

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts

– Drucksache 20/6496 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1033. Sitzung am 12. Mai 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 27 Nummer 6 Buchstabe c AEntG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist in § 27 Nummer 6 Buchstabe c das Wort „Beklagten“ durch das Wort „Betroffenen“ und das Wort „Versäumnisentscheidung“ durch die Wörter „Entscheidung nach § 74 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 27 AEntG behandelt ausgehende Ersuchen um Zustellung von Dokumenten und Vollstreckung von Geldbußen, die einem Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums wegen des Verstoßes gegen die auf die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen im Inland anzuwendenden Rechtsvorschriften auferlegt wurden. Es handelt sich mithin um Geldbußen, die in einem deutschen Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen den betroffenen Arbeitgeber verhängt worden sind.

Das deutsche Ordnungswidrigkeitenrecht kennt die Begrifflichkeiten „Beklagte“, „Beklagter“ sowie „Beklagten“ und „Versäumnisentscheidung“ nicht. Diese Begrifflichkeiten finden im deutschen Recht nur im Rahmen des Zivilprozessrechts Anwendung. Daher sind diese Begrifflichkeiten durch „Betroffenen“ und „Entscheidung nach § 74 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten“ zu ersetzen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 30 Absatz 2 Nummer 1 AEntG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist in § 30 Absatz 2 Nummer 1 nach dem Wort „Geldbuße“ das Wort „offensichtlich“ einzufügen.

Begründung:

Artikel 17 Unterabsatz 2 Buchstabe a der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU normiert als Ablehnungsgrund nur eine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit. Die bloße Unverhältnismäßigkeit genügt als Ablehnungsgrund hingegen nicht.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§§ 24 bis 30 AEntG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die Vorschriften in Artikel 1 Nummer 9 – dem neu einzufügenden Abschnitt 7 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes – obsolet sind, soweit ausgehende Ersuchen um Zustellung von Dokumenten oder Vollstreckung von Geldbußen, die einem Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums wegen des Verstoßes gegen die auf die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen im Inland anzuwendenden Rechtsvorschriften auferlegt wurden, betroffen sind.

Begründung:

Gemäß § 24 Satz 2 AEntG wird der Anwendungsbereich des neu einzufügenden Abschnitts 7 dahingehend begrenzt, dass Regelungen zur Behandlung von Ersuchen um Zustellung von Dokumenten oder um Vollstreckung von finanziellen Verwaltungsanktionen oder Geldbußen in anderen Gesetzen, insbesondere dem Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG), oder völkerrechtlichen Verträgen vorgehen. Diese Beschränkung des Anwendungsbereichs war notwendig und geboten, um Widersprüche und Brüche mit bestehenden Regelungswerken zu verhindern.

Das IRG beinhaltet Regelungen zum Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten. Gemäß § 1 Absatz 2 IRG sind strafrechtliche Angelegenheiten auch Verfahren wegen einer Tat, die nach deutschem Recht als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße oder die nach ausländischem Recht mit einer vergleichbaren Sanktion bedroht ist, sofern über deren Festsetzung ein auch für Strafsachen zuständiges Gericht entscheiden kann. Für in Deutschland verhängte Geldbußen wegen des Verstoßes gegen die auf die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern anzuwendenden Rechtsvorschriften handelt es sich mithin um strafrechtliche Angelegenheiten im Sinne von § 1 Absatz 2 IRG, da in Deutschland über die Festsetzung von Geldbußen immer ein auch für Strafsachen zuständiges Gericht entscheiden kann (vergleiche § 68 OWiG).

Bei im Ausland verhängten Geldbußen hängt die Qualifizierung als strafrechtliche Angelegenheit maßgeblich von der Ausgestaltung des ausländischen Rechts ab.

Von den Regelungen der §§ 24 ff. AEntG sollen darüber hinaus nicht nur die Mitgliedstaaten der Europäischen Union betroffen sein, sondern auch weitere Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums, namentlich Island, Liechtenstein und Norwegen, die durch die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU nicht verpflichtet sind. Mit diesen Staaten sind jedoch völkerrechtliche Vereinbarungen geschlossen worden, deren Geltung nicht einseitig durch den deutschen Gesetzgeber außer Kraft gesetzt werden kann.

Das Verhältnis der in dem neu einzufügenden Abschnitt 7 enthaltenen Regelungen zu den Regelungen des IRG und den völkerrechtlichen Verträgen musste daher einer Klärung zugeführt werden. Mit dem vorgeschlagenen Geltungsvorrang wurde grundsätzlich eine angemessene Regelung geschaffen.

Bei in Deutschland verhängten Geldbußen handelt es sich allerdings immer um strafrechtliche Angelegenheiten im Sinne von § 1 Absatz 2 IRG, da in Deutschland über die Festsetzung von Geldbußen immer ein auch für Strafsachen zuständiges Gericht entscheiden kann (vergleiche § 68 OWiG). Ausweislich § 28 Absatz 2 AEntG soll es sich bei den zuzustellenden Dokumenten im Sinne von § 24 Satz 1 Nummer 2 AEntG um solche handeln, die für die Festsetzung einer Geldbuße oder deren Vollstreckung erforderlich sind.

Die entsprechenden Normen in dem neu zu schaffenden Abschnitt 7 dürften daher ohne tatsächlichen Anwendungsbereich und damit von vornherein obsolet sein, soweit ausgehende Ersuchen betroffen sind.

Aus diesem Grund sollte geprüft werden, ob § 24 Satz 1 Nummer 2, § 25 Absatz 2 Satz 2, § 27 und § 28 AEntG gestrichen werden müssen. Bei den Vorschriften § 25 Absatz 3 und § 26 AEntG wäre die Streichung der Wörter „und ausgehender“ zu prüfen. Im Falle einer Streichung von § 27 AEntG müssten demgegenüber bei

§ 30 Absatz 1 Nummer 1 d AEntG die Angaben aufgelistet werden, die ein eingehendes Ersuchen enthalten soll.

Die Einführung von Normen ohne tatsächlichen Anwendungsbereich sollte, auch im Hinblick auf mögliche Fehlvorstellungen beim Normadressaten, vermieden werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Ziffer 1 (zu Artikel 1 Nummer 9 Änderung in „Betroffenen“ und „Entscheidung nach § 74 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten“ in § 27 Nummer 6 Buchstabe c AEntG-E)

Dem Vorschlag zur Verwendung des Begriffs „Betroffener“ statt „Beklagter“ kann zugestimmt werden. Die Formulierung „Entscheidung nach § 74 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten“ anstelle „Versäumnisentscheidung“ kann hingegen nicht übernommen werden.

Der Vorschlag des Bundesrates geht davon aus, dass § 27 AEntG-E ausschließlich ausgehende Ersuchen um Zustellung von Dokumenten und Vollstreckung von Geldbußen behandelt, die einem Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums wegen des Verstoßes gegen die auf die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen im Inland anzuwendenden Rechtsvorschriften auferlegt wurden, und daher das deutsche Ordnungswidrigkeitenverfahren maßgeblich sei. Allerdings gelten die inhaltlichen Mindestanforderungen des § 27 AEntG-E mittelbar auch für eingehende Ersuchen gegen Arbeitgeber mit Sitz im Inland nach dem nationalen Entsenderecht des ersuchenden Mitgliedstaats. Die Regelung in § 30 Absatz 1 Nummer 1 AEntG-E erlaubt die Ablehnung eingehender Ersuchen, wenn diese nicht die für ausgehende Ersuchen geforderten Angaben gemäß § 27 AEntG-E enthalten.

Entsprechend müssen die Formulierungen in § 27 AEntG-E so gewählt werden, dass sie auch die Regelungen der anderen Mitgliedstaaten erfassen können. Nach Einschätzung der Bundesregierung ist in diesem Zusammenhang die vorgeschlagene Formulierung „Betroffene“ statt „Beklagte“ hinreichend offen formuliert.

Im Gegensatz dazu würde die Änderung in „Entscheidung nach § 74 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten“ eine nicht im Einklang mit der Richtlinie 2014/67/EU stehende Anforderung an eingehende Ersuchen bedeuten. Für ausgehende Ersuchen kann die Formulierung „Versäumnisentscheidung“ dahingehend ausgelegt werden, dass sie die Entscheidung nach § 74 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten meint.

Zu Ziffer 2 (zu Artikel 1 Nummer 9 Ergänzung „offensichtlich“ in § 30 Absatz 2 Nummer 1 AEntG-E)

Dem Vorschlag des Bundesrates ist zuzustimmen. Nach Artikel 17 Unterabsatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2014/67/EU ist eine Ablehnung von Ersuchen um Zustellung und Vollstreckung von Entscheidungen wegen Entsenderechtsverstößen nur bei offensichtlicher Unverhältnismäßigkeit möglich.

Zu Ziffer 3 (zu Artikel 1 Nummer 9 Streichung der Regelungen zu ausgehenden Ersuchen um Zustellung und Vollstreckung in den §§ 24 bis 30 AEntG-E)

Nach Auffassung der Bundesregierung steht der Vorschlag des Bundesrates nicht im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie 2014/67/EU. Er würde dazu führen, dass die Regelungen zur grenzüberschreitenden Durchsetzung von finanziellen Verwaltungsanktionen und/oder Geldbußen nur unzureichend umgesetzt würden.

Nach der Richtlinie 2014/67/EU muss die wirksame Durchsetzung der materiell-rechtlichen Vorschriften zur Arbeitnehmerentsendung gewährleistet werden. Eine Annäherung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur grenzüberschreitenden Durchsetzung ist danach eine Grundvoraussetzung für die Sicherstellung eines höheren, gleichwertigeren und vergleichbaren Schutzniveaus. Mitgliedstaaten sind danach verpflichtet, Sanktionen für Verstöße festzulegen und diese auch durchzusetzen. Dies erfasst zum einen die Durchsetzung eingehender Ersuchen um Zustellung und Vollstreckung aus anderen Mitgliedstaaten in Deutschland, zum anderen aber auch die Zustellung und Vollstreckung deutscher Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten.

Das neue Verfahren hat auch für ausgehende Ersuchen, bei denen deutsche Behörden einen anderen Mitgliedstaat ersuchen, Bußgeldbescheide gegenüber Arbeitgebern mit dortigem Sitz zuzustellen oder zu vollstrecken, einen Anwendungsbereich. Bisher können solche Bußgeldentscheidungen nur vollstreckt werden auf der Grundlage des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (Rahmenbeschluss Geld) bzw. der in seiner Umsetzung erlassenen Regelungen im Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG). Diese Vollstreckung setzt die beiderseitige Sanktionierbarkeit des zugrundeliegenden Verhaltens voraus. Es kann Konstellationen geben, in denen Verstöße aus dem Anwendungsbereich des AEntG-E im ersuchten Mitgliedstaat weder als Ordnungswidrigkeit noch als Straftat qualifiziert sind. Ein deutsches Vollstreckungsersuchen auf der Grundlage des Rahmenbeschlusses Geld würde

dort mangels Sanktionierbarkeit nach dem Recht des ersuchten Mitgliedstaats zurückgewiesen. Diese Lücke schließt der Regierungsentwurf mit dem neuen Verfahren nach der Richtlinie 2014/67/EU.

