

Stellungnahme des

Gesamtverbandes der Personaldienstleister e.V. (GVP)

zum Entwurf eines vierten Bürokratieentlastungsgesetzes (BEG IV) des Bundesministeriums der Justiz

Berlin, den 1. Februar 2024

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat einen ressortübergreifenden Entwurf für ein „Viertes Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz)“ vorgelegt und dem Gesamtverband der Personaldienstleister (GVP) Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Diese Gelegenheit nimmt der GVP gerne wahr und nimmt explizit zu einer Maßnahme Stellung, die der Entwurf vermissen lässt, die aber einen gezielten Beitrag zur Bürokratieentlastung für die deutsche Wirtschaft leisten würde: Die Ersetzung des Schriftformerfordernisses für den Arbeitnehmerüberlassungsvertrag zwischen Einsatzbetrieben ("Entleiher") und Zeitarbeitsunternehmen („Verleiher“) nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) durch die Textform, denn diese Verträge werden bei der für die Zeitarbeit typischen Einsatzwechselfähigkeit jährlich im sechs- bis siebenstelligen Bereich geschlossen. Das aus dem Jahr 1972 stammende Schriftformgebot durch die Textform (z.B. E-Mail) zu ersetzen, ist angesichts des digitalen Wandels und der damit verbundenen Möglichkeiten auch ein folgerichtiger Schritt, den der GVP und seine Vorgängerverbände schon seit geraumer Zeit anmahnen.

Im Einzelnen:

Der GVP begrüßt es, dass die Bundesregierung weitere Schritte unternimmt, um die Wirtschaft, aber auch Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung von Bürokratie zu entlasten. Dabei teilt der GVP die Einschätzung der Bundesregierung, dass gerade in „*Zeiten multipler Krisen, stockender Konjunktur und angespannter Haushaltslagen [...] die Beseitigung überflüssiger Bürokratie besonders dringend*“ ist (Entwurf, S. 1). Umso enttäuschender ist es, dass im Bereich des Arbeitsrechtes die Chance nicht genutzt werden soll, die deutsche Wirtschaft spürbarer von Bürokratie zu entlasten. Das gilt insbesondere auch für das Schriftformerfordernis in § 12 Absatz 1 Satz 1 AÜG, das strenggenommen eigentlich Vertragsrecht betrifft.

Diese Regelung hält kurz und knapp fest: „*Der Vertrag zwischen dem Verleiher und dem Entleiher bedarf der Schriftform.*“ Der Vertrag ist von beiden Vertragsparteien also eigenhändig im Original zu unterzeichnen. Auch Änderungen und/oder Ergänzungen bedürfen der Schriftform. Gekoppelt ist die Vorschrift allerdings noch an eine weitere Norm, die besagt, dass der Vertrag zwischen Einsatzbetrieb und Zeitarbeitsunternehmen zwingend vor dem Einsatz einer Zeitarbeitskraft abgeschlossen werden muss. Wörtlich heißt es im AÜG: „*Verleiher und Entleiher haben die Überlassung von Leiharbeitnehmern in ihrem Vertrag ausdrücklich als Arbeitnehmerüberlassung zu bezeichnen, **bevor** sie den Leiharbeitnehmer überlassen oder tätig werden lassen.*“ (§ 1 Absatz 1 Satz 5 AÜG) Ein Verstoß gegen diese sogenannte Kennzeichnungspflicht ist nach § 16 Abs. 1 Nr. 1c AÜG eine Ordnungswidrigkeit und kann mit einem Bußgeld von 30.000 Euro geahndet werden. Wiederholte Verstöße können den Bestand der Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung gefährden, die von der Bundesagentur für Arbeit erteilt wird und zwingende Voraussetzung dafür ist, legal in Deutschland als Zeitarbeitsunternehmen tätig zu werden (§ 1 Absatz 1 Satz 1 AÜG).

Das Schriftformerfordernis im AÜG für den Arbeitnehmerüberlassungsvertrag zwischen Kundenbetrieb und Personaldienstleister ist also in Kombination mit der Kennzeichnungspflicht ein scharfes Schwert, das nicht nur zu empfindlichen Geldstrafen führen, sondern Zeitarbeitsunternehmen mit dem Wegfall der Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung (AÜ-Erlaubnis) auch die Existenzgrundlage entziehen kann. Dabei ließen sich die mit dem Schriftformerfordernis 1972¹ verbundenen Absichten, Einsatzunternehmen vor dem Vertragsabschluss mit Unternehmen ohne Überlassungserlaubnis zu schützen und Vereinbarungen nachvollziehbar sowie transparent zu gestalten, heutzutage problemlos und vollumfänglich durch die Textform (z.B. E-Mail) erreichen. Arbeitnehmerschutz und Prüfmöglichkeiten blieben dabei ohne Abstriche erhalten. Insbesondere ist die Sorge unberechtigt, dass die Textform die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten erschweren könnte, weil es sich in diesem speziellen Fall "nur" um die Vertragsbeziehung des Personaldienstleisters zum Kundenunternehmen handelt, Arbeitnehmerrechte also unmittelbar gar nicht berührt werden.

Zwar lässt das AÜG prinzipiell die qualifizierte elektronische Signatur nach § 126a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) zu, weil sie in dem Gesetz – im Gegensatz zum Nachweisgesetz – nicht explizit ausgeschlossen ist. Allerdings ist ausgerechnet diese Form der digitalen Signatur nicht dazu angehtan, die Wirtschaft von Bürokratie zu entlasten, denn das Erstellen einer qualifizierten elektronischen Signatur ist ebenfalls aufwändig und vor allem auch mit entsprechenden Kosten verbunden. Um eine solche Signatur zu erstellen, werden entweder eine Signaturkarte oder eine einschlägige

¹ Bei der Einführung des Schriftformerfordernisses kannte das deutsche Arbeitsrecht die Textform noch nicht und auch an die Kommunikation mittels E-Mail war noch nicht zu denken.

Software (Fernsignatur), eine Signaturerstellungseinheit und ein Zertifizierungsdiensteanbieter benötigt. Zumindest die Signaturkarte oder der Zugang zu der Software muss bei beiden Vertragspartnern vorhanden sein, wenn ein Vertrag vollständig digital unterzeichnet werden soll. Signaturkarten werden über einen Fixpreis bei einmaligem Kauf im Rahmen der Kartengültigkeit bezahlt, wobei das Kartenlesegerät einmalig separat finanziert werden muss und selbst in kleineren bis mittelständischen Unternehmen die Anschaffung einer einzigen Signaturkarte nicht ausreichend sein dürfte, weil es nur einen Zeichnungsberechtigten gäbe. Fernsignaturen werden dagegen transaktionsbasiert berechnet, das heißt, für jede Vertragsunterzeichnung wird ein bestimmter Betrag fällig. Die Kosten variieren stark bei den unterschiedlichen Anbietern. So können bei volumenbasierten Ansätzen zwischen 0,29 Euro und 3,50 Euro pro qualifizierter digitaler Signatur fällig werden. Bei Kostenmodellen ohne Volumenbasis, die für Kleinstunternehmen allein Sinn machen würden, liegt die Preisspanne sogar zwischen 5,50 Euro und 9,20 Euro je qualifiziertem Signaturvorgang.

„Organisation und Kosten für fortgeschrittene und qualifizierte elektronische Signaturen sind hoch, so dass der Mehrwert diese im Mittelstand häufig nicht kompensiert,“ heißt es deswegen zurecht in einer einschlägigen Studie zum Einsatz elektronischer Signaturen im Mittelstand.² Die Zeitarbeit ist aber überaus mittelständisch geprägt, denn laut Daten der Bundesagentur für Arbeit beschäftigt gerade einmal 7,7 Prozent der Zeitarbeitsbetriebe 150 Mitarbeiter:innen oder mehr, während 64,7 Prozent weniger als 50 Beschäftigte hat und 24,3 Prozent sogar weniger als 10. Außerdem werden jährlich Arbeitnehmerüberlassungsverträge zwischen Einsatzbetrieben und Zeitarbeitsunternehmen im siebenstelligen Bereich geschlossen. Selbst wenn nur zwei Überlassungen an zwei unterschiedliche Kunden im Jahr pro Zeitarbeitskraft zugrunde gelegt würden, kämen dabei bei einem durchschnittlichen Bestand von knapp 820.000 Zeitarbeitnehmer:innen (Zeitraum Juli 2022 bis Juni 2023) mehr als 1.600.000 Arbeitnehmerüberlassungsverträge zustande. Bei drei Überlassungen an drei verschiedene Einsatzbetriebe pro Zeitarbeitskraft wären es dann schon fast 2,5 Millionen derartiger Verträge. Entsprechend sähen auch die Kosten für die flächendeckende Nutzung der qualifizierten digitalen Signatur in der Zeitarbeit aus: Im Schnitt wären es auf Basis von zwei oder drei Überlassungen pro Zeitarbeitskraft jährlich allein für die Personaldienstleister zwischen sechs und neun Millionen Euro ohne Berücksichtigung von Einführungs- und Implementierungskosten – und dabei würden die Kleinstunternehmen am stärksten belastet.

Abgesehen von den damit verbundenen Kosten stößt die qualifizierte elektronische Signatur nach Berichten der GVP-Mitgliedsunternehmen auf Seiten der Einsatzbetriebe häufig auf Ablehnung. Viele Kundenunternehmen, gerade im Handwerk oder aus dem mittelständischen Bereich, halten die erforderliche Technik für die Umsetzung der qualifizierten digitalen Signatur ohnehin nicht bereit und scheuen auch vor einer entsprechenden Implementierung zurück. Dass im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung die Schriftform allein durch die qualifizierte elektronische Signatur nach § 126a BGB ersetzt werden kann, ignoriert also die Bedürfnisse des Mittelstandes – sowohl bei den Einsatzbetrieben als auch bei den Zeitarbeitsunternehmen. Auch deswegen spricht sich der GVP dezidiert dafür aus, auf die reine Textform (z.B. E-Mail) in § 12 Absatz 1 Satz 1 AÜG abzustellen.

Im Übrigen zeigt schon die schiere Anzahl von Arbeitnehmerüberlassungsverträgen pro Jahr, wie groß das Entlastungspotenzial der vom GVP angemahnten Änderung für die deutsche Wirtschaft

² Helmke, S., Herfrid, R., Uebel, M. (2016). Einsatz elektronischer Signaturen im Mittelstand. In: Helmke, S., Uebel, M. (eds) Managementorientiertes IT-Controlling und IT-Governance, S. 291. Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07990-1_19 (letzter Aufruf 18.01.2024)

sein könnte. Außerdem würde eine solche Maßnahme eine der Kernfunktionen der Zeitarbeit für die deutsche Wirtschaft stärken: Die zeitnahe (und passgenaue) Besetzung einer personellen Vakanz. Dem steht das Schriftformerfordernis entgegen, denn kurzfristige Anfragen von Einsatzbetrieben sind damit kaum oder nur sehr schwer von Personaldienstleistern rechtskonform zu realisieren. Zwar eröffnet die bereits in der Gesetzesbegründung zur AÜG-Änderung aus dem Jahr 2017 genannte Möglichkeit zum Abschluss von Arbeitnehmerüberlassungsverträgen über Arbeitskraftkontingente einen gewissen Ausweg (vgl. BT-Drs. 18/9232, Seite 20). Aber gerade bei kleinen und mittelständischen Personaldienstleistern und ihren zumeist ebenfalls aus dem KMU-Bereich stammenden Kundenunternehmen spielt diese Vertragsform mangels „Masse“ kaum eine Rolle, so dass auch an dieser Stelle – ähnlich wie bei der qualifizierten elektronischen Signatur – die Bedürfnisse des Mittelstandes nicht in den Blick genommen werden.

Zum Schluss sei noch auf einen weiteren Nachteil des Schriftformerfordernisses hingewiesen, nämlich die alles andere als nachhaltige Beanspruchung von Ressourcen: Das Muster für den Arbeitnehmerüberlassungsvertrag zwischen Einsatzbetrieb und Zeitarbeitsunternehmen, das der GVP seinen Mitgliedsunternehmen zur Verfügung stellt, umfasst allein schon 12 Seiten. Bei einem doppelseitigen Druck und nur einer einzigen Überlassung pro Zeitarbeitskraft im Jahr werden bereits mehr als 4,9 Millionen Blatt Papier benötigt, bei zwei solcher Überlassungen sogar über 9,8 Millionen Blatt. Die Ersetzung des Schriftformgebotes durch die Textform (z.B. E-Mail) böte folglich erhebliches Potenzial, um ressourcen- und damit umweltschonender zu wirtschaften.

In Zeiten des wachsenden Arbeits- sowie Fachkräftemangels und parallel steigender Flexibilitätsanforderungen an Unternehmen wäre die Ersetzung des Schriftformgebotes durch die Textform (z.B. E-Mail) im AÜG ein Baustein, um die deutsche Wirtschaft und insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen in einem kriselnden ökonomischen Umfeld spürbar von Bürokratie zu entlasten.

Zu den weiteren im BMJ-Entwurf vorgesehenen Neuregelungen zur Bürokratieentlastung verweist der GVP auf die Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA), in der seine Positionen eingeflossen sind.