

Referentenentwurf eines „Zweiten Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung.“

Stellungnahme des Interessenverbandes Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V.

Einleitung

Artikel 9 des vorgelegten Referentenentwurfs sieht eine Verpflichtung des Entleihers vor, bei dem Einsatz von Zeitarbeitnehmern¹ die Arbeitszeit elektronisch und manipulationssicher aufzuzeichnen. Dabei wird die bestehende Verpflichtung zur Arbeitszeitaufzeichnung von einer Wochenfrist auf eine Aufzeichnungspflicht am Tag der Arbeitsleistung verkürzt, wobei der Beginn der Arbeitszeit unmittelbar bei Arbeitsaufnahme aufgezeichnet werden muss. Flankiert wird diese Änderung durch Erweiterung des Ordnungswidrigkeitstatbestandes in § 16 Absatz 1 Nr. 17 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG), wonach auch ein Verstoß gegen die vorgeschriebene Weise der Aufzeichnung zu einer Ordnungswidrigkeit führt.

Artikel 11 sieht eine Änderung bei der Erstellung der Entgeltabrechnung gem. § 108 Gewerbeordnung (GewO) vor. Es sollen demnach künftig zusätzliche Angaben über die Höhe des auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anwendbaren Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) oder dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) oder des AÜG enthalten. Außerdem hat der „Arbeitgeber“ Arbeitszeitaufzeichnungen, zu denen er nach § 17 Abs. 1 Mindestlohngesetz, § 19 Abs. 1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder § 17c Abs. 1 AÜG verpflichtet ist, dem Arbeitnehmer nach Ablauf des Abrechnungszeitraums in Textform zu übersenden.

Der iGZ sieht in diesen geplanten Regelungen einen zusätzlichen Aufbau von Bürokratie, der erhebliche Kosten für die Zeitarbeitsbranche und für die Zeitarbeit einsetzenden Betriebe verursacht und durch die Prüferfahrten bezogen auf die Zeitarbeit nicht gedeckt ist. Die vorgenannten Änderungen im Gesetzentwurf stehen damit in einem Widerspruch zu allen im Koalitionsvertrag bekundeten Absichten eines Bürokratieabbaus (insb. S. 32). Auch steht der Entwurf in diesem Zusammenhang in einem Spannungsverhältnis zu der Absicht, „auf zukunftsorientierte Rahmenbedingungen für einen wettbewerbsfähigen Mittelstand“ zu setzen (S. 28), wenn zugleich auf S. 19 des Gesetzentwurfs eingeräumt wird, dass besonders kleinere Betriebe von den Kosten für die Einführung der elektronischen Zeiterfassung betroffen seien.

Sofern der Gesetzgeber die Notwendigkeit sieht, in bestimmten Bereichen z.B. der geringfügigen Beschäftigung die Anforderung an Zeiterfassungs- und Dokumentationspflichten zu erhöhen, muss dieses auch für die Zeitarbeit auf diese Bereiche begrenzt bleiben.

Belastung, nicht Bürokratieabbau

Der iGZ befürwortet eine Digitalisierungsstrategie und sieht auch die Entwicklung, Arbeitszeiten, sofern dies notwendig ist, elektronisch aufzuzeichnen.

Entgegen der geschilderten Intention in den wesentlichen Inhalten des Entwurfs dienen die geplanten Änderungen weder dem Bürokratieabbau durch Digitalisierung noch der Verhinderung von Manipulationen bei der Arbeitszeitaufzeichnung.

Zunächst ist zu bezweifeln, dass der Bürokratieabbau tatsächlich im Vordergrund steht. Denn der Gesetzgeber überträgt hier eine Sonderregelung für den Bereich der Fleischwirtschaft (§ 6 Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) auf die gesamte Wirtschaft und insbesondere im

Falle der Zeitarbeit auf alle Arbeitsverhältnisse. Die Regelung in § 6 GSA Fleisch diene nicht dem Bürokratieabbau (BT-Drucksache 19/21978, S. 4), sondern der korrekten Arbeitszeiterfassung und der Einhaltung der Arbeitszeitgesetzes (BT-Drucksache 19/21978, S. 40). Die Manipulationssicherheit bezieht sich auf den Schutz vor inhaltlich falschen oder nachträglich geänderten Eingaben durch den Arbeitgeber oder dessen Personal selbst (vgl. BeckOK ArbSchR/Häfeli, 9. Ed. 15.1.2022, GSA Fleisch § 6 Rn. 3, ähnlich BeckOK ArbR/Thüsing, 62. Ed. 1.9.2021, GSA Fleisch § 6 Rn. 6). Im Zusammenhang mit § 17c Absatz 1 AÜG-E kann nur ein Schutz vor inhaltlich falschen oder nachträglichen Eingaben durch den Entleiher oder dessen Personal gemeint sein.

Ein Bürokratieabbau auf Entleiherseite durch Digitalisierung ist insofern nicht ersichtlich. Eine bestehende Aufzeichnungspflicht wird um eine Formvorschrift erweitert und hinsichtlich der gesetzten Fristen verschärft.

Die geplante Neuerung ist auch im Geltungsbereich überbordend. Sie würde selbst dann gelten, wenn der Entleiher kein Arbeitgeber im Sinne des § 17 Absatz 1 Satz 1 Mindestlohngesetz-Entwurf (MiLoG-E) ist. Sofern der Gesetzgeber bei den in § 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannten Wirtschaftszweigen ein gesteigertes Risiko für Arbeitszeitmanipulationen sieht, kann dies jedenfalls nicht zur Rechtfertigung einer generellen Verschärfung auch für andere Wirtschaftszweige herangezogen werden.

Es ist nicht ersichtlich, warum eine im Regelfall sozialversicherungspflichtige, unbefristete Vollzeitbeschäftigung in der Zeitarbeit anders behandelt werden sollte als eine Direktanstellung beim Entleiher. Nicht erklärlich ist dabei insbesondere, warum die Zeitarbeit hier ungerechtfertigt einer schärferen Überwachung unterzogen werden sollte als ein fragwürdiger Drittpersonaleinsatz durch (Schein-)Werkverträge oder (Schein-)Selbstständige.

Bereits aus diesem Grund ist die geplante Neuerung abzulehnen, wenigstens aber eine Beschränkung auf Entleiher, die selbst Arbeitgeber im Sinne des § 17 Absatz 1 Satz 1 MiLoG-E sind, zu fordern. Dies stünde auch im Einklang mit der bestehenden Regelung des § 17 Absatz 1 Satz 2 MiLoG, der bereits jetzt in den benannten Branchen eine Aufzeichnungspflicht für Entleiher vorsieht.

Anders als die soeben genannten Beschäftigungsformen haben Zeitarbeitsunternehmen auch ein eigenes, ganz erhebliches Interesse an einer ordnungsgemäßen Aufzeichnung der Arbeitszeit. Nicht nur ist die Zeitarbeit die durch die Bundesagentur für Arbeit engmaschigste überwachte Branche. Die Vergütung des Personaldienstleiters erfolgt branchenüblich auch auf Basis der durch den Zeitarbeitnehmer geleisteten Stunden. Eine etwaige Manipulation ginge daher auch immer zulasten des Zeitarbeitsunternehmens.

Deshalb ist es auch nicht überraschend, dass die Zahl der gegen Zeitarbeitsunternehmen eingeleiteten Ermittlungsverfahren gering ist. Die Zeitarbeitsbranche wird engmaschig durch die Bundesagentur für Arbeit und den Zoll überwacht. Erfreulicherweise zeigt sich dabei, dass Verstöße gegen § 17c AÜG auf seltene Ausnahmefälle beschränkt sind. So wurden im Jahr 2020 lediglich 44 Ermittlungsverfahren wegen Nichtgewährung von Mindestlöhnen und Lohnuntergrenze nach dem MiLoG, AEntG, und AÜG eingeleitet (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/27418, S. 9). Im selben Jahr wurden im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe hingegen 715 Ermittlungsverfahren wegen entsprechender Verstöße eingeleitet. Im Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe 310 (vgl. BT-Drucksache 19/27418, S. 9). In den restlichen anderen Branchen ohne branchenspezifischen Mindestlohn nach dem Arbeitnehmerentendegesetz wurden im Jahr 2020 insgesamt 1.482 Ermittlungsverfahren wegen Nichtgewährung von Mindestlöhnen, anderer Arbeitsbedingungen und Lohnuntergrenze nach dem MiLoG, AEntG und AÜG eingeleitet (vgl. BT-Drucksache 19/27418, S. 10). Der Vergütungsanspruch des Zeitarbeitnehmers richtet sich nicht gegen den Entleiher, sondern gegen seinen Arbeitgeber. Eine erweiterte Dokumentationspflicht des Entleihers sichert den Anspruch des Zeitarbeitnehmers nicht besser ab.

Der Gesetzgeber verfolgt den Anspruch, vorgegebene Mindeststandards zu Lohnuntergrenzen und Arbeitszeiten in der Ausübung von Minijobs vor Verstößen zu schützen. Dieses Ziel ist nachvollziehbar. In der Fassung des Referentenentwurfs werden allerdings Dokumentationspflichten für Zeitarbeitnehmer insgesamt geschaffen und verschärft, nicht nur für Minijobinhaber. Die Dokumentationspflichten für Zeitarbeitnehmer sind jedoch bereits bisher so umfangreich wie in keiner anderen Branche und die Verstöße sind, auch im Vergleich, äußerst gering.

Wie bereits dargestellt hat nach Auskunft der Bundesregierung die Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2020 – die neuesten verfügbaren Zahlen – 44 Ermittlungsverfahren in der Branche Arbeitnehmerüberlassung wegen Nichtgewährung von Mindestlöhnen und Lohnuntergrenze nach dem MiLoG, AEntG und AÜG eingeleitet (vgl. BT-Drucksache 19/27418). Bei einem Jahresdurchschnitt von 782.694 beschäftigten Zeitarbeitnehmern (Bundesagentur für Arbeit, Bestand an Beschäftigten und Leiharbeitnehmern) entspricht dies einem Anteil von 0,01 Prozent.

Die Zeitarbeitsbranche setzt sich für professionelle und umfänglich abgesicherte Arbeitsplätze ein. Allein die Tarifabdeckung von 88 Prozent verdeutlicht dies. Die oben ausgeführten Zahlen der Bundesregierung belegen, dass auch in der praktischen Ausführung der Bestimmungen mit höchster Sorgfalt vorgegangen wird. Solange Arbeitgeber, zumal unter dem Dach einer außergewöhnlich hohen Tarifabdeckung, ihren Pflichten nachkommen, sollten sie keinen zusätzlichen Verpflichtungen unterworfen werden. Diese bewirken – entgegen dem im Koalitionsvertrag ausdrücklich vereinbarten Bürokratieabbau – eine erhöhte Belastung, ohne einen zusätzlichen Nutzen für die Arbeitnehmer.

Der Referentenentwurf bemisst die Kosten für die Einführung einer die gesetzlichen Anforderungen erfüllen Zeiterfassungssystem mit "durchschnittlich 300 Euro pro Betrieb" (S. 19 des Referentenentwurfs). Das erscheint deutlich zu niedrig bemessen.

Geplante Änderung des § 108 GewO führte zu Rechtsunsicherheit

Nicht ersichtlich ist, warum § 108 Gewerbeordnung-Entwurf (GewO-E) eine Verpflichtung des Arbeitgebers enthält Arbeitszeitaufzeichnungen nach § 17c Absatz 1 AÜG-E in Textform zu übersenden. Das Zeitarbeitsunternehmen ist nicht Adressat des § 17c Absatz 1 AÜG-E, sondern des unveränderten § 17c Absatz 2 AÜG. Der Kunde hingegen ist nicht Arbeitgeber des Zeitarbeitnehmers. Hier sollte der Gesetzgeber Rechtsklarheit schaffen, welches Verfahren im Falle der Zeitarbeit umgesetzt werden soll.

Der Referentenentwurf unterschätzt die Kosten für die Umsetzung deutlich (S. 20 des Referentenentwurfs). Die Änderung der Abrechnungsprogramme dürfte mit spürbaren Kosten einher gehen. Es handelt sich nicht nur um eine geringe textliche Änderung, sondern um die Implementierung verschiedener für die Zeitarbeit relevanter Mindestentgelte. Die Zeitarbeit muss nicht nur den gesetzlichen Mindestlohn nach MiLoG, sondern auch die Lohnuntergrenze nach § 3a AÜG, sowie diverse entsenderechtliche Mindestlöhne berücksichtigen und ständig aktualisieren.