

Das soziale Menschenrecht auf Arbeit

von Wolfgang Däubler

Eine kleine Anfrage

Die Firma Daimler beschäftigt in Stuttgart-Untertürkheim zahlreiche Leiharbeiter. Viele von ihnen sind bereits seit 5 oder 8 Jahren dort tätig und verdienen gut 20 Euro die Stunde. Im Mai 2019 geht die Arbeit zurück. Die Geschäftsleitung verlangt die Abberufung von 1.000 Leiharbeitern. Den Abmachungen mit den Verleihern entsprechend ist dies unter Wahrung einer Frist von wenigen Tagen möglich. Den „Abberufenen“ wird normalerweise eine andere Stelle im Stuttgarter Raum mit einem Stundenlohn von etwa zehn Euro angeboten. Einer der Betroffenen schrieb mir eine E-Mail: Er arbeite seit sechs Jahren in Untertürkheim, da müsse er doch wie ein Daimler-Beschäftigter behandelt werden; man könne ihn doch nicht einfach raussetzen.

Nehmen wir an, ich hätte ihm geschrieben: Ja, Sie liegen völlig richtig. Ihnen steht ein Recht auf Arbeit zu. Wenn Sie es nachlesen wollen: Es steht in Artikel 1 der Europäischen Sozialcharta und in Artikel 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das ILO-Übereinkommen Nr. 122 verlangt außerdem eine aktive Beschäftigungspolitik, um jedem einen angemessenen Arbeitsplatz zu verschaffen. Darauf solle er sich berufen, wenn er mit der Personalabteilung von Daimler oder mit seiner Verleihfirma spreche.

Wie würde er wohl auf eine solche Empfehlung reagieren? Ein höflicher Mensch würde zurück schreiben: Das sei eine sicherlich gut gemeinte Idee aus der Studierstube eines Professors, die aber in der Praxis leider nichts bringe. Andere würden direkter formulieren: So ein Quatsch, für diesen „guten Rat“ kann ich mir nichts kaufen.

Ein Blick zurück

Das „Recht auf Arbeit“ war in der zweiten Hälfte der 1970-er Jahre ein großes Thema. Dies mag damit zusammen hängen, dass manche die Hoffnung hatten, die beginnende

Massenarbeitslosigkeit mit diesem Instrument in Schranken halten zu können. „Recht auf Arbeit“ wurde verstanden als das Recht jedes erwachsenen Menschen auf einen Arbeitsplatz, der den Fähigkeiten des Einzelnen entspricht und mit dessen Hilfe ein angemessener Lebensstandard gesichert werden kann. Dabei wurde „Arbeit“ mit „Erwerbsarbeit“ gleichgesetzt. Arbeit im Haushalt und bei der Kindererziehung waren nicht erfasst, ebenso wenig die ehrenamtliche Tätigkeit, obwohl beide für die Fortexistenz der Gesellschaft von ganz entscheidender Bedeutung sind. Je mehr sich die Wirklichkeit auch von diesem eng verstandenen „Recht auf Arbeit“ entfernte, umso geringer wurde das wissenschaftliche Interesse. Anfang der 1980-er Jahre erlahmte die Diskussion.

Rechtsgrundlagen

Das „Recht auf Arbeit“ ist Teil der bestehenden Rechtsordnung. Es findet sich in Landesverfassungen sowie in den schon erwähnten völkerrechtlichen Verträgen.

Die nach 1945 verabschiedeten Landesverfassungen im Westen enthielten ein „Recht auf Arbeit“, soweit sie nicht wie z. B. die niedersächsische überhaupt auf einen Grundrechtsteil verzichteten. Bemerkenswert war Art. 13 der Berliner Verfassung vom 1.9.1950, wo es hieß: „Jedermann hat das Recht auf Arbeit. Dieses Recht ist durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Wirtschaftslenkung zu verwirklichen. Wenn Arbeit nicht nachgewiesen werden kann, besteht Anspruch auf Unterhalt aus öffentlichen Mitteln.“ Ähnlich verpflichtete Art. 49 Abs. 2 der Bremer Verfassung den Staat, „geeignete Maßnahmen zu treffen, dass jeder, der auf eine Arbeit angewiesen ist, durch Arbeit seinen Lebensunterhalt erwerben kann.“

Die Einbeziehung der „Umsetzungsmechanismen“ unterstrich, dass es den Verfassungsgebern ernst war, dass es um die volle Realisierung des Rechts auf Arbeit ging. Soweit dieses Ziel im Einzelfall nicht erreichbar sein sollte, waren – jedenfalls in Berlin – Lohnersatzleistungen geschuldet.

Die nach 1990 verabschiedeten Verfassungen der neuen Bundesländer enthielten mit Ausnahme Sachsens gleichfalls Garantien des „Rechts auf Arbeit“, waren jedoch bei den Umsetzungsmechanismen sehr viel vorsichtiger. Nach Art. 17 Abs. 1 seiner Verfassung „trägt“ das Land Mecklenburg-Vorpommern „zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei“ und sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen

„hohen Beschäftigungsstand.“ In Sachsen-Anhalt ist von der „Aufgabe“ des Landes die Rede, allen die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt durch eine frei gewählte Arbeit zu verdienen. Das Land „wirke darauf hin“, dass sinnvolle und dauerhafte Arbeit für alle geschaffen werde. Auch die Verfassungen Thüringens und Brandenburgs sprechen von der „Möglichkeit“, den Lebensunterhalt durch frei gewählte und dauerhafte Arbeit zu verdienen.

Die völkerrechtlichen Garantien beschränken sich letztlich darauf, das Ziel „Recht auf Arbeit“ zu proklamieren und die zuständigen staatlichen Instanzen zu entsprechenden Bemühungen zu verpflichten. Diese sind konkreter als in den Landesverfassungen umschrieben und umfassen beispielsweise auch „unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste“ (Teil II Art. 1 Ziffer 3 der Europäischen Sozialcharta) sowie eine „produktive Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Einzelnen schützen.“ (Art. 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

Auslegung durch die Gerichte

Dass das Recht auf Arbeit im Rahmen der bestehenden marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnung nicht realisiert werden kann, ist evident und bedarf deshalb keiner näheren Begründung. Ein Blick in die Realität bestätigt es jeden Tag. Jedem arbeitswilligen Menschen einen angemessenen Arbeitsplatz zu sichern, mag in einer gut organisierten sozialistischen Planwirtschaft realisierbar sein, nicht aber in der Bundesrepublik des Jahres 2019. Unter den gegebenen Umständen ist das „Recht auf Arbeit“ eine konkrete Utopie, die den Gedanken an ein alternatives Wirtschaftsmodell wach halten kann. Sie ist unter den Bedingungen der Nachkriegszeit in die Verfassungstexte gekommen, als eine sozialistische Alternative noch möglich erschien. Im Völkerrecht mag bei der Redigierung der Konventionen eine Rolle gespielt haben, Legitimation durch wohlklingende Worte zu schaffen, nicht aber die Wirtschaftsordnungen der Unterzeichnerstaaten zu verändern. Gleichwohl stellt sich die Frage, wie Gerichte sich verhalten, wenn sich in einem konkreten Streitfall ein Bürger effektiv auf eine solche Garantie beruft.

Soweit erkennbar, haben die völkerrechtlichen Konventionen in der Praxis der deutschen Arbeitsgerichte bisher keine Rolle gespielt. Ist nirgendwo eine rechtskundige Partei oder ein engagierter Anwalt mit Spezialkenntnissen im Völkerrecht erkennbar, stellt sich die Frage der

Interpretation in der Praxis nicht. Man übergeht die Vorschriften mit Stillschweigen. Zur Rede gestellt, würde ein Richter vermutlich antworten: „Nobody is perfect“. Auch sei nicht ersichtlich, dass das Ergebnis des Rechtsstreits durch einen Rückgriff z. B. auf die Europäische Sozialcharta beeinflusst worden wäre; das deutsche Arbeitsrecht sei ja „beschäftigungsfreundlich“ und trage – etwa im Kündigungsschutzrecht - dazu bei, dass keine vermeidbare Arbeitslosigkeit entstehe.

Bei den landesverfassungsrechtlichen Garantien verhält es sich anders. Hier kann es Fälle geben, in denen ein Einzelner das zuständige Landesverfassungsgericht anruft und sich dabei ausschließlich auf sein Grundrecht auf Arbeit beruft. Soweit dies wie in Bayern, im Saarland oder in Berlin geschehen ist, fanden die Gerichte einen einfachen Ausweg: Das Recht auf Arbeit sei ein Programmsatz, aus dem keine einklagbaren Ansprüche für den Einzelnen abgeleitet werden könnten. Er verpflichte die Regierung und andere politische Instanzen zu beschäftigungsfördernden Maßnahmen, doch liege ihr konkreter Inhalt im Ermessen der handelnden Institutionen. Ihnen könne keine konkrete Politik vorgeschrieben werden.

Die These vom Ermöglichungsrecht

Auch in einer kapitalistischen Marktwirtschaft gibt es Spielräume. Die Rechtsordnung kann Beschäftigung fördern, aber auch sie behindern oder unmöglich machen. Die Garantien des Rechts auf Arbeit können Auslegungsdirektiven für das Gesetzesrecht sein. Dieses muss in beschäftigungsfreundlichem Sinne interpretiert werden. Das Recht auf Arbeit erweist sich insoweit als „Ermöglichungsrecht“, es will Türen öffnen und juristische Hindernisse beiseite räumen, die einer effektiveren Beschäftigungspolitik entgegen stehen. Dies lässt sich an Beispielen verdeutlichen, die zum Teil über die heutige Praxis der Gerichte hinausgehen.

- Die Einstellungsentscheidung des Arbeitgebers darf nicht willkürlich getroffen werden. Sie muss sich an sachlichen Erwägungen orientieren, was über die Beachtung von Diskriminierungsverboten hinausgeht.

- Schutznormen wie die Zahlungspflicht des Arbeitgebers im Mutterschutzrecht dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Beschäftigungschancen der zu schützenden Gruppe verringern. So musste der Arbeitgeber das Entgelt aus eigener Tasche bezahlen, wenn eine Arbeitnehmerin mit Rücksicht auf ihre Schwangerschaft nicht arbeiten konnte. Dasselbe galt

für die Differenz zwischen dem bescheidenen staatlichen Mutterschaftsgeld und dem bisherigen Nettoverdienst während der Schutzfristen (6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Geburt). Heute erhält der Arbeitgeber aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts seine Aufwendungen zu 100 % aus einem Fonds ersetzt, der durch Beiträge aller Arbeitgeber gespeist wird.

- Ist wie im Kündigungsschutzrecht eine Abwägung zwischen den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerinteressen naheliegend, so müssen die Beschäftigungsinteressen der Arbeitnehmer Berücksichtigung finden. Dies ist beispielsweise in der Rechtsprechung zur betriebsbedingten Kündigung bisher nicht der Fall.

- Ist ein Arbeitnehmer durch familiäre Pflichten so stark in Anspruch genommen, dass eine Vollzeitarbeit nicht mehr möglich ist, so besteht im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten ein Anspruch auf Teilzeit. Dieser kann seit kurzem auf einen Zeitraum von ein bis fünf Jahren befristet werden, um so eine Rückkehr in Vollzeit zu sichern, wenn die familiären Pflichten weniger weit reichen – eine sinnvolle Regelung, die allerdings nur eingreift, wenn im Unternehmen mehr als 45 Arbeitnehmer beschäftigt sind.

Dies sind vergleichsweise bescheidene Anwendungsformen des Rechts auf Arbeit. Doch haben sie den Vorzug, in der Realität der Arbeitswelt da und dort etwas zum Besseren zu wenden.