

Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf

– Ein Beitrag für ein soziales Recht der Arbeit –

Claudia Bogedan/Eva Kocher/Christian Paschke/Christine Schulze-Doll/Felix Welti/Barbara Zimmer¹

I. Einleitung

Seit Jahrzehnten lässt sich beobachten, dass sich die Lebensläufe Erwerbstätiger differenzieren. Ob und inwiefern dies einen »Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?« (so das Thema des 68. Dt. Juristentags) bedeuten muss, wird ebenfalls schon lange diskutiert. Vielfach geht das Recht noch von Grundannahmen des »Normalarbeitsverhältnisses« aus – etwa die Gewährleistung der Familien- und Sorgearbeit auf »privater« (familienrechtlicher) Basis oder die Annahme, Krankheit und altersbedingte Veränderungen der Leistungsfähigkeit seien Ausnahmezustände, die idR. die Beendigung der Erwerbsarbeit zur Folge haben. Heute erfordern die Lebensumstände der arbeitenden Menschen häufigere Übergänge von und zu Familien- und Sorgearbeit, Qualifizierung und andere Wechsel im Beschäftigungsverhältnis². Der in der Arbeitsmarktforschung geprägte Begriff des »Übergangs«³ ist geeignet, Änderungen in der Organisation der Erwerbsarbeit an exemplarischen Problemen des Arbeits- und Sozialrechts zu diskutieren. Dabei ist der Begriff des Übergangs um die Perspektive der Gleichzeitigkeit »gemischter Existenzen« zu erweitern.⁴

Mit schwindender Leitbildfunktion des »Normalarbeitsverhältnisses« werden auch Potenzial und Reformbedarf des geltenden Arbeits- und Sozialrechts analysiert. Die Risikosicherung im Erwerbsleben beruht auf der Voraussetzung, dass AN durch abhängige Vollzeiterwerbsarbeit die ökonomische Existenz eines Haushalts sichern können. Statuswechsel im Erwerbsverlauf sowie das Interesse von Beschäftigten, Erwerbsarbeit mit anderen Lebenssituationen und gesellschaftlichen Einbindungen zu vereinbaren, werden von bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Regulierungen derzeit nur begrenzt ermöglicht und kaum sozial abgesichert.

II. Diskussion auf europäischer Ebene

Über neue Regulierungskonzepte des »Abschieds vom Normalarbeitsverhältnis« wurde und wird auf europäischer Ebene unter dem Stichwort »Flexicurity« zur Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherheit diskutiert.⁵ Indes ist kein kohärentes politisches Konzept auf europäischer Ebene erkennbar. Die Debatte verengte sich zunehmend auf unternehmerische Flexibilität und vernachlässigte Fragen des sozialen Schutzes. Im Grünbuch der Kommission »Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts« erscheint Flexicurity überwiegend als Infragestellung bisheriger Ordnungsmuster ohne Perspektive auf den Sozial- und Arbeitsschutz der Beschäftigten.⁶

Jedenfalls erscheint »Flexicurity« (auch über das verengte Verständnis der Kommission hinaus) zur Lösung des Autonomie-Problems unzureichend, soweit damit eine defensive und verkürzte Vorstellung von sozialer Sicherheit suggeriert wird, die auf die Flexibilisierungswünsche von UN fokussiert und diese bestenfalls sozial abzufedern

versucht.⁷ Damit erscheint zumindest unausgesprochen das hergebrachte »Normalarbeitsverhältnis« als einziges Leitbild des sozialen Schutzes, das unternehmerischen Flexibilisierungsinteressen entgegengesetzt werden müsse. Flexibilitätsinteressen der Erwerbstätigen geraten dabei aus dem Blick. Selbst gewählte Statuswechsel und Übergangssituationen erfordern Flexibilität auf Seiten des AG. Die derzeit mit flexiblen Erwerbsverläufen verbundenen Risiken und Unsicherheiten erfordern neue Regulierungen⁸. Neben »Geld« und »Arbeitsschutz« gewinnen insbes. »Qualifikation« und »Verfügung über Zeit/Zeitsouveränität« an Bedeutung. Übergangssituationen bedürfen nicht weniger, sondern anderer Regulierung. Breitere Aufmerksamkeit erlangte vor allem die im *Supiot*-Bericht begründete These der Notwendigkeit von Ziehungsrechten. Damit sind Optionsrechte auf Teilzeitarbeit oder arbeitsfreie Zeiten gemeint.⁹

III. »Soziales Recht der Arbeit«

Ein »Soziales Recht der Arbeit« verlangt nach Autonomie, Handlungsspielräumen und Optionen der Beschäftigten, nach Wahlfreiheiten zwischen unterschiedlichen Lebensmodellen jenseits von Rollenzuschreibungen und Zwängen des Arbeitsmarktes. Rechtliche Regulierung

¹ Der Beitrag beruht auf Vorarbeiten für ein Forschungsprojekt, das von den AutorInnen durchgeführt und von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird. Siehe schon Kocher/Welti, WSI-Mitt. 2010, 299 ff.

² Am 31.12.2008 arbeiteten 32,4 % der Beschäftigten – 17 % der männlichen, 48,4 % der weiblichen – atypisch, wenn darunter Leiharbeit, Teilzeitarbeit, geringfügige oder befristete Beschäftigung verstanden werden. BT-Drs. 16/13991, S. 3; siehe auch Waltermann, Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?, Gutachten zum 68. DJT, 2010.

³ Schmid, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, 2002, S. 233.

⁴ Döring, Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung und Erwerbstätigkeit, in: Dt. Rentenversicherung 3, 2009, S. 309 ff.

⁵ Klammer, Flexicurity aus der Perspektive des Lebenslaufs, in: Kronauer/Linne (Hrsg.) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, 2005, S. 249 ff; Blanke/Bleses, Flexicurity im Arbeits- und Sozialleistungsrecht, ebd., S. 365 ff; Hanau, Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen flexibler Beschäftigung, ebd., S. 347 ff.

⁶ So kritisierte das EP zu Recht die Vernachlässigung der Genderperspektive und die Ausrichtung auf den Abbau von Kündigungsschutz, BR-Drs. 950/07.

⁷ Keller/Seifert, Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung, 2008, S. 6 ff.

⁸ Supiot, Beyond Employment: Changes at Work and the Future of Employment Law in Europe, 2001; Supiot/Casas/Hanau P./Johansson/Meadows/Mingione/Salais/van der Heijden, European Perspective on the Transformation of Work and the Future of Labour Law, in: Comparative Labour Law & Policy Journal 20, 1999, 621 ff. Die Beschäftigten werden auch in einem veränderten und »entgrenzten« Erwerbsleben immer stärker mit Unsicherheiten konfrontiert (ausführlich zum neuen »psychologischen Vertrag« Stone, From Widgets to Digits, 2004).

⁹ Der Begriff wurde aufgenommen durch Mückenberger, WSI-Mitt. 2007, 195 ff.

muss den Beschäftigten garantierte Optionen und Handlungsmöglichkeiten gewährleisten, um Übergänge herzustellen und angemessen so zu gestalten, dass Lebensstandard, Arbeitsbedingungen und Risikoversicherung so wenig wie möglich durch Rechtsverluste bedroht sind¹⁰, kurzum »Autonomie ohne Prekarität«. Das Forschungsprojekt, das wir vorstellen, sucht nach geeigneten rechtlichen Antworten.

IV. Instrumente eines Sozialen Rechts der Arbeit

Das deutsche Arbeits- und Sozialrecht fängt nicht »bei Null« an. In den letzten Jahrzehnten sind gesellschaftliche Anforderungen von staatlicher und tariflicher Rechtssetzung und in der Rspr. punktuell aufgegriffen worden, ohne allerdings ein Gesamtkonzept erkennen zu lassen.¹¹

Im Bereich der **Arbeitszeit** ist Flexibilisierung durch Gleitzeit und Teilzeitarbeit in ihren unterschiedlichen Ausprägungen bis hin zu Arbeitszeitkonten oder sog. Kapovaz (kapazitätsorientierter variabler Arbeitszeit) als zentralen Instrumenten interner Flexibilität¹² arbeitsrechtlich mehr oder weniger geregelt und sozialrechtlich berücksichtigt. Regulierungsschwerpunkte liegen auf tariflicher und betrieblicher Ebene. Gleitzeit, Langzeitarbeitskonten könnten wichtige Instrumente sein; es bleibt zu prüfen, weshalb ihre Potenziale für eine Lebenslaufplanung der Beschäftigten lange nicht ausgeschöpft werden.¹³ So haben insbes. Beschäftigte mit Erziehungs- oder Pflegeaufgaben kaum Chancen, hierfür Guthaben mit Langzeitarbeitskonten aufzubauen.¹⁴ Das deutsche Recht enthält eine Reihe garantierter Optionen und Gestaltungsansprüche (§§ 8, 9 TzBfG, 15 Abs. 5–7 BEEG, 2–4 PflegeZG). Deren Anwendung im Einzelfall ist jedoch oft konfliktbehaftet. Zwar bestehen betriebliche Mitbestimmungsrechte; jedenfalls in Betrieben ohne BR steht aber in Frage, wie individuelle Flexibilitätsinteressen mit betrieblichen Interessen und Interessen anderer Beschäftigter angemessen abzuwägen sind. In der Praxis sind sie allein der einseitigen Bewertung durch den AG überlassen, was grundsätzliche Fragen nach effektiver Rechtsmobilisierung und -verwirklichung im Betrieb aufwirft.¹⁵

Neben Zeitsouveränität ist auch Qualifizierung eine der Fragen, in denen individuelle Interessen von Beschäftigten sich ausdifferenzieren. Es überrascht nicht, wenn auch in diesem Bereich Ansätze für die Entwicklung von Gestaltungsansprüchen zu finden sind – allerdings auf niedrigem Niveau; Ergebnisse der tarifpolitischen Diskussionen über individuelle Qualifizierungs- und Weiterbildungsansprüche, wie sie Ende der 1990er Jahre stattfanden, wären auf ihre Instrumente, Effektivität und Wirksamkeit systematisch zu prüfen.

Im Schwerbehinderten- und Rehabilitationsrecht sind gezielt aufeinander aufbauende arbeits- und sozialrechtliche Regelungen geschaffen worden, die verhindern sollen, dass Menschen wegen gesundheitlicher Einschränkungen aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen. Durch Instrumente der stufenweisen Wiedereingliederung, der Arbeitsplatzanpassung sowie des betrieblichen Eingliederungsmanagements (§§ 28, 81 Abs. 4, 84 Abs. 2 SGB IX) sollen Übergänge in eine dem Gesundheitszustand angemessene Form der Beschäftigung gefunden und gefördert werden. Auf diese Anpassung von Arbeitsbedingungen und die kooperative Gestaltung von Übergängen besteht ein Rechtsanspruch.¹⁶ Diese komplementäre Wirkung arbeits- und sozialrechtlicher Instrumente ist möglicherweise geeignetes Vorbild für andere Übergangssituationen.

V. Ein transdisziplinäres Forschungsprojekt

Diese exemplarisch hervorgehobenen Regulierungen mögen einen Eindruck von der Aufgabe des Projekts »Soziales Recht der Arbeit« vermitteln: Eine ganze Reihe miteinander unverbundener, rechtlicher Vorschriften in einem komplizierten Feld zwischen tariflichen und betrieblichen Regelungsebenen wäre auf ihre Wirksamkeit zur Realisierung von Beschäftigteninteressen zu hinterfragen. Das Projekt erforscht den arbeits- und sozialrechtlichen Regulierungsbedarf für Übergangssituationen in der mittleren Lebensphase erwerbstätiger Menschen. Für ausgewählte und als besonders kritisch empfundene Übergangssituationen, wie z. B. Übergang bzw. Gleichzeitigkeit von Erwerbsarbeit und Qualifizierung, von Erwerbsarbeit und privater Sorgearbeit, Wechsel von einem Erwerbsarbeitsverhältnis zu einem anderen bzw. in selbstständige Tätigkeit, sollen Bausteine für eine künftige Regulierung entwickelt werden, die tatsächliche Wirksamkeit versprechen.

Rechtliche Regulierung muss sich an den gesellschaftlichen Problemen orientieren. Das Projekt ist deshalb transdisziplinär angelegt. So ist z. B. wenig bekannt, ob und wenn ja welche neuen, typischen oder gesellschaftlich bedeutsamen Erwerbsverläufe sich herausgebildet haben. Noch weniger ist bislang über soziale Folgerisiken solcher Übergänge bekannt. Die rechtswissenschaftliche Bewertung des Regulierungsbedarfs ist folglich auf die sozialwissenschaftliche Analyse der Risiken im Lebensverlauf angewiesen.

Die rechtswissenschaftliche Analyse kann auf Regulierungsvorschläge aus der jüngeren sozialwissenschaftlichen Forschung zu flexiblen Erwerbsbiografien, dem Wandel von Sozialstaaten sowie der neueren Lebenslauforschung zurückgreifen. Diese setzen jedoch nur selten systematisch an geltendem Recht an, um dieses weiterzuentwickeln. Das Projekt dagegen will ein auf Übergangssituationen ausgerichtetes Regulierungskonzept entwickeln, das am bisherigen Normenbestand ansetzt und bestehende arbeits- und sozialrechtliche Instrumente zur sozialen Gestaltung von Übergangssituationen – namentlich garantierte Optionen und Gestaltungsansprüche¹⁷ einbezieht. Ebenso zu prüfen ist die europäische Regulierung hinsichtlich ihrer komplementären Eignung zum Schutz sozialer Interessen und Risiken und auf ihre bisherige Wirksamkeit und ihr Potenzial als verallgemeinerbare Regelungsmodelle. Rechtswissenschaftlich sind nicht nur Fragen der Anwendung im Einzelfall, der rechtsdogmatischen Auslegung sowie der effektiven betrieblichen Durchsetzung zu klären, sondern auch, wie soziale und sozialrechtliche Risiken solcher Flexibilitäten arbeits- und sozialrechtlich abgesichert werden können. Geeignete Instrumente müssen die Finanzierungs- und Gewährleistungsverantwortung angemessen zwischen UN, Beschäftigten und Sozialleistungsträgern verteilen. Die Zusammenarbeit von Rechts- und Sozialwissenschaft ermöglicht die Identifizierung und Bewertung von Dysfunktionalitäten, Überschnei-

¹⁰ Klammer, Fn. 5, S. 249 ff.

¹¹ Genauer zu einzelnen Instrumenten Kocher/Welti, WSI-Mitt. 2010, 299 ff.

¹² Keller/Seifert, Flexicurity: ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung, 2007.

¹³ Naegele, in ders. (Hrsg.), Soziale Lebenslaufpolitik, 2010, S. 58 ff; Klammer, ebd., S. 688, 691 f.

¹⁴ Wotschack/Hildebrandt/Scheier, WSI-Mitt. 2008, 619.

¹⁵ Dazu Kocher, Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten. Das Arbeitsrecht in der betrieblichen Praxis, 2009.

¹⁶ BAG 13.6.2006, 9 AZR 229/05, BAGE 118, 252; Kohte, DB 2008, 582 ff; Nebe, DB 2008, 1801 ff, Welti, SozSich 2008, 125 ff.

¹⁷ Zum Begriff Kocher, WSI-Mitt. 2007, 434 ff.

dungen und gemeinsamen Mustern der Regulierung von typischen Übergangssituationen, auf deren Basis dann geeignete rechtliche Instrumente und Bausteine der Regulierung entwickelt werden. Das Projekt macht insofern Erkenntnisse aus der sozialwissenschaftlichen Debatte rechtspolitisch fruchtbar.

VI. Schluss

Moderne Gesellschaft erfordern eine neue Dialektik von Flexibilität und Sicherheit – für die UN jedoch in anderer Weise als für die Menschen, die in ihnen oder für sie arbeiten. Die derzeitigen Entwicklungen in der Arbeitswelt gehen einher mit großen individuellen wie sozialen Risiken, die die Existenzsicherung ebenso betreffen wie Produktivität, Gesundheit und Qualifikation der Beschäftigten.

Ein solches am Lebenslauf ausgerichtetes Arbeits- und Sozialrecht liegt im Interesse der Beschäftigten, aber auch der AG und der Gesellschaft. Es kann zu gesellschaftlichem Wohlstand und wirtschaftlicher Prosperität beitragen, wenn Beschäftigte ihre Übergangsentscheidungen im Erwerbsleben und zwischen Lebensphasen ohne Angst und übermäßigen ökonomischen Druck treffen können, denn nur dann können sie sich primär an der bestmöglichen Entfaltung ihrer Persönlichkeit und produktiven Kräfte orientieren.

Aktuelles aus Brüssel und Straßburg

20. und 21. KW (17.-28. Mai 2010)

EUROPÄISCHE RÄTE

Die EU-Finanzminister kamen am 18. Mai im Ministerrat in Brüssel zusammen. Sie einigten sich auf ein Verhandlungsmandat mit dem EP zur **Regulierung von Hedgefonds und Private Equity**. Die Mitgliedstaaten sind sich einig, dass es mehr Transparenz und stärkerer Regulierung alternativer Investmentfonds bedürfe. Uneinigkeit herrscht, wie mit Fonds und deren Managern umgegangen werden soll, die aus einem nicht-EU Mitgliedsland kommen. Viele Mitgliedsländer wollen die Zulassung national regeln, während das EP einen zentralen EU-Pass vergeben will. Die Minister diskutierten über die technischen Modalitäten zur Umsetzung des Europ. Finanzstabilisierungsmechanismus. Str. war die Forderung Deutschlands, die nationalen Parlamente in die Aktivierung des Mechanismus einzubinden. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich dagegen aus. Für Diskussion sorgte die Debatte über stärkere Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken. Die Kommission hatte vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsentwürfe vor den Beratungen in den jeweiligen Parlamenten der Kommission zur Begutachtung vorlegen sollen.

Die EU hat im Rahmen ihres Lateinamerikagipfels die **Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru** unterzeichnet. Insbes. das Abkommen mit Kolumbien wird von Menschenrechtsgruppen und Gewerkschaften scharf kritisiert. Kolumbien zählt für Gewerkschafter zu den gefährlichsten Ländern der Welt. Das Abkommen muss noch vom EP ratifiziert werden. Hiermit ist nicht vor Anfang 2011 zu rechnen.

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Wirtschaftsausschuss beschließt Hedge Fonds Regulierung

Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung hat für eine verschärfte **Regulierung von Hedge Fonds und Private Equity** gestimmt. Der abgestimmte Text geht über den Vorschlag der Kommission [KOM(2009)207] hinaus und muss noch vom Rat gebilligt werden. Die Abg. sprachen sich für eine zentrale europäische Zulassung für Hedge Fonds aus. Setzt sich das Parlament mit seiner Forderung durch, müssen Fonds aus Drittstaaten sich zukünftig um einen »EU-Pass« bemühen. Diesen bekommen sie nur, wenn sie sich an die Spielregeln der RL halten. Hierzu zählt, dass das Sitzland des Fonds mit den EU-Aufsichtsbehörden kooperiert und bspw. Steuerabkommen sowie Abkommen gegen Geldwäsche existieren. Anders als von der Kommission vorgeschlagen, soll es keine »generellen« Grenzwerte für die Anwendung der RL geben. Die Vergütung von Hedgefondsmanagern soll künftig so gestaltet werden, dass risikoaverses Verhalten unterstützt wird. Um eine langfristige Orientierung zu fördern, sollen variable Entlohnungsbestandteile an einen mehrjährigen Rahmen gebunden werden. Mindestens 50% der variablen Bezüge müssen zeitversetzt über eine Mindestperiode von 4 Jahren verteilt werden. Des Weiteren sieht der Vorschlag weitreichende Transparenz- und Berichtspflichten sowie Vorschriften für Mindestkapital und Verschuldungsobergrenzen vor. Rein spekulative Kurswetten mit geliehenen Aktien (naked short-selling) sollen verboten werden. Besondere Beachtung fand das sog. »Asset Stripping« (Zerschlagung eines übernommenen UN durch Veräußerung von Vermögensgegenständen). Nach dem Wirtschaftsausschuss soll es Private Equity Firmen bspw. für 4 Jahre nach dem Erwerb einer Firma untersagt werden, diese mit exzessiven Schulden zu belasten oder zu zerschlagen. Auch die Konsultations- und Informationsrechte der AN sollen ausgebaut werden. An diesem Punkt zeichnet sich ein Kompetenzkonflikt im EP ab. Hierfür ist formal der Rechtsausschuss zuständig. Dieser hatte weitaus weniger ambitionierte Beschlüsse gefasst.

Konservative und Liberale blockieren Beschluss zu Europa 2020

Eigentlich wollte das EP noch vor dem Europäischen Rat zu den Inhalten von Europa 2020 sowie den aktuellen Diskussionen über eine Europ. Wirtschaftsregierung Stellung nehmen. Im Vorfeld der für den 20. Mai angesetzten Abstimmung zeichnete sich ab, dass die Positionen zwischen dem linken und rechten Lager weit auseinander liegen. Letztendlich verhinderten Liberale und Konservative, dass über die unterschiedlichen Resolutionen abgestimmt wurde.

Veto gegen Zulassung von Thrombin

Das EP hat die Zulassung des »Fleischklebers«-Thrombin gestoppt. Das Enzym, das von Schweinen oder Rindern stammen kann, wird dazu verwendet, um aus mehreren Fleischresten ein einzelnes Fleischprodukt zu formen. Solche wiederhergestellten Fleischerzeugnisse trügen ein unverträglich hohes Risiko einer Irreführung der Verbraucher, so die Abg. Die Kommission hatte vorgeschlagen, Schweine- bzw. Rinderthrombin auf die Liste der zugelassenen Zusatzstoffe hinzuzufügen. Das EP hat sich mit 370 Ja- zu 262 Nein-Stimmen dagegen entschieden.