

## Das Recht auf Arbeit im demokratischen Sozialstaat

---

*Dr. Wolfgang Spieker, geboren 1931 in Duisburg; Studium der Rechts- und Staatswissenschaft; 1960 bis 1965 Referent für Wirtschafts- und Steuerrecht im WWI. Seit 1965 Mitarbeiter im Vorstand der IG Metall im Zweigbüro Düsseldorf. Seit 1976 Geschäftsführer im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB.*

Vollbeschäftigung ist in der Bundesrepublik seit Jahren nicht erreicht. Unter den augenblicklichen Vorzeichen spricht kaum etwas für eine rasche und umfassende Besserung am Arbeitsmarkt. Vielmehr lassen eine Reihe von Anzeichen das Gegenteil befürchten: Seit langem ist bekannt, daß bis zum Ende des Jahrzehnts allein etwa 800 000 zusätzliche inländische Arbeitskräfte einen Arbeitsplatz suchen werden. Weniger gesichert ist, welche Entwicklung die Nachfrage nach Arbeitskräften nehmen wird. Die Mehrzahl der Wirtschaftsprognosen rechnet bereits für das laufende Jahr mit einem Abklingen der konjunkturellen Dynamik. Stellt man zudem in Rechnung, daß die augenblicklichen weltwirtschaftlichen Risiken nichts an Brisanz verlieren, wächst das Risiko für einen neuerlichen Konjunktur- und Beschäftigungseinbruch. Bei einer solchen Entwicklung müßten dann immer mehr Menschen die sozial und finanziell sehr einschneidende Erfahrung machen, daß es ein Recht auf Arbeit bislang nicht gibt.

---

\* Vgl. den Aufsatz des Verfassers: Recht auf Arbeit-Forderungen und Chancen aus gewerkschaftlicher Sicht, in WSI-Mitteilungen 3/1979, S. 156-165.

Im Oktober 1980 veranstaltete der DGB eine Konferenz, auf der die unterschiedlichen Aspekte des Arbeitsmarktes beleuchtet und neue Wege und Instrumentarien der Beschäftigungspolitik von Fachleuten diskutiert wurden<sup>1</sup>. Der DGB machte auch mit der Wahl des Zeitpunktes dieser Konferenz deutlich, welchen Stellenwert er einer aktiven, vorausschauenden Beschäftigungspolitik im Gesamtzusammenhang der künftigen Regierungspolitik eingeräumt wissen wollte.

Dem 11. ordentlichen Bundeskongreß des DGB, der im Mai 1978 in Hamburg stattfand, lagen 52 Anträge zum Recht auf Arbeit, zur Arbeitsmarktpolitik, zur Vollbeschäftigung und zum Verbot der Aussperrung vor. Das Grundsatzreferat des DGB-Vorsitzenden H. O. Vetter am 24. 5. 1978 stand unter dem Leitwort „Recht auf Arbeit - Mitbestimmung - Demokratie“<sup>2</sup>. Im Gegensatz zu zahlreichen Anträgen schlug der DGB-Bundesvorstand im Antrag Nr. 175 vor, von der Forderung nach Aufnahme des Rechts auf Arbeit in das Grundgesetz abzusehen. Ein Recht auf Arbeit im Sinne eines einklagbaren Rechtsanspruchs des einzelnen werde nicht verlangt; ein Recht auf Arbeit im Sinne der gewerkschaftlichen Forderung sei andererseits bereits heute ein Ziel, auf das die staatlichen Organe durch das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, durch internationale Verträge und Gesetze - wie z. B. das Arbeitsförderungsgesetz und den Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches - verpflichtet seien.

Nach Diskussion verzichtete der Kongreß schließlich durch Annahme des vom DGB-Bundesvorstand gestellten Antrags Nr. 175 ohne Gegenstimmen auf die Forderung, das Recht auf Arbeit ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern.

Diese Beispiele aus jüngster Zeit umreißen stellvertretend das Spannungsfeld, in dem sich jede Diskussion bewegen muß, die nach fast 200jähriger Debatte um das Recht auf Arbeit weiterführen, vor allem aber das Interesse der Arbeitnehmer fördern soll.

Dieses Spannungsfeld hat verschiedene quantitative und qualitative Dimensionen, zum Beispiel

- Wer soll ein Recht auf Arbeit gewährleisten?
- Was soll gewährleistet werden, Arbeit oder Existenz?
- Muß einem Recht auf Arbeit eine Pflicht zur Arbeit entsprechen?
- Welche Arbeit ist gemeint?
- Mit welchen Mitteln soll ein Recht auf Arbeit gewährleistet werden?

---

<sup>1</sup> Vgl. die Beiträge von Gerd Muhr und Ursula Engelen-Kefer in diesem Heft.

<sup>2</sup> Vetter, H. O., Recht auf Arbeit-Mitbestimmung- Demokratie, Düsseldorf 1978, hrsg. vom DGB-Bundesvorstand.

Diese Dimensionen spiegeln sich mit aller wünschenswerten Deutlichkeit und zugleich mit aller denkbaren Unschärfe in den Programmsätzen der gesellschaftlichen Gruppen und der politischen Parteien sowie in Verfassungsgrundsätzen wider. Greift man demgegenüber die programmatischen Aussagen des Deutschen Gewerkschaftsbundes heraus, so erkennt man (im Grundsatzprogramm des DGB von 1963) eine gewisse Zurückhaltung. In den „Wirtschaftspolitischen Grundsätzen“ heißt es<sup>3</sup>: „Eines der Grundrechte des Menschen ist das Recht auf Arbeit. Es kann nur durch Vollbeschäftigung verwirklicht werden.“ Und weiter in den „Sozialpolitischen Grundsätzen“ unter der Überschrift „Grundrechte der Arbeit“: „Der soziale Rechtsstaat hat die Verpflichtung, die Grundlagen für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu schaffen. Die Vollbeschäftigung und ihre Erhaltung sind hierzu wesentliche Voraussetzungen. Die freie Wahl des Arbeitsplatzes, des Berufs und der Ausbildungsstätte ist uneingeschränkt zu gewährleisten.“

Das neue DGB-Aktionsprogramm von 1979 beginnt seine 16 Programmpunkte mit dem Punkt „Recht auf Arbeit - Gesicherte Arbeitsplätze“<sup>4</sup> und stellt auf der Grundlage der „Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung“<sup>5</sup> eine ganze Reihe konkreter Durchsetzungsforderungen auf.

Der Entwurf des neuen DGB-Grundsatzprogramms, der nach einstimmiger Beschlußfassung des DGB-Bundesvorstands seit Herbst 1979 Mitgliedern und Öffentlichkeit zur Diskussion vorliegt und auf einem außerordentlichen Bundeskongreß im März 1981 verabschiedet werden soll, stimmt im ersten seiner insgesamt 30 Abschnitte unter dem Titel „Arbeitnehmerrechte“ mit den oben erwähnten Formulierungen aus den wirtschafts- und sozialpolitischen Grundsätzen des geltenden Grundsatzprogramms wörtlich überein<sup>6</sup>.

### *Historische Aspekte*

Wenn das Recht auf Arbeit Bestandteil der Programmatik unterschiedlichster politischer Gruppen und Bestandteil der Verfassungen von Staaten unterschiedlichster Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen ist, dann ist bei seiner Kodifikation Vorsicht geboten. An Wachsamkeit und kritischer Auseinandersetzung hat es hier gerade der Arbeiterbewegung und ihren politischen Organisationen von Anfang an nicht gefehlt.

3 Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen vom außerordentlichen DGB-Bundeskongreß am 21. und 22. November 1963 in Düsseldorf, hrsg. vom DGB-Bundesvorstand o. J., S. 6.

4 Aktionsprogramm '79, beschlossen vom DGB-Bundesausschuß am 13. 6. 1979, hrsg. vom DGB-Bundesvorstand o. J. (1979), S. 4 f. Dieses Programm trat an die Stelle des DGB-Aktionsprogramms 1972, das unter dem Stichwort „Gesicherte Arbeitsplätze“ nur pauschal gefordert hatte: „Die Vollbeschäftigung ist zu sichern. Ihre Verwirklichung bedarf einer vorausschauenden staatlichen Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage eines volkswirtschaftlichen Rahmenplans.“

5 Hrsg. vom DGB-Bundesvorstand, 1977.

6 Entwurf: Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen vom DGB-Bundesvorstand am 2. 10. 1979 zur Vorlage an den außerordentlichen Bundeskongreß vom 12. - 14. 3. 1981, hrsg. vom DGB-Bundesvorstand, 1979, S. 9, 12. Einführung, Erläuterungen und synoptische Gegenüberstellung des Entwurfs mit dem Grundsatzprogramm 1963 in GMH Nr. 1/80.

Im Gegensatz zu den Protagonisten des „droit de travailler“ in der Französischen Revolution bekämpfte der französische Frühsozialist Charles Fourier Anfang des 19. Jahrhunderts den einseitig ökonomischen Charakter des Rechts auf Arbeit. Mit der Forderung nach einem „droit au travail“ sollte neben dem unleugbar existenzwichtigen Charakter der Arbeit das Grundrecht des Menschen auf Selbstverwirklichung in der Arbeit erfüllt werden<sup>7</sup>.

1850 kritisierte Karl Marx die Forderungen nach verfassungsrechtlicher Verankerung des Rechts auf Arbeit in der Revolution von 1848: Das Recht auf Arbeit werde „in ein droit à l'assistance verwandelt, in das Recht auf öffentliche Unterstützung, und welcher moderne Staat ernährt nicht in der einen oder anderen Form seine Paupers?“ Eine positive Funktion des Rechts auf Arbeit vermochte Marx nur insofern zu sehen, als sie dazu dienen konnte, der entstehenden proletarischen Solidarität eine zugkräftige Parole zu geben. Dies sei eine „erste, unbeholfene Formel, worin sich die revolutionären Ansprüche des Proletariats zusammenfassen“<sup>8</sup>.

Dem leidenschaftlichen Befürworter des Rechts auf Arbeit, dem Wiener sozialistischen Juristen Anton Menger, der das sozialistische Programm 1886 in die drei Forderungen nach einem Recht auf den vollen Arbeitsertrag, auf Existenz und auf Arbeit zusammenfaßte, erteilten Karl Kautsky und Friedrich Engels unter dem Stichwort „Juristen-Sozialismus“ in polemischer Form eine grundsätzliche Absage für die deutsche Sozialdemokratie<sup>9</sup>. Als sich der Reichskanzler Otto von Bismarck zur allgemeinen Überraschung im Deutschen Reichstag als Anhänger eines angeblich seit 1794 in Preußen bestehenden Rechts auf Arbeit zu erkennen gab, war es Karl Kautsky, der mit aller Entschiedenheit dem Eindruck entgegentrat, als könne man auch die deutsche Sozialdemokratie für das Recht auf Arbeit in Anspruch nehmen. Noch bei den Beratungen des Sozialisierungsgesetzes in der Weimarer Nationalversammlung hielt es der Unabhängige Oskar Cohn für nötig, sich gegen eine verbreitete Überzeugung zu wenden, das Recht auf Arbeit entstamme dem Forderungskatalog der Sozialisten<sup>10</sup>. Immerhin zielten die Weimarer Verfassung des Deutschen Reichs von 1919 ebenso wie die auf ihrer Grundlage erlassenen Sozialisierungsgesetze auf die Verwirklichung eines sozialistischen Staates.

Folgerichtig bekennt sich jedes der zahlreichen Programme der deutschen Sozialdemokratie, die bis zum Ersten Weltkrieg weithin identisch mit der deutschen Arbeiterbewegung war, zum Kampf gegen Ausbeutung und Unterdrückung in der Arbeitswelt, keines aber zum Recht auf Arbeit. Erst die Frankfurter „Erklärung der

---

7 Nachweise bei Martiny, M., Das Recht auf Arbeit in historischer Sicht, in: Ulrich Borsdorf, Hans O. Hemmer, Gerhard Leminsky, Heinz Markmann (Hrsg.): Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität. Festschrift zum 60. Geburtstag von Heinz Oskar Vetter, Köln 1977, S. 462.

8 Ebenda, S. 459.

9 Ebenda, S. 459.

10 Ebenda, S. 459 mit zahlreichen weiteren Hinweisen.

Sozialistischen Internationale - Ziele und Aufgaben des demokratischen Sozialismus" aus dem Jahr 1951 bezeichnet das Recht auf Arbeit als eines der „ökonomischen und sozialen Grundrechte“ des Menschen<sup>11</sup>. Das Dortmunder Aktionsprogramm der SPD von 1952, erweitert in Berlin 1954, formuliert in seinem Abschnitt „Sozialpolitik“ schon wieder wesentlich restriktiver<sup>12</sup>: „Jeder Arbeitsfähige hat ein Recht auf Arbeit zur Sicherung einer ausreichenden Lebenshaltung. Ohne angemessene eigene Arbeitsleistung hat kein Arbeitsfähiger Anspruch auf Leistungen der Gesellschaft.“

*Die Stellungnahme der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*

Im Frühjahr 1977 lag das Gutachten der Regierungskommission „Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland“ vor. Diese Anfang 1971 von der Bundesregierung berufene Kommission aus Wissenschaftlern, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern hat - mit einer Perspektive auf etwa 1985 - zu wohl allen wesentlichen Fragen der Wirtschafts- und Sozialentwicklung Stellung genommen, zum Teil auch rechtspolitische Vorschläge gemacht.

Zur Frage des Rechts auf Arbeit führt die Kommission im Kapitel „Wachstums- und Strukturpolitik - Gestaltete Expansion bei Vollbeschäftigung“ ihres Gutachtens u. a. aus:

„Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung ist es Aufgabe der Tarifparteien, unter Abschätzung der Chancen und Risiken des Marktes das Lohnniveau zu ermitteln, welches als Rahmendatum ein Wachstum bei Vollbeschäftigung ermöglicht. Beide Parteien haben in Verhandlungen herauszufinden, welche Lohnentwicklung langfristig marktgerecht ist. Diese Aufgabe ist bei der üblichen Form der dezentralisierten sektoralen und regionalen Aushandlung nicht einfach. Obgleich bei den einzelnen Tariverhandlungen keine Seite ein Interesse an Arbeitslosigkeit in ihrem Bereich haben kann, ist ein solches Ergebnis auf längere Sicht nicht auszuschließen. Hinzuweisen ist auf die Starrheit der Lohnstruktur, die rasche Änderung der Produktivität und die Schwierigkeiten, das Preisniveau zu drücken.“

Wegen der hohen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Tarifautonomie kann es keine Vollbeschäftigungsgarantie und auch kein absolutes Recht auf Arbeit geben (siehe Michael Rath, Schriftenreihe, Band 25). Eine solche Garantie wäre nicht mit der Tarifautonomie vereinbar. In einem marktwirtschaftlichen System kann man nicht über den Preis (Lohn) verhandeln, wenn die Menge (Beschäftigung) fixiert ist. Außerdem kann - abgesehen von dem genannten ordnungspolitischen Einwand - durch eine Vollbeschäftigungsgarantie die Vollbeschäftigung auf Dauer nicht gesichert werden, wenn die Investitionsneigung nicht stabilisiert wird<sup>13</sup>.“

Etwas später heißt es:

---

11 Das gilt auch für die regionalen sozialdemokratischen Kongresse vor Eisenach: Leipzig 1863 und 1866, Chemnitz 1866, Braunschweig 1867, Nürnberg 1868. Vgl. hierzu und zum folgenden: Programme der deutschen Sozialdemokratie, hrsg. vom Bundessekretariat der Jungsozialisten, 1963, S. 24 ff., S. 109.

12 Ebenda, S. 161.

13 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: „Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland“, Gutachten der Kommission, Tz. II164 und 165 (S. 115), Göttingen 1977.

„Die beträchtliche Arbeitslosigkeit während der Wachstums- und Konjunkturkrise von 1974/75 wurde ohne große soziale Erschütterung hingenommen. Für die künftigen Jahre kann dieses nicht vorausgesetzt werden. Sollte unser Wirtschaftssystem langfristig nicht genügend Beschäftigungschancen eröffnen, so wird es in Frage gestellt. Es muß zu den originären gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Politik gehören, jedem Mitglied unserer Gesellschaft Beschäftigungs- und Aufstiegschancen zu bieten<sup>14</sup>.“

Im Kapitel „Bildung und Beschäftigung - Verbesserte berufliche Qualifikation und Fortentwicklung der Arbeitsmarktpolitik als Beiträge zur langfristigen Sicherung der Beschäftigung“ heißt es dann weiter:

„Angesichts der negativen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit für den einzelnen, die Gesellschaft und die Volkswirtschaft ist in der letzten Zeit die Forderung nach einem Recht auf Arbeit verstärkt diskutiert worden. Diese Diskussion leidet allerdings unter einer mangelhaften Begriffs- und Zielpräzisierung. Manche verstehen unter dem Recht auf Arbeit einen politischen Programmsatz, wie er auch in den Verfassungen der meisten Bundesländer - allerdings mit sehr unterschiedlichem Inhalt - proklamiert wird. Andere glauben nur von einem Recht auf Arbeit sprechen zu können, wenn damit auch ein einklagbarer Anspruch verbunden ist. Die Kommission hat diese Fragen und die Gestaltungsmöglichkeiten für ein solches Recht auf Arbeit - zwischen individuellem Anspruch und Vollbeschäftigungspolitik - in einem Gutachten (siehe Michael Rath, Schriftenreihe, Band 25) analysieren lassen. Sie unterbreitet keine neuen rechtspolitischen Vorstellungen, regt aber im folgenden Maßnahmen an, wie Vollbeschäftigung langfristig mit Hilfe der Beschäftigungspolitik erreicht und bewahrt werden kann. Dabei ist darauf zu verweisen, daß neben der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne eine ganze Reihe von anderen Politikbereichen bestehen, über die Vollbeschäftigung zu fördern und zu erreichen ist<sup>15</sup>.“

Diese nüchternen Feststellungen sind um so bemerkenswerter, als das Sondergutachten von Michael Rath und Ulrich Lohmann einen konkreten Gesetzesvorschlag zur verfassungsrechtlichen Garantie eines individuellen Rechts auf Arbeit unterbreitet hatte<sup>16</sup>. Die gewerkschaftlichen Vertreter in der Kommission haben - anders als zu zahlreichen anderen Stellungnahmen der Kommission - kein die Verankerung des Rechts auf Arbeit forderndes Minderheitsvotum vorgelegt<sup>16a</sup> und damit angeschlossen an die vorsichtige Politik des DGB und seiner Gewerkschaften

---

14 Ebenda Tz. III 74 (S. 118).

15 Ebenda Tz. XII 82 (S. 516).

16 Rath, M., Die Garantie des Rechts auf Arbeit. Mit einem Anhang von Ulrich Lohmann: Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1974 (= Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 25); siehe auch Achten, U. u. a., Recht auf Arbeit, a.a.O. Der von U. Lohmann ausgearbeitete Vorschlag hat folgenden Wortlaut: „Alle Deutschen haben das Recht auf Arbeit, um durch eine frei übernommene Tätigkeit ihren Lebensunterhalt produktiv zu erlangen. Die Gewährleistung dieses Rechts ist ein Hauptziel und eine ständige staatliche Aufgabe. Zu seiner Verwirklichung trägt der Staat durch eine aktive Vollbeschäftigungspolitik zur Erhaltung und Beschaffung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert eine angemessene Allgemein- und Berufsbildung, kostenlose Berufsberatung und Arbeitsvermittlung und fördert die berufliche Wiedereingliederung. Für diejenigen Arbeitssuchenden, bei denen die vorgenannten Maßnahmen nicht in einer angemessenen Frist zur Arbeitsaufnahme führen, stellt der Staat entsprechend der wirtschaftlichen Möglichkeit Arbeitsplätze mit wertschaffender Tätigkeit im eigenen Aufgabenbereich oder, durch finanzielle oder rechtliche Mittel, in Wirtschaftsbetrieben zur Verfügung“ in: Rath, M., Lohmann, U., Die Garantie des Rechts auf Arbeit . . . a.a.O., S. 213.

16a Siehe aber unten: die Konkretisierung des Rechts auf Arbeit in einem Vollbeschäftigungsgesetz, S. 787.

in dieser Frage nach dem Zweiten Weltkrieg. Es ist eben etwas sehr anderes, ob der freiheitlich orientierte Staat in seiner Verfassung durch klassische Freiheitsrechte Enthaltensamkeit gegenüber Individuen und Gruppen garantiert oder ob er durch Statuierung materieller Anspruchsnormen dem einzelnen einen Status zusichert, dessen Realisierung in weiteste Bereiche des Gesellschaftslebens eingreifen muß und den einzelnen wie die autonomen Gruppen direkt berührt. Konservative Autoren leiten aus diesem Antagonismus - wie könnte es anders sein? - flugs die Verfassungswidrigkeit eines Rechts auf Arbeit überhaupt her<sup>17</sup>.

### *Gewerkschaftliche Schlußfolgerungen*

Die beiden wörtlich übereinstimmenden Formulierungen im Grundsatzprogramm von 1963 und im Entwurf eines Grundsatzprogramms von 1979 sind dort in einem zusätzlichen Abschnitt „Vollbeschäftigung“ präzisiert worden: „Jeder, der arbeiten kann und will, hat Anspruch auf einen menschenwürdigen Arbeitsplatz. Vollbeschäftigung hat auch in der Wirtschaftspolitik Vorrang.“

Das bedeutet: Nach gewerkschaftlicher Auffassung muß innerhalb des „magischen Vierecks“ der Volkswirtschaft in Abwandlung der als gleichwertig zu verstehenden Zielquadriga des Stabilitätsgesetzes von 1967<sup>18</sup> dem Vollbeschäftigungsziel vor den anderen Zielen Preistabilität, stetiges und angemessenes Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht der Vorzug eingeräumt werden; erst dann wird das Sozialstaatsgebot verwirklicht, wie es Art. 20,28 GG und zahlreiche Länderverfassungen aufstellen, wie es die völkerrechtlichen Konventionen und letztlich auch die Grundrechte der freien Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2) und der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) zugunsten der Arbeitnehmer fordern. Vollbeschäftigung in diesem Sinne ist gegeben, wenn jeder Arbeitnehmer, der arbeiten kann und will, einen seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechenden Arbeitsplatz unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen erhalten kann.

Anders als bei der Verabschiedung des DGB-Grundsatzprogramms von 1963 ist die gesellschaftliche Wirklichkeit seit vielen Jahren durch chronischen Beschäftigungsmangel und seit 1974 durch anhaltende Massenarbeitslosigkeit, durch ungezählte Fälle beschäftigungsgefährdender betrieblicher Herabstufung, durch ver-

17 Vgl. etwa Schwerdtner, O., Das Recht auf Arbeit - Ein Weg in die Knechtschaft?, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZfA) 1977, S. 47 ff.; ähnlich auch Zöllner, W., Sind im Interesse . . . a.a.O., S. 82 sowie Reuter, D., Das Recht auf Arbeit . . . a.a.O., S. 347 ff. Kritisch dazu Däubler, W., Recht auf Arbeit verfassungswidrig?, in: Achten, U. u. a., Recht auf Arbeit . . . a.a.O., S. 159 ff. sowie Zachert, U., Aktuelle Möglichkeiten der Arbeitsplatzsicherung und denkbare Konsequenzen eines grundgesetzlich garantierten Rechts auf Arbeit, ebenda S. 181 ff., Böckenförde, E. W., „Was nützen soziale Grundrechte?“, FAZ Nr. 49 v. 11. 2. 1980.

18 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967, BGBI. I S. 582, i. d. F. des Gesetzes v. 18. 3. 1975, BGBI. I S. 705. § Hautet: „(Erfordernisse der Wirtschaftspolitik). Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

schärfte Arbeitskämpfe mit Aussperrungen und durch die Gefahr einer künftig noch wachsenden strukturellen Beschäftigungslücke gekennzeichnet. Diese quantitativen und qualitativen Beschäftigungsmängel und ihre schwerwiegenden Folgen sind zum sozialen Hauptproblem unserer Gesellschaft geworden. Sie sind eine schwere Belastung für jeden einzelnen Betroffenen, eine Bedrohung für den sozialen Besitzstand der Arbeitnehmerschaft insgesamt wie für die humane und demokratische Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Aus dieser Realität ergibt sich die Forderung nach der Überwindung des Widerspruchs zwischen gesellschaftlicher Realität und gewerkschaftlichem Programm durch Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels.

Soll in einer solchen Situation dieses Ziel verwirklicht werden, so ist eine konsequentere, vorausschauende und koordinierte Beschäftigungspolitik aller öffentlichen und privaten Institutionen erforderlich, deren Entscheidungen die Beschäftigungssituation beeinflussen können. Das heißt insbesondere, daß staatliche Politik erheblich stärker als bisher auf die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen ausgerichtet sein muß. Die Unternehmen und Betriebe müssen mehr als bisher dazu angehalten werden, neben dem Grundsatz der Gewinnsicherung stärker auch den sozialpolitischen Grundsatz der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei allen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen<sup>19</sup>.

Immerhin müssen unter Berücksichtigung der vorhandenen Arbeitslosigkeit und der geburtenstarken Jahrgänge, die nun ins Arbeitsleben eintreten, beispielsweise in den Mitgliedstaaten der EG in den Jahren von 1978 bis 1985 15,76 Millionen (in der Bundesrepublik Deutschland 4,32 Millionen) Arbeitsplätze neu geschaffen oder ersetzt werden, um die Vollbeschäftigung in der EG zu erreichen. Das sind fast 14 Prozent der vorhandenen Arbeitsplätze im EG-Durchschnitt und rund 17 Prozent der vorhandenen Arbeitsplätze in der Bundesrepublik.

Vollbeschäftigung muß grundsätzlich über Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage und Verringerung des Arbeitskräfteangebots angestrebt werden. Diese Maßnahmen müssen gleichermaßen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen. Die wichtigsten gewerkschaftlichen Grundsätze und Forderungen hierzu finden sich in den Vorschlägen des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung vom Juli 1977<sup>20</sup>. Insbesondere handelt es sich hierbei um Maßnahmen zur Beschleunigung des qualitativen Wachstums, zur

---

19 Zu diesem außerordentlich wichtigen, bisher aber unter Arbeitsmarkt- und Qualifikationsgesichtspunkten noch viel zu wenig diskutierten Problembereich vgl. WSI-Projektgruppe, „Betriebliche Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung“. WSI-Studie 34, 1977; sowie „Betriebliche Beschäftigungspolitik und Personalplanung“, hrsg. von Kohl, H., Beiträge und Materialien zur DGB-Fachtagung 1977, Bd. 37 der Arbeits- und betriebskundlichen Reihe des Bund-Verlages, Köln 1978.

20 DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Düsseldorf 1977; vgl. auch Vetter, H. O., wie Fußn. 2 und der eingangs zitierte Beschluß über den Antrag Nr. 175 „Recht auf Arbeit“ des 11. ordentlichen DGB-Kongresses 1978. In diesem Sinne auch schon die Entschließung Nr. 3 des 12. ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall (September 1977); Sonderdruck Nr. 9a, der Gewerkschafter, S. 7 f.



sozialen Beherrschung der Produktivitätsentwicklung und zur Verkürzung der Arbeitszeit.

Beschäftigungspolitische Maßnahmen werden nur wirksam werden, wenn alle Maßnahmen zugleich wieder auf stärkeres Wirtschaftswachstum ausgerichtet sind. Wichtige Voraussetzung hierfür ist - neben der Notwendigkeit einer Erhöhung der Massenkaukraft - die stärkere Wiederorientierung auf eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen, entsprechend den in den 60er Jahren entwickelten und in die Regierungserklärungen der Jahre 1969 und 1972 aufgenommenen Reformvorstellungen. Bei dieser Strategie des forcierten qualitativen Wachstums geht es vor allem darum, gesellschaftlich vorrangige Bereiche, wie z. B. den sozialen Wohnungsbau und Städtebau, Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, sozialpflegerische Dienstleistungen und Infrastrukturinvestitionen, den öffentlichen Nahverkehr in Ballungsräumen, die Energieeinsparung und den Umweltschutz, erheblich stärker zu fördern; ferner sind zukunftssträchtige Industriezweige mit überdurchschnittlichen Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer zu fördern und zu entwickeln.

Im Rahmen einer derartigen Wachstumsstrategie kommt einer aktiven vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik zunehmende Bedeutung zu. Dies gilt für die berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer ebenso wie für die Entwicklung einer insgesamt stärker auf Nachfrage nach Arbeitskräften auszurichtenden Beschäftigungspolitik. Zur Vollbeschäftigungsstrategie gehören wirksame staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme. Arbeitsplatzförderung ist jedoch durch geeignete Maßnahmen der Subventionskontrolle stärker als bisher von der Auflage abhängig zu machen, daß der beschäftigungspolitische Erfolg auch tatsächlich eintritt.

Besonderer Wert ist auf den Ausbau der beruflichen Fortbildung und der Umschulungsmöglichkeiten zu legen. Dabei darf sich die Förderung beruflicher Bildung nicht nur an den Erfordernissen kurzfristiger Arbeitsmarktanpassung ausrichten, sie muß sich vielmehr stärker als bisher das Ziel einer längerfristig wirksamen Erhöhung der beruflichen Mobilität und der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten setzen. Die Gewerkschaften fordern aus diesen Gründen eine Ausweitung und Verbesserung der Förderung der beruflichen Bildung. In einem ersten Schritt dazu muß der Gesetzgeber die 1976 in Kraft getretenen erheblichen Einschränkungen der Förderung beruflicher Fortbildung und Umschulung rückgängig machen.

Da die Beschäftigungspolitik durch die Unternehmerpolitik der Rationalisierung, der Einsparung von Arbeitskräften und der rücksichtslosen betrieblichen Aussonderung sogenannter minderleistungsfähiger Arbeitnehmer stark behindert wird, muß Schritt für Schritt eine sozialere Unternehmerpolitik durchgesetzt werden. Dabei spielen Tarif-, Betriebs- und Mitbestimmungspolitik der Gewerkschaften eine wichtige Rolle. So müssen der bestehende Kündigungsschutz und die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats bei Einstellungen, Versetzungen, Umgrup-

pierungen, bei betrieblichen Maßnahmen beruflicher Qualifikation, bei Entlassungen in der betrieblichen Praxis noch stärker genutzt und voll ausgeschöpft werden. Sicherlich wird man feststellen müssen, daß das Betriebsverfassungsgesetz als Grundlage der betrieblichen Mitbestimmung noch vielfach Lücken und Mängel hat. Aber ein Betriebsrat, der seine Rechte kennt und sie in enger Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft voll in Anspruch nimmt, wird in nicht wenigen Fällen einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten können.

Dem Ziel der Vollbeschäftigung würde man auch dann ein Stück näher kommen, wenn die Arbeitgeber bei Widerspruch des Betriebsrats gegen eine Kündigung auf Auflösung des Arbeitsverhältnisses klagen müßten, mindestens aber bei ordentlicher Kündigung zugunsten des Arbeitnehmers eine generelle Weiterbeschäftigungspflicht bis zum rechtskräftigen Abschluß des Kündigungsschutzprozesses eingeführt würde<sup>21</sup>. Die bisher oft sehr engen Spielräume der Betriebsräte bei den Bemühungen um die Sicherung der Beschäftigung können letztlich nur durch eine sozialere und stärker beschäftigungsorientierte überbetriebliche Wirtschaftspolitik erweitert werden. In diesem Sinne bedarf es ebenso einer verbesserten betrieblichen wie der Einführung einer effektiven gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung.

Eine besondere beschäftigungspolitische Bedeutung haben auch die gewerkschaftlichen Forderungen zur Verkürzung der Arbeitszeit. Sowohl durch Verringerung der Erwerbstätigenzahl als auch durch Verkürzungen der Arbeitszeit ist eine Verknappung des Arbeitskräfteangebots anzustreben. Dazu gehören vor allem Maßnahmen zur Verlängerung von Aus- und Weiterbildung, zur generellen und gruppenspezifischen Verkürzung der Wochenarbeitszeit, zur weiteren Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze und zur Verlängerung des Erholungsurlaubs. Dazu gehören aber auch die schwer erkämpften Tarifverträge gegen Abgruppierungen und Dequalifizierung, die - nach Streiks und Aussperrungen - im Frühjahr 1978 in Teilen der Metallindustrie und in der Druckindustrie abgeschlossen worden sind.

### *Rechtspolitische Postulate*

Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel führt unter dem Stichwort „erweiterte Konzeption der Arbeitsmarktpolitik“ aus:

„Im Hinblick auf die Erfahrungen mit den konjunkturellen und strukturellen Störungen von 1973 bis 1976 und angesichts der zu erwartenden Beschäftigungsprobleme erscheint die Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Konzeption und des Instrumentariums verbesserungsbedürftig. Damit das Arbeitskräftepotential eine vollwertige Beschäftigung findet, darf Arbeitsmarktpolitik nicht länger darauf beschränkt werden, nur die Resultate anderer Politiken aufzufangen; sie muß gleichrangig neben die Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs- oder Raumordnungspolitik treten. Dazu bedarf es einer Einordnung in eine konsistente und klar umrissene gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenkonzeption<sup>22</sup>.“

---

21 Im letztgenannten Sinne spricht sich Abschnitt 2 „Arbeitsverhältnis“ des Entwurfs eines neuen DGB-Grundsatzprogramms aus.

22 Gutachten der Kommission, Tz. XIII102 (S. 522).

Die gewerkschaftlichen Vertreter in der Kommission fordern darüber hinaus in einem Minderheitsvotum ein „Vollbeschäftigungsgesetz“, das - gewissermaßen in Fortentwicklung des sog. Stabilitätsgesetzes von 1967 und des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 - die Vollbeschäftigung im Sinne der Zielsetzung eines Rechts auf Arbeit zum vorrangigen Ziel der Gesamtpolitik erklärt und das als Rahmengesetz die Ziele, Ansatzpunkte und Maßnahmen einer autonomen bzw. integrierten Arbeitsmarktpolitik in ihrem Zusammenhang mit anderen Politikbereichen zum Ausdruck bringt.

Genau in diese Richtung zielt - weitgehend übereinstimmend mit der Entschließung Nr. 4 „Recht auf Arbeit“ des 13. ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall von 1980 - der Beschluß „Recht auf Arbeit“ des 11. ordentlichen DGB-Kongresses von 1978 (Antrag Nr. 175). Die Delegierten leiten das Recht auf Arbeit aus dem Sozialstaatsprinzip ab und fordern mit seiner Verwirklichung durch Vollbeschäftigung die Einlösung bestehender Verpflichtungen.

Das Recht auf Arbeit ist aus gewerkschaftlicher Sicht mithin als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20, auch Art. 28 GG) und zugleich der individuellen Grundrechte aus Art. 2 (Persönlichkeitsentfaltung) und Art. 12 GG (Berufsfreiheit) zu verstehen; die Verwirklichung dieses Verfassungsauftrags (sog. soziales Grundrecht)<sup>23</sup> ist nur bei Vollbeschäftigung möglich. Eine sozialstaatliche Verfassung sollte deshalb das Recht des einzelnen auf Arbeit deklaratorisch (programmatisch) normieren und es nicht auf deutsche Staatsbürger beschränken<sup>24</sup>. Zugleich aber sollte dieser Verfassungsartikel bestimmen, daß das Recht auf Arbeit durch ein „Vollbeschäftigungsgesetz“ zu realisieren ist. Dieses Gesetz sollte in Abänderung des Stabilitätsgesetzes Bund, Länder und Gemeinden sowie die anderen Gliederungen der öffentlichen Gewalt auf die Vollbeschäftigung unter humanen Arbeitsbedingungen und unter Gewährleistung der Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) als Hauptziel der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verpflichten.

Andererseits sollte der neue Verfassungsartikel oder ein entsprechender Zusatz zu Art. 9 Abs. 3 GG den Arbeitgebern die Aussperrung als Verstoß gegen das Recht auf Arbeit und als Aushöhlung des verfassungsrechtlich garantierten Streikrechts ausdrücklich verbieten. Zumindest sollte die Aussperrung durch das „Vollbeschäftigungsgesetz“, d. h. durch einfaches Gesetz, verboten oder doch so stark eingeschränkt werden, wie es in Frankreich und Italien der Fall ist, mit der Folge, daß die Aussperrung faktisch keine Bedeutung hätte<sup>25</sup>.

23 Vgl. dazu im einzelnen Böckenförde, E. W., Was nützen . . . ?, Fußn. 17. In diesem Sinne auch Zweigert, K., und Martiny, D., Gewerkschaften und Grundgesetz, GMH Nr. 3/80, S. 181 f., und anscheinend auch v. Beyme, K., Vielfalt in der Gemeinschaft: Gewerkschaften in Europa, GMH Nr. 3/80, S. 187.

24 So aber der in Fußn. 16 zitierte Vorschlag von U. Lohmann.

25 Zur rechtlichen und faktischen Situation der Aussperrung in Frankreich und Italien vgl. Zachert, U., Metzke, M., Hamer, W., Die Aussperrung zur rechtlichen Zulässigkeit und praktischen Durchsetzungsmöglichkeit eines Aussperrungsverbots (WSI-Studie Nr. 36), 1978, S. 180 f. (2. unveränderte Aufl. 1980).

Von der Mehrheit der Juristen ist, wie die Diskussionen und Abstimmungen in der Arbeitsrechtlichen Abteilung des 52. Deutschen Juristentags gezeigt haben, allerdings zunächst kaum etwas Fortschrittlicheres zu erwarten. Alle aus Arbeitnehmersicht und auch seitens der Arbeitsrichter vorgetragenen rechtspolitischen Vorschläge zum Thema „Sind im Interesse einer gerechteren Verteilung der Arbeitsplätze Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses neu zu regeln?“ wurden mit der geballten Stimmenmacht der Unternehmerjuristen abgelehnt<sup>26</sup>.

Parallel dazu versucht die Unternehmenseite gegenwärtig immer stärker, sozial- und tarifpolitische Konflikte, bei denen es -wie bei den Arbeitskämpfen in der Metallwirtschaft und in der Druckindustrie - vorwiegend um arbeitsplatzsichernde Maßnahmen geht, verfassungsjuristisch auszutragen und dadurch der Tarifautonomie bislang nicht gekannte Grenzen zu ziehen<sup>27</sup>. Die Existenz eines sog. Tabukatalogs der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist ebenfalls ein eklatantes Beispiel für diese Akzentsetzung unternehmerischer Politik<sup>28</sup>.

Vor diesem Hintergrund könnte die verfassungsrechtliche Normierung des Rechts auf Arbeit in dem aufgezeigten Sinn, erkämpft von der organisierten Arbeiterbewegung im letzten Viertel eines Jahrhunderts politischer, gesellschaftlicher und zunehmender struktureller Krisen, bewußtseinsbildend, mobilisierend und solidarisiertend wirken. Ohne diese Mobilisierung und Solidarisierung wird das Recht auf Arbeit - wie seit fast 200 Jahren - streitig bleiben. Diesen Streit sollte sich angesichts der Probleme der kommenden Jahrzehnte ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat nicht länger leisten.

---

26 Vgl. Bericht über die Diskussions- und Abstimmungsergebnisse des 52. Deutschen Juristentages, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1978, H. 43, S. 2185-2194; speziell zu den Diskussionen und Abstimmungen in der arbeitsrechtlichen Abteilung kritisch Zachert, U., Eine Diskussion unter Gehörlosen. Der 52. Deutsche Juristentag - Arbeitsrechtliche Abteilung, in: GMH Nr. 10/78, S. 628 ff.

27 Zachert, U., ebenda, S. 630 unter Hinweis auf Reuter, D., Zulässigkeit und Grenzen tarifvertraglicher Besetzungsregelungen, in: ZfA 1978, S. 1 ff. und Koller, I., Die Zulässigkeit von Rationalisierungsschutzabkommen in Tarifverträgen, in: ZfA 1978, S. 45 ff.

28 Vorstand der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Katalog der zu koordinierenden lohn- und tarifpolitischen Fragen, in der Fassung vom 15. 12. 1968, vom 6. 5. 1975 und vom 16. 3. 1978, abgedruckt in: druck und papier, Nr. 3/79, S. 8 ff.