

Kriterien der Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als arbeitsmarktpolitisches Regulativ

Von *Dieter Schäfer*, Bamberg

A. Die Fragestellung

Wieder einmal — wie schon in anderen austerity-Perioden — wird derzeit sehr lebhaft diskutiert, welche Beschäftigungen einem Arbeitslosen zugemutet werden sollen. Es werden verschärfte Kriterien dafür vorgeschlagen, deren Wirkung darin bestehen soll, die (offizielle) Zahl der Arbeitslosen zu reduzieren, sei es dadurch, daß bestimmte beschäftigungslose Personen aus der Arbeitslosigkeit herausdefiniert werden, sei es dadurch, daß sie durch Androhung dieser Folge dazu bewogen werden, eine ansonsten von ihnen abgelehnte Beschäftigung aufzunehmen.

Der erste Hauptteil (Teil C) dieses Beitrages beschäftigt sich mit der Frage, ob überhaupt — und, wenn ja, inwieweit — Veränderungen dieser Zumutbarkeitskriterien in der unterstellten Weise regulierend auf den Arbeitsmarkt einwirken. Es kann hier schon vorweggenommen werden, daß es keine empirischen Untersuchungen gibt, aus denen sich diese Frage beantworten ließe. Sie läßt sich daher wie folgt reduzieren und damit präzisieren: Welche Wirkungen veränderter Zumutbarkeitskriterien können als einigermaßen wahrscheinlich erwartet werden und wie ließen sich solche Hypothesen empirisch testen?

Der Zumutbarkeitsbegriff hat aber nicht nur für die Definition der Arbeitslosigkeit eine zentrale Bedeutung, sondern für fast alle Sozialleistungen, zumindest für solche, deren Funktion die Gewährung von Lohnersatzzahlungen ist. Daher soll in einem zweiten Hauptteil (Teil D) der Frage nachgegangen werden, inwieweit die (in der Regel sozialleistungsbegründenden) Unzumutbarkeitsregelungen an anderen Stellen unseres Sozial- und Arbeitsrechts (auch, vielleicht sogar viel stärker) als Arbeitsmarktregulativ wirken.

Um den Zusammenhang dieser beiden Fragen zu verdeutlichen, sei ihrer Behandlung ein Einleitungskapitel (Teil B) mit einigen allgemeinen, grundsätzlichen Bemerkungen zur Bedeutung des Zumutbarkeitsbegriffs für die Sozial- und die Arbeitsmarktpolitik vorausgeschickt. Sie

beruhen auf der in den beiden Hauptteilen näher zu begründenden Hypothese, daß Arbeitsmarktpolitik kaum durch die Verschärfung von Kriterien der Zumutbarkeit bestimmter Tätigkeiten für Arbeitslose, wohl aber dadurch betrieben werden kann, daß mehr als bisher der Verzicht auf Erwerbstätigkeit zugemutet wird.¹

B. Die sozialpolitische Bedeutung der Zumutbarkeit von (bestimmten) Erwerbstätigkeiten

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes¹ beinhaltet nicht zuletzt, daß die staatlich organisierte Gemeinschaft demjenigen, der nicht aus eigenen Kräften seinen Lebensunterhalt sichern kann, die notwendigen Unterhalts-Mittel verfügbar macht. In diesem Sinne wird Art. 20 Abs. 1 durch das Bundessozialhilfegesetz² konkretisiert, das jedermann, der „seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann“, „die Führung eines Lebens . . ., das der Würde des Menschen entspricht“, garantiert.

Dieser umfassenden Garantie korrespondiert die Verpflichtung, sich — soweit irgend möglich — seinen Unterhalt durch Erwerbsarbeit zu verschaffen³. Allgemein gesagt: Unsere Gesellschaft geht davon aus, daß grundsätzlich jedermann zuzumuten ist, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, um die notwendigen Unterhaltsmittel zu verdienen. Sie nimmt davon nur diejenigen aus, die (familienrechtliche) Unterhaltsansprüche gegen einen Einkommensbezieher haben⁴.

Unsere Gesellschaft kennt also grundsätzlich drei Systeme für die wirtschaftliche Existenzsicherung: Das Erwerbssystem mit seinen Lohnansprüchen⁵, das Familiensystem mit seinen Unterhaltsansprüchen und das Transfersystem mit seinen Lohnersatz- und Unterhaltersatzansprüchen. (Transferansprüche wegen erhöhten, „zusätzlichen“ Bedarfs bleiben bei dieser Betrachtung außer Ansatz⁶.) Dabei wird ebenso grundsätz-

¹ Art. 20 Abs. 1 GG.

² §§ 1 Abs. 2, 2 und 11 BSHG.

³ Vgl. § 18 BSHG.

⁴ In diesem Sinne §§ 2 und 11 Abs. 1 BSHG.

⁵ Aus dem Erwerbssystem stammen natürlich auch die Arbeitseinkünfte der Selbständigen und die Vermögenseinkünfte. Es gibt jedoch kein Transfersystem, das Gewinnersatzansprüche zuteilen würde. Wer seine selbständige Existenz verloren hat, wird vielmehr zunächst auf unselbständige Lohnarbeit verwiesen. Erst wenn er auch aus dieser seinen Lebensunterhalt nicht mehr erzielen kann, wird ihm ein Anspruch auf Einkommenstransfers zuerkannt.

⁶ Derartige außerordentliche Sonderbelastungen eines Haushalts entstehen vor allem durch Aufwendungen für soziale Dienste, wie medizinische Ver-

lich vorausgesetzt, daß Unterhaltsansprüche aus Lohn oder aus Lohnersatz gedeckt werden müssen und können. (Das Problematische solcher Voraussetzung bleibt bei dieser Betrachtung zunächst ebenfalls außer Ansatz⁷.) Klammert man demgemäß das familienrechtliche Unterhaltssystem aus, so bleibt zu konkretisieren, wem Erwerbsarbeit zuzumuten ist und wem Transferleistungen zustehen, wer also von Erwerbsarbeit freigestellt werden soll.

Die Gesellschaft für sozialen Fortschritt hat vor 10 Jahren eine Systematik entwickelt, die auf den drei genannten Quellen des Lebensunterhalts basiert. Sie hat demgemäß die gesamte Wohnbevölkerung in drei Gruppen eingeteilt, die sich aus den Merkmalen herleiten, ob Erwerbstätigkeit und ob die Zahlung von Beiträgen zur Finanzierung des *Transfersystems zugemutet* wird. Sie hat diese drei Gruppen in der folgenden Übersicht zusammenfassend beschrieben⁸.

In dieser Systematik (wie in vielen ähnlichen zur Begründung sozialer Sicherungssysteme entwickelten) nimmt die Gruppe der Arbeitslosen eine Sonderstellung ein. Bei allen anderen Gruppen wird ihre Einordnung in die Systematik — anders gesagt: die Antwort auf die Frage, ob ihnen Erwerbstätigkeit zugemutet wird oder ein Anspruch auf Transferzahlungen zustehen soll — aus *persönlichen* Merkmalen hergeleitet: Alter, Ausbildung, Arbeitsfähigkeit, Sorge für Kinder. Arbeitslose dagegen sind die einzige Gruppe, der Erwerbstätigkeit *grundsätzlich* zugemutet und der dennoch ein Anspruch auf Transferzahlungen zuerkannt wird. Wie ist diese Sonderstellung zu erklären?

Die übliche Erklärung ist ebenso einfach wie unzureichend. Sie heißt: Wer zwar arbeiten kann und arbeiten will, aber keine Gelegenheit dazu findet, wem (entlohnte) Arbeitsleistung verweigert wird, wer also keine Möglichkeit hat, sich seinen Lebensunterhalt zu verdienen, dem muß der Lebensunterhalt durch das Transfersystem gewährleistet werden.

sorgung und pflegerische Hilfen. (Vgl. dazu Dieter Schäfer: Soziale Dienste — Angebot und Nachfrage, in: Sozialpolitik durch soziale Dienste, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 82, hrsg. v. Helmut Klages und Detlef Merten, Berlin 1981, S. 89—107.) Die Gesellschaft für sozialen Fortschritt hat das „Aufziehen und Ausbilden von Kindern“, Invaldität, Krankheit und Mutterschaft als „soziale Tatbestände . . .“, bei denen . . . Transferzahlungen zum Ausgleich zusätzlicher Belastungen des Familienverbandes notwendig erscheinen“, bezeichnet. (Vgl. Schriften der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Bd. 19: Sozialbudget — Sozialplanung, Berlin 1971, S. 56.)

⁷ Unterhaltsverpflichtungen werden gelegentlich mit Aufwendungen für soziale Dienste zusammen als eine Gruppe zusätzlichen Bedarfs behandelt. Vgl. dazu Anm. 6, Gesellschaft für sozialen Fortschritt.

⁸ Entnommen aus Schriften der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Bd. 19, S. 29.

**Gliederung der Wohnbevölkerung nach den sozialen Tatbeständen
der dargelegten sozialpolitischen Konzeption**

			1	2
Sicherung des Lebensunterhalts			Abgaben zur Finanzierung der Sozialleistungen werden	
			Nicht zugemutet	Zugemutet
1	Soll durch Transferzahlungen zum Einkommensausgleich erfolgen		<ul style="list-style-type: none"> - Lebensalter bis zu 15 Jahren – Vollwaisen u. dgl. - Ausbildung – Vollwaisen u. dgl. - Alter (Frauen mit 60 J. u. mehr, Männer m. 65 J. u. mehr) - Alleinstehende mit Kindern unter 15 J. - Invalidität - Arbeitslosigkeit - Krankheit - Mutterschaft 	X
2	Ohne Anspruch auf Transferzahlungen zum Einkommensausgleich	Gilt innerhalb der Familie als erwünscht	<ul style="list-style-type: none"> - Lebensalter bis zu 15 J., ohne Vollwaisen u. dgl. - Ausbildung ohne Vollwaisen u. dgl. - ein Ehepartner aus Familien mit Kindern unter 15 J. 	X
3		Wird durch eigene Erwerbstätigkeit grundsätzlich zugemutet	X	<ul style="list-style-type: none"> - Alleinst. Frau unter 60 Jahren u. alleinst. Mann unter 65 Jahren^{a)} - Ehefrau (15-60 J.) u. Ehemann (15-65 J.) ohne Kinder unter 15 J.^{a)} - Ein Ehepartner aus Familien mit Kindern unter 15 J.^{a)}

^{a)} Ohne andere anerkannte soziale Tatbestände.

Diese Erklärung ist deshalb unzureichend und insofern nicht einfach, sondern allzu vereinfachend, weil es die einfache Alternative: „Vorhandensein oder Abhandensein von Erwerbsgelegenheiten“ unter den Bedingungen unserer heutigen Erwerbswirtschaftsgesellschaft fast ebenso wenig gibt wie die andere Alternative: „Arbeitsfähigkeit oder Arbeitsunfähigkeit“.

An der Situation eines Arbeitslosen ist zunächst nur dreierlei eindeutig:

1. Er steht in keinem Arbeitsverhältnis.
2. Er hat (der Arbeitsvermittlung gegenüber) erklärt, er wolle (wieder) ein Arbeitsverhältnis eingehen.
3. Die Arbeitsvermittlung hat ihn (noch) nicht in ein (neues) Arbeitsverhältnis vermitteln können.

Bedeutet das, daß es keine Arbeitsmöglichkeiten für ihn gibt, daß kein Arbeitgeber Arbeitskräfte sucht oder zumindest kein Arbeitgeber bereit ist, ihn (diesen speziellen, individuellen Arbeit suchenden Arbeitslosen) unter Vertrag zu nehmen? Oder bedeutet es, daß der Arbeitslose die Stellen, die vorhanden sind, für die Arbeitskräfte gesucht werden und auf die er auch eingestellt worden wäre, abgelehnt hat, weil er sie als für sich unzumutbar ansieht⁹?

An der Situation der anderen Gruppen, die das soziale Sicherungssystem als leistungsberechtigt definiert, ist jeweils nur der leistungsbegründende Tatbestand eindeutig: Der Altersrentner hat ein bestimmtes Lebensalter überschritten, der Invalide hat die amtliche Anerkennung einer Sozialverwaltung, daß er erwerbsunfähig sei, dem Kranken ist von einem Arzt vorübergehende Arbeitsunfähigkeit attestiert worden. Bedeutet das, daß jeder über 65jährige, jeder Behinderte mit einem bestimmten MdE-Grad und jeder Krankgeschriebene grundsätzlich völlig unfähig ist, eine Arbeitsleistung zu erbringen, durch die er ein Einkommen erwerben könnte, daß kein Arbeitgeber bereit wäre, ihn (diesen speziellen, individuellen Alten, Invaliden oder Kranken) zu beschäftigen und zu entlohnen? Oder bedeutet es, daß dem Alten, dem Invaliden und dem Kranken nicht zugemutet werden soll, sich mit den verminderten Erwerbchancen zufrieden zu geben, die sie noch wahr-

⁹ Die Frage, ob der Arbeitslose nicht etwas hätte unternehmen können, um sich seinen Lebensunterhalt selbständig zu verdienen, anstatt darauf zu warten, als unselbständige Arbeitskraft angeheuert zu werden, soll hier unerörtert bleiben, schon deshalb, weil das zwar für einzelne sicher eine Chance wäre, nicht aber für wahrscheinlich bald 1,5 Millionen Arbeitslose bei einer Gesamtzahl von 2,3 Millionen selbständig Erwerbstätigen. (Vgl. Stat. Jb. 1980, S. 94: Mikrozensus April 1979.)

nehmen könnten und die ihnen in unserem Erwerbssystem noch geboten würden¹⁰?

Diese Fragen erweisen die Zumutbarkeit bzw. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als Schlüsselbegriff für die soziale Sicherung und für den Arbeitsmarkt. Die Definitionen von Unzumutbarkeit, die in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung leistungsbegründend sind, entscheiden darüber, wer seinen überwiegenden Lebensunterhalt aus dem Erwerbssystem und wer ihn aus dem Transfersystem bezieht, d. h. weitgehend darüber, wer — statistisch gesehen — zu den Erwerbstätigen gehört und wer nicht. Sie entscheiden andererseits aber auch darüber, wer grundsätzlich zur jeweiligen labour force und wer zu den Rentiers, d. h. — statistisch gesehen — wer zu den Erwerbspersonen — seien sie erwerbstätig oder arbeitslos — gehört und wer nicht. Anders gesagt: Wenn in einer Ökonomie zu einer bestimmten Zeit ein bestimmtes Beschäftigungspotential vorhanden ist, sind die Definitionen von Unzumutbarkeit in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung maßgebend dafür, wie sich die Beschäftigungslosen auf Arbeitslose einerseits, Bezieher sonstiger Sozialleistungen andererseits aufteilen¹¹. Die in diesem Beitrag interessierende arbeitsmarktpolitische Frage ist, ob Arbeitslosigkeit eher durch veränderte Zumutbarkeiten in der Arbeitslosenversicherung als in sonstigen Sozialleistungszweigen reduziert werden könnte.

C. Die Zumutbarkeit einer bestimmten Erwerbstätigkeit als Definitionsmerkmal der Arbeitslosigkeit

C. I. Die Zumutbarkeitskriterien des AFG

Bei allen Gruppen außer den Arbeitslosen, denen nach der Systematik der Gesellschaft für sozialen Fortschritt Transferzahlungen aus dem sozialen Sicherungssystem zuerkannt werden sollen, geht es darum, ob ihnen überhaupt eine Erwerbstätigkeit zugemutet werden soll¹². Bei der Gruppe der Arbeitslosen ist dies keine Frage: Bei ihnen ist nicht nur

¹⁰ Vgl. dazu ausführlicher Abschnitt D I.

¹¹ In diesem Sinne hat der Beratende Ausschuß der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit für Forschung in der Sozialen Sicherheit bei seiner Sitzung am 31. 3. 1981 in Wien beschlossen, dem Vorstand der IVSS vorzuschlagen, auf einer der nächsten Forschungstagungen „Probleme der Abgrenzung von Arbeitslosigkeit, Invalidität, Alter und Krankheit als Wagnisse der Sozialen Sicherheit“ zu behandeln. (Vgl. Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Heft 2, 1981, S. 241.)

¹² Ein gewisser Sonderfall ist die „Berufsunfähigkeit“ der Rentenversicherungen, bei der die „Verweisbarkeit“ auf andere Tätigkeiten eine wichtige Rolle spielt. Insofern hat sie vielerlei Ähnlichkeit mit der Arbeitslosigkeit. Darauf wird im zweiten Hauptteil zurückzukommen sein. (Vgl. insbesondere Abschnitt D. III.)

selbstverständlich, sondern geradezu begriffsnotwendig, daß ihnen Erwerbstätigkeit grundsätzlich zuzumuten ist. Sie suchen ja selbst eine Arbeitsstelle, manchmal geradezu verzweifelt. Bei ihnen kann also nur die Frage sein: Welche Tätigkeit, welche Arbeitsstelle ist welchem Arbeitslosen — bei Strafe des Entzugs seines Anspruchs auf eine Lohnersatzzahlung — zumutbar? Wann ist die Annahme zutreffend, daß ein als arbeitslos Gemeldeter unfreiwillig ohne Arbeit ist, daß er keine Arbeit finden kann, und wann kann demgegenüber unterstellt werden, daß er freiwillig auf erwerbswirtschaftliche Verwertung seiner Arbeitskraft verzichtet, daß er gar keine Arbeit ausüben möchte?

Insofern ist seit jeher — d. h. seit es überhaupt Arbeitslosenunterstützung gibt — die Zumutbarkeit einer *bestimmten* Arbeitstätigkeit begrifflich notwendiges Definitionsmerkmal der Arbeitslosigkeit gewesen. Würde jede beliebige Tätigkeit zu jedem beliebigen Lohn an jedem beliebigen Ort mit jeder beliebigen Arbeitszeit und zu allen anderen beliebigen Arbeitsbedingungen als zumutbar deklariert, gäbe es zwar wahrscheinlich immer noch unfreiwillig Arbeitslose, aber kaum jemanden, der für seinen individuellen Fall nachweisen könnte, daß er — obwohl arbeitswillig — bei bestem Willen keine Arbeit finden kann (und deshalb auf Arbeitslosenunterstützung angewiesen ist).

Eine derartig rigide — die einzige in gewissem Sinne objektive — Definition der Arbeitslosigkeit, d. h. anders gesagt eine uneingeschränkte Zumutbarkeit, hat es praktisch nie gegeben. In der Erwerbslosenfürsorge nach dem Ersten Weltkrieg wurde eine unterbezahlte (d. h. nicht „ortsüblich“ entlohnte) Arbeit ebensowenig zugemutet wie eine räumliche Mobilität, die „die Versorgung der Familie unmöglich“ gemacht hätte¹³.

Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung führte 1927 die „Vorbildung oder frühere Tätigkeit“ und die „Rücksicht

¹³ § 8 Satz 1 der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. 11. 1918 lautet: „Erwerbslose sind verpflichtet, jede nachgewiesene geeignete Arbeit auch außerhalb des Berufs und Wohnorts, namentlich in dem früheren Beschäftigungsort und dem vor dem Krieg bewohnten Orte sowie zu gekürzter Arbeitszeit, anzunehmen, sofern für die nachgewiesene Arbeit angemessener ortsüblicher Lohn geboten wird, die nachgewiesene Arbeit die Gesundheit nicht schädigt, die Unterbringung sittlich bedenkenfrei ist und bei Verheirateten die Versorgung der Familie nicht unmöglich wird.“ § 13 Abs. 1 der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 16. 2. 1924 lautet: „Die Unterstützung ist zu versagen oder zu entziehen, wenn der Erwerbslose sich weigert, eine nachgewiesene Arbeit anzunehmen, die auch außerhalb seines Berufs und Wohnorts liegen darf und ihm nach seiner körperlichen Beschaffenheit zugemutet werden kann. Die Weigerung kann nur damit begründet werden, daß für die Arbeit nicht angemessener ortsüblicher Lohn geboten wird, die Unterkunft sittlich bedenklich ist und daß bei Verheirateten die Versorgung der Familie unmöglich wird.“

auf späteres Fortkommen“ des Arbeitslosen als „berechtigten Grund“ für die Ablehnung einer Arbeitsstelle ein¹⁴. Im Arbeitsförderungsgesetz wurde 1969 der unbestimmte Rechtsbegriff der „zumutbaren Beschäftigung“ eingeführt, ohne daß er zunächst näher umschrieben worden wäre¹⁵. Im Bericht des Ausschusses für Arbeit über die Beratung der Gesetzesvorlage hieß es dazu jedoch erläuternd: „Mit der Einführung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs wird es der Verwaltung und Rechtsprechung ermöglicht, die Auslegung dieser Vorschrift den sich wandelnden Wertvorstellungen in der Gesellschaft anzupassen. Im Ausschluß bestand die einmütige Auffassung, daß diese Änderung nicht bedeutet, daß die Arbeitsbereitschaft auf den erlernten oder bisher ausgeübten Beruf und die diesen Berufen benachbarten Tätigkeiten beschränkt werden darf¹⁶.“

Seitdem sind die Zumutbarkeitskriterien immer mehr ausdifferenziert worden. Sie beziehen sich heute vor allem auf

1. die Art der Tätigkeit, insbesondere in bezug auf bisher ausgeübte Tätigkeiten und in bezug auf erworbene Qualifikationen,
2. die Lohnhöhe, insbesondere in bezug auf bisher verdienten Lohn,
3. den Beschäftigungsort, insbesondere in bezug auf den bisherigen Wohnort, an den in der Regel vielerlei Bindungen bestehen, von denen die wichtigsten der Besitz eines Eigenheimes, die Schulkarriere der Kinder und ihre Bindung an Freunde, die Berufstätigkeit der Frau, die sich an einem neuen Ort im Zweifel nicht äquivalent fortsetzen ließe, und die sozialen Kontakte zu Verwandten, Freunden und Nachbarn sein dürften,
4. die Arbeitszeit, insbesondere in bezug auf Lage (Schichtzeiten) und Länge (Teilzeitarbeit) bisher ausgeübter und weiterhin angestrebter Tätigkeiten,
5. sonstige mit dem Arbeitsplatz zusammenhängende Bedingungen, wie: Beschwerlichkeit und Gefährlichkeit der Arbeit; soziale Akzeptanz, Prestige, hierarchische Einordnung des neuen Arbeitsplatzes; Selbstbestimmung und Selbstverantwortung in der Arbeit; Karrierechancen; betriebliche Sozialleistungen.

Solche Kriterien sind zweifellos keine objektiven Aussagen über das Vorhandensein oder Abhandensein von Arbeitsplätzen mehr, sondern höchstpersönliche Merkmale, die in gewissem Sinne die gesamte Lebens-

¹⁴ Vgl. § 90 Abs. 2 Nr. 2 AVAVG i. d. F. vom 16. 7. 1927 (RGBl. I, S. 187).

¹⁵ § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AFG i. d. F. vom 25. 6. 1969 bestimmt lediglich, daß nur derjenige „der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht“, der „bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die er ausüben kann“ (BGBl. I, S. 582).

¹⁶ Bundestags-Drucksache V/4110, S. 18.

geschichte des Arbeitslosen in Betracht ziehen. Der qualitative Unterschied zwischen den Anspruchsgrundlagen in der Arbeitslosenversicherung, die in der Unzumutbarkeit einer bestimmten Arbeitstätigkeit für einen bestimmten Arbeitslosen, und in den sonstigen Zweigen der sozialen Sicherung, die in der Unzumutbarkeit von Arbeitstätigkeit überhaupt bestehen, ist also sehr viel geringer als es zunächst scheinen mag. Dem Arbeitslosen soll wie dem Alten, dem Invaliden und dem Kranken nicht zugemutet werden, über ein gewisses Maß hinaus Reduktionen seiner Erwerbschancen hinnehmen zu müssen. Wenn und solange solche Reduktionen nicht vermeidbar wären, wird daher ihnen allen ein Transfereinkommen zugebilligt, um sie von dem Zwang zu entbinden, dennoch eine Erwerbsarbeit auszuüben.

C. II. Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit der Zumutbarkeitskriterien des AFG

Die genannten 5 Kriterien würden im einzelnen zu überprüfen sein, wenn die Auswirkung veränderter Zumutbarkeitsbedingungen auf die Arbeitslosenquote untersucht werden soll. Sie sind — in der Regel im Zusammenhang mit veränderten Arbeitsmarktbedingungen — mehrfach verändert worden¹⁷. Läßt sich eine Wirkung solcher veränderter Rechtsregeln auf den Arbeitslosenbestand nachweisen?

Zunächst ist auffällig, daß zwischen den gedanklichen Anstrengungen, unfreiwillige Arbeitslosigkeit genauer zu definieren, und den Bemühungen, die Resultate solcher Anstrengungen zu überprüfen, eine eklatante Diskrepanz besteht. Die wiederholten Anläufe, die Zumutbarkeit bestimmter Arbeitsstellen für bestimmte Arbeitslose genauer zu regeln¹⁸, haben nicht die geringste Entsprechung in Untersuchungen über erfolgreichere Vermittlungsbemühungen gefunden. Anders, genauer gesagt: Ohne irgend etwas darüber in Erfahrung gebracht zu haben, ob veränderte Zumutbarkeitskriterien auch nur im geringsten zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, werden neue Veränderungen der Zumutbarkeitskriterien diskutiert, die folglich — da man nicht weiß, wie sie wirken — wiederum keinerlei Chancen bieten, das Problem der Arbeitslosigkeit durch eine gezielte Strategie zu entschärfen. Die Frage, ob es sich bei all diesen Diskussionen um Zumutbarkeiten nicht viel mehr um den Versuch handelt, Arbeitslosigkeit so umzudefinieren, daß Arbeitslosen ihr Unterstützungsanspruch aberkannt werden

¹⁷ Vgl. Gerhard *Bäcker*, Reinhard *Bispinck*, Klaus *Hofemann*, Gerhard *Naegle*: Sozialpolitik, Köln 1980, S. 156 ff.

¹⁸ Vgl. dazu Hermann *Hummel-Liljegren*: Zumutbare Arbeit, Berlin 1981, S. 105.

kann, als um den Versuch, Arbeitslosen zu neuen Arbeitsstellen zu verhelfen, auch wenn diese mit Nachteilen verbunden sein sollten, läßt sich daher kaum unterdrücken.

Angesichts der zeitweise sehr heftigen Kritik an den veränderten Zumutbarkeitsregelungen als „massenhafte Dequalifizierung der Arbeitnehmer“¹⁹ einerseits, der Forderung, sie weiter zu verschärfen, um „das Anspruchsdenken zu drosseln und zugleich die Leistungsbereitschaft zu wecken“²⁰, andererseits wäre zu erwarten, daß statistische Daten, die irgendein Indiz dafür liefern würden, ob die Arbeitslosigkeit auf Variationen der Zumutbarkeitskriterien überhaupt reagiert, entsprechend aufbereitet und analysiert worden wären. Da das nicht der Fall ist, bleibt zunächst nur die theoretische Spekulation über solchen Wirkungszusammenhang²¹.

Theoretisch sind zwei Extreme der Zumutbarkeitsregelung denkbar²²:

1. Es wird ein absoluter Berufsschutz anerkannt. Dem Arbeitslosen werden nur Beschäftigungen zugemutet, die seinem erlernten, überwiegend oder zuletzt ausgeübten Beruf entsprechen, die ihm keine Lohneinbuße aufbürden, die an oder ganz in der Nähe von seinem Wohnort liegen und die keine ungünstigeren Arbeitszeitregelungen haben. In diesem Falle hätte die Arbeitsverwaltung kaum eine Möglichkeit, dem Arbeitslosen mangelnde Arbeitsbereitschaft nachzuweisen. Da es einen nach all diesen Kriterien nahezu identischen Beruf nicht sehr häufig gibt, wäre es weitgehend dem Belieben des Arbeitslosen überlassen, welche Beschäftigung ihm angemessen und akzeptabel erscheint.
2. Es gibt keinerlei Berufsschutz. Dem Arbeitslosen wird jede Beschäftigung zugemutet, die er physisch auszuüben imstande ist und für die er qualifiziert ist oder qualifiziert werden kann, unabhängig von Entlohnung, Arbeitsort und Arbeitszeit.

In diesem Fall könnte es entweder praktisch keine offenen Stellen (bei Fortbestehen von — nun allerdings verringerter — Arbeitslosigkeit) oder praktisch keine Arbeitslosen (bei Fortbestehen von — nun

¹⁹ Pressedienst IG Metall vom 9. 10. 1975.

²⁰ Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), Heft 32, 1981, S. 2.

²¹ Das erscheint auch durchaus legitim; denn nicht alle sozialen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge müssen durch trial-and-error-Methoden experimentell erforscht werden; vielmehr können auch rein theoretische Überlegungen vor manchem unzweckmäßigen sozialen Versuch bewahren, weil seine Irrtumswahrscheinlichkeit sehr hoch ist.

²² Vgl. dazu auch den Überblick über die Diskussion zur Einführung von Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung bei *Hummel-Liljegen*, S. 97 ff.

allerdings verringerten — offenen Stellen) geben. Die Arbeitsverwaltung könnte eine Art „Berufszuweisung“ (um nicht zu sagen Zwangsverpflichtung) praktizieren, bis entweder — bei Unterbeschäftigung — keine Arbeitsstellen mehr verfügbar wären oder — bei Voll- oder Überbeschäftigung — das Arbeitskräftepotential voll ausgeschöpft wäre.

Die Zumutbarkeitskriterien, mit denen de facto operiert wird, liegen offensichtlich und selbstverständlich irgendwo zwischen diesen beiden Extremen. Das bedeutet aber zugleich, daß ihre Wirksamkeit sich durch Annäherung an den zweiten Extremfall nachweisen lassen müßte. Konkret: Eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien müßte zu einem Abbau der offenen Stellen führen, ihr Wirkungsgrad müßte sich durch diesen messen lassen.

Das kann andererseits aber natürlich nur unter einer cet.-par.-Bedingung gelten, und darin liegt offensichtlich die Schwierigkeit eines empirischen Tests. Selbst wenn man davon ausgehen könnte, daß bei einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien alle (anderen) Konstellationen des Arbeitsmarktes unverändert blieben, wäre schon deshalb keine Konstanz aller (anderen) Faktoren mehr gegeben, weil die Dauer der Arbeitslosigkeit bei denen, die unter den milderen Zumutbarkeitskriterien nicht vermittelt werden konnten, zugenommen hätte. Selbst wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht zu den Zumutbarkeitskriterien gehörte, wären dadurch Einstellungen und Erwartungen der Arbeitslosen verändert worden, so daß sie möglicherweise ihrerseits subjektiv andere Beschäftigungen als für sich zumutbar ansehen. Eine Verminderung von Arbeitslosen und offenen Stellen, die empirisch festgestellt würde, wäre also vielleicht auch ohne Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien eingetreten.

Für die empirische Untersuchung der Wirksamkeit einer Veränderung von Zumutbarkeitskriterien wäre also nicht nur die Beobachtung von Arbeitslosenzahlen, offenen Stellen und Vermittlungen wenig aufschlußreich; vielmehr wäre auch ein Verfahren, das eine bestimmte Gruppe von Arbeitslosen über längere Zeit vor und nach der Veränderung der Zumutbarkeitskriterien beobachten würde, methodisch noch unzulänglich. Erst die Bildung von Vergleichsgruppen, die nicht nur in bezug auf Qualifikation und berufliche Karrieren, Lohnstruktur und regionale Verteilung, Alters- und Geschlechtsgliederung, familiäre und sonstige persönliche Verhältnisse, sondern auch auf die Dauer der Arbeitslosigkeit homogen sind, könnte Untersuchungen über die Effektivität von Variationen der Zumutbarkeitskriterien eine gewisse Signifikanz oder zumindest Plausibilität geben — wobei jedoch immer noch vorauszusetzen wäre, daß sich die Arbeitsmarktverhältnisse, die Arbeitslosenquoten

und die offenen Stellen, nicht so verändern, daß sie Verhaltensänderungen induzieren. Ein empirischer Test wird also nicht nur durch Sekundäranalysen der offiziellen arbeitsmarktstatistischen Daten nicht möglich sein, sondern auch aufgrund einer Verlaufsstatistik verschiedener homogener Arbeitslosenkohorten nur zu Wahrscheinlichkeitswerten mit erheblichen Unsicherheiten führen können.

C. III. Hypothesen zur Wirksamkeit der Zumutbarkeitskriterien des AFG

Mit welchen Wirkungen veränderter Zumutbarkeitskriterien auf den Arbeitslosenbestand kann man sinnvollerweise rechnen? Welche Hypothesen sollte man durch empirische Projekte zu überprüfen versuchen, wenn erfolgversprechende methodische Konzepte dafür vorgelegt würden?

In allgemeiner Formulierung könnte eine solche Hypothese lauten: Verschärfte Zumutbarkeitskriterien werden dann — und nur dann — zu einer Verminderung der Arbeitslosigkeit beitragen, wenn sie die Vermittlung auf Arbeitsplätze ermöglichen, die unter der Geltung milderer Zumutbarkeitskriterien nicht zu besetzen waren bzw. nicht zu besetzen sein würden. Andernfalls führen sie bestenfalls zur Umschichtung des (grundsätzlich unverändert bleibenden) Arbeitslosenbestandes.

C. III.1. Die Zumutbarkeit der Annahme einer minderqualifizierten Arbeit

Das zentrale, am meisten diskutierte und am heftigsten kritisierte Kriterium der Zumutbarkeit ist die Qualifikation. Das Gesetz sagt, daß „bei der Beurteilung der Zumutbarkeit . . . insbesondere die bisherige berufliche Tätigkeit und die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten des Arbeitslosen . . . zu berücksichtigen“ sind²³. Der — wie manche meinen: unrühmlich — bekannt gewordene Runderlaß 280/78 der Bundesanstalt für Arbeit hatte dieses Kriterium durch drei Qualifikationsstufen zu konkretisieren versucht, in die Arbeitslose nach ihren Zeugnissen, Abschlüssen und Berufserfahrungen eingeordnet werden sollten. Stufe A entsprach einer Hochschulausbildung, Stufe B einer Fachausbildung, Stufe C umfaßte alle übrigen Beschäftigungen. Nach bestimmten Fristen sollte eine Beschäftigung in der nächstniedrigeren Qualifikationsstufe zumutbar sein. Die „Abstufung“ von A nach B oder von B nach C sollte in der Regel nach 6 Monaten, die von A nach C (vom Akademiker zum Hilfsarbeiter) in der Regel nach 12 Monaten vergeblicher „vielseitiger“ Vermittlungsbemühungen vorgenommen werden²⁴.

²³ § 103 Abs. 2 Satz 1 u. 2 AFG.

²⁴ Der Wortlaut des Runderlasses ist bei Hummel-Liljegren, S. 211 ff., abgedruckt, Meinungen dazu auf S. 112 ff.

Diese Regelung, die 1979 durch die 5. AFG-Novelle aufgehoben worden war, ist als Entwurf einer Durchführungsanweisung zur Zumutbarkeits-Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 3. 10. 1979 von den Arbeitgeber-Vertretern im Verwaltungsrat der Bundesanstalt kürzlich wieder vorgelegt worden²⁵.

Die Einzelheiten dieser Regelung sind für die Frage, inwieweit sie zu einer Reduzierung von Arbeitslosigkeit beitragen könnte, ziemlich unerheblich. Interessant und aufschlußreich sind aber drei grundsätzliche Aspekte:

1. das außerordentlich grobe Qualifikationsschema²⁶, das die Aspekte von Ausbildungs- oder Erfahrungsqualifikationen, die vielleicht auch in einer berufsfremden Beschäftigung verwertbar wären, von Berufskarrieren und von sozialer Verwandtschaft von Berufen gänzlich ignoriert,
2. die ziemlich rigorose Fristenregelung, die nicht einmal die Depressionsphase eines Konjunkturzyklus überbrückt,
3. vor allem die Prämisse, daß Beschäftigungsmöglichkeiten um so leichter nachzuweisen seien, je geringer die Qualifikationsniveaus der in Frage kommenden Arbeitsplätze sind; anders gesagt, daß die Arbeitslosigkeit — zumindest teilweise — insofern strukturell bedingt sei, als es eine Überqualifikation der Arbeitslosen im Verhältnis zu verfügbaren, unbesetzten Arbeitsplätzen gäbe.

Im Gegensatz dazu hieß es in der Begründung der 5. AFG-Novelle²⁷: „Am Arbeitsmarkt behindern Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage einen besseren und schnelleren Arbeitsmarktgleichgewicht ... Die Anforderungen von Unternehmen und Verwaltungen an die berufliche Qualifikation von Arbeitnehmern (...) sind in den letzten Jahren gestiegen. Demgegenüber setzt sich der Personenkreis der Arbeitslosen als Folge einer mehrjährigen ungünstigen Beschäftigungslage und den damit verbundenen Aussonderungseffekten zunehmend aus Erwerbspersonen zusammen, die diesen geänderten Anforderungen nicht entsprechen. Die Strukturanalyse der Arbeitslosen weist aus, daß Ende Mai 1978 55,5 % der Arbeitslosen ungelernete Arbeitnehmer waren.“ Die Situation hat sich seitdem wenig verändert. Bis September 1980 „ließ die Kräfte nachfrage nach Bewerbern ohne berufliche Qualifikation deutlich nach ... Der stärkere Anstieg der Zahl der

²⁵ Vgl. dazu Jutta Roitsch: Was die Arbeitgeber wollen, in: Frankfurter Rundschau vom 3. 7. 1981.

²⁶ Die Zumutbarkeit eines Verweisungsberufes für einen berufsunfähigen Arbeiter wird inzwischen nach einem 5-Stufen-Schema geprüft.

²⁷ Bundestags-Drucksache 8/2624, S. 17.

Arbeitslosen ohne berufliche Qualifikation führte dazu, daß deren Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen jetzt bei 62 % liegt; im Vergleich zu den Vorjahren hat er nochmals leicht zugenommen²⁸."

Bei einer solchen Struktur des Arbeitsmarktes nach Berufen und Qualifikationen kann der genannten Prämisse von der leichteren Vermittelbarkeit in unqualifizierte Beschäftigungen kein nennenswerter Realitätsgehalt zuerkannt werden. Wenn — wie im September 1980 — die Nichtfacharbeiter mit fast 48 % die größte Gruppe der Arbeitslosen bilden und weitere 14 % ebenfalls ohne berufliche Qualifikation sind, dürfte die Erwartung, durch Abqualifizierung qualifizierter Arbeitskräfte Stellen besetzen zu können, die aus dem Reservoir der Nichtqualifizierten nicht zu besetzen sind, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit illusorisch sein.

Zwar ist keineswegs auszuschließen, daß unter dem Druck verschärfter Zumutbarkeitskriterien Arbeitslose zur Annahme minderqualifizierter Arbeitsplätze veranlaßt werden können. Da hierdurch aber im Zweifel kein einziger Arbeitsplatz für einen Unqualifizierten neu geschaffen werden kann, würde es sich lediglich um eine Art erzwungenen Verdrängungswettbewerb handeln, der die Unqualifizierten nur um so mehr selektiert und in die langfristige Arbeitslosigkeit abdrängt. Die Bundesanstalt für Arbeit könnte freilich auf diese Weise bei den Arbeitslosengeld-Zahlungen etwas einsparen; denn die Ansprüche der Unqualifizierten sind im Zweifel a) niedriger als die der Höherqualifizierten und b) eher erschöpft, weil sie häufiger von lang dauernder Arbeitslosigkeit betroffen sind.

C. III.2. Die Zumutbarkeit der Annahme höher qualifizierter Arbeit nach Umschulung und die Zumutbarkeit räumlicher Mobilität

Bei anderen, quasi umgekehrten Zumutbarkeitskriterien könnten eher positive Wirkungen auf den Arbeitsmarkt erwartet werden. Die Arbeitsverwaltung hat ja nicht nur die Aufgabe, Arbeitslosigkeit durch Vermittlung in (eben noch zumutbare) Arbeit zu verhindern, und nicht nur die Möglichkeit, die Nichtannahme solcher Arbeit durch Sperrung oder Entzug des Arbeitslosengeldes zu ahnden, sondern auch die Aufgabe, unterwertige Beschäftigung — insbesondere durch Förderung der beruflichen Bildung — zu verhindern, und die Möglichkeit, die Nichtteilnahme an solcher Förderung durch Sperrzeiten zu sanktionieren²⁹.

²⁸ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Nr. 2, 1981, S. 101.

²⁹ § 2 Nr. 2 i. V. m. § 119 Abs. 1 Satz 1 AFG.

Alle Arbeitsmarktanalysen deuten nun darauf hin, daß die Arbeitslosigkeit eher dadurch, daß mehr Um- und Höherqualifizierung, als dadurch, daß mehr Abqualifizierung zugemutet wird, reduziert werden kann. Die Begründung der 5. AFG-Novelle hatte auf Arbeitsmarktungleichgewichte in regionaler und qualifikatorischer Hinsicht aufmerksam gemacht³⁰:

- „Angebots- und Nachfrageprofile sind nicht immer deckungsgleich. Offene Stellen, insbesondere für einige Facharbeitertätigkeiten, sind nicht besetzbar.
- Während in der Mehrzahl der Arbeitsamtsbezirke ein hoher Beschäftigungsstand nicht erreicht wird, herrscht in einigen Bezirken Arbeitskräfteknappheit.“

Die Bundesanstalt für Arbeit hat für September 1980 immer noch einen — wenn auch etwas nachlassenden — Mangel an Facharbeitern konstatiert: „Insgesamt gesehen blieb der Arbeitsmarkt für Facharbeiter im Herbst 1980 durchaus aufnahmefähig. Dies zeigt sich auch daran, daß Ende September 108 900 arbeitslosen Facharbeitern 95 500 offene Stellen gegenüber standen³¹.“ Regional gibt es weiterhin eine starke Streuung der Arbeitslosenquoten, die 1980 bei den Arbeitsamtsbezirken von 1,4 % (Göppingen) bis 7,5 % (Leer und Saarbrücken), bei den Dienststellenbereichen sogar von 0,8 % (Furtwangen im Amt Villingen-Schwenningen) bis 14,2 % (Kötzing im Amt Schwandorf) reichte³². Diese regionalen Unterschiede, die 1979 kleiner geworden waren, haben sich schon 1980 wieder stärker ausgeprägt³³. Überall aber ist die Situation der Arbeitskräfte mit beruflicher Qualifikation und unter ihnen insbesondere die der Facharbeiter wesentlich günstiger. „So ist in der Mehrzahl aller 142 Arbeitsamtsbezirke die durchschnittliche Arbeitslosenquote mindestens dreimal so groß wie die Teilquote der Facharbeiter ... in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk unterschreitet die facharbeiterspezifische Arbeitslosenquote die Marke von 1,5 Prozent, in jedem fünften liegt sie zwischen 1,5 und 2,0 Prozent ... In 99 Arbeitsamtsbezirken wurden nur solche Arbeitslosenquoten für Facharbeiter registriert, wie sie zwischen 1968 und 1973 am Gesamtarbeitsmarkt gemessen wurden. Dieser Zeitraum aber wird gewöhnlich mit den Begriffen ‚Vollbeschäftigung‘ bzw. ‚Überbeschäftigung‘ belegt. Andererseits gab es im September 1980 insgesamt nur drei Regionen mit einer Facharbeiter-Arbeitslosenquote, die über der Durchschnittsquote des Gesamtarbeitsmarktes lag³⁴.“

³⁰ Bundestags-Drucksache 8/2624, S. 17.

³¹ ANBA Nr. 2, 1981, S. 144.

³² ANBA, Arbeitsstatistik 1980 — Jahreszahlen, S. 63—69.

³³ ANBA Nr. 2, 1981, S. 114.

³⁴ Bernd Hof: Beschäftigung — Neuere Überlegungen zur Arbeitszeitverkürzung, in: Der Arbeitgeber, Heft 14/15, 1981, S. 706.

Ob — wie das Institut der deutschen Wirtschaft kürzlich urteilte — „der seit fünf Jahren bestehende Widerspruch zwischen unverhältnismäßig hoher Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig regional und sektoral schwerwiegendem Fachkräftemangel auf eine geringe Wirksamkeit der bisherigen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen“³⁵ hindeutet, mag dahingestellt bleiben. Es könnte auch sein, daß die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zu wenig forciert und zu gering dotiert worden sind, daß der räumlichen Mobilität zu viele und zu große Hemmnisse entgegenstehen und daß die Arbeitgeber ihre Einstellungsanforderungen übersteigern und zu wenig Einarbeitungs- und Anlernbereitschaft zeigen. Jedenfalls scheinen in qualifizierten, insbesondere in Facharbeiter-Berufen noch gewisse Arbeitsplatzreserven zu bestehen, nicht dagegen in Berufen ohne Qualifikation. Sollen veränderte Zumutbarkeitskriterien zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit und nicht nur zu einem Abbau der Ansprüche von Arbeitslosen beitragen, müßten sie mehr Umschulung, mehr Fortbildung und mehr Mobilität fordern, nicht aber mehr Dequalifikation und mehr sozialen Abstieg³⁶.

Glaubt man dem Institut der deutschen Wirtschaft, könnte auf diese Weise vielleicht auch die Beschäftigung von Arbeitskräften ohne berufliche Qualifikation gefördert werden. „Weil Facharbeiter die Schlüsselgröße moderner Produktionsverfahren sind“, hat es kürzlich geschrieben, „hat der regional verbreitete Facharbeiterengpaß der Beschäftigungsentwicklung im nichtqualifizierten Bereich Grenzen gesetzt. Folge: Die allgemeine Beschäftigung nahm weniger stark zu, als es bei einem ausreichenden Angebot an Facharbeitern möglich gewesen wäre“³⁷.

³⁵ iwd Heft 32, 1981, S. 2.

³⁶ Georg Heller hat kürzlich im Radius, Heft 4, 1981, S. 2 darauf hingewiesen, daß eine solche Maxime nicht nur rein quantitativ-arbeitsmarktpolitisch, sondern auch gesamtwirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich wesentlich positivere Aspekte hat: „Wenn alle Deutschen bereit wären, als Reinemachefrau oder Küchenhilfe zu arbeiten, gleich wie sie ausgebildet sind, dann gäbe es vermutlich ein paar arbeitslose Deutsche weniger. Dafür aber kaum die Leistung, welche die deutsche Volkswirtschaft, dank der Qualifikation ihrer Arbeitskräfte, erbringt. Es ist nämlich für die Gesellschaft alles andere als schädlich, wenn Menschen den beruflichen Abstieg scheuen. Wer nicht jede Arbeit zu jeder Bedingung annimmt, der handelt noch lange nicht asozial, sondern, im Gegenteil, sozial. Das ist denn auch der ökonomische Hintergrund jeden vernünftigen Arbeitsförderungsgesetzes. Es kann nicht das Ziel sein, die Qualität der Volkswirtschaft zu vermindern. Es nützt ihrer Wettbewerbsfähigkeit mehr, wenn Arbeitskräfte fortgebildet, als wenn sie zu jeder Arbeit gezwungen werden.“

³⁷ iwd Heft 31, 1981, S. 3.

D. Die Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit nach sozial- und familienrechtlichen Vorschriften außerhalb des AFG als Definitionsmerkmal für das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential

D. I. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als sozialrechtlicher Leistungsgrund

Gelingt es nicht, einem Arbeitslosen eine zumutbare Beschäftigungsmöglichkeit nachzuweisen, tritt als Rechtsfolge ein Anspruch auf Arbeitslosengeld ein³⁸. Das bedeutet — umgekehrt formuliert —, daß es der „soziale Zweck“ des Arbeitslosengeldes ist, den Arbeitnehmer „vor der Notwendigkeit zu bewahren, unzumutbare Tätigkeiten zu verrichten, um das ohne . . . (Arbeitslosengeld) erforderliche Erwerbseinkommen zu erzielen“.

Genau dieses ist nun aber auch die Begründung für alle anderen Sozialleistungen mit Lohnersatzfunktion. Der zitierte Satz stammt aus einer Abhandlung von Bley über „Die Unzumutbarkeit als Verweisbarkeitsgrenze, dargestellt am Tatbestand der Berufsunfähigkeit“³⁹, wobei nur an Stelle des Wortes „Arbeitslosengeld“ das Wort „Rente“ steht. Nun hat zwar der Tatbestand „Berufsunfähigkeit“ am meisten Ähnlichkeit mit dem Tatbestand „Arbeitslosigkeit“: Bei beiden wird Erwerbstätigkeit grundsätzlich zugemutet, bei beiden gelten aber bestimmte Tätigkeiten und bestimmte Arbeitsplätze als unzumutbar, und bei beiden sind Ausbildung, berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten und die bisherige Tätigkeit wesentliche Kriterien für die Zumutbarkeit⁴⁰. Aber auch die anderen Tatbestände, die Sozialleistungen mit Lohnersatz- oder Unterhaltersatzfunktion auslösen, sind grundsätzlich Beschreibungen von Situationen und Zuständen, in denen — abweichend von der generellen Erwartungshaltung unserer Gesellschaft — dem Betroffenen nicht zugemutet werden soll, sich seinen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu verdienen. „Die Unzumutbarkeit ist in diesem Fall rechtlich akzeptierter Erwerbsuntätigkeitsgrund“⁴¹, die Unmöglichkeit einer Erwerbstätigkeit ist nur ihr Grenzfall.

³⁸ Wenn auch die sonstigen Voraussetzungen des § 100 AFG erfüllt sind.

³⁹ Helmar Bley: Die Unzumutbarkeit als Verweisbarkeitsgrenze, dargestellt am Tatbestand der Berufsunfähigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), Heft 7/8, 1980, S. 274 ff.

⁴⁰ Vgl. § 1246 Abs. 2 RVO und § 23 Abs. 2 AVG mit § 103 Abs. 2 AFG. Da beim Arbeitslosen auch die Dauer der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen ist, wird ihm am Beginn der Arbeitslosigkeit kein, bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit aber ein tieferer sozialer Abstieg als dem Berufsunfähigen zugemutet.

⁴¹ H. Bley: Die (Un)Zumutbarkeit als Sozialrechtsbegriff, in: Im Dienst des Sozialrechts, Festschrift für Georg Wannagat, hrsg. von Wolfgang Gitter, Werner Thieme, Hans F. Zacher, Köln, Berlin, Bonn, München 1981, S. 22.

Am deutlichsten ist das beim „Versicherungsfall Alter“. Das „Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung“ vom 22. 6. 1889 hatte noch ausdrücklich formuliert, daß Altersrente von der Vollendung des 70. Lebensjahres an gezahlt wird, „ohne daß es des Nachweises der Erwerbsunfähigkeit bedarf“⁴².

Mit der Vorverlegung der Altersgrenze und mit der Einführung vorzeitiger und vorgezogener Altersrenten wird die Unzumutbarkeit anstatt der (unterstellten) Unmöglichkeit einer Erwerbstätigkeit immer mehr zum Motiv der Leistungsgewährung⁴³. Insbesondere die vorzeitige Altersrente nach einjähriger Arbeitslosigkeit belegt das. Bei ihr wird zuzusagen nur ein Unzumutbarkeitstatbestand durch einen anderen abgelöst: Das Arbeitslosengeld, das gezahlt wurde, weil eine zumutbare Beschäftigung nicht gefunden werden konnte, durch das Altersruhegeld, das gezahlt wird, weil nun eine Beschäftigung überhaupt nicht mehr zugemutet wird.

Der vom Wort her scheinbar so eindeutige „Versicherungsfall Erwerbsunfähigkeit“ ist ebenfalls überwiegend ein Fall, in dem weitere Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden soll. Berücksichtigt man nämlich, daß über $\frac{2}{3}$ aller Erwerbsunfähigkeitsrenten wegen Erkrankungen zuerkannt werden, die größtenteils schleichend verlaufen und chronisch werden und bei denen zwar in der Regel das Leistungsvermögen verringert und die Leistungserbringung erschwert ist, aber zumindest bestimmte Arbeiten oft noch verrichtet werden können (und von Leidensgenossen auch zum Teil noch lange verrichtet werden)⁴⁴, erweist sich, daß die Grenze zwischen leichteren Beschwerden und Behinderungen einerseits, gesundheitlich bedingter völliger Arbeitsunfähigkeit andererseits sehr fließend ist. Erwerbsunfähigkeit ist somit überwiegend ein Zustand des Versicherten, in dem ihm Erwerbstätigkeit deshalb nicht mehr zugemutet wird, weil sie mit Schmerzen, besonderen Anstrengungen und der Gefahr einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes verbunden sein kann⁴⁵.

Für den Fall der Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit gilt offensichtlich das Gleiche, vielleicht in noch stärkerem Maße. Da damit gerechnet werden kann, daß der Arbeitnehmer bald — nach Ausheilung der Krankheit — wieder auf seinen bisherigen Arbeitsplatz zurückkehren

⁴² § 9 Abs. 4, zitiert nach Diether Döring: Das System der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt, New York 1980, S. 16.

⁴³ Vgl. auch Bley, 1981, S. 24.

⁴⁴ Von allen Erwerbsunfähigkeitsrenten wurden 1979 42,5 % wegen Herz- und Kreislauf-, 16,5 % wegen rheumatischer und sonstiger Knochen- und Gelenks- und 9 % wegen verschiedener innerer Erkrankungen zuerkannt (Statistik der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, Bd. 54, S. 34—41).

⁴⁵ Vgl. auch Bley, 1981, S. 27.

kann, soll ihm nicht zugemutet werden, in der Zwischenzeit eine andere Arbeit zu verrichten, schon gar nicht, den Arbeitgeber zu wechseln. Weitere Motive für die Freistellung von Arbeitsleistung sind die Verbesserung der Heilungschancen und die Verringerung der Gefahr einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes sowie der Ausbreitung der Krankheit durch Ansteckung, insbesondere von Kollegen am Arbeitsplatz⁴⁶.

Bei Ausbildungsförderung bzw. -hilfe⁴⁷, bei der sogenannten unbedingten Witwenrente und bei Leistungen an alleinstehende Eltern teile mit Kindern ist vollends evident, daß sie nicht wegen irgendwelcher objektiver Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit gewährt werden, sondern einzig und allein weil Erwerbstätigkeit nicht (oder nur in begrenztem Maße) zugemutet werden soll. Wer sich als Erwachsener noch in Ausbildung befindet, könnte sich gewiß aus eigener Kraft durch Erwerbstätigkeit unterhalten. Er soll jedoch von diesem Zwang vorläufig verschont bleiben, um sich *für spätere Erwerbstätigkeit* besser qualifizieren zu können.

Eine Witwe erhält nicht deshalb eine Rente, weil sie etwa erwerbsunfähig wäre, sondern nur deshalb, weil sie ihren Unterhaltsanspruch verloren hat, wobei „der Gesetzgeber in der Renten- und Unfallversicherung offensichtlich noch davon aus(-geht), daß die Witwe zuvor nicht erwerbstätig war, denn unzumutbar kann — wie die Regelung für die Witwenrente ... andeutet — nur die Aufnahme, nicht die Fortsetzung einer Erwerbstätigkeit sein“⁴⁸. Kindererziehung als solche ist zwar — im Gegensatz zu den Vorstellungen der Gesellschaft für sozialen Fortschritt⁴⁹ — kein Leistungstatbestand, der einen Anspruch auf Transferzahlungen auslösen würde. Wohl aber löst sie den Anspruch auf die „große“ Witwenrente aus und macht in der Sozialhilfe Arbeit zur Beschaffung des Lebensunterhalts unzumutbar⁵⁰.

D. II. Unzumutbarkeit als Determinante des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials

Die Beispiele mögen genügen, um zu belegen, daß Sozialleistungen, die ihren Empfängern ermöglichen, ihren Lebensunterhalt (ganz oder teilweise) ohne Erwerbstätigkeit zu bestreiten, in den sozialen Vorstellungen (bzw. den Vorstellungen des Gesetzgebers) darüber begründet sind, inwieweit unter welchen Bedingungen eine Arbeitsleistung zum

⁴⁶ Vgl. auch Bley, 1981, S. 27 f.

⁴⁷ Nach BAFöG oder BSHG.

⁴⁸ Bley, 1981, S. 23.

⁴⁹ Vgl. die Übersicht in Abschnitt B.

⁵⁰ § 8 Abs. 3 Satz 2 BSHG.

Zweck des Erwerbs der notwendigen Unterhaltungsmittel nicht zugemutet werden soll. Das bedeutet gleichzeitig, daß eine *Veränderung* dieser Zumutbarkeitskriterien die Zahl derer, die zur Deckung ihres Lebensunterhalts auf Erwerbstätigkeit angewiesen sind, und damit das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential vergrößern oder verkleinern muß.

Nun haben sich seit einiger Zeit zweifellos nicht unbeträchtliche Wandlungen in den gesellschaftlichen Einstellungen über die Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit vollzogen, die sich in vielerlei Änderungen des Sozial- und des Familienrechts bereits niedergeschlagen und zu Vorschlägen für weitere Änderungen geführt haben. In bezug auf die Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials sind wahrscheinlich drei Entwicklungslinien besonders bemerkenswert, weil sie quantitativ, d. h. auf den Bestand an Erwerbspersonen, stark durchschlagen:

1. Die Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit wegen qualifizierter (und deshalb längerer) Ausbildung.
2. Die Herabsetzung der Altersgrenzen, jenseits derer Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird.
3. Die vergrößerte Zumutung an (verheiratete, verwitwete und geschiedene) Frauen, erwerbstätig zu sein.

D. II.1. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit bei verlängerter Ausbildung

Seit Georg Picht 1964 von der drohenden Bildungskatastrophe und Ralf Dahrendorf 1965 vom Bürgerrecht auf Bildung gesprochen hatten, sind von der Sozial- respektive Bildungspolitik zunehmende Anstrengungen unternommen worden, bessere und — was häufig damit identifiziert wurde — längere Ausbildungen zu fördern (Slogan der Aktion Gemeinsinn: „Schick Dein Kind länger auf bessere Schulen“). Das erforderte die Übernahme nicht nur der Ausbildungskosten, sondern insbesondere auch der Lebenshaltungskosten während der verlängerten Ausbildungszeit durch Transferzahlungen aus dem Sozialbudget. Die wichtigsten Instrumente dafür waren das BAföG von 1971 und das AFG von 1969 mit seinen Vorschriften über individuelle Förderung der beruflichen Bildung, vor allem über die Förderung der beruflichen Ausbildung⁵¹. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang aber auch die Ausbildungshilfe nach BSHG, die Vorschrift des BKGG, nach der Kindergeld bei längerer Ausbildung bis zum 28. Lebensjahr — in Ausnahmefällen auch darüber hinaus — zusteht⁵², das Graduiertenförderungs-

⁵¹ § 40 AFG.

⁵² § 2 Abs. 2 u. 3 BKGG.

gesetz von 1971 sowie Kinderzuschläge und Waisenrenten aus den Rentenversicherungen, der Unfallversicherung und der Kriegsopferversorgung, die allerdings schon eine lange Tradition haben.

Diese Förderungsmaßnahmen bewirkten, daß das Eintrittsalter in das Erwerbsleben anstieg. Von 1968 bis 1978 fiel die Erwerbsquote der 15- bis 20jährigen von 61,4 % auf 47,5 %, die der 20- bis 25jährigen allerdings nur von 76,2 % auf 75,5 %, wohingegen die Erwerbsquoten der 25- bis 55jährigen im gleichen Zeitraum anstiegen⁵³. Die großzügigen Ausbildungsförderungsangebote sind jedoch geschlechts- bzw. familienstandspezifisch sehr unterschiedlich angenommen worden. Die jeweiligen Erwerbsquoten fielen von 1968—1978

- bei Männern im Alter von 15 bis unter 20 Jahren von 61,7 % auf 50,6 %
- bei Männern im Alter von 20 bis unter 25 Jahren von 84,8 % auf 80,9 %
- bei ledigen Frauen im Alter von 15 bis unter 20 Jahren von 61,2 % auf 43,6 %
- bei ledigen Frauen im Alter von 20 bis unter 25 Jahren von 85,7 % auf 75,9 %

während sie

- bei verheirateten Frauen im Alter von 15 bis unter 20 Jahren mit 54,8 % gleichblieben und
- bei verheirateten Frauen im Alter von 20 bis unter 25 Jahren von 51,8 % auf 62,5 % stiegen⁵⁴.

Insgesamt — d. h. auf die Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis 25 Jahren gerechnet — ergibt sich eine Verschiebung der Aufnahme von Erwerbstätigkeit in höhere Lebensalter. Die Ausbildungen verlängern sich, der Eintritt in das Erwerbsleben verzögert sich. Die verschiedenen genannten Sozialgesetze, die mit ihrer Zusage, länger dauernde Ausbildungen zu finanzieren, die Zumutung, sich selbst durch eigene Erwerbstätigkeit seinen Lebensunterhalt zu verdienen, sobald man dazu fähig ist, zeitlich begrenzt zurücknehmen, wirken also darauf hin, daß das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential (bei gegebener Bevölkerung und gegebener Altersstruktur) verringert wird. Die bisher fraglos akzeptierte Annahme der Statistiker, daß die Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren als „im erwerbsfähigen Alter“ befindlich anzusehen ist, scheint nicht mehr zu stimmen. Wenn qualifizierte Ausbildungen als

⁵³ Hauptergebnisse 1980 der Arbeits- und Sozialstatistik, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1980, S. 14.

⁵⁴ Hauptergebnisse 1980, S. 15—19.

Grund dafür akzeptiert werden, daß Erwerbstätigkeit (noch) nicht zugemutet wird, reduziert sich die „labour force“ einer Volkswirtschaft entsprechend.

Der beschriebene Trend zu einem gesellschaftlichen Konsens, längere Ausbildungen zwecks Erwerbs einer höheren Qualifikation aus dem Sozialbudget zu finanzieren und während dieser Ausbildungszeiten Erwerbstätigkeit noch nicht zuzumuten, ist jedoch nicht eindeutig und ungebrochen. Schon das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 hatte frühere Versprechungen im BAföG und im AFG zurückgenommen. Die „Operation 82“ zur Haushaltssanierung wird zu weiteren Restriktionen führen. Die Streichung der Ausbildungsförderung für Schüler und die Begrenzung der Förderung der beruflichen Bildung nach AFG sind bereits vorgeschlagen worden. Die Kürzung des Kindergeldes und seine vollständige Streichung bei länger dauernder Ausbildung werden ebenfalls diskutiert. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 12. 2. 1981 entschieden, daß Studenten keinen Anspruch auf Ausbildungshilfe nach dem BSHG mehr haben; ihnen kann vielmehr zugemutet werden, ihr Studium aufzugeben, um sich durch Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt zu verdienen⁵⁵.

Insofern ist zur Zeit nicht auszumachen, ob der seitherige gesellschaftliche Konsens, junge Leute durch Förderung qualifizierterer Ausbildung von der gesellschaftlich ansonsten allgemein akzeptierten Verpflichtung, sich durch eigene Erwerbstätigkeit selbst ihren Lebensunterhalt zu verdienen, zu entbinden — d. h. ihnen Erwerbstätigkeit nicht zuzumuten, solange sie sich in Ausbildung befinden, — Bestand haben wird. Ohne den Beweis dafür anzutreten, kann jedoch vermutet werden, daß auch in Zukunft — von kurzfristigen Variationen abgesehen — eher die Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit wegen länger dauernder Ausbildung gesellschaftlich (und auch gesetzlich) anerkannt werden wird, als daß eine (den physischen Fähigkeiten entsprechende) Erwerbsausübung, die solche Ausbildung nicht zuließe, gefordert würde.

D. II.2. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit bei höherem Lebensalter

Seit 1913 hatte in der Angestelltenversicherung, seit 1916 in der Arbeiterrentenversicherung die Altersgrenze von 65 Jahren gegolten. 1957 wurde für Frauen und Arbeitslose der Rentenbezug schon mit 60 Jahren ermöglicht. 1972 wurde die flexible Altersgrenze von 63 bis 67 Jahren eingeführt. Die Forderung des DGB lautet schon seit langem auf

⁵⁵ Vgl. Utz Kraemer: Was bleibt noch von der Systematik des BSHG?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Nr. 8, 1981, S. 212—216, hier insbes. S. 215.

eine flexible Altersgrenze von 60 bis 65 Jahren. Die IG Metall hat kürzlich angekündigt, durch Tarifverträge das Rentenalter auf 60 Jahre senken zu wollen und für dieses Ziel notfalls zu streiken.

Das frühere Ausscheiden aus dem Erwerbsleben hat bewirkt, daß von 1968 bis 1978 die Erwerbsquote der 60- bis 65jährigen von 46,4 % auf 24,6 % gesunken ist, und zwar bei Männern von 76,1 % auf 43,1 % und bei Frauen von 23,5 % auf 12,2 %⁵⁶.

Die Problematik der Altersrenten und Altersgrenzen ist stets auch unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten diskutiert worden. So ist — um nur die jüngsten Beispiele zu nennen — Anfang der 70er Jahre gegen die Einführung der flexiblen Altersgrenze argumentiert worden, die dadurch hervorgerufene Reduzierung des Arbeitskräftepotentials könne zu ernsthaften Störungen des Wirtschaftsprozesses führen und würde auf jeden Fall Wachstumsverluste bewirken; heute wird dagegen vielfach eine Erweiterung der flexiblen Altersgrenze nach unten empfohlen, um wegen des verringerten Arbeitskräftebedarfs das Arbeitskräfteangebot zu reduzieren und so Arbeitsplätze für jüngere Arbeitslose freizumachen⁵⁷. Die weitere Flexibilisierung des Ruhestandsalters wird vielfach als die beschäftigungspolitisch aussichtsreichste Variante von Arbeitszeitverkürzung angesehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß neben der vorzeitigen und der vorgezogenen Altersrente nur begrenzte Erwerbseinkünfte zulässig sind. Bei der normalen Altersrente mit 65 Jahren gibt es dagegen keine Obergrenze für einen Hinzuverdienst. Trotzdem ist das Ausscheiden aus dem Arbeitsleben mit Erreichen der Rentenberechtigung die Regel. Es hat sich eine Art gesellschaftlicher Verhaltenskodex entwickelt, wonach es als unziemlich, bei schlechter Beschäftigungslage sogar als sozial verantwortungslos gilt, wenn ein Arbeitgeber einen Rentner weiterbeschäftigt oder wenn ein Arbeitnehmer, dem Rente zusteht, weiterarbeitet. Die Funktion von Lohn- und Unterhaltersatzleistungen, dem Empfänger Erwerbstätigkeit nicht (mehr) zuzumuten, hat so auch ihre Umkehrung: Wem eine unterhaltssichernde Transferzahlung zusteht, dem kann zugemutet werden, aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, um bei Arbeitsplatzknappheit Erwerbsgelegenheiten zugunsten anderer (Jüngerer) zur Verfügung zu stellen.

⁵⁶ Hauptergebnisse 1980, S. 14—16.

⁵⁷ Gerhard Kühlewind: Die Erweiterung der flexiblen Ruhestandsregelung als beschäftigungspolitisches Instrument, in: WSI-Mitteilungen, Heft 7, 1977, S. 436—443.

*D. II.3. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit
für verheiratete, verwitwete und geschiedene Frauen*

Die Invalidenversicherung von 1889 hatte noch keine Hinterbliebenenversorgung vorgesehen. Erst als 1911 die Angestelltenversicherung errichtet wurde, fügte man auch in die RVO Regelungen über eine Witwenrente ein. Die Arbeiterwitwen blieben jedoch deutlich benachteiligt: Sie erhielten nur dann eine Rente, wenn sie selbst invalide waren, während Angestelltenwitwen einen unbedingten Rentenanspruch hatten. Diese Regelung wurde damit begründet, daß Arbeiterfrauen ohnehin zumeist während der Ehe schon erwerbstätig seien und dies auch als Witwe bleiben könnten, wohingegen der Frau eines Angehörigen des Mittelstandes Arbeit nicht zugemutet werden könne, zumal sie in der Regel keine Ausbildung habe und die Erziehung und Ausbildung der Kinder eines Angestellten besonders hohe Anforderungen stelle⁵⁸.

So ist verständlich, daß es als ein großer sozialer Fortschritt galt, als 1949 Arbeiterwitwen den Angestelltenwitwen gleichgestellt wurden. Seitdem bestand bis vor kurzem weitgehend Einigkeit darüber, daß Witwen eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich nicht oder nur in Grenzen zugemutet werden solle. „Die Neuregelung der sozialen Sicherung hinterbliebener geschiedener Ehegatten durch das 1. Eherechtsreformgesetz vom 14. 6. 1976 und manche Überlegungen zur Reform der sozialen Sicherung von Ehegatten bei bestehender Ehe begründen jedoch Zweifel am Fortbestand dieses Konsenses⁵⁹.“

In der Tat ist die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben, zumindest in bezug auf die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit, weit fortgeschritten. Nach dem 1. Weltkrieg hatte man die drohende Arbeitslosigkeit der entlassenen Kriegsteilnehmer mittels der Demobilisierungsvorschriften, die die zwangsweise Entlassung von — zuvor nach dem Hilfsdienstgesetz zwangsverpflichteter — Personen, die auf Erwerb nicht angewiesen waren (also insbesondere von verheirateten Frauen), anordneten, so erfolgreich bekämpft, „daß, nachdem von 6 Millionen Soldaten 95 % entlassen worden waren, doch im Februar 1919 ‚nur‘ noch 1 101 000 unterstützte Erwerbslose, im April 830 000, im Juni 1920 270 000 vorhanden waren“⁶⁰. Heute wird Frauen in viel größerem Maße zugemutet, erwerbstätig zu sein, und in viel geringerem Maße zugemutet, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten, mit der Folge, daß ihre

⁵⁸ Vgl. *Döring*, S. 27 f.

⁵⁹ Helmar *Bley*: Die Unzumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit als Leistungsanlaß der Rentenversicherung, in: *Die Angestelltenversicherung*, Heft 5, 1980, S. 146.

⁶⁰ Ludwig *Preller*: *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1978, S. 236.

Arbeitslosenquote um gut $\frac{2}{3}$ höher ist als die der Männer⁶¹ und daß sie (schon nach gesetzlicher Definition)⁶² zu den sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehören.

Die Gesellschaft für sozialen Fortschritt hatte in dem erwähnten Gutachten von 1971 Ehefrauen und Witwen ohne Kinder unter 15 Jahren zu der Gruppe gerechnet, der sowohl eigene Erwerbstätigkeit als auch Abgaben zur Finanzierung der Sozialleistungen grundsätzlich zugemutet werden. Die Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen hat 1979 vorgeschlagen, daß die unbedingte Witwenrente entfallen soll und „daß hinterbliebene Ehegatten (nur noch dann) einen Anspruch auf Rente haben sollen, wenn eine Bedarfssituation (Alter, Invalidität, Kindererziehung) vorliegt“⁶³. Geschiedenen Ehegatten wird seit der Eherechtsreform von 1976 grundsätzlich Erwerbstätigkeit zugemutet; einen Unterhaltsanspruch haben sie nur dann, wenn Bedarfssituationen wie die von der 84er-Kommission vorgesehenen bestehen. Die Gesamttendenz hat Bley als Ablösung des bisher geltenden Prinzips „Unterhaltersatz bei Unterhaltsausfall“ durch den Grundsatz „Unterhaltersatz nur bei Unzumutbarkeit der Selbsthilfe durch eigene Erwerbstätigkeit“ beschrieben⁶⁴. Kommt zu dieser Tendenz noch die größere Bereitschaft oder der stärkere Wunsch der Frauen, erwerbstätig zu sein, hinzu, wird das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftepotential beträchtlich erhöht. Von 1968 bis 1978 ist die Erwerbsquote der verheirateten Frauen im Alter von 20 bis 60 Jahren bereits von 38,8 % auf 47 %, die der verwitweten und geschiedenen Frauen von 56,7 % auf 62,2 % gestiegen⁶⁵.

D. II.4. Zusammenfassung zu Abschnitt D. II.

Der Anspruch auf Lohnersatz aus dem sozialen Sicherungssystem einerseits, der Anspruch auf Unterhalt aus dem Familiensystem bzw. Unterhaltersatz aus dem sozialen Sicherungssystem andererseits haben sich als gesellschaftliches Kriterium für die Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit nahezu umgekehrt. Die frühen Sozialleistungen, insbesondere die der Arbeiterversicherung, waren überwiegend als Zuschuß konzipiert, der zum Lebensunterhalt allein nicht ausreichte und auch gar

⁶¹ Im August 1981 7,4 % gegenüber 4,4 % bei den Männern (Bundesarbeitsblatt, Heft 11, 1981, S. 117).

⁶² Vgl. § 2 Nr. 5 AFG.

⁶³ Gutachten der Sachverständigenkommission vom 21. Mai 1979, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Tz. 148.

⁶⁴ Helmar Bley: „Bedingtes“ Hinterbliebenengeld in der Altershilfe für Landwirte — ein Vorbild für die gesetzliche Rentenversicherung?, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 10, 1980, S. 578.

⁶⁵ Hauptergebnisse 1980, S. 18 f.

nicht ausreichen sollte, sondern entweder durch ein Lohneinkommen aufgrund reduzierter Erwerbstätigkeit oder durch Unterhaltsleistungen im Familienverband ergänzt werden mußte. Am deutlichsten ist das bei der ursprünglichen Altersrente, die „den über 70 Jahre alten, noch arbeitenden Versicherten eine Schonung ihrer Kräfte gestatten“⁶⁶, sie aber keineswegs völlig von der Verpflichtung und Notwendigkeit, Lohnarbeit zu verrichten, entbinden sollte. Heute wird dagegen gefordert, daß Lohnersatzleistungen nicht nur den Lebensunterhalt gewährleisten, sondern den Lebensstandard aufrecht zu erhalten erlauben, und demgemäß wird von Empfängern solcher Leistungen erwartet und teilweise aufgrund der gesetzlichen Anspruchsnormen erzwungen, daß sie ihre Arbeitsplätze zugunsten jüngerer bzw. voll leistungsfähiger Erwerbspersonen räumen und allenfalls in Überbeschäftigungssituationen nach dem Maß ihrer verbliebenen Kräfte als Arbeitsmarktreserve zur Verfügung stehen.

Demgegenüber hat früher die Sicherstellung des Unterhalts im Familiensystem, ohne eigene Erwerbstätigkeit, sowohl als individuelle Legitimation gegenüber der Gesellschaft, sich von der Verpflichtung zu Erwerbstätigkeit entbunden zu fühlen, als auch als gesellschaftliche Legitimation gegenüber dem Individuum, von ihm den Verzicht auf Erwerbstätigkeit (zugunsten anderer, die darauf angewiesen waren) zu erwarten, gegolten. Es sei nur noch einmal an die Demobilmachungsverordnungen mit ihrem Entlassungszwang (insbesondere für Frauen) einerseits und ihrem Einstellungs- und Arbeitsstreckungszwang (insbesondere zugunsten der Kriegsheimkehrer) andererseits erinnert⁶⁷. Heute gilt dagegen trotz familienrechtlicher Unterhaltsansprüche bzw. trotz sozialrechtlicher Unterhaltersatzansprüche die Zumutung an verheiratete und verwitwete Frauen, auf Erwerbsarbeit zu verzichten, als nicht vereinbar mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau mit den Emanzipationsbestrebungen der Frauen.

Wenn dem so ist, sind bestimmte Konsequenzen für die Konzeption des sozialen Sicherungssystems nicht nur verständlich, sondern geradezu selbstverständlich. Sie bestehen in einer Begrenzung der Zuerwerbsmöglichkeiten zu Sozialleistungen, die ohne Beeinträchtigung des Anspruchs auf die Sozialleistung zulässig sind, einerseits, in einer Reduktion der Ansprüche auf Unterhalts- und Unterhaltersatzleistungen, die wegen Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit eingeräumt werden, andererseits. Die Gesamttendenz könnte auch dahingehend bezeichnet wer-

⁶⁶ H. Gebhardt, P. Geibel: Führer durch das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889, Altenburg 1889, S. 72, zitiert nach Döring, S. 16.

⁶⁷ Preller, S. 237.

den, daß die Ansprüche auf Sicherstellung des Lebensunterhalts aus dem Familiensystem an Bedeutung verlieren, daß die Sicherstellung des Lebensunterhalts immer weniger dem Familienverband zugemutet und immer mehr in individuelle Verantwortung übergeben wird und daß als Folgerung daraus das soziale Sicherungssystem einerseits immer mehr von Leistungsbestandteilen, die mit Rücksicht auf Familienlasten gewährt werden, „gereinigt“, andererseits immer mehr mit individuellen, familienabhängigen Leistungen angereichert wird.

Für die gesellschaftlichen Erwartungen bezüglich des Verhaltens im Erwerbsleben ergeben sich demzufolge höchst ambivalente Rück- und Wechselwirkungen: Während dem Empfänger einer Lohnersatzleistung nicht nur immer weniger zugemutet wird, erwerbstätig zu sein, sondern auch immer mehr zugemutet wird, auf einen Arbeitsplatz Verzicht zu leisten, wird dem Empfänger (insbesondere der Empfängerin) einer Unterhalts- bzw. Unterhaltersatzleistung immer mehr das (zu ihrer „Selbstverwirklichung“ angeblich unabdingbare) Recht zugebilligt, auch dann erwerbstätig zu sein, wenn es zur Sicherstellung des eigenen und des familialen Lebensunterhalts durchaus entbehrlich wäre⁶⁸. Da es gute

⁶⁸ Das Nebeneinander von familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen und daraus abgeleiteten sozialrechtlichen Unterhaltersatzansprüchen einerseits, Ansprüchen auf Unterhaltserwerb und Selbstverwirklichung durch Beteiligung am Erwerbsleben und daraus abgeleiteten sozialrechtlichen Lohnersatzansprüchen andererseits wird auf absehbare Zeit — und vielleicht auf Dauer — eine gesellschaftstheoretische Aporie bleiben. Für die Arbeitslosenversicherung bedeutet das z. B., daß unbestimmt bleibt, ob Erwerbslosigkeit eines Ehegatten bei voller Erwerbstätigkeit des anderen echte (d. h. unfreiwillige) Arbeitslosigkeit im Sinne des Gesetzes ist oder auf freiem Entschluß des Ehepaares, in Zukunft in anderer Rollenverteilung zu leben, beruht — es sei denn, dem erwerbslosen Ehegatten könnten jederzeit zumutbare Arbeitsplätze nachgewiesen werden, d. h. es bestünde Vollbeschäftigung. Versuche, diese Aporie gesetzgeberisch zu bewältigen, ohne sich verändernde Lebensanschauungen und Lebensformen zu vergewaltigen, sind z. B. die Zugewinngemeinschaft, der Versorgungsausgleich und der Vorschlag der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen für eine Teilhabe des überlebenden Ehegatten an der Gesamtversorgung des Ehepaares. Übertrüge man die Maxime dieser Regelungen auf die Arbeitslosenversicherung, müßte diese nicht mehr unbedingt das jeweilige Individualeinkommen, sondern nur noch das „Gesamteinkommen“ des Ehepaares absichern, so daß das Arbeitslosengeld eines Arbeitslosen, dessen Ehegatte weiterhin erwerbstätig ist, niedriger sein könnte als das eines arbeitslos gewordenen Alleinernehmers der Familie oder eines Alleinstehenden. Eine andere Analogie könnte man zur Neuregelung des Krankenversicherungsbeitrages der Rentner ab 1983 ziehen: So wie hier verschiedene Einkünfte für die Bemessung des Krankenversicherungsbeitrages zusammengerechnet werden, könnte auch die Arbeitslosenversicherung davon ausgehen, daß nicht das Arbeitseinkommen als solches, sondern nur das Gesamteinkommen, zu dem z. B. auch eine (Witwen-)Rente gehören kann, abgesichert werden soll. Es ist unverkennbar, daß derartige Überlegungen in gewissem Maße (wieder) ein Bedarfprinzip in die Arbeitslosenversicherung einbringen würden. Dem Grundprinzip unseres sozialen Sicherungssystems, daß der Lebensstandard (im Sinne von relativen Einkommenspositionen) gesichert werden soll, wür-

Gründe dafür gibt anzunehmen, daß die Erwerbsquote der Frauen, insbesondere die der verheirateten Frauen in mittlerem Lebensalter, in einem Maße weiter steigen wird, das durch den Rückgang der Erwerbsquote in höherem Lebensalter durch frühere „Verrentung“ nicht kompensiert wird, muß man per Saldo damit rechnen, daß der Anteil der Erwerbspersonen an den Personen im erwerbsfähigen Alter zunehmen wird. Gelingt es nicht, ein das Produktivitätswachstum übersteigendes Wirtschaftswachstum zu erreichen, wird daraus bei den derzeit gegebenen Zumutbarkeitskriterien für Erwerbstätigkeit eine höhere Arbeitslosigkeit resultieren.

D. III. Das Paradigma der Berufsunfähigkeit

Der Zusammenhang zwischen Zumutbarkeitskriterien des AFG und Zumutbarkeitskriterien des sonstigen sozialen Sicherungssystems sei abschließend noch einmal kurz an dem Paradigma der Berufsunfähigkeit erläutert.

Berufsunfähigkeit ist ein Zustand, in dem Erwerbstätigkeit zwar noch zugemutet wird, aber nur in einem — der krankheitsbedingten Einschränkung der Leistungsfähigkeit entsprechenden — begrenzten Umfang. Um die dadurch eintretende Minderung des Erwerbseinkommens auszugleichen, wird eine Teilrente gewährt.

Der Lebensunterhalt soll sich also teils aus — vermindertem — Erwerbseinkommen, teils aus Sozialeinkommen zusammensetzen.

Solange die Verwertung der verbliebenen Rest-Erwerbsfähigkeit zugemutet und deshalb keine Vollrente zugebilligt wird, ist der Berufsunfähige wie jeder Erwerbstätige dem Risiko ausgesetzt, keine Verwertungsmöglichkeit seiner (Rest-)Erwerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt zu finden. Dieses Risiko ist jedoch aus der Arbeitslosenversicherung herausdefiniert worden, indem Berufsunfähige im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung als nicht vermittlungsfähig gelten⁶⁹. Damit fehlt die Voraussetzung der Verfügbarkeit, so daß ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht entsteht, obwohl Erwerbstätigkeit vom Standpunkt der Rentenversicherung aus noch erwartet wird.

den sie jedoch durchaus gerecht. Solche Reflexionen seien hier jedoch nur als meditativer Exkurs mitgeteilt, weil nicht die Anspruchsvoraussetzungen für und die Bemessung von Arbeitslosenunterstützungen Gegenstand dieses Beitrages sind, sondern vielmehr die Frage, wie durch die Zumutbarkeitskriterien unseres familienrechtlichen und unseres sozialen Transfersystems die Aufteilung der erwachsenen Bevölkerung auf Erwerbstätige, Arbeitslose und aus dem Erwerbssystem Ausgegliederte (Familienangehörige und Sozialleistungsempfänger) reguliert wird.

⁶⁹ § 103 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 a AFG.

Diese Sicherungslücke hat das Bundessozialgericht durch seine sogenannte konkrete Betrachtungsweise geschlossen, indem es entschieden hat, daß derjenige, dem ein zumutbarer (Teilzeit-)Arbeitsplatz, den er täglich von seiner Wohnung aus erreichen kann, innerhalb eines Jahres nicht nachgewiesen werden kann, als erwerbsunfähig gilt. Ihm wird also hinfort *überhaupt keine* Erwerbstätigkeit mehr zugemutet mit der Folge, daß er nun auch aus dem Bestand an Arbeitslosen herausdefiniert ist. Die (Teilzeit-)Arbeitslosigkeit wird also zum Anlaß genommen, eine Erwerbsarbeit überhaupt nicht mehr zuzumuten, so daß die Arbeitslosigkeit sinkt. (Teilzeit-)Arbeitslose werden zu Invaliden umdefiniert, die Arbeitslosigkeit durch ein aus ihr selbst, nämlich aus der Beschäftigungssituation, aus dem Mangel an angemessenen (Teilzeit-)Arbeitsplätzen abgeleitetes Unzumutbarkeitskriterium im Rahmen der Rentenversicherung statistisch reduziert.

Der gleiche Effekt würde offensichtlich erzielt, wenn — im Zuge von Sparmaßnahmen — die berufsfördernden Leistungen zur Rehabilitation eingeschränkt würden. Behinderte, die durch Rehabilitationsmaßnahmen arbeitsfähig erhalten oder wieder arbeitsfähig gemacht werden könnten, würden statistisch und sozialrechtlich aus dem Arbeitslosenbestand in die (Erwerbsunfähigkeits-)Rentnerpopulation überwiesen.

E. Zusammenfassende Thesen

1. Wie die Veränderung von Kriterien, welche Arbeitsplätze welchen Arbeitslosen zuzumuten sind, sich auf den Bestand an Arbeitslosen auswirkt, ist unbekannt. Empirische Untersuchungen gibt es darüber nicht.
2. Die Wirkung der Änderung von Zumutbarkeitskriterien auf den Arbeitslosenbestand läßt sich aus vorhandenen arbeitsmarktstatistischen Daten kaum entnehmen. Die Bildung entsprechender homogener Vergleichsgruppen wird allerdings sehr schwierig sein, weil sich der Einfluß von Änderungen der Arbeitsmarktconstellation kaum ausschalten, die Wirkung von Änderungen der Zumutbarkeitskriterien also kaum isolieren läßt.
3. Eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch Änderung von Zumutbarkeitskriterien kann nur erwartet werden, wenn dadurch Arbeitslose auf Arbeitsplätze vermittelt werden können, die nach den geltenden Zumutbarkeitskriterien nicht zu besetzen waren. Denn die Änderung von Zumutbarkeitskriterien schafft keine neuen Arbeitsplätze.
4. Wenn die Struktur der Arbeitslosigkeit durch besonders hohe Arbeitslosenquoten der Unqualifizierten einerseits, Facharbeiter-

mangel zumindest in bestimmten Sektoren und Regionen andererseits charakterisiert ist, kann Arbeitslosigkeit nicht dadurch, daß mehr Dequalifizierung und mehr sozialer Abstieg, sondern allenfalls dadurch, daß mehr Um- und Höherqualifizierung und mehr räumliche Mobilität zugemutet wird, reduziert werden.

5. Der soziale Zweck von Transfereinkommen mit Lohn- oder Unterhaltersatzfunktion ist, ihre Empfänger vor der Notwendigkeit zu bewahren, unzumutbare Erwerbstätigkeiten verrichten zu müssen, um das zum Lebensunterhalt erforderliche Einkommen zu erzielen. Die Veränderung dieser Zumutbarkeitskriterien (= Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen) wird daher die Zahl derer, die zur Deckung ihres Lebensunterhalts auf Erwerbstätigkeit angewiesen sind, und damit das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential vergrößern oder verkleinern.
6. Wem die Gesellschaft ein Transfereinkommen zur Verfügung stellt, um ihm Erwerbstätigkeit nicht (mehr) zumuten zu müssen, dem mutet sie in der Regel zu, aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, um bei Arbeitsplatzknappheit Erwerbsgelegenheiten zugunsten anderer zur Verfügung zu stellen.
7. Für die Größe des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials sind quantitativ besonders bedeutsam
 - a) die verminderte Zumutung von Erwerbstätigkeit bei verlängerter Ausbildung,
 - b) die Herabsetzung der Altersgrenzen, jenseits derer Erwerbstätigkeit nicht mehr zugemutet wird,
 - c) die verminderte Unzumutbarkeit der Erwerbstätigkeit verheirateter, verwitweter und geschiedener Frauen.
8. Qualifizierte Ausbildungen vermindern nicht nur aktuelle Arbeitslosigkeit, indem sie junge Leute länger vom Erwerbsleben fernhalten. Wenn sie bessere Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, tragen sie vielmehr auch zur Verminderung zukünftiger Arbeitslosigkeit bei.
9. Die Herabsetzung von Altersgrenzen für den Rentenbezug trägt zwar statistisch zum Abbau von Arbeitslosigkeit bei, falls sie nicht zum Abbau von Beschäftigung benutzt wird. Gesamtwirtschaftlich gesehen verlagert sie jedoch nur die Arbeitslosigkeit auf die älteren Jahrgänge und ihre Finanzierung von der Arbeitslosen- auf die Rentenversicherung. Der gleiche Effekt entsteht, wenn in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigte Arbeitslose zu Erwerbsunfähigen umdefiniert werden.

10. Die Erwerbstätigkeit von Frauen gilt — von bestimmten „Bedarfs-situationen“ abgesehen — mehr und mehr als zumutbar, der Verzicht von Frauen auf Erwerbstätigkeit mehr und mehr als unzumutbar. Gegenüber Zeiten, in denen die Sicherstellung des Unterhalts im Familiensystem sowohl als individuelle Legitimation gegenüber der Gesellschaft, sich von der Verpflichtung zu Erwerbstätigkeit entbunden zu fühlen, als auch als gesellschaftliche Legitimation gegenüber dem Individuum, von ihm den Verzicht auf Erwerbstätigkeit zu erwarten, gegolten hat, vergrößert sich das Erwerbspersonenpotential und damit *cet. par.* die Arbeitslosigkeit.
11. Die verschiedenen Unzumutbarkeitsdefinitionen unseres familienrechtlichen und unseres sozialen Transfer-Systems regulieren die Aufteilung der erwachsenen Bevölkerung auf Erwerbstätige, Arbeitslose und aus dem Erwerbssystem Ausgegliederte (Familienangehörige und Sozialleistungsempfänger).

Dabei haben die Kriterien der Zumutbarkeit eines bestimmten Arbeitsplatzes für einen bestimmten Arbeitslosen insgesamt wahrscheinlich eine wesentlich geringere Wirkung auf die Arbeitslosigkeit als Kriterien der Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit überhaupt. Denn Produktivitätsfortschritte, die nicht voll in Produktionswachstum umgesetzt werden (können oder sollen), ermöglichen Freistellung oder erzwingen Freisetzung von Erwerbsarbeit.