

## Rechtsordnung, Wirtschaftssystem und Recht auf Arbeit in der BRD

---

*Ulrich Lohmann, Jahrgang 1944, studierte Rechtswissenschaft in Bonn und an der FU Berlin. Er ist wissenschaftlicher Assistent in der Abteilung Recht des Osteuropa-Instituts an der FU Berlin. Er beschäftigt sich u. a. mit dem Recht der sozialistischen Staaten und der BRD unter rechtsvergleichenden Aspekten.*

### *Problemstellung*

Die Notwendigkeit der Anerkennung des Rechts auf Arbeit ist so alt wie die Erscheinung der „freien“ Lohnarbeit, die das Prinzip der Leibeigenschaft und des Zunftwesens und damit auch einer paternalistischen Fürsorgepflicht ablöste. Denn seitdem bedarf der Nichteigentümer von Produktionsmitteln (Boden, Maschinen), einmal zur Erhaltung seiner materiellen Existenz, darüber hinaus jedoch zur produktiven Teilnahme am gesellschaftlichen Leben<sup>1)</sup>, der Möglichkeit, ein Arbeitsverhältnis zu begründen. In Frankreich forderten deshalb bereits im Jahre 1789 *Target* und *Malouett* die Aufnahme eines Rechts auf Arbeit in die Erklärung der Menschenrechte; doch die bürgerlichen Revolutionen mit ihrem Ziel des (wirtschaftlichen) Liberalismus konnten und wollten eine Realisierung dieses Rechts nicht herbeiführen. Das Problem jedoch erwies sich zunehmend als regelungsbedürftiger und regte u. a. die „utopischen Sozialisten“ zur Ausarbeitung kühner detaillierter Wirtschafts- und Arbeitsverfassungsmodelle an<sup>2)</sup>. Abgesehen von einer kurzen Phase in Frankreich 1793—1795 wurde ein Recht auf Arbeit zuerst in der Verfassung der Weimarer Republik 1919 (Art. 163) niedergelegt, allerdings nur in der Form einer „Soll“-Bestimmung. Das Grundgesetz (GG) hat diesen Komplex, anders als die Verfassungen der deutschen Länder<sup>3)</sup>, nur in der allgemeinen Form der Sozialstaatsbestimmung (Art. 20, 28 GG) wiederaufgenommen, doch ist die Diskussion, unabhängig von aktueller Vollbe-

---

1) Diesen Aspekt umgreift die finanzielle Arbeitslosenunterstützung nicht, so daß neben der (fürsorgerischeri) finanziellen solidarischen Hilfe die Frage nach einem Recht auf Arbeit nicht obsolet wird.

2) Vgl. die ausführlichen historischen Darstellungen bei Bentele, M.: Das Recht auf Arbeit in rechtsdogmatischer und ideengeschichtlicher Betrachtung, Diss. Zürich 1949; Cerny, J.: Das Recht auf Arbeit als soziales Grundrecht. In: Das Recht der Arbeit 1967 S. 1 ff.; Dirschmied, K.: Das soziale Grundrecht „Recht auf Arbeit“. In: Arbeit und Recht 1972 S. 257 ff.

3) Bayern Art. 166; Berlin Art. 12; Bremen Art. 49; Hessen Art. 28; NRW Art. 24; Rheinland-Pfalz Art. 53; Saarland Art. 45. Die herrschende Meinung billigt diesen Bestimmungen jedoch keine anspruchsbegründende „subjektive öffentlich-rechtliche“ Qualität zu.

schäftigung oder Arbeitslosigkeit, nicht verstummt<sup>4</sup>). Grundlage dieser Überlegungen ist die von allen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) erhobene sozialpolitische Forderung nach einem, in Einzelheiten sicherlich voneinander abweichenden, „Recht auf Arbeit“<sup>5</sup>) sowie auf verfassungsrechtlicher Ebene, das oben angeführte im GG niedergelegte Sozialstaatsprinzip, das die Berücksichtigung der durch die fortschreitende Ausdifferenzierung ökonomischer Beziehungen entstandenen Verflochtenheit und Interdependenz gesellschaftlicher Beziehungen fordert und die Umsetzung dieses sozialen Faktums in die Rechtsstellung des einzelnen, da „die meisten Menschen heute in einer sozialen Position (stehen), in der sie ihre Lebensgestaltung nicht mehr aus eigener Sachherrschaft oder Tätigkeit formen, sondern in der sie von Verwendung und Schutz anderer, auch des Staates, abhängen“<sup>6</sup>).

Positiv ergibt sich daraus, daß „der Sozialstaat . . . dem einzelnen jenes Maß an konkreter, realer Sicherheit gewährleisten (will), deren er zur Entfaltung seiner Persönlichkeit und zur Selbstverwirklichung bedarf“<sup>7</sup>). Diese Schlußfolgerungen werden kaum in Zweifel gezogen, die Einwände gegen die Aufnahme „sozialer Grundrechte“ wie z. B. dem Recht auf Arbeit in das GG richten sich vornehmlich gegen die Möglichkeit der Positivierung grundrechtlicher sozialer Rechte, da diese sich „nur in den seltensten Fällen mit einer solchen Deutlichkeit formulieren (ließen), daß der einzelne unmittelbar darauf gestützt einen Anspruch . . . durchsetzen könnte“<sup>8</sup>) und da deren von der insb. wirtschaftlichen Entwicklung abhängige quantitative Bedingtheit als Leistungsrechte, im Gegensatz zu den „klassischen“ Abwehrrechten, zu einer dauernden Änderung und Anpassung an neue Mindestmaße führen müßte. Beiden Bedenken kommt Gewicht zu, doch wird dabei leicht übersehen, daß „Bestimmtheit“ und „Beständigkeit“ voneinander reziprok abhängen und man daher, wie oft in anderen politischen und gesetzgeberischen Fragen auch, Balance und Ausgewogenheit zwischen zwei Momenten finden muß. Es bleibt daher die Frage, ein wie ausgestaltetes subjektives (anspruchsbegründendes) Recht

4) Als letzte Beiträge seien genannt: Hambusch, L.: Die Problematik des Rechts auf Arbeit. In: Arbeit und Redit 1972 S. 268 ff.; Badura, P.: Grundfreiheiten der Arbeit. Zur Frage der Kodifikation „sozialer Grundrechte“. In: Festschrift für F. Berber. Hrsg. v. D. Blumenwitz und A. Randelzhofer. München 1973 S. 11 ff.; Rath, M.: Probleme einer Garantie des Rechts auf Arbeit. Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Göttingen 1975.

5) Programm der NPD. Kapitel IX „Mensch und Arbeit“: Jeder Staatsbürger besitzt einen Anspruch auf Arbeit . . . ; Berliner Programm der CDU (Fassung 1971). Ziff. 62: . . . weil jedermann ein Recht auf Arbeit . . . hat . . . ; Grundsatzprogramm der CSU von 1968. Kapitel „Der arbeitende Mensch“: Das Recht auf . . . Arbeit wird . . . anerkannt . . . ; Für die FDP vgl. „Recht auf Arbeit, Bildung, Wohnung“. In: Die Zeit v. 9. 11. 1973 S. 27; Für die SPD vgl. neben dem „Godesberger Programm“ von 1959, Osswald, A.: Bürgerrecht auf eine gesicherte Existenz. In: Der Sozialdemokrat. Informationsorgan der SPD, Bezirk Hessen-Süd. 1974 Nr. 9 S. 5. These 3: Diese Verfassungsgrundsätze (Jeder hat . . . ein Recht auf Arbeit . . .) sind . . . zu realisieren. Entschließung des Bundesausschusses der Jungsozialisten zur aktuellen wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik v. 7./8. 9. 1974. Ziff. 5: Das Recht auf Arbeit muß verfassungsrechtlich und gesetzlich garantiert werden. Grundsatzklärung der DKP v. 12./13. 4. 1969. Kapitel „Sicherheit und bessere Lebensverhältnisse“: Aufnahme eines Rechts auf Arbeit in das Grundgesetz.

6) Scheuner, U.: Funktion der Grundrechte im Sozialstaat. In: Die öffentliche Verwaltung 1971 S. 505 ff. (511).

7) Wildhaber, L.: Soziale Grundrechte. In: Der Staat als Aufgabe. Gedenkschrift für M. Imboden. Basel und Stuttgart 1972 S. 371 ff. (373).

8) Friesenhahn, E.: Wandel des Grundrechtsverständnisses in der Bundesrepublik. Referat vor dem 50. Dt. Juristentag. Vgl. FAZ v. 25. 9. 1974.

auf Arbeit im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit der geltenden (Verfassungs-) Rechtsordnung sowie seiner Realisierbarkeit im Rahmen der gegebenen privatwirtschaftlichen, kapitalorientierten Wirtschaftsverfassung<sup>9)</sup>, über die bestehenden einfachgesetzlichen Verpflichtungen zu einer Politik der Vollbeschäftigung hinaus<sup>10)</sup>, eingerichtet werden kann, denn es erscheint seltsam, daß sowohl in den Landesverfassungen (s. o.) wie auch im Internationalen Recht<sup>11)</sup> das Recht auf Arbeit angesprochen ist, nicht jedoch in der Verfassung der BRD. Um zu differenzierten und damit für die weitere Diskussion operablen Aussagen zu kommen, bedarf es einer Analyse und Zerlegung des Begriffes in seine möglichen einzelnen Faktoren sowie der Erörterung der jeweiligen Voraussetzungen, Implikationen und Auswirkungen. Als Hauptalternativen für die Ausgestaltung eines Rechts auf Arbeit können dabei genannt werden: 1. absolutes — relatives Recht, 2. Anspruchsgegner Staat — Wirtschaft, 3. subsidiäres — direktes Recht, 4. tarifliche — untertarifliche Bezahlung und 5. Recht auf Beschäftigung — wertschaffende Tätigkeit — Arbeit im erlernten Beruf.

#### *Absolutes — relatives Recht*

Ein absolutes Recht auf Arbeit würde den jeweiligen Anspruchsgegner bindend verpflichten, eine erhobene Forderung nach Bereitstellung eines Arbeitsplatzes zu erfüllen. Eine Modifizierung könnte allerdings auch hier noch hinsichtlich der festzulegenden Pflicht, innerhalb derer ein Arbeitsplatz bereitgestellt werden müßte, erfolgen. Ein relatives oder bedingtes Recht hingegen würde diese Verpflichtung von dem Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig machen. In Frage kämen hier namentlich die „wirtschaftlichen Möglichkeiten“, die gegebenenfalls genauer zu umschreiben und zu definieren wären. Ein solches relatives Recht auf Arbeit würde seine Wirksamkeit in dem Maße entfalten, in dem die Bereitstellung von Arbeitsplätzen zwar nach ausschließlich wirtschaftlichen Rentabilitäts Gesichtspunkten nicht indiziert wäre, jedoch unter stärkerer Betonung arbeitspolitischer Gesichtspunkte „wirtschaftlich möglich“ wäre, wobei eine Grenze jedenfalls dort gezogen werden müßte, wo durch Maßnahmen zur weiteren individuellen Bereitstellung eines Arbeitsplatzes bestehende Arbeitsverhältnisse gelöst werden müßten. Hinsichtlich der anderen wirtschaftspolitischen Zielstellungen<sup>12)</sup> können an das Erfordernis der „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ verschieden hohe Anforderungen gestellt werden, bis hin zu einem Berührungspunkt von absolutem und relativem Recht.

8) Für die DDR vgl. Pfarr, H. M.: Zur Problematik des Rechts auf Arbeit. Exemplum: DDR. In: Demokratie und Recht 1973 S. 124 ff.

10) Vgl. § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) v. 8. 6. 1967 (BGB1. I S. 582) sowie § 1 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) v. 25. 6. 1969 (BGB1. I S. 582).

11) Vgl. die Europäische Sozialcharta v. 18. 10. 1961; die Konvention (der Mitgliedstaaten der UN) über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 16. 12. 1966; das Abkommen Nr. 122 der Internationalen Arbeitsorganisation v. 9. 7. 1964.

12) Das „magische Viereck“ enthält noch die Faktoren Wachstum, Geldwertstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

Jedoch darf ein Recht auf Arbeit nur einlösbare Rechtspositionen normieren. Für die Alternative absolutes — relatives Recht heißt dies, daß — da Situationen nicht auszuschließen sind, in denen das Gemeinwesen nicht handlungsfähig ist oder die weltweite wirtschaftliche Situation so extrem ungünstig ist, daß der Staat keinen steuernden Einfluß ausüben kann — für diesen Fall keine unrealisierbaren Ansprüche normierbar sind. Ein absolutes Recht auf Arbeit scheidet daher aus. Nun muß die Relativität eines Rechts auf Arbeit näher bestimmt werden, und zwar, entsprechend der aus dem Rechtsstaatsprinzip resultierenden Anforderung nach Rechtssicherheit, mit einem solchen Maß an Bestimmtheit und Eindeutigkeit, daß judizielle Entscheidungen (Rechtsfolgen) prinzipiell vorhersehbar sind und — entsprechend dem Prinzip der Gewaltenteilung — die Gerichte nicht gezwungen werden, sich an die Stelle des Gesetzgebers zu setzen. Die globale Umschreibung würde lauten: „Entsprechend den wirtschaftlichen Möglichkeiten“, doch muß diese Bedingung weiter spezifiziert werden, und zwar sowohl hinsichtlich des Verhältnisses des Zieles Vollbeschäftigung zu anderen wirtschaftlichen Teilzielen wie auch des Verhältnisses des Anspruchs auf Schaffung neuer Arbeitsplätze zu anderen arbeitspolitischen Zielen, insbesondere der Erhaltung bestehender Arbeitsplätze. Praktisch gangbar, wenn auch wenig zufriedenstellend, wäre der Weg, für die anderen im StabG aufgeführten Wirtschaftsteilziele quantifizierte Angaben in Prozentzahlen festzulegen wie, willkürlich herausgegriffen, 0,0 vH Wachstum oder 5 vH Geldentwertung, bis zu denen die wirtschaftliche Möglichkeit noch bejaht würde. Eine solche mechanistische Relation könnte jedoch der Komplexität wirtschaftspolitischer Interdependenzen und möglicher Maßnahmen nicht gerecht werden. Man könnte das Verhältnis des Vollbeschäftigungszieles zu den anderen wirtschaftspolitischen Teilzielen daher unschärfer fassen und dessen Auslegung und Anwendung im Einzelfall den Gerichten, notfalls unter Zuhilfenahme wirtschaftswissenschaftlicher Sachverständiger überlassen, wenn man etwa formuliert, daß die „wirtschaftliche Möglichkeit“ zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit so lange gegeben ist, bis durch Maßnahmen zur Arbeitsplatzbeschaffung eines der anderen Teilziele in einem solchen Maße vernachlässigt werden müßte, daß der Wirtschaftsablauf insgesamt und damit auch die angestrebte Arbeitsplatzsicherung und Arbeitsplatzbeschaffung gefährdet würde. In einer solchen Bestimmung wäre, das ist der positive Aspekt, vergleichbar den unbestimmten Rechtsbegriffen „gute Sitten“ oder „Treu und Glauben“, dem Wandel der Anschauungen wie dem Fortschritt der Erkenntnisse Raum gelassen. Es bleibt jedoch ein anderer Weg, die „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ zu quantifizieren, wenn er auch der sachlichen Interdependenz der Wirtschaftsteilziele zueinander nicht in dem eigentlich erwünschten Maße Rechnung zu tragen in der Lage ist. Man kann daran denken, die „wirtschaftliche Möglichkeit“ mit der Summe eines Geldbetrages gleichzusetzen, der für Zwecke der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit angesammelt und zu einem Teil aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung und zum anderen Teil aus in der Höhe festzu-

legenden Mitteln für einen Konjunkturausgleich gebildet werden könnte, wobei die Höhe dieser letzteren Mittel als politische Entscheidung in einem gesetzlichen Verfahren festzulegen wäre. Diese skizzierte Möglichkeit würde das (formale) Problem der Justitiabilität in einer sogar über das erforderliche Maß hinausgehenden Weise lösen und andererseits hinsichtlich der (inhaltlichen) Veränderbarkeit im politischen Prozeß flexibel genug sein.

#### *Anspruchsgegner Staat — Wirtschaft*

Ein Recht auf Arbeit läßt sich prinzipiell denken sowohl mit einem Anspruchsgegner Staat als auch gegenüber privatwirtschaftlichen Einzelbetrieben, die insoweit einem Kontrahierungszwang unterliegen würden. Im ersten Fall hätte der Staat selbst wirtschaftlich tätig zu werden und Arbeitsplätze bereitzustellen. Nach der zweiten Alternative wären die Betriebe, gekoppelt an eine festzulegende Richtgröße, zum Abschluß von Arbeitsverträgen mit Arbeitssuchenden verpflichtet. Als Mischformen wären denkbar, daß zwar der direkte Anspruchsgegner der Staat ist, dieser aber nicht selbst wirtschaftlich tätig wird, sondern seinen Verpflichtungen dadurch nachkommt, daß er entweder sich ein gesetzliches Instrumentarium schafft, wonach er Betriebe anweisen kann, mit von staatlichen Stellen benannten Arbeitssuchenden Arbeitsverträge abzuschließen, oder, an die Einstellung Arbeitsloser gekoppelt, finanzielle Mittel in einer Höhe zur Verfügung stellt, daß im Ergebnis für die Betriebe ein ökonomischer Anreiz zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen entsteht.

Die erste Möglichkeit (Staat als Arbeitgeber) stößt in einer Wirtschaftsordnung, die ganz überwiegend privatwirtschaftlich organisiert ist und in der der Staat auch nicht in nennenswertem Umfang als Wirtschaftssubjekt tätig werden will, auf praktische Schwierigkeiten; denn der Staat wäre wohl bei Bedarf nicht schnell genug in der Lage, die notwendigen Arbeitsmittel bereit zu haben und die organisatorischen Voraussetzungen zur Arbeitsaufnahme schaffen zu können. Die zweite Möglichkeit (Anspruchsgegner privatwirtschaftliche Betriebe) wirft neben der Problematik der Bestimmung der als zulässig gelten sollenden Zahl der zwingend einzustellenden Arbeitssuchenden und der Problematik eine Inpflichtnahme „Dritter“ mittels grundrechtlicher Positionen die Frage nach der Sicherung einer Ausgewogenheit des Zugangs von Arbeitskräften zu den verschiedenen Branchen und innerhalb eines Zweiges zu den verschiedenen Betrieben auf. Die beiden Mischformen, in denen der Staat durch rechtliche oder ökonomische Mittel die Betriebe dazu anhält, Arbeitsplätze bereitzustellen, sind noch weiter differenzierbar bzw. auch miteinander zu verbinden. Zu denken ist hier an das Beispiel der Beschäftigungspflicht für Schwerbehinderte<sup>13)</sup> mit der Möglichkeit einer Ausgleichsabgabe oder die Zahlung direkter Lohnkostenzu-

---

13) Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen zeigen die prinzipielle Zulässigkeit der Inpflichtnahme privaten Produktionsmitteleigentums für sozialpolitische Zwecke.

schüsse. Hinsichtlich der finanziellen Steuerung wäre also eine positive (Zahlung von Beihilfen) oder negative (Erhebung von Abgaben) Variante möglich. Aus der dezentralen Entscheidungsstruktur und der Tatsache, daß Gewinnchancen und Verlustrisiko nicht gesamtwirtschaftlich ausgeglichen, sondern von den jeweiligen Eigentumseinheiten realisiert werden, ergibt sich jedoch weiter, daß ein unkoordinierter Kontrahierungszwang der Betriebe mit Arbeitssuchenden zu Verzerrungen und Disproportionen führen muß. Aber auch ein Kontrahierungszwang, gekoppelt an eine festzulegende betriebliche Größe, würde — da sich der Zugang von Arbeitssuchenden auf wenige Branchen oder Betriebe konzentrieren könnte, bei denen dann die Richtzahl erreicht würde, während dies bei anderen Betrieben nicht einzutreten braucht — zu dem gleichen unerwünschten Ergebnis führen. Es bedarf daher in jedem Fall einer gesamtwirtschaftlichen Abstimmung, die am ehesten dadurch zu erreichen ist, daß nicht Betriebe Anspruchsgegner für ein Recht auf Arbeit sind, sondern der Staat, der dann, soweit er nicht selbst wirtschaftlich tätig wird oder in bestehenden Eigenbetrieben Arbeitsplätze bereitstellt, entweder nach Gleichbehandlungsgesichtspunkten Betrieben Arbeitskräfte zuweist oder durch ökonomische Anreize die Betriebe dazu bringt, von sich aus, unter veränderten Kalkulationsbedingungen, neue Arbeitsplätze bereitzustellen» Anspruchsgegner des Rechts auf Arbeit sollte daher der Staat sein, der entweder selbst wirtschaftlich tätig wird, Betriebe verpflichtet, Arbeitslose einzustellen bzw. Arbeitnehmer nicht zu entlassen oder ökonomische Anreize schafft, durch die die Betriebe aus eigenen Vorteilserwägungen Arbeitsplätze bereitstellen. Man wird bei diesen Möglichkeiten kein Entweder — Oder festzulegen haben, sondern alle drei Varianten können nebeneinander fakultativ bestehen. Das Problem der Arbeitsbeschaffung wird dabei durch die empirisch festgestellte Struktur des von Arbeitslosigkeit betroffenen Personenkreises gemindert, wonach Berufstätige je eher von Arbeitslosigkeit betroffen werden, je unqualifizierter sie sind. Das bedeutet, daß — da durch die Bereitstellung auch unqualifizierter Arbeit den Bedürfnissen eines Großteils der Arbeitslosen bereits entsprochen werden kann — schon im Bereich der öffentlichen Aufgaben wie Landschaftsgestaltung, Küstenschutz, Forstwirtschaft und dergleichen Arbeitsplätze bereitgestellt werden können. Im übrigen ist hier auf die §§91 ff. AFG zu verweisen, in denen das Instrumentarium zur Arbeitsbeschaffung auf der Basis ökonomischer Anreize schon differenziert vorliegt.

#### *Subsidiäres — direktes Recht*

Ein direktes Recht auf Arbeit würde bedeuten, vom Anspruchsgegner unter Außerachtlassung sonstiger Möglichkeiten die Erfüllung, d. h. die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes zu verlangen. Dieses direkte Recht könnte dann sogar auch auf solche Arbeitnehmer sich erstreckend aufgefaßt werden, die gar nicht arbeitslos sind, sondern sich nur verändern möchten. Ein subsidiäres Recht käme hin-

gegen erst zum Zuge, wenn der einzelne nicht in der Lage ist, mit seinen Mitteln einen Arbeitsplatz zu finden, d. h. wenn er arbeitslos ist und wenn alle anderen Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz durch freie vertragliche Vereinbarung zu erlangen, auch unter Einschaltung (staatlicher) Vermittlungsorgane nicht zum Erfolg geführt haben.

Aus der Subsidiarität eines Rechts auf Arbeit ergäbe sich damit auch eine zeitliche Karenz bis zum Zeitpunkt seiner Geltendmachung, da die vorauszu-gehenden Vermittlungsbemühungen eine bestimmte Zeitspanne erfordern. Die Vermittlungsbemühungen ergäben auch frühzeitige Informationen des Verpflichteten aus den bei der Vermittlung anfallenden Daten. Auf Grund seiner Kenntnisse über Arbeitssuchende einerseits und Vermittlungschancen andererseits, die über eine Anzeigepflicht offener Stellen verbessert werden müßte, wäre das Vermittlungsorgan rechtzeitig über den zu erwartenden quantitativen und qualitativen, regionalen und strukturellen Bedarf an Arbeitsplätzen informiert und hätte die Möglichkeit der Vorbereitung zielgerichteter und adäquater Maßnahmen. Über die Bestimmung der Dauer dieser Vermittlungsbemühungen könnte darüber hinaus die Fluktuations- und Saisonarbeitslosigkeit getrennt werden von länger-dauernder struktureller oder regionaler Arbeitslosigkeit und nur letztere unter-fiele dann einem Recht auf Arbeit. Die Subsidiarität eines Rechts auf Arbeit in-diziert auch die aus Art. 2 Abs. 1 GG folgende Entscheidung zur Selbstverant-wortlichkeit des Individuums, da staatliche Hilfe nur in dem Maße Platz greifen soll, wie der einzelne nicht mehr in der Lage ist, seine Fähigkeiten in der kom-plexen Umwelt zu entfalten und zu realisieren. Staatliches Handeln soll statt einer im individuellen Falle Eigenverantwortung ausschließenden „Fürsorge“ jene „Vorsorge“ treffen, die die unabdingbaren Mittel und Möglichkeiten zur Verfügung stellt, deren der einzelne zur Gestaltung seiner menschlichen Existenz bedarf. Damit wäre jedoch ein direktes Recht auf Arbeit, das den einzelnen jeder Verantwortung enthebt, nicht zu vereinbaren.

Für die Komponente „subsidiäres Recht“ sprechen daher alle Überlegungen. Aufgabe des Staates wäre es daher primär, seine Bemühungen auf die Qualifizie-rung und Vermittlungsmaßnahmen zu richten. In diesem Bereich, Berufsbera-tung, Berufsaus- und -Weiterbildung, Umschulung, Arbeitsvermittlung, können noch, gerade auch unter dem Aspekt eines Rechts auf Arbeit, erhebliche Ver-besserungen erreicht werden. Das Berufsberatungssystem hängt noch zu sehr von Zufälligkeiten ab, u. a. ob den Jugendlichen überhaupt fachmännische Beratung erreicht. Auch seine Vorkenntnisse über Berufsfelder, Berufstätigkeiten und be-rufliche Perspektiven sind in der Regel viel zu gering<sup>14)</sup>, als daß jeder eine fundierte Berufswahl treffen könnte. Auf die Effektivitätserhöhung durch ein großflächiges, EDV-unterstütztes Arbeitsvermittlungssystem ist besonderes Ge-wicht zu legen.

---

14) Vgl. die Untersuchung von Manstetten, R.: Das Berufsberatungsgespräch. Trier 1974,

Zu klären bleibt noch, nach welcher zeitlichen Karenz, d. h. nach wie langer Zeit dieser erörterten Bemühungen, ein Recht auf Arbeit wirksam werden soll. Beschränkt man sich zunächst darauf, mit einem Recht auf Arbeit echter Dauerarbeitslosigkeit zu begegnen, scheint eine Frist von sechs Monaten angemessen. Ein solches Datum ist jedoch nach praktischen Erfahrungen zu revidieren.

#### *Tarifliche — untertarifliche Entlohnung*

Eine weitere Alternative ergibt sich bei der Frage, ob den auf Grund des in Anspruch genommenen Rechts auf Arbeit Beschäftigten die tarifliche Vergütung zustehen soll oder ob sie nur Anspruch auf eine untertarifliche Bezahlung haben sollen. Eine untertarifliche Bezahlung wäre ein starker ökonomischer Anreiz, sich unabhängig von der Inanspruchnahme des Rechts auf Arbeit einen den tarifvertraglichen Bestimmungen unterliegenden Arbeitsplatz durch freie vertragliche Vereinbarung mit einem Arbeitgeber zu suchen. Jedoch stößt diese Möglichkeit auf Bedenken hinsichtlich des Gebots der Gleichbehandlung und der Gerechtigkeit. Eine solche Diskriminierung des Rechts auf Arbeit würde auch dem angestrebten sozialpolitischen Ziel widersprechen. Faktisch eröffnet sich jedoch der Weg, die jeweiligen positiven Momente beider Alternativen in Übereinstimmung zu bringen, da ja in der Praxis insgesamt gemessen höhere Effektivitätslöhne, als die tarifvertraglich vereinbarten Löhne bezahlt werden<sup>15</sup>). Eine strikte Bindung der Bezahlung an den Tariflohn würde daher den ökonomischen Anreiz einer anderweitigen Beschäftigung nicht in Wegfall bringen, andererseits den Erfordernissen des rechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht widersprechen.

#### *Recht auf Beschäftigung — wertschaffende Tätigkeit — Arbeit im erlernten Beruf*

Einen der meistdiskutierten Punkte hinsichtlich eines Rechts auf Arbeit stellt die Frage nach dem Anspruchsinhalt, nach der Art der zu leistenden Arbeit dar. Eine Beschäftigung unabhängig von wirtschaftlicher Nützlichkeit wie den Fähigkeiten des Arbeitenden würde sicherlich am ehesten zu organisieren sein. Der einzige Sinn läge aber darin, den so Beschäftigten das Gefühl zu nehmen, „Almosenempfänger“ zu sein. Ein Recht auf Arbeit mit einem solchen Inhalt kann als „soziale Beschäftigungstherapie“ bezeichnet werden und hätte keinen sinnvollen sozialpolitischen Effekt. Anders ist das Ergebnis bei einem Recht auf Arbeit als Tätigwerden im erlernten Beruf oder entsprechend der erworbenen Qualifikation, auch als qualifiziertes Recht auf Arbeit bezeichnet. Hierbei ist zu bedenken, daß aus volkswirtschaftlichen Gegebenheiten ein solches Recht nur realisierbar ist beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, wie etwa einer „perspektivischen Planung der Volkswirtschaft, um rechtzeitig den Bedarf an

---

15) S. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, Hrsg. v. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn—Berlin 1974. Schaubild 4: Entwicklung der Tarif- und Effektivlöhne in der BRD.



bestimmten beruflichen Qualifikationen zu ermitteln<sup>16)</sup> und einer darauf aufbauenden Bildungs- und Berufsplanung und -lenkung sowie „einem System der Arbeitskräfte lenkung, das institutionell bis in die Betriebe hineinreicht“<sup>17)</sup>).

Bleiben die Voraussetzungen und Auswirkungen einer zwischen diesen beiden Varianten liegenden Möglichkeit zu untersuchen, eines Rechts auf Arbeit als Recht auf wertschaffende, sinnvolle Tätigkeit. Auf der sozialpsychologischen wie auf der ökonomischen Seite wäre, im Gegensatz zu einem Recht auf bloße Beschäftigung, ein positiver Effekt zu verzeichnen. Es würden sich auch mannigfaltige Aufgaben für eine solche Tätigkeit anbieten, zumal im öffentlichen Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, die bei einer prinzipiell auf Gewinnerzielung ausgerichteten Wirtschaftsordnung leicht unterrepräsentiert bleiben. Bei einem Recht auf Arbeit als Recht auf wertschaffende Tätigkeit könnten sekundär die Fähigkeiten und Qualifikationen des Arbeitssuchenden berücksichtigt werden, um zu möglichen Annäherungen an das Recht auf Arbeit im erlernten Beruf zu kommen.

Die aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG resultierende Berufs- und Arbeitsplatzwahlfreiheit der Arbeitnehmer schließt Varianten eines Rechts auf Arbeit aus, die eine imperative Berufs- und Arbeitsplatzlenkung notwendig voraussetzen. Dies tut jedoch ein Recht auf Arbeit im erlernten Beruf, da nicht zu erwarten ist, daß sich die Verteilung der Berufsausbildungswünsche voll mit dem prognostizierten Bedarf an bestimmten Qualifikationen deckt<sup>18)</sup>. Berufswahl lenkende Maßnahmen verstoßen jedoch, soweit sie staatlicherseits<sup>19)</sup> die Entscheidung des Schulabgängers ausschließen oder durch sekundäre Maßnahmen faktisch gegenstandslos machen, gegen die o. a. Grundrechtsbestimmungen. Ein ähnlicher Widerspruch könnte sich bei der Frage nach der Arbeitsplatzwahl freiheit ergeben, weil, falls man nicht von betrieblicher Seite die vertragliche Begründung von Arbeitsverhältnissen an bestimmte Plandaten koppelt<sup>20)</sup>, man auf der Arbeitnehmerseite entsprechende Lenkungsmechanismen vorsehen muß. Ein Recht auf Arbeit im erlernten Beruf kollidiert daher mit der gegebenen Verfassungsordnung.

Zur Wirtschaftsverfassung im weiteren Sinne ist auch die Berufs- und Arbeitsplatzfreizügigkeit der Arbeitnehmer zu rechnen, die durch ein normiertes Recht auf Arbeit nicht eingeschränkt werden kann. Aus den erörterten Implikationen eines qualifizierten Rechts auf Arbeit wäre dies partiell jedoch unumgänglich, so daß auch von dorthier ein qualifiziertes Recht auf Arbeit ausscheidet.

---

16) Pfarr, H. M., a.a.O. (Fußn. 9) S. 132. 17) Pfarr, H. M., a.a.O. (Fußn. 9) S. 132.

18) Empirische Daten liegen für die DDR vor, wonach bei ca. 70 % der Schulabgänger Berufswunsch und volkswirtschaftlicher Bedarf übereinstimmen, ca. 20 % eine Zweit- oder Drittwahl realisieren können, jedoch bei ca. 10 % Berufswunsch und Lehrberuf auseinanderfallen.

19) Die im Ergebnis gleiche Einschränkung der Berufswahlfreiheit durch die Anzahl und Struktur der seitens der Betriebe bereitgestellten Ausbildungsplätze wird von Art. 12 GG nicht erfaßt.

20) Diese Variante wird in der DDR praktiziert, wobei dann die Kündigungs-, Bewerbungs- und Vertragsabschlußfreiheit des einzelnen Werk tätigen nicht berührt wird.

Im Rahmen der gegebenen Verfassungs- und Wirtschaftsordnung ist ein qualifiziertes Recht auf Arbeit daher nicht zu realisieren. Man muß sich also mit der zweitbesten Lösung, einem Recht auf Arbeit als Recht auf wertschaffende Tätigkeit, begnügen. Gegenüber Arbeitslosigkeit ist sinnvolle, wertschaffende Tätigkeit unzweifelhaft ein arbeitspolitisches und sozialpsychologisches Plus, wird dadurch doch die Disponibilität des Faktors Arbeit nach alleinigen Rentabilitäts Gesichtspunkten wie die soziale Herabstufung auf das unter den gegebenen Umständen mögliche Maß reduziert.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß für die BRD ein subjektives Recht auf Arbeit mit den Komponenten relativ, Anspruchsadressat Staat, subsidiär, tarifliche Entlohnung und wertschaffende Tätigkeit realisierbar und sinnvoll ist. Es bleibt die Aufgabe, dieses Ergebnis kodifizierbar zu formulieren, wobei ein „objektives“ Recht auf Arbeit mit einzubeziehen ist, denn „in einem modernen Grundrechtskatalog müßte das Recht auf Arbeit durch eine Kombination von (nur) objektiven Rechtsnormen und subjektiven Rechtsansprüchen wirksam geschützt werden“<sup>21)</sup>. Dabei ist zu sehen, daß die zahlenmäßige Inanspruchnahme eines individuellen, „subjektiven“ Rechts auf Arbeit und damit die zu seiner Erfüllung notwendigen Anstrengungen in dem Maße gering bleiben, wie die Vollbeschäftigungsverpflichtung (s. o.) erfüllt wird. Insofern ist sicherlich in den realen Bemühungen der Akzent zu legen auf die globaleren wirtschafts- und arbeitspolitischen Maßnahmen, bevor individuellere Maßnahmen zur Bereitstellung eines Arbeitsplatzes erfolgen. Zum anderen müßten die „flankierenden Maßnahmen“ wie Arbeitsvermittlung und berufliche Qualifizierung mitbehandelt werden, weil bei der gegebenen Rechtsordnung und Wirtschaftsverfassung dies die hauptsächlichlichen Ansatzpunkte für staatliches Handeln sind.

Die Formulierungsbemühungen können sich auf die o. a. Artikel der Länderverfassungen wie auf die internationalen Bestimmungen stützen und haben andererseits die spezifische Situation in der BRD zu berücksichtigen. Ein Recht auf Arbeit könnte daher für die BRD lauten<sup>22)</sup>:

### *Recht auf Arbeit*

(1) Alle Deutschen<sup>23)</sup> haben das Recht auf Arbeit, um durch eine frei übernommene Tätigkeit ihren Lebensunterhalt produktiv zu erlangen.

(2) Die Gewährleistung dieses Rechts ist eine ständige Aufgabe und ein Hauptziel staatlichen Handelns. Zu seiner Verwirklichung tragen die zuständigen Organe durch eine aktive Vollbeschäftigungspolitik zur Erhaltung und Beschaffung von Arbeitsplätzen bei. Sie sichern eine angemessene Allgemein- und

---

21) Cerny, J., a.a.O. (Fußn. 2) S. 8. Cerny faßt allerdings unter den subjektiven Rechtsansprüchen nur „Leistungen des Staates zum Zwecke der Sicherung ihrer [der Arbeitslosen] Existenz“.

22) Vgl. auch den Vorschlag von Badura, P., a.a.O. (Fußn. 4) S. 34 f.

23) Diese Formulierung ist dem GG entnommen. Zutreffender wäre: Alle Bürger der Bundesrepublik Deutschland . . .

Berufsbildung, kostenlose Berufsberatung und Arbeitsvermittlung und fördern die berufliche Wiedereingliederung.

(3) Für diejenigen Arbeitssuchenden, bei denen die in Absatz 2 aufgeführten Maßnahmen nicht in einer angemessenen Frist (oder: ...innerhalb von sechs Monaten) zur Arbeitsaufnahme führen, stellt der Staat, entsprechend der wirtschaftlichen Möglichkeit (oder: . . . mit Hilfe und bis zu der Höhe der hierfür bereitgestellten Mittel), Arbeitsplätze mit wertschaffender Tätigkeit im eigenen Aufgabenbereich oder, mit Hilfe finanzieller oder rechtlicher Mittel, in Wirtschaftsbetrieben zur Verfügung.

Die Aufnahme eines solchen Rechts auf Arbeit in das GG würde den eingangs erwähnten sozial- und arbeitspolitischen Forderungen in dem durch die Rechtsordnung und Wirtschaftsverfassung gegebenen Rahmen Rechnung tragen und in allgemeinverbindlicher Form der Realisierung näherbringen, wovon DGB-Vorsitzender *Heinz O. Vetter* sagte: „Für uns gehört das Recht auf Arbeit zu den Grundrechten des Menschen<sup>24)</sup>.“

---

24) Ansprache am 2. 10. 1974 in Düsseldorf zum 25jährigen Bestehen des GB. In! DGB-Informationsdienst. Hrsg. v. der Bundespressestelle des DGB. ID 8/74 S. 3.