
Leiharbeit in Österreich. Verbot oder Reform?*

von Gerhard Clemenz und Hannah Gutierrez-Rieger

1. Einleitung

Arbeitskräfteüberlassung liegt vor, wenn Unternehmen (Überlasser) ihre Arbeitskräfte anderen Unternehmen (Beschäftiger) gegen Entgelt zur Verfügung stellen¹.

Zwischen Arbeitskraft und Überlasser besteht ein „Verpflichtungsverhältnis“, wonach die Arbeitsleistung im Unternehmen des Beschäftigers zu erbringen ist. Arbeitgeber im Sinn der ASVG-Bestimmungen ist der Überlasser. Zwischen diesem und dem Beschäftiger existiert ein „Überlassungsverhältnis“, demzufolge der Beschäftiger gegenüber dem Überlasser einen Erfüllungsanspruch auf die Arbeitsleistung hat. Drittens gibt es noch die Leistungspflicht der überlassenen Arbeitskraft gegenüber dem Beschäftiger, das sogenannte „Einlösungsverhältnis“².

In Österreich werden nach groben Schätzungen insgesamt etwa 10.000 Arbeitskräfte durch rund 200 Überlasser vermietet (Geppert 1982, S. 39). Das entspricht ungefähr 0,4 Prozent der unselbständig Beschäftigten. Dazu kommt eine vermutlich wesentlich höhere Zahl illegal verliehener Arbeiter. Insgesamt dürfte daher der Anteil der überlassenen Arbeitskräfte an den unselbständig Beschäftigten bei 1 bis 1,5 Prozent liegen³. Dieser Anteil ist zwar gering, hat aber in den letzten Jahren eine deutlich ansteigende Tendenz verzeichnet. Relevanter für eine ökonomische Betrachtung der Arbeitskräfteüberlassung ist allerdings, daß sie in einzelnen Branchen eine ganz besonders wichtige Rolle spielt^{4, 5}.

* Wir danken J. Christl, M. Gebhardt, G. O. Orosel und K. Podczeck für ausführliche Kommentare zu einer früheren Fassung.

In der vorliegenden Arbeit werden zunächst mögliche Auswirkungen der Arbeitskräfteüberlassung auf die Beschäftigung untersucht. Danach diskutieren wir institutionelle Gesichtspunkte unter besonderer Berücksichtigung zugrundeliegender ökonomischer Mechanismen.

2. Ökonomische Aspekte

2.1 Bedingungen für das Auftreten von Arbeitskräfteüberlassung

Arbeitskräfteüberlassung ist ein möglicher Anpassungsmechanismus für ein Unternehmen, um auf Schwankungen der Nachfrage nach seinem Produkt bzw. der Einsatzfähigkeit seiner Stammbesetzungschaft zu reagieren. Ihre Bedeutung wird umso größer sein, je unattraktiver Alternativen sind.

Abgesehen von Preisanpassungen, die wir im weiteren vernachlässigen, gibt es im wesentlichen folgende alternative (Mengen-)Anpassungsmechanismen:

● Lagerhaltung

Sie ist allerdings für viele Produktionszweige – vor allem Dienstleistungen und Auftragsfertigung (beispielsweise hochspezialisierte Maschinen und Anlagen, Werften) – und für leicht verderbliche Güter teuer bzw. nicht praktikabel.

● Variation der Lieferfristen („Warteschlangen“) bzw. Ablehnung von Aufträgen

Da oft der Zeitpunkt der Lieferung für die Auftragserteilung ausschlaggebend ist (beispielsweise Lieferung von Anlagen) erweist sich diese Möglichkeit in vielen Fällen als undurchführbar.

● Innerbetriebliche Arbeitskräftereserve

Die Bildung einer innerbetrieblichen Arbeitskräftereserve (Horten von Arbeitskräften) ist dann ungünstig, wenn die Kosten pro Arbeitskraft im Verhältnis zum erwarteten Ertrag der Produktion hoch sind.

● Kurzfristige Einstellung von Arbeitskräften aus dem „Externen Arbeitsmarkt“

Dabei treten nicht nur die üblichen Einstellungskosten (Inserate, Verwaltungsaufwand etc.) auf, sondern auch innerbetriebliche Ausbildungskosten sowie unter Umständen wegen der Kurzfristigkeit der Beschäftigungsverhältnisse relativ höhere direkte Lohnkosten und Abfertigungen bei der Entlassung.

● „Temporäre Entlassung“

Unter temporärer Entlassung („temporary layoff“) versteht man, daß ein Unternehmen bei einem unvorhergesehenen Nachfragerückgang Arbeitskräfte freisetzt, diese aber bei Verbesserung seiner wirtschaftlichen Situation wieder einstellt. Dieses Instrument wird in Österreich kaum eingesetzt, wofür verschiedene institutionelle Faktoren verantwortlich scheinen⁷.

Für eine ökonomische Beurteilung der Arbeitskräfteüberlassung

bietet sich vor allem ihre Beschäftigungswirkung – als gesamtwirtschaftliches Kriterium – an.

2.2 Beschäftigungseffekte

Eine wesentliche Problematik der Arbeitskräfteüberlassung wird darin gesehen, daß durch deren Einführung Unternehmen dazu veranlaßt werden, ihre internen Arbeitskräftereserven abzubauen. Als Folge davon würde nicht nur die Zahl der Dauerarbeitsplätze, sondern auch die durchschnittliche Beschäftigung sinken (Albeda/Veldkamp/van de Braak 1978, S. 40, Muhr 1978, S. 82).

Dies ist einer von drei theoretisch möglichen Fällen⁸, ökonomisch ebenso plausibel ist, daß die folgenden Effekte auftreten:

- Es ist zwar möglich, daß es zu einem Abbau von innerbetrieblichen Arbeitskräftereserven – und damit zu einem Sinken der Dauerarbeitsplätze beim Beschäftiger – kommt, dieser aber durch die zusätzliche Einstellung von Arbeitskräften beim Überlasser überkompensiert wird. Unter der Voraussetzung, daß die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses zwischen überlassener Arbeitskraft und Überlasser ein bestimmtes Minimum nicht unterschreitet, würde die durchschnittliche Beschäftigung daher steigen.
- Es könnte aber auch der Fall auftreten, daß die innerbetriebliche Arbeitskräftereserve unverändert bleibt. Die Einstellung von Arbeitskräften beim Überlasser hätte daher einen Anstieg der Dauerarbeitsplätze und der durchschnittlichen Beschäftigung zur Folge.

Für die Begründung dieser Hypothesen ziehen wir einen Produktionsbereich heran, in dem Nachfrageschwankungen auftreten, die nicht mit Sicherheit vorhersehbar sind, und auf die weder mit Preisänderungen, noch mit Lagerbewegungen oder Variation der Lieferfristen reagiert werden kann. Die notwendige Anpassung der Produktion erfolgt über eine entsprechende Änderung des effektiven Arbeitskräfteeinsatzes. Unter effektivem Arbeitskräfteeinsatz verstehen wir die Zahl der in der laufenden Produktion tatsächlich eingesetzten Arbeitskräfte. Dessen Anpassung kann – abgesehen von Überstunden und Kurzarbeit – durch Bildung innerbetrieblicher Arbeitskräftereserven, kurzfristige Rekrutierung vom externen Arbeitsmarkt, temporäre Entlassung oder Einsatz von Leiharbeitern erfolgen.

Zu Vergleichszwecken betrachten wir zunächst eine Wirtschaft ohne Arbeitskräfteüberlassung. Der Unternehmer (Beschäftiger), dem Preise und Löhne kurzfristig vorgegeben sind, hat bestimmte Vorstellungen über die Entwicklung der Nachfrage nach seinem Produkt. Anders ausgedrückt, er hat eine Wahrscheinlichkeitsverteilung über die Nachfrageschwankungen. Um seinen erwarteten Gewinn zu maximieren, wird er so viele Arbeitskräfte permanent beschäftigen, daß die „zuletzt“ für die Stammebelegschaft eingestellte Arbeitskraft einen Beitrag zum erwarteten Gewinn leistet, der zumindest ihren Kosten entspricht. Ohne diese „letzte Arbeitskraft“ müßte das Unternehmen mit einer

bestimmten Wahrscheinlichkeit Ausgaben für die kurzfristige Beschäftigung einer externen Arbeitskraft in Kauf nehmen. Der Wegfall dieser erwarteten Ausgaben ist gleich dem Beitrag dieses „letzten Arbeiters“ zum erwarteten Gewinn.

Die interne Arbeitskräftereserve ist daher umso größer, je kostspieliger eine kurzfristige Verpflichtung einer Arbeitskraft im Vergleich zur Beschäftigung eines Stamarbeiters ist. Die Kosten einer kurzfristigen Einstellung eines Arbeiters können so hoch sein, daß diese Möglichkeit nie eingeplant wird. In diesem Fall sind im Gleichgewicht die Kosten eines Stamarbeiters gleich seinem erwarteten Wertgrenzprodukt.

Unter den angeführten Voraussetzungen wird ein Überlasser⁹ dann auftreten, wenn es ihm möglich ist, Leiharbeiter zu einem „Preis“ anzubieten, der zwar unter den Kosten der kurzfristigen Arbeitskräftebeschaffung auf dem externen Arbeitsmarkt liegt, aber einen Gewinn erwarten läßt.

Bei gegebenem Lohn wird der Überlasser den Preis pro überlassener Arbeitskraft und die Zahl der von ihm verpflichteten Arbeitskräfte so festlegen, daß sein erwarteter Gewinn maximiert wird. Die Kosten einer Arbeitskraft dürfen daher nicht höher sein, als ihr Preis multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit, daß sie verliehen werden kann. Diese Bedingung kann dann erfüllt sein, wenn die Lohnkosten einer in einem unbefristeten Dienstverhältnis stehenden Arbeitskraft für den Überlasser geringer sind als für den Beschäftiger. Diese Möglichkeit ist auf Grund unterschiedlicher kollektivvertraglicher Vereinbarungen oder verschiedener betriebsspezifischer Sonderleistungen gegeben (Heseler 1982, S. 67–68). Dies kann man insofern als Mißbrauch ansehen, als den Arbeitskräften – obwohl sie die Funktion einer innerbetrieblichen Reserve erfüllen – manche Sozialleistungen gewissermaßen vorenthalten werden.

Unter den genannten Voraussetzungen ist die Arbeitskräfteüberlassung selbst dann profitabel, wenn es nur einen einzigen Beschäftiger gibt. Diese Möglichkeit hat sogar manche Beschäftiger dazu veranlaßt, eigene Leiharbeitsfirmen zu gründen.

Abgesehen von den möglichen Vorteilen in den Lohnkosten, ist die Arbeitskräfteüberlassung vor allem deshalb profitabel, weil bei Vorhandensein mehrerer Beschäftigter die Wahrscheinlichkeit eines Bedarfs nach einem Leiharbeiter größer ist als für jeden einzelnen Beschäftiger.

Bei der Festsetzung des Preises für einen Leiharbeiter muß der Überlasser folgende Überlegungen anstellen: Wie bereits erwähnt, darf der Preis die Kosten der kurzfristigen Verpflichtung von Arbeitskräften aus dem externen Arbeitsmarkt nicht überschreiten. Andernfalls würden die Beschäftiger nicht auf Leiharbeiter zurückgreifen. Gegeben diesen Spielraum, ist bei einem höheren Preis die erwartete Nachfrage nach Leiharbeitern geringer und umgekehrt. Im Optimum wird der Preis so festgelegt, daß der erwartete Gewinn (Preis der überlassenen Arbeitskräfte multipliziert mit ihrer erwarteten Zahl abzüglich der Lohnkosten) maximiert wird. Wie hoch dieser Preis tatsächlich ist, hängt von den Rahmenbedingungen des betrachteten Sektors ab.

Vergleicht man jetzt die Beschäftigungssituation mit und ohne Leiharbeit, so ist offensichtlich der Preis der Arbeitskräfteüberlassung die entscheidende Variable.

Ist dieser Preis im Grenzfall gleich den Kosten der kurzfristigen Arbeitskräftebeschaffung auf dem externen Arbeitsmarkt, dann bleiben die innerbetrieblichen Arbeitskräftereserven unverändert. Die Einstellung von überlassenen Arbeitskräften erhöht die Anzahl der insgesamt verfügbaren Arbeitsplätze, und die durchschnittliche Beschäftigung steigt in diesem Fall.

Es kann aber auch sein, daß der Preis niedriger ist und daher – wie oben erwähnt – die innerbetriebliche Arbeitskräftereserve verringert wird. Diese Verringerung kann durch die Einstellung von Arbeitskräften durch den Überlasser (über)kompensiert werden, sodaß die Zahl der Dauerarbeitsplätze nicht sinkt.

Allerdings ist auch der Fall möglich, daß dieser gegenläufige Effekt unzureichend ist und insgesamt die Zahl der Dauerarbeitsplätze und damit auch die durchschnittliche Beschäftigung geringer wird.

Man kann daher aufgrund der bisherigen Überlegungen keine eindeutige Aussage über den Beschäftigungseffekt der Arbeitskräfteüberlassung treffen.

Analoge Überlegungen können angestellt werden, wenn der kurzfristige Bedarf an externen Arbeitskräften nicht durch Schwankungen in der Nachfrage, sondern durch Ausfälle in der Stammbesetzung auftritt.

Es stellt sich nun die Frage, welche Vor- und Nachteile die betroffenen Personengruppen durch die Zulassung oder ein Verbot der Arbeitskräfteüberlassung erfahren. Beschäftigter und potentieller Überlasser profitieren offensichtlich durch die Einführung der Leiharbeit, da sie ansonsten als Beschäftigter die Dienste eines Überlassers nicht in Anspruch nehmen und als Überlasser gar nicht aktiv würden.

Für die *überlassenen Arbeitskräfte* hängt die Beantwortung dieser Frage davon ab, welcher der oben genannten Beschäftigungseffekte tatsächlich eintritt und welcher Gruppe von Arbeitskräften sie mit oder ohne Leiharbeit angehören würden.

Für Arbeitskräfte, die auf jeden Fall eine Beschäftigung als Leiharbeiter vorziehen, bedeutet ein Verbot der Arbeitskräfteüberlassung eine Schlechterstellung. Es ist allerdings plausibler, daß üblicherweise der interne Arbeitsmarkt eines Beschäftigers für eine Arbeitskraft (zumindest längerfristig) attraktiver ist, als die Beschäftigung bei einem Überlasser oder das Verbleiben auf dem externen Arbeitsmarkt.

Falls trotz Einführung der Arbeitskräfteüberlassung die interne Arbeitskräftereserve unverändert bleibt, treten für die Stammbesetzung weder Vor- noch Nachteile auf.

Bei den Arbeitskräften des *externen Arbeitsmarktes* sind jedoch mehrere Fälle zu unterscheiden:

- Die Arbeitskräfte des externen Arbeitsmarktes sind bezüglich ihrer Beschäftigungschancen völlig gleich. Dann können diejenigen, die aus dem externen Arbeitsmarkt zu einem Überlasser wechseln,

zumindest nicht schlechter gestellt werden. Der im externen Arbeitsmarkt verbleibende Rest erleidet durch die Verringerung der Beschäftigungschancen einen Nachteil.

- Sind hingegen die Beschäftigungschancen für jede einzelne Arbeitskraft auf dem externen Arbeitsmarkt unterschiedlich, so ist eine differenziertere Betrachtung notwendig. Zur Illustration kann man sich vorstellen, daß es zwei Gruppen von Arbeitskräften gibt, solche mit hohen und solche mit niedrigen Beschäftigungswahrscheinlichkeiten. Gruppen mit a priori schlechten Beschäftigungschancen wären beispielsweise „Randgruppen“, wie ethnische Minderheiten, unter Umständen Frauen und Jugendliche. Sind auch Arbeitskräfte der begünstigten Gruppen gezwungen, im externen Arbeitsmarkt zu verbleiben, so verschlechtert sich durch Einführung von Arbeitskräfteüberlassung ihre Position. Für die benachteiligte Gruppe bleiben die Beschäftigungschancen im wesentlichen unverändert¹⁰. Es kann aber auch sein, daß alle Arbeitskräfte der begünstigten sowie ein Teil der benachteiligten Gruppe von dem Überlasser beschäftigt werden. Für die begünstigte Gruppe ergibt sich zumindest keine Verschlechterung. Die als überlassene Arbeitskräfte Beschäftigten der benachteiligten Gruppe werden besser, die im externen Arbeitsmarkt verbleibenden Arbeitskräfte hingegen schlechter gestellt sein. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, daß gerade diese „Randgruppen“ das Arbeitskräftepotential für illegale Leiharbeit darstellen.

In den anderen beiden Fällen sinkt die interne Arbeitskräftereserve der Beschäftiger, wodurch die abgebauten Stammarbeiter sicherlich eine Verschlechterung ihrer Situation erfahren. Bezüglich der Arbeitskräfte auf dem externen Arbeitsmarkt gilt eine analoge Argumentation wie oben, allerdings wird es weniger wahrscheinlich, daß die gesamte begünstigte sowie ein Teil der benachteiligten Gruppe vom Überlasser eingestellt wird. Sofern der Arbeitskräfteabbau größer ist als die Zunahme an Leiharbeitern, erfährt keine Gruppe Vorteile.

Im allgemeinen läßt sich sagen, daß durch die Leiharbeit gleichzeitig für manche Arbeitskräfte Vorteile und für andere Nachteile auftreten können. Eine eindeutige Beurteilung wäre aber erst durch eine Gewichtung der angeführten betroffenen Gruppen möglich.

3. Verbot oder Reform: Alternativen für Österreich

3.1 Derzeitige Situation

Die für eine ökonomische Betrachtung wichtigen rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich vor allem aus dem Arbeitsmarktförderungsgesetz ergeben, sind die folgenden:

Da sich die Arbeitskräfteüberlassung von der für Private verbotenen entgeltlichen Arbeitsvermittlung nach § 9/4 AMFG unterscheidet, ist sie

unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Diese Voraussetzungen für den Überlasser umfassen „dienstgeberähnliche Befugnisse“ und die „entsprechenden Pflichten, insbesondere das wirtschaftliche Wagnis auf längere Dauer und unabhängig davon, ... ob eine Beschäftigung nachgewiesen werden kann“ (§ 9/4 AMFG).

Offensichtlich läßt diese Bestimmung einen breiten Interpretationsspielraum zu, wodurch insbesondere das Problem der Vertragsfristen betroffen ist. Geppert (1977, S. 83, 85 ff.) vertritt die Ansicht, daß das Beschäftigungsverhältnis zwischen Leiharbeiter und Überlasser länger als die Einsatzdauer beim Beschäftiger bestehen muß. Allerdings gibt es auch die gegenteilige Rechtsmeinung, an der sich Überlasser in der Praxis leider häufig orientieren, wonach das Beschäftigungsverhältnis mit dem Ende des Einsatzes aufhören kann.

Arbeitskräfteüberlassung ist in Österreich ein freies Gewerbe. Nach einem einschlägigen Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs (1974) darf ein Überlasser allerdings keine Ausländer beschäftigen. Eine Beschäftigungsbewilligung kann nämlich nach § 4/3/1 Ausländerbeschäftigungsgesetz nur erteilt werden, wenn der Unternehmer den Ausländer in seinem Betrieb beschäftigt (Geppert 1977, S. 93).

Was nun die konkrete Situation der Leiharbeiter betrifft, werden von den Kritikern Argumente vorgebracht, die wir wie folgt zusammenfassen:

● „Ungesetzliche“ Leiharbeit

Die ohnehin unzureichenden gesetzlichen Bestimmungen werden in der Realität in zunehmendem Maß zum Nachteil der Leiharbeiter umgangen.

Es gehört zur häufig geübten Praxis von illegalen Überlassern, ihren Arbeitskräften nur dann Löhne zu zahlen, wenn sie tatsächlich eingesetzt werden¹¹. Oft entziehen sie sich ihren Verpflichtungen auch dadurch, daß sie bei unzureichender Auslastung ihr Unternehmen auflösen und es später unter neuem Namen weiterführen. Andere Mißstände treten bezüglich der Anmeldung zur Sozialversicherung auf, die entweder gar nicht, oder mit einer zu niedrigen Beitragsgrundlage erfolgt.

Die ungesetzliche Arbeitskräfteüberlassung wird dadurch erleichtert, daß auch bestimmte Randgruppen von Arbeitskräften ein Interesse an ihr haben, beispielsweise, weil ihnen keine legalen Beschäftigungsmöglichkeiten offenstehen (Ausländer).

● Unzureichende gesetzliche Bestimmungen

Das Arbeitsrecht geht im Prinzip von der dualen Beziehung zwischen einem Arbeitnehmer und einem Arbeitgeber aus. Für „Dreiecksbeziehungen“, wie sie durch die Leiharbeit entstehen, gibt es keine umfassende gesetzliche Regelung, sondern nur einzelne Bestimmungen. Der vorher diskutierte § 9/4 AMFG grenzt nur die Arbeitskräfteüberlassung von der verbotenen privaten Arbeitsvermittlung ab. Durch seine unklare Formulierung trägt er nicht unbedingt zur Rechtssicherheit bei. Dies sieht man besonders deutlich am bereits angeführten Problem der Vertragsdauer. Auf Grund der gesetzlichen Regelungen ergibt sich für

die tatsächliche Gestaltung der Arbeitskräfteüberlassung ein breiter Spielraum. Dieser wird häufig zu Ungunsten der Leiharbeiter genützt, die die schwächste der beteiligten Gruppen darstellen. Leiharbeiter, soweit sie nicht im Angestelltenverhältnis sind, sind kollektivvertraglich nicht geschützt, da für die Arbeiterbereiche kein Kollektivvertrag existiert. Der Vertrag, der für den Betrieb gilt, in dem sie arbeiten, ist nach der derzeitigen Rechtslage auf sie nicht anwendbar.

● Inhärente Nachteile der Leiharbeit

Auch bei einer befriedigenden rechtlichen Regelung der Arbeitskräfteüberlassung verbleiben gewisse Nachteile für die Arbeitskräfte, die im Wesen der Leiharbeit begründet sind. Zu nennen ist hier vor allem die psychische Belastung der Arbeitskräfte, die sich durch eine ständige Änderung der Tätigkeit, des Orts und der sozialen Bezugspersonen auf dem Arbeitsplatz ergibt. Ein anderes Problem ist die Vertretung der Interessen der Leiharbeiternehmer auf Betriebsebene. Im Überlasserbetrieb ist zwar die Wahl eines Betriebsrates bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen prinzipiell möglich, doch ist üblicherweise der Kontakt zwischen den Leiharbeitern eines Überlassers gering. Im Beschäftigerbetrieb ist schon auf Grund der zeitlichen Begrenzung des Einsatzes ein passives Wahlrecht zum Betriebsrat so gut wie ausgeschlossen (Geppert 1977, S. 128 ff.).

Darüber hinaus bieten Überlasser auch bei langfristigen Beschäftigungsverhältnissen kaum Aufstiegschancen.

3.2 Reformvorschläge

● Generelles Verbot

Der zuletzt vorgelegte Entwurf des Sozialministeriums sieht ein generelles Verbot der Leiharbeit ohne Ausnahme nicht vor. Verboten sollen dem Entwurf zu Folge jene Unternehmen werden, deren Tätigkeit ausschließlich darin besteht, Arbeitskräfte anderen Unternehmen gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Für die Befürworter einer solchen gesetzlichen Regelung stellen die angeführten Nachteile zusammen mit den behaupteten negativen Beschäftigungseffekten eine ausreichende Begründung dar. Wenn auch die Forderung nach einem grundsätzlichen Verbot der Leiharbeit angesichts der großteils berechtigten Kritikpunkte verständlich erscheinen mag, ist eine solche Maßnahme für die davon betroffenen Arbeitskräfte problematisch.

Was die beschäftigungsseitigen Auswirkungen der Leiharbeit bzw. ihres Verbots betrifft, läßt sich unseres Erachtens auf Grund der Überlegungen des Abschnitts 2.2 ohne zusätzliche Annahmen keine eindeutige Aussage treffen.

Eine mögliche Konsequenz eines weitgehenden Verbotes der Leiharbeit besteht darin, daß jene Firmen, die sich häufig der Leiharbeit bedienen, versuchen werden, die benötigten Arbeitskräfte „schwarz“, d. h. zum Beispiel ohne Anmeldung bei der Sozialversicherung zu beschäftigen. Wollte man solche Vorgangsweisen unterbinden, so

müßte im Zusammenhang mit einem Verbot dem ökonomischen Anreiz seiner Umgehung durch strenge Kontrollen und Sanktionen entgegengewirkt werden. Gleichzeitig müßte die Arbeitsmarktverwaltung für die an kurzfristiger Beschäftigung interessierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber entsprechende Aktivitäten setzen (spezielle Vermittlungsdienste). Ein generelles Verbot ohne alle diese Begleitmaßnahmen könnte wahrscheinlich nicht verhindern, daß Schwarzarbeit an die Stelle der Leiharbeit tritt.

Als Alternative zu einem Verbot der Leiharbeit wird die Möglichkeit diskutiert, ihre Zulassung an bestimmte, streng zu definierende Voraussetzungen zu binden. Dabei müßte einerseits dem Schutz der Arbeitskräfte Rechnung getragen werden, andererseits müßten negative ökonomische Anreize zur Vermeidung ungesetzlicher Praktiken vorgesehen werden. Im einzelnen könnte eine solche Reform folgende Punkte umfassen:

- Konzession

Durch die Bindung der Tätigkeit der Überlasser an eine behördliche Genehmigung¹² würde die angeführte kriminelle Praxis der wiederholten Auflösung und Wiedergründung erheblich erschwert. Dadurch würde der zuständigen Behörde die Kontrolle der Überlasser erleichtert. Dazu könnte auch eine Meldepflicht für Überlassungen, wie sie derzeit in der Bundesrepublik Deutschland existiert, beitragen.

- Kautions

Zu überlegen wäre eine Verpflichtung des Überlassers zur Hinterlegung eines bestimmten Geldbetrags (etwa in einem speziellen Fonds) für jede von ihm angestellte Arbeitskraft. Dadurch würde der Anreiz verringert werden, ein Unternehmen in betrügerischer Absicht aufzulösen. Darüber hinaus wäre eine finanzielle Absicherung der überlassenen Arbeitskräfte möglich.

- Haftung des Beschäftigers

Um die gesetzlichen Aktivitäten seitens der Überlasser zu erschweren, wäre es zielführend, auch für deren Geschäftspartner (Beschäftiger) Sanktionen vorzusehen. Vorstellbar ist eine zum bundesdeutschen Arbeitskräfteüberlassungsgesetz analoge Regelung, wonach im Falle der Illegalität eines Überlassers die überlassenen Arbeitskräfte rechtlich dem Beschäftigerbetrieb zugeordnet werden.

- Verträge

Um die Leiharbeiter vor unseriösen Überlassern zu schützen, sollten alle Arbeitsverträge zwischen Überlasser und überlassener Arbeitskraft schriftlich und einheitlich – mit einer Genehmigungspflicht für eventuelle Ausnahmen – von der Aufsichtsbehörde vorgegeben sein.

Das Arbeitsverhältnis sollte generell unbefristet sein.

Kündigungen sollten nur nach Ablauf einer bestimmten Frist – die jedenfalls die Dauer des ersten Einsatzes im Beschäftigerbetrieb übersteigt – möglich sein.

Der Anspruch auf Entlohnung hat unabhängig vom tatsächlichen Einsatz zu sein¹³.

4. Zusammenfassung

Wir haben zu zeigen versucht, daß die Beschäftigungswirkungen der Arbeitskräfteüberlassung a priori nicht eindeutig bestimmbar sind. Theoretisch können per Saldo sowohl positive als auch negative Effekte auftreten.

Ein Verbot der Leiharbeit würde zwar einige Probleme, wie beispielsweise das kollektivvertragliche Vakuum insbesondere für Arbeiter beseitigen, birgt aber die Möglichkeit in sich, daß die Entleiher in die Schwarzarbeit ausweichen, wenn keine ausreichenden Begleitmaßnahmen erfolgen. Der Alternative zum Verbot, einer strengen gesetzlichen Sonderregelung der Leiharbeit, ist unserer Auffassung nach der Vorzug zu geben.

Anmerkungen

- 1 Andere Bezeichnungen für Arbeitskräfteüberlassung sind: „Zeitarbeit“ („temporary work“), „Aushilfsdienst“, „Personal-Leasing“, „Personalbereitstellung“, „Mietarbeit“, „Vermieten von Menschen“, „Sklavenhandel mit Gewerbeschein“. Im folgenden verwenden wir Leiharbeit als Synonym für Arbeitskräfteüberlassung. Die Überlasser werden auch Verleiher genannt, die Beschäftigten Entleiher und die überlassenen Arbeitskräfte Leiharbeiter. Neben Unternehmen, die auf Arbeitskräfteüberlassung spezialisiert sind („eigentliche Überlasser“), gibt es auch solche, die zusätzlich zu ihrer eigentlichen Produktion kurzfristig von ihnen nicht benötigte Arbeitskräfte vermieten („gemischte Unternehmen“).
- 2 Zu den rechtlichen Aspekten der Leiharbeit in Österreich siehe Geppert 1977.
- 3 Für die Bundesrepublik Deutschland gibt es Schätzungen, wonach bei einigen Überlassern auf einen ordnungsgemäß gemeldeten Leiharbeiter zehn illegale kommen (Friese 1982, S. 387).
- 4 Dazu gehört Auftragsfertigung, wie beispielsweise Anlagenbau, ein Bereich in dem in Österreich vor allem die Verstaatlichte Industrie engagiert ist.
- 5 Für die Berufe der überlassenen Arbeitskräfte siehe Geppert 1977, S. 52–53 und Friese 1982, S. 376.
- 6 Als „Externen Arbeitsmarkt“ bezeichnet man den gesamten Bereich außerhalb eines (unternehmens-)internen Arbeitsmarktes. Auf einem internen Arbeitsmarkt werden Einstellung, Entlohnung, interne Ausbildung, innerbetriebliche Mobilität und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses einer Arbeitskraft institutionell geregelt (vgl. Doeringer/Piore 1971).
- 7 Zum Problem der „temporary layoffs“ in den USA und in Österreich siehe Feldstein 1976 und Gutierrez-Rieger/Podczek 1981.
- 8 Eine rigorose und ausführliche Darstellung der folgenden Argumente findet sich in Clemenz 1982.
- 9 Wir betrachten im weiteren nur einen Überlasser. Diese Annahme ist insofern plausibel, als man sich vorstellen kann, daß jeweils nur ein Überlasser für bestimmte Teilmärkte tätig wird.
- 10 Wir unterstellen eine sequentielle Räumung des externen Arbeitsmarktes, das heißt es werden zunächst die Angehörigen der begünstigten Gruppe und erst dann die der benachteiligten Gruppe eingestellt.
- 11 Wenn die Erbringung von einer Arbeitsleistung aus Gründen, die beim Arbeitgeber liegen, scheitert, behält die Arbeitskraft ihren Entgeltanspruch (§ 1155 ABGB). Diese Bestimmung ist allerdings eine Dispositivnorm, die durch Vereinbarung abgedungen oder für bestimmte Fälle ausgeschlossen werden kann. Bei der Arbeitskräfteüberlas-

sung scheint dies allerdings nicht zulässig, da das wirtschaftliche Wagnis in § 9/4 AMFG sicherlich impliziert, daß der Überlasser seine Arbeitskräfte auch dann entlohnt, wenn er sie nicht einsetzen kann (Geppert 1977, S. 84–85).

- 12 Derartige Bestimmungen existieren beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Friese 1982, S. 386 ff., Heseler 1982, S. 55).
- 13 Die Möglichkeit der Abdingbarkeit des § 1155 ABGB wäre somit aufzuheben (vgl. Geppert, 1977, S. 246).

Literaturverzeichnis

- Albeda, W./Veldkamp, G./van de Braak, H. (1978), "Socio-Economic Aspects of Temporary Work in Modern Society. A Comparative Study", in: International Institute for Temporary Work (Hg.), *Temporary Work in Modern Society. A Comparative Study*, 17, Kluwer, The Netherlands 1978, S. 39–44.
- Clemenz, G. (1982), "On Temporary Work Firms and their Effects on total Employment", unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1982.
- Doeringer, P./Piore, M. (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, D. C. Heath, Lexington, Mass. 1971.
- Feldstein, M. (1976), "Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment", *Journal of Political Economy*, 84, 1976, S. 937–957.
- Friese, G. (1982), „Personal-Leasing – Kurzfristiges Mittel der Personalplanung“, *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 4, 1982, S. 375–390.
- Geppert, W. (1977), *Die gewerbsmäßig betriebene Arbeitskräfteüberlassung im Spannungsfeld von Verbot und Neuordnung*, Verlag des ÖGB, Wien 1977.
- Geppert, W. (1982), „Warum die Leiharbeit verboten werden muß“, *Arbeit und Wirtschaft*, 36, 6, 1982, S. 38–42.
- Gutierrez-Rieger, H./Podczeck, K. (1981), "On the Nonexistence of Temporary Layoff Unemployment in Austria", *Empirica* 2, 1981, S. 277–289.
- Heseler, H. (1982), „Die Ökonomie der Leiharbeit – ein neues Gewerbe macht Karriere“, *Mehrwert*, 23, 1982, S. 52–76.
- Muhr, G. (1978), "A Worker's Approach to Temporary Work", in: International Institute for Temporary Work (Hg.), *Temporary Work in Modern Society. A Comparative Study*, 17, Kluwer, The Netherlands, 1978, S. 81–87.