



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe

Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a

DVR: 0064025

Telefax 712 94 25

An das

Präsidium des
NationalratesParlamentsgebäude
1017 Wien

ZI 3851-01/92

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. <u>124-GE/19-12</u>
Datum: 4. NOV. 1992
Verteilt <u>05. Nov. 1992</u> <i>Hau.</i>

St. Kargis

In der Anlage beeckt sich der Rechnungshof, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum gegenständlichen Gesetzesentwurf zu übermitteln.

Anlage

2. November 1992

Der Präsident:

Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
Hau.



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe

Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a

DVR: 0064025

Telefax 712 94 25

An das

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

ZI 3851-01/92

Stubenring 1
1010 Wien**Betrifft:** Beschäftigungssicherungsgesetz - BegutachtungSchr. d. BMAS vom 8. Oktober 1992,
ZI 34.401/6-3a/92

Der RH nimmt zu dem im Gegenstand angeführten Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

1. Zum Titel:

Der vorliegende Entwurf enthält ausschließlich Novellierungen bestehender Gesetze (AMFG, ArbVG und AuslBG); er enthält jedenfalls keine selbständigen Bestimmungen. Wegen der geringen Zahl betroffener Rechtsvorschriften erscheint der vorgeschlagene Kurztitel "Beschäftigungssicherungsgesetz - BSG" entbehrlich. Auch ist er im Ergebnis irreführend, weil die vorgeschlagenen Änderungen in Wahrheit keine Beschäftigungsverhältnisse sichern, sondern bestenfalls Kündigungen erschweren bzw in Fällen notwendigen Personalabbaus die Auswahl der zu kündigenden Dienstnehmer beeinflussen können.

2. Zu § 45a AMFG:

Obwohl der vorliegende Entwurf keinen diesbezüglichen Hinweis enthält, geht der RH davon aus, daß damit der vom BMAS im März 1992 unter ZI 34.401/2-2/92 vorgelegte Entwurf einer Novelle zum Arbeitsmarktförderungsgesetz gegenstandslos geworden ist.

Die wesentlichste Neuerung gegenüber dem früheren Entwurf besteht in der Aufnahme einer neuen Z 4 im § 45a Abs 1 AMFG, derzufolge "die Arbeitgeber ... das ... Arbeitsamt ... zu verständigen (haben), wenn sie beabsichtigen, Arbeitsverhältnisse von mindestens fünf Ar-

RECHNUNGSHOF, ZI 3851-01/92

- 2 -

beitnehmern, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, innerhalb eines Zeitraumes von 30 Tagen aufzulösen." Die vorgeschlagene Neuerung ist deshalb bemerkenswert, weil

- a) entgegen den bisherigen Gepflogenheiten in arbeitsrechtlichen Vorschriften erstmals eine feste Altersgrenze eingefügt wird. Der bisher dem Schutz älterer Arbeitnehmer dienende § 105 Abs 3 Z 2 letzter Satz sprach im Zusammenhang mit dem bei Personaleinschränkungen gebotenen Sozialvergleich lediglich von "älteren Arbeitnehmern". Auf die Verankerung einer bestimmten Altersgrenze wurde anlässlich der Fassung dieser Bestimmung bewußt verzichtet, um nicht einen Anreiz zur Kündigung knapp vor Erreichen des jeweiligen Alters zu schaffen. Die Erläuterungen geben jedenfalls keinen Aufschluß darüber, weshalb die seinerzeitigen Motive nicht mehr gelten sollen;
- b) der Regelungsmechanismus des § 45a AMFG vor allem auf die rechtzeitige Information der Arbeitsmarktverwaltung über größere Personalfreisetzungen gerichtet ist und nicht auf die Verhinderung von Kündigungen bestimmter Arbeitnehmergruppen (hier: der über 50jährigen Arbeitnehmer).

Der Versuch, zwei unterschiedliche Zielsetzungen in einer Bestimmung zu verwirklichen, wird in der Praxis große Probleme aufwerfen. Dies vor allem deshalb, weil die Tatbestandsmerkmale der Z 1 bis 3 einen im Hinblick auf den jeweiligen Personalstand beachtlichen Personalabbau beschreiben, während der Tatbestand der neuen Z 4 die beabsichtigte Kündigung von mehr als fünf "alten" Dienstnehmern - und zwar unabhängig von der Betriebsgröße - umfaßt. Wenn nun zB ein Arbeitgeber eines Betriebes mit 1 000 Beschäftigten die Absicht hat, wegen einer rückläufigen Auftragslage den Personalstand um 20 Dienstnehmer zu vermindern, so muß er diesen beabsichtigten Personalabbau im Hinblick auf § 45a Abs 1 Z 1-3 AMFG nicht anzeigen. Ergibt sich nun in den mit der Belegschaftsvertretung zu führenden Beratungen (insb im Zuge des betriebsverfassungsrechtlichen Vorverfahrens gem § 105 Abs 2 ArbVG), daß auch fünf "ältere" (also über 50 Jahre alte) Dienstnehmer gekündigt werden, dann würde plötzlich die neue Z 4 des § 45a AMFG zum Tragen kommen.

Die Absicht, eine bestimmte Dienstnehmergruppe durch eine Regelung schützen zu wollen, die in erster Linie auf "Massenkündigungen" abstellt, erscheint schon deshalb problembehaftet, weil sie die aus § 105 Abs 3 Z 2 ArbVG ableitbare Unterscheidung der Rechtfertigungsgründe für Kündigungen, nämlich die arbeitnehmerbedingte (lit a) und die betriebsbedingte (lit b) Kündigung in Wahrheit aufhebt.

RECHNUNGSHOF, ZI 3851-01/92

- 3 -

Aufgrund der bisher (einschließlich des März-Entwurfes) in § 45a AMFG enthaltenen Tatbestände konnte nämlich unstrittig davon ausgegangen werden, daß § 45a AMFG nur "betriebsbedingte Kündigungen" im Sinne des § 105 Abs 3 Z 2 lit b ArbVG betrifft; dies ergab sich insb durch die Bezugnahme auf das Verhältnis von "Kündigungskandidaten" zum jeweiligen Personalstand. Wird dieser Bezug nun verlassen - die neue Z 4 stellt ja auf den Gesamtpersonalstand nicht ab -, so würde § 45a AMFG in Ermangelung eines diesbezüglich klarstellenden Hinweises auch auf "arbeitnehmerbedingte Kündigungen" im Sinne des § 105 Abs 3 Z 2 lit a ArbVG anwendbar werden, wozu er allerdings in seinen Z 1 bis 3 nicht geschaffen wurde. Wie der RH bereits in seiner Stellungnahme zum März-Entwurf (= RHZI 1544-01/92, siehe Beilage) zum Ausdruck gebracht hat, wäre damit die gerade im Bereich der arbeitsrechtlichen Beziehungen dringend gebotene Rechtssicherheit schwer beeinträchtigt, weil Kündigungen rechtsunwirksam sind, wenn die Verständigungspflicht nicht eingehalten wurde. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte daher jede Regelung vermieden werden, die nicht klar erkennen läßt, welches Kündigungsmotiv letztlich die Verständigungspflicht auslöst.

3. Zum Art II Z 1 (betrifft § 105 ArbVG):

Mit der beabsichtigten Anfügung eines weiteren Satzes in § 105 Abs 3 Z 2 ArbVG, demzufolge bei langjährig beschäftigten älteren Arbeitnehmern altersbedingte persönliche Umstände nur dann als Kündigungsrechtfertigung herangezogen werden dürfen, wenn durch die Weiterbeschäftigung betriebliche Interessen erheblich nachteilig berührt werden, erhält § 105 Abs 3 ArbVG einen letztlich nicht mehr nachvollziehbaren Inhalt. Die nunmehr vorgeschlagene Ergänzung ist in ihrem Aufbau offenbar dem mit BGBI 354/1981 eingefügten Satz über den Schutz der Nachschicht-Schwerarbeiter nachgebildet. Die vorgesehene Stellung am Schluß des Abs 3, also nach dem mit BGBI 387/1976 angefügten Satz über den Schutz "älterer Arbeitnehmer", läßt den Schluß zu, daß er nur im Falle des "Sozialvergleiches" zum Tragen kommen soll, der jedoch nach herrschender Auffassung einen Widerspruch des Betriebsrates im betriebsverfassungsrechtlichen Vorverfahren voraussetzt. Die als Vorbild dienende Bestimmung über den Schutz der Nachschicht-Schwerarbeiter setzt den Sozialvergleich jedenfalls nicht voraus. Bemerkenswert sind auch die unterschiedlichen Formulierungen:

- a) Nach der Bestimmung über die Nachschicht-Schwerarbeiter dürfen bestimmte Umstände dann nicht herangezogen werden, wenn der AN ohne erheblichen Nachteil für den Betrieb weiterbeschäftigt werden kann, während nach der nunmehr vorgeschlagenen

RECHNUNGSHOF, ZI 3851-01/92

- 4 -

Formulierung bestimmte Umstände nur dann herangezogen werden dürfen, wenn durch die Weiterbeschäftigung betriebliche Interessen erheblich nachteilig berührt werden.

- b) Wie bereits erwähnt, zielt der derzeit letzte Satz des Abs 3 auf den Schutz "älterer Arbeitnehmer", während die nunmehr vorgesehene Ergänzung jene Arbeitnehmer schützen will, die sich in einem höheren Lebensalter befinden und bereits langjährig im Betrieb beschäftigt sind.

4. Zu Art II Z 2 und 5 (betrifft § 109 ArbVG):

Mit Schreiben vom 4. August 1992, ZI 56.717/3-1/1992, hat das BMAS den Entwurf für ein "Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz" (= AVRAG) zur Begutachtung versandt. Art II Z 5 dieses Entwurfes entspricht vollständig dem Inhalt des Art II Z 2 und 5 des nun vorliegenden Entwurfes. Die nur teilweise Wiedergabe einer bereits im Entwurf vorliegenden Gesetzesänderung wirft die Frage auf, ob der übrige Inhalt des Entwurfes für ein AVRAG in gleicher Weise als gegenstandslos zu betrachten ist wie der März-Entwurf zu § 45a AMFG. Die Erläuterungen geben jedenfalls hierüber keine Auskunft.

5. Zum allgemeinen Teil der Erläuterungen:

Durchaus zutreffend weisen die Erläuterungen (Seite 8) auf eine "allgemeine gesellschaftliche Vorstellung" hin, wonach "bei Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt der Ausstieg von älteren Arbeitskräften aus dem Arbeitsmarkt und der Übergang in ein System wie immer organisierter sozialer Alterssicherung eine erstrebenswerte Lösung" darstellt. Diese Haltung wird zu Recht beklagt und gleichzeitig die Notwendigkeit einer Gegensteuerung betont, der der vorliegende Entwurf dienen soll. Hierzu stellt der RH fest, daß die nunmehr bedauerte "allgemeine gesellschaftliche Vorstellung" sowohl vom Gesetzgeber als auch von der Sozialverwaltung geradezu gefördert wurde. Zahlreiche in der Vergangenheit beschlossene Sozialgesetze wie zB das Sonderunterstützungsgesetz oder die schrittweise Einschränkung der Verweisungsmöglichkeit im Begriff der Invalidität (= Berufsunfähigkeit) haben insb durch das ausdrückliche Abstellen auf die Erreichung eines bestimmten Lebensalters letztlich dazu eingeladen, ältere Arbeitnehmer freizusetzen. Gleichzeitig haben auch die Pensionsversicherungsträger insb bei älteren Arbeitnehmern Berufsunfähigkeit angenommen und die entsprechenden Dauerleistungen gewährt, obwohl die begutachtenden Ärzte nur einen "altersbedingten Gesundheitszustand" erhoben haben, worauf der RH bereits in seinem Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 1985 hingewiesen hat (Abs 16.25). Der

RECHNUNGSHOF, Zl 3851-01/92

- 5 -

RH sieht sich zu diesem Hinweis deshalb veranlaßt, weil jede Bemühung, die auf eine Änderung einer gesellschaftlichen Wertvorstellung hinzielt, die Kenntnis ihrer Herkunft voraussetzt.

6. Zu den Kosten:

Lt Entwurf sollen die Kosten der vorliegenden rechtsetzenden Maßnahme 230 Mio S betragen; diese Ausgaben werden jedoch weder einem bestimmten Zeitraum zugeordnet, noch deren Entstehungsursachen deutlich gemacht oder Bedeckungsvorschläge erstattet. Die in keiner Weise nachvollziehbare Nennung eines Betrages kann nach Auffassung des RH jedenfalls nicht als Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen im Sinne des § 14 BHG angesehen werden.

7. Zur sprachlichen Formulierung:

Wohltuend fällt auf, daß im Unterschied zu anderen Gesetzesentwürfen der vorliegende Entwurf darauf verzichtet, die Begriffe "Arbeitgeber" oder "Arbeitnehmer" jeweils in der männlichen und weiblichen Form anzuführen.

Von dieser Stellungnahme werden ue 25 Ausfertigungen dem Präsidium des NR und je zwei Ausfertigungen dem Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform sowie dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

2. November 1992

Der Präsident:

Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
Werk