DOI: 10.20378/irb-uniba/106032

Dieter Schäfer
Die Kodifizierung eines „Rechts auf Arbeit" als arbeitsmarktpolitisches Instrument?*

Übersicht

1. Zitate zur Einleitung
2. Aspekte des Themas
2.1. Zusammenfassende Argumente aus den Zitaten
2.2. Argumente für weitere Überlegungen
3. Das Recht auf Arbeit in historischer Sicht
3.1. Die Entwicklung der Ideen in Frankreich
3.2. Die Entwicklung der Gesetzgebung in Deutschland
4. Das Recht auf Arbeit als praktikables Instrument der Arbeitsmarktpolitik
4.1. Ausformulierte Vorschläge
4.2. Effekte eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf Arbeit
4.2.1. Verdrängungs- und Mitnehmer-Effekte
4.2.2. Finanzierungs-Effekte
4.2.3. Allokations-Effekte
4.2.4. Zusammenfassung
5. Das Recht auf Arbeit als verfassungs- und sozialpolitisches Prinzip
5.1. Humanisierung der Arbeit
5.2. Soziale und psychische Gefährdungen durch Arbeitslosigkeit
5.3. Primat der Vollbeschäftigungspolitik
5.4. Gerechtere Verteilung von Arbeitsplätzen
5.5. Arbeit und Eigentum in der Verfassungsordnung
5.6. Schlußbemerkung
6. Folgerungen für ein Forschungsprogramm
Zusammenfassung
Summary

1. Zitate zur Einleitung

Auf dem 11. DGB-Bundeskongreß 1978 in Hamburg sagte Bundespräsident Walter Scheel: „Ob es in der Verfassung steht oder nicht, es gibt ein Recht auf Arbeit. Und . . . so müssen Staat und Gesellschaft . . . Arbeitsmöglichkeiten bieten. Denn es gehört nun einmal zur Würde des Menschen, daß er mit seiner Arbeit sich und seiner Familie die Lebensgrundlage schaffen kann."[1]
Die Gewerkschaften selbst sind demgegenüber mißtrauischer und zurückhaltender. Im DGB-Grundsatzprogramm von 1963 hieß es zwar, daß „eines der

* Text eines Vortrages vor dem Fachbereich Betriebswirtschaftslehre, Soziologie, Volkswirtschaftslehre der Universität Trier.
Deskriptoren: Recht auf Arbeit, Vollbeschäftigungspolitik, zumutbare Arbeit, Schutz der Arbeitskraft, Humanisierung der Arbeit, Arbeitslosigkeit, Verdrängungseffekte, Mitnehmereffekte, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionen, Arbeitsallokation, Arbeitsproduktivität, Arbeitsförderung, Arbeitsplatz-Bewirtschaftung, Arbeit und Eigentum.

1 *K. Hernekamp:* Soziale Grundrechte. Reihe Aktuelle Dokumente, Berlin 1979, S. 154.

0301-2999/82/1003-0297 $ 2.00
© by J. Schweitzer Verlag KG, D-8000 München

Grundrechte der Menschen . . . das Recht auf Arbeit" sei; aber dem wurde sofort hinzugefügt: „Es kann nur durch Vollbeschäftigung verwirklicht werden."[2] Und Heinz Oskar Vetter hatte in einer Rede zum 1. Mai 1977 zwar gesagt, das Recht auf Arbeit müsse gemeinsam erkämpft werden, aber dem sofort den skeptischen Nachsatz folgen lassen: „In Verfassungen und Gesetzen hat es uns bisher nichts genützt."[3]

Auch und gerade wenn man in einer (staatlichen) Vollbeschäftigungsgarantie die (einzig realistische) Alternative zu einer grundgesetzlichen Garantie des „Rechts auf Arbeit" sieht, mag der folgende Hinweis von Brakelmann bedenkenswert sein: „Ein verfassungsrechtlich gesichertes Recht auf Arbeit hat eine größere politische und moralische Verbindlichkeit und signalisiert eine größere Dringlichkeit für das positive Staatshandeln als nur ein einfacher Gesetzesauftrag . . . (Es) nähme die politisch Verantwortlichen in stärkeren Handlungszwang für eine konsequente Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik im Dienste der arbeitsuchenden wie arbeithabenden Bürger."[4]

Ein autoritärer Wohlfahrtsstaat, der seinen Bürgern Wohltaten angedeihen lassen will und kann, ohne sie – wie es heute unausweichlich zu sein scheint – subjektiv einklagbar zu machen, kann sich unbefangener und großzügiger darstellen. Am 9. Mai 1884 erklärte Bismarck im Reichstag: „Ich will mich nun dahin resümieren, geben Sie dem Arbeiter das Recht auf Arbeit solange er gesund ist, geben Sie ihm Pflege, wenn er krank ist, sichern Sie ihm Versorgung, wenn er alt ist . . . Ja, ich erkenne ein Recht auf Arbeit unbedingt an . . . Ich befinde mich dabei auf dem Boden des preußischen Landrechts[5] . . . der Staat hat so weitreichende Aufgaben, daß er dieser seiner Verpflichtung, arbeitslosen Bürgern, die Arbeit nicht finden können, solche zu verschaffen, wohl nachkommen kann. Er läßt Aufgaben ausführen, die sonst aus finanziellen Bedenklichkeiten nicht ausgeführt werden würden: ich will sagen, große Kanalbauten oder was dem analog ist."[6]

Mit einer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung sei solch pathetisches, aber unverbindliches Versprechen jedoch nicht vereinbar. Freiheitsrechte müßten mit sozialen Grundrechten in Widerspruch geraten, wenn auch letztere rechtsstaatlich sein sollen. „Die Einführung des Grundrechts auf Arbeit führt zur Abschaffung des Grundrechts der freien Berufswahl", hat Erwin Scheele vor kurzem gesagt. Denn „dem Recht auf Arbeit würde zwangsläufig die Pflicht zur Arbeit folgen. Wenn der Staat zur Erfüllung seiner grundrechtlichen Pflicht . . .

---

2 *Gerhard Leminsky* und *Bernd Otto:* Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Köln 1974, S. 48.

3 Zitiert nach *Martin Martiny:* Das Recht auf Arbeit in historischer Sicht. In: Gewerkschaftliche Politik – Reform aus Solidarität, hrsg. von Ulrich Borsdorf, Hans O. Hemmer, Gerhard Leminsky, Heinz Markmann, Köln 1977, S. 451.

4 *G. Brakelmann:* Arbeit – Recht auf humane Arbeit. Eine Thesenreihe aus evangelischer Sicht, Manuskript, Universität Bochum 1979, S. 26. Zitiert nach Hermann Hummel-Liljegren: Zumutbare Arbeit – Das Grundrecht des Arbeitslosen, Berlin 1981, S. 186.

5 Vgl. Allg. Preußisches Landrecht Teil II, 19. Titel, § 2, zitiert nach Ausgabe Metzner, Frankfurt a. M., 1970, S. 663: „Denjenigen, welchen es nun an Mitteln und Gelegenheit, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, sollen Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden."

6 Zitiert nach *W. Malachowski:* Das Recht auf Arbeit und die Arbeitspflicht. Jena 1922, S. 83.

Möglichkeiten zum regelmäßigen Bezug von Einkommen anbietet, wird er darauf bestehen, daß der Grundrechts-Ausübende eine davon annimmt. Zuzulassen, daß jemand . . . die privaten und die staatlichen Angebote ablehnt und dann trotzdem Arbeitslosengeld zu zahlen, wird wahrscheinlich dem sozialsten Sozialstaat übertrieben erscheinen und auf die Dauer nicht finanzierbar sein."[7]

Trotz solcher prinzipieller Einwände werden doch immer wieder Vorschläge für eine (Neu-)Kodifizierung des „Rechts auf Arbeit" unterbreitet. Zwei ausformulierte Texte für Grundgesetzergänzungen aus jüngerer Zeit seien zum Abschluß dieser Vorbemerkungen noch zitiert:

Lohmann hat 1974 in einem Gutachten für die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel u. a. folgende Vorschrift in das GG einzufügen empfohlen: „Für diejenigen Arbeitssuchenden, bei denen die in Abs. 2 aufgeführten Maßnahmen nicht in einer angemessenen Frist zur Arbeitsaufnahme führen, stellt der Staat entsprechend den wirtschaftlichen Möglichkeiten Arbeitsplätze mit wertschaffender Tätigkeit im eigenen Aufgabenbereich oder durch finanzielle oder rechtliche Mittel in Wirtschaftsbetrieben zur Verfügung."[8]

Hummel-Liljegren hat 1981 in einer umfangreichen, sehr informativen und engagierten Studie vorgeschlagen, folgenden Abs. 1a in Art. 12 GG einzufügen: „Arbeitslose haben nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit das Recht auf zumutbare, möglichst qualifikationsgerechte, mindestens halbtägige Arbeit durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Das Nähere regelt das Arbeitsförderungsgesetz."[9] Er weist in der Einleitung seiner Studie zu recht darauf hin, daß die politische und wissenschaftliche Diskussion bislang die Fragen der zumutbaren Arbeit nach dem AFG und eines „Rechts auf Arbeit" nur streng getrennt thematisiert habe und daß infolgedessen ein „Recht auf Arbeit" zu abstrakt (d. h. abstrahiert davon, was einem Arbeitslosen zumutbar ist) behauptet, gefordert oder abgelehnt worden sei. Beide Argumentationsstränge müßten aber miteinander verbunden werden.[10]

---

7 *Erwin Scheele:* Der Trick mit den sozialen Grundrechten – Wie der Staat individuelle Freiheit weiter vernichtet. In: FAZ Nr. 156, 10. Juli 1982, S. 13.

8 *Ulrich Lohmann:* Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Anhang zu Michael Rath: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Heft 25, Göttingen 1974, S. 213. Zum vollen Wortlaut des Vorschlages von *Lohmann* vgl. den Text zu Anm. 51.

9 *Hummel-Liljegren,* S. 186. *Hummel-Liljegren* weist in diesem Zusammenhang (S. 180) darauf hin, daß ein solches Grundrecht wegen der Formulierung in Art. 12 Abs. 1 GG („Alle Deutschen haben das Recht, . . .") nicht für Ausländer gelten würde, und zwar trotz des gemeinsamen Arbeitsmarktes der EG auch nicht für Staatsangehörige anderer EG-Länder. Denn „die Verordnung 1612/68 des Rates vom 15. 10. 68 . . . verlangt in Artikel 1 nur den Zugang zu den *verfügbaren* Stellen, keine Garantie dafür, daß solche Stellen eigens geschaffen werden."

10 Vgl. *Hummel-Liljegren,* S. 15.

2. Aspekte des Themas

2.1. Zusammenfassende Argumente aus den Zitaten

Die wichtigsten Argumente zum Problemkreis „Recht auf Arbeit", der nach dem Versagen bzw. der Aufgabe von Vollbeschäftigungspolitik wieder vermehrt diskutiert wird, sind in diesen Zitaten genannt. Sie lassen sich wie folgt resümieren:

1. Es gibt ein konsensuales Argument zur *Geltung* des Rechts auf Arbeit, unabhängig von seiner Kodifizierung:
   Das Recht auf Arbeit ist eine Art vorkonstitutionelles, ein „Natur-Recht", das politisch und sozial auch dann gilt, wenn es weder in der Verfassung noch in einem Gesetz steht (Zitat Walter Scheel). Seine – zumindest deklaratorische – Anerkennung ist weder auf demokratische noch auf sozialistische Sozialverfassungen beschränkt (Zitat Otto v. Bismarck).
2. Es gibt ein kontroverses Argument zur *Zweckmäßigkeit* einer Kodifizierung des Rechts auf Arbeit:
   a) Selbst eine Kodifizierung des Rechts auf Arbeit sichert nicht seine Durchsetzung (Zitat Heinz Oskar Vetter).
   b) Eine Kodifizierung des Rechts auf Arbeit ist selbst dann nützlich und deshalb auch zweckmäßig, wenn es sich nicht als einklagbares Individualrecht ausgestalten läßt (Zitat Günter Brakelmann).
3. Es gibt ein kontroverses Argument zur rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen *Möglichkeit* und *Wünschbarkeit* einer Kodifizierung des Rechts auf Arbeit:
   a) Soziale Grundrechte als „Verschaffungsansprüche" an den Staat sind mit Freiheitsgrundrechten als Unterlassungsansprüchen an den Staat unvereinbar; denn ein Recht auf Arbeit muß zwangsläufig eine Arbeitspflicht – d. h. das Recht des Staates, jeden Bürger zu jeder beliebigen Arbeit zwangsverpflichten zu können – nach sich ziehen (Zitat Erwin Scheele).
   b) Ein Recht auf Arbeit läßt sich auch in einer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung mit Tarifautonomie und Vertragsfreiheit als justitiables, subjektiv-öffentliches Recht formulieren (Zitate Ulrich Lohmann und Hermann Hummel-Liljegren).

2.2. Argumente für weitere Überlegungen

Bei aller Aphoristik, die bei einem Vortrag über ein rechtlich so problematisches, wirtschaftlich so kompliziertes und sozial so gewichtiges Thema unvermeidbar ist, sollen diese Probleme im folgenden unter 3 Aspekten behandelt werden:

1. Wie hat sich die Idee des Rechts auf Arbeit historisch entwickelt? Ist sie vielleicht schon durch frühere historische Versuche desavouiert worden und hat sich deshalb nicht über eine allgemein gehaltene wirtschaftspolitische Zielbestimmung wie die eines „hohen Beschäftigungsstandes" in § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hinaus konkretisiert – eine Zielbestimmung, die (so ist man angesichts des derzeitigen und des noch zu erwartenden Arbeitslosenbestandes zu sagen geneigt) ohnehin nur eine Wunschvorstellung ist?

2. Warum wird – sowohl in der Literatur wie in der Politik – die Kodifizierung eines Rechts auf Arbeit überwiegend abgelehnt bzw. nicht betrieben? Warum hält man sie als Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik offensichtlich als grundsätzlich untauglich? Warum spricht ,,bei der in Deutschland traditionellen Verrechtlichung der Sozialbeziehungen . . . vieles dafür, auch weiterhin auf der *Formel* Recht auf Arbeit zu bestehen"[11], ohne doch seine rechtsverbindliche Ausgestaltung zu fordern und zu fördern? Ist das Ignoranz, Effekthascherei, Werbepsychologie, oder gibt es vielleicht Variationen, differenzierende Konkretionen, restriktivere Definitionen des Begriffs ,,Recht auf Arbeit", die ihn handhabbar und – auch in einer liberalen Wirtschaftsordnung ohne Zwangsbeschäftigung und ohne Beschäftigungszwang – anwendbar und auslegbar machen?
3. Warum wird das ,,Recht auf Arbeit" andererseits nicht nur aufgrund eines gesellschaftsphilosophischen Konsenses als vorkonstitutionelles Menschenrecht verstanden, dessen Realisierung nicht unmittelbar der Aktivität des Sozialstaates überantwortet ist, sondern immer wieder einmal als ein – auch verfassungsrechtlich zu kodifizierendes – subjektives Grundrecht von Wissenschaftlern empfohlen, von Politikern befürwortet, von Gewerkschaften gefordert und von den Kirchen gerechtfertigt[12]?
   Welche Vorteile hätte eine solche Kodifizierung des allgemeinen Menschenrechts auf Arbeit – der offensichtlichen allgemeinen Ablehnung oder zumindest Vernachlässigung zum Trotz?

Der historische Aspekt vermag die Breite der Interpretationsmöglichkeiten des Begriffs ,,Recht auf Arbeit" aufzuzeigen und zugleich Beispiele für die soziale Wirksamkeit oder Unwirksamkeit solcher Rechtssetzung zu bieten. Der rechts- und wirtschaftsdogmatische Aspekt belegt die Schwierigkeiten, das ,,Menschenrecht auf Arbeit" mittels eines (grund-)gesetzlich kodifizierten Rechts auf Arbeit durchzusetzen. Der rechts- und sozialpolitische Aspekt begründet das ,,Menschenrecht auf Arbeit" und Möglichkeiten und Wünschbarkeiten seiner Verankerung in der Rechtsordnung. Mit diesen drei Aspekten beschäftigen sich die folgenden Abschnitte 3 bis 5.

3. Das Recht auf Arbeit in historischer Sicht

3.1. Die Entwicklung der Ideen in Frankreich

Von einem Recht auf Arbeit konnte erst gesprochen werden, nachdem Zwangsarbeit und Leibeigenschaft aufgehoben und Möglichkeiten zur Wahl

11 *Martin Martiny*, S. 466.

12 Vgl. *Helmut Schmidt:* Sicherung der Arbeitsplätze und wirtschaftliche Stabilität. In: Stimme der Arbeit, Jg. 19/1977, S. 81 ff. – *Wolfgang Vogt:* Rede zur Wirtschafts- und Sozialpolitik vor dem CDU-Grundsatzforum vom 22.–24. 9. 1977. – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1977/1978, S. 153 ff. – *Ursula Engelen-Kefer:* Beschäftigungspolitik. Köln 1976, S. 276 ff. – *E. Uherek, A. Zerdick, H. Schui, R. Hickel:* Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1977, Heft 5, S. 15. – Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. – DGB: Anträge und Entschließungen zum 11. ordentlichen Bundeskongreß in Hamburg 1978. – *Hernekamp,* dort insbes.: Pacem in terris, Sozialenzyklika Johannes XXIII. vom 11. 4. 1963; und: Synode der EKD vom 10. 11. 1977.

verschiedener Arbeitsstellen eingeräumt waren. Das ,,droit de travailler", das sich in einem Edikt Turgots von 1779 findet, ist vor allem ein Betätigungsrecht im Sinne der Gewerbefreiheit[13], das seinen emanzipatorischen Aspekt in der Befreiung der Arbeit von öffentlichen und zünftlerischen Reglementierungen hat und insofern (in heutiger Terminologie) mit dem Recht auf Freizügigkeit, freie Wahl des Berufs und freie Wahl des Arbeitsplatzes aufs engste verbunden ist.

Da aber in Verbindung mit dieser liberalistischen Entwicklung individuelle Arbeits- und Einkommenslosigkeit großen Ausmaßes entstand, wird schon in der»(französischen Revolution ein Anspruch an den Staat auf Arbeitsbeschaffung als soziales Grundrecht diskutiert – im Gegensatz und in Ergänzung zu den seit Rousseau bekannten politischen Grundrechten. Obwohl in diesem Sinne von Target und Malouet als Verfassungsbestimmung gefordert, ist es doch nicht in die Erklärung der Menschenrechte aufgenommen worden. In Art. 21 der Verfassung von 1793 wurde vielmehr nur ein Recht auf Existenz und notwendigen Unterhalt, nicht aber der Anspruch auf Arbeit selbst niedergelegt[14]. Schon am Beginn der verfassungspolitischen Bemühungen ist so ,,die Grundrechtsforderung nach einem Recht auf Arbeit . . . durch den Anspruch auf seine Surrogate – allgemeine Vollbeschäftigungspolitik und individuelle soziale Sicherung – vollständig verdrängt worden"[15], eine Tendenz, die fast alle Versuche einer Kodifizierung des Rechts auf Arbeit bis heute beherrscht hat.

Die 48er Revolution bringt in Frankreich einen neuen Anstoß, das ,,droit au travail" durchzusetzen, wie es vor allem von Charles Fourier eingehend theoretisch begründet worden war. Die provisorische Regierung erläßt am 25. 2. 1848 unter Führung von Louis Blanc ein Dekret, das die Existenz des Arbeiters durch Arbeit zu gewährleisten und allen Bürgern Arbeit zu sichern verspricht. Dieses Versprechen sollte durch die Nationalwerkstätten eingelöst werden, die aber wegen der untragbar werdenden Kosten bereits nach 4 Monaten wieder aufgelöst wurden.[16]

Die Vorstellungen Fouriers waren ohnehin durch die ,,ateliers nationaux" nicht voll erfüllt worden. Denn das von ihm proklamierte Recht auf Arbeit war als das soziale Grundrecht schlechthin konzipiert, das zwar einerseits aus dem Recht auf Existenz folgt, das aber andererseits nicht nur auf die Bereitstellung irgendeines Arbeitsplatzes gerichtet ist, sondern ein Recht auf ,,travail attractif" einschließt, deren wichtigste Elemente Fourier im einzelnen beschreibt.[17]

Der Mensch soll sich seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechend wechseln-

---

13 *Th. Brauer:* Recht auf Arbeit. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften (HdStW), 4. Aufl., Bd. 6, Jena 1925, S. 1203.

14 *Herbert Monjau:* Recht auf Arbeit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd. 8, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 743.

15 *Martiny,* S. 458.

16 *Brauer,* S. 1203 f. – *Ludwig Elster:* Nationalwerkstätten. In: HdStW, 4. Aufl., Bd. 6, S. 735 ff.

17 Vgl. *Thilo Ramm:* Die großen Sozialisten als Rechts- und Sozialphilosophen, Bd. 1. Stuttgart 1955, S. 315 ff.

den Arbeitsgruppen anschließen können[18], weil Arbeit erst durch Eintönigkeit und „Zerstückelung"[19], „weil sie zu lange dauert, weil sie bald in trostloser Einsamkeit oder unter schmutzigen, ekelhaften, ungesunden Begleitumständen geleistet werden muß"[20], „ein Fluch und eine Verwünschung"[21] geworden ist, während sie – wie später vor allem Gossen beobachtet hat – „im allgemeinen, zumindest bei ihrem Beginn, ein gewisses Vergnügen bereitet, bevor sie Müdigkeit und Mühsal bewirkt".[22] Arbeit soll daher „durch die kurze Arbeitszeit, die Abwechslung bei der Arbeit und den Wettbewerb . . . anziehend gestaltet und . . . zum bestimmenden Lebensfaktor" werden[23]. Diesem Zweck dienen die Beschränkung einzelner Arbeitsabläufe auf maximal 1½ Stunden, die Abhängigkeit der Gesamtarbeitszeit von der Erschöpfung durch Monotonie und die – umgekehrt proportionale – Bemessung des Lohnes nach dem „Attraktionswert der Arbeit" und nach ihrer gesellschaftlichen Nützlichkeit.[24] Insofern ist Fouriers Grundrecht auf Arbeit ein soziales Freiheitsrecht, das trotz seines unbestreitbar ökonomischen Charakters nicht einfach durch ein Recht auf Unterstützung substituiert werden kann, sondern zugleich die individuelle Selbstverwirklichung des Menschen in einer menschenwürdigen Arbeit zum Ziel hat.[25]

Der Strukturunterschied zwischen dem „droit de travailler" als „Nichteingriffsanspruch" und dem „droit au travail" als „Verschaffungsanspruch" gegen den Staat ist gerade in der jüngsten Diskussion um soziale Grundrechte prononciert hervorgehoben worden. Böckenförde[26] hat z. B. darauf hingewiesen, daß „zwar die Freiheitsgrundrechte, nicht aber die sozialen Leistungsgrundrechte aus sich heraus, also unmittelbar auf der Verfassungsebene im Wege konkreter Rechtsansprüche durchsetzbar sind", weil es zur Gewährleistung sozialer Grundrechte „zunächst eines aktiven, positiven staatlichen Handelns" bedarf, durch das „über die Art und Weise, den Umfang und das Maß der Verschaffung befunden werden muß" (und zwar in Konkurrenz mit anderen politischen – auch anderen

18 Vgl. *Heinrich Herkner:* Die Arbeiterfrage, 7. Aufl., Bd. 2, Berlin und Leipzig 1921, S. 198, und *Thilo Ramm:* Sozialismus (I) Frühsozialismus. In: HdSW Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 489.

19 Durch die Entfremdung, wie *Marx* später gesagt hat.

20 *Herkner,* S. 197.

21 *Charles Gide* und *Charles Rist:* Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen, hrsg. von Franz Oppenheimer. Jena 1913, S. 284. Vgl. auch den gesamten Abschnitt über Fourier, S. 276 ff. insbesondere den über „Die anziehende Arbeit", S. 284 ff.

22 *Georges Henri Bousquet:* Gossen, Hermann Heinrich. In: HdSW Bd. 4, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 619.

23 *Ramm* in HdSW, 489.

24 *Martiny,* S. 462 f. – *Martiny* weist auf das Beispiel der medizinischen Berufe hin, die *Fourier* sich als wenig anziehend vorstellt, andererseits aber nur in dem Maße entgolten sehen will, in dem sie einen Rückgang von Krankheiten und Leiden bewirken.

25 Auf die besonderen Vorstellungen *Fouriers* von den „Phalanstères" als Produktions-, Konsum-, Haushalts- und Freizeitgenossenschaften (bzw. den „Familistères", wie sie von seinen Nachfolgern und Protagonisten genannt wurden) kann hier ebensowenig wie auf die des Vorrangs des Gartenbaus vor der Landwirtschaft und dieser vor der industriellen Produktion eingegangen werden.

26 *Ernst-Wolfgang Böckenförde:* Was nützen soziale Grundrechte. In: FAZ Nr. 49, 27. Februar 1980, S. 11.

*sozial*politischen – Ansprüchen), ehe unmittelbare gerichtlich verfolgbare Ansprüche des Bürgers entstehen können. Er ist jedoch im Gegensatz zu Scheele, der das Grundrecht der freien Berufswahl und das Grundrecht auf Arbeit als unvereinbar ansieht[27], der Meinung, daß „die Idee sozialer Grundrechte ihre Notwendigkeit und Rechtfertigung . . . nicht als bloßes Gegenprinzip zu den Freiheitsgrundrechten, sondern aus dem Prinzip der Freiheitssicherung selbst" erhält. Denn während „ in der bürgerlich-liberalen Freiheitsorganisation *Eigentum und Arbeit als soziale Lebensgrundlage stillschweigend* vorausgesetzt" waren, ist inzwischen offenbar geworden, „daß sie gerade in der Folge dieser Freiheitsorganisation sich keineswegs mehr von selbst verstehen, sondern vielmehr erst hergestellt und gesichert werden müssen", und zwar deshalb, „weil die allgemeine Handlungs- und Erwerbsfreiheit auf der Grundlage der Rechtsgleichheit die natürliche und wirtschaftliche Ungleichheit der Menschen nicht etwa relativiert, sondern zu ihrer vollen Entfaltung freisetzt und die Ergebnisse dieser Entfaltung durch die Garantie des erworbenen Eigentums den einzelnen selbst zuwachsen und sich – über das dem Eigentum zugehörige Erbrecht – in die Generationen hinein verfestigen". Insofern sind Freiheitsgrundrechte und soziale Grundrechte gerade kein Gegensatz, sondern notwendige Komplemente; denn „soll rechtliche Freiheit zur realen Freiheit werden können, bedarf ihr Träger eines Grundanteils an den sozialen Lebensgütern; ja dieser Anteil an den sozialen Lebensgütern ist selbst ein Teil der Freiheit, weil er notwendige *Voraussetzung ihrer Realisierung ist.*"

3.2. Die Entwicklung der Gesetzgebung in Deutschland

In Deutschland wurden 1848 ähnliche Forderungen erhoben wie in Frankreich. Dem Paulskirchenparlament lagen „Adressen" und „Petitionen" vor, jedem, der arbeiten wolle, angemessene Arbeit und den menschlichen Bedürfnissen entsprechenden Lohn durch den Staat zu verbürgen. Zu diesem Zweck wurde „die Übertragung von Straßen-, Eisenbahn-, Brücken- und Kanalbauten an die Arbeiterklasse" verlangt.[28] Die schließlich zur Verhandlung und Abstimmung gebrachten Anträge liefen aber nur darauf hinaus, öffentliche Unterstützung durch Gemeinden und Staat für mittellose Arbeitslose und Arbeitsunfähige sicherzustellen. Auch der demokratischen Linken ging es in der Frankfurter Nationalversammlung beim Recht auf Arbeit also nicht um „ein unabdingbares Menschenrecht auf Selbstverwirklichung im Arbeitsleben . . ., sondern um *bloße Selbsterhaltung durch eigene Leistung, ersatzweise* durch öffentliche Unterstützung."[29] Doch auch diese Anträge wurden abgelehnt.
Nach dem 1. Weltkrieg wurde das Recht auf Arbeit, allerdings unter schrittweiser Reduzierung seines Inhalts, zur Verfassungsnorm. Im Entwurf des Reichswirtschaftsministers zum sogenannten Sozialisierungsgesetz stand noch der Satz: „Das Reich gewährleistet jedem Deutschen die Möglichkeit, *durch eine seinen* Fähigkeiten entsprechende Arbeit sein Leben zu unterhalten."[30] Im verabschie-

27 Vgl. den Text zu Anm. 7.
28 *Brauer,* S. 1204.
29 *Martiny,* S. 460.
30 Zitiert nach *Martiny,* S. 453, Anm. 19.

deten Gesetz hieß es dann nur noch: „Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt."[31] Diese Formel des Sozialisierungsgesetzes ist in Art. 163 der Weimarer Verfassung (und nach 1945 in gleicher oder ähnlicher Formulierung in mehrere Länderverfassungen)[32] übernommen worden, wobei allerdings beim Nachweis von Arbeitsgelegenheiten das Adjektiv „angemessene" hinzugefügt wurde[33] und insbesondere der im Sozialisierungsgesetz enthaltene Satz: „Die Arbeitskraft als höchstes wirtschaftliches Gut steht unter dem besonderen Schutz des Reiches" völlig entfiel.

Für die weitere Entwicklung und insbesondere die Diskussion nach 1945 ist wichtig, daß das Sozialisierungsgesetz eine Pflicht zur Betätigung der geistigen und körperlichen Kräfte zum Wohl der Gesamtheit konstituiert hatte, die als entsprechende „sittliche Pflicht"[34] ebenfalls in Art. 163 der Weimarer Verfassung übernommen wurde.[35] In der Tat ist das Recht auf Arbeit historisch immer wieder mit der Verpflichtung zur Arbeit verbunden worden. Den Zeitgenossen des Jahres 1948 stand – wie bei vielen anderen Überlegungen zum Bonner Grundgesetz – insbesondere „die Erfahrung mit dem Nationalsozialismus vor Augen, wo die propagandistische Verkündigung eines angeblich verwirklichten Rechtes auf Arbeit nicht zuletzt dazu herhalten mußte, um eine massive Lenkung des Arbeitsmarktes und einschneidende Beschränkungen der persönlichen Berufsfreiheit zu rechtfertigen."[36] Es ist verständlich, daß im Bewußtsein dieses Zusammenhanges auch die Gewerkschaften und die SPD äußerst vorsichtig mit der Forderung waren, die Verfassung müsse ein „Recht auf Arbeit" gewährleisten, und sich damit begnügten, ein Verbot der Zwangsarbeit zu erreichen.

In den Verfassungsvorschlägen, die Hans Böckler im Namen des DGB dem Parlamentarischen Rat unterbreitete, fand sich zwar an der Spitze die Formulierung eines Rechtes der Arbeit. Es diente aber nicht dazu, besondere individuelle Forderungsrechte der Arbeiter zu begründen, sondern „eine Reihe institutioneller Rechte herzuleiten, die den Gewerkschaften als kollektiver Selbsthilfeorganisation zugute kommen sollten. Es ging um die Verfassungsposition der „Arbeit" im Verhältnis zum „Kapital", um das Streikrecht, um die Möglichkeiten der Vergesellschaftung, um die selbständige Arbeitsgerichtsbarkeit und andere Verfassungspositionen von gesellschaftlichem Gewicht."[37]

---

31 Zitiert nach *Brauer,* S. 1205.

32 Wortlaut im einzelnen bei *Monjau,* S. 744.

33 „Angemessene" Arbeitsgelegenheiten ist sicher ein eingeschränkterer Begriff als „den Kräften und Fähigkeiten gemäße" Arbeitsgelegenheiten, wie es im Allg. Preußischen Landrecht geheißen hatte (vgl. Anm. 5), und als „Fähigkeiten entsprechende" Arbeitsgelegenheiten, wie im Entwurf des Sozialisierungsgesetzes stand (vgl. Text zu Anm. 30). Mit der Debatte um derartige adjektivische Zusätze ist der gesamte Streit um „Zumutbarkeitskriterien" vorweggenommen, der spätestens seit der Novellierung des AFG von 1969 immer dann wieder aufflammt, wenn die Arbeitsmarktsituation schwierig wird.

34 Mit dem – vom Zentrum durchgesetzten – Zusatz „unbeschadet seiner persönlichen Freiheit".

35 Vgl. *Martiny,* S. 453 f., Anm. 19 u. 24.

36 *Martiny,* S. 453.

37 *Martiny,* S. 452.

Der (verfassungs-)rechtliche Status, der auf diese Weise erreicht worden war, mochte allenthalben ausreichend erscheinen, solange der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik durch anhaltende Vollbeschäftigung gekennzeichnet war und das Instrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 und des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 die Aufrechterhaltung des in ihnen proklamierten Zieles eines hohen Beschäftigungsstandes auch dauerhaft zu gewährleisten schien. Im gleichen Maße, in dem diese beiden Bedingungen ins Wanken gerieten, in dem nicht nur anhaltend hohe und sogar mittelfristig steigende Arbeitslosigkeit auftrat, sondern auch das Zutrauen in die Instrumente zu ihrer Bekämpfung schwand, mußte auch die Diskussion über den Anspruch auf Gewährung und Gewährleistung eines Rechts auf Arbeit erneut in Gang kommen.

4. Das „Recht auf Arbeit" als praktikables Instrument der Arbeitsmarktpolitik

4.1. Ausformulierte Vorschläge

In den Diskussionen der letzten Jahre über die Konkretisierung des im Grundgesetz enthaltenen allgemeinen Sozialstaatsprinzips durch die Kodifizierung sozialer Grundrechte wird in anbetracht der offensichtlichen Erfolglosigkeit der Arbeitsmarkt- und Vollbeschäftigungspolitik nicht zuletzt an die verfassungsmäßige Verankerung eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf Beschaffung eines Arbeitsplatzes gedacht. Für die – rechtlichen und faktischen – Möglichkeiten der Durchsetzung eines solchen sozialen Grundrechts käme es entscheidend auf seine konkrete Ausgestaltung an.[38] Es besteht heute – nach der über 150 Jahre dauernden Diskussion über ein Recht auf Arbeit[39] – weitgehend Einigkeit darüber, daß es als absolutes, uneingeschränktes Recht nicht nur mit unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung unvereinbar, sondern auch von vornherein unerfüllbar wäre. Seine Verfechter begnügen sich daher mit der Forderung auf Kodifizierung eines Rechts auf Arbeit, das zumindest in dreierlei Hinsicht relativiert ist:[40]

1. Es kann nur den Staat verpflichten, nicht aber mit Drittwirkung gegenüber einzelnen privaten Arbeitgebern ausgestattet sein.
2. Es kann weder ein Recht auf Beschäftigung im erlernten oder bisher ausgeübten Beruf noch zu allen erwünschten Standort-, Entlohnungs- und sonstigen Arbeitsbedingungen sein.

---

38 Vgl. dazu die Ausführungen von *Böckenförde,* über die im letzten Absatz von Abschnitt 3.1. referiert worden ist.

39 *Johann Gottlieb Fichtes* „Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre" erschien 1797, *Charles Fouriers* „Théorie de l'unité universelle" 1822. *Louis Blanc* und *Victor Considérant* veröffentlichten beide 1839 eine Schrift mit dem gleichlautenden Titel „Theorie du droit de propriété et du droit au travail".

40 Vgl. *Wolfgang Zöllner:* Sind im Interesse einer gerechten Verteilung der Arbeitsplätze Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse neu zu regeln? Gutachten D zum 52. Deutschen Juristentag, München 1978, S. 92; Gerhard Kleinhenz: Die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit". In: Die Sicherung des Arbeitsplatzes, hrsg. von Philipp Herder-Dorneich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 104, Berlin 1979, S. 79 f.

3. Es kann nur ein subsidiäres, kein originäres Recht sein, also erst nach vergeblichen Bemühungen der Arbeitsplatzsuche und Arbeitsvermittlung, d. h. nach länger andauernder Arbeitslosigkeit, einklagbar werden.

Unterschiedlicher Meinung sind sie jedoch darüber,

1. ob einzelne (private) Arbeitgeber durch finanzielle Anreize[41] und/oder arbeitsrechtliche Gebote und Verbote[42] vom Staat zur Erfüllung seiner Verpflichtungen herangezogen werden können oder sollen,
2. ob „qualifikationsgerechte", „angemessene", „zumutbare" oder „einfache" Arbeit angeboten werden muß,
3. ob tariflicher, untertariflicher oder ggfs. auch übertariflicher, jedenfalls ein über dem Arbeitslosengeld liegender Lohn gezahlt werden soll und
4. wie lange die Wartezeit in Arbeitslosigkeit bis zur Entstehung des „Rechts auf einen Arbeitsplatz" sein soll.

Entsprechend ausformulierte und ausführlich begründete Vorschläge sind die beiden zu Anfang zitierten von Lohmann und Hummel-Liljegren.

Die rechtliche Praktikabilität und Zweckmäßigkeit ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung im einzelnen soll hier ebensowenig diskutiert werden wie Fragen der wirtschaftspolitischen Ordnungskonformität. Nur die arbeitsmarktpolitische Effektivität sei deshalb kurz erörtert, weil die Kodifizierung eines Rechts auf Arbeit oft als gänzlich untaugliches Mittel zur Minderung von Arbeitslosigkeit angesehen wird.

Die Argumentation bezieht sich auf Maßnahmen, die etwa den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach § 91 AFG entsprechen, wie sie in der Regel auch die Verfechter eines relativierten Rechts auf Arbeit im Auge haben. Sie behauptet, kurz zusammengefaßt, vier Effekte, aus denen die Wirkungslosigkeit solcher lohnsubventionierter Beschäftigungen für den Arbeitsmarkt resultiere, nämlich

1. einen Substitutions- oder Verdrängungseffekt,
2. einen Mitnehmereffekt,
3. einen kontraktiven Finanzierungseffekt und
4. einen un- oder sogar kontraproduktiven Allokationseffekt.

4.2. Effekte eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf Arbeit

4.2.1. Verdrängungs- und Mitnehmereffekte

Substitutions- und Mitnehmereffekte bedürfen keiner näheren Erklärung. Beide würden darin bestehen, daß trotz Neueinstellungen kein höherer Beschäftigungsgrad entstünde als ohne die Zuweisung von Arbeitsplätzen aufgrund des „Rechts auf Arbeit", nur daß in einem Fall subventionierte neu eingestellte Arbeitskräfte bisher beschäftigte nicht subventionierte verdrängen, im anderen Fall die neu eingestellten Arbeitskräfte auf Arbeitsplätzen beschäftigt werden, die auch ohne Lohnsubvention besetzt worden wären.

Solche Verdrängungs- und Mitnehmereffekte lassen sich zweifellos nicht ausschließen und wahrscheinlich auch nicht ganz vermeiden, da die Referenz-

41 Z. B. durch Lohnsubventionierung.

42 Z. B. durch Beschäftigungspflichten analog dem Schwerbehindertengesetz, durch Entlassungsverbote oder Entlassungsverpflichtungen analog der „Freimachungsverordnung" von 1919.

größe für „zusätzliche" Beschäftigung nie ganz eindeutig zu definieren und vor allem zu überwachen ist. Aus genau dem gleichen Grunde lassen sie sich aber auch nicht messen[43], so daß man auf Vermutungen angewiesen bleibt, ob sie vorliegen und wie groß sie sind.
Substitutions- und Mitnehmereffekte lassen sich wahrscheinlich am ehesten vermeiden, wenn öffentliche und gemeinnützige Aktivitäten, die zuvor überhaupt nicht durchgeführt wurden, gefördert werden. Bei einer solchen Strategie wird allerdings problematisch, ob diese Aktivitäten bei einer Erholung des Arbeitsmarktes plötzlich wieder eingestellt werden können. U. U. leiten sie aber auch eine langfristig erwünschte Umstrukturierung der Nachfrage und des Arbeitsmarktes im Sinne eines „qualitativen Wachstums" ein.

4.2.2. Finanzierungseffekte
Ein kontraktiver Finanzierungseffekt kann durch den zusätzlichen Mittelbedarf für die Lohnzahlungen an zusätzlich Beschäftigte entstehen. Wird er durch Kürzung anderer Staatsausgaben gedeckt, entfällt öffentliche Nachfrage; bei Steuer- oder Beitragserhöhungen muß mit dem Ausfall privater Konsumnachfrage gerechnet werden; bei Kreditfinanzierung kann ein crowding-out-Effekt entstehen, der die Investitionsgüternachfrage reduziert.
Solche Effekte reduzieren sich jedoch erheblich, wenn man sie gegen die öffentlichen „Kosten" eines Arbeitslosen (Arbeitslosenunterstützungen, Ausfälle von Steuer- und Beitragszahlungen) aufrechnet. Die oft vertretene These, daß ABM budgetneutral zu finanzieren seien[44], geht zwar nicht ganz auf, schon gar nicht wenn das „Recht auf zumutbare Arbeit" erst nach Erschöpfung des Arbeitslosengeldanspruches einsetzt[45], also erst dann, wenn die öffentlichen Kosten für einen Arbeitslosen erheblich sinken. Aber die zusätzlichen Wertschöpfungen wären doch zu einem so geringen Preis zu erlangen, daß es unverständlich wäre, darauf zu verzichten – vorausgesetzt natürlich, man hält sie nicht für völlig sinnlos. Außerdem ist von der Differenz zwischen den (Lohn-)Kosten der ABM und den (eingesparten) Kosten für Arbeitslose zusätzlich ein positiver Nachfrageeffekt zu erwarten, der seinerseits wieder multiplikative Effekte haben kann.

4.2.3. Allokationseffekte
Die Allokationsproblematik läßt sich in die von Lampert gestellte Frage kleiden, „wie durch ABM das Ziel optimaler Allokation des Faktors Arbeit vor allem

43 Vgl. *Hermann Albeck:* Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik, Vortrag auf der Tagung des Ausschusses für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik am 1. und 2. 10. 1981 in Münster. Erscheint in Kürze in den Schriften des Vereins für Socialpolitik, hrsg. von Philipp Herder-Dorneich (im Manuskript S. 8).

44 Die Bundesanstalt für Arbeit spricht von durch ABM „mögliche zusätzliche Beschäftigung mit öffentlichen Mitteln als Alternative zum Unterstützungsbezug" (Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 81).

45 *Hummel-Liljegren* will das „Recht auf zumutbare Arbeit" nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit zugestehen (S. 186), also nach der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Trotzdem spricht er davon, daß den Löhnen und Gehältern die ersparten Arbeitslosengelder gegenüberzustellen seien (S. 182). Hinzu kommt, daß Arbeit aufgrund des Rechts auf Arbeit wohl auch einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen soll; sonst wäre die ABM nicht in vollem Umfang tariflich entlohnt, was *Hummel-Liljegren* jedoch fordert (S. 176).

dann berührt wird, wenn sich die ABM auf den öffentlichen Bereich konzentrieren, wobei sich einmal die Frage stellt, ob hier echter Bedarf gedeckt wird . . ., und zum anderen die Frage, wie die durch ABM induzierte Ausweitung des öffentlichen Sektors künftig finanziert werden soll."[46] Darüber hinaus könnten ABM sogar kontraproduktive Effekte haben, wenn die Befürchtung von Kleinhenz zuträfe, daß sie in der Regel „Notarbeitsplätze" ohne Aufstiegschancen und mit geringen Möglichkeiten der Ausbildung anderweitig nutzbarer Qualifikationen und Erfahrungen darstellen würden, so daß sie bei den Arbeitnehmern zu Resignation und bei den Arbeitgebern zu einem Vorurteil in Bezug auf die Leistungsfähigkeit dieser Arbeitnehmergruppen, ja zu ihrer Stigmatisierung führen könnten.[47]
Als Gegenargument auf den psychischen und sozialen Sinnverlust einzugehen, den Arbeitslosigkeit für den einzelnen oft bedeutet, würde hier zu weit führen. Deshalb seien in möglichster Kürze nur zwei Gegenthesen formuliert: 1. Kann es eine unproduktivere Allokation arbeitswilliger Arbeitskräfte geben als Arbeitslosigkeit? 2. Daß von Resignation und Stigmatisierung nur in Ausnahmefällen die Rede sein kann, läßt sich, wie Rothschild gesagt hat, „auch daran erkennen, wie rasch die Arbeitslosen bei einem Wirtschaftsaufschwung in den Arbeitsprozeß eingegliedert werden können", was „übrigens auch für die beschränkt vermittelbaren und ‚versteckten' (entmutigten) Arbeitslosen" gilt.[48]

4.2.4. Zusammenfassung

Alles in allem wird die Verwirklichung eines „Grundrechts auf Arbeit durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen" – um die Vorschläge aus den letzten Jahren einmal auf diese Kurzformel zu bringen – doch erhebliche Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt haben, vorausgesetzt es gelingt, zusätzliche produktive Tätigkeiten zu fördern, so daß Verdrängungs- und Mitnehmereffekte vermieden werden. Daß solche Tätigkeiten nicht förderungswürdig seien, wird nur behaupten können, wer leugnet, daß es in unserer Gesellschaft noch eine Fülle unerledigter Gemeinschaftsaufgaben gibt[49] und daß in einer Gesellschaft, in der soziale Beziehungen, gesellschaftliche Einschätzungen und Selbstwertgefühle in

46 *Heinz Lampert:* Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Vortrag auf der Tagung des Ausschusses für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik am 1. und 2. 10. 1981 in Münster. Erscheint in Kürze in den Schriften des Vereins für Socialpolitik, hrsg. von Philipp Herder-Dorneich (im Manuskript S. 26).

47 *Kleinhenz,* S. 86.

48 *Kurt W. Rothschild:* Arbeitslose: Gibt's die? In: Kyklos Bd. 31/1978, S. 30.

49 Vgl. Prognos-Report Nr. 7: Die Bundesrepublik Deutschland 1980, 1985, 1990. Basel 1976. – Prognos AG: Potentielle strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Basel 1976. – *Kleinhenz* nennt in diesem Zusammenhang soziale Dienste, Altbausanierung, Entwicklungshilfe, Technologieförderung (S. 91). *Hummel-Liljegren* nennt Küstenschutz, Lärmschutz, Umwelt-Bauten, Landschaftsgestaltung, Forstwirtschaft, städtische Garten- und Parkwege (S. 178), Gesundheitswesen, Altenhilfe, Jugendarbeit (S. 181) sowie soziale Dienste, zivile Dienste, Umweltschutz, Altbausanierung, Verbesserung des Wohnfeldes, alternative Energien, Untertunnelung verstopfter Innenstädte, Aufräumungsarbeiten, Bereitschaftsarbeiten, Archiv- und Bibliothekshilfsarbeiten (S. 187).

hohem Maße von Erwerbspositionen abhängen, „produktive Erwerbslosenfürsorge" – um mit voller Absicht diesen alten Ausdruck zu benutzen – sozialpsychologisch sinnvoller ist als Arbeitslosigkeit.
Andererseits können ABM keine auf Dauer befriedigende Lösung des Beschäftigungsproblems sein, sondern nur „the second best". Man wird wohl Kleinhenz zustimmen können, daß gegenüber „einem (ersatzweisen) Rechtsanspruch auf Beschaffung eines Arbeitsplatzes gegen den Staat ... eine Strategie der strukturell differenzierten Wachstumsförderung und Nachfrageexpansion zur Überwindung der Arbeitsmarktprobleme vorrangig erforderlich und auch erfolgversprechend" erscheint.[50]

5. Das Recht auf Arbeit als verfassungs- und sozialpolitisches Prinzip

Um solchen Vorrang zu sichern, ist über das – relativierte – subjektiv-öffentliche Recht auf Arbeit hinaus immer wieder gefordert worden, den Staat durch allgemeinere – und seien es auch rein deklaratorische – Grundrechte verfassungsmäßig auf permanente Priorität für eine aktive Vollbeschäftigungspolitik und auf den Schutz und die Förderung der Arbeitskraft zu verpflichten.
So hat z. B. Lohmann seiner zitierten Forderung auf Bereitstellung wertschaffender Arbeitsplätze[51] folgenden Formulierungsvorschlag für den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes vorangestellt:
„Recht auf Arbeit
Abs. 1: Alle Deutschen haben das Recht auf Arbeit, um durch eine frei übernommene Tätigkeit ihren Lebensunterhalt produktiv zu erlangen.
Abs. 2: Die Gewährleistung dieses Rechts ist ein Hauptziel und eine ständige staatliche Aufgabe. Zu seiner Verwirklichung trägt der Staat durch eine aktive Vollbeschäftigungspolitik für Erhaltung und Beschaffung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert eine angemessene Allgemein- und Berufsbildung, kostenlose Berufsberatung und Arbeitsvermittlung und fördert die berufliche Wiedereingliederung."
Was spricht eigentlich gegen solche sozialpolitische Innovation? Was spricht dagegen, eine Vorschrift wie die des § 1 des Sozialisierungsgesetzes von 1919 in das Grundgesetz aufzunehmen, daß „die Arbeitskraft als höchstes wirtschaftliches Gut ... unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung" steht?[52]
Der übliche juristische Einwand, daß Grundrechte nach heutigem Rechtsverständnis unmittelbar vollziehbar sein müßten, kann es nicht sein; denn Art. 6 Abs. 1 GG, der den Schutz von Ehe und Familie proklamiert, ist auch nicht exakter und konkreter formuliert, sondern hat genau den gleichen Wortlaut und ist doch als durchaus justitiables Grundrecht anerkannt.
Die Vorteile der Kodifizierung eines „Rechts auf Arbeit für alle Deutschen" und eines „besonderen Schutzes der Arbeitskraft" im Grundgesetz sind jedenfalls dann nicht zu übersehen, wenn man Schnorr von Carolsfeld in seiner Aussage

50 *Kleinhenz*, S. 91.
51 Vgl. Anm. 8.
52 Vgl. *Brauer*, S. 1205, u. *Martiny*, S. 453, Anm. 19.

zustimmt: „Da die Arbeitswirklichkeit eben etwas derart Fundamentales für den einzelnen darstellt, der Staat aber weit weniger Wichtigem sogar seinen Schutz gewährt, ist nicht einzusehen, warum einem jeden dieses Fundamentalrecht auf Arbeit nicht zustehen sollte."[53]
Als wichtigste Vorteile wären vielleicht folgende zu nennen:

5.1. Humanisierung der Arbeit

Der Staat wäre durch sein Grundgesetz darauf verpflichtet, die Humanisierung der Arbeit als fundamentalen Wert und als Staatszweck aktiv zu betreiben. Er hätte sozusagen Fourier'sche Ideen[54] wieder aufzugreifen und voranzutreiben, um eben nicht nur Existenzsicherung durch Arbeit zu gewährleisten, sondern Arbeit auch attraktiver zu machen.

5.2. Soziale und psychische Gefährdung durch Arbeitslosigkeit

Der Staat würde gegen sein Grundgesetz verstoßen, wenn er das Surrogat der Einkommenssicherung für Arbeitslose als dem Einkommenserwerb durch produktive Arbeit gleichwertig behandeln würde. Er wäre vielmehr darauf verpflichtet, die sozialen und psychischen Gefährdungen der personalen Existenz durch Arbeitslosigkeit abzuwenden zu versuchen. Anders gesagt: Die Politik müßte, wenn sie das Recht auf Arbeit nicht vollwertig zu gewährleisten vermag, als Alternative für das Surrogat „Lohnersatz" wenigstens das Surrogat „Ersatzarbeitsplätze" anbieten. (Dies ist das reduzierte, relativierte „Grundrecht des Arbeitslosen auf zumutbare Arbeit").[55]

5.3. Primat der Vollbeschäftigungspolitik

Der Staat würde durch sein Grundgesetz darauf verpflichtet, „der Vollbeschäftigung in Abweichung von der Rangbestimmung des Stabilitätsgesetzes absolute Priorität zu verleihen".[56] In dem Vorschlag von Lohmann ist das ausdrücklich so formuliert.[57]
Das muß keineswegs, wie Zöllner meint, bedeuten, „die ökonomische und ordnungspolitische Vernunft preiszugeben".[58] Die Eckpunkte der magischen Vielecke im Stabilitäts- und im Sachverständigenratsgesetz[59] sind nämlich in

53 *Ludwig Schnorr von Carolsfeld:* Arbeitsrecht. Erlangen 1949, S. 11.
54 Vgl. Abschnitt 3.1., Absatz 4.
55 Vgl. die entsprechenden Formulierungen bei *Hummel-Liljegren,* vor allem den Titel seiner Schrift sowie S. 186.
56 *Zöllner,* S. 93.
57 *Lohmann,* S. 213. Vgl. den Text zu Anm. 51.
58 *Zöllner,* S. 93.
59 § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 lautet: „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."
In § 2 Satz 1 bis 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. 8. 1963 heißt es: „Der Sachverständigenrat soll . . . untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei

ihrem Charakter als Ziel- bzw. Instrumentvariable durchaus nicht gleichwertig. Eine Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts wäre ohne Belang, wenn sie nicht das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes, eines stetigen und angemessenen Wachstums und der Stabilität des Preisniveaus beeinträchtigen würde. Eine Instabilität des Preisniveaus, eine inflatorische Entwicklung (von deflatorischer wagt heute ohnehin niemand zu sprechen), wäre ebenfalls ohne Belang, wenn sie nicht die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen, die marktwirtschaftliche Ordnung und vielleicht sogar – was vor wenigen Jahren noch vehement bestritten worden wäre[60] – einen hohen Beschäftigungsstand beeinträchtigen würde. Der hohe Beschäftigungsstand ist wahrscheinlich das einzige Ziel des „magischen Sechsecks", das keinen instrumentellen Charakter hat. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Stabilität des Preisniveaus sind rein instrumentell. Angemessenes Wachstum, Einkommens- und Vermögensverteilung und marktwirtschaftliche Ordnung haben sowohl Instrument- als auch Zielkomponenten.[61] Vollbeschäftigung dagegen wird nicht deshalb angestrebt, weil sie die Erreichung anderer Ziele – insbesondere des Wachstumsziels – begünstigt, sondern weil menschenwürdige Arbeit, weil „travail attractif" im Sinne Fouriers, auch dann noch einen anthropologischen Wert in sich hat, wenn der Lebensunterhalt auf andere Weise sichergestellt wird. Der „hohe Zielanspruch" des Stabilitäts- und des Sachverständigenratsgesetzes war noch „im Vertrauen auf die Wirksamkeit der keynesianischen Feinsteuerung (. . .) der gesamtwirtschaftlichen Nachfragekomponenten" formuliert worden.[62] Inzwischen hat sich die ökonomische Argumentation fast umgekehrt, ist zu klassischen und neoklassischen Erklärungsmustern zurückgekehrt, nach denen inflatorische Prozesse nicht Mittel zur Überwindung, sondern Ursache von Arbeitslosigkeit sind.

Hierin liegt wirtschafts- und sozialpolitisch gesehen das eigentliche Dilemma der Forderung auf Kodifizierung eines Rechts auf Arbeit. Matthöfer hat recht, wenn er sagt: „Die verfassungsmäßige Verankerung eines Rechts auf Arbeit zielt nur dann in die richtige Richtung, wenn damit gemeint ist, der Staat solle alle Kräfte dafür einsetzen, daß möglichst jeder einen ihm gemäßen Arbeitsplatz findet".[63] Dies kann nur durch erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik und Arbeitsförderungspolitik erreicht werden. Wir – wir Ökonomen – sind aber nicht imstande, eindeutig zu sagen, wie erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik betrieben werden könnte. Jeder Ökonom hat zwar eine Theorie dafür, aber fast jeder hat eine andere. Einen verbindlichen Vorschlag, über den sich die Wissenschaft einig

---

stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden."

60 Vgl. dazu insbesondere die Philipskurven-Diskussion.

61 Insbesondere bei der marktwirtschaftlichen Ordnung ist umstritten, ob sie eines der obersten Ziele eines freiheitlichen Staates oder bloßes Instrument der Steuerung des Wirtschaftsprozesses ist.

62 *Dieter Cassel:* Stabilitätspolitik. In: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München 1981, S. 280.

63 *Hans Matthöfer:* Humanisierung der Arbeit und Produktivität in der Industriegesellschaft. Köln 1977, S. 45.

wäre, dem mit wissenschaftlicher Autorität Erfolg vorausgesagt werden könnte, haben wir leider nicht zu bieten.
Solange das nicht anders ist, ist die Skepsis gegenüber einer Kodifizierung des Rechts auf Arbeit zu verstehen und zu akzeptieren. Denn es wäre – wie Zöllner zu recht sagt – „zuerst zu diskutieren und sinnfällig zu machen, wie das Ziel, jedem einen adäquaten Arbeitsplatz zu beschaffen, verwirklicht werden kann. Über die grundsätzliche Wünschbarkeit, dieses Ziel zu erreichen, besteht weithin Einigkeit. Ist ein akzeptabler Weg gefunden, kann man das Recht auf Arbeit in der Verfassungsordnung verankern".[64] – Das ist wahrlich eine Provokation unserer Wissenschaft!

5.4. Gerechtere Verteilung von Arbeitsplätzen

Der Staat würde durch sein Grundgesetz ermächtigt, Maßnahmen zur „gerechteren Verteilung der Arbeitsplätze" zu treffen,[65] wenn anders Vollbeschäftigung nicht gesichert bzw. wiederhergestellt werden kann. Er könnte, ja er müßte in diesem Fall eine – horribile dictu – Bewirtschaftung, eine Rationierung der knappen Arbeitsplätze durchführen. Denn Produktivitätsfortschritte, die nicht voll in Produktionswachstum umgesetzt werden können oder sollen, erzwingen Freisetzung von Erwerbsarbeit, wenn die durch sie ermöglichte Freistellung von Erwerbsarbeit nicht wahrgenommen wird.
Solche „Bewirtschaftungen" sind seit langem im Arbeitsrecht üblich; man hat sie nur, bis heute, vielfach nicht als solche wahrgenommen. Zwei Beispiele dazu:

a) Vom 66. Lebensjahr an hat jeder sozialversicherte Arbeitnehmer einen Anspruch auf Altersrente. Die staatlichen Gesetze verordnen nicht, daß er mit Vollendung des 65. Lebensjahres aus dem Arbeitsleben auszuscheiden habe. Aber gesellschaftliche Konventionen und zum Teil auch tarifvertragliche Vereinbarungen verordnen es, obwohl gerontologische Empfehlungen für einen allmählichen, zeitlich gestaffelten und individuell variierten Übergang in den Ruhestand in großer Zahl vorliegen.
b) Seit sich nach dem 1. Weltkrieg der 8-Stunden-Tag in fast ganz Europa durchgesetzt hat[66], sind weitere Arbeitszeitverkürzungen über die 48-Stunden-Woche hinaus erstrebt und erstritten worden. Warum sollte die seit 1938 geltende AZO nicht 7½ oder 7 anstatt 8 Stunden pro Tag als höchstzulässige Arbeitszeit festsetzen? Das würde allerdings nur dann zu einer „Rationierung" von Erwerbsmöglichkeiten führen, wenn nicht weiterhin – in stillschweigender Übereinstimmung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, auch Gewerkschaften – permanent und regelmäßig gegen diese Ordnung verstoßen würde, ohne daß es zu Sanktionen käme.

„Bewirtschaftung" von knappen Arbeitsplätzen bedeutet also nichts anderes, als den Gesetzgeber – und zwar mit verfassungsrechtlichem Rang – darauf zu verpflichten, Produktivitätszuwächse in angemessener Weise auf Produktionszuwächse einerseits, Freizeitzuwächse andererseits zu verteilen, was dem

64 *Zöllner*, S. 94.
65 Vgl. den Titel der Schrift von *Zöllner*.
66 Vgl. dazu *Stephan Bauer:* Achtstundentag. In: HdStW, 4. Aufl., Bd. 1, Jena 1923, S. 33.

einzelnen angesichts zeitlich allzu rigide normierter Arbeitsbedingungen in der Regel in freier Entscheidung nicht möglich ist.

5.5. Arbeit und Eigentum in der Verfassungsordnung

Unsere Verfassungsordnung würde durch die Kodifizierung eines „Rechts auf Arbeit für alle Menschen" und eines „besonderen Schutzes der Arbeitskraft" harmonisiert werden. Eigentumsrechte und Arbeitsrechte würden verfassungsrechtlich gleichwertig und gleichgewichtig werden. Die Vorstellung von Fourier und seinen Schülern und Nachfolgern, daß das Recht auf Eigentum und das Recht auf Arbeit korrespondieren müssen[67], würde – endlich – realisiert. Die – von Marx beklagte und kritisierte – Trennung von Produzent (= Arbeiter) und Produktionsmitteln würde insofern kompensiert und legitimiert, als die Arbeitskraft die gleiche verfassungsrechtliche Würde erhielte wie das Eigentum an Produktionsmitteln. Die Lebensbedingungen der überwiegenden Mehrheit unseres Volkes, die von der Verwertung unselbständiger Arbeitskraft abhängen, würden gesellschaftstheoretisch und rechtsphilosophisch den gleichen Rang erhalten wie die kapitalistische Verwertung von Eigentum.

5.6. Schlußbemerkungen

Alle diese Überlegungen scheinen zu belegen, daß ein verfassungsrechtlich verankertes Recht auf Arbeit nicht allein deshalb verworfen werden kann, weil es sich nicht – zumindest zur Zeit noch nicht – als justitiables subjektiv-öffentliches Recht ausgestalten läßt. Das ist bei anderen Grundrechten vielfach auch nicht anders. Ist deshalb ihre Eliminierung aus dem Grundgesetz vorgeschlagen worden, so wie die angebliche Unmöglichkeit der Kodifizierung eines Rechts auf Arbeit begründet worden ist? Ist jemals schlüssig nachgewiesen worden, warum man zwar Ehe und Familie, nicht aber die Arbeitskraft unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellen kann? Ist jemals jemand auf die Idee gekommen, man müsse Art. 14 Abs. 2, die Vorschrift über die „Sozialpflichtigkeit des Eigentums"[68], aus dem Grundgesetz streichen, weil sie als subjektiv-öffentlicher Anspruch nicht justitiabel ist?
Anders gesagt: So sehr die Interpretation der Grundrechte als subjektiver, unmittelbar einklagbarer Anspruch des einzelnen Bürgers[69] zu begrüßen und zu verteidigen ist, so unredlich wäre es, die kodifizierten Grundrechte als solcher Interpretation ohne Schwierigkeit zugänglich und andere Rechte wie das Recht auf Arbeit als grundsätzlich nicht in gleicher Weise kodifizierbar anzusehen. Die Verfassung enthält, auch in ihrem Grundrechtsteil, nicht nur subjektiv-öffentliche Rechte, sondern auch Staatszielbestimmungen und Handlungsaufträge an Gesetzgeber und Regierung. Ob solche Ziele und Aufträge in der Verfassung, in einfachen Gesetzen oder nur in Willenserklärungen von Regierungen und Parteien verankert werden, vermag ihren Rang und ihre Würde, ihr Gewicht im politischen Entscheidungsprozeß durchaus zu beeinflus-

67 Vgl. *Monjau*, S. 743, sowie die in Anm. 39 genannte Literatur.
68 Art. 14 Abs. 2 GG lautet: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen."
69 Art. 1 Abs. 1 GG.

sen. Insofern ist es durchaus fragwürdig – um noch einmal auf das Zitat von Schnorr v. Carolsfeld zurückzukommen[70] –, ob das Recht auf Arbeit für die Lebenswirklichkeit des einzelnen nicht gewichtiger ist als andere Rechte, denen der Staat seinen Schutz gewährt.

6. Folgerungen für ein Forschungsprogramm

Forschungsstrategisch wären internationale Vergleiche besonders interessant, ob und inwieweit sich Auswirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungen und Formulierungen des Rechts auf Arbeit in Verfassungen oder einfachen Gesetzen auf die Arbeitslosigkeit nachweisen lassen – ein interdisziplinärer Forschungsansatz, an dem Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu beteiligen wären. Es haben ja nicht nur zahlreiche Verfassungen deutscher Länder[71], also regionale Verfassungsgeber, das Recht auf Arbeit kodifiziert, sondern auch nationalstaatliche und in gewissem Sinne supranationale Verfassungsgeber, z. B. in der – von der Bundesrepublik Deutschland am 26. 2. 1965 ratifizierten – Europäischen Sozialcharta[72] und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN[73]. Es gibt vor allem in sozialistischen Ländern Verfassungsvorschriften, die bei naiver unbefangener Lektüre zu dem Schluß verleiten könnten, daß es in diesen Ländern Probleme der Arbeitslosigkeit nicht gäbe. Wenn es z. B. in der Verfassung der UdSSR (Art. 118) heißt, daß „das Recht auf Arbeit durch die sozialistische Organisation der Volkswirtschaft, das stetige Wachstum der Produktionskräfte der Sowjetgesellschaft, die Ausschaltung der Möglichkeit der Wirtschaftskrisen und die Liquidierung der Arbeitslosigkeit" gewährleistet wird, könnte man annehmen, daß es nur einer Umwandlung kapitalistischer in sozialistische Gesellschaften bedürfe, um das Problem Arbeitslosigkeit vollständig zu eliminieren.

Es ist hier weder Ort noch Zeit nachzuweisen, daß das Paradoxon unzureichender Beschäftigungsgelegenheiten bei unzureichender Bedürfnisbefriedigung viel eher aus arbeitsteiliger Produktion denn aus ungleicher Vermögensverteilung resultiert. Die Vergesellschaftung der Produktionsmittel und Arbeitseinsatzbefehle lösen ganz sicher nicht das Problem, wie in einer hochtechnisierten arbeitsteiligen Gesellschaft alle Arbeitswilligen angemessen produktive Arbeitsplätze finden können, sondern verschleiern es nur. Die Frage, wie hochproduktive Produktionsmöglichkeiten eingesetzt werden sollen, um einerseits bestmög-

70 Vgl. Text zu Anm. 53.

71 Vgl. Anm. 32.

72 Trotz der Überschrift „Das Recht auf Arbeit" enthält Art. 1 der Europäischen Sozialcharta allerdings nur die Verpflichtung der Signatarstaaten, einen „möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstand als eines ihrer Hauptziele und als eine ihrer wichtigsten Aufgaben zum Zwecke der Erreichung der Vollbeschäftigung anzuerkennen" sowie „das Recht der Arbeitnehmer wirksam zu schützen, ihren Lebensunterhalt in einem frei eingegangenen Arbeitsverhältnis zu verdienen."

73 Art. 23 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1948 formuliert entschiedener und weniger eingeschränkt als die Europäische Sozialcharta: „Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit" (*nicht nur auf* Unterstützung *bei* Arbeitslosigkeit).

liche Versorgung der Gesamtbevölkerung, andererseits bestmögliche Verwertung der Arbeitskräfte – bestmöglich sowohl im Sinne der Produktivität wie der Humanität – sicherzustellen, bleibt unabhängig von den Eigentumsverhältnissen in jeder Gesellschaft neu gestellt.

Dieses Referat sollte gezeigt haben, daß es vielerlei Argumente für und wider ein verfassungsrechtlich oder durch einfaches Gesetz[74] oder auch nur durch Einrichtungs- bzw. Organisationsnormen[75] gewährleistetes Recht auf Arbeit gibt. Historische Rückblicke zeigen, daß ein Recht auf Arbeit nicht immer schon dadurch garantiert ist, daß es rechtlich kodifiziert wird, und daß es nicht umso zuverlässiger garantiert ist, je höher der rechtliche Rang ist, in dem es kodifiziert wird. Wenn man Korrelationen zwischen Rechtsnormen und wirtschaftlichen und sozialen Zielen ermitteln will, ist der zwischenstaatliche Vergleich wahrscheinlich das ertragreichste Verfahren. Konkret: Ist Arbeitslosigkeit dort geringer, wo das Recht auf Arbeit präziser und mit höherer rechtlicher Würde verankert ist als anderwärts? Diese Fragestellung wäre ein empirischer Test auf jahrhundertelange gesellschaftstheoretische Spekulationen und insofern sinnvoller als die Fortsetzung solcher Spekulationen.

Vergleiche zwischen den deutschen Bundesländern dürften in diesem Zusammenhang allerdings wenig ertragreich sein. Denn obwohl manche Länderverfassungen das Recht auf Arbeit kodifiziert haben, haben doch die Länder in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die die entscheidenden arbeitsmarktpolitischen Daten setzt, nur geringe Kompetenzen. Vergleiche zwischen verschiedenen europäischen Staaten, z. B. zwischen Dänemark, den Niederlanden, Österreich, Schweden, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland könnten eher die Phantasie und Vitalität der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik anregen. Dabei ist die Kodifizierung eines Rechts auf Arbeit nur ein Beispiel. Was interdisziplinäre Forschung und – durch deren Ergebnisse – auch die Politik beflügeln könnte, wäre vor allem der Nachweis, daß es Zusammenhänge zwischen rechtlich formulierten Zielsetzungen und erreichten wirtschaftlichen und sozialen Zielen gibt – oder eben auch nicht gibt.

Zusammenfassung

Das „Recht auf Arbeit" ist in der sozialstaatlichen Ideengeschichte vielfach als vorkonstitutionelles Menschenrecht verstanden worden. Positiv-rechtlich ist seine verfassungsrechtliche Kodifizierung ebenso oft gefordert wie (wegen der Schwierigkeit seiner rechtlichen und wirtschaftspolitischen Durchsetzbarkeit) verworfen worden. Seit dem Versagen der Vollbeschäftigungspolitik wird es erneut lebhaft diskutiert.

Eine historische Betrachtung vermag sowohl die Breite der Interpretationsmöglichkeiten des Begriffs „Recht auf Arbeit" als auch die Erfahrung aufzuzeigen, daß Arbeitslosigkeit nicht schon durch Kodifizierung eines „Rechts auf Arbeit" verhindert wird (Abschnitt 3). Eine arbeitsmarktpolitische Betrachtung zeigt,

74 Wie in der Bundesrepublik durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (vgl. Anm. 59).

75 Wie in der Bundesrepublik durch das Arbeitsförderungsgesetz für die Bundesanstalt für Arbeit.

daß die Kodifizierung des „Rechts auf Arbeit" nicht wirkungslos bleiben muß, wenn es gelingt, Verdrängungs- und Mitnehmereffekte zu vermeiden (Abschnitt 4). Daraus ergibt sich forschungsstrategisch die Frage, ob durch internationale Vergleiche von Rechts- und Wirtschaftsordnungen die Wirkung unterschiedlicher Kodifizierungen des Rechts auf Arbeit nachgewiesen werden kann (Abschnitt 6). Eine rechts- und sozialpolitische Betrachtung (Abschnitt 5) läßt den Schluß zu, daß die Kodifizierung eines „Rechts auf Arbeit" nicht schon deshalb sinnlos sein muß, weil es sich nur schwer als justitiables subjektiv-öffentliche Rechte, sondern auch Staatszielbestimmungen und Handlungsaufträge an den Gesetzgeber und die Regierung. Wegen der Bedeutung des „Rechts auf Arbeit" für die Lebenswirklichkeit des einzelnen ist daher durchaus die Frage gerechtfertigt, ob es nicht ebenso wie z. B. die Eigentumsgarantie grundgesetzlichen Rang haben sollte.

Summary

In the history of welfare state ideologies the "right to work" ist often conceived as a basic human right. It constitutional codification has been called for as many times as that call has been dismissed (due to the difficulty of its legal and economic-political enforceability). Since full employment policy has failed, there is again a great deal of discussion about it.

A historical view shows both the variety of possible interpretation of the concept of the "right to work" and the experience that unemployment cannot simply be avoided by laying down by law a "right to work" (part 3). From a labour market policy perspective, a codification of the "right ot work" need not be ineffective provided that certain adverse effects which could lead to supersession or unjust advantages can be precluded (part 4). This leads, from a research strategy point of view, to the question whether the effect of different codifications of the right to work may be proven by making international comparisons of legal and economic systems (part 6). From a legal and social-political point of view (part 5) it need not necessarily be pointless to create a statutory right to work, simply because it can only with difficulty framed as an individual public law right that is susceptible of judicial control; for the list of basic rights in the Constitution not only includes such individual public law rights, but also determines the goals of the State and contains mandates for action addressed to the legislature and the government. The significance of the right to work for the life of the individual therefore justifies the question whether it ought not to have a constitutional importance in precisely the same way as, e. g., the guarantee of the right to own property. Defining the limits of the principle of common burdens for all social insurance and provision schemes can no longer be avoided, otherwise the inequality of overprovision or underprovision will be maintained.

A sharper line must be drawn between the principle of solidary participation in social security benefits and secondary social security aids. In this context the social-insurance concept of "social sharing" must not be seen as a maintenance element within the meaning of social assistance.