gesetzlichen Grenzen des Arbeitszeitgesetzes hinausgehen. Hierzu sind die arbeitsrechtlichen Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber unerheblich, es kommt ausschließlich auf die tatsächlich geleistete Arbeitszeit an. Daher gehört die Feststellung, ob zum Beispiel im Arbeitsvertrag wesentliche Vertragsbedingungen, Niederschriften oder Mitteilungen nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig aushändigt wurden (§ 4 Absatz 1 NachwG-E), nicht zum Aufgabenbereich des Arbeitsschutzes. Eine solche neue Aufgabe wäre mit erheblichem finanziellen und personellen Mehraufwand für die Länder verbunden, der auf Kosten der vom Gesetzgeber mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz eingeführten Mindestbeschäftigungsquoten ginge.

Vielmehr sollte der Vollzug durch die Behörden des Bundes, wie zum Beispiel durch die Zollverwaltung oder die Bundesagentur für Arbeit (BA) erfolgen. So ist die BA bereits heute schon nach § 16 Absatz 3 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes für die Ahndung von Verstößen gegen die dort geregelten besonderen Nachweispflichten zuständig. Auch die Zollbehörden sind in bestimmten Branchen, die der Gesetzgeber als besonders von illegaler Beschäftigung beziehungsweise Schwarzarbeit bedroht sieht (zum Beispiel Baugewerbe, Gastronomie und Beherbergungsgewerbe, Gebäudereinigung, Fleischwirtschaft, Wach- und Sicherheitsgewerbe), für die Kontrolle von Dokumentationspflichten und formalen Anforderungen zuständig, unter anderem nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und dem Mindestlohngesetz auch zwecks Überprüfung des arbeitsrechtlichen Vergütungsanspruchs. Ebenso erfordert die enge Zusammenarbeit der Zollbehörden beispielweise mit der Deutschen Rentenversicherung in der täglichen Arbeit die Sichtung und Auswertung der relevanten Unterlagen beziehungsweise Nachweise einschließlich der Arbeitsverträge zur Feststellung der vertraglich geschuldeten Vergütung und der abzuführenden Sozialversicherungsbeiträge. Es ist davon auszugehen, dass die Prüfung zivilrechtlicher Nachweise beziehungsweise Arbeitsverträge bei den Zollbehörden langjährig geübte Praxis ist und die hierzu erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen bereits vorliegen.

Aus den vorstehenden Gründen sollte die Zuständigkeit für die Ahndung von Verstößen gegen die Nachweispflichten in § 4 NachwG-E dem Bund zugewiesen werden.

Wi 4. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 4 NachwG)

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 3

Der Bundesrat lehnt eine Zuständigkeit der Länder zur Verfolgung der neu geschaffenen Ordnungswidrigkeit nach § 4 NachwG-E als system- und sachfremd ab. Aus Sicht des Bundesrates sollten die Behörden der Zollverwaltung als zuständige Verwaltungsbehörde bestimmt werden (vergleiche § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes). Soweit arbeitsrechtliche Vor-

schriften in Einzelfällen nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bußgeldbewehrt sind, liegt die Zuständigkeit bereits bisher bei den Behörden der Zollverwaltung. Nach diesen Gesetzen sind die Behörden der Zollverwaltung unter anderem befugt, Einsicht in Arbeitsverträge und Niederschriften nach § 2 NachwG zu nehmen. Die Etablierung einer neuen Landeszuständigkeit würde zu einer Zersplitterung der Zuständigkeiten führen und einen Informationsaustausch mit den Behörden der Zollverwaltung erforderlich machen.

Wi 5. Zu Artikel 2 (Änderung des Berufsbildungsgesetzes)

§ 5 Satz 1 NachwG-E enthält die Klarstellung, dass einem Arbeitnehmer, dessen Arbeitsverhältnis vor dem 1. August 2022 bestanden hat, auf sein Verlangen hin eine Niederschrift im Sinne des § 2 NachwG auszuhändigen ist. Im Seearbeitsgesetz wurde eine solche Regelung ebenfalls explizit aufgenommen, im BBiG fehlt diese allerdings. Es wird angeregt, eine solche Klarstellung ebenfalls ins BBiG aufzunehmen.

Wi 6. Zu Artikel 7 Nummer 3 Buchstabe a (§ 15 Absatz 3 TzBfG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass die in § 15 Absatz 3 TzBfG-E vorgesehene Regelung zur Probezeit bei befristeten Arbeitsverhältnissen klarer gefasst wird, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Es sollte klar definiert werden, dass bei Arbeitsverhältnissen von weniger als zwölf Monaten zumindest eine Probezeit von bis zur Hälfte der geplanten Dauer des Arbeitsverhältnisses verhältnismäßig ist. Die in der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit für Sozialpartner, bei Kollektiv- und Tarifverträgen abzuweichen, sollte zudem nicht eingeschränkt werden.

Zum Gesetzentwurf allgemein

- Wi 7. Der Bundesrat unterstützt das Ziel des Gesetzentwurfs, allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, auch solchen in atypischen und neuen Beschäftigungsformen, in Umsetzung der Arbeitsbedingungenrichtlinie – Richtlinie (EU) 2019/1152 vom 20. Juni 2019 – transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Zugleich gilt es, vor allem kleine und mittelständische Unternehmen insbesondere durch die Erweiterung der Nachweispflichten nicht über Gebühr zu belasten.

- Wi 8. Der Bundesrat hebt insofern die Notwendigkeit hervor, praxistaugliche Lösungen mit Augenmaß zu finden, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeber wahren. Bestehende Gestaltungsspielräume, die das europäische Recht den Mitgliedstaaten eröffnet, müssen sachgerecht genutzt werden. Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzentwurf diesen Anforderungen in einigen Punkten nicht gerecht wird und nachgebessert werden muss.
- Wi 9. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die ersatzlose Streichung der bisherigen Ausnahmeregelung in § 1 Satz 1 des Nachweisgesetzes (NachwG-E) für vorübergehende Aushilfen von höchstens einem Monat unionsrechtlich nicht gefordert wird. Nach Artikel 1 Absatz 3 der Arbeitsbedingungenrichtlinie können die Mitgliedstaaten entscheiden, dass die Verpflichtungen aus der Arbeitsbedingungenrichtlinie nicht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis gelten, dessen im Voraus festgelegte und tatsächliche geleistete Arbeitszeit in einem Referenzzeitraum von vier aufeinanderfolgenden Wochen im Durchschnitt nicht mehr als drei Stunden wöchentlich beträgt. Eine Ergänzung des Gesetzentwurfs um eine entsprechende Ausnahmeregelung wird angeregt.
- Wi 10. Der Bundesrat regt ferner an, das geltende Schriftformerfordernis in § 2 Absatz 1 Satz 1 NachwG sowie das Verbot der elektronischen Form in § 2 Absatz 1 Satz 3 NachwG zu streichen. Die Arbeitsbedingungenrichtlinie sieht kein Schriftformerfordernis vor, sondern erlaubt in Artikel 3 neben der Papierform unter bestimmten Voraussetzungen auch die elektronische Form. Ebenso weist Erwägungsgrund 24 darauf hin, dass die Informationen im Hinblick auf den verstärkten Einsatz von digitalen Kommunikationsmitteln auf elektronischem Wege übermittelt werden können. Der Bundesrat erinnert insoweit auch an den Beschluss der 98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz unter TOP 7.10, wonach die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder die Bundesregierung auffordern zu überprüfen, wo zur Unterstützung der Digitalisierung auf Formerfordernisse, vor allem Schriftformerfordernisse, im Arbeitsrecht verzichtet werden kann.

- AIS, Wi 11. Der Bundesrat hält es zum Schutz insbesondere kleinerer und mittlerer Unternehmen vor bürokratischer Überforderung für geboten, dass die Bundesregierung – unter Nutzung der in Artikel 5 Absatz 2 der Arbeitsbedingungenrichtlinie vorgesehenen Möglichkeit – Vorlagen hinsichtlich der Nachweispflichten entwickelt und den Arbeitsvertragsparteien zugänglich macht. Der Bundesrat weist insofern darauf hin, dass der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Widerrufsbekämpfung derartige Muster bereits zur Verfügung stellt (etwa Anlage 1 zu Artikel 246a § 1 Absatz 2 Satz 2 EGBGB). Ein entsprechendes Vorgehen würde in der Praxis die Handhabung der Nachweispflichten und damit letztlich auch die praktische Anwendung der Richtlinienvorgaben deutlich erleichtern.

B

12. Der **Gesundheitsausschuss** und
der **Ausschuss für Kulturfragen**

empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.