



Information für den Ausschuss
Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2022 um 13:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2022 zum Thema:

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 Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen von rund 3.500 privaten und mittelständischen Unternehmen aus den Bereichen Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Der bdo nimmt auf Grund der hohen Aktualität auch für die privaten Busunternehmen unaufgefordert wie folgt Stellung:

I. Ausgangssituation

Das Nachweisgesetz (**NachwG**), das Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen, ist seit dem 28. Juli 1995 in Kraft. Bisher fristete das Gesetz eher das Dasein eines zahnlosen Papiertigers: Ein Verstoß gegen das Nachweisgesetz hatte praktisch keine Konsequenzen und auch der rein mündlich vereinbarte Arbeitsvertrag wurde deswegen nicht unwirksam. Nun aber soll das NachwG die Richtlinie (EU) [2019/1152](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union („Arbeitsbedingungenrichtlinie“), deren Umsetzungsfrist am 31. Juli 2022 (Art. 22 RL (EU) 2019/1152) abläuft, in deutsches Recht im Bereich des Zivilrechts umsetzen. Geschieht die nationale Umsetzung nicht bis zu diesem Termin, sind die in der RL (EU) geregelten Rechte und Pflichten auf die Arbeitsverhältnisse anzuwenden. Ziel der Arbeitsbedingungenrichtlinie ist es, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu erreichen, „*indem eine transparente und vorhersehbare Beschäftigung gefördert und [...] die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes gewährleistet wird*“. Denn der Arbeitsmarkt ist durch die demografische Entwicklung und die Digitalisierung, die neue Formen der Beschäftigungen hervorbrachte, einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Dem Grundsatz Nr. 5 der europäischen Säule sozialer Rechte der Proklamation von Göteborg vom 17. November 2017 entsprechend, sollen Arbeitnehmer (AN) unabhängig von der Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses das Recht auf faire und gleiche Behandlung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen sowie Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung haben. Auch der Übergang in eine unbefristete Beschäftigungsform soll gefördert werden. Die Bundesregierung legte am 02. Mai 2022 einen Gesetzentwurf ([BT-Drucks. 20/1636](#)) vor. Ziel sind die Schaffung einheitlicher und transparenter Unterrichtungspflichten der Arbeitgeber (AG), die materiell-rechtliche Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen, die Gewährleistung der Flexibilität für AG sowie die Förderung flexibler Arbeitsformen.

Der Anwendungsbereich des Nachweisgesetzes soll künftig ausnahmslos für alle AN gelten (§ 1 S. 1 NachweisG). Damit sollen auch kurzzeitige Arbeitsverhältnisse (Mini- und Aushilfsjobs) erfasst werden, die gerade auch junge Menschen (Schüler:innen) ausüben.

Der vorgelegte Gesetzentwurf weist aus unserer Sicht jedoch an einigen Stellen deutliche Schwächen auf. Teilweise ist die Umsetzung der RL (EU) 2019/1152 Eins-zu-Eins in den Gesetzentwurf der Bundesregierung gemündet. Teilweise enthält der Gesetzentwurf zum NachwG Verschärfungen, die über die europäischen Vorgaben der RL (EU) 2019/1152 hinausgehen und keine Grundlage(n) in der RL (EU) finden. Auch lässt der Gesetzentwurf mögliche Regelungsfreiräume völlig ungenutzt.

II. Zu den Änderungsvorschlägen / Empfehlungen im Einzelnen

1. Zum Verfahren der Kündigung und zum Erfordernis der Drei-Wochen-Frist zur Erhebung der Kündigungsschutzklage

Ab dem 01. August 2022 müssen AG die Vertragsinhalte in Arbeitsverträgen noch umfangreicher als bislang niederschreiben. Ab diesem Zeitpunkt müssen Angaben wie die Dauer der vereinbarten, angemessenen Probezeit oder die vereinbarten Ruhepausen aus dem Arbeitsvertrag hervorgehen.

a. Zum Verfahren der Kündigung (§ 2 S. 2 Nr. 14 NachwG-E)

Vor allem aber ist nun das bei einer *Kündigung des Arbeitsverhältnisses einzuhaltende Verfahren* schriftlich niederzulegen, mindestens das *Schriftformerfordernis* und die *Kündigungsfristen* sowie die *Frist zur Erhebung einer Kündigungsschutzklage*. Der AG ist nunmehr gefordert: über die Kündigungsprinzipien samt den Regelungen im KSchG (und, soweit einschlägig zu den Regelungen im BetrVG) die AN im Detail, richtig, vollständig und für den jeweiligen Einzelfall umfassend, aufzuklären. Allein diese Bestimmung führt zu großer Rechtsunsicherheit bei den Unternehmen. Denn unklar ist, wie umfänglich die Darlegung sein muss und was konkret inhaltlich auszuführen ist. Hier benötigen die Unternehmen von Seiten des Gesetzgebers eine abschließende Mustererklärung zu den erforderlichen Vorgaben.

b. Drei-Wochen-Frist zur Erhebung der Kündigungsschutzklage

Die Drei-Wochen- Frist zur Erhebung einer Kündigungsschutzklage ist nur in den Erwägungsgründen der Richtlinie aufgeführt. Der normative Teil der Arbeitsbedingungenrichtlinie nennt lediglich das „bei der Kündigung einzuhaltende Verfahren“ (Art. 4 II lit. j) RL (EU) 2019/1152). Vom Wortlaut her erfasst im Übrigen die Frist zur Erhebung der Kündigungsschutzklage nicht das Kündigungsverfahren. Hier muss aus Sicht des bdo ein Verweis auf das Schutzgesetz in § 4 S. 1 KSchG genügen. Das Erfordernis eines Verweises auf die Drei-Wochen-Frist ist zu streichen.

2. Vermeidung eines unnötigen bürokratischen Mehraufwandes

Aus Sicht des bdo ist zu befürchten, dass die zusätzliche Komplexität der arbeitsvertraglichen Regelungen nicht nur die Vertragsfreiheit der Vertragspartner einschränkt, sondern auch zusätzliche bürokratische Belastungen für KMU bedeutet. Insbesondere für diejenigen, die gerade über keine eigene Rechts- oder Personalabteilung verfügen, stellt die Prüfung und umfassende Anpassung der Verträge eine zusätzliche Belastung dar. Bereits jetzt leiden viele Unternehmen unter Personalmangel. Der vom Gesetzgeber angenommene Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von 21 Minuten pro Arbeitsvertrag (vgl. Gesetzesbegründung unter V.4.2), bei Ergänzung des Arbeitsvertrages durch den AG oder Modifizierung, ist aus Sicht des bdo völlig praxisfern. Die Prüfung und Anpassung der Arbeitsverträge und Musterverträge bedeutet einen

hohen personellen, zeitlichen und finanziellen Mehraufwand. Viele Betriebe werden eine fachanwaltliche Beratung benötigen. Die Folge: zusätzliche Mehrkosten verbunden mit einem erheblichen Zeitaufwand. Im Ergebnis bedeutet dies eine deutliche Mehrbelastung für die Unternehmen, statt diese zu entlasten.

3. Ausschluss der elektronischen Form nicht zeitgemäß (§ 2 I S. 3 NachwG-E)

Die Richtlinie schreibt die Einhaltung der Textform nicht zwingend vor. Bereits in den Erwägungen Nr. 24 der RL (EU) ist die Übermittlung von Informationen auf elektronischem Wege ausdrücklich als zulässig erachtet. Damit deutet der europäische Normgeber auf die Wichtigkeit digitaler Kommunikation hin. Art. 3 S. 2 der RL(EU) formuliert ausdrücklich zum Punkt der Bereitstellung der erforderlichen Informationen:

*„Die Informationen sind in Papierform **oder** – sofern die Informationen für den Arbeitnehmer zugänglich sind, gespeichert und ausgedruckt werden können und der Arbeitgeber einen Übermittlungs- oder Empfangsnachweis erhält – **in elektronischer Form** zu Verfügung zu stellen und zu übermitteln.“*

Die RL (EU) sieht damit ausdrücklich die elektronische Form vor.

Daher ist aus unserer Sicht völlig unverständlich, weshalb der deutsche Gesetzgeber die elektronische Form ausgeschlossen hat. Die Schriftform geht über die Umsetzungsvorgaben der Richtlinie völlig hinaus. Nach wie vor muss nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zum NachwG eine unterschriebene Niederschrift übergeben werden (vgl. § 2 I S. 1 NachwG). Dabei setzt die Richtlinie noch nicht einmal die elektronische Form des § 126a BGB (Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur) voraus, sondern würde sogar die im Rechtsverkehr übliche Textform gem. § 126b BGB, d.h. elektronisch per E-Mail oder über digitale Mitarbeiter:innenportale (vgl. auch Art. 5 III RL (EU)), unter der Voraussetzung eines Übermittlungs-/ Empfangsnachweises, genügen lassen. Der bdo sieht hier ein Klebenbleiben an alten Gegebenheiten von vor 20 Jahren, als das Internet noch in den Kinderschuhen steckte.

Für die Unternehmen bedeutet das Festhalten an der Schriftform de facto: alle nach dem NachwG erforderlichen Informationen über die wesentlichen Arbeitsbedingungen müssen ausgedruckt und unterzeichnet übermittelt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber in Zeiten fortschreitender Digitalisierung (bspw. in der Verwaltung, dem Public Sector) an einer rechtlichen Regelung von vor 20 Jahren festhält. Die Digitalisierungsbestrebungen in den verschiedenen Bereichen mit der klaren Zielrichtung Umstellung auf einen elektronischen Rechtsverkehr – weg vom Papier, verbieten eine derartige Regelung.

In der Unternehmenspraxis werden Arbeitsverträge mittlerweile, neben schriftlich mit Originalunterschrift, auch elektronisch geschlossen. Eine Entwicklung, die auch gewollt ist im Zuge der Digitalisierung und den administrativen Aufwand verringert. Will Deutschland nicht den Anschluss im europäischen und internationalen Vergleich verlieren, ist aus Sicht des bdo daher die Zulassung des Nachweises in elektronischer Form dringend erforderlich. Die derzeitige Regelung des § 2 I S. 1 NachwG-E und § 2 I S. 3 NachwG-E stellen einen Widerspruch zu den Digitalisierungsbestrebungen dar und sind dringend zu ändern.

4. Sanktionen

Der bdo begrüßt es sehr, dass auf die Einfügung eines Rechtsbehelfssystems, das auf Schadensersatzansprüchen gründet, verzichtet wurde. Neu zum bis dato noch geltenden NachwG ist, dass Unternehmen, die ihre Arbeitsverträge nicht entsprechend den Vorgaben des NachwG-E anpassen, nun ein Bußgeld droht (vgl. § 4 II NachwG-E). Der deutsche Gesetzgeber verschärft hier deutlich und stuft sämtliche Verstöße gegen Nachweispflichten als Ordnungswidrigkeiten (vgl. § 4 I Nr. 1 – 3 NachwG-E) ein.

Nach § 4 I Nr. 1 NachwG-E handelt bspw. ordnungswidrig:

„... wer entgegen § 2 I S. 1 eine in § 2 I S. 2 genannte wesentliche Vertragsbedingung **nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig aushändigt.**“

Der europäische Normgeber verlangt zwar wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen (vgl. Art. 19 RL (EU)), lässt aber laut Erwägungsgrund Nr. 45 die Art der Sanktionen vom Grundsatz her offen.

Der Erwägungsgrund 39 der RL (EU) sah noch ein Wahlrecht vor. Der deutsche Gesetzgeber hat danach tatsächlich die Wahl zwischen einer Rechtsvermutung (Art. 15 RL (EU)) und Abhilfestellen zugunsten der AN sowie Sanktionen, für den Fall, dass der AG der Aufforderung nach Erteilung fehlender Informationen nicht nachkommt.

Unter Bezugnahme auf Art. 15 II der RL (EU) 2019/1152, wird nochmals geregelt, Sanktionen erst zu verhängen, wenn der Arbeitgeber auf erneute Nachfrage nicht rechtzeitig informiert hat. Daraus geht klar hervor, dass nicht sofort ein Bußgeld verhängt werden soll.

Aber auch von dieser Möglichkeit, macht der Gesetzentwurf keinen Gebrauch. Wer ab dem 01.08.2022 die laut Nachweisgesetz erforderlichen wesentlichen Vertragsbedingungen nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig dem Arbeitnehmer aushändigt, handelt ordnungswidrig und kann mit einer **Geldbuße** von bis zu **2.000,00 €** für jeden einzelnen Arbeitsvertrag belegt werden.

Diese Sanktionsmöglichkeit zur Durchsetzung der Bestimmungen des NachwG-E könnten gerade für kleine und mittlere Unternehmen eine starke finanzielle Belastung darstellen. Die Anordnung von Bußgeldern bewerten wir als rechtlich nicht verhältnismäßig.

Wenn überhaupt- angenommen es bleibt bei der Regelung der Sanktionierung durch Geldbuße, dürften diese maximal überhaupt erst dann greifen, wenn die rechtzeitige Information trotz erneuter Aufforderung ausbliebe. Alles andere, wäre völlig unverhältnismäßig.

Mit Blick auf den Erwägungsgrund 48 der RL (EU) werden die Mitgliedstaaten zudem aufgefordert, finanzielle Auflagen zu vermeiden, die gerade auch die Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen bei der Gründung und dem Ausbau behindern könnten. Sie dürfen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Denn gerade diese Unternehmen verfügen weder über die personelle, noch die finanzielle Leistungsfähigkeit. Damit würden nicht nur die Unternehmen selbst, darunter viele Familienunternehmen, sondern auch die Arbeitsplätze der AN gefährdet. Hier müssen anderen Möglichkeiten der Sanktionierung, unter

Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit von Kleinunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen, zwingend durch den Gesetzgeber geprüft werden.

Der bdo lehnt die Einführung (sofortiger) Bußgelder als mittelstands- und unternehmensfeindlich ab.

5. Verschärfung der Fristen auch bei Bestandsverträgen ist abzulehnen

Hat das Arbeitsverhältnis bereits vor dem 01. August 2022 bestanden, so ist dem AN auf sein Verlangen hin spätestens am siebten Tag (vgl. § 5 NachwG-E) nach Zugang der Aufforderung beim AG die Niederschrift mit den nunmehr erforderlichen Angaben auszuhändigen und im Übrigen das neue Bußgeldsanktionssystem zu beachten. Erhält ein Unternehmen von jedem seiner AN zeitgleich die Aufforderung nach Erbringung des Nachweises, stößt das Unternehmen schnell an seine Leistungsgrenzen.

Der bdo plädiert daher dringend für die Streichung der vorgesehenen Frist bei Bestandsverträgen.

6. Vorgaben von Art. 12 I und II der RL(EU) wurden nicht berücksichtigt

Der Gesetzgeber hat die ihm durch die RL (EU) normativ eingeräumten Regelungsspielräume nicht genutzt. Dies bitten wir dringend zu ändern:

a. Reduzierung der Häufigkeit der Ersuchen

Nach Art. 12 I RL (EU) stellen die Mitgliedstaaten (Mgst) sicher, dass Arbeitnehmer, die seit mindestens 6 Monaten beim gleichen AG tätig sind, diesen um einen Wechsel in ein Dauerarbeitsverhältnis bitten können. Hierbei bestand die Möglichkeit, die Häufigkeit dieser Ersuchen zahlenmäßig begrenzen (Art. 12 I S. 2 RL (EU)). Dies blieb im Gesetzentwurf völlig unberücksichtigt und ist dringend zu ändern.

b. Einfügung einer verlängerten Entäußerungsfrist

Für KMU hätte auch eine verlängerte Entäußerungsfrist eingepflegt werden können. Denn nach Art. 12 II S. 2 RL (EU) können die Mgst vorsehen, dass die Frist für die schriftliche Beantwortung auf höchstens drei Monate verlängert werden kann. Auch dies ist unterblieben und dringend zu ändern.

7. Rechtsunsicherheit durch vagen Wortlaut

Umsetzungsdefizite und die Statuierung neuer rechtlicher Standards für die Vertragsbeziehungen zwischen AG und AN bedeuten große Rechtsunsicherheiten – und zwar auf beiden Seiten – den AG in der betrieblichen Praxis und den AN. Mehr Vertragstext bedeutet nicht mehr Rechtssicherheit. Im Gegenteil.

Ein Beispiel hierfür: Die Probezeit soll „angemessen“ sein. Transparente Festlegungen hierfür, was gilt danach als verhältnismäßig, werden jedoch nicht festgelegt. Hier sind eine Klarstellung und Anpassung erforderlich.

III. Fazit

Die Busbranche steht im Moment ohnehin vor großen Herausforderungen: die Folgen der Corona-Pandemie, steigende (Energie)Kosten, das 9 EUR – Ticket und der Fachkräftemangel, erzeugen einen extremen Belastungsdruck. Sollen Daseinsvorsorge und das Gelingen der Verkehrswende sichergestellt werden, muss es gelingen, rechtliche Rahmenbedingungen zu setzen, die die Unternehmen entlasten statt belasten. Unsere Unternehmensvertreter:innen benötigen transparente, anwenderfreundliche und unternehmensfreundliche Gesetze. Die Arbeitsbedingungenrichtlinie muss deshalb gerade mit Blick auf Kleinstunternehmen und KMU transparent und anwendungsfreundlich umgesetzt werden, ohne neue – auch finanzielle – Hürden aufzubürden. Gerade die Sanktionierung der Unternehmen mit einem Bußgeld pro Arbeitsvertrag mit bis zu 2.000 EUR ist daher abzulehnen. Auch die sehr kurz bemessenen und stark verkürzten Fristen bei Bestandsverträgen lehnen wir ab.

Wir plädieren daher dringend für eine Überarbeitung der genannten Punkte.

bdo, 17. Juni 2022