



ZUSAMMENFASSUNG

Studie über prekäre Arbeitsverhältnisse und soziale Rechte Durchgeführt für die Europäische Kommission

(VT/2010/084)

Working Lives Research Institute
Faculty of Social Sciences and Humanities (Fakultät für Sozial- und Geisteswissenschaften)
London Metropolitan University

Anschrift: 31 Jewry Street,
London EC3N2EY, UK
Telefon: 00 44 207 320 3042
Fax: 00 44 207 320 3032
E-mail: s.mckay@londonmet.ac.uk
s.jefferys@londonmet.ac.uk
a.paraskevopoulou@londonmet.ac.uk
j.keles@londonmet.ac.uk

Sonia McKay
Steve Jefferys
Anna Paraksevopoulou
JanojKeles

April 2012

Haftungsausschluss: Die in diesem Dokument veröffentlichten Informationen geben nicht zwangsläufig die Position oder Meinung der Europäischen Kommission wieder

Unten aufgeführt sind nationale Experten, die an der Studie mitgearbeitet haben**Wissenschaftlicher Fachausschuss von Rechtsexperten**

Land	Name des Ausschussmitglieds
Bulgarien	Krassimira Sredkova
Frankreich	Christophe Vigneau
Deutschland	Reinhard Vorbau Tjark Menssen
Griechenland	Stamatina Yannakourou
Irland	Michael Halpenny
Italien	Bruno Caruso
Lettland	Kristīne Dupate
Niederlande	Klara Boonstra
Polen	Joanna Unterschütz
Spanien	Julia Lopez
Schweden	Carin Ulander- Wänman
Vereinigtes Königreich	Keith Ewing Nicola Countouris

Gremium von Fachleuten im Bereich der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen

Land	Gremium-Mitglieder
Bulgarien	Vassil Kirov
Frankreich	Emmanuelle Lada
Deutschland	Michael Whittall
Griechenland	Lefteris Kretsos
Irland	Tom Prosser
Italien	Volker Tellejohann
Lettland	Aija Lulle
Niederlande	Maarten Keune Luc Benda
Polen	Joanna Szymonek
Spanien	Paolo Leotti
Schweden	Monica Andersson Back Christer Thornqvist
Vereinigtes Königreich	Nick Clark

Für ihre Unterstützung und hilfreiche Beiträge möchten wir uns bei den Angestellten der GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Beschäftigung und soziale Gesetzgebung, Sozialer Dialog, Arbeitsrecht bedanken; bei den über 150 Personen, die bereit waren, an unseren Interviews im Rahmen der Studie teilzunehmen; bei den 36 Organisationen, die das Forschungsteam bei der Durchführung der Fallstudien unterstützt haben; sowie bei den 260 in der Fragebogen-Umfrage befragten Personen.

Zusammenfassung

Diese Studie über prekäre Arbeitsverhältnisse und soziale Rechte (Precarious Work and Social Rights (PWSR)) wurde in einer Zeit zunehmender Ungewissheit durchgeführt. Die anhaltende Wirtschaftskrise hat einen Anstieg von Arbeitslosigkeit verursacht, während im Bereich der Sozialleistungen und -ansprüche weitgehende Sparmaßnahmen eingeleitet wurden. Insgesamt sind Arbeitsverhältnisse in Europa in 2012 wohl oft viel prekärer als es in 2007 der Fall war. Das Tempo, in dem sich die Änderungen als Folge der Wirtschaftskrise entwickeln, stellte eine besondere Herausforderung für die Studie dar, da das Gesamtbild analysiert werden sollte, während die schnell fortschreitende Entwicklung neuer Lösungen für bestehende und neu auftauchende Probleme gleichzeitig berücksichtigt werden musste. Innerhalb der 12 in der Studie berücksichtigten Mitgliedstaaten (Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Niederlande, Polen, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich) ist unbefristete Vollzeitarbeit immer noch als die häufigste Form von Beschäftigung anzusehen und strukturiert weiterhin zum großen Teil die Berechtigung zu Sozialleistungen. Es gibt jedoch immer mehr nicht standardmäßige Beschäftigungsformen, wodurch eine wesentliche Anzahl von europäischen Arbeitnehmern von Sozialleistungen, bzw. Arbeitsschutz ausgeschlossen ist. Dieser Umstand hat ernsthafte und langfristige Konsequenzen für europäisches Arbeitsrecht, da Gesetzgebungsmodelle um das Konzept des standardmäßigen Vertrags aufgebaut wurden, und er führt dazu, dass eine zunehmende Anzahl von europäischen Arbeitnehmern ausgeschlossen werden, da ihr Beschäftigungsverhältnis nicht dem Standard entspricht. Wie von Weiss (2011) betont, muss Arbeitsrecht an die neuen Umstände untypischer Arbeitsverhältnisse angepasst werden, indem Arbeitsrecht und Sozialrecht in einen engeren Zusammenhang miteinander gestellt werden. Obwohl der Hauptfokus der Studie also auf prekären Arbeitsverhältnissen liegt, ist der Zusammenhang zwischen prekären Arbeitsverhältnissen und dem Mangel an sozialen Rechten unübersehbar. Personen in prekären Arbeitsverhältnissen finden sich eher in Situationen, in denen sie von sozialen Rechten ausgeschlossen werden, wie z.B. gute Wohnumstände, Gesundheitspflege, Rente und Bildung, während der Ausschluss von diesen sozialen Rechten Menschen andererseits zu prekären Arbeitsverhältnissen zwingen kann. Auf diese Weise trägt Prekarität in Verbindung mit anderen Situationen dazu bei, Menschen in prekären Leben „festzubetonieren“. Prekäre Arbeit führt auch dazu, dass Menschen keine soziale Sicherheit im Alter haben.

Diese Studie beschäftigt sich mit der Vielfalt an bestehenden Arten von Beschäftigungsverhältnissen in den 12 Mitgliedstaaten, sowie der verbreiteten und in den einzelnen Staaten individuell ausgeprägten Meinung zu prekärer Arbeit. Sie beschreibt Maßnahmen, die eingeleitet worden sind, um das Problem der prekären Arbeit anzugehen, mit dem Ziel, diese zu reduzieren oder abzuschaffen. Zu den dabei eingesetzten Methoden zählten die aufwendige Durchsicht internationaler Literatur, 153 persönliche Gespräche mit einer Reihe von Persönlichkeiten aus der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Welt, eine Fragebogen-Umfrage mit 265 Experten im Bereich der Arbeitsverhältnisse, 36 Fallstudien, sowie über 30 kleine Cameo-Porträts, die Erfahrungen von Arbeitnehmern in prekären Arbeitsverhältnissen im Einzelnen beschreiben.

Arbeitsverhältnisse in den 12 Mitgliedstaaten

Kapitel 2 bietet eine Übersicht der Arbeitsverhältnisse in den 12 Mitgliedstaaten. Es weist darauf hin, dass während die Anzahl wirtschaftlich aktiver Europäer angestiegen ist und Arbeitsmärkte flexibler geworden sind, die Anzahl von Menschen ohne geregelte Arbeitswoche und mit befristeten Verträgen ebenfalls zugenommen hat. Es gibt wesentliche Unterschiede bei den Arbeitsvertragsformen in den 12 Mitgliedstaaten, wobei die nicht standardmäßigen Formen insbesondere in Spanien, Griechenland und Irland einen wesentlichen Teil ausmachen. Eine der Umfragen zeigt, dass im Jahre 2010 in Griechenland nur noch 57%, in Irland 61% und in Schweden

68% der Arbeitnehmer unbefristete Verträge hatten, im Vergleich zu 80% unbefristeten und 20% befristeten Verträgen im gesamten EU27-Gebiet. Sollten diese Tendenzen als wesentliche Aspekte in Bezug auf prekäre Arbeit betrachtet werden? Generell könnte man von einem Zusammenhang mit prekärer Arbeit ausgehen, obwohl die Studie gezeigt hat, dass die Meinungen verschiedener Akteure, insbesondere der Arbeitgebern und Gewerkschaften, geteilt sind, wobei die Ersteren den Zuwachs an nicht standardmäßigen Arbeitsverträgen als Arbeitsplatzschaffung und die Letzteren eher als Prekarität fördernden Umstand sehen.

In den meisten Ländern gab es jedoch einen spezifischen Anstieg an **befristeten** Verträgen und **Teilzeitarbeit**. Obwohl Teilzeitarbeit nicht unbedingt als prekär betrachtet wird, gibt es Hinweise darauf, dass es eine zunehmende Anzahl von Arbeitnehmern gibt, die sich unfreiwillig in Teilzeitbeschäftigung befinden, sowie Arbeitnehmern, die sich mit der Kürzung ihrer Arbeitsstunden abfinden müssen, um ihre Arbeitsstelle behalten zu können. In solchen Fällen gilt Teilzeitarbeit als prekär, weshalb diese unter solchen Umständen in die Liste von als prekär eingestuften Arbeitsverhältnissen aufgenommen wurde. Arbeitsverhältnisse, die am meisten mit Prekarität assoziiert werden, sind jedoch **falsche oder betrügerische Selbstständigkeit, formlose Verträge** und **Gelegenheitsarbeit**, da sie Arbeitern am wenigsten Sicherheit in Bezug auf Arbeit und Sozialleistungen bieten. Als falsche Selbstständigkeit werden Fälle bezeichnet, wo ein Verhältnis mit ungleicher Machtverteilung vorliegt, wo das Arbeitsangebot von einer einzigen Quelle abhängt, anstatt einer Reihe von Kunden, und wo Personen nur dann eingestellt wurden, wenn sie sich bereit erklärten, als selbstständige Arbeiter einzusteigen. Da Selbstständigkeit üblicherweise Arbeiter von Sozialversicherung und sozialer Sicherheit ausschließt, bot betrügerische Selbstständigkeit Arbeitgebern die Möglichkeit, die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängende Risikobelastung auf den Arbeitnehmer abzuschieben. Formlose Verträge werden grundsätzlich geschlossen, um prekäre Arbeit auszuüben, wobei diese besonders in Griechenland, Spanien, Lettland und Bulgarien immer beliebter zu werden scheinen. Aus diesem Grund wurden von gesetzgeberischer Seite Maßnahmen getroffen, um den Anstieg dieser Arbeitsverhältnis-Formen zu regeln. Saisonarbeit wurde generell auch als prekär angesehen, wo unqualifizierte Kräfte für körperliche Arbeit benutzt werden, besonders in der Landwirtschaft .

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 16 aus **Italien** über Tarifverträge in der Metallindustrie liefert ein gutes praktisches Beispiel dafür, wie Teilzeitarbeit geregelt wird, indem sichergestellt wird, dass diese nicht unfreiwillig ist.

Fallstudie 20 über das neue Gesetz von 2010 in Lettland beschreibt eine Strategie zur Bekämpfung betrügerischer Selbstständigkeit.

Dreiecks-Beschäftigungsverhältnisse

Grundsätzlich bedarf ein Beschäftigungsverhältnis eines bestimmten Arbeitgebers und eines bestimmten Arbeitnehmers. Durch Zeitarbeitsfirmen (ZAF) und, in gewissem Maße durch Subunternehmer und Outsourcing von Arbeit, wird das Verhältnis zwischen dem Arbeiter und der von der Arbeit profitierenden Person (Benutzer) immer entfernter. Diese Distanzierung kann dazu beitragen, dass Arbeiter von Arbeitnehmerrechten in Bezug auf die Benutzer / Arbeitgeber ausgeschlossen werden und somit das Risiko der Prekarität steigt. Dreiecks-Beschäftigungsverhältnisse wurden mit der Einschränkung von Arbeitsbedingungen assoziiert, besonders nach Meinung der Gewerkschaften, die diese als Möglichkeit für den Benutzer / Arbeitgeber sahen, nicht nur das Beschäftigungsverhältnis, aber auch die Risiken, die sonst mit solchen Verhältnissen verbunden sein können, wie z.B. das Risiko der Entlassung, auszulagern. In zehn der 12 in der Studie untersuchten Länder gab es einen Anstieg von Zeitarbeit, wobei dieser in Deutschland, Griechenland (wo sich die Anzahl mehr als verdoppelt hat), Polen und Schweden am deutlichsten war. Dabei ist die Mehrheit der Arbeitnehmer im Agenturbereich jung, so dass in Griechenland und Polen schätzungsweise bis zu 80% der ZAF-Beschäftigten unter 30 sind. Durch

diese Konzentration junger Menschen im ZAF-Bereich finden sich diese in einer Situation wieder, in der ihre Arbeitnehmerrechte mehr eingeschränkt sind, besonders wenn ZAF-Arbeit mit Selbstständigkeit in Verbindung steht, oder wenn die für die Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten zuständige Stelle nicht eindeutig festgelegt ist. Gleichzeitig wird der ZAF-Bereich für immer mehr europäische Arbeitnehmer im zunehmenden Maße zur einzigen Einstiegsmöglichkeit in die Arbeitswelt.

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 27 über Gesetze in **Polen**, die den ZAF-Bereich regeln, wird als Durchbruch bei der Erarbeitung eines wirksamen rechtlichen Rahmens gesehen.

Fallstudie 36 über die Zulassung von Gangmastern im **Vereinigten Königreich** zeigt, dass dies eine effektive Maßnahme zur Eliminierung von betrügerischen Agenturen war.

Fallstudie 22 aus den **Niederlanden** demonstriert wie ein von Sozialpartnern gemeinsam erarbeitetes Vorschriftssystem gute Arbeitsbedingungen für Agenturarbeiter schaffen kann.

Branchen, Kategorien und prekäre Arbeit

Gastwirtschaft, Bau, Landwirtschaft, Einzelhandel- und Reinigungsindustrie werden als die am meisten von prekärer Arbeit betroffenen Branchen gesehen, wobei manche Arbeitsverhältnis-Formen häufiger vorkommen als andere, z.B. betrügerische Selbstständigkeit im Bau und Saison- und Gelegenheitsarbeit in der Land- und Gastwirtschaft, obwohl in Bezug auf betrügerische Selbstständigkeit auch andere Branchen, wie Journalismus, Bauingenieurwesen und Informationstechnologie, betroffen sind. Diese Branchen werden oft von multinationalen Firmen und Großunternehmen beherrscht, deren höchste Priorität bei ihren Aktionären liegt. Die Ergebnisse der Studie hinsichtlich der Wahrnehmung der Risiken von prekär beschäftigten Arbeitnehmern mit verschiedenen demographischen Profilen haben gezeigt, dass Staatsangehörige aus Drittländern, junge Männer und Frauen, sowie Wanderarbeiter am ehesten in Stellen beschäftigt werden, die ihnen kaum Sicherheit bzw. Zugriff auf Sozialleistungen bieten.

Nicht dokumentierte **Wanderarbeiter** wurden grundsätzlich in den schlimmsten prekären Arbeitsverhältnissen angetroffen, und gerade weibliche Wanderarbeiter sind, gemäß den Gesprächen und der Fragebogen-Umfrage, aber auch den Informationen aus der Erwerbstätigen-Umfrage, dem Risiko besonders ausgesetzt, in prekären Verhältnissen angestellt zu werden. Es wurde festgestellt, dass Wanderarbeiter (sowohl aus Drittstaaten als auch aus EU27-Staaten) grundsätzlich eher in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind, da sie die Sprache des Gastgeberlandes nicht beherrschen, sich ihrer Rechte nicht bewusst sind, bzw. nicht die relevanten Qualifikationen besitzen.

Weibliche Arbeitnehmer wurden ebenfalls als prekärer Beschäftigung ausgesetzte Risikogruppe eingestuft, wobei die Studie andeutet, dass ihre Fürsorgeverantwortung ein Faktor ist, der sie einem erhöhten Risiko von prekärer Beschäftigung aussetzt, da diese oft als eine Form von Arbeit gesehen wurde, bei der Frauen Arbeit und Hausarbeit kombinieren können. Somit werden Frauen durch den Mangel an Unterstützung, mit der sie gleichberechtigt am Arbeitsmarkt teilnehmen könnten, in die prekären Formen von Beschäftigung getrieben.

Alter spielt eine Rolle bei der Entwicklung des Risikos, in prekären Verhältnissen zu arbeiten. Prekäre Arbeit wurde von **jungen Menschen**, die Neueinsteiger in der Arbeitswelt waren und wenig Erfahrung und Qualifikationen vorweisen konnten, oft als einzige Möglichkeit gesehen, Arbeit zu finden. Für ältere Arbeiter unter den Langzeitarbeitslosen ohne übertragbare Kompetenzen ist das Risiko ebenfalls hoch. Junge und ältere Arbeitnehmer, die am Anfang bzw. am Ende ihres Arbeitslebens stehen, vertreten zunehmend die zwei Seiten der prekären Beschäftigung und bleiben immer länger in solchen prekären Verhältnissen beschäftigt. Oft wurden junge Menschen mit prekärer Arbeit in Verbindung gebracht, wenn sie Neueinsteiger in der

Arbeitswelt mit wenig Erfahrung waren, wenn sie nicht die nötigen Kompetenzen vorweisen konnten, oder im Gegenteil, wenn sie überqualifiziert für die Stellen waren. Viele junge Arbeitnehmer in Europa sind auch Studenten, und manchmal bieten Praktikumsstellen eine Einstiegsmöglichkeit in die Arbeitswelt am Ende des Studiums. Wenn diese jedoch ungeregelt bleiben, ziehen junge Menschen oft von einem Praktikum zum nächsten, ohne damit ihre Chancen auf feste Arbeit zu verbessern. **Arbeitnehmer mit Behinderungen** können in prekären Arbeitsverhältnissen angetroffen werden, wo die Bezahlung sehr schlecht ist.

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 6 über die Einzelhandel-Branche in **Frankreich** liefert ein Beispiel für eine Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer durch Koordinierung des industriellen und rechtlichen Geschehens.

Fallstudie 34 aus dem **Vereinigten Königreich** zeigt wie die für Arbeitsschutz zuständige Regierungsstelle dafür sorgt, dass verwundbare Arbeitnehmer informiert und somit geschützt bleiben.

Fallstudie 18 aus **Italien** demonstriert die Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten im Genossenschaftsbereich, die zur Einleitung von Maßnahmen zur Förderung der Stabilisierung von Arbeitsverträgen für ältere und jüngere Arbeitnehmer geführt hat.

Fallstudie 23 aus den **Niederlanden** demonstriert wie eine Aufklärungskampagne zur Durchsetzung einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Reinigungsindustrie geführt hat.

Fallstudie 30 aus **Spanien** dokumentiert die Sonderbestimmungen in Bezug auf Arbeitnehmer mit Behinderungen, die es für behinderte Arbeitnehmer einfacher gemacht haben, Arbeit zu finden.

Verteilung prekärer Arbeit

Mithilfe einer kartographischen Erfassung der Verteilung von prekärer Arbeit über die 12 Mitgliedstaaten wurde festgestellt, dass in einer Bewertung in Bezug auf neun Arbeitsschutz-Aspekte mit Einbeziehung von Gesetzen und Industriepraxis, formlose Arbeitsverträge, betrügerische Selbstständigkeit und Null-Stunden-Verträge die niedrigste Punktzahl und Teilzeitarbeit, befristete Verträge und unbefristete Vollzeitverträge die höchste Punktzahl bekamen. Im Hinblick auf Arbeitnehmer-Kategorien und deren Chancen auf Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten bekamen Staatsangehörige von Drittländern, junge Männer und junge Frauen, sowie Wanderarbeiter die niedrigste Punktzahl. Weibliche Arbeitnehmer bekamen unabhängig von ihrem Alter immer eine niedrigere Punktzahl als männliche Arbeitnehmer. Somit hat sich die Diskriminierung von Geschlechtern sowohl in Gesetzen als auch in der Praxis gegen Gleichberechtigungsvorschriften durchgesetzt.

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 28 macht auf eine Vereinbarung von Sozialpartnern in **Spanien** aufmerksam, die Arbeitsplatzstabilität in der Hotelindustrie fördert, indem Arbeit durchgehend von einer Saison zur nächsten geboten wird.

Fallstudie 2 über ein **bulgarisches** Bauunternehmen zeigt wie stabile Beschäftigung in einer für Unbeständigkeit bekannten Branche gefördert wird.

Fallstudie 1 über eine **bulgarische** Hotelkette demonstriert wie das Problem der prekären Arbeitsverhältnisse in einer von Saisonarbeit geprägten Branche in Angriff genommen werden kann.

Fallstudie 17 aus **Italien** über eine Callcenter-Firma beweist, dass es sogar in einer grundsätzlich mit prekärer Arbeit assoziierten Branche möglich ist, Maßnahmen einzuleiten, um Arbeitsverhältnisse zu stabilisieren und somit mehr Sicherheit für Arbeitnehmer zu schaffen.

Beschaffenheit der prekären Arbeit

Kapitel 3 zeigt wie die Definition der prekären Arbeit erweitert wurde, um kontextbezogene und soziale Einflüsse und Bedenken einzubeziehen, wie z.B. Unbeständigkeit und Sicherheit, die zu prekären Arbeitssituationen führen, nicht immer aber oft kombiniert mit der Form des Arbeitsverhältnisses. Die Schlussfolgerung der PWSR-Studie ergab, dass die meisten prekären Arbeitsverhältnisse damit zusammenhängen, dass die betroffenen Personen nicht in der Lage sind,

ihre Rechte geltend zu machen, wenn es keinen Schutz durch Sozialversicherung gibt, wenn Gesundheit und Sicherheit gefährdet sind und wenn mit Arbeit nicht genug Einkommen erzielt werden kann, um menschenwürdig zu leben. Unsicherheit stellt einen weiteren Schlüsselaspekt der Prekarität dar. Dazu zählen Unsicherheit in Bezug auf Beschäftigung, zu niedriges Einkommen, mangelnde Absicherung gegen Entlassung, sowie Ungewissheit in Bezug auf die Dauer der Beschäftigung und auf zukünftige Arbeitschancen.

Ein weiterer Faktor, der prekäre Arbeit vorangetrieben hat, war das Problem der mangelnden Qualifikationen, sowie der Diskrepanz zwischen den von Arbeitnehmern gebotenen und den für die zu besetzenden Arbeitsstellen benötigten Qualifikationen. Deshalb liegt das Problem nicht nur in der Unterqualifizierung, sondern in einem Europa, in dem Menschen wahrscheinlich besser gebildet sind als je zuvor, zunehmend in der Überqualifizierung in Bezug auf die gebotenen Arbeitsstellen.

Bezahlung, Sozialversicherung und prekäre Arbeit

Niedrige Arbeitslöhne stehen in enger Verbindung mit prekärer Arbeit. Arbeitsverhältnisse können jedoch auch als prekär betrachtet werden, wenn Arbeitslöhne unregelmäßig oder überhaupt nicht gezahlt werden. Letzteres kann Arbeitnehmer in formlosen Arbeitsverträgen festhalten, da sie ihr Recht auf Bezahlung nicht einfordern können, auch wenn ihr Gehalt im Prinzip ausreichend wäre, um ein menschenwürdiges Leben zu garantieren. "Die Studie weist auf die neue, seit Januar 2012 wirksame, Anwendung der Gesetze in Schweden hin. Die neue Anwendung sorgt dafür, dass alle Firmen in den Reinigungs-, Hotel-, Restaurant-, Dienstleistungs-, Bau-, Personalvermittlungs-, Handels-, Landwirtschafts-, Förster- und Kundendienstgewerben, sowie in allen neu entstehenden Branchen, nachweisen müssen, dass sie über die finanziellen Mittel verfügen, um Arbeitslöhne für die gesamte Dauer der Beschäftigung zu garantieren.

Sozialversicherungs-Programme, die auf dem Modell der unbefristeten Vollzeitarbeit basieren, schließen prekäre Arbeitnehmer oft aus, wenn diese krank, behindert oder pensioniert sind. Sowohl dieser Ausschluss als auch Einsparungen bei sozialen Schutzmaßnahmen können Prekarität fördern, da sie Arbeitnehmer dazu zwingen, nicht regulierte Formen von Arbeit anzunehmen, um zu überleben.

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 33 über Einstiegs-Löhne für junge Arbeitnehmer in **Schweden** beschreibt eine Maßnahme, die dazu ermutigt, junge Arbeiter einzustellen.

Fallstudie 15 über die Reform des Lohnfestsetzungs-System in **Irland** beschäftigt sich mit Ausnahmen zum Mindestlohn in einigen Niedriglohnbereichen.

Fallstudie 35 liefert ein gutes Beispiel aus dem **Vereinigten Königreich** für Gewerkschaften, die erfolgreich mit Medien zusammenarbeiten, um Gesetzesänderungen voranzutreiben, mit dem Ziel, Arbeitnehmer in prekären Arbeitsverhältnissen zu schützen.

Auswahl, Vertretung und Prekarität

Eine der Haupteigenschaften von Prekarität ist der Mangel an Auswahl (oder begrenzte Auswahlmöglichkeiten) in Bezug auf Arbeitsstellen und -bedingungen. Mangel an Vertretungsrechten (oft als Folge eines schwachen Gewerkschaftswesens), begrenzte Gesetzgebung in Bezug auf Vertretungsrechte, sowie Mangel an Tarifverhandlungen stellen die gesellschaftlichen Faktoren dar, die mit Prekarität in Bulgarien, Griechenland, Irland, Lettland, Polen und dem Vereinigten Königreich assoziiert werden. Vertretung kann durch traditionelle Gewerkschaftsorganisationen oder zusätzlich auch durch mit NRO zusammenarbeitende Gewerkschaften gewährleistet sein.

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 8 über nach **Deutschland** versetzte Arbeitnehmer demonstriert neue Möglichkeiten der Gewerkschaften, Arbeiter zu vertreten.

Fallstudie 14 aus **Irland** über Gewerkschaften, die zusammen mit einer NRO an einem neuen Tarifvertrag hauptsächlich für Wanderarbeiter in der Pilzindustrie arbeiten, zeigt wie Gewerkschaften mit anderen Zivilgesellschafts-Organisationen interagieren können. Ähnliche Beispiele aus **Griechenland** sind in Fallstudien 11 und 12 zu finden.

Arbeitsschutz und prekäre Arbeit

Mangel an effektiven Schutzmaßnahmen in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern wird als ein weiteres Merkmal von prekärer Arbeit betrachtet, wobei es Hinweise darauf gibt, dass Prekarität sowohl körperliche als auch geistige Gesundheit beeinträchtigen kann. In einer Reihe von Studien konnte nachgewiesen werden, dass es einen Zusammenhang zwischen mangelnden Arbeitsschutzmaßnahmen und prekärer Arbeit gibt, während mithilfe der Fragebogen-Umfrage festgestellt wurde, dass Situationen, die Gesundheit und Sicherheit beeinträchtigen, auf prekäre Arbeitsverhältnisse hindeuten, auch wenn sie grundsätzlich nicht als einziges Merkmal definiert wurden. Neben Bezahlung, war dies ein Themenbereich, bei dem sich die Sozialpartner einig waren und sich der allgemeinen Überzeugung anschlossen, dass man sich dem ungenügenden Arbeitsschutz, der sich sowohl auf körperliche als auch geistige Risiken bezieht, unbedingt widmen muss.

Geschäftssinn und prekäre Arbeit

In der offiziellen Volkswirtschaft darf die Förderung prekärer Arbeit nicht als eine tragbare Geschäftsstrategie gesehen werden. Die meisten Langzeitstrategien sind auf gut ausgebildete und engagierte Arbeitnehmer angewiesen. Einige kleine Unternehmen sahen sich jedoch durch die Wirtschaftskrise gezwungen, Arbeitnehmer in zunehmend prekären Arbeitsverhältnissen einzustellen. Während die Studie sich hauptsächlich mit Arbeitern in abhängigen und überabhängigen Arbeitsverhältnissen befasst hat, ist dies bei Weitem nicht die einzige Gruppe, die von Prekarität betroffen ist. Die Krise hat insbesondere kleinere Unternehmer beeinflusst, indem sie das Bewusstsein ihrer eigenen prekären Lage verstärkt hat und sie in manchen Fällen dazu getrieben hat, Arbeitnehmer in zunehmend prekären Arbeitsverhältnissen einzustellen. Dieser Versuch, Prekarität zu verlagern, ist selten produktiv, und zwar weder für den Arbeitgeber noch für den Arbeitnehmer, und er führt dazu, dass sich Arbeitsbedingungen immer weiter verschlechtern und die Unsicherheit in dem Beschäftigungsverhältnis wächst. Arbeitgeber empfinden Sozialversicherungskosten, hohe Steuern und einschränkende oder komplizierte Gesetzgebung als Faktoren, die Prekarität fördern und Arbeitgeber dazu treiben, formlose Arbeitsverträge anzubieten. Arbeitgeber fanden auch, dass zu umfassende oder zu komplizierte Gesetze Prekarität vorantreiben, da diese ihrer Meinung nach ebenfalls manche Arbeitgeber dazu treiben, formlose Arbeit anzubieten. Eine im Jahr 2011 in **Spanien** ins Leben gerufene Initiative, die eine außergewöhnliche Maßnahme zur Förderung von Beschäftigung darstellt, verspricht Arbeitgebern Ermäßigungen bei Sozialversicherungsbeiträgen, wenn sie neues Personal einstellen, und ist ein gutes Beispiel für die Art von Initiative, welche die meisten in der Umfrage befragten Arbeitgeber unterstützen würden. Die Studie hat fünf Wege zur Prekarität entdeckt: Ansammlung von Faktoren; als eine Art "Klebstoff"; als Einstieg ins Arbeitsleben; als Antwort auf die Wirtschaftskrise; und als indirekte Folge der zunehmenden Unsicherheit.

Von Mitgliedstaaten eingeleitete politische Maßnahmen zur Regelung prekärer Beschäftigungsverhältnisse

Kapitel 4 untersucht zuerst, ob es in den 12 in der Studie untersuchten Staaten eine aktuelle Legaldefinition der prekären Arbeit gibt, wobei festgestellt wird, dass es diese nicht gibt, auch wenn in Italien Präzedenzrecht dazu gefunden wurde. Da es keine Legaldefinition gibt, ist es schwierig festzustellen, welche politische Maßnahmen von den Mitgliedstaaten ergriffen wurden, da diese grundsätzlich nicht als Maßnahmen zur Regelung prekärer Arbeit bezeichnet werden. Viele

zwingende und nicht zwingende Gesetze befassen sich jedoch mit verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen, auch wenn es grundsätzlich ein Problem bei der Durchsetzung gibt und in der Politik kein Interesse zum beschlussfähigen Handeln gezeigt wird, und das in einer Zeit, wo Arbeitslosigkeit, insbesondere unter jungen Menschen, die politischen Tagesabläufe dominiert. Zu positiven Maßnahmen, die von Staaten ergriffen wurden, gehört die Gründung der National Employment Rights Authority (Nationale Behörde für Arbeitnehmerrechte) in **Irland**, einer Stelle mit besonderen Durchsetzungs-Berechtigungen, sowie die Reformen des Berufsbildungssystems in **Italien**, die vorsehen, dass Ausbildungsstellen mit unbefristeten Verträgen vergeben werden.

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 13 über die National Employment Rights Authority und ihre Auswirkung auf die Ermittlung von prekärer Arbeit in Irland demonstriert, wie Regierungsstellen vorgehen können, um prekärer Arbeit vorzubeugen.

Themen für Nationaldebatten über prekäre Arbeit

Nationaldebatten in den 12 Mitgliedstaaten über Prekarität werden von fünf Aspekten dominiert: Zeitarbeit, Durchsetzung, Marktliberalisierung, Mindestlohn und Grundrechte. Arbeitsplatzschaffung ist bei diesen grundsätzlichen Gesprächsthemen jedoch die Hauptfrage. Ihre Notwendigkeit überschattet oft Gespräche über Grundrechte, auch wenn das Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit der Arbeitsplatzabsicherung und Arbeitsplatzschaffung in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ist. Zu den eingeleiteten Maßnahmen gehört unter anderem die Erhöhung der Altersgrenze für das Anbieten von befristeten Verträgen. Tatsächlich sahen drei von vier Befragten Arbeitsplatzschaffung als Hauptproblem, wobei dieses Verhältnis in Spanien und Polen bei neun von zehn Befragten und am anderen Ende der Skala in den Niederlanden bei weniger als einem von drei Befragten liegt. In Bezug auf **Durchsetzung** werden sowohl der Mangel an Überwachung von Arbeitsverhältnissen als auch die unzureichenden Durchsetzungsmechanismen mit prekärer Arbeit in Verbindung gebracht, wobei diese besonders dann als problematisch angesehen wurden, wenn die Budgets von Aufsichtsbehörden in vielen der 12 Staaten gekürzt wurden. Eine Initiative im Vereinigten Königreich setzte sich mit diesem Problem auseinander, indem Konformitätsprüfungen als Alternative zur Durchsetzung ausprobiert wurden, mit der Hoffnung, dass dies eine alternative Strategie schaffen würde, die nicht auf Strafmaßnahmen für Zuwiderhandlung, sondern auf Ermutigung zur Annahme guter Praxis basieren würde.

Untergrenze für soziale Grundrechte

Kapitel 5 beschreibt die in den 12 Mitgliedstaaten als grundsätzlich anwendbar geltenden Rechte und untersucht dann die Sozialrechte, von denen prekäre Arbeiter ausgeschlossen sind. Es weist darauf hin, dass die Wirtschaftskrise eine Umlagerung der Priorität von Sozialrechten auf wirtschaftliche Rechte zu Folge hatte und dass das Gleichgewicht wieder hergestellt und Sozialrechte verfestigt werden müssen. Arbeitnehmer in unregelmäßigen und formlosen Beschäftigungsverhältnissen, sowie in betrügerischer Selbstständigkeit haben nur begrenzten oder keinen Zugang zu Sozialrechten, wodurch sich die Frage wieder aufdrängt, ob Sozial- und Arbeitnehmerrechte nicht besser verfestigt wären, wenn sie als Menschenrechte anerkannt wären, anstatt als Rechte, die von Beschwerden individueller Arbeitnehmer abhängig sind. Das Ziel wäre, dass der Staat selbst Verantwortung dafür übernimmt, dass die Rechte wahrgenommen werden, so wie er bei Menschenrechten dafür sorgt. Bei der Ermittlung der Bereiche, die eventuell zur Festlegung der Untergrenze für soziale Grundrechte dienen könnten, hat die Studie sich zuerst auf die Grundrechte konzentriert, die bereits in der Charta und durch ILO-Abkommen und -Empfehlungen festgelegt sind. Basierend auf diesen Feststellungen und unter Berücksichtigung der in früheren Kapiteln ermittelten Prekaritäts-Faktoren, listet sie die Bestandteile für die vorgeschlagene Untergrenze für Grundrechte auf, mit der Prekarität entgegnet werden soll, einschließlich: das Recht auf Gleichbehandlung; das Recht auf Mindestlohn; Absicherung gegen

ungerechtfertigte Entlassung; Recht auf Sicherung der Arbeitszeit; Rechte während der Probezeit; Recht auf Arbeitsschutz; Maßnahmen zur Sicherstellung der Kenntnis von Rechten und Zugriff auf das Justizwesen; und Vertretungsrechte. Zusammen mit einer Reihe von Sozialrechten, die allgemeingültigen Zugriff auf Vorsorgemaßnahmen in Bezug auf Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Rente gewährleisten, bilden diese Arbeitnehmerrechte die Untergrenze für die im Laufe der Studie ermittelten sozialen Grundrechte. In Bezug auf Entlassung, werden zurzeit auf der Grundlage eines einzigen Vertrags in einigen Mitgliedstaaten Gespräche über eine Reihe von Maßnahmen in Bezug auf den unzureichenden Schutz gegen ungerechtfertigte Entlassung geführt. Obwohl die Ergebnisse der Studie einen solchen nicht direkt ablehnen, deuten sie doch darauf hin, dass ein eindeutiger Verlauf von instabilen zu stabileren Arbeitsformen sichergestellt wird.

Beispiele aus den Fallstudien

Fallstudie 9 zeigt wie die **Stadt München** ihre Beschaffungskapazität genutzt hat, um gute Arbeitsverhältnisse zu fördern.

Fallstudie 7 hat zeigt wie die **Stadt Berlin** vorgegangen ist, um eine Beratungsstelle für Wanderarbeiter zu gründen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das letzte Kapitel des Berichts bietet die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Studie insgesamt. Die Ergebnisse der PWSR-Studie zeigen, dass obwohl immer mehr Arbeitnehmer Prekarität von Arbeitsverhältnissen erfahren, es keine zufriedenstellende ultimative Methode zur Feststellung von Prekarität gibt, und dass Prekarität als Folge einer Kombination verschiedener Faktoren entsteht, welche sowohl spezifisch für das Beschäftigungsverhältnis als auch für die Art der Beschäftigung oder für persönliche Umstände sind. Unter drei Themenbereichen werden neunzehn besondere Empfehlungen gemacht:

A. Vertragsformen

1. Eine Voraussetzung, dass alle Beschäftigungsverhältnisse auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags geschlossen und realisiert werden und daher abhängige Vertragsbeziehungen darstellen, es sei denn die Parteien erklären klar und unmissverständlich, dass sie nicht beabsichtigen, ein vertragliches Beschäftigungsverhältnis einzugehen, und dies bescheinigt werden kann, indem Dokumente bei entsprechenden Behörden eingereicht werden und dies bestätigt wird gemäß einiger Kriterien, die durch die entsprechende Behörde und durch Handlungen der Parteien während der Erfüllung des Vertrags oder des Beschäftigungsverhältnisses selbst bestimmt werden.
2. Die Einbeziehung aller Selbstständigen in das für alle Arbeitnehmer in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen geltende Sozialversicherungssystem, es sei denn die Parteien erklären klar und unmissverständlich, dass sie nicht beabsichtigen, ein vertragliches Beschäftigungsverhältnis einzugehen, und sie einen Nachweis erbringen für den entsprechenden alternativen Sozialversicherungsschutz, den sie für sich besorgt haben.
3. Umgestaltung der arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien, damit diese auf alle 'Arbeitnehmer', nach der Definition des Gerichtshofes in seinem Präzedenzrecht zum 'freien Arbeitnehmerverkehr', anwendbar sind.
4. Umgestaltung aller EU-Anti-Diskriminierungs-Richtlinien, damit diese eindeutig sowohl auf untergeordnete Arbeitnehmer als auch auf selbstständige, persönliche Arbeit oder Leistungen erbringende, Personen anwendbar ist.
5. Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen Sozialversicherung und das Recht auf Sozialleistungen zuzusichern, unabhängig davon, ob sie ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Arbeitgeber oder mehreren Arbeitgebern hatten, oder auch wenn Dienstpausen dazwischen lagen.
6. Durchsetzung und Intensivierung der Anwendung von bestehenden Einschränkungen von aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen.

7. Zugriff auf und Berücksichtigung der Auswirkungen der Regulierung von befristeten Verträgen auf junge Menschen und auf Frauen, insbesondere in Bezug auf das Recht auf Bildung, familienfreundliche Grundsätze und Kollektivrechte.
8. Wird die Harmonisierung eines einzelnen für Arbeitnehmer mit befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen geltenden Vertrags vorgeschlagen, sollte der Zeitraum, in dem der Arbeitnehmer Anspruch auf Arbeitsschutz hat, nicht auf der Grundlage des spezifischen Arbeitsvertrags, sondern der Zeit, die die betreffende Person insgesamt erwerbstätig war, berechnet werden.
9. Wird die Einführung dieses einzelnen Vertrags vorgeschlagen, sollte dieser so beschaffen sein, dass er nicht im Konflikt steht mit dem Grundrecht auf 'Absicherung im Fall der ungerechtfertigten Entlassung' (Artikel 30 der EU-Charta der Grundrechte) und mit den Verpflichtungen aus dem ILO-Abkommen C-158 von 1982, Beendigung des Arbeitsverhältnisses, gemäß der Interpretation durch den ILO-Fachausschuss unter Anwendung der Abkommen und Empfehlungen.

B. Arbeitnehmerkategorien

10. Mutterschaft und Elternrechte sollten als Grundrechte betrachtet werden und auf alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Beschäftigungsverhältnis, anwendbar sein.
11. Familienfreundliche Grundsätze im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter sollten als grundlegend betrachtet werden.
12. Studenten sollten als Arbeitnehmer betrachtet werden, und zwar sowohl in Bezug auf Steuern als auch auf Sozialversicherungsbeiträge und die Ausübung ihrer Arbeitnehmerrechte.

C. Themenbereiche

13. Eindeutige landesweite Mindestlöhne sollten für alle Arbeitnehmer eingeführt werden (durch von der Regierung verabschiedete Gesetze oder Tarifverhandlungen) und alle Formen der Beschäftigung umfassen, wobei effektive Maßnahmen eine staatliche Unterstützung für Arbeitnehmer, die Anträge stellen, aufgrund der Tatsache, dass ihr Lohn nicht dem Mindestlohn entspricht, vorsehen sollten.
14. Arbeitgeber sollten Vorkehrungen treffen für die Zahlung zusätzlicher Vergütung an Arbeitnehmer, die auf befristete Zeit eingestellt sind, damit diese Geld für die Zeit sparen können, wenn sie keine Arbeit haben.
15. Vertretungsrechte und Arbeitnehmer-Mitbestimmungsrechte in Tarifverhandlungen sollten unabhängig von der Größe der Arbeitsstätte und Beschäftigungsdauer gelten und auf den nach den ILO-Abkommen und -Empfehlungen, sowie der Charta der Grundrechte anwendbaren Rechten basieren.
16. Gespräche zwischen Sozialpartnern sollten als Hauptmaßnahme zur Auseinandersetzung mit prekärer Arbeit gefördert werden, wobei Mitgliedstaaten diese Gespräche unterstützen sollten, insbesondere in Bezug auf den Staatssektor.
17. Das Steuerwesen kann als Anreiz für Arbeitgeber dienen, Verträge zu stabilisieren, indem Steuerklassen an die im jeweiligen Unternehmen angewandten Formen des Beschäftigungsverhältnisses angepasst werden.
18. Mitgliedstaaten sollten dazu aufgerufen werden, individuelle Fortbildungskonten zu fördern, die als Teil des laufenden vertraglichen Beschäftigungsverhältnisses gesehen werden. Auf diesen Konten könnte die Gesamtdauer des Beschäftigungsverhältnisses berücksichtigt werden, einschließlich der Zeiträume, in denen der Arbeitnehmer abwesend war, z.B. auf Erziehungsurlaub.
19. Durchsetzungsmechanismen haben sich als effektive Maßnahme zur Auseinandersetzung mit prekärer Arbeit erwiesen. Deshalb sollten Mitgliedstaaten ermutigt werden, den

gesellschaftlichen Wert der effektiven Durchsetzung zu erwägen und dies bei alle Kosten-Nutzen-Berechnungen einkalkulieren.