

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Grünbuch zur Modernisierung des Arbeitsrechts

Am 22. November 2006 hat die Europäische Kommission das Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ vorgelegt und damit eine öffentliche Debatte über die Modernisierung des Arbeitsrechts im Hinblick auf die Schaffung nachhaltigen Wachstums sowie von mehr und besseren Arbeitsplätzen im Rahmen der Lissabon-Strategie eingeleitet. Das Grünbuch steht damit in engem Zusammenhang mit dem Konzept der sog. „Flexicurity“, das größere Flexibilität auf den europäischen Arbeitsmärkten mit größtmöglicher Sicherheit für die Arbeitnehmer zu verbinden sucht.

Probleme bisheriger Reformbemühungen

Das Bestreben nach Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat zu einer immer größeren Vielfalt atypischer Beschäftigungsformen in den Mitgliedstaaten der EU geführt. Der Anteil der Beschäftigten, die keinen Standardarbeitsvertrag haben, sowie der Selbständigen ist von 36 % der Arbeitskräfte in der EU-25 im Jahr 2001 auf fast 40 % im Jahr 2005 gestiegen. Allein die Teilzeitbeschäftigung, die weit überwiegend Frauen betrifft, hat in den letzten 15 Jahren um 5 Prozentpunkte von 13 % auf 18 % zugenommen; die Zahl der befristeten Beschäftigten ist von 12 % 1998 auf 14 % im Jahr 2005 gestiegen.

Bereits die „Taskforce Beschäftigung“ unter dem Vorsitz von Wim Kok stellte in ihrem Bericht 2003 fest, dass die Schaffung neuer, flexibler Beschäftigungsformen neben dem Standardarbeitsverhältnis die Gefahr der Aufspaltung des Arbeitsmarktes in „Insider“ mit fester Beschäftigung und „Outsider“ in prekären Beschäftigungsverhältnissen berge. Eine vergleichende Studie der Kommission aus dem Jahr 2004 hat diese Tendenz bestätigt. Der Kommissionsbericht über die Beschäftigung in Europa 2006 unterstreicht ebenfalls, dass die Deregulierung „an den Rändern“ bei gleichzeitiger weitgehender Beibehaltung strenger Regeln für Standardarbeitsverträge eine Segmentierung der Arbeitsmärkte fördere.

Zentrale politische Herausforderung

In den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung 2005 - 2008 unterstreicht die

Kommission die Notwendigkeit, Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

Die Schaffung eines flexiblen, integrativen Arbeitsmarktes ist daher aus Sicht der Kommission die zentrale politische Herausforderung zur erfolgreichen Bewältigung von Innovation und Wandel. Ziel müsse es sein, Maßnahmen zur Flexibilisierung des Standardarbeitsverhältnisses zu entwickeln sowie weitere Teilmaßnahmen im Rahmen des Flexicurity-Konzepts wie lebenslanges Lernen, aktive Arbeitsmarktpolitik und flexiblere Sozialschutzbestimmungen sicherzustellen.

Das Grünbuch soll die Möglichkeiten des Arbeitsrechts in diesem Zusammenhang untersuchen und eine Diskussion darüber anstoßen, inwieweit ein reaktionsfähiger arbeitsrechtlicher und tariflicher Rahmen benötigt wird, um unabhängig von der Art des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses die Fähigkeit der Arbeitnehmer zur Bewältigung von Veränderungen zu unterstützen.

In den zu den einzelnen Themenbereichen formulierten konkreten Diskussionsfragen stellt die Kommission neben den gesetzgeberischen Maßnahmen stets auch auf die mögliche Einbeziehung der Sozialpartner ab.

Themen der Diskussion

Beschäftigungsübergänge

Probleme sieht die Kommission etwa bei der Unterstützung der Arbeitnehmer beim Wechsel zwischen verschiedenen Vertragsformen sowie

aus der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit oder einer freiwilligen Unterbrechung (Weiterbildung, Elternurlaub). Dies gelte vor allem für Arbeitnehmerinnen, die von atypischen Beschäftigungsformen besonders häufig betroffen seien. Die Kommission spricht sich für einen „lebenszyklusorientierten“ Ansatz in der Beschäftigungspolitik aus, der u.U. unter Verzicht auf den Schutz bestimmter Arbeitsverhältnisse einen die Beschäftigungssicherheit stützenden Regelungsrahmen bietet, der auch soziale Unterstützung und aktive Maßnahmen zugunsten der Arbeitnehmer in der Übergangsphase umfasst. In diesem Zusammenhang wird der Ausgestaltung des Kündigungsschutzes eine zentrale Rolle zugewiesen, aber auch der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik.

Unsicherheit bezüglich der Rechtslage

Das Auftreten vielfältiger Nichtstandard-Beschäftigungsformen habe die Grenzen zwischen Arbeitsrecht und Handelsrecht verschwimmen und das Phänomen der verschleierte Beschäftigung entstehen lassen. Zur Gewährleistung eines sozialen Mindestschutzes auch für diese arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnisse favorisiert die Kommission den in den Rechtsordnungen verschiedener Mitgliedstaaten, darunter das deutsche Sozialgesetzbuch, eingeführten Begriff der „wirtschaftlich abhängigen Arbeit“. Zur Debatte wird gestellt, ob die in den Mitgliedstaaten geltenden Definitionen hinreichend klare Abgrenzungen erlauben und inwieweit eine gemeinsame Regelung der Arbeitsbedingungen auch bei wirtschaftlich abhängiger Arbeit erforderlich sei.

Dreiseitige Arbeitsverhältnisse

Ein weiteres Kapitel widmet die Kommission den dreiseitigen Arbeitsverhältnissen. Zum Schutz der Arbeitnehmer bei der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung hat sie bereits 2002 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt (KOM(2002) 701); problematisiert wird aber auch der Arbeitnehmerschutz bei Arbeitnehmerentsendung. Die Kommission möchte vor allem wissen, ob eindeutige Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer in derartigen Konstellationen für erforderlich gehalten werden.

Quellen:

- Europäische Kommission: Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ vom 22. November 2006, KOM(2006) 708 endg.

Arnold Bug, Fachbereich WD 6 – Arbeit und Soziales, Tel.: (030) 227-32979,
E-mail: vorzimmer.wd6@bundestag.de

Organisation der Arbeitszeit

Zur Debatte stellt die Kommission angesichts der fortbestehenden Kontroverse bei der Behandlung ihres Entwurfs zur Novellierung der Arbeitszeitrichtlinie (2003/88/EG) auch die Frage der Mindestanforderungen im Zusammenhang mit der Organisation der Arbeitszeit und ihres möglichen Beitrags im Rahmen des Flexicurity-Konzepts.

Mobilität der Arbeitskräfte

Weiterhin thematisiert die Kommission die unterschiedlichen Definitionen des Begriffs „Arbeitnehmer“ in den verschiedenen Richtlinien, die den Mitgliedstaaten zum Teil erheblichen Spielraum für eigene Definitionen erlauben. Unterschiedliche Beschäftigungsbegriffe könnten Einfluss auf die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der EU haben und die Erreichung des sozialpolitischen Gemeinschaftsziels eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Flexibilität und Sicherheit für die Arbeitnehmer behindern.

Rechtsdurchsetzung und Schwarzarbeit

Besonderes Augenmerk legt die Kommission schließlich auf die Rechtsdurchsetzung und die Bekämpfung der Schwarzarbeit, die als wichtigster Begleitumstand des Sozialdumpings für die Ausbeutung von Arbeitnehmern, aber auch für Wettbewerbsverzerrungen mitverantwortlich sei. Sie setzt sich in diesem Zusammenhang für eine effizientere Zusammenarbeit nationaler Stellen ein und stellt eine Intensivierung der Zusammenarbeit auf EU-Ebene sowie eventuell weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zur Debatte.

Weiteres Verfahren

Die Kommission beabsichtigt, die Ergebnisse der viermonatigen öffentlichen Konsultation 2007 in einer weiteren Mitteilung zusammenzufassen. Dabei sollen Orientierungen für die weitere Arbeit formuliert werden.