

20.05.22

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1021. Sitzung am 20. Mai 2022 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

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

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, Landwirtschaftskam-

mern, 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 Arbeitsschutzes 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 Mindestbesichtigungsquoten 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 beispielsweise 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.

2. 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 Berufsbildungsgesetz (BBiG) fehlt diese allerdings. Es wird angeregt, eine solche Klarstellung ebenfalls ins BBiG aufzunehmen.

Zum Gesetzentwurf allgemein

3. 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.
4. 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 Wiedereinstellung 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.