

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht

ZIAS

2/2021

35. Jahrgang
Seiten 129–244

Aus dem Inhalt

Peru: Soziale Sicherheit und die Pandemie des 21. Jahrhunderts

Von Melissa Aramayo Alonso, Frankfurt / Alejandra Rivera Alvarado, Lima

Social security in the Chilean constitution-making process: embracing solidarity or reinforcing individualism?

Von Viviana Ponce de León Solís, Puerto Montt

Vaccination against COVID-19 from a Hungarian legal perspective

Von Máté Julesz, Szeged

Sozialschutz am Scheideweg. Die Ausbreitung der Fernarbeit und die Aufnahme von digitalen Nomaden in Europa

Von Esperanza Macarena Sierra Benítez, Sevilla

Arbeitsrecht jenseits nationaler Grenzen: wichtige Debatten in den Jahren 2018-2019-2020

Von Cinzia Carta, Genua / Gratiela-Florentina Moraru, Albacete



286202612102



C.F. Müller

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)

Heft 2, 35. Jahrgang 2021, Seiten 129–244

Inhalt

Abhandlungen

- Peru: Soziale Sicherheit und die Pandemie des 21. Jahrhunderts**
von Melissa Aramayo Alonso, Frankfurt / Alejandra Rivera Alvarado, Lima 129
- Social security in the Chilean constitution-making process:
embracing solidarity or reinforcing individualism?**
Von Viviana Ponce de León Solís, Puerto Montt 164
- Vaccination against COVID-19 from a Hungarian legal perspective**
von Máté Julesz, Szeged 179
- Sozialschutz am Scheideweg. Die Ausbreitung der Fernarbeit und die
Aufnahme von digitalen Nomaden in Europa**
Von Esperanza Macarena Sierra Benítez, Sevilla 195
- Arbeitsrecht jenseits nationaler Grenzen: wichtige Debatten in den Jahren
2018-2019-2020**
Von Cinzia Carta, Genua / Gratiela-Florentina Moraru, Albacete 206

Rezensionen

- Stefan Treichel**, Zur Notwendigkeit einer Umsetzung der Vereinbarkeitsrichtlinie 2019/1158
vom 20. Juni 2019 in das geltende Arbeits- und Sozialrecht. Rechtsgutachten im Auftrag des
Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Von Eva-Maria Hohnerlein, München 233
- Mayr, Daniela**, Arbeitsrechtlicher Schutz Soloselbständiger am Beispiel der Plattformarbeit,
Von Olga Chesalina, München 236

Nachruf

- Ulrich Runggaldier, 27.12.1949 bis 22.11.2021**
Von Franz Marhold, Wien 243

- Mitarbeiter dieses Heftes** 244

Ausblick auf die nächsten Hefte

Verschiedene Autoren: Beiträge zum 40jährigen Bestehens des Max-Planck-
Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht

Peru: Soziale Sicherheit und die Pandemie des 21. Jahrhunderts*

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Die Arbeitssituation und ihre Beziehung zum Rentensystem
 - I. Die Geschlechterfrage in der Sozialen Sicherheit
 - II. Prekarität und Jugendarbeitslosigkeit
 - III. Situation der älteren Menschen
- C. Soziale Sicherheit in Peru
 - I. Soziale Sicherheitsnetze
 - 1. „Contigo“ Sozialprogramm
 - 2. Das „Juntos“-Programm
 - 3. Programm „Beca 18“
 - 4. „Qali Warma“-Programm
 - II. Beitragsunabhängige Altersrenten
 - 1. Rente 65
 - 2. Grenzen des Programms „Rente 65“
- D. Rentensystem in Peru
 - I. Nationales Rentensystem (NPS)
 - II. Privatisierung des nationalen Rentensystems – ein kurzer Überblick
 - 1. Private Rentenversicherungssysteme (SPP) und Verwalter von Pensionsfonds (AFP)
 - III. Scheitern der Rentenreform
 - 1. Zunehmende soziale Ungleichheit
 - 2. Geringe Abdeckung
 - 3. Ursachen für eine geringe Reichweite:
 - a) Informalität der Arbeit
 - b) Säumige Arbeitgeber
 - c) Unzureichendes Einkommen
 - 4. Hohe Verwaltungskosten des AFPS
 - IV. Änderungen im peruanischen Rentensystem
 - V. Elternunterhalt
- E. Gesundheitssystem in Peru
 - I. Krankenvollversicherung (SIS)
 - 1. Immaterieller solidarischer Gesundheitsfonds (FISSAL)
 - 2. Soziale Krankenversicherung (EsSALUD)
 - 3. Probleme des peruanischen Gesundheitssystems
- F. Sozialversicherungsstellen der peruanischen Regierung im Kontext von COVID-19
 - I. Entnahme von Mitteln
 - 1. Entnahme von Mitteln in der privaten Altersvorsorge
 - 2. Entnahme von Mitteln aus der Entschädigung für die Dienstzeit
 - II. Monetäre Subventionen (Anleihen)
 - 1. Bonus „Yo me quedo en casa (Ich bleibe zu Hause)“
 - 2. Unabhängiger Bonus
 - 3. Ländlicher Bonus

* Übersetzung aus dem Spanischen von Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard, Hochschule Fulda

- 4. Universaler Familiengutschein
- 5. Perfekter Federungsbonus
- G. Schlussfolgerungen
- H. Bibliographie
- I. Gesetze und Dekrete

A. Einleitung

Mit dem Eintreffen von COVID-19 verkündete der peruanische Präsident am 16. März 2020 den Ausnahmezustand und damit die Aussetzung von Aktivitäten, Grenzschließungen und Quarantäne auf nationaler Ebene.

Die Lähmung der produktiven Aktivitäten, die Abhängigkeit vom internationalen Markt (ebenfalls betroffen) und die beginnende soziale Absicherung haben die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes verschlimmert und zu einer höheren Arbeitslosigkeit und einem Zusammenbruch des Gesundheitssystems geführt. Die Prekarität des Arbeitsmarktes, die Flexibilisierung der Arbeitsrechte und die hohe Rate der Arbeitsinformalität haben einen großen Einfluss auf das Leben der Peruaner gehabt. Infolgedessen haben viele Familien keine feste Arbeit und sind auf ein tägliches Einkommen (z. B. durch Straßenhandel) angewiesen, um zu überleben.

Während jeder, unabhängig von der sozialen Schicht, mit IDVOC-19 infiziert werden kann, ist nicht jeder gleichermaßen betroffen. Es hat sich gezeigt, dass die Armen die Hauptlast dieser Pandemie getragen haben, da sie nicht in der Lage waren, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. Die Arbeitskräfte, die unter prekären Bedingungen arbeiten, müssen weiter produzieren und tragen ein größeres Risiko, sich mit dem Virus anzustecken, unter der Drohung, entlassen zu werden.

Es gibt kollektive oder universelle Lösungen (zusätzlich zu den individuellen wie Sparen), um dieser Pandemie zu widerstehen: die Sozialversicherung. Durch sie muss der Staat seinen Bürgern Schutz bieten. Deshalb muss im Zusammenhang mit der Gesundheitskrise die Stärkung der sozialen Sicherheit im Vordergrund stehen. In diesem Sinne hat die peruanische Regierung in den letzten Monaten Änderungen am Rentensystem vorgenommen und verschiedene Sozialprogramme eingeführt, um der sozialen Krise zu begegnen.

In diesem Beitrag werden wir die Probleme der sozialen Sicherheit in Peru im Kontext von COVID-19 analysieren, das heißt, die Arbeitssituation, das Rentensystem, das Gesundheitssystem und die Sozialprogramme zur Armutsbekämpfung.

B. Die Arbeitssituatiuon und ihre Beziehung zum Rentensystem

Die Regierung von Alberto Fujimori (1990–2001)¹ war von einer freien Marktwirtschaft geprägt. Öffentliche Unternehmen wurden privatisiert und Arbeitsreformen vorangetrieben, was Lohnkürzungen, massive Entlassungen, Flexibilisierung von Arbeitsverträgen und Änderungen der kollektiven Arbeitsrechte zur Folge hatte. In dieser Zeit stiegen die Arbeitslosenquoten und damit auch die Informalität der Arbeit.

Innerhalb der informellen Arbeit sticht der Straßenhandel hervor². Einem Bericht der peruanischen Zeitung *El Comercio* zufolge macht diese Tätigkeit etwa 9 % der gesamten informellen Beschäftigung im Großraum Lima aus. Dies entspricht etwa 300.000 Personen im Straßenhandel, von denen 65 % Frauen sind.

Die Flexibilisierung der Arbeit ist gekennzeichnet durch die Schaffung von Kurzzeitarbeitsplätzen. Dies ist auf zwei Formen der Unterauftragsvergabe im öffentlichen und privaten Sektor zurückzuführen:

- (i) Outsourcing (Gesetz Nr. 29245) und
- (ii) Vermittlung (Gesetz Nr. 27626).³

Diese Art von Contracting konzentriert sich hauptsächlich auf die Bereiche Reinigung, Sicherheit, Gesundheit und Sicherheit. Gartenarbeit und Bergbau. Beschäftigte, die unter solchen Bedingungen arbeiten, haben keinen festen Vertrag. Dies führt letztlich zu hohen Arbeitslosenquoten und einer geringen Abdeckung durch das Rentensystem.⁴

Infolgedessen gibt es eine größere Präsenz von Kleinst- und Kleinunternehmen (MYPES)⁵ auf dem Markt, bei denen es sich meist um Familienbetriebe handelt. Diese Unternehmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie weniger als 10 Mitarbeiter haben (viele von ihnen sind in Familienbesitz) und eher Überlebensstrategien als Akkumulationsstrategien verfolgen. Es wird geschätzt, dass 9,2 Millionen Peruaner an dieser Tätigkeit beteiligt sind.⁶ Im Jahr 2007 lag der Anteil der MYPES am BIP bei 42 %, sie machten 98 % der Gesamtzahl der Unternehmen in

1 Initiator des Autogolpe (Selbstputsches) 1992 und der Änderung der Verfassung 1993, die zu einem Prozess der Arbeitsreform führte. Dies bedeutete die Umsetzung des neoliberalen Wirtschaftsmodells im Lande.

2 Laut der Real Academia de la Lengua Española (RAE) ist ein Straßenverkäufer eine Person, die auf der Straße verkauft, entweder indem sie von einem Ort zum anderen geht oder in einem festen Stand an einer öffentlichen Straße.

3 Angenommen am 26. Juni 2008 unter der Regierung von Alan García (2006-2011). Dieses Gesetz wurde durch das Decreto Supremo Nr. 003-2002-TR geändert, wonach ausgelagerte (outgesourcte) Unternehmen die mit eigenen finanziellen, technischen oder materiellen Ressourcen erbrachten Leistungen auf eigenes Risiko übernehmen müssen. Ebenso müssen die Arbeitnehmer unter ihrer ausschließlichen Weisungsbefugnis stehen, mit eigener Ausrüstung und eigenem Kapital.

4 Avolio, Beatrice (Dir.) (2011), Factores que limitan el crecimiento de las micro y pequeñas empresas en el Perú (MYPES). En: Revista Estrategia, N° 22, Lima: PUCP-CETRUM católica. Pág. 2

5 De acuerdo a la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley N° 28015), la microempresa se caracteriza por tener de uno a diez trabajadores. Mientras que la pequeña empresa abarca de uno a cincuenta. Nach dem Gesetz zur Förderung und Formalisierung von Kleinst- und Kleinunternehmen (Gesetz Nr. 28015) ist das Kleinunternehmen dadurch gekennzeichnet, dass es ein bis zehn Arbeiter hat, während das kleine Unternehmen von einem bis fünfzig abdeckt.

6 Avolio, Beatrice (Dir.) (2011), Factores que limitan el crecimiento de las micro y pequeñas empresas en el Perú (MYPES). En: Revista Estrategia, N° 22, Lima: PUCP-CETRUM católica. Pág. 2

Peru aus⁷ und beschäftigten 80,96 % der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung.⁸ Die Zeitung El Peruano (2020) hat veröffentlicht, dass MYPES eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der nationalen Wirtschaft spielen. Nach offiziellen Angaben stellen sie mehr als 99 % der Geschäftseinheiten in Peru, schaffen rund 85 % der gesamten Arbeitsplätze und erwirtschaften etwa 40 % des Bruttoinlandsprodukts⁹. Diese Unternehmen sind in der Regel nicht formell. Sie haben vielleicht eine Beziehung zu einigen Teilen des formellen Marktes oder zahlen einige Steuern oder kommunale Gebühren, aber meistens führen sie keine formelle Gehaltsliste. Im Allgemeinen zahlen die Arbeitnehmer in diesen Unternehmen nicht in ein Rentensystem ein.

Im Zeitraum 2007–2018 stieg die Zahl der Erwerbstätigen mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 1,5 %. Im gleichen Zeitraum wuchs die erwerbstätige männliche Bevölkerung um 1,4 %, während die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der erwerbstätigen weiblichen Bevölkerung 1,6 % betrug.¹⁰

Infolge der Pandemie kam es jedoch in den Monaten März bis Juli 2020 zu einem Rückschlag in der Privatwirtschaft. Aufgrund der Nichtverlängerung von Arbeitsverträgen wurden 213,4 Tausend Beschäftigte aus dem elektronischen Melderegister (Planilla Electrónica) entfernt.¹¹

I. Die Geschlechterfrage in der Sozialen Sicherheit

Nach Angaben des Nationalen Instituts für Statistik und Informatik (INEI)¹² konzentrieren sich 44 % der weiblichen Arbeitstätigkeiten auf den Dienstleistungssektor und 26 % auf den Handel. 75,3 % dieser Arbeitsplätze sind informell, weshalb auch nur 28,3 % der Frauen einem Rentensystem angeschlossen sind.¹³

Haushaltsarbeiten, öffentliche Reinigung, Krankenhaushygiene und Lebensmittelhandel auf beliebten Märkten sind Tätigkeiten, die in der Regel von Frauen und auf informelle Weise (d. h. ohne Vertrag oder Versicherung) ausgeführt werden. Außerdem sind es Jobs mit wenig Gehalt und sozialer Anerkennung.

Laut dem jüngsten Bericht des Gesundheitsministeriums „Für ein neues Miteinander“ werden Gesundheitshelfer (meist Frauen), die für den Schutz der Gesundheit der Menschen in dieser Pandemie verantwortlich sind, mit „atypischen“

7 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2007). Programa de estadísticas y estudios laborales (PEEL). Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Pág. 5

8 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2005), Plan sectorial 2006–2011. Empleo y derechos laborales para todos los peruanos, Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Pág. 20

9 Apuntalando a las MYPES En: Diario Oficial El Peruano 28.04.2020.

10 Díaz Vazquez, Ramón A. (Dir.) (2019). Informe Anual del Empleo Juvenil 2018, Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Pág. 12

11 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020), Tablero de control de seguimiento del empleo en el sector formal privado al 19 de julio, Pág. 2. Online: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1049999/16_Tablero_de_control_al_19_de_julio_2020.pdf (24.08.2020)

12 Enaho (2000–2018). Encuesta Nacional de Hogares. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Pág. 80

13 Jaramillo, Miguel/ Ñopo, Hugo (2020), Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú, Lima: Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, Pág. 53

Modalitäten eingestellt. Mehr als 85 % der Krankenschwestern haben nur mündliche Arbeitsverträge.¹⁴

Ebenso werden soziale Ungleichheiten und geschlechtsspezifische Ungleichheiten beim Vergleich der wirtschaftlichen Einkommen besonders deutlich. Laut dem INEI-Bericht beträgt das Gehaltsgefälle zwischen Männern und Frauen in Peru mehr als 30 %.¹⁵ Auf regionaler Ebene sind wir das Land mit der niedrigsten Frauenerwerbsbeteiligung, sowohl in Sektoren mit mittlerer als auch mit hoher Produktivität. Die meisten peruanischen Arbeiterinnen sind in Sektoren mit geringer Produktivität, niedrigen Einkommen und prekären Arbeitsbedingungen tätig.¹⁶

Es ist zu betonen, dass der Rückgang der Arbeitslosenquote von Frauen in den letzten Jahren vor allem auf ihre Arbeit im informellen Sektor zurückzuführen ist, da drei von vier Frauen in der informellen Wirtschaft arbeiten, insbesondere im Bereich des Outsourcing¹⁷, was bedeutet, dass die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern beibehalten oder verschärft werden.

II. Prekarität und Jugendarbeitslosigkeit

Die Solidarität des Rentensystems hängt mit dem Umverteilungseffekt zusammen: Diejenigen, die mehr haben, finanzieren die Leistungen derjenigen, die weniger haben, und die Jüngeren finanzieren die Älteren. Deshalb ist es wichtig, das Problem der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen zu analysieren. Nach Angaben der ILO war die Jugendarbeitslosenquote 2019 dreimal so hoch wie die der erwachsenen Bevölkerung. In Lateinamerika und der Karibik ist jeder fünfte junge Mensch (zwischen 15 und 29 Jahren) auf der Suche nach Arbeit und findet sie nicht. Ebenso arbeiten viele junge Menschen unter prekären Bedingungen, im informellen Sektor, mit niedrigen Löhnen und ohne Arbeitsplatzsicherheit oder Ausbildung, um ihre Position im Unternehmen zu verbessern.

Der Anteil der jungen Menschen, die zur wirtschaftlich aktiven Bevölkerung (EAP) gehören, ging von 64 % im Jahr 2006 auf 54 % im Jahr 2016 zurück, was

14 Weltweit sind 70 % des Gesundheitspersonals Frauen. Je mehr sie exponiert sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie COVID-19 bekommen. Burga, Manuel et al. (Coord.) (2020), *Por una nueva convivencia. La sociedad peruana en tiempos del COVID-19*, Lima: Grupo temático de ciencias sociales – Ministerio de Salud / Fondo Editorial PUCP, Págs. 33–34.

15 Instituto de Estadística e Informática (2017), *Estadísticas con Enfoque de Género*, Informe Técnico N° 01 – Marzo 2018, Pág. 23. Online: <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/estadisticas-de-genero/1/> (25.08.2020).

16 *Distribución de la población ocupada según nivel de productividad y sexo* (2018), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, ONU / CEPAL, Online: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/distribucion-la-poblacion-ocupada-segun-nivel-productividad-sexo> (25.08.2020).

17 López de Mesa Duque, Blanca E. (Coord.) (2004), *Nuevos Liderazgos Femeninos en el Trabajo*. Mujer, Trabajo y Sindicalismo, Medellín: Escuela Nacional Sindical, Pág. 25: „La tercerización se inició desde los siglos XV y XVI en Europa con el trabajo a domicilio. Alejandra Kollantai señala este trabajo como una forma de transición entre la artesanía y el trabajo asalariado. La mujer productora trabajaba para un mayorista quien se queda con la mayor parte de la ganancia y para lograr un salario adecuado necesita aumentar la productividad de su trabajo“ [„Outsourcing begann in Europa im 15. und 16. Jahrhundert mit Heimarbeit. Alejandra Kollantai weist auf diese Arbeit als eine Form des Übergangs zwischen Handwerk und Lohnarbeit hin. Die Produzentin arbeitete für einen Großhändler, der den größten Teil des Gewinns behielt, und um ein angemessenes Gehalt zu erzielen, musste sie die Produktivität ihrer Arbeit steigern“].

In Peru findet die Zulassung von Dritten in den Arbeitsbeziehungen seit 1978, während der zweiten Phase der Militärregierung, statt. Und sie vertiefte sich in den 1990er Jahren.

einem Rückgang um 10 Prozentpunkte entspricht. Derzeit erreicht die informelle Beschäftigung unter jungen Menschen zwischen 15 und 29 Jahren 78 %, was bedeutet, dass 8 von 10 jungen Menschen informell arbeiten. Ebenso sind 95 % der informell arbeitenden Jugendlichen nicht krankenversichert und 96 % sind keinem Sozialversicherungssystem angeschlossen.¹⁸ Die Mehrheit dieser jungen Menschen gilt als besonders gefährdet.¹⁹ Unterbeschäftigung ist eines der Hauptprobleme für junge Menschen. Aufgrund der Knappheit an Arbeitsplätzen besteht eine Strategie zum Eintritt in den Arbeitsmarkt darin, prekäre Gehälter und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren.²⁰

III. Situation der älteren Menschen

Die wirtschaftliche Sicherheit im Alter hängt im Allgemeinen von vier Einkommensquellen ab:

- a) private Transfers von Familienmitgliedern oder sozialen Netzwerken,
- b) öffentliche Transfers von Renten oder anderen Geldtransfers,
- c) eigenes Arbeitseinkommen und
- d) Vermögen oder andere finanzielle Ressourcen, einschließlich privater Renten²¹.

Menschen, die es nicht geschafft haben, die Armut während ihres Arbeitslebens zu überwinden, haben eine geringere Wahrscheinlichkeit, ihr im Alter zu entkommen.

Was die Bildung betrifft, so können 30,71 % der älteren Frauen in Peru nicht lesen und schreiben, verglichen mit 9,37 % der Männer in der gleichen Altersgruppe. Die 36,8 % der älteren Erwachsenen erreichten die Grundschule, 26,8 % die weiterführende Schule und 23 % eine höhere Ausbildung²². Das niedrige Bildungsniveau hat negative Auswirkungen auf die Erlangung eines angemessenen Arbeitsplatzes. Dies wiederum führt zu einem geringen Beitrag zum Rentensystem und damit zu einer geringen Wahrscheinlichkeit des Zugangs zu einer Altersrente, die ihnen wirtschaftliche Sicherheit im Alter garantiert.²³

18 Enaho (2006–2016). Encuesta Nacional de Hogares. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Pág. 83.

19 Franco, Ana Paula / Ñopo, Hugo (2018), *Ser joven en el Perú: Educación y Trabajo*, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Pág. 18

20 Díaz Vazquez, Ramón A. (Dir.) (2019). *Informe Anual del Empleo Juvenil 2018*, Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Pág. 15.

21 Sánchez Reyes, Christian (2009), *El marco legal para un sistema de pensiones no contributivas en el Perú*. En: *Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Pág. 15.

22 Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020), *Situación de la Población Adulta Mayor*. Informe Técnico N.º 2. Pág. 4. Online: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-poblacion-adulta-mayor.pdf> (24.08.2020)

23 Callirgos Morales, Mónica et al. (2019), *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*, Informe de Adjuntía N.º 006–2019-DP/AEE, Lima: Defensoría del Pueblo, Pág. 15.

Ebenso haben 87,73 % der Erwachsenen über 60 Jahre keinen Zugang zu einer Altersrente, die ihnen einen angemessenen Lebensunterhalt ermöglichen würde,²⁴ so dass sie gezwungen sind, weiter zu arbeiten. Der Zugang zum formellen Arbeitsmarkt ist für sie jedoch sehr begrenzt, weshalb sich viele für eine informelle Arbeit entscheiden und sich dabei vielen Risiken aussetzen. Es ist erwähnenswert, dass 53,5 % der erwerbstätigen älteren Erwachsenen in die Kategorie der Selbstständigen fallen.²⁵

Im Jahr 2017 setzte sich die Economically Active Employed Population (EAPO)²⁶ der älteren Erwachsenen aus 58 % Männern und 42 % Frauen zusammen. Der Rest der älteren erwachsenen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Working Age Population, WAP) bestand aus der Economically Inactive Population (EIP) mit insgesamt 1.480.681 Personen. Ebenso betrug das durchschnittliche monatliche Arbeitseinkommen älterer Erwachsener im Jahr 2017 S/1 079 (243 €).²⁷

C. Soziale Sicherheit in Peru

Der Zweck der sozialen Sicherheit ist es, eine integrative Gesellschaft zu garantieren, in der alle Bürger an der sozialen und politischen Entwicklung des Landes teilnehmen können. Zu seinen Hauptzielen gehört der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Soziale Sicherheit bedeutet auch, Menschen in Notsituationen zu unterstützen, sei es bei Krankheit, Unfall, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit oder im Alter.²⁸

Laut der ILO ist soziale Sicherheit ein grundlegendes Menschenrecht. Es handelt sich nicht nur um eine Reihe von Regeln und Prinzipien, die von den Staaten entwickelt wurden, um die Subjekte in Notlagen zu schützen, unabhängig von ihrem Beschäftigungsverhältnis und ihrem Beitrag zum System oder nicht.²⁹

In Peru ist das allgemeine und progressive Recht jeder Person auf soziale Sicherheit durch Artikel 10 der politischen Verfassung anerkannt. Es wird jedoch nicht als Menschenrecht, sondern als soziales und wirtschaftliches Recht angesehen.³⁰

24 Callirgos Morales, Mónica et al. (2019), *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*, Serie Informe de Adjuntía N° 006, Lima: Defensoría del Pueblo, Pág. 42.

25 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2020), *Estado de la Población peruana 2020*, Lima: INEI / Fondo de Población de las Naciones Unidas, Pág. 22.

26 Die erwerbstätige Bevölkerung ist die Gesamtheit aller Personen, die während des Berichtszeitraums das Mindestalter von 14 Jahren und älter erreicht haben und in irgendeiner Form einer Arbeit nachgingen, entweder als Lohnempfänger oder als Selbstständige. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018), *Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento 2007–2017*, Lima: INEI, Pág. 45.

27 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2017), *Informe anual del empleo de la población adulta mayor (60 y más años) en el Perú*, Lima, Pág. 11.

Anm. der Red: Der Wert des peruanischen Sol schwankt. Im März 2021 entsprachen S/100 ca. 22,50 €, der Mindestlohn liegt bei S/930 (209 €), der Durchschnittslohn im Januar 2021 bei S/1576 (355 €), <https://de.tradingeconomics.com/peru/wages.1079>

28 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009), *Was ist Soziale Sicherung?* Online: <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/erkl%C3%A4rung-soziale-sicherung.html> (24.08.2020).

29 Toyama Miyagusuku, Jorge/ Angeles Ilerena, Karen (2004), *Seguridad Social Peruana: Sistemas y Perspectivas*. En: *THÉMIS-Revista De Derecho*, N.º 48, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Pág. 198

30 *Constitucion Política del Perú*, Capítulo II De los Derechos Social y Económico.

Innerhalb der Sozialschutzpolitik in Peru gibt es:

- (i) Soziale Sicherheitsnetze,
- (ii) Beitragspflichtige Renten und
- (iii) Krankenversicherung.

I. Soziale Sicherheitsnetze

Soziale Sicherheitsnetze sind öffentliche Sozialprogramme, die Ressourcen unter den am meisten gefährdeten Gruppen der Gesellschaft umverteilen, sei es durch Geldtransfers, Nahrungsmittelhilfeprogramme, Beschäftigungshilfen oder Subventionen verschiedener Art.³¹

In Peru ist für die Planung, Umsetzung und Überwachung von Sozialprogrammen das Ministerium für Entwicklung und soziale Eingliederung (MIDIS) zuständig. Es wurde 2011 gegründet und ist die wichtigste Institution, die für Entwicklung und soziale Inklusion verantwortlich zuständig ist. Zu den wichtigsten Programmen gehören:

- (i) beitragsfreies Rentenprogramm: „Pensión 65“ (Alter) und „Contigo“ (Behinderung);
- (ii) direkte Geldtransferprogramme: „Juntos“ und „Beca 18“ und
- (iii) Nahrungsmittelhilfeprogramm „Qali Warma“.

Tabelle 1: Sozialprogramme des MIDIS

Sozialprogramm	Betrag/ Leistung	Begünstigte
Pensión 65	S/250 (56,25 €) zweimonatlich	Erwachsene in extremer Armut
Contigo	S/300 (67,50 €) zweimonatlich	Menschen mit schwerer Behinderung, die in Armut leben
Juntos	S/200 (45 €) zweimonatlich	Bedürftige Familien mit Kindern unter 14 Jahren
Beca 18	Stipendien für höhere Ausbildung	Abiturienten aus armen Familien
Qali Warma	Lebensmittelhilfe	Kinder, die in Kindergärten und Grundschulen eingeschrieben sind, landesweit. Kinder in weiterführenden Schulen in indigenen Bevölkerungsgruppen im Amazonasgebiet.

Quelle: Ministerium für Entwicklung und soziale Eingliederung (MIDIS)

31 Tesliuc, Cornelia / Walker, Ian (2007), Peru Social Safety Nets in Peru, Report No. 42093-PE, Lima: World Bank, Pág. 1.

1. „Contigo“ Sozialprogramm

Das 2015 ins Leben gerufene Nationale Programm für die Auszahlung der beitragsfreien Rente an Personen mit schweren Behinderungen in Armut ist ein Sozialprogramm, das Personen mit schweren Behinderungen, die in Armut leben, eine zweimonatliche beitragsfreie Rente von S/300 (67,50 €) gewährt.³² Eine Grundvoraussetzung ist, kein Einkommen oder keine Rente aus dem öffentlichen oder privaten Sektor zu beziehen, einschließlich wirtschaftlicher Vorteile, die durch die soziale Krankenversicherung „EsSalud“ gewährt werden.³³

2. Das „Juntos“-Programm

Im Jahr 2005 wurde das nationale Programm zur direkten Unterstützung der Ärmsten „Juntos“ ins Leben gerufen. Sie konzentriert sich besonders auf ländliche Gebiete des Landes und auf Haushalte mit Kindern unter 14 Jahren, schwangere Frauen, verwitwete Eltern und/oder ältere Erwachsenen, die in extremer Armut leben.³⁴ Durch dieses Programm wird den bedürftigsten Familien eine zweimonatliche Unterstützung von S/200 (45 €) gewährt, vorausgesetzt, die Kinder besuchen regelmäßig die Schule und absolvieren die vorgeschriebenen Gesundheitsuntersuchungen.³⁵

3. Programm „Beca 18“

Dieses Programm bietet Hochschulstipendien für High-School-Absolventen aus armen Familien, basierend auf Verdienst. Diese Leistung deckt Studiengebühren, Lebenshaltungskosten und Büchergeld ab.³⁶

4. „Qali Warma“-Programm

Dieses Nahrungsmittelhilfeprogramm, das seit 2013 in Kraft ist, versorgt Kinder, die landesweit in Kindergärten und Grundschulen eingeschrieben sind, sowie in weiterführenden Schulen bei indigenen Bevölkerungsgruppen im peruanischen Amazonasgebiet. Zu den Zielen gehören: der Kampf gegen den Hunger, die Sicherstellung des Schulbesuchs, die Verbesserung der Aufmerksamkeit im Klassenzimmer und der Essgewohnheiten.³⁷

32 Plataforma Digital Única del Estado peruano, Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Online: <https://www.gob.pe/6936-programa-nacional-de-entrega-de-la-pension-no-contributiva-a-personas-con-discapacidad-severa-en-situacion-de-pobreza-que-hacemos> (15.08.2020).

33 Plataforma Digital Única del Estado peruano, Pensión para personas con discapacidad severa y situación de pobreza – Programa Contigo. Online: <https://www.gob.pe/808-pension-para-personas-con-discapacidad-severa-y-situacion-de-pobreza-programa-contigo> (15.08.2020).

34 Lavigne, Milena (2013), Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru, Santiago de Chile: ECLAC – United Nations, Págs. 19–20.

35 Gaentzsch, Anja (2018), The distributional impact of social spending in Peru, Berlin: Freie Universität Berlin, Pág. 10.

36 Gaentzsch, Anja (2018), The distributional impact of social spending in Peru, Berlin: Freie Universität Berlin, Pág. 10.

37 Plataforma Digital Única del Estado peruano, programa de alimentación escolar „Qali Warma“. Online: <https://www.gob.pe/591-programa-de-alimentacion-escolar-qali-warma> (15.08.2020).

II. Beitragsunabhängige Altersrenten

Beitragsunabhängige Renten sind Sozialprogramme, deren Hauptziel es ist, älteren Erwachsenen, die keinem Rentensystem angeschlossen sind, wirtschaftliche Sicherheit zu bieten.³⁸

Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen einer Politik, die auf den Schutz des Alters durch die Gewährung von beitragsunabhängigen Renten abzielt, gehören: die Menschenwürde, der demokratische Sozialstaat und die Solidarität und Universalität der sozialen Sicherheit.³⁹ Ebenso müssen gemäß Artikel 4 der politischen Verfassung von Peru aus dem Jahr 1993 die Gemeinschaft und der Staat Kindern, Jugendlichen, Müttern und alten Menschen, die sich in einer Situation der Verwahrlosung befinden, besonderen Schutz gewähren.

Die beitragsabhängigen Rentensysteme haben zu größerer Ausgrenzung und sozialer Ungleichheit geführt, indem sie eher die männliche Bevölkerung, mit höherem sozioökonomischen Niveau, mit formaler Beschäftigung und der mestizischen oder weißen ethnischen Gruppen begünstigen. Die beitragsunabhängigen Renten hingegen reduzieren geschlechtsspezifische Verzerrungen, ungleiche Bildungsniveaus, den instabilen Arbeitsmarkt und ethnische Ausgrenzungen (Faktoren, die einen direkten Einfluss auf die geringe Abdeckung durch beitragsabhängige Programme haben). Dies liegt daran, dass ihre Bereitstellung nicht von der Fähigkeit einer Person abhängt, während ihres Arbeitslebens Beiträge zu leisten.⁴⁰

Ein Rentensystem mit hoher Deckung ermöglicht es älteren Erwachsenen, sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen und ihre Bedürfnisse im Alter zu finanzieren. Dies ist jedoch unter dem derzeitigen Modell des peruanischen Beitragssystems aufgrund der hohen Informalität der Arbeit unmöglich.⁴¹ Daher muss das beitragsabhängige System durch eine beitragsunabhängige Rente ergänzt werden, die nicht mit einem direkten Beitrag des Arbeitnehmers während seines Arbeitslebens verbunden ist, sondern mit einer Art solidarischer Unterstützung. Auf diese Weise werden die Lücken, die durch die geringe Deckung des derzeitigen Rentensystems entstehen, bis zu einem gewissen Grad geschlossen.

Mehr als die Hälfte der Länder in Lateinamerika haben derzeit eine Art von beitragsfreiem System. Mit dieser Art von Rente ist es gelungen, die Rentenabdeckung auf ein Niveau zu erhöhen, das mit dem der Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vergleichbar ist. Dies wurde mit einem großen Aufwand an Haushaltsmitteln erreicht,⁴² durch Steuern

38 Olivera Angulo, Javier (2013), Perú. En: Rofman, Rafael/Apella, Ignacio (Editores), Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina, Buenos Aires: Banco Mundial, Pág. 418.

39 Sánchez Reyes, Christian (2009), El marco legal para un sistema de pensiones no contributivas en el Perú. En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Pág. 132.

40 Clark, Fiona (2009), Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina. En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Pág. 27.

41 Olivera Angulo, Javier (2013), Pensiones Contributivas Perú. En: Rofman, Rafael/Apella, Ignacio (Editores), Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina, Buenos Aires: Banco Mundial, Pág. 421.

42 Bosch, Mariano et al. (2013), Mejores Pensiones mejores Trabajos. Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe, 2º Edición, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Pág. 13.

und Beiträge der Beitragszahler. In Bolivien wurde die beitragsfreie Rente mit Gewinnen aus der Privatisierung von Staatsbetrieben und Lizenzgebühren aus der Ausbeutung von Bodenschätzen finanziert.⁴³

Zu den beitragsunabhängigen Sozialhilfeprogrammen des Ministeriums für Entwicklung und soziale Eingliederung (MIDIS) gehören: Pension 65 und Contigo.

Im Jahr 2016 wurde auch das Gesetz für ältere Menschen (Gesetz 30490) erlassen. Dieses Gesetz begründete die Pflicht des Staates, älteren Erwachsenen, die 65 Jahre oder älter sind, in extremer Armut leben und keine Altersrente beziehen, Geldtransfers zu gewähren, und zwar auf bedingte Weise. Dies würde ihr Recht auf sozialen Schutz garantieren.⁴⁴ Das Oberste Dekret Nr. 081–2011-PCM verfolgt das Ziel, ältere Erwachsene ab 65 Jahren, die in extremer Armut leben, zu schützen, indem sie eine zweimonatliche Geldsubvention von S/250,00 (56,25 €) erhalten. Auf diese Weise wurde eine Teillösung für die niedrigen Deckungsgrade des Rentensystems gefunden. Von da an zeigte die Abdeckung des Programms einen Aufwärtstrend, der bis 2015 eine Abdeckung von 44 % der älteren Erwachsenen im gesetzlichen Rentenalter ermöglichte.

Ende 2018 erreichte „Rente 65“ eine nationale Reichweite von 544.202 Nutzern, was ca. 28,8 % der Bevölkerung über 65 Jahren entspricht.

Hervorzuheben ist, dass beitragsfreie Renten als Teil eines umfassenden Sozialschutzsystems nicht nur die extreme Altersarmut reduzieren, sondern sich auch positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

1. Rente 65

Dieses nationale solidarische Hilfsprogramm wurde am 19. Oktober 2011 durch den Obersten Erlass Nr. 081–2011-PCM⁴⁵ ins Leben gerufen, um ältere Erwachsene ab 65 Jahren, die in extremer Armut leben, zu schützen, indem ihnen ein zweimonatlicher Geldzuschuss von S/250.00 (63 Euro) gewährt wird. Auf diese Weise wurde eine Teillösung für die niedrigen Deckungsgrade des Rentensystems gefunden. Von da an zeigte die Abdeckung des Programms einen Aufwärtstrend, der bis 2015 eine Abdeckung von 44 % der älteren Erwachsenen im gesetzlichen Rentenalter ermöglichte.⁴⁶

43 Clark, Fiona (2009), *Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina En Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Pág. 31.

44 Blouin, Cécile (Coord.) (2018), *La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Resumen ejecutivo*, Lima: Konrad Adenauer Stiftung/ IDEHPUCP-PUCP, Pág. 21.

45 Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018), *Pension 65 tranquilidad para mas peruanos-Memoria Anual 2018*, Lima: Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65, Pág.2.

46 Casalí, Pablo/ Pena, Hernán (2020), *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*, Lima: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, Pág. 19.

Ende 2018 erreichte „Rente 65“ eine nationale Reichweite von 544.202 Nutzern⁴⁷, was ca. 28,8 % der Bevölkerung über 65 Jahren entspricht.⁴⁸

Hervorzuheben ist, dass beitragsfreie Renten als Teil eines umfassenden Sozialschutzsystems nicht nur die extreme Altersarmut reduzieren, sondern sich auch positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken.⁴⁹

2. Grenzen des Programms „Rente 65“

Zu den Beschränkungen des Sozialprogramms „Rente 65“ gehört die Unmöglichkeit, aufgrund der Haushaltsbeschränkungen eine vollständige Abdeckung anzubieten. Somit ist die Abdeckung auf ältere Erwachsene in extremer Armut beschränkt und schließt diejenigen aus, die einfach nur in Armut leben.⁵⁰ Auch die Höhe des zugewiesenen Betrages steht in der Kritik, da S/250 (56,25 €) zweimonatlich nicht ausreichen, um dem Zustand der extremen Armut zu entkommen. Eine Erhöhung dieses Betrages löst zwar nicht die Mängel des peruanischen Rentensystems und dessen geringen Deckungsgrades.⁵¹

Ein funktionierendes und universelles Rentensystem muss von der Legislative verabschiedet werden. Neben der Erweiterung des Budgets des Programms Rente 65, um die etablierte Rente zu erhöhen und eine größere Bevölkerung zu bedienen, die derzeit in einer Situation der Verwundbarkeit lebt.⁵²

Beitragsunabhängige Renten sollten nur als Teil einer kurz- und mittelfristigen öffentlichen Politik angenommen werden, während ein umfassenderer Vorschlag entworfen und umgesetzt wird.⁵³ Auch das Problem der informellen Arbeit und der Selbstständigkeit mit geringer Qualifikation und niedrigem Einkommen muss entschieden angegangen werden, sonst wird die beitragsfreie Rente in den nächsten Jahren als Antwort auf die Altersnotlagen stärker präsent sein. In Anbetracht dieser Situation muss die Politik der sozialen Sicherheit durch Maßnahmen zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze ergänzt werden.⁵⁴

D. Rentensystem in Peru

Das peruanische Rechtssystem erkennt zwei Rentensysteme an:

-
- 47 Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018), Pension 65 tranquilidad para mas peruanos-Memoria Anual 2018, Lima: Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65, Pág. 13.
 - 48 Blouin, Cécile (Coord.) (2018), La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Resumen ejecutivo, Lima: Konrad Adenauer Stiftung/ IDEHPUCP-PUCP, Pág. 29.
 - 49 Clark, Fiona (2009), Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina. En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Pág. 26.
 - 50 Blouin, Cécile (Coord.) (2018), La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Resumen ejecutivo, Lima: Konrad Adenauer Stiftung/ IDEHPUCP-PUCP, Pág. 29.
 - 51 Blouin, Cécile (Coord.) (2018), La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Resumen ejecutivo, Lima: Konrad Adenauer Stiftung/ IDEHPUCP-PUCP, Pág. 29.
 - 52 Blouin, Cécile (Coord.) (2018), La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Resumen ejecutivo, Lima: Konrad Adenauer Stiftung/ IDEHPUCP-PUCP, Pág. 35.
 - 53 Arnillas Lafert, Federico (2009), Pensiones no contributivas para adultos mayores en zonas rurales. En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Pág. 127.
 - 54 Sánchez Reyes, Christian (2009), El marco legal para un sistema de pensiones no contributivas en el Perú. En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Pág. 132.

- (i) das nationale Rentensystem (öffentliches System) und
- (ii) das private Rentensystem (privates System).

Beide Systeme sind offen und exklusiv zugleich. Offen, da jeder Arbeitnehmer, ob abhängig oder unabhängig, das Recht auf Zugehörigkeit hat; und exklusiv, da die Zugehörigkeit zu nur einem von ihnen erlaubt ist.

I. Nationales Rentensystem (NPS)

Das Nationale Rentensystem (im Folgenden nur SNP) wurde durch das Gesetzesdekret Nr. 19990 geregelt und wird vom Amt für Rentenstandardisierung (ONP) verwaltet. In diesem System bilden die Beiträge der Arbeitnehmer einen gemeinsamen, solidarischen und unantastbaren Fonds.⁵⁵

Das SNP war zunächst als gestaffeltes Prämiensystem und dann als einfaches Umlagesystem konzipiert, das durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert wurde. Der zu leistende Beitrag betrug 13 % des versicherungspflichtigen Entgelts,⁵⁶ 6 % wurden vom Arbeitgeber und 3 % vom Arbeitnehmer getragen. Altersrenten wurden auch männlichen Arbeitnehmern ab einem Alter von 60 Jahren gewährt, die mindestens 15 Jahre in die Versicherung eingezahlt hatten; und Frauen ab einem Alter von 55 Jahren und mit einem Minimum von 13 Beitragsjahren.⁵⁷

Seit 1992 ist die SNP Reformen unterworfen. Es wurden höhere Anforderungen für den Zugang zu einer Altersrente festgelegt und die Höhe der Leistungen wurde durch neue Regeln für deren Berechnung reduziert. Außerdem mussten Männer und Frauen mindestens 20 Beitragsjahre und ein Mindestalter von 65 Jahren aufweisen.⁵⁸ Ebenso wurden die Beiträge für Arbeitnehmer erhöht, indem ihnen der volle Beitrag von 9 % ihres versicherungspflichtigen Entgelts übertragen wurde (vorher trugen sie nur 3 % und ihr Arbeitgeber 6 %). Dann wurden die 9 % schrittweise auf 13 % des Gehalts des Arbeiters erhöht.

All diese Änderungen reduzierten die Anreize, in diesem System zu bleiben, erheblich. Es ist zu betonen, dass diese Änderungen parallel zur Einführung des privaten Rentensystems (SPP) vorgenommen wurden, um den Beitritt zu diesem neuen privaten System zu fördern.⁵⁹

55 Oficina de Normalización Previsional – ONP, Pensiones en Perú y ONP: Sistema previsional y sus actores. Online: https://www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional (15.08.2020).

56 Das versicherungspflichtige Entgelt ist das gesamte Einkommen, das der Arbeitnehmer für die Verrichtung seiner Arbeit als Entgelt erhält. Dazu gehören sowohl Arbeitszulagen als auch Zulagen für vorübergehende Arbeitsunfähigkeit. Diese Vergütung unterliegt der Einbehaltung und Abführung von Beiträgen.

57 Vidal Bermúdez, Álvaro (2010), Los sistemas de pensiones en el Perú. En: Prado, Antonio/ Sojo, Ana (Editores), Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Pág. 74.

58 Vidal Bermúdez, Álvaro (2010), Los sistemas de pensiones en el Perú. En: Prado, Antonio/ Sojo, Ana (Editores), Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Pág. 75.

59 Vidal Bermúdez, Álvaro (2010), Los sistemas de pensiones en el Perú. En: Prado, Antonio/ Sojo, Ana (Editores), Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Pág. 76.

Derzeit sind die Voraussetzungen für den Zugang zu einer Altersrente: mindestens 20 Beitragsjahre (13 % des versicherungspflichtigen Gehalts) und der Arbeitnehmer muss mindestens 65 Jahre alt sein. Ebenso gilt das Recht, der SNP beizutreten, sowohl für abhängig Beschäftigte als auch für Selbstständige. Die Zugehörigkeit des letzteren ist jedoch optional.

Die SNP gewährt monatliche Renten mit Mindest- und Höchstbeträgen. Die Mindestrente beträgt S/500 (112,50 €) für Rentner mit 20 oder mehr Beitragsjahren. Die maximale Rente beträgt S/893 (200 €). Es gibt jedoch Fälle, in denen aufgrund der Anwendung früher geltender Vorschriften höhere Renten gezahlt werden.⁶⁰ Neben der Alters- und Invalidenrente werden auch Hinterbliebenenrenten zu Gunsten des Arbeitnehmers gewährt. Die Erben haben keinen Anspruch auf diese Rente, sondern erhalten ein pauschales Todesfallkapital als Einmalzahlung.

Die Hinterbliebenenrente besteht darin, dass den Hinterbliebenen ein monatlicher Prozentsatz der Rente gewährt wird, die der Rentner vor seinem Tod erhalten hat. Dieser Prozentsatz hängt vom Verwandtschaftsgrad des Begünstigten ab. Es gibt drei Arten von Hinterbliebenenrenten:

- (i) Witwenrente,
- (ii) Waisenrente und
- (iii) (Eltern-) Aszendentenrente.

Der Prozentsatz der Witwenrente entspricht 50 % der Höhe der Rente, die der Rentner vor seinem Tod bezog⁶¹. Der männliche Ehegatte erhält keine Witwenrente, es sei denn, er ist erwerbsunfähig oder über 60 Jahre alt und war von der versicherten Frau wirtschaftlich abhängig.⁶²

Die Waisenrente beträgt 20 % der (fiktiven) Altersrente des Arbeitnehmers.

Die Aszendentenrente kommt den Eltern des verstorbenen Versicherten mit jeweils 20 % der Rente zugute, vorausgesetzt, dass sie wirtschaftlich von ihm abhängig waren. Dafür muss der Vater über 60 Jahre alt sein und die Mutter muss 55 Jahre oder älter sein. Außerdem darf keiner der beiden eine Witwen- oder Witwerrente beziehen, sofern es keine Ausnahmen gibt.⁶³

II. Privatisierung des nationalen Rentensystems – ein kurzer Überblick

Die Erosion des nationalen Rentensystems führte nicht nur zu einer politischen Krise, sondern auch zu einer Reform des Rentensystems. So wurde im November 1992 durch das Gesetzesdekret Nr. 25897 das Private Rentensystem (im Folgenden SPP) geschaffen, durch das ein individuell kapitalgedecktes System eingerichtet wurde.⁶⁴

60 Vidal Bermúdez, Álvaro (2010), Los sistemas de pensiones en el Perú. En: Prado, Antonio/ Sojo, Ana (Editores), Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Pág. 76.

61 Decreto Ley N° 19990, Artículo 54.

62 Decreto Ley N° 19990, Artículo 53.

63 Decreto Ley N° 19990, Artículo 58.

64 De la Vega Zavala, Daniel (2018), La Necesaria Reforma del Sistema Previsional en el Perú. En: e-Revista Internacional de la Protección Social, Vol. 3, N° 1, Universidad de Sevilla, Pág. 139.

Mit Mitteln des Finanzministeriums und Millionenkrediten der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der United States Agency for International Development (USAID), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und der Asiatischen Entwicklungsbank wurden die Privatisierung des Rentensystems und die Einrichtung von Aufsichtsgremien gefördert.⁶⁵ Ziel war es, eine „sicherere“ Absicherung zu bieten als das staatliche Rentensystem.

Um diese Reform zu fördern, hielt die Regierung die Menschen davon ab, in der SNP zu verbleiben, und förderte den Beitritt zu den entstehenden privaten Fondsmanagern, indem sie den SNP-Mitgliedern wirtschaftliche Anreize für einen Wechsel gab. Es ist zu beachten, dass Mitglieder der SNP jederzeit in die SPP wechseln können. Ein Wechsel vom SPP zum SNP ist jedoch bis auf wenige Ausnahmen nicht möglich. Ebenso können Arbeitnehmer, die zum ersten Mal eine bezahlte Beschäftigung aufnehmen, zwischen den beiden Rentensystemen wählen. Wenn sie sich aber innerhalb von zehn Tagen noch nicht für eines entschieden haben, werden sie automatisch Mitglied im SPP. Mitarbeiter, die sich für das SNP entschieden haben, aber den Arbeitsplatz gewechselt haben, müssen bestätigen, dass sie in diesem System bleiben wollen, ansonsten werden sie automatisch in das SPP überführt.⁶⁶

All dies hatte zwei konkrete Auswirkungen auf die SNP:

- (i) es beeinträchtigte ihre Finanzierungsmittel und
- (ii) es brach ihren Umverteilungsmechanismus.

Mit der Übertragung der Mitglieder mit hohem Einkommen auf die AFP war es nicht mehr möglich, die Renten zwischen Arbeitnehmern mit hohem und niedrigem Einkommen umzuverteilen.⁶⁷

Das SNP als Umlageverfahren basiert auf der Zahlung von laufenden Renten mit den Beiträgen der aktiven Mitglieder. Je mehr aktive Mitglieder es gibt und je mehr sie beitragen, desto besser können die Renten sein, was den Wohlstand der Bevölkerung verbessert.⁶⁸ Die Mitglieder der SNP nehmen an einer „Vereinbarung“ teil, nach der sie zur Zahlung der Renten der Rentner beitragen, während sie aktive Arbeitnehmer sind, und gleichzeitig erwarten, dass sie mit den Beiträgen der jüngeren Arbeitnehmer eine Rente im Alter erhalten. Die (im SNP eingeschriebenen) Rentner erwarteten, dass die Mitgliedsorganisationen weiterhin Beiträge leisten, um ihre Rente zu erhalten. Mit der Einführung des SPP wechselten viele Arbeitnehmer zum SPP. Das bedeutete, dass die erwarteten Beiträge

65 Ortiz, Isabel et al. (2019), La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), Documento de trabajo N° 63, Suiza: Extensión de la Seguridad Social – ILO, Pág. 4.

66 Li, Carmen A/Olivera, Javier (2009), Zur freiwilligen Mitgliedschaft in Perus Rentensystem mit Individualkonten. En: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Vol. 62, N° 3, Pág. 30–31.

67 Olivera Angulo, Javier (2016), Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. En: Apuntes. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 43, N° 78, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Pág. 13.

68 Olivera Angulo, Javier (2016), Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. En: Apuntes. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 43, N° 78, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Pág. 13.

dieser Arbeitnehmer plötzlich wegfielen und der Staat diese Last übernahm. ...] Diejenigen Arbeitnehmer, die das System wechselten, erhielten vom Staat eine Anerkennungsprämie für die geleisteten Beiträge, und in gewisser Weise wurden die Rentenansprüche individualisiert.⁶⁹

Die Beiträge der Personen, die im SNP verblieben sind, werden für die Zahlung der Renten der bestehenden und zukünftigen Rentner verwendet, während die Beiträge der SPP direkt auf deren individuelle Kapitalisierungskonten gehen. Mit einer so niedrigen Beitragsbasis geriet die SNP in ein Ungleichgewicht und die Staatskasse muss nun zu einem großen Teil die Zahlung der Renten übernehmen.⁷⁰

Derzeit beziehen etwa 576.000 Rentner Renten aus dem Nationalen Rentensystem (SNP). Obwohl 4,7 Millionen Arbeitnehmer diesem öffentlichen System angeschlossen sind, wurden im Dezember 2019 nur die Beiträge von 1,6 Millionen Menschen registriert.

Die ONP muss etwa S./ 400 000 000 (90.000.000. €) an Renten zahlen. Davon stammen S/300 000 000 (67.500.000 €) aus den Beiträgen der derzeitigen Arbeitnehmer, S/80 000 000 (18 000 000 €) aus der Staatskasse und ein zusätzlicher Betrag, der aus den Gewinnen von Electroperú stammt. So stammen 16 % der Finanzierung der Fonds direkt aus der Staatskasse und 77 % aus Beiträgen der Arbeitnehmer.⁷¹

1. Private Rentenversicherungssysteme (SPP) und Verwalter von Pensionsfonds (AFP)

Im SPP hat jedes Mitglied ein individuelles Konto, auf dem seine Beiträge eingezahlt werden und an dem er das Eigentumsrecht hat. Dieses Recht hat theoretisch den Charakter einer Rente, d.h. es kann nur in Form einer Rente genutzt werden. Jeder persönliche Fonds ist rechtlich und vermögensrechtlich geschützt.⁷²

Die SPP wird von der Superintendence of Banking and Insurance (SBS) reguliert und beaufsichtigt. Sie wird ebenfalls von den Pension Fund Administrators (AFP) verwaltet.

Es gibt vier AFPs (Integra, Hábitat, Prima und Profuturo) und jeder Versicherte kann sich diejenige aussuchen, der er angehören möchte, und hat bei Bedarf die Möglichkeit, alle drei Monate von einer zur anderen zu „wandern“. Darüber hinaus kann er zwischen drei Arten von (privaten) Fonds wählen, je nach Rentabilität und Risikoprofil, das er tolerieren kann. Schließlich haben die Mitglieder beim

69 Olivera, Javier (2016), Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. En: Apuntes. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 43, N° 78, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Pág. 14.

70 Olivera Angulo, Javier (2016), Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. En: Apuntes. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 43, N° 78, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Pág. 13.

71 Rosales, Selene (2020), ONP recibió S/1,691 millones de exportantes que ahora no tendrían pensión a cambio. Online: <https://gestion.pe/economia/onp-la-deuda-con-los-jubilados-actuales-es-de-s-138000-millones-pensiones-coronavirus-noticia/?ref=gesr> (15.07.2020).

72 Sánchez Chávez, Elio (2011), Situación del Sistema Privado de Pensiones. En: OIT (Editor), Foro: Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva, Ginebra: Publicaciones de la OIT, Pág. 46.

Eintritt in den Ruhestand oder beim Bezug einer Rente die Möglichkeit, die Art der Rente und die jeweilige Währung zu wählen, entweder in Nuevos Soles oder in US-Dollar.⁷³

Dieses System ermöglicht die Mitgliedschaft von abhängigen und unabhängigen Beschäftigten, die einen Mitgliedsvertrag unterzeichnen müssen. Diejenigen, die diese Bedingung nicht haben, können sich ebenfalls frei anschließen, als optionale Partner.⁷⁴ Der obligatorische Beitragssatz beträgt 13 % des versicherungspflichtigen Gehalts⁷⁵, 10 % als Beitrag zur Pensionskasse und 3 % als Provision (für Verwaltungskosten) auf den Restbetrag zuzüglich einer Versicherungsprämie.

Der Arbeitgeber ist für die Einbehaltung, Meldung und Abführung dieser Beiträge der abhängig Beschäftigten innerhalb eines bestimmten Zeitraums verantwortlich. Im Falle von Selbstständigen legt der Rechtsrahmen fest, dass sie zwar nicht verpflichtet sind, Beiträge zu leisten, dass ihnen aber durch eine Vereinbarung mit der AFP, der sie angehören, Erleichterungen gewährt werden müssen, damit sie die entsprechenden Beiträge leisten können.⁷⁶

Für den SPP ist weder eine Mindestanzahl von Beitragsjahren erforderlich, noch gibt es Höchstrenten. Die Altersrente wird auf der Grundlage der kumulierten Beiträge des Arbeitnehmers und der von der Rentenkasse erzielten Rendite ermittelt. Das heißt, die Rente wird auf der Grundlage des akkumulierten Saldos des Individuellen Kapitalisierungskontos (CIC) des Mitglieds berechnet, das sich aus den monatlichen Beiträgen zusammensetzt, sowie dem vom Arbeitnehmer gewählten Ruhestandsmodus. Es gibt 4 Modalitäten:

- (i) programmierter Ruhestandsmodus,
- (ii) persönliche Leibrente,
- (iii) Familien-Leibrente; und/oder
- (iv) temporäres Einkommen mit aufgeschobener Leibrente.⁷⁷

Die Ersparnisse des Arbeitnehmers ermöglichen es ihm, entweder eine Altersrente im Alter von 65 Jahren (gesetzliches Rentenalter für Frauen und Männer) oder einen Vorruhestand zu erhalten.⁷⁸

Der SPP bietet nur denjenigen eine Mindestrentengarantie, die vor 1945 geboren sind, mindestens den Beitrag auf den Mindestlohn entrichtet und mindestens 20 Jahre in ein Rentensystem eingezahlt haben.⁷⁹

73 Sánchez Chávez, Elio (2011), Situación del Sistema Privado de Pensiones. En: OIT (Editor), Foro: Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva, Ginebra: Publicaciones de la OIT, Pág. 46.

74 De la Vega Zavala, Daniel (2018), La Necesaria Reforma del Sistema Previsional en el Perú. En: e-Revista Internacional de la Protección Social, Vol. 3, N° 1, Universidad de Sevilla, Pág. 140–141.

75 Sánchez Chávez, Elio (2011), Situación del Sistema Privado de Pensiones. En: OIT (Editor), Foro: Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva, Ginebra: Publicaciones de la OIT, Pág. 53.

76 Sánchez Chávez, Elio (2011), Situación del Sistema Privado de Pensiones. En: OIT (Editor), Foro: Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva, Ginebra: Publicaciones de la OIT, Pág. 49.

77 De la Vega Zavala, Daniel (2018), La Necesaria Reforma del Sistema Previsional en el Perú. En: e-Revista Internacional de la Protección Social, Vol. 3, N° 1, Universidad de Sevilla, Pág. 141.

78 Sánchez Chávez, Elio (2011), Situación del Sistema Privado de Pensiones. En: OIT (Editor), Foro: Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva, Ginebra: Publicaciones de la OIT, Pág. 51.

79 Olivera Angulo, Javier (2013), Pensiones Contributivas Perú. En: Rofman, Rafael/Apella, Ignacio (Editores), Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina, Buenos Aires: Banco Mundial, Pág. 403.

Tabelle 2: Vergleich der Kriterien für die Rente

	Decreto Ley 19990 (SNP)	Decreto Ley N° 25897 (SPP)
Rentenaltersgrenze	65 Jahre	65 Jahre
Beitragsjahre	Mindestens 20 Jahre	Keine Grenze
Beitrag	13 %	13 % (10 % als Beitrag und 3 % als Kommission für Verwaltungskosten auf den Saldo sowie eine Versicherungsprämie)
Durchschnittsrente	S/507 (114 €)	S/1.037 (233,52 €)
Höchstrente	S/857,36 (193 €)	Keine
Mindestrente	S/415 (93,37 €)	S/583,33 (131,25 €)
Hinterbliebenenrente	Witwenschaft bis 50 % der Rente des Arbeitnehmers; Waisen und Aszendenten bis 20 %.	Witwenschaft bis 42 % der Rente; Waisen und Aszendenten bis 14 %.

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Finanzen sowie eigene Ausarbeitung

Zusätzlich zur Altersrente bietet das SPP einen kurzfristigen Schutz im Falle von Invalidität oder Tod, für den der Arbeitnehmer eine Versicherungsprämie zahlt. Im Todesfall wird gewährt:

Witwenrente an den Ehegatten bzw. den Ehegatten in häuslicher Gemeinschaft;

Waisenrente an minderjährige Kinder oder Kinder mit vollständiger und dauerhafter Invalidität und Kinder bis zum Alter von 28 Jahren, die studieren,

Aszendentenrente an Väter und Mütter ab dem Alter von 60 bzw. 55 Jahren, die wirtschaftlich vom Versicherungsnehmer abhängig waren.

Diese Versicherung ermöglicht es auch, die Bestattungskosten im Rahmen des Versicherungsschutzes zu übernehmen.⁸⁰

Die Prozentsätze der zu gewährenden Renten sind im Leistungsfall:

42 % für den Ehepartner oder Lebensgefährten ohne Kinder und 35 % für den Ehepartner oder Lebensgefährten mit Kindern;

14 % für Kinder unter 18 Jahren oder Erwachsene, die vollständig und dauerhaft behindert sind, und

14 % für den Vater und die Mutter des Mitglieds.⁸¹

Im Jahr 2016 wurde das Gesetz zur Entnahme von 95,5 % der AFP-Mittel veröffentlicht. Dadurch können Mitglieder, die das Rentenalter erreicht haben, bis zu 95,5 % des gesamten verfügbaren Kapitals auf ihrem individuellen Konto abheben, Ebenso diejenigen, die der Sonderregelung für den Vorruhestand wegen

⁸⁰ Sánchez Chávez, Elio (2011), Situación del Sistema Privado de Pensiones. En: OIT, Foro: Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva, Ginebra: Publicaciones de la OIT, Pág. 51.

⁸¹ Artículo 113 del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del SPP (Decreto Supremo N° 004-98-EF publicado el 21 de enero de 1998).

Arbeitslosigkeit (REJA) oder dem normalen Vorruhestand (JAO) beitreten. Die verbleibenden 4,5 % werden als Prämie für die Deckung der medizinischen Leistungen in der Sozialen Krankenversicherung auf Lebenszeit angesammelt. Nach aktuellen Zahlen haben sich mehr als 95 Prozent der Begünstigten dafür entschieden, 95,5 Prozent ihres individuellen Kontoguthabens abzuheben.⁸² Die Hauptgründe sind erstens das Misstrauen gegenüber den AFPs und der Glaube, dass sie mit diesen Geldern eine höhere Rendite erzielen können, und zweitens der Bedarf an Liquidität.⁸³ Von den Mitgliedern, die ihren Fonds ganz oder teilweise entnommen haben, haben jedoch 13 % den gesamten Betrag bereits ausgegeben, 15 % sparen ihn, 9 % haben ihn investiert und die restlichen 50 % haben ihn für eine Kombination von Optionen verwendet.⁸⁴

III. Scheitern der Rentenreform

Die Privatisierung des Rentensystems wurde zunächst als die beste Lösung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtleistung präsentiert. Es wurde erwartet, dass dies die Deckungsraten und Leistungsniveaus des Landes erhöht, Ungleichheiten verringert, die Verwaltungskosten durch den Wettbewerb zwischen den AFPs auf dem Markt reduziert, die Governance der Rentenverwaltung verbessert und die Unterstützung der Kapitalmärkte für neue Investitionen und Wirtschaftswachstum vertieft. Dies ist jedoch nicht geschehen. Die Deckungsraten stagnierten und/oder gingen zurück, das Leistungsniveau verschlechterte sich und die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und den Einkommen verschärfen sich.⁸⁵

1. Zunehmende soziale Ungleichheit

Eines der Ziele von Rentensystemen ist die Umverteilung von Einkommen. Ein System gilt als „progressiv“, wenn das Beitrags- und Leistungsprofil Versicherte mit geringerem Einkommen begünstigt.⁸⁶ Sie gleicht auch geschlechtsspezifische Ungleichheiten aus und fördert die Solidarität zwischen den Generationen, von den jüngsten Arbeitnehmern bis hin zu den am meisten gefährdeten älteren Erwachsenen.⁸⁷ Mit der Einführung von individuellen Konten wurden jedoch die umverteilenden Komponenten der sozialen Sicherungssysteme beseitigt. Dies hat

82 Ortiz, Isabel et al. (2019), La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), Documento de trabajo N° 63, Suiza: Extensión de la Seguridad Social- ILO, Pág. 29.

83 Bosch, Mariano et al. (2020), La Libertad de Elección en los Sistemas de Pensiones de Ahorro Individual: Lecciones de Perú, Lima: Banco Interamericano de Desarrollo, Pág. 5.

84 Bosch, Mariano et al. (2020), La Libertad de Elección en los Sistemas de Pensiones de Ahorro Individual: Lecciones de Perú, Lima: Banco Interamericano de Desarrollo, Pág. 8.

85 Ortiz, Isabel et al. (2019), La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), Documento de trabajo N° 63, Suiza: Extensión de la Seguridad Social – ILO, Pág. 7.

86 Bertranou, Fabio et al. (2019), A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino, N° 9, Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Págs. 9–10.

87 Ortiz, Isabel et al. (2019), La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), Documento de trabajo N° 63, Suiza: Extensión de la Seguridad Social – ILO, Pág. 12.

zur Folge, dass Menschen mit geringem Einkommen oder die (auch nur vorübergehend) arbeitsunfähig sind, sehr niedrige Beitragsleistungen erzielen und im Alter nur magere Renten erhalten.⁸⁸

Die Reform verschärfte auch die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Frauen haben eine kürzere Beitragshistorie, weil ihre Erwerbskarriere in der Regel durch Mutterschaft unterbrochen wird, sie häufig in Teilzeit beschäftigt sind und weniger verdienen als Männer. In einigen lateinamerikanischen Ländern ist die Arbeitslosenquote für Frauen doppelt so hoch wie für Männer, und der Durchschnittslohn liegt 30 Prozent unter dem der Männer.⁸⁹ Dies führt zu einem geringen Beitrag zum Rentensystem und somit zu einer sehr niedrigen Rente im Alter.

2. Geringe Abdeckung

In der Pensionskasse ist zu unterscheiden zwischen:

- (i) angeschlossene Mitglieder, Arbeitnehmer, die dauerhaft im Pensionsfonds eingeschrieben sind, aber nicht unbedingt Beiträge leisten, und
- (ii) Beitragszahler, aktive angeschlossene Mitglieder, die tatsächlich Beiträge in den Fonds einzahlen.

Nur letztere haben Anspruch auf eine Rentenankennung. Im Jahr 2018 repräsentieren die Mitglieder 36 % der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung (EAP: arbeitsfähige Personen) und die Beitragszahler nur 16 %, ⁹⁰ also weniger als die Hälfte.

3. Ursachen für eine geringe Reichweite:

a) Informalität der Arbeit

Unsere Sozialversicherung folgt dem deutschen Bismarck'schen Modell, das auf der Versicherung durch formelle Lohnarbeit beruht. In einem Arbeitsmarkt, in dem Informalität, niedrige Einkommen und eine hohe Fluktuation der Arbeitskräfte vorherrschen, wird eine effektive Abdeckung durch die sozialen Sicherungssysteme unmöglich. Nach Angaben des Nationalen Instituts für Statistik und Informatik (INEI) arbeiteten im Jahr 2018 72,4 % der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung (EAP) informell. Darüber hinaus machte die Produktion im informellen Sektor 18,6 Prozent des BIP aus.

In ländlichen Gebieten fehlt es vielen Indigenen an einer offiziellen Geburtsregistrierung und an Ausweisdokumenten, was ihren Zugang zu sozialen Dienstleistungen behindert. Darüber hinaus ist die große Mehrheit von ihnen in traditionel-

88 Ortiz, Isabel et al. (2019), La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), Documento de trabajo N° 63, Suiza: Extensión de la Seguridad Social – ILO, Pág. 12.

89 Ortiz, Isabel et al. (2019), La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), Documento de trabajo N° 63, Suiza: Extensión de la Seguridad Social – ILO, Pág. 12.

90 Oliva, Nicolás (2018), Dignidad en las pensiones de Perú: una quimera. En: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica – CELAG. Online: <https://www.celag.org/dignidad-pensiones-peru-quimera/> (15.08.2020).

len Berufen und informellen wirtschaftlichen Aktivitäten tätig, so dass ihr Zugang zu sozialer Sicherheit begrenzt oder nicht vorhanden ist.⁹¹

b) Säumige Arbeitgeber

Der Arbeitgeber behält einen Prozentsatz des monatlichen Gehalts ein, der an die AFP oder den ONP abgeführt wird. In der Praxis erreichen diese Gelder diese Einrichtungen jedoch nicht, da die Unternehmen (öffentliche und private) die Überweisung nicht vornehmen. Dadurch entsteht eine Lücke in der Finanzierung der beiden Rentensysteme. Es wird geschätzt, dass die Schulden der Arbeitgeber bei der AFP und der ONP derzeit S/10.000.000.000 (2.250.000.000 €) übersteigen. Leider existieren viele dieser Unternehmen nicht mehr, so dass die Möglichkeit, die Forderung einzutreiben, fast gleich Null ist. Direkt betroffen sind die Mitglieder des SPP, da ihre künftige Rente von der Höhe ihres Guthabens auf dem Konto abhängt.⁹²

c) Unzureichendes Einkommen

Sparen für das Alter ist in Lateinamerika schwierig, da die Einkommen niedrig sind und der Arbeitsmarkt wenig formelle Beschäftigung bietet.⁹³ Die überwiegende Mehrheit der Selbstständigen, die keine Beiträge zu einem Pensionsplan leisten, sagen, dass sie dies aus Mangel an Ressourcen nicht tun. Die fehlende Fähigkeit zu sparen ist ein wesentliches Hindernis, um eine angemessene Rente im Alter zu erreichen. Dies könnte der Grund für die hohe Korrelation zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes und dem Anteil der Arbeitnehmer sein, die in einen Rentenplan einzahlen, sowie zwischen dem Einkommensniveau von Einzelpersonen und ihrer Beitragswahrscheinlichkeit.⁹⁴

Obwohl es Peru in den letzten Jahren gelungen ist, den Prozentsatz älterer Erwachsener, die eine Rente beziehen, zu erhöhen, sind diese Verbesserungen nicht durch größere Ersparnisse oder ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes zustande gekommen, sondern durch die Ausweitung der beitragsfreien Renten⁹⁵, das heißt, durch Sozialprogramme, die darauf abzielen, älteren Erwachsenen in extremer Armut wirtschaftliche Unterstützung zu gewähren, worauf später noch eingegangen wird.

4. Hohe Verwaltungskosten des AFPS

Ein weiterer Kritikpunkt an den AFPs sind ihre hohen Verwaltungskosten. Die privaten Rentenversicherer decken ihre Verwaltungskosten durch Provisionen,

91 Errico, Stefania (2018), Social Protection for Indigenous Peoples, International Labour Organization-ILO, Pág. 1.

92 Abanto Revilla, César (2019), En debate el futuro del sistema de pensiones en el Perú. En: Diario Oficial El Peruano 03.12.2019, Online: <http://www.elperuano.pe/noticia-en-debate-futuro-del-sistema-pensiones-el-peru-87182.aspx> (15.08.2020).

93 Bosch, Mariano et al. (2013), Mejores Pensiones mejores Trabajos. Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe, 2° Edición, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Pág. 104.

94 Bosch, Mariano et al. (2013), Mejores Pensiones mejores Trabajos. Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe, 2° Edición, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Págs. 70 y 72.

95 Bosch, Mariano et al. (2013), Mejores Pensiones mejores Trabajos. Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe, 2° Edición, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Pág. 59.

die von den Beiträgen der Mitglieder erhoben werden. Diese Provisionen sind viel höher als in den öffentlichen Systemen und führen zu niedrigeren Renditen und geringeren Rentenbeträgen. Es ist erwähnenswert, dass die Verwaltungskosten, die die peruanischen PFAs von der Vergütung ihrer Mitglieder abziehen, die höchsten in Lateinamerika sind und zwischen 0,82 % und 1,25 % (comisión mixta (Mischprovision)) und zwischen 1,47 % und 1,69 % (Provision auf den Zustrom (comisión de flujo)) liegen.⁹⁶

Die Superintendence of Banking and Insurance (SBS), die staatliche Regulierung der privaten Pensionsfonds, hat als Hauptziel zu garantieren, dass die AFPs im Interesse der Arbeiter und Rentner und nicht in ihrem eigenen Interesse handeln. Es zielt auch darauf ab, eine Reihe von Marktunvollkommenheiten, wie asymmetrische Informationen, Moral Hazard, kurzsichtiges individuelles Verhalten und unvollkommenen Wettbewerb, anzugehen. In der Praxis wird dies jedoch nicht vollständig umgesetzt, da politische Interessen im Spiel sind.

IV. Änderungen im peruanischen Rentensystem

In den fast 30 Jahren der Präsenz der AFPs auf dem Markt hat der Staat keine Reform erreicht, die die Deckung des Systems verbessern würde, und hat stattdessen Verordnungen erlassen, um die Krise abzuschwächen. Zum Beispiel:

- (i) Gesetz der freien Willensäußerung (LDI). Dieses Gesetz schreibt vor, dass Beitragszahler, die zuvor in das Nationale Rentensystem (SNP) eingezahlt haben und dann in das Private Rentensystem (SPP) gewechselt sind, die Möglichkeit haben, in das SNP zurückzukehren, wenn sie die festgelegten gesetzlichen Anforderungen erfüllen.
- (ii) Arbeitslosen-Vorruhestandsgesetz (REJA). Dabei handelt es sich um eine zeitlich begrenzte Regelung, die es ermöglicht, vor dem 65. Lebensjahr in Rente zu gehen und bis zu 95,5 % des AFP-Fonds zu entnehmen, wenn der Betroffene arbeitslos ist. Die Regelung kann bei Männern ab einem Alter von 55 Jahren und bei Frauen ab einem Alter von 50 Jahren in Anspruch genommen werden.
- (iii) Gesetz über die Entnahme von 25 % des AFP für den Kauf einer Erstwohnung.
- (iv) Gesetz zur Freigabe von Geldern bis zu 95,5 % der individuellen Konten ab dem Alter von 65 Jahren
Diese Abhilfemaßnahmen linderten zwar die Not bestimmter Personengruppen, lösten aber nicht die Unwägbarkeiten des Systems im Allgemeinen.⁹⁷
- (v) Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 29903 sind Selbstständige verpflichtet, einem Rentensystem beizutreten, entweder einer ONP oder einer AFP. Dies gilt nur für Selbstständige, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes Nr. 29903 nicht älter als 40 Jahre alt sind.

⁹⁶ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Online: https://www.sbs.gob.pe/app/spp/empleadores/comisiones_spp/Paginas/comision_prima.aspx (25.08.2020).

⁹⁷ La Ley N° 31017 establece medidas para aliviar la economía familiar y dinamizar la economía nacional en el año 2020. Fue publicada el 1 de mayo de 2020.

Im Jahr 2017 wurde die Arbeitsgruppe „Sozialschutzkommission“ unter dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen gegründet. Diese Kommission soll wirtschaftliche Reformen vorschlagen, um den universellen Krankenversicherungsschutz und die soziale Absicherung zu finanzieren. Zusätzlich die Verbesserung des Schutzes bei Arbeitslosigkeit, aber ohne die fiskalische Nachhaltigkeit zu beeinträchtigen oder Informalität auf dem Arbeitsmarkt zu erzeugen.⁹⁸

In diesem Zusammenhang schlug die Kommission für Sozialschutz die Entwicklung eines „Mehrsäulen-Rentensystems“ mit automatischer Zugehörigkeit vor, das integriert und unabhängig vom Beschäftigungsstatus einer Person ist und aus drei sich ergänzenden Säulen besteht:

- (i) eine universelle Grundrente, d.h. eine vom Staat subventionierte Mindestrente;
- (ii) Sparen für reale Rentenzwecke, wobei alle Bürger im arbeitsfähigen Alter (formell oder informell) ein individuelles Kapitalisierungskonto hätten, auf dem ihre Ersparnisse angesammelt würden; und
- (iii) die Entwicklung eines einfachen, effizienten und billigen Leibrentenmarktes zusammen mit programmierten Entnahmeregelungen der Ersparnisse der Arbeitnehmer.⁹⁹ Es sollte betont werden, dass das Mehrsäulenmodell die Kombination und Integration der Vorteile des Umlagesystems (SNP) und des individuell finanzierten Systems (SPP) im Rentensicherungssystem ist.¹⁰⁰

Eine universelle Abdeckung im Rentensystem ist nur durch ein einziges, integriertes Rentensystem möglich, das auf die Beseitigung der Altersarmut ausgerichtet ist und einen starken institutionellen Rahmen hat, der es ermöglicht, die gegenwärtigen und zukünftigen fiskalischen Kosten zu kontrollieren.¹⁰¹

V. Elternerhalt

Artikel 474 des peruanischen Zivilgesetzbuches (Unterhaltspflicht) legt fest, dass „Vorfahren und Nachkommen“ sich gegenseitig Unterhalt schulden. Daher können ältere Eltern, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden und aufgrund körperlicher oder gesundheitlicher Einschränkungen nicht in der Lage sind, sich selbst zu versorgen, von ihren erwachsenen Kindern Unterhalt verlangen, vorausgesetzt, sie sind wirtschaftlich in der Lage, die Grundbedürfnisse ihrer Eltern wie Wohnung, Gesundheit, Nahrung und Kleidung zu erfüllen.¹⁰²

98 De la Vega Zavala, Daniel (2018), La Necesaria Reforma del Sistema Previsional en el Perú. En: e-Revista Internacional de la Protección Social, Vol. 3, N° 1, Universidad de Sevilla, Pág. 146.

99 Arrieta Alejandro et al. (2017), Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo (Informe Final de la Comisión de Protección Social), Lima, Págs. 11–12.

100 Gonzalez César/ Paitán, Javier (2015), Hacia un modelo multipolar del sistema de pensiones peruano: Una reforma impostergable? En: Diálogo y Concertación Laboral. Revista del Consejo Nacional del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima: Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Pág. 26.

101 Bosch, Mariano et al. (2013), Mejores Pensiones mejores Trabajos. Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe, 2ª Edición, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Pág. 188.

102 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), Los hijos deben brindar pensión a padres con necesidad económica. Online: <https://www.minjus.gob.pe/ultimas-noticias/noticias-destacadas/los-hijos-deben-brindar-pension-a-padres-con-necesidad-economica/> (15.07.2020).

E. Gesundheitssystem in Peru

In Peru wird das Krankenversicherungssystem von öffentlichen und privaten Einrichtungen zur Verwaltung von Krankenkassen (IAFAS) angeboten. Die öffentlichen IAFAS sind:

- (i) die Seguro Integral de Salud (SIS) – eine beitragsfreie Versicherung für arme Menschen -,
 - (ii) die Seguro Social de Salud (EsSalud) – beitragsfrei und für Angestellte -,
 - (iii) der Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL) und
 - (iv) die Krankenversicherungen der Streitkräfte und der Nationalen Polizei.
- Private IAFAS sind die Gesundheitsdienstleister (EPS), Versicherungsgesellschaften, die vorausbezahlte Gesundheitsleistungen anbieten, Selbstversicherungen und Vereinigungen von regionalen und provinziellen Fonds gegen Verkehrsunfälle.¹⁰³

In Peru sind SIS und EsSalud die am weitesten verbreiteten Krankenversicherungen.

I. Krankenvollversicherung (SIS)

Die SIS wurde 2001 gegründet und ist eine beitragsfreie Krankenversicherung, die vom Gesundheitsministerium unterstützt wird. Ursprünglich richtete sie sich an Menschen, die in Armut und extremer Armut leben, mit besonderem Augenmerk auf unterernährte Kinder und ältere Menschen, für die keine andere Krankenversicherung bestand. Seit 2019 wird das SIS auf Peruaner und Ausländer mit Wohnsitz auf peruanischem Territorium ausgeweitet, die keiner Krankenversicherung angeschlossen sind, unabhängig von ihrer sozioökonomischen Situation.

Diese Versicherung bietet eine medizinische Grundversorgung wie medizinische Versorgung, Rehabilitation, Bestattungsgutscheine und Notfalltransfers sowie Medikamente.¹⁰⁴ Parallel zur beitragsfreien und staatlich subventionierten Modalität gibt es die halb-beitragsfreie, die kostengünstig ist (S/39 Nuevos Soles = 8,78 Euro pro Monat) und sich an jeden Bürger richtet.¹⁰⁵

1. Unantastbarer solidarischer Gesundheitsfonds (FISSAL)

Die SIS-begünstigte Bevölkerung, bei der eine der Pathologien auf der Liste der kostenintensiven Krankheiten diagnostiziert wird,¹⁰⁶ hat Zugang zu einer zusätzlichen Finanzierung, die vom Unantastbaren Solidaritätsgesundheitsfonds (FISSAL) des Gesundheitsministeriums verwaltet wird. FISSAL ist die einzige öffentliche Einrichtung, die Versicherungskassen verwaltet, die sich auf die Ab-

¹⁰³ Comisión de Defensa de la Libre Competencia- Indecopi (2015), Abogacía de la competencia en el mercado del seguro regular de salud en el sector privado, Lima: Indecopi – Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, Pág. 4.

¹⁰⁴ Lavigne, Milena (2013), Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru, Santiago de Chile: ECLAC – United Nations, Pág. 27.

¹⁰⁵ Plataforma digital única del Estado Peruano, Seguros de Salud. Website: <https://www.gob.pe/281-seguros-de-salud> (15.07.2020).

¹⁰⁶ Enfermedades de alto costo son por ejemplo las oncológicas.

sicherung von onkologischen Erkrankungen (wie Brust, Gebärmutter, Prostata, Dickdarm, Magen, Leukämie, Lymphome, chronisches Nierenversagen) und seltenen oder verwaisten Krankheiten spezialisiert haben.¹⁰⁷

2. Soziale Krankenversicherung (EsSALUD)

Diese beitragspflichtige Versicherung richtet sich vor allem an abhängig Beschäftigte. Es verfügt über eigene Gesundheitseinrichtungen, die sich größtenteils in städtischen Zentren befinden. EsSalud deckt etwa ein Viertel der Bevölkerung ab.

Der Beitritt zu dieser Versicherung ist für Angestellte verpflichtend und der Versicherungsschutz wird auch auf deren Familienangehörige ausgedehnt. Selbstständige können kostenlos beitreten

EsSalud bietet medizinische Versorgung bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft und bezuschusst auch Medikamente.¹⁰⁸

EsSalud-Begünstigte können auch parallel einen Vertrag mit einer privaten Gesundheitseinrichtung (EPS) abschließen, um eine zusätzliche Absicherung zum „wesentlichen Krankenversicherungsplan“ (PEAS) zu erhalten. Dies ist die Liste der medizinischen Leistungen, die mindestens für alle Versicherten von den Krankenkassen (öffentlich oder privat) garantiert und finanziert werden müssen.¹⁰⁹

Bei den EPS handelt es sich, wie bereits erwähnt, um private Unternehmen, die Gesundheitsdienstleistungen ergänzend zu denen von EsSalud anbieten.¹¹⁰ In Peru gibt es 4 „EPS“-Gesellschaften: Rimac, Mapfre, Sanitas und Pacífico. Die Arbeitgeber sind diejenigen, die diese Zusatzkrankenversicherung für ihre Mitarbeiter abschließen.

Es ist zu beachten, dass SIS und EsSalud nicht 100 % der gesamten Gesundheitsausgaben ihrer Leistungsempfänger abdecken, sondern etwa 65 %. Der Versicherungsschutz ist auf das beschränkt, was durch den Mindestversicherungsplan (PEAS) festgelegt ist; daher sind Zuzahlungen für medizinische Leistungen nicht abgedeckt.¹¹¹

3. Probleme des peruanischen Gesundheitssystems

Laut dem Bericht der Ombudsstelle hatten Ende 2019 17,99 % der älteren Erwachsenen und 17,22 % der älteren Frauen keine Art von Krankenversiche-

107 Plataforma digital unica del Estado Peruano, Fondo Intangible Solidario de Salud. Ministerio de Salud. Website: <https://www.gob.pe/4515-fondo-intangible-solidario-de-salud-que-hacemos> (15.07.2020).

108 Lavigne, Milena (2013), Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru, Santiago de Chile: ECLAC – United Nations, Pág. 27.

109 Plan Esencial de Aseguramiento en Salud – PEAS (2009), Lima: Ministerio de Salud, Pág. 2. Este Plan fue aprobado por Decreto Supremo N° 016–2009-SA.

110 Toyama Miyagusuku, Jorge/ Angeles Ilerena, Karen (2004), Seguridad Social Peruana: Sistemas y Perspectivas. En: THÉMIS-Revista De Derecho, N° 48, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Pág. 203.

111 Gaentzsch, Anja (2018), The distributional impact of social spending in Peru, Berlin: Freie Universität Berlin, Pág. 11.

rung.¹¹² Mit dem Notstandsdekret Nr. 017–2019, das im November 2019 in Kraft trat, wurde jedoch eine universelle Deckung eingeführt, die allen Peruanern ohne Krankenversicherung den Beitritt zum SIS erlaubt.¹¹³

Allerdings bedingen die Informalität der Arbeit und die geografischen Unterschiede weiterhin einen ungleichen Zugang zu Gesundheitsdiensten und sozialem Schutz im Land.¹¹⁴ Darüber hinaus bietet das SIS nur eine Basisgesundheitsversorgung und von mangelhafter Qualität,¹¹⁵ da die staatliche Finanzierung im Gesundheitswesen noch immer unzureichend und ungleich ist. Öffentliche Gesundheitszentren sind auch in ländlichen und abgelegenen Gegenden schwer zugänglich.¹¹⁶ Es gibt große Unterschiede in der Abdeckung von Gesundheitsleistungen. Festangestellte Arbeiter können in gut ausgestatteten Privatkliniken behandelt werden, während der Rest der Bevölkerung das staatliche Gesundheitssystem nutzen muss, das immer noch von geringer Qualität ist. Das bedeutet lange Wartezeiten, unzureichendes Personal, schlechte Ausstattung und Infrastruktur und oft unzureichende Hygiene.¹¹⁷

Auch Frauen sind stärker betroffen. 80,34 % der weiblichen älteren Bevölkerung hat einige chronische Krankheiten wie Arthritis, Bluthochdruck, Asthma, Rheuma und Diabetes. In der männlichen Bevölkerung betreffen diese Gesundheitsprobleme nur 71,08 %. In ähnlicher Weise litten 12,19 % der älteren Erwachsenen und 13,74 % der älteren Frauen an einer Krankheit, einem Symptom, einem Rückfall einer chronischen Krankheit oder einem Unfall und gingen aus verschiedenen Gründen nicht zum Arzt: Geldmangel, Entfernung zum Gesundheitszentrum, übermäßige Verzögerungen bei der Behandlung, Misstrauen gegenüber Ärzten, fehlende Versicherung, Zeitmangel oder schlechte Behandlung durch das Gesundheitspersonal.¹¹⁸

F. Sozialversicherungsstellen der peruanischen regierung im Kontext von COVID-19

Die soziale Isolation durch die aktuelle Pandemie hat soziale Ungleichheiten sichtbarer gemacht. Die Auswirkungen treffen die prekärsten Haushalte, denen es an angemessenem Wohnraum und Grundversorgung fehlt. Die derzeitige Krise droht, Errungenschaften bei der Gleichstellung der Geschlechter zurückzudrehen und die Feminisierung der Armut, die Anfälligkeit für Gewalt und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der Erwerbsbevölkerung zu verschärfen.

112 Callirgos Morales, Mónica (Dir.) (2019), *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*, Serie Informe de Adjuntía N° 006, Lima: Defensoría del Pueblo, Pág. 20.

113 Decreto de Urgencia N° 017–2019 que establece medidas para la cobertura universal de salud.

114 Lavigne, Milena (2013), *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru*, Santiago de Chile: ECLAC – United Nations, Pág. 41.

115 Lavigne, Milena (2013), *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru*, Santiago de Chile: ECLAC – United Nations, Pág. 41.

116 Lavigne, Milena (2013), *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru*, Santiago de Chile: ECLAC – United Nations, Pág. 27.

117 Licht, Nathalie (2019), *Wandel von Sozialpolitik im Kontext von Global Social Governance: das Beispiel Peru*, Studies, N° 99, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Págs. 46–47.

118 Callirgos Morales, Mónica (Dir.) (2019), *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*, Serie Informe de Adjuntía N° 006, Lima: Defensoría del Pueblo, Pág. 21.

Die Arbeitsministerin erklärte, dass die Zahl der befristeten Verträge im April als Folge des Coronavirus um mehr als 90 % zurückgegangen sei und dass es 2019 nur noch 8.000 befristete Verträge gebe, verglichen mit 100.000 zur gleichen Zeit im Vorjahr. Außerdem haben viele Unternehmen von dem Recht auf „vollständige Arbeitsunterbrechung aufgrund ungünstiger Situationen“ („suspensión perfecta de labores debido a situaciones fortuitas“) Gebrauch gemacht, das heißt, die vorübergehende Aussetzung von Arbeitsverträgen für 3 Monate. Dieser Begriff wurde von der Regierung erweitert, um Unternehmen Möglichkeiten zur Rückgewinnung zu bieten.

I. Entnahme von Mitteln

1. Entnahme von Mitteln in der privaten Altersvorsorge

Durch das Gesetz Nr. 31017, das am 1. Mai 2020 veröffentlicht wurde, sind die Mitglieder des privaten Rentensystems berechtigt, auf freiwilliger und außerordentlicher Basis bis zu 25 % der gesamten auf ihren individuellen Kapitalisierungskonten angesammelten Mittel für maximal 3 UIT (3.044,64 Euro) zu entnehmen.

Am 6. August 2020 wurde der Gesetzesentwurf 4977 verabschiedet, der es Mitgliedern der Pensionsfondsverwalter (AFP), die länger als zwölf Monate keine Beiträge geleistet haben, ermöglicht, das Geld von ihren individuellen Konten vollständig abzuheben. In der Zwischenzeit können Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und während des Ausnahmezustands keine Beiträge leisten konnten, das Geld in Höhe von 1 UIT (1.016 €) von ihren individuellen Konten abheben.¹¹⁹

Es ist zu betonen, dass die Vorschläge für den Entzug der Mittel von verschiedenen Juristen stark kritisiert wurden, da sie gegen verfassungsrechtliche Gebote verstoßen würden. Gemäß Artikel 12 der peruanischen Verfassung sind die Sozialversicherungsfonds und -rücklagen unantastbar. Ihre Verwendung sollte daher auf rein sozialversicherungsrechtliche Zwecke (Renten) beschränkt werden. Daher sollten die Einzelkonten der AFP nicht für Entnahmen verwendet werden, die nicht für die Auszahlung einer Rente bestimmt sind, und noch weniger für so rentenferne Angelegenheiten wie den Erwerb von Immobilien.¹²⁰

2. Entnahme von Mitteln aus der Entschädigung für die Dienstzeit

Die Arbeitnehmer (im Geltungsbereich des Gesetzes über den Zeitausgleich) sind berechtigt, über die Mittel des unantastbaren Betrages für Einlagen des Zeitausgleichs bis zu einem Betrag von S/2.400 (540 €) frei zu verfügen. Diese Regelung wurde am 27. März 2020 durch den Notverordnungserlass Nr. 033–2020 veröffentlicht.

119 Abanto Revilla, César (2020), AFP: Retiro del 100 %... Un retiro más, si importa!!! En: La Ley 09.08.2020. Online: <https://laley.pe/art/9981/afp-retiro-del-100-un-retiro-mas-si-importa> (25.08.202).

120 Abanto Revilla, César (2020), AFP: Retiro del 100 %... Un retiro más, si importa!!! En: La Ley 09.08.2020. Online <https://laley.pe/art/9981/afp-retiro-del-100-un-retiro-mas-si-importa> (25.08.202).

II. Monetäre Subventionen (Bonos)

Diese Subventionen sind Teil der Sozialpolitik, die von der derzeitigen Regierung aufgrund des Gesundheitsnotstandes von COVID-19 umgesetzt wird¹²¹. Ziel ist es, der Einkommenslosigkeit von Familien entgegenzuwirken, entweder aufgrund von Arbeitslosigkeit oder weil sie keine soziale Absicherung haben.

Tabelle 3: Beihilfen im Kontext mit der Pandemie in Peru

Name	Betrag	Begünstigte
Bono „Yo me quedo en casa“	S/380 (85,50 €)	Haushalte in (extremer) Armut, die sich in den geografischen Gebieten mit dem höchsten Gesundheitsrisiko befinden
Bono Independiente	S/760 (171 €)	Freiberufler für den nationalen Coronavirus-Notfall
Bono rural	S/760 (171 €)	Zonas rurales
Bono Familiar Universal	S/760 (171 €)	6,8 Millionen Haushalte ohne formelles Einkommen, die von der Quarantäne betroffen sind
Bono suspensión perfecta	S/760 (171 €)	Arbeitnehmer, die sich in der Modalität der „vollkommenen Aussetzung“ der Arbeit befinden

Quelle: El Peruano, Eigene Ausarbeitung

1. Bonus „Yo me quedo en casa (Ich bleibe zu Hause)“

Dabei handelt es sich um einen Bonus von S/380 (85,50 €) für Haushalte in (extremer) Armut, die sich in den geografischen Gebieten mit dem höchsten Gesundheitsrisiko während des durch COVID-19 verursachten Ausnahmezustands befinden. Es wurde mit dem Notstandsdekret Nr. 027–2020 vom 16. März 2020 und dem Notstandsdekret Nr. 044–2020 vom 21. April 2020 genehmigt.

2. Bonus für Selbständige

Bonus von S/760 (171 €) für Selbständige. Um diese Subvention zu erhalten, dürfen die Mitglieder des Haushalts nicht mehr als S/1.200 (270 €) verdienen und keine Bürgermeister, Regionalgouverneure oder Kongressabgeordnete sein. Dieser Bonus wurde durch den Notverordnungserlass Nr. 033–2020 vom 27. März 2020 genehmigt und vom Ministerium für Arbeit und Beschäftigungsförderung umgesetzt.

¹²¹ Dispuesta a nivel nacional desde el 16 de marzo y extendida hasta el 30 de junio del presente. Decreto Supremo N° 094–2020-PCM de fecha 23 de mayo de 2020.

3. Ländlicher Bonus

Betrag von S/760 (171 € Euro) für Haushalte in ländlichen Gebieten in (extremer) Armut, die während der durch COVID-19 verursachten nationalen Notlage keine andere wirtschaftliche Unterstützung oder Hilfe aus Sozialprogrammen erhalten haben. Die Subvention wurde mit dem Notstandsdekret Nr. 042–2020 vom 19. April 2020 genehmigt.

4. Universaler Familienbonus

Er richtet sich an Haushalte in (extremer) Armut gemäß dem Haushalts-Zielsystem (SISFOH), Familien, die vom Nationalen Programm zur direkten Unterstützung der Ärmsten „Juntos“ profitieren, sowie an Haushalte mit einem Mitglied, das von den nationalen Programmen „Pensión 65“ oder „Contigo“ profitiert. Diese Subvention wurde mit dem Notstandsdekret Nr. 052–2020 am 5. Mai 2020 genehmigt.

5. Bonus zur Abfederung von Arbeitsunterbrechung

Das Ministerium für Arbeit und Beschäftigungsförderung (MTPE) teilte mit, dass Beschäftigte, die einen genehmigten Beschluss der „vollkommenen Unterbrechung der Arbeit“¹²² von der Arbeitsverwaltungsbehörde haben, den Bonus von S/760 (171 €) beantragen können als „Wirtschaftliche Leistung des sozialen Notfallschutzes“. Die zu beachtenden Anforderungen sind:

- (i) Dienstleistungen in einem Unternehmen mit nicht mehr als 100 Arbeitnehmern erbringen,
- (ii) eine monatliche Bruttovergütung von bis zu 2.400 S/(540 €) erhalten und
- (iii) weder sie noch ihre Familienangehörigen Empfänger von anderen von der Regierung gewährten finanziellen Subventionen waren.

Dieser Bonus wurde durch das Notstandsdekret Nr. 072–2020 am 24. Juni 2020 genehmigt.

G. Schlussfolgerungen

1. Das fehlende Einkommen zur Deckung der Grundbedürfnisse (Gesundheit, Nahrung, Unterkunft, sanitäre Einrichtungen) während der Quarantäne, zusammen mit den geringen staatlichen Investitionen in das öffentliche Gesundheitssystem, sind die Hauptursachen für die hohe Zahl der Infektionen und Todesfälle durch COVID-19 in Peru.

122 Según el Decreto supremo N° 011–2020-TR, la suspensión perfecta de labores implica el cese temporal de la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin extinción del vínculo laboral; pudiendo comprender a uno o más trabajadores. Gemäß desr Decreto Supremo Nr. 011–2020-TR bedeutet die vollkommene Aussetzung der Arbeit die vorübergehende Beendigung der Verpflichtung des Arbeitnehmers zur Erbringung der Leistung und der Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung der entsprechenden Vergütung, ohne dass das Arbeitsverhältnis beendet wird; sie kann einen oder mehrere Arbeitnehmer umfassen.

2. Um die gesundheitliche Notsituation zu entschärfen, hat die peruanische Regierung öffentliche Maßnahmen und Sozialprogramme eingeführt, um denjenigen zu helfen, die sich in sozialer und arbeitsrechtlicher Prekarität befinden, um eine bessere Lebensqualität für sich und ihre Familien zu erreichen.
3. Das nationale Rentensystem gewährt bereits gesetzlich festgelegte Beträge, einen Mindestbetrag von S/415 (93,37 €) und einen Höchstbetrag von S/857,36 (193 €); es besteht also kein Zusammenhang zwischen dem eingezahlten Betrag und der Rente, die man erhält. Jedoch sind diese Renten sehr niedrig und decken die Grundbedürfnisse nicht ab. Aus diesem Grund entscheiden sich Arbeitnehmer mit hohem Einkommen für das private System.
4. Die ausgeprägte soziale Schichtung in Peru, die die Ursache für die hohe Armut ist, hat sich durch das Nebeneinander zweier konkurrierender Rentensysteme (öffentlich und privat) verfestigt. Obwohl die privaten Rentenfonds teilweise die mittleren und oberen Schichten der peruanischen Gesellschaft begünstigt haben, ist gerade die einkommensschwache Bevölkerung dadurch stark benachteiligt worden. Es ist zu beachten, dass die Armut in Peru 20,5 % der Gesamtbevölkerung und die extreme Armut 2,8 % ausmacht.¹²³
5. Mit der Einführung privater Rentenverwalter und der Einrichtung individueller Konten wurden die Solidaritäts- und Umverteilungskomponenten der sozialen Sicherungssysteme beseitigt. Das bedeutet, dass Menschen mit geringem Einkommen oder die (auch nur vorübergehend) arbeitsunfähig sind, nur sehr geringe Beiträge leisten und im Alter nur magere Renten erhalten. Das bedeutet, dass die Armut bis ins hohe Alter anhält.
6. Die peruanische Verfassung betrachtet die soziale Sicherheit nicht als Menschenrecht, sondern als sozialökonomisches Recht. Auch das, was in Artikel 87 der Verfassung festgelegt ist, „der Staat fördert und garantiert das Sparen“, hat zu vielen Diskussionen geführt, da die Einzahlung in einen privaten Rentenfonds eine obligatorische Form des Sparens zu sein scheint, anstatt einer Rentengarantie, die die Menschen im Alter schützt. Beweis dafür sind:
 - (i) das Gesetz über die Entnahme von 25 % der individuellen Konten für den Erwerb eines Eigenheims und
 - (ii) das Gesetz über die Freigabe von Geldern bis zu 95,5 % ab dem 65. Lebensjahr, die die AFPs ihren Mitgliedern für andere Zwecke als die Altersvorsorge erlauben.
7. Es ist zu betonen, dass im privaten Rentensystem die Beitragszahler einen Teil ihres Gehalts in private Rentenverwaltungsgesellschaften einzahlen. Letztere investieren dieses Geld und erzielen damit große Gewinne.
8. Der Deckungsgrad des Rentensystems (sowohl des öffentlichen als auch des privaten) ist niedrig und nimmt ab, was darauf zurückzuführen ist, dass die Systeme hauptsächlich auf den formellen Arbeitsmarkt mit abhängig bes-

123 Enaho (2006–2018). Encuesta Nacional de Hogares. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Online: <http://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poverty/> (26.08.2020).

chäftigten Arbeitnehmern ausgerichtet sind. Aufgrund des hohen Grades an Informalität in der peruanischen Wirtschaft zahlen viele Arbeitnehmer nicht (oder nur unregelmäßig) in das Rentensystem ein. Daher reichen die Einnahmen nicht aus, um die Auszahlungen an die aktuellen Rentner zu befriedigen, weshalb der Staat sie mit öffentlichen Mitteln decken muss.

9. Die beitragsabhängigen Rentensysteme haben zu größerer Ausgrenzung und sozialer Ungleichheit geführt, da sie eher die männliche Bevölkerung mit höherem sozioökonomischen Niveau und mit formaler Beschäftigung begünstigen. Die beitragsunabhängigen Renten hingegen reduzieren geschlechtsspezifische Unterschiede, ungleiche Bildungsniveaus, den instabilen Arbeitsmarkt und ethnische Ausschlüsse (Faktoren, die die geringe Abdeckung der beitragsabhängigen Programme verursachen). Das liegt daran, dass ihre Gewährung nicht von der Fähigkeit einer Person abhängig ist, während ihres Arbeitslebens Beiträge zu leisten.
10. Beitragsunabhängige Renten wie die „Rente mit 65“ reichen nicht aus, um extreme Armut zu überwinden. Auch eine Erhöhung dieses Betrages löst die Mängel des peruanischen Rentensystems nicht, da diese tief in den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Problemen des Landes verwurzelt sind (Arbeitslosigkeit, unsichere Arbeitsplätze, informelle Arbeit, niedriges Bildungsniveau). Gleichzeitig ist es notwendig, formale Beschäftigung zu fördern, um die notwendigen Beiträge zur Sozialversicherung zu erreichen.
11. In ländlichen Gebieten ist die überwiegende Mehrheit der indigenen Bevölkerung in traditionellen Berufen und informellen wirtschaftlichen Aktivitäten tätig, so dass ihr Zugang zu sozialer Sicherheit begrenzt oder nicht vorhanden ist. Darüber hinaus fehlt es vielen Indigenen an einer offiziellen Geburtsregistrierung und an Ausweispapieren, was ein Hindernis für den Zugang zu sozialen Diensten darstellt.
12. Es ist notwendig, die Diskussion über einen neuen Sozialpakt zu beschleunigen, der die soziale Sicherheit nicht beiseitelässt und der eine direkte Auswirkung auf das tägliche Leben der Peruaner hat. Diese Pandemie hinterlässt uns eine große Lehre und die Notwendigkeit, universelle öffentliche Maßnahmen als Schutzmechanismen für die, am meisten gefährdete Bevölkerung zu schaffen.

H. Bibliographie

- Abanto Revilla, César (2019), En debate el futuro del sistema de pensiones en el Perú. En: Diario Oficial El Peruano 03.12.2019. Online: www.elperuano.pe/noticia-en-debate-futuro-del-sistema-pensiones-el-peru-87182.aspx (15.07.2020).
- Apuntalando a las MYPES En: Diario Oficial El Peruano 28.04.2020. Online: <https://elperuano.pe/noticia-apuntalando-a-mypes-95072.aspx?fbclid=IwAR2JO6ER6eMZtpNP5zpmPkSQCv7CHV5Zwgx4yWBzPmN24yLpzR-mE49PUUE> (25.08.2020).
- Arnillas Lafert, Federico (2009), Pensiones no contributivas para adultos mayores en zonas rurales. En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Lima: Cáritas del Perú /HelpAge International, Págs. 109–128.

- Arrieta Alejandro et al. (2017), *Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo (Informe Final de la Comisión de Protección Social)*, Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Arruzza, Cinzia / Bhattacharya, Tithi (2020), *Teoría de la Reproducción Social. Elementos fundamentales para un feminismo marxista*. En: *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, N° 16, Buenos Aires: Centro de Estudios Históricos de los Trabajadores y las Izquierdas (CEHTI), Págs. 37–69.
- Avolio, Beatrice et al. (2011), *Factores que limitan el crecimiento de las micro y pequeñas empresas en el Perú (MYPES)*, N° 22, Lima: CETRUM católica.
- Bertranou, Fabio et al. (2019), *A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*, N° 9, Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- Blouin, Cécile (Coord.) (2018), *La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Resumen ejecutivo*, Lima: Konrad Adenauer Stiftung/ IDEHPUCP-PUCP.
- Bosch, Mariano et al. (2013), *Mejores Pensiones mejores Trabajos. Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe*, 2° Edición, Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Bosch, Mariano et al. (2020), *La Libertad de Elección en los Sistemas de Pensiones de Ahorro Individual: Lecciones de Perú*, Lima: Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- Burga, Manuel et al. (Coord.) (2020), *Por una nueva convivencia. La sociedad peruana en tiempos del COVID-19*, Lima: Grupo temático de ciencias sociales – Ministerio de Salud / Fondo Editorial PUCP.
- Callirgos Morales, Mónica (Coord.) (2020), *Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la covid-19: dificultades y recomendaciones*, Lima: Defensoría del Pueblo.
- Callirgos Morales, Mónica (Dir.) (2019), *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*, Serie Informe de Adjuntía N° 006, Lima: Defensoría del Pueblo.
- Casali, Pablo/ Pena, Hernán (2020), *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*, Lima: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo – OIT.
- Clark, Fiona (2009), *Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina*. En: *Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima: Cáritas del Perú, HelpAge International, Págs. 15–35.
- Comisión de Defensa de la Libre Competencia- Indecopi (2015), *Abogacía de la competencia en el mercado del seguro regular de salud en el sector privado*, Lima: Indecopi – Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia.
- Reinecke Gerhard (Coord.) (2020), *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 22, Santiago: ONU / CEPAL / OIT.
- De la Vega Zavala, Daniel (2018), *La Necesaria Reforma del Sistema Previsional en el Perú*. En: *e-Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. 3, N° 1, Págs. 135–149.
- Díaz Vasquez, Ramón (Dir.) (2019). *Informe Anual del Empleo Juvenil 2018*, Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Distribución de la población ocupada según nivel de productividad y sexo (2018), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, ONU/ CEPAL.

- Online: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/distribucion-la-poblacion-ocupada-segun-nivel-productividad-sexo> (25.08.2020)
- Enaho (2000–2018), Encuesta Nacional de Hogares. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Enaho (2006–2016), Encuesta Nacional de Hogares. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Errico, Stefania (2018), Social Protection for Indigenous Peoples, Ginebra: International Labour Organization- ILO.
- Franco, Ana Paula / Ñopo, Hugo (2018), Ser joven en el Perú: educación y trabajo, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Gaentzsch, Anja (2018), The distributional impact of social spending in Peru, Berlin: Freie Universität Berlin.
- Gonzalez Hunt, César/ Paitán Martínez, Javier (2015), Hacia un modelo multipolar del sistema de pensiones peruano: Una reforma impostergable? En: Revista Diálogo y Concertación Laboral del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Págs. 25–35.
- Harvey, David (2020), Política anticapitalista en tiempos de COVID-19. Online: www.sinpermiso.info/textos/politica-anticapitalista-en-tiempos-de-covid-19 (25.08.2020).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019), Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007–2018, Lima.
- Instituto de Estadística e Informática (INEI) (2017), Estadísticas con Enfoque de Género, Informe Técnico N° 01 – marzo 2018, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). Situación de la Población Adulta Mayor. Informe Técnico N° 2. Online: www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-poblacion-adulta-mayor.pdf (25.08.2020)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI (2020), Estado de la Población Peruana 2020, Lima: INEI.
- Jaramillo, Miguel / Ñopo, Hugo (2020). Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú, Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Lavigne, Milena (2013), Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru, Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC – United Nations.
- Li, Carmen A/ Olivera, Javier (2009), Zur freiwilligen Mitgliedschaft in Perus Rentensystem mit Individualkonten. En: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Vol. 62, N° 3, United Kingdom, Págs. 25–54.
- Licht, Nathalie (2019), Wandel von Sozialpolitik im Kontext von Global Social Governance: das Beispiel Peru, Studies, N° 99, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Los 28 años del Foncodes. En: Diario Oficial El Peruano 19.08.2019.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018), Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir Para Crecer, Lima.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018), Pension 65 tranquilidad para mas peruanos – Memoria Anual 2018, Lima: Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), Los hijos deben brindar pensión a padres con necesidad económica. Online: www.minjus.gob.pe/ultimas-noticias/noticias-destacadas/los-hijos-deben-brindar-pension-a-padres-con-necesidad-economica/ (15.07.2020).

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2005), Plan sectorial 2006–2011. Empleo y derechos laborales para todos los peruanos, Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Online: www.mintra.gob.pe/contenidos/portal_de_transparencia/transparencia_2007/PLAN_SECTORIAL_MTPE_2006_2011.pdf (25.08.2020).
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2007), Programa de estadísticas y estudios laborales (PEEL), Lima, Perú: Dirección de la Micro y Pequeña Empresa.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2017), Informe anual del empleo de la población adulta mayor (60 y más años) en el Perú, Lima.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020), Tablero de control de seguimiento del empleo en el sector formal privado al 19 de julio. Online: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1049999/16._Tablero_de_control_al_19_de_julio_2020.pdf (24.08.2020)
- Oficina de Normalización Previsional (ONP), Pensiones en Perú y ONP: Sistema previsional y sus actores. Online: www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional (15.07.2020).
- Oliva, Nicolás (2018), Dignidad en las pensiones de Perú: una quimera. En: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica – CELAG. Online: www.celag.org/dignidad-pensiones-peru-quimera/ (15.07.2020).
- Olivera Angulo, Javier (2013), Pensiones Contributivas Perú. En: Rofman, Rafael/ Apella, Ignacio (Editores), Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina, Buenos Aires: Banco Mundial, Págs. 393–423.
- Olivera Angulo, Javier (2016), Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. En: Apuntes. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 43, N° 78, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Págs.10–40.
- Ortiz, Isabel et al. (2019), La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), Documento de trabajo N° 63, Suiza: Extensión de la Seguridad Social – ILO.
- Plan Esencial de Aseguramiento en Salud – PEAS (2009), Lima: Ministerio de Salud.
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Cerca de 40 mil personas con discapacidad severa y en situación de pobreza reciben una pensión cada dos meses. Online: www.gob.pe/institucion/midis/noticias/76472-cerca-de-40-mil-personas-con-discapacidad-severa-y-en-situacion-de-pobreza-reciben-una-pension-cada-dos-meses (15.07.2020).
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Fondo Intangible Solidario de Salud. Ministerio de Salud. Online: www.gob.pe/4515-fondo-intangible-solidario-de-salud-que-hacemos (15.07.2020).
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Pensión para personas con discapacidad severa y situación de pobreza – Programa Contigo. Online: www.gob.pe/808-pension-para-personas-con-discapacidad-severa-y-situacion-de-pobreza-programa-contigo (15.07.2020).
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Programa de alimentación escolar Qali Warma. Online: <https://Www.Gob.Pe/591-Programa-De-Alimentacion-Escolar-Qali-Warma> (15.07.2020).
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Online: www.gob.pe/6936-programa-nacional-de-entrega-de-la-pension-no-contributiva-a-personas-con-discapacidad-severa-en-situacion-de-pobreza-que-hacemos (15.07.2020).

- Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Seguros de Salud. Online: www.gob.pe/281-seguros-de-salud (15.07.2020).
- Ramírez, Berenice / Carpenter, Sergio (2020) Las repercusiones del SARS-CoV-2 para la Seguridad Social y los Sistemas de pensiones. En: Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones, N° 1, Págs. 2–7, Buenos Aires: CLACSO.
- Romero Cerna, José (2015), Reforma del Sistema Privado de Pensiones (SPP): Lineamientos de una Propuesta. En: Quipukamayoc Revista de la Facultad de Ciencias Contables, UNMSM, Vol. 23, N° 43, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Págs. 171–181.
- Rosales, Selene (2020), ONP recibió S/1,691 millones de exaportantes que ahora no tendrían pensión a cambio. En Diario Gestión 20.05.2020. Online: <https://gestion.pe/economia/onp-la-deuda-con-los-jubilados-actuales-es-de-s-138000-millones-pensiones-coronavirus-noticia/?ref=gesr> (15.07.2020).
- Sánchez Chávez, Elio (2011), Situación del Sistema Privado de Pensiones. En: Organización Internacional del Trabajo-OIT (Editor), Foro: Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva, Ginebra: Publicaciones de la OIT, Págs. 45–56.
- Sánchez Reyes, Christian (2009), El marco legal para un sistema de pensiones no contributivas en el Perú. En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Lima: Caritas del Perú, HelpAge International, Págs. 129–137.
- Tesliuc, Cornelia/ Walker, Ian (2007), Peru Social Safety Nets in Peru, Report No. 42093-PE, Lima: World Bank.
- Toyama Miyagusuku, Jorge/ Angeles Ilerena, Karen (2004), Seguridad Social Peruana: Sistemas y Perspectivas. En: THĒMIS- Revista de Derecho-PUCP, N° 48, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Págs. 197–228.
- Vidal Bermúdez, Álvaro (2010), Los sistemas de pensiones en el Perú. En: Prado, Antonio/ Sojo, Ana (Editores), Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Págs. 65–103.

I. Gesetze und Dekrete

- Decreto de Urgencia N.º 027–2020.
- Decreto de Urgencia N.º 033–2020.
- Decreto de Urgencia N.º 042–2020.
- Decreto de Urgencia N.º 052–2020.
- Decreto de Urgencia N.º 072–2020.
- Decreto de Urgencia N.º 017–2019.
- Decreto Supremo N.º 081–2011-PCM
- Decreto Supremo N.º 016–2009-SA
- Decreto Supremo N.º 004–98-EF
- Decreto Ley N.º 19990.
- Decreto Ley N.º 25897
- Ley N.º 31017
- Ley N.º 29903
- Ley N.º 30490
- Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones.

Social security in the Chilean constitution-making process: embracing solidarity or reinforcing individualism?

Table of contents

- A. Introduction
- B. The 2019 ‘social outbreak’ and the demand for a new constitution
- C. The right to social security in the 1980 Constitution
- D. Will a new constitution generate substantial changes in social security?
 - I. The two-thirds rule and the ‘blank slate’
 - II. The ‘exit’ plebiscite
- E. Conclusion
- References
- Web sources

A. Introduction

‘I want a dignified old age’. ‘I am not afraid to die; I am afraid to become a pensioner’. ‘No more individual capitalisation: shared solidarity system’¹. ‘AFP = starvation pensions’². These were only a few of the many slogans read on the banners, canvases, and walls of different cities during the massive demonstrations in Chile from 18 October to March 2020, that would later be coined under the rubric of ‘social outbreak’. This outbreak was not a response to a single demand, nor was it only about social security demands. Instead, many demands from different social groups converged—students, union groups, native peoples, and LGBTQI+ communities, to name a few—and can be crystallised in challenging the neoliberal development model built by the dictator Augusto Pinochet (1973–1990) and reinforced further with the 1980 Constitution.

The demands were soon institutionalised in the ‘Agreement for Social Peace and the New Constitution’, celebrated on 15 November 2019, between representatives of the government and opposition parties. This Agreement was the foundation to promote a constitution-making process eventually materialising in constitutional reform leading to draft a new Constitution. Both the Agreement and the subsequent constitutional reform resulted in a highly participatory constitution-making process, unprecedented in Chilean republican history and constitution-making processes worldwide.

* Assistant Professor of Constitutional Law at Universidad Austral de Chile, Faculty of Law and Social Sciences (Puerto Montt) and researcher at the Interdisciplinary Research Center on Inequality and Human Rights (DesDeh) and the Observatory of the Chilean Constituent Process (ONCO). Email: viviana.poncedeleon@uach.cl.

1 The individual capitalisation system is a system of privately managed individual accounts belonging to contributing workers by investment in the capital market. See generally Superintendency of Pension Fund Administrators, *The Chilean Pension System*, Santiago: SAEP, 2003.

2 AFP is the Spanish acronym for Administradoras de Fondos de Pensiones, *i.e.*, Pension Fund Administrators.

Against this background, this study analyses the potential of the Chilean constitution-making process to cause crucial changes in the national pension system. Methodologically, the essential method used to collect data is documentary review. Specifically, the study will cover laws, regulations, specialised legal literature, and other official documents.

Structure wise, the rest of this study comprises four sections. Section B provides an overview of the 2019 social outbreak and explains how it transformed into a demand for a new constitution, stimulating the constitution-making process. Then, section C explores the mechanism whereby the 1980 Constitution enshrines the right to social security and addresses the institutional constraints preventing substantial reforms in the Chilean social security system. Section D elaborates that, despite wide social support for the constitution-making process and for a radical transformation of the social security system, no specific improvement is secured. The actual transformative potential of the new constitution will essentially rely on procedural and institutional design factors and the capacity of constitution-makers to build strategic alliances and be attuned to the citizenry's demands. Finally, section E presents the essential conclusions.

B. The 2019 'social outbreak' and the demand for a new constitution

On 4 October 2019, the Chilean government announced an increase in the subway fare in Santiago by 30 pesos (equivalent to 0.0013 euros). This announcement resulted in an intense social protest cycle—coined as the '2019 Chilean social outbreak'—that began with a call of high school students for massive fare evasions and jumping turnstiles. Afterwards, thousands of people joined the students, arguing that the dominant political and economic model had failed tremendously, causing unbearable living costs, undignified life conditions, structural inequality, and ecological devastation. Government authorities responded with blatant lack of empathy, ironically recommending people to get up earlier to avoid the higher rush-hour fares and inviting the 'romantics' to purchase recently marked-down flowers³.

Protestors flooded the streets in thousands across the country. Even though most protests were peaceful, some caused riots and violent confrontations with police forces. To respond, on October 19, President Sebastian Piñera declared a state of emergency in most of the Chilean territory, deploying military forces against civilians and constricting their right to assemble and freedom of movement. The military brutally repressed the still mounting demonstrations, killing twenty-three people and injuring thousands, among other human rights violations⁴.

To alleviate this explosion of social unrest, on November 15, leaders of parties represented in Congress signed a declaration demanding to find an 'institutional'

3 Retamal R., *Cuando las declaraciones juegan una mala pasada: el listado de frases polémicas de los ministros y subsecretarios de Piñera*, in *La Tercera*, 8 October 2019, at www.latercera.com/politica/noticia/gobierno-pinera-frases-polemicas/852188/.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *CIDH culmina visita in loco a Chile y presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares*, at. www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/018.asp.

and an ‘unquestionably democratic procedure’ to end the crisis. The declaration, termed ‘Agreement for Social Peace and the New Constitution’ and the subsequent constitutional reform to implement the Agreement built a highly participatory constitution-making process⁵, unprecedented in Chilean republican history and constitution-making processes worldwide. The procedure included three critical stages to secure the broadest citizen participation: a national ‘entry’ plebiscite, the election of conventional constitution-makers—including a gender-parity mandate⁶, reserved seats for native people⁷, and electoral quotas for persons with disabilities⁸, and a national ‘exit’ plebiscite, where voting will be compulsory. Furthermore, once the Convention began working, it introduced different participatory devices, including hearings, assemblies, and popular initiatives for constitutional norms.

Despite appearances suggesting the contrary, the demands raised during the social outbreak were beyond the metro fare increase. Instead, they were inevitable results of three decades of neoliberalism, following the return to democracy after 1990. This idea was vividly captured by street graffiti and protest signs showing the slogan ‘it is not 30 pesos; it is 30 years’. In fact, many demands had their social mobilisations long before the social outbreak. A few examples encompass the student’s movement from 2006 onwards⁹, the ‘No + AFP’ movement from 2016 onwards¹⁰, and the feminist’s movement from 2018 onwards¹¹. While these demands may seem fragmentary, a sociological interpretation of them reveals that they all targeted an abusive political and economic model, that systematically privatised and commodified all aspects of everyday life¹². Ultimately, the protests transformed into a single critical demand: a new constitution to reshape the social system.

To comprehend why the social outbreak led to demands for a new constitution and why social change could not occur during the 30 years of democratic government, one must focus on the institutional and political restrictions in the current Constitution. These constraints find their roots in the 1973 Chilean coup led by

5 Act N° 21.200, Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, of 24 December 2019.

6 See generally, Ponce de León Solís V., *La paridad de género en el proceso constituyente chileno: alcances, expectativas y desafíos*, in *Revista de Derecho Político* 112, 2021, pp. 383–413.

7 See generally, Marshall P., Ponce de León V., Marchant E., *Persons with disabilities in the Chilean constitution-making process*, in K. Casla (ed.), *Social Rights and Chile’s Constitutional Moment*. Hart Bloomsbury, Oxford, 2022, pp. 119–133.

8 See generally, Osorio F., *Indigenous Peoples and the Chilean Constituent Assembly*, in *International Journal of Constitutional Law Blog*, May 18, 2021, at: www.iconnectblog.com/2021/05/indigenous-peoples-and-the-chilean-constituent-assembly/.

9 Bassa J., *Chile decide. Por una Nueva Constitución*, Santiago: Planeta, 2020, p. 46.

10 See generally, Sola-Morales S., *No + AFP: Video activism, civic mobilization and protest movements for decent pensions in neoliberal Chile*, in *Comunicación y medios*, vol. 29(41), 2020, pp. 14–28.

11 See Cárdenas Olavarría J., Ceballos López P., *Análisis del discurso de resistencia feminista frente la violencia patriarcal: el estallido social en Chile*, in *Revista Educación las Américas*, 10 (2), 2020, pp. 231–244; Reyes-Housholder C., Roque B., *Chile 2018: desafíos al poder de género desde la calle hasta La Moneda*, in *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 39(2), 2019, pp. 191–216.

12 See Ruiz C., *Octubre chileno: La irrupción de un nuevo pueblo*, Santiago: Taurus, 2020; Viera C., *La Constitución de 1980: Un orden neoliberal*, in R. Lorca, P. Marshall, N. Selamé and M. Guilloff (eds.), *La Hoja en Blanco. Claves para conversar sobre una Nueva Constitución*, Santiago: La Pollera, 2020, pp. 131–145.

General Augusto Pinochet. The overthrow halted profound social and economic reforms realised by then socialist President Salvador Allende and paved the way for a brutal dictatorship that lasted nearly two decades¹³. The main mission of the recently installed military government included building a neoliberal economic system preventing future governments from adopting additional socialist reforms. To that end, Pinochet enacted a new constitution in 1980. The newly enacted Constitution stimulated the private provision of social rights under a market regime, leading to „a privatised and highly criticised pension system, segmented education, and healthcare, with lower-quality public services for the majority and expensive private [services] for the well-off“¹⁴.

However, knowing that his rule would not last forever, Pinochet engineered a strategy to secure that his economic legacy would survive a long time. Jaime Guzmán, one of the main drafters of Pinochet's constitution, outlined the basis of this strategy in a famous quote:

[t]he constitution must attempt that if adversaries came to govern, they'll be constrained to follow a course of action not so different than that oneself would desire, because—metaphorically speaking—the margin of alternatives the playing field in fact imposes on those who play in it is sufficiently reduced to make the opposite extremely hard¹⁵.

Pinochet's strategy comprised several institutional and political arrangements enshrined in the Constitution to consolidate the Chilean neoliberal system¹⁶. For instance, right-wing parties, historical supporters of the dictatorship, were over-represented in Congress because the electoral system was specifically devised to give them an advantage, covering the appointment of many senators by the dictator himself. Additionally, the Constitution instated requirements of congressional supermajorities to reform specific types of legislation associated with core aspects of the neoliberal project, including the right to education, the right to social security, and State entrepreneurial activity, among many others. Finally, the Constitution also built an extremely powerful Constitutional Tribunal to control the compatibility of future legislation with the existing constitutional text, entrusted with ample powers to nullify both bills and laws. This unprecedented concoction of political and institutional constraints entrenched in the 1980 Constitution answers the question of why even after hundreds of amendments, structural changes in its root political and economic model were impossible for 30 years after the dictatorship ended¹⁷.

13 These reforms included agricultural land redistribution, nationalisation of large-scale copper mining, as well as other healthcare, educational, and social policies.

14 See Somma N., Bargsted M., Disi R., Medel R., *No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019–2020*, in *Social Movements Studies*, vol. 20 (4), 2020, p. 2.

15 Guzmán J., *El camino político*, in *Realidad*, vol. 1 (7), 1979, p. 19.

16 See Atria F., *La Constitución tramposa*, Santiago: LOM Editores, 2013; Heiss C., *Legitimacy crisis and the constitutional problem in Chile: A legacy of authoritarianism*, in *Constellations*, vol. 24(3), 2017, pp. 470–479.

17 See Fuentes C., *Shifting the Status Quo: Constitutional Reforms in Chile*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 57(1), 2015, pp. 99–122.

C. The right to social security in the 1980 Constitution

Among the citizenry's demands expressed during the social outburst, the claim for a more equal and fair pension system was crucial. Initially, the individual capitalisation system had promised high future replacement rates. Nevertheless, after forty years, this promise remains unfulfilled. Even though many reforms were realised over the years, a broad consensus among experts existed on three critical issues, indicating the pressing need for much more profound transformations: the insufficiency of the pensions, the nonexistence of solidarity within the system, and its legitimacy crisis¹⁸. While addressing some of these issues might demand a simple legal reform, others require amendments in the Constitution.

One of the latter changes implicates the conception of social rights underlying the right to social security. Pursuant to article 19 N° 18 of the Chilean Constitution:

The Constitution guarantees to all persons:

18.- The right to social security.

The laws governing the exercise of this right shall be of qualified quorum.

State action will be directed to ensure the access of all inhabitants to uniform basic benefits, whether they are granted through public or private institutions.

The law may establish compulsory contributions.

The State shall supervise the proper exercise of the right to social security.

Existing legal scholarly literature on social rights in the 1980 Constitution defines them as rights directed to realise the value of equality inspiring the notion of citizenship, enabling universal and equal access to specific benefits essential for human development¹⁹. These benefits are beyond the individual interest of their holders to the extent that they also serve the public interest. Accordingly, to secure the public interest involved in the enjoyment of social rights, they should be provided under a 'public regime', irrespective of the public or private nature of the agent who supplies them²⁰.

This theoretical characterisation of social rights is not in accord with the constitutional recognition of social security. On the one hand, the Constitution enables the private provision of social security benefits without mentioning any standards for such conditions. On the other hand, the general statements devised in the Constitution depict a weak constitutional commitment to social security, unlike constitutional provisions including detailed policy instructions for the provision of the right to social security²¹. The Constitution does not list any guidance for social security policy on risk or contingency coverage, level of benefits, and social security system governance or financing. Moreover, the Constitution does not

18 Albagli A., Cuadrado C., Fernández C., Gambardell M., Glatz P., Troncoso P., *Abriendo Espacios en el Proceso Constituyente para futuras reformas legales en aguas, salud y pensiones*, Santiago: Rumbo Colectivo, 2021, p.

19 See Atria F., *Existen los Derechos Sociales?*, in *Estudios Nueva Economía*, vol. 3(1), 2014, pp. 15–43.

20 Atria F., *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago: LOM Ediciones, 2014, p. 240.

21 Ben-Bassat A., Dahan M., *Constitutional Commitment to Social Security and Welfare Policy*, in *Review of Law and Economics*, vol. 12(1), 2016, pp. 172–173.

explicitly impose a duty on the State for realising the right to social security. Instead, it limits the State's role to simply supervising the proper exercise of the right to social security.

From a historical perspective, the wording of Article 19 N°18 is a radical departure from previous constitutional regulation of the right of social security. Illustratively, Article 10 N°14 of the 1925 Constitution –the predecessor of the 1980 Constitution– granted social welfare protection to all inhabitants of the Republic, especially regarding healthy housing and economic conditions of life. This norm also established that the law would regulate a system to provide „each inhabitant with a minimum of well-being, adequate to the satisfaction of their personal needs and those of their family”. Even Article 1 N° 21 of the Constitutional Act N° 3 of 1976 –an official draft version of the 1980 Constitution– imposed on the State the obligation to engineer a national social security policy, oversee the operation of this system and guarantee the preferential rights of affiliates to conduct its operation. The Act also declared that

[t]he law will establish a social security system that satisfies in a uniform, solidary and sufficient way the states of individual and family need produced by any contingency and, especially, by those of maternity, old age, death, accident, illness, disability, family charges and unemployment, through the corresponding preventive, restorative and recuperative benefits.

Regarding the legal regulation of the right to social security, in 1980 the dictatorship issued the Decree-Law N° 3.500 enforcing a social security system relying on individual capitalisation²². Under this system, each affiliate has the property over an individual account where their social security contributions are deposited. These contributions are capitalised and earn the yield of the investments made by private entities (Pension Fund Administrators or AFPs) with the resources from the individual accounts. Ultimately, the amount of each pension relates to the amount of savings, where a direct relationship between personal effort and the pension obtained exists.

With an average gross replacement rate of 31.2% in 2021 (compared to a 64.5% average gross replacement rate for OECD countries), the system offers by and large very low pensions²³. The already low rates drop drastically for women and the middle-class workers²⁴, resulting in low living standards²⁵ and fear about

22 Decree-Law N° 3.500 Establece nuevo sistema de pensiones, of 13 november 1980.

23 OCDE, *Pensions at a Glance 2021*, at www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca401ebd-en.pdf?expires=1643556163&id=id&accname=guest&checksum=81E6C877086489E5AF5FEF7AB69C92C0.

24 Benavides, P. y Valdés, R. (2018). *Pensiones en Chile: Antecedentes y Contornos para una reforma urgente*, in *Temas de la Agenda Pública*, vol. 13(107), 2018, pp. 1–19; Benavides P., Fernández C., *Sistema de pensiones en Chile: Desafíos y opciones para avanzar en equidad de género*, in *Análisis FES* N° 10, 2019, at <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/15524.pdf>.

25 Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, *Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile. Informe Final*, pp. 36–37, at www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/documentos-de-trabajo/2014–2016/017-dt-2015–03-encuesta-opinion-percepcion-sistema-pensiones.pdf.

old age among active population²⁶. Billionaire profits for AFPs inflate each year, triggering further frustration and delegitimising the system.

Although this system has been reformed on many occasions after returning to democracy, its core features remain unchanged²⁷. The continuity of those features made possible, at least to some degree, due to constitutional constraints on the legislature's power to regulate the right to social security. One of those constraints is a qualified quorum of the absolute majority Congress members in office (Article 19 N° 18 para. 2 of the Constitution). The other constraint is the exclusive initiative of the President to promote bills pertaining to social security (Article 65 N° 6 of the Constitution).

An additional factor ensuring the survival of the pension system's core features has been the Chilean Constitutional Tribunal's intervention. Through its case-law, the Tribunal developed an extremely robust conception of the right to property –on the grounds of an extremely rigid constitutional property clause devised to enlarge the notion of ownership to ‘all kinds of patrimonial benefits’²⁸– thus making regulation impossible in several realms, covering that of social security. Two examples may clarify these ideas further.

The first example is about the constitutional review of a bill forming the office of ‘delegate administrator’ for AFPs that had perpetrated a ‘serious infringement of law’ that might cause damage to the funds or diminish their estate to the minimum required by law²⁹. The delegate would be appointed for three months, renewable for three additional months. The objective of the bill was to guarantee the means to check the management and investment of social insurance funds and could have easily been considered a simple regulation justified by the social function of property. A foundation for that reasoning was available in Art. 1 of the Act of Banks, Decree No. 1.907 stating, ‘that the national interest demands the maintenance of an adequate vigilance and control over financial institutions, which in their line of businesses use fundamentally public resources’. Likewise, Art. 19 No. 18 CPR states that ‘[t]he State will oversee the adequate exercise of the right to social security’.

However, the Tribunal argued that the measure amounted to a total deprivation of an essential power of domain, namely the AFPs’ power to administer the funds through their owners or whosoever they determined in their own social statute, irrespective of its temporary effects. The decision is quite laconic and completely

26 CLAPES UC y Dirección de Estudios Sociales, *Estudio de percepciones sobre las pensiones: De la decepción de los pensionados al temor de los ocupados*, pp. 5–9, at https://clapesuc.cl/assets/uploads/2017/09/09-09-17-estudio_de_pensiones.pdf.

27 Larrain Villanueva F., *El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales*, in *Revista chilena de derecho*, 39(2), 2012, pp. 541–551.

28 In the words of the constitutional drafting commission of the 1980 Constitution (CENC). CENC Records, Session No. 150, p. 13. See, Ponce de León Solís V., *Property Over Incorporeal Goods: The Cornerstone of the Chilean Neoliberal Constitution*, in B. Akkermans and J. Robbie (eds.), *Property Law Perspectives VII*, The Hague: Eleven International Publishing, 2020, pp. 43–62.

29 *Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que Modifica las Leyes de Mercado de Valores, Administración de Fondos Mutuos, de Fondos de Inversión, de Fondos de Pensiones, de Compañías de Seguros, y otras Materias que Indica*, Tribunal Constitucional, Rol No. 184–1994, 07 March 1994.

overlooks any reference to the social function of property or the social interests that may have otherwise justified the bill.

The second example deals with the constitutional review of a bill and stipulates that the affiliates might dispose of the surplus on their savings accounts to constitute a life annuity, but it necessitates a specific consultation and offering system³⁰. The bill had dual purposes, which were to mend imperfections in the life annuities market, including lack of information, high commission costs, trading in personal information and conflicts of interests. Simultaneously, the bill sought to protect the life conditions for the annuitant and secured the right to social security as per Art. 19 No. 18 CPR. The bill was challenged before the Constitutional Tribunal on the grounds that it undermined the very essence of the individual account system: the affiliates' property rights over the funds and their freedom to dispose of them.

The Tribunal judged the measure to be unconstitutional because it meant deprivation of the affiliates' power to freely dispose of their accounts' surpluses. It also noted that a taking property does not only occur when the owner is totally deprived of it or of one of its essential attributes or powers but also when a property is partially deprived, or it is subject to regulations that prevent the owner from freely exercising her right³¹. The Tribunal held that the regulation did not serve the 'general interests' of the Nation as required by the property clause, as the general interests of the Nation „convey a legal value that associates directly with the entire nation and never, as important as it may be, with a part of it"³². It ultimately concluded:

*any other legal value, however important or significant it may be, such as the diffusion of property, the interests of savers, of social security affiliates [...] or others, are very valuable and may be protected by legal provisions that grant audit, control or sanction powers to state units; but the Constitution has only stipulated the acceptability of limitations or obligations for the very determinate expressions of the social function of domain that has been indicated and any other restriction is unconstitutional*³³.

Moreover, the Constitutional Tribunal has advanced a quite peculiar interpretation of the subsidiarity principle—one of the most characteristic directives of the Catholic Church's social doctrine— further limiting State action³⁴. Pursuant to this interpretation, State intervention in the realisation of social needs, be it direct (through immediate provision) or indirect (through regulation), is *exceptional* and can only occur when private parties are unwilling or unable to intervene themselves. Additionally, based on this version of the subsidiarity principle, State in-

30 *Id.*, paragraph 57.

31 *Requerimiento respecto del proyecto de ley, que modifica el Decreto Ley No. 3.500, de 1980, que establece normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias*, Tribunal Constitucional, case No. 334–2001, 21 August 2001.

32 *Id.*, paragraph 21.

33 *Id.* The original quote belongs to Evans de la Cuadra E., *Los Derechos Constitucionales*, Vol. II, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1986, p. 378.

34 See generally, Viera C., *El problema constitucional chileno: Superar el Estado subsidiario?*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 58(2), 2020, pp. 49–63.

tervention must occur under equal conditions applicable to private parties, implying market conditions. In practical terms, this means that the State should refrain from using its infrastructure or comparative advantages to advance the provision of social rights.

D. Will a new constitution generate substantial changes in social security?

Time is not ripe enough to declare whether a new constitution will cause substantial changes in the right to social security. Several reasons exist to be optimistic. However, there are reasons causing concern. These reasons relate to the procedural design of the constitution-making process and the structure of the constitution-making body. This section covers two aspects of this procedural design: the two-thirds rule and the ‘blank slate’, on the one hand, and the ‘exit’ plebiscite, on the other.

I. The two-thirds rule and the ‘blank slate’

The Chilean constitution-making process rests on two fundamental assumptions. The first assumption is established in art. 133 para. 3 of the Constitution, stating that „[t]he Convention shall approve the rules [of the new constitution] and its voting regulations by a quorum of two-thirds of its members in office”. The second assumption is the full autonomy of the Convention to describe the contents of the new constitution, to an extent that the 1980 Constitution will not function as the default rule –as was consistently demanded by the right-wing political parties in every debate on a new constitution since the return to democracy– but instead start from a ‘blank slate’³⁵. Consequently, those initiatives not reaching the two-thirds quorum will not be included in the constitutional text, and their regulation will be subject to the ordinary legislative procedure.

Collectively, these two fundamental assumptions are expected to encourage negotiation among the various political forces constituting the Constitutional Convention and stimulate the achievement of broad consensus, securing the stability of the new constitution without favouring the established order³⁶. Accordingly, if one-third plus one member of the Convention rejects incorporating a certain matter in the new constitution, it risks transferring the regulation of that matter to the ordinary legislative procedure. In such a case, given that the quorum for approval of the legal rank norm will be less than two-thirds (normally, simple majority rule), the interests and proposals of the minority might be completely disregarded. Therefore, it would be more convenient to reach one-third plus one agreement, making concessions or qualifying their proposals, rendering them to be reflected in the constitutional text at a higher likelihood.

³⁵ See Contreras P., *Cómo haremos la Nueva Constitución (y por qué será mejor que la que tenemos)?*, in R. Lorca, P. Marshall, N. Selamé and M. Guilloff (eds.), *La Hoja en Blanco. Claves para conversar sobre una Nueva Constitución*, Santiago: La Pollera, 2020, pp. 163–178.

³⁶ *Id.*

As for the viability of the forming strategic alliances, studies conducted so far on the voting patterns in the Constitutional Convention specify three groupings: right-wing conventionals (conservatives), centre and centre-left-wing conventionals (progressives), and the left-wing conventionals (radicals). Centre and centre-left-wing conventionals are the largest group and the most ideologically dispersed, compared to the rest. While this group alone exceeds one-third of the Convention, it does not hold the majority³⁷. However, it must be noted, that in matters of particular relevance during the social outbreak, such as gender equality, meaningful alignment in voting patterns centre-wing and left-wing conventionals has been possible. These patterns indicate that though the aspiration of a new constitution with strong social rights and a robust right to social security is achievable, it is not guaranteed. Illustratively, a recent survey reported that 71 conventionals did not have a definite position on the participation of private entities in the provision of the right to social security, 38 were in favour of promoting their participation, whereas the remaining 46 opposed³⁸.

Even though the ‘blank slate’ metaphor is quite widespread, two caveats are in order. Firstly, art. 135 para. 4 of the Constitution establishes that,

[t]he text of the New Constitution that is submitted to a plebiscite must respect the republican nature of the State of Chile, its democratic regime, the final and executed judicial rulings and the international treaties ratified by Chile that are in force³⁹.

Secondly, according to art. 142 para. 12 of the Constitution, „[i]f the question raised to the citizens in the ratification plebiscite is rejected, the present Constitution will remain in force”. Hence, although the 1980 Constitution does not represent the default rule in case an agreement is not reached on certain matters by the Constitutional Convention, it does represent the default rule in case the new proposal is not approved as a whole, in the ‘exit’ plebiscite.

II. The ‘exit’ plebiscite

Act N° 21.200 of 25 December 2019, reformed the 1980 Constitution to implement the ‘Agreement for Social Peace and for the New Constitution’, introducing a constitution-making procedure. The procedure contained three critical stages to secure the broadest citizen participation possible: a national ‘entry’ plebiscite, the election of conventional constitution-makers, and a national ‘exit’ plebiscite.

Pursuant to article 130 of the Constitution, in the entry plebiscite, citizens would have two electoral ballots. The first ballot would include the following question: ‘Do you want a New Constitution?’ Under the question exist two

37 Plataforma Telar, *Reporte Nominat: posiciones ideológicas de los Convencionales según las votaciones*, at: <https://plataformatelar.cl/2021/10/19/nominate-posiciones-ideologicas-de-los-convencionales/>.

38 Román C., Janssen A., Irrázaval I., *Anticipo de la Convención: habrá privados en las cotizaciones obligatorias?*, at www.pauta.cl/politica/convencion-constitucional-cotizaciones-obligatorias-pensiones-afp-privados.

39 For a study on the scope of these limits, see Salgado C., Lovera D., Contreras P., *Límites de tratados internacionales al poder constituyente? Análisis del caso chileno*, in *International Journal of Constitutional Law* (in press).

horizontal lines, one next to the other. The first line would have the expression ‘Approve’ at the bottom, and the second, the expression ‘Reject’. Thus, voters could mark their preference on one of the alternatives. The second ballot would have the question: ‘What type of body should draft the New Constitution?’ Under this question would be two horizontal lines, one next to the other. The first would have the expression ‘Mixed Constitutional Convention’ and the second, the expression ‘Constitutional Convention’. Under the expression ‘Mixed Constitutional Convention’ would read: ‘Integrated into equal parts by members elected by the people and parliamentarians in office’. Under the expression ‘Constitutional Convention’ would read: ‘Composed exclusively by members elected by the people’. Therefore, voters could indicate their preferences. This plebiscite was conducted on 25 October 2020. For the first ballot, the winning option was the ‘Approve’ option, with 78.28 % of the valid votes, while for the second ballot the winning option was the ‘Constitutional Convention’ option, with 78.99 % of the valid votes.

The elections for members of the Constitutional Convention were on 15 May and 16 May 2020. Surveys at the time predicted that right-wing candidates would get at least one-third of the seats in the Constitutional Convention, gaining immediate veto power. Surprisingly, against all odds, they only gained 37 out of the 155 seats in the Convention. These results prevented them from acting as effective veto players while voting as well as from blocking the Conventions’ work by filing appeals before the Supreme Court⁴⁰.

As for the ‘exit’ plebiscite, article 142 para. 1 of the Constitution declares that

[o]nce the proposal for a constitutional text approved by the Convention has been communicated to the President of the Republic, the latter shall convene, within three days of following the said communication, by means of an exempt supreme decree, a national constitutional plebiscite so that the citizens approve or reject the proposal.

In this plebiscite, citizens will have an electoral ballot containing the question ‘Do you approve the text of the New Constitution proposed by the Constitutional Convention?’. Under that question there will be two horizontal lines, one next to the other. The first will have in its lower part the expression ‘Approve’ and the second, the word ‘Reject’. Hence, voters can mark their preference.

Despite the broad social support for the constitution-making process, evidenced by the overwhelming triumph of the ‘Approve’ option in the ‘entry’ plebiscite, the ‘exit’ plebiscite results are not evident. The recent near-victory in November 2021 of far-right-wing presidential candidate José Antonio Kast –a Pinochet apologist, who clearly campaigned against the constitution-making process and maintaining the current social security system– shows that no outcome is secured⁴¹. Amid

40 Article 135 para. 1 of the Constitution declares that „[a]ny infraction of the procedural rules applicable to the Convention, contained in this section and those of procedure that emanate from the general agreements of the Convention itself, may be claimed”. Para. 3 of that same Article states that „[t]he claim must be signed by at least a quarter of the members in exercise of the Convention [that is, 39 members] and will be filed before the Supreme Court, within a period of five days since the alleged defect was known”.

41 Kast led the first round of the presidential election on 21 November 2021 by 28 % of the valid votes, although he ultimately lost before centre-left candidate Gabriel Boric. Jaime Bassa, former vice-president of

hostile mudslinging and excessive political polarisation, rejection of the draft proposed by the Constitutional Convention is plausible.

Nonetheless, it is highly debatable whether the social outburst represented the single genuine ‘will of the people’ and whether there is such a thing at all. Some of the many nuances behind protestors’ slogans such as ‘No + AFP’ were exposed during the submission of popular initiatives for constitutional norms before the Convention. The initiatives are a popular participation mechanism based on the collection of support (15.000 signatures), to submit citizen proposals to the constitutional debate directly. While over twenty initiatives promoted the reinforcement of the right to social security, the one that got the most and fastest support encouraged the constitutional recognition of the pensioners’ property over their social security pensions and their freedom to choose who will administer their savings funds. This initiative, entitled ‘Not with my money’, depicts a distinct tension between the claim to embrace solidarity and individual freedom. Awareness of these tensions is key to the success of the ‘exit’ plebiscite, as the Convention’s proposal will need to bear into consideration the possibility of rejection.

E. Conclusion

During the Chilean social outbreak of 2019, the citizenry expressed a series of demands en masse in a cycle of protests, revealing a general malaise towards an abusive political, legal, and economic model that led to the expansion of a market rationale to all areas of public activity. The demands covered a wide range of issues: gender equality, social rights, the rights of indigenous people, environmental protection, and so forth. Although the government initially countered with brutal police and military repression, the protests did not subside. In response to mounting social unrest, political parties represented in Congress signed an agreement that laid the foundations for a highly participatory constitution-making process, unparalleled in Chilean republican tradition.

The expectation behind this process is that it will free the political system from the deadlocks inherited from the dictatorship: the requirement of congressional supermajorities to reform specific types of legislation associated with core aspects of the neoliberal project, the exclusive initiative of the President to promote certain bills also associated with core aspects of the neoliberal project, and an extremely powerful Constitutional Tribunal to control the compatibility of future legislation with the existing constitutional text, entrusted with ample powers to nullify both bills and laws. These deadlocks have thwarted social transformation and prevented Chileans from having a say in the way their life is organized. Most importantly, for the purposes of this study, they have perpetuated the abandonment of the principles of social security, in favour of a market approach to insurance.

the Constitutional Convention, read these results as a call for moderation in the intensity and pace of social changes. El Mostrador, *Jaime Bassa y el peligro que corre la Nueva Constitución: „El camino constituyente es la alternativa que los pueblos eligieron para superar la crisis política”*, at www.elmostrador.cl/nueva-constitucion/2021/11/22/jaime-bassa-y-el-peligro-que-corre-la-nueva-constitucion-el-camino-constituyente-es-la-alternativa-que-los-pueblos-eligieron-para-superar-la-crisis-politica/.

It is still too early to say whether a new constitution will adequately address the issues voiced by Chileans during the outbreak and improve the social security system. Some of the features of the constitution-making process and of the Constitution Convention give us reason to believe that the new constitution will lead to transformations attuned to the citizenry's demands. However, simultaneously, some of those features are cause for concern. The two-thirds quorum to approve the new constitution's norms might stimulate negotiations and agreements among conventionals but it might also hinder substantial social transformations. In turn, the 'exit' plebiscite assures that a highly polarized citizenry will have the chance to decide at the end of the process whether the Convention lived up to its task. Ultimately, with these two concerns in mind, the Convention's greatest challenge will be to find a balance between appeals for more solidarity and claims for individual freedom.

References

- Albagli A., Cuadrado C., Fernández C., Gambardell M., Glatz P., Troncoso P., *Abriendo Espacios en el Proceso Constituyente para futuras reformas legales en aguas, salud y pensiones*, Santiago: Rumbo Colectivo, 2021.
- Atria F., *La Constitución tramposa*, Santiago: LOM Editores, 2013.
- Atria F., *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago: LOM Ediciones, 2014.
- Atria F., *Existen los Derechos Sociales?*, in *Estudios Nueva Economía*, vol. 3(1), 2014, pp. 15–43.
- Bassa J., *Chile decide. Por una Nueva Constitución*, Santiago: Planeta, 2020.
- Ben-Bassat A., Dahan M., *Constitutional Commitment to Social Security and Welfare Policy*, in *Review of Law and Economics*, vol. 12(1), 2018, pp. 172–173.
- Benavides, P. y Valdés, R. (2018). *Pensiones en Chile: Antecedentes y Contornos para una reforma urgente*, in *Temas de la Agenda Pública*, vol. 13(107), 2018, pp. 1–19.
- Cárdenas Olavarria J., Ceballos López P., *Análisis del discurso de resistencia feminista frente la violencia patriarcal: el estallido social en Chile*, in *Revista Educación las Américas*, 10 (2), 2020, pp. 231–244.
- Contreras P., *Cómo haremos la Nueva Constitución (y por qué será mejor que la que tenemos)?*, in R. Lorca, P. Marshall, N. Selamé and M. Guilloff (eds.), *La Hoja en Blanco. Claves para conversar sobre una Nueva Constitución*, Santiago: La Pollera, 2020, pp. 163–178.
- Evans de la Cuadra E., *Los Derechos Constitucionales*, Vol. II, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1986.
- Fuentes C., *Shifting the Status Quo: Constitutional Reforms in Chile*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 57(1), 2015, pp. 99–122.
- Guzmán J., *El camino político*, in *Realidad*, vol. 1 (7), 1979, pp. 13–23.
- Heiss C., *Legitimacy crisis and the constitutional problem in Chile: A legacy of authoritarianism*, in *Constellations*, vol. 24(3), 2017, pp. 470–479.
- Larraín Villanueva F., *El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales*, in *Revista chilena de derecho*, 39(2), 2012, pp. 541–551.
- Marshall P., Ponce de León V., Marchant E. *Persons with disabilities in the Chilean constitution-making process*, in K. Casla (ed.), *Social Rights and Chile's Constitutional Moment*. Hart Bloomsbury, Oxford, 2022, pp. 119–133.

- Ponce de León Solís V., *Property Over Incorporeal Goods: The Cornerstone of the Chilean Neoliberal Constitution*, in B. Akkermans and J. Robbie (eds.), *Property Law Perspectives VII*, The Hague: Eleven International Publishing, 2020, pp. 43–62.
- Ponce de León Solís, V., La paridad de género en el proceso constituyente chileno: alcances, expectativas y desafíos, in *Revista de Derecho Político*, vol. 112, 2021, pp. 383–413.
- Reyes-Housholder C., Roque B., Chile 2018: desafíos al poder de género desde la calle hasta La Moneda, in *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 39(2), 2019, pp. 191–216.
- Ruiz C., *Octubre chileno: La irrupción de un nuevo pueblo*, Santiago: Taurus, 2020.
- Salgado C., Lovera D., Contreras P., Límites de tratados internacionales al poder constituyente? Análisis del caso chileno, in *International Journal of Constitutional Law* (in press).
- Sola-Morales S., No + AFP: Video activism, civic mobilization and protest movements for decent pensions in neoliberal Chile, in *Comunicación y medios*, vol. 29(41), 2020, pp. 14–28.
- Somma N., Bargsted M., Disi R., Medel R., No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019–2020, in *Social Movements Studies*, vol. 20 (4), 2020, pp. 1–8.
- Superintendency of Pension Fund Administrators, *The Chilean Pension System*, Santiago: SAFP, 2003.
- Viera C., *El problema constitucional chileno: Superar el Estado subsidiario?*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 58(2), 2020, pp. 49–63.
- Viera C., *La Constitución de 1980: Un orden neoliberal*, in R. Lorca, P. Marshall, N. Selamé and M. Guilloff (eds.), *La Hoja en Blanco. Claves para conversar sobre una Nueva Constitución*, Santiago: La Pollera, 2020, pp. 131–145.
- Web sources
- Benavides P., Fernández C., *Sistema de pensiones en Chile: Desafíos y opciones para avanzar en equidad de género*, in *Análisis FES* N° 10, 2019, at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/15524.pdf>.
- CLAPES UC y Dirección de Estudios Sociales, *Estudio de percepciones sobre las pensiones: De la decepción de los pensionados al temor de los ocupados*, at https://clapesuc.cl/assets/uploads/2017/09/09-09-17- estudio_de_pensiones.pdf.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, *Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile. Informe Final*, at www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/documentos-de-trabajo/2014-2016/017-dt-2015-03-encuesta-opinion-percepcion-sistema-pensiones.pdf.
- El Mostrador, Jaime Bassa y el peligro que corre la Nueva Constitución: „El camino constituyente es la alternativa que los pueblos eligieron para superar la crisis política”, at www.elmostrador.cl/nueva-constitucion/2021/11/22/jaime-bassa-y-el-peligro-que-corre-la-nueva-constitucion-el-camino-constituyente-es-la-alternativa-que-los-pueblos-eligieron-para-superar-la-crisis-politica/.
- OECD, *Pensions at a Glance 2021*, at www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca401ebd-en.pdf?expires=1643556163&id=id&acname=guest&checksum=81E6C877086489E5AF5FEF7AB69C92C0.
- Osorio F., *Indigenous Peoples and the Chilean Constituent Assembly*, in *International Journal of Constitutional Law Blog*, May 18, 2021, at: www.iconnectblog.com/2021/05/indigenous-peoples-and-the-chilean-constituent-assembly/.

Plataforma Telar, *Reporte Nominate: posiciones ideológicas de los Convencionales según las votaciones*, at: <https://plataformatelar.cl/2021/10/19/nominate-posiciones-ideologicas-de-los-convencionales/>.

Retamal R., Cuando las declaraciones juegan una mala pasada: el listado de frases polémicas de los ministros y subsecretarios de Piñera, in *La Tercera*, 8 October 2019, at www.latercera.com/politica/noticia/gobierno-pinera-frases-polemicas/852188/.

Román C., Janssen A., Irarrázaval I., *Anticipo de la Convención: habrá privados en las cotizaciones obligatorias?*, at www.pauta.cl/politica/convencion-constitucional-cotizaciones-obligatorias-pensiones-afp-privados.

Vaccination against COVID-19 from a Hungarian legal perspective

Table of Content

1. Introduction
2. Early vaccination against COVID-19 in Hungary
3. Is mandatory vaccination a human rights derogation?
4. Solidarity and COVID-19 vaccines
5. The role of primary healthcare professionals in COVID-19 vaccination
6. Promotion of COVID-19 vaccination
7. „Vaccination justice”
8. COVID-19 vaccine trials involving minors
9. SARS-CoV-2 controlled human infection
10. Conclusion

Abstract

In Hungary, vaccination against COVID-19 has made great headway in recent times. The role of primary and other healthcare professionals from all over the country is important. In Hungary, Russian and Chinese vaccines are also used in addition to the „Western” types. The human rights derogations related to the pandemic do not exceed a tolerable level. Hungary has offered COVID-19 vaccines to certain less well-off countries as part of COVAX. „Vaccination justice” is part of social justice. The global aspect of vaccination justice reflects the global level of equality in vaccine allocation. Although, according to recent case law at the European Court of Human Rights, mandatory COVID-19 vaccination is not a violation of human rights, this vaccination remains an individual choice for patients in Hungary, except for healthcare workers. COVID-19 vaccine trials involving minors and SARS-CoV-2 controlled human infections might be necessary for the greater good.

Keywords: COVID-19 pandemic, vaccines, Hungary, vaccination justice, human rights, solidarity, controlled human infection.

1. Introduction

Variolation as a means of immunization was first used in China. The person to be immunized was infected with material taken from a patient suffering from smallpox, or variola, and, hopefully, the reaction was thus milder. After China, India and, from the early 18th century, England and North America also used this method. Edward Jenner discovered the smallpox vaccine in 1796. He successfully used cowpox to immunize humans. During the Cold War, that virus was considered a weapon by the opposing parties. We still do not know whether the military of certain countries possess it. After several negotiations on its destruction, this weapon is still presumed to exist in a number of countries.

A virus may be used as a military weapon, but also as an economic tool. Naturally, we hope that SARS-CoV-2 was not spread among the peoples of the world with either of these aims. The Chinese type of COVID-19 vaccine contains parts of inactivated SARS-CoV-2. Several vector and mRNA vaccines have been developed, and not only in the Western world. Humanity faces new waves of the COVID-19 pandemic, but now vaccines may protect us.

2. Early vaccination against COVID-19 in Hungary

The COVID-19 pandemic started in China in December 2019. A Public Health Emergency of International Concern was declared by the World Health Organization (WHO) in January 2020. The WHO classified it as a pandemic in March 2020.

In Hungary, on the basis of the Act on Healthcare and in respect of the Fundamental Law (Constitution) of Hungary, Government Decree 283/2020 (June 17, 2020), declaring a „state of health crisis,” introduced a „state of epidemiological preparedness.” According to Government Decree 343/2021 (June 16, 2021), the „state of epidemiological preparedness” was extended to December 17, 2021. This means that special legal regulations should be maintained to cope with the pandemic. Certain rights of patients may be limited, for example, the right of the patient to receive visitors, the parents’ right to stay all day with their hospitalized child, and a potential delay in elective medical interventions. These and other similar patients’ rights may be restricted if necessary and proportional. Not only may patients’ rights be curtailed but so may other rights, such as those on social distancing, mask wearing, and stores opening. As stipulated by Section 232/D of the Act on Healthcare, these limitations may be introduced by Government Decree, thus not requiring a parliamentary vote. The human rights concerned are mainly second-generation: economic, social, and cultural rights.

In Hungary, the large number of those vaccinated against COVID-19 led to a significant decrease in the number of coronavirus patients by early summer 2021. It is unclear whether this represents the end of the pandemic, since millions of Hungarians have still not been vaccinated and herd immunity has certainly not developed in Hungary. In addition, the opening of borders and the easing of restrictions might result in new waves of the pandemic. The surplus of vaccines and the high level of popular cooperation with the authorities are positive phenomena; however, we will certainly have to live with COVID-19 in the coming years or decades.¹ The vaccine supply is sufficient to curb the pandemic in Hungary for the time being. Nonetheless, it will be difficult to achieve a final solution to end the pandemic, and we might not know how many and what kinds of pandemics will afflict Hungary and other countries in the coming years. This is why Hungary has decided to establish a vaccine plant within its borders by the end of 2022, where the Chinese type of COVID-19 vaccine will be produced, among other types. The defensive position of Hungary is understandable because its distancing from the

¹ See also Máté Julesz, “Telemedicine and COVID-19 pandemic”, 20(3) *Informacios Tarsadalom* (2020), 27–38.

European Union, with special reference to COVID-19 vaccine procurement, exposes Hungary to the vicissitudes of the free market. According to the Constitution, amended in 1989, Hungary was a social market economy until 2011. From 2012, Hungary officially became a free market economy with a Fundamental Law replacing the Constitution. This was an inevitable path for Hungary, though the free market certainly also has its disadvantages. Hungary attempted to obtain COVID-19 vaccines from all the conceivable sources: through European Union procurement and also from Russia and China. It is a constitutional obligation of the Hungarian state to protect the life and health of all its citizens and, if possible, of all those living in Hungary. Article II of the Fundamental Law declares that „Every human being shall have the right to life and human dignity,” Article XX para. (1) states that „Everyone shall have the right to physical and mental health,” and Article XX para. (2) asserts that „Hungary shall promote the effective application of the right referred to in para. (1) through ... the provision of healthcare.”

3. Is mandatory vaccination a human rights derogation?

Aidukaite et al. argue that mandatory vaccination against serious contagious diseases in Hungary, Lithuania, Poland, and Slovakia, including the BCG vaccine against tuberculosis, is a holdover from „state socialist times.” The authors emphasize the advantage of state-financed healthcare systems with quasi-universal coverage in these countries.² Czechowicz makes the point that, „In the context of vaccinations against COVID-19, which presently are voluntary in Poland, there is a risk of low vaccination rates.”³

Patients’ rights to bodily integrity and self-determination must be respected. Mandatory COVID-19 vaccination might thus run counter to these rights. In Russia, certain professionals are required to receive a COVID-19 vaccine. In Hungary, we can report a similar legal obligation for healthcare workers. Mandatory coronavirus vaccination in contravention of patients’ right to self-determination would be detrimental to vaccination willingness in Hungary. There are mandatory vaccinations in Hungary, mainly for children (for example, against pertussis, diphtheria, tetanus, and polio). The Hungarian Government decided to promote COVID-19 vaccination through other legal measures, such as a certification of vaccination allowing „free movement” to enclosed spaces (restaurants, movie theaters, theaters, concert halls, and fitness centers). Vogler believes that airlines requiring COVID-19 vaccination among their passengers are not in violation of fundamental rights.⁴

In Hungary, adults are free to decide whether to accept the coronavirus vaccine. They may refuse the Russian, Chinese, or any other vaccines and wait for a de-

2 Jolanta Aidukaite, Steven Saxonberg, Dorota Szelewa et al., „Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis in Central and Eastern Europe”, 55(2) *Social Policy and Administration* (2021), 358–373, at 360.

3 Sebastian Czechowicz, „Legal guarantees for the protection of public health against the spread of infectious diseases – New challenges and threats”, 14(1) *Medicine, Law & Society* (2021), 77–94, at 91.

4 Ralf Vogler, „Airline-Imposed Vaccination Requirement for Air Travel: Considerations from a German Perspective”, 46(3) *Air & Space Law* (2021), 395–414, at 395.

sired and trusted type. Minors who are willing to be vaccinated require parental consent, which is the rule for any similar medical intervention.

In a judgment by the European Court of Human Rights in *Solomakhin vs. Ukraine* in 2012, we read as follows: „Compulsory vaccination – as an involuntary medical treatment – amounts to an interference with the right to respect for one’s private life, which includes a person’s physical and psychological integrity.” In its ruling in *Vavricka and Others vs. the Czech Republic* in 2021, the Court held that compulsory vaccination of children is not in violation of Article 8 of the European Convention on Human Rights on the right to respect private and family life. Article 8 para. (2) declares: „There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.” This judgment may be interpreted such that making COVID-19 vaccination compulsory is not necessarily in conflict with human rights. Like the Czech Republic, Hungary is a Member State of the Council of Europe. The European Convention on Human Rights was adopted by the Council of Europe in 1950 and came into effect in 1953. The European Court of Human Rights rules in cases of violation of the Convention. Thus, Hungary also follows the Court’s human rights interpretations.

In the USA, Rothstein et al. pointed out that „Private-sector employers are generally free to use any hiring criteria and impose any condition of employment unless doing so violates federal or state law.... Bills introduced in more than a dozen state legislatures would prohibit employers from mandating vaccination for COVID-19.”⁵ In Hungary, most employers are not allowed to mandate COVID-19 vaccination. However, there may be legal means to persuade employees to be vaccinated. A healthcare worker, who is obliged to be vaccinated for COVID-19, would find themselves in a difficult situation even in the short run if they did not acquiesce.

4. Solidarity and COVID-19 vaccines

When we consider COVID-19 vaccination, we should always hold the key concept of „solidarity” in our sights. People can show solidarity with each other not only in terms of the law but also in terms of society, culture, and our humanity. Vaccination against COVID-19 is, by and large, based on a sufficient quantity of vaccines reaching the highest possible number of people. If there is not enough available vaccine or if availability is limited, the COVID-19 pandemic, started in 2019, will continue for some time to come. The most important problem is why many people cannot access these vaccines and how these inhibiting factors may be surmounted. The International Health Regulations (WHO) mention yellow fever, but there is no stipulation on COVID-19 as yet. An important step the WHO

5 Mark A. Rothstein, Wendy E. Parmet and Dorit Rubinstein Reiss, „Employer-Mandated Vaccination for COVID-19”, 111(6) American Journal of Public Health (2021), 1061–1064, at 1062.

should take in the future would be to include coronavirus in Annex 7 of the International Health Regulations. Now, it is too early to require a similar step from the WHO; however, this will be ineluctable in the long run. According to Annex 7 Sec. 2(h) of the International Health Regulations, „A State Party, in whose territory vectors of yellow fever are present, may require a traveler from an area where the Organization has determined that a risk of yellow fever transmission is present, who is unable to produce a valid certificate of vaccination against yellow fever, to be quarantined until the certificate becomes valid, or until a period of not more than six days, reckoned from the date of last possible exposure to infection, has elapsed, whichever occurs first.” COVID-19 will certainly take its rightful place next to yellow fever on an international scale.

West-Oram asserts that „vaccination programs cannot deliver herd immunity without mass participation from community members, but individuals cannot contribute to herd immunity if vaccines are prohibitively expensive, or only available at an inaccessible venue.”⁶ In Hungary, COVID-19 vaccination is provided free of charge, regardless of a patient’s wealth or income. Besides community vaccination centers, primary care physicians are also involved. Thus, Hungarian nationals in rural areas may also access the vaccine. Although these vaccines were imported at a high price, mainly from China, the government offers them for free and not solely to Hungarian citizens but to foreigners living in Hungary as well. This is important both for the national economy and for various other reasons. For example, medical students attended classes online during the first three waves of the pandemic, making it difficult to teach them certain skills, such as conducting a forensic autopsy and examining a living patient. While Hungarian medical students were vaccinated as early as January 2021, their foreign counterparts in the country were only provided this opportunity in May of that year. These foreign medical students in Hungary are very interested in becoming vaccinated to pursue their studies and obtain professional knowledge, which is challenging – if not impossible – online.

As stipulated by Hungarian Government Decree 348/2021 (June 22, 2021), people over 18 years of age and living in the countries that border Hungary – Ukraine, Romania, Serbia, Croatia, Slovenia, Austria, or Slovakia – in a territory near the border, may request COVID-19 vaccination free of charge from July 1, 2021. They receive their shot in the arm in Hungary, and their trip from the Hungarian border to the vaccination point is covered by the Hungarian state. This Decree allows no choice among types of vaccines. It offers humanitarian aid to the Hungarian minorities in these neighboring countries *de facto*; however, it does not distinguish between who is and who is not of Hungarian descent *de jure*. The double advantage of this initiative is that Hungary is taking a step to immunize those who enter Hungary regularly to work, shop or visit relatives. If they accept this opportunity, their lives will be improved – if not saved – and Hungary will cut down on SARS-CoV-2 being imported from abroad. This Hungarian Govern-

6 Peter West-Oram, „Solidarity is for other people: identifying derelictions of solidarity in responses to COVID-19”, 47(2) *Journal of Medical Ethics* (2021), 65–68, at 66.

ment Decree is an example of how to display solidarity towards others and simultaneously benefit ourselves.

According to the National Avowal (Preamble) of the Hungarian Fundamental Law (Constitution), „We hold that we have a general duty to help the vulnerable and the poor.” Hungary has thus offered COVID-19 vaccines to North Macedonia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina (former Yugoslavian member states), and the Republic of Cape Verde (Africa), while other countries might also enjoy Hungarian humanitarian aid. Pursuant to Hungarian Government Decision 1282/2021 (May 19, 2021), Palestine received respirators from Hungary. Humanitarian aid from Hungary is a sign of its solidarity with the less well-off. In view of the global aspect of the human right to life and health, countries that are most in need should be backed by countries with a surplus of vaccines, respirators, medicine, medical devices etc. Solidarity is a fundamental value which is basic when we put the human right to life and health to the test. While the human right to health is free for all, the human right to healthcare is not necessarily free.⁷ In an emergency, healthcare provision should not be refused on financial grounds. This applies under everyday circumstances, and it is no less important in the case of the emergency situation generated by the COVID-19 pandemic. Mutual solidarity among states is a must if we want to live in a community of democratic states that respect human rights. The human right to life and human dignity should not be derogated with reference to the COVID-19 pandemic; however, many not absolute human rights may be derogated if necessary. The human right to life and human dignity for all must be ensured by the poorest countries as well. There is no excuse when a country’s legal system suffers from a deficiency of absolute human rights. Nevertheless, a poor economic situation may be an excuse for a lack of healthcare provided for COVID-19 patients. While no country is allowed to intervene in another country’s internal affairs, impartial humanitarian aid cannot be regarded as an unlawful intervention.

COVAX (COVID-19 Vaccines Global Access), under the auspices of the WHO, makes efforts to ensure equitable vaccine allocation in the world, with special reference to low- and middle-income countries. According to an article recently published in *Science*, „COVAX is strapped for cash and its impact remains to be seen.”⁸ In fact, COVAX has not been able to deliver the promised quantity of COVID-19 vaccines in due time. Ghana was the first developing country to obtain vaccines via COVAX. Besides African countries, such as Ghana and the Ivory Coast, Eastern European developing countries, such as Moldova and Bosnia and Herzegovina, have also received a vaccine supply through COVAX. Vaccines have also been provided for Uruguay. COVAX reaches targeted developing countries step by step.

We can attest to COVID-19 vaccine scarcity in the developing world, although, unfortunately, vaccine scarcity and vaccine hesitancy often go hand in hand, mak-

7 See also: Ulrich Becker, „Das Recht auf Gesundheitsleistungen”, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), „Nach geltendem Verfassungsrecht, Festschrift für Udo Steiner zum 70. Geburtstag”, Stuttgart 2009, S. 50 – 76.

8 Jon Cohen and Kai Kupferschmidt, „As vaccines emerge, a global waiting game begins”, 370(6523) *Science* (2021), 1385–1387, at 1386.

ing the problem even more complex. For example, according to a recent study in Uganda, „There was a low level of vaccine acceptance and clinical trial interest in western Uganda. ... We anticipated fears in the larger part of this community that health experts need to address through reassurance of the community that vaccines are tested and that they are safe and important if we are to rapidly contain the COVID-19 pandemic.”⁹ Another survey conducted in Uganda showed a low level of COVID-19 vaccine acceptance among medical students, influenced by negative information from social media.¹⁰ The latter result is even more troubling because future physicians should use evidence-based information to persuade people to receive a COVID-19 vaccine for their own sake. The role of physicians and medical students is crucial everywhere when it comes to promoting the COVID-19 vaccine.

Israeli researchers argue that there is „a reduction in new infections in an unvaccinated population in communities with rapid vaccination rollouts, suggesting that mass vaccination strategies confer cross-protection of unvaccinated individuals.”¹¹ This is good news for those who are unvaccinated because of health problems, for example. There is a relatively small number of people who would be glad to receive a COVID-19 vaccine, but their health conditions make it impossible. For example, a serious allergic reaction to a previous vaccination rules out uptake of the vaccine. In this case, there is neither vaccine hesitancy on the part of the patient, nor shortage of the vaccine. The life and health of the patients concerned would be at risk if they were vaccinated. So the only hope for them is herd immunity. There is also a solidarity aspect to this phenomenon because those capable of receiving a COVID-19 vaccine may thus protect an extremely vulnerable group of people: those whose lives are in danger and can do little against SARS-CoV-2 infection. This is a solidarity displayed by individuals and based on their not merely altruistic decision in respect of others.

5. The role of primary healthcare professionals in COVID-19 vaccination

According to a study conducted in Hungary in 2017, approximately two-thirds of primary care physicians and approximately half of primary care nurses are convinced of the advantages of vaccines, which is consistent with data found by the European Center for Disease Prevention and Control in a great many other countries. The authors arrived at the reassuring conclusion that only a small number of primary healthcare professionals found some vaccines unsafe.¹² These

9 Isaac Echoru, Patricia Decanar Ajambo, Emmanuel Keirania et al., „Sociodemographic factors associated with acceptance of COVID-19 vaccine and clinical trials in Uganda: a cross-sectional study in western Uganda”, 21(1) BMC Public Health (2021), Article Number 1106.

10 Andrew Marvin Kanyike, Ronald Olum, Jonathan Kajjimu et al., „Acceptance of the coronavirus disease-2019 vaccine among medical students in Uganda”, 49(1) Tropical Medicine and Health (2021), Article Number 37.

11 Oren Milman, Idan Yelin, Noga Aharoni et al., „Community-level evidence for SARS-CoV-2 vaccine protection of unvaccinated individuals”, Nature Medicine (2021), DOI: 10.1038/s41591-021-01407-5

12 Eszter Kun, Angéla Benedek and Zsófia Mészner, „Vaccine hesitancy among primary healthcare professionals in Hungary”, 160(48) Orvosi Hetilap (2019), 1904–1914, at 1905.

data are from before the outbreak of the COVID-19 pandemic, though I believe that it is a good starting point and paints a realistic picture of primary healthcare professionals' attitude vis-à-vis coronavirus vaccines. Exceptions fortify the rule in Hungary too. There are some primary care physicians who refuse to use the Chinese or Russian vaccines; however, their number is irrelevant, and, after an administrative sanction (fine) imposed on them, they have also started using the allocated COVID-19 vaccines, regardless of their origin. It is essential that primary healthcare professionals be convinced of a vaccine's safety so that they can urge their patients to accept it without hesitancy. It is true that uptake of any authorized COVID-19 vaccine is better than becoming sick. The primary care physicians' role in promoting vaccine acceptance is accentuated because Hungarian citizens may be largely influenced by their family physician. If a family physician is against certain coronavirus vaccines, this can generate vaccine hesitancy among patients. Apart from some unique cases, primary healthcare professionals have contributed greatly to vaccine uptake in Hungary. Education of these professionals is sometimes undervalued as compared to that of medical specialists. Nonetheless, vaccination in general is one of the main tasks of these professionals, so they have a routine for sharing information with patients.

The gatekeeper role of primary healthcare professionals should be maintained as long as possible. These doctors and nurses have a huge impact on the number of those vaccinated, so they can truly help Hungary avoid new waves of the pandemic. However, these gatekeepers are not the only ones able to help. In addition, lawmakers, business leaders, and others also have crucial gatekeeping roles.

In Hungary, COVID-19 vaccination commenced on December 26, 2020. First, healthcare workers on the frontlines received their shot in the arm. The Pfizer, Moderna, and, later, AstraZeneca vaccines were distributed among them. Then, it was the turn of those living or working in nursing homes, in light of the high death toll among them. In the USA, Bergman et al. concluded as follows: „Given the average age of incapacitated, unrepresented patients, the COVID-19 infection fatality rate is estimated at greater than 12 %, and more than 19 % if a nursing home is required. In the absence of conservatorship, ‘administrative consent’ is an option.”¹³ In Hungarian nursing homes, administrative consent was applied overall.

In Hungary, from early February 2021, elderly who self-registered for a vaccine via an online Government Portal were inoculated by their primary care physician. Patients under 60 and living with a chronic disease have been vaccinated by their primary care physician as of February 10, 2021. Mass vaccination began somewhat later at vaccination points established in key cities, and, shortly after, primary healthcare professionals were also involved in the effort. It is the primary care physicians' responsibility to first address patients living with a chronic disease or other health risks.

13 Jonathan Bergman, Katherine E. Fero and Paul L. Schneider, „COVID-19 vaccination in incapacitated, unrepresented patients”, 69(6) *Journal of the American Geriatrics Society* (2021), 1454–1456, at 1454.

Besides primary healthcare professionals, professionals from medical schools and hospitals or other healthcare facilities also took part in mass vaccination in Hungary. There were thus enough health professionals for the task at hand.

When it came to the mass vaccination in Hungary, the number of „Western” vaccines proved to be insufficient, so other sources of vaccines were needed. Russian and Chinese vaccines were also used in large numbers. The lawmakers’ first motivation was to save as many lives as possible and not to wait for approval from the European Medicines Agency. Within the European Union, those who were immunized with vaccines not approved by that agency might suffer difficulties when traveling abroad. For example, they have to have fresh PCR test results or spend days in quarantine.

People in rural areas should not suffer disadvantages. The primary healthcare professionals’ job is important to overcome this difficulty. At first sight, the role of these professionals seems to be secondary, yet they play a crucial role. Mass vaccination in Hungary could not have been achieved solely through primary healthcare, though, in the future, its role in COVID-19 vaccination campaigns will be more significant. That is why further training of primary care physicians and nurses is so important and not just in the area of COVID-19 vaccination. Established law and medical practice are always useful in facing a pandemic that doctors and nurses today could not have witnessed before. The scientific community is working hard on problems arising from the pandemic; however, resolving these problems greatly depends on existing medical and nursing skills. It is mainly the task of nurses, who are practiced in administering a shot in the arm, to inoculate millions of Hungarians. Physicians usually leave it to them. It is also healthcare professionals’ duty to care for patients with symptoms.

6. Promotion of COVID-19 vaccination

Popular reluctance tied to the COVID-19 vaccine is a significant problem throughout the world. After a large number of the population has been vaccinated, millions still remain unvaccinated partly because of the lack of vaccines, partly because a great many people refuse them. This phenomenon might lead to new waves of the pandemic which would be preventable with greater vaccine acceptance. In Hungary, Mészáros et al. arrived at the following result on coronavirus vaccination: „Analyzing the sources of information, we found that all groups rely more on personal (family and friends) and medical health information than on news from the media.”¹⁴ According to the Hungarian Central Statistical Office, in April 2021, 59.1 % of the Hungarian population were ready to be vaccinated against COVID-19 and 17.5 % of the people were explicitly opposed to vaccination.¹⁵ In Hungary, both the government and opposition media are in favor of coronavirus vaccination. All the important political parties urge their followers to

14 Veronika Mészáros, Zsuzsanna Mirmics, Zsuzsanna Kövi et al., „Opinions about coronavirus vaccination – the role of healthcare workers in communication in December 2020”, 162(24) *Orvosi Hetilap* (2021), 931–937, at 932.

15 Ibid.

be vaccinated. There is some cleavage between the government and opposition as regards the origin of the COVID-19 vaccine: certain representatives of the opposition favor Western vaccines. Many Hungarian citizens trust in their treating physician or in a member of their extended family who is a doctor in deciding on a vaccine.

However, those who do not know physicians personally base their decision on information from the media. In the latter case, the political media exerts an important influence on the willingness of the population. Experts from the political right and left share their opinions on COVID-19 vaccines on a daily basis. Patients addicted to television or radio (accessed mostly via the Internet) feel that these experts are like family members who are sharing vital information with them. In Hungary, information from independent medical experts is rare, unlike in the UK or USA. The politicizing of COVID-19 vaccination is good if it can be used to persuade people to roll up their sleeves for a shot; however, it might be bad if the patients' decisions are founded on information from a biased media.

The role of the media in propagating the advantages of coronavirus vaccination is indisputable. In addition to the media, other relevant actors also take part in disseminating legal and medical information on vaccination, for example, the scientific community, healthcare providers, teachers, *pro bono* lawyers, and social media. The role of social capital in promoting uptake of the vaccine is stronger in democratic countries with a well-functioning rule of law than in countries with democratic and legal deficiencies. A country with a low GDP is not necessarily unable to encourage its population to accept the vaccine. Many if not all poor countries rather lack sufficient shipments of these vaccines.

According to a survey recently conducted in Shanghai, the main reason for vaccine hesitancy was tied to doubts about safety and efficacy. One of the authors' interesting results was that those previously vaccinated against influenza were more inclined to opt in favor of a COVID-19 vaccine.¹⁶ It is certain that people accustomed to annual influenza vaccination are more likely to accept a coronavirus vaccine in Hungary as well. In fact, many people in Hungary are used to being vaccinated on a yearly basis, so these patients feel less reluctant to be vaccinated now. In Hungary, influenza and COVID-19 vaccines are free of charge. The experiences of these patients can persuade others to accept a coronavirus vaccine. The possible positive effects of these narratives may be relevant; however, there is a palpable preference for Western vaccines, mainly for those with good publicity, even among patients with a favorable vaccination history.

In 2020, Goel and Sharma analyzed several million tweets with the result that the research cluster is more concerned with the development of the vaccine, health and politics clusters aim to obtain public trust, and a large number of tweets are imbued with fear.¹⁷ The topic of COVID-19 is present in tweets, and online so-

16 Yehong Zhou, Junjie Zhang, Wenwen Wu et al., „Willingness to receive future COVID-19 vaccines following the COVID-19 epidemic in Shanghai, China”, 21(1) BMC Public Health (2021), Article Number 1103.

17 Rahul Goel and Rajesh Sharma, „Studying leaders & their concerns using online social media during the times of crisis – A COVID case study”, 11(1) Social Network Analysis and Mining (2021), Article Number 46.

cial media is able to influence a large number of people all over the world. It is thus an effective means to encourage vaccine uptake. Ceron et al. used the term „infodemic” to describe the spread of false information related to the pandemic.¹⁸ The infodemic is also present in Hungary; however, it is of little relevance. Vaccine pessimists show up in Hungary, though they have no direct influence on the larger population. This is because, in Hungary, both the government and opposition media do not leave room for the propagation of vaccine pessimism. The fact that spreading false information on COVID-19 vaccines constitutes a crime in Hungary keeps open vaccine pessimism in check. „A person who, during the period of a special legal order and before a large audience, states or disseminates any untrue fact or any misrepresented true fact that is capable of hindering or preventing the effectiveness of protection is guilty of a felony and shall be punished by imprisonment for one to five years” (Fearmongering, Sec. 337(2), Hungarian Criminal Code).

7. „Vaccination justice”

Persuading the population is only one facet of the problem. Another facet is the inadequate logistics afflicting the poor. The „Matthew effect” impacts both rich and poor countries as to vaccine allocation. Affluent countries have COVID-19 vaccines in profusion. In order to breach the „Matthew principle,” they should lend a hand to the poor ones. Practically, we can see some *pro bono* gestures, but those rich in coronavirus vaccines grow richer, and all that is to the detriment of the life and health of the people in less well-off countries, not to mention the inherent economic difficulties.

Negative racial discrimination must be avoided; however, positive discrimination of economically and politically weak minorities in poor countries could be a way out of the Matthew principle. Of course, if the USA or the European Union attempted to promote it, it could spark a backlash among the majority against the minorities concerned. I believe it is still feasible if we do not do it in a blatant manner, for example, if economic advantages are offered to the majority in exchange for allowing vaccination of the minority. That would serve social justice in a way that is acceptable for all. In Hungary, as well as in many surrounding countries, the Roma minority is the largest one. In Hungary, there has been neither negative nor positive discrimination of the Roma as regards the allocation of COVID-19 vaccines. Since not only health data but also ethnic information is sensitive, we have no exact knowledge of the percentage of vaccinated Roma.

In any case, people living in poverty or under socially or culturally disadvantaged circumstances ought to receive aid from abroad to counterbalance their handicaps. The problem of vaccination against COVID-19 is, unfortunately, highly politicized. Vaccine-producing countries stress that they do not intend to benefit from coronavirus vaccines, but the truth is that some of these countries at-

18 Wilson Ceron, Gabriela Gruszynski Sanseverino, Mathias-Felipe de-Lima-Santos et al., „COVID-19 fake news diffusion across Latin America”, 11(1) Social Network Analysis and Mining (2021), Article Number 47.

tempt to draw political as well as economic profit from their privileged situation. This was foreseeable, though many humanitarians hoped for something different. The pharmaceutical industry generates little empathy among the public with its profit orientation. Natural law should conduct the rule of law towards a certain level of egalitarianism. All in all, it is not judicial power but legislative and executive power that must make steps towards „vaccination justice”.

Vaccination justice is part of social justice, though there is also a global aspect to it. Vaccination justice usually means the fair and just allocation of existing vaccines within a country, mainly in the case of a pandemic or in any emergency situation. The global aspect of vaccination justice reflects the global level of equality as to vaccine allocation. As regards the COVID-19 pandemic, this global aspect is meaningful. No one should suffer from an otherwise avoidable disease just because they cannot access an existing vaccine. If the ethnicity, nationality, race, religious or moral belief, or any other similarly important factor makes access to a coronavirus vaccine difficult or impossible for a certain group of people or for an individual tied to that group, vaccination injustice comes about. This type of injustice must be eliminated by any democratic legal measure, either by the community of nations or by the governing national authorities. The human right to life and health transcends all other human rights. The human right to vaccination, including vaccination against COVID-19, falls within a fairly new generation of human rights. It is derived from social human rights. According to Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: „The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.” This Article considers „the prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases,” *inter alia*, as necessary to fully realize this human right.

Vaccination justice is mainly characterized by a prioritizing of certain groups of people within society. For example, Vasconcelos et al. defined six priority groups as to COVID-19 vaccination: „vulnerable individuals, persons in close contact with the vulnerable, key workers with direct work-related contact with the public, key workers without direct work-related contact with the public, dependents of key workers and members of groups with high interpersonal contact rates.”¹⁹ There are other possible ways to prioritize when there is a scarcity of COVID-19 vaccines. If socially, legally, and ethically founded, prioritizing certain groups of people does not negate vaccination justice.

19 Malte Kohns Vasconcelos, Chantal Marazia, Markela Koniordou et al., „A conceptual approach to the rationale for SARS-CoV-2 vaccine allocation prioritisation”, *Pathogens and Global Health* (2021), DOI: 10.1080/20477724.2021.1932136

8. COVID-19 vaccine trials involving minors

Since administration of COVID-19 vaccines has been extended to minors in a growing number of countries, it becomes important to conduct vaccine trials with minors as well. According to a survey conducted in six countries (the USA, Canada, Israel, Japan, Spain, and Switzerland) in 2020, only one fifth of parents would consent to their children's participation in such trials.²⁰ Although this number is sufficiently high, minors' participation in COVID-19 vaccine trials raises moral and legal concerns. Mothers are less likely to give their consent than fathers or other male caregivers.²¹ This fact is rather moral than legal in character. The maternal conscience is a moral one. Legally, there is no difference between fathers giving their consent and mothers giving their consent.

I wish to underline that minors do have human rights, and these rights should not be infringed upon if the minors concerned are not willing to take part in a COVID-19 vaccine trial. However, the willingness of minors is more relevant at an advanced age than in the case of small children unable to foresee any possible harm. This means minors have more responsibility when deciding to say no to participation in a trial if they are cognizant of the possible risks. Parental influence on a child cannot be eliminated, so the moral responsibility of the parents largely surpasses that of their children.

The institution of consent from a parent or legal guardian is enshrined in various legal documents. This legal tool is necessary in a number of cases, for example, to authorize the use of a COVID-19 vaccine for minors. The superiority of the legal approach over the moral one is clear, so morality remains with the researchers cooperating with the parents. There is an emphasis on the role of personal morality when the mere legal rules, in accordance with social morality, might expose the minor to physically or psychologically negative effects.

L'Huillier et al. argue that „excellent efficacy data, associated with robust vaccine-associated immune responses and a good vaccine safety profile in healthy adults, are promising signals that the currently available vaccines will be safe and effective in the pediatric transplant population.”²² The authors believe that COVID-19 vaccines will be applicable to children; however, they urge the scientific community to do pediatric and transplant-specific vaccine trials. Meanwhile, a number of pharmaceuticals companies have launched coronavirus vaccine trials that include minors, and some of them are already complete. Article 24 of the Convention on the Rights of the Child (UNO) holds that „States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health.”

20 Ran D. Goldman, Georg Staubli, Cistina Parra Cotanda et al., „Factors associated with parents' willingness to enroll their children in trials for COVID-19 vaccination”, 17(6) *Human Vaccines & Immunotherapeutics* (2021), 1607–1611, at 1607.

21 Ibid.

22 Arnaud G. L'Huillier, Monica I. Ardura, Abanti Chaudhuri et al., „COVID-19 vaccination in pediatric solid organ transplant recipients – Current state and future directions”, *Pediatric Transplantation* (2021), Article Number e14031, at 6.

9. SARS-CoV-2 controlled human infection

As to a controlled human infection in relation to COVID-19, Steel et al. argue that „If ethics reviewers intercede to deprive those would-be participants of the chance to participate [in a SARS-CoV-2 controlled human infection], that has the doubly undesirable properties of both interfering with competent adults’ apparently reasonable choices and, more importantly, possibly delaying the testing of a vaccine that may prevent large numbers of deaths.”²³ Spinola et al. express a different view: „It is clear that SARS-CoV-2 does not cause self-limited disease that can be fully treated.”²⁴ The right to self-determination of the subjects of a controlled human infection must be strictly respected. In any case, it is an absolute human right that no human subject should undergo a clinical trial without their informed consent. A controlled human infection is even more risky than an average clinical trial. The participants should be aware of this fact. In the case of a controlled human infection, the information should be at least as detailed as if it were within the framework of a normal clinical trial. Specifically, individualized information must be provided on all the reasonably foreseeable harm that the human subject could suffer being exposed to infection with SARS-CoV-2. The consent is not informed if the information is not properly individualized: human subjects might have special health problems which might make them react in unexpected ways. If we want to dispel the ethical dilemma raised by a controlled human infection, we have a duty to provide human subjects with more than a standard level of care when necessary. The burden that the human subject takes on must be counterbalanced by the best available healthcare at any cost. Thus, liability insurance will be more expensive than it generally is, and, naturally, the cost must be borne by the research sponsor. The risk/benefit ratio must be duly examined and should not be corrupted by potential profit. The Helsinki Declaration (World Medical Association) and the Oviedo Convention (Council of Europe) are clear on this point. Article 6 of the Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine (Oviedo Convention) on Biomedical Research stipulates that „Research shall not involve risks and burdens to the human being disproportionate to its potential benefits.”

As concerns controlled human infection with SARS-CoV-2, a trial is underway in the United Kingdom. It was authorized in February 2021. The Belgian Government and the National Institute of Allergy and Infectious Diseases (USA) also plan to launch COVID-19 challenge trials.²⁵ A similar controlled human infection trial should not be conducted in less affluent countries for fear of human rights violations. The human right to life and health might be infringed upon, even if the research sponsor provides guarantees. Under the rule of law of a less well-off country, these legal guarantees might remain unenforceable, thus resulting in a

23 Robert Steel, Lara Buchak and Nir Eyal, „Why continuing uncertainties are no reason to postpone challenge trials for coronavirus vaccines”, 46(12) *Journal of Medical Ethics* (2020), 808–812, at 811.

24 Stanley M. Spinola, Gregory D. Zimet, Mary A. Ott et al., „Human Challenge Studies Are Unlikely to Accelerate Coronavirus Vaccine Licensure Due to Ethical and Practical Issues”, 222(9) *Journal of Infectious Diseases* (2020), 1572–1574, at 1573.

25 Ewen Callaway, „Dozens to be deliberately infected with coronavirus in UK ‘human challenge’ trials”, 586(7831) *Nature* (2020), 651–652.

loss of life. A fair selection of participants is a basic principle of controlled human infections. If the local legal, social, and economic conditions hinder the fair implementation of a controlled human infection, researchers might find themselves in a situation of questionable morality: „So whatever you wish that others would do to you, do also to them, for this is the Law and the Prophets (Matthew 7:12).” Article 3 of the Additional Protocol to the Oviedo Convention on Biomedical Research declares that „The interests and welfare of the human being participating in research shall prevail over the sole interest of society or science.” The question arises whether an EU Member State, such as Hungary, can serve as a battlefield for these interests. In Hungary, the rule of law is fully observed and social human rights are respected *inter alia*. The Hungarian Government plans to produce COVID-19 vaccines on Hungarian soil. Controlled human infections would certainly advance the cause of domestically produced vaccines; however, I believe that controlled human infections with SARS-CoV-2 should not be permitted in Hungary. Hungarian vaccine production ought to be largely based on imported scientific knowledge.

Chi et al. argue that „in planning studies such as HICS [Human Infection Controlled Studies] in low resource settings, risks of exploitation of individual volunteers are of greater concern overall than that of undue inducement.”²⁶ According to the practice of the Ethics Committee for Clinical Pharmacology of the Hungarian Medical Research Council, human subjects may receive remuneration for taking part in Phase I research. The undue monetary incentive is not an existing problem in Hungary, though it might be difficult to predict what the situation would be if it came to controlled human infections for the purpose of developing COVID-19 vaccines. Controlled human infection is a scientifically valuable source of information; however, the price of this information should not be paid by human subjects. Even if remunerated for participating in a controlled human infection, human subjects might suffer not only physical but also psychological harm. For example, they cannot be completely certain that the disease generated will never recur. This fear might result in psychological suffering not compensated for by the remuneration offered.

10. Conclusion

After the outbreak of the COVID-19 pandemic, countries throughout the world attempted to overcome their dismay. They responded somewhat differently to the problems posed by the pandemic. International and supranational efforts were made; however, the most effective measures were taken at the level of national legislatures.

The Hungarian Government found several sources for COVID-19 vaccines in the world. Now, Hungary is in a situation where it can offer them to countries in

26 Primus Che Chi, Esther Owino, Irene Jao et al., „Considering the Importance of Context for Ethical Practice on Reimbursement, Compensation and Incentives for Volunteers in Human Infection Controlled Studies”, 21(3) American Journal of Bioethics (2021), 40–42, at 40.

greater need. The majority of the Hungarian population is inoculated, and vaccination justice has been observed.

There have been no serious human rights derogations to report to the Secretary General of the Council of Europe. Both legal and ethical norms have been upheld. Nevertheless, no one can foretell what sort of difficulties will emerge in the near future, so Hungary must be prepared to tackle further legal, humanitarian, and healthcare issues.

Esperanza Macarena Sierra Benítez, Sevilla

Sozialschutz am Scheideweg. Die Ausbreitung der Fernarbeit und die Aufnahme von digitalen Nomaden in Europa*

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Annäherung an den Begriff der Fernarbeit
- C. Visa für digitale Nomaden in der Europäischen Union
- D. Anforderungen an das Visum für digitale Nomaden
- E. Abschließende Bewertung: Internationale Telearbeit und digitale Nomaden

A. Einleitung

Die IAO hat am 1. September 2021 den Weltsozialschutzbericht 2020–2022 mit dem Titel „Social Protection at the Crossroads“ veröffentlicht. In diesem Bericht wird festgestellt, dass 4 Milliarden Menschen in der Welt trotz der Ausweitung des Sozialschutzes während der COVID-19-Krise völlig ungeschützt bleiben.¹ Die Reaktion auf die Pandemie war uneinheitlich und unzureichend, so dass sich die Kluft zwischen Ländern mit hohem Einkommen und Ländern mit niedrigem Einkommen vergrößerte und der unverzichtbare soziale Schutz, den alle Menschen verdienen, nicht gewährleistet wurde. Zu den Botschaften des Berichts gehört, dass der sozioökonomische Aufschwung ungewiss bleibt und dass mehr Mittel für den Sozialschutz weiterhin von entscheidender Bedeutung sein werden. Dies deutet darauf hin, dass sich die Länder bei der Entwicklung ihrer Sozialschutzsysteme an einem Scheideweg befinden, denn sie müssen sich entscheiden, ob sie eine Politik der Haushaltsdisziplin verfolgen oder ihre Sozialschutzsysteme ausbauen und stärken.

Die UNO schätzt, dass weltweit 400 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden müssen und dass der Versicherungsschutz auf 4 Milliarden Menschen ausgedehnt werden muss, die derzeit ungeschützt sind. Als wirtschaftliche Zahlen werden 982 Milliarden Dollar für Konjunkturmaßnahmen als Reaktion auf die Arbeitsmarktkrise und 1,2 Billionen Dollar pro Jahr für Sozialschutzmaßnahmen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen genannt². Die Erholung von der Pandemie, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt, erfordert ein Zusammenwirken von Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik. Daher sind beschleunigte Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Sozialschutz erforderlich, um einen ungleichmäßigen globalen Aufschwung zu vermeiden und künftige

* Diese Arbeit wurde im Rahmen des von MCIN/AEI /10.13039/501100011033 finanzierten Stipendiums (RED2018-102508-T) durchgeführt. Eine spanische Version ist in e-Revista Internacional de la Protección Social Vol VI N° 2 S. 8-19 erschienen. Übersetzung aus dem Spanischen von Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard, Fulda

1 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_protect/soc_sec/documents/publication/wcms_817576.pdf

2 ILO, Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) “social protection floors are nationally defined sets of basic social security guarantees that provide protection aimed to prevent or mitigation poverty, vulnerability and social exclusion” (art. 2).

Krisen zu verhindern (Global Accelerator Platform on Jobs and Social Protection, 28. September 2021)³. Insbesondere wird eine ehrgeizigere Finanzierungsstrategie vorgeschlagen, um der Welt einen integrativeren und nachhaltigeren Wiederaufbau zu ermöglichen und den globalen Aufschwung sowie die Klimaschutzmaßnahmen zu beschleunigen, auch in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. In diesem Sinne wäre all dies möglich, wenn die reicheren Länder sich bereit erklären würden, durchschnittlich 60 % ihrer neuen SZR-Zuteilung (neu ausgegebene Sonderziehungsrechte des IWF) „an Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu spenden, und wenn die Vorstände der multilateralen Entwicklungsbanken sich bereit erklären würden, zwei Drittel des geschätzten zusätzlichen Spielraums, den sie insgesamt in ihren Kapitalstrukturen haben, für eine Ausweitung der Kreditvergabe und der Mischfinanzierungsaktivitäten zu nutzen, ohne ihre Kreditwürdigkeit zu beeinträchtigen“⁴.

Die Notwendigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen, trifft auf das Problem, dass die traditionelle Lohnarbeit knapp ist und zu einer krisenhaften Form der Leistungserbringung wird. Die Lohnarbeit des Industriezeitalters koexistiert mit einer neuen flexiblen und digitalen Beschäftigung, die vielfältige Formen der Dienstleistungserbringung umfasst (Telearbeit, atypische Telearbeit, digitale Arbeit, Plattformarbeit usw.) und in gewisser Weise neue Formen der Arbeit hervorbringt, die versuchen, die Verpflichtung und die Garantien der Arbeitsrechte, wie angemessene und/oder menschenwürdige Entlohnung, zu umgehen. So erwirtschafteten beispielsweise digitale Arbeitsplattformen im Jahr 2019 weltweit einen Umsatz von mindestens 52 Milliarden US-Dollar. Etwa 70 % der Einnahmen wurden in den Vereinigten Staaten (49 %) und China (23 %) erzielt. Die Arbeitsbedingungen auf diesen Plattformen werden größtenteils durch Dienstleistungsverträge geregelt, die von den Plattformen einseitig festgelegt werden und Aspekte wie Arbeitszeit, Vergütung, Kundendienstprotokolle, geltendes Recht und Dateneigentum regeln und daher keine vertragliche Beziehung als Arbeitsverhältnis zwischen der Plattform und dem Arbeitnehmer vorsehen. Dies bedeutet, dass diese Beschäftigten nicht den Schutz und die Arbeitsrechte von Arbeitnehmern genießen (z. B. Krankenversicherung und Leistungen bei Arbeitsunfällen, Arbeitslosen- und Invaliditätsversicherung sowie Renten- und Pensionsleistungen), was viele Länder dazu veranlasst hat, sich mit einigen Fragen im Zusammenhang mit ihrem Sozialschutz zu befassen⁵. Im Bereich der sozialen Sicherheit wurden innovative Maßnahmen

3 Siehe die Plattform „Global Accelerator on Jobs and Social Protection“ des UN-Generalsekretärs, 28. September 2021 www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2021/09/un-secretary-general-calls-for-accelerated-action-on-jobs-and-social-protection-to-avoid-an-uneven-global-recovery-and-prevent-future-crises/

4 IAO, COVID-19 Konjunkturbelebung und Klimamaßnahmen. Eine ehrgeizigere Finanzierungsstrategie, die einen inklusiveren und nachhaltigeren Wiederaufbau der Welt ermöglicht, ist möglich, 7. Oktober 2021, unter www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_822118/lang-es/index.htm
Siehe ILO-Arbeitspapier 40: „Wege zur Finanzierung einer auf den Menschen ausgerichteten Erholung von der COVID-19-Krise und entschlossenes Handeln gegen den weltweiten Klimawandel: Die Stunde der Wahrheit für die internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert.“

5 Die neuen digitalen Realitäten sind Gegenstand gewerkschaftlicher Initiativen. UGT hat vor kurzem das erste „NETZWERK der Inhaltsersteller“ der sozialen Netzwerke in Spanien gefördert, ein neues Gewerkschaftsprojekt, das die Aktivitäten von „Youtubern“, „Instagrammern“, „Tiktokern“ und anderen sozialen Räumen und Netzwerken zusammenführt. Es handelt sich um ein „Kollektiv, das Verhandlungen, Dialog und faire Regeln für alle diejenigen fordert, die eigene und wiederholte Inhalte erstellen, und sie sind der Ansicht, dass die spanische Staatsverwaltung und die Europäische Union im Rahmen einer an-

in Angriff genommen. In Frankreich beispielsweise haben die Plattformen die Kosten für die Unfallversicherung der Selbstständigen übernommen, und in Lateinamerika haben sie diese Beschäftigten in die Sozialversicherung einbezogen⁶.

Eine der von den Vereinten Nationen vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich Beschäftigung und Sozialschutz besteht darin, politische Maßnahmen zur Ausdehnung des Sozialschutzes auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft zu konzipieren und die schrittweise Formalisierung von Unternehmen und Beschäftigung, einschließlich der Pflegewirtschaft, zu fördern.

In Spanien wurde mit dem Gesetz 12/2021 vom 28. September zur Änderung des überarbeiteten Gesetzes über das Arbeitnehmerstatut, das mit dem Königlichen Gesetzesdekret 2/2021 vom 23. Oktober verabschiedet wurde, ein Durchbruch erzielt, der die Arbeitsrechte von Personen garantiert, die im Bereich der digitalen Plattformen tätig sind (BOE, Nr. 233 vom 29. September 2021). Mit diesem Gesetz wurde die Vermutung aufgestellt, dass eine Liefertätigkeit vorliegt, wenn das Unternehmen seine Organisations-, Verwaltungs- und Kontrollbefugnisse mit Hilfe der algorithmischen Verwaltung der Dienstleistung oder der Arbeitsbedingungen über eine digitale Plattform ausübt. Dies ist jedoch ein relativer Fortschritt, da sich die Vermutung nur auf die Personen erstreckt, die Zustelldienste erbringen, und somit all diejenigen ausschließt, die auf Wirtschaftsplattformen andere Tätigkeiten als die Zustellung ausüben.

Andererseits sieht das Gesetz 10/2021 vom 9. Juli über die Fernarbeit die Erbringung von Dienstleistungen außerhalb der üblichen Niederlassungen und Zentren des Unternehmens vor, wobei die Telearbeit eine Unterart der Erbringung von Dienstleistungen mit neuen Technologien darstellt⁷. Das Gesetz hat jedoch nur die regelmäßige Telearbeit in seinen Anwendungsbereich aufgenommen, d. h. die Telearbeit, die innerhalb eines Bezugszeitraums von drei Monaten für mindestens 30 % der täglichen Arbeitszeit oder den entsprechenden proportionalen Prozentsatz in Abhängigkeit von der Dauer des Arbeitsvertrags geleistet wird (Art. 1 des Gesetzes). Auch wird nicht auf die länderübergreifende Telearbeit verwiesen, zumindest nicht in der Form, wie sie in anderen Ländern realisiert wurde⁸.

Dies sind kleine Beispiele für die Regulierung der Arbeit im Dienstleistungsbereich, die angesichts der disruptiven Entwicklung der digitalen Arbeit nicht von Bedeutung sind. Daten aus dem Jahr 2018 zeigen, dass die informelle Wirtschaft

gemessenen Regelung in diesen Prozess einbezogen werden sollten“ (www.ugt.es/ugt-impulsa-la-primer-red-de-creadores-de-contenido-de-redes-sociales-en-espana).

6 ILO, World Employment and Social Outlook. Die Rolle digitaler Plattformen bei der Umgestaltung der Arbeitswelt, 2021, S. 5, 10 und 11. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_771675.pdf

7 Begründung I des Gesetzes 10/2021 vom 9. Juli über Telearbeit.

8 Die gesetzliche Regelung der Telearbeit in Argentinien wurde im August 2020 durch das Gesetz Nr. 27.555 verabschiedet. Am 19.1.2021 erließ das Arbeitsministerium den Erlass Nr. 27/2021, der die Anwendung dieses Gesetzes regelt und die derzeitige Regelung der Telearbeit festlegt. Artikel 17 des oben genannten Gesetzes besagt: „Bei grenzüberschreitenden Telearbeitsdiensten ist auf den jeweiligen Arbeitsvertrag das Recht des Ortes der Aufgabenerfüllung oder das Recht des Wohnsitzes des Arbeitgebers anzuwenden, je nachdem, welches Recht für die arbeitende Person günstiger ist. Bei der Einstellung von Ausländern, die nicht im Land ansässig sind, ist eine vorherige Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich. In den Tarifverträgen wird je nach den Gegebenheiten der jeweiligen Tätigkeit eine Höchstgrenze für solche Einstellungen festgelegt“.

mehr als 60 % der weltweiten Arbeitskräfte beschäftigt. Etwa 2 Milliarden Menschen sind informell beschäftigt, viele von ihnen in Schwellen- und Entwicklungsländern. Den meisten fehlt es an sozialem Schutz, an Rechten am Arbeitsplatz und an angemessenen Arbeitsbedingungen⁹.

In unserer Studie konzentrieren wir uns auf Fern-(Tele) Arbeitsplätze, deren Dienstleistungserbringung mit einem großen Spielraum für Flexibilität geregelt wird, um Talente, Investitionen, Verbraucher und qualifizierten Tourismus anzuziehen¹⁰.

B. Annäherung an den Begriff der Fernarbeit

Eine beträchtliche Anzahl lateinamerikanischer Länder hat als Folge der COVID-19-Pandemie Fernarbeit oder Telearbeit geregelt und eingeführt. In Lateinamerika arbeiteten seit dem Inkrafttreten der Begrenzungs- und anderer Vorschriften als Folge der Pandemie zum schlimmsten Zeitpunkt der Krise (zweites Quartal 2020) 23 Millionen Menschen von zu Hause aus (zwischen 20 und 30 % der Lohnempfänger). Vor der Pandemie war diese Zahl viel niedriger (etwa 3 %), und Telearbeit wurde hauptsächlich von Selbstständigen ausgeübt. Die größten Verlierer waren die informell Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz nicht behalten konnten, weil sie keinen Zugang zur Telearbeit hatten. Frauen hingegen waren nicht in der Lage, ihre traditionelle Pflegearbeit aufzugeben¹¹.

In der Europäischen Union wurde die Einführung von Telearbeit nach dem Ausbruch der Pandemie und der Durchführung von Präventions-, Eindämmungs- und Koordinierungsmaßnahmen zur Bewältigung der durch Covid-19 verursachten Gesundheitskrise beschleunigt. Im Zeitraum 2011–2019 war die Nutzung von Telearbeit in den europäischen Ländern sehr uneinheitlich, wobei der Anteil der Heimarbeitnehmer im EU-27-Durchschnitt zwischen 4,8 % und 5,5 % lag. Dieser Prozentsatz hat sich während der Pandemie verdreifacht, obwohl die Inanspruchnahme von Telearbeit je nach den von den Behörden in den verschiedenen Ländern auferlegten Mobilitätsbeschränkungen unterschiedlich war¹².

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Telearbeit als Fernarbeit von der überwiegenden Mehrheit der Länder in der Welt, die als Folge der COVID-19-Krise auf diese Form der Arbeit zurückgegriffen haben, geregelt wurde oder wird. Mit anderen Worten: Es handelt sich um eine garantierte Fernarbeit als Schutzmaßnahme. In diesem Sinne bleibt es uns überlassen, die anderen als digi-

9 ILO Report (2018), „Women and men in the informal economy: a statistical overview. Dritte Auflage“ unter www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627202/lang-es/index.htm

10 ILO/CINTERFOR, Informelle Beschäftigung. „Umfasst alle bezahlte Arbeit (z. B. sowohl selbständige als auch abhängige Beschäftigung), die nicht durch einen gesetzlichen oder behördlichen Rahmen registriert, geregelt oder geschützt ist, sowie unbezahlte Arbeit, die in einem einkommensschaffenden Unternehmen geleistet wird. Informelle Arbeitnehmer haben keine sicheren Arbeitsverträge, keine Sozialleistungen, keinen Sozialschutz und keine Arbeitnehmervertretung.“ www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366

11 ILO, Challenges and opportunities of telework in Latin America and the Caribbean, 2021 www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_811301/lang-es/index.htm

12 ONTSI, Dossier der Indikatoren für Telearbeit und mobile Arbeit in Spanien und der EU (Juni 2021), Juni 2021 www.ontsi.es/index.php/es/publicaciones/Dossier-de-indicadores-de-teletrabajo-y-trabajo-en-movilidad-en-Espana-y-la-UE-junio-2021

tale Nomaden qualifizierten Fernarbeitsplätze zu untersuchen, die der so genannten internationalen Telearbeit nahestehen, für die es auf EU-Ebene aber keine spezifische Regelung gibt.

Die Telearbeit ist eine Form der Fernarbeit, die durch die Pandemie einen starken Impuls erfahren hat, da ihre Inanspruchnahme eine gesundheitspolitische Entscheidung darstellt, die im Rahmen von Ausnahmezuständen getroffen wird. Dieser Zwangscharakter impliziert das Vorhandensein einer neuen Kategorie, die man als „außergewöhnliche und obligatorische Fernarbeit“¹³ bezeichnen könnte, und daher ist diese erzwungene Telearbeit, wie der Professor der Universität Sorbonne Jean Emmanuel Ray feststellt, keine Telearbeit¹⁴. In Peru wurde die Zahl der Fernarbeit durch den Obersten Erlass 10–2020-TR geregelt, weil Fernarbeit im Gegensatz zur Telearbeit keine Vereinbarung zwischen den Parteien erfordert und das Unternehmen nicht verpflichtet ist, den Arbeitnehmer zu entschädigen, z. B. für die Bereitstellung von Arbeitsmitteln und Internet.

Abgesehen von dieser pandemischen Terminologie kann die Fernarbeit als Arbeit außerhalb einer traditionellen Büroumgebung wie bei der Telearbeit bezeichnet werden. Es gibt jedoch eine Form der Fernarbeit, die sich von der Telearbeit dadurch unterscheidet, dass „Fernarbeitnehmer ihre Projekte durchführen und ihre Ziele erreichen können, wo immer sie wollen“¹⁵, aber in einem Regime vorübergehender internationaler Mobilität und mit dem Begriff „digitale Nomaden“ bezeichnet werden. In diesem Sinne können sie der so genannten internationalen Telearbeit zugerechnet werden, da ihnen eine „juristisch-migratorische Figur, die sie regelt“¹⁶ fehlt.

Die COVID-19-Pandemie und das als Uberisierung der Wirtschaft bekannte Phänomen haben bestimmten Berufsgruppen die Möglichkeit eröffnet, einen anderen Lebensstil und eine andere Mobilität anzustreben, indem sie digitale Werkzeuge für die Erbringung von Ferndienstleistungen nutzen. Diese digitalen Nomaden werden mit Menschen identifiziert, die in den späten 1980er und 1990er Jahren geboren wurden, die von klein auf mit IT-Tools vertraut sind (Millennials) und die dazu neigen, ihren Arbeitsplatz mit einer gewissen Regelmäßigkeit zu wechseln, entweder weil es ihnen an wirtschaftlicher Stabilität mangelt oder weil sie sich nicht an die Organisationen gebunden fühlen, für die sie arbeiten¹⁷. In

13 Interview mit Carmen Bueno, Vertreterin der IAO für den südlichen Teil Lateinamerikas, am 26. Juni 2020 unter www.cronista.com/informacion-gral/La-OIT-sugiere-la-categoria-de-trabajo-remoto-excepcional-y-obligatorio-20200623-0037.html

14 Ray, Jean Emmanuel „Télétravail à l’heure du Covid-19: l’open space au domicile“, Le Club Des Juristes, Le premier Think Tank Juridique Français, 27. März 2020. <https://blog.leclubdesjuristes.com/teletravail-a-lheure-du-covid-19-lopen-space-au-domicile/> Auch auf <https://zevillage.net/teletravail/jean-emmanuel-ray-ne-tuons-pas-lelan-du-teletravail>

15 Blog Pweb.info, Qué es el trabajo remoto, definición, en qué consiste, 18 August 2020 <https://pweb.info/que-es-el-trabajo-remoto-definicion-en-que-consiste/>

16 Asociación Española de Movilidad Laboral Internacional, FEEX, Libro Blanco Teletrabajo Internacional, 2021, S. 35, Erklärung nach einer Untersuchung des geltenden Rechtsrahmens für die Migration in Spanien.

17 In den Vereinigten Staaten haben nach der Pandemie 4 Millionen Menschen in ihren Unternehmen gekündigt. Dieses Phänomen ist bekannt als „The Great Resignation“ von Investmentbanking-Mitarbeitern, die in den Technologiesektor wechseln, weil sie unabhängig von der Bezahlung „andere Dinge“ suchen, vid. in NIUS, 28. November 2021, Alejandra Nuño, Soziologin, über die „Great Resignation“: „Die Leute wollen nicht so weiterarbeiten“.

einer in Nordamerika durchgeführten Studie gaben 60 % dieser Millennials an, dass sie für eine andere Arbeitsstelle offen sind, das sind 15 Prozentpunkte mehr als der Prozentsatz der nicht-millennials, die dasselbe sagen. Ebenso wären 36 % bereit, sich in den ersten 12 Monaten nach einer neuen Stelle in einem anderen Unternehmen umzusehen, wenn sich der Arbeitsmarkt verbessert, verglichen mit 21 % der Nicht-Millennials, die dasselbe sagen¹⁸.

In der Europäischen Union gelten diese digitalen Nomaden als ausländische Telearbeiter, die in jedem europäischen Land für einen im Ausland ansässigen Arbeitgeber Telearbeit leisten dürfen, indem sie ein Nomadenvisum mit einer flexiblen Visumregelung erhalten. So wurde beispielsweise mit dem Ziel, die Attraktivität unseres Landes als europäische audiovisuelle Plattform für die Schaffung von Unternehmen und Arbeitsplätzen in Spanien zu verbessern, der Erlass PCM/1238/2021 vom 12. November veröffentlicht, mit dem die Vereinbarung des Ministerrats vom 2. November 2021 bekannt gemacht wird, welche die Anweisungen zur Festlegung des Verfahrens für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die im audiovisuellen Sektor arbeiten, genehmigt (BOE, Nr. 272, vom 13. November 2021). Dieser Erlass sieht drei Wege vor, die von der Dauer des Aufenthalts dieser Berufsangehörigen in Spanien abhängen. In einigen Fällen sind sie sogar von der Erteilung einer Arbeitserlaubnis befreit.

Das künftige Ley de Fomento del Ecosistema de Empresas [Gesetz zur Förderung des Ökosystems der aufstrebenden Unternehmen (Startup-Gesetz)] sieht eine Regelung für digitale Nomaden vor, die einerseits eine besondere Steuerregelung beinhaltet, so dass diese Übersiedler, die auf spanischem Staatsgebiet Telearbeit leisten, der Einkommenssteuer für Nichtansässige unterliegen, wobei die Voraussetzungen für den Zugang zu dieser Regelung gelockert werden (Verringerung der Voraussetzung, nicht in Spanien steuerlich ansässig zu sein, von 10 auf 5 Jahre) und andererseits der Zeitraum für die Inanspruchnahme dieser Regelung von 5 auf 10 Jahre verlängert wird. Auch für Personen, die in Spanien für ein ausländisches Unternehmen Telearbeit leisten, wurde ein spezielles Visum geschaffen¹⁹.

Im Folgenden werden wir uns auf diesen Gesetzesentwurf beziehen, der ein Nomadenvisum in Spanien vorsieht, aber zunächst werden wir einige Beispiele in Ländern betrachten, die ein Visum für digitale Nomaden eingeführt haben, das sich an Telearbeiter richtet, die unabhängig und vorübergehend Dienstleistungen im Ausland erbringen. Im Allgemeinen richtet sich die Verordnung an hochquali-

18 Gallup. Business Journal, Millennials: Die Job-Hopping-Generation unter www.gallup.com/workplace/231587/millennials-job-hopping-generation.aspx

19 Der Gesetzesentwurf sieht eine spanische Steuerregelung für ausländische Telearbeiter mit diesem spanischen Visum vor. Diese Telearbeiter unterliegen der Einkommensteuer für Nichtansässige (IRNR), was zu einer Steuersenkung führen wird. Bis zu 600.000 Euro würden sie 24 % bis 15 % zahlen. Sie können sogar die Stundung der IRNR im ersten und zweiten Jahr mit positiver Steuerbemessungsgrundlage (ohne Zinsen) beantragen, und die Verpflichtung zur Zahlung von Teilbeträgen der IRNR in den Folgejahren, in denen die Steuerbemessungsgrundlage positiv ist, entfällt. Quelle. VisaEUROPA, Von Spanien aus arbeiten? Das Visum für digitale Nomaden ist da: www.visaeuropa.com/noticias/visa-nomadas-digitales-espana

fizierte Fachkräfte, Unternehmer und Investoren und soll unter anderem als Möglichkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen dienen²⁰.

C. Visa für digitale Nomaden in der Europäischen Union²¹

Obwohl Fernarbeit internationale Mobilität ermöglicht, müssen Telearbeiter immer noch ein herkömmliches Arbeitsvisum beantragen, wenn sie keinen Vertrag mit einem lokalen Unternehmen und/oder kein Einladungsschreiben haben. Sie dürfen sich auch nicht länger als mit einem Touristenvisum im Heimatland aufhalten, und in den Fällen, in denen kein Touristenvisum erforderlich ist, dürfen sie sich auch nicht länger als die in den Vorschriften (Schengen-Raum) vorgesehene kurze Zeit aufhalten. In der EU wird ab 2022 eine ETIAS-Genehmigung für Europa für Kurzaufenthalte ohne Visum im Schengen-Raum erforderlich sein²².

Fernarbeitskräfte, die länger bleiben möchten als mit einem Touristenvisum (mit dem sie nicht arbeiten dürfen), können ein Visum für digitale Nomaden beantragen, das vor allem dann erteilt wird, wenn sie über ausreichende Mittel verfügen.

D. Anforderungen an das Visum für digitale Nomaden

Ungeachtet der Tatsache, dass jedes Land seine eigenen Regeln hat, muss der Fernarbeitnehmer diesen Status nachweisen, um ein Visum für digitale Nomaden zu beantragen und insbesondere nachweisen, dass er über die finanziellen Mittel für seinen Aufenthalt verfügt. Dies ist jedoch nicht ausreichend, da nicht alle Antragsteller für ein Visum für digitale Nomaden in Frage kommen. Die Anspruchsberechtigung hängt von mehreren Faktoren ab, z. B. von der Staatsangehörigkeit des Fernarbeiters, von seiner bisherigen Visumserteilung und davon, ob der An-

20 ETIAS, Visa für digitale Nomaden in EU-Ländern unter www.etiasvisa.com/es/noticias/nomadas-digitales-ue

21 ETIAS, Visa für digitale Nomaden in EU-Ländern unter www.etiasvisa.com/es/noticias/nomadas-digitales-ue

22 Es gibt mehr als 60 Länder, die für Reisen nach Europa (dem Schengen-Raum von 26 europäischen Staaten, die die Kontrollen an ihren gemeinsamen Außengrenzen abgeschafft haben) kein Visum benötigen, da sie zum europäischen Raum der Freizügigkeit gehören. Für diese visumfreien Länder wird die EU jedoch bis Ende 2022 das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) aufsetzen. Es handelt sich um ein System, das für visumbefreite Ausländer eingeführt wurde, die daher für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen in Schengen-Ländern das ETIAS beantragen müssen. In diesen Fällen haben wir es mit Staatsangehörigen von Ländern zu tun, die ETIAS beantragen können (ETIAS ist kein Visum, sondern eine Reiseerlaubnis, die einfach über einen Online-Antrag beantragt werden kann) und die für kurze Aufenthalte ohne Visum nach Europa reisen können. Nach der Genehmigung ist ETIAS drei Jahre lang gültig und erlaubt Aufenthalte von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen in ETIAS. Welche Länder benötigen kein Visum für Reisen in Europa? www.etiasvisa.com/es/noticias/viajar-sin-visa-a-europa Die ETIAS-Reisegenehmigung ist eine Reiseerlaubnis für Geschäfts- und Urlaubsreisende und ersetzt kein Studenten- oder Arbeitsvisum. Drittstaatsangehörige, die länger als 90 aufeinanderfolgende Tage in Europa leben, studieren, arbeiten oder sich dort aufhalten wollen, müssen ein anderes Visum beantragen ETIAS, Einreisebestimmungen für Europa mit ETIAS www.etiasvisa.com/es/requisitos-etias

tragsteller als Bedrohung für die Sicherheit oder Gesundheit der Länder gilt, in denen er ein Visum für digitale Nomaden beantragt hat²³.

Sehen wir uns einige Beispiele für diese Nomadenvisa an, die darauf abzielen, Talente zu gewinnen und neue unternehmerische und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen, die zur Förderung der Beschäftigung vor Ort beitragen:

1- KROATIEN ist eines der ersten Länder, welches diese Visa einführt (1. Januar 2021). Daher musste das Land sein Ausländergesetz ändern, um Fernarbeitern, die keinen EU-Pass besitzen, die Möglichkeit zu geben, ein Aufenthaltvisum für ein Jahr zu erhalten und von der Zahlung der Einkommensteuer befreit zu werden. Ein digitaler Nomade ist ein Drittstaatsangehöriger, der für ein Unternehmen oder sein eigenes Unternehmen, das nicht in der Republik Kroatien registriert ist, beschäftigt ist oder eine Arbeit mit Hilfe von Kommunikationstechnologie ausführt und keine Dienstleistungen für Arbeitgeber in der Republik Kroatien erbringt²⁴.

Diese Fernarbeitnehmer können den Visumantrag bei ihrem Konsulat oder bei einer Polizeidienststelle in Kroatien einreichen²⁵. Sobald der Fernarbeitnehmer das Visum erhalten hat, das ihm erlaubt, mit engen Familienangehörigen zu reisen, die ebenfalls eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, muss er bei seiner Ankunft in Kroatien die örtlichen Behörden informieren und seine Adresse im Land angeben und diese Informationen gegebenenfalls während seines Aufenthalts aktualisieren. Die Anforderungen sind: Nachweis der Fernarbeit, ausreichendes Jahreseinkommen, Krankenversicherung, Überprüfung des Strafregisters und ein Mietvertrag²⁶.

Der befristete Aufenthalt kann nicht verlängert werden, allerdings kann sechs Monate nach Ablauf des zuvor gewährten befristeten Aufenthalts ein neuer Antrag zur Regelung des Aufenthalts von digitalen Nomaden gestellt werden²⁷.

Es heißt, dass es sich bei diesem Visum für diese Fernarbeitskräfte im Gegensatz zu anderen Visa für digitale Nomaden anderswo um eine Aufenthaltsgenehmigung für digitale Nomaden handelt, die es diesen Fernarbeitskräften ermöglicht, sich für maximal 12 Monate als Kurzaufenthalt in Kroatien zu verbleiben²⁸.

Derzeit wird davon ausgegangen, dass Kroatien dem Schengen-Raum bis Ende 2022 beitreten wird, sobald es die einstimmige Zustimmung und Ratifizierung durch alle anderen EU-Mitgliedstaaten erhalten hat. In diesem Fall müssen Touristen aus Drittländern (die von der Visumpflicht für Reisen in den Schengen-Raum befreit sind), die in einen Schengen-Staat reisen möchten, ab Ende 2022 eine

23 ETIAS, Visa für digitale Nomaden in EU-Ländern unter www.etiasvisa.com/es/noticias/nomadas-digitales-ue

24 Republik Kroatien, Innenministerium, <https://mup.gov.hr/aliens-281621/stay-and-work/temporary-stay-of-digital-nomads/286833>

25 Reisepass für die Zukunft, <https://pasaportealfuturo.com/visa-para-nomadas-digitales-en-croacia/>

26 ETIAS, Visa für digitale Nomaden in EU-Ländern unter www.etiasvisa.com/es/noticias/nomadas-digitales-ue

27 Republik Kroatien, Innenministerium, <https://mup.gov.hr/aliens-281621/stay-and-work/temporary-stay-of-digital-nomads/286833>

28 www.chasingthedonkey.com/croatia-digital-nomad-visa-requirements/

ETIAS-Genehmigung für Kurzaufenthalte von bis zu 90 Tagen beantragen. Der Schengen-Raum besteht aus 22 der 28 Vollmitglieder der Europäischen Union und den vier Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), darunter Island und Norwegen²⁹.

2 – DEUTSCHLAND ist eines der ersten Länder, das ein Visum für Freiberufler zweierlei Art eingeführt hat: a) für Künstler und b) für andere Berufsgruppen. Sie müssen sich beim deutschen Finanzamt registrieren lassen und eine Reihe von Dokumenten wie z. B. Kontoauszüge vorlegen. In jedem Fall müssen die Freiberufler Kunden mit Sitz in Deutschland haben³⁰.

So listet zum Beispiel das Portal Berlin Services die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels für eine selbstständige Tätigkeit als Unternehmer auf (für Selbstständige gelten andere Voraussetzungen). Zu den Anforderungen gehört, dass der Antragsteller über eine angemessene Altersversorgung verfügen muss, wenn er das 45. Lebensjahr vollendet hat, eine monatliche Rente von 1.332,36 Euro (für mindestens 12 Jahre) oder einen aktiven Betrag von 194.631,00 Euro³¹ nachweisen kann.

3 – SPANIEN hat sich verpflichtet, bis Ende 2022 ein Gesetz zur Förderung von Unternehmensgründungen und zur Förderung des Unternehmertums zu verabschieden. Der bereits oben erwähnte Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Startup-Systems sieht die Einführung eines neuen Visums für Fernarbeitskräfte vor, die für ausländische Unternehmen aus der Ferne arbeiten und sich im Land aufhalten können, ohne ein reguläres Arbeitsvisum zu benötigen (Startup-Gesetz). Das Visum für digitale Nomaden umfasst drei verschiedene Modalitäten für Ausländer, die sich in Spanien aufhalten möchten: a) digitale Nomaden; b) Ausländer, die von Spanien aus für ein Unternehmen außerhalb des spanischen Hoheitsgebiets arbeiten; und c) Ausländer, die in einem ausländischen Unternehmen in Spanien arbeiten, auch im audiovisuellen Sektor.

Der Gesetzesentwurf definiert „digitale Nomaden“ als Personen, deren Beruf es ihnen ermöglicht, aus der Ferne zu arbeiten und ihren Wohnsitz regelmäßig zu wechseln sowie eine hochqualifizierte Arbeit mit einem Aufenthalt im Bezugsland zu verbinden.

Die Voraussetzungen für digitale Nomaden, um ein spanisches Visum zu erhalten, sind: a) Sie müssen nachweisen, dass sie für Unternehmen mit Sitz außerhalb Spaniens tätig sind oder aus der Ferne arbeiten; b) sie müssen hochqualifiziert sein (Universitätsabschluss oder Postgraduiertenabschluss, mit Berufsausbildung und/oder Zertifikaten von einer Wirtschaftsschule); und c) sie müssen mindestens drei Jahre Berufserfahrung haben.

Bei der Beantragung des Visums für Fernarbeit müssen die Antragsteller nachweisen, dass a) eine tatsächliche und kontinuierliche Arbeitstätigkeit von mindes-

29 EUROPA-Visum, Kroatien wird Teil des Schengen-Raums auf www.visaeuropa.com/noticias/croacia-espacio-schengen

30 ETIAS, Visa für digitale Nomaden in EU-Ländern unter www.etiasvisa.com/es/noticias/nomadas-digitales-ue

31 <https://service.berlin.de/dienstleistung/305249/en/>

tens einem Jahr bei dem/den ausländischen Unternehmen vorliegt und b) der internationale Arbeitgeber die Fernarbeit genehmigt.

Das Visum für digitale Nomaden (internationale Telearbeit) reicht aus, um den Aufenthalt und die Erlaubnis zur Fernarbeit in Spanien für maximal ein Jahr zu garantieren. Es besteht jedoch die Möglichkeit einer Verlängerung um weitere 2 Jahre (und so weiter), sofern die Anforderungen erfüllt sind. Digitale Nomaden können für sich selbst oder für Arbeitgeber überall auf der Welt arbeiten³².

E. Abschließende Bewertung: Internationale Telearbeit und digitale Nomaden

Der spanische Verband für internationale Arbeitsmobilität FEEX hat ein gemeinsames Werk mit dem Titel Weißbuch Telework International³³ veröffentlicht, in welchem eine Reihe von Vorschlägen in den Bereichen Arbeit, soziale Sicherheit, Migration und Steuern gemacht werden. Diese Studie liefert eine Definition der internationalen Telearbeit, die auf die digitalen Nomaden ausgedehnt werden kann, die vom Ausland aus Dienstleistungen für das Land erbringen, in dem das Unternehmen, das sie einstellt, ansässig ist³⁴.

In diesem Sinne ist es interessant, den angestellten digitalen Nomaden in das Konzept der internationalen Telearbeit des oben genannten Weißbuchs einzubeziehen, denn *„internationale Telearbeit entspricht dem Interesse des Arbeitnehmers, seine Arbeit in einem bestimmten Land zu verrichten, das nicht das Land ist, in dem das Unternehmen, das den Arbeitnehmer einstellt, seinen Sitz hat, und ist in jedem Fall für den Arbeitnehmer und den betreffenden Arbeitgeber freiwillig. In keinem Fall handelt es sich bei der internationalen Telearbeit um eine länderübergreifende Erbringung von Dienstleistungen, da der internationale Telearbeitnehmer für seinen Arbeitgeber dieselben Dienstleistungen in derselben Weise erbringt, wie er es tun würde, wenn er sich nicht in einer solchen Situation der internationalen Telearbeit befände“*³⁵.

Dies ist insofern von Bedeutung, als die Arbeit, die von international entsandten Arbeitnehmern im Rahmen einer länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen (Expatriates, Grenzgänger, mobile Arbeitnehmer und „jede andere Form der Erbringung von Dienstleistungen, die die physische Anwesenheit des Arbeitnehmers in einem bestimmten anderen Land als dem des Arbeitgebers erfordert“) verrichtet wird, nicht als internationale Telearbeit³⁶ angesehen wird. In diesem Sinne wären die europäischen Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern (Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996 und ihre späteren Änderungen) nicht anwendbar, ebenso wenig wie die Verordnungen 883/2004 und 987/2009 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und die bilatera-

32 Quelle: visaEuropa, Von Spanien aus arbeiten? Das Visum für digitale Nomaden ist auf www.visa.europa.com/noticias/visa-nomadas-digitales-espana zu finden.

33 www.feex.org/eventos-gestion-expatriados/presentacion-libro-blanco-sobre-teletabajo-internacional/

34 AAVV, Weißbuch zur internationalen Telearbeit, FEEX, 2021, S. 24.

35 Ibidem, S. 24.

36 Ibidem, S. 61.

len Abkommen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die Spanien mit Nicht-EU-Ländern unterzeichnet hat, weil „die Erbringung von Dienstleistungen aus dem Ausland im Rahmen einer internationalen Telearbeitssituation nicht auf ein geschäftliches Bedürfnis oder eine Entscheidung zur Entsendung des Arbeitnehmers zur vorübergehenden Erbringung einer Dienstleistung in diesem Land zurückzuführen ist“³⁷.

Es ist zutreffend, dass es in dieser Frage auf EU-Ebene kaum Regelungen gibt. Aus diesem Grund wurde vorgeschlagen, eine neue Regelung für die internationale Telearbeit zu schaffen, die „eine Befreiung von der Beitragszahlung an dem Ort, von dem aus der Telearbeitnehmer Telearbeit verrichtet, zumindest unter denselben Bedingungen ermöglicht, wie sie in den Verordnungen über die soziale Sicherheit für Fälle vorübergehender Entsendung im Rahmen einer grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen festgelegt sind“.

Für die Telearbeit in Drittländern wird eine ähnliche Zahl vorgeschlagen wie für die Erteilung von Visa an digitale Nomaden³⁸.

Kurz gesagt, wir werden diese neue Verordnung in Spanien abwarten und gegebenenfalls alle Vorschläge, die innerhalb der EU entstehen, um einen Rechtsrahmen zu schaffen, der diese neuen Formen der Fernarbeit in die Sozialschutzsysteme einbezieht, um zu ihrer Nachhaltigkeit beizutragen.

37 Ibidem, S. 64.

38 Ibidem, S. 76.

Arbeitsrecht jenseits nationaler Grenzen: wichtige Debatten in den Jahren 2018–2019–2020¹

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung. Jenseits der Deregulierung. Wiederaufbau der Säulen des Arbeitsrechts
- B. Die Grenzen des Arbeitsrechts
 - I. Die Qualifizierung des Arbeitsverhältnisses angesichts der Digitalisierung
 - II. Unsichtbare Arbeitnehmer in Entwicklungsländern
- C. Unsichtbare Verantwortlichkeiten entlang globaler Lieferketten?
 - I. Die größten Herausforderungen für das Arbeitsrecht durch globale Unternehmen
 - II. Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen entlang der Wertschöpfungsketten
- D. Die Herausforderung der Gewerkschaften bei der Gewährleistung eines Mindestlohns und der Arbeitsbedingungen
 - I. Festsetzung des Mindestlohns und Tarifverhandlungen
 - 1. Mindestlohn und Menschenwürde
 - 2. Lohnunterschiede und prekäre Arbeitnehmer
 - II. Arbeitsbedingungen und gewerkschaftliches Handeln
 - III. Sozialer Dialog und Tarifverhandlungen als Formeln für die Artikulation der Arbeitsbeziehungen
 - IV. Vereinigungsfreiheit und Streikrecht
- E. Verbot der Diskriminierung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Frauen
- F. Bibliographische Referenzen

A. Einleitung. Jenseits der Deregulierung. Wiederaufbau der Säulen des Arbeitsrechts

Die vorliegende Übersicht zielt auf eine Auswahl der wichtigsten Themen, die in den letzten drei Jahren (2018–2020) in den Fachzeitschriften der International Association of Labour Law Journals (IAL LJ) veröffentlicht wurden, einem zunehmend wachsenden internationales Konsortium aus mittlerweile einunddreißig Zeitschriften weltweit². Seit 2012 erstellt eine Gruppe von Redakteuren (in der Regel jährlich) Übersichten über die wichtigsten wissenschaftlichen Trends in den Veröffentlichungen der Mitgliedszeitschriften der IALLJ³.

Da diesmal drei Jahre betrachtet werden, ist die Auswahl der behandelten Artikel besonders selektiv und lässt zwangsläufig mehr Themen als üblich beiseite. Die untersuchten Artikel – mehr als 700 pro Jahr – umfassen eine große Bandbreite von den typisch theoretischen Fragen des Arbeitsrechts bis hin zu den jüngsten Herausforderungen oder länderspezifischen Themen.

¹ Eine englische Version des Beitrags ist erschienen in *LAVORO E DIRITTO* / a. XXXV, n. 3-4, estate-autunno 2021; Übersetzung aus dem Englischen von Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard, Fulda

² Weitere Informationen dazu unter <https://www.labourlawjournals.com/>

³ Die Autorinnen wurden bei der Sichtung und Kategorisierung unterstützt von: Mariapaola Aimo, Gian Guido Balandi, Milena Bogoni, Silvia Borelli, Matteo Borzaga, Nunzia Castelli, Isabelle Daugareilh, Sebastián de Soto Rioja, Manuel Antonio García-Muñoz Alhambra, Eva Maria Hohnerlein, Daniela Izzi, Eri Kasagi, Barbara Kresal.

Die Auswahl der Beiträge folgte einer doppelten Logik. Einerseits wurden Themen, die häufiger auftauchten bevorzugt, andererseits wurde die Auswahl eingegrenzt auf Artikel, die dazu beitragen können, ein scharfes und kohärentes Bild der Tendenzen in der Rechtsprechung sowie den aktuellen Herausforderungen des arbeitsrechtlichen Rahmens zu zeichnen.

Fragen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie wurden ausgeklammert, da die meiste Literatur dazu erst im Jahr 2021 erschienen ist. Das Gleiche gilt auch für alle eindeutig damit zusammenhängenden Themen, z. B. Telearbeit, Arbeitsschutz, Arbeitslosigkeit.

Im Vergleich zu den Vorjahren scheint sich die Arbeitsrechtswissenschaft zwischen 2018 und 2020 weniger als zuvor mit dem umstrittenen Zusammenspiel zwischen der Reform des Arbeitsrechts einerseits und der Bewältigung der Wirtschaftskrise andererseits befasst zu haben. Im Gegenteil, eine große Menge Material bezieht sich auf die Identität und die Instrumente, die die arbeitsrechtlichen Institutionen als solche charakterisieren (auch in philosophischer Perspektive: Paz-Fuchs 2019).

Letztlich ist ein Hauptaugenmerk der Literatur darauf gerichtet, ob die nationale und internationale Arbeitsrechtsordnung fähig ist, den verschiedenen strukturellen Herausforderungen an die Arbeitswelt zu begegnen, die aus der zunehmenden Digitalisierung und der Globalisierung der Wirtschaft erwachsen. Die Frage ist, inwieweit sie menschenwürdige, faire und nichtdiskriminierende Arbeitsbedingungen garantieren können (Méda 2019).

Dies bedeutet nicht, dass die wissenschaftliche Debatte aufgehört hat, die Folgen der letzten Wirtschaftskrise in Bezug auf die gesetzlichen Reformen und die Dynamik der Tarifverhandlungen zu analysieren. Einige Autoren heben die negativen Folgen der letzten neoliberalen Wende bei der Regulierung der Arbeitsbeziehungen hervor. Die Austeritätspolitik hat nämlich nicht nur die wirtschaftliche Stabilität bewahrt, sondern auch den Abbau individueller und kollektiver Garantien des Arbeitsrechts verursacht (Baylos Grau 2019).

Trotz der großen und anhaltenden Auswirkungen der sogenannten Austeritätspolitik zeigt sich deutlich, dass die wissenschaftlichen Stimmen in den Zeitschriften des IALLJ ihren Schwerpunkt teilweise verlagert haben, nämlich weg von der Durchführung von Sparmaßnahmen hin zu eher strukturellen Herausforderungen in Bezug auf die Ziele, den Anwendungsbereich und die Wirksamkeit des Arbeitsrechts.

Der Überblick konzentriert sich zunächst auf den Begriff des Arbeitnehmers im digitalisierten Zeitalter (B.) und auf die Fragen der Entterritorialisierung der Unternehmen (C.). In beiden Fällen ist das von den meisten Autoren angesprochene Problem die Fähigkeit der Unternehmensorganisation, die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Normen zu umgehen.

Darüberhinaus beschreibt der Beitrag auch die laufende Debatte über die Rolle, die einerseits kollektive Arbeitsrechtsinstitutionen – als historisches Kernstück der Regulierung von Arbeitsbedingungen – (D.), andererseits neuere Regelungsfelder, wie das Antidiskriminierungsrecht (E.), bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen, sowohl was die kollektiven arbeitsrechtlichen Institutionen

als Kernstück der Regelung der Arbeitsbedingungen (D.) als auch neuere Bereichen des Rechtsrahmens, wie dem Antidiskriminierungsrecht, spielen.

B. Die Grenzen des Arbeitsrechts

1. Die Qualifizierung des Arbeitsverhältnisses angesichts der Digitalisierung

Während der letzte Überblick (Aimo, Buschmann, Izzi 2017) hervorhob, dass im Jahr 2017 viele Beiträge zur abhängigen Beschäftigung den Fokus auf Prekarität und atypische Arbeit legten, hat sich in den folgenden drei Jahren ein erheblicher Anteil der Aufsätze zu diesem Thema mit Herausforderungen allgemeinerer Natur beschäftigt.

Die meisten Autoren meinen, dass diese Art der Rückbesinnung auf grundlegende Fragen durch den aktuellen Erfolg eines unternehmerischen Modells ausgelöst wird, welches die fordistischen Grundlagen des Arbeitsrechts demontiert (Cherry 2020; auch wenn diese Vereinfachung angefochten oder zumindest problematisiert werden kann Deakin, Markou 2018). Mit solchen Aussagen zur Krise des traditionellen Paradigmas des aktuellen Rechtsmodells will Cherry vor allem die „begrenzte Verbindlichkeit und extreme Flexibilität“ unterstreichen (Cherry 2020, S. 4), die von Arbeitgebern im Wettbewerb der sogenannten Plattformökonomie ausgeht. Letztere besteht aus einer Vielzahl von anonymen Online-Vermittlungen zwischen Arbeitnehmern und Aufgaben, deren Wirtschaftsmodell auf einem zweiseitigen Muster beruht: On-Demand Unternehmensorganisation und digitalisiertes Arbeitskräftemanagement. Kombiniert machen sie die klassische „feste 40-Stunden-Woche, hierarchische Struktur, Beförderung und Sozialleistungen“ nicht mehr zu einem Hauptmerkmal des Arbeitsverhältnisses (a.a.O., S. 4)⁴.

Es wurde argumentiert, dass diese Veränderungen nicht nur mit der Forderung der Arbeitgeber nach Flexibilität zusammenhängen, sondern sich auch auf die grundlegenden Merkmale des Arbeitsrechts erheblich auswirken (Bellace 2018; Menegatti 2020; Dosi, Virgillito 2019)⁵. Die häufigste, aber auch radikalste Frage in der Literatur ist, ob die Dichotomie zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit sowie deren Anforderungen nicht radikal überholt sind⁶ oder ob

4 Die Autorin fokussiert sich weitgehend auf die Beziehung zwischen Technologie und Arbeit, insbesondere auf die Auswirkungen der Automatisierung und der Plattformökonomie auf die Arbeit. Der Artikel hebt hervor, dass die Besorgnisse über neue Wellen von technologiebedingter Arbeitslosigkeit bis in die sechziger Jahre zurückreichen, ebenso wie die frühen Arbeiten der IAO zur Automatisierung. Obwohl die meisten der damals vorgeschlagenen, aber nie in die Praxis umgesetzten Maßnahmen besonders für die gegenwärtig aufkommenden Fragen von Arbeit und Technologie als angemessen erscheinen, bedürfen sie einer Erneuerung. Tatsächlich hat die IAO weder den Niedergang der Gewerkschaften noch die internationalen Crowdwork-Plattformen und ihre globale Belegschaft vorausgesagt; beide werfen neue Probleme auf und erfordern eine neue theoretische Durchdringung.

5 Auch wenn man anerkennt, dass die vierte industrielle Revolution (Aufstieg von Plattformen, KI und maschinellem Lernen) die Anwendung des Rechtsrahmens in Frage stellt, weisen Deakin und Markou (2018) darauf hin, dass das derzeitige Modell eigentlich aus der frühen Phase der Industrialisierung stammt, denn damals hätte das Recht gleichzeitig reagiert und die Voraussetzungen das Recht zeitgleich die Prämissen für die Antworten als auch seine weitere Entwicklung geschaffen hat.

6 Yun zufolge sollte das Arbeitsrecht seine Grenzen über den Bereich der Standard-Beschäftigung „verstanden als ein Vollzeit-, unbefristetes, untergeordnetes und bilaterales Arbeitsverhältnis“ (Yun 2018, S. 435) hinaus erweitern. Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch die Betrachtung der gesamten Wertschöpfungskette

sie lediglich an die neuen Formen der Beschäftigung angepasst werden sollten (Delfino 2018), und zwar durch eine bessere Regulierung der intermediären Beschäftigungsformen⁷.

In letzter Zeit wurde das Konzept der abhängigen Beschäftigung neu analysiert mit dem Ziel, die Theorie des Anwendungsbereichs des Arbeitsrechts, seine kollektive Dimension und die damit verbundenen Kernstandards zu erneuern (Doherty, Franca 2020; De Stefano 2020). Mit Blick auf die europäischen Länder (die untersuchten Artikel decken mindestens Italien, Frankreich, Spanien, Belgien, Österreich und das Vereinigte Königreich ab), zeigen die nationalen und vergleichenden Analysen eine stetige Tendenz, die Dichotomie zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung zu durchbrechen, um den Schutz für alle Formen der Arbeit zu gewährleisten: sowohl die Bemühungen der nationalen Gerichte, den Begriff der abhängigen Arbeit zu erweitern, als auch die Schaffung von intermediären Kategorien⁸ durch den Gesetzgeber zielen darauf ab, alle Formen der Arbeit mit einem gewissen arbeitsrechtlichen Schutz zu versehen (Perrulli 2020; Brameshuber 2019; Wouters 2019; Courcol-Bouchard 2018; Vincente 2018). Der Fokus auf das EU-Rechtssystem und auf die Rechtsprechung des EuGH bestätigt den Trend zu einem erweiterten Arbeitnehmerbegriff bei der Auslegung der EU-Richtlinien, auch wenn dem EU-Rechtsrahmen eine allgemeine Definition in dieser Hinsicht fehlt (Countouris 2018)⁹.

Die Beiträge zeigen eine gewisse Einigkeit über die Notwendigkeit, einerseits den Schutz des traditionellen Arbeitsrechts auf alle Formen von Beschäftigung auszuweiten, unabhängig von ihrer Qualifikation als Selbstständige (Cabeza Peireiro 2019) und andererseits die Anforderungen an eine abhängige Beschäftigung abzuschwächen (Cruz Villalón 2018). Laut Cruz Villalón impliziert die Qualifizierung verschiedener Beschäftigungsformen ein Überdenken der Hauptmerkmale der Unterordnung in einer flexibleren Weise wie auch eine Ausweitung der Anwendung des rechtlichen Schutzes auf wirtschaftlich abhängige Selbstständige.

Auch wenn das Problem sich generell auf die gesamte Arbeitswelt bezieht, ist es besonders akut, wenn die Arbeitswelt vom Prozess der Digitalisierung betroffen ist. Bei Gig- oder Crowd-Workern, die bei digitalen Plattformen¹⁰ beschäf-

identifiziert werden. Zudem sollten die Arbeitsrechte, insbesondere die kollektiven Rechte, über die Grenzen des Normalarbeitsverhältnisses hinaus erweitert werden.

7 In diesem Zusammenhang sammelt der Aufsatz von Freedland und Dhorajiwala (2019) die Antworten auf den Fragebogen, der unter Akademikern zum Zweck der EGB-Publikation *New Trade Union Strategies for New Forms of Employment* zirkulierte. Ein besonderes Interesse gilt intermediären Beschäftigungsformen (S. 285 ff.) bei der Beschreibung von Arbeitsverhältnissen im englischen Recht.

8 Die vom Konzept des arbeitnehmerähnlichen Personen oder der fast untergeordneten Beschäftigung bis hin zur Konzentration auf die wirtschaftliche Abhängigkeit der Selbstständigen variieren kann.

9 Nach dem Hinweis auf den in dieser Hinsicht unvollständigen EU-Rechtsrahmen, entwirft Countouris (2018) einen weiter gefassten Begriff des Arbeitnehmers, der die Perspektive der Grundrechte unter Bezugnahme auf die Sozialcharta, die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und die Internationale Arbeitsorganisation einbezieht. Der Artikel schlägt die Möglichkeit vor, einen umfassenden und autonomen Arbeitnehmerbegriff im EU-Arbeitsrecht zu etablieren. Mehrere Autoren haben sich mit der Matzak-Entscheidung über den Begriff des Arbeitnehmers im Rahmen der Arbeitszeitrichtlinie und der diesbezüglichen Stellung von Freiwilligen beschäftigt, EuGH C-518/15 vom 21.2.2018 (Sagan 2020; García-Muñoz Alhambra, Hiessl 2019; Risak 2019).

10 Im Allgemeinen verwenden die Plattformen ähnliche Sätze mit einer anderen Grammatik, wonach die Arbeitnehmer über sie und nicht von ihnen beschäftigt werden. Diese Art der Darstellung der Plattfor-

tigt sind, reichen die Arbeitsverhältnisse von Null-Stunden-Verträgen bis hin zu verschiedenen „Schattierungen von Selbstständigkeit“ (echte, abhängige oder Scheinselbstständigkeit). Diese Vielfalt lässt ernsthafte Zweifel an der Angemessenheit der traditionellen arbeitsrechtlichen Institutionen aufkommen, um die Realität der Arbeitsverhältnisse zu erfassen (Gorelli Hernández 2019; Esteve-Segarra 2018)¹¹ und veranlasst auch einige Autoren zu analysieren, ob zumindest einige ergänzende Schutzmaßnahmen auf diese Arbeitnehmer angewandt werden könnten, unabhängig davon, dass die formale Qualifikation sie außerhalb der Grenzen der abhängigen Beschäftigung stellt¹².

Eine beeindruckende Anzahl von Artikeln zum Schutz von Plattformarbeitern macht deutlich, dass ihre Gefährdung möglicherweise nicht allein mit dem Instrument der Gesetzgebung gelöst werden kann, vor allem, weil die Arbeitnehmer – vorausgesetzt, es gibt einen arbeitsrechtlichen Schutz – in der Regel sich in einer zu prekären Situation befinden, um ihre gesetzlichen Rechte geltend zu machen. Daher untersuchen mehrere Autoren, ob die kollektive Dimension ein geeignetes Instrument sein kann, um die Beschäftigungsbedingungen von Plattformarbeitern zu verbessern.

Die meisten Artikel zu diesem Thema in Europa (insbesondere in Bezug auf Frankreich, Spanien, Italien, das Vereinigte Königreich, Schweden und die so genannten „nordischen“ Länder) konzentrieren sich auf die Strategien der Gewerkschaften sowie auf die rechtliche Verfügbarkeit der Vereinigungsfreiheit und des Streikrechts für atypische, abhängige beschäftigte Personen, wobei sowohl der nationale als auch der internationale Rechtsrahmen unter Einschluss der Menschenrechtsperspektive und der Grenzen zwischen kollektiven Rechten und EU-Wettbewerbsrecht betrachtet wird (De Stefano 2020; Dockès 2019; Doherty, Franca 2020; Westregård 2020; Engblom, Lundberg 2019; Gramano, Gaudio 2019; Schlachter 2019; Vincente 2019; Smorto 2018; Recchia 2018).

II. Unsichtbare Arbeitnehmer in Entwicklungsländern

Die gleiche Debatte über den Anwendungsbereich, die Mittel und den Zweck des Arbeitsrechts, die Plattform- und andere prekäre Arbeitnehmer im so genannten globalen Norden betrifft, entspinnt sich auch über Arbeitnehmer in der sogenannten informellen Wirtschaft des so genannten Globalen Südens. In den jüngsten Ausgaben der IALLJ-Mitgliederzeitschriften zeigt sich ein zunehmendes Interesse für das Problem der informellen Arbeit, verstanden als „Arbeit, die

mökonomie wird sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung der nationalen Gerichte in ganz Europa bestritten. Hierzu, mit Blick auf das italienische und französische System, Bini (2018). Über das Machtgefälle zwischen Plattformen einerseits und Arbeitnehmern oder Verbrauchern auf der anderen Seite (Smorto 2018). Das Problem der Qualifizierung von Arbeitnehmern und Plattformen wird auch von McGaughey (2019) angesprochen, wobei der Autor darüber reflektiert, inwieweit Plattformen die Pflicht haben, die Realität des Arbeitsverhältnisses korrekt darzustellen. Bezüglich der Möglichkeit, Plattformarbeit als ein Leiharbeitsverhältnis zu betrachten, Rosin (2020).

11 Der Autor gibt einen Überblick über die Verwendung und Regulierung von Null-Stunden-Verträgen im Vereinigten Königreich und beleuchtet auch die Fragen, die sich bei ihrer Qualifizierung stellen, anhand einer Analyse der Rechtsprechung.

12 Einige Aufsätze konzentrieren sich auf bestimmte Bereiche des Rechtsrahmens, wie z. B. das Gleichstellungsrecht (Blackham 2018).

nicht geregelt ist“ (Marshall 2018, S. 282), meist in Bezug auf Entwicklungsländer (Villasmil Prieto 2019). Das Ziel dieser Studien ist es, den fehlenden Regulierungsrahmen für diejenigen zu beleuchten, die formell außerhalb des Horizonts des Arbeitsrechts stehen und somit unsichtbar für jeglichen rechtlichen Schutz bleiben.

Die meiste Literatur über informelle Arbeit in Entwicklungsländern untersucht konkrete Beispiele der Formalisierung, anstatt allgemeine Aussagen über die Art der Beschäftigungsverhältnisse zu treffen (wie dies im Gegensatz dazu in der Literatur über Arbeitnehmer in der digitalisierten Wirtschaft der Fall ist). Die notwendige Konzentration auf diese wettbewerbsinhärente Komplexität ist in der Tat nicht überraschend, wenn man die große Vielfalt zwischen Ländern, Sektoren, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sieht, die oft grob unter dem Begriff „Globaler Süden“ zusammengefasst werden. So befasst sich beispielsweise Osiki (2018) mit dem Problem der Straßenverkäufer in Nigeria¹³; Bamu (2018) konzentriert sich auf die Organisation von migrantischen Hausangestellten in der globalen Betreuungskette (Global Care Chain) zwischen Simbabwe und Südafrika¹⁴; Lorente Campos und Guamán Hernández (2018) untersuchten die Formalisierung der Arbeit in Ecuador im letzten Jahrzehnt¹⁵.

Marshall (2018), der einige Ansätze für eine einheitliche Theorie der informellen Arbeit entwickelt, weist darauf hin, dass das Problem des fehlenden oder unzureichenden Schutzes durch das Arbeitsrecht ein globales Problem ist. Nach Schätzungen der ILO betrifft es mehr als die Hälfte der arbeitenden Bevölkerung auf der ganzen Welt. Wenn man nicht nur die so genannte informelle Wirtschaft einbezieht, sondern auch die Verwendung atypischer Verträge und die mangelhafte Rechtsdurchsetzung bei prekär Beschäftigten, betrifft der Rückzug des Arbeitsrechts sowohl die reicheren Industrieländer als auch die ärmeren Länder“ (a.a.O., S. 281). Derselbe Autor weist jedoch auch darauf hin, dass in der EU, in Mittel- und Südosteuropa und in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten „etwa acht von zehn Beschäftigten Arbeitnehmer sind“ (a.a.O., S. 282), während in Südasien und Subsahara-Afrika drei von vier Erwerbstätigen formell auf eigene Rechnung arbeiten oder lediglich zu den Aktivitäten des Haushalts beitragen. Der Autor stellt dann einige nationale Beispiele vor, mit Schwerpunkt auf Kopflastarbeitern in Indien, eingewanderten Arbeiterinnen in der industriellen Bekleidungsindustrie in Australien, Näherinnen in Kambodscha und bulgarische Arbeitnehmerinnen, die verschiedene Tätigkeiten im Haushalt ausüben.

Dieser Artikel veranschaulicht den Trend in den Veröffentlichungen des IALLJ zur informellen Arbeit: Anstatt Vorschläge zu machen, wie ein idealer arbeitsrechtlicher Rahmen gestaltet werden sollte, wird in der Analyse hervorgehoben,

13 Die Studie unterstreicht, dass sie nicht nur formal nicht als Arbeitnehmer anerkannt sind, sondern auch kriminalisiert werden.

14 Der Artikel befasst sich mit den Schwierigkeiten bei der Umsetzung des IAO-Übereinkommens über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Nr. 189) und des folgenden IAO-Programms über menschenwürdige Arbeit für migrantische Hausangestellte, die durch die Schwäche der Gewerkschaften in diesem Bereich bedingt sind.

15 Die Autoren konzentrieren sich auf die Frage, wie Selbstständige und unbezahlte Hausangestellte mit Sozialversicherungsrechten auszustatten sind.

dass der Erfolg der Regulierungsexperimente in einigen Entwicklungsländern – also, die Versuche, die Beschäftigten für das Rechtssystem sichtbar zu machen – von komplexen lokalen, nationalen und internationalen politischen Dynamiken abhängt, die noch eine genauere Untersuchung verdienen.

C. Unsichtbare Verantwortlichkeiten entlang globaler Lieferketten?

1. Die größten Herausforderungen für das Arbeitsrecht durch globale Unternehmen

Mehrere in den Mitgliedszeitschriften der IALLJ veröffentlichte Artikel zeigen auf, inwieweit die grundlegenden Merkmale des Arbeitsrechts durch die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft in Frage gestellt werden. Viele Studien befassen sich insbesondere mit globalen Lieferketten und der Fähigkeit multinationaler Konzerne, die Anwendung von Arbeitsnormen zu umgehen.

Diese Analysen betonen die ständigen Verstöße gegen die IAO-Kernarbeitsnormen (Borzaga, Mazzetti 2019; Weiss 2018) für Arbeitnehmer, die nicht direkt bei multinationalen Konzernen, noch in den Ländern, in denen diese Konzerne ihren Sitz haben, beschäftigt sind – aber dennoch in gewissem Maße im Interesse der multinationalen Konzerne tätig sind. Diese Arbeitnehmer stellen bekanntlich die „billigen“ Arbeitskräfte dar, auf die diese internationalen Unternehmen zählen können¹⁶, ohne dass damit eine Verantwortung verbunden wäre. Denn auch wenn die Produktion von Waren und Dienstleistungen in den Freien Exportzonen (Brino, Gagnoli 2018, S. 215) für die wirtschaftlichen Zwecke der multination-

16 Kizu, Kühn, Viegelaun (2019) konzentrieren sich auf die Arbeitsplätze in der globalen Lieferkette. Ihre Arbeit weist darauf hin, dass die Art und Weise, wie die Produktion in der globalen Wirtschaft organisiert ist, diese in immer mehr Aktivitäten fragmentiert wird, die entlang der globalen Lieferkette ausgeführt werden, was auf die geringeren Transport- und Informationskosten zurückzuführen ist. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind enorm und beinhalten sowohl direkte als auch indirekte Handelsbeziehungen, die die Arbeitsmärkte verschiedener Länder verbinden. In diesem Szenario gewinnt die chinesische Wirtschaft als Nachfragegenerator zunehmend an Bedeutung. Kühn, Viegelaun (2019) vervollständigen das Bild durch eine Analyse der Auswirkungen von Hemmnissen für den Handel mit Waren und Dienstleistungen auf den Arbeitsmarkt in anderen Ländern oder Sektoren und zeigen, wie stark diese durch globale Lieferketten miteinander verflochten sind.

Anner (2019) zeigt auf, wie räuberische Einkaufspraktiken die Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern erheblich verschlechtern können, wobei er auf die indische Bekleidungsexportindustrie eingeht. Andere Aufsätze konzentrieren sich auf nationale oder regionale Fälle. Zum Beispiel verweisen einige Autoren auf die „lokalisierte globale Wirtschaft“ Marokkos (Trinidad Requena, Soriano Miras, Barros Rodriguez 2018) und untersuchen die Macht der multinationalen Unternehmen und ihre Auswirkungen auf die sich verschlechternden Arbeitsbedingungen. In diesem Fall hat die Verabschiedung des Arbeitsgesetzes von 2004 nicht zu einer allgemeinen Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Land geführt (aus politischer Sicht hätte eine allgemeine Durchsetzung dieser Rechte zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit des Landes geführt), sondern vielmehr zu einer Gefährdung dieser Rechte in Abhängigkeit von der Politik der multinationalen Unternehmen, was ihre Bedeutung als soziale Akteure im Land unterstreicht. Eine weitere Studie betrifft die Region im Süden Lateinamerikas (Uruguay, Argentinien und Chile) und befasst sich mit der Beziehung zwischen Lieferketten und ihren vermuteten Auswirkungen auf die wirtschaftliche oder die wirtschaftlich und soziale Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Die Studie stellt fest, dass dies im Allgemeinen der Fall ist, wenn die führenden Unternehmen Teil der Kette sind, nicht aber bei den Lieferanten von Vorleistungen und Zwischenprodukten und Zwischenprodukte aus Entwicklungsländern (Reinecke, Posthuma 2019).

nenal Konzerne¹⁷ erforderlich ist, scheinen die Arbeitsbedingungen rund um den Globus und die Verantwortung der Konzerne auseinander zu driften. Die Pflichten auf Arbeitgeberseite¹⁸ werden in der Tat durch komplexe Ketten von Subunternehmen über nationale Grenzen hinweg verborgen (Ferrarese 2018).

Die Suche nach einer geeigneten Lösung für dieses Problem könnte zeigen, dass das vertragliche Rückgrat des traditionellen Arbeitsrechtsmodells es immer schwer haben wird, mit der globalisierten Wirtschaft zurechtzukommen. Wie Langille (2018, p. 212) hervorhebt, ist der Begriff der globalen Lieferkette zwar „in den allgemeinen Diskurs eingegangen (...), doch bleibt das Verständnis für die allgegenwärtige Komplexität der tatsächlichen Prozesse und Mechanismen sehr gering“. Nach Ansicht des Autors werden Arbeitsrechtler in den meisten Fällen Zeugen der Verletzung von Arbeitnehmerrechten, haben aber kaum eine Vorstellung davon, wie diese Prozesse rechtlich bewältigt werden können. Nationale Arbeitsrechtssysteme werden tatsächlich dazu verwendet, die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien zu verknüpfen und können daher von globalen Unternehmen völlig umgangen werden, denn diese sind in der Lage, ihre Spuren rund um den Globus zu verwischen. Der Autor geht von dem leider berühmten Beispiel der Rana-Plaza-Tragödie in Bangladesch aus – am 24. April 2013 kamen beim Einsturz mehrerer Bekleidungsfabriken mindestens 1.132 Arbeiter ums Leben und mehr als 2.500 wurden verletzt –, um zu zeigen, wie schwierig es ist, in solchen Fällen zu ermitteln, und „die Schuldigen“ zu identifizieren (siehe auch: Salahuddin 2018; zum folgenden Bangladesch Accord on Fire and Building Safety: Croucher, Houssart, Miles, James 2019)¹⁹. Es wird die These vertreten, dass

17 Mit Bezug auf die Rana-Plaza-Tragödie wurde festgestellt, dass, obwohl „die Fabriken im Rana-Plaza-Komplex Kleidung für viele westliche Konzerne herstellten“ (Salahuddin 2018, S. 52) und für den Erfolg der multinationalen Konzerne wirtschaftlich wichtig waren, die dort beschäftigten Arbeiterinnen und Arbeiter zweifelsohne formell ausschließlich einheimische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach der Gesetzgebung von Bangladesch waren. Angesichts der mangelnden Durchsetzung des Arbeitsschutzes in Entwicklungsländern behindern Untervergabeketten rund um den Globus eindeutig die Förderung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen (Borzaga, Mazzetti 2019).

18 Hier wird auf die international anerkannten ILO-Kernarbeitsnormen verwiesen. Die verbreitete Erwähnung dieser Standards durch Sozialklauseln in Freihandelsabkommen (z. B. Beispiel: NAFTA, UMSCA, CETA) wird von Pantano und Salomone (2019) als der notwendige Weg zu einem besseren Kompromiss zwischen sozialer Gerechtigkeit und Globalisierung erachtet (auch wenn sie die Globalisierung nicht als Hauptursache für soziale Ungerechtigkeit ansehen und sich dabei auf die Arbeit von Elhanan Helpman stützen). Nach Ansicht der Autoren wäre dies eine Alternative zu protektionistischen Ansätzen (gemeint ist der moderate Protektionismus von Dani Rodrik), der auf der Idee beruht, dass dieser Kompromiss im Grunde nicht möglich ist.

19 Die Dynamik des Rana-Plaza-Unfalls ist in der Tat klar genug: Das Gebäude war so unsicher, dass Tausende von Arbeitern sich weigerten, das Gebäude zu betreten, aber durch Schläge und Drohungen dazu gezwungen wurden (Salahuddin 2018-2019). Vielmehr kann man sich darauf einigen, dass das Verständnis der vertraglichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge globaler Lieferketten oft unklar ist, sowohl in Bezug auf spezifische Ketten als auch in theoretischer Hinsicht. Im Hinblick auf Letzteres ist zu bedenken, dass wegen der fehlenden Taxonomie zur Beschreibung ähnlicher Konzepte (globale Produktionsnetzwerke, globale Wertschöpfungsketten und globale Lieferketten) Langille (2018, S. 214) klugerweise die Definition der ILO verwendet, wonach „der Begriff „globale Lieferketten“ sich auf die grenzüberschreitende Organisation der Aktivitäten bezieht, die erforderlich sind, um Waren oder Dienstleistungen zu produzieren und zu den Verbrauchern zu bringen durch Inputs und verschiedene Phasen der Entwicklung, Produktion und Lieferung. Diese Definition umfasst ausländische Direktinvestitionen (FDI) von multinationalen Unternehmen (MNU) in hundertprozentigen Tochtergesellschaften oder in Joint Ventures, in denen das multinationale Unternehmen die direkte Verantwortung für das Beschäftigungsverhältnis trägt. Sie umfasst auch das zunehmend vorherrschende Modell der internationalen Beschaffung, bei dem das Engagement der führenden Unternehmen durch die Bedingungen vertraglicher, oder manchmal stillschwei-

es notwendig ist, die übliche vertragsrechtliche Perspektive auf das Arbeitsrecht aufzugeben, und eine nicht vertragliche, funktionale Art und Weise der Haftung multinationaler Konzerne zu konzipieren, die besser geeignet wäre, die anstehenden Probleme zu lösen²⁰.

Wie Lyon-Caen (2018) feststellt, beruht die Unzulänglichkeit der arbeitsrechtlichen Institutionen auf mindestens zwei Gründen, die in den untersuchten Veröffentlichungen der IALLJ deutlich werden.

Erstens ist, wie bereits erwähnt, die schwierige Rekonstruktion der Haftung multinationaler Unternehmen für die Verletzung von Arbeitnehmerrechten entlang der globalen Lieferketten verantwortlich, da die Arbeitnehmer bei Subunternehmern transnationaler Unternehmen beschäftigt sind. Neben der Literatur, die sich mit den Grenzen des rechtlichen Rahmens befasst, lohnt es sich, auch Veröffentlichungen zu berücksichtigen, die darauf abzielen, die dem Problem zugrunde liegende Wirtschaft zu rekonstruieren. Mehrere der untersuchten Artikel zielen auf eine konkrete Erkenntnis darüber, wie der wirtschaftliche Druck auf die weltweit beschäftigten Arbeitnehmer weitergegeben wird (Trinidad, Miras, Rodríguez 2018; Reinecke, Posthuma 2019).

Zweitens muss man die territoriale Natur des Rechts und die globale Dimension dieser Unternehmen (Brino 2019; Perulli 2019; Weiss 2018; Mattei, Salomone 2018) in Betracht ziehen. Einerseits erschwert die territoriale Begrenzung ganz allgemein Klagen gegen Unternehmen wegen Arbeitsverhältnissen, die außerhalb des Staatsgebiets angesiedelt sind²¹. Andererseits kann die Souveränität der Staaten nicht einfach von anderen Staaten überwunden werden, um die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten zu fördern²². Es ist kein Zufall, dass die Verantwortung der Staaten für die Achtung der international anerkannten Menschenrechte die erste Säule der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist (Weiss 2018, S. 698; Gragnoli, Brino 2018, S. 216).

Diese Einschränkung könnte aufgehoben werden, wenn internationale Instrumente zu diesem Zweck genutzt werden, wie etwa die ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, die alle IAO-Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der dadurch international anerkannten Kernarbeitsnormen verpflichtet (Pantano, Salomone 2019). Obwohl es ein notwendiger Weg ist, sind die Versuche der IAO, menschenwürdige Arbeitsbedingungen weltweit zu för-

gender Vereinbarungen mit ihren Zulieferern und Unterauftragnehmern für bestimmte Waren, Lieferungen und Dienstleistungen festgelegt werden“ (ILO, Report IV, Decent work in global supply chains, 2016).

20 Zum Schadenersatz, den die Opfer vor nationalen Gerichten wegen schwerer Verletzung ihrer Grundrechte als Arbeitnehmer geltend machen können (bzw. zur Haftung von Unternehmen für die Gesundheit der Arbeitnehmer und zur Pflicht Frankreichs, das Verbot der Zwangsarbeit einzuhalten): Jault-Seseke 2018; Lavaud Legendre, Martin 2019. Zur Möglichkeit, gegen multinationale Unternehmen vor den nationalen Höchstgerichten zu klagen: Nivard 2019.

21 Was natürlich schwierige Fragen nach dem Recht aufwirft, das auf den Fall angewendet werden kann, wegen der Diskrepanz zwischen dem Land, in dem multinationale Unternehmen ihren Sitz haben, und dem Land, in dem die Verletzungen der Arbeitnehmerrechte stattfinden (Brino 2019).

22 In dem Sinne, dass Staaten es vorziehen könnten, die internationalen Arbeitsrechtsnormen nicht durchzusetzen um wettbewerbsfähig zu sein und ausländische Investoren anzuziehen, wie dies bereits in der Studie über die Arbeitsbedingungen in Marokko ausgeführt wird (Trinidad Requena, Soriano Miras, Barros Rodríguez 2018).

dern²³, mit einigen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung konfrontiert (Minet, Guamán Hernández 2020; Weiss 2018)²⁴.

II. Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen entlang der Wertschöpfungsketten

Was die rechtlichen Instrumente betrifft, so konzentriert sich die untersuchte Literatur häufig auf den von internationalen Gremien ausgearbeiteten Rahmen. Dazu gehören vor allem die bereits erwähnten ILO-Erklärungen zu menschenwürdiger Arbeit oder zu sozialer Gerechtigkeit und fairer Globalisierung (1998 bzw. 2008, letztere überarbeitet 2017) und die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet wurden (u. a. Perulli 2019; Brino 2019; Perulli 2018; Weiss 2018).

Dies bestätigt die Bedeutung der Versuche der IAO²⁵, eine rein ökonomische Sichtweise der Arbeitsbeziehungen in der neoliberalen Ära zu hinterfragen (Perulli 2019). Mehrere Artikel weisen auf die zunehmende Bedeutung von Sozialklauseln hin, etwa die Bezugnahme auf die IAO-Kernarbeitsnormen in Freihandelsabkommen (Pantano, Salomone 2019 erwähnen NAFTA, UMSCA und CETA; zu letzterem siehe auch Rivera Sánchez 2018; zum Abkommen zwischen den USA und Peru: Rodríguez-Florez 2020) sowie die Aufnahme dieser Standards in transnationale Unternehmensvereinbarungen oder globale Rahmenvereinbarungen (Perulli 2019 beschreibt die zunehmende Relevanz der ILO-Kernarbeitsnormen in diesen Instrumenten und bemängelt das Fehlen von Durchsetzungsmaßnahmen; Kaltenborn, Neset, Norpoth 2020 untersuchen den Fall der globalen Rahmenvereinbarungen der globalen Modemarke H&M in Kambodscha).

Jenseits dieser Vereinbarungen – die bilaterale Formen der Regulierung darstellen, aber keine bindende Wirkung haben²⁶ – stellen die Verhaltenskodizes der multinationalen Unternehmen ein deutlicheres Beispiel für Selbstregulierung dar, die die Einhaltung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette vorschreiben. Das in der Literatur beschriebene Hauptproblem besteht darin, dass, sobald sich das Image des Unternehmens in ethischer Hinsicht verbessert, ihre Umsetzung ziemlich enttäuschend zu sein scheint.

23 Da auf die Rana-Plaza-Tragödie bereits eingegangen wurde, ist es auch erwähnenswert, dass danach, am 15. Mai 2013, globale Marken, Gewerkschaften und die IAO die Vereinbarung über Brand- und Gebäudesicherheit in Bangladesch unterzeichneten, um eine sichere Konfektionsindustrie (RMG) in dem Land zu schaffen. Die Vereinbarung betraf nur diesen spezifischen Sektor und dieses Land im Hinblick auf die Gesundheit der Arbeitnehmer und zielte auf unabhängige Inspektionen und Abhilfepläne. Mehr als 200 Unternehmen hielten sich an die Vereinbarung, die 2018 auslief (Weiss 2018).

24 Ganz allgemein befasst sich ein Artikel mit den Merkmalen und Schwierigkeiten der IAO-Überwachungssysteme (Borelli, Cappuccio 2019).

25 Zu den Schwierigkeiten und Herausforderungen, mit denen diese Institution konfrontiert ist: Supiot (2020); Borelli, Cappuccio (2019); Weiss (2018).

26 Sie dürfen nicht mit Tarifverträgen verwechselt werden. Über die Herausforderung der kollektiven Organisation von Arbeitnehmern in einer globalen Wirtschaft (Grappi 2020), der Amazon als Fallstudie betrachtet.

Selbst wenn diese Kodizes wirksam wären, würden sie nicht für informelle Arbeiter²⁷ gelten, die entlang der Lieferkette beschäftigt sind (Scarponi 2018).

In Bezug auf die Leitprinzipien befasst sich ein Teil der untersuchten Literatur auch mit der zweiten Säule, nämlich der „unternehmerischen Verantwortung für die Einhaltung“ – mit anderen Worten, mit der gebotenen Sorgfalt zu handeln. Eine Autorin (Brino 2018) befasst sich eingehend mit der Bedeutung der Sorgfaltspflicht und weist auf ihre Grenzen hin, wenn sie der privaten Umsetzung überlassen wird, und schlägt eine notwendige Intervention der nationalen Regierungen und internationalen Institutionen vor.

Eine weitere interessante Perspektive (Kun 2020) leistet einen Beitrag zur allgemeinen Rechtstheorie, indem sie die Sorgfaltspflicht als „offene Norm“ rekonstruiert. Die These ist, dass das „Wesen“ offener Normen, die durch weiche transnationale Gesetzgebung ausgearbeitet wurden, von der effektiven Gesamtwirkung abhängt, ungeachtet ihrer rechtlichen Form.

Die analysierte Literatur konzentriert sich auch auf die rechtlich bindenden Instrumente zur Bekämpfung von Verletzungen der Arbeitnehmerrechte entlang der globalen Lieferkette. Dabei wird vor allem auf das französische Gesetz Nr. 399/2017 über die Aufsichtspflicht von Mutter- und Kundenunternehmen abgestellt. Dieses Gesetz zielt darauf ab, die fehlende Verantwortung der multinationalen Konzerne einzuschränken für den Fall, dass die Grundrechte und -freiheiten der Arbeitnehmer infolge ihrer Unternehmensorganisation verletzt werden (Lyon-Caen 2018). Kernpunkt des Gesetzes ist die Pflicht der Holding-Gesellschaft, einen Plan zu erstellen, um alle Risiken der Verletzung von Arbeitnehmerrechten, die sich aus ihrem Geschäft ergeben, vorherzusehen. Das Gesetz erlegt auch den Subunternehmern eine Aufsichtspflicht auf, um eine gewisse Wirksamkeit zu gewährleisten.

Weitere in der IALLJ veröffentlichte Artikel über Arbeitsbedingungen entlang der globalen Wertschöpfungsketten befassen sich mit einer Vielzahl von Auseinandersetzungen, bei denen die Verstöße besonders gravierend sind, wie z. B. die extrem ausbeuterischen Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie Bangladeschs (z. B. über die Notwendigkeit, in Bangladesch die Vereinigungsfreiheit zu regeln: Rahim, Islam 2020; über die Mindestlohnpolitik des Bangladesh Labor Act 2006 und im Vergleich mit anderen Ländern: Syed 2020) oder das Problem der Wanderarbeiter in den globalen Wertschöpfungsketten (zur globalen Betreuungskette Simbabwe-Südafrika²⁸: Bamu 2018)²⁹.

27 Zu informellen Arbeitnehmern und Lieferketten siehe auch Von Broembsen (2018).

28 Zur Pflegekette in Kanada, Routh (2019).

29 Allgemeiner zum Problem der Regulierung der Arbeitsbedingungen für globale Arbeitsmigranten Fudge, Tham (2019); Bada, Gleeson (2019); Ekman, Engblom (2019).

D. Die Herausforderung der Gewerkschaften bei der Gewährleistung eines Mindestlohns und der Arbeitsbedingungen

Die Bilateralität der Arbeitsbeziehungen impliziert einen ständigen Prozess von Konsultationen und Austausch von Vorschlägen und in diesem Sinne spielt der soziale Dialog eine grundlegende Rolle. Die kollektiven Subjekte vertreten die kollektiven Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und die Kommunikation kann viele Ausdrucksformen annehmen (Engler 2020). Deshalb soll in dieser Übersicht die herausragende Rolle der Gewerkschaften im Bereich der Regulierung der Arbeitsbedingungen und der Durchführung von Tarifverhandlungen beleuchtet werden (Aimo, Buschmann, Izzi 2019). Die untersuchten Artikel haben sich auf die Betrachtung von Kollektivverhandlungen als Quelle für die Abgrenzung des interprofessionellen Mindestlohns konzentriert (Brameshuber, Zwinger 2018). Die Autoren haben versucht, die Relevanz der verschiedenen Mechanismen zur Festlegung des Mindestlohns hervorzuheben, wobei sie sich insbesondere auf Tarifverträge als Instrument zur Festlegung von Mindestlohnstandards bezogen. Ihre Studien zeigen einen direkten Zusammenhang zwischen Prekarität (Pascucci 2019) und der Notwendigkeit eines „fairen“ Lohns. Die Relevanz von Tarifverträgen für die Festlegung von Arbeitsbedingungen wird in den verschiedenen untersuchten Studien deutlich (Kolbe 2020).

Ein weiteres Thema, dem besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde, ist das Streikrecht und seine Verbindung mit der Vereinigungsfreiheit (Novitz 2020). Das Streikrecht wird in den verschiedenen Zeitschriften als ein Instrument zur Austragung kollektiver Konflikte (Palomeque López 2018) genannt, wobei mehrere Aspekte angesprochen werden.

1. Festsetzung des Mindestlohns und Tarifverhandlungen

Eines der umstrittensten Themen ist zweifelsohne die Festlegung eines Mindestlohns und seine Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in einer egalitären Gesellschaft. Wir dürfen nicht aus den Augen verlieren, dass die von der Wirtschafts- und Finanzkrise geprägten Jahre eine Regel des ausgeglichenen Haushalts und der Reduzierung der öffentlichen Ausgaben auferlegt haben, die viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union umgesetzt haben. Dieser Aspekt hat die Erhöhung der Mindestlöhne lahmgelegt (Bellomo 2018). Aus Spanien schätzt Baylos Grau in diesem Sinne, dass der Grundsatz der Haushaltsstabilität den politischen und sozialen Pluralismus schwächt und die politische Natur der Bürgerrechte vergisst, die in den Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik verankert sind, wobei eine willkürliche und reduktive rechtliche Ausgestaltung dieser Leitprinzipien befördert wird (Baylos Grau 2018). Die zentrale Bedeutung dieses Themas für die Sozialpartner ergibt sich aus der Notwendigkeit, jedes Jahr einen Mindestlohn zu beschließen, der den jeweiligen sozialen Veränderungen Rechnung trägt. Der soziale Dialog ist einer der Hauptkanäle für die Festlegung des Mindestlohns. Es ist jedoch nicht immer einfach, die unterschiedlichen Positionen der Sozialpartner in Einklang zu bringen.

Bobovnik etwa weist auf die Position der Wirtschaftswissenschaftler hin, die seit jeher argumentieren, eine Erhöhung des Mindestlohns habe einen negativen

Einfluss auf die Beschäftigungsquote und wirke sich negativ auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze aus, eine Tendenz, die den Fortschritt in Richtung eines würdigen und gerechten Lohns behindert (Bobovnik 2019). Hinzu kommt, dass die Zeit der Wirtschaftskrise einen negativen Einfluss auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad hatte, was die Macht von Tarifverhandlungen schwächte und in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu einem Rückgang der Reichweite von Tarifverhandlungen führte.

In diesem Zusammenhang zeigt der Fall Griechenland, dass das griechische Rechtssystem im Zuge der Sparmaßnahmen negative Veränderungen bei den Tarifverhandlungen mit der entsprechenden Schwächung des Schutzes des Arbeitsmarktes zu verzeichnen hat. Die sektoralen Tarifverhandlungen wurden stark beeinträchtigt und die griechischen Gewerkschaften erlitten einen erheblichen Rückschlag bei Arbeitsreformen, die durch neue Formen des Regierens vorangetrieben wurden (Kennedy 2018). In Italien mündete die Wirtschafts- und Finanzkrise in einer stärkeren Zentralisierung der Tarifverhandlungen, die von den repräsentativsten Gewerkschaften des Landes geführt werden. Ungeachtet dessen entwickelt sich das gegenwärtige Panorama im italienischen Rechtssystem in Richtung einer dezentralisierten Verhandlung als Folge der aktuellen Internalisierung (Magnani 2018). Der spanische Fall ist interessanter, weil die Arbeitsreform den Unternehmenstarifverträgen eine wichtige Rolle zugewiesen hat (Baylos Grau 2018).

Es besteht eine verstärkte Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Auffassungen zum Arbeitsrecht dahingehend, dass Tarifverhandlungen ein Grundpfeiler sind, um faire Arbeitsbedingungen zu garantieren und darunter auch die Begrenzung der Löhne. Es ist anzumerken, dass innerhalb der Europäischen Union die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und die Annahme von Mindestarbeitsnormen durch Tarifverhandlungen erwogen wird (Brameshuber, Zwinger 2018). In diesem Sinne ist als Beispiel zu nennen, dass die Wirksamkeit der Mindestarbeitsentgelte in Österreich von der Annahme eines „strategischen“ Modells durch den Ombudsmann abhängt (Charlesworth, Howe 2018). Darüber hinaus gibt es in Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn, während in den skandinavischen Ländern Tarifverhandlungen eine vorherrschende Rolle in dieser Angelegenheit einnehmen (Brameshuber, Zwinger 2018).

Im Allgemeinen werden Tarifverhandlungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geführt, die den Status der größten Repräsentativität haben, eine Besonderheit, die es ihnen erlaubt, innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu agieren und die Löhne und die Organisation der Arbeit in jedem Sektor verhandeln können. Die gegenwärtige Organisation der Weltproduktion lädt uns ein, über die Rolle der dezentralen Lohnverhandlungen nachzudenken, denn sie könnten für Lohnwachstum und Produktivitätssteigerung sorgen. Es gibt viele Länder, die keinen gesetzlichen Mindestlohn haben und stattdessen vorschlagen, die Löhne proportional zur Qualität und Quantität der Arbeit festzulegen (D'Amuri, Nizzi 2018).

1. Mindestlohn und Menschenwürde

Ein grundlegender Aspekt bei der Untersuchung des Mindestlohns ist sein enger Zusammenhang mit der Menschenwürde. Die Menschenwürde wurde häufig in Verbindung mit anderen wichtigen Grundrechten analysiert. Andere Aspekte der Würde wurden betrachtet und uns interessiert hier eine beständige Forderung der IAO: Lohngerechtigkeit. Einige Strömungen in der Wissenschaft betonten den direkten Zusammenhang zwischen Lohnaspekten und Menschenwürde und schlagen vor, die Angemessenheit der Löhne im Lichte der Menschenwürde zu untersuchen (Choko, Martín 2018). Einige Autoren heben die Relevanz hervor, die der Würde der Arbeit und der Würde des Mitglieds aus Sicht des Rechts- und Wirtschaftssystems zukommt. Die Aufmerksamkeit richtet sich auf die Erklärungen der ILO und die Charta der Grundrechte, um eine wirksame und konkrete Anerkennung der Würde am Arbeitsplatz zu bestimmen. Demgegenüber zeigt die Realität, dass es zahlreiche Arbeitsplätze gibt, an denen die Würde des Einzelnen nicht anerkannt wird und das Lohnniveau kein freies und würdiges Leben gewährleistet (De Simone 2019).

Die meisten Verfassungen der Staaten der Europäischen Union verankern das Recht auf eine Entlohnung, welches die „Befriedigung der Bedürfnisse“ der arbeitenden Menschen ermöglicht. Die Verweise auf den von der öffentlichen Gewalt festgelegten Mindestlohn spiegeln nicht die wahre Bedeutung des in diesen Verfassungsbestimmungen enthaltenen Auftrags wider, der in jedem Fall eine ausreichende Entlohnung ohne Diskriminierung zwischen Frauen und Männern verlangt. Diese Verfassungsaufträge erhalten besondere Bedeutung für die Tarifverhandlungen als Hauptmechanismus für die Regulierung des Lohnaustauschs in den Arbeitsbeziehungen, dies umso mehr in einem Kontext der Lohnabwertung durch die Sparpolitik, die zu einer ungleichmäßigen Verteilung der Löhne und einer Beeinträchtigung der am stärksten gefährdeten Kategorien von Arbeitnehmern führt (Baylos Grau 2018). Zahlreiche Gesetzesvorlagen wurden in den Jahren der Krise mit dem Ziel formuliert, durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns einen „fairen Lohn“ zu erreichen. Eine Änderung des Tarifverhandlungssystems wird ebenfalls vorgeschlagen, um eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner zu erwirken (Martone 2019). In Italien wird die Möglichkeit der Verabschiedung eines gesetzlichen Mindestlohns debattiert, was mit der Position der Gewerkschaften kollidiert, die sich für die Annahme einer Formel einsetzen, die Tarifverhandlungen mit der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns (Garnero, Lucifora 2020) kombiniert.

Die Begrenzung des Lohns wird mit dem Wohlfahrtsstaat und dem Recht auf Sozialversicherungsleistungen zusammen gesehen. Die Lohnbasis ist wesentlich für die Festlegung der Leistungen und vor allem der Renten. In diesem Sinne ist der Zusammenhang zwischen gerechten Beiträgen und Renten auch in juristischen Fachzeitschriften behandelt worden (Tursi 2019).

2. Lohnunterschiede und prekäre Arbeitnehmer

Diese Überlegungen sind besonders relevant angesichts der weltweit verbreiteten Prekarität der Arbeitnehmer sowie der mangelhaften Anwendung der Arbeits-

normen. Informelle Arbeit sowie atypische Formen der Arbeit spiegeln die niedrigen Löhne und die zunehmend akute Armut der Arbeitnehmer wider (Marshall 2018). Ein weiterer Bereich, in dem Lohnarmut vorherrscht, betrifft die Arbeitssituation von Landarbeitern, zu der die Zuwanderung als ein weiterer wesentlicher Parameter hinzukommt.

Die Lohnunterschiede zwischen einheimischen und zugewanderten Arbeitnehmern sind offensichtlich, die die tiefgreifende Ungleichheit bei den Löhnen auf globaler Ebene offenbaren (Alfarhan, Al-Busaidi 2019).

Die Einhaltung der Arbeitsbedingungen ist ein Ziel, bei dem die Sozialpartner effizient und effektiv intervenieren können, um die Gefährdung von Wanderarbeitnehmern im Agrarsektor zu vermeiden. Länder wie Kanada nehmen jährlich einen erheblichen Zustrom von Arbeitsmigranten für den Agrarsektor auf, weshalb ein stärkerer Arbeitsschutz erforderlich ist (Routh 2019), der grundlegende Rechte wie Gehalt, Arbeits- und Ruhezeiten, Urlaub und Freistellungen garantiert (Casey, Vosko, Tucker 2019). Erwähnenswert ist die Entscheidung des EGMR in der Rechtssache *Unite the Union gegen das Vereinigte Königreich*, in der die Rechtmäßigkeit der Abschaffung des Mindestlohns im Agrarsektor in Frage gestellt wurde. Es sei daran erinnert, dass die Gewerkschaft *Unite* behauptete, diese Maßnahme stelle eine Einmischung der Regierung in die Tarifverhandlungen und das Recht auf Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 11 EMRK dar. Das EGMR-Urteil (vom 16. Mai 2016, N° 65397/13) stellt fest, dass die Staaten verpflichtet sind, Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, beschränkt sich aber darauf, sie als positives Recht anzuerkennen (Rodríguez Rodríguez 2018).

Die Liste der von Lohndiskriminierung betroffenen Arbeitnehmer ist damit nicht beendet: Hausangestellte fordern die Formalisierung ihrer Arbeitsverhältnisse, um der Ausbeutung und Unsicherheit ein Ende zu setzen. Die Debatte hat sich insbesondere auf den Fall Portugal konzentriert, wo Statistiken zeigen, dass die Formalisierung der Arbeitsverhältnisse von Hausangestellten, ob mit einem befristeten oder unbefristeten Vertrag, zu besseren Arbeitsbedingungen und besseren Löhnen führt (Suleman, Figueiredo 2018). Diesbezüglich prangert Sanz Sáez die Mehrfachdiskriminierung Hausangestellter in Spanien als Folge des besonderen Beschäftigungsverhältnisses. Diese Schlussfolgerung wird bekräftigt durch die Existenz einer ausgeprägten beruflichen Segregation auf dem spanischen Arbeitsmarkt, niedrigem Einkommen, geringeren Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung und Unsicherheit bzw. Einkommensarmut in der Zukunft wegen der niedrigeren Sozialversicherungsbeiträge (Sanz Sáez 2018).

Die Haushaltsarbeit ist gemäß der IAO definiert durch ein ausgeprägtes Defizit an menschenwürdiger Arbeit, wobei die Hausangestellten in den am weitesten entwickelten Gesellschaften des 21. Jahrhunderts Opfer von Ausbeutung und Missbrauch sind. Dies verstärkt den Nord-Süd-Gegensatz in der globalisierten Welt, da die große Mehrheit der weiblichen Beschäftigten Migrantinnen sind. Daher leiden Hausangestellte unter schlechteren Arbeitsbedingungen etwa in der Pflege, was sie besonders anfällig für Ausbeutung macht (Molero Marañón 2020).

Festzuhalten ist, dass die Lohnfrage je nach Arbeitnehmergruppe sehr unterschiedliche Nuancen aufweist, dass aber jede Lohndiskriminierung durch verstärkte Tarifverhandlungen abgebaut werden muss. Im Rahmen der Europäischen

Union wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen einen Mindestlohn zu garantieren, der ein angemessenes Einkommensniveau fördert und Sozialdumping und Diskriminierung bei Löhnen und Arbeitsbedingungen zwischen den Bürgern der Europäischen Union verhindert. Die Zukunft der Arbeit erfordert, die Schwierigkeiten für kollektive und gewerkschaftliche Maßnahmen angesichts der neuen Formen der Arbeit zu lösen. Die Existenz prekärer Löhne rechtfertigt nicht eine Verletzung der grundlegenden kollektiven Rechte der Arbeitnehmer. Das aktuelle Arbeitsparadigma darf nicht dazu führen, dass die Rechte der Arbeitnehmer auf kollektive Organisation und das „Recht auf Tarifverhandlungen“ in Übereinstimmung mit dem spanischen Recht annulliert werden (Baylos Grau 2019).

I. Arbeitsbedingungen und gewerkschaftliches Handeln

Zu den in den Zeitschriften am häufigsten behandelten Aspekten gehört die fortdauernde Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch die in der Wirtschafts- und Finanzkrise ausgelösten Arbeitsreformen. Die meisten dieser Reformen zielten auf die Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen, den Abbau der verschiedenen Tarifverhandlungssysteme sowie die Schwächung der Rolle der Gewerkschaften (Guarriello 2019). Der Einfluss der Unternehmensfragmentierung auf die Arbeitsbedingungen und die Strategien der Gewerkschaften ist ebenfalls offensichtlich.

Angesichts dieser Entwicklung unterstreichen die Autorinnen und Autoren den Einfluss der Transformationen von Unternehmensketten auf die verschiedenen gewerkschaftlichen Reaktionen, die versuchen, der Umgehung der Arbeitsbedingungen durch Unternehmen entgegenzuwirken (Dorigatti, Mori 2020). Die neuen Produktionsprozesse erweitern ihre Konsequenzen und die Autoren zeigen die neuen Herausforderungen für die Organisation und den Konflikt der Arbeitnehmer in den Wertschöpfungsketten (Grappi 2020). Es gibt Sektoren, in denen überwiegend Arbeitsmigranten beschäftigt sind, was mit der Präferenz für die Strategie der Kostenreduzierung gerechtfertigt wird. Diese Kostenminimierung in Verbindung mit prekären Arbeitsstandards führt zu einer hohen Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften (Fudge, Tham 2019).

Die Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie und die prekären Arbeitsbedingungen aufgrund von Outsourcing und Verlagerungen werden von verschiedenen Autoren geschildert. Die Schwierigkeiten der gewerkschaftlichen Organisation und Aktion im Fleischsektor ergeben sich aus dem niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (Campanella 2020). Die Schwierigkeiten, menschenwürdige Arbeitsbedingungen auszuhandeln, sind ebenso im Agrar- und Ernährungssektor offensichtlich (Senatori 2019). Zu den Transformationen der Gewerkschaftsbewegung auch Bylos Grau 2019; Doellgast 2019; Bellace 2018; Marinelli 2019.

Eine der Hauptlinien ist die Notwendigkeit menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für zugewanderte Arbeitnehmer, eine Realität, bei der notwendigerweise die Gewerkschaften eine Rolle in Bezug auf die Aushandlung von Arbeitsbedingungen spielen (Koncar 2018). Allerdings existieren illegale Praktiken hinsichtlich der Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigranten, etwa mit falschen Genossenschaften, die Raum für mögliche Arbeitsverstöße bieten. Gewerkschaften

und Unternehmensverbände können eine wichtige Rolle bei der Regulierung von Konflikten und der Eindämmung von Missständen bei den Arbeitsbedingungen spielen (Bologna, Curi 2019). Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union erhält eine besondere Bedeutung (Ticar 2020).

II. Sozialer Dialog und Tarifverhandlungen als Formeln für die Artikulation der Arbeitsbeziehungen

Die aktuellen Herausforderungen in den Arbeitsbeziehungen erfordern eine Aktualisierung der bestehenden gesetzlichen Regelungen. In diesem Umfeld ständiger Veränderungen ist die Rolle des sozialen Dialogs und der Gewerkschaften von besonderer Bedeutung (Pocivasek 2018; Riminucci 2018). Die Veränderungen, die in der Arbeitswelt stattgefunden haben, müssen als eine Chance gesehen werden, die Gleichstellung voranzutreiben, und es ist sehr wichtig zu verhindern, dass ein schlecht gemanagter technologischer Wandel zu Ungleichheiten jeglicher Art führt. Vor der potentiellen Vernichtung von Arbeitsplätzen durch die Informationstechnologie wird seit langem gewarnt. Die IAO erarbeitete viele aktuelle arbeitspolitische Vorschläge, aber es ist notwendig, den Dialog mit den Sozialpartnern wiederaufzunehmen, um die aktuellen Herausforderungen anzugehen und die Arbeit zu schaffen, die wir uns alle für die Zukunft wünschen (Cherry 2020). Ein Thema, bei dem die Intervention des sozialen Dialogs zwingend erforderlich ist, ist die Arbeit auf digitalen Plattformen. Die Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften, die die kollektiven Kämpfe der Arbeitnehmer durch die Schaffung solidarischer Bindungen ermöglichen, müssen zwangsläufig zu besseren Arbeitsbedingungen auf der Plattform führen (Johnston 2020).

In diesem Sinne ist es unerlässlich, die rechtlichen Rahmenbedingungen gemeinsam mit den sozialen Akteuren zu überdenken, da repräsentative Institutionen und der soziale Dialog zentrale Elemente für einen gerechten Übergang sind (Rani, Grimshaw 2019). In diesem neuen Beschäftigungskontext stellt das Auftreten zahlreicher atypischer Arbeitsverhältnisse eine Reihe von Herausforderungen für Tarifverhandlungsprozesse dar (Bagari 2018). Die Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 zeigen, dass Gesetzesänderungen oder Reformen, die die Rechte der Arbeitnehmer betreffen, eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner erfordern, was sich in Sicherheit bei der Interessenvertretung und der Anwendbarkeit von Tarifverträgen und -vereinbarungen niederschlägt (Rusciano 2018).

In Ermangelung einer globalen Rechtsordnung muss globales gewerkschaftliches Handeln eine transzendente Rolle einnehmen, wobei die gewerkschaftlichen Verhandlungstechniken und der Dialog mit multinationalen Unternehmen für die Entwicklung dieser Rechtsordnung an Bedeutung gewinnen (Boix Lluh 2020). Sozialer Dialog, institutionelle Beteiligung und Tarifverhandlungen sind grundlegende Instrumente, um die Interaktion der sozialen Akteure zu kanalisieren mit dem Ziel, auf soziale Probleme zu reagieren. Daher ist die Interaktion der sozialen Akteure der Kanal für die Definition von Arbeitsmarktpolitik, der Bekämpfung von Ausgrenzung und Prekarität und des Einbringens der Genderper-

spektive in Tarifverträge (Pérez Ortiz, Fernandez Rodríguez, Ibañez Rojo, Ferrer Saís, Enrique Alonso, Ruesga Benito 2018).

III. Vereinigungsfreiheit und Streikrecht

Die Zeit der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde, wie bereits mehrfach erwähnt, durch die Sparpolitik und die Einschränkung der sozialen Rechte geprägt. Der internationale Schutz der sozialen Rechte und seine Auswirkungen auf die nationalen Gesetze hat damit besondere Bedeutung erlangt. Verschiedene Ereignisse in diesen Jahren lassen die Schlussfolgerung zu, dass der „mehrstufige“ Schutz der Grundrechte als ein starkes Konstrukt betrachtet werden muss, dessen Elemente jedoch in ihrer Gesamtheit funktionieren müssen, damit er wirksam ist. Zwei interessante Beispiele, die den soeben dargelegten Gedanken unterstützen, finden sich in Italien und Belgien. Der bekannte italienische FIAT-Fall zeigt deutlich, dass die Intervention der Kommission für Vereinigungsfreiheit der Internationalen Arbeitsorganisation nicht zu einer Verbesserung der Gewerkschaftsrechte in diesem Land geführt hat, und zwar aufgrund von Verfahrensschwierigkeiten und der ungewissen Bindungswirkung des IAO-Übereinkommens in Italien. Andererseits ist von Interesse, dass gerichtlichen Instanzen in Belgien eine Entscheidung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte fordern, welche die Gewährung von vorsorglichen Maßnahmen gegen Aktivitäten von Streikposten anlässlich eines Streiks betrifft (Borelli, Rocca 2018). Es ist daran zu erinnern, dass die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten das Streikrecht zwar nicht ausdrücklich enthält, der Wortlaut von Artikel 11 der Konvention jedoch das Recht auf Vereinigungsfreiheit und insbesondere das Recht auf Vereinigung und gewerkschaftliche Betätigung (Durán López 2018) proklamiert.

Was das Streikrecht betrifft, beinhalten die verschiedenen Zeitschriftenbeiträge Definitionen dieses grundlegenden Rechts der Arbeitnehmer. In den meisten Rechtssystemen ist eine Entwicklung des Rechts auf Streik zu beobachten. Die zahlreichen sozialen Veränderungen sowie die sukzessiven Umgestaltungen im Rahmen der Arbeitsbeziehungen machen einige Änderungen bei der Regelung dieses Rechts erforderlich. Dies ist etwa der Fall in Slowenien, wo die Umsetzung des Streikgesetzes nach Ansicht einiger Lehrmeinungen nicht mit der Verfassung dieses Landes und den Postulaten der Europäischen Sozialcharta übereinstimmt. Jedes Rechtssystem weist seine eigenen Merkmale auf und enthält Sonderregelungen für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (Milefort Quenum 2018). Es gibt immer noch eine breite Debatte über die bestimmenden Faktoren des Streiks sowie seiner Organisation und Durchführung (Debelak 2018), wobei das Streikrecht auf ein Mittel zur Kanalisierung des kollektiven Konflikts beschränkt wird (Palomeque López 2018).

Länder wie Spanien analysieren die Veränderungen, die sich in der Organisation des Streikrechts seit der Verabschiedung der Verfassung von 1978 und nach seiner Kriminalisierung während der Franco-Diktatur ergeben haben. Die aufeinanderfolgenden Streiks, die im Jahr der spanischen Arbeitsreform (2012) mit der Verurteilung zahlreicher Gewerkschafter wegen der Ausübung des Streikrechts endeten, zeigen das Beharrungsvermögen einiger alten Ideen in Spanien (Ruiz Resa 2019). In anderen Rechtssystemen, wie etwa in Burkina Faso, werden die

Modalitäten kollektiver Maßnahmen von Arbeitnehmern durch die Bestimmungen im Arbeitsgesetzbuch und im Gesetz über den öffentlichen Sektor von 1960 festgelegt und beinhalten das Verbot der Besetzung des Arbeitsplatzes. Vor diesem Hintergrund prangern internationale Stimmen die Verletzung des Streikrechts und des Rechts auf kollektive Maßnahmen durch dieses Land an (Traoré 2020).

Die einschneidenden Veränderungen in der Produktionsweise haben die Notwendigkeit verdeutlicht, neue Formen des Schutzes des Streikrechts zu schaffen, die weiterhin die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Rolle ermöglichen. Eine der Veränderungen ist der Verlust der Hegemonie des traditionellen Modells der vertikalen Integration von Produktionstätigkeiten und seine Ersetzung durch Formeln der horizontalen Zusammenarbeit zwischen formal unabhängigen Subjekten in den verschiedenen Stadien des Produktionsprozesses (Sanguinetti Raymond 2020).

Eine weitere Frage, die besondere Aufmerksamkeit verdient hat, betrifft die Inhaberschaft des Streikrechts, wobei die Theorie diskutiert wird, die Gewerkschaften seien ermächtigt, einen Streik wegen der Berücksichtigung des kollektiven Interesses auszurufen. Diese These erhält ihre eigenen Nuancen, wenn es um wesentliche öffentliche Dienstleistungen und die Legitimität für die Proklamation des Streikrechts geht (Ballestrero 2018). Die Verbindungen zwischen der Vereinigungsfreiheit und dem Streikrecht (Novitz 2020) haben zu zahlreichen Debatten geführt. Die Einbeziehung der Gewerkschaft als natürliche Instanz des Streiks hat sehr weitreichende Auswirkungen sowohl auf die Anforderungen an die Erklärung und den Streikaufruf als auch auf die mit dem Streik verfolgten Ziele.

E. Verbot der Diskriminierung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Frauen

Das aktuelle globale Paradigma zielt darauf ab, die Situation vor der Krise wiederherzustellen und einen neuen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen zu schaffen. Als Thema wird in Fachzeitschriften häufig die Dimension der Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz genannt, die sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Arbeitsbedingungen und viele andere Aspekte des Arbeitsverhältnisses erstreckt. Es besteht ein breiter Konsens unter den verschiedenen Autoren, die Verletzung der Rechte der Frauen anzuprangern und die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz zu fordern (Casas Baamonde 2019). Noch einmal ist an die schrecklichen Folgen der Wirtschaftskrise von 2008 zu erinnern, die sich negativ auf die Gleichstellung auswirkten. Sparmaßnahmen wurden auf die Beteiligung am Arbeitsmarkt projiziert und betrafen mehr Frauen als Männer.

Der Geist der in dieser Zeit verabschiedeten legislativen Maßnahmen hat die Gleichstellung der Geschlechter nicht berücksichtigt (Périvier 2018). Wie bereits erwähnt, hatte die Krise erhebliche Auswirkungen auf das Niveau der Sozialausgaben und auf die Dynamik der öffentlichen Beschäftigung, wobei die Gruppe der Frauen am stärksten betroffen war (Kushi, McManus 2017). Es besteht kein Zweifel, dass die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt zugenommen hat, aber die Ungleichheiten gehen nach wie vor zu Lasten weiblicher Arbeitskräfte,

und die geschlechtsspezifische Diskriminierung am Arbeitsplatz zeigt sich deutlich durch niedrigere Löhne und prekäre Arbeitsbedingungen (Castellano, Rocca 2017).

Natürlich wird die Komplexität der Verabschiedung von Instrumenten zur Verringerung der Ungleichheit von Frauen in verschiedenen Abhandlungen aufgezeigt, aber eine der Möglichkeiten, die Gleichberechtigung zu erreichen, und in diesem Sinne sind sich die untersuchten Autoren einig, ist zweifelsohne die Beteiligung der Sozialpartner und die Regulierung in Tarifverträgen (Lazzeroni 2019).

Eine der wichtigsten internationalen Pionierorganisationen im Kampf für die Gleichstellung von Frauen in der Arbeitswelt ist die Internationale Arbeitsorganisation, die internationale Normen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt verabschiedet hat (Draksler 2019).

In den letzten Jahren haben mehrere Länder ihre Politik auf Maßnahmen ausgerichtet, die eine Vereinbarkeit bezahlter Arbeit und unbezahlter Sorgearbeit ermöglichen sollen.

Die Politik muss sich von traditionellen Vorstellungen lösen, die mit dem Haushalt und den Frauen verbunden sind, und versuchen, universellere Modelle zu fördern, die nicht nur von Frauen getragen werden. Als Beispiel analysieren Maselot und Russell die Beschäftigungssituation in zwei großen Ländern: Neuseeland und dem Vereinigten Königreich. Unter den gesetzlichen Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit war es im Vereinigten Königreich für Frauen möglich, den Pflegeurlaub auf Männer zu übertragen, während in Neuseeland das Konzept der Abhängigkeit von der Geschlechtsidentität entkoppelt wurde, indem Betreuungsurlaub der Person gewährt wird, die Hauptpflegeperson ist (Maselot, Russell 2020).

Die sogenannte „informelle“ oder familiäre Pflege stellt einen wesentlichen Aspekt für die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben dar, wobei die Rolle der Sozialpolitik von entscheidender Bedeutung ist. Gesetzgeberische Ansätze sollten sich nicht nur auf die Betreuung von Kindern, sondern auch auf die Betreuung von älteren Menschen und Personen mit Behinderungen erstrecken. Alle oben genannten Sorgearbeiten belasten im wesentlichen Frauen; daher ist es wichtig, der Geschlechterungleichheit entgegenzuwirken (Hiessl 2020). Studien über die Notwendigkeit der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens Nr. 189 sowie über die Fortschritte auf dem Weg zu einer egalitäreren Gesellschaft, die die Arbeitsrechte der Frauen und die Sorgearbeit respektieren, finden sich in allen Fachzeitschriften des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts (Poblete 2018; Trebilcock 2018; Blacket 2018; Tiemeni 2018).

Die Gleichstellung der Geschlechter und das Verbot der Diskriminierung ist ein ständiges Anliegen der überwiegenden Mehrheit der Arbeitsrechtslehre ist. Jedoch ist eine gemeinsame Idee in den Artikeln zu erkennen ist: Die Zukunft der Arbeit muss unter Berücksichtigung aller Veränderungen geschaffen werden, die sich auf die Arbeitsbeziehungen auswirken, und den Schutz der Arbeitnehmer immer aus einem egalitären Geist heraus verstärken (Rani, Grimshaw 2019).

F. Bibliographische Referenzen

- Aimo M., Buschmann R., Izzi D. (2019), Labour Law beyond National Borders: Major debates in 2017, in LD, 2, S. 343.
- Alfarhan U., Al Busaidi S. (2019), Migrant Earnings Gaps in Gulf Cooperation Council Countries: Employers' Perceptions or Opportunity Costs?, in ILR, 2, S. 273.
- Anner M. (2019), Predatory Purchasing Practices in Global Apparel Supply Chains and the Employment Relations Squeeze in the Indian Garment Export Industry, in: ILR, 4, S. 705.
- Bada X., Gleeson S. (2019), Institutionalizing a Binational Enforcement Strategy for Migrant Worker Rights, in IJCLLIR, 2, S. 255.
- Bagari S. (2018), Content of Non-standard Forms of Work in Sector Collective Agreements, in E&E, 4, S. 633.
- Ballestrero M. V. (2018), Interesse collettivo e conflitto, in LD, 3, S. 411.
- Bamu P. (2018), A Pluralistic Approach to Organizing Migrant Domestic Workers: The Case of the Zimbabwe-South Africa Global Care Chain, in IJCLLIR, 3, S. 313.
- Baylos Grau A. (2018), Constitución y trabajo, in RDS, 84, S. 27.
- Baylos Grau A. (2019), Las relaciones colectivas de trabajo en el cambio de época, in RDS, 86, S. 17.
- Bellace J. R. (2018), ILO Convention No. 87 and the Right to Strike in an Era of Global Trade, in CLLPJ, 3, 39, S. 495.
- Bellace J. R. (2018), The Changing Face of Capital: The Withering of the Employment Relationship in the Information Age, in BCLR, 100, I, S. 11.
- Bellomo S. (2018), Tutela costituzionale dei diritti previdenziali e retributivi e riforma dell'art. 81 della Costituzione, in DLM, S. 265.
- Bini S. (2018), À la recherche de l'employeur dans les plateformes numériques, in RDT, 7, S. 542.
- Blackett A. (2018), Introduction, in IJCLLIR, 2, S. 141.
- Blackham A. (2018), „We Are All Entrepreneurs Now“: Options and New Approaches for Adapting Equality Law for the „Gig Economy“, in IJCLLIR, 4, S. 413.
- Bobovnik A. (2019), Minimum Wage Act. From Its Adoption to the Present, in E&E, 1, S. 67.
- Boix Lluch I. (2020), L'Accordo quadro globale di Inditex: un modello di azione sindacale global: Un bilancio dopo la firma del rinnovo e dell'ampliamento del 2019, in DLRI, 166, S. 227.
- Bologna S., Curi S. (2019), Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare, in DLRI, 161, S. 125.
- Borelli S., Cappuccio S. (2019), Chi monitora e come? Appunti sui meccanismi di supervisione dell'OIL, in LD, 3, S. 514.
- Borelli S., Rocca M. (2018), Et soudain ce silence entre nous. Histoires de dialogues interrompus entre Cours nationales et supranationales, in RDCTSS, 2, S. 96.
- Borzaga M., Mazzetti M. (2019), Kernarbeitsnormen und menschenwürdige Arbeit: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL, in LD, 3, S. 447.
- Bramshuber E. (2019), The 'personal' work relationship in Austria, in ELLJ, 3, S. 187.
- Bramshuber E., Zwinger V. (2018), Collectively Agreed (minimum) Labour Conditions as „Protection Boosters“, in IJCLLIR, 2018, S. 77.
- Brino V. (2018), Imprese multinazionali e diritti dei lavoratori tra profili di criticità e nuovi „esperimenti“ regolativi, in DRI, 1, S. 172.
- Brino V. (2019), Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione, in LD, 3, S. 553.

- Brino V., Gragnoli E. (2018), Le imprese multinazionali e il rapporto di lavoro, in RGL, 2, I, S. 209.
- Cabeza Pereiro J. (2019), Los derechos del trabajador autónomo ante al nuova economía, in RDS, 86, S. 63.
- Campanella P. (2020), Nuove sfide per le relazioni industriali in Europa: il caso della industria della carne in cinque contesti nazionali, in DRI, 4, S. 935.
- Casas Baamonde M. E. (2019), La igualdad de género en el Estado constitucional, in RDS, 88, S. 13.
- Casey R., Vosko L., Tucker E. (2019), Enforcing Employment Standards for Temporary Migrant Agricultural Workers in Ontario, Canada: Exposing Underexplored Layers of Vulnerability, in IJCLIR, 2, S. 227.
- Castellano R., Rocca A. (2017), Gender Disparities in European Labour Markets: A Comparison of Conditions for Men and Women in Paid Employment, in ILR, 4, S. 589.
- Charlesworth S., Howe J. (2018), The Enforcement of Employment Standards in Australia: Successes and Challenges in Aged Care, in IJCLIR, 2, S. 111.
- Cherry M. A. (2020), Back to the Future: A continuity of dialogue on work and technology at the ILO, in ILR, 159, 1, S. 1.
- Choko M., Martin I. (2018), The Minimum Wage as a Matter of Tangible Human Dignity: A Comparative Constitutional Law Analysis, in IJCLIR, 3, S. 231.
- Countouris N. (2018), The Concept of „Worker“ in European Labour Law: Fragmentation, Autonomy and Scope, in ILJ, 47, 2, S. 192.
- Courcol-Bouchard C. (2018), Le livreur, la plateforme et la qualification Organisations and the Bangladesh-Accord du contrat, in RDT, 12, S. 812.
- Croucher M., Houssart M., Miles L., James P. (2019), Legal Sanction, International, in ILJ, 4, S. 479.
- Cruz Villalón J. (2018), El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo, in RDS, 83, S. 13.
- D'Amuri F., Nizzi R. (2018), Recent Developments of Italy's Industrial Relations System, in EJCLS, 2, 7, S. 19.
- De Simone G. (2019), La dignità del lavoro e della persona che lavora, in DLRI, 164, S. 633.
- De Stefano V. (2020), „Masters and Servers“: Collective Labour Rights and private Government in the Contemporary World of Work, in IJCLIR, 4, S. 425.
- Deakin S., Markou C. (2018), The Law-technology Cycle and the Future of Work, in DLRI, 158, S. 445.
- Debelak M. (2018), Problems regarding implementation of the Strike Act, in E&E, 2–3, S. 354.
- Delfino M. (2018), Work in the age of collaborative platforms between innovation and tradition, in ELLJ, 4, S. 346.
- Dockès E. (2019), New trade union strategies for new forms of employment, in ELLJ, 3, S. 219.
- Doellgast V. (2019), Transformations of Trade Unionism: Comparative and Transnational Perspectives on Workers Organizing in Europe and the United States, Eighteenth to Twenty-First Centuries, in CLLPJ, 2, S. 41.
- Doherty M., Franca V. (2020), Solving the „gig-saw“? Collective rights and platform work, in ILJ, 3, S. 352.
- Dorigatti L., Mori A. (2020), Condizioni di lavoro e relazioni industriali nelle catene del valore della logistica, in RGL, 3, I, S. 388.

- Dosi G., Virgillito M. E. (2019), Whither the evolution of the contemporary social fabrics? New technologies and old socio-economic trends, in *ILR*, 4, S. 519.
- Draksler U. (2019), Regulating the Position of Women in Employment: Conventions and Recommendations of the International Labour Organization between 1919–1939, in: *E&E*, 4, S. 561.
- Durán López F. (2018), El derecho de huelga en la doctrina del Tribunal Europeo de derechos humanos, in *TL*, 145, S. 317.
- Ekman Å. O., Engblom S. (2019), Expanding the Movement of Natural Persons Through Free Trade Agreements? A Review of CETA, TPP and NAFTA, in *IJCLLIR*, 2, S. 163.
- Engblom S., Lundberg M. (2019), Answers to the New Trade Union Strategies for New Forms of Employment Questionnaire, in *ELLJ*, 3, S. 271.
- Engler M. (2020), Neues Recht der Arbeitnehmervertretung in Frankreich, in *EuZA*, 1, 13, S. 123.
- Esteve-Segarra A. (2018), Zero-hours contracts: hacia la flexibilidad absoluta del trabajo en la era digital, in *RDS*, 82, S. 37.
- Ferrarese M. R. (2018), Le imprese multinazionali tra finanza e transnazionalità, in *RGL*, 2, I, S. 220.
- Freedland M., Dhorajiwala H. (2019), UK Response to New Trade Union Strategies for New Forms of Employment, in *ELLJ*, 3, S. 281.
- Fudge J., Tham J.-C. (2019), Unsavoury Employer Practices: Understanding Temporary Migrant Work in the Australian Food Services Sector, in *IJCLLIR*, 1, S. 31.
- García-Muñoz Alhambra M. A., Hiessl C (2019), The Matzak judgment of the CJEU: the concept of worker and the blurring frontiers of work and rest-time, in: *ELLJ*, 4, S. 343.
- Garnero A., Lucifora C. (2020), L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale, in *DLRI*, 166, S. 295.
- Gorelli Hernández J. (2019), Indicios de laboralidad en el trabajo a través de plataformas („Crowdsourcing offline“), in *RDS*, 86, S. 39.
- Gramano E., Gaudio G. (2019), „New Trade Union Strategies for New Forms of Employment“: Focus on Italy, in *ELLJ*, 3, S. 240.
- Grappi G. (2020), La governance delle catene del valore e le sfide per l'organizzazione dei lavoratori: una prospettiva globale, in *RGL*, 3, I, S. 368.
- Guarriello F. (2019), Il decennio perduto del diritto del lavoro, in *RGL*, 3, I, S. 531.
- Hiessl A. (2020), Caring for Balance? Legal Approaches to Those Who Struggle to Juggle, Juggle Work and Adult Care, in *IJCLLIR*, 1, S. 55.
- Jault-Seseke F. (2018), Les actions dirigées contre les multinationales, in *RDT*, 11, S. 780.
- Johnston H. (2020), Labour Geographies of the Platform Economy: Understanding Collective Organizing Strategies in the Context of Digitally Mediated Work, in *ILR*, 2, S. 25.
- Kaltenborn M., Neset C., Norpoth J. (2020), Implementation of the H&M Global Framework Agreement in Cambodia: Producing Outcomes for Industrial Democracy Despite a Challenging Context, in *IJCLLIR*, 2, S. 169.
- Kennedy G. (2018), From Competitive Corporatism to Embedded Austerity: Neoliberalism and Structural Reform in Greece during the Eurozone Crisis, in *EJCLS*, 1, 7, S. 1.
- Kizu T., Kühn S., Viegelaahn C. (2019), Linking Jobs in Global Supply Chains to Demand, in *ILR*, 2, S. 213.

- Kolbe S. (2020), Vom Nachweis zur Transparenz der Arbeitsbedingungen, in *EuZA*, 1, S. 35.
- Koncar P. (2018), Menschenwürdige Arbeit und Wanderarbeitnehmer, in *BCLR*, 103, VII, S. 247.
- Kühn S., Viegelahn C. (2019), Foreign Trade Barriers and Jobs in Global Supply Chains, in *ILR*, 1, S. 137.
- Kun A. (2018), How to Operationalize Open Norms in Hard and Soft Laws: Reflections. Based on Two Distinct Regulatory Examples, in *IJCLIR*, 1, S. 23.
- Kushi S., McManus I. (2017), Gendered Costs of Austerity: The Effects of Welfare Regime and Government Policies on Employment Across the OECD, 2000–13, in: *ILR*, 4, S. 557.
- Langille B. (2018), How To Think (As Labour Lawyers) About Supply Chains, in *E&E*, 2–3, S. 209.
- Lavaud Legendre B., Martin N. (2019), La France respecte-t-elle ses obligations internationales en matière de lutte contre la traite et le travail forcé?, in *RDT*, 9, S. 528.
- Lazzeroni L. (2019), Parità di trattamento e divario retributivo (di genere), in *RGL*, 2, S. 257.
- Lorente Campus R., Guamán Hernández A. (2018), The Process towards Labour Formalisation in Ecuador over the Last Decade, in *EJCLS*, 7, S. 1.
- Lyon-Caen A. (2018), Verso un obbligo legale di vigilanza in capo alle imprese multinazionali? in *RGL*, 2, I, S. 240.
- Magnani M. (2018), The Role of Collective Bargaining in Italian Labour Law, in *EJCLS*, 2, 7, S. 1.
- Marinelli F. (2019), Attività sindacale e identità etnica: riflessioni sui possibili scenari futuri, in *DLRI*, 164, S. 673.
- Marshall S. (2018), A Comparison of Four Experiments in Extending Labour Regulation to Non-Standard and Informal Workers, in *IJCLIR*, 3, S. 281.
- Martone M. (2019), Austerità e retribuzione. Tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale, in *DLRI*, 163, S. 499.
- Masselot A., Russell R. (2020), Why Do We Care? The Shifting Concept of Care in New Zealand and in the United Kingdom, in *IJCLIR*, 1, S. 81.
- Mattei A., Salomone R. (2018), Conflict of laws e tutela del lavoro nelle imprese multinazionali, in *RGL*, 2, I, S. 272.
- McGaughey E. (2019), Uber, the Taylor Review, Mutuality and the Duty Not to Misrepresent Employment Status, in *ILJ*, 2, S. 180.
- Méda D. (2019), Three Scenarios for the Future of Work, in *ILR*, 4, S. 627.
- Menegatti E. (2020), Taking EU Labour Law beyond the Employment Contract: The Role Played by the European Court of Justice, in *ELLJ*, 1, S. 26.
- Milefort Quenum B. (2018), Les professions interdites du droit de grève au Bénin et en France, in *RDCTSS*, 1, S. 46.
- Minet G., Guamán Hernández A. (2020), Controverse: L'OIT peut-elle relever le défi des multinationales?, in *RDT*, 2, S. 84.
- Molero Marañón M. L. (2020), Las trabajadoras del cuidado por un futuro de trabajo decente, in *RDS*, 89, S. 33.
- Nivard C. (2019), L'invocabilité des conventions internationales du travail devant les hautes juridictions françaises, in *RDT*, 12, S. 808.
- Novitz T. (2020), Multi-level Disputes Relating to Freedom of Association and the Right to Strike: Transnational Systemes, Actors and Resources, in *IJCLIR*, 4, S. 471.

- Osiki A., (2018), Property Rights as a Pathway to Labour Law Protection in the Nigerian Informal Economy, in *IJCLLIR*, 4, S. 457.
- Palomeque López M. C. (2018), Sulla titolarità del diritto di sciopero: (note per una relazione), in *DLRI*, 157, S. 175.
- Pantano F., Salomone R. (2019), Tra free trade e protezionismo: l'importanza del sistema OIL nel nuovo ordine giuridico globale, in *LD*, 3, S. 535.
- Pascucci P. (2019), Giusta retribuzione e contratti di lavoro, oggi, in *DLRI*, 161, S. 59.
- Paz-Fuchs A. (2019), The Practice of the Theory of Labour Law: A Review of Philosophical Foundations of Labour Law (OUP 2019), in *IJCLLIR*, 2, S. 221.
- Pérez Ortiz L., Fernández Rodríguez C., Ibáñez Rojo R., Ferrer Saís A., Alonso L. E., Ruesga Benito S. M. (2018), Aspectos conceptuales sobre el diálogo social. Algunos apuntes, in *DRL*, 6, S. 617.
- Périvier H. (2018), Recession, Austerity and Gender: A Comparison of Eight European Labour Markets, in *ILR*, 1, S. 1.
- Perulli A. (2019), L'OIL e la globalizzazione, in *LD*, 2019, 3, S. 387.
- Perulli A. (2020), The legal and jurisprudential evolution of the notion of employee, in *ELLJ*, 2, S. 117.
- Poblete L. (2018), The Influence of the ILO Domestic Workers Convention in Argentina, Chile und Paraguay, in *IJCLLIR*, 2018, S. 177.
- Pocivasek J. K. (2018), Topical Issues in the Social Dialogue and a Role of Trade Union in the Future, in *E&E*, 2–3, S. 369.
- Rahim M. M., Islam S. S. (2020), Freedom of Association in the Bangladeshi Garment Industry: A Policy Schizophrenia in Labour Regulation, in *ILR*, 3, S. 423.
- Rani U., Grimshaw D. (2019), Introduction: What Does the Future Promise for Work, Employment and Society?, in *ILR*, 4, S. 577.
- Recchia G. A. (2018), Alone in the crowd? La rappresentanza e l'azione collettiva ai tempi della sharing economy, in *RGL*, 1, S. 141.
- Reinecke G., Posthuma A. (2019), The Link between Economic and Social Upgrading in Global Supply Chains: Experiences from the Southern Cone, in *ILR*, 4, S. 677.
- Riminucci M. (2018), Industry 4.0 and Human Resources Development: A View from Japan, in *EJCLS*, 1, 7, S. 1.
- Risak M. (2019), The position of volunteers in EU-working time law, in *ELLJ*, 4, S. 362.
- Rivera Sánchez J. R. (2018), Los fundamentos de la cláusula social en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Canadá (CETA), in *RDS*, 1, S. 71.
- Rodríguez Rodríguez E. (2018), El sistema británico de representación de los trabajadores en el centro de trabajo tras los últimos cambios normativos, in *TL*, 142, S. 147.
- Rodriguez-Florez M. E. (2020), Trade Mechanisms to Improve Labor Rights Compliance and Its Policies. A Case Study from the United States-Peru Free Trade Agreement, in *EJCLS*, 2, S. 100.
- Rosin A. (2020), Applying the Temporary Agency Work Directive to Platform Workers: Mission Impossible?, in *IJCLLIR*, 2, S. 141.
- Routh S. (2019), Revisiting Social Reproduction: Migrant Care Workers and Their Entitlements in Canada, in *IJCLLIR*, 2, S. 201.
- Ruiz Resa J. D. (2019), Inerties et transformations du droit de grève dans l'Espagne contemporaine, in *RDCTSS*, 1, S. 41.
- Rusciano M. (2018), Sul metodo delle riforme del Diritto del lavoro, in *DLM*, 2, S. 199.
- Sagan A. (2019), The classification as 'worker' under EU Law, in *ELLJ*, 4, S. 353.

- Salahuddin A. (2018), Rana Plaza Tragedy: Who is to Blame?, in *ILJ (SA)*, 39, 1, S. 51.
- Sanguinetti Raymond W. (2020), La garantía extracontractual del derecho de huelga: una reconstrucción sistemática, in *RDS*, 90, S. 15.
- Sanz Sáez C. (2018), La discriminación en contra de las empleadas de hogar como forma de manifestación de las discriminaciones múltiples, in *RDS*, 83, S. 92.
- Scarponi S. (2018), Imprese multinazionali e autoregolamentazione transnazionale in materia di lavoro, in *RGL*, 2, I, S. 250.
- Schlachter M. (2019), Trade union representation for new forms of employment, in *ELLJ*, 3, S. 229.
- Senatori I. (2019), Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile, in *DLRI*, 164, S. 593.
- Smorto G. (2018), La tutela del contraente debole nella platform economy, in *DLRI*, 158, S. 423.
- Suleman F., Figueiredo M. (2018), Wage Differentials within a female-dominated occupation: Domestic workers in informal and flexible jobs in Portugal, in *ILR*, 1, S. 129.
- Supiot A. (2020), The Tasks ahead of the ILO at Its Centenary, in *ILR*, 1, S. 117.
- Syed R. (2020), Mechanisms implementing Minimum Wage Policies and Compliance with the ILO's Provisions: The Case of Bangladesh's Garment Global Supply Chain, in *EJICLS*, 2, S. 56.
- Ticar L. (2020), Review of Minimum Requirements for Working Conditions under Directive (EU) 2019/1152 in the Light of ZDR-1, in *E&E*, 2–3, S. 245.
- Tiemeni T. (2018), Regulatory Innovation in the Governance of Decent Work for Domestic Workers in South Africa: Access to Justice and the Commission on Conciliation, Mediation and Arbitration, in *IJCLLR*, 2, S. 203.
- Traoré H. (2020), Les formes d'action collective des travailleurs au Burkina Faso, in *RDCTSS*, 1, S. 82.
- Trebilcock A. (2018), Challenges in Germany's Implementation of the ILO Decent Work for Domestic Workers Convention, in *IJCLLR*, 2, S. 149.
- Trinidad Requena A., Soriano-Miras R. M., Barros Rodríguez F. (2018), Employment Conditions in the Export Industry of Northern Morocco, in *ILR*, 2, S. 307.
- Tursi A. (2019), Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema, in *DLRI*, 161, S. 95.
- Villasmil Prieto H. (2019), World Report on Informal Workers, in *BCLR*, 105, S. 61.
- Vincente M. (2018), Les coursiers Deliveroo face au droit anglais, in *RDT*, 7, S. 515.
- Vincente M. (2019), Collective Relations in the Gig Economy, in *EJICLS*, 8, 1, S. 83.
- Von Broembsen M. (2018), Constitutionalizing Labour Rights: Informal Homeworkers in Global Value Chains, in *IJCLLR*, 3, S. 257.
- Weiss M. (2018), International developments in labour law in the last 20 years, in *ILJ (SA)*, 2, S. 693.
- Westregård A. (2020), Digital Collaborative Platforms: A challenge for both the legislator and the social partners in the Nordic model, in *ELLJ*, 2, S. 142.
- Wouters M. (2019), The classification of employment relationships in Belgium, in *ELLJ*, 3, S. 198.
- Yun A. (2018), Reconstructing Labour Law Actors beyond Employment, in *IJCLLR*, 34, 4, S. 435.

Liste der abgekürzt zitierten Zeitschriften

BCLR	Bulletin of Comparative Labour Relations
CLLPJ	Comparative Labor Law & Policy Journal
DLRI	Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali
DML	Diritti Mercati Lavori
DRI	Diritto delle Relazioni Industriali
DRL	Derecho de las Relaciones Laborales
E&E	Delavci in delodajalci (Employees & Employers – Labour Law and Social Security Review, Slovenia)
EJICLS	E-Journal of International and Comparative Labour Studies
ELLJ	European Labour Law Journal = ELLJ
EuZA	Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht
IJCLLIR	International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations
ILJ	Industrial Law Journal (UK)
ILJ (SA)	Industrial Law Journal (South Africa)
ILR	International Labour Review
LD	Lavoro e Diritto
RDCTSS	Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale
RDS	Revista de Derecho Social
RGL	Revue de Droit du Travail
RGL	Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale
TL	Temas laborales

Rezension

Stefan Treichel, *Zur Notwendigkeit einer Umsetzung der Vereinbarkeitsrichtlinie 2019/1158 vom 20. Juni 2019 in das geltende Arbeits- und Sozialrecht. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, Abhandlungen zum deutschen und internationalen Arbeits- und Sozialrecht, Band 1, Duncker & Humblot, Berlin 2021, 143 S., ISBN-13: 9783428182695, Preis: 39,90 EUR

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde in Deutschland traditionell als ein Problem betrachtet, dessen Bewältigung in erster Linie den Frauen anheimfällt. Dies betrifft nicht nur die Sorgearbeit für Kinder, die lange im Fokus gesetzgeberischer Maßnahmen stand, sondern auch die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger, die ebenfalls zu einem Großteil von Frauen geleistet wird. Die ungleiche Verteilung von Sorgearbeit zwischen Männern und Frauen führt nicht nur in Deutschland dazu, dass Frauen im Beruf kürzer treten, ihre Erwerbstätigkeit zeitweilig unterbrechen oder reduzieren, mit weitreichenden Folgen für ihre Verdienstmöglichkeit, berufliche Entwicklung, und nicht zuletzt für ihre Alterssicherung. Dieses Ungleichgewicht hat sich während der jüngsten COVID-19 Pandemie verschärft bemerkbar gemacht, als die Schließung von Schulen, Kitas und anderer Betreuungsangebote in großem Umfang von den Frauen aufgefangen wurde. In der EU führt der Verzicht auf eine vollzeitige Erwerbstätigkeit der Frauen zu einem jährlichen Verdienstaufschlag, den die Europäische Kommission mit 370 Mrd. Euro beziffert hat.

Seit einiger Zeit hat sich die Einstellung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf geändert, angestoßen durch europäische Impulse. Mehr als früher wächst die Überzeugung, dass aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit, aber auch angesichts demografischer Herausforderungen Männer stärker als bisher üblich in die Sorgearbeit eingebunden werden sollen. Dass dies in hohem Maß von den gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängt, zeigt sich etwa in Deutschland bei den Regelungen zu Elternzeit und Elterngeld: Seit der Ausgestaltung von Elterngeld als Lohnersatzleistung und der Einführung von Partnerschaftsmonaten, ist der Anteil der Männer, die Elternzeit nehmen, kontinuierlich von 3,5 % im Jahr 2006 auf knapp 25 % im Jahr 2020 gestiegen. Dennoch bleibt die Verteilung von Sorgeverantwortung für Kinder ungleich verteilt, da die Mehrzahl der Väter sich mit der Mindestbezugsdauer von zwei Monaten begnügt.

Nun hat die EU mit der Vereinbarkeitsrichtlinie 2019/1158, welche die Mitgliedstaaten im Wesentlichen bis 2.8.2022 in ihr nationales Arbeits- und Sozialrecht umzusetzen haben, den Regelungsrahmen durch erweiterte Schutzvorschriften für Eltern und pflegende Angehörige grundlegend novelliert. Der Autor Stefan Treichel, Inhaber einer Professur für Recht in Sozial- und Gesundheitsberufen an der Universität Emden/Leer, hat die Inhalte der Vereinbarkeitsrichtlinie und den daraus erwachsenden Umsetzungsbedarf für Deutschland in einem Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesvorstandes des DGB systematisch analysiert und mit der vorliegenden Publikation einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Treichel erläutert einleitend die Entstehungsgeschichte der Vereinbarkeitsrichtlinie (Kap. C), die in engem Zusammenhang mit der Europäischen Säule Sozialer

Rechte von 2017 und mit dem gescheiterten Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Mutterschaftsrichtlinie im Jahr 2015 steht. Zu Recht widmet der Autor sodann der Einbettung der Richtlinie in das europäische Rechtsgefüge und insbesondere den Wirkungen der Europäischen Grundrechtecharta einen ausführlichen Abschnitt (Kap. D), denn nach der neueren Rechtsprechung des EuGH beeinflussen diese Normen die Auslegung von Richtlinien und ihre Umsetzung durch innerstaatliches Recht. Bedeutsam ist vor allem die Rechtsprechungslinie zum europäischen Diskriminierungsrecht, wonach sich eine Privatperson im gerichtlichen Verfahren unmittelbar auf ein primärrechtliches Diskriminierungsverbot berufen kann, und die mitgliedstaatlichen Gerichte diesen Schutz im Rahmen der Auslegung und Anwendung des innerstaatlichen Rechts sicherzustellen haben (S. 34 ff.). Die europarechtlichen Erwägungen werden ergänzt durch eine knappe verfassungsrechtliche Einordnung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit im Zusammenspiel der Verfassungsgebote aus Art. 6 GG und Art. 3 II 2 GG im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG (Kap. E).

Kernstück der Arbeit ist die Analyse der Umsetzungsbedarfe, bei welcher der Autor den in der Vereinbarkeitsrichtlinie statuierten individuellen Rechten mit ihren jeweiligen Sicherungsmechanismen folgt (Kap. F). Behandelt werden fünf individuelle Maßnahmenfelder: Vaterschaftsurlaub (Art. 4 RL), Elternurlaub (Art. 5 RL), Urlaub für pflegende Angehörig (Art. 6 RL), Arbeitsfreistellung aufgrund höherer Gewalt (Art. 7 RL) sowie das Recht auf Beantragung flexibler Arbeitsregelungen (Art. 9 RL). Das zentrale sozialrechtliche Innovationspotential der EU-Richtlinie für Deutschland liegt beim Vaterschaftsurlaub (S. 43–65), während arbeitsrechtliche Reformerfordernisse für sämtliche Maßnahmenfelder bestehen, in besonderem Maß beim Recht auf Beantragung flexibler Arbeitsregelungen (S. 100 ff.). Zur Ermittlung der Umsetzungsbedarfe stützt sich der Autor auf ein einheitliches Prüfschema, in dem die Vorgaben der Richtlinien im Hinblick auf den Freistellungsanspruch und die Vergütung, aber auch die jeweilige Effektivität des individuellen Rechts anhand von Beschäftigungsansprüchen (Art. 10 RL), Kündigungsschutz, Diskriminierungsschutz, Sanktionsregelungen und Benachteiligungsschutz (Art. 11, 12, 13 und 14 RL) beleuchtet werden. Diesen Vorgaben wird die geltende deutsche Rechtslage zu jedem Einzelaspekt gegenübergestellt. Als Ergebnis hält Treichel neben dem eigentlichen Umsetzungsbedarf mögliche Regelungsoptionen und europarechtliche Bedenken fest, oder er konstatiert eine bereits erreichte Richtlinienkonformität der deutschen Rechtslage.

Am Ende (Kap. G, S. 114–118) bietet der Autor eine übersichtliche Zusammenfassung der offenen Umsetzungsbedarfe zu sämtlichen Freistellungsrechten der Vereinbarkeitsrichtlinie. Schwerpunkte bilden die Einführung der Regelungen beim Vaterschaftsurlaub mit acht Reformvorschlägen sowie die Frage flexibler Arbeitsregelungen mit insgesamt 14 Reformvorschlägen. Hinzu kommen arbeitsrechtliche Nachbesserungen bei der Elternzeit, die die bisherigen verfahrensrechtlichen Pflichten des Arbeitgebers erweitern und den Diskriminierungsschutz für Eltern stärken. Bei der Arbeitsfreistellung für pflegende Angehörige erstreckt sich der Reformbedarf neben dem verbesserten Diskriminierungsschutz auch auf die Einführung eines Rückkehrrechts und auf die Differenzierung nach der Unternehmensgröße, für die es in Zukunft nachvollziehbarer Sachgründe bedarf. Umfang-

reiche Regelungsdefizite benennt Treichel beim Recht auf Beantragung flexibler Arbeitsregelungen im Fall von Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen.

Die Lektüre des schmalen Bandes wirft ein Schlaglicht auf aktuelle sozialpolitische Herausforderungen im Umgang mit Sorgeverantwortung als einer zentralen sozialen Frage im Arbeits- und Sozialrecht und bietet wichtige Anregungen für die Unternehmen, für Betriebsräte, aber auch für alle, die sich mit Diskriminierungsschutz und der Förderung der Geschlechtergleichstellung in Wissenschaft und Praxis beschäftigen. Vor allem sind die von Treichel erarbeiteten Reformvorschläge eine überaus hilfreiche Handreichung für den Gesetzgeber, der die bestehenden Umsetzungsbedarfe bislang ignoriert und demzufolge auch bis zum Sommer 2021 keine Reformvorhaben in die Wege geleitet hat. Man kann also gespannt sein, ob hier noch vor Ablauf der Umsetzungsfrist im Sommer 2022 Abhilfe geschaffen wird. Die Untätigkeit des Gesetzgebers ist umso gravierender, als die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Praxis nach wie vor auf erhebliche Hürden stößt und Sorge leistende Menschen oft genug diskriminiert werden oder sich aus berechtigter Sorge vor Benachteiligungen nicht trauen, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Vor diesem Hintergrund sind die vom Autor ausführlich gewürdigten begleitenden arbeitsrechtlichen Schutzmaßnahmen wie Kündigungsverbot, Diskriminierungsverbot, vor allem aber wirksame Sanktionen und ein effektives Beschwerderecht zum Schutz vor Benachteiligung mindestens ebenso wichtig wie die Freistellungsrechte als solche.

Eva Maria Hohnerlein, München

Mayr, Daniela, *Arbeitsrechtlicher Schutz Soloselbständiger am Beispiel der Plattformarbeit*, Duncker & Humblot, Berlin, 2021, Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht, Band 362, 427 S., ISBN 978-3-428-18013-4.

Die Arbeit von Daniela Mayr unter oben genanntem Titel wurde durch ein Begabtenstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert und im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Plattformarbeit, die durch Crowdwork (online Plattformarbeit) und economy on demand/work on demand via apps (offline Plattformarbeit) gekennzeichnet ist, hat in den letzten sechs Jahren sehr viel Aufmerksamkeit erfahren, ohne dabei an Aktualität und Brisanz zu verlieren.

Obwohl Plattformbeschäftigte meist de jure Selbständige sind, befinden sich viele von Ihnen in einer Grauzone zwischen Arbeitnehmerschaft und Selbständigkeit. Dies schafft ein großes Maß an Ungewissheit bezüglich ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Stellung sowohl bei den Plattformbeschäftigten als auch bei den Plattformen. In der Arbeit wird mit dem Verweis auf statistische Daten aus dem Jahr 2018 die unsichere juristische Einordnung von Plattformbeschäftigten als Grund für die Zurückhaltung von Unternehmen beim Einsatz von Crowdworkern genannt (S. 33).

Ausgangspunkt der Arbeit ist die selbständige Stellung von Plattformbeschäftigten (S. 33). In der Dissertation wird am Beispiel der Plattformarbeit erforscht, welchen arbeitsrechtlichen Schutz Soloselbständige genießen und wie arbeitsrechtliche Bestimmungen angepasst werden können, um diesen Schutz zu verbessern (Einleitung/S. 33). Die Beantwortung dieser Fragen wird im 2. Teil der Arbeit eingeleitet mit einer Bestandaufnahme der Plattformökonomie. In diesem Kapitel befasst sich die Autorin mit empirischen Erkenntnissen, Begriffen, Formen der Plattformarbeit, Plattformarten sowie Vertragsverhältnissen, die bei der Plattformarbeit entstehen (S. 36 ff.). Abhängig von der jeweiligen Art der Plattformarbeit: *Crowdwork* oder *economy on demand* sind unterschiedliche gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung u. a. des arbeitsrechtlichen Schutzes von Plattformbeschäftigten auf nationaler und internationaler Ebene erforderlich.¹ Die Vielfalt von Plattformarten und Parteien/Teilnehmern entstehender Vertragsverhältnissen ist der Grund, warum für die Plattformarbeit keine „One-Fits-All“-Lösung möglich ist.² Die Arbeit berücksichtigt diese Tatsachen und differenziert die entstehenden Rechtsverhältnisse, die rechtliche Lage und mögliche Lösungen jeweils bei Crowdwork und economy on demand im gesamten Verlauf der Untersuchung. Obwohl die Nutzungsbedingungen auf den einzelnen Plattformen sehr unterschiedlich sind, betrachten viele Plattformen (unabhängig von ihrem Typ) und Kunden Plattformbeschäftigte als Selbständige und legen die Vertragsbedingungen einseitig fest. Dies erschwert es, die entstehenden Rechtsverhältnisse richtig zu qualifizieren. In der Dissertation wird zwischen direkter und indirekter Plattformarbeit unterschieden. Bei indirekter Crowdwork ist die Plattform selbst

1 Chesalina O. Access to Social Security for Digital Platform Workers in Germany and in Russia: A Comparative Study, in: Spanish Labour Law and Employment Relations Journal, 7 (2018) 1-2, pp. 17-28.

2 Ibid.

Vertragspartnerin des Crowdworkers; die Leistungen (an Kunden) werden einerseits auf Grundlage eines (zivilrechtlichen) Vertrags zwischen Plattform und Crowdworker und, andererseits, auf Grund eines Vertrags zwischen der Plattform und den Kunden erbracht. Kunde und Crowdworker schließen keinen Vertrag. Als Beispiel wird die Plattform *clickworker* genannt (S. 52–53, 60). Bei direkter Crowdwork kommt hingegen der Vertrag ausschließlich zwischen dem Kunden und dem Crowdworker zustande. Beispiel hierfür ist die bekannte Plattform *Amazon Mechanical Turk* (S. 54–55, 60). Bei der *economy on demand* (offline Plattformarbeit) wird ein Vertrag über die Nutzung der Plattform zwischen dem Plattformbeschäftigten und der Plattform geschlossen. Ebenso wie im Fall von Crowdwork, gibt es auch bei *economy on demand* direkte und indirekte Modelle (S. 78–81). Nicht untersucht werden im Rahmen der Bestandsaufnahme die besonderen Merkmale des Geschäftsmodells der Plattformarbeit³ sowie die Rolle von Partnern der Plattformen, wie z. B. beim Uber-Modell. Durch die Einschaltung von Partnern können Plattformen direkte Verhältnisse zu den Plattformbeschäftigten und damit auch die Risiken von Einstufungen als Arbeitsverhältnis zusätzlich reduzieren.⁴

Im Fortgang des 2. Teils gibt die Arbeit einen Überblick über das arbeitsrechtliche Schutzsystem; hierbei wird der Schutz innerhalb und außerhalb des Arbeitsverhältnisses dargestellt. Schutz innerhalb des Arbeitsverhältnisses kommt traditionell dem Arbeitnehmer zu. Außerhalb des Arbeitsverhältnisses kommt eingeschränkter arbeitsrechtlicher Schutz den Heimarbeitern und arbeitnehmerähnlichen Personen zu (S. 89). Für andere Selbständige dagegen gelten nur die Grundsätze der Privatautonomie (S. 92 ff.).

Anschließend wird im 3. Teil der Arbeit untersucht, welche Stellung Plattformarbeit in und außerhalb des arbeitsrechtlichen Schutzsystems einnimmt. Die Beantwortung dieser Frage erfolgt durch eine konsequente und detaillierte Überprüfung verschiedener Unterformen der plattformbasierten Arbeit (S. 138). Während in den letzten Jahren in vielen Ländern zahlreiche Gerichtsentscheidungen, auch von oberen Instanzen, zur offline Plattformarbeit ergangen sind, fehlt es bis jetzt an Rechtsprechung zur Crowdwork. Vor diesem Hintergrund ist die Analyse aller möglichen Konstellationen der Crowdwork, wie sie die Autorin vornimmt, von großer Bedeutung. Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass bei der Plattformarbeit in der direkten Gestaltung nur (rein theoretisch) ein Arbeitsverhältnis in Form eines „Null-Stunden“-Arbeitsvertrages entstehen kann (S. 150). In der indirekten Gestaltung, insbesondere bei offline Plattformarbeit, kann in seltenen Fällen ein Arbeitsverhältnis zur Plattform entstehen (S. 193, 215). Die Autorin geht davon

3 *Acquier A.* Uberization Meets Organizational Theory. Platform Capitalism and the Rebirth of the Putting-Out System, in: Davidson N. M., Finck M., Infranca J. (eds.), *Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*, Cambridge: Cambridge University Press 2018, p. 15.; *Chesalina O.* Platform Work: Critical Assessment of Empirical Findings and its Implications for Social Security, in: Becker U., Chesalina O. (eds.), *Social law 4.0: New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden: Nomos 2021, p. 97–115; *Huws U.* Where Did Online Platforms Come From? The Virtualization of Work Organization and the New Policy Challenges it Raises, in: Meil P., Kirov V. (eds.), *Policy Implications of Virtual Work*, Cham: Palgrave Macmillan 2017, pp. 30–31.

4 Taken for a ride: Litigating the digital platform model // Issue Brief, March 2021. URL: www.ilawnetwork.com/wp-content/uploads/2021/03/Issue-Brief-TAKEN-FOR-A-RIDE-English.pdf

aus, dass es in den meisten Fällen an weisungsgebundener und fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit fehlt (S. 193). Eine Ausnahme ist die weltweit bekannte Plattform *Uber*, die für eine direkte Gestaltung wirbt (S. 84), in Wirklichkeit aber ein indirektes Modell mit einer sehr aktiven Rolle der Plattform darstellt (S. 178). Die Bewertung der Autorin hinsichtlich des Modells von *Uber* steht dabei in Übereinstimmung mit zahlreichen ausländischen Gerichtsentscheidungen zur Einordnung von *Uber*-Fahrern als Arbeitnehmer.⁵ Eine andere Ausnahme, die die Autorin hervorhebt, ist die Plattform *Book a Tiger*, die Reinigungsdienstleistungen erbringt (S. 183).

Die Autorin subsumiert zutreffend, dass eine technische Überwachung für die Eingliederung in den Betrieb und schließlich für ein Arbeitsverhältnis spricht (S. 193). Allerdings geht die Autorin davon aus, dass bei plattformbasierter Arbeit – von Ausnahmefällen wie *Uber* (S. 179) und *Book a Tiger* (S. 183) abgesehen – eine technische Überwachung in der Regel nicht stattfindet und nur die Arbeitsergebnisse kontrolliert werden (S. 168 ff., 193, 215). Da es verschiedene Typen der plattformbasierten Arbeit gibt, kann diese Frage in der Tat nicht eindeutig beantwortet werden. Von Interesse wäre in diesem Zusammenhang ggf. noch ein Eingehen auf die verschiedenen Veröffentlichungen zu algorithmischer Kontrolle und Monitoring bei Plattformarbeit⁶ (z. B. bei Kurieren⁷) gewesen. Auch die Frage der Übertragbarkeit der Argumentation in Gerichtsentscheidungen in anderen Ländern, in denen Plattformbeschäftigte als Arbeitnehmer eingeordnet wurden,⁸ auf die deutsche Rechtslage wäre in diesem Zusammenhang von Interesse.

Zutreffend arbeitet die Autorin weiter heraus, dass bei Haushaltsdienstleistungen sowie Marktplatz-Plattformen in der direkten Gestaltung Arbeitsverhältnisse mit einzelnen Kunden denkbar sind (S. 215). Die Autorin stellt fest, dass ein Arbeitsverhältnis, Heimarbeit oder ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis zur Plattform bei der indirekten Gestaltungsform in Betracht kommt. Dabei kann Heimarbeit oder ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis leichter begründet werden als ein Arbeitsverhältnis. Obwohl theoretisch bei der direkten Gestaltung ein Verhältnis zum Kunden entstehen kann, scheitert in den meisten Fällen ein Arbeitsverhältnis, Heimarbeit oder ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis mangels dauerhafter Tätigkeit für nur einen Kunden aus (S. 281).

Insgesamt setzt sich die Autorin in Teil 3 sehr gründlich mit der überwiegend deutschsprachigen Literatur zur Einordnung von Plattformbeschäftigten auseinander. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit gab es in Deutschland nur die

⁵ https://www.courdecassation.fr/IMG/20200304_arret_uber_english.pdf.

⁶ Pesole et al. Platform Workers in Europe, EUR 29275 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-87996-8, doi:10.2760/742789, JRC112157, p. 14, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112157/jrc112157_pubsy_platform_workers_in_europe_science_for_policy.pdf.

⁷ Ivanova M., Bronowicka J., Kocher E., Degner A. The App as a Boss? Control and Autonomy in Application-Based Management. Arbeit/Grenze/Fluss – Work in Progress interdisziplinärer Arbeitsforschung No. 2, Frankfurt (Oder): Viadrina, 2018, doi: 10.11584/Arbeit-Grenze-Fluss.2; Schreyer J., Scrape J.-F. Plattformökonomie und Erwerbsarbeit. Working Paper. Nummer 087, Juli 2018, www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_087_2018.pdf.

⁸ Taken for a ride: Litigating the digital platform model. Issue Brief. March 2021, www.ilawnetwork.com/wp-content/uploads/2021/03/Issue-Brief-TAKEN-FOR-A-RIDE-English.pdf.

Entscheidungen des Arbeitsgerichts München⁹ und des LAG München¹⁰ im ersten Crowdworker-Arbeitsstreit. Die Revision des Bundesarbeitsgerichts zu diesem Fall¹¹ konnte in der 2019 abgeschlossenen Arbeit noch nicht berücksichtigt werden. Auf Grund der Eingrenzung des Themas auf die arbeitsrechtliche Perspektive in Deutschland geht die Arbeit nicht auf Gerichtsentscheidungen zur Einordnung von Plattformbeschäftigten aus anderen Ländern ein.¹²

Nachdem die Autorin in Teil 3 zu dem Ergebnis kommt, dass Plattformbeschäftigte meist nur als Solo-Selbständige ohne arbeitsrechtlichen Schutz einzuordnen sind, wird in Teil 4 untersucht, wie der Schutz schutzbedürftiger Soloselbständiger verbessert werden kann. Die Untersuchung wird dabei nicht nur auf Plattformbeschäftigte beschränkt, sondern erstreckt sich auch darauf, wie der arbeitsrechtliche Schutz auf prekäre Soloselbständige insgesamt *de lege ferenda* erweitert werden kann (S. 282). Hierbei werden einige in der Literatur geäußerte Vorschläge zur Reform des Arbeitnehmerbegriffs, des Arbeitgeberbegriffs und des Geltungsbereichs des Arbeitsrechts analysiert und es wird jeweils hierzu Stellungnahme genommen. Die Autorin hält an dem Typusbegriff und an den Kriterien der Rechtsprechung zur persönlichen Abhängigkeit fest (S. 296). Sie kommt zu dem Schluss, es genüge, den Arbeitnehmerbegriff in § 611 a BGB im Wege der Rechtsfortbildung anzupassen (S. 301). Die Entscheidung des BAG vom 1. Dezember 2020 (9 AZR 102/20) bestätigt diese Schlussfolgerung. In dieser Entscheidung kam das BAG im Rahmen der Gesamtbetrachtung der tatsächlichen Umstände des Einzelfalls zu dem Schluss, dass die kontinuierliche Durchführung einer Vielzahl von Kleinstaufträgen („Mikrojobs“) durch Nutzer einer Online-Plattform („Crowdworker“) auf der Grundlage einer mit dem Betreiber („Crowdsourcer“) getroffenen Rahmenvereinbarung im Rahmen der nach § 611 a Abs. 1 Satz 5 BGB gebotenen Gesamtbetrachtung zur Annahme eines Arbeitsverhältnisses führen kann. Dies sei der Fall, wenn der Crowdworker zur persönlichen Leistungserbringung verpflichtet ist, die geschuldete Tätigkeit ihrer Eigenart nach einfach gelagert und ihre Durchführung inhaltlich vorgegeben ist sowie die Auftragsvergabe und die konkrete Nutzung der Online-Plattform im Sinne eines Fremdbestimmens durch den Crowdsourcer gelenkt wird. Dabei führe die Nutzung der App sowie das über die App geschaffene Anreizsystem zu einer fremdbestimmten Arbeit und persönlichen Abhängigkeit.

In Übereinstimmung mit Linnenkohl und Haupt vertritt die Autorin, dass im Zeitalter der Digitalisierung informationelle Abhängigkeit an Stelle persönlicher Abhängigkeit treten kann. In Anlehnung an Kocher und Hensel, misst die Autorin der Eingliederung in den Betrieb als Merkmal des Arbeitsverhältnisses eine ge-

9 ArbG München v. 20.02.2019 – 19 Ca 6915/18.

10 LAG München v. 04.12.2019 – 8 Sa 146/19.

11 BAG v. 01.12.2020 – 9 AZR 102/20.

12 Cf. *Beltrán de Heredia Ruiz I.* Employment Status of Platform Workers (national courts decisions overview – Argentina, Australia, Belgium, Brazil, Canada, Chile, France, Germany, Italy, The Netherlands, Panama, Switzerland, United Kingdom, United States and Uruguay). 9 December 2018, <https://ignasibeltran.com/2018/12/09/employment-status-of-platform-workers-national-courts-decisions-overview-australia-brazil-chile-france-italy-united-kingdom-united-states-spain/#spa2>; *Dynamex Operations West, Inc. v. The Superior Court of Los Angeles County* („Dynamex“), <https://law.justia.com/cases/california/supreme-court/2018/s222732.html>.

ringe Bedeutung zu (S. 301). Es stellt sich die Frage, ob die Eingliederung in den Betrieb evtl. nicht entfällt, sondern eher andere Formen annimmt.

Plattformbeschäftigte weisen viel Ähnlichkeit mit Heimarbeitern auf. Die Autorin teilt hier die in der Literatur vertretene Ansicht¹³, dass Heimarbeit ein geeignetes Modell sein kann, um bestimmte arbeitsrechtliche Garantien auf Plattformbeschäftigte und atypisch Beschäftigte auszudehnen (S. 321). Durch eine solche Lösung würden auf Plattformbeschäftigte nicht nur einige individuelle arbeitsrechtliche Positionen erstreckt, sondern auch betriebliche Mitbestimmung und Sozialversicherungsschutz. Die Autorin ist dabei gegen eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Heimarbeit auf alle beliebigen Tätigkeitsorte, weil in diesem Fall auch vor Ort beim Auftraggeber tätige Soloselbstständige unter Heimarbeit fallen würden (S. 308). Die Autorin schlägt die Erweiterung des Geltungsbereichs des HAG auf Dienstleistungen und Tätigkeiten von unterwegs vor (S. 309, 321). Problematisch kann in diesem Fall die Abgrenzung zu Arbeitnehmern werden, die dank der Digitalisierung auch ortsunabhängig arbeiten können (mobiles Arbeiten).

Weiter wird in der Arbeit untersucht, „ob der Begriff der arbeitnehmerähnlichen Person im Hinblick auf Soloselbstständige angepasst werden sollte“ (S. 322). Dabei werden Lösungsansätze zur wirtschaftlichen Abhängigkeit als Merkmal der Arbeitnehmerähnlichkeit präsentiert. Die Autorin meint, dass Abhängigkeit von nur einem Auftraggeber und nicht von mehreren Auftraggebern vorliegen muss (S. 326, 334). Empirische Studien zeigen allerdings, dass im Jahr 2017 nur 3 % aller Soloselbstständigen lediglich für einen Auftraggeber tätig waren; fast zwei Drittel hatten mehr als neun Klienten (Auftraggeber).¹⁴ Die Autorin stimmt dem Ansatz zu, auf arbeitnehmerähnliche Personen die arbeitsrechtlichen Garantien des Heimarbeitsgesetzes zu erweitern (S. 332).

Die sehr aktuelle Frage der Erstreckung bestimmter arbeitsrechtlicher Garantien auf Soloselbstständige wird ebenfalls analysiert. Ein Bedarf für eine Erweiterung des Schutzes wird dabei abhängig vom Wachstum der Soloselbstständigkeit gesehen (S. 348). Wachse die Zahl der Soloselbstständigen weiter an, solle Diskriminierungsschutz und Arbeitsschutz auf Soloselbstständige erweitert werden. Kündigungsschutznormen und Mindestentgelte sollten hingegen nur bei arbeitnehmerähnlichen Personen gelten (S. 348), sofern deren Zahl im Rahmen der Digitalisierung steige.

Eine weitere in der Literatur viel diskutierte Frage, ob ein Sonderschutz für Plattformarbeit geschaffen werden soll, wird ebenfalls in der Arbeit analysiert. Im Arbeitsprogramm der EU-Kommission für 2021 wurde eine gesetzgeberische

13 Brose W. Von Bismarck zu Crowdwork: Über die Reichweite der Sozialversicherungspflicht in der digitalen Arbeitswelt, in: NZS 2017, S. 14; Heuschmid J., Klebe T., Erwerbsarbeit in der Plattformökonomie und Schutz des Arbeits- und Sozialrechts?, in: Faber U., Feldhoff K., Nebe K., Schmidt K., Waßer U. (Hrsg.) Gesellschaftliche Bewegungen – Recht unter Beobachtung und in Aktion, Festschrift für Wolfhard Kohle, Baden-Baden: Nomos 2016, S. 79; Kochel E., Hensel I. Herausforderungen des Arbeitsrechts durch digitale Plattformen – ein neuer Koordinationsmodus von Erwerbsarbeit, in: NZA 2016, S. 989; Preis U. Heimarbeit, Home-Office, Global-Office – das alte Heimarbeitsrecht als neuer Leitstern für die digitale Arbeitswelt?, in: Soziales Recht, (2017) 5, S. 173–182; Risak M., Crowdwork. Eine erste rechtliche Annäherung an eine „neue“ Arbeitsform, ZAS 2015, S. 19 und andere Autoren.

14 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Self-employment_statistics.

Initiative zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten angekündigt, die bis Ende 2021 präsentiert werden soll.¹⁵ Am 24. Februar 2021 hat die EU-Kommission auf Grundlage von Art. 154 AEUV die erste Phase der Sozialpartnerkonsultation bezüglich möglicher Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten eingeleitet.¹⁶ Auf nationaler Ebene wurden in Frankreich¹⁷, Italien¹⁸ und Spanien¹⁹ in der Arbeitsgesetzgebung Sonderregelungen für einzelne Gruppen von Plattformbeschäftigten verabschiedet. Die Autorin vertritt die Auffassung, dass eine Sonderregelung zum Schutz der Plattformarbeit nicht notwendig ist, weil durch geringfügige Modifizierungen (insbesondere des HAG), Plattformbeschäftigte durch das geltende Recht erfasst werden könnten (S. 350). Eine Beweislastumkehr wird abgelehnt, weil sie zu weit greifen und nicht nur prekäre Tätigkeiten erfassen würde (S. 352).

Schließlich beschäftigt sich die Arbeit mit der Frage einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des Kollektivarbeitsrechts. Es wird analysiert, ob die betriebliche Mitbestimmung auf Soloselbständige erweitert werden soll, ob ein Arbeitskampf bei Soloselbständigen möglich ist und ob es sinnvoll ist, die persönliche Reichweite der Tarifmacht auszudehnen (S. 361). Auf alle diese Fragen wird (mit kleinen Ausnahmen) eine negative Antwort gegeben. Die Autorin ist gegen die Erstreckung des Mitbestimmungsrechts auf Soloselbständige in persönlicher und sachlicher Hinsicht (S. 366 ff.). Das Recht auf Streik und Abschluss von Tarifverträgen solle Selbständigen nicht zustehen (S. 373). In der Arbeit wird herausgearbeitet, dass sich bei einer indirekten Ausgestaltung von Plattformarbeit arbeitnehmerähnliche Verhältnisse ergeben können (S. 277) und in diesen Fällen § 12a TVG Anwendung finden kann (S. 375), der tarifvertraglichen Schutz auch für arbeitnehmerähnliche Personen ermöglicht. Allerdings ist es nach dem aktuellen deutschen Arbeitsrecht nur in seltenen Fällen möglich, Plattformbeschäftigte und einige Gruppe von Soloselbständigen als arbeitnehmerähnliche Personen zu qualifizieren, weil die wirtschaftliche Abhängigkeit von einem Auftraggeber in der Regel fehlt. Dennoch haben die Betroffenen (individuell) häufig eine schwächere Verhandlungsposition bei der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen. Aktuell interessant ist in diesem Zusammenhang, dass derzeit auf Unionsebene, wo der Unionisierung von Selbständigen das europäische Wettbewerbsrecht entgegensteht, die EU-Kommission gerade aktiv geworden ist und Tarifverträge mit dem Zweck der Verbesserung von Arbeitsbedingungen für Solo-Selbständige ermöglichen will.²⁰

15 https://ec.europa.eu/germany/news/20210224-beschaeftigte-digital-plattformen_de

16 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_686.

17 Kessler F. Social Security in the Platform Economy: The French Example – New Actors, New Regulations, Old Problems?, in: Becker U., Chesalina O. (eds.) Social law 4.0: New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age, Baden-Baden: Nomos 2021, pp. 97–115.

18 Ales E. Is the Classification of the Work Relationships still a Relevant Issue for Social Security? An Italian Point of View in the Era of Platform Work, in: Becker U., Chesalina O. (eds.) Social law 4.0: New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age, Baden-Baden: Nomos 2021, pp. 97–115.

19 Cater L. Spain approved a law protecting delivery workers. Here's what you need to know, 11 May 2021, Politico, www.politico.eu/article/spain-approved-a-law-protecting-delivery-workers-heres-what-you-need-to-know/.

20 Tarifverträge für Selbständige – Anwendungsbereich der EU-Wettbewerbsvorschriften. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Tarifvertrage-fur-Selbstandige->

Zuletzt wird von der Autorin die bis jetzt wenig erforschte Frage untersucht, ob durch eine Verbandsklage die Rechtstellung Soloselbständiger gestärkt werden kann. In der Arbeit wird hervorgehoben, dass die Musterfeststellungsklage ein erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere von Plattformbeschäftigten bietet, die für ein und dieselbe Plattform arbeiten. Dem ist zuzustimmen und es steht zu hoffen, dass dieser Ansatz in der arbeitsrechtlichen Forschung weiter aufgegriffen wird.

Die Dissertation von Daniela Mayr ist nützlich für die Handhabung der Plattformarbeit in der Praxis. Die Ergebnisse der Arbeit leisten einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung des arbeitsrechtlichen Schutzes von Plattformbeschäftigten und anderen Soloselbständigen.

Olga Chesalina, München

Franz Marhold, Wien

Ulrich Runggaldier, 27.12.1949 bis 22.11.2021

In tiefer Trauer gebe ich Nachricht vom Ableben von o.Univ.Prof. Dr. Ulrich Runggaldier. Prof. Runggaldier wurde in Südtirol geboren und gehörte der ladinischen Bevölkerungsgruppe an. Das ist wesentlich zu erwähnen, weil Runggaldier diese Stellung zwischen Italien, Österreich und Deutschland ganz stark für sein wissenschaftliches Werk und seine rechtsvergleichenden bzw europarechtlichen Studien nutzte. Der Verstorbene war Assistent an der Universität Innsbruck, betrieb aber seine Forschungen von Anfang an auch zum Italienischen und zum Deutschen Recht. Seine Habilitationsschrift über die Einführung neuer Technologien in Unternehmen und die Beteiligung der Arbeitnehmerschaft an deren Einführung und zur Bewältigung deren Auswirkungen wurde im Wesentlichen unter Anleitung von Prof. Franz Jürgen Säcker an der Universität Berlin erarbeitet. Bereits in dieser Arbeit wurde die rechtsvergleichende Orientierung Runggaldiers sichtbar. Sie sollte ihn sein Leben lang begleiten. Sehr rasch nach der Habilitation wurde er 1983 an das Institut für Österreichisches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht an die Wirtschaftsuniversität Wien berufen. Er leitete das Institut von 1984 bis 2012 und damit 28 Jahre dessen 55-jährigen Bestehens. Es ist nicht verwunderlich, dass die Arbeit Runggaldiers die Ausrichtung des Instituts ganz wesentlich prägte. Er hatte zunächst Basis-Aufbauarbeit zu leisten, um die vordem nur dem Sozialrecht gewidmete Lehrkanzel in ein arbeitsfähiges arbeitsrechtliches Institut umzuwandeln. Der Aufbau der Bibliothek und die wissenschaftlichen Schwerpunktsetzungen im Europäischen Arbeits- und Sozialrecht sowie im Betriebspensions- und Abfertigungsrecht gehen auf ihn zurück. Runggaldier war maßgeblich an der Anpassung des österreichischen Arbeitsrechts an das europäische im Zuge des EG-Beitritts Österreich beteiligt. Diese Ausrichtung hat nachhaltigen Bestand und bleibt das wissenschaftliche Vermächtnis Runggaldiers an der WU.

Runggaldier war nicht nur herausragender Wissenschaftler, sondern auch engagierter Lehrer und hilfsbereiter und freundschaftlich handelnder Kollege. Zahlreich sind seine Schüler, die prominent in der Arbeitsrechtlichen Praxis vertreten sind. Dr. Monika Drs habilitierte er für die Fächer Arbeitsrecht und Sozialrecht.

Runggaldier war darüber hinaus in zahlreiche Regierungsprojekte involviert. Die Vorbereitung des EU-Beitritts habe ich bereits erwähnt. Verdient gemacht hat er sich um die Einführung der Abfertigung neu und um die legistische Verbesserung der Sozialversicherungsgesetze, letzteres bleibt freilich eine Daueraufgabe. Angesichts der internationalen Bedeutung von Runggaldier verwundert es nicht, dass er nicht nur in Österreich, sondern auch in Italien und Deutschland große Anerkennung fand. Viele Jahre war er auch Mitglied des Beirates dieser Zeitschrift. Eine Persönlichkeit seines Zuschnitts, die in drei verschiedenen Arbeitsrechtsordnungen zu Hause war und daher Beiträge zum Österreichischen, Italienischen und Deutschen Recht liefern konnte und dies unter Einbeziehung grundlegender europarechtlicher Fragen wird nicht so bald zu finden sein.

Unser Beileid gilt seiner Frau und seinen Kindern. Die ZIAS wir ihn stets ein ehrendes Andenken bewahren.

*Für Herausgeber und Beirat
Franz Marhold, Wien*

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Heftes

Aramayo Alonso, Melissa, wissenschaftliche Mitarbeiterin Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie · Carta, Cinzia, Wissenschaftliche Mitarbeiterin für Arbeitsrecht, Universität Genua, Fakultät Rechtswissenschaft · Chesalina, Olga, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, München · Hohnerlein, Eva-Maria, Dr. wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, München · Julesz, Maté, JD, PhD, research associate professor, Department of Forensic Medicine, University of Szeged · Marhold, Franz, O.Univ.Prof.Dr., Institut für Österreichisches und Europäisches Arbeitsrecht und Sozialrecht, Wirtschaftsuniversität Wien · Moraru, Gratiela-Florentina, Associate Professor, University de Castilla La Mancha, Abteilung für Arbeitsrecht und Soziale Sicherheit, Fakultät für Arbeitsbeziehungen und Human Resources, Albacete · Rivera Alvarado, Alejandra del C. Rivera, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Lima, Peru · Sierra Benítez, Esperanza Macarena, Profesora Titular, Universität Sevilla, Fakultät für Rechtswissenschaft, Sevilla

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)

Herausgegeben von

Prof. Dr. Ulrich Becker,
Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik,
Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht

Beirat: Prof. Dr. *Ingwer Ebsen*, Universität Frankfurt a. M. · Prof. *Matthew W. Finkin*, University of Illinois · Prof. Dr. *Maximilian Fuchs*, Universität Eichstätt-Ingolstadt · Prof. Dr. *Thomas Gächter*, Universität Zürich · Prof. Dr. *Peter Mankowski*, Universität Hamburg · Prof. Dr. *Franz Marhold*, Wirtschaftsuniversität Wien · Prof. Dr. *Andreas Hänlein*, Universität Kassel

Mitglied der International Association of Labour Law Journals Publications
Around the World

Redaktionsanschriften: Prof. Dr. Ulrich Becker, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, Postfach 34 01 21, 80098 München, Telefon (089) 3 86 02-511, e-mail: reinhard@mpisoc.mpg.de.

Bezugsbedingungen: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (Zitierweise: ZIAS) erscheint halbjährlich (zwei Hefte ergeben einen Band) und ist durch den Buchhandel oder vom Verlag zu beziehen. Abonnementsbedingungen/Bezugspreise: jährlich € 169,00 zuzüglich Versandkosten ab Verlag von € 13,- Inland und € 18,- Ausland. Einzelheft € 92,00 zuzüglich Versandkosten. Der Abonnementsvertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Kündigungen sind jeweils zwei Monate vor Ende des Bezugszeitraums möglich und dem Verlag schriftlich mitzuteilen, ansonsten verlängert sich das Abonnement um ein Jahr. Die Abonnementsgelder werden jährlich im voraus in Rechnung gestellt. Über Postgiroämter und Bankinstitute ist eine Teilnahme am Lastschriftabbuchungsverfahren und vierteljährliche Abbuchung möglich. Bei Neubestellungen kann der Abonnent seine Bestellung innerhalb von sieben Tagen schriftlich durch Mitteilung an die Verlagsadresse widerrufen. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs (Datum des Poststempels).

Urheber- und Verlagsrechte: Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet, öffentlich wiedergegeben, zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder verwertet werden. Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Redaktion wiedergeben.

Manuskripte: Manuskripte und Einsendungen sind an die Schriftleitung per E-Mail an reinhard@mpisoc.mpg.de zu richten. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlags. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden. Mit der Annahme eines Manuskripts erwirbt der Verlag vom Verfasser das ausschließliche Recht zur Veröffentlichung und Verwertung. Eingeschlossen ist auch das Recht zur Einspeicherung in Datenbanken sowie das Recht zur weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege eines fotomechanischen oder eines anderen Verfahrens.

Verlag: C. F. Müller GmbH, Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg; Telefon: +49 6221 1859 362, E-Mail: judith.hamm@cfmueller.de

Abonnentenservice: C. F. Müller GmbH, Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg; Tel.: +49 6221 1859 599, Fax: +49 6221 1859 598, E-Mail: kundenservice@cfmueller.de

Satz: Strassner ComputerSatz, Heidelberg. Druck: Zimmermann Druck, Balve.

ISSN: 0930-861X