



## Reducing Precarious Work

Schutzlücken und die Rolle des sozialen Dialogs im Vereinigten Königreich

**Damian Grimshaw, Mat Johnson, Arjan Keizer, Jill Rubery**  
Forschungszentrum für Arbeit und Beschäftigung in Europa -  
European Work and Employment Research Centre  
Universität von Manchester, Vereinigtes Königreich

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

# Überblick

Dieses Research Briefing beleuchtet die signifikanten Herausforderungen bei der Ermittlung, Behandlung und Reduzierung der Prävalenz von prekären Arbeitsverhältnissen im Vereinigten Königreich. Prekäre Arbeitsverhältnisse gibt es sowohl bei regulären wie auch bei atypischen Beschäftigungsformen, was auf vier miteinander verknüpfte Schutzlücken zurückzuführen ist: im Bereich der *Arbeitsrechte; soziale Sicherheit und Integration; Interessenvertretung; und Durchsetzung von Rechtsansprüchen*. Im Vereinigten Königreich untergraben prekäre Arbeitsverhältnisse sowohl grundlegende Standards am Arbeitsplatz wie auch die Normen für gute Beschäftigungsverhältnisse. Zudem werden Risiken von Arbeitgeberseite auf die Arbeitnehmerseite und den Staat umverteilt.

Die vier Schutzlücken wirken sich auf verschiedene Arten von prekären Arbeitsplätzen unterschiedlich aus. In diesem Bericht sind die wesentlichen Erkenntnisse für Arbeitskräfte in „regulären“, Beschäftigungsverhältnissen und in drei atypischen Beschäftigungsformen (Arbeitsverhältnisse mit variablen Stunden und auf Teilzeitbasis; Leiharbeit und verschiedene Formen von kostengesteuerter ausgelagerter Arbeit) zusammengefasst. Unsere detaillierten Fallstudien zeigen, dass der soziale Dialog beim Abbau von Schutzlücken und bei der Reduzierung von prekären Arbeitsverhältnissen eine positive Rolle spielen kann. Allerdings kämpfen diejenigen, die sich um die Verbesserung der Bedingungen bemühen, seien es Arbeitgeber, Gewerkschaften, Behörden oder die Zivilgesellschaft, oft gegen Windmühlen. Interne und externe Hebel können den Akteuren bei der Durchsetzung positiver Veränderungen helfen, insbesondere mit besseren Standards bei Vertretung und Durchsetzung. Um nachhaltige Verbesserungen zu erzielen, sind jedoch weitere drastische Änderungen des Gesetzesrahmens erforderlich.

## „Schutzlücken“ im Vereinigten Königreich

Bei dieser Untersuchung wurde ein neues Konzept der ‚Schutzlücken‘ (protective gaps) entwickelt, die es gestattet, die vielschichtigen Erfahrungen bei und die Bedeutung von prekärer Beschäftigung, ihre unterschiedlichen Ausprägungen in verschiedenen Branchen und im Kontext einzelner Länder, sowie die mit ihr zusammenhängenden Chancen auf Arbeitsmarktintegration zu erfassen. Basierend auf den Interviews mit Experten und auf sekundären Daten analysierte die Untersuchung den Charakter von vier miteinander verflochtenen Schutzlücken im Vereinigten Königreich.

### i) Lücken bei den Arbeitsrechten

Im Vereinigten Königreich sind die üblichen Arbeitsstandards im Vergleich mit anderen europäischen Ländern gering. Zudem haben Arbeitgeber und Gewerkschaften nur beschränkte Möglichkeiten zur Verbesserung, Koordinierung und Integration von Rechten. Seit den späten 1990er-Jahren gab es eine „deutliche legislative Entwicklung“<sup>1</sup> (bspw. Mindestlöhne und Maßnahmen zur Unterstützung von Familien), trotz eingeschränkter rechtlicher Unterstützung für „partizipative Standards“, die eine kollektive Entscheidungsfindung durch die Sozialpartner ermöglichen würden. Eine Intervention mit dauerhafter, wenngleich zufälliger, Auswirkung war der neue Status des ‚worker‘ (=wirtschaftlich

---

<sup>1</sup> Dickens, L. und Hall, M. (2010) „The changing legal framework of employment relations“ (Die Veränderung des gesetzlichen Rahmens für Beschäftigungsverhältnisse), in T. Colling und M. Terry (Hrsg.) *Arbeitsbeziehungen: Theorie und Practice (Theorie und Praxis)*, Chichester: Wiley.

abhängige Arbeitskraft), der den Schutz potenziell auf verschiedene Formen der Gelegenheitsarbeit ausdehnt.<sup>2</sup>

Wo gesetzliche Mindeststandards den größten Effekt haben – beispielsweise in jenen Teilen des privaten Sektors, in dem die kollektive Vertretung von Arbeitskräften schwach ist – nutzen Arbeitgeber diese häufig als Höchst- statt als Mindestmaß der Beschäftigungsbedingungen.<sup>3</sup> Viele Arbeitskräfte in Beschäftigungsverhältnissen mit einer geringen oder variablen Anzahl an Arbeitsstunden haben keinen Anspruch auf gesetzliche Schutzmechanismen wie Mutterschaftsurlaub/Elternzeit und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Dies liegt an den Vorschriften zur erforderlichen Mindestdauer von Beschäftigungsverhältnissen bei ein und demselben Arbeitgeber und/oder zum Mindestwochenverdienst, ohne die keine Anspruchsberechtigung vorliegt.

Der Spielraum für eine regelmäßige Anpassung und Verbesserung der Arbeitsstandards ist im Vereinigten Königreich relativ beschränkt. Einige Rechte werden häufig angepasst, nämlich wenn sich die politische Orientierung der Regierung ändert (bspw. Beschäftigungsschutzbestimmungen), da aber die Macht der Interessenvertretung auf Arbeitnehmerseite beschränkt ist, sind jegliche lokalen Verbesserungen der Standards meist unkoordiniert und von der Kulanz des jeweiligen Arbeitgebers abhängig. Auf der anderen Seite hat die Umsetzung der europäischen Richtlinien die Arbeitsrechte für Beschäftigte in Teilzeit-, befristeten und Leiharbeitsverhältnissen mit denen für Beschäftigte in unbefristeten Vollzeitverträgen weitgehend harmonisiert. Dennoch gibt es nach wie vor Lücken. So verwässert beispielsweise die kostengesteuerte Auslagerung die Beschäftigungsstandards entlang der Lieferkette, das Gleichbehandlungsprinzip für Leiharbeiter birgt einige Schlupflöcher, die zu Umgehungen einladen; und die Verbreitung von Nullstundenverträgen und Schein-Selbstständigkeit stellen die Anwendbarkeit von Arbeitsrechten in diesen Graubereichen des Arbeitsmarktes auf die Probe.

## ii) Lücken in den Bereichen sozialer Schutz und Integration

Die zweite Schutzlücke ist eng mit prekären Beschäftigungsformen verbunden. Das britische Sozialversicherungssystem ist charakterisiert a) durch ein relativ geringes Niveau von beitragsbasierten Leistungen, kombiniert mit bedürftigkeitsabhängigen Transferleistungen (wobei das Gesundheitswesen von allen Personen mit Wohnsitz in Anspruch genommen werden kann), b) durch den signifikanten Einsatz von Kombilohn-Elementen („Steuergutschriften“) und c) durch arbeitgeberseitig bereitgestellte Leistungen, die die geringen staatlichen Leistungen ergänzen. Ob jemand Anspruch auf Leistungen aus der Sozialversicherung hat, hängt von der Struktur und vom Einkommensniveau des Haushalts, den eigenen Sozialversicherungsbeiträgen und auch davon ab, ob die Person die Regeln des „angemessenen“ Arbeitsmarktverhaltens einhält. Nach dem Jahr 2000 durchgeführte Reformen haben den Wert der Ansprüche, einschließlich der Steuergutschriften und des Wohnungszuschusses reduziert. Viele sind einem starken Druck ausgesetzt, auf Arbeitsplatzsuche zu gehen, sich ärztlichen Begutachtungen zu unterziehen, oder den Anforderungen zum Mindestarbeitsumfang nachzukommen: *„alles konzentriert sich darauf, die Menschen in den Arbeitsprozess zu bekommen ...was für [Arbeitgeber] eine ganze Reihe von Lücken im Markt öffnet, die sie nützen können“* (politische Beauftragte, Bürgerberatung).

---

<sup>2</sup> Eingeführt im Gesetz über Arbeitnehmerrechte (Employment Rights Act) von 1996; siehe Adams, Z. und Deakin, S. (2014) „Institutional solutions to precariousness and inequality in labour markets“ (institutionelle Lösungen für Prekarität und Ungleichheit am Arbeitsmarkt“), *British Journal of Industrial Relations (Britisches Journal für Arbeitsbeziehungen)*, 52(4): 779-809.

<sup>3</sup> Grimshaw, D., Bosch, G. und Rubery, J. (2014) 'Minimum wages and collective bargaining: What types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?' (Mindestlöhne und Tarifverhandlungen: Welche Arten von Lohnverhandlungen können zu mehr Lohngerechtigkeit führen?), *British Journal of Industrial Relations*, 52(3): 470-498.

Trotz des hohen Frauenanteils im Arbeitsleben sind Maßnahmen zur Unterstützung von Familien im Vereinigten Königreich, gemessen am europäischen Standard, sehr schwach ausgeprägt. Zudem verhindern die Richtlinien für Mutterschaftsurlaub/Elternzeit einen integrativen Arbeitsmarkt, da die diesbezüglichen (rigiden) Anforderungen sehr lange Vorbeschäftigungszeiten vorsehen, es eine Einkommensschwelle gibt und Selbstständige gänzlich ausgeschlossen sind. Trotz seiner alternden Bevölkerung hat das Vereinigte Königreich sehr wenig zur Förderung seiner Rentenleistungen getan: Die gesetzliche Rente aus der öffentlichen Hand und die verpflichtende private Rente (Regeln aus 2015) ergeben zusammen gerade ein Fünftel eines Durchschnittseinkommens.<sup>4</sup> Und schließlich wird eine allgemeine Steuergutschrift („Universal Credit“) eingeführt, die die Kombilohn-Elemente und die Leistungen bei Nichterwerbstätigkeit zusammenführt und zugleich die vorher geltenden Mindeststundengrenze für die Inanspruchnahme des Kombilohns abschafft. Allerdings sieht das neue System auch strengere Regeln für Leistungsempfänger vor. Es erhöht die Anforderungen bezüglich des zumutbaren Stundenumfangs (oder der zumutbaren Intensität der Arbeitsplatzsuche) und da es auf dem Prinzip „Arbeit geht vor“ beruht, legitimiert es effektiv mehr Nullstundenverträge und selbstständige Tätigkeit.

### iii) Lücken bei der Interessenvertretung

Während der letzten 40 Jahre war der Schutz der Arbeitskräfte im Vereinigten Königreich durch Gewerkschaften, Tarifverhandlungsstrukturen und gemeinsame Beratungsausschüsse deutlich rückläufig. Das bedeutet, dass sechs von sieben Arbeitskräften im privaten Sektor keine Vertretung durch unabhängige Kanäle des sozialen Dialogs (bspw. Tarifverhandlungen, siehe Tabelle 1) genießen, während nicht-gewerkschaftliche Formen der Vertretung durch die Gesetzgebung gestärkt wurden. Während es hinsichtlich des Anspruchs auf Vertretung durch eine Gewerkschaft und andere Formen des sozialen Dialogs keine formalen Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Arbeitskräften gibt, zeigt die Praxis, dass bestimmte Gruppen ungenügend vertreten werden – bspw. Arbeitsmigranten, Leiharbeiter und Beschäftigte im Niedriglohnbereich. Obwohl die Gewerkschaften versucht haben, gefährdete Arbeitskräfte und Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungssituationen in Kampagnen zu involvieren, haben viele Betroffene ob der langsamen Fortschritte am Arbeitsplatz effektiv noch immer keine Vertretung.

**Tabelle 1. Tarifvertragliche Abdeckung (in %) nach Beschäftigungsstatus, Daten aus 2014**

	Alle Beschäftigten	Vollzeit	Teilzeit	Unbefristet	Befristet
Alle Beschäftigten	27,5	29,1	23,1	28,0	20,5
Männlich	25,4	26,6	16,3	25,9	18,5
Weiblich	29,7	32,9	25,1	30,2	22,4
Gewerkschaftsmitglied	67,6	69,1	62,1	67,8	60,2
Nicht-Gewerkschaftsmitglied	13,6	14,0	12,5	13,7	13,0
Privater Sektor	15,4	16,9	10,9	15,7	9,8
Öffentlicher Sektor	60,7	64,5	51,7	62,1	43,1
Arbeitsstelle < 50 Beschäftigte	14,9	15,5	13,8	15,0	13,9
Arbeitsstelle > 50 Beschäftigte	39,0	39,2	38,0	39,7	27,2

Quelle: BIS (2015: 34); Zusammenstellung der Autoren.

<sup>4</sup> Eine Ersatzquote von nur 22 % laut OECD (2015) *Pensions at a Glance (Die Renten im Überblick)*: Tabelle 6.10 im Vergleich zu 55 % für Frankreich.

## iv) Lücken bei der Durchsetzung

Ungeachtet der Tatsache, dass im Vereinigten Königreich auf ein auf individuellen Rechten basierendes System zur Absicherung von Beschäftigten gesetzt wird, lassen die vorliegenden Befunde darauf schließen, dass die Durchsetzung von Rechten sehr unterschiedlich ist. Die Struktur bestimmter Arten von Arbeit (bspw. Pflegedienste ohne festen Arbeitsplatz) bedeutet in Kombination mit kostensenkenden Arbeitgeberpraktiken (bspw. Nichtzahlung von Fahrzeiten), dass die Beschäftigten riskieren, unter die Mindeststandards zu fallen. Die Fähigkeit von Aufsichts- und Überwachungskörperschaften, wie der Beratung-, Schlichtungs- und Schiedsgerichtsstelle (ACAS) und der Behörde für die Vergabe der sog. „Gangmaster“-Lizenzen (GLA), Arbeitskräfte zu schützen und zu unterstützen, wird durch den Sparkurs behindert. Ihr eng abgesteckter Aufgabenbereich bedeutet auch, dass Umfang und Abdeckung des Schutzes variieren.

Zentrale Bemühungen der Regierung, die Einhaltung der gesetzlichen Schutzvorgaben (bspw. die Mindestlöhne) einzuhalten, kollidieren mit der Neujustierung der rechtlichen Schutzmaßnahmen zugunsten der Arbeitgeber. Das Ergebnis ist für Arbeitskräfte dringlicher. Nur wenn sie ihre Rechte kennen, können sie den Mut aufbringen, sich illegalen oder diskriminierenden Praktiken von Arbeitnehmern entgegenzustellen. Die Regierung senkte jedoch den Anspruch auf Rechtshilfe und führte teure Gebühren für Arbeitskräfte ein, die einen Fall vor das Arbeitsgericht möchten. Dabei ignorierte sie die Warnungen seitens der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).<sup>5</sup> Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungsverhältnissen sehen sich nun auf dem Weg zur Gerechtigkeit vor wesentlichen Barrieren.

## Arten von prekären Arbeitsverhältnissen

### Weniger reguläre Beschäftigungsverhältnisse

Prekäre Arbeitsverhältnisse finden sich auch im Rahmen regulärer Beschäftigungsverhältnissen, d. h. bei unbefristeten Vollzeitjobs. Die Standards zur Sicherung von Beschäftigungsstabilität sind mit der Aushöhlung gesetzlicher Regeln und gängiger Praktiken (bspw. durch Verkleinerung von Behörden) geschrumpft. Das Recht auf angemessene Arbeitszeiten bleibt umstritten, da das Vereinigte Königreich hinsichtlich der EU-weiten Höchstarbeitszeitregelung die Opt-out-Klausel in Anspruch nahm. Zudem steht das Land im europaweiten Ranking in Bezug auf überlange Arbeitszeiten schlecht da. Die Reallöhne der meisten Arbeitskräfte stagnieren und der Anteil der Vollzeitarbeitskräfte in Niedriglohnjobs ist nach wie vor hoch (≈13 %).<sup>6</sup> Die Lücken im Bereich der sozialen Sicherheit sind mannigfaltig. Die staatlichen Renten sind niedrig und eine angemessene Rente ist von der arbeitgeberseitigen Bereitstellung abhängig, die jedoch alles andere als üblich ist, insbesondere im privaten Sektor und in kleinen Firmen. Auch bedeuten die neuen, als ‚Universal Credit‘ bekannten Sozialregelungen das Risiko, dass Arbeitgeber die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten kürzen können, im Wissen, dass Sozialleistungen die Einkommenseinbußen auffangen können. Lücken bei der Interessenvertretung unterminieren Partizipationsrechte, insbesondere für Arbeitskräfte im Niedriglohnbereich. Im privaten produzierenden Gewerbe fiel zwischen 2004 und 2011 der Anteil der

---

<sup>5</sup> Die ILO warnte die britische Regierung, dass „die hohen Gebühren für die Einreichung einer Diskriminierungsklage Betroffene am Genuss von im Übereinkommen [über gleiches Arbeitsentgelt] eingebetteten Rechten hindern könnte“ (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100> COMMENT\_ID:3251189).

<sup>6</sup> Die Daten beziehen sich auf Einkommen in Höhe von weniger als zwei Drittel des medianen Einkommens; Daten aus der jährlichen Umfrage zu Arbeitsstunden und Einkommen (Annual Survey of Hours and Earnings) für die Jahre 1998-2014; Zusammenstellung der Autoren.

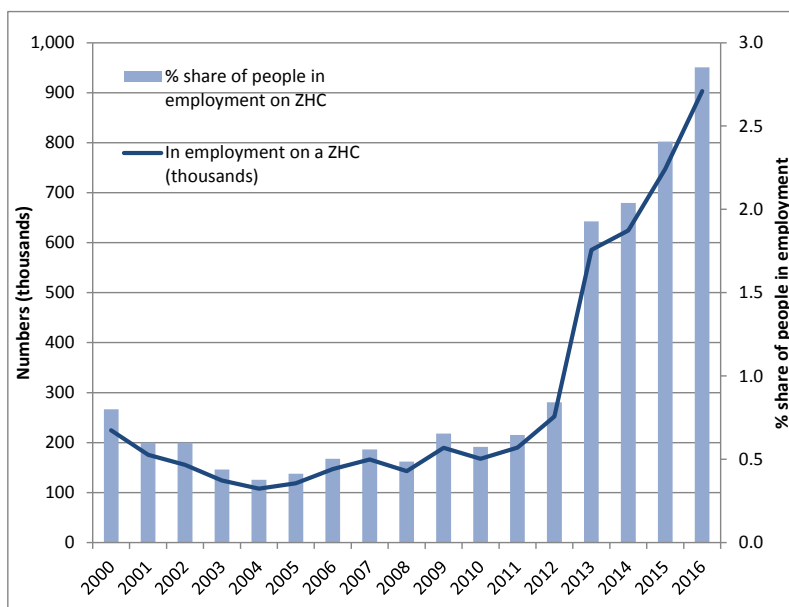


Arbeitsstätten mit Gewerkschaftsmitgliedern von 22 % auf 12 %.<sup>7</sup> Zur gleichen Zeit bestellten mehr Arbeitsstätten im privaten Sektor eigenständige nicht-gewerkschaftliche Vertreter; mit einem Anstieg von 6 % im Jahr 2004 auf 10 % im Jahr 2011. Die Entwicklungen im Bereich der Überwachung und Kontrolle von Standards sind gemischt. In einigen Bereichen kam es zu Budgetkürzungen, die durch eine effektivere Steuerung von Aktivitäten in anderen Bereichen ausgeglichen wurden.

## Beschäftigungsverhältnisse mit variabler Stundenzahl und auf Teilzeitbasis

Die Teilzeitarbeit ist im Vereinigten Königreich etabliert und konzentrierte sich lange Zeit auf weibliche Arbeitskräfte. Es gibt starke Anzeichen dafür, dass sich die Teilzeitarbeit zunehmend am Personalbedarf orientiert, d. h. die Arbeitgeber gestalten Beschäftigungsverträge für flexible und kurze Teilzeitarbeit entsprechend ihrem Bedarf an Personal und nicht unter Berücksichtigung der Präferenzen ihrer Arbeitnehmer. Zudem zwingen die Sozialregelungen viele Zweitverdiener in Beschäftigungsverhältnisse mit einer geringen Stundenzahl und niedrigem Einkommen, da sie anderenfalls nicht anspruchsberechtigt wären und nur auf diese Weise den Wert der Kombilohn-Leistungen maximieren können.

Nullstundenverträge stellen ein wachsendes Problem dar (Abbildung 1). Ihr unklarer Rechtsstatus bedeutet, dass die Ansprüche von derartigen Arbeitskräften auf Rechte und Beschäftigungsbedingungen nicht konsistent angewendet werden. Die Variabilität der Arbeitsmuster bedeutet auch, dass sowohl die finanzielle Sicherheit wie auch die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben den Launen der Marktbedingungen und der arbeitgeberseitigen Nachfrage ausgesetzt sind. Allgemeiner gesprochen riskieren Arbeitskräfte auf Teilzeitbasis und mit Nullstundenverträgen eine niedrige Entlohnung und sie haben mit Hindernissen in Bezug auf Weiterbildung und Aufstiegsmöglichkeiten zu kämpfen.



**Abbildung 1. Trends bei Nullstundenverträgen 2000 - 2016**

Quelle: Daten des britischen Amtes für Statistik (ONS), Zusammenstellung der Autoren.

## Zeitarbeit und befristete Arbeit

<sup>7</sup> Van Wanrooy, B. und Kollegen (2014) *The 2011 Workplace Employment Relations Study (Studie zum Verhältnis Arbeitsstätte-Beschäftigung aus dem Jahr 2011)* des Ministeriums für Gewerbe, Innovation und Qualifikation.

Sowohl Leiharbeitskräfte wie auch Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen haben erst nach einem bestimmten ununterbrochenen Beschäftigungsdauer Anspruch auf bestimmte Rechte (etwa Lohngleichheit oder den Anspruch auf Mutterschaftsurlaub/Elternzeit). Während befristet Beschäftigte mit dem Problem ungewisser Weiterbeschäftigungschancen konfrontiert sind, haben Leiharbeitnehmer zusätzlich das Risiko, ausschließlich aufgrund ihrer Klassifizierung als ‚worker‘, und nicht als ‚Beschäftigte‘, oder aufgrund der begrenzten Dauer ihres Beschäftigungsvertrages von formalen Rechten und Ansprüchen ausgeschlossen zu sein. Zeitarbeit ist oft unfreiwillig: Rund zwei Drittel der Arbeitskräfte zwischen 20 und 59 Jahren mit Leiharbeitsverträgen würden einen unbefristeten Beschäftigungsvertrag vorziehen<sup>8</sup>; und viele geraten in die Falle des „Niedriglohn-kein Lohn-Zyklus“. Rund eine von zehn Arbeitsstätten greift auf Leiharbeitskräfte zurück, und rund 1,1 Millionen davon werden jeden Tag als Leiharbeitskräfte verliehen. Leiharbeitskräfte haben Anspruch auf die gleichen Rechte wie die Beschäftigten der ausleihenden Firmen. Hiervon ausgenommen ist das Modell, das unter die „Schwedische Ausnahme“ fällt und Bezahlungen auch für die Zeit zwischen Leiharbeitseinsätzen vorsieht. Es gibt erhebliche Diskussionen darüber, ob es sich hier um ein gesetzliches Schlupfloch handelt, das es Arbeitgebern und Leiharbeitsfirmen ermöglicht, Standards zu senken, oder um einen alternativen flexiblen Mechanismus zur Gewährleistung einer Mindestabsicherung.

## Kostengesteuerte Auslagerung von Tätigkeiten

Die kostengesteuerte Auslagerung wird oft mit einem intensiven Kostenwettbewerb und einer Aushöhlung der Arbeitsstandards in Zusammenhang gebracht, so dass Job- und Einkommenssicherheit von Subunternehmern und ihren Arbeitskräften sehr stark davon abhängen, dass laufend Aufträge von weiter oben in der Lieferkette vergeben werden. Nach unserer Beurteilung verwischen die langen und komplexen Lieferketten manchmal die Grenzen der Beschäftigungsverhältnisse und machen es schwierig, die soziale und rechtliche Aufgabe eines Arbeitgebers in Bezug auf Arbeitsrechte und Beschäftigungsverhältnisse festzulegen und durchzusetzen.

Die Absicherungen durch TUPE (Betriebsübergangs-) Regelungen<sup>9</sup> wurden abgeschwächt und bieten nun weniger Schutz in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen für Arbeitnehmer, die im Rahmen eines Wechsels der beauftragten Firma von einem zu einem anderen Arbeitgeber wechseln. Die vorliegenden Daten lassen darauf schließen, dass Arbeitgeber bei der Umstrukturierung von Arbeitspraktiken flexibler vorgehen und neuen Mitarbeiter zu geringerem Lohn und schlechteren Bedingungen einstellen. Die Schein-Selbstständigkeit ist ein weiterer Weg, wie Arbeitgeber bestimmte Pflichten durch Übertragung der Verantwortung für Bedingungen und Bestimmungen, wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Urlaubsgeld, auf den einzelnen Arbeitnehmer abwälzen können.

## Vier Fallstudien zu prekären Arbeitsverhältnissen

Das britische Forschungsteam wählte vier Fallstudien aus unterschiedlichen Branchen, mit dem Ziel zu beleuchten, wie Prozesse des sozialen Dialogs prekäre Arbeitsverhältnisse reduzieren könnten und, welche Herausforderungen bestehen bleiben (Tabelle 2). Die Fallstudie spiegeln die Komplexität von Beschäftigungsverhältnissen in vier unterschiedlichen Branchen (Pflegedienste im Zuständigkeitsbereich der Kommunalverwaltung, Lagerwirtschaft, Lebensmittelindustrie und

---

<sup>8</sup> Daten aus Arbeitskräfteerhebung, April-Juni 2014.

<sup>9</sup> TUPE ist die britische Umsetzung der Richtlinie 2001/23/EG des Rates über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen.

Hochschulen) und die Prekarität von Beschäftigungsverhältnissen unter verschiedenen Vertragsformen (Vollzeit unbefristet, Teilzeit, Nullstunden-Verträge, befristete Beschäftigung, Leiharbeit). Drei Kernbefunde in Bezug auf die vielfältigen Aufgaben des sozialen Dialogs sind hervorzuheben.

## i) Lokale Erfolge, doch wie kann der Nutzen verbreitet werden?

Da die Arbeitsbeziehungen im Vereinigten Königreich im Allgemeinen dezentralisiert und fragmentiert sind, sind Gewerkschaftsverhandlungen, wo sie überhaupt stattfinden, eher isoliert bzw. „zellenartig“. Das bedeutet, dass Gewerkschaften lokale Erfolge nicht einfach replizieren können und bei der Koordinierung von Strategien über ungleiche Arbeitsplätze und Firmen in anderen Branchen hinweg mit Hindernissen konfrontiert sind. In der Fallstudie Nr. 1 erwies sich beispielsweise der soziale Dialog bei der Reduzierung prekärer Arbeitsverhältnisse von Pflegepersonal entscheidend, das über einen Subunternehmer für eine Kommunalbehörde arbeitet. Doch das örtliche politische Umfeld, eine schwache gewerkschaftliche Vertretung und nur beschränkte Ressourcen der Gewerkschaft bedeuteten, dass es schwierig war, diesen lokalen Erfolg zu replizieren: *„Wir würden diese Leute bei [weitere Organisationen, die Pflegepersonal bereitstellen] gerne vertreten, doch in diesem Bereich ist es schwierig, Mitarbeiter zu werben. ...Wir kennen nicht einmal die Hälfte der neuen Pfleger...“* (örtlicher Gewerkschaftsvertreter).

Auch in der Fallstudie Nr.3 war es für die Gewerkschaften schwierig, eine solidarische überbetriebliche Strategie aufzustellen. Dies trotz lokaler kurzfristiger Zuwächse, die darauf zurückzuführen waren, dass die Manager aggressiv eine Konkurrenz um Finanzinvestitionen zwischen den Werken gefördert hatten, um Verschlechterungen bei den Arbeitsbedingungen durchzudrücken: *‘[Das North West Werk] war zu diesem Zeitpunkt der einzige Standort ohne Leiharbeitskräfte... [Das Yorkshire Werk] hatte sie im Rahmen von Lohnverhandlungen zugelassen ... Und das unmittelbar nachdem sie das Werk schlossen [Yorkshire] and es neu eröffneten; sie boten den Leuten an, zurückzukommen, als Leiharbeiter der [Leiharbeitsfirma]. So wurde das umgangen. So kamen alle zurück und arbeiten zu schlechteren Bedingungen [offizieller Gewerkschaftsvertreter].*

**Tabelle 2. Zusammenfassung der Merkmale der Fallstudien 1 – 4**

	1. Auslagerung bei Kommunalverwaltung	2. Leiharbeit
<b>Branche</b>	Pflege- und Betreuungsarbeit	Lagerhaltung & Logistik
<b>Probleme</b>	Niedrige Entlohnung, Nullstunden, unbezahlte Stunden, sehr geringe gewerkschaftliche Durchdringung	Untergeordneter Leiharbeiterstatus, schwacher gewerkschaftlicher Schutz, unilateraler Management-Screening-Prozess (undurchsichtiges Auswahl-Tool); Sehr starker Einsatz von Leiharbeitskräften, meist Migranten (aus Mittel-/Osteuropa); Keine Kontrolle über die Stundenplanung; Sehr niedrige Aufschläge für Nacht-, Wochenend- und Feiertagsstunden
<b>Druckmittel des sozialen Dialogs</b>	Gewerkschafts-Charta für eine Sozialklausel im öffentlichen Beschaffungswesen für Pflege- und Betreuungsdienste auf Branchenebene KV-Gewerkschaft-Arbeitgeber-Allianz	EU-Leiharbeitsrichtlinien (2013) (aber Entlohnung zwischen Einsätzen), Potenzielle lokale Stärke von Gewerkschaften, doch nur unter festangestellten Arbeitskräften
<b>Positive Ergebnisse</b>	Höhere Lohnuntergrenze, Weniger Nullstundenverträge, Bezahlte Wegzeiten	Einige Wechsel in unbefristete Verträge
<b>Probleme</b>	Komprimierte Lohnunterschiede, Erodierte Zuschläge, Mögliche höhere Management-Entlohnung, Beschränkte gewerkschaftliche Mobilisierung in Pflege- und Betreuungsorganisationen, Keine Ausbreitung auf andere seitens der KV ausgelagerte Verträge.	Gleichzeitige Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in regulären Beschäftigungsverhältnissen, Isolierte Arbeitsorganisation reduziert Chancen auf Mobilisierung, Äußerst willfähige Arbeitskräfte, Offensichtliche gewerkschaftliche Gleichgültigkeit.



	3. Gewerkschaftliche Aktionen gegen Gelegenheitsarbeit	4. Gelegenheitsarbeit in höherer Bildung
<b>Branche</b>	Nahrungsmittelproduktion - Bäckerei	Höhere Bildung / akad. Arbeit
<b>Probleme</b>	Aggressives Management, Einsatz von Leiharbeitsfirmen (Nullstunden) für Wochenenden, Kostenwettbewerb unter den Betrieben, Schlechtere Verträge für Standardarbeitsbeziehung aufgebürdet	Starker Einsatz von Gelegenheitsarbeit (verschiedene Formen), 30 %-50 % Akademiker in 2 Fällen, Schwarzarbeit, Aufgabenbezogene Vergütungssätze, Hürden bei Wechsel von befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnisse
<b>Druckmittel des sozialen Dialogs</b>	Isolierte lokale Gewerkschaftsaktionen (Streiks), Lokal sehr hohe Mitgliederzahlen (einschl. Leiharbeiter)	Gewerkschaftskampagnen auf Branchenniveau, Gezielte lokale Aktionen
<b>Positive Ergebnisse</b>	Alle Leiharbeiter in unbefristete Verträge umgewandelt	Einige Einzelerfolge (Übergang in unbefristete Verträge)
<b>Probleme</b>	Schikanen, Kündigungen, Ultra-Finanzialisierung („Investitionsabbaupolitik“), „Inkompetenz, Neid und Konfrontationskultur“ im Management, Wahrscheinliche Betriebsschließungen	Keine verlässlichen Daten zu Gelegenheitsarbeitsverträgen, Schwache individuelle Verhandlungsposition, Schlechte Entgeltsaussichten und Stunden-/Arbeitsplatzsicherheit

Anmerkungen: KV = Kommunalverwaltung; SAB = Standardarbeitsbeziehung

## ii) Sozialer Dialog gegen Dualismus

Die Maßnahmen des sozialen Dialogs waren in allen vier Fällen gegen duale Strategien gerichtet, die auf Kosten einer von Prekarität bedrohten Klasse von „Außenseitern“ einen „Insiderkern“ schützen sollen. Bei der Fallstudie Nr. 1 stärkten die Gewerkschaften den Schutz für nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitskräfte außerhalb der Kontrolle der kommunalen Behörden und verkleinerten die Schutzlücken zwischen direkt angestellten Arbeitnehmern und Mitarbeitern von Subunternehmern. Bei der Fallstudie Nr. 2 wurden die Löhne und Bedingungen für dauerhafte Leiharbeiter nach 12 Wochen harmonisiert, obwohl diese Leiharbeiter direkt von der Leiharbeitsfirma beschäftigt werden, wodurch die Möglichkeit entstand, die „schwedische Ausnahme“ zu nutzen. Allerdings wurde die Harmonisierung größtenteils als Ergebnis einer Herabsetzung der Löhne und Bedingungen für unbefristete Mitarbeiter erzielt, die die Gewerkschaft nicht verhindern konnte.

Über Arbeitskämpfmaßnahmen gelang es der Gewerkschaft in der Fallstudie Nr. 3, Nullstundenverträge für Leiharbeiter zu verhindern, die Manager im North West Werk zur Senkung der Löhne und Bedingungen einsetzen. Zudem gelang es, die Manager dazu zu bringen, Leiharbeiter auf unbefristete Verträge umzustellen. Allerdings schlossen die Manager das Werk zwei Jahre später. In der Fallstudie Nr. 4 waren die Gewerkschaften weniger daran interessiert, die Standards zwischen Gruppen zu harmonisieren; stattdessen bemühten sie sich, den Anteil an Arbeitskräften mit atypischen Verträgen zu senken, indem sie den Wechsel in unbefristete Arbeitsverhältnisse unterstützten, wo immer dies aussichtsreich erschien.

## iii) Sozialer Dialog zur Regulierung von Arbeitsbeziehungen

Wendet man sich letztlich dem Potential von Mechanismen des sozialen Dialogs zur Regulierung von Arbeitsbeziehungen zu, wird klar, dass im Vereinigten Königreich Strategien der kollektiven Interessenvertretung von Seiten der Arbeitnehmer nur schwer gegen offenkundige und subtile Formen der Steuerung durch das Management eine Chance haben. Selbst dort, wo so substantielle Angelegenheiten wie Löhne und weitere Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge auf nationaler oder lokaler Ebene relativ straff reguliert sind, gibt es bei der Erstellung von Arbeitszeitplänen und bei der Überwachung der Disziplin der Arbeitnehmer relativ wenige Regelungen, wodurch dem Management hier breite Umgehungsmöglichkeiten geboten werden.

Aus den vier Fallstudien kann geschlossen werden, dass sich diese Auswirkungen besonders stark auf Arbeitskräfte mit ungewissen oder prekären Verträgen niederschlagen, die einen sehr starken (und häufig impliziten) Anreiz haben, hart zu arbeiten und Vorgehensweisen des Managements nicht in Frage zu stellen, um sich den Zugang zu einem dauerhaften Arbeitsplatz zu sichern, oder um weiterhin von jenen, die die Arbeitszeitpläne führen, genügend Stunden zugewiesen zu bekommen. In der Fallstudie Nr. 2 sagte und eine Leiharbeitskraft:

*„...ich arbeite in einem Wechselschichtrhythmus ... was nicht gut für mich ist, denn ich habe Kinder. Das heißt, dass ich sie jede zweite Woche nicht sehe, denn wenn ich nach Hause komme, sind sie bereits im Bett... Die Arbeitsstunden sind OK, obwohl ich erst kürzlich an 2 Tagen nur halbe Tage zu arbeiten hatte... Die Schichtpläne werden immer eine Woche vorab bekannt gegeben und diesen Freitag habe ich nur vier Stunden zu arbeiten... Das macht sich dann schon in der Brieftasche bemerkbar und ist nicht wirklich toll, wenn man Kinder hat... aber so ist es nun manchmal...“*

## Welche Empfehlungen?

Unsere Untersuchungsergebnisse zeigen, dass alle Akteure (a) mehr auf die großen Schutzlücken im gesamten britischen Arbeitsmarkt achten und (b) wirksame Richtlinien und Verfahren entwickeln und umsetzen müssen, die sowohl diese Lücken schließen als auch die Verbreitung prekärer Beschäftigungsformen reduzieren können. Unsere vorrangigen Empfehlungen, die alle vier Schutzlücken einbeziehen, lauten wie folgt:

- **Mindestschichtdauer/garantierte Stunden** (bspw. könnte man dem Beispiel von Neuseeland folgen, wo 2016 Nullstundenverträge verboten wurden)
- **Das Recht auf flexible Arbeitszeiten ab dem ersten Tag, nicht erst nach sechs Monaten Vollzeitbeschäftigung.**
- **Stärkung der „partizipativen Standards“ durch gesetzlichen Rückhalt, sodass sich Arbeitskräfte auf eine gut aufgestellte und informierte Stimme am Arbeitsplatz verlassen können** (wie im Großteil von Europa)
- **Abschaffung der Gebühren für Fälle, die vor das Arbeitsgericht gebracht werden.**
- **Rechtsvorschriften (auf lokaler und nationaler Ebene) erlassen, die auch für Untervergaben im Niedriglohnsegment angemessene Beschäftigungsstandards vorschreiben** (bspw. über eine Ausweitung von im Rahmen des sozialen Dialogs erzielten Vereinbarungen zu bewährten Vorgehensweisen / Ergebnissen nach Dienstleistungsart)

### Information und Danksagung

**Das Forschungsteam des Vereinigten Königreichs:** Damian Grimshaw, Jill Rubery, Arjan Keizer, Mat Johnson und David Holman. Wir arbeiten alle an der Universität von Manchester und sind Mitglieder des Forschungszentrums für Arbeit und Beschäftigung in Europa – European Work and Employment Research Centre (EWERC).

**Danksagungen:** Wir möchten allen Personen, u. a. den Experten aus den Bereichen Beschäftigung und Arbeitsmarkt sowie den Managern und Gewerkschaftsvertreter danken, die im Rahmen dieses Forschungsauftrags bei der Durchführung der vier Fallstudien interviewt wurden. Wir danken der Europäischen Kommission für die Finanzierung unserer Forschungsarbeit.

**Weiterführende Informationen finden Sie auf unserer Website:**

<http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Our-research/Current-projects/Reducing-Precarious-Work-in-Europe-through-Social>