



Schriftliche Stellungnahme

Faire Mobilität Berufsbildungswerk Gemeinnützige
Bildungseinrichtung des DGB GmbH

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2022 zum

Gesetzentwurf der 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**

20/1636

Siehe Anlage

Berlin, 14.06.2022

Stellungnahme

von Faire Mobilität zum

Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und
Soziales zum

**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 vom 02. Mai 2022**

Faire Mobilität

c/o ver.di Bundesvor-
stand
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

kontakt@faire-
mobilitaet.de

Telefon:
030 2196537-21

faire-mobilitaet.de

Faire Mobilität begrüßt dieses Vorhaben grundsätzlich, da es dazu beitragen kann, Beschäftigten klar ihre Arbeitsbedingungen darzulegen und so Missbrauch und Umgehung von Arbeitnehmer*innenrechten zu erschweren. Mehr Rechtssicherheit für die Beschäftigten entstünde, wenn die Nachweispflichten grundsätzlich bereits vor Beginn des Arbeitsverhältnisses greifen würden und nicht gestückelt erst währenddessen. Dringend empfohlen wird eine Anpassung der Durchsetzungsinstrumentarien, da die Verteilung der Beweislast zu Lasten der ohnehin schon schwach gestellten prekär Beschäftigten einer zugänglichen Durchsetzung ihrer Rechte entgegensteht.

Faire Mobilität unterhält bundesweit 12 Beratungsstellen für Beschäftigte aus den mittel- und osteuropäischen Ländern. Dabei sind Beratungsschwerpunkte gesetzt im Bereich der Fleischindustrie, dem Baugewerbe, dem internationalen Straßentransport, der saisonalen Landwirtschaft, der häuslichen Betreuung und der Kurier- und Paketdienste. In all diesen Branchen erleben wir, dass die tatsächlichen Arbeitsbedingungen unter den gesetzlichen Schutzregelungen liegen und dass die Beschäftigten häufig nicht wissen, zu welchen Bedingungen sie eigentlich ein Arbeitsverhältnis eingehen. Anwerbung und Versprechungen unterscheiden sich oft drastisch von der dann eintretenden Arbeitsrealität.

Wir begrüßen, dass den Beschäftigten nach dem Entwurf einige Informationen über ihre Arbeitsbedingungen bereits zum ersten Tag ihrer Beschäftigung ausgehändigt werden müssen. Ausbeuterische Arbeitsmodelle lassen sich unter anderem vermeiden, wenn die Beschäftigten frühzeitig

Kenntnis über die ihnen angebotenen Arbeitsbedingungen haben. In unserer Beratungspraxis gehört es aber zum Alltagsgeschäft, dass die Beschäftigten kaum Wissen darüber haben.

Die Informationen über die Vertragsparteien, das Entgelt und die Arbeitszeit sind die Kerninformationen, die jede*r Beschäftigte zu Beginn der Tätigkeit benötigt. Bereits hier sehen wir in der Beratungspraxis häufig große Unklarheiten und Abweichungen von vorherigen Zusagen. In vielen Fällen – vor allem im Baugewerbe, aber auch bei anderen, über Subunternehmen organisierte Arbeitsverhältnissen – kommt zu der häufigen Uninformiertheit der Beschäftigten erschwerend hinzu, dass sie über keine genaue Kenntnis darüber verfügen, wer ihr*e eigentliche*r Arbeitgeber*in ist, an die*den eventuelle Forderungen gestellt werden können. Vielfach können daher Forderungen nicht platziert werden, bzw. es muss (über Generalunternehmer*innen, Ermittlungsbehörden etc.) ein erheblicher Aufwand betrieben werden, um die*den zuständige*n Arbeitgeber*in ausfindig zu machen. Mit einer solchen „Recherchetätigkeit“ sind Beschäftigte, die nur über wenige oder keine deutschen Sprachkenntnisse verfügen, regelmäßig überfordert. Dies führt immer wieder dazu, dass Beschäftigte, die nur wenige Tage oder Wochen gearbeitet haben, „leer ausgehen“, da sie keine*n Adressaten*in für ihre Forderungen haben.

Nicht überzeugend ist der Vorschlag, dass weitere wesentliche Informationen erst ab Tag 7 mitgeteilt werden müssen. Hierfür existieren aus unserer Sicht keine nachvollziehbaren Gründe. Die Erfahrungen aus unserer Beratung vor allem in Branchen, in denen besonders prekäre Arbeitsbedingungen herrschen, zeigen: Wer auf Grundlage mündlicher Zusagen seine Arbeit aufgenommen hat, ist dem Risiko der Verletzung seiner Rechte im Laufe des Arbeitsverhältnisses im besonderen Maße ausgesetzt. So kommt es beispielsweise in der saisonalen Landarbeit häufig vor, dass Beschäftigte Arbeitsverhältnisse eingehen, ohne dass die dem Lohnsystem zu Grunde liegenden Akkordbestimmungen klar geregelt sind, bzw. eventuelle Abzüge für Kost und Logis transparent vereinbart worden wären. Nachträglich, d. h. nach der Aufnahme der Tätigkeit, befinden sich die Beschäftigten bereits in einem Abhängigkeitsverhältnis und sind kaum in der Lage, entsprechende Nachweise oder veränderte Bedingungen einzufordern, geschweige denn ihnen zugesagte Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Dies macht den – häufig der deutschen Sprache nicht hinreichend mächtigen – Betroffenen eine nachträgliche Geltendmachung in vielen Fällen unmöglich. **Eine eindeutige Pflicht der Arbeitgeber*innen, die wesentlichen Informationen über die Arbeitsbedingungen am Tag der Aufnahme der Tätigkeit – oder noch besser, davor – vorzulegen, würde daher wesentlich zur Eindämmung von ausbeuterischen und missbräuchlichen Praktiken auf dem Arbeitsmarkt beitragen und eine wesentliche Schutzlücke schließen.** Zudem: Ein schriftlicher Arbeitsvertrag vor Beginn des Arbeitsverhältnisses ist für die meisten Beschäftigten außerhalb prekärer Branchen Normalzustand und sollte für alle selbstverständlich sein.

Ebenso wenig überzeugt, dass im Falle von anwendbaren Tarifverträgen der einfache Hinweis auf diese für die Erfüllung der Informationspflicht genügen soll. Dies muss konkretisiert werden. Die Beschäftigten sollen durch die erweiterten Nachweispflichten gerade in eine informierte Lage versetzt werden, was ausgehebelt wird, wenn pauschale Verweise auf den Beschäftigten meist nicht bekannte Tarifverträge genügen sollen. Mindestens müssten die Tarifverträge verpflichtend mit ausgehändigt werden.

Berücksichtigt werden muss auch, dass für viele mobile Beschäftigte ein Arbeitsplatzwechsel keine Lösung für schlechte Arbeitsbedingungen ist. In Anbetracht der Tatsache, dass viele über keine oder wenig Ressourcen verfügen, um einen Arbeitsplatzwechsel zu organisieren (Suche nach anderen Arbeitgebern, eventueller Ortswechsel, damit verbundene Suche nach Unterkunft etc.), führen Arbeitsbedingungen, die aufgrund mündlicher Absprachen zu Stande gekommen sind und sich später als unvorteilhaft für die Beschäftigten erweisen, häufig nicht zu einem Arbeitsplatzwechsel. Vor allem osteuropäische Beschäftigte berichten immer wieder, dass sie von „falschen Versprechungen“ in bestimmte Arbeitsverhältnisse nach Deutschland „gelockt“ worden seien und dies aufgrund fehlender Möglichkeiten, den Arbeitsplatz zu wechseln, als Zwangsverhältnisse empfunden hätten.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Entwurf die Pflicht zur schriftlichen Information für alle Arbeitsverhältnisse einführt. Das Schriftformerfordernis – also dass die Informationen haptisch auf Papier herausgegeben werden – ist nach unserer Expertise aus der Beratungspraxis ein zentrales Moment für die Beschäftigten. Nur mit dessen Wahrung ist gewährleistet, dass Beschäftigte die Informationen in einer Form erhalten, die im Falle eines Rechtsstreits als Beweismittel dienen kann. Darüber hinaus verfügen gerade mobile Beschäftigte, die sich nicht langfristig in Deutschland aufhalten, häufig nicht über eine technische Ausstattung, die über ein Smartphone hinausgeht. Ausdrucke vornehmen oder Unterschriebenes einscannen sollte nicht von Personen erwartet werden, die, wie häufig in der Landwirtschaft oder der Fleischindustrie vorkommend, in teils unwürdigen Gruppenunterkünften untergebracht werden. Auch Beschäftigte der Bauwirtschaft sind in der Regel nur temporär und rudimentär untergebracht, gleiches gilt für LKW-Fahrende, die über Wochen nur in ihren LKW wohnen. Übergreifend besteht nach unserer Erfahrung zu oft schlicht keine Möglichkeit zur Nutzung, geschweige denn Verarbeitung, elektronischer Informationen. Auch würde ein technisches Know-how vorausgesetzt, was unserer Erfahrung nach in den prekären Arbeitsbereichen nicht immer vorausgesetzt werden kann. So versuchen selbstverständlich auch wir in der Beratung möglichst papierlos und digital zu arbeiten, müssen aber immer wieder feststellen, dass bereits diese Art der Kommunikation vielen Ratsuchenden Schwierigkeiten bereitet und sie teils nicht über das Wissen verfügen, einfache technische Vorgänge, wie z.B. E-Mail-Anhänge verschicken, auszuführen. Der (gegenüber der elektronischen Information zudem nur gering höhere) bürokratische Aufwand für die Arbeitgebenden sollte hier unbedingt zurückstehen.

Wichtig für die mobilen Beschäftigten wäre darüber hinaus, dass sie die Information über die Arbeitsbedingungen nicht nur schriftlich, sondern auch in ihrer eigenen bzw. einer ihnen verständlichen Sprache ausgehändigt bekämen. Denn nur so lässt sich die Aufklärung und die tatsächliche Informationsweitergabe an die Beschäftigten auch garantieren und sicherstellen, dass sie die Bedingungen auch verstanden haben.

Der Kernpunkt unserer Beratungsarbeit ist es, mobile Beschäftigte aus ost- und mitteleuropäischen Ländern über ihre arbeits- und sozialrechtlichen Rechte zu informieren und sie dabei zu unterstützen, diese durchzusetzen. Häufig stellt sich in der Beratung das Problem, dass die Beschäftigten sich erst um Unterstützung bemühen und nach Beratungsangeboten suchen, wenn Konflikte bereits aufgetreten sind. Sie wenden sich an uns zu einem Zeitpunkt, in dem Fristen womöglich schon laufen oder gar

abgelaufen sind. Bei Problemstellungen mit kurzen Fristen – z.B. einer notwendigen Kündigungsschutzklage innerhalb der drei Wochen Frist – kann es dazu kommen, dass die Beschäftigten erst nach Ablauf der Frist überhaupt auf uns aufmerksam werden und unsere Unterstützung zu diesem Zeitpunkt nicht mehr fruchten kann. **Aus diesem Grund begrüßen wir es sehr, dass Unionsbürger*innen gem. § 23a II 1 AEntG, die in Deutschland tätig werden, nach dem Entwurf ab Tag eins ihrer Beschäftigung über unser Beratungsangebot zu informieren sind.** Wenn in ihren Arbeitsverhältnissen dann Probleme auftreten sollten, wissen sie direkt, dass es Beratungsangebote gibt, an die sie sich wenden können, und haben konkrete Kontaktadressen parat.

Wünschen würden wir uns, dass die Informationspflicht nicht auf die Beratungsstellen von Faire Mobilität beschränkt wären, sondern auch andere gewerkschaftsnahe Beratungsstellen mit einbezogen würden, die in den verschiedenen Bundesländern vertreten sind und mit denen Faire Mobilität in einem bundesweiten Netzwerk zusammenarbeitet. Sollte es bei dem Vorschlag bleiben, würde Faire Mobilität, je nach Bedarf und Aufkommen, Anfragen auch an andere in den entsprechenden Regionen vorhandenen gewerkschaftsnahe Beratungsstellen weitergeben.

Absolut mangelhaft und nicht hilfreich für die tatsächliche Verbesserung der Beschäftigungssituationen sind aus unserer Perspektive hingegen die Durchsetzungsinstrumente des Entwurfs. Zahlreiche zwingende Vorgaben der Richtlinie aus den Art. 15 ff. für die Ausgestaltung von Instrumenten zur Durchsetzung der Rechte nach der Richtlinie bzw. zum Schutz der Beschäftigten bei der Geltendmachung dieser werden hier schlicht nicht umgesetzt. Ein sinnvolles Gesetz zur Verhinderung von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen wird wirkungslos, wenn es keine Möglichkeit zur Durchsetzung der gesetzlichen Pflichten gibt. Beschäftigte müssen auf gesetzliche Vermutungen und Verfahren für eine frühzeitige Streitbeilegung bei fehlender oder unzureichender Information über die Arbeitsbedingungen zurückgreifen können (Art. 15 der Richtlinie), dabei muss ihnen wirkungsvoller Benachteiligungsschutz, angelehnt an die Regeln des allgemeinen Antidiskriminierungsrechts, gewährt werden (Art. 17). Der effektive Kündigungsschutz nach den Vorgaben des Art. 18 der Richtlinie setzt voraus, dass Beschäftigten im Falle einer Kündigung, welche auf eine Maßregelung wegen der Inanspruchnahme der Rechte nach der Richtlinie schließen lässt, vor dieser Kündigung zu schützen sind. Dabei ist ein Auskunftsrecht über die Kündigungsgründe und eine Umkehr der Beweislast zu schaffen. Darüber hinaus sind abschreckende und wirksame Sanktionen bei Verletzung der Rechte nach der Richtlinie zu regeln (Art. 19).

Der Weg über die Arbeitsgerichte ist unter aktuellen Bestimmungen keine zeitnahe und wirksame Abhilfemöglichkeit, wie die Richtlinie eine vorsieht (Art. 15). Eine schnelle und rechtssichere Information über die Arbeitsbedingungen wird hierdurch nicht erreicht. Notwendig wären einfache, zugängliche und durchschlagende Möglichkeiten für die Beschäftigten, ihre Rechte nach der Richtlinie auch durchzusetzen. **Zentrales Instrument dazu sollte eine widerlegbare Vermutungsregelung bezüglich der Arbeitsbedingungen sein, über die Arbeitgebende entgegen ihrer Verpflichtung nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig unterrichtet haben.** Versäumen es die Arbeitgebenden, die Beschäftigten am ersten Arbeitstag über die Kerninformationen sowie innerhalb eines Monats über die restlichen Informationen zu unterrichten, sollten die von dem*der Arbeitnehmer*in vorgetragene Arbeitsbedingungen widerlegbar zu vermuten sein. Es sollte klargestellt werden, dass sich Arbeitgeber*innen

auf arbeitsvertragliche Vereinbarungen, die sie nicht ordnungsgemäß nachgewiesen haben, auch nicht berufen können. Beschäftigte wären so nicht mehr von der schlechten Beweislage abhängig, die fehlende Arbeitsbedingungs nachweise mit sich bringen, sondern hätten die gesetzliche Vermutung auf ihrer Seite. Nach wie vor stellt sich ansonsten das Problem, wie sie beweisen sollen, dass eigentlich vorteilhaftere Bedingungen vereinbart waren.

So herrscht zum Beispiel vor allem unter den Beschäftigten der Landwirtschaft, aber auch in anderen Branchen wie der Fleischindustrie, der Paketzustellung (Amazon) oder dem Baugewerbe, eine verbreitete Angst vor Sanktionen der untereinander gut vernetzten Arbeitgeber, sodass die Beschäftigten häufig vor einer Geltendmachung ihrer Rechte zurückschrecken. In der Fleischindustrie und der Paketzustellung sind uns viele Fälle bekannt, wo Beschäftigte, die Forderungen gestellt haben, praktisch aus der Branche ausgeschlossen wurden (die Arbeitgebenden sind vernetzt und scheinen über „Schwarze Listen“ zu verfügen – Listen mit Namen, die sie dann weitergeben). Unter solchen Gegebenheiten ist es wahrscheinlich, dass nicht erfüllte Nachweispflichten sanktionslos hingenommen werden, weil die Gegenwehr über die Arbeitsgerichte die Arbeitsplätze der Beschäftigten gefährden könnte und somit für sie keine sinnhafte Lösung darstellt. Genau hiergegen verlangt die Richtlinie die Schaffung von Benachteiligungsschutz und Kündigungsschutz (Art. 17, 18), was im vorliegenden Entwurf nicht zu finden ist. **Gebraucht wird ein konkreter Diskriminierungs- und Kündigungsschutz, ausgerichtet auf einen Schutz vor jedweder Benachteiligung durch die Arbeitgebenden und vor jedweden negativen Konsequenzen für Arbeitnehmer*innen und Arbeitnehmer*innenvertreter, inklusive Kündigung, wenn sie Beschwerde bei Arbeitgebenden eingereicht oder ein Verfahren angestrengt haben mit dem Ziel, die Einhaltung der im Rahmen dieser Richtlinie gewährten Rechte durchzusetzen.** Gleichzeitig sei auch hier auf die Beweisproblematik hingewiesen – ohne eine neue Beweislastregelung ähnlich dem § 22 AGG wird es für die Beschäftigten kaum möglich sein zu belegen, dass eine Diskriminierung oder gar Kündigung die Folge eines Rechtdurchsetzungsversuches ist.

Die Möglichkeit der Anordnung von Bußgeldern, die der Entwurf vorsieht, genügt in keiner Weise als Durchsetzungsinstrument. Zwar mag dies einige Arbeitgebende dazu bringen, die erforderlichen Nachweispflichten zukünftig zu erfüllen. Den Beschäftigten ist aber durch ein Bußgeld in ihren Rechten nicht geholfen, ihnen kommt es nicht zugute, wenn der Staat die Verletzung ihrer Informationsrechte mittels Bußgeldandrohung sanktionieren kann – aber noch nicht einmal gesetzlich dazu verpflichtet ist. Vielmehr sollte der **Schaden, der den Beschäftigten durch die Missachtung ihrer Unterrichtsrechte oder sonstigen materiellen Rechte entsteht, ersetzt werden.** Ferner sollte festgelegt sein, dass Ausschlussfristen bis zur vollständigen Unterrichtung nicht zu laufen beginnen, mindestens jedoch nur bezüglich der Aspekte, über die auch nachweislich informiert wurde. Erst so würde dem eigentlichen Zweck der geschaffenen Nachweispflichten Rechnung getragen und die Beschäftigten tatsächlich geschützt werden. Insgesamt würde dies nach unserer Meinung eine für die Arbeitgebenden wesentlich abschreckendere und wirkungsvollere Sanktion darstellen als die Möglichkeit eines (geringen) Bußgeldes. Lediglich durch die Möglichkeit eines Bußgeldes bei Verstößen gegen die Nachweispflicht wird ein wichtiges Ziel, nämlich Beschäftigte in unsicheren Arbeitskonstellationen vor Umgehung ihrer Rechte abzusichern, verfehlt.

Im Übrigen handelt es sich hier um strukturelle Rechtsdurchsetzungsdefizite, die durch die Schaffung arbeitsrechtlicher Verbandsklagebefugnisse abgemildert werden könnten. **Die Verbandsklage könnte insbesondere in den Branchen, in denen wir hauptsächlich beraten, ein wirksames Werkzeug effektiver Rechtsdurchsetzung sein.** Zahlreiche unserer Ratsuchenden leiden nicht unter individuellen Situationen, sondern unter strukturellen ausbeuterischen Methoden der Arbeitgebenden. Selbst im Falle eines erfolgreichen Gerichtsprozesses ändert sich strukturell im konkreten Betrieb nichts und die nächste Person würde weiter unter den gleichen Rechtsverletzungen leiden. Der Individualrechtsschutz Einzelner ist wenig geeignet, solchen systematischen Praktiken grundsätzlich entgegenzutreten. Beispielsweise handelt es sich in der Landwirtschaft bezüglich fehlenden Lohnes in vielen Fällen um Differenzbeträge von "nur" wenigen Hundert Euro zu dem Betrag, der ursprünglich zugesagt wurde und der sich in der Regel am gesetzlichen Mindestlohn orientiert. In der Praxis wird allerdings häufig nach Akkordsystemen entlohnt. Die Höhe des ausgezahlten Lohnes ist wesentlich abhängig von der geernteten Menge, die wiederum abhängig ist von der Leistungsfähigkeit des Beschäftigten, aber auch von Temperaturen / Klima / Bodenbeschaffenheit. Diese Differenzbeträge sind für sich betrachtet häufig nicht so hoch, dass das Risiko einer Prozessführung – aufgrund schlechter Beweislage – für den einzelnen Beschäftigten lohnend erscheint. Ein individuelles Prozessrisiko sollte aber nicht daran hindern, systematische Umgehung von Mindestlohn zu bekämpfen. Eine Verbandsklage könnte hier, wie auch in andern Beispielen, ansetzen und wirkungsvoll den gesamten Betrieb zur Einhaltung des geltenden Rechtes bringen – ob zur vollständigen Erfüllung des Mindestlohnanspruchs, zur Einhaltung der Arbeitszeiten oder zur Erfüllung der Nachweispflichten aus der gegenständlichen Richtlinie.