

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes – Drucksache 18/910 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 921. Sitzung am 11. April 2014 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat bittet darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob das Arbeitnehmer-Entsendegesetz dahingehend ergänzt werden könnte, dass die Haftungsregelung des § 14 in ihrer Praktikabilität erheblich verbessert wird. Nach § 14 haftet der Generalunternehmer, der einen Subunternehmer mit der Erbringung von Werk- und Dienstleistungen beauftragt, für die Löhne, die der Subunternehmer seinen Arbeitnehmern schuldet. Allerdings gab es in jüngster Vergangenheit – insbesondere in der Bauwirtschaft – Fallkonstellationen, in denen der Generalunternehmer seinen Zahlungsverpflichtungen durchaus nachgekommen ist, gegenüber dem Subunternehmer aber ein Pfändungs- und Überweisungsbeschluss bestand. Die beim Subunternehmer eingehenden Zahlungen können dann den betroffenen Arbeitnehmern nicht mehr als Lohn ausgezahlt werden, sondern fließen unmittelbar an den Pfändungsgläubiger – etwa an das Finanzamt. Somit sind Zweifel begründet, ob die Haftungsregelung des § 14 in solchen Fällen greift; denn der Generalunternehmer hat sich ja vertragsgemäß verhalten und eine Haftung würde dazu führen, dass er zweimal zahlen muss. Hinzu kommt, dass die betroffenen Arbeitnehmer ihre Ansprüche im Grenzfall gerichtlich geltend machen müssen, was sich insbesondere bei Arbeitnehmern, die nur zeitweilig zur Leistungserbringung nach Deutschland gekommen sind, als unpraktikabel erweisen dürfte.

Als Lösungsansätze kämen hier entweder die Gründung eines Hilfsfonds in Frage, in die alle Unternehmen einzahlen müssten, die Subunternehmer beauftragen, oder aber die Schaffung eines Anspruchs auf Insolvenzgeld durch Änderung oder Ergänzung der entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu der Prüfbitte nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Von der Einführung eines neuen umlagefinanzierten Verfahrens (Gründung eines Hilfsfonds) oder der Schaffung eines Anspruchs auf Insolvenzgeld durch Änderung oder Ergänzung der entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen sollte abgesehen werden. Die in der Prüfbitte angesprochene Fallkonstellation gibt nach eingehender Prüfung keinen Anlass zu derartigen Maßnahmen:

I. Die sog. Generalunternehmerhaftung nach § 14 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) wird durch den vorgelegten Gesetzentwurf nicht geändert. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung vom 20. März 2007 (1 BvR 1047/05) die Vorgängervorschrift des § 1a AEntG (a. F.) für verfassungskonform erachtet. Auch europarechtliche Bedenken bestehen nicht (EuGH vom 12. Oktober 2004 – C-60/03).

II. Der Bundesrat spricht als Lösungsansätze für die von ihm problematisierte Fallkonstellation eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses die Schaffung eines Umlageverfahrens (Gründung eines Hilfsfonds) oder eines Anspruchs auf Insolvenzgeld an.

1. Nach Einschätzung der Bundesregierung ist davon auszugehen, dass die Einführung eines neuen umlagefinanzierten Verfahrens insgesamt nicht mit geringeren, sondern sogar mit höheren Belastungen für die Gemeinschaft der einbezogenen Unternehmen verbunden sein dürfte. Hinzu käme, dass ein solcher Hilfsfonds mit erheblichem Verwaltungsmehraufwand und damit einhergehenden weiteren Kosten verbunden wäre. Auch das BVerfG hat in der o. g. Entscheidung zu der Regelungsalternative einer Umlagefinanzierung festgestellt, dass eine solche für die Unternehmen insgesamt nicht mit weniger Belastungen verbunden wäre als die einzelfallbezogene Bürgenhaftung. Insbesondere wären von einer Umlage auch diejenigen Unternehmen betroffen, die stets gewissenhaft auf die Auswahl zuverlässiger Nachunternehmer achten und sich damit vor einer Inanspruchnahme aus der Bürgenhaftung schützen. Zu deren Lasten würde sich im Falle der Einführung eines neuen Umlageverfahrens auch eine etwaige missbräuchliche Inanspruchnahme der Solidargemeinschaft durch einzelne Unternehmen auswirken. Im Ergebnis würde ein Umlageverfahren der mit § 14 AEntG verfolgten gesetzgeberischen Intention zuwiderlaufen, einen Anreiz zu setzen, dass der Hauptunternehmer sich bemüht, nur Nachunternehmer zu beauftragen, die eine größtmögliche Gewähr für die Erfüllung der Mindestlohnansprüche ihrer Arbeitnehmer bieten.

Demgegenüber haftet nach geltendem Recht – lediglich – derjenige Unternehmer, der selber als Auftraggeber eines Auftragnehmers, der im konkreten Einzelfall seinen Verpflichtungen zur Zahlung von Mindestentgelt oder Beiträgen an eine gemeinsame Einrichtung nicht nachgekommen ist, auftritt. Dieser haftende Auftraggeber hat jedenfalls eher als die unbeteiligten Mitgliedsunternehmen eines Umlageverfahrens die Möglichkeit, das Risiko einer Inanspruchnahme aus der Bürgenhaftung abzuwenden bzw. seine Rückgriffsansprüche gegen Nachunternehmer durch vertragliche Gestaltungen abzusichern. Diese allgemeinen Steuerungsmöglichkeiten kann der Generalunternehmer auch für den hier problematisierten Sonderfall des Bestehens eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses gegenüber dem Subunternehmer nutzen, um sich gegen die Gefahr zu schützen, sowohl aus seinem Vertrag mit dem Subunternehmer als auch als Bürge für Mindestlohnansprüche nach § 14 AEntG in Anspruch genommen zu werden.

2. Die als weitere Alternative angesprochene Ergänzung der Regelungen zum Insolvenzgeld (§§ 165 ff. SGB III) kommt für die in der Prüfbitte beschriebenen Fallkonstellationen eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses nicht in Betracht. Sofern ein Insolvenzereignis im Sinne des § 165 Absatz 1 SGB III vorliegt, haben die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dem Grunde nach einen Anspruch auf Insolvenzgeld. Auch bei einem ausländischen Insolvenzereignis haben im Inland beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Insolvenzgeldanspruch (§ 165 Absatz 1 Satz 3 SGB III). Allein der Umstand, dass ein Pfändungs- und Überweisungsbeschluss vorliegt, lässt nicht auf das Vorliegen eines Insolvenzereignisses schließen. Würde dies ermöglicht, entstünde ein erhebliches Missbrauchspotenzial zulasten der umlageverpflichteten Arbeitgeber, da der Insolvenzgeldanspruch durch Nichtbegleichung von Verbindlichkeiten (trotz Zahlungsfähigkeit) herbeigeführt werden könnte.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass die Regelungen zum Insolvenzgeld der Umsetzung europäischen Rechts (Insolvenzgeld-Richtlinie – Richtlinie 2002/74/EG vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 80/987/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers) dienen. Die Schaffung eines Anspruchs auf Insolvenzgeld bei Vorliegen eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses würde eine nicht zu rechtfertigende Ausweitung auf Fallkonstellationen bedeuten, in denen die Zahlungsunfähigkeit nicht festgestellt ist.