

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht

ZIAS

2/2017

31. Jahrgang
Seiten 127–206

Aus dem Inhalt

Alterung, Beschäftigung, Löhne und Soziale Sicherheit in Kuba 2006 – 2017

Von Carmelo Mesa-Lago, Pittsburgh

The Greek social security system; legislation, reforms and jurisprudence

Von Maria Bakavou

Labour Law Beyond National Borders: Major Debates in 2016

Von Steven L. Willborn, Eri Kasagi, Sebastián de Soto Rioja

Herausforderungen des Arbeits- und Sozialrechts in der Altersgesellschaft Japans

Von Hajime Wada, Nagoya



C.F. Müller

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

Heft 2, 31. Jahrgang 2017, Seiten 127–206

Inhalt

Abhandlungen

Alterung, Beschäftigung, Löhne und Soziale Sicherheit in Kuba 2006–2017	
<i>Von Carmelo Mesa-Lago, Pittsburgh</i>	127
The Greek social security system; legislation, reforms and jurisprudence	
<i>Von Maria Bakavou</i>	148
Labour Law Beyond National Borders: Major Debates in 2016	
<i>Von Steven L. Willborn, Eri Kasagi, Sebastián de Soto Rioja</i>	167
Herausforderungen des Arbeits- und Sozialrechts in der Altersgesellschaft Japans	
<i>Von Hajime Wada, Nagoya</i>	191
Mitarbeiter dieses Heftes	206

Ausblick auf die nächsten Hefte

Verschiedene Autoren: 36. Tagung für Rechtsvergleichung 2017 in Basel:
»Das Recht und seine Durchsetzung«
Adrián Todolí Signes, Valencia: Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch unterschiedliches Gehalt abhängig vom Zeitpunkt des Eintritts in das Unternehmen

*Carmelo Mesa-Lago, Pittsburgh**

Alterung, Beschäftigung, Löhne und Soziale Sicherheit in Kuba 2006–2017

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Alterung der Bevölkerung
- C. Arbeit und Soziale Sicherheit
 - I. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit
 - II. Löhne
 - III. Einkommensverteilung
 - IV. Steuern und Sozialausgaben
 - V. Renten der Sozialversicherung
 - VI. Gesundheitswesen
 - VII. Armut und Sozialhilfe
- D. Schlussfolgerungen
- E. Bibliographie

A. Einleitung

1989, vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der sozialistischen Länder, überschritten die Indikatoren für Arbeit und Soziale Sicherheit in Kuba diejenigen in den vorgenannten Ländern und ließen die der meisten Länder Lateinamerikas hinter sich:

- geringe offene oder sichtbare Arbeitslosigkeit,
- ein Anstieg von 17 % im durchschnittlichen Reallohn im staatlichen Sektor im Vergleich zu 1980,
- die höchsten Sozialausgaben gemessen am Anteil des Staatsbudgets und des BIP, volle Abdeckung der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung durch das Rentensystem, universelle und freie Gesundheitsversorgung sowie eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung.

Das war möglich durch die Selbstverpflichtung der Regierung und die starke ökonomische Hilfe der Sowjetunion: 65 Mrd. US\$ in 30 Jahren (1960–1990). Von der Gesamtsumme waren 60,5 % nicht rückzahlbar und nur 39,5 % waren als Darlehn ausgestaltet, von denen Kuba 1,9 % zahlte (Mesa-Lago 2003). Der Verfasser hat regelmäßig in mehreren Büchern und wissenschaftlichen Beiträgen die Entwicklung Kubas im Bereich von Arbeit und sozialer Sicherheit evaluiert.¹

* Übersetzung aus dem Englischen von Prof. Dr. Klaus-Joachim Reinhard, Hochschule Fulda.

1 Die jüngsten Arbeiten sind: Mesa-Lago 2013, 2014, 2017b (letztere ist Grundlage für die englische Version dieses Beitrags mit aktualisierten neuen Statistiken und Veröffentlichungen), vgl. auch Mesa-Lago und Pérez-López 2013, Kapitel 4.

Zunächst hatte der Verfasser angenommen, dass die durch Raúl Castro veranlassten Reformen (2006–2017) die wichtigsten unter der Revolution sind und die Wirtschaft mehr als alle anderen vormaligen Veränderungen stärker in Richtung Markt führen würden. Aber die Reformen sind sehr langsam, haben keine greifbaren wirtschaftlichen Ergebnisse gebracht, die Stagnation verstetigt oder seit 2015 sogar Rückschläge erlitten (Mesa-Lago 2014, Mesa-Lago et al. 2018). Weiterhin haben besagte Reformen gegenteilige soziale Effekte gehabt, die durch die schnelle Alterung der Bevölkerung, den wirtschaftlichen Niedergang im Jahre 2016 (im Wesentlichen wegen der Krise in Venezuela), die durch den Hurrikan Irma verursachten Schäden sowie Präsident Trumps Reise- und Investitionsbeschränkungen im Jahr 2017 verstärkt wurden.

Dieser Beitrag untersucht die Arbeitslage und die soziale Situation im Zeitraum 2006–2017. Er beginnt mit einer Untersuchung des Alterungsprozesses und analysiert dann:

1. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit,
2. Löhne,
3. Einkommensverteilung,
4. Steuern und soziale Ausgaben,
5. Renten der Sozialversicherung,
6. Gesundheitswesen und
7. Armut und Sozialhilfe.

Er endet mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse.

Der Beitrag basiert auf einer vollständigen Sammlung kubanischer offizieller Statistiken, der Gesetzgebung, regionalen ökonomischen Berichten, akademischen Beiträgen kubanischer und ausländischer Wissenschaftler, Artikeln in den offiziellen lokalen Zeitungen sowie in halboffiziellen und unabhängigen Blogs auf der Insel bis Beginn Oktober 2017.

B. Alterung der Bevölkerung

2014 wurde vorhergesagt, dass Kuba 2025 Uruguay als das Land mit der ältesten Bevölkerung überholen würde, aber das ist bereits schon geschehen. Abbildung 1 zeigt den demographischen Wandel, der von 1953 bis 2016 stattgefunden hat.

Die Wachstumsrate der Bevölkerung fiel um 99 % (von 2,1 % im Jahre 1953 auf 0,002 % im Jahre 2016) aus zwei Gründen:

- Kuba hat weltweit die niedrigste Geburtenrate (abgeschmolzen von 2,5 % auf 1,04 %) und
- eine sehr hohe und steigende Nettoemigrationsrate (eine kürzlich erfolgte Änderung in der statistischen Methode verschleiert dies).

Die Bruttoreproduktionsrate (Töchter je Frau im reproduktionsfähigen Alter) lag bei 0,83 % im Jahre 2015 und damit unter der Ersatzrate von 2,1 Kindern je Frau, weswegen die absolute Bevölkerungszahl über sechs

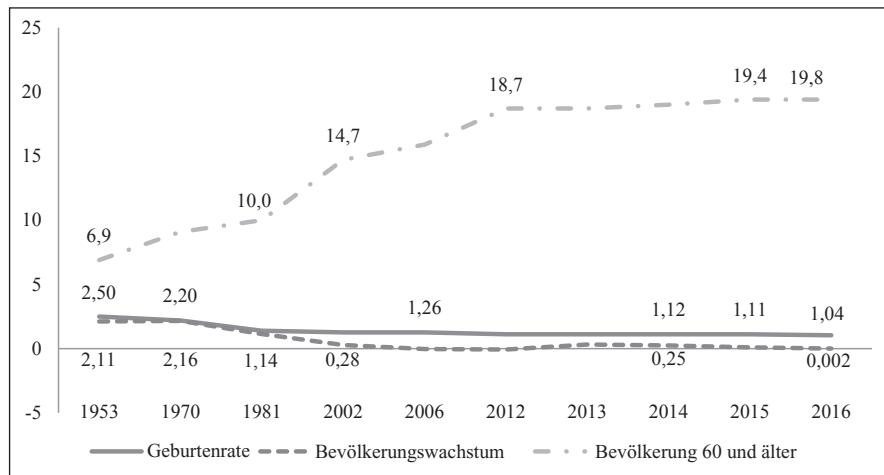


Abbildung 1: Demographische Trends in Kuba 1953–2016

Quelle: Mesa-Lago 2017b aktualisiert mit ONEI, 2017a, 2017b, 2017c.

Jahre seit 2006 abnahm (ONEI 2017b; Aja 2016). Zu diesem Phänomen tragen das weitreichende Wissen über das Reproduktionsgeschehen, die hohe Beteiligung der Frauen im Arbeitsmarkt, der Gebrauch von Verhütungsmitteln, die freie Verfügbarkeit der Abtreibung (praktiziert von 48–66 % der Frauen im fruchtbaren Alter) und die schwierigen Lebensbedingungen bei (Diaz-Briquets 2014).

Aufgrund der Alterung der Bevölkerung sank der Anteil der jungen Kohorte (0–14 Jahre) von 36,9 % im Jahr 1970 auf 16,3 % im Jahr 2016 und wird auf 15,5 % im Jahr 2030 projektiert. Die ältere Kohorte (60 und älter) ist gewachsen, von 9,1 % im Jahr 1970 auf 19,8 % im Jahr 2016 und vorausberechnet auf 30 % im Jahr 2030. Die produktive Kohorte (15–59), die entscheidend ist, weil sie die anderen beiden Kohorten unterhält begann schon zu sinken: 64,8 % im Jahr 2002, 63,9 % im Jahr 2016 und 54,4 % im Jahr 2030. Deswegen ist die »Abhängigkeitsquote« (Summe der jungen und alten Kohorte dividiert durch die produktive Kohorte) von 53 % im Jahr 1990 auf 56 % im Jahr 2016 gestiegen und wird 84 % im Jahr 2030 betragen, eine schwere, wachsende Bürde (ONEI 2017a, 2017c).²

2 Eine neue Gesetzgebung zur Stimulation der Geburtenrate erhöht den Betrag des Mutterschaftsgeldes und erlaubt die Zahlung neben dem Gehalt für ein Jahr, halbiert die Einkommenssteuer, reduziert die Gebühren für die Kinderbetreuungseinrichtungen in Abhängigkeit von der Zahl der Kinder und gestattet die Zahlung von Leistungen an Eltern, die für ihre Kinder oder Enkel sorgen (Garcia 2017).

C. Arbeit und Soziale Sicherheit

I. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Bevölkerungsentwicklung führte zu einer Verringerung der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung (WAB). 5,9 % in den Jahren 2011–2016, während die beschäftigte WAB 149 600 Arbeitsplätze verlor, eine Verringerung um 8,4 % in diesem Zeitraum. Beide Trends setzen sich fort (Abbildung 2). Darauf hinaus verlor der staatliche Sektor 300 400 hochqualifizierte Arbeitnehmer, die emigrierten oder in den privaten Sektor abwanderten (Rodríguez 2017b).

Die Verringerung der WAB, insbesondere der jungen Arbeitnehmer wird auf mittlere und längere Sicht ein ernstes Problem, weil es zu einer Arbeitsverknappung kommt. Die hohe Emigration, von der 76,7 % der produktiven Kohorte angehören, verschärft das Problem, insbesondere in qualifizierten Tätigkeiten (Aja 2016). Die Beendigung der Politik der »trockenen/nassen Füße«³ durch Barack Obama am Ende seiner Amtszeit hat zu einer Verringerung der Emigration geführt und Präsident Donald Trump hat sie beibehalten.

Der Verfasser hat die Entwicklung der offenen (sichtbaren) Arbeitslosigkeit wie auch die Unterbeschäftigung oder Nichtausschöpfung von Arbeitspotenzial (verdeckte Arbeitslosigkeit) in Kuba zwischen 1957 und 2010 analysiert (Mesa-Lago 2107a). 2010–2011 veröffentlichte die Regierung Daten über unnötige Beschäftigung im staatlichen Sektor (»aufgeblähte Gehaltszahlungen«) und kündigte an, dass ein solcher Überschuss abgebaut würde: 500 000 Stellen 2010, eine Million 2011 und insgesamt 1,8 Millionen bis 2015. Die Entlassenen sollten eine Beschäftigung im expandierenden privaten Sektor suchen oder eine teilweise vorübergehende Arbeitslosigkeitsleistung erhalten. Ende 2014 waren erst 418 000 überzählige Staatsbedienstete freigesetzt worden und 2016 wurde das Ende der Entlassungen offiziell verkündet. Ausgehend von der Zielzahl für 2015 verbleiben immer noch 1,38 Millionen überzählige Staatsbedienstete.⁴ Der Grund dafür ist, dass der nicht-staatliche Sektor nicht genug wuchs um die Zahl der entlassenen Beschäftigten zu absorbieren.⁵ Abbildung 3 zeigt die offiziellen Zahlen der sichtbaren Arbeitslosigkeit zwischen 1998 und 2010–2015, die Rohschätzungen des Verfassers

3 Die Politik der »nassen/trockenen Füße« (wet feet/dry foot policy) war die Bezeichnung für eine 1995 erfolgte Revision des von Präsident Johnson unterzeichneten Cuban Adjustment Act vom 2. November 1966 (Public Law 89-732). Die Revision von 1995 besagte, dass jeder Kubaner, der trockenen Fußes (dry foot) US-amerikanischen Boden erreichte, automatisch nach einem Jahr einen legalen Aufenthaltsstatus und später sogar die US-amerikanische Staatsbürgerschaft erhalten konnte. Wurde er hingegen in den Gewässern zwischen den beiden Staaten (Entfernung ca. 145 km) aufgegriffen, also mit nassen Füßen (wet feet), wurde er nach Kuba zurückgeschickt oder in ein Drittland verbracht. Bis zur Änderung 1995 konnten hingegen auch Kubaner, die auf See aufgegriffen worden waren, einen US-amerikanischen Aufenthaltsstatus erlangen. Im Januar 2017, in den letzten Tagen seiner Amtszeit, beendete Obama diese Regelung [Anmerkung des Übersetzers].

4 Der ehemalige Präsident des staatlichen Komitees für Arbeit und Löhne schätzte 2017, dass wenigstens eine Million staatlich Beschäftigte entlassen werden müssten (Benavides 2017).

5 Der Anteil der Arbeitskräfte im nichtstaatlichen Sektor wuchs von 16 % im Jahr 2009 auf 30 % im Jahr 2016. Aber um alle überzähligen Staatsbeschäftigen zu absorbieren, hätte der Anteil um 38 % wachsen müssen (ONEI 2017a; Mesa-Lago et al. 2018).

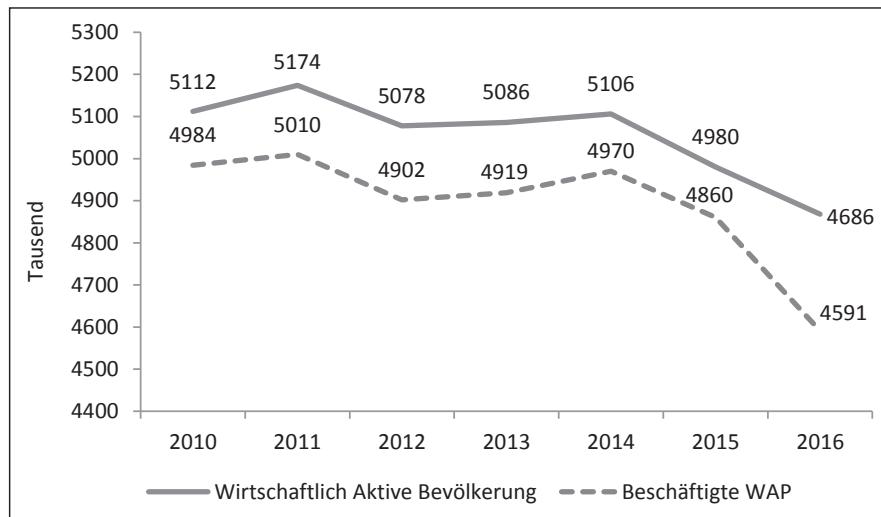


Abbildung 2: Entwicklung der WAB und der beschäftigten WAB 2010–2016

Quelle: Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI, 2011 bis 2017a.

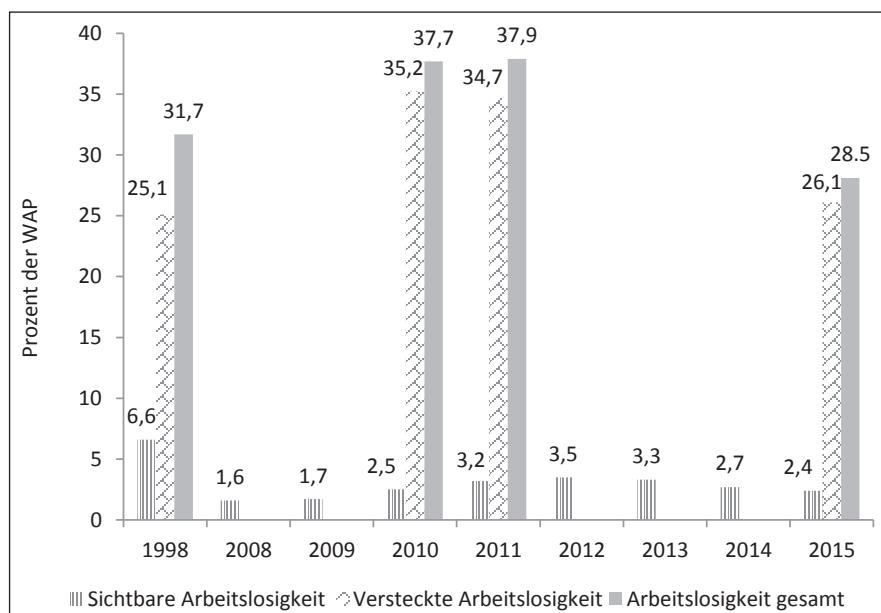


Abbildung 3: Gesamte, sichtbare und verdeckte Arbeitslosigkeit in Kuba 1998 und 2008–2015.

Quelle: Mesa-Lago 2017a aktualisiert mit ONEI 2016.

von versteckter Arbeitslosigkeit und die kombinierte Gesamtheit von offener und verdeckter Arbeitslosigkeit.

Die Zahlen für 1998 kommen von ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), die die Veröffentlichung später einstellte. Die sichtbare Arbeitslosigkeit belief sich 2008 auf 1,6 % der WAB, wahrscheinlich die niedrigste weltweit, aber es gab keine Schätzungen der verdeckten Arbeitslosigkeit bis sie 2010–2011 indirekt gegeben wurden. Der Verfasser schätzt die verdeckte Arbeitslosigkeit auf 35,2 % im Jahre 2010, höher als 1998; 2011 fiel sie auf 34,7 % und auf 26,1 % im Jahre 2015. Zusammengezählt lagen sichtbare und verdeckte Arbeitslosigkeit bei 28,5 %. Als die Entlassungen 2010 starteten, stieg die offene Arbeitslosigkeit auf 2,5 % der WAB und auf 3,5 % im Jahre 2012 aber nach dem Ende der Freisetzung fiel sie konstant auf 2 % im Jahre 2016 (ONEI 2017d). Jedoch verblieben 26 % der WAB noch als verdeckte Arbeitslose, ein Indikator niedriger Produktivität und hoher fiskalischer Kosten.

II. Löhne

In vorangegangenen Publikationen seit 2003 hat der Verfasser den mittleren realen Lohn (angepasst an die Inflation) im staatlichen Sektor berechnet. Abbildung 4 fasst diese Entwicklungen aktualisiert für 1989–2016 zusammen.

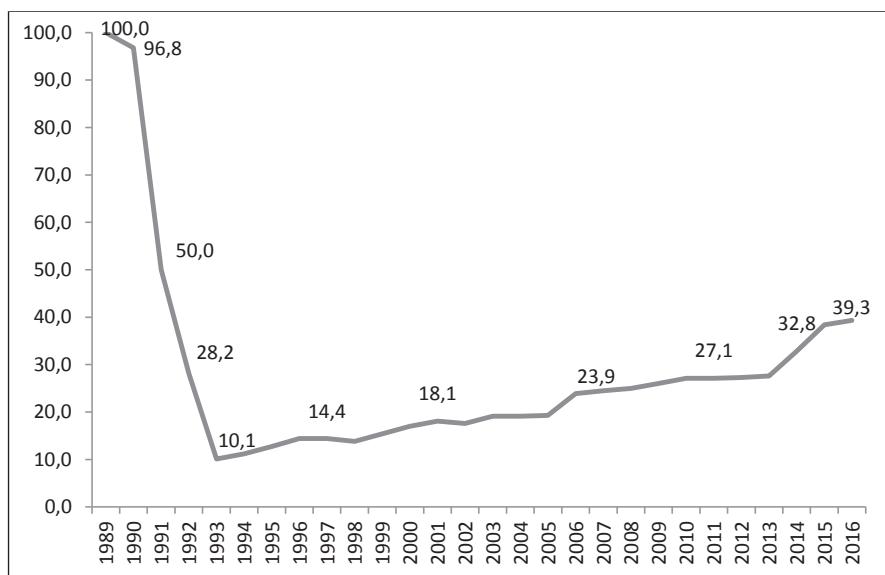


Abbildung 4: Entwicklung des mittleren Reallohns im staatlichen Sektor zwischen 1989 und 2016.

Quelle: Mesa-Lago 2013 aktualisiert mit ONEI, 2016, 2017a.

Die Löhne im staatlichen Sektor werden zentral festgesetzt. Das Gesetz legt keine Anpassung an den Verbraucherpreisindex fest und gewährt der Regierung ein weites Ermessen. 1993, mitten in der Krise der 1990er Jahre (»die spezielle Periode«) betrug der mittlere Reallohn ein Zehntel des Niveaus von 1989; dann folgte eine graduelle Erholung und 2016 war er auf 39,3 % des Niveaus vor der Krise angestiegen; daher war die Kaufkraft in diesem Jahr 60,7 % niedriger als 1989.⁶ Der besagte Lohn ist jedoch unterbewertet, weil er Zahlungen in konvertiblen Pesos (CUC) und andere Auszahlungen ausnimmt (Herrera 2015). Auf der anderen Seite wurde die Inflation ebenfalls unterbewertet, weil sie nur auf Gütern und Dienstleistungen in nationalen Pesos beruht und Aufwendungen in konvertiblen Pesos ausschließt (Vidal 2015). Man kann leider keine präzisere Berechnung vornehmen um den wirklichen Reallohn zu bestimmen.⁷

2016 betrug das fiskalische Defizit 7,1 %; es wird vorausberechnet, dass es 2017 auf 12 % steigt (Ley de Presupuestos 2017), das höchste seit 1993 und mit einem kumulativen Anstieg von 20 % in zwei Jahren. Eine expansionistische Geldpolitik -um die fortwährende Krise anzugehen- würde die Inflation anheizen. Wenn 2017 der Nominallohn nicht im Einklang mit der Inflation angehoben wird (auf 829 CUP), wird es einen realen Verlust geben.⁸ In der ersten Hälfte 2017 fiel der nominale staatliche Durchschnittslohn um 1,2 % (Rodríguez 2017b) und dies vor dem Hurrikan Irma im September 2017 und den Maßnahmen von Trump gegen Kuba.

2016 betrug der mittlere monatliche staatliche Lohn 740 CUP, was 30 US\$ entsprach, ungenügend um die Grundbedürfnisse zu befriedigen (mit Ausnahme von Gesundheit und Bildung), etwas, was Raúl Castro wiederholt konstatiert hat, ebenso wie auch andere kubanische Autoritäten.⁹ Kuba hat niemals die offiziellen Kosten eines Korbes mit Grundbedarfsgütern veröffentlicht. Basierend auf einem Korb von Grundbedarfsgütern im Wert von 1995 CUP, der Grundlage einer Haushaltsstichprobe in der Stadt Santa Fe schätzt Monreal (2017b), dass der monatliche Mindestlohn von 225 CUP nur 11 % des genannten Warenkorbes abdeckt. Der mittlere staatliche Lohn von 740 CUP würde mithin 37 % dieses Warenkorbes abdecken. Marino Murillo berichtete 2015, dass 75 % des Einkommens der Bevölkerung für den Kauf von Lebensmitteln verwendet wird (*Juventud Rebelde* 16. Mai 2015).

6 ECLAC (2016, Tabelle A-21) beginnt die Serie der Reallöhne 2007 mit einem Sprung um 15 % im Jahr 2015 und 49,3 % zwischen 2007 und 2015, dem größten in Lateinamerika, doch war er der kleinste, wenn man 1989 als Ausgangsjahr genommen hätte.

7 Ein Vergleich der monatlich verfügbaren Löhne nach Steuern in 176 Ländern setzt Kuba auf den letzten Rang, aber ausgenommen sind Gesundheitswesen, Bildung und Preissubventionen (Nationmaster 2015)

8 Ende 2016 kündete Raúl Castro an, dass 2017 eine Zusammenlegung der zwei kursierenden Währungen beginnen würde, etwas, was bis Oktober 2017 noch nicht umgesetzt wurde, wahrscheinlich, weil die Inflation ein ernstes Hindernis ist und die Zusammenlegung als solche sogar noch mehr Inflation generieren würde.

9 Ulises Gilarte de Nacimiento, Generalsekretär der Arbeitnehmerkonföderation, hat kürzlich konstatiert, dass die Löhne unzureichend sind um die Bedürfnisse der Arbeitnehmer zu befriedigen (Granma 31. Juli 2017). Obgleich dies anerkannt wurde, wurde versucht nachzuweisen (Granma 29. Juni 2017), dass es einen Anstieg in den Löhnen gäbe, allerdings nur bezogen auf den Nominalwert und nicht auf den Realwert. [Granma ist das Veröffentlichungsorgan der Kommunistischen Partei Kubasg [Anmerkung des Übersetzers].

Tabelle 1 listet für Ende 2016 die Preise für Nahrungsmittel, alkoholische Getränke, Softdrinks und Erzeugnissen in den TRD und den Lebensmittelmärkten auf. Der mittlere staatliche Lohn wird vollkommen aufgebraucht für den Kauf verschiedener grundlegender Dinge. Ein Pfund Kaffee und zwei Rollen Toilettenpapier entsprechen dem Betrag des Mindestlohns. Dabei sind noch nicht einmal die Preise für Kleidung und Schuhe einberechnet sowie die Abgaben für Transport für Transport, Elektrizität und Wasser. Monreal (2017a) hat vorgeschlagen, den Mindestlohn auf 2000 CUP aufzustocken (entsprechend dem Warenkorb für Grundbedürfnisse), den mittleren staatlichen Lohn auf 2800 CUP und die durchschnittliche Rente auf 1000 CUP anzuheben, was gleichbedeutend wäre mit 100 % oder 150 % des Bruttoinlandsprodukts.

2014 wurde die Bezahlung der Arbeitnehmer in Übereinstimmung mit ihren Leistungen (Ergebnissen) eingeführt; wenn das Planziel nicht erreicht wird, dann wird die Entlohnung auf den Mindestlohn gekürzt (Resolución 2014). Interviews mit 20 Offiziellen aus vier Ministerien und der Arbeitnehmerver-

Tabelle 1: Preise für Lebensmittel, Getränke und andere Verbrauchergüter, Ende 2016

Staatliche Läden (TRD) ^{a)}	Preise CUP	Landwirtschaftliche Märkte	Preise CUP ^{b)}
Fettfreie Milch (Liter)	50,00	Rindfleisch	28,00
Kondensmilch (Dose)	28,50	Fleischstücke	25,00
Pflanzenöl (Liter)	60,00	Geräucherter Schinken	45,00
Thunfisch in Öl (Dose)	81,25	Schwarze Bohnen	10,00
Kartoffelchips (kleine Packung)	87,50	Rote Bohnen	16,00
Karotten in Scheiben (Glas)	112,50	Reis	4,00
Geschälte Tomaten (Dose)	72,50	Okra	5,00
Mayonnaise (Flasche)	71,25	Tomaten	4,50
Spaghetti (Packung)	21,25	Lauchzwiebeln (Bund)	10,00
Cola soda (Dose)	15,00	Piment ^{c)}	12,00
Kaffee (Pfund)	165,00	Rote Rüben	5,00
Kakaopulver (Flasche)	112,50	Zwiebeln	4,50
Sodacrackers (Packung)	37,50	Kochbananen (Stück)	2,50
Toilettenpapier (eine Rolle)	30,00	Süßkartoffeln	2,00
Waschmittel (Packung)	23,25	Aubergine	2,00
Rotwein (Flasche, niedrige Qualität)	163,75	Koriander (Bund)	2,50
Rum Havana Club 3 Jahre (Flasche)	200,00	Tamarindensaft	20,00
Rum Havana Club 7 Jahre (Flasche)	350,00	Schinken/Käse-Sandwich (Stück)	10,00
Johnny Walker Gold (Flasche)	3508,00	Plastiktasche (Stück)	10,00

a) Tiendas de Recaudación de Divisas (Geschäfte zur Einnahme von Devisen) [Anmerkung des Übersetzers]

b) Preis je Pfund, sofern nichts anderes angegeben

c) In der Karibik werden die Blätter des Pimentbaums als Gewürz verwendet. [Anmerkung des Übersetzers]

Quelle: Direkte Beobachtung, Havana City, 28 bis 29. Dezember 2016.

tretung (CTC) offenbarten vielfältige Schwierigkeiten in der Implementierung einer solchen Maßnahme:

- (a) das Fehlen von Produktionsmitteln, die Preissteigerung der Rohmaterialien, technologische Überalterung und andere unvorhersehbare Ereignisse, die Unterbrechungen verursachen und die Produktivität beeinträchtigen liegen nicht in der Verantwortlichkeit der Arbeitnehmer, aber bestrafen sie;
- (b) das Messen der Produktivindikatoren des Plans, die auf dem vorausgehenden Jahr beruhen und nicht nachfolgende Veränderungen einbeziehen und problematisch sind;
- (c) es gibt Widersprüche zwischen solchen Indikatoren und der Autonomie der Unternehmen ihre Zahlungssysteme zu gestalten, sowie die Ignorierung der gesetzlichen Regelung;
- (d) die Finanzierung von Gehaltssteigerungen, weswegen bisweilen notwendige Dienste wie Unterhalt und Reperaturen geopfert werden, was die Nutzungsdauer der Ausstattung verkürzt;
- (e) es gibt effiziente Unternehmen, denen Reserven fehlen und die sich die Erhöhungen nicht leisten können, während hingegen andere ineffiziente Unternehmen Reserven geerbt haben und dies tun können; und
- (f) es gibt wenig Unterschiede in den Gehaltsskalen (Egalitarismus), weswegen den Arbeitnehmern die Motivation fehlt sich anzustrengen, weil die Differenz vielleicht bei nur 5 oder 10 CUP liegt.

Die befragten Personen stimmten darin überein, dass »die Schaffung von Wohlstand von einer angemessenen Vergütung begleitet sein muss. Eine Kluft zwischen Produktivität und Löhnen kann Arbeitnehmer entmutigen und das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beeinträchtigen ...« (Carro and Reyes 2015). Vidal (2015) glaubt, dass es einen Teufelskreis zwischen niedriger Produktivität und niedrigen Löhnen gibt. Wenn die Gehälter niedrig sind, fühlen sich die Arbeitnehmer wenig motiviert; im Ergebnis steigt die Produktivität nicht genug, damit die Regierung Erhöhungen genehmigt.

III. Einkommensverteilung

Die Ungleichheit der Einkommen expandierte in Kuba vornehmlich wegen des Sinkens der staatlichen Reallöhne und dem Zuwachs im Einkommen im privaten Sektor. Die Regierung hat niemals den Gini-Koeffizienten der Ungleichheit veröffentlicht oder das Einkommen bestimmter Bevölkerungsgruppen; aber einige Schätzungen und Dokumentationen unterstützen die getroffenen Annahmen (Espina 2015; Mesa-Lago 2015). Gegenüber einem erodierten staatlichen Durchschnittslohn wuchs das Einkommen im privaten Sektor – insbesondere bei Selbständigen, die in konvertiblen Pesos (CUC) Häuser und Zimmer an Touristen vermieten sowie bei Eigentümern von Paladares¹⁰

¹⁰ Im kubanischen Spanisch bezeichnet *paladar* ein vom Eigentümer und seiner Familie betriebenes Restaurant, im Gegensatz zu den staatlichen Gastronomiebetrieben [Anmerkung des Übersetzers].

Tabelle 2: Beispiele für extreme Ungleichheiten im jährlichen Einkommen 2016

Art des jährlichen Einkommens je Sektor	CUP	CUC	Koeffizient ^{a)}
Staatlicher Sektor			
1. Durchschnittliche Wohlfahrtsleistung	1764	70	0,2
2. Mindestlohn	2700	108	0,3
3. Mittlere Rente	3323	133	0,4
4. Mittlerer Lohn	8880	355	1,0
Privater Sektor			
5. Durchschnittliche »remesa« pro Kopf		457	1,3
6. Selbständige mit relativ hohem Einkommen ^{b)}	47 476	1899	5,3
7. Luxuröser Paladar		94 000	284,8
8. Großes, an Touristen vermietetes Haus		140 000	424,2

a) Basierend auf dem mittleren Lohn (1,0).

b) Durchschnittseinkommen von 178 492 Selbständigen, die 2016 die jährliche Einkommenssteuer entrichteten.

Quelle: Berechnungen des Verfassers: 1, 2, 3 und 4 aus ONEI, 2017a; 5 basierend auf der Schätzung von US\$ 3,445 Milliarden an Geld, welches 2016 geschickt wurde (Morales, 2017), dividiert durch 65 % der Gesamtbevölkerung, die Geldsendungen aus dem Ausland erhält; 6 aus Montreal (2017a), der ein Verhältnis von 5,76 schätzt, aber auf dem mittleren staatlichen Lohn von 2015; 7 und 8 sind Schätzungen des Verfassers basierend auf direkten Beobachtungen von Hausvermietern und Restauranteigentümern in Havanna Stadt vom 27. Dezember 2016 bis 2. Januar 2, 2017

insbesondere in den Jahren 2016–2017 mit dem Zustrom an Touristen beträchtlich. Wenn man den staatlichen Durchschnittslohn mit 1,0 ansetzt, war das Einkommen der relativ hoch verdienenden Selbständigen 2015–2017 5,3mal größer, ein großzügig gestalteter Paladar brachte 285mal mehr ein und der Vermieter eines großen Hauses erwirtschaftete 424mal mehr. Umgekehrt lag der durchschnittliche Sozialhilfesatz bei 0,2, der Mindestlohn bei 0,3, die durchschnittliche Rente bei 0,4 und die durchschnittliche »remesa«¹¹ bei 1,3 (Tabelle 2). Ein sehr bekannter Journalist bezeichnete als »Millionäre« die Eigentümer von sieben Oldtimerfahrzeugen für die Vermietung an Touristen und den Betreiber einer Pizzalieferkette mit einem Dutzend Motorrädern (Terrero 2017).

Monreal (2017b) »visualisiert«, ohne dies mit harten, aber nicht verfügbaren Statistiken belegen zu können, das Einkommen von acht Gruppen: 67 % haben ein durchschnittliches Einkommen niedriger als der staatliche Durchschnittslohn (Rentner, staatlich Beschäftigte mit Löhnen unter 500 CUP, Beschäftigte in der Verwaltung, Personal im Verteidigungsbereich und Mitarbeiter im Bildungswesen). Hingegen verdienen 33 % über dem staatlichen Durchschnittslohn (Gesundheit, Wissenschaft und unternehmerisch denkende

11 Eine *remesa* ist eine Geldüberweisung eines Emigranten an seine Familie im Heimatland, ohne die viele Familien nicht überleben könnten und bildet zugleich in den meisten lateinamerikanischen Ländern eine Hauptdevisenquelle für den Staat [Anmerkung des Übersetzers].

Beschäftigte sowie Selbständige mit relativ hohem Einkommen – letztere machen nur 3,9 % der gesamten Beschäftigung aus.¹² Er zieht daraus den Schluss, dass der Hauptgrund für die Ungleichheit der extrem niedrige Lohn ist, der im staatlichen Sektor gezahlt wird.

IV. Steuern und Sozialausgaben

Ein Weg um die »primäre« Ungleichheit im nationalen Einkommen abzuschwächen, ist die progressive Besteuerung kombiniert mit Sozialausgaben und mit einem Fokus auf freien und universellen sozialen Diensten, sowohl für die Gruppen mit geringem Einkommen als auch den Armen.¹³ Trotz der Steuerreform von 2012 wurde das System regressiver; 2010 stammten 50,8 % aus indirekten Steuern (Verkäufe und öffentliche Dienstleistungen) und 49,2 % von direkten Steuern (auf Gewinne, Einkommen, Gehaltslisten und anderen; 2016 kamen schon 53,6 % aus indirekten Steuern und 47,7 % aus direkten Steuern (Mesa-Lago 2015 aktualisiert mit ONEI 2017a).

Soziale Ausgaben bestehen aus Gesundheitsversorgung, Bildung, Renten, Wohnen und Sozialhilfe. Abbildung 5 zeigt, dass die Ausgaben dafür ihren Zenit in den Jahren 2007–2008 hatten, als sie 55,4 % der Staatsausgaben und 36,6 % des Bruttoinlandsprodukts erreichten. 2015 waren die Sozialausgaben auf 47,3 % bzw. auf 28,2 % gesunken, ein Rückgang um 8,1 bzw. 8,4 Prozentpunkte. Der Schluss ist, dass sowohl das Steuersystem als auch

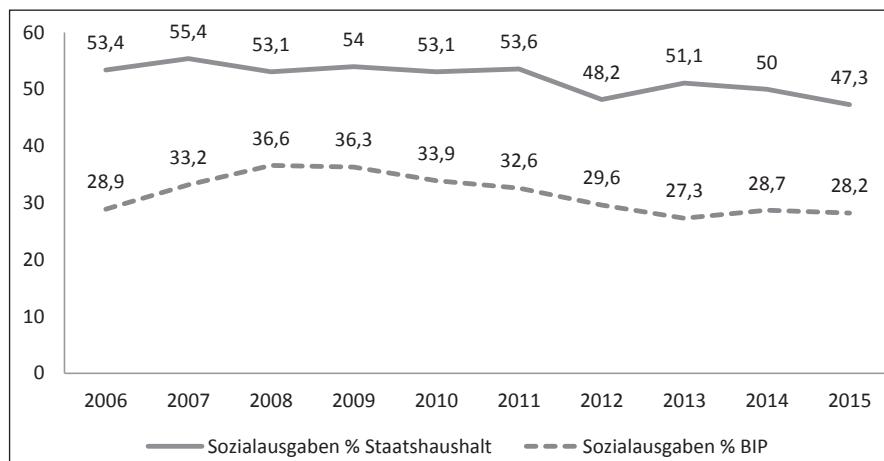


Abbildung 5: Sozialausgaben als Prozentsatz des Staatshaushalts und des Bruttoinlandsprodukts 2006–2015

Quelle: Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI 2007 bis 2016.

¹² Daten sind nicht verfügbar über das Einkommen von Mitgliedern von Kooperativen, Eigentümer kleiner privater Farmer und ihrer Mitarbeiter, Selbständigen usw.

¹³ Montreal (2017a) argumentiert, dass weder Steuer- noch Ausgabenpolitik die Ungleichheit verringern würden, sondern nur einen signifikanten Anstieg in den staatlichen Löhnen haben würden.

die Sozialausgaben als Faktoren versagt haben um die Einkommensungleichheit abzuschwächen und die sozialen Dienste für die Bevölkerung aufrechtzuerhalten.¹⁴ Die weitere Schlussfolgerung ist, dass das Steuersystem und die Sozialausgaben als Faktoren an Gewicht verloren haben um die Einkommensungleichheit zu verbessern und die sozialen Dienste für die Bevölkerung beizubehalten.

V. Renten der Sozialversicherung

Das Rentensystem der Sozialversicherung erfasst tatsächlich die gesamte WAB, der größte Anteil in Lateinamerika. Aber 2008 musste aufgrund mehrerer Faktoren eine »parametrische« Reform in Kraft gesetzt werden:

- (a) sehr laxe Zugangsbedingungen wie beispielsweise ein Rentenalter von 55 Jahren für Frauen und 60 Jahren für Männer, eines der niedrigsten in der Region trotz der hohen Lebenserwartung in Kuba;
- (b) schnelle Alterung der Bevölkerung;
- (c) ein niedriger Beitrag von 10 %, zahlbar durch den Arbeitgeber (und damit im Wesentlichen durch den Staat);¹⁵ und
- (d) eine breite Mehrheit der Arbeitnehmer leistete keine Beiträge.

Als Ergebnis waren die Kosten der Renten für den Staatshaushalt und das Bruttoinlandsprodukt gravierend und anwachsend. Das System ist ein Umlageverfahren ohne Notfallreserve (die Regierung sammelt die Beiträge ein, die an das Finanzministerium gehen, welches die Renten ausbezahlt). Es generierte deshalb ein Defizit, welches 40,5 % der gesamten Rentenausgaben erreichte, vom Staat getragen wurde und anstieg. Die Reform hob das Rentenalter für beide Geschlechter um jeweils fünf Jahre an, also auf 60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer (in einem kurzen Zeitraum von vier Jahren); zusätzlich wurde der Arbeitgeberbeitrag von 10 % auf 12 % angehoben und festgelegt, dass die Arbeitnehmer einen Beitrag von 5 % zahlen sollten, wenn ihre Gehälter angehoben werden (Mesa-Lago 2013).

Abbildung 6 zeigt die Ergebnisse der Reform. Es ist zu berücksichtigen, dass die Anhebung der Altersgrenze die Verrentung um mindestens vier Jahre verzögerte und dass die Auswirkungen erst 2014 spürbar waren.

Das Defizit des Rentensystems (welches vom Staat getragen wurde) als Prozentsatz der gesamten Kosten stieg weiterhin an und erreichte die Spitze mit 43,8 % im Jahre 2013; dann fiel es auf 23,3 % im Jahre 2015 (weniger als im Jahr 2006) und wird wahrscheinlich weitere drei oder vier Jahre weiter sinken.¹⁶ Das staatsfinanzierte Defizit als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts ebbte von 3,2 % auf 1,5 % im selben Zeitraum ab. Schließlich sanken die

14 Die Daten für 2016 zeigen, dass die Sozialausgaben nochmals auf 47,1 % fielen (ONEI 2017a).

15 Im Jahr 2008 hätte der Beitrag des Arbeitgebers 21 % betragen müssen um nur das staatliche Defizit in diesem Jahr aufzufangen und er hätte dann jedes Jahr progressiv erhöht werden müssen.

16 Vorläufige Daten für 2016 zeigen, dass das Defizit weiter auf 18,8 % der Gesamtkosten abnahm (ONEI 2017a)

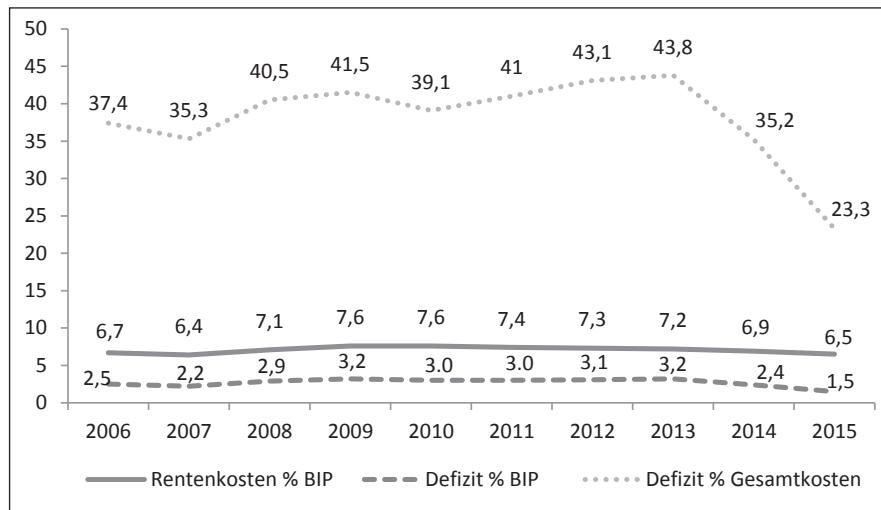


Abbildung 6: Ergebnisse der Rentenreform von 2008, 2006–2015

Quelle: Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI, 2007–2016.

Kosten der Renten gemessen am Bruttoinlandsprodukt von 7,6 % auf 6,5 % im Zeitraum 2010–2015. Kurzfristig war die Reform erfolgreich um sowohl die Kosten der Renten als auch des vom Finanzministerium gezahlten Defizits zu reduzieren. Doch mittel- und langfristig werden beide Variable ihr Wachstum wieder aufnehmen wegen des Alterungsprozesses und dem immer noch niedrigen Rentenalter im Verhältnis zur langen Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Renteneintritts: Frauen 23,64 Jahre und Männer 17,33 Jahre, was hoch ist gemessen am lateinamerikanischen Niveau.¹⁷ 2015 gab es 1,7 Millionen Rentenbezieher in Kuba und für 2030 wird vorhergesagt, dass die Bevölkerung von 60 Jahren und älter 3,3 Millionen übersteigen wird (ONEI 2016; Aja 2016). Das Verhältnis der aktiven Arbeitnehmer je Rentenbezieher lag 1989 bei 3,6 und verringerte sich trotz der Reform auf 2,7 im Jahre 2016; obwohl es keine Projektionen für 2030 gibt würde sich das Verhältnis bei 1,6 bis 1,7 einpendeln, das heißt weniger als zwei Aktive für einen Passiven, sofern es keine andere Reform gibt (Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI 2017a).

Ein anderer Weg die Ausgaben zu verringern ist es, die realen Renten niedrig zu halten. Das Gesetz sieht keine Anpassung an den Verbraucherpreisindex vor (Kuba ist eines von nur vier Ländern in Lateinamerika) und der Regierung steht, wie im Fall der Löhne, ein breites Ermessen zu. Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der mittleren Rente, inflationsangepasst von 1989 bis 2016.

17 Weniger als Kuba entwickelte Länder, wie etwa Honduras, haben dieselben Rentenalter und höhere für Frauen wie etwa Peru.

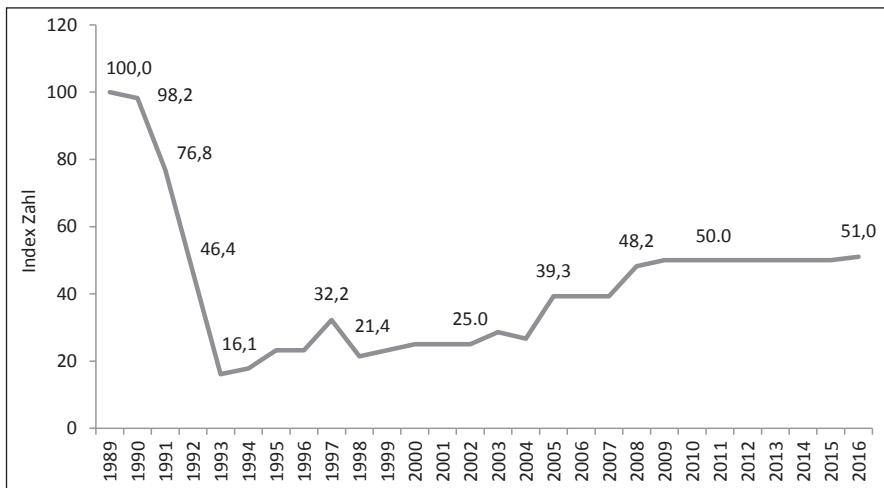


Abbildung 7: Entwicklung der mittleren Realrenten 1989–2016 (1989=100)

Quelle: Mesa-Lago 2013 aktualisiert mit ONEI, 2015, 2016, 2017a.

1993 betrug die Realrente 16 % des Niveaus von 1989; 23 Jahre später stabilisierte sie sich auf die Hälfte des Niveaus vor der Krise. Die monatliche Nominalrente belief sich 2016 auf 270 CUP (ONEI 2017a), was 10,80 US\$ entspricht und nur 16 % des Grundbedarfs für Lebensmittel abdeckt. Rentenbezieher befinden sich in der ärmsten Gruppe der Bevölkerung (Espina 2008). Um zu überleben benötigen sie Geldtransfers (remesas) aus dem Ausland, Hilfe von Angehörigen oder sie arbeiten als Selbständige.

VI. Gesundheitswesen

Trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten behält Kuba sein universelles und freies Gesundheitssystem bei mit einigen fortbestehenden Errungenschaften, die unten näher erläutert werden. Andererseits hat es den Zugang, die Einrichtungen, das Personal und die Qualität der Gesundheitsdienste zurückgefahren. Die Alterung erhöht die Kosten für das Gesundheitswesen weil die ältere Bevölkerung wächst und an terminalen Krankheiten leidet. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Gesundheitsindikatoren von 2007 und 2016 und berechnet die die prozentuale Änderung zwischen den beiden Jahren.

Positive Ergebnisse sind eine Verringerung der Kindersterblichkeit um 19 %: 4,3 auf 1000 Geburten im Jahre 2016, die zweitniedrigste in der Hemisphäre; die Verringerung um 35 % der Zahl der Einwohner je Zahnarzt von 2007–2016; und der Zuwachs von 11 Impfungsarten (aber nur ein kleiner Anteil der Bevölkerung ist immunisiert, z. B. 1 % gegen Grippe). Von 19 übertragbaren Krankheiten, von denen in diesem Zeitraum berichtet wurde, waren 15 ausgerottet oder hatten niedrigere Raten, wohingegen 4 angewachsen waren (ONEI 2009, 2015, 2017a). Einige Entdeckungen in der Biotechnologie bestehen fort.

Tabelle 3: Allgemeine Gesundheitsindikatoren 2007–2016

Indikatoren	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Änderung ^{a)}
Kindersterblichkeit ^{b)}	5,3	4,7	4,8	4,5	4,9	4,6	4,2	4,2	4,3	4,3	-19
Müttersterblichkeit ^{c)}	31,1	46,5	46,9	43,1	40,6	33,4	38,9	35,1	41,6	41,9	34
Zahl der Krankenhäuser	222	217	219	215	161	152	152	152	151	150	-32
Davon im ländlichen Bereich	21	17	17	16	0	0	0	0	0	0	
Polikliniken	491	499	498	488	452	452	451	451	451	e)	-8
Zahl der ländlichen/städtischen Gesundheitsposten	138	120	127	134	0	0	0	0	0	0	
Krankenbetten ^{d)}	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5	3,6	3,6	3,5	-12

a) prozentuale Differenz zwischen 2016 und 2007

b) je 1000 Lebendgeborene

c) je 100 000 Geburten

d) Durchschnitt der tatsächlichen Betten je 1000 Einwohner

e) Die Serie wurde 2016 geändert was zu einem substantiellen Anstieg der Zahlen seit 2011 führte.

Quelle: Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI 2009, 2015, 2016, 2017a.

Umgekehrt stieg in diesem Zeitraum die Müttersterblichkeit um 34 %; die Zahl der Krankenhäuser fiel um 32 % und die der Polikliniken um 8 %; alle ländlichen Krankenhäuser und ländlichen/städtischen Gesundheitsposten wurden 2011 geschlossen und Patienten an regionale Krankenhäuser verwiesen. Aber sowohl Zeit als auch Transportkosten steigen und Notfälle sind riskanter. Die verfügbaren Krankenhausbetten sanken um 12 %. Personal und Ausstattung verschlechterten sich und teure Diagnosen und Testverfahren wurden gestrichen. Es gibt einen ernsten Engpass bei Medizinprodukten (7,7 % bei den Grundverschreibungen; Rodriguez 2017a); Patienten in Krankenhäusern sollen Mittel für Operationen, Laken, Kissen und andere notwendige Dinge bereitstellen (Fuente 2017). Die Regierung versucht einige dieser Lücken mit Akupunktur sowie traditioneller Heilbehandlung und Kräutermedizin zu schließen.

Abbildung 8 demonstriert die Verringerung des Personals im Gesundheitswesen in den Jahren 2008–2016. Das Personal insgesamt verringerte sich um 22 %, die Techniker um 54 % und die Krankenschwestern um 17 %. Im Gegensatz dazu stieg die Zahl der Ärzte 2016 um 21 % auf eine neue Rekordzahl von 90 161, aber circa 40 000 arbeiten im Ausland, weshalb nicht 125 Einwohner auf einen Arzt kommen, sondern in Wirklichkeit 224, ein Niveau ähnlich wie 1993, dem schlimmsten Jahr der Krise (ONEI 2017a). Dies beruht in der Besonderheit, dass ein höherer Anteil der Ärzte im Ausland arbeitet und sich dafür in Kuba lange Schlangen bilden. Die Zahl der Familienärzte, ein sehr erfolgreiches, in den 1980er Jahren geschaffenes Programm, schrumpfte in diesem Zeitraum um 59 %. Familienärzte spielen eine wichtige Rolle in der Primärversorgung und lösen die meisten Gesundheitsprobleme: Der Ein-

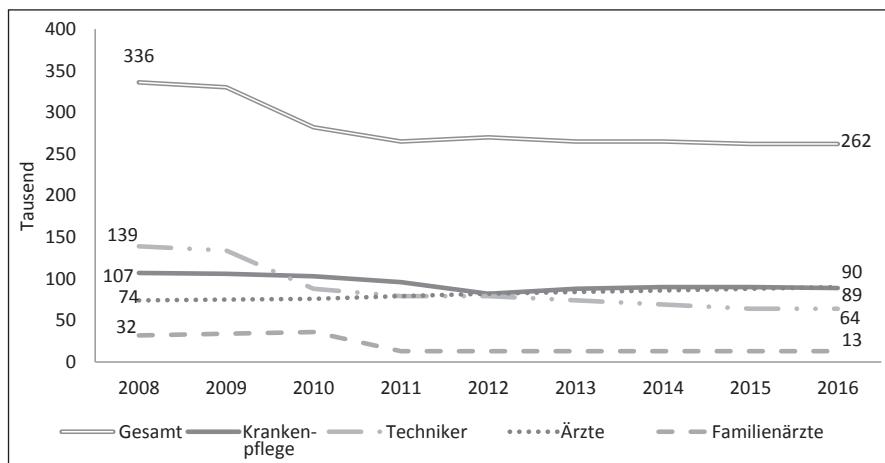


Abbildung 8: Entwicklung des Personals im Gesundheitswesen 2008–2016

Quelle: Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI 2009 bis 2017

schnitt hatte schlechte Auswirkungen, so stiegen beispielsweise Atemwegserkrankungen um 31 % von 2006–2016. Der Export der Gesundheitsbediens-teten generiert Einnahmen von 8 Milliarden US\$ jährlich (die Hauptquelle für ausländische Währung), doch verringert er den Zugang zu medizinischen Leistungen in Kuba.

VII. Armut und Sozialhilfe

Offizielle Zahlen über Armut wurden nie veröffentlicht. Eine Untersuchung von 2000 besagte, dass 20 % der Bevölkerung Havannas arm war und wahrscheinlich war die Zahl höher als im Rest des Landes. Die ärmste Bevölke- rung setzte sich vor allem aus älteren Rentenbeziehern zusammen, weiblichen Haushaltvorständen und alleinerziehenden Müttern, Afro-Kubanern, Migran- ten aus den östlichen Provinzen, Personen nur mit einer Grundbildung oder Haushalten mit sechs oder mehr Personen, Bewohnern in marginalisierten Nachbarschaften oder denjenigen, die keine Zahlungen aus dem Ausland er- halten (Espina 2008). Die Armut ist im letzten Jahrzehnt aus mehreren Grün- den gewachsen:

- der durchschnittliche staatliche Reallohn ist substantiell gesunken und unzureichend um den Grundbedürfnissen zu genügen;
- die durchschnittliche Rente befriedigt nicht die Erfordernisse an Grund- nahrungsmitteln;
- die Rationierung wird verringert, indem Waren aus den Bezugskarten mit subventionierten Preisen herausgenommen werden, die dann zu zwei- bis dreimal höheren Marktpreisen verkauft werden. Der Preisanstieg in den TRD generierte ungefähr 200 % Gewinn (gerade gab es eine bescheidene Reduzierung);

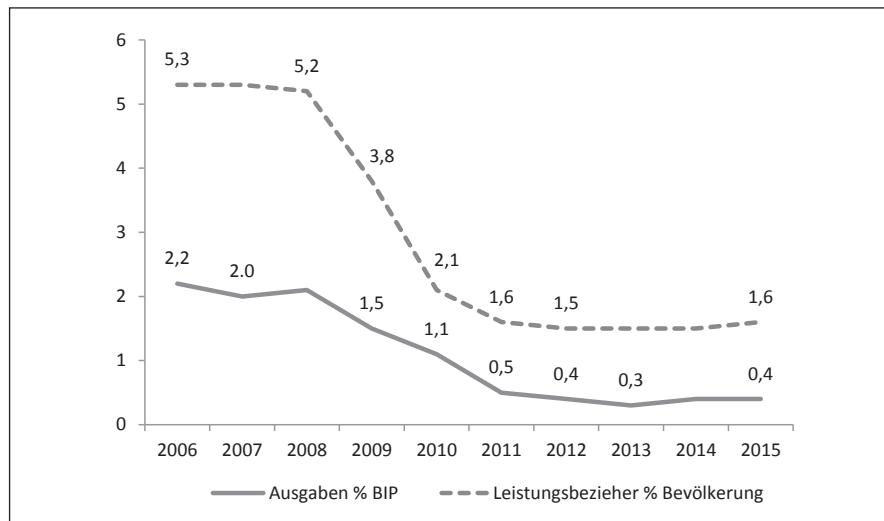


Abbildung 9: Sozialhilfeausgaben und Leistungsbezieher 2006–2015¹⁸

Quelle: Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI 2007 bis 2016.

- der Anstieg der Preise der öffentlichen Daseinsvorsorge (Elektrizität, Wasser, Gas, Transport);
- die Beendigung subventionierter Mahlzeiten in Arbeitnehmerkantinen (sie erhalten eine unzureichende Summe für den Kauf einer Mahlzeit);
- Sozialhilfeausgaben sind nun vermischt mit Gesundheitsausgaben und es ist unmöglich beide zu segregieren; das Verhältnis der Leistungsbezieher je 1000 Einwohner stagnierte bei 0,6;
- und die Verschlechterung im Zugang und der Qualität des Gesundheitsdienstes (Mesa-Lago 2014).

Angesichts dessen hätte die Sozialhilfe ausgebaut werden sollen um die verwundbare Bevölkerung gegen die nachteiligen Effekte der strukturellen Reformen zu schützen. Wie Abbildung 9 zeigt, geschah genau das Gegenteil.

Von 2006 bis 2015 schrumpften die der Sozialhilfe gewidmeten Haushaltsumgaben auf ein Sechstel von 2,2 % auf 0,4 %, wohingegen die Zahl der Begünstigten als Anteil an der Bevölkerung um ein Drittel sank, von 5,3 % auf 1,6 %.¹⁹ Dies erklärt sich teilweise durch eine angenommene »Richtlinie« des 6. Kongresses der CCP von 2011, die die Wohlfahrtsleistungen für Begünstigte beendet, wenn eine Familie fähig ist, diesem zu helfen. Sozialhilfe auf-

18 Sozialhilfeausgaben sind nun vermischt mit Gesundheitsausgaben und es ist unmöglich beide zu segregieren; das Verhältnis der Leistungsbezieher je 1000 Einwohner stagnierte bei 0,6.

19 Die genaue Schätzung sollte in Relation zu der armen oder verwundbaren Bevölkerung gesetzt werden, doch die Daten sind nicht verfügbar. Die Zahlen für die Sozialhilfe für 2016 sind nicht verfügbar, weil sie mit denjenigen für die Gesundheitsversorgung vermischt wurden.

zudecken und zu eliminieren für diejenigen, die ihrer nicht bedürfen ist eine universelle Politik, aber im kubanischen Kontext der Ausweitung von Armut und in einem allgemeinen Niveau von Bedarf erscheint diese Politik nicht vernünftig. Andere Einschnitte in der Sozialhilfe von 2007–2016 werden in Tabelle 4 dargestellt. Sozialhilfe für Ältere und behinderte Erwachsene sank um 62 %, für Mütter mit behinderten Kindern um 51 % und für diejenigen, die zuhause Pflege brauchen um 65 %.

Tabelle 4: Andere Sozialhilfeindikatoren 2007–2016 (in Tausend)

Art des Leistungs-empfängers	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung (%) ^{a)}
Ältere	145,3	145,2	118,7	71,0	63,3	54,1	52,7	52,6	53,6	54,9	-62
Behinderte	98,7	109,7	71,1	46,9	42,1	41,8	39,6	40,1	36,7	37,5	-62
Mütter von behinderten Kindern	7,8	7,6	7,6	6,3	5,4	4,3	4,2	4,0	3,9	3,8	-51
Pflege zuhause	16,1	17,3	13,1	5,7	4,5	4,3	4,4	4,7	5,1	5,6	-65

a) prozentuale Veränderung zwischen 2007 und 2016.

Quelle: Berechnungen des Verfassers basierend auf ONEI, 2008 bis 2017a.

D. Schlussfolgerungen

Die vorstehende Bewertung weist auf eine Verschlechterung der sozialen Wohlfahrt in Kuba in der letzten Dekade hin. Dazu haben beigetragen: die Alterung der Bevölkerung (die älteste in der Region), die strukturellen Reformen (die noch nicht greifbare Effekte hatten) und die Verschlechterung der Wirtschaft des Landes, insbesondere in den letzten beiden Jahren.

Die wirtschaftlich aktive Bevölkerung (WAB) schrumpfte insgesamt und bei den Beschäftigten um 8 % von 2011 bis 2016. Der Trend wird sich fortsetzen und die Last der produktiven Kohorte der Bevölkerung erschweren.

Sichtbare und verdeckte Arbeitslosigkeit erreichen 28 % der ökonomisch aktiven Bevölkerung; etwa eine Million überzähliger Staatsbediensteter verbleiben, weil der nichtstaatliche Sektor zwar expandiert hat, aber nicht genug um ihnen Arbeit zu verschaffen.

Obschon der mittlere Nominallohn im staatlichen Sektor gewachsen ist, lag er 2016 inflationsbereinigt 61 % unter dem von 1989 und reicht nicht aus die Grundbedürfnisse zu befriedigen.

Die Ungleichheit der Einkommen hat sich mit der strukturellen Reform ausgeweitet; das durchschnittliche Einkommen der Selbständigen liegt sechsmal höher als der mittlere staatliche Lohn und die Lücke vergrößert sich bei Beschäftigungen wie Hausvermietung an Touristen und eigentümergeführten Restaurants.

Trotz der Steuerreform von 2012 wurden die Steuern 2016 regressiver.

Das hohe Niveau und die Kosten der Sozialausgaben ließen diese finanziell untragbar werden und von 2007 bis 2015 wurden sie um 8 Prozentpunkte in Relation zum Staatshaushalt und dem Bruttoinlandsprodukt gekürzt.

Der Rentenreform von 2008, die 2013 startete, gelang es die kurzfristigen Kosten der Rente und des staatlich finanzierten Defizits zu verringern. Jedoch wird sich dieser Trend in etwa drei oder vier Jahren umkehren wegen der Alterung der Bevölkerung und den relativ niedrigen Rentenaltern.

Die nominale mittlere Rente ist gestiegen, aber inflationsbereinigt schwand sie um die Hälfte von 1989 bis 2016 und deckt nur einen Teil der Grundbedürfnisse ab.

Das universelle und freie Gesundheitssystem besteht fort und dies gilt auch für Fortschritte in bestimmten Gesundheitsindikatoren, aber der Zugang, die Ausstattung, das Personal und die Qualität der Gesundheitsdienste haben sich vermindert, während die Alterung der Bevölkerung mehr und kostenintensivere Dienste für die Älteren benötigt.

Obschon es keine Statistiken gibt, ist die Armut in der letzten Dekade gestiegen, was es notwendig machte die Sozialhilfe auszuweiten. Aber von 2006 bis 2015 schrumpfte sie auf ein Sechstel des Bruttoinlandsprodukts und auf ein Drittel mit Hinblick auf die Zahl der Leistungsbezieher.

Als Schlussfolgerung lässt sich feststellen, dass es unrealistisch ist, die soziale Wohlfahrt und die Ausgaben weiter zu reduzieren, weshalb es unerlässlich scheint, die Produktion zu erhöhen, was eine Beschleunigung und Vertiefung struktureller Reformen verlangt. Ein solches Vorgehen würde im Gegenzug höheres und stärkeres wirtschaftliches Wachstum erzielen und die dazu benötigten Ressourcen, um damit angemessene Sozialpolitiken zu finanzieren, die den gegenwärtigen Herausforderungen entgegentreten. Hingegen würde das Versäumnis, diesem Pfad zu folgen die Verschlechterung der sozialen Wohlfahrt verschärfen.

E. Bibliographie

- Aja, Antonio (2016), »Dinámica demográfica de Cuba: Actualidad y desafíos«, Seminar »Retos demográficos en Cuba: envejecimiento, migración y la economía«, FIU Instituto de Investigaciones sobre Cuba, Miami, April 21.
- Benavides, Joaquín (2017), »Sugerencias sobre empleo, empresas, salarios ...« *El Estado como tal*, July 12.
- Carro, Caridad and Delia Reyes (2015), »En Cuba: salario y productividad«, *Bohemia*, May 26.
- Díaz-Briquets, Jorge (2014), »Accounting for recent fertility swings in Cuba«, *Population and Development Review*, Vol. 40, No. 4 (December), pp. 677–693.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC (2016), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2016*, Santiago de Chile, December.
- Espina Prieto, Mayra (2008), Políticas de Atención a la Pobreza y la Desigualdad. Examinando el Rol del Estado en la Experiencia Cubana, Buenos Aires, CLACSO-CROP.

- Espina Prieto, Mayra (2015), »Retos y cambios en la política social«, in Omar Everleny Pérez Villanueva and Ricardo Torres, eds., *Miradas a la Economía Cubana: Análisis del Sector No-estatal*, Havana, Editorial Caminos, pp. 158–175.
- Fuente, Alvaro (2017), »¿Cómo consigue Cuba una sanidad con índices de un país rico?«, *El País*, February 7.
- García, Alejandra (2017), »Nuevas normas jurídicas aumentan la protección a la maternidad«, *Granma*, February 11.
- Herrera Carles, Humberto (2015), »Algunas consideraciones sobre el salario en Cuba«, Havana, February 11.
- Ley del Presupuesto del Estado 2017 (2016), *Gaceta Oficial Extraordinaria*, Havana, December 30.
- Mesa-Lago, Carmelo (2003), Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policies and Performance – Chile, Cuba and Costa Rica, Baltimore, John Hopkins University Press, Second Edition.
- Mesa-Lago, Carmelo (2013), *Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: Cuba*, Santiago de Chile, ECLAC, Project Document.
- Mesa-Lago, Carmelo (2014), »Institutional changes in Cuba's economic and social reforms«, in *Cuba Economic Change in Comparative Perspective*, Richard Feinberg and Ted Piccone, eds., Washington DC, Brookings Institution and Universidad de La Habana, pp. 49–69.
- Mesa-Lago, Carmelo (2015), »La desigualdad del ingreso y la experiencia en América Latina«, *Temas* (Havana), No. 84, octubre-diciembre, pp. 35–43.
- Mesa-Lago, Carmelo (2017a), »Convertir el desempleo en Cuba de oculto a visible«, *Invitación para leer a Carmelo Mesa-Lago*, Havana, Cuba Posible, No. 35, pp. 34–48.
- Mesa-Lago, Carmelo (2017b), »El estado actual del bienestar social en Cuba«, *Cuba Posible*, I March 15, II March 16.
- Mesa-Lago, Carmelo and Jorge Pérez-López (2013), *Cuba under Raul Castro: Assessing the Reforms*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Mesa-Lago, Carmelo, Roberto Veiga, Lenier González, Sofía Vera and Aníbal Pérez-Liñán (2018), *Voices of Change in the Non-State Sector in Cuba*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Monreal, Pedro (2017a), »El mercado, lo privado y la desigualdad: del relato al dato«, *El Estado como Tal*, June 14.
- Monreal, Pedro (2017b), »Los salarios estatales en Cuba: ¿cálculo residual o condición indispensable?«, *El Estado como Tal*, June 23.
- Morales Emilio (2017), »Cuba: Removing law >dry feet wet feet< will affect remittances to Cuba?«, The Havana Consulting Group, Business Report, No. 1, February.
- Murillo, Marino (2016), »Vienen ajustes en la economía sin afectar a los servicios fundamentales a la población«, *Cubadebate*, July 8.
- NationMaster (2015), »Cost of living>Average monthly disposable salary after tax: countries compared«. www.nationmaster.com/country-info-stats/Cost-of-living/average-monthly-disposable-salary?After%20tax.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información – ONEI (2009, 2015, 2016, 2017a), *Anuario Estadístico de Cuba 2008, 2014, 2015 and 2016*, Havana.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información – ONEI (2017b), *Anuario Demográfico de Cuba 2016*, La Habana, CEPDE.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información – ONEI (2017c), El Envejecimiento de la Población en Cuba 2016, Havana, CEPDE.

Oficina Nacional de Estadísticas e Información – ONEI (2017d), Panorama Económico y Social de Cuba 2016, Havana.

Pérez, Humberto (2017), »Sobre la viabilidad práctica de aumentar los salarios,« *El Estado como Tal*, July 9.

Resolución No. 17 (2014) del Ministerio del Trabajo y Seguridad on payment on results.

Rodríguez, José Luis (2017a), »La economía cubana 2016–2017. Valoración preliminar«, *Cuba Debate*, January and February.

Rodríguez, José Luis (2017b), »La economía cubana actualizando el 2016 y una primera mirada a 2017,« *Cuba Debate*, July 1 and 24, August 17 and 25.

Terrero, Ariel (2017), »La riqueza pendiente,« *Granma*, June 29.

Vidal Alejandro, Pavel (2015), »La reforma y el salario real«, *Cuba Posible*, January 10.

Maria Bakavou, Athen

The Greek social security system; legislation, reforms and jurisprudence

Table of Content

- A. The Greek social security system – basic characteristics
- B. Constitution and constitutional principles
- C. History of the Greek public social security system- legislation, crises and reforms
 - I. Law 997/79 – creation of ETEAM
 - II. Law 2084/92 – organizations of social security
 - III. Law 3029/2002 – the supplementary pension sector became autonomous- National Actuarial Authority
 - IV. Law 3371/2005 – merging of supplementary pension funds in a single one (ETAT)
 - V. Law 3655/2008 – establishing new public pension schemes by merging the previous ones.
 - VI. The Memoranda era
 - 1. Law 3863/2010 (reform of the main pension system)
 - 2. Law 4052/2012 (reform of the public supplementary pensions)
 - 3. Law 3986/2011 – Fiscal readjustment
 - 4. Law 4387/2016 – »Unified Social Security System – Reform of insurance and pension system«
- D. Conclusion

A. The Greek social security system – basic characteristics

The Greek public social security system has often monopolized the news in recent years, mainly because its often touted generosity was supposedly the main reason for the country's growing public deficit. Even though there is some truth in all the negative criticism it attracted, there have also been some widespread myths, particularly concerning the »exorbitant« pensions Greek pensioners receive. This article aims to offer a comprehensive presentation of the history, the regulations and the case-law that shaped the Greek social security system, so that the reader is amply equipped to draw their own conclusions.

All public social security systems have been designed aiming to achieve the fulfillment of certain goals of public interest. The primary one is the redistribution of wealth from the financially stronger to the financially weaker and from the younger to the elderly, in order to maintain a modicum of welfare for everyone. According to the type of system (bismarckian and beveridgian), this modicum of welfare lies everywhere between a bare minimum to an income replacement, which allows the individual to enjoy the same standard of living, even after retirement. Indeed, the elderly are condemned to gradual reduction of their income, without any capability of replacing their loss. That is why most public social security systems are defined benefit plans; the em-

ployee knows in advance the benefits he/she will receive and may plan his/her life accordingly.

Still, the consensus around the globe has been that, even though the public social security systems have served their role well, they have also led to a certain inequality. The famous »transgenerational contract« functioned fully well during the baby boomers years. Now, with the number of births declining, this is not so much the case, because the sacred balance 4 : 1 between employees and pensioners is no longer possible. The solidarity between the generations is no longer functional, because the relation between contributions and benefits has been shaken. That makes it difficult to transfer income from the younger to the older members of the population. In this case, the State becomes truly the insurer of last resort¹.

The Achilles heel for the public social security systems², is manifold; uninsured employment, unemployment or part time employment, public budget deficit, unpaid contributions, but, most importantly the inadequate predictions over the future of the system, which ignore their future needs in favor of satisfying current demands³ or succumb to the complaints of the public, following the path of least resistance⁴. As a result, following the suggestions of the World Bank, there has been a global transition from defined benefit systems to defined contribution ones⁵ and the introduction of the notional defined contribution system⁶, which has been successfully implemented by Sweden.

No matter the nature of the pension system (defined benefit or defined contribution); there is no crucial factor that determines the sum of one's pension; the termination of the employment, when the credibility and the sufficiency of the system are put to the test. In pay-as-you-go public social security system the pension is dependent on the pensioners' personal characteristics (years of employment, sum of salary) but also on the proportion between current employees (contributions) and current pensioners (benefits). In a funded pension system, the pension is dependent on the investing strategies of the fund. In any case, the pension is nothing more than the transference of the annual domestic product from the employees to the pensioners. The credibility of the system is therefore always dependent on the State, which on the one hand guarantees the viability of the public, pay as you go system through the public

1 G. Clark, European Pensions and Global Finance, Oxford University Press, 2003, p. 39.

2 B. Ebbinghaus, M. Gronwalt, The changing public-private pension mix in Europe: from path-dependence to path departure in B. Ebbinghaus (ed) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, 2011, pp. 23–56.

3 In the case of Greece that meant, *inter alia*, the provision of very generous benefits compared to the contributions paid, or a low standard retirement age.

4 K. R. Weaver, The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, 1986, p. 371–398, G. Bonoli, »Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in two recent reforms«, *West European Politics* 1997, p. 111–124.

5 R. Holzmann, E. Palmer, D. Robalino (eds.), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, The World Bank 2012, R. Holzmann, J. Stiglitz (eds), *New Ideas for Old age security*, The World Bank 2001, *Pension Reform* (ed. R. Holzmann, Ed. Palmer), The World Bank, 2006.

6 T. Boeri, V. Galasso: »Is social security secure with NDC?«, *Discussion paper series//Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, No. 5235, October 2010.

budget, while on the other it lays down the rules for the supervision and the transparency of the pension funds.

The Greek social security system in particular has been primarily influenced by the bismarckian system⁷ and has developed in a way which corresponds to the three pillar system.

These above are the guidelines that help us understand why the Greek social security system is shaped the way it is and the goals it hopes to accomplish.

The Greek pension system has traditionally been dominated by the first public pillar. That is understandable, given its Bismarckian roots⁸. The first pillar consists of the public, pay as you go, pension system. It is constitutionally protected, and the participation for all workers is mandatory. The working population has therefore a right to pension, which must more or less reflect the wages received during the working life. In other words, the contributions paid when one is working are linked to varying degrees to earnings, with the objective of replacing some portion of lifetime pre-retirement income. It follows that the greater this portion is, the less important the role of the second pillar system is. The contributory earnings related statutory pension scheme is a mandatory pay-as-you-go system, where the current contributions finance the current pensions. The system is still benefits defined, which means that the insured persons know, or can calculate the pension they will receive. The contributions are not accumulated in a personal account, so there is not full equivalence between what ones pays and what one expects to receive. But even so, there must be some kind of proportion between the two. In the recent years, there has been a shifting towards a system of defined contributions, particularly concerning the supplementary pensions.

The first pillar operates under the light of the principle of solidarity⁹, where resources are redistributed amongst the members of the insurance community, and more specifically they are transferred from the more financially stable to the weaker ones, so that the insured dangers are met in the best possible way. In this way the costs of the system are distributed between the State, the employers and the employees.

The first pillar of the Greek social security system presents a feature which is unique, when compared with the other public social security systems of the European Union. It consists of two kinds of pension benefits: the main pension, covering around 80 % of the pensions paid and the supplementary

⁷ A. Soede, C. Vrooman, A comparative typology of pensions regimes, ENERPI Research Report, no. 54, April 2008.

⁸ According to Gosta Esping Andersen's Distinction in Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Polity Press and Princeton University Press, Greece belongs to a »subtype« of the bismarckian system, the Southern Europe or Mediterranean systems where the gaps in social protection are covered by the family. See also M. Ferrera, »The European Welfare State – Golden Achievements«, Silver Prospects, URGE WP, 4/2007.

⁹ European Parliament, Directorate General for internal policies (W. Eichhorst, M. Gerard, M. Kendzia, C. Mayrhofer, C. Nielsen, G. Runstler, T. Url), Pension systems in the EU – contingent liabilities and assets in the public and private sector, October 2011 pp. 27–40. According to this study all member states have a powerful first pillar scheme, operating on the principle of solidarity.

pension, which is only received by the persons who are entitled to a main pension. Supplementary pensions generally belong to the second pillar. And indeed, there are occupational pensions as such in Greece. But the State is obligated to offer a public, supplementary pension as well. The public funds of supplementary pension operate exactly as their counterparts for the main pension, namely they are non-profit, operate under the principle of solidarity, the participation of the workers is mandatory and they, too, fall under the scope of article 22 par. 5 of the Constitution. The only important difference between the public main pension and the public supplementary pension is that the State has an obligation to finance only the main pension, whereas the supplementary is financed by the contribution of the employers and the employees.

The public pension benefits are strongly linked to contributions paid during the individual's entire working career, so they function as income replacement.

Up to 2016, the vast majority of workers received the main pension by a fund called IKA-ETAM (Social Insurance Institution -Auxiliary Fund for Employees), which covers pretty much most categories of private sector workers. On the other hand, the mandatory, public, supplementary pension was being offered by many smaller funds, which were usually established to cover a specific occupation or profession, i. e. a fund for bank workers, for workers in merchandise etc. This lasted till 2012, when Law 4052/2012 was introduced and all those small funds were forced to merge in one, called ETEA (National Fund for Supplementary Pensions) and now, after the last reform brought on by Law 4387/16 ETEAP.

Worldwide, a mandatory »second pillar« is typically described as an individual savings account (i. e. defined contribution plan) with a wide set of design options, including active or passive investment management, choice parameters for selecting investments and investment managers, and options for the withdrawal phase¹⁰. Defined contribution plans establish a clear linkage between contributions, investment performance and benefits; support enforceable property rights; and may be supportive of financial market development. When compared to defined benefit plans they can subject participants to financial and agency risks as a result of private asset management, the risk of high transaction and administrative costs, and longevity risks unless they require mandatory annuitization.

The second pillar in Greece falls under the scope of article 12 C and is consisted of mutual aid unions, which are the most ancient form of social security system in Greece, and the much more recently established (by Law 3029/2002) occupational pension funds. These legal persons governed by private law aim to offer pension benefits beyond those of the mandatory public system and are financed by the contributions of employers and employees. The primary goal of these pension schemes is to maintain the different financial status among the various professional fields even after they exit the

¹⁰ See The World Bank Pension Conceptual Framework at www.worldbank.org/pensions (http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf).

labor market. They exist to support the interests of their respective professional fields, so they are more influenced by the equivalence principle (linking contributions to benefits). The principle of solidarity is present again, but in this case it is not applied to the working population as a whole, but between the members of a specific occupation. As it happens in all member states, the occupational pension schemes do not belong to the mandatory public sector, but they are supervised by the State because their solvency and credibility must be ensured (IORP directive) and present a dual socioeconomic nature¹¹.

The third pillar of the Greek social security system refers to private insurance and can cover individuals or specific groups, i.e. the employees of a certain company. The main difference between a scheme of the second pillar and a scheme of the third pillar is that the second pillar schemes are always non-profit.

B. Constitution and constitutional principles

We've already spoken about the three pillars of the Greek pension system. It is interesting to notice that each one of these pillars corresponds to a different provision of the Greek Constitution, and that was much before the World Bank came up with the term three pillar system. This only serves to highlight that in the legislator's minds there always was an acceptance of the fact that there could be several different types of social security provided, but that in a public welfare state the need for a public social security system is indisputable.

This conviction is reflected very clearly in the Greek Constitution, which contains three articles relevant to the organization of the social security system. The first one is article 22 (The right to work. Social security) par. 5: »The State shall care for the social security of the working people, as specified by law.« The second relevant article is article 12 (the right to association) par. 1 according to which »Greeks shall have the right to form non-profit associations and unions, in compliance with the law, which, however, may never subject the exercise of this right to prior permission«. The third is article 5 (free development of personality) par. 1. It states that »all persons shall have the right to develop freely their personality and to participate in the social, economic and political life of the country, insofar as they do not infringe the rights of others or violate the Constitution and the good usages«.

In short, article 22 par. 5 regulates the public pension system, article 12 par. 1 the occupational pension schemes; article 5 par. 1 generally protects financial freedoms and is applied when it comes to private insurance. It is

¹¹ M. Haverland, When the welfare state meets the regulatory state: EU occupational pension policy. *Journal of European Public Policy* 14(6), 2007, pp. 886–904, I. Guardiancich, Pan-European pension funds: Current situation and future prospects, *International Social Security Review* 64(1), 2011, pp. 15–36.

widely accepted in Greece that article 22 par. 5 protects social security as an »institution«¹², a guarantee that sets the boundaries for the legislator's power.

The principle of the welfare state¹³ and the principle of solidarity are both embodied in article 22 par. 5. The first one is taken to mean that the regulatory nature of social rights compels the State to provide decent – if not high quality – social services for the citizens, even if the same kind of services is provided by the market. In the more recent times, this obligation of the State was taken to mean that the public social services must be comparable to at least the standard services provided by the market, given the people's growing inability to afford them. Moreover it is noted that the State's main criterion should be the quality of the services rendered and not the reduction of the costs¹⁴. In this very recent Judgement the Court stresses that the State and the public pension schemes are obliged to provide the citizens with high quality health services, so that their needs for the best medical care and treatment are fully met.

The social welfare state at its core requires the transfer of resources from the more financially stable to the weaker members of the population, and that is the reason why the participation to the public charges (costs of public health, education etc.) is mandatory. The principle of solidarity is also present here, because without the mandatory participation of the employers and employees the transgenerational contract of the public social security system could not be fulfilled and the needs of the individual could not be met¹⁵. On the other hand it is not allowed under the principle of solidarity that the persons who contributed less to the public social security system, eventually receive greater benefits than those who paid greater contributions (that is actually a problem now in the Memoranda era if one combines the dual charges of taxes and contributions¹⁶). The principle of solidarity, under article 22 par. 5 aims to establish a social balance; a public, social security system means that the insured persons contribute what they can, but receive the benefits they need. The coverage provided is dependent not upon the amount of Contributions paid, but upon the necessary level of protection.

Article 22 par. 5 shows that on the one hand the social security system is an institution and must be protected as such. The State is therefore complied to take all necessary measures to ensure the viability and credibility of the system (in the pro memoranda era that meant that the State was obliged to

12 K. Kremalis, *Der Verfassungsschutz des Rechts auf Sozialversicherung der Arbeitnehmer nach der griechischen Verfassung* in: *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*, R. Ruland, B. Baron von Meydell (eds), 1998, S. 448.

13 W. Abendroth, *Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, in »Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit«, E. Forsthoff, 1968, S. 115-6.

14 Council of State, plenary session, Judgement 1749/2016. The Court held a case concerning the reduction of the pharmaceuticals costs financed by the public budget and provided bonuses or penalties for the doctors of the public hospitals for their prescriptions.

15 Council of State, Judgement 4387/1997, 241/1989. All Judgments are derived from the Court's database, at www.adjustice.gr.

16 Council of State, Judgement 3076/1989.

finance the arising budget deficits of the social security institutions). On the other hand, this provision outlines the limits of the legislator's discretion, so that the rights of the insured and the pensioners are not impaired. The right to social security binds both the State and the legislator, to ensure at least a modicum of welfare for the citizens. Even though the jurisprudence of the Greek Courts has yet to openly use this heavily implied term, in recent cases it was emphasized that the Constitution in article 2 preserves a minimum of decent existence/subsistence (*Existenzminimum*) for all.

Beyond the principles of the welfare state and solidarity, the Jurisprudence of the Court has recognized that the institution of public social security is also inspired by:

- The principle of mandatory participation
- The principle of universality (the working¹⁷ population must be insured)
- The principle of the public nature of the social security system

The principle of equivalence (which is relatively applied, since the contributions paid do not correspond but should match the benefits)¹⁸

- The principle of viability (the legislator shall take measures to ensure that the assets of the pensions schemes are augmented or at least preserved)¹⁹

As far as the second pillar is concerned, the Constitution allows the operation of occupational pension schemes, under article 12, which guarantees the right to establish associations and mutual societies. The schemes of the second pillar operate under the principle of private autonomy, thus the participation is voluntary (not mandatory and enforced by the State), and the obligations for the participating members are outlined in their statutes. The freedom to participate in an occupational pension fund is not infringed by the mandatory participation to the public social security system provided for by article 22 par. 5. It is therefore not allowed for the State to force the employer to participate or pay contributions to such a scheme, as this can only come as a result of a collective bargaining or a private contract.

Everything you need to know about the Greek public pension system and how to distinguish between article 22 par. 5 and 12 of the Constitution is very elegantly put in the iconic Judgement 5024/1987 of the Council of State.

As it was aforementioned, the public, social security system falls under the scope of article 22 par. 5 C. It is therefore critical to analyze how the jurisprudence of the Courts has applied this article and the protection it grants.

On the 2.12.1987 the Court delivered Judgement no 5024/1987, which shaped its jurisprudence regarding social security for years to come. Accord-

¹⁷ Council of State, Judgement 2069/1978.

¹⁸ Council of State, Judgement 3487/2008

¹⁹ Contrary to one's expectations, the Bismarckian systems proved more viable during the financial crisis, as long as the employment did not suffer greatly. N. Wagner, »Financing social security – business as usual?« ETUI WP 9/2011, p. 19.

ing to the Court, the Greek public social security system is defined by a series of traits:

- a) The public, mandatory social security system has actually two sub-levels, the main and the supplementary one and offers two types of pensions, the main and the supplementary.
- b) Participation is mandatory for employers and employees, as is the payment of contributions.
- c) The mandatory social security is provided either by the State or by legal persons governed by public law. This serves the public interest as the main purpose of the private security companies is to achieve profit, whereas the working population must be protected against the insured dangers in any case, and that can only be achieved by the State or a legal public person.
- d) The public social security pension institutions exercise public power/official authority.

According to this judgement, the responsibility for the establishment, organization and preservation of the public social security system belongs exclusively to the State. It is mandatory for the working population to participate to the public social security schemes, but that means that it is also obligatory for the State to provide them, in order to serve the public interest. This is the only obligation arising from the Constitution, since the relationship that is developed between the social security institutions and its members is one of official authority/public power. Apart from that the legislator is completely free to determine the form and the method of administration for the social security schemes, the standard retirement age, the sum of contributions and benefits, the insured persons and the beneficiaries etc.

The public social security is therefore exempt from the field of private enterprise, in order to protect the public interest and especially to protect those who obligatorily participate to the social security system from the economic risks tied to the operation of private insurance companies.

C. History of the Greek public social security system – legislation, crises and reforms

The first pension scheme in Greece was established in 1836 and started its operation in 1861. It is called NAT (Marine's Pension Fund). It was not until 1932 when Law 5733/1932 established a universal social security institution. This law was never realized and was substituted by Law 6298/1934, which established the most famous social security institution in Greece, IKA (Social Security Institution)²⁰. This law was revised by law 1846/1951. Up to the introduction of Law 4387/2016, IKA covered the majority of the workers of the private sector (blue collar professions, private employees). In 2002

20 P. Paparigopoulou-Pechlivanidi, Social Security Law, 2013, Nomiki Vivliothiki Publications, p. 98 (in Greek).

it was renamed as IKA-ETAM. The TEVE (Insurance Fund for Craftsmen and Small Traders) was also introduced in 1934 (Law 6234), and the Farmers Fund (OGA) was introduced by law 3169/1961. OGA is a special case in the Greek social security system, because it operates as a beveridgean system. It is financed by the general taxation and revenues from social resources, which are contributions imposed on third parties for the sake of specific social institutions, so that they can achieve their goals²¹.

Meanwhile, the social security institutions for supplementary pensions were also established. Since this is a singularity of the Greek system, it must be underlined that in Greece the supplementary pension is not viewed simply as a top up for the pension offered by the first pillar schemes²². In contrast, it is an integral part of the pension benefits a pensioner enjoys – it completes the main pension, because the fragmented establishment of the many different social security institutions led to the conviction that the main and the supplementary pension should be regarded as a whole²³. In simple words, the main pension alone was not enough to achieve the income replacement purpose of the pay-as-you-go system.

The first supplementary pension funds were founded under Law 281/1914 »Regarding Associations« and article 33 of the 15.5.1920 decree »Regarding Occupational Unions«.

The concept of supplementary pension was officially introduced by article 13 par. 3 Law 6298/1934, which prohibited the establishment of new pension funds, except if they were introduced as social security institutions of supplementary pensions. Moreover, they should offer benefits which would supplement those provided by laws 5733/19 32 και 6298/34. This provision highlights the fundamental distinction between main and supplementary insurance: the supplementary pension exists only in relation to the main one and it can only cover for insurance dangers that are not covered by the main pension. An observant reader will come to the conclusion that in the Greek system, the public supplementary pension is the second income replacement source. Article 13 par. 3 is the first provision that introduced the supplementary pension schemes as part of the public social security system. Meanwhile, the mutual aid unions and the occupational unions still operated under private law.

The next big step was the introduction of ETEAM, the supplementary pension scheme for IKA insured persons, whose purpose is to provide »additional« coverage against the dangers of old age, sickness and death.

21 Council of State, Judgement 78/2013, 3508/2008.

22 Bank of Greece, »Greece's economic performance and prospects«, 2001 »The distinction between primary and supplementary pensions is largely historical and their economic function similar in providing defined benefit annuity income in retirement«, p. 363, H. Petridou, »Supplementary Pensions in Greece«, in »International Perspectives on Supplementary Pensions, Actors and Issues«, (ed. Emm. Reynaud, L. ApRoberts, B. Davies, G. Hughes), Quorum Books, 1996, p. 24.

23 M. Bakavou, »Supplementary pension schemes of workers«, Nomiki Vivliothiki publications, 2015, p. 154 (in Greek).

I. Law 997/79 – creation of ETEAM

This law brought about two major changes. It prohibited the creation of new public supplementary pension funds, allowing only the merging of the already existing ones (art. 5), and imposed on the supplementary pension funds governed by private law the obligation to provide benefits equal at least to the minimum of the benefits provided by ETEAM. Otherwise, they would have to merge with it.

In 1975 the new Constitution was voted by the Parliament and the right to social security acquired for the first time constitutional power.

Greece became a member of the EEC, and attempted to upgrade its welfare state accordingly. The fragmentation of social security institutions continued, so the benefits acquired had a lot to do with the political relations between each trade union and the government and the political arguments that were adopted²⁴. That of course has barely been just a Greek phenomenon²⁵.

In the 90's, it was realized that something had to be done.

II. Law 2084/92 – organizations of social security

Law 2084/1992 had a mission, to bring clarity in the field of social security. It was stipulated that every pension fund or public social security institution belonged to the public social security system and was supervised by the Ministry for Labor and Social Security. Since the law did not distinguish between the main and the supplementary pension schemes, the supplementary pension funds governed by private law were also considered as social security organizations. The law also imposed higher contributions to those entering the workforce after 01.01.1993, but this provision was not challenged given the well-established case law of the court, namely that a different point in time is adequate and objective grounds for different treatment. It also reduced the number of the pensioners that participated in the governing bodies of the funds. The Court held (Judgement no 2692/1993) that article 22 par. 5 does not impose a certain type of organization for the governing of pension funds, so these changes were deemed constitutional.

III. Law 3029/2002 – the supplementary pension sector became autonomous – National Actuarial Authority

Law 3029/2002 was introduced in order to incorporate the 2003/41 (IOPR) Directive, thus making for the first time a distinction between the public, pay as you go character of the public pension system and the institutions for occupational retirement provision which are persons of private law but must func-

24 For an extensive analysis see »The Handbook of West European Pension Politics« (ed. E. Immergut, K. Anderson, Is. Schulze), Oxford University Press, 2007.

25 K. R. Weaver, The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, 1986, p. 371–398, G. Bonoli, »Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in two recent reforms«, *West European Politics* 1997, p. 111–124.

tion under the State's supervision nonetheless. Since such an institution was thus far unknown to the Greek law, the legislators combined the basic traits of the mutual aid unions and the limited companies to be able to better emulate the spirit of the Directive.

The Law had another first: the introduction of the National Actuarial Authority, which was tasked with preparing the actuarial reports for the pension funds, according to the Greek, European and global developments.

According to the jurisprudence of the Council of State, the legislator cannot introduce any major reform of the public pension system, without having taken in account the report of the National Actuarial Authority²⁶.

IV. Law 3371/2005 – merging of supplementary pension funds in a single one (ETAT)

Law 3371/2005 is an interesting example of turning private pension funds (the pension funds of bank employees) into public social security supplementary pension funds. The fragmentation of the many private pension funds led to great inequalities to the supplementary pensions of the bank employees, in such a degree, that the State could no longer guarantee an adequate supplementary pension for all and was a cause of unfair competition among the various banks. This reform was not challenged due to the case-law of the Council of State, that the State has no limitation on the types or number of pension funds as long as they are governed by public law.²⁷

V. Law 3655/2008 – establishing new public pension schemes, by merging the previous ones.

So far, one has come to realise that the Greek public pension system was not only plagued by the common evils all European public pay as you go systems faced (continuous aging of the population, imbalance of the proportion between the insured persons and the pensioners) but also by an extremely great number of various pensions funds, operating within the framework of the public pension system. This had as a result that different groups pressured with more or less success the politicians, there were vast differences in the received benefits, and also the State could not in actuality control how much it spent to cover the deficits of the public pension schemes. An effort to rationalise the system in 2001 failed spectacularly, as no one back then believed that the State could default and everyone was raised to believe that the State is almighty and always-somehow- manages to find the money. The situation was exacerbated by several factors: a) the reserves of the pension funds were not invested in a fruitful way, so their worth kept decreasing, b) certain professions had a low standard retirement age (i. e. police officers could exit the service as young as 45 years old) but the increased longevity meant that they

26 Judgement 2290/2015 plenary session.

27 Judgement 3101/2001 plenary session.

received benefits for twice the time they had worked, c) or by certain bilateral agreements, that allowed foreigner citizens to receive full pension in Greece, whilst having worked only a short time in the country. (Bulgarian wives – the law had to increase the duration of marriage from one to five years to account for white marriages), just to name a few examples.

The deterioration of the finances of the public pension funds is inescapable, and so in 2008 a new reform was undertaken (Law 3655/2008). The legislator once again was left two steps behind, so instead of trying to revolutionise the system (raising the standard retirement age, combatting contribution evasion, curbing the unreasonably high pensions), they chose the path of least resistance. In order to deal with the deficits of the public pension schemes, a merging of funds was decided, to curb the administrative and operating costs. For instance 38 supplementary pension funds were unified in only 5. Despite that, the merged funds continued to enjoy financial and administrative autonomy and each one of them was awarded a distinct account for their resources. Since the pecuniary rights of the insured persons were not harmed and given the case law of the Court that the Constitution allows for any kind of organisation of the first pillar pension schemes, as long as they remain public, there were no cases brought against this law.

VI. The Memoranda era

1. Law 3863/2010 (reform of the main pension system)

Greece required bailout loans from the EU and the IMF in 2010, 2012 and 2015. These loans were always followed by a Memorandum of Agreement, detailing the necessary reforms that had to be undertaken by the country. These Memoranda were then introduced in the Parliament and would not become effective unless voted as law. The 2010/320/EE decision of the European Council bound Greece to reform its public social security system.

Given its bismarckian character, the choice made for the Greek public social security system was clear. It followed the steps of other bismarckian systems after the financial crisis of 2008 and underwent a severe budget cut, which meant a severe reduction of the pensioners' income. It was suggested that the participation to the second or third pillar pension schemes would balance out this loss²⁸.

The first Memorandum of 2010 took notice of the deterioration of the finances of the public pension institutions and took into account that a significant amount of the country's GDP was spent to cover their deficits²⁹. So it was agreed that the government should introduce a series of fiscal reforms and

28 D. Natali, Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe, ETUI, WP 2011/7, 2011, p. 9.

29 According to date derived from the Commission in 2009, by 2040, Greece would need to spend 21,4 % of its GDP to cover pension benefits.

amongst other things should revolutionise the public pension system³⁰, which otherwise would eventually default. Aggravating factors as the constant ageing of the population, the tax and contributions evasion, the already high costs of contributions were taken into account. It was determined that the main pension schemes would merge into three, since the extreme fragmentation of the system exacerbated its finances³¹, and a new way to calculate pension benefits was introduced (automatic indexation, more equivalence between contributions and benefits, curbing of costs and raising the standard retirement age at 65). It was also suggested that the public pension system should provide the pensioners with a basic pension to cover the danger of poverty and a pension based upon one's contributions.

Thus, law 3863/2010 was introduced (as well as law 3865/2010 for the public servants). The legislator chose to create a new main pension (instead of two distinct ones³²), that consisted of a basic one (360 euros for all insured persons) and a proportionate one, that was earnings related and took into account the whole working life's contributions. The first part is inspired by the beveridgean system, is financed by the general taxation and its purpose is to cover the most fundamental needs of the elderly. Everyone is eligible for it. The second part is inspired by the bismarckian systems, so the awarded pension is financed by the public pension scheme's budget, and is related to the earnings of the whole working life of the insured persons. The system remains pay as you go. That means that the pensions under that law become significantly lower than those afforded by the previous status quo. This new reform tried to emphasize more the principle of equivalence.

That is evidenced also in Law 4052/2012, which modified the public supplementary pension system. In this case, the struggle between the principle of solidarity and the principle of equivalence manifested itself in another way.

Law 3863/2010 aimed to elevate the standard retirement age (in most cases an employer cannot exit the workforce before 60³³ – with a lower pension benefit) and cut down costs. For example, the pensioners in Greece received an allowance every Christmas and Easter. This was eliminated for every pensioner younger than 60 years old, and for the older ones the benefit was means testing. The family allowance was also discontinued. The law also imposed a »solidarity levy« on all pensions to help finance the public pension system.

-
- 30 T. Yannitis, The social security system and the financial crisis, Polis Publications 2016, p. 112 (in Greek) remarks that in extreme circumstances as such, the problems should be solved head on whilst, simultaneously, finding a way to restrict the unfavorable effects of these solutions, since it was impossible to find solution which would be prompt, fair and long lasting.
- 31 Symeonidis, G. (2013), »The Case of Greece: Through the Wormhole« In J. Meszaros (ed.), Pension Systems in Crisis: Response and Resistance.
- 32 A. G. Grech The financial crisis and differences in State pension generosity across EU countries, CESifo DICE Report, 2/2015, p. 37.
- 33 That hit hard at certain groups' rights as mothers with underage children, who could retire after 15 years of employment under the previous regimes, or certain professions, as police officers, who could retire, under certain circumstances, at 25 years of employment.

An application of annulment was brought before the Court, arguing the reduction of the pensions pursuant to law 3863/2010. The Court rendered Judgement 1286/2012 in plenary session.

It was held that the obligation of Greek citizens to contribute without distinction to public charges in proportion to their means is also applicable to their contributions to the public pension system (art. 4 par. 5 and 22 par. 5 C). In a time of extreme financial disability the legislator has the right to distribute the charges equally to all the pensioners, according to their means. The choice of a specific age is a legitimate and objective differentiation criterion, as 60 years of age is the standard retirement age for reduced pension under the new regime.

The Law also instructed that no reform of the pension system would be allowed without a report of the Actuarial Authority.

2. Law 4052/2012 (reform of the public supplementary pensions)³⁴

The supplementary public pensions are financed by the contributions of the employers and employees (no state participation), so the scope of the law was to ensure the viability and the budgetary neutrality of these pension schemes, since their deficit cannot be covered by the State.

The actuarial reports that were conducted showed that only 9 out of 38 public schemes could be considered viable (the collective deficit in 2011 was 850 million euros).

Worldwide, the supplementary pension schemes are either defined benefits or defined contributions. In the first case, the sponsor (state, employer) carries the investment risk. In the second, there is no guarantee for the amount of the benefits, so the insured persons assume all risks³⁵. Given the global shifting to defined contributions schemes and the first pillar supplementary pension schemes in Greece, the legislator had some tough calls to make.

The viability of the system was the ultimate goal, so all the remaining supplementary pension funds were fully merged in one, called ETEA, which absorbed their distinctive resources. ETEA is a public supplementary pension fund and represents almost all categories of employees (only the Fund of Scientists was exempt). It operates with a single administrative and financial organization and it can transfer resources from the better financed to the weaker member funds (since their resources are mingled).

³⁴ For a comprehensive analysis see M. Bakavou »Changes in the public supplementary pension schemes according to Law 4052/2012 – Creation of notional pension schemes 12/2015«, *Journal of Theory and Practice of Administrative Law*, Nomiki Vivlioiki Publications.

³⁵ B. Ebbinghaus, Europe's Transformation towards a renewed pension system in G. Bonoli- D. Natali (eds) »The Politics of the New Welfare State« Oxford University Press 2012, p. 201: »... a shift towards funded pensions with more individual responsibility and risk-bearing«.

ETEA is organized as a notional defined contributions system³⁶, which means that it is a hybrid between a pay-as-you go and a funded system³⁷. The contributions of every worker are stored in a notional account, but they are not invested as in a fully funded system. They are instead used to pay the current pensions, as in a pay-as-you-go system. The benefits received are calculated using biometric data, the years of paying contributions, the retirement age³⁸ etc.

The third important aspect of this Law is the conversion of the public pension funds which resisted merging to ETEA into mandatory supplementary pension schemes governed by private law³⁹. Those which would not willingly merge into ETEA till March 2013 would automatically become occupational pension funds as the ones provided by Law 3029/2002. They would become second pillar schemes, but the participation to them would be mandatory, as with first pillar schemes. Given that the nature of the second pillar schemes is voluntary under article 12 of the Constitution, and that the public and mandatory schemes belong to the public social security system under article 22 par. 5, this provision raises questions about its constitutionality. A relevant application of annulment was declared inadmissible.

3. Law 3986/2011 – Fiscal readjustment

Law 3986/2011 increased contributions at 6 %, 7 %, 9 %, 10 %, 12 %, 13 % και 14 % of the wages received and also increased the solidarity levy that had been imposed on pensioners by article 38 Law 3863/2010. An application of annulment was brought before the Council of State. The Court rendered its 2288–2290/2015 Judgements, which took into account that ever since the State signed the first Memorandum of Agreement, its response to the fiscal crisis was to keep imposing charges on the citizens. The Court, citing Bundesverfassungsgerichts judgement of 09.02.2010 1 Bvl 1/09, 1 Bvl 3/09, 1 Bvl 4/09, stressed that the State is allowed to introduce unfavorable reforms to the public social security system, in order to ensure its viability, but it must act in accordance to other constitutional provisions, such as article 4 par. 1 (equality) and article 2 par. 1 (Respect and protection of the value of the human being constitute the primary obligations of the State). The legislator is free to determine the financing of the public pension system contributed by the State and by the citizens (employers and employees). This freedom is limited though by the obligation to ensure that the pensioners enjoy a decent income replacement, which allows them not only to meet their basic needs

36 M. Nektarios, in »Non-Financial Defined Contribution Systems: Progress and New Frontiers in a Changing Pension World«, edited by E. Palmer, R. Holzmann and D. Robalino. (World Bank, 2010), p. 259.

37 Alex Börsch-Supan, What are NDC Systems? What do they bring to Reform Strategies?, in Pension Reform (ed. R. Holzmann, Ed. Palmer), The World Bank, 2006, σελ. 38.

38 Robert Holzmann, Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, 2004, p. 18.

39 It has been suggested as the sole means for ensuring their viability, see P. Tinios «Social Security System, A method of Reading» Kritiki Publications, p. 448, 2010 (in Greek).

(nutrition, housing, heating, hygiene), but also to participate in the social life. The Judgement enumerated all the reductions that were imposed on pensioners⁴⁰ and declared that »the legislator is allowed to reform the public pension system by changing the terms of retirement and the conditions for awarding pensions, even by imposing charges on the pension funds, the insured persons and the pensioners, provided that these reformations are based on recent actuarial reports, conducted by the National Actuarial Authority or the public social security organizations«.

It is also important to note that the minority of this Judgement declared that given the overall reductions imposed on the citizens' income (elevated taxes and contributions on the one hand and continuously decreased salaries⁴¹ and pensions on the other), when the legislator takes measures based on the sum of the pension, he should also keep in mind that the higher this income, the heavier the taxes.

4. Law 4387/2016 – »Unified Social Security System – Reform of insurance and pension system«

After the 3rd Memorandum, a new law came into force to introduce a new public pension system, with a more beveridgean air (smaller income distributed to more beneficiaries). The law's focus is the introduction of a single social security organization called EFKA, for the coverage of all employees irrespective of their professional activity/identity. EFKA »Unified Social Security Institution (E. F. K. A.)« incorporates all existing main social security institutions, as of 01.01.2017. Common rules apply for the calculation of contribution and benefits. The report which accompanies the law, declares the legislator's intention to depart from the bismarckian model⁴² where the pension is considered an income replacement, since »it allows the continuation of inequalities of working life to the pensioners life«. In truth, what happens is that persons who were eligible for higher pensions will receive less, since the contributions are earnings related but the benefits are not.

40 See European Parliament, Directorate General for internal policies, The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU, 2015, p. 87 »In Greece, the contribution was imposed on both private and public sector pensions, and was determined on a sliding scale between 3 % and 10 %, which later increased to between 6 % and 10 %. This contribution was initially imposed on principal pensions, but was later extended to supplementary pensions. ... Additional cuts were imposed in Greece on pension lump – sums paid from specific pension funds. Furthermore, additional reductions between 20 % and 40 % (depending on the amount of pension and the age of the pensioner) for principal pensions that exceed a certain amount were introduced on the amount exceeding a certain threshold amount of pension. Supplementary pensions were also subject to a reduction on a sliding scale between 10 % and 20 % – depending on the total amount of the supplementary pension. See also United Nations, Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights, Mr. Cephas Lumina: Mission to Greece 22–26 April 2013 (Apr. 26, 2013).

41 Today, according to recently released data by EFKA – »Unified Social Security Institutions«, more than a third of the private sector employees receive 407 euros (gross) as a salary, http://www.efka.gov.gr/_stats/stat_report_results2.cfm.

42 The bismarckian models aim to preserve an income differentiation even after retirement.

In addition, the Unified Supplementary Social Security Fund (E. T. E. A.) is renamed as Unified Supplementary Social Security and Lump Sum Benefits Fund (E. T. E. A. E. P.), which consists of the supplementary social security branch and the lump sum benefits branch.

Once again, a pension consists of two parts, as was also the case with Law 3863/2010.

a) National Pension:

The National Pension is provided by E. F. K. A. to those who establish a direct or disability pension entitlement or pension entitlement through transfer in accordance with the relevant provisions. The National Pension is paid to beneficiaries on condition that they permanently and lawfully reside in Greece for at least fifteen (15) years, between the age of 15th and the year at which they reach the pensionable age provided by law. The sum of the National Pension, for the first implementation of the Law, amounts to € 384 and is wholly paid if the insured person has completed at least 20 insurance years.

b) Contributory Pension:

The contributory part of the main pension that is determined in correspondence to the individual's earnings, the insurance period and the replacement rates as these are provided by the Law.

In the case of the entrepreneurs/self-employed persons their monthly contribution is calculated on their monthly earnings (gross income). This means that along with the taxation they are charged with 60–70 % of their earnings.

Multiple actions of annulment against the ministerial decisions based on this law were tried on 06.10.2017. Amongst other things, it is argued that the ministerial decisions based upon Law 4387/2016 grossly violate the principle of proportionality, that there was not conducted an actuarial report, that there is a violation of article 78 of the Constitution (impose of taxes), that the law violates the principle of equivalence etc.

D. Conclusion

So what does all this legislative turmoil teach us? The financial crisis showed very clearly, that, unfortunately the State was naked, ill prepared to face the tsunami of developments and unable to safeguard the welfare state⁴³. Still, the Court reiterated that the public social security system was established to protect those who can no longer fend for themselves and that all citizens must be allowed to participate in social life. In a public social security system, the individual contributes what he/she can, but receives what he/

43 M. Matsaganis, »The welfare state and the crisis: The case of Greece«, *Journal of European Social Policy*, December 2011, vol. 21 no. 5, pp. 501–512.

she needs⁴⁴. The principle of solidarity implies that the benefits received must be in proportion to the protection needed against the insurance risks. On the other hand, the principle of equality requires that those who contribute less should not receive more⁴⁵. The transgenerational contract must be fulfilled, but must also protect equally all the participants⁴⁶.

The State is certainly not omnipotent but should also not act according to the global market criteria⁴⁷. The Council of State had a very difficult mission these last few years. To safeguard this revered modicum of welfare⁴⁸, when everything we took for granted was crumbling. To deal with a State at the edge of default, all the while knowing that the public budget could not provide for the welfare state⁴⁹. That is why, in recent Judgements, it is reiterated that the public budget in dire straits and all citizens must share their load of public charges.

But where does it stop? Even impoverished, the State has the kind of authority that allows it to find the means to protect a decent subsistence for the citizens. The participation to all public charges (taxes, contributions, solidarity levy) is mandatory: its decisions aim to serve the public interest and not simply to achieve profit: it has the power to redistribute resources so that at least a minimum of social protection is guaranteed. And even in trying times—perhaps, especially then—the legislator still has the power to stipulate rules and in doing so, to preserve whichever level of protection can be achieved. As it has been succinctly remarked, that »law helps to smoothen the effects of social security reforms and of the financial crisis on social rights in particular. But it cannot prevent the loss of these rights and a decrease of the level of social protection«⁵⁰.

The public pension system is a public service, so it's exercised with public power. The State retains the ability to draw policies, redistribute resources

44 H. Eichner, Zwischen Privatisierung und Solidarität- Soziale Versicherung unter veränderten Bedingungen, Verlag Neue Gesellschaft, 1986, s. 19.

45 Council of State, 4387/1997.

46 M. Gora, Retirement Decisions, Benefits and the Neutrality of Pension Systems, ENEPRI Research Report No. 51/April 2008, p. 6: »The welfare of the entire population – including future generations – should be valued equally. Each generation prefers its own welfare to the welfare of future generations«.

47 A. Hemerijck, Changing Welfare States, Oxford University Press, 2013, p. 4: »... the overall conclusion was that the European «social market economy» – a free market tempered by a generous welfare state, consensus-building politics and cooperative labour relations, based on the firm's accountability to a diversity of stakeholders beyond shareholders, such as unions and local communities – had become an anachronism in the world of intense global competition ...«.

48 Even though the Greek courts have never used explicitly the term, it is accepted by the vast majority of Greek scholars that under the Constitution a certain »relative social aquis« is protected. The term is taken to mean that the legislator may limit the social security rights already enjoyed by the people but is not allowed to completely revoke them. The recent case-law of the Council of State on the protection of a subsistence modicum leads to the same level of protection. For an extensive analysis of the complete and the relative social aquis, see Ol. Angelopoulou, Country Report on Greece, in Becker, Ulrich; Pieters, Danny; Ross, Friso; Schoukens, Paul, Security: a general principle of social security law in Europe, 2010, p. 152–153.

49 For the judicial struggle to strike a balance between a finite public budget and the allocation of social rights see A. Poulou, Austerity and European Social Rights: How Can Courts Protect Europe's Lost Generation? German Law Journal, vol. 15, p. 1169.

50 Ul. Becker, Security from a legal perspective, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale 3/2015, p. 523.

and find viable, if unpleasant solutions. The Council of State safeguarded the fundamental right to a decent subsistence minimum and the principle of the social welfare state, by determining that no matter how grave the financial crisis is, the State-and the legislator- still has the obligation to exercise its authority to guarantee the social rights of the citizens and, along with them, the European Social Model⁵¹ and the principle of solidarity.

In truth, the Greek social security system aims to achieve the same goal that the European Union hopes to accomplish: a healthy balance between positive economic indicators and the realisation of the principle of solidarity⁵².

51 D. Natali, Future prospects – Has the European Social Model really »gone«? in »Social developments in the European Union 2011«, (D. Natali, B. Vanhercke eds), ETUI 2012, pp. 237–250.

52 J. Vignon, »Solidarité et responsabilité dans l'UE«, Les Brefs, No. 26/11, 2011, Notre Europe, Paris (<http://graspe.eu/document/JVignon.pdf>).

*Steven L. Willborn, Lincoln/
Eri Kasagi, Bordeaux/Sebastián de Soto Rioja, Sevilla*

Labour Law Beyond National Borders: Major Debates in 2016

Table of Contents

- A. Effective Enforcement of Labour Laws
 - I. What does it mean?
 - II. Public intervention in labour relations
 - 1. Labour dispute proceedings
 - 2. Applying international and supranational regulations
 - 3. Efficiency of collective bargaining
- B. Challenges Presented by the Changing Nature of Employment
 - I. How is the Labour Market Changing?
 - II. How Should Labour Regulation Adjust to These Labour Market Changes?
- C. Wages, Poverty and Income Issues
 - I. Poverty, Precarious Work, and the Working Poor
 - 1. Poverty after the 2008 financial crisis
 - 2. Different types of precarious workers
 - 3. Wages, Minimum Wages and Living Wages
 - II. Basic Income and Welfare
- D. List of Journal Abbreviations

The International Association of Labour Law Journals (IALLJ or the Association) is a consortium of 29 journals from around the world.¹ Every year since 2012, a group of editors have collaborated to provide a review of the major themes that appeared in member journals. This is the review of the more than 700 articles that were published in the Association's journals during 2016.

As one would expect, the articles covered virtually the entire gamut of possible labor and employment topics. Working with an exceptional team of editors,² we were able to sort the articles into subject-matter categories. For this review, we selected three major themes that gathered lots of attention: Effective enforcement of labour laws; the challenges presented by the changing nature of employment; and wages, poverty and income issues.³

¹ The full list of the IALLJ member journals can be found here: www.labourlawjournals.com. Abbreviations for the journals used in this article can be found at the end of the article.

² The authors were assisted by a team of colleagues who listed, reviewed, categorized, and (where necessary) translated all the articles. The members of this team were Gian Guido Balandi, Antonio Pedro Baylos Grau, Marialaura Birgillito, Silvia Borelli, Matteo Borzaga, Isabelle Daugareilh, Manuel García-Muñoz Alhambra, Eva María Hohnerlein, Barbara Kresal, Sandrine Laviolette, Miguel Rodríguez-Piñero Royo, Anna Rita Tinti, and Jesús Cruz Villalón.

³ This review is the joint product of the authors, but Sebastián de Soto Rioja was primarily responsible for section A, Steve Willborn for section B, and Eri Kasagi for section C.

A. Effective Enforcement of Labour Laws

I. What does it mean?

Ever since the beginning of Labour Law – or »*Législation Ouvrier*«, »*Legislazione Operaia*«, »*Factory Acts*«, or »*Leyes de Fábrica*« – it has been necessary to make sure its legal mandates were respected, so as to guarantee the actual fulfilment of its main purposes: maintaining peace and furthering social justice. Enforcement must be especially effective for those essential rights deemed to underlie real public order (*ius minimum*), insofar as they affect workers' livelihood, their health and even their own lives; in short, their dignity as human beings. Labour Law, therefore, is not merely a specific field of law; it adopts critical positions with regard to civil law or the common law and requires decisive state interventions to secure one of the basic pillars on which all democratic systems are based.

These defining traits explain why Labour Law is prominent among broad policy goals; its scope goes beyond mere economics and the role of the labour force as a factor of production. Centuries-old specialized ministries or agencies in governments all over the world as well as in different international organizations bear witness to this fact.

A special administrative police have in fact been specifically set up to guarantee the effective application of labour standards, such as the labour and social security inspectorates. These bodies of civil servants are present in more than one hundred sovereign states.⁴ Their main trait is their intimidating power to report and/or sanction detected infractions, thus representing the front line of combat in this specific battle.

Control and administrative intervention, however, are not the law's only answer to this »social question.« As shown by one of the first universal labour law experts, Anton Menger,⁵ for social legislation to be truly effective, it needs the necessary judicial complement, because ultimately, subjective rights only become peremptory (*ius cogens*) when their purpose and their foreseen legal consequences are fulfilled. Hence, labour disputes usually receive a singular treatment in all judicial systems, in most cases leading to a set of distinct special procedures, and even a separate civil, common or even administrative (when there is one) jurisdiction. These processes aim at guaranteeing: i) ease of access, often by means of gratuities for workers and the recognition of trade union rights of representation; ii) greater simplicity of procedures, with mainly oral proceedings, sometimes dispensing with lawyers; and iii) swift or

⁴ See <http://www.iali-aiit.org>, website of International Association of Labour Inspection.

⁵ Author of *The Right to the Whole Produce of Labour* (english version, London-New York, 1899) is best known for his critical work *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen: Eine Kritik des Entwurfs eines bürgerlichen Gesetzbuches für das deutsche Reich*. Tübingen, ed. H. Laupp. 1890. I quote from the spanish translation, *Derecho Civil y los pobres*, (Madrid, 1898), which notes among many other items the need to adapt procedural law to remedy the traditional »abstention« and »passivity« of civil judges in matters of private law and encouraging greater public involvement.

prompt resolution, given that what is usually at stake in the litigation is the very sustenance of workers and their dependent family units.⁶

Unsurprisingly, these are constantly recurring issues in the scientific literature related to this body of law; and, to an even greater extent, if we include the range of strictly legal procedures that respond to the call for »effectiveness« or »efficiency« of labour standards. One example is including a greater number of subjects deemed financially liable when several companies are involved; another illustration is the extension of the principle of solidarity of sentences and not that of mere subsidiarity, which operates only in the case of insolvency of the main debtor; or the creation of public funds that guarantee that subjects ultimately receive the necessary economic benefits to which they are entitled.

Due to the effects of globalization and the fact that workers are considered as full citizens, such legal procedures must also include the internationalization of labour laws and raising them to the category of basic human rights. These latter solutions introduce, however, additional problems, as they must coexist with realities such as the principle of territoriality and consequently, multiple charters of rights applicable within the same territory, sometimes even within the same nation. Let us remember what this entails, such as having to harmonize legal formulations and different jurisprudential constructs.

Furthermore, real working conditions are, in fact, usually defined outside the realm of formal law, through supplementary sources such as collective agreements or even individually negotiated work contracts. Thus, the effectiveness of collective and private negotiations must also be guaranteed, and their very existence requires a basic system of liberties, i. e. freedom of association and of collective action, including the right to strike. For this segment of the population, actual living conditions depend on these agreements.

The first predictable consequence is that more than a hundred of all the articles published by our association in 2016 (i. e. one in seven) refer directly and explicitly to problems in enforcing labour standards. Labour standards are no longer interpreted here in their capacity to organize behaviour and transform society in the ontological sense of what »should be«, following idealistic principles of social and redistributive justice.⁷ This would indeed be difficult to

6 Valdés Dal-Ré, F., »Un examen comparatista de las jurisdicciones sociales: la convergencia en los principios«, *DRL*, 2017–6, p. 473.

7 Articles on these topics were also very present in 2016 given that it was a time of major legal reform and big economic transformations. Representative works include: Caruso, B., »Impresa, lavoro, diritto nella stagione del Jobs Act«, *DLRI*, 2016, iss. 150, p. 255; Gesualdi Facteau, D., »De l'usage du droit du travail: une contribution théorique aux études portant sur l'effectivité du droit«, *RDCSS*, 2016-1, p. 16; Hohnerlein, E. M^a, »Soziale Rechte für Drittstaatsangehörige: Zugang zu Sozialleistungen aus unions- und menschenrechtlicher Perspektive«, *ZIAS*, 2016-1, vol. 30, p. 47; Romagnoli, U., »Momenti di storia della cultura giuridica del lavoro«, *LD*, 2016-1, p. 3; in the same issue, Perulli, A., »L'idea di diritto del lavoro, oggi«, p. 17; Supiot, A., »What International Social Justice in the twenty-first century?«, *BCLR*, 2016, iss. 92, p. 1 (available in French and Spanish at <http://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/articles-en-ligne.htm>); Veneziani, B., »Del contenuto essenziale dei diritti dei lavoratori: spunti per una ricerca«, *DLM*, 2016-2, p. 229.

assess. The term is understood rather as a set of legal mechanisms and institutions that are meant to ensure that the obligatory legal consequences foreseen by regulatory mandates have real repercussions and do not become merely formal declarations.

Nevertheless, such a broad understanding of the issue can obviously lead to overlap with the other two subjects selected for this article, especially given that Labour Law is under constant pressure from commercial law and the postulates of the liberal economy. The latter leads to a practically universal phenomenon of »flight« or »escapism« from social legislation, that is, its scope of application, the concept of work and that of the protected worker, need to be continually redefined as the consequence of any new construction taking place in the world of business organization.⁸ This means that, to be successful, labour legislation needs to be almost entirely reshaped.

To avoid this risk of overlap, we will limit ourselves to reviewing only issues that are indubitable and strictly related, in particular: public intervention in labour relations systems; procedures for resolving labour disputes; difficulties in applying international and supranational legal standards; and, finally, the effectiveness of collective bargaining.

II. Public intervention in labour relations

Studies on how labour inspection is designed and operates are diverse and widespread throughout the world. They focus either on systems that are applicable in specific countries, or they are multi-country analyses using comparative law methods. This second category is particularly worthy of mention as the nature of these studies is more conclusive and they shed light on the wide range of functions assigned to administrative structures.⁹ Interestingly, these bodies do not always act solely and exclusively as formal agents in charge of sanctioning legal infractions by imposing fines; they also provide advice and instruct companies by issuing recommendations or even by acting as mediators in certain types of conflicts.¹⁰

Other articles, however, emphasize how digitalization and advances in new technologies can also help to control business activity in all fields of interest, including social security, and cut down on large amounts of informality, so

8 The so-called »co-work« (not to be confused with »crowd-work«) is a good example of this practice, a new concept inside the broad term »gig-economy« or »collaborative/sharing economy« although very different from most of these concepts. It is a model expressly unauthorized in France by the Cour de Cassation, qualified as illicit assignments (cession) of workers. Auzero, G., »Co-emploi«, *RDT*, 2016-1, p. 27; Pagnerre, Y., »Critère du coemploi«, *RDT*, 2016-3, p.175. For a very interesting contribution, see the *BCLR*, special monograph, 2016, iss. 94, about »New Forms of Employment in Europe«, which analyzes this issue in more than 38 countries.

9 Suzuki, T., »International Trends in Systems for Inspection of Labor Law Violations«, *JLR*, 2016-4, vol.13 (Special Edition: Illegal Labour), pp. 83; in the same issue, but centered on domestic law, see Yamakawa, R., »Policy measures to tackle violations of labor and employment laws in Japan«, p. 98.

10 Vid. Fine, J., »Afterword: The Franco-Iberian Model from the U. S. Perspective«, *CLLPJ*, 2016-2, vol. 3, p. 397, who points out this specific character in a special and interesting issue with contributions from Argentina, Brazil, France, Italy, Quebec and Spain.

typical of certain labour relations systems. One example is the use of electronic records and databases that have been specifically created ex novo for that purpose.¹¹

Another related issue is that of the status of whistleblowers, particularly when whistleblowers are affected workers. This is a relevant subject not only because it requires decisive public intervention but also because it is based on anonymous reporting, a traditional technique for controlling systems. Workers must be protected by any relevant duty of secrecy and confidentiality, as well as by guaranteed preservation of employment.¹² The figure of whistleblower originally emerged as an instrument in a wide range of fields, such as the fight against political corruption and serious crimes endangering public health and safety. It should also have significant effects in labour issues, especially when the complainant is a private sector worker for whom available general witness protection is often insufficient, and who does not benefit from public servant guarantees.¹³

These conditions were established in one of the latest reports of the Implementation Review Group (IRG). The IRG acts on behalf of the Conference of States Parties (COSP), which endorsed the *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) – signed on 3 October 2017 by 140 countries – whose article 33 says:

Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.

From this broad perspective of public intervention or concern about working conditions in the overall labour relations system, it is worth highlighting the publication of other types of work, no doubt as interesting, such as the analysis of the impact of the participation of the private sector in public action. This study includes a variety of articles¹⁴ examining the type and level of

11 See Bernardo Alvarado, J., »En el partidor?«, *AL*, 2016-472, vol. XL, p. 6, for a critical view of SUNAFIL (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral); in the same issue, see Vilela, A., »Problematika actual en el cumplimiento de la función inspectiva«, p. 12. See also, Nicolás Bernad, J. A., »Actas de liquidación fundadas en contravenciones de normativa extralaboral: evolución histórica y jurisprudencial«, *RDS*, 2016, nº 74, p. 87.

12 Zimmermann, H., »Zur Problematik anonymer Arbeitnehmerbeschwerden«, *AuR*, 2016-6, vol. 64, p. 226. From the perspective of Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, Giacconi, M., »Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law«, *LD*, 2016-3, p. 439, analyzes a similar protection in the field of illicit work. On this Directive and in the same issue but pointing out the problem of translating some technical words, because of the difference between illegal vs. irregular job, see »Undeclared work e Unione europea, ultimo atto: una «piattaforma europea» per contrastare il lavoro sommerso«, p. 461.

13 On whether this protection is effective in all countries, especially in Germany, see Fischer-Lescano, A., »Internationalrechtliche Regulierung des Whistleblowing. Anpassungsbedarf im deutschen Recht (Teil 1–2)«, *AuR*, 2016-1/2, vol. 64, pp. 4 & 48, respectively.

14 For all, see Cruz Villalón, J., »Claves laborales de la participación privada en la actuación pública«, *TL*, nº 135/2016, p. 13.

control that public bodies may carry out, not as an authority but as a contracting party, according to the worker regime applied in the case of companies directly providing essential public services. Examples are subsidized health or education, as well as many other instrumental or transversal activities that take place in the public sector as a whole (cleaning, maintenance, security, etc.). These articles examine aspects of collective rights and rights to information, compliance with health and safety standards, as well as more specific issues such as guarantees of effective payment of wages¹⁵ or the legality of the use of temporary employment in the execution of these contracts.¹⁶

1. Labour dispute proceedings

We will not attempt to be exhaustive, and will not reflect the entire range of problems generated by judicial rulings, particularly those of a strictly formal or procedural nature.¹⁷ We will also expressly leave aside issues relating to the extended systems of extrajudicial resolution of conflicts. It is worth noting the existence of interesting theoretical studies and reflections such as those examining the important role of judges in a constitutional democracy when assessing the scope and significance of basic collective rights, insofar as they become a criterion to evaluate the entire democratic system.¹⁸

From a completely different perspective, we also find presentations of statistical results on national judicial practice.¹⁹ These are very useful to shed

15 Sáez Lara, C., »Garantías y responsabilidades en materia salarial«, *TL*, nº 135/2016, p. 345.

16 Rodríguez-Piñero Royo, M., »Gestión privada, contratación temporal y calidad en el empleo«, *TL*, nº 135/2016, p. 111.

17 For specific matters, see Pogorelčnik Vogrinec, N., »Razlogi za obnovo postopka v individualnih delovnih sporih«, *E&E*, 2016-2/3, vol. XVI, p. 283, about an extraordinary judicial review procedure permitting an open-ended review of matters such as substantial violation of the procedure, criminal offences, and new facts and new evidence. In the same issue, Kresal, B., »Obstoj delovnega razmerja kot predhodno vprašanje v delovnih sporih«, discusses issues relating to the existence of an employment relationship as a preliminary issue in labour disputes, p. 217–240. Another very singular question asked by Barnard, C., »Enforcement of Employment Rights by EU-8 Migrant Workers in Employment Tribunals«, *ILJ*, 2016-1, vol. 45, p. 28, is how these workers can even begin to finance the costs of the trial. Cf., too, Fotinopoulos/Basurko, O., »La inmunidad de jurisdicción y los contratos de trabajo en la LO 16/2015«, *RDS*, nº 73/2016, p. 69.

18 Paquette, J. R., »The Call for Deference in Labour Relations: An Answer to Justice Rothstein«, *CL&ELJ*, 2016-2, vol. 19, p. 101. For interesting comments on the role of a particular judge (Antonin Scalia) in the US system, especially on the future of so-called »agency shop clauses«, see »Verso la fine del sindacato americano? La costituzionalità dell'obbligo di pagamento del contributo sindacale al vaglio della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America«, *GDLRI*, 2016-4, vol. 152, p. 759. See also, Szymanski, »Scalia's shadow: the Friedrichs Case and the fate of the American labor movement«, same iss., p. 761. For more on the role of judges, see Golding, G., »The Role of Judges in the Regulation of Australian Employment«, *IJCLLR*, 2016-1, vol. 32, p. 69. See also, Nogueira Guastavino, M., »La libertad sindical negativa en Estados Unidos«, *DRL* 2016-4, p. 374.

19 For data and analysis in Japan and Germany, see Hamaguchi, K., »Comparative Analysis of Employment Dispute Cases Resolved by Labor Bureau Conciliation, Labor Tribunals and Court Settlement«, *JLR*, 2016-2, vol. 13, p. 119; and Grotmann Höfling, G., »20 years of labour courts' joint statistics – an examination of basic points«, *AuR*, 2016-11, vol. 64, p. 407. By the same author and in the same review, see »Die Arbeitsgerichtsbarkeit 2015 im Lichte der Statistik«, 2016-12, p. 497, which shows that the average resolution time is less than a year, appeals have declined and are mostly ignored (55 %), and procedures initiated by employers have increased. It also highlights how the legal process is usually performed by lawyers and rarely by works committees or directly by employees.

light on the fulfilment of the main purposes assigned to procedural systems. They permit us to evaluate, for example, i) the average resolution time of proceedings; ii) the activity of each type of court, i. e. being able to know both work volume and the meaning of sentences; iii) the profile of the claimants; and, of course, iv) the matters or types of cases being prosecuted.

Another category of relevant works are those centering on the existence and even the denunciation of significant changes in the system as a result of implemented reforms. The reports that stand out in this group are those relating to the impact of the approval in the United Kingdom of the Trade Union Act 2016,²⁰ along with a number of other austerity measures. One criticism of the Act, among others, is that it led to imposing judicial fees in these types of proceedings; but above all, because of employers' newfound ability to use the wide range of resources offered by common legislation, including the concept of liability for damages (tort) as a possible response to strikes or other collective actions.²¹

Undoubtedly, our last word in this chapter must go to the foremost legal category of all, the fundamental rights, that of people's authentic basic rights. The fact that the Bill or Charters of Rights raise many basic labour guarantees to this category to ensure their effective fulfilment undoubtedly stems directly from the constitutionalization of a large share of Labour Law.²² This means that all the techniques of approach and interpretation of constitutional norms apply, including balancing, preventive suspension of effects, rules of reversal of the burden of proof and nullity of what has been done.²³

The list of references becomes very extensive if we include all anti-discrimination protections, either due to distinguishing criteria when reaching the prohibited result (gender,²⁴ race, religion, nationality, age, disability,²⁵ etc.), or because of the particular employment issue at hand, although most cases are related to dismissal.²⁶

20 For analysis of a similar case, because of Macron's reform in France, see Marshall, D. and Henry, M., »Vers une normalisation de la justice prudhomale?«, *RDT*, 2016-7/8, p. 457. See also, Martin, P., »La reforma laboral en Francia«, *TL*, nº 134/2016, p. 45.

21 Bogg, A., »Beyond Neo-Liberalism: The Trade Union Act 2016 and the Authoritarian State«, *ILJ*, 2016-3, vol. 45, p. 299. For a general view of the matter, see »Book Review: New Frontiers in Empirical Labour Law Research«, *ILJ*, 2016-2, vol. 45, p. 263. See also, Cabrelli, D., »Liability and Remedies for Breach of the Contract of Employment at Common Law: Some Recent Developments«, *ILJ*, 2016-2, vol. 45, p. 207.

22 Valdés Dal-Ré, F., »Constitucionalismo laboral europeo y protección multinivel de los derechos laborales«, *DRL*, 2016-2, p. 91. By the same author and in the same review (co-editor), see »Las libertades de reunión y de asociación en el CEDH (ECHR)«, *DRL*, 2016-4, p. 301.

23 Ballesterro, M. V., »Tra discriminazione e motivo illecito: il percorso accidentato della reintegrazione«, *DLRI*, 2016-2, vol. 38, p. 231.

24 Heron, A., »Effective protection of pregnant women at work: Still waiting for delivery?«, *AJLL*, 2016-1, vol. 29, p. 24.

25 Varva, S., »Promozione dei soggetti svantaggiati negli appalti pubblici. La regolazione locale e la direttiva 2014/24/UE«, *LD*, 2016-1, p. 53.

26 Benecke, M., »AGG und Kündigungsschutz – da BAG und die diskriminierende Kündigung«, *AuR*, 2016-1, vol. 64, p. 9, discussing the role of the Federal Labor Court on discriminatory dismissals.

2. Applying international and supranational regulations

This matter is closely linked to the topic above as international and supranational standards provide all state systems with new lists of rights of a higher order, whether endowed with the ultimate status of human rights or of fundamental social rights. The bibliography reflects profound coordination difficulties in applying the constructions elaborated by different acting bodies around the world or at a continental level compatible with those of each internal legal framework. These problems are sometimes even linked to the consciously blurred or overly general formulations used when writing these standards, hence the importance of programmes for technical improvements of regulations such as REFIT.²⁷

Another consequence is, of course, that many national bodies continue to express reservations when they are compelled to somewhat modify their established constructions, acting as zealous guardians of the idea of State sovereignty.²⁸

This field has grown considerably in recent years because legal actors need new sources of arguments on which to base their claims, particularly when they witness that their demands are being rejected at a national or internal level, as a consequence of the interpretation made by the jurisprudence of the State itself, or because of the impact of legal reforms. This leads them to search for fresh legitimacy in international regulations.²⁹

For obvious reasons, European or European community social regulations are a central topic for many articles. This is not only because these are the raison d'être of some journals or because they provide explicit content to their title, but also because they address matters relating to the other half of our field, that is, legislation on social protection or social security. There are, nevertheless, further explanations. The supranational nature of community regulations are also reflected in the ECJ's constant defence of its own autonomous and distinctive basic concepts in the field, so it is up to national systems to adapt to them and not the other way around.³⁰ Thus, there is a constant source of nuance and new alignments relating to almost all issues and, thus, continual reasons for study and research.

27 The Commissions Regulatory Fitness and Performance (REFIT) programme ensures that EU legislation delivers results for citizens and businesses effectively, efficiently and at minimum cost. REFIT aims to keep EU law simple, remove unnecessary burdens and adapt existing legislation without compromising on policy objectives. Schömann, I., »Mieux légiférer dans l'Union Européenne: simplifier ou dénaturer l'accès communautaire ? Analyse critique d'une initiative de la Commission au regard du Droit du travail«, *RDCTSS*, 2016-1, p. 6.

28 Villanueva, F., »La définition du niveau de négociation collective au Pérou: un processus singulier d'appropriation des décisions du Comité de la liberté syndicale de l'OIT par le Tribunal constitutionnel«, *RDCTSS*, 2016-1, p. 70; Anderson, G., »The Common Law and the Reconstruction of Employment Relationships in New Zealand«, *IJCLLR*, 2016-1, vol. 32, p. 93.

29 Cabeza Pereiro, J., »Algunas reflexiones a la vista del asunto TYCO sobre el concepto «tiempo de trabajo»«, *DRL*, 2016-1, p. 36.

30 Creighton, B., »Who Is a «Worker» in International Law?«, *CLLPJ*, 2016-3, vol. 37, p. 691.

Issues covered are diverse and are all of great interest, such as: international migration;³¹ the posting of workers³² in the framework of the provision of services; requirements of temporary contracts;³³ consequences other than nationality as jurisdiction abroad,³⁴ not to mention other topics described above or that will be examined in the following sections. The latter were given special attention in many of the studies carried out during 2016.

3. Efficiency of collective bargaining

As pointed out from the start, when referring to the effectiveness of labour standards, one cannot avoid mentioning the most unique defining characteristic of all Labour Law, i. e. the recognition of collective agreements as the main source of regulation of working conditions. However, the existence of genuine collective agreements obviously depends on something more than mere recognition of that distinct formal instrument.³⁵ Authentic collective autonomy depends on the existence of freedom of association and the right to collective action, and in particular, the right to strike. Two main axes, united by common criteria mentioned previously, help to illustrate our main concerns in this matter. That should not mean ever forgetting the role of individual autonomy.³⁶

First, we refer to the set of reforms carried out in some specific countries insofar as they reveal important trends. This is the case, for example, in Spain, where the impact of some of the major changes introduced in 2012 on collective agreement effectiveness, concerning the intangibility of agreement content and its scrupulous application, is still under study. This amounts to prohibiting modifications by subjects other than negotiators themselves. The new law has now enabled this by establishing mandatory arbitration for parties in cases of corporate crisis. In these situations, the Arbitral Award sets new temporary applicable working conditions.³⁷ Something similar happened in Italy during the 2015 reforms, although to a much lesser extent. This means that implementing a corporate collective agreement is prioritized over a national collective agreement, at least in certain areas. The negotiation's structure and especially the balance of power are thus significantly altered, not only for the different representative organizations of workers but

31 Ruhs, M., »The rights of migrant workers: Economics, politics and ethics«, *ILR*, 2016-2, vol. 155, p. 283.

32 Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., »El desplazamiento temporal de trabajadores y la Directiva 2014/67 relativa a la garantía del cumplimiento de la Directiva 96/71/CEE«, *DRL*, 2016-5, p. 407.

33 EuZA, 2016-2, Special topic: »Temporary Work«, for all: Junker, A., »Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträge – Der europäische Rahmen«, p. 141.

34 Campling, L., Harrison, J., Richardson B. and Smith, A., »Can labour provisions work beyond the border? Evaluating the effects of EU free trade agreements«, *ILR*, 2016-2, vol. 155, p. 357.

35 Sometimes the planes appear intertwined, Graeme, C., »Litigation as an alternative to collective bargaining«, about »sleepover« cases in New Zealand, *BCLR*, 2016, iss. 92, p. 217. See too, Cialti, H., »Solución a la pérdida de ultraactividad del convenio sin nuevo acuerdo: El caso francés«, *DRL*, 2016-2, p. 173.

36 Jeammaud, A., »Contrat individuel de travail et accord collectif de travail«, *RDT*, 2016-4, p. 228.

37 Mendoza Navas, N., »Los procedimientos de inaplicación de condiciones de trabajo al amparo de las decisiones de la Comisión Nacional Consultiva de Convenios Colectivos«, *RDS*, nº 74/2016, p. 61.

within the framework of specific companies. Indeed, at such a lower territorial level, the possibilities that entrepreneurs have to exercise influence in a much more decisive way multiplies exponentially.³⁸

In regard to freedom of association and, more specifically, the right to strike, many articles revolve around the basic rights of action and conflict.³⁹ Indisputably, this issue constitutes the main subject of articles, either because significant legal reforms have taken place (United Kingdom),⁴⁰ or because of the decisive role of new judicial rulings (Canada).⁴¹ More specifically, the law imposes certain requirements to ensure that calls or proposals are legitimate and their effects are proportional, mainly through pre-strike ballots by all affected workers and by setting limits to guarantee the effectiveness of other rights for the rest of the citizens.

B. Challenges Presented by the Changing Nature of Employment

More than 100 of the articles published in member journals during 2016 dealt with the challenges of regulating labor when the nature of employment is changing so rapidly. In broad terms, the articles dealt with two issues. First, what is actually happening in the labor market? How is the nature of employment changing and why? And second, what changes need to be made to labor regulation to ensure adequate worker protection in the face of these changes?

I. How is the Labour Market Changing?

The literature has recognized for decades that the standard model of employment is under challenge. The standard model has been described in various ways, but the general picture is one of a long-term, full-time employee with a single employer. The employee is often unionized, usually male, fairly paid, with considerable job security, and with a complex array of job protections. The central problem presented by the changing nature of employment is that the framework of legal protections for workers was built with the stand-

38 Cella, G. P., »Quale futuro per la contrattazione collettiva?«, *DLRI*, 2016-2, vol. 38, p. 217.

39 Sädevirta, M., »Freedom of Association and the Right to Strike«, *EuZA*, 2016-1, p. 445.

40 Moore, S., »We Planned a Dispute by Blackberry: The Implications of the Trade Union Bill for Union Use of Social Media as Suggested by the BA-BASSA Dispute of 2009«, *ILJ*, 2016, vol. 45, p. 251. In the same journal, see Dukes, R., »Pre-strike Ballots, Picketing and Protest: Banning Industrial Action by the Back Door?«, iss. 3, p. 337.

41 Adams, R. J., »Bringing Canada's Wagner Act Regime into Compliance with International Human Rights Law and the Charter«, *CLELJ*, 2016-2, vol. 19, p. 53. In the same review and volume, see Etherington, B., »The Right To Strike under the Charter after Saskatchewan Federation of Labour: Applying the New Standard to Existing Regulation of Strike Activity«, 2016-2, p. 117 and Cavalluzzo, P., »The Impact of Saskatchewan Federation of Labour on Future Constitutional Challenges to Restrictions on the Right To Strike«, *CLELJ*, 2016-2, vol. 19, p. 117. For reviews of other countries, see Peetz, D., »Industrial Action, The Right to Strike, Ballots and the Fair Work Act in International Context«, *AJLL*, 2016-2, vol. 29, p. 133; same journal and volume, Creighton, B., »Strike Ballots and the Law in Australia«, p. 154; Wilson, M., »Strike Ballots: The New Zealand Experience«, p. 194; Benjamin, P., »Strike Ballots in South Africa«, p. 210.

ard model in mind. While the framework did a decent-enough job of providing legal protections for that category of worker, the nature of work has been shifting.⁴²

A major focus of the scholarship in 2016 was on the wide variation in the models of employment that are taking the place of the standard model. The changes are taking place on the employer-side, on the employee-side, and in the nature of the work itself.⁴³

On the employer-side, several important and evolving changes were discussed in the literature. First, employers are »fissuring.« The general idea here, named and well-described by David Weil,⁴⁴ is that where in the past one employer might have employed all the workers at a particular site, now several employers may be in play. A classic example is a hotel where in the past almost all the workers at a hotel with »Hyatt« on the front door would be employees of Hyatt, today much of the work at the hotel may be subcontracted out to separate employers. The restaurant may be operated by a different employer, the cleaning services by another employer, the reservation system by a third employer, and so on.

A second related development is that the »employer« of the employee may not be the recipient and beneficiary of the worker's labors, but instead an intermediary employer who hires the employee and then contracts with the recipient employer to supply the worker. With some variation around the margins, this type of arrangement goes by many labels, including temporary agency work,⁴⁵ personnel leasing (in Germany),⁴⁶ payrolling (in the Netherlands),⁴⁷ and *portage salarial* (in France).⁴⁸ But like fissuring, it introduces the possibility and complications of a multi-party employment relationship rather than a two-party one.

Third, an emerging category of »employers« claim not to be employers at all, but rather software platforms that merely connect available workers with those who are willing to purchase their services. Uber and Lyft, significant companies that connect drivers with people needing rides, are the prototypical

42 It should be noted that the articles in member journals focused on labor regulation in developed economies where the worry is one of decline in labor standards and protections. Consequently, that is also the focus of this review. The new forms of work, however, are also very present in developing economies and the issues may be quite different there, especially if the new technologies permit rapid gains in labor productivity. See Evelyn Wamboye, Abel Adekola & Bruno Sergi, »ICTs and Labour Productivity Growth in Sub-Saharan Africa«, *ILR*, 2016, vol. 155, p. 231 (finding that new technologies provide significant boosts to labour productivity).

43 Since we are talking about a relationship, these categories tend to blend into each other, but it is useful to think about them separately.

44 The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad For So Many and What Can Be Done to Improve It (2014).

45 Valerio de Stefano, »Introduction: Crowdsourcing, the Gig-Economy, and the Law«, *CLLPJ*, 2016, vol. 37, p. 461.

46 Wolfgang Hamann, »The Draft Bill on the Modification of the Personnel Leasing Act and Other Acts«, *AuR*, 2016, No. 4.

47 Johan P. H. Zwemmer, »Payrolling in the Netherlands«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 117.

48 Francis Kessler, »Employees Without a Boss: Portage Salarial in France«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 103.

examples. One could view this as another type of three-party arrangement, but here none of the parties are willing to accept the employer role.

There are other developments on the employer side of the employment relationship as well, but this should suffice to illustrate the nature and scope of the changes.

Similarly dramatic changes are taking place on the employee side of the employment relationship. One development is that employees are increasingly working away from the employer's premises. This has always occurred, of course; homework and telecommuting (a dated phraseology) have existed for a long time. But modern information and communication technologies (ICT) have increased its incidence and created new problems. On new problems, for example, the issue of what to credit as work time has become increasingly complex as ICT makes it possible for employers to contact workers anywhere at any time, and expect prompt responses.

Another development is that workers often have more tenuous connections with their employers. The prototypical example of this is the so-called zero-hour contract in the United Kingdom through which employers agree to pay for work completed but make no commitments to provide any quantum of work (all the way down to zero hours, as the name implies). These contracts certainly help employers respond to changing demand for labor, but they increase the insecurity of workers and loosen the tie between employer and employee.

ICT makes it possible for these ties to become even looser. Crowd-funding is zero-hour contracts writ large. Employers offer large or small tasks (but usually very small tasks) on an electronic platform which provides access to workers willing to perform the tasks. The workers are often encouraged to compete against one another (sometimes by making the experience game-like) and they are usually paid very small amounts for each task. One way of viewing this is as a zero-hour contract with even weaker connections between employer and worker. (On the employer side of this, again, no one in this arrangement is willing to assume the label »employer.«)⁴⁹

Finally, the nature of work itself is changing rapidly. An increasing amount of work is in the new »gig economy«:

Named for one-time performances of musicians, the »gig economy« typically has performers bring their own equipment, set their own schedule and hours, and provide a service directly to the consumer while a third-party intermediary promotes the service, provides the platform through which the performer and consumer interact, and collects the payment from the consumer, taking a percentage for itself and transmitting the rest to the performer. The performer needs the connections, convenience, and recognition the intermediary provides, and the intermediary needs the performer to provide the service.

49 See Wolfgang Daubler & Thomas Klebe, »Crowdwork: datore di lavoro in fuga?«, *DLRI*, 2016, vol. 151, p. 471.

It is this independent yet symbiotic relationship that distinguishes employment relations in the »gig economy« from standard employee or independent contractor relationships.⁵⁰

This category of work is rapidly increasing for two principal reasons: (1) an increasing amount of work is cognitive only and (2) because of computerization, it can be done anywhere, anytime. A unique and somewhat troubling aspect of this type of work is that it can occur (and usually occurs) with no direct human interaction at all; both the employer and the employee interact only with their computers.⁵¹

As noted, these types of changes and how labour and employment law should respond to them were among the most discussed topics in the member journals of the IALLJ in 2016. But how prevalent are these types of changes in the nature of employment? On the one hand, the percentage of workers engaged in these types of alternative work arrangements is still much smaller than the percentage of workers in more traditional employment relationships. A recent study in the United States, for example, found that the overall percentage of workers engaged in some type of alternative work arrangement was 15.8 percent. More specifically, the study found that 3.1 percent of workers were hired through contract companies and only 0.5 percent of workers provided services through on-line intermediaries (such as Uber or Amazon Mechanical Turk). This makes it seem as if the journals' focus on alternative work arrangements and especially the high level of attention given to employment obtained through on-line intermediaries is misplaced. On the other hand, the study found that an astounding 94 percent of net employment growth in the United States from 2005 to 2015 occurred in alternative work arrangements.⁵² The clear implication is that while the future of employment is not yet with us, it is arriving fast. Perhaps, the journals are merely ahead of the curve.

II. How Should Labour Regulation Adjust to These Labour Market Changes?

The articles in member journals during 2016 discussed many ways in which states are re-thinking labour regulation to address these changes in the nature of employment.

One area of inquiry is how to classify workers who fall outside the standard model of employment. Traditionally, workers have been divided into two principal categories: »employees« and »independent contractors.« One issue relates to employers either structuring employment to avoid the protections of labour and employment law or, worse, intentionally misclassifying workers to avoid those obligations. On misclassification, several articles this year talked

50 Steven L. Willborn, *et al.*, Employment Law: Cases and Materials 38 (2017).

51 For a good overview, see Luka Tičar, »The Impact of Digitalisation on the Emergence of New Forms of Work«, *E&E*, 2016, vol. 16, p. 241.

52 Lawrence F. Katz & Alan B. Krueger, »The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995–2015«, NBER Working Paper Series, 2016, No. 22667.

about the problem of »bogus« self-employment⁵³ and »hidden« employment,⁵⁴ especially with respect to new forms of employment. But the deeper problem with many of these new forms of employment is not so much misclassification as it is that workers do not fit cleanly into either category. The problem was stated well by an American judge who in trying to decide whether Lyft drivers were employees said that the problem is that the jury »will be handed a square peg and asked to choose between two round holes.«⁵⁵ The tests courts have developed over decades to identify employees and distinguish them from other categories of workers simply do not apply very easily to fissured employment or to many forms of ICT-related work.⁵⁶ The courts have been struggling to classify these forms of work as either employment or self-employment when neither category seems precisely right.

Another approach is to create a square hole for that unusual peg, for the new category of emerging workers. This category would be not quite an employee and not quite an independent contractor, but something in between. Instead of an independent contractor, the new category can be thought of as a *dependent* contractor. This category would be entitled to some but not all the labor protections available to full-fledged employees. Thus, a proposal in the United States would protect this category of workers from discrimination and provide them with insurance for workplace injuries, but would not require them to be paid a minimum wage or obtain health insurance.⁵⁷ With some variation, this general approach has been implemented in a number of countries under different names, such as auto-entrepreneur (in France),⁵⁸ para-subordinate (in Italy),⁵⁹ economically dependent employees (in Hungary),⁶⁰ and economically dependent autonomous employees (in Spain).⁶¹ While the approach is spreading, not everyone thinks it is a good idea. Valerio de Stefano, for example, thinks it is overly difficult to define the class of workers who would fit into the limited-protection category and that the category can operate as an obstacle to achieving full labor protections.⁶²

53 Tamás Gyulavári, »Civil Law Contracts in Hungary«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 79, 81; José João Abrantes & Rita Canas da Silva, »New Forms of Employment in Portugal«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 313, 314.

54 Gaabriel Tavits, »New Forms of Employment in Estonia«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 193, 196–97.

55 *Cotter v. Lyft, Inc.*, 60 F. Supp. 3d 1067, 1081 (N.D. Cal. 2015).

56 Jeremias Prassl published an important book in 2015 that described well the problems of identifying employees and proposed a solution focusing on employers. The Concept of the Employer. The book was reviewed several times in member journals during 2016. See, e.g., Judy Fudge, »The Concept of the Employer«, *ILJ*, 2016, vol. 45, p. 270; Luca Ratti, »Intorno al-i concetto-i di datore di lavoro. A proposito di The Concept of the Employer di Jeremias Prassl«, *DLRI*, 2016, vol. 150, p. 381.

57 Seth Harris & Alan Kruger, A Proposal for Modernizing Labor Law for Twenty-First-Century Work: The »Independent Worker« (The Hamilton Project 2015).

58 Jean-Emmanuel Ray & Jacques Rojot, »The Fissured Workplace in France«, *CLLPJ*, 2016, vol. 37, p. 463.

59 Breen Creighton & Shae McCrystal, »Who is a «Worker» in International Law?«, *CLLPJ*, 2016, vol. 37, p. 691.

60 Tamás Gyulavári, *supra* note 53, at 87.

61 Joaquín García Murcia & Iván Rodríguez Cardo, »New Forms of Employment in Spain«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 349, 352–53.

62 Valerio de Stefano, »The Rise of the »Just-in-Time Workforce«: On-Demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the »Gig-Economy««, *CLLPJ*, 2016, vol. 37, p. 471, 494–99.

The first two ways of dealing with new forms of work attempt to re-work general rules that can apply across broad categories of employment relationships. A third approach is to identify particular employment relationships that pose new and special problems and develop special employment protections for those relatively narrow categories. An emerging example of this is »voucher« employment. This system, used in several countries, permits an »employer« to buy a voucher to pay a worker. The voucher includes payments for governmental programs, such as social security. The system is generally available only to certain types of occupations (such as home workers) which for various reasons tend to operate outside the normal employment system in the absence of vouchers.⁶³ Another approach is to deal with individual discrete problems presented by new forms of work. For example, ICT permits employers to reach out to call employees to work at any time, so it increases the number of issues presented by on-call time. Similarly, since ICT permits workers to work anywhere at any time, it also makes it more difficult to account for time actually worked. Neither of these are new problems, but ICT increases their incidence and salience. As a result, many countries have re-worked their rules on these topics;⁶⁴ France has gone the furthest in this regard with their recent »right to be de-connected« law.⁶⁵

On the other side of the relationship, a number of articles also dealt with the issue of what to do with a fissured or disappearing employer. The central problem here is how to hold employer's responsible for complying with employment law obligations when their relationship with workers is distant and fragile. A number of articles discussed ways in which the laws are adjusting to address this issue. One option is to expand the concept of joint employment so that more than one employer may be responsible for ensuring compliance when several are involved in the employment relationship.⁶⁶ Alternatively, instead of joint employment which holds all employers responsible for all employment-related duties, another approach would be to allocate responsibilities to particular employers depending on their particular relationship to the worker. Thus, the hiring employer might be responsible for hiring duties, the employer that manages the employee day-to-day might be responsible for duties at the worksite, etc.⁶⁷

An overriding issue in the legal response to new forms of employment is whether these are really new and unique problems, or whether they are slightly modified forms of problems labor regulation has always had to face. Matthew Finkin argues that while we can gain insight from past experiences,

⁶³ Several countries in Europe have implemented voucher systems. Symposium, »New Forms of Employment in Europe«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 1, 145 (Austria), 154 (Belgium), 231 (Greece), 345–46 (Slovenia), 364 (Turkey).

⁶⁴ See Bernd Waas, »New Forms of Employment in Germany«, *BCLR*, 2016, vol. 94, p. 223, 224–25.

⁶⁵ Ch. Mathieu et al., »Droit à la Déconnexion, Santé au Travail«, 2016, *RDT*, iss. Oct.

⁶⁶ See Daniela Izzi, »Joint & Several Liability for the Protection of Outsourced Work: Food for Thought from European Union Law«, *LD*, 2016, vol. winter, p. 35.

⁶⁷ See Jeremias Prassl, »Uber, Taskrabbit, and Co.: Platforms as Employers? Rethinking the Analysis of Crowdwork«, *CLLPJ*, 2016, vol. 37, p. 619.

the regulatory problems are »genuinely new« because computerization combined with the cognitive nature of the work transforms local markets into global ones, which are much more difficult to regulate.⁶⁸ Perhaps. Or perhaps there have been other eras during which rapid change and globalization posed special challenges to labor regulation and we need to focus our attention on lessons from those eras.⁶⁹ But whether new or old, there can be no doubt that the challenges to labor regulation are complex and difficult.

C. Wages, Poverty and Income Issues

Even though the question of poverty is far from a new concern for labour law and social security law researchers, it is worth pointing out the importance that the IALLJ authors granted to this topic in 2016. We would like to underline the two perspectives which particularly interested the authors on the question of poverty: 1) different and (relatively) new types of precarious workers and 2) questions about wages. The context of these works are, partly, a perfect extension of those of earlier years – the negative consequences of the 2008 financial and economic crisis and of the labour law and social security system reforms made in response to the crisis.⁷⁰ There are also other factors which gave rise to these IALLJ works about poverty and wages, such as the increase of activities on the borderline between paid work and other activities, as well as the introduction of a national legal minimum wage in Germany, the idea of a European minimum wage, and the increasing and intensifying debates on the »capability approach.« Let us examine the IALLJ works of 2016 on these questions in this order: precarious works; diverse questions about wages; issues relating to welfare schemes, including the basic income benefit.

I. Poverty, Precarious Work, and the Working Poor

1. Poverty after the 2008 financial crisis

The 2008 financial crisis hit countries in an imbalanced way. Among the European countries, the poverty rate of the population in severe material deprivation increased dramatically in some countries (Spain, Greece, Ireland and

68 »Beclouded work, Beclouded Workers in Historical Perspective«, *CLPJ*, 2015, vol. 37, p. 603, 617–18.

69 See, e.g., Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age* (1998)(reviewing social movements from the 1870s to the 1940s as they responded to increased globalization and rapid technological change); John Fabian Witt, *The Accidental Republic: Crippled Workmen, Destitute Widows, and the Remaking of American Law* (2004)(reviewing the origins of workers' compensation systems in the United States as railroads changed the geography and technology of legal regulation of accidental injury). See Polonca Končar, *Digitalisation – The Challenges of Labour Law*, *E&E*, 2016, vol. 16, p. 257 (labour law has always evolved and adapted to change, including technological change).

70 On the consequences of the financial and economic crisis, it should be noted that an Italian author discusses a new and rather positive trend from the perspective of protecting workers' rights – a shift of Italian constitutional judges from an emergency approach to restrict worker social rights towards an attitude of restoration of the social rights of workers. Giancarlo Ricci, »I diritti sociali fra politiche di austerità e ripresa economica«, *DLM*, 2016-1, p. 65.

Italy), while other countries – particularly, most of the former EU 15 member countries – did not experience a big change.⁷¹ This context can explain the strong interest of Italian IALLJ authors in the poverty question,⁷² as well as in the social policy reforms which had been implemented, at least partly in response to the increase in the poverty rate. The Italian scholarship on poverty paid special attention to family and regional perspectives: many countries (including Italy) addressed questions on the working poor and precarious workers, but in Italy there was special concern with the high poverty rate of children, especially in the southern part of the country.⁷³ This characteristic might partly explain the strong interest of Italian authors in improvement of the national welfare system (see section c below) which can directly and exhaustively cover all citizens in poverty throughout the nation.⁷⁴

2. Different types of precarious workers

One approach of authors in tackling the question of poverty and low income was to view it from the perspective of different types of precarious work with an insufficient level of wages.

The issue of precarious employment has been treated repeatedly by IALLJ authors after the recession and in the context of the rapid spread of the flexibility (flexisecurity) policy.⁷⁵ In Europe, except in the Nordic countries, the flexibility policy has resulted in an increase in the number of poor workers. A special issue was devoted to the consequences of this policy in 2016;⁷⁶ one article in the issue follows and analyses the growth of precarious employment in Europe (the former 15 EU member countries) as a consequence of this policy.⁷⁷ The article, by focusing on two dimensions of precarious employment – insecurity and poverty (low wages⁷⁸) – shows that the proportion of low-wage workers is high in southern European countries (Spain, Greece, Italy and Portugal), as well as in countries with more deregulated labour markets (Germany, Ireland, the Netherlands and the United Kingdom), while the

71 ECFIN *Economic Brief*, 2014, iss. 31, p. 3.

72 Chiara Saraceno, »Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi«, *RGL*, 2016-4, p. 717; Giuseppe Bronzini & Piera Campanella, »Il lavoro tra bisogno e libertà: nuove povertà prospettive di inclusione sociale reddito e attivazione: Introduzione«, *RGL*, 2016-4, p. 687. See also Matteo Jessoula, »Italy's winding road towards a national minimum income scheme«, *ESPN Flash Report* 2016/60.

73 C. Saraceno, op. cit.

74 Another context for this interest in welfare systems might be the lack of a national and universal measure to combat poverty in Italy. On this point, see Stella LaForgia, »Le politiche regionali di contrasto alla povertà e di inserimento sociale e lavorativo«, *RGL*, iss. 3, p. 574.

75 See S. Borelli & H. M. Hohnerlein, »Retrospective Overview of 2013 – Comparative labour law literature«, *RDCTSS*, 2014/3, p. 218; M. Aimo & D. Izzi, »Retrospective Overview of 2012 – Comparative labour law literature«, *RDCTSS*, 2013/3, p. 185.

76 *ILR*, 2016, vol. 155, no. 4 (Special Issue: »The Age of Flexibility«).

77 T. Gutiérrez-Barbarrusa, »The growth of precarious employment in Europe: Concepts, indicators and the effects of the global economic crisis«, *ILR*, 2016, v. 155, no. 4, p. 477.

78 The author adopts the Eurostar definition of low wages (wages that amount to two-thirds or less of national median hourly earnings).

southern European countries are also characterized by high levels of insecurity (measured by atypical employment).⁷⁹

Several issues related to precarious workers were of particular interest to IALLJ authors in 2016: issues related to education, personal life, independent work, and activities related to welfare allocation.⁸⁰

First, some authors paid particular attentions to the activities between education and work, which are more and more frequent in today's labour market, particularly among young workers, across the developed world. These are often called »traineeships«⁸¹ or “internships”.⁸² Even though these activities can be extremely useful for both workers and employers, they can produce situations of exploitation when the employers replace what might previously have been paid, entry-level jobs. They can also produce unjustifiable conditions for the trainees when, as is the case in many countries, there is not sufficient regulation for the protection of the collective and individual rights of trainees. The EU Council has already been aware of this question and adopted a recommendation on a quality framework for traineeships in 2014.⁸³ The IALLJ authors, presenting the situations of EU law and regulations as well as those of certain EU and non-EU countries (United States, Australia, United Kingdom, Finland, France and Estonia were chosen by the authors), share an understanding that the European as well as individual countries' laws and regulations are lacking sufficient protections for trainees. France's legislative efforts to protect trainees (by the so-called »Cherpion Law«⁸⁴) are appreciated positively by authors as an exception, even if the lack of monitoring and sufficient enforcement is pointed out.⁸⁵

Second, a special issue was published about workers who are required to be »available over and above the time they spend at work.«⁸⁶ For certain workers (casual and on-call workers but also full-time or part-time workers who are regularly required to work beyond the agreed work hours), work hours and work schedules have become more and more unpredictable, since they need

⁷⁹ The author compares the situations in 1995–2007 with those in 2008–2015. In addition to the influence of deregulation policy, the author points out the impact of the expansion of the EU in 2004 and 2007, particularly for the increase of poverty in Germany and the United Kingdom.

⁸⁰ Among the other types of precarious work, undeclared work has also drawn the attention of some authors. See Marta Giacconi, »Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law«, *LD*, 3–2016, p. 439; Simone Varva, »Undeclared work e Unione europea, ultimo atto: una «piattaforma europea» per contrastare il lavoro sommerso«, *LD*, 3–2016, p. 461.

⁸¹ Rosin A., »Precariousness of Trainees Working in the Framework of a Traineeship Agreement«, *IJCLLR*, 2016, vol. 32, iss. 2, p. 131.

⁸² R. Owens R. & A. Stewart, »Regulating for decent work experience: Meeting the challenge of the rise of the intern«, *ILR*, 2016, vol. 155, iss. 4, p. 679.

⁸³ The ILO defines a traineeship as »a limited period of work practice, whether paid or not, which includes a learning and training component, undertaken in order to gain practical and professional experience with a view to improving employability and facilitating transition to regular employment.«

⁸⁴ LOI n° 2011–893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.

⁸⁵ R. & A. Stewart, op. cit., p. 689.

⁸⁶ *IJCLLR*, 2016, vol. 32, iss. 3. A theoretical framework for this kind of work is proposed in the first article of the special issue. Émile Genin, »Proposal for a theoretical framework for the analysis of time porosity«, p. 280.

to adapt to the variable production needs of employers.⁸⁷ A study about home support services networks in Quebec, Canada, shows that these new types of work are often practiced by female workers, and result in precarious and low-wage work.⁸⁸

Third, as we have already examined⁸⁹ so-called »crowd work« has also attracted a lot of interest from IALLJ authors in 2016. This kind of work can also be seen as a new type of precarious work, as presented by an article based on an ILO investigation.⁹⁰ The above-cited article proposes to ensure a minimum-level wage for this kind of work, in maintaining the piece-rate system. The problem also overlaps with the second question (fixing the limits of work time) because these workers often spend a lot of time on line, trying to catch a better job when it appears.⁹¹

Authors also tackled another rarely discussed question about the precarious status of those who participate in welfare programmes in the UK and the Netherlands, two countries which have been leading figures of the welfare politiques in the European and other developed countries' activation programmes.⁹² In the context of continuous development of the activation politique in the welfare schemes in many countries, this article might also inspire comparative research in other countries' labour and welfare law.

As the concept of precarious worker often implies low income (and it is also the case for the types of precarious worker that we presented above), the question of precariousness overlaps largely with that of the working poor, though, the latter question itself was explored less often by IALLJ authors.⁹³ As we will see, however, many authors were interested in diverse questions about wages, often in relation to the poverty issue.

3. Wages, Minimum Wages and Living Wages

Diverse questions concerning wages interested a lot of IALLJ authors in 2016, particularly the question of the minimum wage. Fixing a minimum wage can sometimes be considered one of the solutions to the poverty problem, as it can increase the income of precarious workers, who are often in poverty. It is also considered to be an economic policy which supports and encourages domestic consumption and thus contributes to economic development. It is therefore logical that after the 2008 global economic and financial crisis, the

⁸⁷ Guilaine Valée, »Employees' obligation to be available to Employers: A (New) Pathway to Precariousness or Source of Flexibility?«, *IJCLLR*, vol. 32, iss. 3, p. 275.

⁸⁸ Louise Boivin, »Just-in-Time Labour: The case of networks providing home support services in Quebec«, *IJCLLR*, 2016, iss. 3, p. 301.

⁸⁹ See *supra*, text & notes at nn. 42–69.

⁹⁰ Janine Berg, »Income Security in the On-Demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowdworkers«, *CLLPJ*, 2016, vol. 37, p. 543.

⁹¹ J. Berg, op. cit., p. 561.

⁹² Amir Paz-Fuchs & Anja Eleveld, »Welfare revisited«, *ILJ*, 2016, vol. 45, p. 29.

⁹³ See Calvo Gallego, F.J., »Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: Una primera aproximación«, *TL*, n° 134/2016, p. 63. The difficulty of defining the »working poor« which is emphasized in this article might be one of the reasons for the (relative) reluctance of legal researchers to address this topic.

question of wages has been considered to be pressing by researchers in a lot of countries on different continents but also by international organizations.⁹⁴ The introduction of a legal minimum wage in Germany⁹⁵ and the debates on the possibility of a European minimum wage⁹⁶ have strengthened this interest, particularly in Europe. In the European Union context, the minimum wage might also be considered to be a tool to realize a fair competitive environment from a labour costs perspective. Finally, a relatively new perspective has also been present concerning the minimum level wage: the concept of a »living wage.« The authors who argue for a living wage focus on human rights and social justice to determine the minimum wage level which should be guaranteed to all workers, considering that the »minimum wage« as it is generally designed today is insufficient from this point of view.

a) The Minimum Wage

Around the minimum wage, numerous questions can be discussed: its level, process for determining (by which norm? Who decides?), effects on the labour market, effectiveness, and so on. Let's see how these topics were discussed by IALLJ authors, putting aside for the moment the topic of the appropriate level of the minimum wage (which we will discuss later, together with the living wage).

About the process of decision, from the perspective of comparative labor law, it is essential to take in consideration the role of social partners on the question of wages regarding the legal minimum wages (including the European level social partners with respect to the European regulations). An Austrian author discusses this point, in making comparisons between German and Austrian laws and the social partners' relationships, claiming that in the countries where collective bargaining coverage is high, the collectively bargained minimum wage can guarantee decent minimum wages for the employees, while, at the same time, guaranteeing a minimum of contractual freedom for the parties to the employment relationship.⁹⁷

The distribution and equalizing effects of the minimum wage interested the Latin American authors. The article about the distribution effects of the increase in the real value of the minimum wage in Argentina, Brazil, Chile and

⁹⁴ COM (2012)173, p. 9, Stuart C. Carr, Jane Parker, James Arrowsmith, & Paul A. Watters, »The living wage: Theoretical integration and an applied research agenda«, *ILR*, 2016,, vol. 155, iss. 1, p. 1 (see particularly the introduction to the article for the recent debates about wages).

⁹⁵ Thomas Lakies, »Ein Jahr gesetzlicher Mindestlohn – gelöste und ungelöste Rechtsprobleme«, *AUR*, 2016-1, p.14. Hendrik Pütz, »Zur Vergütungspflicht von Überstunden durch das Mindestlohngesetz«, *AUR*, 2016-5, p. 186. Patrick Rémy, »La loi allemande sur le salaire minimum: le SMIC en Allemagne?«, *RDT*, 2014, p. 774.

⁹⁶ See, for example, Schulten, Thorsten, Torsten Muller, & Line Eldring. »Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles«, *La Revue de l'Ires*, 2016, vol. 89, no. 2, p. 89.

⁹⁷ Elisabeth Brameshuber, »Basic Income from Wages: Freedom of Contract versus Statutory Minimum Standards«, *ELLJ*, 2016, vol. 7, p. 206. The author also claims that in this situation, the general wage level is relatively high. P. 227.

Uruguay, shows that the distributional effects were confirmed in three of these countries (all except Chile).⁹⁸

Various factors affect whether the minimum wage can be effectively enforced.. An author points out, examining the situations in Latin American countries (Chile, Costa Rica, Peru and Uruguay) that the minimum wage needs to be accompanied by an efficient labour inspection system, particularly when the minimum wage is very low or very high relative to average wages of the countries.⁹⁹ It was also pointed out by an Austrian author that the collectively agreed sectoral minimum wage is more easily applied by employers than the statutory universal minima.¹⁰⁰

b) The Level of the Minimum Wage and a New Orientation: The Living Wage

One of the major questions about the minimum wage is, of course, what the level should be: what level is necessary and sufficient as a minimum standard of wages? And this question cannot be separated from the objective of the minimum wage – what are we trying to accomplish in guaranteeing the minimum standard of wages? Even though, as we mentioned above, the minimum wage can have multiple dimensions – workers' rights, economic policy, ensuring fair competition between employers, etc., the IALLJ authors treated this topic almost entirely from the first perspective – the workers' human and fundamental right, as well as, by extension, a certain social justice. In an article inspired by the idea of a European minimum wage and the German minimum wage scheme, an author discusses a »minimum income through wage«, claiming that the wage should guarantee a »fair and sufficient reward for work.«¹⁰¹

And from this point of view, a new vision of the minimum wage – called (or not) a »living wage«¹⁰² – which should be fixed at the level that guarantees human dignity and not only the pure and material survival of workers – has been proposed by certain authors. Behind this trend, we can observe the strong influence of the »capability approach«, proposed by Amartya Sen and Martha Nussbaum,¹⁰³ a theory which interests a lot of labour law scholars as a »cornerstone for a renewed labour law.«¹⁰⁴

We also would like to add that in the articles debating the minimum standard for wages, different words are applied by different actors and authors, which are not always strictly defined and which can be used in different

⁹⁸ Roxana Maurizio & Gustavo Vázquez, »Distribution effects of the minimum wage in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay«, *ILR*, 2016, vol. 155, p. 97.

⁹⁹ Andres Marinakis, »Non-compliance with minimum wage laws in Latin America: The importance of institutional factors«, *ILR*, 2016, vol. 155, p. 133.

¹⁰⁰ E. Brameshuber, *op. cit.*, pp. 226 and 227.

¹⁰¹ E. Brameshuber, *op. cit.*

¹⁰² Stuart C. Carr, Jane Parker, James Arrowsmith & Paul A. Watters, *op. cit.*

¹⁰³ See, for example, Martha Nussbaum, (2011) *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

¹⁰⁴ Riccardo Del Punta, »Labour Law and the Capability Approach«, *IJCLLR*, 2016, p. 383.

senses – »equitable«,¹⁰⁵ »fair income«, »sufficient reward for work«, »basic income«, »minimum wage (income)«, »decent wages« or »amount of income ... to live in dignity«, etc.¹⁰⁶ Furthermore, when we discuss »income«, it can be guaranteed either by wages alone or by both wages and social security.¹⁰⁷ This point encourages us to examine carefully, when we discuss guaranteeing a minimum standard of wages, what exactly we are talking about. The complex and multifunctional character of the minimum wage that we discussed above also justifies this cautious attitude in the debates on the minimum wage.

c) Other Questions About Wages

The rising interest in the minimum wage might also increase our interest in different questions about wages in general.¹⁰⁸ And particularly in relation to the debates about the European minimum wage, some questions will be worth discussing from a comparative perspective; for example, the question of the effectiveness of different norms concerning wages in general,¹⁰⁹ the role of labour inspection, and the question of the definition of wages. About the latter, on a rather classical but yet always controversial question, one author examined in a comparative study the different treatments of »tips« in France, Germany and the United States.¹¹⁰

II. Basic Income and Welfare

Even though the minimum wage can solve a part of the poverty problem, it is not, of course, a magical solution which automatically resolves all the poverty situations. First, the minimum wage is often set at an insufficient level to guarantee the living conditions beyond the bare poverty threshold.¹¹¹ Moreover, if the minimum wage is fixed on an hourly basis, the minimum wage is not a solution to the problem of insufficient working time (typically this affects part-time workers with modest incomes). And needless to say the minimum wage can only cover the working population and the problem of poverty of those who don't work or who are not of working age can never be totally resolved by a minimum wage (or living wage) scheme.

As a result, different types of welfare schemes – social assistance as well as unemployment benefits – also interested IALLJ authors as possible solutions

¹⁰⁵ E. Brameshuber, op. cit., p. 213.

¹⁰⁶ According to the article about the living wage, this concept is related to the broader concept of »decent work« included and defined in the ILO's agenda. (see Stuart C. Carr *et al.*, op. cit.). About decent work, see also Francesco D'Ovidio, »Il lavoro che verrà«, *RGL*, 2016-4, p. 698.

¹⁰⁷ E. Brameshuber, op. cit., p. 210.

¹⁰⁸ The International Labour Review published a special issue on wages. 2016, vol. 155–1. Among other things, the issue includes an analysis of the inequality of wages in China. John Whalley & Chunbing Xing, »Ownership restructuring and wage inequality in urban China«, *ILR*, 2016, 155–1, p. 57.

¹⁰⁹ See the articles in vol. 37, iss. 2 of *CLPJ*, as well as Renato Bignami & Maria Cristina Serrano Barbosa, »La Inspección de Trabajo y el fraude salarial en Brasil: justicia al nivel de la calle, desarrollo y paz social«, *DRL*, 2016-7, p. 686.

¹¹⁰ Matthew W. Finkin, »The Kindness of Strangers: The Tip and the Minimum Wage in France, Germany, and the United States«, *IJCLLR*, 2016, vol. 32, iss. 1, p. 3.

¹¹¹ E. Brameshuber, op.cit., p. 210.

to the poverty issue.¹¹² In the general and continuous trend of welfare policy in these welfare schemes in a lot of countries, an opposite direction was examined by some authors as another possible option – universal basic income.¹¹³ Authors, in presenting different types of universal basic income, pointed out the limits of the universal income concept: its uniformity and the low level of allocation, compared to the existing social security benefits, which vary according to the real necessity of individuals. According to the authors, the concept of universal basic income is presented in this article as one which can cover diverse types of income guarantee systems, including a lot of existing social allocations.¹¹⁴

D. List of Journal Abbreviations

- Arbeit und Recht (Germany) = AuR
- Australian Journal of Labour Law (Australia) = AJLL
- Bulletin of Comparative Labour Relations (Belgium) = BCLR
- Canadian Labour & Employment Law Journal (Canada) = CLELJ
- Comparative Labor Law & Policy Journal (United States) = CLLPJ
- Derecho de las Relaciones Laborales = DRL
- Diritti Lavori Mercati (Italy) = DLM
- Employees & Employers: Labour Law & Social Security Review (Slovenia)
= E&E
- Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (Germany) = EuZA
- European Labour Law Journal (Belgium) = ELLJ
- Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali (Italy) = DLRI
- Industrial Law Journal (UK) = ILJ
- International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations
(The Netherlands) = IJCLLIR
- International Labour Review (ILO) = ILR
- Revue Internationale de Travail (France) = RIT
- Japan Labor Review (Japan) = JLR

¹¹² See, for example, Makoto Arai, »Gesetz über die Soziale Wohlfahrt und Rechtsschutz für Nutzer von sozialen Wohlfahrtsdiensten«, *ZIAS*, 2016, Heft 1, 30. Jahrgang, 2016, p. 3; Ute Köller, »Die Sozialhilfe im Recht der Europäischen Union – immer noch eine Randexistenz oder auf dem Weg zu einem ›Europäischen Sozialhilferecht?«, *ZIAS*, 2016, Heft 1, 30. Jahrgang, 2016 p. 98; Silvia Spattini »Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale«, *RGL*, 2016-3, p. 550–561; Natalia Paci, »Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act?«, *RGL*, 2016-4, p. 781; García Viña, Jordi, »La protección por desempleo en España« *DRL*, Issue nº 5, p. 425; B. Suárez Corujo, »El colapso de la protección por desempleo en tiempos de crisis«, *DRL*, 2016, Issue nº 7, p. 655; Antonella Occhino, »Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità«, *DLM*, 2016, vol. 3, p. 499.

¹¹³ An Italian author claims that the basic income should be considered to be a constitutionally necessary tool in interpreting the Italian Constitution. Chiara Tripodina, »Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario«, *RGL*, 2016-4, p. 732.

¹¹⁴ Grega Strban, Renata Mihalić, Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik univerzalnega temeljnega dohodka, *E&E*, Vol. 16, No. 1/2016, p. 9. 2 In this article, the original and core form of a universal basic income is defined as a non-selective, long-lasting, individual and completely unconditional income, independent of the social and economic situation of the beneficiary and the origin of the social situation.

Lavoro e Diritto (Italy) = LD

Pécsi Munkajogi Közlemények (Pecs Labour Law Journal) (Hungary) =
PMJK

Relaciones Laborales (Spain) = RL

Revista de Derecho Social (Spain) = RDS

Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale (France) =
RDCTSS

Revue de Droit du Travail (France) = RDT

Revista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale = RGL

Temas Laborales (Spain) = TL

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits und Sozialrecht
(Germany) = ZIAS

Hajime Wada, Nagoya

Herausforderungen des Arbeits- und Sozialrechts in der Altersgesellschaft Japans

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Herausbildung und Weiterentwicklung der traditionellen Arbeitsverhältnisse
 - I. Herausbildung der japanischen Beschäftigungspraktiken
 - II. Das Modell des männlichen Ernährers
 - III. Lebenslange Beschäftigung
- C. Die sozialen Sicherungssysteme
- D. Veränderungen im Beschäftigungsumfeld
 - I. Geburtenrückgang/Überalterung
 - II. Die verlorenen zwei Dekaden
 - III. Zunahme der nicht-regulären (atypischen) Beschäftigung
 - IV. Anstieg der nicht-regulären Beschäftigung und Personalkostenwettbewerb
 - V. Nicht-reguläre Beschäftigung und relative Armut
- E. Funktion der Gewerkschaften
- F. Antworten des Rechts auf die Altersgesellschaft
 - I. Reformen der Sozialversicherungssysteme¹
 - 1. Reform der Arbeitnehmerrente
 - 2. Reform der Krankenversicherung
 - 3. Reform der Pflegeversicherung
 - II. Beschäftigungsmaßnahmen für ältere Menschen
 - III. Verbesserte Beschäftigungsbedingungen im Niedriglohnsektor
 - 1. Erhöhung des Mindestlohns
 - 2. Große Disparität der Arbeitsbedingungen zwischen regulär Beschäftigten (Stammbelegschaft) und nicht-regulär Beschäftigten
- G. Fazit

A. Einleitung

Die Alterung der Bevölkerung ist ein in den Industrieländern weitverbreitetes Phänomen. Besonders in Japan jedoch schreitet die Alterung rapide voran, während gleichzeitig aufgrund der sinkenden Geburtenrate auch die Zahl der Kinder stetig abnimmt. Laut Regierungsstatistiken betrug die Altenquote (Anteil der Personen im Alter von 65 Jahren oder älter an der Gesamtbevölkerung) 2015 26 % und lag damit weltweit auf Rang eins, während die Gesamtfrauchtbarkeitsziffer (zusammengefasste Geburtenziffer aller Frauen zwischen 15 und 49 Jahren) mit 1,46 im OECD-Vergleich den unteren Rängen zuzuordnen ist. Zum Vergleich: in Deutschland liegt der Anteil der Personen ab 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung bei 21,24 % (Rang 4 weltweit), während die Gesamtfrauchtbarkeitsziffer mit 1,47 vergleichbar mit Japan ist.

¹ Vgl. auch: National Institute of Population and Social Security Research »Social Security in Japan 2011«.

Die Grundlagen des japanischen Arbeits- und Sozialrechts waren in den 1960er Jahren größtenteils gelegt. Damals belief sich die Altenquote auf 6 %, die Gesamtfruchtbarkeitsziffer lag bei etwas über 2,1. Obwohl der Aufbau der Bevölkerung damals eine ideale Pyramide darstellte, hat dies sich heute jedoch erheblich gewandelt (Vgl. Abb. 1). Diese Veränderungen haben große Auswirkungen auf das Arbeits- und das Sozialrecht (im letzteren Fall insbesondere auf das System der Arbeitnehmerrentenversicherung).

In Rahmen dieses Beitrags soll auf die Frage eingegangen werden, wie sich das Arbeits- und Sozialrecht bzw. die diesen zugrunde liegenden tradi-

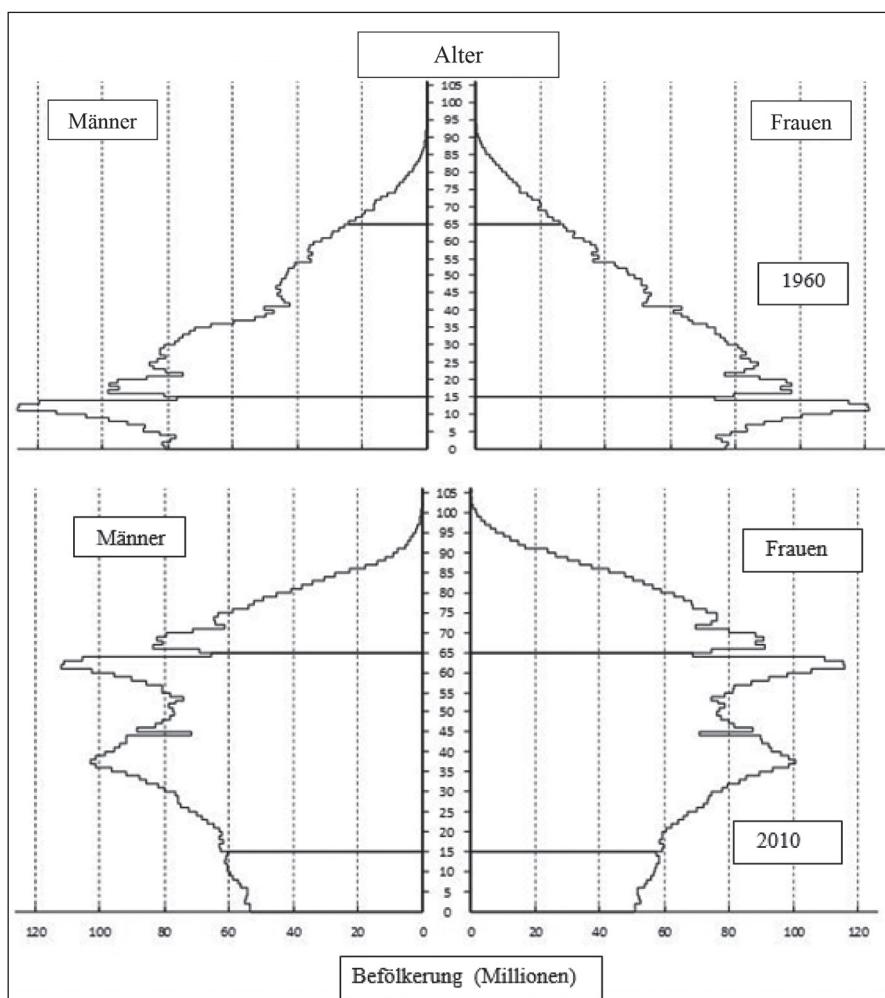


Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungspyramide (1960, 2010)

Quelle: Amt für Statistik des Ministeriums für öffentliche Verwaltung, innere Angelegenheiten, Post und Telekommunikation

tionellen Arbeitsverhältnisse herausgebildet haben und wie es dazu kam, dass diese gezwungen waren, sich zu wandeln. Ferner sollen mögliche Ansätze zur Lösung dieser Herausforderungen erörtert werden.

B. Herausbildung und Weiterentwicklung der traditionellen Arbeitsverhältnisse

I. Herausbildung der japanischen Beschäftigungspraktiken

Das japanische Arbeits- und Sozialrecht bildete sich grundsätzlich nach dem Zweiten Weltkrieg heraus² und entwickelte sich bis in die 1960er Jahre stetig weiter. Gestützt wurde diese Entwicklung durch das erstaunliche Wirtschaftswachstum (Vgl. Abb. 2). Der Bevölkerungsaufbau hatte zu jener Zeit die Form einer idealen Pyramide, d. h. es gab viele Arbeitnehmer in der aktiven Erwerbsphase, die das Sozialversicherungssystem stützten, während es andererseits nur sehr wenige Menschen im Ruhestand gab.

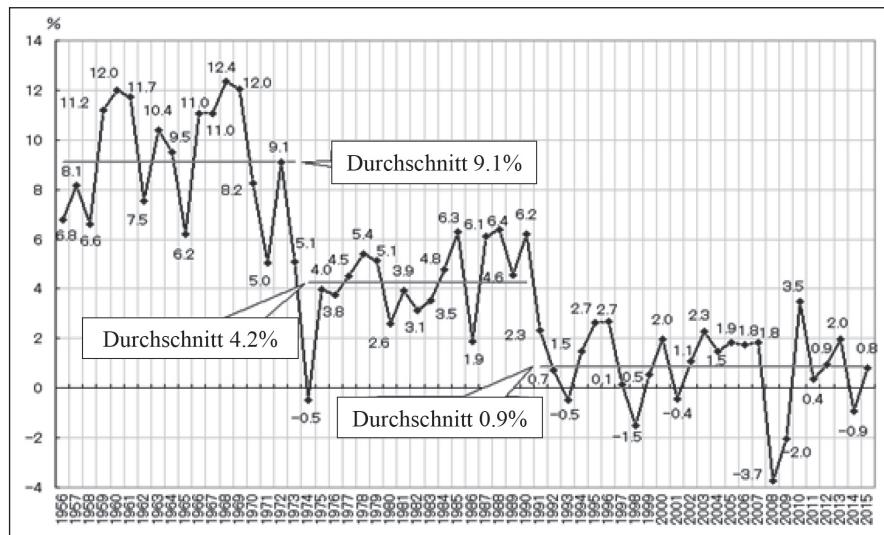


Abbildung 2: Entwicklung des Wirtschaftswachstums
Quelle: Kabinettamt SNA Site

2 Vor dem Zweiten Weltkrieg wurden im Bereich des Arbeitsrechts 1911 das Fabrikgesetz erlassen (Inkrafttreten 1916), dessen Zweck es war, die in den Fabriken arbeitenden Frauen und Jugendlichen zu schützen sowie 1931 das Gesetz zur Hilfe bei Arbeitsunfällen und das Gesetz zur Haftpflichtversicherung bei Arbeitsunfällen. Hinsichtlich der Gewerkschaften existierte vor dem Zweiten Weltkrieg jedoch nur das Gesetz zur Unterdrückung derselben. Im Bereich der Sozialversicherung wurde 1922 das Gesetz zur Krankenversicherung, 1938 das Gesetz zur Volkskrankenversicherung und 1941 das Gesetz zur Arbeitnehmerrentenversicherung erlassen (1944 wurde der Name des Gesetzes geändert). Die Sozialversicherung diente dabei neben ihrem eigentlichen Zweck auch dazu, gesunde Soldaten sicherzustellen und finanzielle Mittel für den Krieg zu beschaffen.

Mitte der 50er Jahre führte der amerikanische Wissenschaftler James C. Abegglen eine Untersuchung über japanische Unternehmen durch und wies in seinem 1958 erschienenen Werk³ auf einige Besonderheiten der japanischen Arbeitsverhältnisse hin. Dazu gehörten u. a. die lebenslange Beschäftigung (lifetime employment), Vergütung nach dem Senioritätsprinzip (seniority-based wages), Einstellungen von neuen Universitäts-/Schul-Absolventen zu festen Terminen (periodic hiring), Berufsausbildung im Unternehmen (in-company training) und Betriebsgewerkschaften (enterprise union) etc. Grundsätzlich wurden diese Merkmale bis heute beibehalten, allerdings wurden sie in der Zwischenzeit stark modifiziert.

Ein Charakteristikum des darin als »japanisches Arbeitsverhältnis« bezeichneten Arbeitsverhältnisses ist die Tatsache, dass es sich um eine feste Anstellung handelt, bei der durch einen unbefristeten Arbeitsvertrag die Beschäftigung bis zum Rentenalter garantiert wird. Getragen wurde dieses System überwiegend von männlichen Arbeitnehmern.

Auch in jener Zeit gab es zwar Gelegenheitsarbeiter in prekären befristeten Beschäftigungsverhältnissen sowie Saisonarbeiter, die in den Ruhezeiten der Landwirtschaft im Winter in Fabriken der Industriegebiete oder auf Baustellen arbeiteten, ihr Anteil war jedoch nicht hoch. Es gibt zwar keine offiziellen Statistiken, man schätzt jedoch, dass der Anteil der nicht-regulär Beschäftigten Anfang der 1970er Jahre unter 10 % lag. Auch bei den Festangestellten (regulär Beschäftigte) wurden Männer als Kandidaten für künftige Führungspositionen eingestellt, während man Frauen als Mitarbeiter für unterstützenden Tätigkeiten beschäftigte. Diese nach Laufbahn getrennte Einstellung brachte diverse diskriminierende Beschäftigungspraktiken hervor.

II. Das Modell des männlichen Ernährers

Ab den 1970er Jahren begann einhergehend mit dem Anwachsen des tertiären Sektors auch die Zahl der Teilzeitbeschäftigen zu steigen. Diese waren im Wesentlichen a) Hausfrauen, die aufgrund von Heirat oder Kindererziehung aus dem Arbeitsleben ausschieden und wieder anfingen zu arbeiten, nachdem die Kindererziehung abgeschlossen war (dies resultierte in einer M-förmigen Erwerbstätigkeitskurve der Frauen) und b) Studenten, die sich neben dem Studium den Lebensunterhalt verdienten. So entwickelte sich das Modell des männlichen Brotverdieners(male breadwinner model), das dem Mann die Rolle des Hauptverdieners und der Frau die Rolle der Hausfrau oder des Zuverdieners (Erwerbstätigkeit zur Unterstützung des Haushaltseinkommens) zuwies.

Das Modell des männlichen Ernährers spiegelt sich neben dem Arbeitsrecht auch im Aufbau der Einkommenssteuer und der Sozialversicherungsbeiträge wider. Wenn der steuerzahlende Haushalt vorstand (i. d. R. der

3 James C. Abegglen, The Japanese Factory – Aspects of its social organization, 1958. J. Abegglen (Leitung der Übersetzung: Kuniyoshi Urabe), *Nihon no keiei* (japanisches Management), Diamond, Inc., 1958.

Ehemann) einen unterhaltsberechtigten Ehepartner (= Ehefrau) hat und die Lohneinkünfte der Ehefrau 1,03 Mio. Yen (ca. 7900 €) nicht übersteigen, muss der Ehepartner keine Einkommenssteuer zahlen und darüber hinaus ist ein gewisser Betrag vom versteuerbaren Einkommen des Haushaltvorstands abzugsfähig (Man spricht in diesem Zusammenhang von der 1,03 Mio.-»Mauer«, die einschränkend auf die Arbeitsweise wirkt). Auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen (Krankenversicherung, Arbeitnehmerrente) wird die Ehefrau als Unterhaltsberechtigte des Ehemanns behandelt und ist als solche von der Beitragspflicht in die Sozialversicherung befreit, wenn ihr Jahresgehalt 1,3 Mio. Yen (die sog. 1,3 Mio. Yen-»Mauer«) nicht übersteigt (seit Oktober 2016: 1 056 000 Yen). Da die Sozialversicherungsbeiträge jeweils zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden, spart ein Arbeitgeber umso mehr Lohnnebenkosten (Sozialbeiträge), je mehr Teilzeitkräfte er beschäftigt.

Das Niveau des Mindestlohns wurde vorwiegend mit Blick auf Teilzeitkräfte im Niedriglohnbereich festgelegt. Da diese im Wesentlichen weibliche Arbeitnehmer waren, die zum Haushaltseinkommen dazu verdienten, wurde das Niveau der Mindestlöhne niedrig gehalten. So wirkte sich das Modell des männlichen Ernährers im Bereich der Beschäftigung diskriminierend aus.

III. Lebenslange Beschäftigung

Die ursprüngliche Bedeutung des Begriffs »lebenslange Beschäftigung« besagte, dass man »unabhängig vom Alter arbeitet, solange man bei guter Gesundheit arbeiten kann«. In den 1950er Jahren war in vielen Unternehmen eine Altersgrenze zwischen 50 und 55 Jahren verbreitet. Damals lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei etwa 60 Jahren, so dass die Altersgrenze einer lebenslangen Beschäftigung sehr nahe kam⁴. In der Folge stieg die durchschnittliche Lebenserwartung der Japaner jedoch drastisch an, während das Rentenalter nicht entsprechend angehoben wurde. Das Gesetz über die stabile Beschäftigung älterer Menschen machte die Altersgrenze von 60 Jahren erst 1998 zur Pflicht, und diese Altersgrenze besteht heute noch unverändert⁵. Die durchschnittliche Lebenserwartung von Sechzigjährigen liegt heute sowohl bei Männern als auch bei Frauen bei weit über 80 Jahren (Männer: 83 Jahre, Frauen: 89 Jahre).

4 Genauer Vgl. Masaru Hagiwara »teinensei no rekishi« (Geschichte der Altersgrenze), Nihonrodokyokai, 1984. Ein Überblick über die Geschichte der Altersgrenze von der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zum 20. Jahrhundert.

5 Mit der Reform des Gesetzes über die stabile Beschäftigung älterer Menschen 2006 wurde eine Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Altersgrenze bis 65 Jahre (Anheben der Altersgrenze oder Wiederanstellung) zur Pflicht. In der Unternehmenspraxis wird die Beschäftigung bis 65 Jahre i. d. R. sichergestellt, indem die betreffenden Personen als befristete oder Teilzeitkräfte wieder angestellt werden.

C. Die sozialen Sicherungssysteme

Die japanische Sozialversicherung wurde in Anlehnung an das Bismarck-sche Modell der Sozialversicherung geschaffen und ist folgendermaßen aufgebaut: Im Bereich der Sozialversicherung gibt es die Krankenversicherung (1922 eingerichtet) und die Rentenversicherung (1942 eingerichtet), im Bereich der Arbeitsversicherung die Unfallversicherung (1947 eingerichtet) und die »Beschäftigungsversicherung« (früher: Arbeitslosenversicherung, eingerichtet 1947). Hinzu kam ab 2000 die Pflegeversicherung. 1961 wurde eine Volkskrankenversicherung eingeführt, die nicht nur Arbeitnehmer, sondern sämtliche Bürger umfasst, sowie eine Volksrentenversicherung.

Die Arbeitnehmerrentenversicherung für Arbeitnehmer in privaten Unternehmen – Beamte fallen unter die die genossenschaftliche Rentenversicherung – setzt auf der Volksrente auf. Grundsätzlich erhält man ab 65 Jahre eine Altersrente, wenn man mindestens 25 Jahre in die Rentenversicherung eingezahlt hat.⁶

D. Veränderungen im Beschäftigungsumfeld

I. Geburtenrückgang/Überalterung

Durch die immer rascher voranschreitende Alterung der Bevölkerung und den Rückgang der Geburten hat sich die Bevölkerungsstruktur, die das Arbeits- und Sozialrecht bisher gestützt hat, tiefgreifend verändert. Dies hat Auswirkungen auf sämtliche Stadien des menschlichen Lebens und stellt Japan vor die Herausforderung, das System der Arbeitnehmerrente zu reformieren und – damit gekoppelt – das Rentenalter anzuheben.

Als Maßnahmen gegen den Geburtenrückgang gilt es vor allem, im Rahmen von sozialen Wohlfahrtsmaßnahmen mehr Kinderkrippen⁷ einzurichten, im Bereich des Arbeitsrechts ist ein Ausbau der Erziehungszeiten gefordert.

Wie in anderen Industriekulturen auch, beruht die gesetzliche Rentenversicherung in Japan nicht auf einem Kapitaldeckungsverfahren sondern auf einem Umlageverfahren. Der drastische Rückgang der Geburtenziffern bedeutet, dass in den kommenden Generationen die Rentenlast von weniger Per-

⁶ Konkret lag der einkommensunabhängige Festbetrag der Altersrente bis zum Geschäftsjahr 2000 bei 60 Jahren, wurde danach stufenweise angehoben und wird seit dem Geschäftsjahr 2013 ab 65 Jahre gezahlt. Der einkommensabhängige Teil der Rente wurde bis zum Geschäftsjahr 2012 ab 60 Jahre gezahlt und danach stufenweise angehoben. Ab dem Geschäftsjahr 2025 erfolgt die Zahlung dieses Teils der Rente erst ab 65 Jahre. Im Fall von Frauen verschiebt sich der Zahlungsbeginn jeweils um 5 Jahre nach hinten. Derzeit wird erwogen, die Beitragszahlungsdauer von 25 auf 10 Jahre zu verkürzen.

⁷ In Japan unterscheidet man *Hoikuen* (Kindertagesstätte/Kinderkrippe), in denen Kinder schon ab unter 12 Monaten betreut werden (Voraussetzung für die Aufnahme ist, dass beide Eltern – bzw. im Fall eines alleinerziehenden Haushalts die alleinerziehende Person – berufstätig sind) und *Yochien* (Kindergarten), die Kinder ab 3 Jahren betreuen. 8 % der Kinder unter 12 Monaten, 13 % der einjährigen und 30 % der zweijährigen Kinder besuchen einen *Hoikuen* (MHLW, *Gakkokihonchosahokokusho* (Bericht zur Basisstudie über schulische Einrichtungen), 2006. Bei den Fünfjährigen besuchen 39 % der Kinder einen *Yochien*, 57 % einen *Hoikuen* (insgesamt 97 %). Der japanische *Yochien* entspricht etwa einem deutschen Kindergarten, der *Hoikuen* einer Kinderkrippe.

sonen getragen werden muss – auch unter diesem Aspekt kommen schwerwiegende Probleme auf das Rentensystem zu.

II. Die verlorenen zwei Dekaden

Das Arbeitsrecht und die Sozialsysteme, die sich bis in die 1970er Jahre erfolgreich weiterentwickelten und ausgebaut wurden, begannen sich ab den 1980er Jahren deutlich zu verändern.

Ein amerikanischer Wissenschaftler pries die Leistungsfähigkeit der japanischen Wirtschaft in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre mit den Worten »Japan as Number One« und führte als wesentlichen Grund hierfür die japanisch geprägten Arbeitsverhältnisse und die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern an⁸. Damals litten die westlichen Staaten infolge der Ölkrise von 1973 unter hoher Arbeitslosigkeit, während sich in Japan mit einer florierenden IT- und Hightech-Industrie und einer Arbeitslosenquote von nur 2–3 % ein völlig anderes Bild bot.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre entwickelte sich die sog. Bubble Economy, eine Seifenblase ausgelöst durch Immobilienspekulationen, die 1993 dann – wie zu erwarten – platzte. Darüber hinaus wurde Japans Wirtschaft im Zuge der Globalisierung, die um 1990 herum einsetzte, in den Wettbewerb mit China und anderen asiatischen Entwicklungsländern getrieben und geriet damit in doppelte Bedrängnis. Bis heute hat es diese Schwierigkeiten nicht erfolgreich überwinden können, daher spricht man auch von den »verlorenden zwei Dekaden«.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Zunahme der nicht-regulären Beschäftigung und der Anstieg der Armutssquote (bzw. der armen Schichten), die das Gefälle in der Gesellschaft verstärken. Dies zeigt sich insbesondere bei den jüngeren Altersgruppen, deren Anteil an der Bevölkerung, den Erwerbstätigen und den regulär Beschäftigten (Stammbelegschaft) drastisch zurückgeht – einzig die Zahl der nicht-regulär Beschäftigten steigt an. Zusätzlich zum Geburtenrückgang gefährdet diese Situation die Nachhaltigkeit des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherungssysteme.

III. Zunahme der nicht-regulären (atypischen) Beschäftigung

Die nicht-reguläre Beschäftigung, deren Anteil in den 1970er Jahren noch unter 10 % lag, ist heute bis auf fast 40 % angestiegen (Vgl. Abb. 3). In westlichen Ländern wird für die nicht-reguläre Beschäftigung der Begriff »atypisch« verwendet. In Japan werden darunter rechtlich betrachtet Beschäftigungen ohne festgesetzte Dauer (unbefristete Beschäftigung), Teilzeitbeschäftigungen und die Überlassung von Arbeitnehmern verstanden, statistisch wird aber nicht klar zwischen den verschiedenen Formen getrennt. Aus diesem

8 Ezra F. Vogel, *Japan as Number One: Lessons for America*, 1979 Harvard University Press. Ezra F. Vogel (übersetzt von Wakako Hironaka/Akiko Kimoto), »Japan as namba wan«, Hankyo Communications, 2004.

Grund werden bei Untersuchungen die Bezeichnungen der Unternehmen zu grundegelegt (Arbeitnehmerüberlassung, Teilzeit, Vertragsmitarbeiter mit befristetem Vertrag, *Arubaito* (vereint Merkmale der Teilzeit und der befristeten Beschäftigung), Vertragsarbeitskraft, die nach Erreichen des Rentenalters im Unternehmen wieder beschäftigt wird).

Die nicht-reguläre Beschäftigung nahm ab den 1980ern allmählich und dann insbesondere in den 1990ern verstärkt zu. Dies wird hauptsächlich darauf zurückgeführt, dass im Zuge der ab 1990 beginnenden Globalisierung der Wirtschaft auch ein Wettbewerb hinsichtlich der Senkung der Personalkosten begann. 1995 stellte der japanische Arbeitgeberverband Nikkeiren in seinem Bericht »*shinjidai no Nihonnteki keiei*« (Das japanische Management in einem neuen Zeitalter) Beschäftigungsstrategien vor, die im Wesentlichen darauf ausgerichtet waren, zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Unternehmen für die Zukunft den Kern des Beschäftigungsmodells – d. h. die lebenslange Beschäftigung – soweit wie möglich zu reduzieren und stattdessen die nicht-reguläre Beschäftigung, insbesondere die flexiblen befristeten Beschäftigungsformen und die Teilzeitbeschäftigung, auszubauen.

Die einzelnen Unternehmen stellten sich prompt auf diese Strategien ein: Heute befinden sich nur noch 60 % der Arbeitnehmer in Japan in lebenslangen Beschäftigungsverhältnissen⁹.

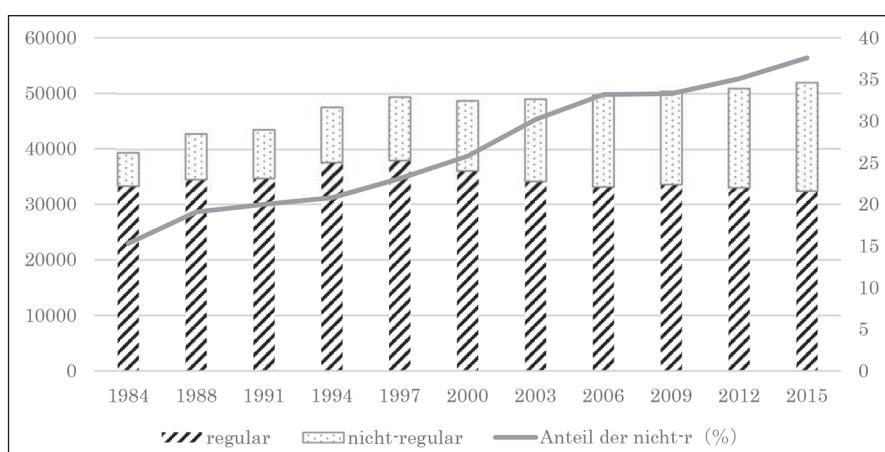


Abbildung 3: Entwicklung der regulären und der nicht-regulären Beschäftigung (1984–2015)

Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Wohlfahrt »Studie zur Arbeitskraft«

⁹ Genauer gesagt werden viele Arbeitnehmer von Großunternehmen im Alter von Anfang fünfzig bis Mitte fünfzig in angeschlossene Unternehmen oder Tochterunternehmen der Muttergesellschaft transferiert. Für die betreffenden Personen ist die Beschäftigung innerhalb der Unternehmensgruppe bis zur Erreichung des Rentenalters garantiert.

IV. Anstieg der nicht-regulären Beschäftigung und Personalkostenwettbewerb

Ca. 70 % der nicht-regulär Beschäftigten arbeiten unter befristeten Arbeitsverträgen. Ein großer Teil dieser Beschäftigungsverhältnisse dient dabei als Puffer, um auf Konjunkturschwankungen reagieren zu können. Bei einer Beschäftigungsdauer von bis zu 30 Tagen besteht keine Arbeitslosenversicherungspflicht. In Fällen, in denen die Dauer der Beschäftigung zwei Monate nicht übersteigt oder in denen die festgesetzte wöchentliche Arbeitszeit unter 20 Stunden liegt und die Beschäftigungsdauer unter einem Jahr bleibt, besteht ferner keine Pflicht zum Beitritt in die Kranken- und Arbeitnehmerrentenversicherung, d. h. für den Arbeitgeber entstehen keine Lohnzusatzkosten (Vgl. auch Tabelle 1).

Tabelle 1: Mitgliedschaft in der Arbeits- und Sozialversicherung (2012)

(%)	Arbeitslosen-versicherung	Kranken-versicherung	Arbeitnehmer-rente	Abfindung	Bonus
Reguläre Beschäftigung	92,5	99,3	99,1	80,6	86,1
Andere Beschäftigung	67,7	54,7	52,0	9,6	31,0

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung an den nicht-regulären Beschäftigungsverhältnissen liegt zwischen 60 und 70 %. Typisches Merkmal ist ein niedrigeres Entgelt im Vergleich zu den regulär Beschäftigten. Wenn man den Lohn eines Vollzeitbeschäftigten gleich 100 setzt, liegt der Lohn der Teilzeitbeschäftigt en in Japan bei 56 % (Stand: 2010) und damit auf dem niedrigsten Platz unter den Industriestaaten (Deutschland: 82 %, England: 72 %, USA: 1 %).

Dies ist darauf zurückzuführen, dass a) Teilzeitbeschäftigte in Japan keine Boni, Wohngeld oder Zulagen für unterhaltsberechtigte Personen etc. erhalten, die einen großen Anteil am Entgelt der japanischen Arbeitnehmer ausmachen, b) Lohn/Gehalt eines Vollzeitbeschäftigten auf einem Monatsentgelt basiert, dass entsprechend dem Senioritätsprinzip mit zunehmendem Alter/Betriebszugehörigkeit stark ansteigt, während Teilzeitbeschäftigte nach Stunden bezahlt werden und der Senioritätsansatz nur in geringem Maße angewendet wird, d. h. der Stundensatz steigt auch mit zunehmendem Alter bzw. Zugehörigkeitsdauer kaum. Folglich bewirkt ein Anstieg der Teilzeitbeschäftigt en für ein Unternehmen eine erhebliche Senkung der Personalkosten.

V. Nicht-reguläre Beschäftigung und relative Armut

Die Zunahme der nicht-regulären Beschäftigung führt zu einem Anstieg der relativen Armutssquote. Auch in Japan werden die OECD-Indikatoren zugrundegelegt: 2012 betrug das Median-Äquivalenzeinkommen 2,44 Mio. Yen (ca. 21 000 Euro), d. h. die Armutsgrenze lag bei 1,22 Mio. Yen (ca. 10 500 Euro) und die relative Armutssquote bei 16,1 %. Damit verzeichnet

Japan nach Mexiko, der Türkei und den USA die vierthöchste Armutssquote unter den OECD-Mitgliedsstaaten (zum Vergleich: der OECD-Durchschnitt liegt bei 11,3 %, in Deutschland liegt die Quote bei 8,8 %).

Als Ursache für den Anstieg der relativen Armut wird angeführt, dass die Zahl der Haushalte von Personen von 65 Jahren oder älter gestiegen ist, die hauptsächlich von der Rente leben; ebenso wie die Zahl der Alleinerziehenden- und der Single-Haushalte (30 Jahre und jünger)¹⁰. Aber auch der steigende Anteil der geringverdienenden nicht-regulär Beschäftigten ist als ein weiterer wesentlicher Grund anzusehen¹¹.

Der Mindestlohn hat kaum dazu beigetragen, diese Armutssprobleme zu lösen.

E. Funktion der Gewerkschaften

In Deutschland, dessen Gewerkschaften vorwiegend in Form von Industriegewerkschaften organisiert sind, wurden die Mindestarbeitsbedingungen wie Entgelt, Arbeitszeit etc. durch Tarifverträge festgelegt. Darüber hinaus wurde der Geltungsbereich der Tarifverträge mithilfe des Systems der Allgemeinverbindlichkeit auch auf Personen und Betriebe erweitert, die nicht Mitglied einer Gewerkschaft bzw. eines Arbeitgeberverbands sind.

Infolgedessen ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften zwar im Vergleich zu anderen OECD-Mitgliedsstaaten mit 18,1 % nicht hoch (Durchschnitt 2013: 17 %)¹², der Deckungsgrad von Kollektivverhandlungen liegt in Deutschland mit 61,1 % (2010) jedoch leicht über dem OECD-Durchschnitt (2010: 53,6 %)¹³. Ferner gibt es keine oder niedrige Unterschiede zwischen Festangestellten und nicht-regulär (atypisch) Beschäftigten hinsichtlich der Lohntabellen.

Demgegenüber findet man in Japan Betriebsgewerkschaften, in denen meist ausschließlich regulär Beschäftigte (Stammbelegschaft) organisiert sind. (Eine Ausnahme ist die Gewerkschaft *UI Zensen*, in der Arbeitnehmer aus den Branchen Supermärkte und große Einzelhandelsunternehmen organisiert sind, d. h. Branchen, in denen die Mehrheit der Beschäftigten nicht-regulär Beschäftigte sind). Ihre Einflussnahme auf die Arbeitsmarktpolitik (Makroebene), wie

10 Kabinettsamt, Ministerium für öffentliche Verwaltung, innere Angelegenheiten, Post und Telekommunikation, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Wohlfahrt (MHLW), »sotaiteki hinkonritsuto ni kansuru chosa bunsei kekka ni tsuite« (Ergebnisse der Untersuchung und Analyse zur relativen Armut etc.), 18.12.2015.

11 MHLW »2012nenban rodokeizai no bunsei« (Ausgabe 2012: Analyse der Arbeitsökonomie).

12 OECD Stat. Trade Union Density. Der Organisationsgrad in Japan lag 2013 bei 17,8 %, somit liegt der Wert in Deutschland heute nicht mehr um vieles höher als in Japan, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Die höchsten Organisationsgrade in Europa verzeichnen die skandinavischen Länder.

13 OECD, Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth: Coverage rates of collective bargaining agreements and trade union density rates. Der Deckungsgrad von Kollektivverhandlungen lag in Japan 2010 bei 16,0 %, damit ist der Wert in Deutschland nach wie vor wesentlich höher. Abgesehen von den skandinavischen Ländern weisen in Europa auch Österreich, Belgien, Frankreich, Italien etc. einen hohen Deckungsgrad auf.

z. B. kürzere Arbeitszeiten oder mehr Urlaubstage, ist sehr schwach. Der Mindestlohn ist seit seiner Einführung (1968) durchgehend gesetzlich verankert. Dass der Deckungsgrad der Kollektivverhandlungen in Japan niedriger ist als der Organisationsgrad liegt u. a. daran, dass das Recht der Beamtengewerkschaften auf Kollektivverhandlungen erheblich eingeschränkt ist und es auch Gewerkschaften in privaten Unternehmen gibt, die sich auf Konsultationen der Sozialpartner beschränken und keine Kollektivverhandlungen durchführen. Von der Möglichkeit der regionalen Erweiterung der Tarifverträge (§ 18 Gewerkschaftsrecht) wird in Japan kaum Gebrauch gemacht.

Aufgrund dieses Sachverhalts sind gesetzliche Regelungen nötig, um allgemeine und gemeinsame Arbeitsbedingungen zu sichern.

F. Antworten des Rechts auf die Altersgesellschaft

I. Reformen der Sozialversicherungssysteme¹⁴

1. Reform der Arbeitnehmerrente

Angesichts der fortschreitenden Überalterung der Gesellschaft und des Geburtenrückgangs sind Arbeits- und Sozialrecht gefordert, angemessen auf diese Entwicklungen zu reagieren.

Der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung (15–64 Jahre) und damit auch der Erwerbstätigen infolge des Geburtenrückgangs bedeutet einen Rückgang der Beitragszahler der Sozialversicherung, während die Alterung der Gesellschaft auf der anderen Seite zu einem Anstieg der Sozialversicherungsempfänger, insbesondere der Rentenempfänger, führt.

Als Antwort auf diese Entwicklungen werden derzeit Rentenreformen vorangetrieben, die im Wesentlichen darin bestehen, das Renteneintrittsalter der Altersarbitneherrente anzuheben und die Rentenbezüge zu senken. Hinsichtlich der Erhöhung der Rentenversicherung wurde die Konsumsteuer (Mehrwertsteuer) 2014 von 5 % auf 8 % angehoben. Diese 3 % fließen als Zwecksteuer in die Sozialversicherung insgesamt (Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, Förderung der Kindererziehung).

Die Altersarbitneherente setzt sich aus zwei Teilen zusammen: einem für alle Personen einheitlichen Festbetrag (Altersgrundrente) sowie einem einkommensabhängigen Teil (Altersarbitneherrente). Im Zuge der Rentenreformen von 1994 bzw. 2000 wurde das jeweilige Rentenzugangsalter stufenweise angehoben: Mit der Rentenreform 1994 wurde das Bezugsalter für die Grundrente ab 2001 (für Frauen ab 2006) alle drei Jahre um ein Jahr angehoben und liegt derzeit (für Frauen ab 2018) bei 65 Jahren. Die Reform von 2000 regelte, dass das Bezugsalter für die Altersarbitneherrente ab 2013 (für Frauen ab 2018) alle drei Jahre um ein Jahr angehoben und die Rente ab 2025 (für Frauen ab 2030) ab 65 Jahre gezahlt wird.

14 Vgl. auch: National Institute of Population and Social Security Research »Social Security in Japan 2011«.

Es wird jedoch davon ausgegangen, dass das Bezugsalter für die Altersrente noch weiter angehoben werden muss, wenn die ältere Bevölkerungsschicht weiterhin im gleichen Maße wie heute zunimmt.

Auch die Rentenleistungen sinken: männliche Rentner im Alter zwischen 85 und 89 Jahren erhalten derzeit monatlich knapp 210 000 Yen (ca. 1600 €), während Rentner im Alter zwischen 60 und 64 Jahren ca. 100 000 Yen (ca. 770 €) im Monat – also weniger als halb so viel – beziehen. Bei den Frauen beläuft sich die Rente in den entsprechenden Altersgruppen auf knapp 120 000 Yen (ca. 920 €) bzw. etwas mehr als 60 000 Yen (ca. 460 €), was zeigt, dass auch der Unterschied zwischen den Geschlechtern groß ist.

Dadurch erhöht sich die Gefahr, dass künftig zunehmend mehr Menschen nicht mehr von der Altersrente werden leben können.

Auf der anderen Seite werden die Zugangsbestimmungen zur Arbeitnehmerrente gelockert, der Kreis der Versicherungsberechtigten erweitert und die Wartezeiten reduziert. So wurde mit der Rentenreform 2012 die Mindestversicherungszeit bis zum Erwerb der Rentenbezugsberechtigung von 25 Jahren auf 10 Jahre verkürzt und der Kreis der Versicherten erweitert: während er bisher auf Personen beschränkt war, die wöchentlich 30 Stunden oder mehr arbeiten, wurde der Kreis nun auf Personen erweitert, die wöchentlich 20 Stunden oder mehr arbeiten und bei denen zu erwarten ist, dass sie mindestens ein Jahr lang beschäftigt bleiben¹⁵

Ziel ist es, die Zahl der Versicherten zu erhöhen und die Zahl der Personen ohne Rente abzubauen.

2. Reform der Krankenversicherung

Die alternde Gesellschaft wirft darüber hinaus auch Schatten auf die Finanzlage der Krankenversicherung. Die Gesundheitsreform von 1973 befreite ältere Menschen ab 70 Jahren vollständig von den Gesundheitskosten. 1983 wurde das Gesetz für die Gesundheit älterer Menschen erlassen, das auch für alte Menschen (70 Jahre und älter) eine teilweise Patientenbeteiligung einführte (400 Yen (ca. 3,07 € pro Tag bei ambulanter Versorgung), die 2002 im Rahmen einer Reform des Gesetzes auf einen festen Prozentsatz von 10 % festgesetzt wurde. Im Zuge der Reform des Krankenversicherungsgesetzes wurde ab 2008 ein neues »Krankenversicherungssystem für Hochaltige« (75 Jahre und älter) errichtet. Folglich beträgt der Selbstbehalt an den Gesundheitskosten für Personen bis 69 Jahre derzeit 30 %, für Personen zwischen 70 und 74 Jahre 20 % und für Personen ab 75 Jahre 10 %. (Personen, die Einkommen in vergleichbarer Höhe wie die Einkommen der aktiv im Er-

¹⁵ Der traditionelle Denkansatz bei den Sozialversicherungssystemen geht von einem Modell aus, bei dem der Ehemann als Hauptnährer Mitglied der Renten- und Krankenversicherung ist, während die Ehefrau zum Haushaltseinkommen hinzuerdient und mit dem Mann mitversichert ist. Als Folge der steigenden Zahl von nicht-regulär Beschäftigten ist dieses Modell nicht mehr tragfähig, was Reformen fördert.

werbsleben stehenden Generation haben, tragen auch mit 70 oder mehr Jahren weiterhin 30 % der Kosten selbst).

3. Reform der Pflegeversicherung

In Anlehnung an das deutsche System wurde 2000 auch in Japan eine Pflegeversicherung eingeführt (Pflegeversicherungsgesetz von 1997), bei der Personen ab 65 Jahren als Versicherte der Kategorie 1 derzeit durchschnittlich 22 % der Kosten der Pflegeversicherungsleistung selbst tragen. Für 50 % der gesamten Pflegeversicherungskosten gilt, dass der Selbstbehalt entsprechend des Anteils der Personen zwischen 40 und 64 Jahren (Versicherte der Kategorie 2) und der Personen ab 65 Jahren (Versicherte Kategorie 1) an der Gesamtbevölkerung festgelegt wird. D. h. mit steigendem Anteil der Versicherten der Kategorie 1 erhöht sich auch die Selbstbeteiligung der Personen dieser Altersgruppe insgesamt.

II. Beschäftigungsmaßnahmen für ältere Menschen

Einhergehend mit dem Anstieg der älteren Bevölkerungsschichten und der Anhebung des Rentenalters gilt es, die Beschäftigung zu sichern, um eine Lebenssicherung der Arbeitnehmer dieser Altersgruppen zu gewährleisten¹⁶. Ein zentrales Instrument hierfür ist die Regelung der Altersgrenze älterer Menschen.¹⁷

Als Reaktion auf die Alterung der Bevölkerung wurde 1985 das Gesetz zur Stabilisierung der Beschäftigung von älteren Menschen (konenho) ver-

16 Im internationalen Vergleich (Stand 2014) der Erwerbsquoten von Personen im Alter von 65 Jahren und älter zeigt sich, dass in Japan 31 % der Männer (52 % der Männer zwischen 65 und 69 Jahren) und 15 % der Frauen (32 % der Frauen zwischen 65 und 69 Jahren) selbstständig sind oder in Teilzeitbeschäftigung arbeiten (Ministerium für öffentliche Verwaltung, innere Angelegenheiten »tokei kara mita wagakuni no koreisha (65sai ijo)« (Statistiken über ältere Menschen [ab 65 Jahren] in Japan), veröffentlicht am 18. September 2016). Die entsprechende Beschäftigungsquote bei Männern in Deutschland lag im gleichen Zeitraum bei 8 % (The Japan Institute for Labour Policy and Training «Databook of International Labour Statistics 2016»). Aus diesem Grund ist die Beschäftigung von älteren Menschen in Japan kaum ein Diskussionsthema, wie es in Deutschland beispielsweise der Fall ist.

17 In Japan lag die Altersgrenze traditionell bei 55 Jahren, ab den 1970er Jahren bürgerte sich jedoch eine Altersgrenze von 60 Jahren ein. Die Rationalität und Rechtmäßigkeit dieser Regelung ist jedoch umstritten. Eine Minderheit vertritt die Meinung, dass diese Regelung gegen Artikel 27 der Verfassung (Recht auf Arbeit) verstößt und zu einer Altersdiskriminierung führt und daher rechtswidrig sei. Die herrschende Meinung geht jedoch dahin, dass die beruflichen Fähigkeiten ab 60 Jahren abnehmen, dass das Fehlen einer Ruhestandsregelung zu einer Instabilität der Beschäftigung der Personen mittleren und höheren Alters führen würde, die Rechtswidrigkeit der Altersdiskriminierung anders als in den USA im Allgemeinen nicht gebilligt werde und damit keine »gute Sitten« sei. Daher werde die Altersgrenze als legal angesehen. Vgl. Kazuo Sugeno (Translated by Leo Kanowitz) »Japanese Employment and Labor Law«, Carolina Academic Press and University of Tokyo Press, 2002, S. 462–464, Satoshi Nishitani, »Vergleichende Einführung in das japanische Arbeitsrecht«, Carl Heymanns Verlag, 2003, S. 315 ff.
Da das Renteneintrittsalter für Frauen fünf Jahre unter dem der Männer lag, wurde auch in vielen Unternehmen die Altersgrenze von Frauen fünf Jahre früher als die der Männer angesetzt. Mit dem Urteil des OGH vom 24. März 1981 (*Saikosaiansho minijhanreishu* [Entscheidungen des OGH in Zivilsachen] Bd. 35, Nr. 2, S. 300) wurde diese Regelung jedoch mit Verweis auf Artikel 14 der Verfassung (Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts etc.) für ungültig erklärt. Zu diesem Urteil vgl. Ulrich Eisenhardt u. a. (Hrsg.), »Japanische Rechtssprechung Band 1, Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache«, Carl Heymanns Verlag, 1998, S. 250 f.

abschiedet. Das Gesetz definiert »ältere Menschen« als Personen ab 55 Jahre und hat zum Zweck, die Beschäftigung dieses Personenkreises zu verbessern. Im Wesentlichen geht es dabei um die Regelung der Altersgrenze.

In Japan lag die Altersgrenze in Unternehmen nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit bei 55 Jahren. Das Gesetz von 1985 legte den Unternehmen die Pflicht auf, sich zu bemühen, die Rente ab 60 einzuführen. Mit der Reform des Gesetzes von 2004 wurden die Unternehmen verpflichtet, die Altersgrenze auf 60 Jahre oder höher zu setzen, falls sie Altersgrenzen einführen. Gleichzeitig wurden sie durch diese Reform aufgefordert, die Ruhestandsregelung ganz abzuschaffen, die Altersgrenze auf 65 Jahre zu setzen oder ein System zur Weiterbeschäftigung (Wiederbeschäftigung) bis 65 Jahre einzuführen.

Viele Unternehmen haben sich für dritte Möglichkeit entschieden, allerdings gibt es auch Konflikte hinsichtlich der Umsetzung. So fordert beispielsweise die Richtlinie (Guideline) des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Wohlfahrt, dass die Weiterbeschäftigsungsregelung grundsätzlich auf alle Mitarbeiter angewendet wird, insofern nicht gesundheitliche Gründe oder frühere Disziplinarstrafen etc. dagegen sprechen. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen dieser Forderung zuwider der Personenkreis stark eingegrenzt wird oder die Arbeitsbedingungen sich bei der Wiedereinstellung erheblich verschlechtern, so dass sich niemand auf die Stellen bewirbt. Hinsichtlich des ersten Falles wurde 2012 im Rahmen einer Gesetzesreform die Richtlinie in eine zwingende Rechtsvorschrift des positiven Rechts umgewandelt. In Bezug auf den zweiten Fall vertritt das Gesetz den Standpunkt, dass diese Frage in Konsultationen der Sozialpartner geregelt werden sollte. Darüber hinaus gibt es auch eine beträchtliche Zahl von Streitfällen, in denen Unternehmen die Wiedereinstellung mit der Begründung verweigern, die im Unternehmen festgelegten Kriterien seien nicht erfüllt¹⁸.

Das Hauptaugenmerk der Beschäftigungsmaßnahmen für ältere Menschen richtet sich in Japan daher darauf, möglichst keine zeitlichen Lücken bis zur Altersrente entstehen zu lassen (de facto entstehen jedoch Lücken, da es zu Verzögerungen bei der Anhebung der Altersgrenze kommt).

III. Verbesserte Beschäftigungsbedingungen im Niedriglohnsektor

Als Antwort auf die Altersgesellschaft ist es unerlässlich, auch das Beschäftigungsumfeld der im aktiven Erwerbsleben stehenden Generation, insbesondere die Bedingungen der drastisch angestiegenen nicht-regulär Beschäftigten, zu verbessern. Einstweilen liegt der Fokus hier auf den folgenden beiden Maßnahmen:

18 Urteil des OGH vom 29.11.2012 (Rodohanrei Nr. 1064, S. 13), Urteil des Obergerichts Osaka vom 27.11.2009 (Rodohanrei 1004, S. 112), Urteil des Obergerichts Sapporo vom 30.9.2010 (Rodohanrei Nr. 1013, S. 160) etc.

1. Erhöhung des Mindestlohns

§ 9 des Gesetzes zum Mindestlohn schreibt vor, dass der Mindestlohn unter Berücksichtigung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Mindestlohn und Sozialhilfe festzulegen ist, was letztendlich den Mindestlohn niedrig hält.

2016 lag der Mindestlohn im Verhältnis zum Durchschnittslohn von Vollzeitbeschäftigen in Frankreich bei 0,61, in Großbritannien bei 0,49, in Kanada bei 0,46, in Deutschland bei 0,42, in Japan bei 0,40 und in den USA bei 0,35. Daran zeigt sich, dass das Niveau des Mindestlohns in Japan auch im Vergleich zu anderen Industriestaaten niedrig ist¹⁹.

Arbeitnehmer und Gewerkschaften in Japan fordern einen Flächenmindestlohn von 1500 Yen (11,51 €) (bis auf weiteres zunächst 1000 Yen (7,67 €)). Der Betrag sollte unter Berücksichtigung der künftigen Rentenleistungen etc. festgesetzt werden.

2. Große Disparität der Arbeitsbedingungen zwischen regulär Beschäftigten (Stammbelegschaft) und nicht-regulär Beschäftigten

Das Gefälle erstreckt sich auf alle Aspekte der Arbeitsbedingungen, sei es die Stabilität der Beschäftigung (70 % der nicht-regulär Beschäftigten arbeiten in befristeten Arbeitsverhältnissen), die Karrierebildungsmöglichkeiten, die Bildungs- und Ausbildungschancen (die Möglichkeiten für nicht-regulär Beschäftigte auf betriebsinterne Ausbildung sind beschränkt) etc.

Der wichtigste Punkt ist jedoch das oben erwähnte Lohngefälle. Bei regulärer Beschäftigung wird ein Monatsentgelt gezahlt und ein Entgeltsystem nach dem Senioritätsprinzip zugrundegelegt, d. h. das Entgelt steigt mit zunehmenden Alter und Betriebszugehörigkeit. Nicht-reguläre Beschäftigung wird jedoch meist auf Stundenbasis entlohnt, und das Entgelt steigt auch mit steigender Dauer der Betriebszugehörigkeit nur gering an.

Aus diesem Grund wird die Anwendung des Prinzips »gleicher Lohn für gleiche Arbeit« in Japan als schwierig angesehen. Mit der Reform des Gesetzes zur (nicht sozialversicherten) Teilzeitarbeit 2006 und der Arbeitsrechtsreform bezüglich der befristeten Arbeitsverträge von 2012 wurde versucht, das extreme Ungleichgewicht zu korrigieren, die Maßnahmen bieten jedoch keine grundlegende Lösung des Problems.

Auch innerhalb der Regierung werden drastische Gesetzesreformen erwogen, eine Umsetzung ist jedoch noch nicht in Sicht.

¹⁹ OECD, »Minimum relative to average wages of full-time workers«. Die einzelnen Beträge liegen bei 9,67 Euro in Frankreich, 9,67 Pfund in England (21 Jahre und älter), 8,5 Euro in Deutschland, 798 Yen (Landesdurchschnitt) in Japan und 7,25 Dollar in den USA (Japan Institut for Labour Policy and Training »Databook of International Labour Statistics 2016«). In Japan werden die Mindestlöhne nach Präfektur festgelegt, die Beträge in Tokyo mit dem höchsten Wert (958 Yen (2017)) und Okinawa und weiteren 7 Präfekturen mit dem niedrigsten Mindestlohn (737 Yen) klaffen jedoch um mehr als 20 % auseinander.

G. Fazit

Inzwischen wird in Japan allgemein die Auffassung geteilt, dass die Alterung der Bevölkerung und der Rückgang der Geburtenziffern in Japan zeitgleich und sehr rasch voranschreiten und eine schnelle Antwort des Arbeits- und Sozialrechts auf diese Herausforderungen gefordert ist. Tatsache ist jedoch, dass die Antworten des Arbeits- und Sozialrechts mit dem extrem raschen Tempo des demographischen Wandels derzeit nicht unbedingt Schritt halten. Einige Aspekte wurden im vorliegenden Beitrag vorgestellt.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Fragen, die es zu diskutieren gilt. So z. B. die Frage, welche Auswirkungen die Künstliche Intelligenz (KI) auf die Beschäftigung und die Industriegesellschaft haben wird oder die Frage, wie man sich künftig hinsichtlich der – in Japan bisher zurückhaltend gehandhabten – Aufnahme von ausländischen Arbeitnehmern verhalten sollte.

Angesichts dieser Situation stellt sich uns die Aufgabe, eine nachhaltige Beschäftigungsgesellschaft sowie nachhaltige soziale Sicherungssysteme zu schaffen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Heftes

Bakavou, Maria, Dr., Richterin am Staatsrat, Athen · Kasagi, Eri, Researcher at CNRS, Centre for Comparative Labour and Social Security Law (COMPTRASEC), UMR5114 CNRS – University of Bordeaux, France · Mesa-Lago, Carmelo, Prof. Dr. University of Pittsburgh · de Soto Rioja, Sebastián, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)-España · Wada, Hajime, Prof. Dr., Universität Nagoya, Graduate School of Law and Institute for Advanced Research · Willborn, Steven L., Professor of Law, University of Nebraska College of Law, Lincoln, USA

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 02-4 28, 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 € 159,99 (einschl. 7% Mehrwertsteuer) zuzüglich Versandspesen ab Verlag von € 12,- Inland und € 16,- Ausland. Einzelheft € 74,99 zuzüglich Versandkosten. Der Abonnementsvertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Kündigungen sind jeweils zwei Monate vor Ende des Kalenderjahres 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 vierteljährige Abbuchung möglich. Bei Neubestellungen kann der Abonent 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 der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in einer von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

C. F. Müller GmbH; Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg. Anzeigen: Judith Hamm, Telefon (06221) 48 94 16. Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 25 vom 1. Januar 2017. Vertrieb: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Abonnementservice, Hultschiner Str. 8, D-81677 München, Telefon (089) 21 83-71 10, Fax (089) 21 83-76 20, e-mail: aboservice@hjr-verlag.de. Satz: Strassner ComputerSatz, Heidelberg. Druck: Westermann Druck, Zwickau.

Der erste Griff bei der Anwendung der DS-GVO!

Heidelberger Kommentar:

Datenschutz- Grundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz

Mit dem **Heidelberger Kommentar** gut beraten:

- ✓ **schneller Einstieg** in das neue Datenschutzrecht durch eine systematische Einführung, die die wichtigsten Änderungen kurz und prägnant vorstellt.
- ✓ sicher erkennen, welche **Maßnahmen zur Vermeidung von Verstößen** gegen das neue Recht ergriffen werden müssen.
- ✓ Kommentierung entspricht durch ihren klaren Aufbau den **Anforderungen der täglichen Praxis** und ist so **exakt auf die Bedürfnisse der Nutzer zugeschnitten**:
 - Jedem Artikel der DS-GVO werden die entsprechenden **Erwägungsgründe** sowie die entsprechende Norm des **neuen BDSG** zugeordnet und ausführlich kommentiert.
 - Die **Änderungen gegenüber dem alten Recht** werden deutlich hervorgehoben.
 - Mögliche **Problempunkte, Fehlerquellen und Risiken** werden dabei herausgearbeitet und konkrete Lösungsmöglichkeiten für die Praxis angeboten.
 - Beschlüsse der einschlägigen **Expertenkreise für den Datenschutz** werden innerhalb der Kommentierung berücksichtigt.
 - **Praxishinweise** mit ausführlichen Erläuterungen und Best Practice für öffentliche Stellen, nicht öffentliche Stellen, betroffene Personen, Aufsichtsbehörden, Datenschutzmanagement.



Sind Sie bereit für das neue Datenschutzrecht?

Eine erfolgreiche Umstellung auf das neue Datenschutzrecht erfordert nicht nur profunde Kenntnisse über Auslegung und Anwendung der DS-GVO, sondern auch über das **korrespondierende deutsche Datenschutzrecht**. Der vorliegende Heidelberger Kommentar bietet der Datenschutzpraxis beides!

2018. Ca. 1.600 Seiten. Ca. € 149,99

ISBN 978-3-8114-4664-9

Auch als E-Book

Versandkostenfreie Bestellung und E-Book-Download: www.cfmueler.de

C.F. Müller GmbH, Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg

Kundenservice: Bestell-Tel. 089/2183-7923, Bestell-Fax 089/2183-7620

E-Mail: kundenservice@cfmueller.de



C.F. Müller