



Reducing Precarious Work

Schutzlücken und die Rolle des sozialen Dialogs in Spanien

Rafael Muñoz-de-Bustillo und Fernando Pinto
Departamento de Economía Aplicada,
Universidad de Salamanca, Spanien

Ein Projekt der Europäischen Kommission (Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit VP/2014/004), koordiniert vom Europäischen Forschungszentrum für Arbeit und Beschäftigung (EWERC) an der Universität von Manchester.



Überblick

Dieses Research Briefing beleuchtet die signifikanten Herausforderungen bei der Ermittlung, Behandlung und Reduzierung der Prävalenz von prekären Arbeitsverhältnissen in Spanien. Prekäre Arbeitsverhältnisse gibt es sowohl bei standardmäßigen wie auch bei atypischen Beschäftigungsformen, was auf vier miteinander verknüpfte Schutzlücken zurückzuführen ist: im Bereich der *Arbeitsrechte*; der *sozialen Sicherheit und Integration*; der *Interessenvertretung*; und der *Durchsetzung von Rechtsansprüchen*. Spanien hat seit Jahrzehnten mit einem hohen Maß an prekären Beschäftigungsverhältnissen zu kämpfen und dies ist ein wesentlicher Anlass zur Sorge. Wie in anderen Ländern untergraben prekäre Arbeitsverhältnisse auch in Spanien sowohl grundlegende Standards am Arbeitsplatz wie auch die Normen für gute Beschäftigungsverhältnisse. Zudem werden Risiken von Arbeitgeberseite auf die Arbeitnehmerseite und den Staat umverteilt.

In Spanien geht die Prekarität Hand in Hand mit hohen Arbeitslosenzahlen – dies sind die beiden strukturellen Merkmale des spanischen Arbeitsmarktes. Die Hauptform unter den prekären Arbeitsverhältnissen ist die befristete Beschäftigung. Sie hat ihren Ursprung in der Arbeitsmarktreform von 1984, die den Einsatz von befristeter Beschäftigung liberalisierte, um so in einer von Stagnation und steigender Arbeitslosigkeit geprägten Zeit vermehrt neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Reform forderte quasi dazu auf, vermehrt befristete Verträge abzuschließen, was dazu führte, dass sich am Höhepunkt dieses Trends jeder dritte Arbeitnehmer in einem solchen befristeten Arbeitsverhältnis wiederfand. Allerdings hatte dies keine größere Auswirkung auf die Arbeitslosenzahlen, die seit eh und je stärker von Konjunkturzyklen als von deregulativen Reformen beeinflusst werden.

Die vier Schutzlücken wirken sich auf verschiedene Arten von prekären Arbeitsplätzen unterschiedlich aus. In diesem Bericht sind die Kernbefunde für Erwerbstätige in „regulären“ Beschäftigungsverhältnissen und in drei Formen von atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Zeitarbeit, unfreiwillige Teilzeitarbeit und kostengesteuerte ausgelagerte Arbeit) zusammengefasst. Unsere detaillierten Fallstudien zeigen, dass der soziale Dialog beim Abbau von Schutzlücken und bei der Reduzierung von prekären Arbeitsverhältnissen eine positive Rolle spielen kann. Zusammen mit massiver Arbeitslosigkeit und einer Deregulierung des Arbeitsmarktes kämpfen diejenigen, die sich um die Verbesserung der Bedingungen bemühen, seien es Arbeitgeber, Gewerkschaften, Behörden oder die Zivilgesellschaft, gegen Windmühlen.

„Schutzlücken“ in Spanien

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

i) Lücken bei den Arbeitsrechten

De jure sind die grundlegenden Arbeitsstandards in Spanien jenen in den übrigen europäischen Ländern ähnlich. Zudem haben Arbeitgeber und Gewerkschaften Spielraum für eine Verbesserung, Koordinierung und Integration von Rechten durch Tarifverhandlungen. Die größte Herausforderung in

Bezug auf Arbeitsrechte in Spanien ist das hohe Maß an Arbeitslosigkeit, auch in Zeiten eines starken wirtschaftlichen und Beschäftigungswachstums. Hohe Arbeitslosenzahlen wirken sich über zwei unterschiedliche Wege auf die Arbeitsrechte aus: i) indem sie zum Wachstum der informellen Beschäftigung beitragen, wo keinerlei Arbeitsrechte gelten; und ii) indem sie einen endlosen Prozess der Arbeitsmarktderegulierung unterstützen (mehr als 50 Reformen seit der Reform des Arbeitsrechts im Jahr 1980), die meist auf einen Abbau von Arbeitsrechten ausgerichtet ist, basierend auf der Annahme, dass diese Rechte die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen behindern.

Die Nutzung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen bedeutet, dass die meisten Arbeitnehmer, mit nur wenigen Ausnahmen (siehe unten), durch Tarifverträge abgedeckt sind, und zwar unabhängig von ihrem jeweiligen Beschäftigungsvertrag. Im Rahmen von Tarifverträgen ausgehandelte Arbeitsrechte sind durch gesetzliche Regelungen untermauert, die in wichtigen Bereichen wie etwa der Arbeitszeit Mindeststandards festlegen. Im Gegensatz dazu ist die Rolle des gesetzlichen Mindestlohns in Spanien beschränkt, da aufgrund seiner sehr geringen Höhe (der tatsächlich niedrigsten in der gesamten EU¹) nur relativ wenig Beschäftigte diesen erhalten.

Die Rolle der EU-Richtlinien im Prozess der Festlegung von gesetzlichen Mindestrechten für alle Arten von Beschäftigungsverhältnissen lässt sich nicht herunterspielen. Das kürzliche Urteil des Europäischen Gerichtshofs dazu, dass befristet und unbefristet Beschäftigte hinsichtlich der Entlassungskosten gleichbehandelt werden müssen, ist eine unmissverständliche Aussage.² Damit sind jedoch nicht alle Schutzlücken geschlossen. Insbesondere verwässert die kostengesteuerte Auslagerung die Beschäftigungsstandards entlang der Lieferkette, die Gleichbehandlung von Leiharbeitern wird nicht eingehalten, und der offensichtliche Anstieg bei der Scheinselbstständigkeit stellt die Anwendbarkeit von Arbeitsrechten in diesen Graubereichen des Arbeitsmarktes auf die Probe.

ii) Lücken in den Bereichen soziale Absicherung und Integration

Die zweite Schutzlücke ist eng mit prekären Beschäftigungsformen verbunden. Das spanische System der sozialen Absicherung ist gekennzeichnet a) durch eine enge Bindung des Großteils der Sozialleistungen an den Beschäftigungsstatus und -verlauf (mit Ausnahme der Gesundheitsversorgung, die für alle Personen mit Wohnsitz praktisch universell ist), und b) durch vergleichsweise niedrige Ausgaben für Sozialhilfeleistungen³.

Der Anspruch von Arbeitern auf Leistungen aus der sozialen Absicherung ist größtenteils von ihrem Beschäftigungsstatus und -dauer abhängig. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse haben daher ab dem Moment, in dem sie die Beitragszahlungen eines Arbeiters beeinflussen, wesentliche Auswirkung auf künftige Ansprüche auf Sozialleistungen. Leiharbeitskräfte und Personen mit befristeten Verträgen haben aufgrund eines höheren Arbeitsloskeitsrisikos Probleme bei der Ansammlung von Ansprüchen auf Rentenleistungen und Arbeitslosengeld. Teilzeitbeschäftigte, d. s. meist Frauen, leisten ihre Sozialversicherungsbeiträge im Verhältnis zu ihrer Arbeitszeit, was ebenfalls zu niedrigeren Renten führt. Als Reaktion darauf führte eine neue Sozialvereinbarung zwischen den wichtigsten Gewerkschaften (CC.OO und UGT), den Arbeitgeberverbänden (CEOE and CEPYME) und der

¹ Laut Eurostat-Schätzung liegt er bei nur 34 % des monatlichen Durchschnittseinkommens, verglichen mit beispielsweise 41 % für das Vereinigte Königreich, 42 % Deutschland, 48 % Frankreich und 51 % Slowenien.

² Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016 sobre los asuntos acumulados C 184/15 y C 197/15, y C 16/15, sobre sucesivos contratos de duración determinada en el sector público.

³ Die Leistungen bei ‚sozialer Ausgrenzung‘ belaufen sich in Spanien auf magere 0,2 % des BIP, gegenüber 0,5 % in der EU (15), 1,2 % in Dänemark und 0,8 % in Frankreich (Eurostat 2012).

Regierung⁴ zur Unterstützung der Rentenansprüche von Teilzeitkräften eine vorteilhaftere Methode zur Berechnung ihrer Arbeitsstunden ein. Dennoch sind die Renten von Teilzeitkräften noch immer wesentlich niedriger als jene von Vollzeitbeschäftigten. Das gleiche gilt auch für die Renten von Selbstständigen. Da sich ein großer Teil der Selbstständigen für die Mindestsozialversicherungsbeiträge entschieden hat, ist deren Durchschnittsrente niedriger als die aller anderen Beschäftigten (€ 679 gegenüber € 1.149⁵). In Bezug auf die Absicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit wurde Selbstständigen im Rahmen der Reform aus dem Jahr 2007⁶ ein Art Arbeitslosenunterstützung (die „Ersatzleistung bei Beendigung der Tätigkeit“) zuerkannt. Diese ist allerdings ein freiwilliges Opt-in-Konzept (das nur von jedem Fünften genutzt wird), der Leitungszeitraum ist kürzer und die meisten Anträge (rund 80 %) werden aufgrund eines unzureichenden Nachweises über die Beendigung der selbständigen Tätigkeit abgewiesen.

iii) Lücken bei der Interessenvertretung

Die gesetzliche Ausdehnung des tarifvertraglichen Geltungsbereichs unterstützt die hohe Deckungsquote bei abhängig Beschäftigten (rund 80 %), trotz einer relativ geringen, wenn auch stabilen Anzahl an Gewerkschaftsmitgliedern (rund 17 %). Somit sind die meisten Erwerbstätigen abgedeckt, unabhängig von der Art ihres Vertrages, mit Ausnahme der Selbstständigen und der wenigen Sektoren (Staatsbedienstete und Angestellte in Privathaushalten), die von Gesetz wegen keine Tarifverträge haben. Darüber hinaus erkennt der 2007 eingeführte Selbstständigen-Status den Anspruch auf ein Art Pseudo-Tarifvertrag – die „Vereinbarung für berufliche Interessen“ – für jene Erwerbstätige an, die unter dem Begriff „wirtschaftlich abhängige Selbstständige“ (im Spanischen kurz: TAED) meist für nur einen einzigen Kunden arbeiten. Während es hinsichtlich des Anspruchs auf Vertretung durch eine Gewerkschaft und andere Formen des sozialen Dialogs keine formalen Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Erwerbstätigen gibt, zeigt die Praxis, dass bestimmte Gruppen ungenügend vertreten sind, etwa Arbeitsmigranten, Leiharbeiter und Personen mit befristeten Verträgen sowie abhängige Beschäftigte in kleinen Firmen ohne formales System der Interessenvertretung. Obwohl die Gewerkschaften versucht haben, Erwerbstätige in prekären Beschäftigungssituationen im Rahmen von Kampagnen⁷ zu involvieren, gibt es nach wie vor große Unterschiede bei den Mitgliederquoten in Bezug auf Geschlecht, Alter, Branche, Firmengröße und Vertragsart (Tabelle 1).

Tabelle 1. Gewerkschaftsmitglieder nach Geschlecht, Alter, Branche, Vertragsart und Firmengröße

Geschlecht und Alter		Branche	Vertragsart und Firmengröße		
Gesamt	16,4	Landwirtschaft	17,7	Vertragsart	
Männlich	17,8	Verarbeitendes Gewerbe	20,4	Vollzeit	13,0
Weiblich	14,8	Baubranche	9,5	Teilzeit	23,0
		Groß- und Einzelhandel	8,9		
Alter		Transport	21,7	Anzahl Mitarbeiter	
16-24	7,1	HORECA	8,3	< 10	6,6
25-29	9,2	Information, Kommunikation und Finanzen	22,0	Von 10 bis 49	11,9
30-44	16,2	Öffentliche Verwaltung & Verteidigung	33,0	Von 50 bis 249	17,7

⁴ Königliches Gesetzesdekret 11/2013, vom 2. August, zum Schutz von Teilzeitarbeitskräften und andere wirtschaftlich und sozial dringliche Maßnahmen.

⁵ Daten von neuen Rentnern, erhoben aus Estadísticas de Pensiones contributivas del Sistema de Seguridad Social, alle Rententypen, 2016.

⁶ Der *Selbstständigen-Status*, 20/2007 Gesetz vom 11. Juli.

⁷ Sie bspw. die jüngste Publikation der CC.OO (2016): *Repensar el Sindicato (Umdenken in der Gewerkschaft)*.

45-54	21,1	Bildung	24,8	250 oder darüber	29,2
55 +	19,9	Gesundheits- und Sozialdienste	22,2		

Quelle: Analyse der Autoren aus der *Encuesta de Condiciones de Vida en el Trabajo* 2010 (Umfrage zu den Arbeitsbedingungen).

iv) Lücken bei der Durchsetzung

Obwohl uns statistische Daten zur Durchsetzungsquote fehlen, lassen die vergleichsweise hohe Anzahl an informellen Beschäftigungsverhältnissen, die große Anzahl an Kleinstunternehmen⁸ ohne Gewerkschaftsvertreter oder Gewerkschaftspräsenz und die unterbesetzten Arbeitsinspektorate den Schluss zu, dass die Durchsetzungsquote höchst unterschiedlich ist. Die Struktur bestimmter Arten von Arbeit (bspw. Leiharbeitskräfte und Personen mit befristeten Verträgen in kleinen Firmen ohne Gewerkschaftsvertreter) bedeutet in Kombination mit kostensenkenden Arbeitgeberpraktiken (bspw. Nichtzahlung von Überstunden), dass Beschäftigten riskieren, unter die Mindeststandards zu fallen.

Was das Arbeitsinspektorat angeht, hat Spanien im Jahr 2009 immerhin 1.798 Beamte (Inspektoren und Unterinspektoren) beschäftigte, die für die Durchsetzung der Arbeits-, Sozialversicherungs-, Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften zuständig waren. Somit war jeder Arbeitsinspektor für rund 11.000 Arbeitskräfte zuständig.⁹ Allerdings, so wichtig die dem Arbeitsinspektorat zugeteilten Ressourcen auch sind, es sind die von der Verwaltung festgelegten Prioritäten, die die Agenda bestimmen. Im Jahr 2013 konzentrierte sich der Löwenanteil der Inspektionen auf die Bekämpfung der Schattenwirtschaft und ausländische Arbeitskräfte ohne Arbeitserlaubnis, während nur 2 % die Regulierung von Leiharbeits- und befristeten Verträgen betraf.

Arten von prekären Arbeitsverhältnissen

Weniger reguläre Beschäftigungsverhältnisse

Obwohl Normalarbeitsverhältnisse, d. h. unbefristete Vollzeitjobs, häufig die Referenzgröße sind, anhand derer wir prekäre Arbeitsverhältnisse definieren, sind in Wahrheit auch unter den unbefristeten Vollzeitjobs prekäre Arbeitsverhältnisse zu finden. Die Standards der Arbeitsplatzsicherheit sind aufgrund des Abbaus gesetzlichen Regelungen zu Abfindungszahlungen geringer geworden und Spanien liegt auf dem OECD-Index zum Beschäftigungsschutz für Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen deutlich hinter Ländern wie Deutschland oder Frankreich.¹⁰ Gleichzeitig haben zwei unmittelbar aufeinander folgende Reformen die Regeln für Tarifverhandlungen neu geschrieben:

- erweiterte Möglichkeiten für Firmen, aus Tarifverträgen auszusteigen (Opt-out);
- die sog. „ultra-activity“ wurde eliminiert, wodurch ein Tarifvertrag auch nach seinem Auslaufen für gültig angesehen wird, bis eine neue Vereinbarung unterzeichnet ist. Dieser Zeitraum ist nun auf ein Jahr beschränkt; und
- Tarifverträgen auf Firmenebene wurde Vorrang eingeräumt.

Diese Reformen wurden im Umfeld stagnierender Löhne und Gehälter umgesetzt. Spanien hatte in den Jahren unmittelbar vor der Krise bereits Realloohnerhöhungen von unter einem Prozent

⁸ Im Jahr 2016 hatten drei von fünf (62 %) Firmen zwei oder weniger abhängige Beschäftigte.

⁹ Die Berechnung der Autoren basiert auf der Arbeitskräfteerhebung und dem *Memoria de la Inspección de Trabajo y Seguridad en España* (2014).

¹⁰ Die zusammengefassten Beschäftigungsschutzindikatoren der OECD, abgerufen von EPRC_V3, 2013.

verzeichnet. Dem folgte eine Reallohndeflation mit einem kumulativen Lohnrückgang von 5,4 % bei den durchschnittlichen Reallöhnen zwischen 2008 und 2015.

Im Bereich der sozialen Absicherung sind Lücken bei den Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit weit verbreitet. Dies liegt an den höheren Arbeitslosenquoten und längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit, die viele Gruppen von Erwerbstätigen erfahren – besonders ausgeprägt bei Arbeitsmigranten, beispielsweise. Im 2. Quartal 2016 erhielten weniger als die Hälfte aller Arbeitslosen Arbeitslosenunterstützung.¹¹ Im Bereich der Rentenansprüche wurden (unter anderen) im Rahmen zweier unmittelbar aufeinander folgender Reformen: das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben, die Anzahl der für einen Rentenanspruch erforderlichen Jahre von 15 auf 25 erhöht¹² und der automatische Preisindex für Rentenerhöhungen wurde für Zeiten eines Defizits im Sozialversicherungssystem um weitere 0,25 % gedeckelt. Auf der anderen Seite erkannte die erste Reform, die mit den Gewerkschaften in langwierigen Verhandlungen ausgehandelt wurde, schließlich die Notwendigkeit an, dass zusätzliche Beiträge für erwerbstätige Mütter gemacht werden müssen, um eine Freistellung aufgrund einer Mutterschaft auszugleichen.

Teilzeitbeschäftigung

In Spanien war die Teilzeitarbeit über lange Zeit hinweg eine marginale Beschäftigungsform. Dann bekam die Teilzeitbeschäftigung um die Jahrtausendwende Aufwind, teilweise aufgrund verschiedener regulatorischer Reformen, die die Diskriminierung – insbesondere hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge – eliminierten. Dennoch hatte vor der Krise nur jeder zehnte Arbeitnehmer (11 %) eine Teilzeitbeschäftigung. Die Krise und ihre Nachwirkungen hatten jedoch einen wesentlichen Anstieg bei den Teilzeitbeschäftigten zur Folge. Im Jahr 2015 standen 16 % der Gesamtbeschäftigten in Teilzeitarbeitsverhältnissen (jede vierte weibliche Beschäftigte; diese stellen drei Viertel aller Teilzeitbeschäftigten). In Spanien orientiert sich ein Großteil der Teilzeitarbeit am Personalbedarf, d. h. die Arbeitgeber gestalten Beschäftigungsverträge für flexible und kurze Teilzeitjobs entsprechend ihrem Bedarf an Personal und nicht unter Berücksichtigung der Präferenzen ihrer Arbeitnehmer. 2015 arbeiteten mehr als drei von fünf Personen unfreiwilligerweise in Teilzeitarbeitsverhältnissen. Vor der Krise lag das Verhältnis niedriger, nämlich bei eins zu drei. Geringe Stundenzahlen zählen zu den Hauptursachen der Prekarität, die zu niedrigen Löhnen hinzukommen: Für Teilzeitbeschäftigte gab es im Jahr 2013 einen Lohnabschlag von 20 % (2008 waren es 14 %), was sich größtenteils nicht durch Eigenschaften der Arbeitnehmer erklären ließ.

Befristete Beschäftigung und Leiharbeit

In Spanien ist die befristete Beschäftigung die älteste und wichtigste Ursache prekärer Beschäftigungssituationen. Vor der Krise hatte einer von drei Beschäftigten (35 %) einen befristeten Vertrag. Während des ersten Jahres der großen Rezession verringerten die vorrangigen Jobverluste bei dieser Art von Verträgen ihren Anteil auf 22 %, doch mit der Konjunkturerholung stieg der Anteil wieder auf 25 %. Beschäftigte mit befristeten Verträgen stehen hinsichtlich der Abfindung im Fall einer Entlassung einer beachtlichen Schutzlücke gegenüber, da sie nur Anspruch auf eine Abfindung in Höhe des Lohns für 12 Tage bei Vertragsende haben, gegenüber 20 Tagen bei unbefristeten Verträgen (höher im Fall einer unfairen Entlassung). Der Europäische Gerichtshof hat diese unterschiedliche

¹¹ 43 % erhielten beitragsabhängige und/oder beitragsunabhängige Arbeitslosenunterstützung. Zur Berechnung wurde die durchschnittliche Anzahl an Personen herangezogen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, und diese Zahl wurde durch die Gesamtanzahl der arbeitslosen Personen dividiert (Arbeitskräfteerhebung).

¹² Laut Muñoz de Bustillo et al. (2011) „Arbeitsleben und Ruhestandsrente in Spanien: Die simulierte Auswirkung einer parametrischen Reform“, *Internationale Überprüfung zur sozialen Sicherheit*, 64(1): 73-93, die erhöhte Anzahl von Jahren, die bei der Berechnung von Rentenansprüchen berücksichtigt wird, reduziert die Renten insgesamt um 1 % pro Jahr. Dennoch kann die Reform Vorteile für jene Arbeitskräfte bringen, die in den späteren Jahren ihres aktiven Arbeitslebens arbeitslos sind bzw. werden.

Behandlung kürzlich angefochten. Zudem macht das Bestehen sehr kurzer Verträge (ein Viertel (26 %) hat eine Dauer von weniger als 7 Tagen, während der Durchschnitt bei 77 Tagen liegt) es den Beschäftigten oft unmöglich, die Anforderungen hinsichtlich der Mindestbeschäftigungsdauer zu erfüllen, ohne dass es keinen Zugang zu den verschiedenen Sozialleistungen gibt. Auch haben sie keine Chance, von Senioritätszuschlägen zu profitieren, die anderweitig in Spanien weit verbreitet sind.¹³ Im Ergebnis stieg das Lohngefälle zwischen befristeten und unbefristeten Beschäftigten im Jahr 2013 auf 36 % (gegenüber 31 % im Jahr 2008), was sich überwiegend nicht durch Eigenschaften der Arbeitnehmer erklären ließ. Bei zeitlich beschränkten Verträgen werden auch weniger Schulungen angeboten.

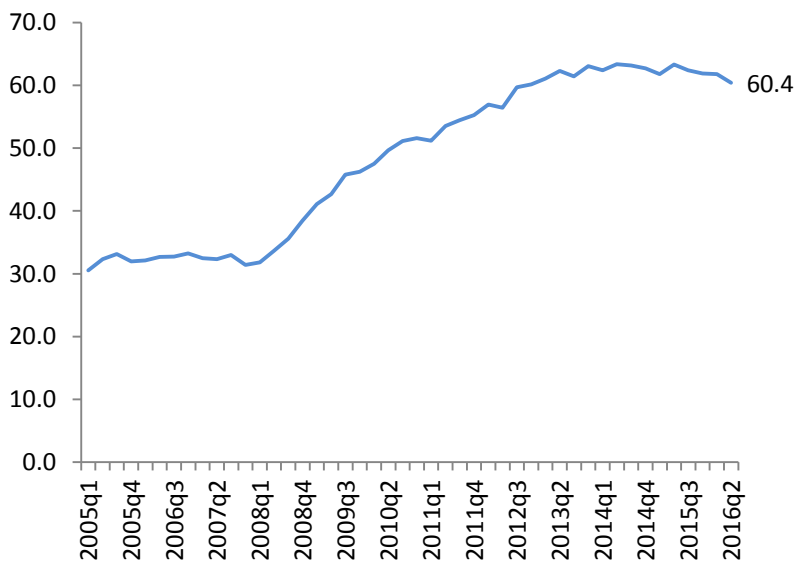


Abbildung 1. Trends in der unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigung 2005 - 2016

Quelle: Spanische Arbeitskräfteerhebung, Zusammenstellung der Autoren

Kostengesteuerte Auslagerung von Tätigkeiten

Auslagerungen beruhen oft auf Kostensenkungsüberlegungen und können, soweit es keinen Produktivitätsanstieg durch Spezialisierung gibt, zu Lohnsenkungen und einer Verschlechterung der Arbeitsstandards führen. Unsere Analyse befasst sich mit zwei Arten der Auslagerung: der Auslagerung von Produktionsaktivitäten¹⁴ in andere Firmen und dem Einsatz von Selbstständigen anstelle von abhängig Beschäftigten. Bei einer Auslagerung richtet sich der Schutz von Erwerbstätigen, die mit den ausgelagerten Aktivitäten von einem Arbeitgeber zu einem anderen wechseln, nach dem Tarifvertrag oder den Einkaufsbedingungen. Hauptursache für Lücken sind im Allgemeinen die Unterschiede in den Tarifverträgen des Klienten und des beauftragten Unternehmens (üblicherweise mit schlechteren Konditionen bei Letzterem).

Den Einsatz von Selbstständigen halten die Sozialpartner und die Regierung für so wichtig, dass sie ein spezielles gesetzliches Arbeitsverhältnis, nämlich das eines wirtschaftlich abhängigen Selbstständigen (kurz TAED) einführen, das etwas Schutz für das (nach dem Wortlaut der Reform des Jahres 2007) „schwächste Glied des Vertragsprozesses“ bieten sollte. Allerdings wechselt mit der Umwandlung von abhängig Beschäftigten in Selbstständige ein Teil der Arbeitgeberabgaben, etwa die Sozialversicherungsbeiträge, zu den neuen Selbstständigen und verlagert damit die wirtschaftlichen Risiken auf sie. Damit erkennt die neue Regelung zwar bestimmte Rechte von TAEDs an, die geringe

¹³ In mehr als drei von fünf (61 %) Tarifverträgen sind auch Dienstaltersboni thematisiert.

¹⁴ Schätzungen zufolge lagert jede fünfte (19 %) spanische Firma einen Teil ihrer Aktivitäten aus (Daten aus 2009).

Anzahl derer, die diesen neuen Rechtsstatus seit seinem Inkrafttreten formal zuerkannt bekamen, wirft allerdings einen Schatten auf die Relevanz dieses Gesetzes in der Praxis.¹⁵

Drei Fallstudien zu prekären Arbeitsverhältnissen

Das spanische Forschungsteam wählte drei Fallstudien aus unterschiedlichen Branchen aus, mit dem Ziel zu beleuchten, wie die Prozesse des sozialen Dialogs prekäre Arbeitsverhältnisse reduzieren könnten, und um festzustellen, welche Herausforderungen bestehen bleiben (Tabelle 2). Die Daten spiegeln die Komplexität von Arbeitsverhältnissen in den verschiedenen Bereichen wider (wirtschaftlich abhängige Selbstständigkeit, Auslagerung im Bauwesen und Catering-Assistenten), die Prekarität von Beschäftigung unter den verschiedenen Vertragsformen (selbstständig, Teilzeit und ausgelagerte Dienstleistungen) und die vielfältigen Möglichkeiten des sozialen Dialogs, von den traditionellen Tarifverhandlungen über umfassende Konsultationen, die zum Inkrafttreten neuer Gesetze führen, bis hin zum Einsatz innovativer Praktiken, etwa der Gesetzesinitiativen durch Bürger. Die Erkenntnisse führen zu den folgenden Schlussfolgerungen.

i) Verbesserung von Arbeitsbedingungen oder Legitimierung von Scheinselbstständigkeit?

Die Genehmigung der neuen TAED-Beziehung (wirtschaftlich abhängige Selbstständigkeit) setzte die rechtliche Anerkennung eines neuen Arbeitskräftetyps voraus, einer Person, die *de jure* unabhängig (im Hinblick auf Rechte), *de facto* allerdings einem abhängigen Beschäftigten in Bezug auf die Pflichten sehr ähnlich ist. Der Rechtsstatus TAED räumt die untergeordnete und abhängige Position der Arbeitskraft ein und erkennt neue Rechte in Bezug auf (unbezahlten) Urlaub, Verhandlungsrechte und eine Kompensation für eine ungerechtfertigte Vertragsbeendigung an. Vergleicht man den neuen TAED-Status mit dem Status eines normalen Selbstständigen, so zeigen sich wesentliche Verbesserungen. Nichtsdestotrotz kommen die Rechte von TAEDs nicht an jene abhängiger Beschäftigter heran. Während die Reform eine erfolgreiche Strategie zur Erhöhung des Schutzes für bestimmte abhängige Selbstständige ist, mag sie insgesamt auch, über die kostengesteuerte arbeitgeberseitige Umwandlung von abhängig Beschäftigten in Scheinselbstständige, zur Legitimierung einer Verschlechterung regulärer Beschäftigungsformen beigetragen haben.

Tabelle 2. Zusammenfassung der Merkmale der Fallstudien 1 – 3

	1. Wirtschaftlich abhängige Selbstständige	2. Teilzeitbeschäftigung mit nur wenigen Wochenstunden	3. Beschränkung der Untervergabe im Bauwesen
Branche/Tätigkeit	Logistik & Vertrieb	Catering (ausgelagert)	Bauwesen
Probleme	Informelle Beschäftigung Keine Urlaubszeiten Keine Tarifverhandlungen für die Beschäftigungsbedingungen Sehr starke Abhängigkeit	Sehr wenige Stunden, meist unfreiwillig in einem Niedriglohnssektor	Hohe Anzahl an tödlichen Unfällen im Zusammenhang mit mehrstufigen, Kettenauslagerungen Unklare Verantwortlichkeiten für Gesundheit und Sicherheit
Druckmittel des sozialen Dialogs	Ausgedehnte Konsultationen mit Akteuren aus dem Sozialbereich, einschließlich den Gewerkschaften und Selbstständigenverbänden	Traditionelle Tarifverhandlungen Der allererste nationale Tarifvertrag auf Branchenebene	Gewerkschaftliche Maßnahme durch die allererste bürgerseitige Gesetzesinitiative und traditionelle Arbeitskämpfmaßnahmen führen zu besserer Sichtbarkeit der Probleme und zum Inkrafttreten neuer Regelungen.

¹⁵Im Dezember 2014 waren gerade einmal 9.045 Personen als TAED registriert. Im Gegensatz dazu schätzte im Jahr 2004 ein spezielles Modul der spanischen Arbeitskräfteerhebung, dass knapp 300.000 Personen als Selbstständige für eine einzige Firma oder einen einzigen Klienten tätig sind. Daher konnten vor einer Dekade 16 % der Selbstständigen als abhängige Selbstständige betrachtet werden. Die entsprechende Zahl für das Jahr 2014 ist mit 13 % geringfügig niedriger.

Positive Ergebnisse	Anerkennung des neuen/differenzierten Status Anerkennung des Verhandlungsrechts (über Anerkennung der beruflichen Interessen) Verschiedene andere neue Rechte	Mindestwochenarbeitszeit von 10 Stunden Zusammenfassung aller unterschiedlichen lokalen Arbeitsbedingungen in früheren Vereinbarungen zur Erleichterung des Personalmanagements Höherer Lohnanstieg für niedrigere Löhne	Bessere Kontrolle von Gesundheit und Sicherheit Klärung der Rollen und Aufgaben von Kunden und Zulieferern Senkung der tödlichen Unfälle Grenzen für den Einsatz von Zeitarbeitskräften
Noch bestehende Probleme	Geringere Rechte gegenüber Beschäftigten Ungleicher Anteil an der geschäftlichen Unsicherheit	Niedrige Löhne und wenige Arbeitsstunden	Nichteinhaltung in kleinen Firmen, besonders wichtig nach der Krise, mit Änderungen in der Branchenvereinigung im Bausektor.

ii) Sozialer Dialog gegen Beschäftigung mit nur geringer Arbeitsstundenzahl

Spricht man über das Problem der niedrigen Haushaltseinkommen bei Arbeitern, so lautet die herkömmliche Vermutung *par excellence*: niedrige Löhne. Die zunehmende Teilzeitbeschäftigung in einem Land, in dem sie bis vor gar nicht langer Zeit als Rarität galt, ändert dies, da nun zunehmend häufiger eine geringe Anzahl an Arbeitsstunden ebenso wenn nicht sogar stärker an einem geringen Einkommen schuld ist wie niedrige Löhne. Gegenstand der zweiten Fallstudie war der „Erste nationale Tarifvertrag für das Catering für Kommunen“ (wie etwa Schulen und Pflege-/Betreuungsheime). Diese radikale neue Vereinbarung löste das Problem so, dass eine Mindestwochenarbeitszeit von 10 Stunden festgelegt wurde. So konnten Praktiken aus der Vergangenheit ausgeschaltet werden, wo es nicht unüblich war, dass Catering-Assistenten (meist Frauen) nur 45 Minuten pro Tag arbeiteten. Der Tarifvertrag enthielt auch größere Lohnanstiege für diese Niedriglohnbeschäftigte, und eine Vereinbarung, dass Absprachen auf Firmenebene nicht ausgehöhlt werden, um die landesweit festgelegten Bedingungen zu unterwandern. Die Vereinbarung überführt auch alle Vereinbarungen auf regionaler und lokaler Ebene in ein einziges Dokument und unterstützt damit Firmen, die in unterschiedlichen Regionen tätig sind. Daher handelt es sich hier um ein sehr willkommenes Beispiel für erfolgreiche und beiderseitige Vorteile des sozialen Dialogs in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und einer Krise des dreiseitigen sozialen Dialogs.

iii) Der soziale Dialog zur Verbesserung von Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit

Diese Fallstudie ist ein erfolgreiches Beispiel für einen sozialen Dialog, der einerseits die Bedeutung des Einsatzes alternativer und erfinderischer Wege des sozialen Dialogs hervorhebt, wenn die traditionellen Mechanismen des sozialen Dialogs nicht greifen, und andererseits die Bedeutung des Durchhaltevermögens. Im Jahr 1998 war die CC.OO Gewerkschaft ob der sehr hohen Anzahl an tödlichen Unfällen in der Baubranche sehr beunruhigt und startete eine Kampagne. Es wurden neue Grenzen dafür vorgeschlagen, über wie viele vertikale Ebenen eine gegebene Aktivität an Subunternehmer in der Lieferkette untervergeben werden kann. Diese Maßnahme sollte zu einer höheren Arbeitssicherheit beitragen. Mit diesem Ziel präsentierte die CC.OO dem spanischen Parlament zum ersten Mal in Spanien eine „populäre Gesetzesinitiative“, die von 600.000 Firmen unterstützt wurde. Obwohl das Parlament die Initiative abgewiesen hatte, war die Kampagne damit nicht vorbei. Acht Jahre später genehmigte der Kongress das Gesetz zur „Regulierung der Untervergabe im Bauwesen“. Der resultierende Text, in den Worten des damaligen Generalsekretärs der Sektion Bauwesen der CC.OO, FECOMA, *‘während es nicht der Text ist, den die Gewerkschaft gut*

geheißen hätte, so hat er doch einige sehr positive Elemente für den Beginn einer Rationalisierung des Bauwesens'. Zehn Jahre nach seiner Genehmigung ist das Ergebnis bittersüß, betrachtet man die seit damals im Bausektor eingetretenen Veränderungen, mit dem Wachstum kleiner Firmen und den Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Einhaltung der Gesetze in Kleinunternehmen.

Welche Empfehlungen?

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

- **Ansprüche auf einen Mindeststundenumfang** sind per se nicht sehr nützlich, wenn sie nicht zugleich mit Rechten für Beschäftigte einhergehen, selbst die bevorzugten Arbeitsstunden auszuwählen;
- **Gestärkte Rolle inklusiver Tarifverträge und verbesserte Möglichkeiten für Sozialpartner, um einen sozialverantwortliche Interessenausgleich auszuhandeln**
- **Rechte und Regularien können die Arbeitsbedingungen von Personen in prekären Arbeitsverhältnissen nur in dem Ausmaß verbessern, wie ihre Durchsetzung gewährleistet ist.** Eine verbesserte Einhaltung der Vorschriften ist insbesondere in jenen Bereichen notwendig, in denen die Gewerkschaften nur wenig präsent sind; und
- **Rechtsvorschriften (auf lokaler und nationaler Ebene) erlassen, die auch in Bezug auf die kostengesteuerte Auslagerung und die stark genutzte befristete Beschäftigung angemessene Beschäftigungsstandards vorschreiben** (bspw. über eine Ausweitung von im Rahmen des sozialen Dialogs erzielten Vereinbarungen zu bewährten Vorgehensweisen / Ergebnissen nach Dienstleistungsart)

Information und Danksagung

Das spanische Forschungsteam: Rafael Muñoz-De-Bustillo Llorente (Professor für angewandte Wirtschaftswissenschaften), Fernando Pinto Hernández (Forschungsassistent und Vorlesender). Wir arbeiten beide am Institut für angewandte Wirtschaftswissenschaften an der Universität von Salamanca.

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

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