



universität  
wien

# Diplomarbeit

Die beschäftigungspolitische Entwicklung der  
Leiharbeit in Österreich  
im Kontext des europäischen Konzeptes *Flexicurity* und  
der Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG)

Verfasserin

Marianne Schreck

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin: Univ.-Prof. Mag. Dr. Sieglinde Rosenberger

## **Persönliche Erklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

\_\_\_\_\_  
Nachname, Vorname (in Blockschrift)

\_\_\_\_\_  
Datum

\_\_\_\_\_  
Unterschrift



„Wirklich innovativ ist man nur dann,  
wenn einmal etwas danebengegangen ist.“  
(Woody Allen)

# Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Einleitung</b>   | <b>7</b>  |
| <b>2. Sozialpartnerschaft und österreichische Beschäftigungspolitik</b>  | <b>15</b> |
| 2.1. Sozialpartnerschaft im Wandel   | 15        |
| 2.1.1. Sozialpartnerschaft   | 15        |
| 2.1.2. Volkswirtschaftliche „Konzertierung“ von Löhnen und Preisen   | 16        |
| 2.1.3. Zurückdrängung der Sozialpartnerschaft  | 18        |
| 2.2. Skizzierung des beschäftigungspolitischen Systems   | 19        |
| 2.2.1. Prinzipien: Äquivalenz und Solidarität  | 19        |
| 2.2.2. Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit   | 20        |
| 2.2.3. Strukturen der Interessensvertretung von ArbeitnehmerInnen  | 23        |
| 2.2.4. Beschäftigungspolitik und Deregulierung   | 30        |
| 2.3. Zwei zentrale Bereiche beschäftigungspolitischer Ungleichheit   | 32        |
| 2.3.1. Erwerbstätigkeit von Frauen   | 32        |
| 2.3.2. Erwerbstätigkeit von EU/EWR-BürgerInnen und<br>Drittstaatsangehörigen                                     | 34        |
| 2.4. Leiharbeit: Zusammenfassung der arbeitsrechtliche Eckdaten  | 38        |
| 2.4.1. Arten und Dauer von Leiharbeit  | 38        |
| 2.4.2. Wer macht Leiharbeit, wo und in welchen Branchen?   | 39        |
| 2.4.3. Einkommen und Kündigung   | 39        |
| 2.4.4. Arbeitsschutz (AschG)   | 41        |
| 2.4.5. Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung  | 41        |
| <b>3. <i>Flexicurity</i> – soziale Sicherheit und Flexibilität</b>   | <b>44</b> |
| 3.1. Entstehung und Grundsätze von <i>Flexicurity</i>  | 44        |
| 3.2. Dimensionen der sozialen Sicherheit   | 46        |
| 3.3. Dimensionen der Flexibilität  | 47        |
| 3.4. Bewältigungsstrategien: Selbstprekarisierung und Arbeitskraft als Kapital                                   | 49        |
| <b>4. Regulierung von Leiharbeit auf europäischer Ebene</b>  | <b>52</b> |
| 4.1. Die Rolle des sozialen Dialogs für die Etablierung eines<br>„Europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodells“ | 54        |
| 4.2. Europäische Institutionen und die Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG)                                   | 57        |
| 4.2.1. Der Rat der EU und EU-Ratspräsidentschaft<br>als Promoter für <i>Flexicurity</i>                          | 57        |
| 4.2.2. Die Europäische Kommission als Gesetzgebungsinitiatorin   | 58        |
| 4.2.3. Das Europäische Parlament als Kontrollinstanz<br>in der Sozialpolitik                                     | 59        |
| 4.2.4. Die Rolle des Beschäftigungsausschusses in<br>Bezug auf Leiharbeit  | 60        |
| 4.2.5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)   | 61        |
| 4.3. Europäische Strategien und Prinzipien zur<br>„Modernisierung der Sozialsysteme“                             | 62        |
| 4.3.1. Lissabon-Strategie / Europa 2020 als politischer Rahmen   | 62        |
| 4.3.2. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)<br>als beschäftigungspolitischer Rahmen                     | 63        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.3.3. „Verschärfte Kontrolle“ durch die Taskforce Beschäftigung  | 65         |
| 4.3.4. Die Rolle der Reformprogramme und Leitlinien in Bezug auf <i>Flexicurity</i> und Leiharbeit            | 66         |
| 4.3.5. Offene Methode der Koordinierung (OMK) und <i>Flexicurity</i>  | 68         |
| 4.3.6. Prinzip der Subsidiarität  | 69         |
| 4.3.7. Die Schwächen der Gemeinschaftsmethode   | 70         |
| 4.4. Richtlinien zur Leiharbeit   | 71         |
| 4.4.1. Definition Richtlinie  | 72         |
| 4.4.2. Richtlinien zur Leiharbeit: 89/391/EWG und 91/383/EWG  | 72         |
| 4.4.3. Der lange Weg der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG  | 72         |
| 4.4.4. Grundsatz der Gleichbehandlung und <i>Flexicurity</i>  | 77         |
| <b>5. Umsetzung der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG in Österreich im Kontext von <i>Flexicurity</i></b> | <b>80</b>  |
| 5.1. Positionen der Akteure   | 81         |
| 5.1.1. ÖGB (PRO-GE) und AK  | 81         |
| 5.1.2. WKÖ / Fachverband der gewerblichen Dienstleister   | 82         |
| 5.2. Umsetzung der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG  | 83         |
| 5.2.1. Umsetzungsbedarf in Österreich   | 83         |
| 5.2.2. Umsetzung  | 84         |
| 5.3. Leiharbeit und <i>Flexicurity</i> in Österreich  | 85         |
| 5.3.1. Zugang zu beruflicher Weiterbildung von LeiharbeiterInnen  | 85         |
| 5.3.2. Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen von Leiharbeit   | 87         |
| 5.3.3. Beschäftigung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen  | 88         |
| 5.3.4. Beschäftigung von älteren LeiharbeiterInnen  | 89         |
| <b>6. Zusammenfassung, Ergebnisse und Ausblick</b>  | <b>92</b>  |
| <b>7. Literatur- und Quellenangaben</b>   | <b>96</b>  |
| <b>8. Anhang</b>  | <b>110</b> |
| Abkürzungsverzeichnis   |            |
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis   |            |
| Abstract  |            |
| Curriculum Vitae  |            |

## 1. Einleitung

Die zunehmende Bedeutung der atypischen Beschäftigungsform Leiharbeit in Österreich liegt im Trend europaweiter Wirtschaftsliberalisierungen und der damit einhergehenden Deregulierung von Beschäftigungssystemen. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 6) Bei der Leiharbeit handelt es sich um eine gewerbliche Überlassung von Arbeitskräften, das heißt, dass die Arbeitskraft bei einem Überlasserbetrieb angestellt ist, ihre Arbeit in einem sogenannten Beschäftigtenbetrieb ausführt. Der betriebswirtschaftliche Vorteil liegt auf der Hand: es werden nur für wirtschaftliche Spitzenzeiten Arbeitskräfte „ausgeliehen“, wodurch Personalkosten des Betriebes gesenkt werden können. Die Leiharbeitskraft sollte im Normalfall weiterhin im Überlasserbetrieb angestellt sein und in Folge auf ihren nächsten Arbeitseinsatz warten.

Den betriebswirtschaftlich positiven Aspekten stehen jedoch folgende, für den/die Leiharbeiter/in arbeitsrechtliche Nachteile gegenüber: Befristete Arbeitseinsätze und durchschnittlich geringere Entlohnung im Vergleich zu regulär Beschäftigten prägen diese Arbeitsform maßgeblich<sup>1</sup>. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 9 und Wroblewski 2001: 29) Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie und die damit einhergehenden Nachteile in Bezug auf die Höhe von sozialen Transferleistungen sind somit bestimmend für die Leiharbeit als Beschäftigungsform. Arbeitsrechtliche Regelungen werden bei sogenannten Stehzeiten<sup>2</sup> durch den Beschäftigtenbetrieb umgangen: Die mit finanziellen Einbußen für Leiharbeitskräfte verbundene, einvernehmliche Dienstauflösung erfolgt oftmals im Glauben des/der Arbeitnehmers/in, dass dies rechtmäßig sei. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 34)

In der Diskussion um die Zulassung von Leiharbeit in Österreich hat sich der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) lange Zeit für ein Verbot ausgesprochen, da man eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses (NAV) befürchtete. Unter Sozialminister Alfred Dallinger (Sozialdemokratische Partei Österreichs / SPÖ) kam es im Jahr 1988 zu einem Positionswechsel bei der Gewerkschaft und der ihr inhaltlich nahe stehenden SPÖ. Die „wirtschaftliche Realität“, wie sie von Akteuren wie z.B. der Bundeswirtschaftskammer vertreten wurde und die damit verbundenen arbeitsrechtlichen Unsicherheiten durch die bereits bestehenden leiharbeitsähnlichen Formen, trugen dazu bei, einen politischen

---

<sup>1</sup> meist kollektivvertragliche Bezahlung, betriebsinterne Zahlungen fallen weg

<sup>2</sup> Stehzeiten nennt man jene Zeiten, in denen die Leiharbeitskraft im Beschäftigtenbetrieb keine Tätigkeit hat, jedoch weiterhin im Überlasserbetrieb angestellt ist.

Umdenkprozess bei der Gewerkschaft zu bewirken. Das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG), in dem die Leiharbeit gesetzlich geregelt ist, wurde noch im selben Jahr beschlossen. (vgl. Wroblewski 2001: 5 und 6)

Seit der Zulassung von Leiharbeit wurden die Rechte von Leiharbeitskräften durch zwei wesentliche Maßnahmen - meist verbunden mit zähen Verhandlungsprozessen - institutionalisiert: Der Abschluss des Kollektivvertrags für das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlassung im Jahr 2002 brachte u.a. arbeitsrechtliche Klarheit zu den Bestimmungen wie Einkommen, Kündigungsfristen, Urlaub. Die Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG), die als zentralen Punkt den Grundsatz der Gleichbehandlung beinhaltet, sollte nun innerhalb von drei Jahren europäische Mindeststandards im österreichischen Beschäftigungssystem verankern. Mit dem österreichischen Bericht des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Frist 5.12.2011) zur Umsetzung der Richtlinie zur Leiharbeit wird somit gleichzeitig ein Teilbericht über den Status quo von *Flexicurity* im österreichischen Beschäftigungssystem übermittelt.

Auf europäischer Ebene wurde bereits am 20. März 2002 von der Europäischen Kommission ein Vorschlag für die Richtlinie der „Arbeitsbedingungen für Leiharbeitnehmer“ eingebracht, der vom Europäischen Parlament in erster Lesung am 21. November 2002 in Hinblick auf einen besseren Sozialschutz und gleiche Entlohnung wie regulär Beschäftigte verändert wurde. Die Europäische Kommission nahm am 28. November 2002 den geänderten Vorschlag an. Dieser wurde jedoch aufgrund unterschiedlicher Ansichten der EU-Delegationen zum Grundsatz der Gleichbehandlung von LeiharbeitnehmerInnen und regulär Beschäftigten sechs Jahre lang im Ministerrat blockiert. Erst am 9./10. Juni 2008 konnte man sich zu einem Gemeinsamen Standpunkt entschließen.<sup>3</sup> Diese Angleichung von regulären und atypischen Beschäftigungsformen entsprach somit einem Grundsatz des neuen Beschäftigungskonzeptes *Flexicurity*, das ursprünglich dem skandinavischen Modell entlehnt wurde.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Lissabon-Strategie, März 2000)<sup>4</sup> wurde der Grundgedanke von *Flexicurity* initiiert, auch wenn der Begriff selbst erst später zum Einsatz kommen sollte. Unter der Leitidee „Modernisierung der Sozialsysteme“ sollte die

---

<sup>3</sup> vgl. Europäisches Parlament: EP verabschiedet Richtlinie über Leiharbeit. Pressemitteilung vom 22.10.2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=de&type=IM-PRESS&reference=20081021IPR40236>, abgerufen am 5.11.2011

<sup>4</sup> Die Lissabon-Strategie wurde seit 2000 zweimal adaptiert und in Europa 2020 umbenannt.



Absicherung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen, um Europa bis 2010 im Vergleich zu den USA und Asien zum wirtschaftsstärksten Raum zu machen.<sup>5</sup> In Österreich kam *Flexicurity* v.a. durch die EU-Ratspräsidentschaft als beschäftigungspolitisches Leitthema ins Gespräch.<sup>6</sup> Der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Martin Bartenstein sah zudem im Rahmen der Abschlusspressekonferenz zum „Informellen Rat für Beschäftigung und Soziales“ in Villach (Jänner 2006) in *Flexicurity* die Chance, um Bewegung in die „blockierte“ Richtlinie zur Leiharbeit zu bringen, was - wie bereits erwähnt - im Jahr 2008 passierte.<sup>7</sup>

Ein Grundsatz von *Flexicurity* beinhaltet die Forderung nach Angleichung von regulären und atypischen Beschäftigungsformen<sup>8</sup>. Durch die sozialrechtliche Aufwertung von atypischen Beschäftigungsformen ist eine zunehmende gesellschaftspolitischen Akzeptanz zu erwarten, der vermutlich einen Abbau von regulären Dienstverhältnissen mit sich bringt.

„Arbeitskräfteüberlassung beeinflusst aber auch den Wettbewerb, der in einem bestimmten Wirtschaftssegment tätigen Unternehmen und zwar in einer Weise, die tendenziell geeignet ist, Grundsätze der arbeitsmarktpolitischen Struktur Österreichs zu unterlaufen (...).“

(Schindler 2003: 13) Der Soziologe Markus Promberger kommt im Hinblick auf die Situation in Deutschland zu der Ansicht, dass Leiharbeit den Abbau regulärer Beschäftigung bewirkt, dieser aber in Gesamrelation gering ausfällt. „Gesamtwirtschaftlich ist das Gewicht dieser Substitutionsprozesse jedoch nicht hoch, denn sie sind nur in maximal 0,75% der deutschen Betriebe gesichert zu beobachten – wobei eine Volumenbetrachtung noch aussteht.

(Promberger 2005: 193)

Dieser nicht unproblematische Aspekt in Bezug auf die ArbeitnehmerInnenrechte deutet auf einen Wandel im traditionellen Beschäftigungssystem, der eine Deregulierung von bestehenden Strukturen zur Folge hat. In diesem Zusammenhang wird die Flexibilisierungstauglichkeit des Wohlfahrtsstaates Österreich als gering eingestuft, da die sozialversicherungstechnische Orientierung immer noch an kontinuierliche Erwerbstätigkeit und an die strukturelle Ungleichheit von Einkommen gekoppelt ist. Daraus resultiert eine

<sup>5</sup> vgl. Europäisches Parlament: Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), abgerufen am 5.11.2011

<sup>6</sup> vgl. Bartenstein, Martin: *Flexicurity* wird Leitthema der Österreichischen EU-Präsidentschaft im Bereich Beschäftigung. OTS-Presseaussendung vom 21.8.2005. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20050821\\_OTS0016/bartenstein-Flexicurity-wird-leitthema-der-oesterreichischen-eu-praesidentschaft-im-bereich-beschaeftigung](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050821_OTS0016/bartenstein-Flexicurity-wird-leitthema-der-oesterreichischen-eu-praesidentschaft-im-bereich-beschaeftigung), abgerufen am 18.9.2011

<sup>7</sup> vgl. Bartenstein, Martin: Gemeinsam mit den Sozialpartnern für ein soziales Europa. Presseaussendung vom 20.1.2006. [http://www.eu2006.at/de/News/Press\\_Releases/January/2001bartenstein.html](http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/January/2001bartenstein.html), abgerufen am 29.10.2011

<sup>8</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit. [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2007&nu\\_doc=359](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=359), abgerufen am 5.11.2011

gesteigerte Armutsgefährdung im Falle von Arbeitslosigkeit. (vgl. Fink/Tálos 2005: 413)

Durch die Entstehung von gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassungen gewann die Leiharbeit in den letzten Jahren, als Mittel zur Eingliederung von Arbeitslosen in das Berufsleben, zunehmend an Bedeutung. Als Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik konnte sie dazu beitragen, dass Langzeitarbeitslose, ältere ArbeitnehmerInnen und Randgruppen wieder einer Beschäftigung nachgehen konnten. (vgl. Wroblewski 2001: 31 bis 34)

Eine Übernahme in die Stammbesetzung eines Betriebes nach Ende der Überlassung erfolgte im Jahr 2008 für Leiharbeitskräfte in 23 Prozent der Fälle. Leiharbeit als Brückenfunktion in eine Standardbeschäftigung rückt damit eher in den Hintergrund und trägt tendenziell dazu bei, „atypisches Erwerbsleben“ zu verfestigen. Im Jahr 2008 waren 32 Prozent der Leiharbeitskräfte nach Ende der Überlassung arbeitslos gemeldet, für 30 Prozent folgte eine weitere Leiharbeit. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 24 und 25) Teilzeitarbeit als atypische Beschäftigungsform wird vorwiegend von Frauen ausgeübt, Leiharbeit vorwiegend von Männern, wobei der Anteil von Frauen und Arbeitskräften mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren stark gestiegen ist. Insgesamt betrachtet ist die Leiharbeit jedoch nach wie vor eine Randerscheinung des Arbeitsmarktes. Der Anteil an der Zahl der Gesamtbeschäftigten beläuft sich auf durchschnittlich 1,5 bis 2 Prozent, Tendenz steigend. (vgl. Sozial- und Wirtschaftsstatistik 2011: 1 bis 4 und Riesenfelder/Wetzel 2010: 7)

\*

In dieser Arbeit wird der Frage nachgegangen inwieweit die Leiharbeit in Österreich – auf sozialpartnerschaftlicher Ebene, gemäß der Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG) und dem Trend ausgehend von dem beschäftigungspolitischen Konzept *Flexicurity* – seit der gesetzlichen Regelung im Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) im Jahr 1988 sozialrechtlich verhandelt und damit reguliert wurde. Gegensätzliche Positionen im Prozess der Regulierung ergaben sich einerseits aufgrund einer Fokussierung auf Interessen österreichischer ArbeitnehmerInnen seitens der Gewerkschaft, andererseits auf wirtschaftsliberale Forderungen u.a. in Form von gelockertem Kündigungsschutz, reduzierter Entlohnung und Zulassung von ausländischen Leiharbeitskräften, die in der Regel zu „günstigeren Löhnen“ arbeiten und im Trend der vollständigen Liberalisierung des EU-Binnenmarktes stehen. (vgl. Wroblewski 2000: 12 und 13) Die Angst der Gewerkschaft vor Lohn- und Sozialdumping und die somit verbundene „unkooperative Verhandlungsstrategie“

haben dazu beigetragen, dass über einen Zeitraum von 14 Jahren rechtliche Unsicherheit in Bezug auf das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) besonders in Bezug auf Bestimmungen des Arbeitsentgelts herrschte. Mit einer Informationskampagne für LeiharbeiterInnen Ende der 90er Jahre, die mit einer „Flut an Prozessen“ endete, konnte die Gewerkschaft dazu beitragen, dass aufseiten der Wirtschaftskammer und der Fachverbände ein „kooperative Haltung“ in Richtung sozialpartnerschaftliche Regulierung von Leiharbeitskräften mithilfe einer Regulierung von ausländischen Leiharbeitskräften vollzogen wurde. (vgl. Wroblewski 2000: 12 und 13) Eine solche Regulierung stellt das im Mai 2011 in Kraft getretene Gesetz für Lohn- und Sozialdumping dar, das mit dem Ziel arbeitsrechtliche Missstände wie Unterbezahlung und Schwarzarbeit zu unterbinden, beschlossen wurde. Mit dem Kollektivvertrag hat Österreich im Jahr 2002 bereits wesentliche Inhalte der im Ministerrat blockierten Richtlinie zur Leiharbeit umgesetzt, obwohl im Bereich gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung und öffentlicher Dienst laut Schindler noch Umsetzungsbedarf besteht. (vgl. Schindler 2009:176)

Auf europäischer Ebene war der Verhandlungsprozess zur Entstehung einer Richtlinie aufgrund der unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Standards in den einzelnen Mitgliedsländern ähnlich langwierig, der mit der Verbreitung des europäischen Konzeptes *Flexicurity* und seinem Grundsatz der Modernisierung von Sozialsystemen gelöst werden konnte.<sup>9</sup> Im Rechtsgutachten von Thomas Blanke (im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes) wird die Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG mit besonderem Schwerpunkt auf die Entstehung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im EU-Recht thematisiert. Er stellt fest, dass die Richtlinie auf dem französischen Modell der Leiharbeit aufbaut. Zentrales Element nimmt dabei die Verhinderung des Abbaus von Stammbeschäftigten durch LeiharbeiterInnen ein.<sup>10 11</sup> Vom Juristen Walter Geppert wird hingegen kritisiert, dass die Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG die Tendenz zur unbefristeten Leiharbeit nicht berücksichtigt, wodurch auf längere Sicht mit einem Abbau von Stammbeschäftigung durch Leiharbeit zu rechnen ist. (vgl. Geppert 2011: 517)

Als eine Art *Tauschgeschäft* zwischen Europa und den Mitgliedstaaten sehen die Juristen

---

<sup>9</sup> vgl. Blanke, Thomas: Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-R1? Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des DGB, Oldenburg (Seite 24 und 25).

<http://www.dgb.de/themen/++co++a82affd2-633b-11df-74dc-00188b4dc422>, abgerufen am 11.12.2011

<sup>10</sup> vgl. Blanke, Thomas: Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-R1? Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des DGB, Oldenburg (Seite 48 und 73).

<http://www.dgb.de/themen/++co++a82affd2-633b-11df-74dc-00188b4dc422>, abgerufen am 11.12.2011

<sup>11</sup> Um dies zu gewährleisten, sind Leiharbeitseinsätze in Frankreich auf 18 Monate befristet.

Thomas Blanke und René Schindler die EU-Leiharbeitsrichtlinie: Für die Gleichbehandlung von LeiharbeiterInnen mit Stammeschäftigten wird im Gegenzug von Kommission und Rat die Überprüfung und im gegebenen Fall die Aufhebung bzw. Einschränkung des Verbots von Leiharbeit in den Mitgliedsländern gefordert.<sup>12</sup>

Schließlich ergibt sich die Frage, ob die dreijährige Umsetzungsfrist (endet am 5.12.2011) in Österreich dazu genutzt wurde, um die Richtlinie vollständig in das österreichische System zu integrieren (betrifft besonders die Bereiche gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung und Leiharbeit im öffentlichen Dienst). (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 8)

## **Methodische Herangehensweise und theoretischer Hintergrund**

Die Arbeit teilt sich in drei Phasen der Regulierung von Leiharbeit. Auf nationaler Ebene wird der Verhandlungsprozess seit der Zulassung (AÜG) im Jahr 1988 auf sozialpartnerschaftlicher Ebene analysiert. Die Akteure Gewerkschaft und die Wirtschaftskammer als maßgebliche *Policy-Maker* werden hier auf ihre Interessen, Strategien und Aktivitäten hin untersucht (**Phase eins**). Die **zweite Phase** hat das Zustandekommen der EU-Richtlinie zur Leiharbeit auf Ministerrateebene zum Thema. **Phase drei** umfasst den Umsetzungsbedarf der Richtlinie in Österreich und gibt einen Ausblick darauf, wo nach wie vor Probleme in der Praxis der Leiharbeit bestehen. Abschließend werden im Sinne des Konzeptes *Flexicurity* die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Beschäftigung im Alter, Gleichstellung der Geschlechter und Beschäftigung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit aktuellen Zahlen aus dem Bereich Leiharbeit aufgegriffen, womit versucht wird, eine Aussage über die „Modernisierung des Sozialsystems“ - ein Grundanliegen von *Flexicurity* - in Bezug auf Leiharbeit in Österreich zu treffen. Die in der Einleitung formulierten Hypothesen werden anhand einer Literatur- und Dokumentenanalyse auf ihre Relevanz hin überprüft.

Theoretisch knüpft die Arbeit v.a. an den Erklärungsansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus (Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf) an, nimmt aber auch Anleihen am *Rational-Choice*-Institutionalismus. Innerhalb des Akteurzentrierten Institutionalismus ist die Institution die wichtigste Einflussgröße in einem Politikfeld. Daneben gilt es jedoch individuelle Akteure, die in einem bestimmten institutionellen Kontext auftreten, wahrzunehmen. „Ganz allgemein gesprochen brauchen wir also einen Ansatz, der politische

---

<sup>12</sup> vgl. Blanke, Thomas: Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-RI? Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des DGB, Oldenburg (Seite 28). <http://www.dgb.de/themen/++co++a82affd2-633b-11df-74dc-00188b4dc422>, abgerufen am 11.12.2011 und vgl. Schindler 2009: 176

Prozesse erfassen kann, die von den Interaktionen individueller und korporativer Akteure mit spezifischen Fähigkeiten und spezifischen kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt werden und die in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter gegebenen Bedingungen der Politik-Umwelt stattfinden.“ (Scharpf 2000: 75) Dabei ist ein Augenmerk auf die Akteurkonstellationen zu legen, die das bestimmende Unterscheidungsmerkmal zwischen materiellen und interaktionsorientierten Policy-Analysen darstellen (vgl. Scharpf 2000: 123) Beim *Rational Choice*-Ansatz wird den Akteuren ein nutzenmaximierendes Verhalten zugeschrieben, wobei Institutionen eine Handlungsoptionen-einschränkende Rolle einnehmen. (vgl. van Waarden 2003: 264) Die vorliegende Arbeit bezieht sich in erster Linie auf Literatur vor allem aus den Bereichen Leiharbeit, sozialpartnerschaftliche Regulierung, Kollektivvertrag, *Flexicurity*, Österreichischer Gewerkschaftsbund und *Policy-Making* auf EU-Ebene (Literaturanalyse). Zudem werden parlamentarische Materialien hinzugezogen und relevante Inhalte der Websites der europäischen Union (Rat der EU, Kommission, Parlament) mithilfe der formulierten Hypothesen analysiert (Dokumentenanalyse).

## **Hypothesen**

1. Die schwierigen und langandauernden Verhandlungen zur Einführung des Kollektivvertrag zum Gewerbe der Leiharbeit in Österreich waren durch einen massiven Interessenskonflikt zwischen Gewerkschaft und dem Fachverband der gewerblichen Dienstleister geprägt. Mit zunehmender allgemeiner Akzeptanz von Leiharbeit und den Folgen der damals bestehenden rechtlichen Unsicherheiten entstand ein beiderseitiges Interesse, eine arbeitsrechtliche Einigung zu finden.
2. Die schwierigen und langandauernden Verhandlungen zur Entstehung der Richtlinie zur Leiharbeit auf europäischer Ebene sind auf die unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Standards in den einzelnen Mitgliedsländern zurückzuführen. Die Etablierung und der Einfluss von *Flexicurity* mit dem Grundsatz der „Modernisierung der Sozialsysteme“ trugen maßgeblich dazu bei, dass die Blockade im Ministerrat aufgegeben wurde.
3. Mit dem Kollektivvertrag (2002) in Österreich sind sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen getroffen worden, die keiner wesentlichen inhaltlichen Änderungen durch die europäische Richtlinie bedürfen. Umsetzungsbedarf liegt im Bereich des öffentlichen Dienstes und der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung.

## **Aufbau der Arbeit**

Nachdem Forschungsfrage, Methodik und Hypothesen im Rahmen der Einleitung zusammengefasst wurden, wird in Kapitel zwei Phase eins - der Wandel des sozialpartnerschaftlichen Diskurses und das österreichische Beschäftigungssystem in Bezug auf seine Prinzipien, strukturellen Ungleichheiten und „Flexibilisierungstendenzen“ - untersucht. Die sozial- und volkswirtschaftlichen Hintergründe dienen als Folie für die Rekonstruktion der sozialpartnerschaftlichen Regulierung von Leiharbeit, die im Kapitel fünf ausgeführt wird. An dieser Stelle werden zunächst die inhaltlichen Fakten zur Leiharbeit in Österreich konzentriert zusammengefasst. Darauf folgt mit Kapitel drei die Vorstellung von *Flexicurity* im Hinblick auf Herkunft, Definition und die Dimensionen von sozialer Sicherheit und Flexibilität, um darzustellen, mit welchem europäischen Konzept der nationale Diskurs konfrontiert wurde. Kapitel vier (Phase zwei) konzentriert sich auf die Skizzierung europäischer Beschäftigungspolitik, die Wechselwirkungen ihrer Institutionen und die aus diesen Strukturen „mühsam“ entstandenen Richtlinien zur Leiharbeit. An dieser Stelle werden der Entstehungsprozess der Richtlinie und die Ursachen für die langjährige Blockade im Ministerrat näher beleuchtet. Kapitel fünf fasst die Positionen von Gewerkschaft und Wirtschaftskammer in Bezug auf die Richtlinie zur Leiharbeit und der Umsetzungsbedarf in Österreich zusammen. Zudem wird auf den Stand der Umsetzung eingegangen und ausgewählte Bereiche von *Flexicurity* mit aktuellen Zahlen in Österreich verglichen (Phase drei). In Kapitel sechs, den Ergebnissen, werden die Resultate der wissenschaftlichen Arbeit zusammengefasst. Zwei relevante Aspekte werden thematisiert: Die Regulierung von Leiharbeit in Österreich auf sozialpartnerschaftlicher Ebene und die Regulierung von Leiharbeit auf europäischer Ebene. Ein dritter Aspekt umfasst die Notwendigkeit der Umsetzung der Richtlinie in Österreich und die Frage, ob durch *Flexicurity* ausgewählte Bereiche der Leiharbeit „modernisiert“ werden konnten.

Die Begriffe Leiharbeit, Arbeitskräfteüberlassung und Zeitarbeit werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

## **2. Sozialpartnerschaft und österreichische Beschäftigungspolitik**

In diesem Kapitel wird die österreichische Beschäftigungspolitik skizziert. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Trend zur EU-weiten Liberalisierung und der sich daraus ergebenden Deregulierung von beschäftigungspolitischen Strukturen. Zudem wird der Wandel der zentralen sozial- und wirtschaftspolitischen Institution – die Sozialpartnerschaft in Österreich – als beschäftigungs- und sozialpolitischer Akteur thematisiert. An dieser Stelle gehe ich auch auf zwei ausgewählte Sektoren des Beschäftigungssystems ein, in denen sich eine strukturelle Ungleichheit eingeschrieben findet: Erwerbstätigkeit von Frauen und die Beschäftigung von ausländischen ArbeitnehmerInnen. Diese beiden Beschäftigungsgruppen nehmen eine besondere Stellung bei der Entwicklung von Leiharbeit ein und sind aufgrund der tatsächlichen Arbeitsrealität („Vereinbarkeit von Beruf und Familie“, „Zugang zum 'nationalen' Arbeitsmarkt“) und den sozialversicherungstechnischen Regelungen („Äquivalenzprinzip“) von einer erhöhten Armutsgefährdung und Prekariat betroffen. Abschließend werden die arbeitsrechtlichen Eckdaten hinsichtlich der Leiharbeit in Österreich zusammengefasst.

### **2.1. Sozialpartnerschaft im Wandel**

#### **2.1.1. Sozialpartnerschaft**

Das österreichische Modell weist in den Nachkriegsjahren im Hinblick auf die Volkswirtschaft einen großen staatlichen Sektor auf und ist von einer starken Regulierung gekennzeichnet. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 19) Dies hat seinen Ursprung im Wandel der Parteienstaatlichkeit in die Verbändestaatlichkeit, die nach 1945 von den beiden Großparteien SPÖ und ÖVP (Österreichische Volkspartei) etabliert wurde. Daraus sind als die beiden Hauptorganisationen - der Österreichische Gewerkschaftsbund<sup>13</sup> und die Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft<sup>14</sup> (Selbstverwaltungskörperschaft) hervorgegangen. (vgl. Pelinka 1991: 69)

Die Sozialpartnerschaft<sup>15</sup> hat sich aus dieser Verbändestruktur heraus entwickelt. Ihr Hauptmerkmal ist die Dominanz der geregelten Beziehungen von Akteuren aus Wirtschaft

---

<sup>13</sup> Gründung 1945

<sup>14</sup> Gründung 1946

<sup>15</sup> Bestehend aus ÖGB, Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Landwirtschaftskammer

und Politik. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 19) Die Sozialpartnerschaft ist einerseits ein relativ autonomes Gefüge, andererseits ist sie vom politischen Gesamtklima abhängig, wodurch sie nicht vom Parteiensystem getrennt zu betrachten ist. Der Grund dafür liegt in der personellen Verzahnung der Parteien mit den Verbänden, „[...] denn die Spitzenrepräsentanten der großen Verbände sind immer auch, in ihrer zweiten Eigenschaft und Funktion, Spitzenrepräsentanten der Parteien.“ (Pelinka 1991: 70)

Im Unterschied zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern erfolgt die Zugehörigkeit zur Gewerkschaft auf freiwilliger Basis. Für einen Verband ist der Organisationsgrad, der stark von der Homogenität seiner Mitglieder abhängt, relevant, weil dadurch eine Kohärenz der Interessen politisch wirksam gemacht werden kann. „Verbände stützten sich in ihrer Politik über lange Zeit auf relativ homogene Gruppen, die eine Verallgemeinerung partikularer Interessen zu einem einheitlichen Verbandsziel erst möglich machten.“ (Karlhofer 1991: 119) Aufgrund der Zunahme der Parteivielfalt und der damit einhergehenden Abhängigkeit von parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen, hat die Prägekraft und Bedeutung der Großparteien für die Sozialpartnerschaft abgenommen. VertreterInnen des ÖGB in Nationalrat und Landtagen wurden auch nicht mehr vorbehaltlos von der Bevölkerung akzeptiert. Außerdem konnten sich grüne und freiheitliche Fraktionen in der Arbeiterkammer und in der Handels- und Landwirtschaftskammer zunehmend etablieren. (vgl. Pelinka 1991: 70 und 74)

### **2.1.2. Volkswirtschaftliche „Konzertierung“ von Löhnen und Preisen**

Als wichtigste volkswirtschaftliche Instrumente der Sozialpartnerschaft zur Bekämpfung von Inflation in der Nachkriegszeit sind die fünf Lohn-Preisabkommen<sup>16</sup> zu nennen. Diese Maßnahmen werden auch als „Beginn der Mitbestimmung der Gewerkschaften“<sup>17</sup> bezeichnet. Diese Formation hat sich in der Folge zur Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft entwickelt. (vgl. Kienzl 2005: 13 und 14)

In der Nachkriegszeit entstand beim ÖGB der Plan der Gründung einer Wirtschaftskommission, der auch in Form eines Gesetzes beschlossen, jedoch kurze Zeit später aufgrund widersprüchlicher Ministerzuständigkeiten wieder aufgegeben wurde. Es wurde mithilfe eines Ministerratsbeschlusses die Paritätische Kommission (1957) eingeführt, die bereits aus Vertretern der Arbeiterkammer, Gewerkschaftsbund, Landwirtschaftskammer

---

<sup>16</sup> Dabei wurde die Entwicklung von Preisen und Löhnen aufeinander abgestimmt (5 Abkommen zwischen 1947-1951) (vgl. Pelinka 1991: 69)

<sup>17</sup> Diese Bezeichnung stammt aus einem Interview von Heinz Kienzl mit dem ehemaligen Minister und ÖGB-Mitglied Josef Staribacher (SPÖ).



und Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft bestand. (vgl. Kienzl 2005: 28 und 29) Sie basiert auf einer freien Übereinkunft der Beteiligten. „Dementsprechend betonen alle Beteiligten auch heute weniger die positiven Funktionen der Kommission als die völlige Freiwilligkeit ihrer Verfahren und die absolute rechtliche Unverbindlichkeit ihrer Beschlüsse.“ (Scharpf 1987: 225) Hier wurden Verbraucherpreise beobachtet, kalkuliert, gegebenenfalls eine Empfehlung zur Änderung erbracht und die Lohnforderungen der Gewerkschaft „verpflichtend“ im Vorfeld der Verhandlungen überprüft. Dies war für einen einheitlichen Standpunkt und den Zusammenhalt der verschiedenen Teilgewerkschaften relevant. Wenig später wurde ein eigener Lohnunterausschuss gegründet, der dasselbe Ziel hatte, jedoch einen höheren Grad an Formalität aufwies. (vgl. Kienzl 2005: 29) Auf diese Einrichtung ist u.a. die geringe Streikrate in Österreich zurückzuführen. „Die Durchsetzung von Lohnsteigerungen, die von der Kommission für akzeptabel befunden wurden, gelingt deshalb in der Regel ohne Arbeitskampf.“ (Scharpf 1987: 226)

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Gründung 1963) als einer der vier Unterausschüsse<sup>18</sup> der Paritätischen Kommission agiert von seiner Funktion her in ähnlicher Weise konsensstiftend. Seine Aufgabe ist es, Gutachten und Studien zu wirtschafts- und sozialpolitischen Themen zu erstellen, die als einvernehmliche Stellungnahmen der vier Sozialpartner die theoretische Grundlage für den politischen Entscheidungsprozess darstellen.<sup>19</sup> Als Gremium stellt er eine Art *Think Tank* aus Vertretern der vier Sozialpartner dar, welcher u.a. aus jungen Experten bestand, die in einigen Fällen später Spitzenpositionen in der Wirtschaftspolitik einnahmen. (vgl. Kienzl 2005: 41) War die Publikationstätigkeit vor allem bis in die 90er Jahre rege, wurden ab 2000 nur zwei Studien veröffentlicht. Das kann als Bedeutungsverlust der Organisation gewertet werden.<sup>20</sup>

Aufgrund der Internationalisierung der Märkte und der zunehmenden Bedeutung des Wettbewerbs wurde der vormalige Preisunterausschuss 1992 zum Wettbewerbs- und Preisunterausschuss, der zur Aufgabe hatte sich „(...) verstärkt Fragen betreffend die internationale Wettbewerbssituation einzelner Wirtschaftszweige“ zu stellen.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Lohnunterausschuss, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Unterausschuss für internationale Fragen, Wettbewerbs- und Preisunterausschuss

<sup>19</sup> vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: [http://www.sozialpartner.at/beirat/beirat\\_mission\\_de.pdf](http://www.sozialpartner.at/beirat/beirat_mission_de.pdf), abgerufen am 23.9.2011

<sup>20</sup> vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: [http://www.sozialpartner.at/beirat/publ/Liste\\_Publicationen.pdf](http://www.sozialpartner.at/beirat/publ/Liste_Publicationen.pdf), abgerufen am 23.9.2011

<sup>21</sup> Sozialpartner: Sozialpartnerschaft in der zweiten Republik. [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft\\_ZweiteRepublik.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft_ZweiteRepublik.pdf) (Seite 7), abgerufen am 24.9.2011

### 2.1.3. Zurückdrängung der Sozialpartnerschaft

Mit der wirtschaftlichen Internationalisierung und dem Beitritt zur Europäischen Union wurde der „(...) Interessensdissens zwischen den sozialpartnerschaftlich involvierten Akteuren in wesentlichen Fragen wie der Budgetkonsolidierung, der Flexibilisierung am Arbeitsmarkt, der Einkommensverteilung und sozialstaatlichen Sicherung größer.“ (Obinger/Tálos 2006: 205) Die Regierung ÖVP/F hat zwischen 2000 und 2006 dazu beigetragen, dass eine „Wende in der Politik der Sozialpartnerschaft“ vollzogen wurde. „Unser Hauptbefund lautet, dass dieser Machtwechsel sowohl in programmatischer Hinsicht als auch auf Ebene der politischen Entscheidungsprozesse und der realisierten Maßnahmen zu einem Bruch mit den für die Nachkriegszeit charakteristischen Politik- und Entscheidungsmustern und damit in der Tat zu einer politischen Wende geführt hat.“ (Obinger/Tálos 2006: 10) Kennzeichen für diese Politik war, dass die Paritätische Kommission kaum mehr zurate gezogen und Gesetzesanträge in Form von Initiativanträgen eingebracht wurden, sodass den Vertretern der Sozial- und Wirtschaftspartnern wenig Raum für Begutachtungen blieb. Zentrale Positionen wie das Sozialministerium wurden an der Spitze durch eine gewerkschaftsferne FPÖ-Politikerin<sup>22</sup> besetzt, die Agenden des Arbeitsmarkt- und Arbeitsrechtes in das Wirtschaftsministerium übertragen (ÖVP). (vgl. Obinger/Tálos 2006: 25)

Mit den Pensionsreformen in den Jahren 2000 und 2003 gelangte die systematische Ausschließung der Sozialpartner auf ihren Höhepunkt, was zur Folge hatte, dass es zu groß angelegten Demonstrationen kam. „Mit der Pensionsreform 2003 war nun in zweifacher Hinsicht ein Höhepunkt erreicht: einerseits bezogen auf den Prozess der Politikformulierung bzw. die Aufgabe der traditionellen sozialpartnerschaftlichen Konsenspolitik und andererseits im Hinblick auf die inhaltliche Dimension bzw. die Reformmaßnahmen, die durch das Abgehen von der Lebensstandardsicherung einer Systemänderung im Bereich der österreichischen Alterssicherung gleichkommt.“ (Mairhuber 2009: 198)

In der politischen Schlussphase der Regierung ÖVP/F wurde schließlich mit der Bad Ischler Erklärung im September 2006 (Jubiläum 60 Jahre Sozialpartnerschaft) die Paritätische Kommission wesentlich reduziert. Dabei wurden drei Unterausschüsse aufgelöst, von denen lediglich der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen weiterhin bestehen blieb. In der Einleitung der Bad Ischler Erklärung wird bereits auf die geänderten Herausforderungen durch EU und Globalisierung Bezug genommen: „EU-Erweiterung und Globalisierung, neue Technologien und Kommunikationsmethoden stellen völlig neue Anforderungen an die

---

<sup>22</sup> Elisabeth Sickl

Gesellschaft.<sup>23</sup> Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ist somit stark in den Hintergrund getreten, wodurch die Institution Paritätische Kommission als politisch bedeutungslos gewertet werden kann.

Studien zur Analyse der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen im Hinblick auf ihre Lösungskompetenz kommen zu dem Schluss, dass ein breit angelegter Verhandlungshorizont (breit ausverhandelte Kollektivverträge, Kooperation zwischen Fachgewerkschaften) zwischen Arbeitgeberseite und Gewerkschaft gezeigt hat, dass dadurch positive Ergebnisse auf beiden Seiten erzielt werden können. Das ist dem Umstand geschuldet, dass sich ein besseres Gesprächsklima maßgeblich auf die Kompromissbereitschaft auswirkt. „Insofern ist es fraglich, ob die seit dem Regierungsantritt der FPÖ-ÖVP-Koalition wieder stärker in den Vordergrund gestellte Dezentralisierung von Verhandlungskompetenzen tatsächlich die von Arbeitgeberseite erwarteten Vorteile bringen wird.“<sup>24</sup>

## **2.2. Skizzierung des beschäftigungspolitischen Systems**

### **2.2.1. Prinzipien: Äquivalenz und Solidarität**

Das Äquivalenzprinzip im österreichischen Sozialversicherungswesen geht von dem Grundsatz der Gleichwertigkeit aus. Das heißt, je mehr in das System eingezahlt wird, desto höher sind die Leistungen, die daraus wieder an den Einzahlenden zurückfließen.<sup>25</sup> Dies kommt u.a. in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Pensionsversicherung und Kinderbetreuungsgeld (einkommensabhängig) zum Tragen. So wirkt sich beispielsweise Teilzeitarbeit, die aus Gründen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vorwiegend von Frauen getätigt wird, aber auch die Leiharbeit aufgrund der Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie, vermindern auf die Leistungen in Zeiten von Arbeitslosigkeit u.a. aus. „Niedrige Erwerbseinkommen führen nach dem Äquivalenzprinzip auch zu niedrigen, uU sogar noch deutlich niedrigeren TL, denen dann kaum armutsbekämpfende Wirkung

---

<sup>23</sup> Sozialpartner Austria: Austria 2016. [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/BadIschlDeklaration\\_2006\\_09\\_05.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/BadIschlDeklaration_2006_09_05.pdf) (Seite 2), abgerufen am 23.9.2011

<sup>24</sup> Kittel, Bernhard: Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich. <http://www.oezp.at/pdfs/2000-4-04.pdf> abgerufen am 5.11.2011

<sup>25</sup> vgl. Huber, Daniela: Pensionsversicherung I, Allgemeiner Teil. [http://netzwerke.oegb.at/14gs\\_vorarlberg/data/upload/SR-04.pdf](http://netzwerke.oegb.at/14gs_vorarlberg/data/upload/SR-04.pdf) (Seite 9), abgerufen am 7.8.2011

zukommen kann.“ (Dimmel/Pfeil 2009: 468)

Das Äquivalenzprinzip ist ein Instrument, das Ansprüche nach den Reziprozitätserwartungen<sup>26</sup> erfüllt, keine Umverteilung vornimmt und daher darauf angelegt ist, einen Status zu sichern.<sup>27</sup> In Österreich werden Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sehr genau nach dem Äquivalenzprinzip berechnet und unterliegen daher einer linearen Berechnungsformel, wohingegen z.B. in Dänemark („Skandinavisches Modell“) die Formel für die Leistungsberechnung einen starken Progressionsgrad aufweist. Arbeitslose, die davor ein geringes Einkommen hatten, werden tendenziell bei der Höhe der Lohnersatzzahlungen bevorzugt. (vgl. Fink 2009: 204)<sup>28</sup> Das Äquivalenzprinzip basiert auf dem Leistungsprinzip (Leistungsgerechtigkeit) und entspricht einer liberalistischen Position. (vgl. Österle 2009: 22)

Im Rahmen der Krankenversicherung beispielsweise tritt das Solidaritätsprinzip in Kraft, was grundsätzlich gleiche medizinische Leistungen für alle Versicherten bedeutet.<sup>29</sup> Das Solidaritätsprinzip schließt die Bedürfnis- bzw. Bedarfsgerechtigkeit des einzelnen in unterschiedlichen sozialen Lebenslagen mit ein. Dadurch werden Definitionen und Beurteilungen über das Ausmaß von unterschiedlichen „Bedarfen“ und die Höhe der dafür aufgewendeten existenziellen Sicherungen notwendig, da sie von dem gesamten System getragen werden. Die Höhe der materiellen Sicherung kann als Indikator für den Prozess der Umverteilung herangezogen werden. (vgl. Österle 2009: 23 und 24)

### **2.2.2. Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit**

Zentrales Ziel der österreichischen und der gesamteuropäischen Beschäftigungspolitik ist das Erreichen einer weitgehenden Vollbeschäftigung.<sup>30</sup> Es stellt sich jedoch die Frage, ab welchem Prozentsatz der Arbeitslosenquote von Vollbeschäftigung gesprochen werden kann, da man davon ausgeht, dass ein bestimmter Anteil der Bevölkerung gerade den Arbeitsplatz

---

<sup>26</sup> Prinzip der Gegenseitigkeit

<sup>27</sup> vgl. Kargl, Martina: Solidarität im österreichischen Sozialstaat. [http://www.armutskonferenz.at/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=176&Itemid=36](http://www.armutskonferenz.at/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=176&Itemid=36), abgerufen am 7.8.2011

<sup>28</sup> Siehe auch Kapitel *Flexicurity*

<sup>29</sup> vgl. Öffentliches Gesundheitsportal Österreichs: Lexikon medizinischer Begriffe: Solidaritätsprinzip. [https://www.gesundheit.gv.at/Portal.Node/ghp/public/content/lexikon/s/Solidaritaetsprinzip\\_HK.html](https://www.gesundheit.gv.at/Portal.Node/ghp/public/content/lexikon/s/Solidaritaetsprinzip_HK.html), abgerufen am 7.8.2011

<sup>30</sup> Vollbeschäftigung meint die vollständige Auslastung der Produktionsfaktoren bei gleichzeitiger Beschäftigung aller Erwerbspersonen.

wechselt.<sup>31 32</sup> In den Jahren des sogenannten „Wirtschaftswunders Österreich“ war die Vollbeschäftigung bei zwei Prozent erreicht. Heute gilt Vollbeschäftigung bei unter vier Prozent.<sup>33</sup>

Im Jahr 2010 lag bei den 15- bis 64-Jährigen die Erwerbstätigkeitsquote bei 71,7 Prozent (4,096 Mio.)<sup>34</sup>. 77,1 Prozent der Männer und 66,4 Prozent der Frauen im Erwerbsalter (15-64 Jahre) gingen einer Erwerbstätigkeit nach. Diese Zahlen haben sich seit 2000 in Bezug auf Männer kaum verändert, bei Frauen ist ein leichter Anstieg zu vermerken. Die Erwerbstätigenquote von älteren ArbeitnehmerInnen (55-64 Jahre) ist im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen und beläuft sich derzeit auf 42,4 Prozent. 188.200 Personen waren im Jahr 2010 arbeitslos (4,4 Prozent)<sup>35</sup>, dabei betrug die Langzeitarbeitslosenquote<sup>36</sup> im Jahr 2010 1,1 Prozent<sup>37</sup>. Die Jugendarbeitslosigkeit ist im Vergleich zu 2009 von 10 Prozent auf 8,8 Prozent gesunken. Dieser Wert ist im Vergleich zur restlichen erwerbstätigen Bevölkerung dennoch ungleich hoch. (vgl. Statistik Austria 2006 und 2010).

2009 wies Österreich mit 4,8 Prozent (nicht saisonal bereinigt) in Europa nach den Niederlanden die zweitniedrigste Arbeitslosenquote auf. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der EU 27 betrug 2009 8,7 Prozent. (vgl. Statistik Austria 2010) Aufgrund der globalen Folgen der wirtschaftlichen Krise im Jahr 2009 wurde ein massiver Abbau von Vollzeitstellen verzeichnet (minus 60.400), der durch den Zuwachs an Teilzeitstellen nicht ausgeglichen wurde (plus 48.100). Der Trend zur Reduktion von Vollzeitstellen ist zurückgegangen und betrug im Jahr 2010 minus 8.700 Stellen. Zurzeit sind knapp 2.000.000 Männer und etwas über eine 1.000.000 Frauen in einer Vollzeitbeschäftigung (insgesamt: 3.093.000) tätig. (vgl. Statistik Austria 2010) Von 903.000 unselbständig Teilzeitbeschäftigten waren im zweiten Quartal 2011 762.000 Frauen. (vgl. Statistik Austria 2011)

Die Zahl der Leiharbeitskräfte<sup>38</sup> weist in den letzten Jahren einen enormen Anstieg auf. Waren 1989 7.955 Arbeitskräfte in Leiharbeitsverhältnissen, stieg die Zahl bis 2000 auf 30.120 an.

<sup>31</sup> In diesem Zusammenhang spricht man auch von friktioneller Arbeitslosigkeit.

<sup>32</sup> vgl. Bundeszentrale für politische Bildung: Lexikon: Vollbeschäftigung.  
[http://www.bpb.de/popup/popup\\_lemmata.html?guid=9EYZ1B](http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=9EYZ1B), abgerufen am 24.9.2011

<sup>33</sup> vgl. Wirtschaftskammer Österreich: Leitpeil bis 2015 Vollbeschäftigung in Österreich an.  
[http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?stid=260449&angid=1](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?stid=260449&angid=1), abgerufen am 30.10.2011

<sup>34</sup> Eurostat-Definition

<sup>35</sup> Vergleich 2006: 4,7%

<sup>36</sup> Definition: Arbeitslosigkeit dauert ein Jahr und länger

<sup>37</sup> Vergleich 2006: 1,3%

<sup>38</sup> Die Daten zur Arbeitskräfteüberlassung werden jährlich per Stichtag 31.7. dem zuständigen Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen übermittelt. Somit bilden die Zahlen ein momentanes Bild der Beschäftigten ab. Die Zahl der Beschäftigten wird seit 2006 nicht mehr erhoben.

(vgl. Wroblewski 2001: 9) Im Jahr 2002 ist ein leichter Rückgang gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen (minus 0,8 Prozent), was vermutlich auf die Einführung des Kollektivvertrages im Jahr 2002 und die damit verbundenen arbeitsrechtlichen Verbesserungen zurückzuführen ist. Die Branchen passten sich jedoch relativ rasch den neuen Strukturen an: Im Jahr 2003 gab es durchschnittlich eine zehnpromzentige, im Jahr 2004 eine weitere zehnpromzentige Steigerung. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 13 und 14) Im 4. Quartal 2010 lag die Zahl der Leiharbeitskräfte bei 72.700 (zwei Prozent der Gesamtbeschäftigung). (vgl. Statistik Austria 2010) Markant ist der Zuwachs weiblicher Leiharbeitskräfte von 2008 auf 2009: Es wurde eine Steigerung von knapp vier Prozent verzeichnet.<sup>39</sup> Leiharbeit wird zu einem überwiegenden Teil als Haupterwerbstätigkeit ausgeübt.<sup>40</sup>

Von dem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2010 (5,8 Prozent Eurostat; 3,5 Prozent im Jahr 2008) waren Männer (plus 36,1 Prozent), Frauen (plus 19,2 Prozent) und Jugendliche bis 24 Jahre (plus 24,4 Prozent) betroffen. Diese Arbeitslosenzahlen wurde von der Statistik Austria als Folge der Wirtschaftskrise (2008/2009) interpretiert.<sup>41</sup> Als stark von der Wirtschaftskrise betroffene Beschäftigungsgruppen gelten zudem Leiharbeitskräfte, ausländische ArbeitnehmerInnen und Beschäftigte aus dem Sektor Metall.<sup>42</sup> Die Zahl der Leiharbeitskräfte fiel innerhalb eines Berechnungszeitraumes von 68.081 im Jahr 2008 auf 57.230 im Jahr 2009<sup>43</sup>. Diese Entwicklung unterstreicht eindeutig die Tendenz, dass während eines Konjunkturabschwungs die Situation von LeiharbeiterInnen besonders schwierig ist, da sie in einem Betrieb in vielen Fällen zu den ersten zählen, die von Personalabbau betroffen sind. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 6)

---

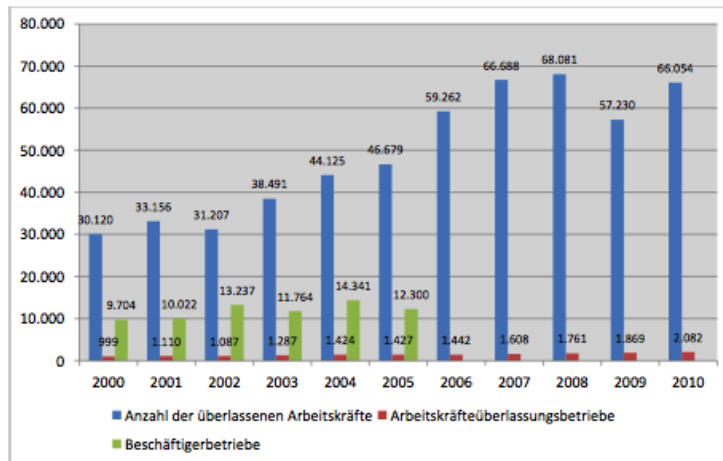
<sup>39</sup> vgl. Sozial- und Wirtschaftsstatistik aktuell: Arbeitskräfteüberlassung in Österreich. [http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA\\_Sozial\\_und\\_Wirtschaftsstatistik\\_aktuell.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA_Sozial_und_Wirtschaftsstatistik_aktuell.pdf), abgerufen am 5.11.2011

<sup>40</sup> Bis 24 Jahre: 63,3%, 25-34 Jahre: 84,6%, 35-50 Jahre: 93,3%, ab 50 Jahre: 83,4% (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 75)

<sup>41</sup> vgl. Bundeskanzleramt: Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung. Implementierungsbericht 2009. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=38352> (Seite 17), abgerufen am 15.9.2011

<sup>42</sup> vgl. Bundeskanzleramt: Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung. Implementierungsbericht 2009. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=38353> (Seite 20), abgerufen am 30.10.2011

<sup>43</sup> vgl. Sozial- und Wirtschaftsstatistik (2011): Arbeitskräfteüberlassung in Österreich. [http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA\\_Sozial\\_und\\_Wirtschaftsstatistik\\_aktuell.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA_Sozial_und_Wirtschaftsstatistik_aktuell.pdf), abgerufen am 5.11.2011



Quelle: BMASK. Jeweils Stichtag 31.7.\*) Die Zahlen ab 2006 sind mit jenen bis 2005 nur eingeschränkt vergleichbar. \*\*) Daten über Beschäftigerbetriebe sind nur bis 2005 verfügbar.

Tabelle 1: Entwicklung von Leiharbeit in Österreich von 2000 bis 2010<sup>44</sup>

### 2.2.3. Strukturen der Interessensvertretung von ArbeitnehmerInnen

Das System der Arbeitsbeziehungen in Österreich wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur als dual bezeichnet. Auf der einen Seite stehen Gewerkschaften (ÖGB als Dachorganisation von insgesamt sieben Teilgewerkschaften) und Arbeiterkammer<sup>45</sup> zur Durchsetzung von ArbeitnehmerInneninteressen auf Branchenebene, auf der anderen Seite Betriebsräte, die das Personal gegenüber dem Unternehmen arbeitsrechtlich vertreten. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 93)

Das Betriebsratssystem ist von beträchtlicher Wirkung für die Gewerkschaft, da in den Betrieben neben der Beratungsfunktion auch Mitglieder angeworben und Beiträge eingeholt werden können. „Diese Inkorporierung macht die Betriebsräte zum Rückgrat der Gewerkschaft.“ (Guger et al 2001 zitiert nach Hermann/Flecker 2001: 94) Die Größe eines Unternehmens spielt eine wesentliche Rolle bei der Möglichkeit als ArbeitnehmerIn von einem Betriebsrat vertreten zu werden. Es sei darauf hingewiesen, dass nur elf Prozent der ArbeitnehmerInnen, die in einem Betrieb mit unter 20 MitarbeiterInnen tätig sind, von einem Betriebsrat/rätin vertreten werden. In Betrieben ab 500 MitarbeiterInnen sind es 91 Prozent. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 100) Dabei haben Betriebe ab einer Größe von fünf Beschäftigten das Recht, einen Betriebsrat zu wählen. Diese Zahlen lassen erkennen, dass es

<sup>44</sup> BMASK zitiert nach Sozial- und Wirtschaftsstatistik aktuell (Seite 1). [http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA\\_Sozial\\_und\\_Wirtschaftsstatistik\\_aktuell.pdf](http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA_Sozial_und_Wirtschaftsstatistik_aktuell.pdf), abgerufen am 8.12.2011

<sup>45</sup> Gründung im Jahr 1920

eher die Klein- bis Mittelbetriebe sind, die über keinen Betriebsrat verfügen und somit für diesen Bereich eine Tendenz vermutet werden kann, dass aus betriebswirtschaftlichen Gründen atypische Beschäftigungsformen vergeben werden.<sup>46</sup>

Betriebsräte haben bei kollektivvertraglichen Verhandlungen kein Mitspracherecht. De facto sind circa 87 Prozent der Betriebsratsmitglieder gleichzeitig Mitglieder des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, wodurch eine enge Verschränkung und damit eine indirekte Einflussnahme gegeben ist. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 94 bis 97)

Eine Studie aus dem Jahr 2010 ergab, dass Leiharbeitskräfte oftmals nicht wissen, ob „ihr“ Betrieb über einen Betriebsrat verfügt. Durchschnittlich 35 Prozent der Leiharbeitskräfte kann nicht angeben, ob ein Betriebsrat im Überlasserbetrieb tätig ist. 18 Prozent kann keine Angaben in Bezug auf den Beschäftigerbetrieb machen. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 45) Dieser Unterschied verdeutlicht, dass sich Leiharbeitskräfte eher dem Beschäftigerbetrieb als dem Überlasserbetrieb zugehörig fühlen.

In Bezug auf die Aufnahme von Leiharbeitskräften besteht Informationspflicht des Unternehmens gegenüber dem Betriebsrat des Beschäftigtenbetriebes. Zudem kann er eine Betriebsvereinbarung zur Regelung von Leiharbeitskräften erwirken, um sich einen Handlungsspielraum zum Schutz der Stammelegschaft zu verschaffen, der zur Vermeidung der Aushöhlung des innerbetrieblichen Einkommensniveaus genutzt werden soll. Leiharbeit darf in der Regel fünf bis zehn Prozent der Gesamtbeschäftigung nicht übersteigen, damit reguläre Arbeitsplätze langfristig nicht in temporäre Arbeitsplätze umgewandelt werden. Leiharbeitskräfte selbst verfügen sowohl im Überlasser-, als auch im Beschäftigerbetrieb über ein aktives und passives Wahlrecht des Betriebsrats. Sie nehmen dadurch eine Sonderstellung in der Betriebsverfassung ein. (vgl. Wroblewski 2001: 9 und 10)

Die Praxis der gewerkschaftlichen Organisation von Leiharbeitskräften ist mit einer besonderen Problematik behaftet, da sie aufgrund ihrer örtlichen Streuung wenig persönliche Kontakte aufbauen können, die für diese Arbeit notwendig sind. (vgl. Schindler 2003: 14)

Im Zuge der zunehmenden Europäisierung ist die Bedeutung des Eurobetriebsrates gestiegen. Mit den Novellen des Arbeitsverfassungsgesetzes in den Jahren 2005 und 2010 wurde die EU-Richtlinie zum Eurobetriebsrat im nationalen Recht geändert und dadurch wesentlich in das

---

<sup>46</sup> In Österreich liegen keine gesicherten Daten über die Verbreitung von Betriebsräten vor. Im Frühjahr 2004 waren beim ÖGB insgesamt 9.500 Betriebskörperschaften gemeldet. Die Tendenz ist abnehmend. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 100 bis 102)



Gesetz integriert. Beim Eurobetriebsrat handelt es sich um eine ArbeitnehmerInnenvertretung in jenen Betrieben, die mehr als 1000 MitarbeiterInnen in mindestens zwei verschiedenen EU-Mitgliedsländern bzw. Vertragsstaaten des EU-Wirtschaftsraumes aufweisen. Damit soll den sprachlichen und kulturellen Hemmnissen entgegengewirkt werden, die sich wesentlich im Informationsstand zu ArbeitnehmerInnenrechten auswirkt.<sup>47</sup> Im Hinblick auf die Leiharbeit aus dem EU-Raum und Drittstaatsländern kommt der Eurobetriebsrat grenzüberschreitend seinen Informations- und Vertretungspflichten nach, was allerdings nur bei großen Firmen relevant ist.

Zu den zentralen Aufgaben der Arbeiterkammer (AK) zählt das Recht, Gesetzesentwürfe zu begutachten und Kollektivverträge vor dem gesetzlichen Hintergrund zu verhandeln.<sup>48</sup> Im Jahr 1992 wurde die Arbeiterkammer auf der gesetzlichen Grundlage des Arbeiterkammergesetzes reformiert. Wichtigste Neuerung waren die Stärkung von demokratischen Strukturen (Wahlrecht) und die Rechtsschutzversicherung für alle Mitglieder. Seit 1995 unterliegt die AK der Prüfung des Rechnungshofes, wodurch die Transparenz der Kosten erhöht werden konnte. 1996 wurde eine Mitgliederbefragung durchgeführt, die eine Befürwortung der Pflichtmitgliedschaft brachte.<sup>49</sup> Gab es seit der Regierung ÖVP/FPÖ und auch innerhalb der AK Forderungen nach Senkung der Kammerumlage<sup>50</sup>, die v.a. für die Finanzierung der Rechtsberatungen und der Bildungsangebote genutzt wird, so sprach man sich seitens der AK insgesamt dagegen aus. „Initiativen aus dem Kreis der Arbeiterkammermitglieder für eine Senkung der Umlage hatten angesichts des stark steigenden Bedarfes nach beratenden und anderen Dienstleistungen keine Grundlage und wurden daher auch nicht eingeleitet. Gefordert war vielmehr eine Ausweitung des Leistungsangebots.“<sup>51</sup>

Die arbeitsrechtliche Interessensvertretung und Beratungen durch die Arbeiterkammer<sup>52</sup>

<sup>47</sup> vgl. ÖGB: [http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05\\_0.a&cid=1294824482264](http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05_0.a&cid=1294824482264), abgerufen am 30.10.2011 und GPA: [http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA\\_6.4\\_ebr](http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA_6.4_ebr), abgerufen am 2.10.2011

<sup>48</sup> BMASK: Kollektivvertragsfähigkeit. <http://www.bmask.gv.at/site/Buergerinnen/Bundeseinigungsamt/Kollektivvertragsfaehigkeit/>, abgerufen am 25.9.2011

<sup>49</sup> vgl. Muhm, Werner: Die Arbeiterkammerorganisation im geänderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umfeld, in: Wirtschaft und Gesellschaft (28. Jahrgang, 2002, Sonderheft): <http://www.arbeiterkammer.at/bilder/importiert/WW.pdf>, abgerufen am 24.9.2011

<sup>50</sup> Die Kammerumlage beträgt 0,5 Prozent des Bruttolohns, die bereits mit dem Sozialversicherungsbeitrag vom Gehalt abgezogen wird. (vgl. Arbeiterkammer NÖ: AK-Umlage. <http://noe.arbeiterkammer.at/online/kammerumlage-42792.html>, abgerufen am 24.9.2011)

<sup>51</sup> Muhm, Werner: Die Arbeiterkammerorganisation im geänderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umfeld, in: Wirtschaft und Gesellschaft (28. Jahrgang, 2002, Sonderheft): <http://www.arbeiterkammer.at/bilder/importiert/WW.pdf>, abgerufen am 24.9.2011

<sup>52</sup> Die Pflichtmitgliedschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte gilt für regulär Beschäftigte und ab 2008

beschränkten sich in der Vergangenheit vornehmlich auf ihre Pflichtmitglieder, die zum größten Teil ein Normalarbeitszeitverhältnis oder zumindest eine „feste Anstellung“ aufwiesen. Mit der Etablierung der zunächst „nicht-kammerzugehörigen“ Beschäftigungsformen Neuen Selbstständige und Freien Dienstnehmer und aufgrund der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der ArbeitnehmerInnen in der Privatwirtschaft nicht von einem Betriebsrat vertreten werden, wurden die arbeitsrechtlichen Beratungen der AK stark ausgeweitet, um ArbeitnehmerInnen „zu erreichen“. Zudem wurden im Jahr 2000 sogenannte Interessensgemeinschaften gegründet, die als offene Plattform für ArbeitnehmerInneninteressen funktionieren. Dabei steht die Formulierung und Bündelung von arbeitsrechtlichen Interessen und Problemen im Vordergrund, das jedoch nicht an eine Mitgliedschaft gebunden ist. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 107 bis 110)

Mit der Gründung der Arbeiterkammer war ein positiver Effekt auf die Ressourcen der Gewerkschaftsbewegung zu verzeichnen. (vgl. Chaloupek et al 2006: 8) Die inhaltliche und strukturelle Verflechtung drückt sich etwa bei der Besetzung der Funktionäre in der Arbeiterkammer aus, da diese zu einem überwiegenden Teil vom Österreichischen Gewerkschaftsbund gestellt werden.<sup>53</sup> Als gesetzlich geregelter Selbstverwaltungskörper hat die Arbeiterkammer im Vergleich zur Interessensgemeinschaft ÖGB eingeschränkte politische Möglichkeiten. „Als gesetzlich festgelegte Interessenvertretungen haben sie (die Arbeiterkammern) weder die Befugnis noch die Möglichkeit, soziale Kämpfe auszutragen, etwa einen Streik auszurufen. Das ist und bleibt ureigenste Angelegenheit der Gewerkschaften und kann von Arbeiterkammern nicht besorgt werden.“<sup>54</sup>

Neben der Verfassung von Stellungnahmen zu arbeits- und sozialpolitischen Gesetzesentwürfen und der arbeits- und sozialrechtlichen Beratung von Mitgliedern stellt die arbeitsrechtliche Interessensvertretung in Form von Verhandlungen der Kollektivverträge mit den Arbeitgeberverbänden eine weitere zentrale Aufgabe des ÖGB dar. Die Kollektivvertragsfähigkeit wird durch das Bundeseinigungsamt zuerkannt.<sup>55</sup> Bei dem im ÖGB existierenden Industriegruppenprinzip – eines von sieben verschiedenen gewerkschaftlichen

---

für Freie DienstnehmerInnen.

<sup>53</sup> vgl. ÖGB: Parteien und Regierung. [http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ\\_Index&n=OEGBZ\\_2.2.a&cid=1061558569027](http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_2.2.a&cid=1061558569027), abgerufen am 2.10.2011

<sup>54</sup> Maisel, Karl (Sozialminister von 1945 bis 1956) zitiert nach Arbeiterkammer Wien: Die Zwei: AK und ÖGB. <http://wien.arbeiterkammer.at/online/ak-und-oegb-19910.html>, abgerufen am 25.9.2011

<sup>55</sup> vgl. BMASK: Kollektivvertragsfähigkeit. <http://www.bmask.gv.at/site/Buergerinnen/Bundeseinigungsamt/Kollektivvertragsfaehigkeit/>, abgerufen am 25.9.2011

Organisationsformen<sup>56</sup> – werden alle Beschäftigten einer Branche zusammengefasst, womit sich im Idealfall die Zuständigkeit einer Gewerkschaft pro Unternehmen ergeben sollte. Als weitere Form wird der Zusammenschluss nach Berufsgruppen genannt.<sup>57</sup> Der ÖGB hat ein traditionelles und ideologisches Naheverhältnis zur der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ). „Diese neu formierten Verbände bauten dann, abermals in enger Kooperation mit den Parteien und den Verfassungsorganen, die Sozialpartnerschaft auf – die fünf Lohn-Preis-Abkommen von 1947 bis 1951 und schließlich die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen 1957 bzw. deren Weiterführung 1962 und 1963.“ (Pelinka 1991: 69) Auch im Parlament sind Nationalratsabgeordnete vertreten, die von ihrer politischen Herkunft dem ÖGB entstammen.<sup>58</sup>

Kurz nach der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs im Jahr 2006 wurden Eingriffe in die personellen Strukturen zwischen ÖGB und Parlament vermutlich aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation des ÖGB durch die „BAWAG-Krise“ von dem damaligen SPÖ-Parteivorsitzenden Alfred Gusenbauer vorgenommen.<sup>59</sup> Entgegen der früheren Strategie, eine personelle Verknüpfung des ÖGB mit dem Parlament zu etablieren – der designierte ÖGB-Chef Rudolf Hundstorfer sollte für die SPÖ in den Nationalrat – war es nun seine Entscheidung, dass ÖGB-Spitzenfunktionäre kein Nationalratsmandat mehr einnehmen sollten, um sich „(...) so mit ganzer Kraft der Reform der Gewerkschaft widmen [zu] können.“<sup>60</sup>

Der Weg der Gewerkschaft zu einem eigenen Kollektivvertrag für Leiharbeitskräfte und zu einer klaren Zuständigkeit hat sich über einen Zeitraum von 14 Jahren erstreckt. Im Jahr 1993 – fünf Jahre nach dem Beschluss des Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG), wurde erstmals ein eigener Kollektivvertrag für Leiharbeitskräfte verhandelt, der an Forderungen der Personaldienstleister nach Zulassung der Überlassung von ausländischen Arbeitskräften und der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes scheiterte. 1998 wurden erneut Verhandlungen

---

<sup>56</sup> Organisation nach Berufsverbänden, Dienstgeberprinzip, Richtungsgewerkschaften, Einheitsgewerkschaften, Syndikalismus, Gelbe Gewerkschaften

<sup>57</sup> vgl. Greif, Wolfgang: Arbeitnehmervertretung in Österreich. ÖGB Gewerkschaftskunde [http://netzwerke.oegb.at/14gs\\_vorarlberg/data/upload/Gk-06.pdf](http://netzwerke.oegb.at/14gs_vorarlberg/data/upload/Gk-06.pdf) (Seite 32), abgerufen am 30.10.2011

<sup>58</sup> vgl. ÖGB: Parteien und Regierung. [http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ\\_Index&n=OEGBZ\\_2.2.a&cid=1061558569027](http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_2.2.a&cid=1061558569027) abgerufen am 2.10.2011

<sup>59</sup> vgl. ORF online: Wogen um ÖGB-Haftung geglättet. [http://news1.orf.at/060507-99228/99229txt\\_story.html](http://news1.orf.at/060507-99228/99229txt_story.html), abgerufen am 6.10.2011

<sup>60</sup> Gusenbauer, Alfred: Gusenbauer zu Nationalrat und ÖGB: Klare Aufgabenteilung (OTS-Presseaussendung) [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20060803\\_OTS0049/gusenbauer-zu-nationalrat-und-oegb-klare-aufgabenteilung](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20060803_OTS0049/gusenbauer-zu-nationalrat-und-oegb-klare-aufgabenteilung), abgerufen am 22.9.2011; vgl. Pilz, Peter: Pilz zu Hundstorfer im Parlament: Gusenbauer ist nicht lernfähig (OTS-Presseaussendung). [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20060425\\_OTS0128/pilz-zu-hundstorfer-im-parlament-gusenbauer-ist-nicht-lernfaehig](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20060425_OTS0128/pilz-zu-hundstorfer-im-parlament-gusenbauer-ist-nicht-lernfaehig), abgerufen am 24.9.2011

von der Gewerkschaft für Metall aufgenommen<sup>61</sup>, die wiederum aufgrund der gegensätzlichen Positionen zwischen ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnen-Verbänden erfolglos blieben. (vgl. Wroblewski 2001: 12 und 13) Im März 2002 konnte man sich schließlich auf einen Kollektivvertrag für das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlassung einigen. Dabei gilt grundsätzlich, dass die Leiharbeitskräfte nach dem geltenden Kollektivvertrag der jeweiligen Branche entlohnt werden.<sup>62</sup> Seither ist die Teilgewerkschaft PRO-GE für Leiharbeitskräfte zuständig. PRO-GE konnte in der Verhandlung über den Mindestlohn im Herbst 2011 eine 4,15 prozentige Erhöhung erwirken, was einerseits ein Hinweis auf die Stärkung von sozialpartnerschaftlichen Strukturen auf nationaler Ebene ist und andererseits das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlassung attraktiver werden lässt.<sup>63</sup>

Der Kollektivvertrag ist ein wesentlicher Teil des sogenannten Tarifsystems und stellt die schriftliche Vereinbarung zwischen den Vertretern der ArbeitgeberInnen (Wirtschaftskammer<sup>64</sup>) und ArbeitnehmerInnen (Gewerkschaft) im Rahmen der Sozialpartnerschaft dar. In ihm sind die Höhe der Mindestarbeitsentgelte, Arbeitszeiten und Kündigungsfristen enthalten. Die circa 700 Kollektivverträge der einzelnen Branchen werden jährlich jeweils ausverhandelt und gelten somit auf alle ArbeitnehmerInnen einer Branche. Da es in Österreich keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt, ist der Kollektivvertrag eine auf Verhandlung beruhende rechtsverbindliche Instanz, die ihre verhandlungstechnische Stärke aus der Anzahl an Gewerkschaftsmitgliedern in den einzelnen Branchen bezieht.<sup>65</sup> Es gibt Kollektivverträge, die sich auf eine große Zahl an ArbeitnehmerInnen beziehen, andere wiederum beschränken sich auf ein paar hundert. Aus diesem Grund sind die einzelnen Verträge sehr unterschiedlich dotiert. „Das österreichische Tarifsystem ist somit weniger homogen, als die Globalperspektive suggeriert.“<sup>66</sup>

Das Jahr 2002 stand im Zeichen neuer Kollektivverträge. Sowohl der Kollektivvertrag für das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlasser (1.3.2002), als auch der neue Kollektivvertrag für die lange Zeit als gewerkschaftsresistent geltende IT-Branche wurden abgeschlossen, womit ein

<sup>61</sup> Zu diesem Zeitpunkt war die Mehrheit der Leiharbeitskräfte in der Metallbranche tätig.

<sup>62</sup> vgl. Töplitz, Paul: Sicherheits- und Gesundheitsmanagement in der Zeitarbeit. <http://www.maswebmagazin.at/stories/schwerpunkt-zeitarbeit/>, abgerufen am 30.10.2011

<sup>63</sup> vgl. ÖGB: Mindestlohn steigt um 4,15%. [http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ\\_Index&n=OEGBZ\\_Suche.a&cid=1320866593787](http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_Suche.a&cid=1320866593787), abgerufen am 19.11.2011

<sup>64</sup> Unternehmen sind Pflichtmitglieder der Bundeswirtschaftskammer.

<sup>65</sup> vgl. Arbeiterkammer: Der Kollektivvertrag regelt Ansprüche, die nicht im Gesetz stehen. <http://www.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=28&IP=8847> abgerufen am 5.8.2011

<sup>66</sup> Kittel, Bernhard: Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich (Seite 449). <http://www.oezp.at/pdfs/2000-4-04.pdf> abgerufen am 5.11.2011

wesentlicher Erfolg bei der Konsolidierung von ArbeitnehmerInneninteressen erreicht werden konnte. „Der Organisationsgrad beeinflusst die Handlungsfähigkeit und Kampfkraft der Akteure; die Breite des Organisationsbereichs impliziert eine Orientierung auf gruppenspezifische oder gesamtwirtschaftliche Ziele.“<sup>67</sup> Eine praktische Verschränkung der beiden Kollektivverträge ergibt sich aus der Tatsache, dass die Leiharbeit im IT-Bereich repräsentiert ist, und die Entgelte (wie bereits weiter oben erwähnt) sich nach dem jeweiligen Kollektivvertrag der betreffenden Branche richten, sofern dieser nicht geringer als der Kollektivvertrag für das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlasser dotiert ist.<sup>68</sup> Der Kollektivvertrag für Arbeitskräfteüberlassung wurde zwischen dem Fachverband der gewerblichen Dienstleister, dem ÖGB und der Gewerkschaft PRO-GE abgeschlossen und gilt für alle ArbeitnehmerInnen auf dem gesamten Bundesgebiet Österreich. Die zentralen Punkte, die durch diesen Kollektivvertrag geregelt werden sollte, waren die Festlegung eines „ortsüblichen Entgelts“, die Festlegung eines Entgelts während sogenannter „Stehzeiten“ und die Kontinuität der Dienstverhältnisse, um extreme Schwankungen „abzufedern“. (vgl. Wroblewski 2001: 13) Grundsätzlich bestehen nun dieselben Ansprüche auf sozialrechtliche Grundsicherung im Vergleich zu regulären Dienstverhältnissen (Bsp. Kündigungsschutz im Krankheitsfall, Anspruch auf Sozialversicherung, gleiche Entlohnung wie Stammbeschäftigte, gleiche Arbeitsschutzbedingungen), eine Ausnahme stellt die Dauer des Kündigungsschutzes dar. (siehe Kapitel 2.4.)

Die wichtigsten Punkte, die im IT-Kollektivvertrag geregelt wurden, betreffen die Arbeitsplatzmobilität, die Entlohnung nach Leistung, die Arbeitszeitflexibilität und die Verbesserung hinsichtlich Weiterbildungsmöglichkeiten.<sup>69</sup> Im Jahr 2002 wurden 25.000 ArbeitnehmerInnen mit diesem Kollektivvertrag erfasst. Bei Abschluss des Vertrages wurde zudem eine zweiprozentige Lohnerhöhung erwirkt.<sup>70</sup> Dabei kam den Betriebsräten einzelner Großunternehmen die Rolle der gewerkschaftlichen Interessensbildung für diese Berufsgruppe zu. Sie hatten einen wesentlichen Einfluss auf das Zustandekommen dieses Kollektivvertrages. Seitdem ist die Anzahl der Betriebsräte in diesem Bereich gestiegen und

---

<sup>67</sup> Kittel, Bernhard: Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich (Seite 450). <http://www.oezp.at/pdfs/2000-4-04.pdf> abgerufen am 5.11.2011

<sup>68</sup> vgl. Töplitz, Paul: Sicherheits- und Gesundheitsmanagement in der Zeitarbeit. <http://www.maswebmagazin.at/stories/schwerpunkt-zeitarbeit/>, abgerufen am 30.10.2011

<sup>69</sup> vgl. GPA: Neue Wege beim Kollektivvertrag. [http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA\\_2.1.i](http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA_2.1.i), abgerufen am 5.8.2011

<sup>70</sup> vgl. GPA: Erfolgreicher KV-Abschluss für IT-Angestellte. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20021216\\_OTSO097/gpa-erfolgreicher-kv-abschluss-fuer-it-angestellte](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20021216_OTSO097/gpa-erfolgreicher-kv-abschluss-fuer-it-angestellte), abgerufen am 24.9.2011

somit die Bedeutung der arbeitsrechtlichen Interessenvertretung in dieser Branche. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 94 bis 97)

#### **2.2.4. Beschäftigungspolitik und Deregulierung**

In der Zeit der „Verstaatlichten“<sup>71</sup> wurde das Beschäftigungswachstum mithilfe des hohen staatlichen Anteils an der Volkswirtschaft gefördert. „Mit anderen Worten unterstützte der Staat das Beschäftigungswachstum nicht nur durch Steueranreize, Infrastrukturprojekte und Ausbildung, sondern schaffte aktiv Jobs durch den Besitz und den Ausbau von großen industriellen Produktionen.“ (Hermann/Flecker 2009: 21)

Die Politiken aus dem Bereich Beschäftigung in Österreich haben sich in den Nachkriegsjahren vorwiegend auf das Normalarbeitszeitverhältnis (NAV) konzentriert, das nach wie vor in der Quantität den größten Anteil an der gesamten Beschäftigungszahl aufweist. „Das Arbeitszeitgesetz normiert, dass ein Normalarbeitstag acht und eine Normalarbeitswoche 40 Stunden umfasst. Eine andere Verteilung war bis 1997 nur unter restriktiven Bedingungen zur Erreichung längerer Freizeitblöcke möglich.“<sup>72</sup>

Bereits wenige Jahre zuvor wurde ein markanter Schritt bei der Liberalisierung des Beschäftigungssystems vollzogen. Es war die Zulassung von Leiharbeit im Jahr 1988. (siehe auch Kapitel 2.4.) Sie kann als Vorbote der kurze Zeit später beginnenden Öffnung der österreichischen Märkte für den internationalen Wettbewerb gesehen werden. Mit dem 1990 gefassten Beschluss (SPÖ und ÖVP) bis 1995 der EU beizutreten, wurden Liberalisierungen verstärkt in Gang gesetzt. In dieser Vorbereitungszeit bis zur EU-Volksbefragung wurde zudem eine Politik des Sparens<sup>73</sup> initiiert. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 25) Dadurch trat eine Phase der Umstrukturierungs- und Flexibilisierungsprozesse innerhalb von Unternehmen ein, die einige Geschäftsbereiche<sup>74</sup> auslagerten, um sich auf das „Kerngeschäft zu konzentrieren“. Für diese ausgelagerten Dienstleistungen waren häufig keine hohen Qualifikationen erforderlich, wodurch verstärkt atypische Beschäftigungsformen vergeben wurden. Dies

---

<sup>71</sup> 1983 verlor die Ära Kreisky die SPÖ-Absolute, wodurch die Privatwirtschaft umgehend reagierte, indem sie Arbeitsplätze strich und eine Verringerung von Investitionen veranlasste. Staatliche Unternehmen führten ihre Politik weiter, indem sie das Beschäftigungsniveau hielt und die Schulden erhöhte. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 25)

<sup>72</sup> Kittel, Bernhard: Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich (Seite 450). <http://www.oezp.at/pdfs/2000-4-04.pdf>, abgerufen am 5.11.2011

<sup>73</sup> In diesem Zusammenhang wird auch der Begriff *Austerität* verwendet.

<sup>74</sup> EDV, Facility Management, Reinigung u.a.

äußert sich nicht zuletzt in der Tendenz, bestimmte Beschäftigungsgruppen in betriebswirtschaftlich günstigere Kollektivverträge einzustufen<sup>75</sup>. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 33)

Dem österreichischen Modell war seit der Nachkriegszeit eine Branchenungleichheit eingeschrieben. Insgesamt gab es eine relativ hohe Qualifizierung von Arbeitsplätzen, andererseits auch unsichere und schlecht bezahlte Jobs<sup>76</sup>. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 9) Diese Branchenungleichheit ist zurückzuführen auf die jeweilige Größe der einzelnen Gewerkschaften, die ihre Stärke aus der Anzahl der Mitglieder bezieht.

Im Jahr 1997 wurde dann auf Basis der Sozialpartnerschaft eine Einigung hinsichtlich der Arbeitszeitflexibilisierung getroffen. Dies stellte sich als umfangreicher wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungsprozess der österreichischen Sozialpartnerschaft heraus, der zur Folge hatte, dass sich eine starke sektorale Ausdifferenzierung der verschiedenen Arbeitszeitmodelle entwickelte, das heißt, dass in verschiedenen Branchen im Zuge von Lohnerhöhungen im Gegenzug verschiedene Arbeitszeitflexibilisierungen von Arbeitgeberseite gefordert wurden, wodurch sich die Tendenz der Branchenungleichheit weiter verstärkte.<sup>77</sup> „Der Druck der Unternehmerseite führte zur Lockerung der bestehenden Regelungen, das tatsächliche Ausmaß dieser Lockerung blieb aber weiterhin der Kontrolle durch die Arbeitnehmerverbände unterworfen.“<sup>78</sup>

Mit 1.1. 2008 ist in Österreich eine Novelle zum Arbeitszeitrecht (Arbeitszeitflexibilisierung) in Kraft getreten, die eine weitreichende Flexibilisierung, vorwiegend zugunsten der Wirtschaft bei gleichzeitiger Erhöhung der Strafen im Fall einer Missachtung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen, mit sich brachte. Auf europäischer Ebene kam bisher keine Einigung in Bezug auf die Änderung der Arbeitszeitflexibilisierung („*Opt-Out*-Klausel“<sup>79</sup>) entsprechend der EU-Arbeitszeitrichtlinie zustande. Zuletzt wurde eine diesbezügliche Veränderung im Jahr 2008 vom Europäischen Parlament abgelehnt, weil darin für eine

---

<sup>75</sup> Beispiel: Bank Austria Angestellte (von Sparkassen KV in Banken-KV), derStandard.at-Online-Redakteure (von Journalisten-KV in Handels-KV)

<sup>76</sup> Darunter fallen vorwiegend die Bereiche Tourismus, Bauwirtschaft, Textil- und Bekleidungsindustrie.

<sup>77</sup> vgl. Kittel, Bernhard: Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich (Seite 450 und 456). <http://www.oezp.at/pdfs/2000-4-04.pdf>, abgerufen am 5.11.2011

<sup>78</sup> Kittel, Bernhard: Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich (Seite 450). <http://www.oezp.at/pdfs/2000-4-04.pdf>, abgerufen am 5.11.2011

<sup>79</sup> Die *Opt-Out*-Klausel erlaubt es einzelnen Mitgliedsstaaten die wöchentliche Höchstarbeitszeit zu überschreiten. (vgl. Röpke, Oliver: Beispiel EU-Arbeitszeitrichtlinie – Das Ende Europäischer sozialer Mindeststandards? [http://www.arbeiterkammer.com/bilder/d104/WISO\\_Roepke.pdf](http://www.arbeiterkammer.com/bilder/d104/WISO_Roepke.pdf), abgerufen am 5.11.2011)

Unterscheidung zwischen aktiver und inaktiver Bereitschaftszeit<sup>80</sup> und für die Beibehaltung der individuellen *Opt-out*-Klausel plädiert wurde.<sup>81</sup> Die Ablehnung der Richtlinienänderung durch das Europäische Parlament kommt der Forderung der österreichischen Gewerkschaft nach einer ersatzlosen Streichung der *Opt-out*-Klausel entgegen.<sup>82</sup> Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) bedauert hingegen die Ablehnung durch das Europäische Parlament, die darin eine Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Regelung von Bereitschaftszeiten und die *Opt-out*-Klausel als ein Mittel zur flexiblen Deckung von wirtschaftlichen Anforderungen sieht.<sup>83</sup> Am Nichtzustandekommen europäischer Mindeststandards lässt sich eine Tendenz ablesen, dass die Sozialpartner der Mitgliedstaaten beschäftigungspolitische Vereinbarungen (Tarifverträge u.a.) selbst umsetzen.<sup>84</sup>

## 2.3. Zwei zentrale Bereiche beschäftigungspolitischer Ungleichheit

### 2.3.1. Erwerbstätigkeit von Frauen

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Leiharbeit für Frauen, sollen an dieser Stelle die strukturellen Ursachen für diese Entwicklung thematisiert werden. In der Richtlinie zur Leiharbeit werden die Vorteile der durch Zeitarbeit bedingten Flexibilität hinsichtlich der Vereinbarung von Beruf und Privatleben hervorgehoben. (RL 2008/104/EG, Absatz 11)<sup>85</sup> Dabei wird die Vereinbarkeit nicht näher definiert, wodurch fraglich bleibt, ob die beiden Flexibilitätsansprüche von Wirtschaft und Privatleben aufeinander abgestimmt werden können.

---

<sup>80</sup> Mit einer nachteiligen Wirkung für den Arbeitnehmer.

<sup>81</sup> vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online-Ausgabe): Es bleibt bei 48 Stunden – mit Ausnahmen. <http://www.faz.net/artikel/C31147/keine-einigung-ueber-eu-arbeitszeitrichtlinie-es-bleibt-bei-48-stunden-mit-ausnahmen-30105723.html>, abgerufen am 17.8.2011

<sup>82</sup> vgl. ÖGB: EU-ArbeitsministerInnen für Schwächung der Arbeitszeitrichtlinie. [http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05\\_7.1.4.a&cid=1233605927802](http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05_7.1.4.a&cid=1233605927802) abgerufen am 17.8.2011

<sup>83</sup> vgl. Wirtschaftskammer Österreich: WKÖ bedauert negatives Votum des EU-Parlaments zu EU-Arbeitszeitrichtlinie. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?AngID=1&StID=448475&DstID=0](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=448475&DstID=0), abgerufen am 17.8.2011

<sup>84</sup> vgl. Röpke, Oliver: Beispiel EU-Arbeitszeitrichtlinie – Das Ende Europäischer sozialer Mindeststandards? (Seite 119). [http://www.arbeiterkammer.com/bilder/d104/WISO\\_Roepke.pdf](http://www.arbeiterkammer.com/bilder/d104/WISO_Roepke.pdf), abgerufen am 5.11.2011

<sup>85</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDF>, abgerufen am 10.12.2011



Familienarbeit war bis in die 70er Jahre im Gesetz als Frauenarbeit verankert. Eine Folge daraus war, dass Frauenpolitik in den Nachkriegsjahren vorwiegend mit Familienpolitik gleichgesetzt wurde. Die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Frauen erfolgte durch den Ehepartner. Aus diesem Grund gab es eine niedrige weibliche Beschäftigungsquote außerhalb familiärer Strukturen in Form von Erwerbstätigkeit. (vgl. Behning 1999: 39) „Die dominante Struktur der Wohlfahrtsstaaten Österreich und Bundesrepublik Deutschland ist bis Mitte der 1970er Jahre eine explizit zweigeschlechtliche, die durch die hegemoniale Stellung eines Geschlechts bestimmt wird. Sie kann als binärer Kode männlich/öffentlich/Markt versus weiblich/privat/Familie erfaßt werden, der durch vielfältige diskursive Prozesse historisch erzeugt und fortgeschrieben worden ist.“ (Behning 1999: 39) Das Eherecht beinhaltete, dass der Mann für den Unterhalt und die Frau für die Versorgung der Familie zuständig war (Alleinernährermodell). Begünstigt wurde dieses Modell durch steuerliche Anreize und einen strukturellen Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen. Dadurch gab es neben unbezahlter Familienarbeit, „(...) eine niedrige Frauenerwerbsquote und viele Frauen in Niedriglohnbranchen und Branchen mit prekären Beschäftigungsverhältnissen“.

(Hermann/Flecker 2009: 24) 1975 wurde in Österreich das Eherecht insofern grundlegend verändert, dass diese Entscheidung nun den Ehepartnern überlassen blieb. (vgl. Behning 1999: 41) Die gesetzliche Änderung erleichterte den Zugang für Frauen zum Arbeitsmarkt, wodurch sich die weibliche Erwerbsarbeitsquote erhöhte.<sup>86</sup> Dabei ist jedoch festzustellen, dass Frauen im Vergleich zu Männern heute noch zu einem wesentlich höheren Anteil in Teilzeitbeschäftigungen tätig sind.<sup>87</sup> Das bedeutet, dass sie nicht nur aufgrund einer geringeren Stundenanzahl weniger verdienen, sondern auch, dass Teilzeitbeschäftigte pro Stunde im Durchschnitt weniger verdienen als Vollzeitbeschäftigte. (vgl. Hermann/Flecker 2009: 34) Aufgrund des Äquivalenzprinzips im Sozialversicherungssystem machen sich diese fehlenden Zeiten v.a. bei Transferleistungen mit Anwartschaft<sup>88</sup> nachteilig bemerkbar.

Es ist anzunehmen, dass die Einführung des einkommensabhängigen Kindergeldes dazu führt, dass die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern erhöht wird. „Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld hat die primäre Funktion, jenen Eltern, die sich nur für kurze Zeit aus dem Berufsleben zurückziehen wollen und über ein höheres Einkommen verfügen, die Möglichkeit zu geben, in dieser Zeit einen Einkommensersatz zu erhalten.“<sup>89</sup>

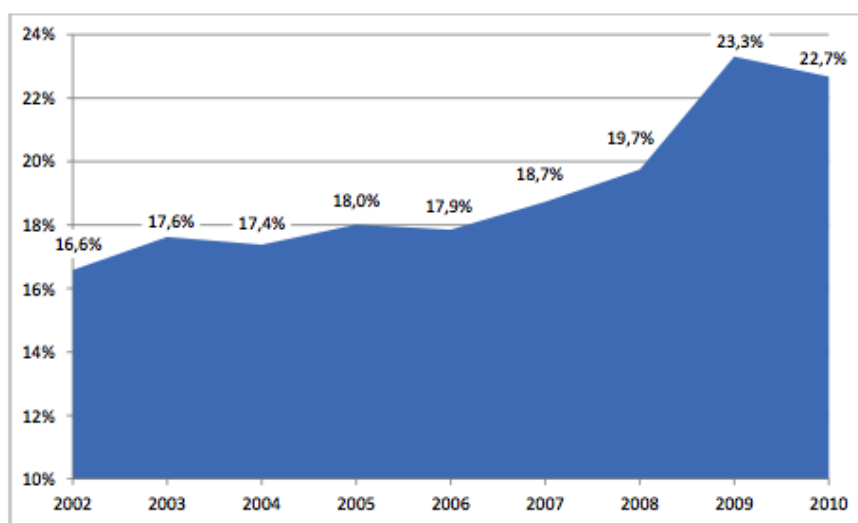
<sup>86</sup> Frauenbeschäftigungsquote **2010**: 66%, **2005**: 62%, **1995**: 59%, **1975**: 50%

<sup>87</sup> Im 3. Quartal 2010 waren von 884 000 Teilzeitbeschäftigungen 749 000 Stellen von Frauen besetzt. (vgl. Statistik Austria 2010)

<sup>88</sup> Für bestimmte Transferleistungen wie z.B. Arbeitslosengeld müssen „Vorleistungen“ getätigt werden.

<sup>89</sup> BMWFJ: Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld.

In Bezug auf die zunehmend bedeutende Rolle der Leiharbeit für Frauen ist der § 6 des AÜG von Relevanz. Für die Dauer der Beschäftigung ist der Beschäftigerbetrieb für die Arbeitnehmerschutzvorschriften und die daraus abzuleitenden Fürsorgepflichten („Persönlicher Arbeitsschutz“) zuständig, worunter auch der Mutterschutz fällt. Im Falle der Nichtbeachtung durch den Beschäftiger, ist der Überlasser aufgefordert die Überlassung im Beschäftigerbetrieb unverzüglich zu beenden. Die Anrechnung von Karenzen im Sinne des Mutterschutzes (Grundlage für die Berechnung von Urlaub, Krankentgelt, Kündigungsfrist, Abfertigung) im Höchstausmaß von zehn Monaten ist eine übliche Berechnungsweise, wengleich andere Branchenkollektivverträge u.U. höhere Anrechnungszeiten beinhalten.<sup>90</sup>



Quelle: BMASK. Jeweils Stichtag 31.7., eigene Berechnung.

Tabelle 2: Entwicklung weiblicher Leiharbeitskräfte von 2002 bis 2010<sup>91</sup>

### 2.3.2. Erwerbstätigkeit von EU/EWR-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen

Aufgrund des damals herrschenden Arbeitskräftemangels wurde 1961 von der Gewerkschaft und der Bundeswirtschaftskammer das sogenannte „Raab-Olah-Abkommen“ im Rahmen der Paritätischen Kommission beschlossen. Dieses ermöglichte den systematischen Zuzug von

<http://www.bmwfj.gv.at/Familie/FinanzielleUnterstuetzungen/Kinderbetreuungsgeld/Seiten/Einkommenabh%C3%A4ngigesKinderbetreuungsgeld.aspx>, abgerufen am 24.9.2011

<sup>90</sup> vgl. Kollektivvertrag Arbeitskräfteüberlasser 2011 (Rahmenkollektivvertrag),

[http://portal.wko.at/wk/format\\_detail\\_wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740](http://portal.wko.at/wk/format_detail_wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740), abgerufen am 5.11.2011

<sup>91</sup> BMASK zitiert nach Sozial- und Wirtschaftsstatistik aktuell (Seite 2).

[http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA\\_Sozial\\_und\\_Wirtschaftsstatistik\\_aktuell.pdf](http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA_Sozial_und_Wirtschaftsstatistik_aktuell.pdf), abgerufen am 8.12.2011

„ausländischen Arbeitskräften“ zunächst aus Spanien und der Türkei.<sup>92</sup> Es war vorgesehen, dass vorwiegend Männer ohne ihre Familien befristet in Österreich arbeiten sollten, um nach einer bestimmten Zeit wieder in das Herkunftsland zurückzukehren. Bekanntlich trat der umgekehrte Effekt ein: Ab den 1970er Jahren ließen sich „Gastarbeiter“ dauerhaft in Österreich nieder. Im Zug der Wirtschaftskrise im Jahr 1973 erfolgte ein verstärkter Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, wodurch der Zuzug von Arbeitskräften aus dem Ausland erstmals reduziert wurde. 1975 wurde nach langem Ringen zwischen den Verbänden der Wirtschaft und der ArbeitnehmerInnen das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) verabschiedet, das österreichischen Staatsbürgern gegenüber ArbeitnehmerInnen aus dem Ausland den Vorzug auf dem Arbeitsmarkt gab. Dabei wollte das wirtschaftliche Lager ursprünglich eine stärkere Liberalisierung des Arbeitsmarktes durchsetzen, der ÖGB aber drängte auf eine Sicherung der Arbeitsplätze von österreichischen StaatsbürgerInnen.<sup>93</sup> Dies hatte u.a. zur Folge, dass der sogenannte „Befreiungsschein“ - die unbefristete Arbeitserlaubnis, erst nach acht Jahren, später nach fünf Jahren ununterbrochener Arbeit in Österreich erlangt werden konnte. 1990 wurde unter SPÖ und ÖVP die Bundeshöchstzahl eingeführt, eine verpflichtende Quote (acht bis zehn Prozent) gemessen am Gesamtarbeitskräftepotenzial, die nicht überschritten werden sollte. Aufgrund der Emigration aus Ex-Jugoslawien (Tendenz rückläufig), der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit (Tendenz steigend) innerhalb Europas und der Saisonarbeit, stieg der Zuzug nach Österreich kontinuierlich an und war im Jahr 2010 mit 479.700 Menschen<sup>94</sup> bei einem vorläufigen Höchststand angelangt. Die Erwerbsquote liegt im Durchschnitt bei 70,1 Prozent (Vergleich ÖsterreicherInnen 75,8 Prozent). (vgl. Statistik Austria 2010)

Österreich hat die Fristen für die Zulassung von ArbeitnehmerInnen aus den neuen EU-Ländern voll ausgeschöpft (insgesamt sieben Jahre), da man eine Überlastung des nationalen Arbeitsmarktes befürchtete.<sup>95</sup> Die Öffnung trat schließlich mit 1.5.2011 in Kraft. Die maximale Ausschöpfung der Übergangsfristen wurde von der Europäischen Gewerkschaft kritisiert, die darin eine Gefahr für die Etablierung einer Zwei-und-Drei-Klassen-

---

<sup>92</sup> vgl. Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard: Sozialpartnerschaft. Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik. <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/sozialpartnerschaft.pdf> (Seite 13), abgerufen am 16.11.2011

<sup>93</sup> vgl. Wollner, Eveline: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik und Migration. Zur Rolle des österreichischen Gewerkschaftsbundes und zur Bedeutung von Migration aus Weltsystemperspektive. <http://www.grundrisse.net/grundrisse07/7auslaenderbesch.htm>, abgerufen am 16.11.2011

<sup>94</sup> Alter 15+, Labour-Force

<sup>95</sup> vgl. Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit: EU-Arbeitsprogramm 2006 (Kapitel Beschäftigung). [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/III/III\\_00199/fnameorig\\_056827.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/III/III_00199/fnameorig_056827.html), abgerufen am 30.10.2011

Staatsbürgerschaft sah.<sup>96</sup> Im Vorfeld der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs warf die britische Ratspräsidentschaft (Hampton Court) Österreich vor, sich gegen Arbeitsmigration zu richten und somit den europäischen Gedanken des „Wettbewerbes der besten Köpfe“ nicht mitzutragen.<sup>97</sup>

Ab 1.7. 2011 wurde mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte, Rot-Weiß-Rot Karte plus und der Blaue Karte-EU die Zuwanderung in Österreich durch ein Punktesystem neu geregelt. Die Überlassung von österreichischen Arbeitskräften (Leiharbeit) in den EU/EWR-Raum ist in der Entsenderichtlinie<sup>98</sup> geregelt. Grundsätzlich gilt Österreich hinsichtlich der Bestimmungen als besonders liberal. Im Vergleich zu Deutschland und Italien ist die Anzahl von behördlichen „Hürden“ relativ gering. Der ausländische Überlasser muss lediglich eine Meldung beim zuständigen Bundesministerium machen. (vgl. Wroblewski 2000: 10 bis 12) Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen wurden im Zuge des politischen Gestaltungsprozesses der Dienstleistungsrichtlinie als Ausnahmen aufgefasst, um damit ein Instrument gegen Lohn- und Sozialdumping zum Schutz von nationalen Arbeitsmärkten im Falle von grenzüberschreitender Leiharbeit zu behalten.<sup>99</sup>

Diesbezüglich wurde bereits am 6. Mai 1999 im Rahmen einer Entschließung des Rates<sup>100</sup> ein Verhaltenskodex aufgesetzt, der sich für eine Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten u.a. in Bezug auf die Entsendung von LeiharbeiterInnen in ein anderes Mitgliedsland einsetzt. Dies erfolgte, um nachteilige Auswirkungen auf die ArbeitnehmerInnen zu vermeiden und das Funktionieren des nationalen Arbeitsmarktes zu gewährleisten. Darin heißt es: „c) "grenzüberschreitende Leiharbeit" das Zurverfügungstellen von Arbeitnehmern eines Arbeitgebers in einem Mitgliedstaat zur Erbringung von Arbeitsleistungen bei einem Entleiher in einem anderen Mitgliedstaat unter Weiterbestehen

---

<sup>96</sup> vgl. ETUC: Auf dem Weg zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in einer erweiterten Europäischen Union. [http://www.etuc.org/IMG/pdf/9-MesuresTransitoiresExec051205-text.DE\\_211205\\_final.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/9-MesuresTransitoiresExec051205-text.DE_211205_final.pdf) (Seite 9), abgerufen am 30.10.2011

<sup>97</sup> vgl. derStandard.at: Blair-Papier: Übergangsfristen sofort streichen. <http://derstandard.at/2224144> (31.10.2005), abgerufen am 30.10.2011

<sup>98</sup> Die Entsenderichtlinie (1999 in Österreich umgesetzt) beinhaltet, dass für Arbeitskräfte, die in einen anderen EU-Staat entsandt werden, die gleichen arbeitsrechtlichen Bedingungen gelten, wie für die dort regulär Beschäftigten. Ausnahmen gibt es für ArbeitnehmerInnen, die nur wenige Tage arbeiten (Bsp. Montage). (vgl. ÖGB-EU: Entsenderichtlinie: [http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05\\_8.1.a&cid=1232540001733](http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05_8.1.a&cid=1232540001733), abgerufen am 30.10.2011)

<sup>99</sup> vgl. Wirtschaftskammer Österreich: Die Dienstleistungsrichtlinie. <http://www.enterpriseuropenetwork.at/news/download/286.pdf> (Seite 6), abgerufen am 19.11.2011

<sup>100</sup> Bei einer Entschließung des Rates handelt es sich um den ersten Konsens zwischen verschiedenen Positionen von Mitgliedstaaten. Sie dient als Grundlage für nachfolgende Vertragstexte. Eine Entschließung (auch Resolution) ist rechtlich nicht stark bindend. (vgl. Europa-digital: <http://www.europa-digital.de/service/abc/glossare.shtml#ent>, abgerufen am 9.11.2011)

des arbeitsrechtlichen Verhältnisses zum Arbeitgeber; dieser Verhaltenskodex ist nicht so auszulegen, daß er die Leiharbeit in Mitgliedstaaten erlaubt, in denen sie nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht gestattet ist.“<sup>101</sup>

Die Bestimmungen für Arbeitskräfte, die in und aus Drittstaatsländern überlassen werden, sind in den §16 und §17 des AÜG enthalten. Im § 16 sind v.a. die im Falle von Ordnungswidrigkeiten in Bezug auf fehlende Aufenthaltstitel geltenden Strafen aufgezählt. Bei der Überlassung von Arbeitskräften aus Drittstaatsländern in Österreich muss eine Bewilligung beim zuständigen Bundesministerium eingeholt werden - geregelt wird die Arbeit nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG). Dies muss mit einer Begründung erfolgen, warum eine Leiharbeitskraft aus einem Drittstaatsland für den österreichischen Arbeitsmarkt notwendig ist. Eine Entsendung zwischen Österreich und einem Drittstaatsland ist im Vergleich zum EU/EWR-Raum aufwendig und wird nur in Ausnahmefällen gewährt. (vgl. Wroblewski 2001: 10 bis 12)

Der markante Zuwachs von Leiharbeitskräften mit Migrationshintergrund ist vor allem aus dem Bereich EU14/EFTA (Stand 2008: 9,2 Prozent) und aus Jugoslawien und dessen Nachfolgestaaten (Stand 2008: 10,1 Prozent) zu verzeichnen. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 14 und 15) Dies ist ein Hinweis darauf, dass sich der Zugang zu regulären Dienstverhältnissen für Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund schwieriger gestaltet, Leiharbeit einen leichteren Zugang bietet, dadurch jedoch Diskontinuitäten im Erwerbsleben für die betroffene Gruppe wahrscheinlicher sind.

Einerseits konnte die Leiharbeit während des wirtschaftlichen Aufschwungs einen Zuwachs an weiblichen ArbeitnehmerInnen und ArbeitnehmerInnen mit Migrationshintergrund verzeichnen, der mit einem wirtschaftlichen Abschwung ebenso rasant wieder abgebaut wurde. Aufgrund dieser Schwankungen ist zu vermuten, dass Leiharbeit nicht als Brückenfunktion in reguläre Beschäftigungen dient, sondern atypische Beschäftigungsbiografien verfestigt (v.a. im Niedriglohnbereich). Die Analyse von Leiharbeit hinsichtlich ihrer wesentlichen arbeitsrechtlichen Inhalten wird im nächsten Kapitel vorgenommen.

---

<sup>101</sup> Europa: EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41999X0506:DE:HTML>, abgerufen am 9.11.2011

## 2.4. Leiharbeit: Zusammenfassung der arbeitsrechtlichen Eckdaten<sup>102</sup>

### 2.4.1. Arten und Dauer von Leiharbeit

Es wird zwischen echter und unechter Leiharbeit unterschieden. Bei echter Leiharbeit handelt es sich um eine Überlassung der Arbeitskraft in Ausnahmefällen. Die Bezeichnung unechte Leiharbeit wird für die gewerbsmäßige Arbeitskräfteüberlassung verwendet. (vgl. Wroblewski 2001: 4)

Die durchschnittliche Überlassungsdauer hat sich im Zeitraum von 2002 bis 2010 grundsätzlich in Richtung längerfristige Arbeitskraftüberlassung verschoben, obwohl sich zwischen 2009 und 2010 in Bezug auf die Überlassung länger als zwölf Monate ein markanter Rückwärtstrend (28,9 auf 23,7 Prozent) ergeben hat, zugunsten von kürzerfristigen Überlassungen, was auf die wirtschaftliche Krise und die damit einhergehenden Reaktionen auf produktionsbedingte Kapazitäten zurückzuführen ist. Das Gros der Leiharbeitskräfte arbeitet derzeit durchschnittlich zwischen einem und zwölf Monaten in einem Beschäftigerbetrieb (55,7 Prozent). Nach Ablauf des festgelegten Einsatzes von Leiharbeitskräften ist die Weiterbeschäftigung im Beschäftigerbetrieb in vielen Fällen nicht gegeben bzw. wird gar nicht in Erwägung gezogen. Diese Unterbrechungen wirken sich in der Erwerbsbiografie oftmals nachteilig aus. Markant sind auch saisonale Schwankungen: Im vierten Quartal jedes Jahres steigt Arbeitslosigkeit für Leiharbeitskräfte stark an und erreicht Höchstwerte von bis zu 20 Prozent. (vgl. Wroblewski 2001: 19 bis 23)

**Tabelle 1: Durchschnittliche Überlassungsdauer 2002 und 2010**

|                            | bis 1 Monat | 1 - 12 Monate | mehr als 12 Monate |
|----------------------------|-------------|---------------|--------------------|
| 2002                       | 26,1%       | 56,0%         | 17,9%              |
| 2009                       | 19,8%       | 51,3%         | 28,9%              |
| 2010                       | 20,6%       | 55,7%         | 23,7%              |
| <b>Differenz<br/>02-10</b> | <b>-5,5</b> | <b>-0,3</b>   | <b>5,8</b>         |

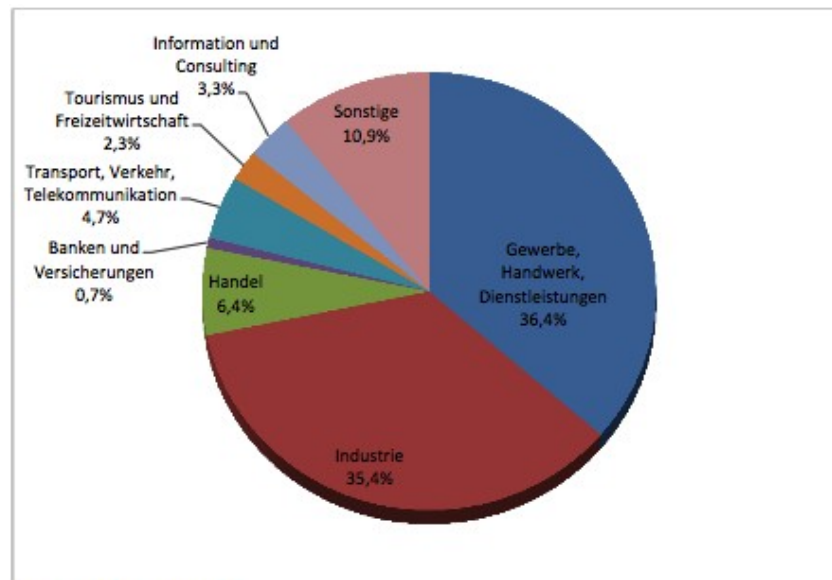
Quelle: BMASK. Jeweils Stichtag 31.7., eigene Berechnung.

Tabelle 3: Durchschnittliche Überlassungsdauer von 2002 bis 2010<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Arbeitskräfteüberlassung: gesetzlich geregelt im AÜG 1988

<sup>103</sup> BMASK zitiert nach Sozial- und Wirtschaftsstatistik aktuell (Seite 3).

[http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA\\_Sozial\\_und\\_Wirtschaftsstatistik\\_aktuell.pdf](http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA_Sozial_und_Wirtschaftsstatistik_aktuell.pdf), abgerufen am 8.12.2011



Quelle: BMASK. Stichtag 31.7

Tabelle 4: Arbeitskräfteüberlassung (2010) nach Branchen<sup>104</sup>

#### 2.4.2. Wer macht Leiharbeit, wo und in welchen Branchen?

Leiharbeit gilt als eine von männlichen Arbeitskräften geprägte Beschäftigungsform, wobei der größte Anteil Arbeiter in den Bereichen Industrie (v.a. Metall) und Gewerbe, Handwerk und Dienstleistung einnehmen (siehe Tabelle 4). Die Bedeutung von Frauen<sup>105</sup> und Arbeitskräften mit Migrationshintergrund hat in den letzten Jahren jedoch deutlich zugenommen. Wien ist das Bundesland mit dem höchsten Anteil an Leiharbeitskräften (29 Prozent), gefolgt von Oberösterreich (27 Prozent), Niederösterreich (17 Prozent) und der Steiermark (12 Prozent). (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 15)

#### 2.4.3. Einkommen und Kündigung

Beim Einkommen von Leiharbeitskräften wird zwischen dem Grundanspruch dem „Überlasser“ gegenüber (§ 10 AÜG), das ortsüblich / angemessen / kollektivvertraglich sein muss, und dem Überlassungsanspruch (auch Einsatzentgelt), der sich nach den Tarifen des jeweiligen Kollektivvertrages im Beschäftigerbetrieb richtet, unterschieden. Das hat den Hintergrund, dass die Bezahlung der überlassenen Arbeitskräfte nicht jene der Stammebelegschaft unterlaufen darf. Falls der Überlasseranspruch niedriger ausfallen sollte als

<sup>104</sup> BMASK zitiert nach Sozial- und Wirtschaftsstatistik aktuell (Seite 4).  
[http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA\\_Sozial\\_und\\_Wirtschaftsstatistik\\_aktuell.pdf](http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA_Sozial_und_Wirtschaftsstatistik_aktuell.pdf), abgerufen am 8.12.2011

<sup>105</sup> Zuwachsrate von insgesamt 6,1 Prozent seit 2002

der Grundanspruch, kommt der kollektivvertraglich festgelegte Grundanspruch als Überlassungsanspruch zur Geltung. Dieser Grundanspruch darf nicht unterschritten werden. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 16 und 17)

Das Lohnniveau von Leiharbeit liegt tendenziell im unteren Bereich (2007: 37 Prozent / höchster Wert liegt zwischen 1501 und 2000 EUR). Zudem ist ein geschlechtsspezifischer Lohnunterschied (2007: ab 2000 EUR die Verringerung des weiblichen Anteils um die Hälfte) festzustellen. Auch in Bezug auf die Bundesländer sind Einkommensunterschiede zu beobachten, Steiermark und Oberösterreich haben tendenziell ein hohes Lohnniveau aufgrund der dort ansässigen Industriezweige. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 18)

Die Entgeltfortzahlung während sogenannter Stehzeiten ist im § 10 Abs. 2 AÜG geregelt. Darin ist festgelegt, dass Entgeltfortzahlungen während überlassungsfreien Zeiten nicht eingestellt werden dürfen bzw. der Arbeitsumfang nicht reduziert werden darf, um so das Beschäftigungsrisiko nicht auf die Arbeitskraft zu übertragen. Auffallend ist die hohe Zahl an sogenannten einvernehmlichen Arbeitsauflösungen (50,4 Prozent Männer und 60,9 Prozent Frauen für das Jahr 2009), die mit finanziellen Einbußen für die Leiharbeitskräfte verbunden sind. Im Rahmen einer Studie wurde festgestellt, dass 47,6 Prozent Männer und 40,7 Prozent Frauen davon ausgingen, dass das Angebot einer einvernehmlichen Auflösung rechtmäßig sei, auch wenn die Bereitschaft des Arbeitnehmers vorhanden war, das Arbeitsverhältnis weiterzuführen. Diese Form der Arbeitsauflösung wurde deutlich häufiger jener Beschäftigungsgruppe unterbreitet, die eine geringere formale Qualifikation und ein niedrigeres Tätigkeitsniveau aufwiesen. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 34 und 38)

Im Bereich der Kündigungsfrist gibt es unterschiedliche Regelungen im Vergleich zu regulären Dienstverträgen. Dabei gilt: bis drei Jahre Betriebszugehörigkeit zwei Wochen, bis fünf Jahre drei Wochen, bis zehn Jahre fünf Wochen und danach sieben Wochen. Eine Kündigung darf nicht wegen des Endes einer Überlassung ausgesprochen werden. Nach Ende einer Überlassung darf die Kündigung erst nach einer Frist von fünf Tagen ausgesprochen werden.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> vgl. Kollektivvertrag Arbeitskräfteüberlasser 2011 (Rahmenkollektivvertrag), [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740), abgerufen am 5.11.2011



#### 2.4.4. Arbeitsschutz

Arbeitsschutz gilt auch für Leiharbeitskräfte. Dieser beinhaltet technische und arbeitshygienische Aspekte des Arbeitsschutzes wie u.a. arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Betreuung, Schutzmaßnahmen und Bereitstellung von Schutzausrüstungen. Arbeitsschutz ist im § 6 „Arbeitnehmerschutz“ (AÜG) geregelt: (1) „Für die Dauer der Beschäftigung im Betrieb des Beschäftigers gilt der Beschäftiger als Arbeitgeber im Sinne der Arbeitnehmerschutzvorschriften.“

Seit Juli 2006 besteht im Fall von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten die Meldepflicht des Beschäftigtenbetriebes an die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA). Diese muss innerhalb von fünf Tagen erfolgen. Diese Neuerung wurde eingeführt, weil im Jahr 2004 im Rahmen einer AUVA-Studie herausgefunden wurde, dass Leiharbeiter einem höheren Unfallrisiko ausgesetzt sind, da sie aufgrund von „Zeitmangel“ weniger Zugang zu wichtigen Informationen (Bsp. Sicherheit u.a.) im Vergleich zu regulär Beschäftigten haben. Dabei sind junge Leiharbeitskräfte und Hilfskräfte besonders stark betroffen. Aufgrund dieser Zahlen wurde in Kooperation mit großen Leiharbeitsfirmen ein präventives Informationssystem entwickelt.<sup>107</sup>

#### 2.4.5. Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung

Eine gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung ist im Vergleich zu wirtschaftlich ausgerichteten Personalleasingfirmen nicht auf Gewinn ausgerichtet. Sie hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass das negative Image von Leiharbeit verbessert wurde, da sie zunehmend als Mittel zur Integration von bestimmten Beschäftigungsgruppen (Junge, Randgruppen mit körperlicher und psychischer Beeinträchtigung, ältere Menschen) in den Arbeitsmarkt betrachtet wurde.<sup>108</sup> (vgl. Wroblewski 2001: 6) Zudem werden gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassungen etwa durch das AMS, das Land und den Europäischen Sozialfonds gefördert (Beispiele: Flexwork, itworks Personalservice, Jobtransfair), wodurch für die Leiharbeitskraft eine Zuweisung durch das AMS erforderlich ist.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> vgl. AUVA: Zukunftsbranche Leiharbeiter: bessere Information bringt deutliche Senkung des zu hohen Unfallrisikos. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20040811\\_OTS0083/zukunftsbranche-leiharbeiter-bessere-information-bringt-deutliche-senkung-des-zu-hohen-unfallrisikos](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040811_OTS0083/zukunftsbranche-leiharbeiter-bessere-information-bringt-deutliche-senkung-des-zu-hohen-unfallrisikos), abgerufen am 5.11.2011

<sup>108</sup> vgl. FAB: AKÜ - Arbeitskräfteüberlassung & Projekte. [http://www.fab.at/Ueber\\_uns\\_Geschaeftsfelder\\_AKUE.htm](http://www.fab.at/Ueber_uns_Geschaeftsfelder_AKUE.htm), abgerufen am 4.9.2011

<sup>109</sup> <http://www.flexwork.at>, <http://www.itworks.co.at>, <http://www.jobtransfair.at>

In Österreich wurde darüber diskutiert, eine eigene gemeinnützige Stiftung für Leiharbeit ins Leben zu rufen. Schließlich wurde eine gemeinnützige Arbeitsstiftung der Sozialpartner eingerichtet - die Aufleb GmbH -, die sich besonders an junge Erwachsene im Kontext von Leiharbeit richtet. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 11)

In diesem Kapitel wurden die Bedingungen der Regulierung von Leiharbeit in Österreich analysiert. Auffallend ist, dass der ÖGB 1988 - entgegen seiner vorherigen Strategie - die Forderung nach einem generellen Verbot von Leiharbeit aufgehoben hat. Dies ist vermutlich auf den zunehmenden Druck der wirtschaftlich ausgerichteten Akteure und das Interesse der Gewerkschaft bei der Gestaltung von Politikgehalten weiterhin einbezogen zu werden, zurückzuführen. Die Tatsache, dass dieser „plötzliche“ Meinungswechsel sich im weiteren Verlauf bei der sozialpartnerschaftlichen Ausdifferenzierung des gesetzlichen Rahmens (AÜG) in einen langwierigen Prozess verwandelte, der über vierzehn Jahre keine eindeutigen Bestimmungen zu Entgelt und Zuständigkeiten hervorbrachte, ist auf eine Verhärtung der Positionen und der Auffassung des ÖGBs zurückzuführen, dass ein Kollektivvertrag die Arbeitsform der Leiharbeit aufwerten würde. (vgl. Schindler 2003: 25) Die Bezahlung eines „ortsüblichen Entgelts“, der Schutz des nationalen Arbeitsmarktes und die Forderungen nach Regulierung der grenzüberschreitenden Arbeitskräfteüberlassung der Gewerkschaften standen den Forderungen der WKÖ/Personaldienstleister nach vollständiger Liberalisierung der Leiharbeit gegenüber. Bei der Frage des Entgelts wurde im Rahmen der Verhandlungen zudem festgestellt, dass einzelne Überlasser nicht bereit sind, die im AÜG festgesetzten Ansprüche zu bezahlen, woraufhin 50 arbeitsrechtliche Gerichtsverfahren eingeleitet wurden, die sich für den Entstehungsprozess eines Kollektivvertrages konstruktiv ausgewirkt haben. (vgl. Schindler 2003: 25 und 26)

Im Jahr 2002 erfolgt schließlich - obwohl Anzeichen einer Zurückdrängung der Sozialpartnerschaft zu vernehmen sind - ein deutliches Signal der konstruktiven sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsstruktur: Zwei neue Kollektivverträge wurden abgeschlossen, die im Zeichen der zunehmenden Flexibilisierung von Arbeit stehen, gleichzeitig soziale Absicherung und rechtliche Klarheit beinhalten – der Kollektivvertrag der gewerblichen Arbeitskräfteüberlassung und der IT-Kollektivvertrag. Mit dem Kollektivvertrag Leiharbeit konnte eine weitgehende Gleichbehandlung von LeiharbeiterInnen und regulär Beschäftigten kollektivvertraglich verankert werden. In der Praxis ergeben sich nach wie vor arbeitsrechtliche Ungleichheiten und Umgehungen, die darauf hinweisen, dass Leiharbeit

weniger eine Brückenfunktion in reguläre Beschäftigungsformen aufweist, sondern vielmehr atypische Erwerbsverläufe verfestigt. Da LeiharbeiterInnen in wirtschaftlichen Krisensituationen besonders stark von Personalabbau betroffen sind und Österreich nach wie vor als wenig geeignet für Flexibilisierungstendenzen gilt, ist eine Armutsgefährdung, aufgrund der damit einhergehenden Diskontinuitäten gegeben. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung der Leiharbeit für Frauen und Erwerbstätige mit Migrationshintergrund, ist auf die für diese Beschäftigungsgruppe besondere Situation (siehe Kapitel 2.3.1. und 2.3.2.) und die daraus womöglich resultierende prekäre Situation im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter besonders hinzuweisen.

### 3. *Flexicurity* – soziale Sicherheit und Flexibilität

Das beschäftigungspolitische Konzept *Flexicurity* wurde als *good-practice*-Beispiel ausgehend von Dänemark auf europäische Ebene gebracht, um als *Top-Down*-Prozess zur Neugestaltung der nationalen Sozial- und Beschäftigungssysteme beizutragen. In diesem Kapitel werden die in dem Begriff enthaltenen „gegensätzlichen“ Dimensionen der sozialen Sicherheit und der Flexibilität in Bezug auf den Bereich Leiharbeit analysiert.

#### 3.1. Entstehung und Grundsätze von *Flexicurity*<sup>110</sup>

Das beschäftigungspolitische Konzept *Flexicurity* wurde ursprünglich in Dänemark entwickelt und stellt ein Konzept dar, das dem Interessenausgleich zwischen den sozialrechtlichen Ansprüchen von ArbeitnehmerInnen und den Anforderungen wirtschaftlicher Flexibilität von ArbeitgeberInnen dient. (vgl. Wilthagen 1998: 13) Dabei soll *Flexicurity* nicht dazu beitragen, institutionelle Ordnungsinstanzen aufzulösen, sondern diese neu zu gestalten. „*Flexicurity* drückt die Zuversicht aus, eine zentrale Dimension gegenwärtiger gesellschaftlicher Umbruchprozesse – die fortschreitende Ausdifferenzierung von Arbeitsorganisation, Beschäftigungs- und Lebensverhältnissen – als Permanenz von Dynamik und Wandel akzeptieren und, wichtiger noch, gestalten zu können.“ (Kronauer/Linne 2005: 9) Die Komponenten liegen auf dem Ausbau der Beschäftigungssicherheit im Gegensatz zur Arbeitsplatzsicherheit und hohen Transferleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit (besonders für den Niedriglohnbereich), die generell an erhöhte Zumutbarkeitsgrenzen im Sinne der beschäftigungspolitischen Aktivierung von Arbeitslosen gekoppelt sind. Zudem wird die sozialrechtliche Absicherung von atypisch Beschäftigten gefördert. Der Niedriglohnssektor ist besonders von Arbeitsplatzwechsel betroffen, wodurch diese Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungssicherheit und dadurch die Mobilität von ArbeitnehmerInnen wesentlich stärken.<sup>111</sup>

Ein Blick auf die Daten, die die Sorge von ArbeitnehmerInnen um ihren Arbeitsplatz zum Ausdruck bringen (nach Böckermann 2002), macht einen ebenso zentralen wie positiven

<sup>110</sup> Kofferwort bestehend aus Flexibility und Security

<sup>111</sup> vgl. Dänisches Außenministerium: *Flexicurity*. <http://www.ambberlin.um.dk/de/menu/%C3%9Cber+D%C3%A4nemark/Arbeitsmarkt+-+Leben+und+Arbeiten+in+D%C3%A4nemark/Das+d%C3%A4nische+Flexicurity-Modell/>, abgerufen am 20.9.2011

Aspekt von *Flexicurity* deutlich: 23 Prozent der ÖsterreicherInnen zeigt sich um den Verlust des Arbeitsplatzes besorgt, in Dänemark sind es „nur“ neun Prozent. Um das „Wohlbefinden“ von ArbeitnehmerInnen in Dänemark - einem Land mit einer langjährigen *Flexicurity*-Tradition - ist es demnach deutlich besser gestellt als in Österreich - ein Land, in dem *Flexicurity* erst seit der EU-Ratspräsidentschaft 2006 als Leitbegriff in die beschäftigungspolitischen Agenden eingeführt wurde. Es ist zu vermuten, dass dieser Unterschied mit der sozialen Sicherung im Fall von Arbeitslosigkeit und den positiven Erfahrungen mit einem Arbeitsplatzwechsel zu erklären ist. (vgl. Fink/Tálos 2005: 388 und 389)

Als *good practice*-Beispiel wurde *Flexicurity* in der Lissabon-Strategie bzw. in der Europäischen Beschäftigungsstrategie verankert, um wirtschaftliches Wachstum und arbeitsrechtlichen Ausgleich zu schaffen. *Flexicurity* beinhaltet nicht nur Agenden der Beschäftigungspolitik, sondern kann als ein Bündel an Maßnahmen betrachtet werden, das in einem ganzheitlichen Sinn jeweils jene Politikfelder aufgreift, die für die Umsetzung dieser Formel geeignet erscheinen. Dazu zählen beispielsweise Maßnahmen aus den Bereichen Wirtschaft und Bildung, um Jugendarbeitslosigkeit, Beschäftigung im Alter und die Gleichstellung der Geschlechter zu regulieren. „Bei der *Flexicurity*-Debatte geht es nicht nur um das Arbeitsrecht, sondern um den gesamten Rahmen der Wettbewerbsbedingungen, der sozialen Sicherung, aber auch um die Finanz- und Steuer-, Bildungs-, Gleichstellungs- und Familienpolitik. Flexibilität und Sicherheit sollten dabei nicht als Gegensätze betrachtet werden, vielmehr sind beide Komponenten gleichrangig zu verfolgen.“<sup>112</sup>

Da jedes Mitgliedsland von seiner arbeitsrechtlichen Struktur unterschiedlich geprägt ist, ergeben sich für die Umsetzung von *Flexicurity* unterschiedliche Maßnahmenpakete. Zudem ist das in den integrierten Leitlinien verankerte Konzept so angelegt, dass es in der europäischen Mehrebenenpolitik unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität umgesetzt werden kann. Dabei nimmt die Offene Methode der Koordinierung (siehe auch Kapitel 4.3.5.) eine besondere Position bei der Synchronisation der beschäftigungspolitischen Agenden der Mitgliedsstaaten in Bezug auf *Flexicurity* ein. „Insbesondere für die Beschäftigungspolitik, aber auch für andere Politik wird in der OMK die Möglichkeit gesehen, nationale Vielfalt und

---

<sup>112</sup> BMASK: *Flexicurity*. <http://www.bmask.gv.at/cms/site/dokument.html?channel=CH0129&doc=CMS1218187771225>, abgerufen am 1.9.2011

europäische Regulierung zu vereinen.“ (Bähr/Treib/Falkner 2008: 94)

Es gelten acht gemeinsame Grundsätze für *Flexicurity*, die von der Europäischen Kommission im Juni 2007 im Rahmen von „Gemeinsame Grundsätze der *Flexicurity*: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch *Flexicurity* und Sicherheit“ erarbeitet wurden.<sup>113</sup>

1. Mittel für Wachstum und Beschäftigung, Stärkung des Europäischen Sozialmodells
2. Gleichgewicht von Rechten und Pflichten sowohl auf ArbeitgeberInnenseite als auch auf ArbeitnehmerInnenseite
3. Anpassung an die Voraussetzungen der jeweiligen Mitgliedsländer
4. Verringerung der Kluft zwischen atypischen und regulären Dienstverhältnissen
5. Interne und externe Formen von *Flexicurity* sind gleich wichtig
6. Gleichstellung der Geschlechter
7. Schaffung eines Klimas des Vertrauens zwischen den relevanten Institutionen
8. Faire Aufteilung der Kosten von *Flexicurity*-Maßnahmen

Da mit dem Begriff *Flexicurity* traditionell strukturierte Machtverhältnisse aus den Bereichen ArbeitnehmerInnenvertretung und Wirtschaft neu gestaltet werden sollen, ist es im Sinne einer Analyse des *Flexicurity*-Diskurses von Relevanz, auf die in dem Begriff enthaltenen gegensätzlichen Dimensionen einzugehen: soziale Sicherheit und Flexibilität.

### **3.2. Dimensionen der sozialen Sicherheit**

In der Diskussion über soziale Sicherheit wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur eine Unterscheidung zwischen „institutionalisierter Sicherheit“ und deren „subjektive Wahrnehmung“ vorgenommen. Dabei wird das paradoxe Phänomen beschrieben, dass gut funktionierende Wohlfahrtsstaaten nicht direkt auf ein Systemvertrauen der AkteurInnen verweisen. (vgl. Kaufmann 1973 zitiert nach Ebert et al 2005: 322 und 323) Mit der Veränderung des Normalarbeitsverhältnisses (NAV) hat sich auch das Verständnis von sozialer Sicherheit geändert. „In der Folge hat eine Neuprogrammierung der sozialen Sicherung eingesetzt: Diese soll nun offener, bedingter und vorläufiger werden, nicht mehr

---

<sup>113</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Gemeinsame Grundsätze für den *Flexicurity*-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit (Mitteilung). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:de:PDF>, abgerufen am 13.11.2011

Status-, sondern Passagensicherung sein.“ (Ebert et al 2005: 318)

Im Prozess der Flexibilisierung wären demnach folgende Maßnahmen die Grundlage des sich im Wandel begriffenen Politikfeldes der sozialen Sicherheit: „Typische Bausteine von *Flexicurity* wären Formen der Absicherung der Übergänge in beide Richtungen zwischen Voll- und Teilzeitarbeit, auch zwischen Nichtbeschäftigung und Beschäftigung, damit verbunden Kombinationen von Markt- und Transfereinkommen, Formen beschäftigungssichernder Arbeitszeitpolitik, insbesondere Kontenmodelle, die Verknüpfung von lebenslanger Weiterbildung und Job-Rotation sowie Grundsicherungsmodelle.“ (Keller/Seifert 2000 zitiert nach Ebert et al 2005: 320)

Die Arbeitsplatzsicherheit beschreibt die Möglichkeit einen Arbeitsplatz behalten zu können. In diesem Zusammenhang besteht ein strenger Kündigungsschutz, der grundsätzlich dem Bereich der wirtschaftlichen Interessen entgegensteht. Es wird daher im Rahmen von *Flexicurity* ein Übergang von Arbeitsplatzsicherheit zur Beschäftigungssicherheit beschrieben. Bei der Beschäftigungssicherheit stehen die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund, wobei die Definition von Zumutbarkeitsgrenzen einen wesentlichen Punkt des Diskurses ausmacht. Einkommenssicherheit beschreibt die Voraussetzungen und die Höhe von Existenzsicherung im Fall von Erwerbslosigkeit. Vereinbarungssicherheit umfasst die Möglichkeit, Erwerbstätigkeit mit privater Versorgungsarbeit in Einklang zu bringen. (vgl. Wilthagen et al 2003: 4)<sup>114</sup>

### 3.3. Dimensionen der Flexibilität

|               | <b>Numerisch</b>  | <b>Funktional</b>   |
|---------------|---|---|
| <b>Intern</b> | Arbeitszeitorganisation<br>Variation der Arbeitszeit<br>Variation der Arbeitsintensität | Umschulung und Versetzung<br>Mehrfachqualifikation und<br>Aufgabenwechsel<br>Delegation von Verantwortung |
| <b>Extern</b> | Einstellung und Entlassungen<br>Befristete Arbeitsverträge<br>Temporärarbeit            | Outsourcing<br>Unternehmensnetze<br>Werkverträge/Freelancing  |

Tabelle 5: Dimensionen der Flexibilität<sup>115</sup>

<sup>114</sup> In diesem Zusammenhang wird auch der Begriff Work-Life-Balance verwendet.

<sup>115</sup> Schief 2006/2007 zitiert nach Pelizzari 2009: 32

Grundsätzlich wird zwischen interner und externer Flexibilität im Bereich Beschäftigung unterschieden. Interne Flexibilität bezieht sich auf die Ebene des Unternehmens und vorwiegend auf die damit verbundenen, variabel gestalteten Arbeitszeitmodelle, die gemeinsam mit dem Betriebsrat oder auf der Ebene der Sozialpartner vereinbart werden können. Die externe Ebene bezieht sich ebenfalls auf das Unternehmen in Verbindung mit Veränderungen, gemessen an der horizontalen Struktur. Die Kategorie „numerisch“ bezieht sich auf die quantitativ messbaren Verschiebungen - als funktional werden jene Flexibilisierungen bezeichnet, die eine qualitative Veränderung der Unternehmensstruktur beinhalten.

Zum Beispiel werden im Rahmen von Kurzarbeit v.a. die interne numerische und auch die funktionale Flexibilität voll ausgeschöpft, damit in Krisenzeiten die externe numerische Flexibilität reduziert werden kann. Eine interne Flexibilisierung kann also dazu beitragen, dass externe Dimensionen (funktional, numerisch) der Flexibilisierung (v.a. Entlassungen) vermieden werden können.

Mit zunehmender beruflicher Qualifizierung und Spezialisierung kann Flexibilisierung Vorteile für ArbeitnehmerInnen mit sich bringen. „Vor allem im Fall von spezialisierter und entsprechend gut qualifizierter Arbeit ist es möglich, auch an flexible und atypische Erwerbsformen informell institutionalisierte Erwartungen bezüglich Lohn, Weiterbildung und Arbeitsplatzsicherheit zu knüpfen, deren Chancen, tatsächlich erfüllt zu werden, durchaus intakt sind. Auf der Grundlage einer solchen Zukunftssicherheit wird vorausschauende Lebensgestaltung erst möglich.“<sup>116</sup>

In Bezug auf die Leiharbeit ist die Dauer des Einsatzes länger und die Wahrscheinlichkeit einer Übernahme in die Stammbesellschaft höher, wenn der/die ArbeitnehmerIn eine hohe Qualifizierung aufweisen kann. „Nach wie vor dominieren kurzfristige Einsätze von Zeitarbeitnehmern, doch besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Qualifikationsanspruch der Tätigkeit und der Einsatzdauer: So sind die Einsätze länger, je häufiger Facharbeiter eingesetzt werden.“ (Promberger 2005: 187)

Dahingegen ist *bad flexibility*<sup>117</sup> gekennzeichnet von einem Verlust über die Kontrolle der eigenen Arbeitsbedingungen. Ein solcher betrifft vor allem schlecht ausgebildete

---

<sup>116</sup> Magnin, Chantal (2005): Prekäre Integration. Die Folgen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Institut für Höhere Studien (IHS), 73 Reihe Soziologie, Wien: <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs73.pdf> (Seite 5), abgerufen am 5.11.2011

<sup>117</sup> Der Begriff stammt von Clair Wallace (2003). Sie hat *Bad* und *Good Flexibility* in einer vergleichenden Studie über Flexibilisierung von Lohnarbeit geprägt (Work Flexibility in Eight European Countries. A Cross-national Comparison, IHS Reihe Soziologie 60)



Arbeitskräfte, die infolgedessen belastende Auswirkungen auf das Privatleben hinnehmen müssen.<sup>118</sup>

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse weisen einen geringen Grad an Arbeitsplatzsicherheit, reduzierten Schutz durch gesetzliche Bestimmungen, geringes Einkommen und ungünstige soziale Sicherung auf. (vgl. Brehmer/Seifert 2007: 503) Der Begriff beinhaltet den Verlust von autonomen Handlungsspielräumen für das Individuum. Prekariat hat sich mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses (NAV) und den damit einhergehenden atypischen Beschäftigungsformen entwickelt. Es bedeutet jedoch nicht, dass atypische Beschäftigungsformen automatisch prekär sein müssen.<sup>119</sup>

### **3.4. Bewältigungsstrategien: Selbstprekarisierung und Arbeitskraft als Kapital**

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse können nicht nur auf einen formal niedrigen Bildungsabschluss oder auf die Schwierigkeiten von bestimmten Beschäftigungsgruppen (Junge, Ältere, MigrantInnen u.a.) beim Zugang zum regulären Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Das verhältnismäßig junge Phänomen der Selbstprekarisierung beschreibt den Prozess der Subjektivierung neoliberaler Prinzipien. Dabei wird die Situation der wechselnden und kurzfristigen Arbeitsplätze, die in der Regel atypische Beschäftigungsformen aufweisen, von den Betroffenen als bewusste Entscheidung getroffen respektive erlebt. Begriffe wie „sich nicht einkaufen lassen“, „weisungsungebunden sein“, „Projekte aus Leidenschaft“ werden in diesem Zusammenhang wahrgenommen. Kritik und Frustration setzen mitunter ab jenem Zeitpunkt ein, an dem von den Betroffenen festgestellt wird, dass es sich nicht um eine tatsächliche freiwillige Beschäftigungsform handelt bzw. die sozialrechtlichen Nachteile zum Normalarbeitsverhältnis mit dem Grad des subjektiven Erfolges abgeglichen wird. „Die massenhafte Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen wird mit der Verheißung, die eigene Kreativität zu verantworten, sich nach den eigenen Regeln selbst zu gestalten, für all diejenigen, die herausfallen aus dem Normalarbeitsverhältnis, als zu

---

<sup>118</sup> vgl. Magnin, Chantal (2005): Prekäre Integration. Die Folgen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Institut für Höhere Studien (IHS), 73 Reihe Soziologie, Wien: <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs73.pdf> (Seite 5), abgerufen am 5.11.2011

<sup>119</sup> vgl. Magnin, Chantal (2005): Prekäre Integration. Die Folgen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Institut für Höhere Studien (IHS), 73 Reihe Soziologie, Wien: <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs73.pdf> (Seite 4), abgerufen am 5.11.2011

begehrende, vermeintlich normale Existenzweise erzwungen.“<sup>120</sup>

Der Unterschied von Selbstprekarisierung und *flexploitation*<sup>121</sup> - ein Begriff, der von Pierre Bourdieu geprägt wurde und aus der Kritik am Neoliberalismus stammt - liegt in dem Grad der Bewusstheit von Ausbeutung. Er hat diesen Begriff aus den beiden englischen Wörtern *flexibility* (deutsch: Flexibilität) und *exploitation* (deutsch: Ausbeutung) zusammengesetzt und beschreibt damit die Unsicherheit und die permanente Sorge um den eigenen Arbeitsplatz, die verursachen, dass eine latente Ausbeutung der eigenen Arbeitskraft hingenommen wird.

„Dieser Begriff veranschaulicht sehr treffend den zweckrationalen Gebrauch, der von der Unsicherheit gemacht wird.“ (Bourdieu 1998: 101) Weiters stellt er dazu fest: „Die von der Prekarität bewirkten Dispositionen der Unterwerfung bilden die Voraussetzung für eine immer „erfolgreichere“ Ausbeutung, die auf einer Spaltung zwischen einerseits der immer größer werdenden Gruppe derer, die nicht arbeiten, und andererseits der immer kleiner werdenden Gruppe derer, die immer mehr arbeiten, fußt.“ (Bourdieu 1998: 101)

Andere Positionen beschreiben den Trend hin zu einer „flexibilisierten Hyperarbeitsgesellschaft“, bei dem das Konzept des Arbeitskraftunternehmers eine zentrale Rolle spielt. „Für die Arbeitskräfte bedeutet dies, dass sie ihre Arbeit tatsächlich teilweise „selbstorganisiert“ gestalten können, dies aber auch tun müssen. Eine solche (mehr oder weniger weitgehende) „Autonomisierung“ von Arbeit bringt deshalb nicht immer wirklich neue Freiheiten für die Arbeitenden mit sich. Es geht vielmehr meistens um begrenzte Spielräume, die im Sinne betrieblicher Ziele genutzt werden müssen und oft mit erheblich steigendem Leistungsdruck einhergehen.“ (Pongratz 2002: 10)

Den zunehmenden Flexibilisierungen von Beschäftigung (Arbeitszeit, sozialrechtliche Absicherung, Entgelt) soll mithilfe des Konzeptes *Flexicurity* im Sinne der Stärkung der sozialen Dimension, unter Berücksichtigung bestimmter Prämissen (Beschäftigungssicherheit, aktive Arbeitsmarktpolitik, Erhöhung der Zumutbarkeitsgrenzen) entgegengewirkt werden, um Menschen in Beschäftigungen zu halten, ihnen Zugang zu verschaffen bzw. einen Wechsel zu vereinfachen.

Dabei ist Leiharbeit ein Beispiel für eine Beschäftigungsform, deren Dimension Flexibilität aufseiten der ArbeitnehmerInnen stark ausgeprägt ist. „Auch sind aus der Forschung kritische Stimmen zu vernehmen, die auf eine fortbestehende randständige Position der Leiharbeiter in

<sup>120</sup> Lorey, Isabel: Selbst-Prekarisierung von KulturproduzentInnen. Ein Beispiel neoliberaler Subjektivierung. <http://kulturrisse.at/ausgaben/042005/oppositionen/selbst-prekarisierung-von-kulturproduzentinnen.-ein-beispiel-neoliberaler-subjektivierung>, abgerufen am 20.9.2011

<sup>121</sup> Dieser Begriff wurde auf dem Kongress „Rencontres Européennes contre la Précarité“ in Grenoble im Dezember 1997 geprägt.

der Arbeitswelt (Vogel 2004, S. 8) hinweisen, gerade auch im Hinblick auf (Un-)Sicherheit, sozialen Status und Einkommen.“ (Promberger 2005: 184)

Mit der Entstehung der Richtlinie zur Leiharbeit sollte auf europäischer Ebene der Dimension der Flexibilisierung mit der Dimension sozialer Sicherheit als europäischer Integrationsprozess entgegengewirkt werden. Dieser Diskurs stellt das Thema des nächsten Kapitels dar.

## 4. Regulierung von Leiharbeit auf europäischer Ebene

In diesem Kapitel werden die für vorliegende Arbeit relevanten EU-Institutionen, Strategien und Prinzipien der beschäftigungspolitischen Regulierung beschrieben, um den institutionellen Verlauf der Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG) im Kontext von *Flexicurity* auf europäischer Ebene zu analysieren. Eingangs wird auf die Verbreitung der Leiharbeit und den Status von LeiharbeiterInnen im EU-Raum Bezug genommen, da die Entstehung der Richtlinie zur Leiharbeit aufgrund der unterschiedlichen Standards in den Mitgliedsländern stark verzögert wurde.

Ein Trend hin zur Verbreitung von Leiharbeit ist europaweit zu verzeichnen. Österreich liegt mit einem Anteil von durchschnittlich 1,5 Prozent gemessen an der Gesamtbeschäftigtenzahl unter dem europäischen Durchschnitt von zwei Prozent.<sup>122</sup> Im Spitzenfeld liegen Großbritannien (4,8 Prozent), gefolgt von den Niederlanden (2,8 Prozent) und Frankreich (2,5 Prozent). Vergleichsweise wenig Tradition hat Leiharbeit in Spanien (0,8 Prozent), Dänemark (0,8 Prozent)<sup>123</sup> und Polen (0,4 Prozent). (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 7). Die rechtliche Stellung von Leiharbeit fällt in den Mitgliedsländern hingegen sehr unterschiedlich aus. Diese lassen sich in drei Kategorien einteilen: Staaten, in denen keine Definitionen bzw. kaum Regelungen zu Leiharbeit vorliegen (Dänemark, Finnland, Großbritannien u.a.). Eine weitere Kategorie stellen jene Staaten dar, in denen Leiharbeit als Verhältnis zwischen Arbeitnehmer, Leiharbeitsunternehmen und Beschäftigtenbetrieb definiert ist, so wie in Österreich, Deutschland u.a.<sup>124</sup> Die dritte Kategorie umfasst jene Länder, in denen sowohl eine Definition des Verhältnisses zwischen den drei Akteuren, als auch der Status des Leiharbeitnehmers existiert (Belgien, Frankreich, Italien u.a.).<sup>125</sup> Diese unterschiedlichen Definitionen dürften im Zusammenhang mit den institutionell schwach ausgeprägten Entscheidungsträgern dazu beigetragen haben, dass eine sechsjährige Blockade der Richtlinie zur Leiharbeit im EU-Ministerrat erfolgte.

Eine vergleichende Studie von 15 Mitgliedstaaten (Nienhüser/Wenzel 2003) gelangte zu der

<sup>122</sup> Angaben laut International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT) (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 7)

<sup>123</sup> Interessant ist, dass Dänemark, das Land mit einer starken *Flexicurity*-Tradition – wenig auf Leiharbeitskräfte zurückgreift. Dies ist womöglich auf den Umstand zurückzuführen, dass hier der beschäftigungspolitische Schwerpunkt mehr auf Beschäftigungs- als auf Arbeitsplatzsicherheit gelegt wurde und aus diesem Grund Leiharbeit für Firmen nicht attraktiv genug erscheint.

<sup>124</sup> In diesem Zusammenhang wird im arbeitsrechtlichen Kontext auch von einem Dreiecksverhältnis gesprochen. (vgl. Schapler 2008: 18)

<sup>125</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern (KOM(2002) 149 endgültig). Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0149:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 12.11.2011

Erkenntnis, dass schlechtere Bezahlung und ungünstige Arbeitsbedingungen wesentliche Merkmale von Leiharbeit sind. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 8)

Das wichtigste Koordinationsprogramm für Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene ist in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu finden<sup>126</sup>. Die Maßnahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik sind in Art.145 bis Art.150 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) rechtlich verankert. Dabei kommt der Europäischen Union vor allem eine koordinierende Tätigkeit zu, die sich in der Festsetzung von Leitlinien äußert, die in weiterer Folge von den einzelnen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. In Artikel 146 und 150 wird explizit auf die Einbeziehung der Sozialpartner im Politikgestaltungsprozess eingegangen. Finanziert werden die beschäftigungspolitischen Maßnahmen v.a. durch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF), des PROGRESS-Programms, des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, des Europäischen Mikrofinanzierungsinstruments und des Instruments für Heranführungshilfe.<sup>127</sup>

Im Folgenden soll untersucht werden, welchen Einfluss die Entstehung und Verbreitung des Konzeptes *Flexicurity* auf die Arbeitsweise der europäischen Institutionen im Hinblick auf den Beschluss der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG genommen hat. Dabei nimmt der Ansatz des *Rational-Choice* Institutionalismus, wonach Handlungsspielräume in Politikfeldern durch Institutionen definiert werden, einen Teil der theoretischen Grundlage ein. Der zweite Aspekt stammt vom Akteurzentrierten Institutionalismus, der die Bedeutung einzelner Akteure für den politischen Prozess hervorhebt. (vgl. van Waarden 2009: 263 bis 265; vgl. Schubert/Bandelow 2003: 8 und 9) Diese Untersuchung der Regelungsstrukturen (*governance structures*) werden um eine Analyse der Strategien und Leitprogramme in Bezug auf Beschäftigungs- und Sozialpolitik und im Besonderen auf Leiharbeit erweitert. Sie ist deshalb relevant, da diese Koordinations- oder Interaktionsprozesse mit dem Vorsatz, eine Verhaltensveränderung bei den Akteuren zu bewirken, in das Politikfeld eingebracht werden. (vgl. Börzel 2008: 62 und 63)

---

<sup>126</sup> vgl. BMF: BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK. [http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/510/Beschftigungspolitik/\\_start.htm](http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/510/Beschftigungspolitik/_start.htm), abgerufen am 3.8.2011

<sup>127</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Finanzierung. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=86>, abgerufen am 14.11.2011

## 4.1. Die Rolle des sozialen Dialogs für die Etablierung eines „Europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodells“

Bis Anfang 1990 waren die Agenden der Sozialpolitik quasi ein „Nebenprodukt“ der ökonomischen Entwicklung. Diese beinhalteten eher technische Aspekte wie zum Beispiel die Koordination des Sozialversicherungsschutzes von WanderarbeiterInnen, Arbeitsschutz und die Errichtung eines Europäischen Sozialfonds. Mit dem Maastrichter Sozialprotokoll (1992) wurden korporatistische Muster auf europäischer Ebene integriert, was bedeutete, dass der Einfluss der europäischen und nationalen Sozialpartner maßgeblich gestärkt wurde. (vgl. Leiber/Falkner 2005: 162 bis 164)

Ein weiterer wichtiger Schritt hinsichtlich der Sozialpolitik erfolgte mit der Lissabon-Strategie (März 2000).<sup>128</sup> Im Dezember 2000 wurde vom Europäischen Rat von Nizza die Europäische Sozialagenda verabschiedet, in der für den Zeitraum von 2000 bis 2005 das sozialpolitische Programm der Europäischen Union vorgelegt wurde. Darin wurden jene Ziele formuliert, um ein künftiges europäisches Sozialmodell etablieren zu können. Die Schaffung von „mehr und besseren Arbeitsplätzen“, die Modernisierung von Sozialschutzsystemen, die Gleichstellung von Frauen und Männern, Bekämpfung von Armut, Diskriminierung und soziale Integration standen dabei im Vordergrund. Seither werden Investitionen im sozialen Bereich als produktive Kraft definiert. Soziale Rechte sind nunmehr als Grundrechte im Verfassungsvertrag enthalten. (vgl. Becker 2006: 336) Innerhalb des Europäischen Sozialmodells wird zwischen dem skandinavischen (Dänemark, Schweden, Norwegen), dem korporatistischen (Österreich, Deutschland, Italien), dem liberalen (England, Irland) und dem mediterranen Gesellschaftsmodell (Spanien, Portugal, Griechenland) unterschieden. Bei der Reformierung des Europäischen Sozialmodells ist das skandinavische Beispiel zentrales Vorbild. Wesentliche Bedeutung hat das System in seiner Zugänglichkeit für alle BürgerInnen, die Gewährleistung einer hohen Mindestsicherung unabhängig vom Erwerbseinkommen und die Bereitstellung von vergleichsweise hohen Ersatzraten im Fall von Arbeitslosigkeit. Die Transferleistungen werden – im Vergleich zu anderen Modellen – an strenge Auflagen geknüpft, Lohnerhöhungen sind an Produktivitätssteigerungen gekoppelt.<sup>129</sup> (siehe auch Kapitel 3)

---

<sup>128</sup> vgl. Aiginger, Karl/ Guger, Alois (2005): Das europäische Gesellschaftsmodell, Wien: Wifo, [http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files\\_aiginger/publications/2005/europ\\_modell.pdf](http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2005/europ_modell.pdf) (Seite 3), abgerufen am 5.11.2011

<sup>129</sup> vgl. Aiginger, Karl/ Guger, Alois (2005): „Das europäische Gesellschaftsmodell“, Wien: Wifo, [http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files\\_aiginger/publications/2005/europ\\_modell.pdf](http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2005/europ_modell.pdf) (Seite 9), abgerufen am 5.11.2011

Die unterschiedlichen Sozialmodelle der Mitgliedsländer weisen gemeinsame Werte auf, die sich vom amerikanischen und vom asiatischen Modell deutlich abgrenzen. Die Gesamtheit dieser Modelle wird als Europäisches Gesellschaftsmodell bezeichnet, das soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte umfasst und ab 1997 als eine integrierte Strategie formuliert wurde, die eine Modernisierung der Sozialsysteme anstrebte, um Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Im Jahr 2000 wurde diese Strategie auf dem Europäischen Rat in die sogenannte Lissabon-Strategie integriert.<sup>130</sup> (siehe auch Kapitel 4.3.1.) Die zentralen Punkte sind die Verantwortung der öffentlichen Wohlfahrt im Falle von Krankheit, Armut, Arbeitslosigkeit, Alter, Behinderung, Gesundheitsvorsorge und Bildung. Zudem wird der soziale Dialog der Institutionen gefördert und „universelle“ Leistungen erbracht, die allen Mitgliedern in allen Lebenszyklen zugute kommen sollen. Die politische Umstrukturierung dieser Politikfelder soll den sozialen Zusammenhalt gewährleisten.<sup>131</sup> Das europäische Gesellschaftsmodell beruht auf dem Gedanken einer reformierten sozialen Marktwirtschaft, die - basierend auf Vollbeschäftigung - in einer globalisierten Welt wettbewerbsfähig agiert. „Ein europäisches Modell des reformierten Wohlfahrtsstaates – kostenbewusst, anreizoptimierend, wachstumsorientiert – ist konkurrenzfähig und kombiniert Einkommen, soziale Sicherheit und ökologische Verantwortung.“<sup>132</sup> Die Reformen von Sozialsystemen im erweiterten EU-Raum unterliegen globalen, volkswirtschaftlichen Kriterien, was als Schwierigkeit bei der Umsetzung eines Europäischen Gesellschaftsmodells betrachtet wird. „Die Reformen der Sozialsysteme in den Beitrittsländern werden allerdings in erster Linie von Weltbank und Währungsfonds beeinflusst, die nach eigener Aussage in diesem Bereich einen Wettbewerbsvorteil haben, weil sie über ein umfassendes Mandat verfügen. Sie orientieren allerdings die Reformen der Sozialsysteme in Osteuropa am amerikanischen Gesellschaftsmodell, das eine ganz andere politische Ausrichtung aufweist als das europäische Gesellschaftsmodell und das in erster Linie auf die Verantwortung des Einzelnen setzt.“<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> vgl. Aiginger, Karl/Guger, Alois (2005): „Das europäische Gesellschaftsmodell“, Wien: Wifo, [http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files\\_aiginger/publications/2005/europ\\_modell.pdf](http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2005/europ_modell.pdf) (Seite 2), abgerufen am 25.11.2011

<sup>131</sup> vgl. Aiginger, Karl/Guger, Alois (2005): „Das europäische Gesellschaftsmodell“, Wien: Wifo, [http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files\\_aiginger/publications/2005/europ\\_modell.pdf](http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2005/europ_modell.pdf) (Seite 2), abgerufen am 5.11.2011

<sup>132</sup> Aiginger, Karl/Guger, Alois (2005): „Das europäische Gesellschaftsmodell“, Wien: Wifo, [http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files\\_aiginger/publications/2005/europ\\_modell.pdf](http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2005/europ_modell.pdf) (Seite 9), abgerufen am 5.11.2011

<sup>133</sup> Belabed, Eva: Wie realistisch ist ein europäisches Gesellschaftsmodell? Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Sonderdruck WISO 3/2002, Linz, <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00038.pdf>, abgerufen am 19.11.2011

Für die Etablierung des Europäischen Sozialmodells ist der soziale Dialog - die Einbeziehung der Sozialpartner in den Prozess der institutionellen Politikfeldformulierung - von zunehmender Bedeutung. Als Signal für die Aufwertung des sozialen Dialogs und der Sozialpartner wurde am 26. Juni 2002 von der Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel“ erteilt. Darin wird der soziale Dialog und die Anhörung der Sozialpartner als wichtig für die Etablierung eines europäischen Sozialmodells erachtet. Gleichzeitig sollen den Anforderungen der Wirtschaft in Form von neuen Arbeitsmodellen (Arbeitszeit, Flexibilität, Sicherheit) Rechnung getragen werden. Der soziale Dialog wird darin als „Schlüssel für ein besseres Regieren“ bezeichnet.<sup>134</sup>

Die Aufwertung der europäischen Sozialpartner im Politikprozess spiegelt sich jedoch nicht in der rechtlichen Verbindlichkeit einer steigenden Anzahl implementierter Abkommen:

„Anstelle verbindlicher Kollektivvereinbarungen sprechen die Sozialpartner dabei lediglich Empfehlungen an ihre Mitgliedsorganisationen aus, woran sich eine regelmäßige Überprüfung der erzielten Ergebnisse anschließt. Sanktionierungsmaßnahmen im Falle mangelhafter Fortschritte sind nicht vorgesehen.“ (Leiber/Schäfer 2008: 116 und 117)

Einer der Sozialpartner auf europäische Ebene ist der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB, ETUC engl.).<sup>135</sup> Als Dachorganisation der nationalen Gewerkschaften, der branchenübergreifend die Interessen der europäischen ArbeitnehmerInnen (36 Länder, circa 60 Millionen Mitglieder) wahrnimmt, wirkt er bei der Entstehung von europäischen Mindestrechten mit. Aufgrund der Konsultationspflicht der Europäischen Kommission in Bezug auf sozialpolitische Gesetzesvorschläge kommt dem EGB im Rahmen des europäischen sozialen Dialogs eine zentrale Rolle zu. So findet auf institutioneller Ebene seit 2003 mindestens einmal im Jahr ein dreigliedriger Sozialgipfel (Artikel 152 / AEUV) für Wachstum und Beschäftigung im Rahmen der Frühjahrstagung des Europäischen Rates statt. Als Forum für einen Gedankenaustausch zwischen Vertretern der EU und der Sozialpartner - ohne Zielsetzung einer Vereinbarung - kann der zweimal im Jahr veranstaltete makroökonomische Dialog genannt werden. Er wurde vom Europäischen Rat in Köln im Jahr 1999 ins Leben gerufen und soll dazu beitragen, die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischen den Vertretern des Rates, der Kommission, der Europäischen

---

<sup>134</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0341:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 18.11.2011

<sup>135</sup> Gründung 1973



Zentralbank und den Sozialpartnern (EGB) aufeinander abzustimmen. „Eine bessere Abstimmung zwischen Lohnentwicklungen und Instrumenten der Geld- und Steuerpolitik soll zu inflationsfreiem Wachstum beitragen.“<sup>136</sup>

Etwa zur Halbzeit der Lissabon-Strategie und der EU-Erweiterung wurde im Jahr 2004 eine weitere, vom Ton her „dringliche“ Mitteilung zu der Rolle des sozialen Dialoges von der Kommission verfasst, um für die Ergebnisse des sozialen Dialogs „zu sensibilisieren“. Die darin formulierten Typologien der Ergebnisse des sozialen Dialogs soll dazu beitragen, dass dem uneinheitlichen Sprachgebrauch der Sozialpartner besonders in Bezug auf die Definition einer Vereinbarung entgegengetreten wird, wodurch man sich vonseiten der Kommission mehr Transparenz und Effizienz bei autonomen Vereinbarungen und prozessorientierten Texten erhofft.<sup>137</sup> Im Folgenden wird die Rolle der Europäischen Institutionen im Prozess der Richtlinienerstellung erörtert.

## **4.2. Europäische Institutionen und die Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG)**

### **4.2.1. Der Rat der EU und EU-Ratspräsidentschaft als Promoter für *Flexicurity***

Der Rat der EU ist einerseits ein supranationales Organ, andererseits stellt er ein Bindeglied zwischen den Mitgliedsstaaten dar, wodurch nationalstaatliche Interessen auf europäischer Ebene durchgesetzt werden können. Er setzt sich aus je einem Vertreter pro Mitgliedsland auf Ministerebene zusammen und tritt daher inhaltlich in zehn verschiedenen Formationen auf. Daher ist er befugt für die Regierung des eigenen Mitgliedslandes verbindlich zu handeln. (vgl. Chabera 2003/2004: 6)

Alle sechs Monate übernimmt ein in bestimmter Reihenfolge festgesetztes Mitgliedsland die EU-Ratspräsidentschaft. Zentrale Aufgaben liegen in der Organisation von Sitzungen, die Führung des Vorsitzes, die Vorbereitung von Tagesordnungen und Beschlüssen und die Verfassung von Protokollen. (vgl. Chabera 2003/2004: 7) Der überwiegende Teil der Agenden

<sup>136</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Makroökonomischer Dialog. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/med/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/med/index_de.htm), abgerufen am 19.9.2011

<sup>137</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs. Mitteilung KOM(2004) 557 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0557:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 2.12.2011

ist jedoch vorgegeben. Es passiert recht häufig, dass nicht erledigte Aufgaben der vorherigen Ratspräsidentschaft in die neue Amtsperiode übernommen werden. Erfahrungen zeigen, dass nur zehn bis 20 Prozent von der Tagesordnung selbst bestimmt werden kann. (vgl. Tichy-Fisslberger 2007: 167) „Schon jetzt fest steht jedoch die Erfahrungstatsache, dass die Gestaltungsmöglichkeiten eines EU-Ratsvorsitzes per definitionem begrenzt sind. Er ist kein Regisseur und darf seine Funktion nicht als Gelegenheit zur Selbstinszenierung oder – schlimmer noch – zur Verfolgung nationaler Interessen missverstehen.“ (Tichy-Fisslberger 2007: 167) Das gleichberechtigte Rotationsprinzip muss sich aufgrund der aufwendigen Organisation immer wieder der Frage nach mehr Effizienz im Sinne einer Ergebnisorientierung stellen. Dabei hat die symbolische Bedeutung der wechselnden Vorsitze einen politischen Charakter, da sie mit einer jeweils unterschiedlich ausgeprägten Politikkultur zu einem europäischen Wir-Gefühl beitragen können. (vgl. Tichy-Fisslberger 2007: 168) Als zentrale Persönlichkeit der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs 2006 ist neben dem damaligen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP), Martin Bartenstein (ÖVP), damaliger Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, zu nennen, der für die beschäftigungspolitischen Agenden zuständig war. *Flexicurity* wurde im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs als beschäftigungspolitisches Leitthema ausgerufen, wodurch man sich auch eine Einigung in Bezug auf die Richtlinie zur Leiharbeit erhoffte.<sup>138</sup> Die Richtlinie zur Leiharbeit konnte schließlich während der slowenischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2008 beschlossen werden.

#### **4.2.2. Die Europäische Kommission als Gesetzgebungsinitiatorin**

Die Europäische Kommission setzt sich aus je einem Kommissar aus den 27 Mitgliedsländern zusammen, die jeweils einem Politikbereich zugeordnet sind. Bei der Ernennung der Kommissare und des Präsidenten ist die Zustimmung des Europäischen Parlamentes erforderlich. Ihm gegenüber ist sie rechenschaftspflichtig und nur das Parlament kann Kommissare entlassen. Die Europäische Kommission wahrt die Interessen der gesamten Europäischen Union. Als ihr wesentliches Recht ist das Initiativrecht zu nennen, d.h. dass sie Rechtsvorschriften vorschlägt, wobei die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eingehalten werden muss. Bei sozialpolitischen Vorschlägen ist sie verpflichtet die Sozialpartner (EGB, BUSINESSEUROPE früher UNICE, CEEP) zu konsultieren (Art. 138 EG-Vertrag). (siehe

<sup>138</sup> vgl. Bartenstein, Martin: Gemeinsam mit den Sozialpartnern für ein soziales Europa. Presseaussendung vom 20.1.2006. [http://www.eu2006.at/de/News/Press\\_Releases/January/2001bartenstein.html](http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/January/2001bartenstein.html), abgerufen am 29.10.2011

weiter oben)<sup>139</sup> Sie verwaltet zudem das Haushaltsbudget der EU und deren Finanzhilfen, setzt gemeinsam mit dem Europäischen Gerichtshof EU-Recht durch und vertritt die EU auf internationaler Ebene, wodurch sie als eine der zentralen Institutionen der EU gilt und mitunter als „Motor der Europäischen Union“ bezeichnet wird.<sup>140</sup>

So wird in der Mitteilung der Kommission vom 25. Januar 2006 für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates mit dem Titel „Jetzt aufs Tempo drücken“ kritisiert, dass in Bezug auf Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsländern sehr unterschiedliche Standards existieren. An dieser Stelle wird *Flexicurity* mit „leichterem Arbeitsplatzwechsel“, „angemessenem sozialen Schutz“ und „lebenslangem Lernen“ in Verbindung gebracht. Zudem bilden die Verringerung der „Segmentierung der Arbeitsmärkte“, die Bekämpfung von Schwarzarbeit und die Erhöhung der Mobilität der ArbeitnehmerInnen durch die Portabilität von Zusatzrentenansprüchen die zentralen beschäftigungspolitischen Schwerpunkte.<sup>141</sup>

Nachdem die sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen über die Richtlinie zur Leiharbeit im Jahr 2001 scheiterten, trat die Kommission im Jahr 2002 als Gesetzgebungsinitiatorin auf und unterbreitete einen entsprechenden Vorschlag an das Europäische Parlament. (siehe auch Kapitel 4.4.3.)

#### **4.2.3. Das Europäische Parlament als Kontrollinstanz in der Sozialpolitik**

Das Europäische Parlament (EP) wird direkt gewählt und repräsentiert die Völker der EU-Mitgliedstaaten. (vgl. Maurer 2006b: 229) Die Kontrolltätigkeit des Europäischen Parlamentes bezog sich ursprünglich ausschließlich auf die Tätigkeiten der Kommission und wurde seit dem Maastrichter Vertrag (1991/1992) auf andere Organe ausgeweitet (GASP, Europäischer Rat, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit), wodurch seine Bedeutung maßgeblich wuchs. (vgl. Leiber/Falkner 2005: 162 und 163) Neben dem Anhörungsrecht verfügt das EP über ein wesentliches Mitwirkungsrecht: das Abänderungsrecht zu Gesetzgebungsvorlagen, jedoch kein Recht zur förmlichen Gesetzgebungsinitiative. Grundsätzlich sind Ausschüsse für die effektive Arbeit des Europäischen Parlamentes

---

<sup>139</sup> vgl. Europa: Glossar. Sozialpartner. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/social\\_partners\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/social_partners_de.htm), abgerufen am 19.9.2011

<sup>140</sup> vgl. Europa: Europäische Kommission. [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_de.htm); vgl. Süddeutsche online: „Der Motor der Europäischen Union“. <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-europaeische-kommission-der-motor-der-europaeischen-union-1.736405>, beide abgerufen am 18.9.2011

<sup>141</sup> vgl. Europa: Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung (Erster Bericht). [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/review\\_and\\_future/c00020\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/c00020_de.htm), abgerufen am 18.9.2011

besonders wichtig, da sie der fachlichen Vorbereitung dienen. (vgl. Maurer 2006b: 235 bis 238) Im Bezug auf den Vorschlag der Kommission über die Richtlinie zur Leiharbeit wurden wesentliche Änderungen vom Europäischen Parlament vorgenommen, die auch zu einem überwiegenden Teil von der Kommission akzeptiert wurden. (siehe auch Kapitel 4.4.3.)

#### **4.2.4. Die Rolle des Beschäftigungsausschusses in Bezug auf Leiharbeit**

Der im Jahr 2000 gegründete Beschäftigungsausschuss ist jenes Organ auf europäischer Ebene, das auf Vertragsgrundlage (Art. 150 – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) mit der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) betraut ist. Dieser Ausschuss bereitet die jährlich im Herbst stattfindenden Sitzungen zum Beschäftigungspaketes im Rat vor, das die Leitlinien, den gemeinsamen Beschäftigungsbericht und die Empfehlungen zu der Umsetzung der nationalen Beschäftigungspolitiken beinhaltet. Vorgesehen ist eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern auf europäischer Ebene, mit dem Generalsekretariats des Rates, mit anderen relevanten Ausschüssen (Wirtschaft, Soziales, Bildung). Die Zusammensetzung des Ausschusses erfolgt durch VertreterInnen der Mitgliedsländern und der Kommission.<sup>142</sup> Der ständige Beschäftigungsausschuss (Gründung 1970) als wichtigstes dreigliedrig besetztes Gremium, wurde im März 2003 vom „Tripartiten Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung“ abgelöst. „Der Ausschuss bot ein Forum für die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Standpunkten der Beteiligten. Ein formalisierter Meinungs austausch mit gemeinsamen Entscheidungen fand jedoch nicht statt.“ (Blanpain/Klein zitiert nach Schwerin 2006: 117) Nachdem die Sozialpartner eine Änderung des Gremiums vorgeschlagen hatten, setzte die Kommission diese auch um. Das Gremium besteht aus der Troika der Staats- und Regierungschefs, dem Kommissionspräsidenten und den Vertretern der Sozialpartner. Sie basiert auf Freiwilligkeit und tritt einmal jährlich zusammen. Dabei geht es um die „Konzertierung“ der Sozialpartner mit den Vertretern der öffentlichen europäischen Organisationen mithilfe der Offenen Methode der Koordinierung (OMK). Dabei handelt es sich um ein Verbindungsglied zwischen den europäischen Institutionen und den nationalen Sozialpartnern, von denen die erstellten Rahmen- und Aktionsprogramme in weiterer Folge umgesetzt werden sollen. (vgl. Schwerin 2006: 117 ff.) Aufgrund der unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen von Leiharbeit in den verschiedenen Mitgliedsländern,

---

<sup>142</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigungsausschuss. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=de>, abgerufen am 18.9.2011

spielt dieser Rahmen eine wesentliche Rolle bei der Akkordierung und Verbreitung von europäischen Konzepten.

#### **4.2.5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)**

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist vertragsrechtlich kein Organ der Gemeinschaft, sondern ein Hilfs- oder Nebenorgan, der kein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof hat. Dennoch ist er bei der Organisation von Interessen, die auf EU-Entscheidungsstufe gebracht werden sollen, von zentraler Bedeutung. (vgl. Linsenmann 2006: 226) Der EWSA hat ein Anhörungsrecht im Zusammenhang mit Fragen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, seine Stellungnahmen beinhalten zu einem großen Teil einen Konsens der darin vertretenen Gruppen. Es ist anzumerken, „(...) dass etwa zwei Drittel seiner Empfehlungen und Vorschläge von Kommission, Parlament und Rat berücksichtigt werden.“ (Linsenmann 2006: 227) Seine Empfehlungen, was die Richtlinie zur Leiharbeit betrifft, wurden von der Kommission in den überarbeiteten Vorschlag in großen Teilen angenommen. (siehe auch Kapitel 4.4.3.)

Die Zusammenarbeit der relevanten europäischen Institutionen in Bezug auf Beschäftigungspolitik und *Flexicurity* wurde anhand der Entstehung der Richtlinie zur Leiharbeit nachgezeichnet. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Beschäftigung, was den kompetenzrechtlichen, entscheidungsprozessrelevanten und finanziellen Einfluss der Institutionen betrifft, ein relativ „offenes Politikfeld“ ist. (vgl. Maurer 2006a: 85) Der mühsame Prozess rund um die Richtlinie zur Leiharbeit lässt sich mit dieser schwach ausgeprägten institutionellen Steuerungsmöglichkeiten auf zentraler europäischer Ebene begründen. Politische Strategien haben die Aufgabe einen Rahmen vorzugeben, mit dessen Hilfe sich Ziele vereinbaren und Aufgaben formulieren lassen. Dies soll im nächsten Kapitel zum Thema gemacht werden.

### 4.3. Europäische Strategien und Prinzipien zur „Modernisierung der Sozialsysteme“

Strategien haben eine politische Rahmenfunktion, um einerseits die Zusammenarbeit der Institutionen effizienter zu gestalten und andererseits jene Politikfelder „voranzutreiben“ und zu koordinieren, deren Umsetzungskompetenzen vorwiegend in den Mitgliedsländern liegen. Mit dem Jahr 2000 und der Lissabon-Strategie wurde eine grundlegende politische Weiche gestellt, um eine Modernisierung der Sozialsysteme zu erreichen, die wirtschaftliches Wachstum erzielen sollte. Die dafür notwendigen Politikinstrumente wie die Offene Methode der Koordinierung sollte dazu beitragen, den *Top-Down*-Prozess der Rahmenprogramme auf der nationalen Ebene zu ermöglichen. *Bottom-up*-Prozesse sind hinsichtlich der „*good-practice*“-Beispiele von Relevanz – also Modelle auf Mitgliedstaatenebene, die als Vorbilder für andere Staaten dienen. Dies spielt v.a. bei dem Konzept *Flexicurity* eine maßgebliche Rolle. Mithilfe der Methode des *Benchmarkings* (Vergleichsanalysen) kann zudem ein gewisser Druck bei der Umsetzung von Politikinhalten bewirkt werden, was in der Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie im Jahr 2004 vom ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok vehement eingefordert wurde. „Wenn sich die Mitgliedstaaten nicht auf den Geist des gegenseitigen *Benchmarking* einlassen, geschieht wenig oder nichts.“<sup>143</sup>

#### 4.3.1. Lissabon-Strategie / Europa 2020 als politischer Rahmen

Die am 23./24.3. 2000 vom Europäischen Rat festgesetzte Lissabon-Strategie (aktuell: Strategie Europa 2020) wurde als ein langfristiges Wirtschaftsprinzip initiiert, das sich zum Ziel setzte, Europa bis 2010 weltweit als wirtschaftsstärksten Raum zu etablieren. Zentraler Punkt hierbei ist die Erhöhung der Beschäftigungsquote, um den „sozialen Zusammenhalt“ und eine „nachhaltige Umweltentwicklung“ zu festigen. Dabei spielt die auf Freiwilligkeit basierende Offene Koordinierungsmethode (OMK) und die Bedeutung der autonomen Sozialpartnerschaft eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten. (vgl. Leiber/Falkner 2005: 164 und 165) Sowohl die Koordinierung der Freiwilligkeit als auch die Gemeinschaftsmethode dürften zum zentralen Problem bei der Umsetzung geworden sein. „Das Problem besteht jedoch darin, dass die Lissabon-Strategie zu sehr ausgefeilt ist, um

---

<sup>143</sup> Kok, Wim (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf) (Seite 48), abgerufen am 27.11.2011

noch als ein kohärentes Ganzes empfunden zu werden.“<sup>144</sup>

Nachdem bis 2004 die Zwischenziele kaum erreicht wurden, ist im Jahr 2005 unter Wim Kok eine mit Nachdruck formulierte Adaption des ursprünglichen Konzeptes vorgenommen worden. Dabei wurde fehlendes politisches Engagement bei der Umsetzung als zentraler Grund für das ernüchternde Ergebnis angesehen. „Dass die Umsetzungsbilanz so enttäuschend ausfällt, hat verschiedene Gründe: eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung, widersprüchliche Prioritäten. Vor allem aber mangelt es an einem entschlossenen politischen Handeln.“<sup>145</sup> Zudem sollte die Arbeit der nationalen Parlamente und Sozialpartner bei dem Politikgestaltungsprozess aufgewertet werden.<sup>146</sup>

Folgende Schwerpunkte wurden daher neu formuliert: die Wissensgesellschaft stärken, den europäischen Binnenmarkt vollständig liberalisieren, unternehmerisches Handeln fördern durch Reduzierung von administrativem Aufwand, den Arbeitsmarkt stärken, indem lebenslanges Lernen, aktives Altern gefördert und eine ökologische Nachhaltigkeit erzielt wird.<sup>147</sup> Wesentlich für die Transparenz der Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten sind die jährlich erscheinenden Nationalen Aktionspläne und Umsetzungsprogramme.

Die Ziele der Lissabon-Strategie wurden im Jahr 2010 von der Strategie Europa 2020 abgelöst. Vom Inhalt her ähnlich strukturiert, sollte nun eine Verfestigung von *Governance*-Methoden angestrebt werden.<sup>148</sup>

### **4.3.2. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) als beschäftigungspolitischer Rahmen**

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) im Rahmen der Lissabon-Strategie sollte (2000) dafür sorgen, dass im gesamten EU-Raum „mehr und bessere Jobs“ geschaffen

---

<sup>144</sup> Kok, Wim (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf) (Seite 19), abgerufen am 5.11.2011

<sup>145</sup> Kok, Wim (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf) (Seite 7), abgerufen am 5.11.2011

<sup>146</sup> vgl. Kok, Wim (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf) (Seite 7), abgerufen am 5.11.2011

<sup>147</sup> vgl. Kok, Wim (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf) (Seite 6 und 7), abgerufen am 5.11.2011

<sup>148</sup> vgl. Europa (2010): Europa 2020: Kommission entwickelt neue europäische Wirtschaftsstrategie. Pressemitteilung. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=DE>, abgerufen am 19.11.2011

werden. Sie ist ein wichtiges Instrument zur Koordinierung von beschäftigungspolitischen Prioritäten und Maßnahmen, auf die sich die Mitgliedsstaaten geeinigt haben. Sie wurde auf der Grundlage des Vertrages von Amsterdam vom Europäischen Rat von Luxemburg (1997) eingerichtet.<sup>149</sup>

Die drei Hauptziele bestehen in der Erhöhung der Beschäftigungsquote der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren, der Reduzierung der Schulabbrecher und der Erhöhung des Anteils der Bevölkerung mit einem tertiären Bildungsabschluss. Mittels der OMK sollte Austausch sowie Diskussion von Informationen stattfinden und Beschäftigungspolitik effizient abgestimmt werden. Dabei spielt der sogenannte Beschäftigungsausschuss (vertreten durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten) im Austausch mit den europäischen Institutionen eine zentrale Rolle. Die von der Europäischen Kommission und dem Rat vorgeschlagenen Leitlinien für nationale Beschäftigungsstrategien enthalten die dafür gesetzten Ziele und Prioritäten. Die Berichte der einzelnen Mitgliedsstaaten werden von der Europäischen Kommission auf die Ziele hin überprüft und gegebenenfalls mit Empfehlungen ergänzt. Dieser Prozess soll um einen ständigen Dialog zwischen den Sozialpartnern, Kommission, Regierungen der Mitgliedstaaten und anderen Europäischen Institutionen (Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss u.a.) erweitert werden.<sup>150</sup> Der an den Europäischen Rat gerichtete Jahresbericht der Kommission enthält den aktuellen Stand der Beschäftigungslage und den Stand der Umsetzung der Leitlinien. Sie beinhalten jedoch keine rechtlichen Verbindlichkeiten für die Mitgliedsstaaten. Stattdessen wird von einer allgemeinen „Treuepflicht“ gesprochen und an eine genaue Ausformulierung der Leitlinien appelliert. (vgl. Maurer 2006a: 84 und 85) Darin sind auch die Ursachen für die langjährige Blockade der Richtlinie zur Leiharbeit zu suchen, die aufgrund des Einsatzes einer Vielzahl von Politikinstrumenten wie sozialer Dialog, offene Koordinierungsmethode, Strukturfonds, Aktionsprogramme und Mainstreaming im Jahr 2008 beschlossen werden konnte.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> vgl. BMF: Beschäftigungspolitik.  
[http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/510/Beschftigungspolitik/\\_start.htm](http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/510/Beschftigungspolitik/_start.htm) abgerufen am 3.8.2011

<sup>150</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Beschäftigungsstrategie.  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de>, abgerufen am 1.9.2011

<sup>151</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs. Mitteilung KOM(2004) 557 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0557:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 19.11.2011



### 4.3.3. „Verschärfte Kontrolle“ durch die Taskforce Beschäftigung

Die auf der Tagung des Europäischen Rates festgesetzte Taskforce Beschäftigung wurde im März 2003 unter dem Vorsitz von Wim Kok dafür eingesetzt, um die Situation der nationalen Arbeitsmärkte konkret zu überprüfen und die notwendigen Reformen der Europäischen Beschäftigungsstrategie festzusetzen. Darin wurde formuliert, dass „(...) sie sich besorgt über die Beschäftigungsleistung Europas zeigt und auf die dringende Notwendigkeit einer Intensivierung der strukturellen Reformen durch die Mitgliedstaaten verweist, um so Anpassungsfähigkeit, Arbeitskräfteangebot und Investitionen in Humankapital zu verstärken.“<sup>152</sup> Die Schaffung von „flexibleren Strukturen für ein nachhaltiges Beschäftigungswachstum“ stand dabei im Zentrum der beschäftigungspolitischen Forderungen. „Darüber hinaus sollten sie die Zeitarbeit fördern und Möglichkeiten eines Wechsels zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen wie z. B. unselbstständige Tätigkeit, Ausbildung, Unterbrechungen usw. prüfen.“<sup>153</sup> Wim Kok forderte zudem eine europaweite Aufwertung der Zeitarbeitsfirmen, da sie seiner Meinung nach eine wichtige Rolle als Zwischenglied bei den verschiedenen Anforderungen der Arbeitsmärkte einnehmen. An dieser Stelle wird dem im Jahr 2002 eingeführten Kollektivvertrag zum Gewerbe der Arbeitskräfteüberlasser in Österreich eine treibende Kraft bei der Anerkennung von Zeitarbeit zugeschrieben.<sup>154</sup>

Andere Positionen sehen hingegen den Aspekt des wirtschaftlichen Wachstums durch Leiharbeit kritisch: „Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive liegt auf der Hand, dass Leiharbeit kaum neue Arbeitsvolumina schaffen kann, sondern lediglich der Bewältigung vorhandener Arbeitsvolumina dient. Allerdings können – zumindest theoretisch – neue Jobs durch die Umwandlung von Überstunden in Leiharbeit entstehen.“ (Promberger 2005: 190) (siehe auch Kapitel 3)

---

<sup>152</sup> Europa: Europäische Taskforce Beschäftigung (2003).  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c11321\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11321_de.htm), abgerufen am 1.9.2011

<sup>153</sup> Europa: Europäische Taskforce Beschäftigung (2003).  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c11321\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11321_de.htm), abgerufen am 1.9.2011

<sup>154</sup> vgl. Kok, Wim (2003): Jobs, Jobs, Jobs. Creating more Employment in Europe.  
[http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/employment\\_taskforce\\_report2003.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/employment_taskforce_report2003.pdf) (Seiten 29 bis 31), abgerufen am 14.11.2011

#### **4.3.4. Die Rolle der Reformprogramme und Leitlinien in Bezug auf *Flexicurity* und Leiharbeit**

Die Reformprogramme der Mitgliedsländer der Europäischen Union haben die Aufgabe, für einen bestimmten Zeitraum jene Maßnahmen auf nationaler Ebene zu formulieren und zu bündeln, die zur Erreichung der Lissabon-Ziele/Europa 2020 notwendig erscheinen. Ihre Bedeutung wuchs nach dem „ergebnisschwachen“ Zwischenbericht der Lissabon-Strategie im Jahr 2005. Die von Rat und Kommission erarbeiteten Leitlinien sollen in diesem Zusammenhang eine Handlungsorientierung darstellen.

Im Oktober 2005 erbrachten die Mitgliedsstaaten jeweils ihr „Erstes Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung“ an die Europäische Kommission für den Zeitraum 2005 bis 2008. Dadurch erhielt die Schwerpunktsetzung der Ratspräsidentschaft Österreichs einen entscheidenden Impuls im Hinblick auf *Flexicurity*. Die Produktivität je Arbeitskraft lag in Österreich im europäischen Mittelfeld, die Beschäftigungsquote (67,8 Prozent) etwas über dem Europäischen Durchschnittswert (63,3 Prozent – EU 25). Der vergleichsweise schlechte Wert der Beschäftigungsquote älterer ArbeitnehmerInnen von 28,8 Prozent sollte nun Gegenstand beschäftigungspolitischer Maßnahmen werden, beispielsweise über die Senkung der Lohnnebenkosten und die in Österreich stark umstrittenen Pensionsreformen (2003 und 2005). (vgl. Mairhuber 2009: 198 bis 205) Insgesamt ging es bei dem Reformprogramm um die Umsetzung der 24 Leitlinien und um eine Verzahnung der drei Bereiche Makropolitik, Mikropolitik und Beschäftigungspolitik, um entsprechende Synergieeffekte zu erzielen. An dieser Stelle wurden sieben Kernbereiche formuliert: 1. Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, 2. Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, 3. Forschung und Entwicklung, Innovation, 4. Infrastruktur, 5. Standortsicherung und Mittelstandsoffensive, 6. Bildung und Weiterbildung, 7. Umwelttechnologien und effizientes Ressourcenmanagement. Dabei fand das Konzept *Flexicurity* explizit Erwähnung. In diesem Kontext wurde es mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Flexibilisierung von Arbeitszeit in Verbindung gebracht.<sup>155</sup> Im „Zweiten Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung“ (2008 bis 2010) nimmt der *Flexicurity*-Ansatz einen erheblichen Anteil ein, der aufgrund des 2007 beschlossenen Paketes in Österreich und der im Frühjahr 2008 verabschiedeten *Flexicurity*-Grundsätze bereits weiter ausgearbeitet und verbreitet werden konnte. Auffallend dabei ist,

<sup>155</sup> vgl. BMWFJ: Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung, Teil I: <http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Erstes%20Nationales%20Reformprogramm%20Teil%20I.pdf> (Seite 8), abgerufen am 1.9.2011

dass die Zeitarbeit keine Erwähnung findet. Nur an einer Stelle wird die Bedeutung der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung in Bezug auf die Aktivierung älterer Personen thematisiert.<sup>156</sup>

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für den Zeitraum 2005 bis 2008 wurden am 12.7.2005 vom Europäischen Rat unter dem britischen Vorsitz (Gordon Brown) beschlossen, um nach der ernüchternden Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie ein neues beschäftigungspolitisches „Paket zu schnüren“, das die entscheidenden Impulse für eine „Neubelebung“ geben sollte. Die Rolle der Umsetzung fällt der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu. Das Konzept *Flexicurity* findet darin zwar namentlich keine Erwähnung, hat jedoch in der Leitlinie 21 Eingang genommen. „Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.“<sup>157</sup> In der nachfolgenden Leitlinie für den Zeitraum von 2008 und 2010 wurde hingegen die Anwendung des *Flexicurity*-Ansatzes ausdrücklich hervorgehoben.<sup>158</sup>

Im mehrjährigen Strategieprogramm<sup>159</sup>, das den Zeitraum von 2004 bis 2006 umfasst und von den EU-Ratspräsidentenschaftsvorsitzen Irland, Niederlande, Luxemburg, England, Österreich und Finnland als Epochen-übergreifender Arbeitsplan mit terminlicher Prioritätensetzung ausgearbeitet wurde, heißt es im Hinblick auf die Europäische Beschäftigungsstrategie knapp, dass sie auch weiterhin „(...) Leitschnur für die Erfüllung der in Lissabon eingegangenen Verpflichtungen im Hinblick auf Vollbeschäftigung, Verbesserung der Arbeitsqualität und Arbeitsmarktreformen sein“ soll.<sup>160</sup> Die im Jahr 2003 erarbeiteten Leitlinien sollten dann in der Zeit der EU-Ratspräsidentenschaft Österreichs im Jahr 2006 um neu ausgearbeitete Zusätze erweitert werden. Der Beseitigung der „Hindernisse“ in der Dienstleistungsrichtlinie, die den

---

<sup>156</sup> vgl. Europa: <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=6075&langId=de>, abgerufen am 14.11.2011

<sup>157</sup> Rat der Europäischen Union (2005): Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt Nr. L 205 vom 06/08/2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0600:DE:HTML>, abgerufen am 20.5.2011

<sup>158</sup> vgl. Europa: EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0618:DE:NOT>, abgerufen am 14.11.2011

<sup>159</sup> Das mehrjährige Strategieprogramm soll in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission den Überblick zu den Agenden für einen bestimmten Zeitraum bewahren. Dabei wird explizit vermieden, dass mit dem Programm auf Ergebnisse künftiger Verhandlungen vorausgegriffen wird. Es beinhaltet konkrete, jedoch sehr allgemein formulierte Ziele, die thematisch/europäisch und nicht länderspezifisch eingeteilt sind. Das ist auch dem Umstand geschuldet, dass manche konkrete Ziele unerledigt in die nächste Präsidentschaft übergehen: „Darüber hinaus "erbt" eine Ratspräsidentenschaft regelmäßig unerledigte Dossiers der vorangegangenen Präsidentschaft und ist naturgemäß regelmäßig auch mit unerwarteten Ereignissen konfrontiert, die ihrerseits in das Aufgabengebiet einer Ratspräsidentenschaft fallen.“ (Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (2007), Editorial, <http://www.oezp.at/getEditorial.php?id=6>, abgerufen am 5.11.2011)

<sup>160</sup> Rat der Europäischen Union (2003): Mehrjähriges Strategieprogramm. <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st15/st15896.de03.pdf> (Seite 12), abgerufen am 5.11.2011

freien Binnenmarkt ermöglichen sollte, wurde dabei Priorität eingeräumt. In diesem Zusammenhang hat die Kommission dafür zu sorgen, dass sie genügend politischen „Antrieb“ schafft, um die in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsländer fallenden Kompetenzen dahingehend zu stärken. Ausdrücklich erwähnt wird die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten und Sozialpartnern, damit sich der Prozess der Europäisierung im Einklang mit den nationalen Akteuren entwickeln kann.<sup>161</sup>

Im vergleichsweise weitaus detaillierteren Jahresprogramm des Rates für 2006 (Österreich, Finnland) wird nun auf Basis des mehrjährigen Strategieprogramms ein Reflexionsprozess über die politische Entwicklung der einzelnen Mitgliedsstaaten angestrebt und eine Weiterführung der Lissabon-Strategie bekräftigt. Dabei steht die enge Zusammenarbeit jener Mitgliedsländer im Vordergrund, die sich eine EU-Ratspräsidentschaft in einem Jahr „teilen“. Darin wird der Dialog zwischen den Institutionen und das Prinzip der Subsidiarität bereits in der Einleitung besonders hervorgehoben. Zudem wurde eine Auseinandersetzung mit der Europäischen Charta für Kleinunternehmen im Sinne der Förderung von Wachstum angestrebt. Im Bereich Arbeitsbedingungen wurde zu diesem Zeitpunkt die Richtlinie für die Arbeitszeitgestaltung und eine Änderung der Zeitarbeitsrichtlinie explizit angestrebt.<sup>162</sup>

#### **4.3.5. Offene Methode der Koordinierung (OMK) und *Flexicurity***

Mit der Festsetzung der Lissabon-Strategie im März 2000 wurde auch ein neues Politikinstrument auf europäische Ebene eingeführt, um die Effizienz der Politikkoordinierung und die Richtlinienkompetenz zu stärken.<sup>163</sup> Zentrale Wesenheit der OMK ist, dass das Ergebnis des Prozesses nicht vordefiniert wird. Zudem wird die Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen auf nationaler Ebene stärker hervorgehoben, um Maßnahmen „nachhaltiger“ integrieren zu können. Dieses Verfahren findet im Verfassungsvertrag, in den Mitteilungen der Kommission und im Weißbuch „Europäisches Regierung“ (1993) Erwähnung. Sie ist den „Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen“ zugeordnet. Dabei wird der Kommission die Möglichkeit gegeben, Initiativen zu ergreifen, „[...] die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den

---

<sup>161</sup> vgl. Rat der Europäischen Union (2003): Mehrjähriges Strategieprogramm. <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st15/st15896.de03.pdf> (Seite 12), abgerufen am 5.11.2011

<sup>162</sup> vgl. Rat der Europäischen Union (2006): Jahresprogramm des Rates für 2006 [http://www.eu2006.at/includes/Download\\_Dokumente/Agendas/operationalprogrammeDE.pdf](http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/Agendas/operationalprogrammeDE.pdf) (Seite 29), abgerufen am 5.11.2011

<sup>163</sup> vgl. Maucher, Mathias (2004): [http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25405/Artikel\\_Offene\\_Methode\\_der\\_Koodinierung\\_Beteiligungsverfahren.pdf](http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25405/Artikel_Offene_Methode_der_Koodinierung_Beteiligungsverfahren.pdf), abgerufen am 1.9.2011

Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet<sup>164</sup>. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien des Rats spielen in diesem Prozess eine wesentliche Rolle. Dem Europäischen Parlament und dem Rat kommen dabei nach Art. 129 EGV die Befugnis zu, Maßnahmen zu beschließen, die eine Kooperation im Bereich Beschäftigungspolitik zwischen den Mitgliedsstaaten fördern soll. Dies geschieht nach Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen. Neben dem Austausch von Informationen ist das zentrale Element der OMK die Erstellung von Vergleichsanalysen, dem sogenannten *Benchmarking*, die öffentlichkeitswirksamen Druck („*peer pressure*“) auf die Regierungen ausüben bzw. zur Erarbeitung von „*good practice*“-Modellen führen können. (vgl. Maurer 2006a: 83 und 85) Dieser Methode wird Uneinheitlichkeit vorgeworfen. Zudem wird von Kritikern die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob und welche Motivation für Mitgliedsstaaten besteht, überhaupt voneinander lernen zu wollen.<sup>165</sup> (siehe auch Kapitel 4.3.2.)

#### 4.3.6. Prinzip der Subsidiarität

Das Prinzip der Subsidiarität (Art. 5/AEUV) beruht auf dem Gedanken, dass Entscheidungen auf einer regionalen und bürgernahen Ebene getroffen werden sollen. Es ist ein „dynamisches Konzept“, wonach sich die Ebene für ein Tätigwerden der Gemeinschaft nach dem jeweiligen Kontext ausrichtet. Weiters berührt die Subsidiarität nicht die Befugnisse, die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrages hat.<sup>166</sup> Wesentlich dabei ist, dass die Gemeinschaft erst dann angerufen wird, wenn alle Entscheidungsebenen des jeweiligen Mitgliedsstaates die Bewältigung von Aufgaben nicht alleine wahrnehmen können bzw. wenn die Gemeinschaft in der Lage ist, wirksamere Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. Dabei soll das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und der Wahrung nationaler Identität aufrechterhalten werden.<sup>167</sup> In der Richtlinie zur Leiharbeit ist das Subsidiaritätsprinzip in der Einleitung, Punkt 23, verankert.

---

<sup>164</sup> Maucher, Mathias (2004): [http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25405/Artikel\\_Offene\\_Methode\\_der\\_Koodinierung\\_Beteiligungsverfahren.pdf](http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25405/Artikel_Offene_Methode_der_Koodinierung_Beteiligungsverfahren.pdf), abgerufen am 1.9.2011

<sup>165</sup> vgl. Universität Wien: Neue Methoden/Modelle europ. Regierens (Powerpoint) [http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/Melchior/ws06/reg/ref-Methoden-EU-Governance.pdf](http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Melchior/ws06/reg/ref-Methoden-EU-Governance.pdf), abgerufen am 19.9.2011

<sup>166</sup> vgl. Europa: Subsidiarität. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a27000\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_de.htm), abgerufen am 1.9.2011

<sup>167</sup> vgl. Bundeskanzleramt Österreich: Subsidiaritätsprinzip. [http://www.austria.gv.at/site/Cob\\_\\_\\_29648/6100/DesktopDefault.aspx#o29648](http://www.austria.gv.at/site/Cob___29648/6100/DesktopDefault.aspx#o29648), abgerufen am 1.9.2011

„Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Schaffung eines auf Gemeinschaftsebene harmonisierten Rahmens zum Schutz der Leiharbeitnehmer, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene zu verwirklichen ist, und zwar durch Einführung von Mindestvorschriften, die in der gesamten Europäischen Gemeinschaft Geltung besitzen, kann die Gemeinschaft in Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem im selben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.“<sup>168</sup>

#### **4.3.7. Die Schwächen der Gemeinschaftsmethode**

Das ursprünglich geltende Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union wurde aufgrund der jeweils unterschiedlichen Rechtsetzungsverfahren und der damit verbundenen Handlungseinschränkungen durch die Gemeinschaftsmethode ersetzt. Sie unterscheidet sich von der OMK und von Intergouvernementalen Methoden insofern, dass hier mehr der supranationale Charakter der Europäischen Union verstärkt wird. Im Zuge dessen wurde das Europäische Parlament in seiner Entscheidungskompetenz maßgeblich gestärkt. Nunmehr liegt das Initiativrecht für einen Rechtsakt bei der Europäischen Kommission, die verpflichtet ist, die nationalen Parlamente zu informieren, die ihrerseits überprüfen, ob der Rechtsakt dem Prinzip der Subsidiarität entspricht. Bei der Beschlussfassung im Rat kommt die qualifizierte Mehrheitsentscheidung zum Einsatz, wobei der Europäische Gerichtshof als oberste Kontrollinstanz fungiert. (vgl. Tekin/Wessels 2006: 108 bis 115) Wim Kok kritisierte 2004 in der Neuformulierung der Lissabon-Strategie, dass die Gemeinschaftsmethode den Erwartungen nicht entsprochen hätte und die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung von beschäftigungspolitischen Richtlinien große Verspätungen aufweisen.<sup>169</sup>

Die Lissabon-Strategie wurde mit Europa 2020 abgelöst. Obwohl der Zeitraum zwischen 2000 und 2008 in Bezug auf die Leiharbeit von gescheiterten Verhandlungen sowohl auf sozialpartnerschaftlicher als auch auf institutionell-europäischer Ebene gekennzeichnet ist, ist mit der Präzisierung der Leitidee „Modernisierung der Sozialsysteme“ durch den Begriff

<sup>168</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Richtlinie 2008/104/EG. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDF>, abgerufen am 19.11.2011

<sup>169</sup> vgl. Kok, Wim (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf) (Seite 48), abgerufen am 5.11.2011

*Flexicurity* und den Fokus auf die Pfadabhängigkeit in den Mitgliedsländern letztlich ein erfolgreicher Abschluss zustande gekommen. Dies ist nicht zuletzt nach dem Zwischenbericht 2004 durch Wim Kok und den daraus resultierenden nationalen Reformprogrammen, die sich an den zunehmend „integriert formulierten Leitlinien“ orientierten, stärker in den Vordergrund getreten. Die EU-Ratspräsidentschaften haben aufgrund ihrer Verankerung in den jeweiligen Mitgliedsländern die Verbreitung des Konzeptes *Flexicurity* einerseits maßgeblich vorangetrieben, andererseits konnten die Delegationen im EU-Ministerrat im konkreten Fall der Richtlinie zur Leiharbeit über einen Zeitraum von sechs Jahren aufgrund der unterschiedlichen Systeme der Mitgliedsländer keine Einigung erzielen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass das auf Konsens beruhende Gremium aufgrund seiner umfassenden Aufgabenstellungen strukturelle Schwächen bei der Beschlussfähigkeit aufweist. (vgl. Wessels 2006: 209) Es lässt jedoch vermuten, dass ein auf Konsens beruhender Entschluss „nachhaltiger“ in das politische System der Mitgliedsländer integriert werden kann, was im Sinne der Europa 2020-Strategie von der Europäischen Kommission begrüßt wird: „Was wir brauchen, ist eine Strategie, mit der die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft umgewandelt werden kann, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen starken sozialen Zusammenhalt geprägt ist.“<sup>170</sup>

Im folgenden Kapitel wird der Fokus auf den konkreten Entstehungsprozess (2000 bis 2008) der Richtlinie zur Leiharbeit auf institutioneller Ebene gelegt.

#### **4.4. Richtlinien zur Leiharbeit**

In diesem Kapitel wird die Entstehung der Richtlinie zur Leiharbeit im institutionellen Gefüge rekonstruiert. Dabei wird der zentrale - für lange Zeit strittige - „Grundsatz der Gleichbehandlung von LeiharbeiterInnen und regulär Beschäftigten“ im EU-Ministerrat in den Kontext des Entstehungsprozesses von *Flexicurity* und dem damit einhergehenden Trend zu einer europaweiten „Modernisierung der Sozialsysteme“ gestellt.

Der Mitentscheidungsverfahren hinsichtlich der Richtlinie zur Leiharbeit wurde gemäß Artikel 250 und 251 des EG-Vertrags vorgenommen (alte Fassung) und ist nunmehr im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in 293 und 294 verankert.

---

<sup>170</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM/2010/2020 endg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC2020:DE:NOT>, abgerufen am 26.11.2011

#### 4.4.1. Definition Richtlinie<sup>171</sup>

Eine Richtlinie ist ein Rechtsakt der Gemeinschaftsorgane (Rat oder Kommission), jedoch kein direkt anwendbares Recht. Sie muss zuerst in die nationalen Gesetzgebungsprozesse integriert werden. Das geschieht innerhalb eines festgelegten Zeitraumes, in der die darin formulierten Ziele geändert oder erlassen werden müssen. (vgl. Hillenbrand 2006: 443) Die drei Jahre dauernde Umsetzungsfrist für die Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG) für die Mitgliedsländer endete am 5.12.2011.

#### 4.4.2. Richtlinien zur Leiharbeit: 89/391/EWG und 91/383/EWG

In der Richtlinie 91/383/EWG (25. Juni 1991) wurde festgesetzt, dass Leiharbeiter und Arbeitskräfte mit befristeten Arbeitsverhältnissen den gleichen Zugang zu Schutzbestimmungen am Arbeitsplatz erhalten müssen.<sup>172</sup> Sie baut auf die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie 89/391/EWG (12. Juni 1989) auf, wonach Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes allen ArbeitnehmerInnen zur Verfügung gestellt werden sollen. Sie basiert auf den Europäischen Grundrechten und soll „(...) die uneingeschränkte Einhaltung von Artikel 31 der Charta gewährleisten, wonach jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen sowie eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub hat.“<sup>173</sup> (Richtlinie 2008/104/EG 2008, Absatz 1)

#### 4.4.3. Der lange Weg der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG

Es dauerte sechs Jahre bis die Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG von Parlament und Rat beschlossen werden konnte. Dabei kommt der Überwindung der Meinungsverschiedenheiten zum **Grundsatz der Gleichbehandlung** zentrale Bedeutung zu. Der ursprüngliche Plan, Leiharbeit in die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge zu integrieren, wurde im Jahr 1999 geändert, da die europäischen Sozialpartner (EGB, CEEP, UNICE), aufgrund struktureller Unterschiede der beiden Beschäftigungsformen die Notwendigkeit sahen, die Leiharbeit

<sup>171</sup> Rechtlich verankert im Artikel 288, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

<sup>172</sup> vgl. Europa: EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0383:DE:NOT>, abgerufen am 9.11.2011

<sup>173</sup> Europäische Union: Richtlinie 2008/104/EG (Amtsblatt), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDE>, abgerufen am 2.12.2011



gesondert in einer Richtlinie zu verankern.<sup>174</sup> Der lange Entstehungsprozess der Richtlinie hängt mit der Tatsache zusammen, dass hinsichtlich der rechtlichen Stellung, den Arbeitsbedingungen und dem Status von Leiharbeit innerhalb der EU unterschiedliche Auffassungen bestehen und der Ministerrat aufgrund seiner Arbeitsweise der Konsensbildung eine schwach ausgeprägte Beschlusskompetenz aufweist.

Die von den europäischen Sozialpartnern geführten Verhandlungen, welche zwischen Juni 2000 und Mai 2001 erfolgten, scheiterten aufgrund der unterschiedlichen Positionen zur Frage der Gleichbehandlung.<sup>175</sup> In diesem Rahmen hatte in Bezug auf die sozialpartnerschaftliche Verhandlung der sogenannte Schatten der Hierarchie („*shadow of law*“)<sup>176</sup> zum erfolgreichen Zustandekommen einer Vereinbarung wenig Relevanz. Dies ist vermutlich auf die deutlichen Systemunterschiede in den Mitgliedsländern zurückzuführen und die damit einhergehende Schwierigkeit eines Vereinheitlichungsprozesses durch eine Richtlinie. (vgl. Leiber/Falkner 2005: 166 und 167) Aus diesem Grund trat die Europäische Kommission als Gesetzgebungsinitiatorin in Kraft. Am 21. März 2002 erfolgte der nächste Schritt im Politikgestaltungsprozess der Richtlinie: Die Kommission übermittelte einen Vorschlag an das Europäische Parlament und den Rat, der im Zeichen der Lissabon-Strategie und damit auch im Sinne von *Flexicurity* stand. Leiharbeit wurde darin als flexible Beschäftigungsform beschrieben, die sozial abgesichert werden müsse, um Wirtschaftswachstum in Europa zu erzielen. „Soll der Übergang zu dieser Wirtschaftsform gelingen, so gilt es, gemeinsam mit den Sozialpartnern flexiblere Formen der Arbeitsorganisation zu fördern und die einschlägigen Rechtsvorschriften und vertraglichen Vereinbarungen zu reformieren, um Flexibilität und Sicherheit besser zu vereinbaren, aber auch, um mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen.“<sup>177</sup>

Als zentraler Schwerpunkt wird hier der Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen LeiharbeiterInnen und regulär Beschäftigten für den gesamten europäischen Raum genannt, wobei Ausnahmeregelungen bestehen, die die Unterschiede des tarifvertraglichen Status von Leiharbeit in den Mitgliedsländern berücksichtigen, so z.B. die „Wartezeit auf

---

<sup>174</sup> vgl. Richtlinie 2008/104/EG 2008, Absatz 10

<sup>175</sup> vgl. Europäische Rechtsakademie: <http://eur-law.eu/DE/Stellungnahme-Wirtschafts-Sozialausschusses-Vorschlag-Richtlinie-Europaischen-Parlaments-Rates.424573.d>, abgerufen am 27.11.2011

<sup>176</sup> vgl. Bercusson 1992: 185. Sozialpartnerschaftliche Verhandlungen erfolgen vor einem institutionellen Rahmen, wobei im Fall des Nichtzustandekommens einer Vereinbarung mit ungünstigen politischen Folgeerscheinungen zu rechnen ist.

<sup>177</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern (KOM(2002) 149 endgültig). Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0149:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 12.11.2011

Gleichbehandlung“ (siehe auch 4.4.4). Zudem gilt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung. In der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (Europäisches Parlament) vom 19.9.2002 zum Vorschlag der Kommission wird die Befürchtung geäußert, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung durch die in Artikel 5, Absatz 4 genannten Ausnahmeregelungen, aufgeweicht werde. Dieser Grundsatz wird vom EWSA als wesentlich betrachtet, um eine Rechtssicherheit des Leiharbeitnehmers zu gewährleisten und um ein Unterlaufen der nationalen Tarifsysteme zu unterbinden. Grundsätzlich sollte ein Nichtdiskriminierungsprinzip (Grundsatz der Europäischen Verträge) nicht infrage gestellt, gleichzeitig jedoch die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedsstaaten beachtet werden. Das in Artikel 5, Absatz 3 beschriebene „angemessene Schutzniveau“ wird vom EWSA als nicht hinreichend definiert betrachtet. Deshalb wird die Kommission dazu aufgefordert, diese Passage deutlicher herauszuarbeiten.<sup>178</sup>

Das Europäische Parlament brachte seine Stellungnahme (1. Lesung, einfache Mehrheit) am 21.11.2002 ein. Darin findet sich die Forderung nach einer durchgehenden Gewährleistung des Prinzips der Nichtdiskriminierung, die in Artikel 5, Absatz 4 durch eine Ausnahmeregelung aufgehoben wurde. Eine Gleichbehandlung sollte vom ersten Tag des Arbeitsverhältnisses und für den ganzen Zeitraum der Beschäftigung gewährleistet sein. Zudem wurde bemängelt, dass eine Zulässigkeit einer sogenannten Tarifausnahme nicht an die Gewährleistung eines „angemessenen Schutzniveaus“ gekoppelt sein sollte, da dies mit dem Grundsatz der Tarifautonomie nicht vereinbar sei und in Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof stehen könnte.<sup>179</sup>

Eine Woche später (28.11.2002) wurde der überarbeitete Vorschlag von der Kommission vorgelegt: Der Bezugspunkt für den Gleichbehandlungsgrundsatz war nunmehr der Entleiherbetrieb. Dabei gilt: „Die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für Leiharbeitnehmer sollten mindestens denjenigen entsprechen, die für diese Arbeitnehmer gelten würden, wenn sie von dem entleihenden Unternehmen für den gleichen Arbeitsplatz eingestellt würden.“<sup>180</sup> Zudem wurde für Überlassungen, die nicht länger als sechs Wochen

---

<sup>178</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern. Stellungnahme. <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=1027&year=2002>, abgerufen am 12.11.2011

<sup>179</sup> vgl. Blanke, Thomas: Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-R1? Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des DGB, Oldenburg (Seiten 24 und 25), <http://www.dgb.de/themen/++co++a82affd2-633b-11df-74dc-00188b4dc422>, abgerufen am 11.12.2011

<sup>180</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen

dauern, eine „gewisse Flexibilität“ bei dem Prinzip der Nichtdiskriminierung eingeräumt. Schließlich wird bekräftigt, dass die Ziele in Bezug auf Leiharbeit mittels des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht ausreichend erreicht werden könne, wodurch Mindestvorschriften auf Gemeinschaftsebene umzusetzen seien. Die Richtlinie gilt für öffentliche und private Unternehmen. Dabei wird es den Mitgliedsstaaten nach Anhörung der Sozialpartner überlassen, ob sich die Richtlinie auch auf Arbeitsverhältnisse bezieht, die im Rahmen der Arbeitsmarktförderung geschlossen wurden (Ausbildung, Eingliederung, Umschulung). Leiharbeitsunternehmen sollten nunmehr als Arbeitgeber anerkannt werden. Die Richtlinie lässt die Begriffsbestimmung des Arbeitsentgelts, des Arbeitsvertrags, des Arbeitsverhältnisses oder des Arbeitnehmers in den Mitgliedsländern unberührt. Eine genaue Begriffsbestimmung wird in Bezug auf den Leiharbeitnehmer vorgenommen. Der Vorschlag des EPs zur Entkoppelung der Tarifaufnahme mit „angemessenem Schutzniveau“ wurde hingegen nicht akzeptiert.<sup>181</sup>

Der überarbeitete Vorschlag der Kommission fand im Rat keine Mehrheit, wodurch der Rechtsakt nicht erlassen werden konnte. Die Agenda Leiharbeit war daraufhin ein Dauerthema in den Debatten des Rates der Europäischen Union (Formation Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz). Der Fokus lag in diesem Rahmen zumeist auf dem sogenannten *equal pay*-Prinzip und den Beschäftigungsbedingungen von Leiharbeit. Keine Übereinstimmung konnte besonders in Bezug auf die Dauer der Qualifizierungszeit und dem damit einhergehenden *equal-pay*-Prinzip hergestellt werden. Damals wurde bereits eine sechswöchige Frist diskutiert, innerhalb der die Tarife für Leiharbeit von den regulär Beschäftigten abweichen konnten. Zudem sollte nach Ansicht einiger Delegationen eine fünfjährige Übergangsfrist zu *equal-pay*, beginnend nach der Implementierung der Richtlinie, eingerichtet werden. Andere Vertreter waren wiederum der Ansicht, dass bestimmte Ausnahmeregelungen für manche Mitgliedstaaten permanent ausfallen sollten. Eine weitere Position beinhaltete eine Qualifizierungszeit von Leiharbeitskräften von mindestens einem halben Jahr.<sup>182</sup> Schließlich wurde mehrmals festgestellt, dass der Rat weitere Maßnahmen setzen müsse, um einen Kompromiss zu erreichen. Grundsätzlich wurde von allen die

---

Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern (KOM(2002) 149 endgültig). Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0149:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 12.11.2011

<sup>181</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern (KOM(2002) 149 endgültig). Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0149:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 12.11.2011

<sup>182</sup> vgl. Europäischer Rat (2003): [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lisa/75977.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/75977.pdf), abgerufen am 12.11.2011

Meinung geteilt, dass Leiharbeit ein Schlüsselfaktor zum Wirtschaftswachstum darstellt, und somit im Einklang mit den Grundsätzen der Lissabon-Strategie steht.<sup>183</sup>

Am 9./10. Juni 2008 kam es bei der Ratstagung mit qualifizierter Mehrheit zu einer Einigung über einen Gemeinsamen Standpunkt, der schließlich am 15. September 2008 gemäß Artikel 251, Absatz 2 des EG-Vertrags förmlich angenommen wurde.<sup>184</sup>

In der neuen Fassung wird in Punkt 9 darauf hingewiesen, dass der Europäische Rat im Dezember 2007 die gemeinsamen *Flexicurity*-Grundsätze gebilligt hat, „(...) die auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt abstellen und sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern helfen sollen, die durch die Globalisierung gebotenen Chancen zu nutzen.“<sup>185</sup> (Gemeinsamer Standpunkt, EG, Nr. 24/2008, Punkt 9) Weiters wird festgehalten, dass ein Flexibilitätsbedarf nicht nur der Wirtschaft, sondern auch dem Bedürfnis des Arbeitnehmers nach Vereinbarung von Beruf und Privatleben entgegenkommt. (Gemeinsamer Standpunkt, EG, Nr. 24/2008, Punkt 11) Zudem wird dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Vergleich zu dem geänderten Vorschlag der Kommission mehr Bedeutung verliehen: Einerseits gibt es nun einen Rahmen auf Gemeinschaftsebene, andererseits soll die Subsidiarität dann vorgenommen werden, sollte es auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zu keiner Lösung kommen. (Gemeinsamer Standpunkt, EG, Nr. 24/2008, Punkt 23) Mitgliedstaaten/Sozialpartner sind der Kommission gegenüber zu Rechenschaft verpflichtet, ob ein Verbot oder Einschränkung von Leiharbeit gerechtfertigt ist (Schutz, Sicherheit, Funktionieren des Arbeitsmarktes). Damit unterscheidet sich der Gemeinsame Standpunkt zu dem Vorschlag der Kommission. Darüber hinaus müssen sie berichten, ob sie die entsprechenden Maßnahmen getroffen haben, um missbräuchliche Anwendung von Leiharbeit (Artikel 5, Gleichbehandlung) zu verhindern. In Artikel 6 wird die Informationspflicht von den entleihenden Betrieben thematisiert, wodurch Leiharbeitskräfte über offene Stellen im Betrieb in Kenntnis gesetzt werden müssen, um so eine Chance auf einen regulären Arbeitsplatz zu erhalten. Außerdem müssen von den Mitgliedsstaaten die entsprechenden Maßnahmen getroffen werden, um unzulässige Klauseln in Arbeitsverträgen zu unterbinden. Ausnahmen sind bei dem grundsätzlich gleichen Zugang zu Gemeinschaftsverpflegung, Kinderbetreuung usw. jedoch möglich, sofern sie „objektiv“

---

<sup>183</sup> vgl. Europa: Ratstreffen. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/264&format=HTML&aged=0&lg=de&guiLanguage=en>, abgerufen am 12.11.2011

<sup>184</sup> Grundsatz der Gleichbehandlung wird zusätzlich im Kapitel 4.4.4. thematisiert

<sup>185</sup> Europäische Union: Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 24/2008. Amtsblatt. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:254E:0036:0045:DE:PDF>, abgerufen am 2.12.2011

begründet sind. Fort- und Weiterbildung sollen gefördert werden. In Artikel 10 werden die Sanktionen bei Nichteinhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie thematisiert. Die Mitgliedsstaaten legen diese fest und sind verpflichtet, die Kommission darüber zu informieren. „Die Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein.“ (EG, Nr. 24/2008, Artikel 10, Absatz 2) In Bezug auf die Umsetzung müssen die Mitgliedstaaten die notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen bzw. die Sozialpartner dazu anhalten, Vorschriften zu vereinbaren, um die Richtlinie bis 5. Dezember 2011 in das nationale System zu integrieren.

Wesentlich für die Autonomie der nationalen Sozialpartner ist Punkt 19: „Die vorliegende Richtlinie beeinträchtigt weder die Autonomie der Sozialpartner, noch sollte sie die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern beeinträchtigen, einschließlich des Rechts, Tarifverträge gemäß nationalem Recht und nationalen Gepflogenheiten bei gleichzeitiger Einhaltung des geltenden Gemeinschaftsrechts auszuhandeln und zu schließen.“<sup>186</sup>

#### **4.4.4. Grundsatz der Gleichbehandlung und *Flexicurity***

Der in Artikel 5 behandelte Grundsatz der Gleichbehandlung entspricht in seiner endgültigen Form dem überarbeiteten Vorschlag der Kommission (2002) und lautet: „Die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Leiharbeitnehmer entsprechen während der Dauer ihrer Überlassung an ein entleihendes Unternehmen mindestens denjenigen, die für sie gelten würden, wenn sie von jenem genannten Unternehmen unmittelbar für den gleichen Arbeitsplatz eingestellt worden wären.“ (Absatz 1) Er umfasst den persönlichen Arbeitsschutz, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und rechtliche Bestimmungen zur Bekämpfung von Diskriminierung. Diese müssen so eingehalten werden, wie sie in den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen allgemeiner Ordnung festgelegt sind. (Absatz 1 a und b)

Ausnahmen können vorgenommen werden, wenn ein Leiharbeitnehmer einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit einem Leiharbeitsunternehmen abgeschlossen hat und in den Stehzeiten eine Entgeltfortzahlung besteht. Zudem können Mitgliedstaaten nun – nach Anhörung der Sozialpartner – Abweichungen von Absatz 1 auf nationaler Ebene vornehmen, die jedoch auf den Gesamtschutz der Leiharbeitnehmer Rücksicht nehmen und sich nunmehr innerhalb des rechtlichen Rahmens zutragen müssen. (Absatz 2 und 3) Eine weitere Ausnahme für die

<sup>186</sup> Europäische Union: Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 24/2008. Amtsblatt. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:254E:0036:0045:DE:PDF>, abgerufen am 2.12.2011

Anwendung des Grundsatzes für Gleichbehandlung kann in jenen Mitgliedsländern erfolgen, in denen es keine gesetzliche Regelung für die Ausweitung von Tarifverträgen gibt. Die sogenannte „Wartezeit für Gleichbehandlung“ tritt in Kraft, sofern ein „angemessenes Schutzniveau“ besteht. (Absatz 4)

Die Etablierung der Richtlinie wird mit der Verbreitung des Konzeptes *Flexicurity* maßgeblich in Verbindung gebracht. „Das Gleichbehandlungsgebot in der Leiharbeit steht in direktem Zusammenhang mit dem Konzept der *Flexicurity*. Nur auf der Basis dieses Ansatzes war es möglich, dass dieses Prinzip als Gestaltungsprinzip der Leiharbeit formuliert und schließlich durchgesetzt wurde.“<sup>187</sup>

Zur Verdeutlichung des Einflusses von *Flexicurity* auf die Entstehung der Richtlinie zur Leiharbeit soll darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs im Jahr 2006 *Flexicurity* als das beschäftigungspolitische Leitmotiv ausgerufen wurde.<sup>188</sup> Von der Kommission wurde in weiterer Folge im November 2006 das Grünbuch über die Reform des Europäischen Arbeitsrechtes herausgegeben, in dem auf die besondere rechtliche Situation der Leiharbeiter eingegangen wurde („Dreiseitige Rechtsverhältnisse“).<sup>189</sup> Daraufhin veröffentlichte die Kommission im Juni 2007 eine Empfehlung zu den gemeinsamen Grundsätzen zu *Flexicurity* (siehe Kapitel 3), die sodann im Dezember 2007 vom Europäischen Rat gebilligt wurden. Mithilfe der Initiative „Mission for *Flexicurity*“ der Kommission sollte ab Jänner 2008 in den Mitgliedsstaaten für das Konzept in Kooperation mit der slowenischen und der französischen EU-Ratspräsidentschaft „geworben“ werden.<sup>190</sup> Ziel ist es, den Mitgliedstaaten dabei behilflich zu sein, die Grundsatzprinzipien zu *Flexicurity* im eigenen System wahrzunehmen und im weiteren Verlauf mit den relevanten Akteuren zu kooperieren. Zudem sollten Anregungen zur Implementierung der integrierten Leitlinien im Sinne der Lissabon-Strategie gegeben werden. Die auf Freiwilligkeit beruhenden Kooperationen wurden im Laufe des Jahres 2008 vorgenommen und fielen somit in jenes Jahr, in dem ein gemeinsamer Standpunkt über die Richtlinie zur Leiharbeit

<sup>187</sup> Blanke, Thomas: Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-RI? Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des DGB, Oldenburg (Seiten 83 bis 85), <http://www.dgb.de/themen/+co++a82affd2-633b-11df-74dc-00188b4dc422>, abgerufen am 11.12.2011

<sup>188</sup> vgl. Bartenstein, Martin: [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20050821\\_OTS0016/bartenstein-Flexicurity-wird-leitthema-der-oesterreichischen-eu-praesidentschaft-im-bereich-beschaeftigung](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050821_OTS0016/bartenstein-Flexicurity-wird-leitthema-der-oesterreichischen-eu-praesidentschaft-im-bereich-beschaeftigung), abgerufen am 18.9.2011

<sup>189</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Grünbuch. Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006\\_0708de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0708de01.pdf), abgerufen am 13.11.2011

<sup>190</sup> vgl. Europa: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, abgerufen am 13.11.2011

beschlossen werden konnte. Im Juni 2009 wurden vom Rat die Schlussfolgerungen zu „*Flexicurity* in Krisenzeiten“ angenommen, wodurch die entsprechenden Grundsätze bekräftigt und somit weitergeführt wurden.

Der Entstehungsprozess der Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG) ist durch zwei wesentliche Verzögerungen gekennzeichnet: Das Scheitern der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen auf europäischer Ebene aufgrund der Heterogenität der Regulierungssysteme in den jeweiligen Mitgliedsländern und die konsensbildende Arbeitsweise des EU-Ministerrates, die über sechs Jahre hinweg keine Einigung zum „Grundsatz der Gleichbehandlung“ erzielen konnte. Dabei wurde in diesem Kapitel der Fokus auf die relevanten Institutionen und Strategien in Bezug auf die Arbeitsweise und den Entstehungsprozess der Richtlinie gelegt. Es wurde festgestellt, dass mit dem Zwischenbericht der Lissabon-Strategie unter Wim Kok ein wesentlicher „proaktiver“ Impuls in Bezug auf die Reformprogramme der Mitgliedsstaaten initiiert werden konnte. Zudem kann ein Zusammenhang zwischen der Präzisierung, Verbreitung und institutionellen Verankerung des Konzeptes *Flexicurity* unter der Leitidee „Modernisierung der Sozialsysteme“ mit der Beschlussfähigkeit im EU-Ministerrat hinsichtlich der Richtlinie zur Leiharbeit festgestellt werden.

## 5. Umsetzung der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG in Österreich im Kontext von *Flexicurity*

In diesem Kapitel wird der Umsetzungsprozess der Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG) auf österreichischer Ebene analysiert.

Eingangs werden die Positionen der Sozialpartner in Bezug auf die Leiharbeit nachgezeichnet, um den Stand der Diskussion zur Richtlinie zur Leiharbeit festzuhalten. Weiters werden der Umsetzungsbedarf und die Umsetzung der RL zum Thema gemacht. Dabei ist anzumerken, dass zu den Voraussetzungen für einen positiven Steuerungsprozess aufseiten des Staates wesentliche Strukturen notwendig sind. „Zu den in solchen Studien identifizierten Voraussetzungen erfolgreicher Steuerung gehören aufseiten des Staates gesetzliche Interventionsrechte, finanzielle Mittel und durchsetzungsfähige Vollzugsinstanzen, aber auch die Konsensfähigkeit des relevanten Sets von Entscheidungsbeteiligten.“ (Mayntz 2007: 53) Die Bedeutung von nichtstaatlichen Akteuren hat – in diesem Zusammenhang die Sozialpartner – einen wesentlichen Anteil bei der Steuerung von Politikfeldern. „Die empirische Implementationsforschung fand vielmehr, dass wichtige Steuerungsvoraussetzungen im Bereich der Adressaten beziehungsweise des betroffenen gesellschaftlichen Regelungsfeld liegen. Zu den relevanten Merkmalen des Regelungsfelds gehören seine Organisationsstruktur, die Präferenzen und das Widerstands- beziehungsweise Protestpotenzial betroffener Adressaten.“ (Mayntz 2007: 53)

Aufgrund der kurzen Überschneidungsdauer vorliegender Arbeit mit dem Auslaufen der Umsetzungsfrist wird der Bericht des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz an die Europäische Kommission nur kurz Erwähnung finden. Er liefert Rechenschaft über die Umsetzung der Richtlinie zur Leiharbeit (2008/104/EG) in Österreich (Frist 5.12.2011). Schließlich werden ausgewählte Grundsätze von *Flexicurity* mit aktuellen Zahlen aus dem Bereich Leiharbeit verglichen, um Aussagen über den Zustand des Österreichischen Beschäftigungs- und Sozialsystems im Zeichen von *Flexicurity* treffen zu können.



## 5.1. Positionen der Akteure

In diesem Abschnitt werden Positionen der Akteure in Bezug auf die Richtlinie zur Leiharbeit dargestellt, um den aktuellen Stand der Regulierungsprozesses zu analysieren.

### 5.1.1. ÖGB (PRO-GE) und AK

Im Rahmen des 17. ÖGB-Bundeskongresses im Jahr 2009 wurde das Zustandekommen der Richtlinie zur Leiharbeit im Sinne von verbindlichen Mindeststandards in Europa begrüßt. Die Gewerkschaften sehen darin punktuelle Verbesserungen in einem sonst zunehmenden Wettbewerb der „(...) niedrigsten Sozialstandards unter den EU-Mitgliedsstaaten (...)“.<sup>191</sup> Die inhaltlich eng mit dem ÖGB verwobene AK fordert in Bezug auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Leiharbeit die Ausweitung der Informationspflicht des Beschäftigers gegenüber den Betriebsräten und v.a. hinsichtlich der Beendigung von Überlassungen und der Löhne. Zudem sollen verschärfte Sanktionen bei Nichteinhaltung zur Geltung gebracht werden. Darüber hinaus plädiert die AK für eine Verordnung, die die Beschränkung der LeiharbeiterInnen gemessen an der Größe der Stammbesellschaft beinhaltet. Der arbeitsrechtliche Missbrauch von „eilvernehmlichen Auflösungen“, die die Kosten dafür auf die Leiharbeitskraft bzw. auf die Arbeitslosenversicherung und Krankenkassen übertragen, soll unterbunden werden. Außerdem soll ein rechtlicher Anspruch auf Übernahme in die reguläre Belegschaft nach sechs Monaten bestehen. Zudem wird bemängelt, dass es in der Praxis oft zu falschen Einstufungen bei der Anwendung des Kollektivvertrages kommt.<sup>192</sup> Weiters wird die Abschaffung des sogenannten Konzernprivilegs gefordert, da das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) hier nicht angewandt wird. Schließlich soll ein verpflichtender Sozialplan sowohl für den Überlasser- als auch für den Beschäftigtenbetrieb eingeführt werden, um die Kosten (v.a. Arbeitslosengeld) bei einer umfangreichen

---

<sup>191</sup> ÖGB (2009): ÖGB-Kurzbericht. [http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22%25C3%2596GB-Kurzbericht\\_2007-2009.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1245676406033](http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22%25C3%2596GB-Kurzbericht_2007-2009.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1245676406033) (Seite 50), abgerufen am 19.11.2011

<sup>192</sup> vgl. Solidarität. [http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22Solidarit%25C3%25A4t\\_Nr\\_934\\_September\\_2011.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1312798551352](http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22Solidarit%25C3%25A4t_Nr_934_September_2011.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1312798551352) (Seite 5), abgerufen am 19.11.2011

„Freisetzung“ von Leiharbeitskräften zu verteilen.<sup>193</sup>

### 5.1.2. WKÖ / Fachverband der gewerblichen Dienstleister

Die von der WKÖ im Mai 2011 veröffentlichte Image-Studie (siehe Abbildung 1) zum Thema Leiharbeit kam zu dem Schluss, dass dort wo sie angewendet werde, sie auch einen guten Ruf genieße. Daher liegt es im Interesse der WKÖ auf Information und Aufklärung von arbeitsrechtlichen Bedingungen zu setzen.<sup>194</sup> Mit der Imagekampagne wollte man darauf hinweisen, dass das von der Richtlinie geforderte Gleichbehandlungsprinzip bereits im Kollektivvertrag verankert ist. Die Entstehung der Richtlinie wird vonseiten der WKÖ der slowenischen Ratspräsidentschaft als großer Erfolg angerechnet. Laut WKÖ braucht es keine Änderung der österreichischen Rechtslage, da ihrer Ansicht nach die Bestimmungen bereits der Richtlinie zur Leiharbeit entsprechen.<sup>195</sup> Zudem ist man darauf bedacht, den Begriff Zeitarbeit statt Leiharbeit oder Arbeitskräfteüberlassung zu verwenden. Es wird jedoch eingeräumt, dass ZeitarbeiterInnen die ersten wären, die wirtschaftliche Krisen zu „spüren bekommen“. „Die Zeitarbeit spürt somit das Auf und Ab der Wirtschaft als Erste – sie ist am Puls der Wirtschaft. Für die Unternehmen ist Zeitarbeit eine Chance, erste zarte Anzeichen eines Aufschwungs zu nutzen und Menschen Arbeit zu geben, die sie fix (noch) nicht schaffen können. Viele Beschäftigte, die zuerst Zeitarbeit leisten, werden auch in den Beschäftigtenstand der Unternehmen übernommen.“<sup>196</sup>



Abbildung 1: Werbesujet der Imagekampagne initiiert durch die WKÖ 2010<sup>197</sup>

<sup>193</sup> vgl. Arbeiterkammer: Faire Arbeitsbedingungen für Leiharbeiter!. <http://www.arbeiterkammer.at/online/faire-arbeitsbedingungen-fuer-leiharbeiter-54974.html?mode=711&STARTJAHR=2008>, abgerufen am 30.10.2011

<sup>194</sup> vgl. Wirtschaftskammer Österreich: Die Kampagne-Zeitarbeit verdient Anerkennung. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=615726&dstid=9338&titel=Nachbericht%3A%2CPressekonferenz%2Cder%2CPersonaldienstleister%2CWien](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=615726&dstid=9338&titel=Nachbericht%3A%2CPressekonferenz%2Cder%2CPersonaldienstleister%2CWien), abgerufen am 19.11.2011

<sup>195</sup> vgl. Wirtschaftskammer Österreich (Schweng, C.): SPIK. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?AngID=1&StID=489895&DstID=29](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=489895&DstID=29), abgerufen am 19.11.2011

<sup>196</sup> Wirtschaftskammer Österreich: Zeitarbeit, <http://www.diepersonaldienstleister.at/kampagne>, abgerufen am 21.11.2011

<sup>197</sup> Wirtschaftskammer Österreich: Zeitarbeit. <http://www.diepersonaldienstleister.at/kampagne>, abgerufen am 8.12.2011

## 5.2. Umsetzung der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG

### 5.2.1. Umsetzungsbedarf in Österreich

Schindler geht davon aus, dass „einiger Umsetzungsbedarf“ besteht. Er bezieht dies auf den Anwendungsbereich des AÜG, da die Richtlinie nunmehr auch auf den Bereich der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung und im öffentlichen Dienst anzuwenden ist. Nach Anhörung der nationalen Sozialpartner können jedoch in diesen Bereichen Ausnahmen gemacht werden, die im Vergleich zu den Ausnahmemöglichkeiten gemäß § 1 Abs 2 bis 4 AÜG wesentlich enger ausfallen. (vgl. Schindler 2009: 176) Diese Ausnahme wurde in Österreich zum Beispiel bei der Arbeitskräfteüberlassung im Bereich Justizbetreuungsagentur (nicht gewerblich) angewandt. Für diese Beschäftigungsgruppe wurde ein eigener Kollektivvertrag geschaffen, um gemäß der RL bei den Ausnahmen den „nötigen Gesamtschutz“ zu gewährleisten.<sup>198</sup>

Da Österreich sich gegen ein Verbot von Leiharbeit ausgesprochen hat, besteht hinsichtlich der Überprüfung von Einschränkungen und Verboten kein gesetzlicher Änderungsbedarf. Einen wichtigen und gleichzeitig sehr schwierig zu regulierenden Bereich stellt die von der Richtlinie in Aussicht gestellte Ausnahmeregelung bei der Gleichbehandlung dar. Darin kann vom Gleichbehandlungsgrundsatz abgewichen werden, wenn ein unbefristeter Arbeitsvertrag mit einem Leiharbeitsunternehmen geschlossen wurde und eine Bezahlung in Stehzeiten erfolgt. Österreich kann nach Schindler von dieser Ausnahmeregelung keinen Gebrauch machen, obwohl im AÜG eine mit der Überlassung zeitgleich einhergehende Befristung nicht erlaubt ist. „Der Arbeitgeber darf das Arbeitsverhältnis aber nicht wegen des Endes einer Überlassung und frühestens am fünften Arbeitstag nach deren Ende kündigen; entgegenstehende Kündigungen sind rechtsunwirksam.“<sup>199</sup> Österreich erfüllt die Voraussetzungen jedoch nicht hinsichtlich der zweiten Bedingung - der Bezahlung während der Stehzeiten. Nach Beendigung des Einsatzes kommt es in vielen Fällen zu einer einvernehmlichen Lösung. Laut Schindler werden 80 Prozent der Dienstverhältnisse von Leiharbeitskräften so aufgelöst. (vgl. Schindler 2009: 177) Riesenfelder/Wetzel haben innerhalb ihres Pools bei 53,1 Prozent der Befragten eine einvernehmliche Auflösung des Dienstverhältnisses vorgefunden. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 34) Daher kann in diesem

<sup>198</sup> vgl. Österreichisches Parlament:

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_00486/fnameorig\\_172278.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00486/fnameorig_172278.html), abgerufen am 21.11.2011

<sup>199</sup> Kollektivvertrag Arbeitskräfteüberlasser 2011 (Rahmenkollektivvertrag),

[http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740), abgerufen am 5.11.2011

Bereich keine Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz gemacht werden.

Die Richtlinie hebt in Artikel 5 Absatz 5 hervor, dass eine missbräuchliche Anwendung von Ausnahmemöglichkeiten unterbunden werden muss. Schindler verweist dabei auf die in Österreich gängige Praxis der aufeinanderfolgenden Überlassungen hin, die den eigentlichen Sinn der Leiharbeit - aufgrund der Beendigung nach Überlassung - untergraben und die Kosten für Stehzeiten auf das AMS abwälzen. (vgl. Schindler 2010: 177 und 178) Nicht mit der Richtlinie zur Leiharbeit vereinbar ist nach Schindler die vom OGH vorgenommene Einschränkung der periodisch anfallenden Entgelte nur für atypisch lange Überlassungen. Seiner Meinung nach müsste dies ab Dezember 2011 nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz für alle Überlassungen gelten. „Wer den *Flexicurity*-Ansatz ernst nimmt, kann diese Entwicklung nur begrüßen.“ (Schindler 2009: 178)

Der Zugang zu betrieblichen Einrichtungen wie Kantine und Kinderbetreuungseinrichtungen soll nun gleichermaßen möglich sein, zudem ist die Information zu offenen Stellen innerhalb des Betriebes zu gewährleisten, sofern keine „objektiven Gründe“ dagegen sprechen.

Hinsichtlich bei der in der Richtlinie verankerten Sanktionen aufgrund von Regelverstößen steht in Österreich bei der Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Normen ausschließlich der Zivilrechtsweg offen. Obwohl durch Schindler eingeräumt wird, dass durch die Entziehung der Konzession von Überlassern durch § 135 Abs 4 bis 6 Gew O bei Regelverstößen eine geeignete Maßnahme zur Verfügung steht, sieht er in der Sechs-Monatsfrist eine Aufhebung der Abschreckung durch die in Österreich praktizierten Sanktionen. Neben dem Anwendungsbereich der Richtlinie zur Leiharbeit auf den öffentlichen Bereich und der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung sieht Schindler sowohl auf der inhaltlichen als auch auf der betrieblichen Ebene Umsetzungsbedarf (Abfertigung, Urlaub, Betriebsvereinbarung u.a.). „Die in Österreich bestehenden Zugangs- und Überwachungsregelungen sowie Verbotsermächtigungen sind hingegen RL-en-konform.“ (Schindler 2009: 179)

### **5.2.2. Umsetzung**

Im Jahr 2009 wurden im Bericht des BM zum Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission die Gleichbehandlung der LeiharbeiterInnen mit der Stammbeschaft vom ersten Tag der Überlassung und die Begrenzung von Einschränkungen und Verboten der Leiharbeit befürwortet.<sup>200</sup>

<sup>200</sup> vgl. Österreichisches Parlament: Bericht des BM für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III\\_00043/fnameorig\\_151463.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00043/fnameorig_151463.html), abgerufen am 19.11.2011

Damit wurden die zentralen Punkte der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG für Österreich bekräftigt.

Im AÜG ist weiterhin eine „(...) Überlassung von Arbeitskräften im Rahmen eines öffentlichen oder von öffentlichen Stellen geförderten spezifischen beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- und Umschulungsprogrammen (...)“ möglich. (§ 1, Absatz 4) Weiters wird mit § 8 AÜG ausgeschlossen, dass zwingende Rechtsvorschriften, mit individuellen Verträgen umgangen werden können. Zusammenfassend kann jedoch festgestellt werden, dass keine grundlegende Änderungen im AÜG notwendig sind. „Gravierende Veränderungen im österreichischen Arbeitsrecht durch die Umsetzung dieser Richtlinie blieben jedoch aus, da das AÜG mit seinem prinzipiell sehr hohen Schutzniveau europarechtlichen Standards im Wesentlichen gerecht wird.“ (Sacherer/Schwarz AÜG 27 zitiert nach Schapler 2009: 24) Mit 5.12.2011 ist die Frist für die Umsetzung der Richtlinie zur Leiharbeit in Österreich abgelaufen. Die Sozialpartner konnten sich nicht termingerecht auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Änderung des AÜG einigen, wodurch Österreich zurzeit bei der Umsetzung der RL gegenüber der EU säumig ist. Laut Einschätzung der zuständigen Abteilung im BMASK (Dr. Engelbert Poropatch, Leiter Referat 1a) wird ein entsprechender Gesetzesentwurf voraussichtlich im ersten Halbjahr 2012 erfolgen.

### **5.3. Leiharbeit und *Flexicurity* in Österreich**

In diesem Abschnitt werden zentrale Bereiche der Grundsätze für *Flexicurity* mit aktuellen Daten der Situation von LeiharbeiterInnen in Österreich verglichen. Damit soll eine Aussage hinsichtlich der „Modernisierung des österreichischen Sozialsystems“ im Kontext von Leiharbeit und *Flexicurity* getroffen werden.

#### **5.3.1. Zugang zu beruflicher Weiterbildung von LeiharbeiterInnen**

In der Mitteilung der Kommission über gemeinsame Grundsätze für den *Flexicurity*-Ansatz (KOM(2007) 359 endgültig) wird die Teilnahme an beruflicher Aus- und Weiterbildung als ein Leitsatz und Indikator für den *Flexicurity*-Prozess beschrieben. Berufliche Qualifikation ist im Bereich Leiharbeit ein Indikator für die Dauer des Einsatzes und die Wahrscheinlichkeit in die Stammebelegschaft übernommen zu werden. (vgl. Promberger 2005: 187) In der Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG ist dieser Leitsatz im Artikel 6 beschrieben. Darin werden die nationalen Sozialpartner aufgefordert, den Zugang zu Weiter- und Fortbildung in

den Leiharbeitsfirmen und den entleihenden Firmen zu verbessern.<sup>201</sup>

Der Kollektivvertrag des Gewerbes der Arbeitskräfteüberlassung kommt im Abschnitt XVa. diesem Leitsatz nach. Darin ist der Arbeitgeber verpflichtet, für Weiterbildungsmaßnahmen besonders für Frauen und ältere Beschäftigte Sorge zu tragen (gilt ab 2007). Dabei besteht kein persönlicher Rechtsanspruch. Ziel ist es, eine verbesserte Einsatzfähigkeit von LeiharbeiterInnen im Sinne der Höherqualifizierung und der Kontinuität des Einsatzes herbeizuführen.<sup>202</sup> Finanziert wird die Weiterbildung mit einem Bildungsbeitrag, der sich aus Geldern von dem Unternehmen und den MitarbeiterInnen zusammensetzt. Darüber hinaus werden Kurse durch die Aufleb GmbH bis zu 100 Prozent gefördert.<sup>203</sup> Die Aufleb GmbH nimmt als operative Abwicklerin seit dem Jahr 2007 einen wichtigen Stellenwert bei der Weiterbildung im Bereich Leiharbeit ein. Diese Bedeutung wird aufgrund der im Kollektivvertrag verankerten Mitteilungspflicht der Arbeitgeber gegenüber der Aufleb GmbH hervorgehoben, die quartalsweise Auskunft über die Anzahl der bestehenden Arbeitsverhältnisse und Weiterbildungsmaßnahmen geben müssen. (Punkt 6, KV Arbeitskräfteüberlassung).

Eine vom Meinungsforschungsinstitut L&R durchgeführte Studie kommt zum Schluss, dass im Laufe des Jahres 2008 dreizehn Prozent der befragten LeiharbeiterInnen an einer beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben, die zumindest teilweise in der Arbeitszeit stattfand oder zumindest teilweise vom Überlasserbetrieb finanziert war. Im Vergleich zu den Weiterbildungen unselbstständig Beschäftigter in Österreich wird hier auf eine Benachteiligung von LeiharbeiterInnen beim Zugang zu beruflicher Weiterbildung verwiesen (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 53) Innerhalb dieser Gruppe erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung markant, wenn der/die LeiharbeiterIn ein hohes berufliches Tätigkeitsniveau aufweist.<sup>204</sup> Bei niedriger Qualifikation besteht laut Aufleb GmbH ein weniger ausgeprägtes Interesse an beruflicher Weiterbildung - sowohl bei den Leiharbeitskräften als auch bei den Unternehmen. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 54) Weibliche LeiharbeiterInnen (neun Prozent) nehmen im Vergleich zu männlichen LeiharbeiterInnen (14 Prozent) etwas weniger häufig an Weiterbildungsmaßnahmen teil, wobei festgestellt wurde, dass der Unterschied nicht

<sup>201</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDF>, abgerufen am 30.11.2011

<sup>202</sup> vgl. Kollektivvertrag Arbeitskräfteüberlasser 2011 (Rahmenkollektivvertrag), [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail\\_wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740](http://portal.wko.at/wk/format_detail_wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740), abgerufen am 5.11.2011

<sup>203</sup> vgl. Aufleb: [http://www.aufleb.at/index.php?n=m\\_3\\_0](http://www.aufleb.at/index.php?n=m_3_0), abgerufen am 28.11.2011

<sup>204</sup> Niedriges Tätigkeitsniveau: acht Prozent; mittleres Tätigkeitsniveau: 13 Prozent, hohes Tätigkeitsniveau 40 Prozent

signifikant ist. Ebenfalls nicht signifikant ist der Unterschied zwischen älteren LeiharbeiterInnen und LeiharbeiterInnen im Haupterwerbsalter: Die ab 50-Jährigen haben mit einem Anteil von sieben Prozent an beruflicher Weiterbildung teilgenommen. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 53 und 54) Bei der Frage nach beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten gaben 65,3 Prozent der Männer und 73,8 Prozent der Frauen an, dass sie im Betrieb keine vorgefunden hätten, womit der überwiegende Teil mit 57,3 Prozent der Männer sehr bzw. eher zufrieden waren und 53,1 Prozent der Frauen. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 41)

### 5.3.2. Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen von Leiharbeit

In der Mitteilung der Kommission über Gemeinsame Grundsätze für den *Flexicurity*-Ansatz (KOM(2007) 359 endgültig) wird in Abschnitt 6 die Gleichstellung der Geschlechter hervorgehoben: „*Flexicurity* sollte die Gleichstellung der Geschlechter dadurch voranbringen, dass gleicher Zugang zu Arbeitsplätzen hoher Qualität für Frauen und Männer gefördert wird (...).“ In der Richtlinie zur Leiharbeit wird dies mit dem Gleichbehandlungsprinzip abgedeckt.<sup>205</sup>

Im Kollektivvertrag gibt es dazu keine Bestimmung - außer hinsichtlich der Förderung für Weiterbildung (siehe voriges Kapitel). In der Richtlinie zur Leiharbeit (RL 2008/104/EG, 11) werden, wie bereits in Kapitel zwei thematisiert, die Vorteile der „flexiblen Zeitarbeit“ in Bezug auf die Vereinbarung von Berufs- und Privatleben unterstrichen. Dabei stellt sich die Frage, ob die beiden Ansprüche an Flexibilität vonseiten des Unternehmens und des/der Leiharbeiters/in in Übereinstimmung gebracht werden können. „Studien zufolge scheitern nämlich die Wünsche überlassener Arbeitskräfte nach individuellen Zeiteinteilungen (zB für mehr Zeit in der Kindererziehung) häufig an Anforderungen der Beschäftigerbetriebe, welche diesen Wünschen entgegenstehen.“ (Schapler 2009: 29)

In Bezug auf den Indikator Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern hat sich laut L&R-Studie die Situation zwischen 2005 und 2007 angeglichen, wobei 39,4 Prozent der Frauen ein Einkommen bis zu 1.500 EUR aufweisen – im Vergleich dazu sind es 14,9 Prozent der Männer in diesem Einkommensbereich. Der Anteil des Einkommens zwischen 1.501 EUR und 2.000 ist annähernd gleich (36,3 Prozent Frauen – 37,8 Prozent Männer). Einen

---

<sup>205</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Richtlinie 2008/104/EG. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDE>, abgerufen am 19.11.2011

deutlichen Unterschied gibt es bei einem Einkommen ab 2.001 EUR – 47,5 Prozent der Männer und 34,3 Prozent der Frauen sind in diesem Einkommensbereich situiert. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 93) Der Einkommensunterschied lässt sich auf das Niveau der Tätigkeit und die Beschäftigung als Haupt- oder Nebenerwerb zurückführen. Der Anteil der Frauen, die Leiharbeit als Nebenerwerb betreiben, ist mit 26 Prozent deutlich höher als der durchschnittliche Wert von 17 Prozent. (vgl. Riesenfelder/Wetzel 2010: 30) Frauen führen zu einem Prozentsatz von 36,4 Hilfstätigkeiten aus und unterscheiden sich dadurch markant von dem männlichen Anteil von 14,5 Prozent auf diesem Tätigkeitsniveau. Bemerkenswert ist, dass sich der Anteil der „sehr überqualifizierten Frauen“ mit 20,2 Prozent von dem Anteil der „sehr überqualifizierten Männern“ mit 13,7 Prozent wesentlich unterscheidet, was ein Hinweis auf die Schwierigkeit der Vereinbarung von Familie und einer Arbeit mit einem höheren Tätigkeitsniveau sein könnte. (siehe Tabelle 8 und 9 in Riesenfelder/Wetzel 2010: 30 und 31)

### **5.3.3. Beschäftigung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen**

Sowohl in der Richtlinie zur Leiharbeit als auch im Kollektivvertrag Arbeitskräfteüberlassung ist die Beschäftigung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen nicht explizit verankert, sieht man von den Standard-Arbeitsschutzvorschriften in Bezug auf den Jugendschutz ab. In den Gemeinsamen Grundsätzen für *Flexicurity* wird ein schwach ausgeprägtes Berufsausbildungssystem in Zusammenhang mit einer hohen Arbeitslosenrate bei Jugendlichen in Verbindung gebracht. Zudem sollte u.a. ein Schwerpunkt auf die Aktivierung von arbeitslosen Jugendlichen gelegt werden.<sup>206</sup>

Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit in Österreich wurden mit dem Jugendbeschäftigungspaket im Jahr 2008 gesetzt, mit dessen Hilfe der Bereich Lehrlingsausbildung neu gestaltet wurde. Als wichtigste Maßnahme kann die von Sozialpartnern und Regierung entwickelte Ausbildungsgarantie gewertet werden, wonach Jugendliche, die keine reguläre Lehrstelle finden, die Möglichkeit erhalten, eine Ausbildung auf überbetrieblicher Ebene zu absolvieren.<sup>207</sup> Mit der Jugendstiftung JUST Implacment wurde eine Plattform geschaffen, die für eine Eingliederung der Beschäftigungsgruppe der 19- bis 24-jährigen in den ersten Arbeitsmarkt konzipiert wurde. Die Förderung versteht sich

<sup>206</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Richtlinie 2008/104/EG. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDF>, abgerufen am 19.11.2011

<sup>207</sup> vgl. Bundeskanzleramt Österreich: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=38353>, abgerufen am 1.12.2011



als Hilfestellung hinsichtlich der Qualifizierung, der praktischen Ausbildung und der aktiven Arbeitssuche.<sup>208</sup> Die Förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund und das Absenken der *dropout rate* in der neunten Schulstufe sollten mit Geldern des Europäischen Sozialfonds vorgenommen werden.

In Österreich kam es im Jahr 2009 zu einer erhöhten Aufmerksamkeit von Leiharbeit in Zusammenhang mit dem Bereich Jugendarbeitslosigkeit, da sich diese aufgrund der sich global auswirkenden Wirtschaftskrise massiv erhöhte. BM Rudolf Hundstorfer stellte in der Bundesratssitzung (765. Sitzung) fest, dass die Hälfte der von Jugendarbeitslosigkeit betroffenen aus dem Segment Leiharbeit kämen.<sup>209</sup>

Von Überlasserbetrieben wird die Beschäftigungsform Leiharbeit für Jugendliche hingegen als positiv beschrieben, da mit den wechselnden Anstellungen unterschiedliche berufliche Erfahrungen gewonnen werden könnten. (vgl. Wroblewski 2000: 22 und 23) Ein Blick auf die Statistik bestätigt den häufigen Wechsel für die Gruppe der bis 24-jährigen: Im Jahr 2008 nahmen 69,9 Prozent der jungen LeiharbeitnehmerInnen einen Dienstgeberwechsel nach Beendigung ihrer Überlassung vor, 30,1 Prozent wurden vom Betrieb wiederangestellt. Für 33,9 Prozent betrug die Erwerbsdauer von LeiharbeitnehmerInnen einen bis 30 Tage – nur für 23,3 Prozent betrug die Erwerbsdauer mehr als 181 Tage. Werden die Phasen der Einarbeitung und Zeiten für die Information zu Arbeitsschutzmaßnahmen hinzugerechnet, können diese häufigen Wechsel und kurzfristigen Arbeitskräfteüberlassungen auf Dauer für einen überwiegenden Teil der jungen Beschäftigungsgruppe hinsichtlich einer kontinuierlichen Erwerbsbiografie als problematisch gewertet werden.

Insgesamt weist Österreich zurzeit eine sehr niedrige Jugendarbeitslosigkeitsquote im europäischen Vergleich auf. Mit einem Prozentsatz von 9,1 Prozent (Eurostat) liegt Österreich hinter den Niederlanden und Deutschland an dritter Stelle (EU 27: 22 Prozent).

#### **5.3.4. Beschäftigung von älteren LeiharbeitnehmerInnen**

Ältere LeiharbeitnehmerInnen werden im Kollektivvertrag Arbeitskräfteüberlassung hinsichtlich der Weiterbildungsmaßnahmen explizit hervorgehoben. Dies entspricht den

---

<sup>208</sup> vgl. Aufleb: [http://www.aufleb.at/index.php?n=m\\_4\\_0](http://www.aufleb.at/index.php?n=m_4_0), abgerufen am 1.12.2011

<sup>209</sup> vgl. Bundesrat: Stenografisches Protokoll. 765. Sitzung. [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ\\_00765/SEITE\\_0024.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ_00765/SEITE_0024.html) (Seite 24), abgerufen am 21.11.2011

Grundsätzen von *Flexicurity* nach KOM(2007) 359 (endgültig). In der Richtlinie zur Leiharbeit werden ältere LeiharbeiterInnen hingegen nicht konkret erwähnt. Von Überlasserbetrieben wird die Leiharbeit für Ältere grundsätzlich als positiv gewertet. (vgl. Wroblewski 2000: 22 und 23)

Als Maßnahmen, die für eine Erhöhung der Beschäftigungsquote von älteren Erwerbstätigen in Österreich eingesetzt wurden, sind das Altersteilzeitgeld, das Übergangsgeld, die *early-intervention*-Strategie des AMS und der Kombilohn-Neu anzuführen. Mit dem Kombilohn-Neu sollten Anreize gegeben werden, damit auch niedrig entlohnte Arbeitsplätze von älteren ArbeitnehmerInnen angenommen werden.<sup>210</sup> Die *early intervention*-Strategie sollte gezielt durch Förder- und Vermittlungsangebote den raschen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt unterstützen.<sup>211</sup>

Im Rahmen des vom Europäischen Sozialfonds finanzierten *active-ageing*-Schwerpunktes sollten vornehmlich ab 45-Jährige hinsichtlich der Weiterbildung gefördert werden. Das besonders für ältere und weibliche Langzeitarbeitslose relevante Übergangsgeld (ab 2004) soll dazu beitragen, die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Das Übergangsgeld wird von der Arbeitslosenversicherung finanziert.<sup>212</sup>

Ältere LeiharbeiterInnen (ab 50) sehen nach Riesenfelder/Wetzel zu einem hohen Prozentsatz keine bis kaum Möglichkeiten in eine Standardbeschäftigung zu wechseln (59,6 Prozent), zudem sehen sich ältere LeiharbeiterInnen ebenso einem sehr hohen bis hohen Risiko ausgesetzt, arbeitslos zu werden (88,9 Prozent). Auffallend ist der geringe Anteil jener, die während Stehzeiten eine Entlohnung erhalten (1,9 Prozent), wodurch die in der Richtlinie zur Leiharbeit angeführte Ausnahmeregelung bei der Anwendung des Gleichbehandlungsprinzips an dieser Stelle auf eine geringe Bedeutung für Österreich hinweist. (siehe Kapitel 5.2.1.) Kündigung (15,1 Prozent), einvernehmliche Auflösung (18,9 Prozent) und das Aufbrauchen von Zeitguthaben (34 Prozent) stellen die wichtigsten Situationen mit Ende der Überlassung dar. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit im Rahmen eines Leiharbeitsverhältnisses eine Wiederanstellung zu erlangen, auch wenn der überwiegende Teil einen Dienstgeberwechsel vornimmt (39,6 Prozent Wiederanstellung, 60,4 Prozent Dienstgeberwechsel). Mit zunehmendem Alter steigt

<sup>210</sup> vgl. Bundeskanzleramt Österreich: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=38353>, abgerufen am 1.12.2011

<sup>211</sup> vgl. AMS: [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20090116\\_OTS0187/ams-massnahmen-gegen-die-arbeitslosigkeit-im-jahr-2009](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090116_OTS0187/ams-massnahmen-gegen-die-arbeitslosigkeit-im-jahr-2009), abgerufen am 1.12.2011

<sup>212</sup> vgl. help.gv.at: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/27/Seite.270205.html>, abgerufen am 1.12.2011

die Wahrscheinlichkeit länger in einem Leiharbeitsverhältnis zu arbeiten (im Vergleich zu den bis 24-Jährigen). 26,9 Prozent arbeiten bis zu 30 Tage und 30,2 Prozent arbeiten 181 Tage und darüber hinaus. (vgl. Tabelle 38, 54, 94 und 98 in Riesenfelder/Wetzel 2010: 83) Diese Zahlen weisen eindeutig darauf hin, dass Leiharbeit zu einem überwiegenden Teil atypische Erwerbsbiografien verfestigt.

## 6. Zusammenfassung, Ergebnisse und Ausblick

Die Leiharbeit in Österreich ist seit ihrer Zulassung im Jahr 1988 im Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) geregelt. Damit wurden grundlegende Rechte in Bezug auf den Arbeitsschutz eingeführt. Hinsichtlich der gewerkschaftlichen Zuständigkeit und zentralen arbeitsrechtlichen Bestimmungen wie Entgelt, Kündigungsfrist und Urlaub war ein **langjähriger Verhandlungsprozess** die Folge, der von mehrmaligem Scheitern gekennzeichnet war. Dabei konnten über lange Zeit die Interessen der Gewerkschaft zum Schutz des nationalen Arbeitsmarktes mit den Interessen des Fachverbandes der gewerblichen Dienstleister, die eine grenzüberschreitende Liberalisierung vorsahen, nicht aufeinander abgestimmt werden. Die Einführung eines Kollektivvertrages verzögerte sich vermutlich einerseits aufgrund des zunehmenden Bedeutungsverlustes der Sozialpartnerschaft, andererseits aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Europäischen Union und den damit einhergehenden rechtlichen Unsicherheiten auf nationaler Ebene. Das Zustandekommen eines Kollektivvertrages in Österreich ist nicht zuletzt einer Flut an arbeitsrechtlichen Prozessen von LeiharbeiterInnen geschuldet, die aufgrund einer Kampagne der Gewerkschaft in Gang gesetzt wurden. Dadurch konnte das Interesse der wirtschaftlich ausgerichteten Akteure geweckt werden, sich mit der Gewerkschaft auf einen Kollektivvertrag zu einigen, der eine grundsätzliche Gleichbehandlung zwischen Leiharbeitskräften und regulären Dienstverhältnissen vorsieht. Österreich gilt mit dem 2002 eingeführten Kollektivvertrag für das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlasser als *good-practice*-Beispiel auf europäischer Ebene. Bemerkenswert dabei ist, dass die Entstehung des Kollektivvertrages in die Phase des Bedeutungsverlustes der österreichischen Sozialpartnerschaft fällt (siehe Kapitel 2), worin ein Hinweis auf eine zunehmende Flexibilität vonseiten der Gewerkschaft und der Wirtschaftskammer liegen mag und grundlegend als **konstruktives Element der korporatistischen Verhandlungsebene** in Österreich gesehen werden kann.

Die Strukturierung der Arbeit erfolgte in drei Phasen - vor dem theoretischen Hintergrund des Institutionalismus, der in dieser Arbeit Ansätze von *Rational Choice* und Akteurzentrierten Institutionalismus (Kapitel 4) miteinander verbindet. In **Phase eins** wurde Leiharbeit vor dem Hintergrund der Österreichischen Sozial- und Beschäftigungspolitik mit besonderer Berücksichtigung der Arbeitsweise der Sozialpartnerschaft untersucht. Dabei stand die Analyse der Literatur zu den Themen Beschäftigung, Sozialpartnerschaft und Leiharbeit in

Österreich im Vordergrund. Die Beschäftigungsform Leiharbeit ist ein wachsender Bereich, der wirtschaftliche Veränderungen in Form von Personalakquirierung und -abbau stark und unmittelbar zu spüren bekommt. Für Frauen und MigrantInnen hat die Bedeutung in den letzten Jahren zugenommen. Die in der Richtlinie zur Leiharbeit proklamierte Flexibilität – Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Vereinbarung von Beruf und Privatleben – wird nicht weiter ausgeführt, wodurch mehr als fraglich bleibt, ob dies nicht nur für die Arbeitgeberseite zutrifft. Hinweise liefern die Daten: In Österreich ist Leiharbeit sehr stark von **kurzen Einsätzen** geprägt und eine **einvernehmliche Dienstauflösung** ist weit verbreitet. Ein markanter Prozentsatz von Frauen und Männern fühlt sich für die von ihnen ausgeführten Tätigkeiten überqualifiziert, was ein Hinweis auf die Schwierigkeit sein könnte, eine anspruchsvolle Tätigkeit mit Familienarbeit zu verbinden. Es gilt der Grundsatz, dass mit der Qualifikation und dem Tätigkeitsniveau die Dauer von Einsätzen und die Wahrscheinlichkeit einer Übernahme erhöht wird, was die Wahrscheinlichkeit von Prekarität eingrenzt. Positiv ist, dass nun die gesetzliche Regelung des Zugangs zu betrieblichen Einrichtungen (Kinderbetreuung, Kantine u.a.) für LeiharbeiterInnen vorgenommen wurde (Phase zwei und Phase drei).

Aufgrund der Tendenz von Leiharbeit atypische Erwerbsbiografien zu verfestigen und dem nach wie vor bestehenden Äquivalenzprinzip im Sozialversicherungssystem, ist auf eine erhöhte Armutsgefährdung für diese Beschäftigungsgruppen hinzuweisen.

**Phase zwei** wurde in Kapitel drei bis vier thematisiert. Darin wurde das Konzept *Flexicurity* beleuchtet und der Entstehungsprozess der Richtlinie zur Leiharbeit unter dem Schlagwort Modernisierung der Sozialsysteme im Verlauf der europäischen Institutionen, Strategien und Prinzipien nachgezeichnet. An dieser Stelle wurde vorwiegend eine Analyse der entsprechenden Materialien (Grundsätze, Amtsblätter, Pressemitteilungen, Vorschläge, Entwürfe, Richtlinie) der EU-Institutionen vorgenommen. Phase drei beinhaltet die Analyse des Umsetzungsbedarfes der Richtlinie zur Leiharbeit in Österreich. Dabei wurde von AK/ÖGB im Gegensatz zur WKÖ moniert, dass einiger Umsetzungsbedarf herrsche. Dieser sich laut Dr. Engelbert Poropatich (Leiter Referat 1a, BMASK) auf arbeitsrechtliche Details beziehende Dissens der Sozialpartner dürfte auch dazu beigetragen haben, dass die Umsetzungsfrist mit 5.12. nicht eingehalten wurde, wodurch die Umsetzungskompetenz Österreichs **zurzeit geschwächt** ist.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Diese Information wurde im Rahmen eines Telefonats am 6.12.2011 erhoben.

Nachdem die im Zeitraum von 2000 bis 2001 geführten Verhandlungen der europäischen Sozialpartner zur Schaffung einer Richtlinie zur Leiharbeit scheiterten, trat zeitgleich mit der Einführung des Kollektivvertrages in Österreich die Europäische Kommission als Gesetzgebungsinitiatorin in Kraft. Die entsprechenden Institutionen unterbreiteten Vorschläge zur Adaptierung des Vorschlages der Richtlinie zur Leiharbeit und auch dieser Prozess kam letztlich über sechs Jahre hinweg ins Stocken. Aufgrund der unterschiedlichen Standards in den Mitgliedsländern und die daraus resultierenden Blockaden der Delegationen im Ministerrat konnte erst im Jahr 2008 ein Gemeinsamer Standpunkt und in weiterer Folge die Richtlinie beschlossen werden. Dabei kommt dem Konzept *Flexicurity* eine tragende Rolle bei der Akkordierung der unterschiedlichen Interessen zu. Der Grundgedanke von *Flexicurity* ist bereits vor der Einführung des konkreten Begriffes in den Leitlinien und Aktionsplänen präsent. Die Vermutung liegt nahe, dass dies mit der Einführung des Begriffs *Flexicurity* im Sinne einer Präzisierung von Politikgehalten und der damit verbundenen Möglichkeit der Verbreitung v.a. durch die EU-Ratspräsidentschaften wesentlich in Verbindung gebracht werden kann. Mit dem erhöhten Informationsstand zu *Flexicurity* konnte schließlich die Richtlinienkompetenz des auf Konsens ausgerichteten **EU-Ministerrats gestärkt** werden.

Zum Umsetzungsbedarf der Richtlinie in Österreich gibt es zwei maßgebliche Bereiche. Österreich hat sich bereits vor dem Erlass der Richtlinie verpflichtet, das Verbot von Leiharbeit aufzuheben, wodurch keine gesetzliche Adaptierung durch die Richtlinie notwendig war. Die in der Richtlinie erfassten Ausnahmen Öffentlicher Dienst und gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung sind jedoch im Vergleich zu den Bestimmungen des AÜG stark eingegrenzt, wodurch sich für einige Bereiche der Arbeitskräfteüberlassung auf tarifvertraglicher Ebene Änderungen ergaben. Im Wesentlichen sind jedoch **keine umfangreichen Änderungen** des AÜG notwendig, da Österreich im Vergleich zu den Mitgliedsstaaten ein hohes Schutzniveau im Bereich Leiharbeit aufweist. Österreich verfügte *bis dato* über eine starke Position in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinie 2008/104/EG, die zurzeit aufgrund der Terminsäumigkeit (Frist 5.12.2012) aufgrund der gescheiterten Verhandlungen der Sozialpartner zu einem Gesetzesentwurf des AÜG geschwächt ist (siehe auch weiter oben).

Im Detail weist jedoch die Praxis einige Problematiken auf: einvernehmliche Dienstauflösung, aufeinanderfolgende Überlassungen und der vergleichsweise geringe Anteil jener, die während der sogenannten Stehzeiten bezahlt werden. Diese Kosten werden

aufgrund der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit auf die öffentlichen Institutionen übertragen - das Risiko der wirtschaftlichen Flexibilität trägt vordergründig die Leiharbeitskraft und die öffentliche Hand. In Österreich wurde mit der im Kollektivvertrag verankerten Verpflichtung Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern, die Fortbildung in diesem Bereich verankert. Der Leitsatz in der Richtlinie, wonach Leiharbeit den Erwartungen der Unternehmen und der Leiharbeitskraft gleichermaßen entsprechen, kann als bedeutungslos gewertet werden, da in der Praxis kaum Chancen auf die Angleichung dieser Flexibilisierungswünsche bestehen. (siehe auch weiter oben) Es wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen, Jugendlichen und jungen Erwachsenen und älteren Beschäftigten unternommen, wobei festgestellt werden muss, dass Leiharbeit kaum die „Türöffnerfunktion“ erfüllt, sondern durch Leiharbeit atypische Erwerbsbiografien gefestigt werden. Die Wahrscheinlichkeit in die Stammebelegschaft übernommen zu werden, steigt vorwiegend mit der Qualifizierung und dem Alter (ab dem 50. Lebensjahr sinkt die Wahrscheinlichkeit). (vgl. Tabelle 38 in Riesenfelder/Wetzel 2010: 76) Die Tendenz der Leiharbeit atypische Erwerbsverläufe zu verfestigen, wirkt sich aufgrund des Äquivalenzprinzips der Sozialversicherungssystems nachteilig im Bereich der sozialen Transferleistungen aus. Österreich hat etliche Maßnahmen eingeführt, die eine Mobilität von ArbeitnehmerInnen bewirkt (Abfertigung neu, Entgeltsschutz für Arbeitslose, Einkommensabhängiges Kindergeld u.a.), gilt aber dennoch nach wie vor als Land, in dem mit der Zunahme von beschäftigungspolitischen Flexibilisierungen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für eine Armutgefährdung für den/die Erwerbstätige/n besteht.

Ein aktueller Trend hinsichtlich des Zuwachses von Leiharbeit lässt sich bei den sogenannten *Green Jobs* – Jobs aus dem Bereich erneuerbare Energien - verzeichnen. Green Jobs werden seit der Europa 2020 Strategie explizit gefördert, da sie unter dem Schlagwort „nachhaltiges Wirtschaftswachstums“ „positive Zahlen“ aufweisen. Dabei ist anzumerken, dass es noch keine einheitlichen Definitionen zu *Green Jobs* gibt und daher die Frage nach der ökologischen und arbeitnehmerrechtlichen Qualität dieser Arbeitsplätze gestellt werden muss. „Auch wird von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich auch so genannte atypische Beschäftigungsverhältnisse, wie beispielsweise Leiharbeit, eine wesentliche Rolle spielen; Green Jobs, daher nicht zwangsläufig mit Good Jobs gleichzusetzen sind.“<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Exp:ak - Forum für arbeitsmarktpolitische Zusammenarbeit: Zukunftspotenzial „Green Jobs“? Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik. (Seiten 49 bis 53). <http://www.expak.at/expak/img/uploads/expak1407.pdf>, abgerufen am 2.12.2011

## 7. Literatur- und Quellenangaben

### Literatur

Bähr, Holger/Treib, Oliver/Falkner, Gerda (2008): Von Hierarchie zu Kooperation? Zur Entwicklung von Governance-Formen in zwei regulativen Politikfeldern der EU, in: Tömmel, Ingeborg (Hg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 92-115

Becker, Peter (2006): Sozialpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Institut für Europäische Politik. Berlin: Nomos, 334-337

Behning, Ute (1999): Zum Wandel der Geschlechterrepräsentation in der Sozialpolitik. Opladen: Leske + Budrich

Bercusson, Brian (1992): Maastricht: A Fundamental Change in European Labour Law, in: Industrial Relation Journal, 23, 177-190

Börzel, Tanja (2008): European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, in: Tömmel, Ingeborg (Hg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 61-91

Bourdieu, Pierre (1998): Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Konstanz: UVK Universitätsverlag Konstanz

Brehmer, Wolfram/Seifert, Hartmut (2007): Wie prekär sind atypische Beschäftigungsverhältnisse? Eine empirische Analyse. 4. IWH-IAB-Workshop zur Arbeitsmarktpolitik. WSI-Diskussionspapier Nr. 156

Chabera, Bernhard (2003/2004): Grundlagen und Institutionen der Europäischen Union. Maastricht/Brüssel

Chaloupek, Günther et al (2006): Reformismus und Gewerkschaftspolitik: Grundlagen für die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften. Graz: Leykam

Dimmel, Nikolaus/Pfeil, Walter (2009): Armutsbekämpfung durch Transferleistungen, in: Dimmel, Nikolaus et al (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Innsbruck: Studienverlag, 464-511

Ebert, Michael et al (2005): Sicherheit und Flexibilität, in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.): *Flexicurity*. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: edition sigma, 317-344

Fink, Marcel (2009): Erwerbslosigkeit, Prekarität (Working Poor) und soziale Ungleichheit/Armut, in: Dimmel, Niklaus et al (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Innsbruck: Studienverlag, 198-210



Fink, Marcel/Tálos, Emmerich (2005): Defizite sozialstaatlicher Absicherung. Österreich, Deutschland, Großbritannien und Dänemark im Vergleich, in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.): *Flexicurity*. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: edition sigma, 385-419

Geppert, Walter (2011): Das Phänomen Arbeitskräfteüberlassung – Entstehung, Entwicklung und Probleme, in: Das Recht der Arbeit, Wien, AK, 6/2011, 507-517

Guger, Alois et al (2001): Lexikon der Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und sozialen Sicherung Österreich. Wien

Hassel, Anke (2005): Policy- und Machtinteressen in Sozialpakten in Europa, in: Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Österreichische und europäische Perspektiven. Wien: Lit-Verlag, 109-133

Hermann, Christian/Flecker, Jörg (2009): Das Modell Österreich im Wandel, in: Hermann, C./Atzmüller R. (Hg.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Wien: edition sigma, 17-44

Hillenbrand, Olaf (2006): Europa ABC, in: Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Institut für Europäische Politik. Berlin: Nomos, 407-455

Karlhofer, Ferdinand (1991): Geschwächte Verbände – stabile Partnerschaft? in: Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Wien 1991, 117-130

Kaufmann, Franz (1973): Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Stuttgart

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (2002): *Flexicurity* – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg 35/Heft 1, 80-106

Kienzl, Heinz (2005): Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft gestern, heute, morgen. Wien: ÖGB-Verlag

Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (2005): *Flexicurity*: Leitbild, Rhetorik oder halbherziger Kompromiss? in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.): *Flexicurity*. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: edition sigma, 9-28

Leiber, Simone/Falkner, Gerda (2005): Sozialer Dialog der EU und nationale Sozialpartnerschaft: Chronik einer paradoxen Beziehung, in: Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Österreichische und europäische Perspektiven. Wien: Lit-Verlag, 159-183

Leiber, Simone/Schäfer, Armin (2008): Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik, in: Tömmel, Ingeborg (Hg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 116-135

- Linsenmann, Ingo (2006): Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Institut für Europäische Politik. Berlin: Nomos, 226-228
- Mairhuber, Ingrid (2009): Entwicklung der österreichischen Alterssicherung seit den 1980er Jahren, in: Hermann, Christoph/Atzmüller, Roland (Hg.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Wien: edition sigma, 187-211
- Maurer, Andreas (2006a): Beschäftigungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Institut für Europäische Politik. Berlin: Nomos, 82-85
- Maurer, Andreas (2006b): Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Institut für Europäische Politik. Berlin: Nomos, 229-238
- Mayntz, Renate (2007): Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung, in: Mayntz, Renate (2009): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 53-64
- Obinger, Herbert/Tálos, Emmerich (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Österle, August (2009): Soziale Ungleichheit und Gerechtigkeit: Gesellschaftspolitische Konzeptionen und deren Umsetzung, in: Dimmel, Nikolaus et al (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Innsbruck: Studienverlag, 20-31
- Pelinka, Anton (1991): Parteien und Verbände, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Verlag für Gesellschaftskritik: Wien 1991, 69-78
- Pelizzari, Alessandro (2009): Dynamiken der Prekarisierung. Atypische Erwerbsverhältnisse und milieuspezifische Unsicherheitsbewältigung. Konstanz: UVK
- Pongratz, Hans (2002): Erwerbstätige als Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft? in: Kuda, Eva/Strauß, Jürgen (Hg.): Arbeitnehmer als Unternehmer? Herausforderungen für Gewerkschaften und berufliche Bildung. Hamburg: VSA-Verlag, 8-23
- Promberger, Markus (2005): Leiharbeit. Flexibilitäts- und Unsicherheitspotenziale in der betrieblichen Praxis, in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.): *Flexicurity*. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: edition sigma, 183-204
- Riesenfelder, Andreas/Wetzel, Petra (2010): Leiharbeit in Österreich. L&R Sozialforschung, Wiener Beiträge zur empirischen Sozialwissenschaft, Band 4. Wien: Lit-Verlag
- Schapler, Markus (2009): Arbeitskräfteüberlassung in der Praxis. Rechtliche Rahmenbedingungen zwischen Sollen und Sein. Wien: ÖGB Verlag
- Scharpf, Fritz (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. New York/Frankfurt: Campus Verlag

- Scharpf, Fritz (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich
- Schindler, René (2003): Arbeitskräfteüberlassungs-KV. Kommentierte Kollektivverträge Nr 2. Wien: ÖGB-Verlag
- Schindler, René (2009): Europarecht. Die neue EU-Leiharbeits-RL – der Umsetzungsbedarf in Österreich, in: Das Recht der Arbeit, AK, 2/2009, 176-179
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 1-22
- Schwerin, Barbara (2006): Tripartismus im europäischen Arbeitsrecht (Dissertation). München: Martin Meidenbauer Verlagsbuchhandlung
- Stolzlechner, Harald (1982): Öffentliche Fonds. Eine Untersuchung ihrer verfassungs- und verwaltungstechnischen Hauptprobleme. Wien / New York: Springer Verlag
- Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2006): Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Institut für Europäische Politik. Berlin: Nomos, 106-115
- Tichy-Fisslberger, Elisabeth (2007): Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft im Überblick, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 36. Jg (2007), 167-184
- van Waarden, Frans (2003): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 257-288
- Wessels, Wolfgang (2006): Europäischer Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Institut für Europäische Politik. Berlin: Nomos, 106-115
- Wilthagen, Ton (1998): *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?* Paper written in the context of the TSER-project „Social Integration by Transitional Labour Markets“
- Wilthagen, Ton et al (2003): Towards „*Flexicurity*“: balancing flexibility and security in the EU member states. Invited paper for the 113<sup>th</sup> World congress of the IIRA, Berlin
- Wroblewski, Angela (2001): Leiharbeit in Österreich. Übergangslösung oder Sackgasse? Wien: Institut für Höhere Studien (IHS)

## Internetquellen

### Rechtliche Grundlagen

Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG):

[http://www.jusline.at/Arbeitskraefteueberlassungsgesetz\\_\(AUeG\).html](http://www.jusline.at/Arbeitskraefteueberlassungsgesetz_(AUeG).html), abgerufen am 5.11.2011

Bundeskanzleramt: Bundesrecht konsolidiert. Gesamte Rechtsvorschrift für Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, Fassung vom 13.12.2011,

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008655&ShowPrintPreview=True>, abgerufen am 13.12.2011

Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit: EU-Arbeitsprogramm 2006 (Kapitel Beschäftigung).

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/III/III\\_00199/fnameorig\\_056827.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/III/III_00199/fnameorig_056827.html), abgerufen am 30.10.2011

Bundesrat: Stenografisches Protokoll. 765. Sitzung.

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ\\_00765/SEITE\\_0024.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ_00765/SEITE_0024.html) (Seite 24), abgerufen am 21.11.2011

Europa: EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41999X0506:DE:HTML>, abgerufen am 9.11.2011

Europa: EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0383:DE:NOT>, abgerufen am 9.11.2011

Europa: EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0618:DE:NOT>, abgerufen am 14.11.2011

Europäische Union: Richtlinie 2008/104/EG (Amtsblatt), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDF>, abgerufen am 2.12.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Richtlinie 2008/104/EG. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDF>, abgerufen am 19.11.2011

Kollektivvertrag Arbeitskräfteüberlasser 2011 (Rahmenkollektivvertrag),

[http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=522779&dstid=6740), abgerufen am 5.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Gemeinsame Grundsätze für den *Flexicurity*-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit

(Mitteilung). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:de:PDF>, abgerufen am 13.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Grünbuch. Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006\\_0708de01.pdf](http://lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0708de01.pdf), abgerufen am 13.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit. Mitteilung, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2007&nu\\_doc=359](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=359), abgerufen am 5.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs. Mitteilung KOM(2004) 557 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0557:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 2.12.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern KOM(2002) 149 endgültig. Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0149:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 12.11.2011

Österreichisches Parlament:

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_00486/fnameorig\\_172278.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00486/fnameorig_172278.html), abgerufen am 21.11.2011

Österreichisches Parlament: Bericht des BM für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III\\_00043/fnameorig\\_151463.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00043/fnameorig_151463.html), abgerufen am 19.11.2011

Rat der Europäischen Union (2005): Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt Nr. L 205 vom 06/08/2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0600:DE:HTML>, abgerufen am 20.5.2011

Rat der Europäischen Union (2003): Mehrjähriges Strategieprogramm. <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st15/st15896.de03.pdf> (Seite 12), abgerufen am 5.11.2011

Rat der Europäischen Union (2006): Jahresprogramm des Rates für 2006. [http://www.eu2006.at/includes/Download\\_Dokumente/Agendas/operationalprogrammeDE.pdf](http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/Agendas/operationalprogrammeDE.pdf) (Seite 29), abgerufen am 5.11.2011

## Materialien

### Wissenschaftlich

Aiginger, Karl / Guger, A. (2005): Das europäische Gesellschaftsmodell. Wien: Wifo, [http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files\\_aiginger/publications/2005/europ\\_modell.pdf](http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2005/europ_modell.pdf), abgerufen am 5.11.2011

Belabed, Eva: Wie realistisch ist ein europäisches Gesellschaftsmodell? Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Sonderdruck WISO 3/2002, Linz, <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00038.pdf>, abgerufen am 19.11.2011

Blanke, Thomas: Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-RI? Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des DGB, Oldenburg, <http://www.dgb.de/themen/++co++a82affd2-633b-11df-74dc-00188b4dc422>, abgerufen am 11.12.2011

Huber, Daniela: Pensionsversicherung I, Allgemeiner Teil. [http://netzwerke.oegb.at/14gs\\_vorarlberg/data/upload/SR-04.pdf](http://netzwerke.oegb.at/14gs_vorarlberg/data/upload/SR-04.pdf), abgerufen am 7.8.2011

Kargl, Martina: Solidarität im österreichischen Sozialstaat. [http://www.armutskonferenz.at/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=176&Itemid=36](http://www.armutskonferenz.at/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=176&Itemid=36), abgerufen am 7.8.2011

Kittel, Bernhard: Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich. <http://www.oezp.at/pdfs/2000-4-04.pdf>, abgerufen am 5.11.2011

Lorey, Isabel: Selbst-Prekarisierung von KulturproduzentInnen. Ein Beispiel neoliberaler Subjektivierung. <http://kulturrisse.at/ausgaben/042005/oppositionen/selbst-prekarisierung-von-kulturproduzentinnen.-ein-beispiel-neoliberaler-subjektivierung>, abgerufen am 20.9.2011

Magnin, Chantal (2005): Prekäre Integration. Die Folgen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Institut für Höhere Studien (IHS), 73 Reihe Soziologie, Wien: <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs73.pdf>, abgerufen am 5.11.2011

Maucher, Mathias (2004): [http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25405/Artikel\\_Offene\\_Methode\\_der\\_Koodinierung\\_Beteiligungsverfahren.pdf](http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25405/Artikel_Offene_Methode_der_Koodinierung_Beteiligungsverfahren.pdf), abgerufen am 1.9.2011

Muhm, Werner: Die Arbeiterkammerorganisation im geänderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umfeld“ in: Wirtschaft und Gesellschaft (28. Jahrgang, 2002, Sonderheft): <http://www.arbeiterkammer.at/bilder/importiert/WW.pdf>, abgerufen am 24.9.2011

Röpke, Oliver: Beispiel EU-Arbeitszeitrichtlinie – Das Ende Europäischer sozialer Mindeststandards? [http://www.arbeiterkammer.com/bilder/d104/WISO\\_Roepke.pdf](http://www.arbeiterkammer.com/bilder/d104/WISO_Roepke.pdf), abgerufen am 5.11.2011

Schief, Sebastian (2006/2007): (Arbeitszeit-) Flexibilisierung im internationalen Vergleich. <http://dr-sebastian-schief-arbeitszeitflexibilisierung-im-internationalen-vergleich-3.pdf>, abgerufen am 8.12.2011

Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard: Sozialpartnerschaft. Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik. <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/sozialpartnerschaft.pdf>, abgerufen am 16.11.2011

Töplitz, Paul: Sicherheits- und Gesundheitsmanagement in der Zeitarbeit. <http://www.maswebmagazin.at/stories/schwerpunkt-zeitarbeit/>, abgerufen am 30.10.2011

Universität Wien: Neue Methoden/Modelle europ. Regierens (Powerpoint) [http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/Melchior/ws06/reg/ref-Methoden-EU-Governance.pdf](http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Melchior/ws06/reg/ref-Methoden-EU-Governance.pdf), abgerufen am 19.9.2011

Wollner, Eveline: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik und Migration. Zur Rolle des österreichischen Gewerkschaftsbundes und zur Bedeutung von Migration aus Weltsystemperspektive. <http://www.grundrisse.net/grundrisse07/7auslaenderbesch.htm>, abgerufen am 16.11.2011

Wroblewski, Angela (2001): Leiharbeit in Österreich. Übergangslösung oder Sackgasse? Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), <http://www.equi.at/dateien/rs48.pdf>, abgerufen am 5.11.2011

### Organisationen

AMS: [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20090116\\_OT0187/ams-massnahmen-gegen-die-arbeitslosigkeit-im-jahr-2009](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090116_OT0187/ams-massnahmen-gegen-die-arbeitslosigkeit-im-jahr-2009), abgerufen am 1.12.2011

Arbeiterkammer: Faire Arbeitsbedingungen für Leiharbeiter! <http://www.arbeiterkammer.at/online/faire-arbeitsbedingungen-fuer-leiharbeiter-54974.html?mode=711&STARTJAHR=2008>, abgerufen am 30.10.2011

Arbeiterkammer: Der Kollektivvertrag regelt Ansprüche, die nicht im Gesetz stehen. <http://www.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=28&IP=8847> abgerufen am 5.8.2011

Arbeiterkammer NÖ: AK-Umlage. <http://noe.arbeiterkammer.at/online/kammerumlage-42792.html>, abgerufen am 24.9.2011

Arbeiterkammer Wien: Die Zwei: AK und ÖGB. <http://wien.arbeiterkammer.at/online/ak-und-oegb-19910.html>, abgerufen am 25.9.2011

Aufleb: [http://www.aufleb.at/index.php?n=m\\_4\\_0](http://www.aufleb.at/index.php?n=m_4_0), abgerufen am 1.12.2011

AUVA: Zukunftsbranche Leiharbeiter: bessere Information bringt deutliche Senkung des zu hohen Unfallrisikos.

[http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20040811\\_OT0083/zukunftsbranche-leiharbeiter-bessere-information-bringt-deutliche-senkung-des-zu-hohen-unfallrisikos](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040811_OT0083/zukunftsbranche-leiharbeiter-bessere-information-bringt-deutliche-senkung-des-zu-hohen-unfallrisikos), abgerufen am 5.11.2011

Bartenstein, Martin: Gemeinsam mit den Sozialpartnern für ein soziales Europa.

Presseaussendung vom 20.1.2006.

[http://www.eu2006.at/de/News/Press\\_Releases/January/2001bartenstein.html](http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/January/2001bartenstein.html), abgerufen am 29.10.2011

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen:

[http://www.sozialpartner.at/beirat/beirat\\_mission\\_de.pdf](http://www.sozialpartner.at/beirat/beirat_mission_de.pdf), abgerufen am 23.9.2011

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen:

[http://www.sozialpartner.at/beirat/publ/Liste\\_Publikationen.pdf](http://www.sozialpartner.at/beirat/publ/Liste_Publikationen.pdf), abgerufen am 23.9.2011

BMASK: Kollektivvertragsfähigkeit.

<http://www.bmask.gv.at/site/Buergerinnen/Bundeseinigungsamt/Kollektivvertragsfaehigkeit/>, abgerufen am 25.9.2011

BMF: Beschäftigungspolitik.

[http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik\\_510/Beschftigungspolitik/\\_start.htm](http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik_510/Beschftigungspolitik/_start.htm), abgerufen am 3.8.2011

BMASK: *Flexicurity*. <http://www.bmsk.gv.at/cms/site/dokument.html?channel=CH0129&doc=CMS1218187771225>, abgerufen am 1.9.2011

BMWFJ: Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld.

<http://www.bmwfj.gv.at/Familie/FinanzielleUnterstuetzungen/Kinderbetreuungsgeld/Seiten/Einkommenabh%C3%A4ngigesKinderbetreuungsgeld.aspx>, abgerufen am 24.9.2011

BMWFJ: Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung, Teil I.

<http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Erstes%20Nationales%20Reformprogramm%20Teil%20I.pdf>, abgerufen am 1.9.2011

Bundeskanzleramt Österreich: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=38353>, abgerufen am 1.12.2011

Bundeskanzleramt Österreich: Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung. Implementierungsbericht 2009.

<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=38352>, abgerufen am 15.9.2011

Bundeskanzleramt Österreich: Subsidiaritätsprinzip.

[http://www.austria.gv.at/site/Cob\\_\\_29648/6100/DesktopDefault.aspx#o29648](http://www.austria.gv.at/site/Cob__29648/6100/DesktopDefault.aspx#o29648), abgerufen am 1.9.2011

Dänisches Aussenministerium: *Flexicurity*. <http://www.ambberlin.um.dk/de/menu/%C3%9Cber+D%C3%A4nemark/Arbeitsmarkt+-+Leben+und+Arbeiten+in+D>

[%C3%A4nemark/Das+d%C3%A4nische+Flexicurity-Modell/](http://www.ambberlin.um.dk/de/menu/%C3%A4nemark/Das+d%C3%A4nische+Flexicurity-Modell/), abgerufen am 20.9.2011



Europa: <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=6075&langId=de>, abgerufen am 14.11.2011

Europa: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, abgerufen am 13.11.2011

Europa (2010): Europa 2020: Kommission entwickelt neue europäische Wirtschaftsstrategie. Pressemitteilung. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=DE>, abgerufen am 19.11.2011

Europa: Europäische Kommission. [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_de.htm), abgerufen am 18.9.2011

Europa: Europäische Taskforce Beschäftigung (2003). [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c11321\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11321_de.htm), abgerufen am 1.9.2011

Europa: Ratstreffen. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/264&format=HTML&aged=0&lg=de&guiLanguage=en>, abgerufen am 12.11.2011

Europa: Subsidiarität. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a27000\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_de.htm), abgerufen am 1.9.2011

Europa: Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung (Erster Bericht). [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/review\\_and\\_future/c00020\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/c00020_de.htm), abgerufen am 18.9.2011

Europäischer Gewerkschaftsbund: Gewerkschaftsmemorandum zum EU-Ratsvorsitz Österreichs. <http://www.oegb.at>, abgerufen am 5.11.2011

Europäischer Gewerkschaftsbund: Auf dem Weg zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in einer erweiterten Europäischen Union. [http://www.etuc.org/IMG/pdf/9-MesuresTransitoiresExec051205-text.DE\\_211205\\_final.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/9-MesuresTransitoiresExec051205-text.DE_211205_final.pdf), abgerufen am 30.10.2011

Europäisches Parlament: EP verabschiedet Richtlinie über Leiharbeit. Pressemitteilung vom 22.10.2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=de&type=IM-PRESS&reference=20081021IPR40236>, abgerufen am 5.11.2011

Europäisches Parlament: Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), abgerufen am 5.11.2011

Europäischer Rat (2003): [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lisa/75977.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/75977.pdf), abgerufen am 12.11.2011

Europäische Rechtsakademie: <http://eur-law.eu/DE/Stellungnahme-Wirtschafts-Sozialausschusses-Vorschlag-Richtlinie-Europaischen-Parlaments-Rates,424573.d>, abgerufen am 27.11.2011

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern. Stellungnahme. <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=1027&year=2002>, abgerufen am 12.11.2011

Exp:ak - Forum für arbeitsmarktpolitische Zusammenarbeit: Zukunftspotenzial „Green Jobs“? Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik. <http://www.expak.at/expak/img/uploads/expak1407.pdf>, abgerufen am 2.12.2011

FAB: AKÜ - Arbeitskräfteüberlassung & Projekte. [http://www.fab.at/Ueber\\_uns\\_Geschaeftsfelder\\_AKUE.htm](http://www.fab.at/Ueber_uns_Geschaeftsfelder_AKUE.htm), abgerufen am 4.9.2011

GPA: [http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA\\_6.4\\_ebr](http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA_6.4_ebr), abgerufen am 2.10.2011

GPA: Neue Wege beim Kollektivvertrag. [http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA\\_2.1.i](http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA_2.1.i), abgerufen am 5.8.2011

Greif, Wolfgang: Arbeitnehmervertretung in Österreich. ÖGB Gewerkschaftskunde [http://netzwerke.oegb.at/14gs\\_vorarlberg/data/upload/Gk-06.pdf](http://netzwerke.oegb.at/14gs_vorarlberg/data/upload/Gk-06.pdf), abgerufen am 30.10.2011

Kok, Wim (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf), abgerufen am 5.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigungsausschuss. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=de> abgerufen am 18.9.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0341:FIN:DE:PDF>, abgerufen am 18.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM/2010/2020 endg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC2020:DE:NOT>, abgerufen am 26.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Beschäftigungsstrategie. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de>, abgerufen am 1.9.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Finanzierung. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=86>, abgerufen am 14.11.2011

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Makroökonomischer Dialog. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/med/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/med/index_de.htm), abgerufen am 19.9.2011

ÖGB: Mindestlohn steigt um 4,15%. [http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ\\_Index&n=OEGBZ\\_Suche.a&cid=1320866593787](http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_Suche.a&cid=1320866593787), abgerufen am 19.11.2011

ÖGB (2009): ÖGB-Kurzbericht. [http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22%25C3%2596GB-Kurzbericht\\_2007-2009.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1245676406033](http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22%25C3%2596GB-Kurzbericht_2007-2009.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1245676406033) (Seite 50), abgerufen am 19.11.2011

ÖGB: Parteien und Regierung. [http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ\\_Index&n=OEGBZ\\_2.2.a&cid=1061558569027](http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_2.2.a&cid=1061558569027), abgerufen am 2.10.2011

ÖGB: [http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05\\_0.a&cid=1294824482264](http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05_0.a&cid=1294824482264), abgerufen am 30.10.2011

ÖGB: EU-ArbeitsministerInnen für Schwächung der Arbeitszeitrichtlinie. [http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05\\_7.1.4.a&cid=1233605927802](http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05_7.1.4.a&cid=1233605927802) abgerufen am 17.8.2011

ÖGB-EU: Entsenderichtlinie: [http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05\\_8.1.a&cid=1232540001733](http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05_8.1.a&cid=1232540001733), abgerufen am 30.10.2011

Solidarität. [http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22Solidarit%25C3%25A4t\\_Nr.\\_934\\_-\\_September\\_2011.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1312798551352](http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22Solidarit%25C3%25A4t_Nr._934_-_September_2011.pdf%22&blobkey=id&root=OEGBZ&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1312798551352), abgerufen am 19.11.2011

Sozialpartner Austria: Austria 2016. [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/BadIschlDeklaration\\_2006\\_09\\_05.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/BadIschlDeklaration_2006_09_05.pdf), abgerufen am 23.9.2011

Sozialpartner: Sozialpartnerschaft in der zweiten Republik. [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft\\_ZweiteRepublik.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft_ZweiteRepublik.pdf), abgerufen am 24.9.2011

Wirtschaftskammer Österreich: Beginn und Dauer - Geltendmachung - Teilung - vorzeitiges Ende – Kündigungsschutz. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=422470&dstid=678&titel=Mutterschaftskarenz](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=422470&dstid=678&titel=Mutterschaftskarenz), abgerufen am 30.10.2011

Wirtschaftskammer Österreich: Die Dienstleistungsrichtlinie. <http://www.enterpriseuropenetwork.at/news/download/286.pdf>, abgerufen am 19.11.2011

Wirtschaftskammer Österreich: Die Kampagne-Zeitarbeit verdient Anerkennung. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=615726&dstid=9338&titel=Nachbericht%3A%2CPressekonferenz%2Cder%2CPersonaldienstleister%2CWien](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=615726&dstid=9338&titel=Nachbericht%3A%2CPressekonferenz%2Cder%2CPersonaldienstleister%2CWien), abgerufen am 19.11.2011

Wirtschaftskammer Österreich: Leitl peilt bis 2015 Vollbeschäftigung in Österreich an. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?stid=260449&angid=1](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?stid=260449&angid=1), abgerufen am 30.10.2011

Wirtschaftskammer Österreich: WKÖ bedauert negatives Votum des EU-Parlaments zu EU-Arbeitszeitrichtlinie. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?AngID=1&StID=448475&DstID=0](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=448475&DstID=0), abgerufen am 17.8.2011

Wirtschaftskammer Österreich (Schweng, Christa): SPIK. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?AngID=1&StID=489895&DstID=29](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=489895&DstID=29), abgerufen am 19.11.2011

Wirtschaftskammer Österreich: Zeitarbeit, <http://www.diepersonaldienstleister.at/kampagne>, abgerufen am 21.11.2011

## Medien

derStandard.at: Blair-Papier: Übergangsfristen sofort streichen. <http://derstandard.at/2224144> (31.10.2005), abgerufen am 30.10.2011

Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online-Ausgabe): „Es bleibt bei 48 Stunden – mit Ausnahmen“. <http://www.faz.net/artikel/C31147/keine-einigung-ueber-eu-arbeitszeitrichtlinie-es-bleibt-bei-48-stunden-mit-ausnahmen-30105723.html>, abgerufen am 17.8.2011

ORF online: Wogen um ÖGB-Haftung geglättet. [http://news1.orf.at/060507-99228/99229txt\\_story.html](http://news1.orf.at/060507-99228/99229txt_story.html), abgerufen am 6.10.2011

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (2007), Editorial, <http://www.oezp.at/getEditorial.php?id=6>, abgerufen am 5.11.2011

## OTS-Presseaussendungen

Bartenstein, Martin: *Flexicurity* wird Leitthema der Österreichischen EU-Präsidentschaft im Bereich Beschäftigung. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20050821\\_OTS0016/bartenstein-Flexicurity-wird-leitthema-der-oesterreichischen-eu-praesidentschaft-im-bereich-beschaeftigung](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050821_OTS0016/bartenstein-Flexicurity-wird-leitthema-der-oesterreichischen-eu-praesidentschaft-im-bereich-beschaeftigung), abgerufen am 18.9.2011

GPA: Erfolgreicher KV-Abschluss für IT-Angestellte. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20021216\\_OTS0097/gpa-erfolgreicher-kv-abschluss-fuer-it-angestellte](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20021216_OTS0097/gpa-erfolgreicher-kv-abschluss-fuer-it-angestellte), abgerufen am 24.9.2011

Gusenbauer, Alfred: Gusenbauer zu Nationalrat und ÖGB: Klare Aufgabenteilung [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20060803\\_OTS0049/gusenbauer-zu-nationalrat-und-oegb-klare-aufgabenteilung](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20060803_OTS0049/gusenbauer-zu-nationalrat-und-oegb-klare-aufgabenteilung), abgerufen am 22.9.2011

Pilz, Peter: Pilz zu Hundstorfer im Parlament: Gusenbauer ist nicht lernfähig. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20060425\\_OTS0128/pilz-zu-hundstorfer-im-parlament-gusenbauer-ist-nicht-lernfaehig](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20060425_OTS0128/pilz-zu-hundstorfer-im-parlament-gusenbauer-ist-nicht-lernfaehig), abgerufen am 24.9.2011

## Nachschlagewerke

Bundeszentrale für politische Bildung: Lexikon: Vollbeschäftigung.

[http://www.bpb.de/popup/popup\\_lemmata.html?guid=9EYZ1B](http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=9EYZ1B), abgerufen am 24.9.2011

Help.gv.at: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/27/Seite.270205.html>,  
abgerufen am 1.12.2011

Öffentliches Gesundheitsportal Österreichs: Lexikon medizinischer Begriffe:

„Solidaritätsprinzip“.

[https://www.gesundheit.gv.at/Portal.Node/ghp/public/content/lexikon/s/Solidaritaetsprinzip\\_HK.html](https://www.gesundheit.gv.at/Portal.Node/ghp/public/content/lexikon/s/Solidaritaetsprinzip_HK.html), abgerufen am 7.8.2011

## Statistik

Sozial- und Wirtschaftsstatistik (2011): Arbeitskräfteüberlassung in Österreich.

[http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA\\_Sozial\\_und\\_Wirtschaftsstatistik\\_aktuell.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/SWSA_Sozial_und_Wirtschaftsstatistik_aktuell.pdf)  
, abgerufen am 5.11.2011

Statistik Austria (2006): Arbeitsmarktstatistik – Jahresergebnisse 2006 (Schnellbericht)

Statistik Austria (2009): Arbeitsmarktstatistik – Jahresergebnisse 2009 (Schnellbericht)

Statistik Austria (2010): Arbeitsmarktstatistik – Jahresergebnisse 2010 (Schnellbericht)

Statistik Austria (2011): Arbeitsmarktstatistik – 2. Quartal 2011 (Schnellbericht)

## 8. Anhang

### Abkürzungsverzeichnis

|                        |  |
|------------------------|--|
| Abs                    | Absatz   |
| AEUV                   | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union                   |
| AK                     | Kammer für Arbeiter und Angestellte                                    |
| AMS                    | Arbeitsmarktservice  |
| Art                    | Artikel  |
| AschG                  | Arbeitnehmerschutzgesetz   |
| AuslBG                 | Ausländerbeschäftigungsgesetz  |
| AÜG                    | Arbeitskräfteüberlassungsgesetz  |
| AUVA                   | Allgemeine Unfallversicherungsanstalt                                  |
| BAWAG                  | Bank für Arbeit und Wirtschaft   |
| BM                     | Bundesminister   |
| BMASK                  | Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz           |
| BMWFJ                  | Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend                   |
| CEEP                   | European Centre of Employers and Enterprises providing Public services |
| EBS                    | Europäische Beschäftigungsstrategie                                    |
| EFS                    | Europäischer Sozialfonds   |
| EFTA                   | European Free Trade Association  |
| EG                     | Europäische Gemeinschaft   |
| EGB/ETUC               | Europäischer Gewerkschaftsbund/European Trade Union Confederation      |
| EGV                    | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften                   |
| EP                     | Europäisches Parlament   |
| EU                     | Europäische Union  |
| EUR                    | Euro   |
| Eurostat               | Statistisches Amt der Europäischen Union                               |
| EWG                    | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft                                    |
| EWSA                   | Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss                          |
| F/FPÖ                  | Freiheitliche/Freiheitliche Partei Österreich                          |
| GASP                   | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik                               |
| Gew O                  | Gewerbeordnung   |
| GP                     | Gesetzgebungsperiode   |
| GPA                    | Gewerkschaft der Privatangestellten                                    |
| Hg                     | Herausgeber  |
| IT                     | Informationstechnologie  |
| KOM                    | Kommission der Europäischen Gemeinschaft                               |
| KV                     | Kollektivvertrag   |
| NAV                    | Normalarbeitsverhältnis  |
| ÖGB                    | Österreichischer Gewerkschaftsbund                                     |
| OGH                    | Oberster Gerichtshof   |
| OMK                    | Offene Methode der Koordinierung                                       |
| Opt-out                | Opting out   |
| ÖVP                    | Österreichische Volkspartei  |
| PRO-GE                 | Produktionsgewerkschaft  |
| RL                     | Richtlinie   |
| SPÖ                    | Sozialdemokratische Partei Österreichs                                 |
| TL                     | Transferleistungen   |
| ua                     | unter anderem  |
| UNICE (BusinessEurope) | Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe             |
| uU                     | unter Umständen  |
| va                     | vor allem  |
| vgl                    | vergleiche   |
| WKÖ                    | Wirtschaftskammer Österreich   |
| zB                     | zum Beispiel   |

## **Tabellen- und Abbildungsverzeichnis**

Tabelle 1: Entwicklung von Leiharbeit in Österreich von 2000 bis 2010

Tabelle 2: Entwicklung weiblicher Leiharbeitskräfte von 2002 bis 2010

Tabelle 3: Durchschnittliche Überlassungsdauer von 2002 bis 2010

Tabelle 4: Arbeitskräfteüberlassung (2010) nach Branchen

Tabelle 5: Dimensionen der Flexibilität

Abbildung 1: Werbesujet der Imagekampagne initiiert durch die WKÖ 2010

## Abstract

In der Arbeit wird der Frage nachgegangen, wie Leiharbeit seit ihrer gesetzlichen Regelung im Jahr 1988 in Österreich und auf europäischer Ebene reguliert wurde. Bei Leiharbeit handelt es sich um eine atypische Beschäftigungsform, die im Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) geregelt ist. Im Jahr 2002 konnte von den Sozialpartnern der Kollektivvertrag zum Gewerbe der Arbeitskräfteüberlassung abgeschlossen werden, in dem wesentliche arbeitsrechtliche Bestimmungen definiert wurden. Der österreichische Kollektivvertrag gilt auf europäischer Ebene als *good practice*-Beispiel, wie auf sozialpartnerschaftlicher Ebene Interessen der Wirtschaft und der ArbeitnehmerInnen vereinbart werden können.

Die nationalen Schwierigkeiten bei dem Verhandlungsprozess zur Leiharbeit spiegeln sich auf europäischer Ebene wider. Die Richtlinie zur Leiharbeit 2008/104/EG konnte wegen der beträchtlichen arbeitsrechtlichen Unterschiede in den Mitgliedsländern nach einer sechs Jahre andauernden Blockade im Ministerrat beschlossen werden. Für das Zustandekommen und für die Ausgestaltung der Richtlinie wird die Etablierung des europäischen Beschäftigungskonzeptes *Flexicurity* – kurz: soziale Absicherung atypischer Beschäftigungsverhältnisse – durch Kommission und Rat verantwortlich gemacht, das sich schließlich positiv auf die Beschlussfähigkeit des EU-Ministerrates ausgewirkt hat. In weiterer Folge wird der Umsetzungsbedarf der Richtlinie in Österreich thematisiert, zudem werden die in den Flexicurity-Grundsätzen genannten Beschäftigungsgruppen (Zugang zu Weiterbildung, Junge, Ältere, Gleichstellung der Geschlechter) mit aktuellen Daten zur Leiharbeit verglichen.

Die Arbeit wurde in drei Phasen gegliedert – Regulierung der Leiharbeit in Österreich, Regulierung der Leiharbeit in der Europäischen Union und die Umsetzung der Richtlinie in Österreich. Theoretisch orientiert sie sich am Institutionalismus. An dieser Stelle wurden Ansätze des *Rational Choice* und Akteurzentrierter Institutionalismus nach Fritz Scharpf und Renate Mayntz miteinander kombiniert.

Österreich hat mit dem Kollektivvertrag einen wesentlichen Grundsatz der Richtlinie zur Leiharbeit bereits eingeführt: der Gleichbehandlungsgrundsatz. Damit verfügt Österreich über ein hohes arbeitsrechtliches Schutzniveau, obwohl in der Praxis noch Problematiken v.a. durch missbräuchlich angewendete einvernehmliche Dienstaufösungen bestehen. Die



„Türöffnerfunktion“ von Leiharbeit ist zu einem überwiegenden Teil nicht gegeben: Sie verfestigt atypische Erwerbsbiografien und kann aufgrund des Sozialversicherungssystems nach dem Äquivalenzprinzip für Frauen, MigrantInnen und Randgruppen zu einer erhöhten Armutsgefährdung führen.

Die Frist für die Umsetzung in nationales Recht endete mit 5.12.2011 - ohne Ergebnis. Österreich ist somit säumig in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinie. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die sozialpartnerschaftliche Verhandlungsstruktur zurzeit geschwächt ist.

## Curriculum Vitae

Marianne Schreck  
Währinger Straße 94/33, 1180 Wien  
marianne.schreck@gmx.at  
geboren am 4.10.1975 in Niederösterreich

### .: Ausbildung

|               |   |
|---------------|---|
| 2008          | Ausbildung zur Fachjournalistin / DFJS Berlin / abgeschlossen |
| 2006 bis 2011 | Studium der Politikwissenschaft / Universität Wien            |
| 1995 bis 1999 | Bundessozialakademie Wien / abgeschlossen                     |
| 1994 bis 1995 | Psychologie / Universität Wien                                |
| 1985 bis 1994 | Stiftsgymnasium Melk an der Donau                             |
| 1981 bis 1985 | Volksschule Schönbühel – Aggsbach-Dorf                        |

### .: Berufliche Tätigkeiten

|                     |  |
|---------------------|--|
| seit 2007           | Stellvertretende Chefin vom Dienst / Stadtzeitung Falter Wien                                |
| seit 2003           | Lektorat / Falter, liquid frontiers, die Angewandte  |
| seit 2002           | Artikel, Kolumnen, Scripts / Falter, derStandard.at,<br>artmagazine.cc, BVÖ, Büchereien Wien |
| 10/2010 bis 06/2011 | Bildungskarenz   |
| 03/2010 bis 09/2011 | Betriebssozialarbeit / Sozial Global   |
| 07/2008 bis 11/2009 | Sozialarbeiterin bei der Jugendnotschlafstelle a_way / Caritas                               |
| 08/2006 bis 06/2008 | Erziehungszeit   |
| 08/2005 bis 08/2006 | Internetbetreuung und Lektorat für / derStandard.at/Karriere                                 |
| 11/2005 und 11/2006 | Moderation / Jüdisches Filmfestival Wien   |
| 08/2003 bis 06/2004 | Öffentlichkeitsarbeit und Projektmanagement / St. Balbach Art<br>Produktion - „Volxkino“     |
| 07/2002 bis 06/2003 | EDV-Trainerin für BibliothekarInnen / Büchereiverband<br>Österreichs                         |
| 02/2002 bis 06/2002 | Projektassistenz im Rahmen eines Kinderliteraturpreises / BVÖ                                |
| 09/2000 bis 08/2001 | Redaktion und CvD / Fernsehsender TIV (Vorläufer von GoTV)                                   |
| 12/1999 bis 03/2006 | Sozialbetreuung im Bereich Wohnungslosigkeit / Heilsarmee                                    |

### .: Praktika und Auslandsaufenthalte

|                     |   |
|---------------------|---|
| 06/2006 bis 07/2006 | Redaktionspraktikum / derStandard.at  |
| 1998 bis 2000       | Diverse Praktika im Sozialbereich / Jugendamt, Jugendzentrum,<br>Hospiz, Tageszentrum für psychisch Erkrankte |
| 08/1998 bis 05/1999 | Auslandssemester an der FH für Sozialarbeit, Praktikum in der<br>Wohnungsloseneinrichtung Gebewo / Berlin     |
| 08/1990 bis 01/1991 | Schüleraustausch St.John's Highschool / Minnesota, USA  |