

08.03.91

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping**A. Zielsetzung**

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wurde 1972 in der Erwartung verabschiedet, die Vielzahl kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten bei potentiellen Entleihern zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen bei Verleihern nutzen zu können. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Maßgeblich dazu beigetragen hat die verfehlte Grundkonzeption des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Sie war beherrscht von der Überbetonung vermittlungsrechtlicher Aspekte. Der Schutz der Leiharbeiter und insbesondere auch der Stammbeschaften beim Entleiher kam zu kurz. Diese Defizite sind trotz einer Reihe von Änderungen bis heute nicht ausgeräumt worden.

Leiharbeit hat sich zu einem der wichtigsten Instrumente einer völlig veränderten Personalwirtschaft der Großunternehmen gewandelt. Durch sog. "flexiblen Personaleinsatz" zielt diese auf eine möglichst geringe Zahl dauerhaft beschäftigter Stammarbeiter. Das damit einhergehende Entstehen großer Randbeschaften gefährdet nicht nur die zu ihnen zählenden Arbeitnehmer, sondern ebenso die Arbeitsbedingungen der Stammbeschaften.

Neben der legal eingesetzten Leiharbeit ist ein quantitativ noch bedeutenderer Graubereich festzustellen, in welchem durch Tarnformen, zumeist äußerlich im Gewande des Werkvertrages, dasselbe Ziel erreicht wird. Fast ohne Risiken werden so die für die Arbeitnehmerüberlassung geltenden Rahmenbedingungen umgangen.

- 2 -

Mit der deutschen Einigung hat der "Handel mit Leiharbeitern" neuen Auftrieb erhalten. Immer häufiger werden Arbeitskräfte zu Niedrigstlöhnen verliehen.

Abgesehen davon, daß die Anträge von Betrieben aus der ehemaligen DDR auf die Erlaubnis zum Verleih von Arbeitskräften stark zugenommen haben, gehen westdeutsche Verleiher dazu über, im Osten Deutschlands Filialen zu gründen und Arbeitskräfte zu den dortigen Löhnen anzuheuern. Bis 3. Oktober 1990 waren ca. 20 DDR-Unternehmen vom dafür zuständigen Landesarbeitsamt Hessen entsprechende Genehmigungen erteilt worden. Nach dem 3. Oktober 1990 wurde das Landesarbeitsamt Ost in Berlin zuständig, bei dem zur Zeit ca. 500 Anträge vorliegen sollen.

Angesichts der niedrigen Löhne im Osten entsteht ein enormer Druck, zu Niedriglöhnen im Westen zu arbeiten. (Beispiel: Ecklohn eines Malers und Lackierers im Westen: 17,70 DM, im Osten 8,85 DM). Es sind Fälle bekannt geworden, wonach verliehene Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern für Stundenlöhne zwischen 5,80 DM und 7,50 DM arbeiteten, während die Westkollegen dreimal soviel verdienten.

Hinzu kommen inzwischen sog. Qualifizierungsverträge, bei denen unter dem Deckmantel der Weiterbildung von Arbeitnehmern aus den fünf neuen Bundesländern in Wahrheit Arbeit zu Billiglöhnen geleistet wird.

Schließlich sind bei Überprüfungen von Entleiherbetrieben im Oktober 1990 in Nordrhein-Westfalen zahlreiche Verstöße gegen Arbeitsschutzbestimmungen festgestellt worden (von 3.057 Firmen waren bei 1.035 Beanstandungen auszusprechen).

B. Lösung

Zur Abhilfe dieser Mißstände reicht das vorhandene rechtliche Instrumentarium nicht aus. Es werden Kriterien entwickelt, anhand derer Arbeit zu Niedrigstlöhnen abgegrenzt werden kann. Darüber hinaus werden spürbare Konsequenzen eingeführt, falls mit solchen Niedrigstlöhnen gearbeitet wird. Dabei sollen auch Umgehungsformen verhindert werden.

Schließlich muß die echte Qualifizierung abgrenzbar gemacht werden.

Dazu enthält der Entwurf folgende Strukturlinien:

- Bleibt das Entgelt des Arbeitnehmers um 20 % oder mehr hinter dem Tariflohn bzw. der branchenüblichen Vergütung zurück, kommt für die geplante Einsatzdauer ein Arbeitsverhältnis mit dem Entleiher zu den in dessen Betrieb üblichen Konditionen zustande. Das Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher ruht während dieser Zeit.
- Auch bei anderen Vertragsgestaltungen zum Einsatz betriebsfremder Personen (z.B. Werkverträgen) soll Arbeit zu Billiglöhnen ausgeschlossen werden. Wird beim Fremdeinsatz das tarifliche oder ortsübliche Entgelt um 20 % oder mehr unterschritten, wird der Arbeitsvertrag für die Einsatzzeit insoweit korrigiert, zu zahlen ist die ortsübliche Vergütung.
- Es werden handhabbare Abgrenzungskriterien zwischen echter Qualifizierung und Arbeit aufgestellt.
- Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Betriebsrates in diesem Problemfeld werden gestärkt.
- Verstöße gegen das Gesetz führen zu spürbaren Sanktionen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch das Gesetz wird die Arbeit zu Niedrigstlöhnen verhindert. Damit werden unseriöse und finanzschwache Verleiher aus dem Markt

der legalen Leiharbeit verdrängt. Dies wird allen Trägern der Sozialversicherung und den Steuereinnahmen zugutekommen. Dieser Einnahmenzuwachs läßt sich nicht beziffern.

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere die Verbraucherpreise sind nicht zu erwarten.

08.03.91

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping

DER MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES
NORDRHEIN-WESTFALEN

Düsseldorf, den 8. März 1991

- II A 4 -

An den
Präsidenten des Bundesrates

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem Bundesrat
den als Anlage mit Begründung beigelegten

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag
zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gem. § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung in
die Tagesordnung der Bundesratsplenarsitzung am 22. März 1991 aufzu-
nehmen.

Der Stellvertreter
des Ministerpräsidenten



(Dr. Schnoor)

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von
Lohndumping

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Arbeitnehmerüberlassung

- (1) Stehen die Bedingungen eines Arbeitsvertrages im Sinne des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in einem auffälligen Mißverhältnis zu den am Einsatzort geltenden Tarifverträgen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen, ist der Vertrag mit den Rechtsfolgen von § 10 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1985 (BGBl. I S. 1068) zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885) unwirksam mit der Maßgabe, daß das Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher ruht. Der Vertrag zwischen Verleiher und Entleiher ist insoweit unwirksam.
- (2) Ein auffälliges Mißverhältnis ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Entlohnung um 20 % hinter dem Tarifvertrag zurückbleibt, unter dessen fachlichen Geltungsbereich der Betrieb des Entleihers fällt. Besteht ein solcher Tarifvertrag nicht, liegt ein auffälliges Mißverhältnis dann vor, wenn das Arbeitsentgelt um 20 % hinter der am Einsatzort branchenüblichen Entlohnung zurückbleibt.

§ 2

Andere Vertragsverhältnisse

- (1) Ergibt sich bei anderen Vertragsverhältnissen über den Einsatz betriebsfremder Personen innerhalb der betrieblichen Organisation hinsichtlich der Arbeitsbedingungen ein auffälliges Mißverhältnis im Sinne von § 1 Abs. 2 zu den am Einsatzort geltenden Tarifverträgen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen, so ist der Arbeitsvertrag insoweit unwirksam.
- (2) Wird die Entlohnung unter Berücksichtigung einer Sozialversicherungsrente, einer Pension oder anderer Ruhestandsbezüge gewährt, ist die Summe dieser Einkünfte maßgebend für die Feststellung, ob ein auffälliges Mißverhältnis anzunehmen ist.

§ 3

Rechtsfolgen

- (1) Ist der Arbeitsvertrag im Sinne von § 2 teilweise unwirksam, so gelten insoweit für die geplante Einsatzzeit die am Einsatzort gültigen tarifvertraglichen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen.
- (2) Auftraggeber, die betriebsfremde Personen im Sinne des § 2 einsetzen, haften für die Entlohnung und sonstige Teile des Arbeitsentgeltes gegenüber dem Arbeitnehmer sowie anderen Dritten als Gesamtschuldner.

§ 4

Qualifikation

- (1) § 2 und § 3 gelten nicht für den Einsatz betriebsfremder Personen zur Qualifikation.

(2) Ein Einsatz zur Qualifikation ist in der Regel dann anzunehmen, wenn

1. die Dauer und das Ziel der Qualifikation festgelegt sind,
2. Qualifikationspläne erstellt sind, die Auswahl, Umfang und Abfolge der Bildungsinhalte angeben,
3. die theoretische Unterweisung mindestens zu 25 vom Hundert der Wochen - oder Monatseinsatzzeit vorgenommen wird,
4. während der übrigen Zeit auch praktische Unterweisung erfolgt,
5. die persönliche und fachliche Eignung der Ausbilder gewährleistet ist,
6. die Teilnehmer der Qualifikation eine einschlägige Berufserfahrung/Berufsausbildung besitzen

§ 5

Beteiligung des Betriebsrates

- (1) Leistet im Betrieb oder auf dem Betriebsgelände ein Arbeitnehmer eines anderen Arbeitgebers Arbeit, so kann der dortige Betriebsrat verlangen, über die dieser Arbeitsleistung zugrundeliegenden vertraglichen Vereinbarungen unter Vorlage aller einschlägigen Unterlagen unterrichtet zu werden.
- (2) Bei der Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen im Sinne von § 4 dieses Gesetzes hat der Arbeitgeber die Zustimmung des Betriebsrates einzuholen.

- (3) Der Betriebsrat kann seine Zustimmung verweigern, wenn
- a. es an einer Voraussetzung gemäß § 4 Abs. 2 fehlt
oder
 - b. die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, daß infolge des Einsatzes der betriebsfremden Person im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmern gekündigt wird oder diese sonstige Nachteile erleiden.
- (4) Verweigert der Betriebsrat seine Zustimmung, so hat er dies unter Angabe von Gründen innerhalb einer Woche nach Unterrichtung durch den Arbeitgeber diesem schriftlich mitzuteilen. Teilt der Betriebsrat dem Arbeitgeber die Verweigerung seiner Zustimmung nicht innerhalb der Frist schriftlich mit, so gilt die Zustimmung als erteilt.
- (5) Verweigert der Betriebsrat seine Zustimmung, so kann der Arbeitgeber beim Arbeitsgericht beantragen, die Zustimmung zu ersetzen.

§ 6

Bußgeldvorschriften

- (1) Wer als Arbeitgeber vorsätzlich oder fahrlässig Arbeitnehmer gemäß § 1 oder § 2 zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den in am Einsatzort geltenden Tarifverträgen vorgesehenen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen stehen, handelt ordnungswidrig. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 100.000,00 DM geahndet werden.
- (2) Verwaltungsbehörden im Sinne von § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit, die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter jeweils für ihren Geschäftsbereich.

§ 7

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft und am 31. Dezember 1995 außer Kraft.

Begründung

§ 1 Abs. 1

Die Vorschrift wirkt gestaltend auf bestimmte Fälle der Leiharbeit ein, indem sie einen neuen Unwirksamkeitstatbestand entsprechend § 9 Nr. 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit den Rechtsfolgen des § 10 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz statuiert.

Der Eingriff in die gemäß Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz gewährleistete Vertragsfreiheit ist erforderlich, um Wettbewerbsverzerrungen, bedingt durch unterschiedliches Lohnniveau und soziale Spannungen zu unterbinden.

Einer Benachteiligung der Arbeitnehmer, die zufälligerweise an einem Ort leben, an dem wesentlich schlechtere Wirtschaftsbedingungen als am Einsatzort herrschen, muß vorgebeugt werden. Ansonsten entstehen Arbeitnehmer unterschiedlicher Klassen. Daher ist der gestaltende Eingriff in die Vertragsfreiheit notwendig.

Er ist auch verhältnismäßig, da lediglich krasse Fälle eines Mißverhältnisses zwischen den tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsbedingungen und denjenigen des betroffenen Arbeitnehmers zu den Rechtsfolgen der Vorschrift führen.

Als Rechtsfolge wird auf das bestehende rechtliche Instrumentarium des § 10 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zurückgegriffen. Es wird bewußt auf den Entleiher zurückgegriffen, da dieser indirekt auch der Nutznießer der niedrigen Löhne bzw. Gehälter der Arbeitnehmer ist und das auswärtige Unternehmen unter Umständen nicht in der Lage ist, die höheren Löhne und Gehälter zu zahlen.

Da die Einsätze der Arbeitnehmer beim Entleiher befristet sind und der Arbeitnehmer möglicherweise nach dem Einsatz - insbesondere bei größeren Entfernungen - an seinen Wohnort zurückkehren will, muß ihm der Weg zurück zum Verleiher offen stehen. Die Vorschrift regelt daher das Ruhen des Arbeitsverhältnisses beim Verleiher während des Einsatzes für den Entleiher, der nunmehr Arbeitgeber ist.

Da bezüglich betroffener Arbeitnehmer die Geschäftsgrundlage des Vertrages zwischen Verleiher und Entleiher entfällt, ist dieser Vertrag insoweit unwirksam. Andere dem geltenden Recht entsprechende Vertragsbestandteile sollen hingegen aufrecht erhalten bleiben.

§ 1 Abs. 2

Mißverhältnis meint Bedingungen, die nach allgemeiner Ansicht als sozial abträglich und verwerflich gewertet werden, d.h. es muß sich um ein mißbilligenswertes Ungleichgewicht handeln. Maßgeblich für die Beurteilung ist die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses. Dabei dürfen die Arbeitsbedingungen im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern, die im wesentlichen eine gleichwertige Tätigkeit ausüben nicht erheblich schlechter sein.

Ein in der Praxis häufig vorkommender Fall des krassen Mißverhältnisses ist in der Vorschrift näher erläutert. Orientierungspunkt ist hier die tarifliche oder ortsübliche Vergütung in der jeweiligen Branche. Ziel des Gesetzentwurfes ist jedoch nicht die Einführung eines Einheitstarif- oder -branchenentgelts, daher sind differierende Vergütungen hinzunehmen. Es ist aber eine Grenze zu setzen, ab der die Differenz nicht mehr hinnehmbar ist, da sie sich sozialabträglich auswirkt; diese Grenze ist bei 20 % Unterschreitung jedenfalls erreicht.

Die Entgeltregelung ist allerdings nur als Beispiel zu verstehen, d.h. es sind auch andere Fälle denkbar, bei denen ein auffälliges Mißverhältnis im Sinne von Abs. 1 gegeben ist. Zur Bewertung müssen jeweils die Gesamtumstände des Arbeitsverhält-

nisses herangezogen werden. Insbesondere Urlaubsansprüche, Nebenleistungen, Arbeitszeit und Ausgestaltung des Arbeitnehmerschutzes sind dabei zu berücksichtigen.

§ 2 Abs. 1

Geregelt werden andere Vertragsgestaltungen außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung (z.B. Werkverträge, konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung). Auch hier wird für den Fall eines auffälligen Mißverhältnisses im Sinne von § 1 des Gesetzentwurfes gestaltend auf die Arbeitsverhältnisse eingewirkt.

Es soll ausgeschlossen werden, daß die auffällig schlechteren Arbeitsbedingungen betriebsfremder Personen durch andere Vertragsgestaltungen herbeigeführt werden und so die Regelung in § 1 des Gesetzentwurfes umgangen wird. Erfafßt werden die Arbeitsverhältnisse, in denen Arbeitnehmer aus Tarifgebieten mit niedrigerem Lohnniveau in Gebieten mit hohem Lohnniveau eingesetzt werden.

§ 2 Abs. 2

Einige Betriebe und die öffentliche Verwaltung entsenden seit geraumer Zeit Rentner und Pensionäre in die fünf neuen Bundesländer, um dort den Aufbau von Firmen, Zweigstellen und der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen.

Solchen Entsendungen liegen vertragliche Regelungen zugrunde, wonach den derart tätigen Personen für den Einsatz ein Entgelt gewährt wird, welches einen bestimmten Prozentsatz der Ruhestandsbezüge ausmacht (im öffentlichen Dienst 26 %). Da dieser "Zuverdienst" im Einzelfall mehr als 20 % unter den ortsüblichen Bedingungen in den neuen Bundesländern liegen kann, solche Fälle aber nicht vom Zweck des Gesetzes erfaßt werden sollen, sind bei der Feststellung, ob ein Mißverhältnis im Sinne von § 1 Abs. 2 vorliegt, die Ruhestandsbezüge voll anzurechnen.

§ 3 Abs. 1

Rechtsfolge eines Verstoßes gegen § 2 des Gesetzentwurfes ist allerdings nicht ein Arbeitsverhältnis mit dem Auftraggeber, sondern vielmehr eine Korrektur des bestehenden Arbeitsvertrages im Hinblick auf die auffällig schlechteren Arbeitsbedingungen. Um die Arbeitnehmer in ausreichendem Maße materiell abzusichern, wird das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses zu den am Einsatzort gültigen Tarifbedingungen oder branchenüblichen Konditionen vom Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit am Einsatzort bis zu deren Beendigung fingiert. Kehrt der Arbeitnehmer zurück, endet die Fiktion, der Arbeitsvertrag mit den alten Arbeitsbedingungen lebt wieder auf.

Soweit sich der Personaleinsatz als illegale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung darstellt, besteht kein Regelungsbedarf, da auf die im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verankerten Schutzvorschriften zurückgegriffen werden kann.

§ 3 Abs. 2

Vielfach sind mehrere Unternehmen an der Herstellung eines Werkes beteiligt. Sofern ein Unternehmer einen abgrenzbaren Teil der Leistungen an einen Nachunternehmer vergibt, stellt sich dieser Auftraggeber als der eigentlich wirtschaftlich Handelnde und Verantwortliche dar.

Setzt der Nachunternehmer zur Erfüllung der ihm übertragenen Teilleistungen Arbeitskräfte ein, deren Vertrag nach § 2 teilweise unwirksam ist, so ist die Einbeziehung des Auftraggebers in die Haftung für Löhne/Gehälter, Nebenleistungen und gesetzliche Abgaben gerechtfertigt.

Der Arbeitnehmer und die jeweils mit dem Einzug der Beiträge befaßten Stellen haben dabei die Wahl, an welchen der Beteiligten

sie sich wenden wollen. Diese Haftung soll den Auftraggeber anhalten, einer Benachteiligung von Arbeitskräften bei beauftragten Nachunternehmern entgegenzuwirken.

Die Ausdehnung der Haftung auf den Auftraggeber ist gerechtfertigt, da er durch die Annahme günstiger Angebote einen wirtschaftlichen Vorteil erzielt. Da eine Anbindung der Arbeitnehmer des Nachunternehmers an den Auftraggeber nicht vorgesehen ist, muß er zumindest haftungsrechtlich bei einem Ausfall des Arbeitgebers in Anspruch genommen werden können.

Umfaßt werden alle Leistungen des Arbeitgebers in Bezug auf das fingierte Arbeitsverhältnis. Dazu gehören auch die gesetzlich vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern.

§ 4 Abs. 1

Der Gesetzentwurf zielt nicht darauf ab, notwendige praxisbezogene Qualifizierungen von betriebsfremden Arbeitnehmern zu verhindern. Da bei solchen Qualifikationsmaßnahmen die Vergütung auch um 20 % und mehr unter dem Tarif- bzw. ortsüblichen Entgelt liegen kann, sind diese vom Geltungsbereich der §§ 1 und 2 des Gesetzentwurfes auszunehmen.

§ 4 Abs. 2

Privilegiert werden dürfen aber nur echte Qualifikationen; wo solche nur den Deckmantel für Billigarbeit darstellen, sind sie von den §§ 1 und 2 erfaßt. Der Gesetzentwurf stellt dafür Abgrenzungskriterien auf, damit in der Praxis klar ist, wann tatsächlich Qualifizierung durchgeführt wird.

Dies ist dann der Fall, wenn praktische, aber auch theoretische Unterweisung erfolgt. Die theoretische Qualifizierung darf dabei nicht eine völlig untergeordnete Rolle spielen, so daß sie mindestens 25 vom Hundert der Wochen- oder Monatsarbeitszeit ausfüllen muß.

Darüber sowie über Dauer, Ziel und Bildungsinhalte sind Pläne zu erstellen, da nur so ein sinnvolles und systematisches Vorgehen gewährleistet ist.

Ferner ist die persönliche und fachliche Eignung der auszubildenden Personen zu gewährleisten, da dies unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg solcher Maßnahmen ist.

Dabei müssen die Teilnehmer eine einschlägige Berufserfahrung bzw. -ausbildung besitzen, da es sich ansonsten um eine Art der Berufsausbildung handelt.

Die Voraussetzungen sind erfüllbar. Da ihr Vorliegen bei echter Qualifizierung selbstverständlich ist, werden keine überzogenen Anforderungen an die qualifizierenden Betriebe gestellt. Andererseits ist die Vorschrift geeignet, Arbeit zu Niedrigstlöhnen, die als Qualifizierungsmaßnahme bezeichnet wird, auszuschließen.

§ 5 Abs. 1

Um auch vor Ort eine wirksame Kontrolle zu erreichen, sind die Informationsrechte des Betriebsrates zu stärken. Ob ein Fall des § 1 oder des § 2 des Gesetzentwurfes vorliegt, kann der Betriebsrat nur feststellen, wenn ihm die erforderlichen Unterlagen vorgelegt werden.

Ein entsprechendes Unterrichtsrecht des Betriebsrates wird im Gesetzentwurf festgeschrieben. Da es sich um ein bloßes Unterrichtsrecht handelt, kann nicht eingewandt werden, der Betriebsrat könne die Vergabe dringend erforderlicher Aufträge (z.B. Werkverträge) ungerechtfertigt verzögern.

§ 5 Abs. 2

Der Gesetzentwurf regelt ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates bei der Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen im Sinne

von § 4. Die Vorschrift orientiert sich an § 98 Betriebsverfassungsgesetz, wonach der Betriebsrat bei der Durchführung von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung mitzubestimmen hat. Hier wie bei der Qualifizierung erscheint es sinnvoll und erforderlich, die betriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer wirksam einzubinden.

§ 5 Abs. 3 bis 6

Die Vorschrift zählt die Zustimmungsverweigerungsgründe abschließend auf. Einerseits kann der Betriebsrat kontrollieren, ob es sich tatsächlich um Qualifizierung handelt oder ob unter Umgehung von § 4 des Gesetzentwurfes in Wahrheit Arbeit zu Niedrigstlöhnen geleistet wird (Ziffer 1), andererseits soll der Betriebsrat auch darüber wachen, daß die Beschäftigten des Betriebs keine Nachteile durch die Qualifikation Externer erleiden.

Die Absätze 4 bis 6 der Vorschrift regeln den Mechanismus für das Zustimmungsverfahren bzw. Möglichkeiten des Vorgehens bei Zustimmungsverweigerung.

§ 6

Mit der Einführung einer Ordnungswidrigkeit soll einer Benachteiligung von Arbeitnehmern entgegengewirkt werden. Eine solche diskriminierende Beschäftigung wird durch die Unerfahrenheit der Arbeitnehmer in Markt- und Wettbewerbsbelangen erleichtert.

Der Tatbestand richtet sich ausschließlich gegen den Arbeitgeber. Ihm obliegt es, die Arbeitsverhältnisse und -bedingungen den unterschiedlichen Erfordernissen anzupassen. Eine Ausweitung auf den Auftraggeber ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.

Darüber hinaus sind Lücken im Ordnungswidrigkeitensystem nicht zu erwarten. Sollte sich der Einsatz der Arbeitskräfte als illegale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung darstellen, kann auf die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zurückgegriffen werden.

§ 7

Da die Entwicklung in den vom Gesetz erfaßten Problembereichen in der Zukunft nicht absehbar ist, sieht der Gesetzentwurf unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zunächst eine auf 5 Jahre befristete Geltungsdauer vor.

07.06.91

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping**A. Zielsetzung**

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wurde 1972 in der Erwartung verabschiedet, die Vielzahl kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten bei potentiellen Entleihern zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen bei Verleihern nutzen zu können. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Maßgeblich dazu beigetragen hat die verfehlte Grundkonzeption des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Sie war beherrscht von der Überbetonung vermittlungsrechtlicher Aspekte. Der Schutz der Leiharbeiter und insbesondere auch der Stammbeschaften beim Entleiher kam zu kurz. Diese Defizite sind trotz einer Reihe von Änderungen bis heute nicht ausgeräumt worden.

Leiharbeit hat sich zu einem der wichtigsten Instrumente einer völlig veränderten Personalwirtschaft der Großunternehmen gewandelt. Durch sog. "flexiblen Personaleinsatz" zielt diese auf eine möglichst geringe Zahl dauerhaft beschäftigter Stammarbeiter. Das damit einhergehende Entstehen großer Randbeschaften gefährdet nicht nur die zu ihnen zählenden Arbeitnehmer, sondern ebenso die Arbeitsbedingungen der Stammbeschaften.

Neben der legal eingesetzten Leiharbeit ist ein quantitativ noch bedeutenderer Graubereich festzustellen, in welchem durch Tarnformen, zumeist äußerlich im Gewande des Werkvertrages, dasselbe Ziel erreicht wird. Fast ohne Risiken werden so die für die Arbeitnehmerüberlassung geltenden Rahmenbedingungen umgangen.

Mit der deutschen Einigung hat der "Handel mit Leiharbeitern" neuen Auftrieb erhalten. Immer häufiger werden Arbeitskräfte zu Niedrigstlöhnen verliehen.

Abgesehen davon, daß die Anträge von Betrieben aus der ehemaligen DDR auf die Erlaubnis zum Verleih von Arbeitskräften stark zugenommen haben, gehen westdeutsche Verleiher dazu über, im Osten Deutschlands Filialen zu gründen und Arbeitskräfte zu den dortigen Löhnen anzuheuern. Bis 3. Oktober 1990 waren ca. 20 DDR-Unternehmen vom dafür zuständigen Landesarbeitsamt Hessen entsprechende Genehmigungen erteilt worden. Nach dem 3. Oktober 1990 wurde das Landesarbeitsamt Ost in Berlin zuständig, bei dem zur Zeit ca. 500 Anträge vorliegen sollen.

Angesichts der niedrigen Löhne im Osten entsteht ein enormer Druck, zu Niedriglöhnen im Westen zu arbeiten. (Beispiel: Ecklohn eines Malers und Lackierers im Westen: 17,70 DM, im Osten 8,85 DM). Es sind Fälle bekannt geworden, wonach verliehene Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern für Stundenlöhne zwischen 5,80 DM und 7,50 DM arbeiteten, während die Westkollegen dreimal so viel verdienten.

Hinzu kommen inzwischen sog. Qualifizierungsverträge, bei denen unter dem Deckmantel der Weiterbildung von Arbeitnehmern aus den fünf neuen Bundesländern in Wahrheit Arbeit zu Billiglöhnen geleistet wird.

Schließlich sind bei Überprüfungen von Entleiherbetrieben im Oktober 1990 in Nordrhein-Westfalen zahlreiche Verstöße gegen Arbeitsschutzbestimmungen festgestellt worden (von 3.057 Firmen waren bei 1.035 Beanstandungen auszusprechen).

B. Lösung

Zur Abhilfe dieser Mißstände reicht das vorhandene rechtliche Instrumentarium nicht aus. Es werden Kriterien entwickelt, anhand derer Arbeit zu Niedrigstlöhnen abgegrenzt werden kann. Darüber hinaus werden spürbare Konsequenzen eingeführt, falls mit solchen Niedrigstlöhnen gearbeitet wird. Dabei sollen auch Umgehungsformen verhindert werden.

Schließlich muß die echte Qualifizierung abgrenzbar gemacht werden.

Dazu enthält der Entwurf folgende Strukturlinien:

- Bleibt das Entgelt des Arbeitnehmers um 20 % oder mehr hinter dem Tariflohn bzw. der branchenüblichen Vergütung zurück, kommt für die geplante Einsatzdauer ein Arbeitsverhältnis mit dem Entleiher zu den in dessen Betrieb üblichen Konditionen zustande. Das Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher ruht während dieser Zeit.
- Auch bei anderen Vertragsgestaltungen zum Einsatz betriebsfremder Personen (z.B. Werkverträgen) soll Arbeit zu Billiglöhnen ausgeschlossen werden. Wird beim Fremdeinsatz das tarifliche oder ortsübliche Entgelt um 20 % oder mehr unterschritten, wird der Arbeitsvertrag für die Einsatzzeit insoweit korrigiert, zu zahlen ist die ortsübliche Vergütung.
- Es werden handhabbare Abgrenzungskriterien zwischen echter Qualifizierung und Arbeit aufgestellt.
- Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Betriebsrates in diesem Problemfeld werden gestärkt.
- Verstöße gegen das Gesetz führen zu spürbaren Sanktionen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch das Gesetz wird die Arbeit zu Niedrigstlöhnen verhindert. Damit werden unseriöse und finanzschwache Verleiher aus dem Markt

der legalen Leiharbeit verdrängt. Dies wird allen Trägern der Sozialversicherung und den Steuereinnahmen zugute kommen. Dieser Einnahmenzuwachs läßt sich nicht beziffern.

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere die Verbraucherpreise sind nicht zu erwarten.

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping

Der Bundesrat hat in seiner 631. Sitzung am 7. Juni 1991
/ beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76
Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Anlage

E n t w u r f
eines Gesetzes zur Bekämpfung
von Lohndumping

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Arbeitnehmerüberlassung

(1) Stehen die Bedingungen eines Arbeitsvertrages im Sinne des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in einem auffälligen Mißverhältnis zu den am Einsatzort geltenden Tarifverträgen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen, ist der Vertrag mit den Rechtsfolgen von § 10 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1985 (BGBl. I S. 1068) zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885) unwirksam mit der Maßgabe, daß das Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher ruht. Der Vertrag zwischen Verleiher und Entleiher ist insoweit unwirksam.

(2) Ein auffälliges Mißverhältnis ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Entlohnung um 20 % hinter dem Tarifvertrag zurückbleibt, unter dessen fachlichen Geltungsbereich der Betrieb des Entleihers fällt. Besteht ein solcher Tarifvertrag nicht, liegt ein auffälliges Mißverhältnis dann vor, wenn das Arbeitsentgelt um 20 % hinter der am Einsatzort branchenüblichen Entlohnung zurückbleibt.

§ 2

Andere Vertragsverhältnisse

(1) Ergibt sich bei anderen Vertragsverhältnissen über den Einsatz betriebsfremder Personen innerhalb der betrieblichen Organisation hinsichtlich der Arbeitsbedingungen ein auffälliges Mißverhältnis im Sinne von § 1 Abs. 2 zu den am Einsatzort geltenden Tarifverträgen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen, so ist der Arbeitsvertrag insoweit unwirksam.

(2) Wird die Entlohnung unter Berücksichtigung einer Sozialversicherungsrente, einer Pension oder anderer Ruhestandsbezüge gewährt, ist die Summe dieser Einkünfte maßgebend für die Feststellung, ob ein auffälliges Mißverhältnis anzunehmen ist.

§ 3

Rechtsfolgen

(1) Ist der Arbeitsvertrag im Sinne von § 2 teilweise unwirksam, so gelten insoweit für die geplante Einsatzzeit die am Einsatzort gültigen tarifvertraglichen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen.

(2) Auftraggeber, die betriebsfremde Personen im Sinne des § 2 einsetzen, haften für die Entlohnung und sonstige Teile des Arbeitsentgeltes gegenüber dem Arbeitnehmer sowie anderen Dritten als Gesamtschuldner.

§ 4

Qualifikation

(1) § 2 und § 3 gelten nicht für den Einsatz betriebsfremder Personen zur Qualifikation.

(2) Ein Einsatz zur Qualifikation ist in der Regel dann anzunehmen, wenn

1. die Dauer und das Ziel der Qualifikation festgelegt sind,
2. Qualifikationspläne erstellt sind, die Auswahl, Umfang und Abfolge der Bildungsinhalte angeben,
3. die theoretische Unterweisung mindestens zu 20 vom Hundert der Wochen- oder Monatseinsatzzeit vorgenommen wird,
4. während der übrigen Zeit auch praktische Unterweisung erfolgt,
5. die persönliche und fachliche Eignung der Ausbilder gewährleistet ist,
6. die Teilnehmer der Qualifikation eine einschlägige Berufserfahrung/Berufsausbildung besitzen.

§ 5

Beteiligung des Betriebsrates

(1) Leistet im Betrieb oder auf dem Betriebsgelände ein Arbeitnehmer eines anderen Arbeitgebers Arbeit, so kann der dortige Betriebsrat verlangen, über die dieser Arbeitsleistung zugrundeliegenden vertraglichen Vereinbarungen unter Vorlage aller einschlägigen Unterlagen unterrichtet zu werden.

(2) Bei der Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen im Sinne von § 4 dieses Gesetzes hat der Arbeitgeber die Zustimmung des Betriebsrates einzuholen.

(3) Der Betriebsrat kann seine Zustimmung verweigern, wenn

- a) es an einer Voraussetzung gemäß § 4 Abs. 2 fehlt
oder
- b) die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, daß infolge des Einsatzes der betriebsfremden Person im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmern gekündigt wird oder diese sonstige Nachteile erleiden.

(4) Verweigert der Betriebsrat seine Zustimmung, so hat er dies unter Angabe von Gründen innerhalb einer Woche nach Unterrichtung durch den Arbeitgeber diesem schriftlich mitzuteilen. Teilt der Betriebsrat dem Arbeitgeber die Verweigerung seiner Zustimmung nicht innerhalb der Frist schriftlich mit, so gilt die Zustimmung als erteilt.

(5) Verweigert der Betriebsrat seine Zustimmung, so kann der Arbeitgeber beim Arbeitsgericht beantragen, die Zustimmung zu ersetzen.

§ 6

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Arbeitgeber vorsätzlich oder fahrlässig Arbeitnehmer zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den in am Einsatzort geltenden Tarifverträgen vorgesehenen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen stehen (§§ 1, 2).

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu einhunderttausend Deutsche Mark geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörden im Sinne von § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit, die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter jeweils für ihren Geschäftsbereich.

(4) Die Geldbußen fließen in die Kasse der zuständigen Verwaltungsbehörde; § 66 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch gilt entsprechend. Diese Kasse trägt abweichend von § 105 Abs. 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten die notwendigen Auslagen; sie ist auch ersatzpflichtig im Sinne des § 110 Abs. 4 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten.

§ 7

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft und am 31. Dezember 1995 außer Kraft.

Begründung

Zu § 1 Abs. 1

Die Vorschrift wirkt gestaltend auf bestimmte Fälle der Leiharbeit ein, indem sie einen neuen Unwirksamkeitstatbestand entsprechend § 9 Nr. 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit den Rechtsfolgen des § 10 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz statuiert.

Der Eingriff in die gemäß Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz gewährleistete Vertragsfreiheit ist erforderlich, um Wettbewerbsverzerrungen, bedingt durch unterschiedliches Lohnniveau und soziale Spannungen zu unterbinden.

Einer Benachteiligung der Arbeitnehmer, die zufälligerweise an einem Ort leben, an dem wesentlich schlechtere Wirtschaftsbedingungen als am Einsatzort herrschen, muß vorgebeugt werden. Ansonsten entstehen Arbeitnehmer unterschiedlicher Klassen. Daher ist der gestaltende Eingriff in die Vertragsfreiheit notwendig.

Er ist auch verhältnismäßig, da lediglich krasse Fälle eines Mißverhältnisses zwischen den tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsbedingungen und denjenigen des betroffenen Arbeitnehmers zu den Rechtsfolgen der Vorschrift führen.

Als Rechtsfolge wird auf das bestehende rechtliche Instrumentarium des § 10 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zurückgegriffen. Es wird bewußt auf den Entleiher zurückgegriffen, da dieser indirekt auch der Nutznießer der niedrigen Löhne bzw. Gehälter der Arbeitnehmer ist und das auswärtige Unternehmen unter Umständen nicht in der Lage ist, die höheren Löhne und Gehälter zu zahlen.

Da die Einsätze der Arbeitnehmer beim Entleiher befristet sind und der Arbeitnehmer möglicherweise nach dem Einsatz - insbesondere bei größeren Entfernungen - an seinen Wohnort zurückkehren will, muß ihm der Weg zurück zum Verleiher offenstehen. Die Vorschrift regelt daher das Ruhen des Arbeitsverhältnisses beim Verleiher während des Einsatzes für den Entleiher, der nunmehr Arbeitgeber ist.

Da bezüglich betroffener Arbeitnehmer die Geschäftsgrundlage des Vertrages zwischen Verleiher und Entleiher entfällt, ist dieser Vertrag insoweit unwirksam. Andere dem geltenden Recht entsprechende Vertragsbestandteile sollen hingegen aufrechterhalten bleiben.

Zu § 1 Abs. 2

Mißverhältnis meint Bedingungen, die nach allgemeiner Ansicht als sozial abträglich und verwerflich gewertet werden, d.h. es muß sich um ein mißbilligenswertes Ungleichgewicht handeln. Maßgeblich für die Beurteilung ist die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses. Dabei dürfen die Arbeitsbedingungen im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern, die im wesentlichen eine gleichwertige Tätigkeit ausüben, nicht erheblich schlechter sein.

Ein in der Praxis häufig vorkommender Fall des krassen Mißverhältnisses ist in der Vorschrift näher erläutert. Orientierungspunkt ist hier die tarifliche oder ortsübliche Vergütung in der jeweiligen Branche. Ziel des Gesetzentwurfes ist jedoch nicht die Einführung eines Einheitstarif- oder -branchenentgelts, daher sind differierende Vergütungen hinzunehmen. Es ist aber eine Grenze zu setzen, ab der die Differenz nicht mehr hinnehmbar ist, da sie sich sozialabträglich auswirkt; diese Grenze ist bei 20 % Unterschreitung jedenfalls erreicht.

Die Entgeltregelung ist allerdings nur als Beispiel zu verstehen, d.h. es sind auch andere Fälle denkbar, bei denen ein auffälliges Mißverhältnis im Sinne von Absatz 1 gegeben ist. Zur Bewertung müssen jeweils die Gesamtumstände des Arbeitsverhält-

nisses herangezogen werden. Insbesondere Urlaubsansprüche, Nebenleistungen, Arbeitszeit und Ausgestaltung des Arbeitnehmerschutzes sind dabei zu berücksichtigen.

Zu § 2 Abs. 1

Geregelt werden andere Vertragsgestaltungen außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung (z.B. Werkverträge, konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung). Auch hier wird für den Fall eines auffälligen Mißverhältnisses im Sinne von § 1 des Gesetzentwurfes gestaltend auf die Arbeitsverhältnisse eingewirkt.

Es soll ausgeschlossen werden, daß die auffällig schlechteren Arbeitsbedingungen betriebsfremder Personen durch andere Vertragsgestaltungen herbeigeführt werden und so die Regelung in § 1 des Gesetzentwurfes umgangen wird. Erfasst werden die Arbeitsverhältnisse, in denen Arbeitnehmer aus Tarifgebieten mit niedrigerem Lohnniveau in Gebieten mit hohem Lohnniveau eingesetzt werden.

Zu § 2 Abs. 2

Einige Betriebe und die öffentliche Verwaltung entsenden seit geraumer Zeit Rentner und Pensionäre in die fünf neuen Bundesländer, um dort den Aufbau von Firmen, Zweigstellen und der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen.

Solchen Entsendungen liegen vertragliche Regelungen zugrunde, wonach den derart tätigen Personen für den Einsatz ein Entgelt gewährt wird, welches einen bestimmten Prozentsatz der Ruhestandsbezüge ausmacht (im öffentlichen Dienst 26 %). Da dieser "Zuverdienst" im Einzelfall mehr als 20 % unter den ortsüblichen Bedingungen in den neuen Bundesländern liegen kann, solche Fälle aber nicht vom Zweck des Gesetzes erfaßt werden sollen, sind bei der Feststellung, ob ein Mißverhältnis im Sinne von § 1 Abs. 2 vorliegt, die Ruhestandsbezüge voll anzurechnen.

Zu § 3 Abs. 1

Rechtsfolge eines Verstoßes gegen § 2 des Gesetzentwurfes ist allerdings nicht ein Arbeitsverhältnis mit dem Auftraggeber, sondern vielmehr eine Korrektur des bestehenden Arbeitsvertrages im Hinblick auf die auffällig schlechteren Arbeitsbedingungen. Um die Arbeitnehmer in ausreichendem Maße materiell abzusichern, wird das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses zu den am Einsatzort gültigen Tarifbedingungen oder branchenüblichen Konditionen vom Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit am Einsatzort bis zu deren Beendigung fingiert. Kehrt der Arbeitnehmer zurück, endet die Fiktion, der Arbeitsvertrag mit den alten Arbeitsbedingungen lebt wieder auf.

Soweit sich der Personaleinsatz als illegale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung darstellt, besteht kein Regelungsbedarf, da auf die im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verankerten Schutzvorschriften zurückgegriffen werden kann.

Zu § 3 Abs. 2

Vielfach sind mehrere Unternehmen an der Herstellung eines Werkes beteiligt. Sofern ein Unternehmer einen abgrenzbaren Teil der Leistungen an einen Nachunternehmer vergibt, stellt sich dieser Auftraggeber als der eigentlich wirtschaftlich Handelnde und Verantwortliche dar.

Setzt der Nachunternehmer zur Erfüllung der ihm übertragenen Teilleistungen Arbeitskräfte ein, deren Vertrag nach § 2 teilweise unwirksam ist, so ist die Einbeziehung des Auftraggebers in die Haftung für Löhne/Gehälter, Nebenleistungen und gesetzliche Abgaben gerechtfertigt.

Der Arbeitnehmer und die jeweils mit dem Einzug der Beiträge befaßten Stellen haben dabei die Wahl, an welchen der Beteiligten

sie sich wenden wollen. Diese Haftung soll den Auftraggeber anhalten, einer Benachteiligung von Arbeitskräften bei beauftragten Nachunternehmern entgegenzuwirken.

Die Ausdehnung der Haftung auf den Auftraggeber ist gerechtfertigt, da er durch die Annahme günstiger Angebote einen wirtschaftlichen Vorteil erzielt. Da eine Anbindung der Arbeitnehmer des Nachunternehmers an den Auftraggeber nicht vorgesehen ist, muß er zumindest haftungsrechtlich bei einem Ausfall des Arbeitgebers in Anspruch genommen werden können.

Umfaßt werden alle Leistungen des Arbeitgebers in bezug auf das fingierte Arbeitsverhältnis. Dazu gehören auch die gesetzlich vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern.

Zu § 4 Abs. 1

Der Gesetzentwurf zielt nicht darauf ab, notwendige praxisbezogene Qualifizierungen von betriebsfremden Arbeitnehmern zu verhindern. Da bei solchen Qualifikationsmaßnahmen die Vergütung auch um 20 % und mehr unter dem Tarif- bzw. ortsüblichen Entgelt liegen kann, sind diese vom Geltungsbereich der §§ 1 und 2 des Gesetzentwurfes auszunehmen.

Zu § 4 Abs. 2

Privilegiert werden dürfen aber nur echte Qualifikationen; wo solche nur den Deckmantel für Billigarbeit darstellen, sind sie von den §§ 1 und 2 erfaßt. Der Gesetzentwurf stellt dafür Abgrenzungskriterien auf, damit in der Praxis klar ist, wann tatsächlich Qualifizierung durchgeführt wird.

Dies ist dann der Fall, wenn praktische, aber auch theoretische Unterweisung erfolgt. Die theoretische Qualifizierung darf dabei nicht eine völlig untergeordnete Rolle spielen, so daß sie mindestens 20 vom Hundert der Wochen- oder Monatsarbeitszeit ausfüllen muß.

Darüber sowie über Dauer, Ziel und Bildungsinhalte sind Pläne zu erstellen, da nur so ein sinnvolles und systematisches Vorgehen gewährleistet ist.

Ferner ist die persönliche und fachliche Eignung der auszubildenden Personen zu gewährleisten, da dies unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg solcher Maßnahmen ist.

Dabei müssen die Teilnehmer eine einschlägige Berufserfahrung bzw. -ausbildung besitzen, da es sich ansonsten um eine Art der Berufsausbildung handelt.

Die Voraussetzungen sind erfüllbar. Da ihr Vorliegen bei echter Qualifizierung selbstverständlich ist, werden keine überzogenen Anforderungen an die qualifizierenden Betriebe gestellt. Andererseits ist die Vorschrift geeignet, Arbeit zu Niedrigstlöhnen, die als Qualifizierungsmaßnahme bezeichnet wird, auszuschließen.

Zu § 5 Abs. 1

Um auch vor Ort eine wirksame Kontrolle zu erreichen, sind die Informationsrechte des Betriebsrates zu stärken. Ob ein Fall des § 1 oder des § 2 des Gesetzentwurfes vorliegt, kann der Betriebsrat nur feststellen, wenn ihm die erforderlichen Unterlagen vorgelegt werden.

Ein entsprechendes Unterrichtsrecht des Betriebsrates wird im Gesetzentwurf festgeschrieben. Da es sich um ein bloßes Unterrichtsrecht handelt, kann nicht eingewandt werden, der Betriebsrat könne die Vergabe dringend erforderlicher Aufträge (z.B. Werkverträge) ungerechtfertigt verzögern.

Zu § 5 Abs. 2

Der Gesetzentwurf regelt ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates bei der Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen im Sinne

von § 4. Die Vorschrift orientiert sich an § 98 Betriebsverfassungsgesetz, wonach der Betriebsrat bei der Durchführung von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung mitzubestimmen hat. Hier wie bei der Qualifizierung erscheint es sinnvoll und erforderlich, die betriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer wirksam einzubinden.

Zu § 5 Abs. 3 bis 5

Die Vorschrift zählt die Zustimmungsverweigerungsgründe abschließend auf. Einerseits kann der Betriebsrat kontrollieren, ob es sich tatsächlich um Qualifizierung handelt oder ob unter Umgehung von § 4 des Gesetzentwurfes in Wahrheit Arbeit zu Niedrigstlöhnen geleistet wird (§ 4 Abs. 2 Ziff. 1). Andererseits soll der Betriebsrat auch darüber wachen, daß die Beschäftigten des Betriebs keine Nachteile durch die Qualifikation Externer erleiden.

Die Absätze 4 bis 5 der Vorschrift regeln den Mechanismus für das Zustimmungsverfahren bzw. Möglichkeiten des Vorgehens bei Zustimmungsverweigerung.

Zu § 6

Mit der Einführung einer Ordnungswidrigkeit soll einer Benachteiligung von Arbeitnehmern entgegengewirkt werden. Eine solche diskriminierende Beschäftigung wird durch die Unerfahrenheit der Arbeitnehmer in Markt- und Wettbewerbsbelangen erleichtert.

Der Tatbestand richtet sich ausschließlich gegen den Arbeitgeber. Ihm obliegt es, die Arbeitsverhältnisse und -bedingungen den unterschiedlichen Erfordernissen anzupassen. Eine Ausweitung auf den Auftraggeber ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.

Darüber hinaus sind Lücken im Ordnungswidrigkeitensystem nicht zu erwarten. Sollte sich der Einsatz der Arbeitskräfte als illegale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung darstellen, kann auf die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zurückgegriffen werden.

Die in Absatz 4 vorgesehene Bestimmung entspricht gängiger Praxis. Derartige Regelungen finden sich nicht nur in § 112 Abs. 3 SGB IV und § 233 Abs. 2, 3 AFG, sondern auch in § 16 Abs. 5 des AÜG, an dessen Regelungen sich der Gesetzentwurf im übrigen eng anlehnt.

Zu § 7

Da die Entwicklung in den vom Gesetz erfaßten Problembereichen in der Zukunft nicht absehbar ist, sieht der Gesetzentwurf unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zunächst eine auf 5 Jahre befristete Geltungsdauer vor.