

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 20/1636 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

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, 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 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 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.

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 Widerrufsbelehrung 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.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Ziffer 1 (Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 4 Absatz 3 – neu – NachwG) – Forderung, die Behörden der Zollverwaltung sollten mit der Kontrolle und Sanktionierung der Nachweispflichten betraut werden)

Die Bundesregierung lehnt eine Zuständigkeit der Behörden der Zollverwaltung für die Überprüfung des Vorliegens schriftlicher Nachweise nach dem Nachweisgesetz (NachwG) und die Sanktionierung von entsprechenden Nachweisverstößen ab.

Die Bußgeldvorschrift in § 4 NachwG-neu ist der bereits heute für die Nachweispflichten für Auszubildende geltenden Regelung in § 101 Absatz 1 Nummern 1 und 2 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) nachgebildet. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten ergibt sich dort – wie bei § 4 NachwG-neu auch – aus §§ 36, 37 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Sachlich zuständig ist die fachlich zuständige oberste Landesbehörde; es besteht zudem die Möglichkeit der Übertragung auf eine andere Behörde oder Stelle (§ 36 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a, Absatz 2 OWiG). Da die Länder bereits jetzt Bundesgesetze ausführen, die auf arbeitsrechtlichen Begrifflichkeiten aufsetzen, sind zudem arbeitsrechtliche Grundqualifikationen in den Ländern vorhanden.

Die Behörden der Zollverwaltung haben dagegen nicht die Aufgabe, das NachwG zu kontrollieren und zu sanktionieren. Die Kontrolle des NachwG dient der Transparenz im Arbeitsverhältnis und nicht der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Zudem liegt ein Schwerpunkt der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung auf der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der organisierten Formen von Schwarzarbeit und nicht auf der bloßen Verfolgung von individualrechtlichen Nachweisverstößen.

Zu Ziffer 2 (Zu Artikel 2 (Änderung des Berufsbildungsgesetzes) – Empfehlung, in das Berufsbildungsgesetz (BBiG) eine klarstellende Regelung mit aufzunehmen, wonach einem Auszubildenden, dessen Ausbildungsverhältnis bereits vor dem 1. August 2022 bestanden hat, auf sein Verlangen hin eine angepasste Niederschrift im Sinne des § 11 Absatz 1 Satz 2 BBiG-neu auszuhändigen ist)

Die Bundesregierung hält die Regelung nicht für erforderlich.

Bei den Ergänzungen, die im Gesetzentwurf für das BBiG vorgesehen sind, handelt es sich um gesetzliche Klarstellungen. Die für die Vertragsniederschrift nach § 11 Absatz 1 Satz 2 BBiG ergänzten Anforderungen entsprechen bereits weitgehend dem im Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung vereinbarten Ausbildungsvertragsmuster und damit der bestehenden Praxis.

Eine Ausfertigung der unterzeichneten Niederschrift wird dem Auszubildenden vom Ausbildenden nach § 11 Absatz 3 BBiG unverzüglich ausgehändigt.

Zu Ziffer 3 (Zum Gesetzentwurf allgemein – Empfehlung, kleine und mittelständische Unternehmen bei Umsetzung der ABRL, insbesondere im Rahmen der Erweiterung der Nachweispflichten, nicht über Gebühr zu belasten)

Die Richtlinienvorgaben sehen eine allgemeine Ausnahmeregelung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nicht vor.

Zu Ziffer 4 (Zum Gesetzentwurf allgemein – Empfehlung, dass die Bundesregierung – unter Nutzung der in Artikel 5 Absatz 2 der ABRL vorgesehenen Möglichkeit – nach dem Vorbild in Art. 246a § 1 Absatz 2 Satz 2 EGBGB Vorlagen zu den Nachweispflichten entwickelt und den Arbeitsvertragsparteien zugänglich macht)

Die Bundesregierung lehnt die Empfehlung ab. Ein entsprechendes Vorgehen wie bei der Widerrufsbelehrung nach Art. 246a § 1 Absatz 2 Satz 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) ist bei den Nachweispflichten nach dem Nachweisgesetz (NachwG) nicht möglich. Anders als bei der Widerrufsbelehrung hängt die Frage, welche Nachweise in welcher inhaltlichen Ausgestaltung nach dem NachwG erbracht werden müssen, von den Vereinbarungen der Vertragsparteien im Einzelfall sowie den ggf. anwendbaren kollektivrechtlichen Regelungen ab. Dies kann nicht in einem einheitlichen staatlichen Muster dargestellt werden. Hilfestellung bieten die zur Rechtsberatung im Einzelfall berufenen Stellen wie Kammern und Verbände sowie die rechtsberatenden Berufe.

