



BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

Bundeswirtschaftskammer

Bundeswirtschaftskammer A-1045 Wien
Postfach 195

Bundesministerium für
soziale Verwaltung

Stubenring 1
1010 Wien

Be...	ZENTWURF
ZI...	GE/9.86
Datum: - 4. MRZ. 1986	
Verteilt: 4.3.86 Krenz	

St. Hajek

Ihre Zahl/Nachricht vom
34.401/5-2/1985
15. Dezember 1985
Betreff

Unsere Zahl/Sachbearbeiter
Sp 211/85/Dr.Str/BTV

(0222) 65 05 Datum
4489 DW 25.2.1986

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die
Überlassung von Arbeitskräften geregelt
sowie das Arbeitsmarktförderungsgesetz
und das Arbeitsverfassungsgesetz geändert
wird (Arbeitskräfteüberlassungsgesetz-AÜG)

Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft gestattet sich, zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Überlassung von Arbeitskräften geregelt sowie das Arbeitsmarktförderungsgesetz und das Arbeitsverfassungsgesetz geändert wird, folgende Stellungnahme abzugeben:

Die Bundeskammer hat bei den nun schon beinahe 10 Jahre dauernden Versuchen, in Einzelfällen aufgetretene Probleme im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Personal zu lösen, immer wieder ihre Bereitschaft zur Mitarbeit bekundet. Wir haben aber schon in unseren Stellungnahmen aus den Jahren 1977 und 1982 die damaligen Bestrebungen, die Arbeitskräfteüberlassung generell zu verbieten, auf das heftigste bekämpft. Der vorliegende Entwurf erweckt nun auf den ersten Blick den Eindruck, als sei unseren Einwänden gegen ein Verbot Rechnung getragen. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, daß es dem do. Bundesministerium nach wie vor nicht darum geht, Mißstände abzustellen, sondern offensichtlich darum, eine ganze Branche mit 300 Unternehmern und 10.000 Arbeitnehmern aus ideologischen Gründen in Frage zu stellen. Die Autoren des Entwurfes wollen offenbar nicht zur Kenntnis nehmen, daß es sich dabei um eine Branche handelt, deren Existenzgrundlage nicht darin besteht, arme Arbeitnehmer auszubeuten und ihre Arbeitskraft zu

verkaufen, sondern darum, eine Dienstleistung sowohl für die Beschäftigten als auch für die Beschäftigten zu erbringen. Immerhin haben nach einer Studie aus dem Jahre 1982 1/3 der so beschäftigten Arbeitnehmer vergeblich beim Arbeitsamt eine Stelle gesucht, 3/4 hatten vorher keine Arbeit. Der Entwurf ist so gesehen auch Ausdruck eines eifersüchtigen, die eigene Erfolglosigkeit verdrängenden Bewachens des staatlichen Vermittlungsmonopols. Es ergibt sich insbesondere auch in der Zusammenschau mit anderen in Begutachtung stehenden Gesetzentwürfen (etwa Arbeitsplatzsicherungsgesetz und Arbeitsverfassungsgesetz) die Befürchtung, als würden gezielt Teilarbeitsmärkte zerschlagen, um dann mit Milliardensummen Beschäftigungsprogramme auf die Beine zu stellen und Arbeitsmarktförderung betreiben zu können. Das zu einer Zeit, in der der Staat angesichts der hohen Zahl von Arbeitslosen über jede, ohne sein Zutun funktionierende Entlastung des Arbeitsmarktes froh sein müßte.

Wirtschaftlich ist der Entwurf, wie die Erläuterungen auf Seite 7 deutlich zeigen, dem unrealistischen und die wirtschaftlichen Gegebenheiten völlig verkennenden Denken bzw. Umrechnen der Arbeitnehmerüberlassungen in "Vollarbeitsplätze" verhaftet, eine Denkweise, die uns schon bei der Arbeitszeitverkürzungsdiskussion immer wieder begegnet.

Erschwerend kommt im vorliegenden Fall dazu, daß unter Vollarbeitsplätzen nur "feste Arbeitsplätze" verstanden und diese idealisiert werden. Nur ein fester Arbeitsplatz ist offensichtlich ein guter Arbeitsplatz; worin freilich der wirkliche Unterschied zu den baustellenbezogenen und damit letztlich für den Arbeitnehmer auch "unfesten" Arbeitsplätzen der Bau- und Baunebenwirtschaft oder der Verkehrswirtschaft liegen soll, ist nicht unmittelbar einsichtig, wenn der Arbeitskräfteüberlasser auch tatsächlich das wirtschaftliche Risiko wie jeder sonstige Arbeitgeber, dessen Arbeitsplätze ja auch vom wirtschaftlichen Erfolg abhängig sind, trägt. Über bloße Behauptungen kommt die Idealisierung des "festen" Arbeitsplatzes wohl nicht hinaus. Abgesehen davon ist der Weg vom idealisierten "festen" zum letztlich unwirtschaftlich "erstarrten" Arbeitsplatz leider kürzer als sich die arbeitsplatzvernichtenden Autoren des Gesetzentwurfes vorstellen dürften. Auch ist es wirtschafts- und sozialpolitische Unvernunft, zu glauben, mit Regelungen, die auf ein de-facto-Verbot der Arbeitskräfteüberlassung hinauslaufen, feste Arbeitsplätze zu sichern bzw. zu schaffen. Durch exzessive Regelungen können zwar bestehende "unfeste" Arbeitsplätze zunichte gemacht, nicht aber in "feste" umfunktioniert werden. Es wäre hoch an der Zeit, wenn man auch im Sozialministerium die Grenzen des Rechts

- 3 -

in bezug auf die Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen erkennen würde; ist doch gerade das Personalleasing ein Phänomen, das seine Ursachen zweifellos in regelungsbedingten Inflexibilitäten und Kostenhemmnissen "fester" Arbeitsplätze in bestimmten Wirtschaftszweigen hat. Man sollte nicht auch diesen wirtschaftlichen Ausweg, der auf Seiten des Beschäftigers eigene Dauerbindungen vermeidet und Kosten sparen hilft, durch exzessive Regelungen wie den vorliegenden Entwurf vermauern, zumal dieser Ausweg eine beachtliche Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen hat und keineswegs wahrscheinlich ist, daß sich diese wiederum "zurückverteilen" lassen. Auch sollte man nicht übersehen, daß eine ganze Reihe von Arbeitnehmern ganz bewußt eine Beschäftigung bei einem Personalbereitstellungsunternehmen anstrebt, sei es, weil sie sich - noch - nicht an einen fixen Arbeitsplatz binden wollen, sei es, weil sie Erfahrungen in verschiedenen Unternehmen sammeln wollen, um später - besser ausgebildet, flexibler, erfahrener - eine höherwertige feste Stelle zu bekommen.

Selbst Geppert (dem nicht zu unterstellen ist, eine besonders freundliche Haltung den Personalbereitstellern gegenüber einzunehmen) (1977) gibt zu bedenken, daß die Überlasser bei einem Verbot entweder auf andere vertragliche Gestaltungen ausweichen würden (z.B. Scheinwerkverträge abschließen, als Subunternehmer auftreten oder die Rechtsfigur des mittelbaren Arbeitsverhältnisses für ihre Zwecke nutzbar machen), oder die Leiharbeit in Form einer neuen "Schwarzarbeit" auftritt. Schließlich haben Verbote nicht die Einstellung des nun Verbotenen, sondern viel eher die Fortsetzung der nun illegal gewordenen Tätigkeit "im Untergrund" zur Folge. Das Ergebnis wäre, daß Praktiken der Leiharbeitsfirmen und Ausmaß der Leiharbeit noch viel weniger kontrollierbar, ja gar nicht mehr erfaßbar sind.

Unter der Annahme, daß vom Bundesministerium die Beseitigung von aufgetretenen Mißständen angestrebt wird, können wir uns nicht vorstellen, daß die sogar von Geppert aufgezeigten Folgen im Sinne der Autoren des vorliegenden Entwurfes sind.

Wir rücken nicht davon ab, daß Arbeitnehmerüberlassungen auf eine Weise geregelt werden sollen, die nicht nur den Personalbereitstellungsunternehmen eine echte Wettbewerbschance beläßt, sondern auch den bedarfsorientierten Arbeitnehmers Austausch zwischen Unternehmen, die nicht Bereitstellungsunternehmen sind, nicht behindert.

Eine besondere Tücke des Entwurfes liegt in seiner Unzahl von präjudiziellen, also die weitere Rechtsentwicklung, insbesondere auf dem Gebiet des Arbeits- und Gewerberechts, beeinflussenden Regelungen. Näheres wird im folgenden noch im Detail ausgeführt.

Negativ zeichnet sich der Entwurf schließlich auch durch eine Fülle administrativer Hemmnisse und "Bürokratieexzesse" aus. Auch diese, verstärkend abgesichert durch wesentlich überhöhte Geldstrafen, die Fehler bei der Arbeitnehmerüberlassung schon in die Nähe der Wirtschaftskriminalität rücken, sind durchaus geeignet, das offensichtlich beabsichtigte de-facto-Verbot professioneller Arbeitnehmerüberlassung zu bewirken und, gleichsam als Nebeneffekt, auch jeglichen sonstigen Arbeitnehmer-austausch zwischen nahestehenden Unternehmungen im Keim zu ersticken.

Daß die ihr Ziel ohnedies perfektionistisch verfolgenden Regelungen sicherheits- halber noch durch eine Verordnungsermächtigung an den Sozialminister für arbeits- marktpolitisch motivierte oder mit unterstellter struktureller Nichteinhaltung von Arbeitnehmerschutzbestimmungen begründete Überlassungsstops, Quotenregelungen und ähnliches (§ 20 Abs. 1 Z. 2 bis 4) "gekrönt" werden, rundet das Verhinderungsbild ab, ein Bild, in das auch die im Gesetzentwurf mehrfach zum Ausdruck kommende Priorität der staatlichen Arbeitsmarktförderung vor der privaten Arbeitnehmerüber- lassung paßt; mit dieser bedenklichen und letztlich auch wohl kostspieligen Priori- tätensetzung verläßt der Staat das Subsidiaritätsprinzip, das die Arbeitsmarkt- förderung eigentlich beherrschen sollte, nämlich staatliche Beschäftigungspolitik nur dort zu betreiben, wo die Wirtschaft aus eigener Kraft keine Arbeitsplätze zur Verfügung stellen bzw. nötige Umschulungen nicht aus betriebseigene Mitteln finanzieren kann. Dem privatwirtschaftlich funktionierenden und ohne öffentliche Mittel auskommenden Ausweg der Arbeitnehmerüberlassung gewissermaßen ins Eck zu stellen und statt dessen zunehmend steigende Zwangsbeiträge in Förderungsmaß- nahmen zu stecken, deren Erfolg mitunter recht zweifelhaft ist, halten wir jedenfalls für einen Weg, der so verkehrt ist, daß wir ihn nicht mittragen können. Zum Abschluß unserer grundsätzlichen Bemerkungen erlauben wir uns noch einmal unsere Bereitschaft zu bekunden, darin mitzuwirken, bisher aufgetretenen Miß- ständen einen Riegel vorzuschieben. Unserer Ansicht nach würde es durchaus genügen, die Personalverleihung von einem derzeit freien Gewerbe in ein konzes- sioniertes Gewerbe mit allen Konsequenzen der Gewerbeordnung umzuwandeln. Wir sehen nicht ein, daß diese Tätigkeit in Zukunft vom Anwendungsbereich der Gewerbeordnung ausgenommen sein und sondergesetzlich geregelt werden sollte.

Zu den einzelnen Bestimmungen erlaubt sich die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft die folgenden Bemerkungen:

Zu den §§ 1, 2 und 3:

Was den Regelungsbereich anbelangt, sollte im Gesetz klargestellt werden, daß Genehmigungen oder Anzeigen grundsätzlich nur bei jenen Firmen notwendig sind, deren Betriebszweck die zur Verfügungstellung von Arbeitskräften ist. Es muß jedenfalls eindeutig sein, daß z.B. Firmen des Reinigungs- oder Bewachungsgewerbes, deren Arbeitnehmer ausschließlich in einem bestimmten Betrieb arbeiten, nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen, auch wenn der Beschäftigungsbetrieb ein zumindest teilweises Direktionsrecht besitzt.

Wir glauben, daß es auch keine sozialpolitische Notwendigkeit gibt, die echte Leiharbeit in den Geltungsbereich einzubeziehen. Wenn eine Baufirma beispielsweise einige Mitarbeiter einer anderen Baufirma zur Verfügung stellt, weil sie selbst vielleicht Arbeitsmangel hat, ist ein derartiger Aufwand sicherlich nicht gerechtfertigt. Sucht man im vorliegenden Entwurf die Frage zu beantworten, ob die echte Arbeitsleihe vom Anwendungsbereich des AÜG ausgenommen sei, findet man keine Antwort. Gemäß § 1 des Entwurfes soll jede Arbeitsüberlassung dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterliegen, sofern sie nicht gemäß § 2 ausgenommen ist. Eine derartige Ausnahme für die echte Arbeitsleihe befindet sich dort jedoch nicht. § 3 besagt im wesentlichen in Ausführung zu § 1 des Entwurfes nur, daß entsandte Arbeitskräfte dem Begriff der Arbeitsüberlassung nicht unterliegen. In der Folge geht es nur um die Frage, ob für die Arbeitsüberlassung eine Bewilligung erforderlich ist oder eine Anzeige genügt. Dabei fällt auf, daß sowohl § 8 als auch § 15 von der gewerbsmäßigen Arbeitskräfteüberlassung ausgehen, was bewirkt, daß, oberflächlich betrachtet, die echte Arbeitsleihe weder bewilligungs- noch anzeigepflichtig wäre, jedoch den übrigen Bestimmungen des Gesetzes unterläge. Es ist aber in diesem Zusammenhang zu beachten, daß alles, was ein Gewerbetreibender im Rahmen seiner gewerblichen Tätigkeit macht, gewerbsmäßig erfolgt.

Da die Gewerbsmäßigkeit kein Kriterium der Begriffsbestimmungen der §§ 1 und 3 ist, wohl aber entweder die Bewilligungs- oder die Anzeigepflicht nach sich zieht, wäre die fallweise Arbeitskräfteüberlassung im Rahmen der betrieblichen Nachbarschaftshilfe wohl von dieser Verpflichtung, nicht aber vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Für die echte Arbeitsleihe kann aber auch nicht akzeptiert werden, daß die übrigen Bestimmungen des Gesetzes auf sie Anwendung finden sollen.

Eine weitere Änderung bzw. Erweiterung des Ausnahmekataloges erscheint uns in die Richtung notwendig zu sein, daß insbesondere die Überlassung von Arbeitskräf-

ten zwischen Konzernunternehmen sowie die Überlassung von Arbeitskräften an ausländische Beschäftigte bei Tätigkeiten im Inland aufzunehmen sind, da sonst Personalverschiebungen, die zur Vermeidung von Freisetzungen notwendig sind, nicht möglich wären. Auch scheint eine Erweiterung des Abs. 2 Z. 2 lit. a um das Wort "Montage" unabdingbar.

In Z. 3 müßte das Wort "vorübergehende" entfallen.

In einer neuen Z. 5 sollten Konzerngesellschaften, Tochtergesellschaften von Holdings etc. ausgenommen werden. Als weitere Ausnahmen wären die Erbringung von Handelsvertreterleistungen durch Angestellte der Handelsagenturfirma für das Unternehmen des Auftraggebers der Handelsagentur sowie die Erbringung der Dienstleistungen der EDV durch die Angestellten der EDV-Firma für das Unternehmen des Auftraggebers der EDV-Firma, die Beschäftigung von Betriebsberatern und vieles mehr zu fordern.

Wer nach § 2 vom Gesetz ausgenommen zu sein glaubt, kann auf dem Umweg über § 3 dennoch wieder von diesem erfaßt sein. Bei Beibehaltung des vorliegenden Textes würde dann nahezu jeder Werk- bzw. jeder Werklieferungsvertrag als Arbeitskräfteüberlassung zu bezeichnen sein. Die Formulierung des § 3, daß für die Beurteilung, ob eine Überlassung von Arbeitskräften vorliegt, der wahre wirtschaftliche Gehalt und nicht die äußere Erscheinungsform des Sachverhaltes maßgebend sei, wird von uns abgelehnt. Mit derartigen Wendungen wird der Rechtsunsicherheit und wohl auch Willkürentscheidungen Tür und Tor geöffnet.

Die Beweislastumkehr des § 3 Abs. 3 können wir nicht akzeptieren. Mit demselben Recht könnte etwa gefordert werden, daß jeder Arbeitgeber im Zweifel zu beweisen hätte, daß er keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgesetz zu verantworten habe. Diese Beweisregel führt im Zweifel jedenfalls zu höheren Arbeitnehmeransprüchen ebenso wie zu berechtigten Arbeitsverweigerungen, etwa wenn die Schriftform nach § 4 Abs. 1 nicht eingehalten sei. Als Beispiele seien vornehmlich auch die Tätigkeiten von Unternehmensberatern, Datenverarbeitern und technischen Büros genannt, die oft in Form von Werkverträgen erfolgen und deshalb in Zukunft unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen würden, sofern es nicht gelingt, den entsprechenden Gegenbeweis anzutreten.

Das Erfordernis der Schriftlichkeit des Arbeitsvertrages in § 4 Abs. 1 erscheint uns nicht hinreichend begründet und widerspricht auch einem Grundprinzip des Arbeitsrechtes.

Die Verpflichtung, die für den Beschäftiger gültigen Gesetze, Verordnungen, Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen anzuwenden, mag den Intentionen nach durchaus vertretbar sein. In der Praxis wird es jedoch zu Schwierigkeiten kommen, weil der Überlasser nur schwer in der Lage sein dürfte, insbesondere anzuwendende Betriebsvereinbarungen zu berücksichtigen, was ohnedies wegen Widersprüchen zum eigenen Arbeitsvertrag zu Problemen führen kann, die auch durch das Günstigkeitsprinzip nicht gelöst werden können. Es ist auch durchaus vorstellbar, daß die Arbeitnehmer mit diesen Bestimmungen nicht einverstanden sind. Vereinbart der Überlasser mit seinem Arbeitnehmer im Arbeitsvertrag das jeweils zustehende kollektivvertragliche Entgelt zu bezahlen, hätte der Arbeitnehmer zum Teil schwankende, zum Teil auch sehr niedrige Lohnansprüche zu erwarten. Ergänzend sei ferner auf das Problem der sodann mit Sicherheit auftretenden Mehrfachkollektivvertragsangehörigkeit verwiesen, das von Lehre und Rechtsprechung ohnehin bis dato noch nicht einhellig gelöst werden konnte.

Nicht überwindbare Schwierigkeiten würden sich auch durch die abwechselnde Beschäftigung angelernter Hilfskräfte im Bereich des Bauarbeiterurlaubsgesetzes und etwa im Metallbereich ergeben, was ein dauerndes Ein- und Auspendeln aus dem Bauarbeiterurlaubsgesetz bedeuten würde. Der Arbeitnehmer erhielte dann entweder keinen oder einen doppelten Anspruch auf Urlaubsentgelt bzw. Urlaubszuschuß.

Abzulehnen ist ebenso die im § 4 Abs. 4 normierte Haftung des Beschäftigers für Ansprüche des Arbeitnehmers gegen den Überlasser. Eine stichhaltige Begründung hierfür vermögen auch die Erläuterungen zum Entwurf nicht zu liefern, wenngleich dort von finanziellen Ansprüchen die Rede ist, ohne jedoch genau zu determinieren, welche Art von Ansprüchen der Gesetzgeber meint. In der vorliegenden Form ist die zwar nur anteilige (im Ausmaß der geleisteten Arbeitsstunden) und subsidiäre Haftung des Beschäftigers dem Grunde nach unbeschränkt. Ohne sie im Detail kennen zu können, hätte der Beschäftiger für jegliche, auch zukünftige Ansprüche zu haften. Man denke insbesondere an Ansprüche z.B. aus vorsätzlicher Schadenszufügung gegenüber dem Arbeitnehmer durch den Überlasser, aus Pensionszusagen an den Arbeitnehmer etc. und die sich aus einer derartigen Haftung ergebenden geradezu grotesken Auswirkungen.

Da die Arbeitnehmerüberlassung nicht automatisch entsprechende Weisungs- und Einwirkungsmöglichkeiten für den Beschäftigte bewirkt, erweist sich die in § 4 Abs. 5 vorgesehene verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit des Beschäftigten für die Arbeitnehmerschutzvorschriften insoweit auch als rechtsstaatlich unhaltbares Präjudiz, das mit der neuerdings so modernen "Sippenhaftung" verwandt erscheint.

§ 4 Abs. 6 macht den Rückgriffsanspruch des Arbeitnehmers nach § 3 Dienstnehmerhaftpflichtgesetz überflüssig und könnte das Einfallstor für Forderungen nach Einschränkung jeglicher unmittelbaren Erfüllungsgehilfenhaftung bilden, zumal bei Gesetzwerdung die überlassenen Arbeitnehmer privilegiert wären, ohne daß sich eine derartige Besserstellung sachlich wirklich rechtfertigen ließe. Nicht einsichtig erscheint uns die Bestimmung des § 4 Abs. 8, wodurch in einem Gesetz a priori normiert wird, daß die Gebühren für die Errichtung des Vertrages vom Überlasser zu tragen sind. Abgesehen davon, daß der Gesetzestext nicht einmal eine Aussage darüber trifft, ob bei jeder neuen Überlassung ein neuer Vertrag abgeschlossen werden muß, ist nicht einzusehen, warum die Vergebührung des Vertrages nicht der Parteiendisposition unterliegen soll.

§ 5 Abs. 1 scheint darauf hinzudeuten, daß es nach den Autoren des Entwurfes keinen generellen Arbeitsvertrag, sondern ausschließlich Einzelverträge für einen bestimmten Beschäftigten geben soll. Wie dies mit der Bestimmung, daß es keine befristeten Arbeitsverträge geben soll, vereinbar ist, ist uns unergründlich. Jedenfalls wäre anders die Bestimmung des Abs. 1 nicht durchführbar.

Eine generelle Kündigungsfrist von mindestens 14 Tagen wird von uns abgelehnt, da es zumindest für minder oder unqualifiziertes Personal in einzelnen Kollektivverträgen Kündigungsfristen von nur einem Tag gibt. Z. 3 von Abs. 1 des § 5 bestimmt, daß der Vertrag zwingend die Arbeitszeit vorzusehen hat. Unserer Ansicht ist es geradezu unmöglich, daß in einem Vertrag zwischen dem Überlasser und dem Arbeitnehmer bereits eine Arbeitszeiteinteilung getroffen werden kann, da ja nicht feststeht, in welchem Unternehmen die Arbeitskraft pro futuro beschäftigt sein wird. Allenfalls könnten wir uns noch vorstellen, daß in diesem Vertrag die wöchentliche Höchstarbeitszeit vereinbart wird. Das gleiche gilt für den in Aussicht genommenen Beschäftigungsort.

Das in Österreich erstmalige Verbot auch bloß einmaliger Befristung hat zumindest eine negative Signalwirkung, zumal es als branchenspezifische Regelung sachlich

- 9 -

nicht gerechtfertigt ist. Infolge des weiten Überlassungsbegriffes des Entwurfes kann sich dieses Verbot auch in zahlreichen scheinbar gültigen Befristungen letztlich als "trojanisches Pferd" erweisen. Bei der Bewertung des Befristungsverbotess sollte Österreich die negativen Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem de-facto-Verbot auch der einmaligen Befristung durch die dortige Judikatur beherzigen, die aus arbeitsmarktpolitischen Gründen jüngst durch die Gesetzgebung wieder rückgängig gemacht werden mußte.

§ 5 Abs. 2 Z. 1 trägt jedenfalls den Keim eines interpretativen Befristungsverbotess in Bestandschutzfällen in sich, zumindest aber zu verstärkten Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung von Befristungen und ist daher entschieden abzulehnen, zumal nicht einsichtig ist, warum bei Arbeitnehmerüberlassungen eine Situation vorliegen soll, die nicht einmal eine einmalige Befristung rechtfertigt. Zweck des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes soll es ja sein, Diskriminierungen zu vermeiden, nicht jedoch die betroffenen Arbeitnehmer gegenüber allen anderen zu privilegieren. Außerdem steht nicht einmal fest, ob das Verbot der Befristung tatsächlich im Interesse der überlassenen Arbeitskraft liegt. Gegen einen Mißbrauch sind die überlassenen Arbeitskräfte ja schon derzeit durch das Verbot von Kettenarbeitsverträgen geschützt.

Zur Mitteilungspflicht über die anzuwendenden Normen der kollektiven Rechtsgestaltung und sonstigen generellen betrieblichen Vereinbarungen verweisen wir auf das zu § 4 Abs. 3 Gesagte.

Die Begründung für § 7 - Überlassungsverbot in bestreikte Betriebe - ist nicht nur unschlüssig (das staatliche Neutralitätsgebot kann sich nur auf staatliche Aktionen beziehen, nicht aber auf die private Arbeitnehmerüberlassung), sondern auch insofern uneinsichtig, als einem bestreikten Betrieb erstmals eine der verschiedenen zivilrechtlichen Möglichkeiten genommen wird, auf den Streik zu reagieren, um seine eigenen Liefer- und Leistungsverpflichtungen erfüllen oder seine Betriebsziele trotz des Streiks erreichen zu können. In bestreikten Betrieben sind kumuliert hohe wirtschaftliche Werte vorhanden, deren Minderung zu einem schweren betriebs- und volkswirtschaftlichen Verlust führen kann. Es erscheint uns deshalb kurzsichtig gedacht, wenn einem Unternehmer verboten wird, z.B. überlassene Arbeitskräfte für die Wartung seiner Maschinen aufzunehmen. Desgleichen glauben wir, daß eine Verankerung eines solchen Verbotes sowie dessen Pönalisierung zwar zulässig, aber das Verbot der Beschäftigung von überlassenen Arbeitnehmern in solchen Betrieben,

die nach § 22 Abs. 1 Z. 4 ebenfalls pönalisiert ist, mit dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutz des Eigentums nur schwer vereinbar ist.

Zur Bewilligung haben wir bereits zu verstehen gegeben, daß wir eine solche außerhalb der Gewerbeordnung und durch das Bundesministerium für soziale Verwaltung bzw. den diesem nachgeordneten Dienststellen ablehnen. Wir sprechen uns nach wie vor für eine Konzessionserteilung im Rahmen der Gewerbeordnung aus. Die Absicht, daß die Erteilung bzw. Verlängerung der Bewilligung zur Arbeitskräfteüberlassung von der Lage und der Entwicklung des Arbeitsmarktes abgemacht werden kann sowie die häufige Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe, etwa im Bewilligungsverfahren ("Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes", "Geringfügigkeit", "Beeinträchtigung der Ziele des Gesetzes"), wodurch ungeahnte Möglichkeiten jeglicher Einflußnahme auf Grund subjektiver Betrachtungsweisen von Behörden offenstehen, lehnen wir ab. Auf jeden Fall wird verantwortungsbewußtes unternehmerisches Planen und Handeln in diesem Bereich unmöglich gemacht.

Mißlungen ist wohl die Formulierung des § 9 Abs. 1 Z. 6. Mit dieser Bestimmung wären sämtliche derzeit existierende Personalbereitstellungsunternehmen von vorneherein von einer Bewilligung ausgenommen, da sie bereits derzeit - also vor Erlassung des neuen Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes - arbeiten, und daher notgedrungen in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung Arbeitskräfte entgegen den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes überlassen haben. Dies kann wohl nicht beabsichtigt sein.

Auch die "persönliche Zuverlässigkeit und Eignung", die "notwendige organisatorische Ausstattung" und die "finanzielle Grundlage" sind keine exakten Kriterien für die Erteilung einer Bewilligung. Warum etwa, bei in Form einer Kapitalgesellschaft gegründeten Personalbereitstellungsunternehmen (die sich im Besitz von Österreichern besitzen), ein Inländer und nicht auch ein Ausländer die Geschäftsführung und die Kontrolle über die Geschäftsführung ausüben muß, ist nicht einsichtig.

Die vorgesehene Befristung der Bewilligung würde eine Unternehmensgründung unmöglich machen. Gerade diese Befristungen würden den Abschluß befristeter Dienstverträge und deren Wiederholung unbedingt erforderlich machen. Außerdem schafft dies keine rechtlich gesicherte Dauervoraussetzung unternehmerischer Aktivitäten, womit jede langfristige Planung und vor allem die in § 9 Abs. 1 Z. 2 verlangte notwendige organisatorische Ausstattung zu einem großen Risiko werden, sind doch die Bewilligungsvoraussetzungen nicht ausschließlich vom Bewilligungswerber erfüllbar, sondern enthalten auch von ihm unbeeinflussbare Kriterien.

Da der Entwurf den Widerruf von Bewilligungen vorsieht und Rechtsmittel dagegen keine aufschiebende Wirkung haben, kann jedes, aus welchem Grunde immer, mißliebig gewordene Bereitstellungsunternehmen von einem Tag auf den anderen behördlich liquidiert werden, ein Damoklesschwert, das sicher geeignet ist, die beabsichtigte Wirkung eines de-facto-Verbotes besonders zu erreichen. Dies umso mehr, als nach § 12 Abs. 4 und 5 der behördliche Widerruf als Austrittsgrund gewertet wird, der sogar schon vor dessen Wirksamkeitszeitpunkt in Anspruch genommen werden kann und im Wege von Kündigungsentschädigungen, Abfertigungen, Urlaubsentschädigungen für den Personalbereitstellungsunternehmer zu einer sehr teuren Sache wird, arbeitsrechtlich also praktisch der Konkursöffnung gleichkommt.

Eine gesonderte Genehmigung für die Errichtung oder Verlegung von Zweigstellen oder Betriebsstätten lehnen wir ab. Unserer Ansicht nach muß es genügen, wenn der Betrieb über eine Konzession für das gesamte Bundesgebiet verfügt.

Eine weitere Pikanterie bietet die Auflage zur Gewährleistung der Errichtung eines Betriebsrates im Betrieb des Überlassers. Erstmalig soll damit der Betriebsinhaber geradezu dazu gezwungen werden, einen Betriebsrat zu errichten. Nach unserem Verständnis des Arbeitsverfassungsgesetzes ist es immer noch Aufgabe bzw. das Recht der Belegschaft, sich einen Betriebsrat zu wählen.

Im § 11 Abs. 2 wird der entscheidenden Behörde die Möglichkeit weiterer Auflagen eröffnet, ohne daß die Grenzen dieser Befugnis rechtlich einwandfrei umschrieben werden. Als bedenkliche Neuerung ist es überdies wohl anzusehen, wenn einem Arbeitgeber amtlich die Verpflichtung zur Weiterbildung und Höherqualifizierung seiner Arbeitskräfte auferlegt werden kann.

Ein Widerruf der Bewilligung kann unserer Ansicht nach nur dann erfolgen, wenn die Bewilligung aufgrund falscher Angaben erteilt wurde oder wesentliche Pflichtverletzungen des Überlassers vorliegen. Wir weisen auf die praktische Unmöglichkeit einer 100-prozentigen Einhaltung der einschlägigen Vorschriften hin. Abs. 5 stellt insbesondere bei langen Kündigungsfristen des Angestelltengesetzes eine unzumutbare Härte dar. Dies vor allem bei jenen Fällen, bei denen der Entwurf für den Widerruf kein Verschulden des Überlassers voraussetzt.

Zur Zuständigkeit haben wir bereits deponiert, daß wir uns keinesfalls eine solche des Bundesministeriums für soziale Verwaltung bzw. der diesem nachgeordneten Dienststellen, sondern nur eine solche der Gewerbebehörden vorstellen können.

Nach der Bestimmung des § 16 ist der Unternehmer verpflichtet, hinsichtlich seiner Überlassungstätigkeit genaue Aufzeichnungen zu führen und diese einen längeren Zeitraum hindurch aufzubewahren. Das bedeutet, daß der bürokratische Aufwand, der von unseren Mitglieder geleistet werden muß, hier wiederum eine höchst unerfreuliche Ausweitung erfährt.

Wenn § 18 Abs. 2 aus Überwachungsgründen Überlasser und Beschäftigter verpflichtet, in Unterlagen nicht nur Einsicht zu gewähren, sondern sie zur Einsicht vorzulegen und die Behörde überdies auch Abschriften bzw. Ablichtungen abverlangen kann - und zwar sogar auf Kosten des Überprüften -, so handelt es sich um wesentliche Erweiterungen gegenüber vergleichbaren Pflichten zur Duldung von Betriebsprüfungen, die für Prüfungen durch die Gebietskrankenkasse etc. präjudiziell werden könnten und schon deshalb entschieden abgelehnt werden, ganz abgesehen davon, daß sie schikanös mißbraucht werden könnten.

Gegen § 19 Abs. 2 machen wir schwerste datenschutzrechtliche Bedenken geltend. Es wird hier ohne jegliche sachliche Rechtfertigung eine Berechtigung zur Weitergabe geschützter Daten statuiert, welche aus unserer Sicht durch keine gesetzliche Schranke begrenzt ist. Daß die Behörden, Interessensvertretungen und Sozialversicherungsträger "erforderlichenfalls" Daten bekanntgeben sollen, bedeutet de facto, daß den genannten Institutionen diesbezüglich völlig freies Ermessen eingeräumt wird. Außerdem könnte diese Bestimmung so ausgelegt werden, daß etwa die Handelskammerdienststellen die in Frage kommenden Firmen sowie die in Abs. 2 angeführten Daten bei den Arbeitskräfteüberlassungsfirmen zu erheben und darüber Aufzeichnungen zu führen hätten, um dem Auftrag zur Unterstützung der Arbeitsmarktverwaltung und der Arbeitnehmerschutzbehörden nachkommen zu können. Derartige, weit über die üblichen statistischen Erhebungen hinausgehende Verpflichtungen der Kammer werden grundsätzlich, aber auch wegen der erheblichen zusätzlichen Kosten, abgelehnt.

§ 20 Abs. 1 ermächtigt den Sozialminister, durch Verordnung die Erteilung von Bewilligungen zu verbieten, bestehende Bewilligungen zu widerrufen, Höchstgrenzen für den Anteil überlassener Arbeitskräfte an der gesamten Belegschaft festzusetzen

und die Überlassung von Arbeitskräften überhaupt auf Ausnahmefälle wie etwa Urlaubsvertretung einzuschränken. Gegen diese äußerst weitgehende Verordnungsermächtigung bestehende schwerwiegende Bedenken, einmal wegen der fehlenden kompetenzrechtlichen Deckung und darüber hinaus wegen der Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzipes, es handelt sich hier um eine formalgesetzliche Delegation, weil das Handeln des Ordnungsgebers nicht ausreichend vorherbestimmt wird. Überlassungsbetriebe, die Arbeitskräfte in eine bestimmte Branche aufgrund von Dauerdienstverträgen (Gesetzesauftrag) entsenden sollen, würden dann, wenn für diese Branche eine Restriktionsverordnung ergeht, dazu verpflichtet, ihre Dienstnehmer, ohne sie zur Verfügung stellen zu können, weiter zu bezahlen.

Eine grenzüberschreitende Überlassung von Arbeitskräften war nach § 21 nur ausnahmsweise mit Erlaubnis des Sozialminister statthaft, wenn besondere arbeitsmarktpolitische, volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Erfordernisse vorliegen, ohne daß dem Antragsteller ein Rechtsanspruch zustünde. Diese Regelung erscheint nicht geeignet, den praktischen Erfordernissen zu entsprechen. Zur Illustration verweisen wir auf ein Beispiel aus Vorarlberger Sicht. Dort drehte es sich vornehmlich um Kesselbauer und Spezialschweißer (Elektroschweißer und WIG-Schweißer) bzw. Schutzgasschweißer. Trotz ständiger Werbeaktivitäten in Zeitungen und eigener betrieblicher Schulungsmaßnahmen ist es den betroffenen Firmen nicht gelungen, die unbedingt benötigten qualifizierten Arbeitskräfte auf andere Art als durch Bereitstellungsunternehmen zu bekommen. Daran konnten auch die Vermittlungsbemühungen des zuständigen Arbeitsamtes mit Einschaltung aller Bezirksarbeitsämter Österreichs nichts ändern. Inländische Arbeitskräfte sind offenbar nicht gewillt, diese zwar bestbezahlte (Stundenlohn zwischen S 80,-- und S 120,--), aber anstrengende und als gesundheitlich bedenklich eingestufte Arbeit auszuführen. "Normale" ausländische Arbeitskräfte stehen nicht zur Verfügung, weil diese hochqualifizierten Tätigkeiten in den traditionellen Herkunftsländern nicht ausgeübt werden. Die einzige und bisher mit Erfolg genützte Möglichkeit besteht in der Beschäftigung ungarischer und polnischer Leiharbeiter, die von halbstaatlichen Unternehmen angeboten werden. Diese Arbeitnehmer verfügen nicht nur über die entsprechende Ausbildung samt Zeugnis, sondern haben meist auch schon langjährige Erfahrung auf ihrem Spezialgebiet. Darüber hinaus werden doch die Gegengeschäftsverpflichtungen erfüllt, ohne die Exportaufträge aus diesen Ländern nicht zu erhalten wären. Dabei ist auch zu beachten, daß die für die Beschäftigung der ausländischen Arbeitnehmer erforderlichen Bewilligungen ja auch von den (Landes-)arbeitsämtern erteilt werden.

Die Bedenken gegen die vorgeschlagene Regelung beziehen sich einmal wie schon oben erwähnt auf die Zuständigkeit des Sozialministers für die Erteilung einer Erlaubnis im Einzelfall. Eine bescheidmäßige Erledigung durch die Bezirksverwaltungsbehörde würde rascher erfolgen und auch praxisnäher ausfallen; beides ist für die betroffenen Firmen sehr wichtig. Oft kann nämlich erst durch die ausgeliehenden Spezialisten eine zweite Schicht eingeführt oder aufrechterhalten werden, die allein die notwendige kurze Durchlaufzeit der Werkstücke durch den Betrieb zur Einhaltung der vom Abnehmer geforderten und pönalisierten Liefertermine möglich macht.

Die vorgesehenen Strafsätze im § 22, insbesondere aber die hohen Mindeststrafen werden abgelehnt. Insbesondere müßte die Strafsanktion gegen Beschäftiger bei einer Arbeitskraft, die ein Arbeitgeber, der - obwohl bewilligungspflichtig - noch keine Bewilligung hat, verleiht, eliminiert werden. Dasselbe gilt für den in Z. 6 enthaltenen Straftatbestand der Beschäftigung einer Arbeitskraft, deren Arbeitgeber die Unterlassungstätigkeit untersagt war. Klargestellt müßte überdies jedenfalls werden, daß bei pönalisierter Beschäftigung mehrerer Arbeitskräfte keine Strafkumulation stattfindet. Die im Abs. 2 Z. 5 enthaltene Generalklausel widerspricht allen strafrechtlichen Grundsätzen.

Besondere Bedenken werden gegen Abs. 4 vorgebracht: Der durch die Überlassung erzielte Gewinn unterliegt nämlich der Einkommenssteuer bzw. Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer, wobei Strafen von der Steuerbemessungsgrundlage nicht abgezogen werden dürfen. Wenngleich die Strafen als Ungehorsamsfolgen zu einer Vermögenseinbuße führen und nicht bloß aus einem verbotenerweise erzielten Gewinn gedeckt werden sollen, so bleibt doch das aus dem Grundrecht auf Eigentum abzuleitende Übermaßverbot. Die Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse ergibt sich überdies aus den gültigen Strafrechtsvorschriften.

Die Änderungen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes können mit Rücksicht auf unsere Ablehnung zu den einzelnen vorstehenden Paragraphen des Art. 1 nicht akzeptiert werden.

Auch die vorgesehenen Änderungen des Arbeitsverfassungsgesetzes werden von uns nicht akzeptiert. Der vorgesehene § 39 a erscheint im Hinblick auf die von Strasser vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten entbehrlich.

Die Einführung eines weiteren, erzwingbaren Betriebsvereinbarungstatbestandes durch Z. 1 a zu § 97 Abs. 1 scheint uns in der vorliegenden Form als zu weitgehend. Insbesondere bleibt völlig unklar, was unter "betrieblicher Beschäftigung von Personen, die in keinem Arbeitsverhältnis zum Betriebsinhaber stehen", gemeint sein könnte (Konsulenten? Ferialpraktikanten? etc.). Die Verwendung dieser rechts-terminologisch völlig unklaren Begriffe würde unserer Meinung nach sogar zur Einbeziehung jedweden Fremdpersonals (z.B. für Reinigung, Servicearbeiten, Bewachung etc.) führen, sofern eine regelmäßige Beschäftigung im Betrieb erfolgt und zwar auch dann, wenn diese Arbeitnehmer als Erfüllungsgehilfen im Rahmen von Werkverträgen mit den entsprechenden Reinigungs-, Service-, Bewachungsunternehmen etc. tätig werden. Für eine derartige Absicht des Gesetzgebers sprechen auch die Erläuterungen zu Art. III Z. 3 des Entwurfes. Für die Einräumung derartig weitgehender Mitwirkungsbefugnisse des Betriebsrates, verstärkt noch dazu durch die Möglichkeit, den Abschluß einer Betriebsvereinbarung zu erzwingen, besteht weder ein praxisnaher Ansatz, noch eine rechtspolitische Notwendigkeit. In diesem Punkt wird lediglich versucht, unter dem Vorwand des erforderlichen Schutzes der Stammbesellschaft massiv in ureigenste Geschäftsführungsbefugnisse einzugreifen.

Die in Art 3 Z. 3 über das Arbeitsverfassungsgesetz hinaus eingeführte Verpflichtung, den Betriebsrat auch von der Beendigung jedweder Art zu verständigen, ist unseres Erachtens durch nichts begründbar.

Das postulierte Einsichtsrecht in die "rechtlichen Grundlagen dieser Beschäftigung" ist hinsichtlich des Einsichtsgegenstandes so undeutlich gefaßt, daß anzunehmen ist, daß es sich um den Vertrag zwischen dem Überlasser und dem Beschäftigten handelt. Eine Einschau in diese Unterlage ist mit dem gesetzlichen Vertretungsauftrag des Betriebsrates wohl kaum zu rechtfertigen, sondern gehört zu den ureigensten Geschäftsleitungsinhalten. Sofern sich das Einschaurecht auf Daten des Beschäftigten, wie sie üblicherweise dem Personalakt angehören, beziehen sollte, widerspräche diese Formulierung des Entwurfes mangels Einverständnis des Dienstnehmers dem § 89 Z. 4 des ArbVG.

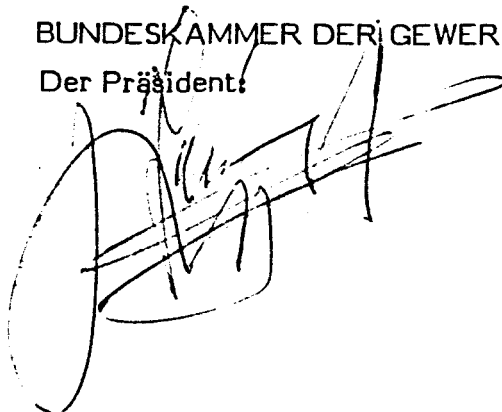
Abschließend ist trotz dieser massiven Ablehnung des Entwurfes in der derzeitigen Form anzuführen, daß die Branche der Personalbereitsteller nach wie vor grundsätzlich bereit ist, sich einer Konzessionierung zu unterwerfen. Die Kompetenz müßte jedoch beim Handelsministerium liegen. Um den Bedenken des Sozialministers gegen Mißbräuche auf arbeits- und sozialrechtlichem Gebiet zu entsprechen, wäre

der zuständige Fachverband bereit, im Zuge von Sozialpartnergesprächen über den Abschluß eines Kollektivvertrages für Arbeiter im Bereitstellungsgewerbe in konkrete Verhandlungen einzutreten.

Auftragsgemäß wurden 25 Exemplare dieser Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet.

BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

Der Präsident:



Der Generalsekretär:

