



März 2007  
AK Positionspapier

# Grünbuch „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“

## Wir über uns

**Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüssler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Herbert Tumpel  
Präsident

Werner Muhm  
Direktor

## Executive Summary

Die Initiative der Kommission wird begrüßt, eine öffentliche Diskussion einzuleiten über die Weiterentwicklung des Arbeitsrechts in Hinblick auf die Lissabon-Ziele „nachhaltiges Wachstum und gleichzeitig mehr und bessere Arbeitsplätze“.

Sowohl sozialpolitische als auch wirtschaftspolitische Überlegungen sprechen für gute Arbeitsbedingungen, faire Löhne, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, hochwertige Aus- und Weiterbildung und sozialen Dialog sowohl auf betrieblicher als auch auf überbetrieblicher Ebene. Bei einer „Modernisierung des Arbeitsrechts“ dürfen diese zentralen Ziele nicht vernachlässigt werden.

Der Anspruch, „bessere Arbeitsplätze“ anzustreben, wird im Grünbuch leider nur an einzelnen Stellen eingelöst (klare Position gegen Diskriminierung von Leiharbeit und gegen Schwarzarbeit, Hinweis auf zu wenig geschützte Beschäftigungsübergänge, Forderung nach Intensivierung der Verwaltungszusammenarbeit auf EU-Ebene zur Bekämpfung von Missbrauch und Umgehung der Arbeitsgesetze).

Bedauerlich ist, dass die europaweit zu beobachtende Ausbreitung von „Nicht-standard-Arbeitsverträgen“ in einigen Passagen des Grünbuchs in sehr unkritischer Weise beschrieben wird. Wenn es z.B. heißt, „den Arbeitnehmern bieten sich dadurch ... bessere Aufstiegsmöglichkeiten, eine bessere

Vereinbarkeit von Privatleben, Beruf und Ausbildung ...“ so steht das in massivem Widerspruch zur Realität, wie sie sehr viele „atypisch Beschäftigte“ in ihrem beruflichen Alltag erleben.

Die Auseinanderentwicklung von „Standard-Arbeitsverträgen“ und „alternativen Arbeitsformen“ sehen auch wir als eine der großen Herausforderungen. Allerdings glauben wir nicht, dass eine Reduktion des Sicherungsniveaus in den Standard-Arbeitsverträgen die richtige Antwort auf die neuen Herausforderungen wäre. Auf diesem Weg lässt sich das EU-Ziel des sozialen Fortschritts und der „besseren Arbeitsplätze“ nicht erreichen. Auch unter (gesamt) wirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre dieser Weg verfehlt.

Flexicurity wird nur im Sinne von höherer Flexibilität im Sinne der betrieblichen Interessen bzw der Anpassung der ArbeitnehmerInnen an die Flexibilitätserfordernisse der Wirtschaft verstanden. Flexibilitätserfordernisse der ArbeitnehmerInnen (insbesondere bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, mobilitätshemmende Vertragsklauseln) werden fast zur Gänze ausgeblendet. Es gibt auch kaum Ansätze, den Security Aspekt zum Ausgangspunkt der Überlegungen zu machen.

Die aktuell besonders wichtigen Herausforderungen auf EU-Ebene sind unserer Meinung nach:

- Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen für die Leiharbeit
- Beschränkung der Zulässigkeit von Arbeitsvertragsklauseln, die die Mobilität der ArbeitnehmerInnen auf unsachliche Weise beschränken (Klauseln über Ausbildungskostenrückerstattung, Klauseln über Arbeitsbeschränkungen während und nach Ende eines Arbeitsverhältnisses, Klauseln über den Verfall von Anwartschaften aus betrieblichen Pensionszusagen etc)
- Reform der Arbeitszeit-Richtlinie (Auslaufen des opting-out, Schaffung einer Kollektivvertragskompetenz für die besondere Berücksichtigung von Bereitschaftszeiten)
- Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Sicherstellung fairer Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit
- Überprüfung der praktischen Umsetzung bestehender Richtlinien.

# Die Hauptausrichtung des Grünbuchs und der Zweck des Arbeitsrechts

Der Fokus des Grünbuchs liegt vorwiegend auf Wirtschaftsinteressen

Das Grünbuch ist vorwiegend auf Wirtschaftsinteressen fokussiert. Was sind deren Bedürfnisse und wie muss das Arbeitsrecht verändert werden, damit diese befriedigt werden? Es wird zwar darauf hingewiesen, dass zur gewünschten Flexibilität der ArbeitnehmerInnen auch ein Grundstock an sozialen Rechten gesichert werden soll. Viele Aussagen und Fragen zielen jedoch im Endeffekt auf eine Durchforstung arbeitsrechtlicher Vorschriften in Hinblick auf mehr Freiräume für die Unternehmen. Ein derartiger Ansatz birgt die Gefahr, dass das Vorhaben der „Modernisierung“ im Ergebnis auf eine Verschlechterung arbeitsrechtlicher Standards hinausläuft. Ein modernes Arbeitsrecht hat nicht nur geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, sondern auch geänderte Lebensgewohnheiten und Beschäftigungsformen sowie soziale Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

nicht durch familiäre Verpflichtungen oder sonstige Lebensumstände in ihren Dispositionen eingeschränkter ArbeitnehmerInnen, für deren Qualifikation am Arbeitsmarkt eine große Nachfrage besteht, mag diese Sichtweise gelten. Für die breite Mehrheit der Beschäftigten trifft dies jedoch nicht zu. Unselbstständig Erwerbstätige stehen vielmehr bei der Abfassung von Arbeitsverträgen zunehmend hoch spezialisierten Personalisten und Führungskräften gegenüber. Insbesondere wenig Ausgebildete sind bei der Durchsetzung ihrer Interessen und Ansprüche häufig überfordert. Dies lässt sich z.B. an Hand der seit Jahren tendenziell zunehmenden Beratungen und Gerichtsverfahren für ArbeitnehmerInnen veranschaulichen. So sind etwa die Rechtsschutzverfahren bei der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien in den letzten zehn Jahren um 70 % gestiegen.

Ausgeblendet bleibt im Grünbuch die Tatsache, dass eine der zentralen Funktionen des Arbeitsrechts nach wie vor darin besteht, das strukturelle Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auszugleichen. Formulierungen wie „Der ursprüngliche Zweck des Arbeitsrechts war es, die inhärenten wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten im Beschäftigungsverhältnis auszugleichen“ (S 5) suggerieren, dass die Kommission diesem Zweck keine wesentliche Bedeutung mehr beimisst. Für eine dünne Schicht gut ausgebildeter,

Der Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten ist daher aktuell mindestens genauso wesentlich, wie früher.

Gründe dafür sind insbesondere:

- die oben bereits angesprochene zunehmende Professionalisierung der Arbeitgeberseite in arbeitsrechtlichen Belangen
- der gestiegene Wettbewerbsdruck, der auch auf die ArbeitnehmerInnen weitergegeben wird
- der Druck auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen auf Grund des zunehmenden grenzüberschreitenden Einsatzes von ArbeitnehmerInnen (siehe auch die Antwort zu den Fragen 12 bis 14)
- die steigende Bedeutung so genannter alternativer Beschäftigungsformen; also insbesondere atypischer Beschäftigungsverhältnisse (siehe dazu unten)
- der leichtere Zugang der Arbeitgeber zu für sie optimierten Musterverträgen und Textbausteinen für arbeitsrechtliche Vereinbarungen.

# Standardvertrag versus atypische Beschäftigung

Standard-Arbeitsverträge als Mitverursacher der Verbreitung von atypischen Beschäftigungsformen zu sehen, ist nach Meinung der AK bedenklich.

Der Ansatz der Kommission, „Standard-Arbeitsverträge“ als Mitverursacher der verstärkten Verbreitung von atypischen Beschäftigungsformen zu sehen (insbesondere Seite 8), ist bedenklich. Alternative Arbeitsformen haben sich großteils dadurch entwickelt, dass rechtliche Spielräume bzw Freiräume genützt wurden. In vielen Fällen liegt dem die Absicht des Arbeitgebers zugrunde, die arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen so weit wie möglich zu umgehen. Häufig besteht auch die Motivation, keine Sozialversicherungsbeiträge leisten zu wollen. Es entstehen dadurch ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile zu Lasten der Mitbewerber und der dort beschäftigten ArbeitnehmerInnen und zu Lasten der Sozialversicherung. Wird das Lissabon-Ziel der Schaffung „besserer“ Arbeitsplätze ernst genommen, so kann es nicht darum gehen, nunmehr „normale“ Arbeitsverhältnisse an die atypischen Beschäftigungsformen anzunähern.

Vielmehr sollte bei den atypischen Beschäftigungsverhältnissen angesetzt werden um diesen, insbesondere dort, wo es sich um Scheinselbstständige oder um arbeitnehmerähnliche Stellungen handelt, einen besseren arbeits- und sozialrechtlichen Schutz zukommen zu lassen und damit auch unsachliche Kostenvorteile der Arbeitgeber bei Wahl dieser Beschäftigungsformen zu beseitigen.

Problematisch ist die Aussage im Grünbuch, wonach neue Selbstständigkeit in vielen Fällen die freie Entscheidung widerspiegelt, selbstständig zu arbeiten bei geringerem sozialem Schutz im Austausch gegen eine unmittelbare Kontrolle über die Beschäftigungsbedingungen und das Arbeitseinkommen (Seite 9). Aufgrund der großen Anzahl neuer Selbstständiger trifft dies sicherlich – rein absolut betrachtet – in vielen Fällen zu. Aussagekräftiger sind jedoch relative Zahlen und diesbezüglich ergab etwa eine österreichische Studie (Schönbauer/Laburda, Atypische Beschäftigung – typisch für die Zukunft der Arbeit, 2003), dass 70 % der befragten freien DienstnehmerInnen (in europäischer Terminologie etwa mit sog Freelancern vergleichbar) unfreiwillig in dieser Erwerbsform tätig waren. Der Hinweis auf die Freiwilligkeit der selbstständigen Tätigkeit ist irreführend und verschleiert die wahren Gegebenheiten.

Ergänzungsbedürftig ist auch die Aussage, wonach das Phänomen der Selbstständigkeit im Baugewerbe und bei den persönlichen Dienstleistungen bedingt durch die zunehmende Praxis des Outsourcing, der Untervergabe und der projektbasierten Arbeit stetig an Bedeutung gewinnt (Seite 9).

Motivation, Weiterbildung,  
Kommunikation  
und betriebliche  
Mitbestimmung werden  
am ehesten durch  
Standardarbeitsverträge  
gewährleistet

Eine Ursache für die Zunahme ist nämlich auch, dass bestimmte Erwerbstätigkeiten, wie etwa Bauarbeiten oder Reinigungsdienste, die bislang in Form von Arbeitsverhältnissen erbracht werden, zunehmend „selbstständig“ ausgeübt werden. Es handelt sich dabei in der Regel um eine „faktische Verschiebung des Arbeitnehmerbegriffes“ und ein Abdrängen der betreffenden Erwerbstätigen in die (Schein)Selbstständigkeit. Eine Reform des Arbeitnehmerbegriffes ist daher notwendig (dazu ausführlicher die Antworten zu den Fragen 7 und 12).

Einseitig und irreführend ist die Aussage, wonach Nichtstandard-Arbeitsverträge sowie flexibel gehandhabte Standardverträge den Unternehmen ermöglichen, schneller auf geänderte Verhältnisse zu reagieren und den ArbeitnehmerInnen mehr Wahlmöglichkeiten, bessere Aufstiegsmöglichkeiten, eine bessere Vereinbarkeit von Privatleben, Beruf und Ausbildung sowie mehr individuelle Verantwortung bieten (Seite 8). Erstens ist dies nur bei einem Teil dieser Verträge auch tatsächlich der Fall.

Zweitens müsste auch auf die häufig damit verbundenen Nachteile, wie insbesondere schlechtere arbeits- und sozialrechtliche Absicherung, schwererer Zugang zu Aus- und Weiterbildung und schwächere organisatorische Einbindung in den Betrieb, hingewiesen werden. Drittens ist es weitgehend unbestritten, dass wichtige Aspekte der Erwerbstätigkeit, wie Motivation, Weiterbildung, Kommunikation und betriebliche Mitbestimmung im Rahmen des Standardarbeitsvertrages am ehesten gewährleistet sind.

Neben sozialpolitischen Überlegungen sind daher gerade für die auf Nachhaltigkeit und hohes Humankapital ausgelegte europäische Wirtschaft „normale“ auf Dauer angelegte Arbeitsverträge von Vorteil und von wesentlicher Bedeutung.

# Flexicurity, Kündigungsschutz und flexibler Arbeitsmarkt

Im Grünbuch wird mehrmals – teils ausdrücklich teils implizit – das Flexicurity Konzept angesprochen, also die Absicht größere Flexibilität mit größtmöglicher Sicherheit zu verbinden. Dieses an sich wertneutrale Konzept wird allerdings bedauerlicherweise vorwiegend aus dem Blickwinkel „größere Flexibilität“ (für die Wirtschaft) beleuchtet.

Unter „Flexibility“ wird im Grünbuch fast generell nur Flexibilität im Sinne der betrieblichen Interessen bzw die Anpassung der ArbeitnehmerInnen an die Flexibilitätserfordernisse der Wirtschaft verstanden. Flexibilitätserfordernisse der ArbeitnehmerInnen insbesondere zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie werden fast zur Gänze ausgeblendet (siehe die Antwort zur Frage 11). Ausgeblendet bleiben auch Flexibilitätsbeschränkungen gegenüber ArbeitnehmerInnen wie z.B. durch mobilitätshemmende Vertragsklauseln (siehe die Antworten zu den Fragen 2 und 4).

Dazu kommt, dass es kaum Ansätze gibt, den Security Teil zum Ausgangspunkt der Überlegungen zu machen. Geänderte Lebensgewohnheiten, Beschäftigungsformen sowie soziale Rahmenbedingungen machen dies jedoch erforderlich. Konkrete Beispiele dafür sind Formen atypischer Arbeitsverhältnisse (siehe oben und die Antwort zu Frage 10), Patchwork Familien (zB im Zusammenhang mit Betreuungspflichten) und

erschwerter Kontrollmöglichkeiten bei grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit (siehe die Antworten zu den Fragen 7, 9 und 12). Es ist auch wichtig klarzustellen, dass der Security Aspekt nicht bloß Beschäftigungssicherheit und soziale Absicherung erfasst, sondern insbesondere auch faire Arbeitsbedingungen, faire Entlohnung und das Recht auf Wahrnehmung der Interessen und Mitbestimmung.

Auch das Thema Kündigungsschutz wird regelmäßig aus bloß aus einem Blickwinkel betrachtet. Versucht wird bloß, negative Seiten strenger Beschäftigungsschutzgesetze darzustellen (Seite 9 f); positive Aspekte des Kündigungsschutzes werden ausgeblendet. Zu letzteren zählen ua die höhere Motivation und Betriebsverbundenheit der ArbeitnehmerInnen, die höheren Investitionen in Aus- und Weiterbildung sowie Gesundheitsschutz, die Senkung der Transaktionskosten (Kosten für Personalsuche und Einschulung), der Schutz vor Willkür und sozialem Absturz, die Absicherung der Effektivität des Arbeitsrechts (ArbeitnehmerInnen, die jederzeit gekündigt werden können, haben naturgemäß eine große Hemmung ihre Ansprüche einzufordern) und die Beschäftigungssicherheit besonders schützenswerter Personen (siehe dazu auch die Antwort zu Frage 6).

**Kündigungsschutz wird regelmäßig nur aus einem Blickwinkel betrachtet.**

Ausgeblendet wird auch die Erkenntnis, dass bisherige Studien – und dabei insbesondere die einschlägigen Studien der OECD der letzten Jahre – aufgezeigt haben, dass Beschäftigungsschutzbestimmungen nicht ohne weiteres als Hindernisse für Beschäftigung anzusehen sind bzw keine eindeutigen Auswirkungen auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung haben.

Auch andere Formen der Deregulierung zur Schaffung eines flexibleren Arbeitsmarkts, wie etwa Aufweichung des Flächentarifvertragssystems, Flexibilisierung der Arbeitszeit und Senkung der Transfereinkommen haben nicht die gewünschten beschäftigungspolitischen Auswirkungen gebracht, die von ihren Befürwortern ursprünglich ins Treffen geführt worden sind. Dies wird z.B. von Hartmut Seifert am Beispiel der deutschen Deregulierungspolitik aufgezeigt (Seifert, Was hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gebracht?, WSI Mitteilungen 11/2006). Diese Erkenntnisse veranlassten die deutsche Bundesarbeitsgerichtspräsidentin zu folgender Aussage: „Einige glauben, dass Arbeitsmarkt minus Arbeitsrecht Vollbeschäftigung ergibt. Das dient der Ablenkung von den tatsächlichen Problemen am Arbeitsmarkt. Tatsächlich gibt es empirische Untersuchungen, die belegen, dass die Lockerung des Kündigungsschutzes seit 1984 nicht zu mehr Einstellungen geführt hat. Das Arbeitsrecht hat keinen signifikanten

Einfluss auf die Zunahme oder den Rückgang der Arbeitslosenzahlen“ (Bundesarbeitsgerichtspräsidentin Schmidt, in: Der Tagesspiegel, 13.6.2005).

Dieser Zusammenhang lässt sich auch in Dänemark nicht feststellen, wie eine wissenschaftliche Recherche von Arbeitsrechts-Expertinnen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung gezeigt hat: Der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit in Dänemark während der 90er Jahre lässt sich nicht auf „schlankere“ Kündigungsschutzgesetze zurückführen, denn heute gelten in Dänemark dieselben Kündigungsschutz-Regelungen wie im Jahr 1993, als die Arbeitslosenquote noch bei 10,2 % lag.

# Das Grünbuch und die Lissabon Strategie

„Mit diesem Grünbuch soll in der EU eine öffentliche Debatte darüber eingeleitet werden, wie durch Weiterentwicklung des Arbeitsrechts positive Wirkungen im Hinblick auf das Ziel der Lissabon Strategie erzielt werden können, nachhaltiges Wachstum und gleichzeitig mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Die Modernisierung des Arbeitsrechts ist von zentraler Bedeutung für eine bessere Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen. Dieses Ziel muss im Sinne der Gemeinschaftsziele Vollbeschäftigung, Arbeitsproduktivität und sozialer Zusammenhalt weiterverfolgt werden“ (Seite 3).

Es entsteht der Eindruck, dass flexiblen Beschäftigungsverhältnissen der Vorrang gegenüber Normalverhältnissen gegeben wird.

Diesen einleitenden Worten werden die weiteren Ausführungen im Grünbuch aber leider nur bedingt gerecht. Im Gegenteil: Es entsteht der Eindruck, dass so genannten flexiblen Beschäftigungsverhältnissen – konkret werden befristete Arbeitsverträge, Abrufverträge, Null-Stunden-Verträge, Leiharbeitsverträge, Freelancer Verträge angeführt – gegenüber Normalverhältnissen bzw Standardarbeitsverträgen der Vorzug gegeben wird. Dies obwohl anerkannt ist, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse oftmals keine guten Arbeitsbedingungen bieten und Motivation und Weiterbildung der ArbeitnehmerInnen sowie betriebliche Kommunikation und Mitbestimmung im Rahmen des Standardarbeitsvertrages am ehesten gewährleistet sind.

Wir möchten daher die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Stockholm im März 2001 in Erinnerung rufen: „Damit erneut Vollbeschäftigung erreicht wird, müssen die Bestrebungen nicht nur auf die Schaffung von mehr, sondern auch von besseren Arbeitsplätzen ausgerichtet sein. Zur Förderung eines guten Arbeitsumfelds für alle, einschließlich der Chancengleichheit für Behinderte, der Gleichstellung von Frauen und Männern, einer guten und flexiblen Arbeitsorganisation, die es ermöglicht, das Berufsleben und das Privatleben besser miteinander zu vereinbaren, des lebenslangen Lernens, der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, der Arbeitnehmerbeteiligung und der Vielfalt der Arbeitswelt sollten verstärkt Bemühungen unternommen werden“.

Erinnert sei auch an eine Aussage der Kommission aus dem Jahre 2003: „Die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität geht Hand in Hand mit Vollbeschäftigung, höherem Produktivitätswachstum und größerem sozialen Zusammenhalt“ (KOM (2003) 728, 26.11.2003: „Die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität“).

Ähnliches findet sich auch in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien: „Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten... “

Entscheidende Aspekte dabei sind Arbeitsplatzqualität, einschließlich Arbeitsentgelt und Sozialleistungen, Arbeitsbedingungen, Beschäftigungssicherheit, Zugang zum lebenslangen Lernen, die beruflichen Aussichten sowie Unterstützung und Anreize, die sich aus den sozialen Sicherungssystemen ableiten“ (Beschäftigungspolitische Leitlinien 2005-2008, Nr 17).

Erinnert sei auch an eine Aussage der Kommission aus dem Jahre 2003: „Die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität geht Hand in Hand mit Vollbeschäftigung, höherem Produktivitätswachstum und größerem sozialen Zusammenhalt“ (KOM (2003) 728, 26.11.2003: „Die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität“).

Für die auf qualitativ hochwertige Arbeit, hohe Motivation und Nachhaltigkeit ausgerichtete europäische Wirtschaft sind diese Aspekte von zentraler Bedeutung. Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik stehen nicht in Widerspruch. Die in den zitierten Dokumenten angesprochenen Überlegungen müssen auch bei der Weiterentwicklung des europäischen und des nationalen Arbeitsrechts Berücksichtigung finden.

## Zu den einzelnen Fragen im Grünbuch:

Die Weiterentwicklung europäischer Mindeststandards und die Überprüfung der Umsetzung bestehender Richtlinien sollte im Blickpunkt der EU stehen.

### 1. Welche Punkte sollten Ihrer Ansicht nach auf der Agenda einer sinnvollen Arbeitsrechtsreform ganz oben stehen?

Im Blickpunkt der EU sollte eine Weiterentwicklung europäischer Mindeststandards und eine Überprüfung der Umsetzung bestehender Richtlinien stehen. Die Weiterentwicklung erfordert die Schaffung neuer Mindeststandards und die Verbesserung bestehender Standards. Insbesondere bei folgenden Themen sollte die Kommission initiativ werden:

- mobilitätshemmende Vertragsklauseln (siehe auch Frage 4)
- Mindeststandards für Leiharbeit (siehe auch Frage 10)
- Schaffung eines EU-weiten Arbeitnehmerbegriffes im Sinne eines Mindeststandards (siehe auch Frage 12)
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie (siehe auch Frage 11)
- so genannte Arbeit auf Abruf und Null-Stunden-Verträge (siehe auch Frage 11)
- Betriebspensionen (Portabilitätsrichtlinie)
- Modernisierung der Gesetzgebung im Arbeitnehmerschutz (Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, Schutz bei Tätigkeiten im Freien, Mindeststandards hinsichtlich Präventionsschutz, Ausbildungsrichtlinien für Sicherheitsfachkräfte,

Arbeitsmediziner ua)

Eine Verbesserung bestehender Mindeststandards ist vor allem in folgenden Bereichen erforderlich:

- Betriebsratsrichtlinie,
- Elternurlaubsrichtlinie (Ausdehnung des Zeitraumes von drei Monaten)
- Massentlassungsrichtlinie (soziale Ausgleichsmaßnahmen im Sinne eines Sozialplanes)
- Arbeitszeit-Richtlinie (Auslaufen des Opting-out, Kollektivvertragskompetenz zur Berücksichtigung von Bereitschaftszeiten).

Hohe Priorität sollte auch der Überprüfung der ordnungsgemäßen Umsetzung bestehender Richtlinien eingeräumt werden. Bisherige Untersuchungen haben gezeigt, dass es bei der Umsetzung der Richtlinien etliche Probleme, Lücken und Schwachstellen gibt. Dies gilt nicht bloß für die Implementierung in nationales Gesetz, sondern vor allem für die Umsetzung in der Praxis. Teilweise ist dies auf die mangelnden Ressourcen der Kontrollorgane zurückzuführen. Es wäre wünschenswert, wenn die Europäische Kommission hier zumindest annähernd gleich offensiv agieren würde, wie sie bei den unternehmerischen Freiheiten (Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit) vorgeht.

Für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden sind geeignete Rahmenbedingungen notwendig.

Es müssten systematisch Untersuchungen über die praktische Umsetzung der Richtlinien durchgeführt und gegebenenfalls entsprechende Veranlassungen getroffen und eingefordert werden. Jedenfalls darf die praktische Umsetzung nicht bloß der Eigenverantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden.

Insbesondere bei der Entsenderichtlinie wurden in Untersuchungen Defizite bei der praktischen Umsetzung aufgezeigt. Die Verantwortung für diese unbefriedigende Situation wird teilweise noch immer zwischen der nationalen und der europäischen Ebene hin- und her geschoben. Um die Problematik effektiv in den Griff zu bekommen ist jedoch eine gemeinsame Vorgehensweise notwendig. Jedenfalls müssen geeignete Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden geschaffen werden (Verpflichtung zum effektiven Informationsaustausch; Zustellung von Schriftstücken; Beweisaufnahmen im Rechtshilfeweg; Vollstreckung von Entscheidungen) und effektive Kontrollen zulässig sein (siehe auch die Antwort zu Frage 12).

Besonderer Handlungsbedarf besteht auch im Zusammenhang mit der Nachweisrichtlinie (siehe die Antwort zu Frage 9).

## **2. Kann eine Anpassung des Arbeitsrechts und der Tarifverträge zur Erhöhung der Flexibilität und der Beschäftigungssicherheit sowie zur Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarktes beitragen? Wenn ja, wie?**

Eine höhere Flexibilität könnte durch ein Verbot oder zumindest die rechtliche Einschränkung mobilitätshemmender Klauseln in Arbeitsverträgen erreicht werden. Damit sind insbesondere die in der Praxis immer häufiger auftretenden Beschäftigungsverbote während und nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Klauseln über die Rückzahlung von Ausbildungskosten und Verfallsklauseln in betrieblichen Pensionszusagen gemeint (siehe auch die Antwort zu Frage 4).

Eine höhere Flexibilität kann auch durch eine bessere betriebliche Ausbildung der ArbeitnehmerInnen erreicht werden. Gut ausgebildete ArbeitnehmerInnen sind in aller Regel flexibler einsetzbar.

Vor allem aber sollte eine höhere Flexibilität durch Änderungen im Arbeitsrecht in Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erreicht werden. Die hierfür erforderliche Flexibilität muss sich allerdings primär an den Bedürfnissen der Eltern orientieren, eine rein an Arbeitgeberinteressen orientierte Flexibilisierung steht der auch in EU-Dokumenten immer wieder eingeforderten Vereinbarkeit von Beruf und Familie diametral entgegen.

Abzulehnen sind flexible Formen der Beschäftigung, wenn sie auf Kosten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Beschäftigungssicherheit, der Arbeitsbedingungen oder der sozialen Sicherheit gehen. Bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen ist dies leider häufig der Fall.

Anders als im Grünbuch ausgeführt liegt diesen atypischen Beschäftigungsformen in vielen Fällen nicht primär der Wunsch der Arbeitgeber nach Flexibilität sondern der Wunsch nach Kostenminimierung (zu Lasten der Arbeitnehmer) zugrunde. Eine verbreitete Methode ist z.B. das Herausdrängen von abhängig Beschäftigten in die Scheinselbständigkeit (kein Arbeitsrecht, kein Kollektivvertrag, keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung). Das fällt nicht nur den unmittelbar Betroffenen zur Last, es entstehen dadurch auch ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile zu Lasten der Mitbewerber und der dort beschäftigten Arbeitnehmer und zu Lasten der Sozialversicherung. Eine der großen Herausforderungen ist es, derartige Praktiken zu unterbinden

**3. Wirken die geltenden Regelungen, seien es Gesetze oder Tarifverträge, hemmend oder fördernd für Unternehmen und Beschäftigte, die die Chancen zur Erhöhung der Produktivität nutzen und sich an die Einführung neuer Technologien und an die mit dem internationalen Wettbewerb verbundenen Veränderungen anpassen wollen? Wie können die für die KMU relevanten Regelungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der angestrebten Ziele verbessert werden?**

Hier ist bereits die Fragestellung tendenziös, die Bedeutung des Arbeitsrechts wird verkannt. Es wird unterstellt, Arbeitsrecht wäre immer dann reformbedürftig, wenn es einer kurzfristigen Produktivitätssteigerung etc in einem Unternehmen im Weg ist. Hierbei wird ausgeblendet, dass Arbeitsrecht primär die Funktion hat, das strukturelle Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (zumindest zum Teil) auszugleichen und für möglichst faire Bedingungen in der Arbeitswelt zu sorgen. Ausgeblendet wird aber auch, dass das, was in einem einzelnen Unternehmen kurzfristig eine höhere Produktivität ermöglicht, nicht selten in einem Spannungsverhältnis steht zum Ziel der nachhaltigen Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität.

Eine Erhöhung der Produktivität könnte durch bessere Schulung der Führungskräfte, erreicht werden.

Wird z.B. durch für die Arbeitnehmer nicht planbare „flexible“ Arbeitszeiten die Vereinbarkeit von Beruf und Familie untergraben, so werden die negativen Effekte (niedrige Geburtenraten, à la longue uU Arbeitskräftemangel etc) in der Kostenrechnung des Unternehmens sich nicht zu Buche schlagen. In Summe hat so ein Handeln aber für die Gesamtwirtschaft negative Folgen. Ähnliches gilt für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz etc.

Ähnlich unseriöse Fragestellungen und eine ähnliche Vorgangsweise wurden auch bei den Vorarbeiten zur Dienstleistungsrichtlinie (Bericht über den Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen aus dem Jahre 2002) gewählt. Auch damals war die Befragung der Unternehmen über ihre Schwierigkeiten bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen Ausgangspunkt für den Richtlinienvorschlag, ohne dass andere Interessenslagen berücksichtigt wurden. Ähnlich einseitig und wenig sinnvoll wäre es, Änderungen der Straßenverkehrsordnung bloß auf Basis einer Befragung der Verkehrsteilnehmer hinsichtlich allfälliger Behinderungen durch Verkehrszeichen vorzunehmen. Zu hoffen ist, dass die Antworten zu dieser Frage nicht zu einer Verschlechterung arbeitsrechtlicher Mindeststandards missbraucht werden.

Eine Erhöhung der Produktivität

könnte durch bessere Schulung der Führungskräfte, bessere betriebsinterne Kommunikation und durch den Ausbau von Partizipationsrechten von ArbeitnehmerInnen bzw von BelegschaftsvertreterInnen erreicht werden. Studien des Consultingunternehmens Proudfoot haben aufgezeigt, dass die mangelnde Leitung der Manager und die schlechte interne Kommunikation zwischen Chefetage und Mitarbeitern die Hauptursachen für mangelnde Produktivität sind.

**4. Wie könnte die Aufnahme befristeter oder unbefristeter Arbeitsverhältnisse arbeitsrechtlich oder tarifvertraglich erleichtert werden, sodass im Rahmen der zu Grunde liegenden Arbeitsverträge ein höherer Grad an Flexibilität ermöglicht und gleichzeitig aber auch eine angemessene Beschäftigungssicherheit und ein angemessener sozialer Schutz gewährleistet werden?**

Ein großer Handlungsbedarf – sowohl auf nationaler, als auch auf europäischer Ebene – besteht zweifellos bei den mobilitätshemmenden Vertragsklauseln (siehe auch die Antwort zu Frage 2). Über ein gesetzliches Verbot oder zumindest eine stärkere Einschränkung solcher Vertragsklauseln könnte der Arbeitsplatzwechsel und die Neuaufnahme von Arbeitsverhältnissen erleichtert werden.

Sinnvoll wäre auch eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherheit.

Darüber hinaus sollte gewährleistet werden, dass bei einem Wechsel des Arbeitsgebers oder der Art der Erbringung der Erwerbstätigkeit allgemein keine Nachteile bei Sozialleistungen und bei der Anrechnung von Vordienstzeiten entstehen. In vielen Bereichen ist das rechtlich weitgehend sichergestellt. Es gibt jedoch nach wie vor Fälle und Bereiche (zB Betriebspensionen, LeiharbeiterInnen, freie Dienstverträge), wo Handlungsbedarf besteht.

Ein wesentlicher Faktor bei der Arbeitsplatzsuche bzw beim Arbeitsplatzwechsel ist die Qualifikation. Der Aus- und Weiterbildung während des Arbeitsverhältnisses kommt dabei eine Schlüsselfunktion zu. Bekanntermaßen wird diese Aus- und Weiterbildung von Unternehmen meist aber nur Beschäftigten mit „Standard-Arbeitsverträgen“ angeboten. Es ist vor diesem Hintergrund wenig konsequent, wenn im Grünbuch (wie in vielen anderen EU-Dokumenten) einerseits die ganz zentrale Bedeutung von Aus- und Weiterbildung unterstrichen wird, andererseits aber die zu beobachtende Abkehr von den „Standard-Arbeitsverträgen“ wertneutral – teilweise sogar positiv – dargestellt wird ohne z.B. die negativen Implikationen für die Aus- und Weiterbildung anzusprechen. Unserer Meinung nach sollte die Aus- und Weiterbildung im Betrieb forciert werden (Mindestanspruch auf Weiterbildung, öffentliche Förderung etc; siehe auch die Antwort zu Frage 6).

Sinnvoll wäre auch eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherheit. Die Finanzierung der Sozialsysteme erfolgt in etlichen Ländern – so auch in Österreich – großteils über lohnbezogene Beiträge. Diese Art der Finanzierung hat Vorteile, aber auch Nachteile (insbesondere hohe lohnbezogene Nebenkosten). Eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis würde eine Reduktion der Arbeitskosten ermöglichen und damit den Kostenvorteilen atypischer Beschäftigungsformen wie z.B. der Scheinselbständigkeit entgegenwirken.

Ganz allgemein ist zu bedenken, dass Änderungen bzw Flexibilisierung im Arbeitsrecht auch Auswirkungen auf andere Bereiche haben. Ändert man zum Beispiel die Entgeltfortzahlung des Arbeitgebers bei Krankheit, so hat dies Auswirkungen auf die entsprechenden Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung. Dies hat wiederum Auswirkungen auf den Finanzbedarf der Sozialversicherung und auch auf die Verteilung der mit der Erbringung der Arbeit verbundenen sozialen Kosten. Vorschläge müssen daher immer ganzheitlich überlegt und beurteilt werden.

Es kann nicht sein, dass sich Arbeitgeber Lohnzahlungen ersparen, für die die öffentliche Hand oder die ArbeitnehmerInnen jedoch die Kosten tragen.

**5. Wäre es hilfreich, über eine Kombination von flexibleren Kündigungsschutzgesetzen und gut durchdachten Unterstützungsleistungen für Arbeitslose nachzudenken, sowohl in Form von Lohnersatzleistungen (d. h. passiver Leistungen der Arbeitsmarktpolitik) als auch von aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik?**

Die Frage spricht implizit das so genannte dänische Modell an. Dieses Modell ist gekennzeichnet durch einen schwachen Kündigungsschutz (im Grünbuch in tendenziöser Weise als „schlanke Kündigungsschutzgesetze“ formuliert) einerseits und eine hohe finanzielle Absicherung und hohe Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Weiterbildung) andererseits.

Es ist sicherlich sinnvoll, dass über derartige Modelle „nachgedacht“ wird. Allerdings ist auch hier ein gesamthafte Betrachtungsweise erforderlich und nicht das Herauslösen einzelner Elemente. So ist z.B. unbedingt die Finanzierungsfrage mit zu bedenken; also die Frage: Was kostet so ein Modell im Bereich der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, und wer zahlt diese Kosten?

Abzulehnen wäre unserer Meinung nach jedenfalls eine Kostenverschiebung von der Wirtschaft hin zu den öffentlichen Kassen. Wären bei Realisierung eines derartigen Modells höhere Beiträge

zur Arbeitslosenversicherung bzw zur Arbeitsmarktpolitik zu zahlen, so müssten diese von den Unternehmen getragen werden.

Es kann nicht sein, dass sich Arbeitgeber Lohnzahlungen z.B. durch verkürzte Kündigungsfristen ersparen, die öffentliche Hand oder die ArbeitnehmerInnen jedoch dafür die Kosten tragen. Es sollte auch nicht sein, dass sich Arbeitgeber durch verstärkten Einsatz atypisch Beschäftigter Kosten für Ausbildung, Weiterbildung und Umschulung ersparen und die Finanzierung auf andere überwältigt wird.

Die Reform des österreichischen Abfertigungsrechts ist als positives Beispiel angeführt, um „Beschäftigungsübergänge [zu] erleichtern“. Richtig ist, dass mit der Umstellung von Einmalzahlungen des Arbeitgebers bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses (außer bei Arbeitnehmerkündigung) auf laufende Beitragszahlungen des Arbeitgebers an eine Mitarbeitervorsorgekasse die Arbeitsplatzmobilität erhöht wird (Wegfall hoher Einmalkosten für Unternehmen bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses, Wegfall des Verlusts der Abfertigung bei Selbstkündigung eines Arbeitnehmers). Richtig ist aber auch – und das ist bedauerlicher Weise im Grünbuch nicht erwähnt -, dass mit dieser Reform eine sehr hohe Zahl „atypischer“ Arbeitsverhältnisse neu in das Abfertigungsrecht eingebunden wurde. Das alte Abfertigungsrecht

Modell ist gekennzeichnet durch einen schwachen Kündigungsschutz (im Grünbuch in tendenziöser Weise als „schlanke Kündigungsschutzgesetz“ formuliert) einerseits und eine hohe finanzielle Absicherung und hohe Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Weiterbildung) andererseits.

Es ist sicherlich sinnvoll, dass über derartige Modelle „nachgedacht“ wird. Allerdings ist auch hier ein gesamthafte Betrachtungsweise erforderlich und nicht das Herauslösen einzelner Elemente. So ist z.B. unbedingt die Finanzierungsfrage mit zu bedenken; also die Frage: Was kostet so ein Modell im Bereich der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, und wer zahlt diese Kosten?

Abzulehnen wäre unserer Meinung nach jedenfalls eine Kostenverschiebung von der Wirtschaft hin zu den öffentlichen Kassen. Wären bei Realisierung eines derartigen Modells höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bzw zur Arbeitsmarktpolitik zu zahlen, so müssten diese von den Unternehmen getragen werden.

Es kann nicht sein, dass sich Arbeitgeber Lohnzahlungen z.B. durch verkürzte Kündigungsfristen ersparen, die öffentliche Hand oder die ArbeitnehmerInnen jedoch dafür die Kosten tragen. Es sollte auch nicht sein, dass sich Arbeitgeber durch verstärkten Einsatz atypisch Beschäftigter Kosten für Ausbildung, Weiterbildung und

Umschulung ersparen und die Finanzierung auf andere überwältzt wird.

Die Reform des österreichischen Abfertigungsrechts ist als positives Beispiel angeführt, um „Beschäftigungsübergänge [zu] erleichtern“. Richtig ist, dass mit der Umstellung von Einmalzahlungen des Arbeitgebers bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses (außer bei Arbeitnehmerkündigung) auf laufende Beitragszahlungen des Arbeitgebers an eine Mitarbeitervorsorgekasse die Arbeitsplatzmobilität erhöht wird (Wegfall hoher Einmalkosten für Unternehmen bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses, Wegfall des Verlusts der Abfertigung bei Selbstkündigung eines Arbeitnehmers). Richtig ist aber auch – und das ist bedauerlicher Weise im Grünbuch nicht erwähnt –, dass mit dieser Reform eine sehr hohe Zahl „atypischer“ Arbeitsverhältnisse neu in das Abfertigungsrecht eingebunden wurde. Das alte Abfertigungsrecht kam nur bei Arbeitsverhältnissen mit mindestens dreijähriger Dauer bei einem Arbeitgeber zur Anwendung. Im Neurecht haben die Arbeitgeber hingegen in jedem Arbeitsverhältnis bereits ab dem zweiten Beschäftigungsmonat (Abfertigungs)Beiträge an eine Kasse zu entrichten, die für den betroffenen Arbeitnehmer nicht mehr verloren gehen können. Die damit verbundene Ausweitung der Abfertigung „auf alle Arbeitnehmer“ war eine der zentralen Forderungen der Arbeitnehmervertretungen,

ohne diesen ganz zentralen Punkt hätten sie die Reform nicht mitgetragen. Wichtig war dabei für die Arbeitnehmervertretungen auch, dass mit der Neuregelung ein sachlich nicht zu vertretender Kostenvorteil für Arbeitgeber beseitigt wurde, die nur auf Kurzzeitbeschäftigungen setzen.

Positive Anregungen können auch dem österreichischen System der Lehrlingsausbildung entnommen werden. Das so genannte duale Ausbildungssystem (Ausbildung in Betrieb und Berufsschule) trägt dazu bei, die Jugendarbeitslosigkeit am Beginn des Berufslebens relativ niedrig zu halten. In Ländern, in denen ein derartiges System der Berufsausbildung als Startmöglichkeit in eine Berufslaufbahn nicht zur Verfügung steht, liegt die Jugendarbeitslosigkeit zumeist weit höher. Dazu kommt, dass der Einstieg der Jugendlichen ins Berufsleben bei Nichtvorhandensein einer derartigen Berufsausbildung eher im Rahmen atypischer Beschäftigungsverhältnisse erfolgen wird, verbunden mit der Gefahr, dass die Betroffenen am regulären Arbeitsmarkt nicht mehr Fuß fassen können.

**6. Welche Rolle könnten Gesetze und/oder von den Sozialpartnern ausgehandelte Tarifverträge spielen im Hinblick auf die Förderung des Zugangs zur Ausbildung und die Erleichterung von Übergängen zwischen verschiedenen Vertragsformen mit**

**dem Ziel, eine zunehmend bessere Beschäftigungssituation im Laufe eines durchgehend aktiven Berufslebens zu erlangen?**

Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zur Ausbildung und zur Erleichterung von Übergängen zwischen verschiedenen Vertragsformen sind etwa

- attraktive Formen der Bildungskarenz (Anspruch auf Karenzierung des Arbeitsverhältnisses und gleichzeitig Anspruch auf finanzielle Leistungen)
- Rechtsanspruch auf eine bestimmte Anzahl an Stunden bezahlte Weiterbildungszeit pro Arbeitsjahr (zB 35 Stunden)
- Bestimmungen, die vorsehen, dass ein bestimmter rechnerischer Prozentsatz gemessen am Lohn des Arbeitnehmers /der Arbeitnehmerin von Seiten des Arbeitgebers in dessen Aus- und Weiterbildung investiert werden muss und die Nichteinhaltung auch staatlich sanktioniert wird (die entsprechenden Regelungen in Portugal, Spanien oder Italien können dabei als Vorbilder dienen)
- Recht von Arbeitssuchenden auf einen individuellen Jobplan mit Weiterbildung (wie etwa in Dänemark).

Welche Maßnahmen in welcher Form konkret sinnvoll sind, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich zu beurteilen. Ebenfalls die Frage, welche Ebene (Gesetz, Kollektivvertrag etc) am besten geeignet ist, dies zu regeln. Jedenfalls ist dabei aber das bildungspolitische Paradoxon zu berücksichtigen. Dieses besagt, dass Personen mit geringer Ausbildung einen schlechteren Zugang zu betrieblicher Weiterbildung haben und sich diese tendenziell auf jüngere, gut ausgebildete Männer konzentriert. Maßnahmen sollten daher ein besonderes Augenmerk auf schlecht ausgebildete ArbeitnehmerInnen, Frauen, Ältere, behinderte Menschen und atypisch Beschäftigte legen.

Der im Grünbuch angesprochene „lebenszyklusorientierte Ansatz in der Beschäftigungspolitik“ kann durchaus die Flexibilität fördern, wenn dies nicht bloß im Sinne einer Einbahnstraße verstanden wird, also nur zu Lasten der ArbeitnehmerInnen geht. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang der besondere Kündigungsschutz. Dieser greift dann, wenn ArbeitnehmerInnen eine gewisse Zeit ihrem Arbeitsplatz fern bleiben, sei es aus familiären Gründen (Schwangerschaft, Kinderbetreuung) oder gesetzlich festgelegten Gründen (Präsenzdienst oder Zivildienst). Auch Belegschaftsvertreter sind geschützt, welche die Rechte der ArbeitnehmerInnen in Betrieben wahrnehmen. Schließlich gibt es

derartige Regelungen auch für Personen mit Behinderungen.

Wie notwendig derartige Regelungen sind, zeigt die tägliche Praxis in der arbeitsrechtlichen Beratung. Viele dieser Personen werden zum ehest möglichen Zeitpunkt gekündigt, weil ihre Arbeitskraft für den Arbeitgeber nicht optimal verwertbar ist. Ein lebenszyklusorientierter Ansatz in der Beschäftigungspolitik muss die Absicherung derartiger Lebensphasen bzw Gegebenheiten beinhalten, derartige Situationen gehören für einen großen Teil der Arbeitnehmer und insbesondere der Arbeitnehmerinnen zum Lebenszyklus. Eine Absicherung durch Arbeitslosengeld kann eine Absicherung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses nicht ersetzen.

Ein lebenszyklusorientierter Ansatz in der Beschäftigungspolitik erfordert insbesondere auch, dass Phasen des Lernens in das Arbeitsleben integriert werden. Gerade die Wirtschaft propagiert immer wieder, dass nur mit lebenslangem Lernen die Erhaltung des Arbeitsplatzes möglich sein wird. Allerdings müssen dazu auch Aktivitäten gesetzt werden, nicht zuletzt von Seiten der Wirtschaft.

**7. Ist bei den in den Mitgliedstaaten geltenden juristischen Definitionen von Beschäftigung und Selbstständigkeit größere Klarheit erforderlich, um „bona-fide“-Übergänge zwischen Beschäftigung und Selbstständigkeit und umgekehrt zu erleichtern?**

Die Abgrenzung zwischen Selbstständigkeit und Unselbstständigkeit spielt eine ganz zentrale Rolle, auch wenn das den Betroffenen nicht immer voll bewusst ist. Arbeitsrecht,

Kollektivvertrag, Mitbestimmungsrechte, betriebliche Weiterbildung etc gibt es nur bei einer Beschäftigung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses. Auch bei der sozialen Absicherung gibt es wesentliche Unterschiede.

Es ist vor diesem Hintergrund von hoher Bedeutung, dass das in der Praxis immer häufiger zu beobachtende Hinausdrängen von Beschäftigten aus dem Status „Arbeitnehmer“ in den Status „Selbstständiger“ gestoppt wird. Es muss sicher gestellt werden, dass neue Formen der Unselbstständigkeit als solche behandelt werden und die Ausbreitung von Scheinselbstständigkeit verhindert wird.

Der österreichischen Arbeitnehmerbegriff ist insofern reformbedürftig, als in Anbetracht der immer stärkeren faktischen Aufweichung des Kriteriums der persönlichen Abhängigkeit in den Arbeitsbeziehungen stärker auf das Element der wirtschaftlichen

Abhängigkeit abgestellt werden sollte. Weiters sollte es – wie etwa in Schweden – eine Regel geben, nach der im Zweifel grundsätzlich von der Arbeitnehmereigenschaft auszugehen ist. Ein interessanter Ansatz ist auch die in FN 28 erwähnte Vermutungsregel in den Niederlanden, wonach bei Vorliegen bestimmter Kriterien die Vermutung für ein Arbeitsverhältnis spricht. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch eine – in Österreich gegebene – rechtliche Festlegung, dass nicht die äußere Vertragsform, sondern der Inhalt und die tatsächliche Ausübung der Tätigkeit für die Beurteilung entscheidend sind (Beurteilung nach dem so genannten „wahren wirtschaftlichen Gehalt“).

Die Haltung der Kommission zum Thema Scheinselbstständigkeit bzw. „verschleierte Beschäftigung“ ist doppelbödig. Einerseits heißt es im Grünbuch, dass es sich dabei um betrügerische Handlungsformen handelt, um nationale Vorschriften zu umgehen und es werden Beispiele nationaler Regelungen genannt, die diesen Erscheinungsformen Einhalt gebieten (insbesondere die gesetzliche Vermutungsregel in den Niederlanden). Andererseits wurden bzw. werden aktuell Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten geführt, die ähnliche Vermutungsregeln aufgestellt haben (Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich EuGH 15:06.2006, Rs C-255/04 und gegen Österreich Nr. 2004/2204).

Das Arbeitsrecht sollte bei allen ArbeitnehmerInnen gleichermaßen zur Anwendung kommen.

Unverständlich ist die Vorgangsweise der Europäischen Kommission bei der Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit auch im Zusammenhang mit der Entsende-Richtlinie und mit dem Unterlaufen der Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den neuen Mitgliedstaaten. Da es sich dabei naturgemäß um grenzüberschreitende Sachverhalte handelt, ist häufig eine Behördenzusammenarbeit zweier Mitgliedstaaten oder eine teilweise Verfahrensabwicklung in einem anderen Mitglied-staat unerlässlich (behördliche Zustellung von Schriftstücken, Einvernahme von Zeugen, Vollstreckung von Verwaltungsstrafen etc). Da weiters nur die Behörde in dem Mitgliedstaat, wo der Gesetzesverstoß vorlag bzw vermutet wird, ein Interesse an der Verfolgung hat, erfordert eine wirksame Bekämpfung europaweite Maßnahmen, ansonsten verlaufen Verfolgungshandlungen früher oder später im Sand. Obwohl dieses Problem der Europäischen Kommission seit Jahren bekannt ist, „unterstreicht“ sie, dass diese Probleme in erster Linie von den Mitgliedstaaten selbst gelöst werden sollten (Seite 12, dritter Absatz). Im Unterschied dazu handelt die Kommission bei der Dienstleistungsfreiheit unvergleichlich offensiver. Es werden dazu zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, umfangreiche Untersuchungen durchgeführt, Initiativen gestartet, Seminare abgehalten etc, und es wurde ein Richtlinienvorschlag (Dienstleistungsrichtlinie) vorgelegt, der in seiner

ursprünglichen Form das Rechtsgefüge in Europa grundlegend geändert und einen Wettlauf um die rechtlichen Standards nach unten ausgelöst hätte.

**8. Braucht man einen Grundstock an Vorschriften, welche die Arbeitsbedingungen aller Beschäftigten, unabhängig von der Form ihres Arbeitsvertrags, regeln? Wie würden sich derartige Mindestanforderungen Ihrer Ansicht nach auf die Schaffung von Arbeits-plätzen und auf den Arbeitnehmerschutz auswirken?**

Das Arbeitsrecht sollte bei allen ArbeitnehmerInnen gleichermaßen zur Anwendung kommen. Eine Teilung der ArbeitnehmerInnen in verschiedene Kategorien hinsichtlich ihres Schutzes hat tendenziell die Wirkung, dass gerade die wirtschaftlich Schwächsten, also insbesondere gering Qualifizierte, Jugendliche, Frauen mit Betreuungspflichten und MigrantInnen in das schlechtere Arbeitsrecht gedrängt werden. Dies würde dem Schutzzweck des Arbeitsrechts und gleichzeitig auch dem Lissabon-Ziel der Schaffung „besserer Arbeitsplätze“ diametral entgegenstehen.

Punktuelle Ausnahmen können aber dann getroffen werden, wenn es dafür eine sachliche Rechtfertigung gibt und keine Gefahr besteht, dass der Schutzzweck unterlaufen wird.

Ein Beispiel dafür wäre etwa die Abweichungen für leitende Angestellte im Arbeitszeitrecht (siehe insbesondere Art 17 der Arbeitszeitrichtlinie).

Die in der Frage angesprochenen Mindestanforderungen im Sinne von Mindestschutzstandards sollten allerdings für eine Gruppe geschaffen werden, die nicht den ArbeitnehmerInnen im engeren Sinne zuzuordnen ist. Auch bei einer umfassenden und den Gegebenheiten der modernen Arbeitswelt gerecht werdenden Definition des Arbeitnehmers (vgl. die Anmerkungen zu Frage 7) wird es noch selbstständig tätige Menschen geben, die aufgrund gewisser Abhängigkeiten von ihrem/ihren Auftraggebern vertragsrechtlichen und sozialrechtlichen Schutzes bedürfen. Mindeststandards, die auch solchen abhängigen UnternehmerInnen zukommen sollten, umfassen insbesondere das Recht auf Gesundheitsschutz, auf die Möglichkeit zu kollektiven Honorarverhandlungen, auf soziale Absicherung im Fall von Krankheit und Arbeitslosigkeit, auf Schutzfristen im Falle von Beendigung von Vertragsverhältnissen und auf Minderung des Schadenersatzes im Fall von durch leichtes Verschulden verursachten Schäden im Zusammenhang mit der Vertragsabwicklung.

**9. Sollten Ihrer Ansicht nach die Verantwortlichkeiten der einzelnen Parteien in mehrseitigen Arbeitsbeziehungen eindeutiger geregelt werden, um festzulegen, wer für die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten verantwortlich ist? Wäre die Anordnung einer nachrangigen Haftung eine wirksame und praktikable Möglichkeit, um diese Verantwortlichkeiten bei der Einbeziehung von Subunternehmern sicherzustellen? Wenn nein, sehen Sie andere Möglichkeiten, einen angemessenen Arbeitnehmerschutz in „dreiseitigen Arbeitsverhältnissen“ zu gewährleisten?**

Besonders bei dreiseitigen Arbeitsverhältnissen – also insbesondere bei Leiharbeitsverträgen – bestehen große Anforderungen an die Transparenz in Hinblick auf die Geltung der Arbeitsbedingungen. Dafür besteht Handlungsbedarf auf nationaler und auf europäischer Ebene.

In Österreich fehlt insbesondere eine Klarstellung hinsichtlich der Geltung von Betriebsvereinbarungen (welche Betriebsvereinbarungen des Beschäftigerbetriebes und welche Betriebsvereinbarungen des Überlassers gelten für Leiharbeitskräfte).

Auf europäischer Ebene fehlen  
 – mit Ausnahme einiger Vorschriften  
 im Arbeitnehmerschutzrecht  
 – Mindeststandards für Leiharbeitskräfte.  
 Bisherigen Initiativen war leider kein  
 Erfolg beschieden.

An Transparenz grundlegender  
 Art fehlt es in der Praxis häufig  
 im Baubereich, da aufgrund der  
 üblichen Subunternehmerketten  
 und der Erbringung der Leistungen  
 in Form von Arbeitsgemeinschaften  
 verschiedener Unternehmer (ARGEs)  
 häufig nicht klar erkennbar ist, wer  
 überhaupt vertraglich der Arbeitgeber  
 ist. Hintergrund dieser Unklarheiten  
 sind teilweise gezielte Strategien  
 der Arbeitgeber, um Forderungen  
 seitens der ArbeitnehmerInnen,  
 der Sozialversicherung oder der  
 Steuerbehörden zu entgehen oder  
 bis zur „gesteuerten“ Insolvenz  
 hinauszuschieben. Die Anordnung  
 einer nachrangigen Haftung für Löhne  
 bzw einer Generalunternehmerhaftung  
 würde diese Situation – teilweise schon  
 auf Grund der generalpräventiven  
 Wirkung – verbessern.

Im österreichischen  
 Regierungsprogramm 2007 ist  
 die Einführung einer Generalunter-  
 nehmerhaftung für die Beiträge der  
 Dienstgeber zur Sozialversicherung  
 vorgesehen.

Von großer Bedeutung ist eine  
 Generalunternehmerhaftung auch im  
 Zusammenhang mit Entsendungen

oder Arbeitskräfteüberlassungen aus  
 dem Ausland, da die Rechtsverfolgung  
 in diesen Fällen für die einzelnen  
 ArbeitnehmerInnen mit einem hohen  
 Kostenrisiko verbunden ist und überdies  
 besonders langwierig und aufwändig ist.

Verbesserungsbedarf besteht  
 auch im Zusammenhang mit der  
 Nachweisrichtlinie. Diese sieht bestimmte  
 Informationspflichten des Arbeitgebers  
 in Bezug auf die Arbeitsbedingungen  
 vor. In der österreichischen Umsetzung  
 ist die Ausstellung eines Dienstzettels  
 vorgesehen. Dieser Dienstzettel kann  
 wesentlich zur Transparenz über die  
 Arbeitsbedingungen und folglich zur  
 Vermeidung von Auseinandersetzungen  
 – welcher Art auch immer – zwischen  
 ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber  
 nicht zuletzt auch in „dreiseitigen“  
 Arbeitsverhältnissen beitragen. Leider  
 ist in der Praxis die Ausstellung von  
 Dienstzetteln gerade in Branchen, wo es  
 häufig zu arbeitsrechtlichen Konflikten  
 kommt (Gastgewerbe, Baubranche)  
 selten. Teilweise wird diese Verpflichtung  
 völlig ignoriert. Leider fehlt es an der  
 praktischen Durchsetzbarkeit zur  
 Ausstellung des Dienstzettels, es ist auch  
 keine behördliche Kontrolle vorgesehen.  
 Da zu vermuten ist, dass die Situation  
 in anderen Mitgliedstaaten ähnlich  
 ist, besteht Handlungsbedarf nicht nur  
 auf nationaler Ebene sondern auch auf  
 europäischer Ebene.

Eine wirksame Verpflichtung zur Ausstellung der entsprechenden Unterlage würde dem Ziel „bessere Arbeitsplätze“ entsprechen und die Situation vieler ArbeitnehmerInnen verbessern.

**10. Halten Sie es für notwendig, den Beschäftigungsstatus von Leiharbeitnehmern zu klären?**

Die Frage ist etwas unklar. Sie dürfte aber dahingehend zu verstehen sein, ob für LeiharbeiterInnen besondere arbeitsrechtliche Regelungsbedürfnisse erforderlich sind. Dies ist zweifellos zu bejahen. So etwa enthält das österreichische Arbeitskräfteüberlassungsgesetz spezifische Rechtsvorschriften hinsichtlich Transparenz (Informations- und Mitteilungspflichten), Aufteilung der Arbeitgeberpflichten, Entgeltansprüche, verbotene Vertragsklauseln ua.

Es wäre aber auch höchst notwendig, das Prinzip der Nichtdiskriminierung von LeiharbeiterInnen EU-weit rechtlich verbindlich zu verankern, auch für Bereiche wo es de facto zu einer Diskriminierung von Leiharbeitnehmern kommt. Damit sind insbesondere der Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen und die organisatorische Einbindung und Vertretung im Beschäftigterbetrieb angesprochen. Einen wichtigen Schritt vorwärts würde die Verabschiedung der seit langem geplanten EU-Leiharbeitsrichtlinie bedeuten.

**11. Wie könnten Mindestanforderungen im Zusammenhang mit der Organisation der Arbeitszeit so geändert werden, dass sie sowohl zu mehr Flexibilität für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer führen, als auch zu einem höheren Schutzniveau für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer? Mit welchen Aspekten der Arbeitszeitorganisation sollte die Gemeinschaft sich vorrangig befassen?**

Beim Arbeitzeitschutz geht es nicht bloß um Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, sondern auch um den Schutz des Privat- und des Familienlebens. Insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist von großer Bedeutung. Vor dem Hintergrund steigender (vor allem psychischer) Belastungen sehr vieler ArbeitnehmerInnen und der gleichzeitigen Zielsetzung, einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu erreichen, gewinnt aber auch die gesundheitspolitische Komponente des Arbeitzeitschutzes wieder mehr Bedeutung.

Änderungen im Arbeitszeitgesetz hatten in letzter Zeit immer die Hauptzielrichtung, die Flexibilität für die Arbeitgeber zu erhöhen, d.h. die ArbeitnehmerInnen je nach Arbeitsanfall möglichst flexibel einsetzen zu können. Eine derartige Form der Flexibilität ist aber mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht kompatibel.

Eltern brauchen planbare Arbeitszeiten und flexible Gestaltungsmöglichkeiten dann, wenn besondere Ereignisse (plötzliche Erkrankung des Kindes etc) dies erforderlich machen. In Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit auch die Erhöhung der Frauenerwerbsquote ist es damit notwendig, die Flexibilität des Arbeitgebers gegenüber den Bedürfnissen von Eltern in den Mittelpunkt der Überlegungen zu rücken.

Handlungsbedarf besteht weiters auch im Zusammenhang mit dem sog „Opt-out“, mit Verträgen auf Abruf und mit den Null-Stunden-Verträgen (siehe Grünbuch Seite 8). Es sollten Bestimmungen geschaffen werden, die gewährleisten, dass von diesen Rechtsformen bzw Möglichkeiten nicht oder allenfalls in einer sozialpolitisch vertretbaren Form unter Einbindung der Sozialpartner Gebrauch gemacht werden kann.

**12. Wie können die Arbeitnehmerrechte von Beschäftigten in Arbeitsverhältnissen mit einem grenzüberschreitenden Bezug, insbesondere von Grenzgängern, überall in der Gemeinschaft gewährleistet werden? Besteht Ihrer Ansicht nach Bedarf an einer einheitlicheren Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ in den EU-Richtlinien, um sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer ihre Beschäftigungsrechte unabhängig davon wahrnehmen können, in welchem Mitgliedstaat sie arbeiten? Oder sind Sie der Ansicht, dass der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in dieser Frage nicht beschränkt werden sollte?**

Diese Frage spricht ein zentrales, mit der zunehmenden grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit verbundenes Problem an. Insbesondere durch die Erweiterung der Union und das große Lohngefälle gibt es zunehmende Tendenzen eines grenzüberschreitenden Wettbewerbs auf Kosten der Arbeitsbedingungen und der Löhne. Die derzeit beim Europäischen Gerichtshof anhängigen Fälle Vaxholm bzw Laval und Partner (C-341/05) und Viking (C-438/05) sind exemplarische Beispiele dafür, aber zweifellos nur die Spitze des Eisbergs. Diesen Tendenzen muss klar entgegengetreten werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Zusammenarbeit der Behörden und der Sozialversicherungsträger gut funktioniert. Dies ist in der Praxis bisher nicht gegeben. Viele Verstöße werden gar nicht verfolgt, da die Kontrollbehörden wissen, dass sie die notwendigen Informationen von ausländischen Behörden oder Sozialversicherungsträgern nicht oder erst mit monatelanger Verzögerung bekommen. Da keine Verbesserung absehbar ist, besteht sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene enormer Handlungsbedarf. Bisher wurde im Wesentlichen nur das Ziel verfolgt, Unternehmensgründungen, -umgründungen und grenzüberschreitendes Handeln von Unternehmen zu erleichtern und zu beschleunigen. Das darf jedoch nicht auf Kosten der Einhaltung von Rechtsvorschriften bzw von Arbeitnehmerrechten und damit letztlich zu Lasten des Europäischen Sozialmodells gehen. Aufgrund der beschränkten Möglichkeiten der Behörden, bei grenzüberschreitenden Sachverhalten tätig zu sein, und der Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Rechtsverfolgung ist dies aber aktuell der Fall. Sollte hier nicht rasch ein grundsätzliches Umdenken erfolgen und entsprechende Maßnahmen getroffen werden, ist ein Dumping-Wettbewerb bei sozial- und arbeitsrechtlichen Standards zu erwarten. Absehbar ist, dass die schon jetzt weit verbreitete EU-Skepsis diesfalls weiter ansteigen wird.

Handlungsbedarf besteht auch im Zusammenhang mit der Europäischen Sozialversicherungskarte. Diese soll die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen insbesondere bei Urlaub und bei Dienstreisen erleichtern. Zahlreiche Beschwerden in Österreich belegen jedoch, dass diese Karten von Ärzten in anderen Mitgliedstaaten häufig nicht angenommen werden und von den Patienten Barzahlung verlangt wird. Es sollte daher seitens der Kommission auf die Kassen bzw Gesundheitsbehörden eingewirkt werden, damit diese ihre Vertragsärzte stärker verpflichten, ausländische Patienten wie inländische zu behandeln.

Weiters besteht Bedarf an einer EU-weiten einheitlichen Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“. Realistisch betrachtet wird das nur im Sinne bzw in Form eines europäischen Mindeststandards machbar sein, da eine europäische Einigung auf einen einheitlichen Arbeitnehmerbegriff nicht leicht zu erzielen sein wird. Ausgangspunkt sollte die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Definition des Arbeitnehmers im Sinne des Art 39 EG-Vertrages sein. Eine gewisse europäische Standardisierung ist nicht nur im Zusammenhang mit den arbeitsrechtlichen Richtlinien notwendig, sondern vor allem auch in Hinblick auf die zunehmende grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit.

Bestehen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Beschäftigung, so führt dies zwangsläufig zu Problemen bei grenzüberschreitender Tätigkeit. Zu denken ist dabei etwa an die Übergangsvorschriften in den Beitrittsverträgen hinsichtlich Arbeitnehmerfreizügigkeit und an die Kontrolle von Arbeitnehmerschutzvorschriften. Die Probleme werden sich in naher Zukunft durch den Wegfall behördlicher Genehmigungen bei grenzüberschreitender Tätigkeit im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit auf Grund der Berufsanerkennungsrichtlinie noch verschärfen.

**13. Halten Sie eine verstärkte Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden für erforderlich, um das gemeinschaftliche Arbeitsrecht wirksamer durchsetzen zu können? Können Ihrer Ansicht nach die Sozialpartner bei dieser Zusammenarbeit eine Rolle spielen?**

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Sozialversicherungsträgern ist zweifellos notwendig (siehe dazu Frage 12). Während Unternehmen seit Jahren ohne wesentliche Beschränkungen grenzüberschreitend tätig sind, können Behörden in vielen Bereichen nicht einmal ein Schriftstück im Ausland amtlich zustellen. Die Schiefelage ist enorm und begünstigt unlauteren

Wettbewerb, kriminelle Praktiken und Sozialdumping. Obwohl diese Tatsache seit Jahren bekannt ist und es weiters evident ist, dass ein koordiniertes Vorgehen notwendig ist, ist man bisher auf europäischer Ebene weitgehend untätig geblieben. Die Verantwortung für die erforderlichen Maßnahmen wird regelmäßig an die einzelnen Mitgliedstaaten abgeschoben, obwohl alle bisher gesammelten Erfahrungen zeigen, dass ohne Tätigwerden der EU-Organe die gegebenen Unzulänglichkeiten bei der realen Umsetzung von EU-Recht in grenzüberschreitenden Zusammenhängen die gegebenen Unzulänglichkeiten nicht beseitigt werden können (siehe dazu auch oben die Antwort zu Frage 7).

Zu beachten ist, dass eine effektive Rechtsdurchsetzung neben einer funktionierenden Zusammenarbeit zwischen den Behörden auch ein Mindestmaß an Melde- und Aufzeichnungspflichten und die Verpflichtung zur Vorlage von Unterlagen der Unternehmen erfordert. Für eine effektive Vollziehung wird auch die Erbringung von Sicherheitsleistungen erforderlich sein. Dies gilt noch viel mehr dann, wenn die Zusammenarbeit nicht im entsprechenden Ausmaß erfolgt.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist in diesem Zusammenhang eine europaweite Vernetzung bestimmter Grunddaten der Sozialversicherungsträger.

Nur dann können die Kontrollbehörden ohne wesentlichen bürokratischen Aufwand überprüfen, ob und wie der/die betreffende ArbeitnehmerIn im Herkunftsland sozialversichert ist. Die Vorlage von Formularen (insbesondere die Entsendebescheinigung E 101) ist nicht ausreichend, da diese nur bescheinigt, dass zum Zeitpunkt der Ausstellung eine Sozialversicherung bestand und zudem nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand die Richtigkeit des Formulars überprüft werden kann.

Eine Möglichkeit des Missbrauchs im Zusammenhang mit der Bezahlung von Sozialversicherungsbeiträgen wird auch durch die grundsätzliche Bindung der Behörden an die Entsendebescheinigung E 101 eröffnet und in der Praxis auch genützt (siehe etwa [http://www.labournet.de/diskussion/eu/sopo/bolke\\_ak.html](http://www.labournet.de/diskussion/eu/sopo/bolke_ak.html)). Eine Änderung der rechtlichen Vorschriften ist daher dringend notwendig.

Die Sozialpartner können bei der Durchsetzung des Arbeitsrechts zweifellos eine Rolle spielen (Information, Rechtsschutz der Betroffenen, Hinweise über Rechtsverletzungen an die Behörden etc). Die Wirkungen sind aber begrenzt und vielfach davon abhängig, dass die behördliche Zusammenarbeit funktioniert und die Strafverfolgung und die Geltendmachung von Ansprüchen ohne unverhältnismäßig hohe Kosten und zeitliche Verzögerung möglich ist.

#### **14. Bedarf es Ihrer Auffassung nach auf EU-Ebene weiterer Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu unterstützen?**

Besonders schwere Formen der illegalen Beschäftigung, des Sozialbetruges, der Ausbeutung und des Lohndumpings erfolgen grenzüberschreitend. Vielfach geschieht das ganz gezielt, um

a) sich je nach Rechtslage die günstigste Vorschrift zu Nutze zu machen (zu beobachten ist dieses Phänomen derzeit vor allem in der Binnenschifffahrt und im Fernverkehr auf der Straße)

b) für die Behörden schwerer greifbar zu sein (z.B.: zum Zweck des Sozialbetrugs gegründete Gesellschaften in der Baubranche)

c) die Schwerfälligkeit und die beschränkten Möglichkeiten der behördlichen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ländern auszunutzen und mit diesen „Katz und Maus“ zu spielen (insbesondere bei Entsendungen und im Fernverkehr auf der Straße).

Um diese ganz zentralen Probleme lösen zu können, ist eine Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die EU-Ebene unverzichtbar, es ist dies eine der großen Herausforderungen für die nächsten Jahre.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

**Herr Walter Gagawczuk**

(Experte der AK Wien)

T +43 (0) 1 501 65 3132

walter.gagawczuk@akwien.at

**sowie**

**Herr Christof Cesnovar**

(in unserem Brüsseler Büro)

T +32 (0) 2 230 62 54

christof.cesnovar@akeuropa.eu

zur Verfügung.

**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Strasse, 8-10

A-1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

F +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh, 30

B-1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

F +32 (0) 2 230 29 73