



Reducing Precarious Work

Schutzlücken und die Rolle des sozialen Dialogs in Deutschland

Karen Jaehrling, Claudia Weinkopf, Ines Wagner
mit **Gerhard Bosch und Thorsten Kalina**
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Universität Duisburg-Essen, Deutschland

Ein Projekt der Europäischen Kommission (Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit VP/2014/004).

Überblick

Nach dem hier zugrunde liegenden Verständnis beschränkt sich der Begriff „Prekarität“ nicht ausschließlich auf atypische Beschäftigungsformen wie Minijobs, Leiharbeit oder befristete Beschäftigungsverhältnisse. Unsere Studie unterscheidet vielmehr vier verschiedene Arten von „Schutzlücken“ („protective gaps“) im Bereich der *Arbeitsrechte, der sozialen Sicherheit und Integration, der Interessenvertretung sowie der Durchsetzung von Rechtsansprüchen*, und untersucht, inwieweit diese Lücken sowohl auf die Beschäftigung in Normalarbeitsverhältnissen wie auch auf andere Arten von nicht standardmäßigen oder „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen zutreffen. Die folgende Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse macht deutlich, dass atypische Beschäftigte von Schutzlücken überproportional stark betroffen sind, Beschäftigte in regulären Arbeitsverhältnissen allerdings auch nicht verschont blieben.

Der zweite Fokus unserer Studie galt Ansätzen des sozialen Dialogs, die diese Lücken letztlich schließen sollen. Da Tarifverhandlungen bzw. Mitbestimmung häufig nicht zu einem ausreichenden und wirksamen Schutz führen, haben wir uns insbesondere auf Ansätze konzentriert, die sich zwar der klassischen Instrumente des sozialen bedienen, diese aber zugleich erweitern. Eines der Hauptziele dieser Ansätze ist beispielsweise die wirksame Durchsetzung rechtlicher Mindeststandards, wo auch staatliche Akteure eine wichtige Rolle spielen. Insgesamt zeigen die Erkenntnisse, dass eine enge Zusammenarbeit aller Akteure das Ausmaß an Prekarität deutlich reduzieren kann. Gleichzeitig zeigen sie, dass es großer Mühen und beachtlicher Ressourcen bedarf, um auch nur beschränkte Ambitionen (Mindeststandards) zu erreichen. Daher sind weitere Maßnahmen erforderlich, die es den Akteuren ermöglichen, ambitioniertere Ziele zu verfolgen und damit Prekarität wirksam zu bekämpfen. Dies erfordert auch, über Ansätze zur Herstellung von ‚equal pay / equal treatment‘ hinauszugehen und Maßnahmen zu verfolgen, die das Ausmaße der Nutzung atypischer Beschäftigungsformen wieder stärker beschränken.

Das deutsche atypische Beschäftigungswunder

Das deutsche Beschäftigungswunder basiert zum Großteil auf einer Zunahme der atypischen Beschäftigung: Bei mehr als 1,5 Millionen (rund 60 %) der zwischen 2000 und 2015 zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze handelt es sich entweder um befristete Verträge, Leiharbeit, Minijobs oder reguläre Teilzeitbeschäftigung mit maximal 20 Wochenarbeitsstunden (Tabelle 1).

Tabelle 1 Beschäftigte* in atypischen und Normalarbeitsverhältnissen, 2000-2015 (in Tsd.)

	Selbstständig	Abhängig Beschäftigte						Gesamt	
		Normal (unbefristet)		Atypisch					
		Vollzeit	Teilzeit > 20 Std.	Gesamt*	Befristet	Teilzeit < 20 Std.	Minijob		Leiharbeit
2000	1.697	22.130	1.720	6.012	2.265	3.944	1.749	n./z.	29.862
2,010	2.169	20.560	2.571	7.945	2.858	4.942	2.517	743	31.076
2,015	1.991	21.422	3.410	7.534	2.531	4.844	2.339	666	32.367
2000-15	294	-708	1.690	1.522	266	900	590	n./z.	2.504

Quelle: Website des Statistischen Bundesamtes (www.destatis.de), basierend auf der deutschen Arbeitskräfteerhebung.

*Die Zahlen beziehen sich auf Beschäftigte im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, nicht auf Personen in Ausbildung und nur in Bezug auf ihre Hauptbeschäftigung.

Seit 2010 ist die der Zahl der atypisch Beschäftigten leicht rückläufig, liegt allerdings mit einem Anteil von 23,3 % aller Arbeitnehmer noch immer über dem am Konjunkturmehrwert im Jahr 2000 erreichten Wert (20,1 %). Bei den Normalarbeitsverhältnissen (gemäß Definition des Statistischen Bundesamtes) gab es eine Verlagerung von Vollzeit- zu Teilzeitarbeit mit mehr als 20 Wochenstunden. Dass Letztere ebenfalls als Normalarbeitsverhältnisse gelten ist nicht unumstritten, bedenkt man, dass auch diese Teilzeitarbeitsplätze teilweise nur relativ geringe Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten bieten. Zudem sind in den obigen Zahlen keine Studenten oder Personen über 65 Jahre enthalten, auch diese arbeiten jedoch häufig in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis. Von einem Rückgang atypischer Beschäftigung in jüngerer Zeit kann daher nur eingeschränkt gesprochen werden.

„Schutzlücken“ in Deutschland

Die Änderungen in Bezug auf Sicherheit und Qualität des Arbeitsplatzes beschränken sich nicht nur auf Verschiebungen im Bereich der Art des Arbeitsvertrages. Vielmehr bedarf es einer detaillierten Analyse, wie sich Schutzlücken in Deutschland entwickelt haben.

i) Lücken bei den Arbeitsrechten

Zwischen 2003 und 2009 stieg die Lohnungleichheit und war verbunden mit einem deutlichen Rückgang der Reallöhne, die insbesondere im niedrigsten Quintil der Lohnskala stark ausgeprägt war, aber auch mittlere Löhne betraf.¹ Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten stieg bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen (2013: 42 %) und bei Minijobs (2013: 76 %) am stärksten. Allerdings war auch bei den Arbeitnehmern mit unbefristeten Verträgen ein Anstieg zu verzeichnen (2013: 24 %)². Die Einführung des staatlichen Mindestlohns im Jahr 2015 schließt extreme Formen von Unterbezahlung gesetzlich aus und ist ein wichtiger erster Schritt zur Verringerung des Lohngefälles zwischen Arbeitnehmern in normalen bzw. atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Die Entgeltgleichheit ist, etwa für Leiharbeiter, aber noch in weiter Ferne, da diese trotz der europäischen Richtlinie über Leiharbeit aufgrund von Öffnungsklauseln in dem entsprechenden Gesetz üblicherweise deutlich niedrigere Löhne erhalten als Stammbeschäftigte mit gleicher Tätigkeit. Gleiches gilt für Beschäftigte in Subunternehmen und entsandte Arbeitskräfte. Der Hauptgrund für den Einsatz von entsandten Arbeitskräften und für die Vergabe an Subunternehmen ist häufig die Umgehung des höheren Lohnniveaus in tarifgebundenen Firmen.

Neben niedrigen Stundenlöhnen trägt auch die Ausbreitung von Beschäftigungsverhältnissen mit geringen und variablen Arbeitsstunden zu den niedrigen und unsicheren Einkommen bei. Bei fast 60 % aller Teilzeitbeschäftigungen handelt es sich um Stellen mit maximal 20 Wochenarbeitsstunden (siehe Tabelle 1); und die meisten Minijobber arbeiten noch deutlich weniger Stunden. Der Anteil der Beschäftigten mit variablen Arbeitszeiten (d. h. Arbeit auf Abruf) beläuft sich auf geschätzte 5 % bis 17 % aller Erwerbstätigen.³ Bisher konzentrierten sich sowohl die Rechtsvorschriften wie auch die tarifvertraglichen Regelungen vorrangig auf die Reduzierung der höchstzulässigen Wochenarbeitszeit und die Ermöglichung der Teilzeitbeschäftigung. Die Gewährleistung einer *Mindestwochenarbeitszeit* ist dagegen erst ein relativ neues Thema. Sogenannte ‚Nullstundenverträge‘ (zero-hours contracts) wie sie in Großbritannien verbreitet sind, sind illegal, doch die gesetzlichen Regelungen zur Arbeit auf Abruf definieren in vielerlei Hinsicht keine klaren Grenzen. So gibt es keine Rechtsvorschrift, die eine Mindestwochenarbeitszeit vorschreibt oder geteilte Schichten verbietet. Viele Arbeitgeber haben von diesen und anderen Regelungslücken profitiert und die Teilzeitarbeit zu einer dominanten Kostensenkungsstrategie gemacht.

ii) Lücken in den Bereichen sozialer Schutz und Integration

Eine der wichtigsten, und derzeit viel diskutierten Lücken in der sozialen Sicherung ist das relativ niedrige Niveau der Rentenansprüche, selbst bei Arbeitnehmern mit mittleren Einkommen. Anders als in vielen anderen Ländern ist die Ersatzquote für Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen nicht höher als für Arbeitnehmer mit durchschnittlichen oder hohen Einkommen – was umso schwerwiegender ist, als die Ersatzquoten im internationalen Vergleich eher niedrig sind. Dementsprechend bergen in Deutschland niedrige Einkommen und beschäftigungslose Zeiten ein besonders hohes Risiko für Einkommensarmut im Alter in sich. Selbst bei 45-jähriger Vollzeitbeschäftigung auf dem aktuellen Mindestlohniveau können keine ausreichend hohen Rentenansprüche gesammelt werden, die dem Niveau der bedarfsorientierten Sozialleistung für eine alleinstehende Person (derzeit rund 700 Euro netto pro Monat) entsprechen. Zudem ist der Anteil der Solo-

¹ Felbermayr, G., Baumgarten, D. und Lehwald, S. (2014): Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland Welche Rolle spielt der internationale Handel? Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

² Kalina, T. und Weinkopf C. (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau. IAQ-Report 2015-03. Duisburg: IAQ

³ DGB (2016): Arbeit auf Abruf Arbeitszeitflexibilität zulasten der Beschäftigten. Arbeitsmarkt aktuell Nr. 6/2016.

Selbstständigen, die weder in ein Altersversorgungssystem noch in eine Lebensversicherung einzahlen, auf mehr als 50 % gestiegen.⁴

Außerdem ist die Armutsgefährdungsquote bei den Arbeitslosen die europaweit höchste, was einerseits auf die Ausbreitung von Niedriglöhnen (und dementsprechend niedrige Leistungsansprüche) und andererseits auf die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld durch die Hartz-Reformen zurückzuführen ist. Und schließlich ist der Zugang zu bezahlbarer Krankenversicherung insbesondere für Solo-Selbstständige problematisch, da die festgelegten Mindestbeiträge auch für Personen mit niedrigen Einkommen relativ hoch sind – und niedrige Einkommen sind unter den Solo-Selbstständigen weit verbreitet.

iii) Lücken bei der Interessenvertretung

Ein starker Rückgang bei den Tarifverhandlungen führte dazu, dass nur mehr eine Minderheit der Beschäftigten in der Privatwirtschaft weiterhin sowohl durch einen Tarifvertrag wie auch einen Betriebsrat abgedeckt ist (34 % im Westen und 25 % im Osten). Die Anzahl jener, die durch keine der beiden traditionellen Säulen des Systems industrielle Beziehungen in Deutschland vertreten sind, stark gestiegen ist (siehe Tabelle 2). Die Vertretungslücke ist in kleinen Unternehmen besonders groß. Leiharbeiter und Minijobber genießen formell mehr oder weniger die gleichen Teilhabe-Rechte. Allerdings schmälern die meist kurzen Vertragslaufzeiten, die Fragmentierung der Arbeitszeiten und Arbeitsorte sowie auch organisatorische Grenzen die effektive Nutzung dieser Rechte.

Tabelle 2 Beschäftigte unter Tarifvertrag und mit Betriebsrat 2003/2015 (in %)

	Tarifvertrag (TV)		Betriebsrat (BR) (nur Privatwirtschaft)		Sowohl TV als auch BR (nur Privatwirtschaft)		Weder TV noch BR (nur Privatwirtschaft)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
2003	70	54	48	40	42	31	26	42
2015	59	49	42	33	34	25	36	49

Quelle: Ellguth/Kohaut 2016 und 2004⁵; Zusammenstellung der Autoren

iv) Lücken bei der Durchsetzung

Die Lücken bei der Durchsetzung von Rechten sind insbesondere in Bezug auf entsandte Arbeitnehmer und Minijobber von Bedeutung. Bei entsandten Arbeitnehmern ist eine Umgehung durch Falschberechnung von Arbeitsstunden und Löhnen oder durch inkorrekte Einstufung der Arbeitnehmer in niedrigere Lohnstufen weit verbreitet. Bei den Minijobs haben Erhebungen wiederholt eine weit verbreitete Nichteinhaltung grundsätzlicher Arbeitnehmerrechte zu Tage befördert, etwa in Bezug auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahlten Urlaub. Anders als dies üblicherweise vermutet wird, hat die Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse offenbar keinen Rückgang von Gesetzesverstößen zur Folge (weil Arbeitgebern nun mehr Möglichkeiten zur *legalen* Senkung ihrer Kosten zur Verfügung stehen). Vielmehr trägt sie dazu bei, Gesetzesverstöße zu erleichtern, da sie viele Arbeitsplätze aus dem Einflussbereich von Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertretern herausgeschoben hat.

Das Durchsetzungsproblem hat mit der Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen an Sichtbarkeit und Bedeutung gewonnen, da nun ein großer Teil der Unternehmen durch staatliche Kontrollen unter die Lupe genommen werden kann. Darüber hinaus zwingt eine Auftraggeberhaftung nun die Arbeitgeber, ihre Subunternehmer hinsichtlich deren Einhaltung der Arbeitsgesetze zu überwachen, was (potenziell) auch zum Ausbau ihrer eigenen Kontrollmechanismen führt. Für die staatlichen Inspektionen werden beachtliche Ressourcen eingesetzt. Außerdem fließt ein wichtiger Teil der Gewerkschaftsressourcen in Beratungsleistungen für einzelne Beschäftigte, die von einer Verletzung ihrer Rechte betroffen sind. Die öffentliche und

⁴ Brenke, K. und Beznoska, M. (2016): Solo-Selbstständige in Deutschland. Forschungsbericht Nr. 465. Berlin: DIW/BMAS

⁵ Ellguth, P. und Kohaut, S. (2004 und 2016): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel WSI-Mitteilungen 8/2004 und 4/2015

gewerkschaftliche Unterstützung für Arbeitnehmer, die keine Gewerkschaftsmitglieder sind, bleibt lückenhaft. Allerdings richtete die wichtigste deutsche Gewerkschaft (der DGB) in mehreren Städten einen Beratungsdienst für Arbeitsmigranten ein, der vom Staat und aus dem europäischen Sozialfonds kofinanziert wird.

Vier Fallstudien zu prekären Arbeitsverhältnissen

Das deutsche Forschungsteam hat vier Fallstudien mit unterschiedlichen Branchenschwerpunkten ausgewählt; Ziel war es dabei zu beleuchten, wie Prozesse des sozialen Dialogs prekäre Arbeitsverhältnisse reduzieren können, und welche Herausforderungen bestehen bleiben (Tabelle 4). Drei Kernbefunde zu den Herausforderungen, Voraussetzungen, Erfolgen und Grenzen des sozialen Dialogs möchten wir hier herausheben.

Tabelle 3. Zusammenfassung der Merkmale der Fallstudien 1 – 4

	1. Entsandte Arbeitnehmer	2. Öffentliche Auftragsvergabe	3. Sozial nachhaltige Beschaffung	4. Minijobs
Branche/Tätigkeit	Fleischverarbeitung	Bauwesen, Reinigungswesen, Catering	Stahlindustrie	Dienstleistungssektor
Probleme	Niedrige Löhne Nichteinhaltung des Arbeitsrechts Schlechte Unterkunftsbedingungen	Nichteinhaltung der Mindestlöhne und anderer Mindeststandards	Höheres Risiko berufsbedingter Unfälle bei Subunternehmern Lohnlücke zwischen beauftragter und auftraggebender Firma Nichteinhaltung des Arbeitsrechts (bspw. der Arbeitszeit) Schein-Werkverträge	Keine Sozialversicherung Niedrige Stundenlöhne Nichteinhaltung der Vorschriften zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall/Urlaub Wenige Arbeitsstunden + beschränkte Aufstiegschancen oder Möglichkeiten zur Erhöhung der Arbeitsstunden
Ansätze des sozialen Dialogs	Tarifverträge zu Mindestlöhnen auf Branchenebene Freiwillige Verpflichtungen zur Verbesserung der Arbeits- und Unterbringungsbedingungen von Arbeitsmigranten.	Lohnklauseln und weitere Praktiken des öffentlichen Beschaffungswesens zur Durchsetzung gesetzlichen und kollektivvertraglich vereinbarter Standards	Auf Branchen- und Unternehmensebene Vereinbarungen zu Arbeits- und Gesundheitsschutz und fairen Arbeitsstandards in beauftragten Unternehmen; Organizing-Strategie von Gewerkschaft;	Wenige Versuche, die Nutzung einzuschränken; einige Bemühungen zur Bekämpfung der Nichteinhaltung von Mindeststandards + Unterstützung des Wechsels in reguläre Jobs.
Positive Ergebnisse	Höhere Lohnuntergrenze für Arbeitsmigranten Abwendung von Verträgen über die Erledigung von Arbeiten durch entsandte Arbeitskräfte; stattdessen direkte Beschäftigung unter deutschem Arbeitsrecht	Höhere Lohnuntergrenze für Branchen ohne tarifvertragliche Vereinbarungen Verbesserungen bei Kontrollen/Sanktionen in Bezug auf die Einhaltung von branchenspezifischen Mindestlöhnen	Deutlicher Rückgang bei den Arbeitsunfällen Reduzierte Lohnlücke Gestiegenes Bewusstsein in Bezug auf die Nichteinhaltung des Arbeitsrechts	Positive Effekte des staatlichen Mindestlohns (höhere Löhne und häufigerer Wechsel in Arbeitsverhältnisse mit Sozialversicherung) Optionale Aufnahme in das Pensionssystem
Noch bestehende Probleme	Beschränkt auf Mindeststandards, noch immer weit verbreitete Untervergabe mit schlechten Arbeitsbedingungen. Wenige Unternehmen unterwerfen sich einer freiwilligen Vereinbarung.	Beschränkte Ressourcen zur effektiven Kontrolle der Umsetzung Lohnklauseln für Branchen ohne tarifvertragliche Vereinbarungen wurden kürzlich aufgegeben.	Ziele oberhalb der gesetzlichen Mindeststandards sind nicht verbindlich. Es besteht weiterhin ein deutliches Lohngefälle. Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Einhaltung aufgrund der zahlreichen Subunternehmer	Keine Mindestarbeitsstunden, kein Recht auf Erhöhung der Arbeitsstundenzahl Hohes Armutsrisiko im Fall von Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit, wenn nicht mit einem (gut verdienenden) Hauptverdiener verheiratet.

i) Sozialer Dialog über Organisationsgrenzen hinweg

Die Auslagerung von öffentlichen Dienstleistungen und die Nutzung von Subunternehmern, Solo-Selbstständigen und Leiharbeit durch Unternehmen ziehen häufig nicht nur ein höheres Prekaritätsrisiko für die betroffenen Arbeitskräfte nach sich, sondern verlagern sie auch in einen Bereich jenseits der organisatorischen Grenzen des auftraggebenden Unternehmens und entziehen sie damit den etablierten Formen der Interessenvertretung, die dort greifen. Drei von vier Fällen dokumentieren neue Formen des sozialen Dialogs, die als Versuch betrachtet

werden können, diese Fragmentierung auszugleichen, indem sie sich über die organisatorischen Grenzen hinaus erstrecken. Ein Spezifikum ist dabei, dass sie „Verhandlungen im Namen oder über Dritte“ darstellen, bei denen Vertreter der primär betroffenen Subunternehmen und Arbeitnehmer nicht selbst am Verhandlungstisch sitzen. Die gesetzliche Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ist dafür ein bekanntes Beispiel, da diese für alle Firmen gelten, unabhängig davon, ob diese dem jeweiligen Arbeitgeberverband angehören oder nicht. Ein ähnliches Beispiel ist der Tarifvertrag in der Stahlindustrie (Fallstudie zur **sozial nachhaltigen Beschaffung**) oder die Selbstverpflichtung in der Fleischindustrie (Fallstudie **entsandte Arbeitnehmer**), die sich auf Werkvertragsfirmen beziehen, die nicht in die Verhandlungen einbezogen waren.

Diese Erweiterung des Einflussbereichs zielt darauf, Einflussmöglichkeiten zurückzugewinnen, die aufgrund des Outsourcings verloren ging. Sie bringt aber auch spezifische Schwierigkeiten mit sich, insbesondere was die ordnungsgemäße Umsetzung der Normen anbelangt. Da es sich bei diesen Normen um extern aufgestellte Verpflichtungen handelt (anstelle von gemeinsam vereinbarten), können sie meist nur durch Überwachungs- und Sanktionierungsmechanismen wirksam umgesetzt werden. Hierzu sind wiederum erhebliche Ressourcen erforderlich, und obwohl die in allen drei Fällen befragten Gewerkschaftsvertreter Verbesserungen bestätigten, verwiesen sie auch darauf, dass härtere Sanktionen sowie häufigere und genauere Inspektionen erforderlich sind. Praktische Probleme und rechtliche Beschränkungen in Bezug auf den Datenschutz und Geschäftsgeheimnisse behindern die Beschaffung von Informationen zu den Arbeitsbedingungen in den überwachten Unternehmen. Darüber hinaus ist, nach Aussage des Gewerkschaftsvertreters, im Fall der Stahlindustrie die enorme Anzahl an Werkverträgen bei einem Stahlunternehmen das größte Hindernis einer effektiven Überwachung. Daraus lässt sich folgern, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung und gleichen Bezahlung („equal pay/equal treatment“) keine *Alternative* zur Beschränkung des Einsatzes atypischer Arbeit, sondern vielmehr als eine *Ergänzung* zu sehen ist. Denn eine wirksame Durchsetzung des equal treatment-Grundsatzes erfordert offenbar, dass die Nutzung atypischer Beschäftigung in einem überschaubaren Rahmen gehalten wird.

Insgesamt waren die Beispiele der erweiterten Formen des sozialen Dialogs über Organisationsgrenzen hinaus teilweise erfolgreich bei der Verbesserung der Arbeitsqualität für die Arbeitskräfte in den Werkvertragsfirmen und öffentlich beauftragten Unternehmen. Dennoch ist es sicherlich kein Zufall, dass diese Versuche in der Stahlindustrie wirksamer zu sein scheinen (Fallstudie zur **sozial nachhaltigen Beschaffung**), wo Arbeitnehmer und Arbeitgeber relativ gut organisiert sind und die Arbeitsbeziehungen noch am ehesten dem traditionellen Modell industrieller Beziehungen in Deutschland entsprechen. Während in der Stahlindustrie tätige Subunternehmer eine Lücke in dem ansonsten gut organisierten Kernbereich des deutschen Modells darstellen, und starke Sozialpartner (nicht unbedingt selbstlos) auch als Fürsprecher für die Rechte von Personen mit atypischen Beschäftigungsverträgen eintreten, stellen die **entsandten Arbeitnehmer** in den Werkvertragsfirmen in der Fleisch verarbeitenden Industrie insgesamt eine Lücke am Rand des Arbeitsmarktes dar, wo die Strukturen des kollektiven Interessenausgleichs schon seit Langem schwächer sind.

ii) Die Verschränkung von Tarifverhandlungen und staatlichen Vorschriften

In allen vier Fallstudien spielen staatliche Akteure und Rechtsvorschriften eine wichtige Rolle, und in Deutschland interagieren sie auf verschiedenen Wegen mit den traditionellen Säulen des sozialen Dialogs.

- Erstens kann sich aufgrund neuer Rechtsvorschriften die Kalkulationsgrundlage von Firmen ändern. In Bezug auf **entsandte Arbeitnehmer** in der Fleischindustrie und auf **Minijobs** im Dienstleistungssektor haben die staatlich vorgeschriebenen Mindestlöhne den Kostenvorteil dieser atypischen Arbeitsformen deutlich verringert. Obwohl im Vorfeld der Einführung des Mindestlohns davon ausgegangen wurde, dass Firmen vermehrt auf informelle Beschäftigung und andere illegale Praktiken zurückgreifen würden, um ihren Kostenvorteil aufrecht zu erhalten, dokumentieren die Fallstudien, dass Unternehmen ihre Beschäftigungsstrategien anpassen und atypische Verträge in standardmäßige Beschäftigungsverhältnisse umwandeln können.

- Zweitens können neue Rechtsvorschriften, und auch nur Diskussionen über Reformen, einen ‚Schatten der Hierarchie‘ werfen, die die Firmen zum Handeln zwingt. Dies gilt insbesondere für die Auftraggeberhaftung von Firmen in Bezug auf die Mindestlöhne – dies erhöht deren Bereitschaft, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in Werkvertragsfirmen nicht als „Black Box“ zu behandeln, sondern Vorkehrungen zur Senkung ihres eigenen Haftungsrisikos zu treffen, wie in den Fallstudien **entsandte Arbeitnehmer** und **sozial nachhaltige Beschaffung**.
- Drittens dokumentieren die Fallstudien Beispiele einer kombinierten Regulierung, die sowohl auf Rechts- wie auch auf tarifvertraglichen Normen beruhen. Die tarifvertraglich vereinbarten branchenspezifischen Mindestlöhne sind beispielsweise die Normen, die im Fall der **öffentlichen Auftragsvergabe** von den Behörden kontrolliert werden. Und umgekehrt nimmt der Tarifvertrag in der Stahlindustrie auf bereits bestehende gesetzliche Ansprüche Bezug, wobei das Augenmerk auf eine Verbesserung der Durchsetzung gerichtet ist und dies auf Unternehmensebene zu einem Anliegen der Sozialpartner werden soll.
- Viertens schließlich bedarf es üblicherweise einer engen Zusammenarbeit zwischen der staatlichen Kontrollbehörden und den Sozialpartnern für eine wirksame Durchsetzung der gesetzlichen Rechte, etwa indem Gewerkschaften **entsandte Arbeitnehmer** bei der Einklagung ihrer Rechte unterstützen.

iii) Gleiche Rechte = universelle Mindestrechte?

Die primäre Zielsetzung der verschiedenen, in diesen Fallstudien beschriebenen Maßnahmen bestand im Wesentlichen darin, universelle Mindestbedingungen für Arbeit und Beschäftigung festzulegen, und, was noch viel wichtiger ist, diese umzusetzen. Dies illustriert die Tatsache, dass in weiten Teilen der deutschen Wirtschaft nicht einmal diese Mindestbedingungen für gesichert angesehen werden können, und dass viel Mühe erforderlich ist, um sie einzuführen. Zur gleichen Zeit zeigt das **Minijob**-Beispiel, dass *universelle* Mindestrechte nicht immer ausreichend sind, um *spezifische* Prekaritätsrisiken im Zusammenhang mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu eliminieren. Die geringere Anzahl von Wochenarbeitsstunden bedeutet, dass selbst der freiwillige Beitritt in die Rentenversicherung nicht ausreicht, um Minijobbern ein Einkommen zu gewährleisten, das ihre Grundbedürfnisse deckt, wenn sie keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (sondern arbeitslos, im Ruhestand usw. sind). Im Gegensatz dazu ist die freiwillige (wiewohl unverbindliche) Vereinbarung in der fleischverarbeitenden Industrie, die die unterzeichnenden Unternehmen hinsichtlich der Bereitstellung von Unterkünften für **entsandte Arbeitnehmer** zur Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet, ein Beispiel für Maßnahmen, die auf die spezifischen Risiken der atypischen Beschäftigung zugeschnitten sind. Ansätze zur Herstellung von gleicher Bezahlung und Gleichbehandlung sind also so lange unvollständig, wie sie die bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen bestehenden ungleichen Risiken nicht berücksichtigen.

Zudem ist fraglich, ob der Begriff „gleiche Rechte“ mit dem Begriff „*Mindestansprüche/-rechte*“ gleichgesetzt werden kann. Obwohl der Begriff „gleich“ eine relative Äquivalenz mit vorherrschenden Standards, und nicht mit einem Katalog von Mindestansprüchen als absolute Untergrenze andeutet, geht aus einschlägigen Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) eine diesbezüglich engere Auslegung hervor, die auch in gewissem Grad in den hier präsentierten Fallstudien reflektiert wird. In der **öffentlichen Auftragsvergabe** hatte das *Rüffert*-Urteil des EuGH eine gründliche Revision der Tariftreueregelungen zur Folge, und zwar dahingehend, dass beauftragte Unternehmen nur eine als Minimum definierte Lohnstufe, nicht aber das gesamte Tarifgitter anwenden mussten. Erst nach mehreren Jahren rechtlich kontroverser Debatten und einigen weiteren kürzlich gefällten Urteilen des EuGH wurde in dem untersuchten Fallbeispiel die deutlich über dem Mindestniveau liegenden Tariflöhne im Bausektor wieder zur Auflage gemacht, auch dies aber nur mit Abstrichen. Gleichzeitig wurde eine weitere Erhöhung des vergabespezifischen Mindestlohns (der andere Branchen abdeckt) auf das Niveau der niedrigsten Lohnstufe im öffentlichen Dienst von der Regierung abgelehnt, was illustriert, dass die engere Auslegung von „gleichem“ oder „fairem“ Lohn weiterhin in Kraft bleibt. Es ist auch bemerkenswert, dass in der Fallstudie zur **sozial nachhaltigen Beschaffung** in der Stahlindustrie, wo die Beschränkungen der europäischen Richtlinien nicht gelten, den Werkvertragsfirmen bislang nur der staatlich festgelegte Mindestlohn zur Auflage gemacht wird. Dies dürfte teilweise auf gesetzliche Hürden und/oder vorherrschende Rechtsauslegungen zurückzuführen sein, nach denen einem Subunternehmer über die gesetzlichen

Anforderungen hinaus auferlegte Pflichten einen ungebührlichen Eingriff in die Autonomie des Subunternehmens darstellen.

Insgesamt sollten Versuche, ‚equal pay‘, selbst in seiner engen Auslegung, durchzusetzen, als ein erster wichtiger Schritt betrachtet werden. Dieser ist jedoch nicht ausreichend, da es erstens bis zu einer echten Gleichbehandlung mit den Kernbeschäftigten noch immer ein weiter Weg ist, und zweitens die spezifischen Risiken einer atypischen Beschäftigung dadurch nicht berücksichtigt werden.

Welche Empfehlungen?

Unsere Untersuchungsergebnisse unterstreichen den Bedarf (a) an einer engen Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure, um allgemeine Mindestansprüche wirksam durchzusetzen, (b) an Maßnahmen, die die spezifischen Risiken atypischer Beschäftigungsformen adressieren, und (c) an Maßnahmen, die sich faire Arbeitsbedingungen zum Ziel zu setzen und dabei über die bloße Gewährleistung von Mindestansprüchen hinausgehen. Unsere vorrangigen Empfehlungen, die alle vier oben genannten Schutzlücken einbeziehen, lauten wie folgt:

- **Einführung von gesetzlichen und tarifvertraglichen Ansprüchen auf eine Mindestarbeitszeit und Erhöhung des individuellen Arbeitszeitumfangs** (*insbesondere für Personen mit kurzen Teilzeitjobs*)
- **Einführung von umlagefinanzierten Fonds, die spezifische Risiken atypisch Beschäftigter abdecken** (*bspw. Sicherstellung des Zugangs zu Weiterbildung trotz kurzer Vertragslaufzeiten; oder Sonderabgaben von Firmen bei Nutzung befristeter Beschäftigungsverhältnisse, nach dem französischen Vorbild*)
- **Lockerung des ‚Äquivalenzprinzips‘ und Anhebung des Rentenniveaus für Geringverdiener** (*entsprechend dem Beispiel der meisten anderen EU-Länder*)
- **Erleichterung des Zugangs zu Gesundheits- und Altersvorsorge für Solo-Selbstständige** (*bspw. durch Absenkung der Mindestbeiträge zur Gesundheitsversicherung*)
- **Unterstützung der Sozialpartner bei ihren Bemühungen den Geltungsbereich von Tarifverträgen durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung auszuweiten** (*durch häufigere Nutzung der jeweiligen rechtlichen Möglichkeiten*)
- **Umsetzung von Maßnahmen zur Reduzierung des exzessiven Einsatzes atypischer Beschäftigungsformen** (*bspw. durch Stärkung der Rechte von Betriebsräten in Bezug auf Werkverträge, Minijobs und Leiharbeit*).

Information und Danksagung

Das deutsche Forschungsteam: Karen Jaehrling, Ines Wagner, Claudia Weinkopf (IAQ, Universität Duisburg-Essen); unter Mitarbeit von Gerhard Bosch und Thorsten Kalina (IAQ). Das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) wurde 2007 als Forschungsinstitut in der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften an der Universität Duisburg-Essen gegründet. Seine Aufgabe besteht in der interdisziplinären und international vergleichenden sozialwissenschaftlichen Forschung auf den Gebieten Arbeit und Beschäftigung, Soziale Sicherung und Bildung.

Danksagungen: Wir möchten all denjenigen danken, die wir im Rahmen dieses Forschungsauftrags interviewt haben – neben den Experten und Expertinnen aus Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auch den Managern und Arbeitnehmervertretern auf betriebliche Ebene sowie Vertretern staatlicher Instanzen in den Fallstudien-Organisationen. Wir danken der Europäischen Kommission für die Finanzierung unserer Forschungsarbeit.

Weiterführende Informationen zum Projekt finden Sie auf der Website: <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Our-research/Current-projects/Reducing-Precarious-Work-in-Europe-through-Social>