



An das

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Stubenring 1

1010 Wien

Betreff: BMASK-462.203/0021-VII/B/9/2014

Stellungnahme

des Österreichischen Verbandes Zeitarbeit und Arbeitsvermittlung

zum Ministerialentwurf 52/ME XXV. GP., mit welchem das Bundesgesetz, mit dem das Arbeitsvertragsrechtsanpassungsgesetz, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz und das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz geändert werden sollen:

I. Zum AVRAG:

1. Generelle Anmerkung:

In der Praxis wird kritisiert, dass die Bestimmungen des LSDB-G bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten nicht ausreichend kontrolliert werden (können), da die erforderlichen Personalressourcen bei den Kontrollbehörden nicht vorhanden seien. Während inländische Unternehmer hinsichtlich der Einhaltung von lohnbestimmenden Vorschriften, mehrfachen Kontrollmechanismen durch Arbeitnehmer, Belegschaftsvertretungen und GKK unterzogen sind, besteht bei ausländischen Unternehmern, die in Österreich tätig werden, nach wie vor, die Gefahr, dass die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen leicht umgangen werden können. Dies liegt neben den meist unzureichenden Kenntnissen ausländischer Arbeitskräfte über Ihre Rechte auch an den mangelnden Kontrollen und teilweise auch an den Bestimmungen im AVRAG. Das LSDB-G hat sich als wenig geeignet gezeigt, gegen rechtswidrig handelnde Dienstleister und Überlasser, die grenzüberschreitend tätig sind, effektiv vorgehen zu können.

Zu begrüßen ist die geplante Ergänzung der Entsendemeldung (A1-Dokument) um die erforderlichen Angaben für die Lohnkontrolle in §22 (4), sodass nun eine weitere Angleichung an die Meldung für die grenzüberschreitende Überlassung nach § 17 (3) AÜG erfolgt.



2. Zu den einzelnen Bestimmungen:

§ 7i (4):

Nach der bisherigen Regelung, war die Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen durch den Beschäftiger nicht sanktioniert. Dies hat zur Folge, dass Beschäftiger wenig auf ausländische Überlasser eingewirkt haben, die Lohnunterlagen dem Beschäftiger zur Bereithaltung zu übermitteln. Die Neuregelung in § 7i (3) Z 3 wird dieses Rechtsschutzdefizit nicht schließen, weil eine Strafbarkeit des Beschäftigers dann ausgeschlossen ist, wenn ihm die Lohnunterlagen vom ausländischen Überlasser nicht zur Verfügung gestellt werden (siehe auch die Erl. Bemerkungen zum Gesetzesentwurf, Seite 8). Der Beschäftiger braucht in einem Verwaltungsstrafverfahren bloß angeben, die Lohnunterlagen nicht erhalten zu haben um einer Strafbarkeit zu entgehen.

In 7i (4) Z 3 ist daher das Wort „bereitgestellten“ zu streichen, sodass diese Bestimmung in Z 3 lautet: „Beschäftiger/in im Falle einer grenzüberschreitenden Arbeitskräfteüberlassung entgegen § 7 d Abs.2 die Lohnunterlagen nicht bereithält.“ Nach Ansicht des Verbandes wird der inländische Beschäftiger nur bei einer Änderung in diesem Sinne den ausländischen Überlasser dazu anhalten ihm diese Lohnunterlagen zur Verfügung zu stellen. Die seitens des Verbandes geforderte Verschärfung dieser Bestimmung ist auch zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit inländischer Überlasser erforderlich.

§ 7i (5):

Der Vorschlag bei der Arbeitskräfteüberlassung auf den Grundlohn oder **Überlassungslohn** samt Sonderzahlungen zu erstrecken wird begrüßt, da gerade ausländische Überlasser durch diese Regelungen angehalten werden, sich an den Überlassungslohn zu halten. Umgehungen hinsichtlich der der Nichtbezahlung von Sonderzahlungen werden nun sanktionierbar.

§ 7i (6):

Diese Bestimmung gibt unter eingeschränkten Voraussetzungen die Möglichkeit von der Verhängung einer Strafe abzusehen. Nicht berücksichtigt ist, dass es neben dem Verwaltungsverfahren auch Zivilverfahren zur Klärung von Ansprüchen gibt. In diesen



kann durchaus die Klärung, ob ein Überlassungslohn (Mindestlohn) zusteht von komplexen Rechtsfragen abhängig sein. Verwaltungsgerichte und Zivilgerichte können durchaus zu verschiedenen Ergebnissen gelangen und auch zeitlich auseinander liegende Entscheidungen treffen.

Da auch eine Missachtung Beachtung der Einstufungskriterien zu einer Verwaltungsstrafe führen kann, ist § 7i (6) zu eng gefasst. Die Beurteilung der Einstufung kann im Einzelfall sehr schwierig sein und ist oft mit einem Wertungsspielraum (z.B. Abgrenzung zw. Facharbeiter und qualifiziertem Facharbeiter) verbunden, sodass trotz geringfügigem Verschulden des Arbeitgebers Verwaltungsstrafen möglich sind.

Ein Absehen von der Strafe sollte daher auch dann geboten sein, wenn der Arbeitgeber-/in binnen der gerichtlich vorgesehenen Leistungsfrist oder einer erst nach Rechtskraft festzusetzenden Leistungsfrist bezahlt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass durch drohende (hohe) Verwaltungsstrafen auf Arbeitgeber bei zivilrechtlicher Geltendmachung von Ansprüchen zu Unrecht Druck ausgeübt wird.

Der Verband hat daher folgenden Textvorschlag für § 7i (6) Z3:

„der Arbeitgeber-/in dem/der Arbeitnehmer/in die Differenz zwischen dem tatsächlich geleisteten und dem dem/der Arbeitnehmer/in nach den Österreichischen Rechtsvorschriften gebührenden Entgelt oder Überlassungslohn samt Sonderzahlungen bei Arbeitskräfteüberlassung *(Unterstrichenes ist jedenfalls wegen der notwendigen Abstimmung mit § 7i (5) zu ergänzen)* binnen einer von der Behörde festzusetzenden Frist nachweislich leistet. Ist hinsichtlich der Entlohnung ein Gerichtsverfahren anhängig, hat die Behörde diese Frist erst nach Rechtskraft einer des Verfahrens festzulegen.“



II. Zum AÜG:

1. Generelle Anmerkungen zum AÜG, insbesondere zum Sozial- und Weiterbildungsfonds (SWF) in Abschnitt V:

Dieser hat sich weder aus Sicht der Überlasser noch aus Sicht der Arbeitnehmer bewährt. Die diesbezüglichen Regelungen in Abschnitt V des AÜG, die ursprünglich nicht im AÜG geplant waren (In der Regierungsvorlage zur Novelle des AÜG 2012 war ein diesbezüglicher Entwurf nicht enthalten), wurden ohne ausreichende Prüfung der Auswirkungen in das Gesetz aufgenommen. Die Regelungen im Gesetz sind teilweise sehr allgemein formuliert und werfen in der Praxis viele ungelöste Fragen auf. Die Regelungen werden nicht nur von der heimischen Wirtschaft als Belastung empfunden sondern führen auch bei der grenzüberschreitenden Überlassung aus dem Ausland zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten.

- a) Abschnitt V gilt für alle Überlassungen, so etwa auch wenn konzernintern von einer Gesellschaft gewerblich einer anderen Konzerngesellschaft Arbeitskräfte überlassen werden. Es kommt vor, dass eine gewerbliche Arbeitskräfteüberlassung im Sinne des § 1 (4a) AÜG vorliegt, dann besteht eine Leistungspflicht – ungeachtet dessen, ob nur eine teilweise Anwendbarkeit des AÜG im Sinne des § 1 (3) AÜG vorliegt. Dies wird von der BUAk als SWF-Dienstleister so verstanden, dass bei grenzüberschreitender Konzernüberlassung der Beitrag nicht zu bezahlen ist, wenn die Überlassung nicht zum Betriebszweck gehört. Die Frage des Betriebszweckes und die Frage der gewerblichen Überlassung sind jedoch voneinander zu unterscheiden.
- b) Für Überlasser aus dem Ausland gelten diese Regelungen ebenfalls (§ 22d (2)), doch sind die Vorschriften bei diesen weitgehend unbekannt, sodass diese oft keine Beiträge leisten. Hinzukommt, dass die Einhaltung der Beitragspflicht aufgrund der eingeschränkten Kompetenzen der Behörden (Kompetenzzentrums LSDB/BUAK) auch gar nicht kontrolliert werden kann. Die Feststellung des Entgeltes eines im Ausland sozialversicherten Arbeitnehmers nach § 22d (2) ist nicht möglich. Eine Bezugnahme auf Meldepflicht nach § 17



Abs.3 Z5 (wie derzeit in § 22d (2) vorgesehen) ändert daran nichts, weil die diesbezüglichen Angaben des ausländischen Überlassers nicht mit den

tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen müssen. Die unterschiedlich hohen Bemessungsgrundlagen bei der Ermittlung der Beiträge zwischen im Inland sozialversicherten Arbeitskräften (§ 22d (1)) und im Ausland sozialversicherten Arbeitnehmern benachteiligt heimische Unternehmen mit inländischen Arbeitnehmer/innen. Diesbezüglich ist ein Wettbewerbsnachteil für heimische Überlasser deutlich spürbar. Andererseits ist die Regelung hinsichtlich des SWF für ausländische Überlasser kaum administrierbar, da Weiterbildungsmaßnahmen im Ausland nur unter erschwerten Bedingungen – theoretisch - gefördert werden können.

- c) Es ist unklar, ob die Regelung nur für im Inland sozialversicherte Arbeitskräfte gilt (so offensichtlich § 22 d Abs. 2) oder auch für andere in Österreich tätige Arbeitskräfte. Geht man von ersterem aus, kommt es zu einer Wettbewerbsverzerrung, weil ausländische Unternehmen gegenüber inländischen Überlassern bevorzugt werden, geht man von zweiterem aus, dann ist § 22 d Abs.2 ungeeignet, weil die Bemessungsgrundlage für im Ausland sozialversicherte Arbeitnehmer/innen nicht ermittelbar ist. § 22 d Abs. 2 ist daher verfassungsrechtlich bedenklich.
- d) Die Regelungen führen zu einem enormen Verwaltungsaufwand bei den Überlassern und auch beim SWF.
- e) Da lediglich Arbeitgeber - neben den Leistungen des Bundes - und die Arbeitnehmer/innen keine Leistungen erbringen führte dies zu einer Verteuerung der Arbeitskräfteüberlassung, die sich aufgrund der ansteigenden Beiträge noch verschärfen wird. Eine weitere Verteuerung der Arbeitskräfteüberlassung in Österreich ist für den Wirtschaftsstandort Österreich massiv schädigend. Es zeigt sich schon jetzt, dass Industriebetriebe ihre Produktionen vermehrt – auch wegen diesem Umstand - nach Deutschland und andere Länder verlagern.
- f) Weiterbildungsmaßnahmen werden derzeit nicht praxisrelevant beurteilt und viel zu eng ausgelegt.



Insgesamt ist daher eine Aufhebung des Abschnittes V und eine **Rückkehr zu den im Kollektivvertrag für die AKÜ vorgesehenen Regelungen** zweckmäßig. Die Regelungen des Aufleb-Weiterbildungsfonds waren zielgenauer.

2. Zu einzelnen Bestimmungen:

§ 22a. (1) lautet derzeit: „Zum Zweck der Unterstützung überlassener Arbeitnehmer in Überlassungsfreien Zeiten wird ein Sozial- und Weiterbildungsfonds (Fonds) mit Rechtspersönlichkeit in Wien eingerichtet. Der Wirkungsbereich des Fonds erstreckt sich auf das gesamte Bundesgebiet. Dem Fonds fließen Beiträge gemäß § 22d zu.

Die Wortfolge *“in Überlassungsfreien Zeiten“* in § 22a (1) ist zu streichen, da dies kontraproduktiv ist.

Geht man davon aus, dass der SWF den Zweck verfolgt, überlassene Arbeitskräfte möglichst vor Arbeitslosigkeit zu bewahren, ist es unbedingt erforderlich, **auch Weiterbildungsmaßnahmen, die während der Dauer der Überlassung im Beschäftigertbetrieb stattfinden, förderbar zu machen**. Einerseits hat dies den Effekt, dass überlassene Arbeitskräfte gemeinsam mit Arbeitnehmern des Beschäftigers weitergebildet werden können, was eine Integration und Gleichbehandlung überlassener Arbeitskräfte fördert.

Weiterbildung während der Überlassungsdauer entspricht den Bedürfnissen der Arbeitnehmer/innen, der Beschäftiger wie den Überlassern. Überlassene Arbeitskräfte erhalten durch die Weiterbildungsmaßnahmen während der Dauer der Überlassung nach dieser Qualifizierung die Möglichkeit durch eine andere Einstufung ein höheres Entgelt zu bekommen ohne den Arbeitgeber wechseln zu müssen.

Die derzeit bestehende gesetzliche Einschränkung in § 22a (1) auf Weiterbildungen in der Überlassungsfreien Zeit führt dazu, dass von den Überlassern zu bezahlenden Beiträge für eine Vielzahl von Aus- und Weiterbildungen vom SWF gar nicht ausgeschüttet werden können. Die an den SWF geleisteten Beiträge werden daher in der Praxis in nur ganz eingeschränktem Ausmaß für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ausgeschüttet.

Andererseits ist durch die ohnehin im Gesetz vorgesehene sachliche Einschränkung der Weiterbildungsmaßnahmen als solche durch eine gesetzliche Erweiterung auf



alle Weiterbildungsmaßnahmen nicht zu befürchten, dass auch bloße Einschulungsmaßnahmen gefördert werden.

Die Änderung dieser Bestimmung ist auch deswegen von Nöten um das in § 22c Abs.1 formulierte Ziel nicht völlig zu untergraben.

§ 22 c (2):

Aufgrund der fehlenden Übergangsregelungen im AÜG wurde bei der Novelle 2012 nicht bedacht, dass die Überlasser neben ihrer Beitragspflicht in den im Arbeiter-Kollektivvertrag geregelten für die Aufleb GmbH bereits ab 1.1.2013 beitragspflichtig nach § 22d (1) für den SWF wurden. Abgesehen von dieser doppelten Leistungspflicht, konnten von der Aufleb nur bis 2013 Weiterbildungen gefördert werden. Jene Weiterbildungsmaßnahmen, die zwar vor 2013 begonnen wurden, aber noch nicht abgeschlossen waren, können aufgrund des Beendigung der Aufleb nicht mehr von dieser und aufgrund des Umstandes, dass sie vor Inkrafttreten des Abschnittes V begonnen wurden, nicht vom SWF gefördert werden- dies trotz der doppelten Leistungsverpflichtung. Um auch Aus- und Weiterbildungen, die vor 1.1.2013 begonnen wurden, für den SWF förderbar zu machen, schlagen wir folgende Ergänzung in § 22c (2) vor. Dieser wird ergänzt:

„Leistungen zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen und Leistungen an Überlasser zur Verlängerung der Beschäftigungsdauer beim Überlasser kann der Fonds auch dann erbringen, wenn diese vor Inkrafttreten des Abschnittes V. begonnen wurden.“

§ 22c (6) lautet derzeit: Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) hat dem Fonds oder einem von diesem beauftragten Dienstleister für die Abwicklung der Leistungen folgende Daten auf elektronischem Weg zur Verfügung zu stellen.

Es sollte sichergestellt werden, dass der SWF die Daten jedenfalls erhält, daher sollte das Wort „oder“ durch das Wort „und“ ersetzt werden.

**§ 22d (1):**

Die nach der derzeitigen gesetzlichen Regelung in § 22 d (1) vorgesehene und geplante Steigerung der Beitragsgrundlage von 0,25 % (derzeit 0,35%) auf 0,8% auf den Bruttolohn widerspricht der von Arbeitgeber und Arbeitnehmer geforderten Entlastung der Lohnnebenkosten. Andererseits zeigt sich, dass die derzeitigen Leistungen der Arbeitgeber (Überlasser) alle förderbaren Aus- und Weiterbildungen sowie die Zuschüsse an Arbeitnehmer bei weitem ausreichend abdecken. Die dem SWF schon jetzt zur Verfügung stehenden Mittel werden für die Unterstützungsmaßnahmen nicht ausgeschöpft.

§ 22d (1) sollte wie folgt abgeändert werden und die weiteren Steigerungen ab 2015 (bis auf 0,8 % der Bruttolohnsumme!) gestrichen werden. Hintergrund dieser Forderungen sind die unter den generellen Anmerkungen angeführten Nachteile:

„Die Überlasser haben für die von ihnen zum Zweck der Überlassung an Dritte beschäftigten Arbeitnehmer einen Beitrag an den Fonds zu entrichten. Der Beitragssatz beträgt im Jahr 2013 0,25 vH und ab dem Jahr 2014 0,35 vH der Beitragsgrundlage. Die Beitragsgrundlage ist die nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG), [BGBl. Nr. 189/1955](#), geltende allgemeine Beitragsgrundlage bis zur Höhe der gemäß § 45 ASVG festgelegten Höchstbeitragsgrundlage. Von Sonderzahlungen (§ 49 Abs. 2 ASVG) sind Sonderbeiträge an den Fonds mit dem jeweils gleichen Hundertsatz zu entrichten.“

§ 22 c (1):

Mit dem vom Gesetzgeber beabsichtigten Zweck schlecht ausgebildete Arbeitskräfte zu fördern um diese in Beschäftigung zu halten und besser zu qualifizieren, ist unvereinbar, auch Angestellte – und nicht nur Arbeiter – in den Anwendungsbereich des SWF einzubeziehen. Die Überlasser haben von diesen vergleichsweise hohen Gehältern den Prozentsatz von 0,8% der Bemessungsgrundlage einzubehalten ohne dass davon auszugehen ist, dass diese Gruppe von Arbeitnehmer/-innen förderungswürdig ist. Die meisten Angestellten verfügen über eine abgeschlossene Ausbildung und Zusatzqualifikationen, sodass oft gar nicht Bedarf oder die Möglichkeit nach Weiterbildung besteht. Im Bereich der



Arbeitskräfteüberlassung werden im Angestelltenbereich oft hochqualifizierte Arbeitskräfte (z.B. IT-Techniker, Ingenieure) überlassen.

§ 22 c (1) ist um folgenden Satz zu ergänzen:

„Arbeitnehmer im Sinne des Abschnittes V dieses Gesetzes sind überlassene Arbeiter/innen.“

Mit dem einher geht eine notwendige Anpassung in **§ 23 Abs. 15 letzter Satz**, der dann zu lauten hat:

„Die Verpflichtung zur Beitragsleistung gemäß § 22d Abs.1 und 2 tritt hinsichtlich überlassener Arbeiter mit 1.1.2013 in Kraft.“

3. De-minimis-Regelung:

Seitens des SWF wird die Auffassung vertreten, dass die fast ausschließlich von den Arbeitgebern aufgebracht Beiträge Beihilfen im Sinne der Art 107 und 108 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) darstellt. Diese führt beim SWF zu der Ansicht, dass diese Förderungen der VO (EG) Nr. 1998/2066 der Kommission („de-minimis-VO“) unterliegen. Dies hat nach derzeitigem Verständnis zur Folge, dass Überlasser, die den Beihilfenbeitrag von EUR 200.000,-- innerhalb von drei Kalenderjahren überschreiten, keine Weiterbildungsmaßnahmen für überlassene Arbeitskräfte vom SWF finanziert erhalten. Bei mittelgroßen und größeren Arbeitskräfteüberlassern sind die Beiträge aufgrund der Anzahl der überlassenen Arbeitskräfte so hoch, dass diese ein Vielfaches von dem Betrag von EUR 200.000,-- innerhalb von 3 Jahren an Beiträgen an den SWF erbringen ohne je eine Möglichkeit zu erhalten, dem Zweck des Gesetzes entsprechend Weiterbildungsmaßnahmen zu erhalten. Dies führt zu einer Wettbewerbsverzerrung.

Unter Annahme der Anwendbarkeit der VO (EG) Nr. 1998/2066 der Kommission („de-minimis-VO“) wurde die betragsmäßige Beschränkung in die Förderordnung des SWF übernommen. Eine sachliche Rechtfertigung für die betragsmäßige Beschränkung lässt sich aber nicht aus dem Europarechtlichen Beihilfenrecht entnehmen sondern kommt eine Freistellung der Weiterbildungsmaßnahmen auch als Ausbildungsbeihilfe



nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) 800/2008 in Betracht.

Aufgrund der gesetzlichen Regelung gibt es erhebliche Zweifel, ob die de-minimis-VO anzuwenden ist: Beihilfen müssen transparent sein um von der De-minimis-VO ((EU) Nr. 1407/2013) erfasst zu sein. Dieser gibt sich aus (14) der De-minimis-VO :

„Aus Gründen der Transparenz, Gleichbehandlung und wirksamen Überwachung sollte diese Verordnung nur für De-minimis-Beihilfen gelten, deren Bruttosubventionsäquivalent im Voraus genau berechnet werden kann, ohne dass eine Risikobewertung erforderlich ist ("transparente Beihilfe"). Eine solche präzise Berechnung ist beispielsweise bei Zuschüssen, Zinszuschüssen, und begrenzten Steuerbefreiungen oder bei sonstigen Beihilfeformen möglich, bei denen eine Obergrenze gewährleistet, dass der einschlägige Höchstbetrag nicht überschritten wird.“

Der Österreichischen Verbandes Zeitarbeit und Arbeitsvermittlung ersucht um Berücksichtigung der Stellungnahme. Für Rückfragen steht Ihnen Frau Mag. Jutta Strilka sowie Herr Mag. Klaus Lercher zur Verfügung.

Wien, am 1.9.2014

Mag. Klaus Lercher, MBA
VZA Präsident für den VZA Vorstand

Diese Stellungnahme ergeht an:

VII9@sozialministerium.gv.at sowie **begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at**