

Andrea Karsten/Ulrich Mückenberger

»Geplante Arbeitslosigkeit«

Das »Coswiger Beschäftigungsmodell« – eine Alternative zur Langzeitarbeitslosigkeit?

Wenn 4 Millionen Menschen einer Volkswirtschaft keine Arbeit haben, obwohl sie ihre Arbeitskraft anbieten, dann lebt diese Volkswirtschaft, unabhängig vom Schicksal des Einzelnen, weit unter ihren Möglichkeiten. In einem solchen Fall ist der Staat gefordert, Rahmenbedingungen zu verändern, um die Abwärtsspirale von fehlenden Arbeitsplätzen, nachlassender Kaufkraft und erschöpften Sozialkassen aufzuhalten.

Keinesfalls liegt die Lösung für diese Problematik in betriebsbedingten Kündigungen und der Verlängerung von Lebensarbeitszeiten. Um der Menschen willen, die von Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht sind, gilt es, kreative, dezentrale Lösungsansätze zuzulassen, solange die große Politik in Stillstand verharrt und ihrer Verpflichtung zur Veränderung erstarrter Strukturen nicht nachkommt.

Einen möglichen dezentralen Lösungsansatz bietet das »Beschäftigungsmodell Coswig«. Von einem kreativen Vizebürgermeister und Mathematiker erdacht und im Oktober 1994 begonnen, ist es inzwischen zu einem Begriff geworden, der nicht nur die ostdeutschen Kommunen beschäftigt. Die Bundesanstalt für Arbeit hat jedoch interveniert, um zu verhindern, daß dieses Modell bundesweit Schule macht.

Regionale Problematik

1994 war der Mathematiker und Querdenker Bernhard Kroemer, der als Vizebürgermeister und 1. Beisitzer der Stadt Coswig bei Dresden innerhalb weniger Jahre nach der Wende mehr als 900 Kündigungen im öffentlichen Dienst aussprechen mußte, auf die Idee gekommen, einen Versuch zu starten, »Arbeit herzugeben, um sie behalten zu können«.

Allein im Erzieherinnenbereich hatte es aufgrund drastischer Geburtenrückgänge auf ein Drittel der früheren Geburtenzahlen 172 betriebsbedingte Kündigungen gegeben. 300 Stellen waren auf 128 zusammengeschmolzen worden, und die Anwendung des Erfordernisses der Sozialauswahl nach § 1 KSchG hatte zur Folge, daß nur noch weniger als ein Drittel der Erzieherinnen jünger als 40 Jahre war. Der Abbau weiterer 57 Stellen bis 1998 stand bevor. Fuhr man nach dem gleichen Prinzip fort, so gab es im Jahr 2000 keine Erzieherin mehr unter 50 Jahren.

Auch die Möglichkeit, den derzeitigen Bestand an Erzieherinnen durch Teilzeitarbeit über die Jahre zu retten, schied aus. Schon 1997 hätte die wöchentliche Arbeitszeit bei 25 Stunden gelegen, mit fallender Tendenz bis zu 20 Wochenstunden im Jahr 2000. Zudem bedeutete jede weitere Kündigung eine weitere Verschlechterung für die Arbeitslosensituation der Region Meißen. Mit 16,6% Arbeitslosigkeit und einem 77%igen Frauenanteil an der Langzeitarbeitslosigkeitsquote war die

Chance, in absehbarer Zeit einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen, gleich Null. In dieser Situation »erfand« B. Kroemer sein Personalabbau-Modell, das von der Idee ausging,

1. teure und für die Betroffenen nachteilige Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden,
2. Erzieherinnen-Qualifikationen zu erhalten und
3. eine pädagogisch sinnvolle Altersstruktur zu erhalten.

Das Modell vermied die beschriebenen Negativfolgen und, was Kroemer bei seiner mathematisch-statistischen Überprüfung herausfand, war sparsamer als die üblichen Kündigungsverfahren.

Praktischer Ablauf

Das Coswiger Modell war darauf ausgelegt, den notwendigen Personalabbau sozialverträglich zu machen. Die üblichen Instrumente

- Vermittlung der Erzieherinnen durch das Arbeitsamt,
- Ausnutzen der natürlichen Fluktuationsrate und
- Erreichen der Altersgrenze

wurden ergänzt durch eine Variante, die es zuvor noch nicht gab. In einem Rotationsverfahren sollte jede Erzieherin innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren ein Jahr arbeitslos sein, so daß sich drei Personen zwei Arbeitsplätze teilen. »Geplante Arbeitslosigkeit« wurde damit als Instrument zur Vermeidung der zu erwartenden Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt.

Zum Oktober 1994 wurde den ersten 25 Erzieherinnen entsprechend dem errechneten Bedarfsschlüssel gekündigt, und zwar nicht, wie unter Bedingungen der Sozialauswahl üblich, nur den jungen Frauen. Die Kündigungen betrafen alle Altersgruppen, so daß die Altersstruktur insgesamt erhalten blieb.

Alle 25 Erzieherinnen bekamen gleichzeitig mit der Kündigung einen neuen Arbeitsvertrag, der sie dazu berechtigte, nach einem Jahr in ihrem Beruf zurückzukehren. In einer zuvor getroffenen Vereinbarung verpflichteten sich die in ihrem Beruf verbleibenden Erzieherinnen dazu, ihre Vorgängerin in der Arbeitslosigkeit abzulösen, wenn deren Bemühungen um einen neuen Arbeitsplatz und ihre Vermittlung durch das Arbeitsamt innerhalb eines Jahres scheiterten. Mit diesem Solidarpakt, bei dem insbesondere die über 50jährigen Erzieherinnen auf ihre Unkündbarkeit zugunsten einer überzeugenden Lösung für alle Betroffene verzichteten, wurde die Rückkehrmöglichkeit für die nun arbeitslosen Erzieherinnen gesichert. Aber auch für diejenigen, die sich während des einen Jahres der Arbeitslosigkeit neu orientierten und ihr Beschäftigungsverhältnis durch einen Aufhebungsvertrag auflösten, war mit der in Aussicht gestellten Zahlung einer Abfindung in Höhe des 8fachen Brutto-Monatslohnes ein Anreiz geschaffen, ihren alten Arbeitsplatz zu verlassen.

Dokument 1: Die Dienstvereinbarung

Vereinbarung zum Beschäftigungsmodell »Sonntagsjahr«

zwischen der Stadtverwaltung Coswig

und dem Personalrat der Stadtverwaltung Coswig

1. Die Bereitschaft zur Teilnahme am Beschäftigungsmodell »Sonntagsjahr« für die Erzieherinnen der Krippen, Kindergärten und Horte in Coswig garantiert den Schutz vor dauerhaften Bedarfskündigungen und Langzeitarbeitslosigkeit. Das Recht des Arbeitgebers zu verhaltensbedingten Kündigungen bleibt davon unberührt.
2. Die Erzieherinnen, die die Teilnahme ablehnen, haben sich für die folgende Teilzeitarbeit entschieden:

1994 : 32 h	1997 : 23 h	2000 : 19 h
1995 : 30 h	1998 : 21 h	2001 : 19 h
1996 : 27 h	1999 : 19 h	2002 : 20 h

Diese Teilzeitarbeit gilt auch bei späterem Widerruf der Bereitschaftserklärung.

3. Die Auswahl der Gruppen, die die Beschäftigungspause einlegen, erfolgt grundsätzlich nach dem Geburtsjahr der Erzieherinnen. Ausnahmen erfolgen nur mit Zustimmung des Personalrates.
4. Der Arbeitnehmer verzichtet auf die Kündigungsschutzklage vor dem Arbeitsgericht, da gleichzeitig der Arbeitsvertrag über die Wiedereinstellung nach der Beschäftigungspause mit der betriebsbedingten Kündigung ausgehändigt wird.
5. Wird trotz Beschäftigungspause und Wunschzeit der Bedarf entsprechend der zu betreuenden Kinder überschritten, wird für alle anderen Erzieherinnen die gleiche Teilzeitarbeit vereinbart.
6. Weitere Arbeitszeitreduzierung ist auf Wunsch der Erzieherinnen in der Beschäftigungspause jederzeit in beliebiger Höhe möglich.
7. Sechs Monate vor der Beschäftigungspause wird Vollbeschäftigung garantiert.
8. Die Abfindung beträgt pro Monat 250,- DM und wird auf Wunsch als Jahresbetrag von 3000,- DM ausgezahlt. Wird die Beschäftigungspause verkürzt, ist die anteilige Abfindung zurückzuzahlen.
9. Auf Wunsch der Erzieherin kann die Beschäftigungspause unter gleichen Bedingungen verlängert werden.
10. Beim endgültigen Ausscheiden auf Entschluß der Erzieherin wird eine Abfindung in achtfacher Höhe des letzten Monatsbruttolohnes gezahlt.
Diese Regelung gilt nur bis ein Jahr vor dem Eintritt in die Altersrente.
Diese Regelung gilt auch für das Ausscheiden während der Beschäftigungspause.
11. Verhindert eine langfristige, die Dauer der Beschäftigungspause überschreitende Umschulungsmaßnahme die planmäßige Wiederaufnahme der Erziehungstätigkeit, gilt die Wiedereinstellungsgarantie auch für den Zeitpunkt des Ablaufens des Bezuges von Arbeitslosengeld nach der Umschulungsmaßnahme.
12. Leiterinnen und Personalratsmitglieder nehmen gleichberechtigt am Beschäftigungsmodell teil, ohne in der Beschäftigungspause ihren Status zu verlieren.
13. Die Aufnahme einer anderen Arbeit während der Beschäftigungspause ist möglich, ohne die Wiedereinstellungsgarantie zu verlieren.
14. Die probeweise Aufnahme einer anderen Arbeit ohne Punkt 10 ist möglich. Dabei ist die Entscheidung über das endgültige Ausscheiden oder die Wiederaufnahme als Erzieherin innerhalb eines Jahres dem Arbeitgeber mitzuteilen.
15. Bei Beendigung des Modells werden alle Erzieherinnen gleichgestellt und nach Bedarfsanalyse neu entschieden.
16. Die Beschäftigungspause wird vom Arbeitgeber der Stadt Coswig als Beschäftigungszeit für Anrechnungszeiten zur Altersstufenregelung und Betriebsjubiläen anerkannt.
17. Der Einsatz der Erzieherinnen erfolgt in Coswiger: Kinderkrippen
Kindergärten
Schulhorten

Die Umsetzungen von Kinderkrippen in Schulhort und umgekehrt werden auf das unvermeidliche Maß reduziert.

18. Die Unterlagen zum Beschäftigungsmodell werden unter Einbeziehung des Personalrates jährlich im III. Quartal aktualisiert.
19. Die Kündigung dieser Vereinbarung ist zum Ende des III. Quartals des Folgejahres zulässig. In diesem Fall wirkt die Vereinbarung bis zum Abschluß einer neuen Vereinbarung nach.
20. Diese Vereinbarung tritt rückwirkend ab 01. 10. 1994 in Kraft.

Coswig, 25. 01. 1995
Reichenbach
Bürgermeister

Fischer
Personalrat

»Ich bin bereit.

1. vom 01. 10. 1994 bis 30. 09. 1995

jeweils ein Arbeitslosenzahl einzulegen.

Ich bin bereit, zum 30. 09. 2002 das Arbeitsverhältnis mit der Stadtverwaltung Coswig endgültig zu lösen.

Diese Bereitschaft gilt nur unter folgenden Bedingungen:

1. mindestens ein halbes Jahr vor der Arbeitslosigkeit Vollbeschäftigung.
2. je einjährigem Arbeitslosenzahl 3000,- DM Nettoabfindung,
3. beim endgültigen Ausscheiden am 30. 09. 2002 eine Abfindung in Höhe des Siebenfachen des letzten Monatsbruttolohnes,
4. beim endgültigen Ausscheiden am 30. 09. 2002
Vollbeschäftigung ab 01. 10. 1995 bis 30. 09. 2002.

Name: ...

Geburtsdatum: ...

Unterschrift Coswig, den ...

Fünf Monate, nachdem das Rotationsmodell begonnen hatte und 25 Erzieherinnen arbeitslos geworden waren, nahm das Arbeitsamt Riesa auf Weisung der Bundesanstalt für Arbeit durch Bescheid nach § 45 SGB X die Bewilligung der Zahlung von Arbeitslosengeld zurück. Die eingehende Prüfung habe ergeben, daß die arbeitslosen Erzieherinnen der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stünden, da sie durch den Wiedereinstellungsvertrag und die zugesagte Abfindungszahlung weiterhin eine enge Bindung an ihren früheren Arbeitgeber hätten. Ihre Arbeitslosigkeit sei nicht »echt«; die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nach § 100 AFG nicht erfüllt. Insbesondere die positive Verfügbarkeit nach § 103 Abs. 1 wurde in Frage gestellt.

In einem Musterprozeß klagte eine der 25 Erzieherinnen vor dem Sozialgericht Dresden auf Zahlung von Arbeitslosengeld. Das Sozialgericht Dresden befand, die Klägerin sei anspruchsberechtigt, da sie glaubwürdig versichert habe, daß sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehe. Zu einer Überprüfung der Arbeitsbereitschaft habe es nicht kommen können, da es keine Stellenangebote im Erzieherinnenbereich gäbe.

Dokument 3: Urteil des Sozialgerichts Dresden vom 21. 11. 1995 im Rechtsstreit einer der beteiligten arbeitslosen Arbeitnehmerinnen gegen die Bundesanstalt für Arbeit (Az. S 1 A 1 479/95)

Im Streit ist der Aufhebungsbescheid der Beklagten vom 17. 03. 1995 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 03. 05. 1995 sowie die Weitergewährung des Alg über den 18. 03. 1995 hinaus bis zum 30. 09. 1995. Die zeitliche Begrenzung ergibt sich daraus, daß die Klägerin ab 01. 10. 1995 wieder in einem Arbeitsverhältnis bei der Stadt Coswig steht.

Die Beklagte stützt die Rücknahme des Bewilligungsbescheides ab 20. 03. 1995 auf § 45 Abs. 1 und Abs. 2 Sätze 1 und 2 SGB X. Hiernach kann unter bestimmten Voraussetzungen ein begünstigender Verwaltungsakt zurückgenommen werden, wenn sich nach dessen Erlass seine Rechtswidrigkeit zweifelsfrei herausstellt.

Die Rücknahme des Bewilligungsbescheides vom 27. 09. 1994 ab 20. 03. 1995 nach Maßgabe dieser Norm scheitert jedoch bereits daran, daß seine Rechtswidrigkeit nicht mit dem notwendigen Grad an Sicherheit festgestellt werden kann.

Die Beklagte führt die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides vom 27. 09. 1994 darauf zurück, daß – wie eine nachträgliche Überprüfung ergeben habe – die Klägerin trotz ihrer Arbeitslosmeldung mit Wirkung ab 01. 10. 1994 weder arbeitslos noch verfügbar gewesen sei. Dieser Rechtsauffassung muß jedoch entgegengetreten werden.

Gemäß § 101 Abs. 1 Satz 1 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ist arbeitslos ein Arbeitnehmer, der vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht. Der Arbeitnehmer steht dann nicht mehr in einem Beschäftigungsverhältnis, wenn der Arbeitgeber eine Verfügungs-

gewalt über ihn nicht mehr beansprucht und der Arbeitnehmer sie nicht mehr anerkennt (BSG SozR 3 – 4100 § 101 Nr. 4; Hennig/Kühl/Heuer/Henke, AFG, Stand August 1995, § 101 Anm. 4). Es spielt hierbei keine Rolle, ob das Arbeitsverhältnis noch weiter fortbesteht.

In diesem Sinne ist die Klägerin in der Zeit vom 01.10.1994 bis 30.09.1995 arbeitslos gewesen. Der Arbeitgeber hatte sie zum 01.10.1994 entlassen, was die Klägerin wegen der Zusage im Zusammenhang mit dem »Sonntagsjahr« akzeptierte. Damit bestand in dieser Zeit naturgemäß weder ein Direktionsrecht des Arbeitgebers noch eine Arbeitsbereitschaft der Klägerin. Beide Vertragsparteien gingen übereinstimmend davon aus, daß eine Verpflichtung zur Arbeitsleistung in der in Streit stehenden Zeit nicht bestand.

Die Klägerin war im übrigen auch in der streitigen Zeit Arbeitnehmerin, denn es sind keine Anhaltspunkte vorhanden, aus denen sich ergeben könnte, daß sie im streitigen Zeitraum aus dem Arbeitsleben als abhängig Beschäftigte ausscheiden wollte.

Die Beklagte ist dagegen der Auffassung, daß Arbeitslosigkeit deshalb nicht eingetreten sein könne, weil wegen der Zusagen des Arbeitgebers im Rahmen des »Sonntagsjahres« weiterhin qualitativ bedeutende Bindungen zwischen der Stadt Coswig und der Klägerin in erheblichem Umfang bestanden hätten.

Letzteres ist sicherlich richtig. Dennoch kann hieraus nicht der Schluß auf das Nichtvorhandensein von Arbeitslosigkeit gezogen werden. Das für die Beurteilung der Arbeitslosigkeit maßgebliche Beschäftigungsverhältnis, das sich in der Welt des Faktischen abspielt, wird nicht von arbeitsvertraglichen Abmachungen berührt, was unbestritten ist und was sich bereits daraus ergibt, daß sogar bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis Arbeitslosigkeit eintreten kann, wenn nur der faktische Zugriff auf die Arbeitskraft im gegenseitigen Einvernehmen ausgeschlossen ist. Umso weniger ist ein Beschäftigungsverhältnis anzunehmen, wenn zwischen den Vertragsparteien Einigkeit über den Beginn eines Arbeitsverhältnisses und der damit zusammenhängenden Verpflichtung zur Erbringung einer Arbeitsleistung erst ab einem künftigen Zeitpunkt vereinbart war.

Auch aus dem Begriff der Suspendierung des Arbeitsverhältnisses kann die Beklagte kein durchschlagendes Argument für ihren Standpunkt herleiten. Aus den Gesamtumständen ist zweifelsfrei herzuleiten, daß die Kündigung des Arbeitsverhältnisses der Klägerin zum 30.09.1994 nicht zu einer endgültigen Trennung der Vertragsparteien führen sollte, zumal die Beteiligten bereits zum Zeitpunkt der Kündigung eine Wiedereinstellung zum 01.10.1995 vereinbarten. Doch auch hier gilt das bereits oben Gesagte. Das heißt, Arbeitgeber und Arbeitnehmerin waren sich einig, daß bis zum 30.09.1995 keine Verpflichtung zur Erbringung von Arbeitsleistungen bestand, so daß ein Beschäftigungsverhältnis nicht vorliegen konnte und somit zwingend Arbeitslosigkeit angenommen werden muß. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auch bei Streik und Aussperrung, wo es zu einem Schwebezustand der arbeitsvertraglichen Beziehungen kommt, in der Regel Arbeitslosigkeit angenommen wird (vgl. Steinmeyer in Gagel AFG § 101 Anm. 13 ff.).

Hinsichtlich der weiteren Anspruchsvoraussetzung der Verfügbarkeit gemäß § 103 AFG, die von der Beklagten in Abrede gestellt wird, ist zu unterscheiden zwischen der objektiven und der subjektiven Verfügbarkeit.

Die objektive Verfügbarkeit der Klägerin ist vorhanden, und zwar sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AFG). Die Klägerin kann sämtliche zumutbaren Beschäftigungen unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes ausüben. In ihrem Antrag auf Alg vom 07.09.1994 machte sie keinerlei Einschränkungen. Auch die von der Kammer als Zeugin vernommene zuständige Vermittlerin Langner berichtete, daß sich die Klägerin vollen Umfanges der Vermittlung zur Verfügung stellte. Auch rechtliche Einschränkungen sind für den in Streit stehenden Zeitraum weder vorgetragen worden noch sonst ersichtlich.

Die Beklagte dagegen ist der Auffassung, daß die objektive Verfügbarkeit der Klägerin deshalb ausgeschlossen sei, weil ihr bereits zum Zeitpunkt der Entlassung eine Wiedereinstellung zum 01.10.1995 zugesagt und im Rahmen des »Sonntagsjahres« weitere Vergünstigungen versprochen worden seien. Dem ist entgegenzuhalten, daß sich alle diese Vereinbarungen und Zusagen auf eine Zeit außerhalb des streitigen Zeitraumes beziehen. Sie beeinträchtigen in keiner Weise den Umfang der objektiven Verfügbarkeit in der Zeit bis zum 30.09.1995.

Eine rechtserhebliche Einschränkung der objektiven Verfügbarkeit ergibt sich vor allem nicht daraus, daß zwischen der Stadt Coswig und der Klägerin ein Arbeitsvertrag vom 01.09.1994 bestand, mit dem ein Arbeitsverhältnis ab 01.10.1995 begründet worden war. Dieser Arbeitsvertrag war nicht so zu verstehen, daß die Klägerin sich schuldrechtlich bindend verpflichtete, mit der Stadt Coswig ab 01.10.1995 ein Arbeitsverhältnis einzugehen.

Die Interessenlage war vielmehr so, daß die Klägerin jederzeit aus dem Vertrag entlassen werden konnte. Dies war von der Stadt Coswig sogar erwünscht. Die Klägerin beschränkte in Kenntnis dieser Tatsache ihre Vermittlungsbereitschaft auch nicht auf befristete Arbeitsverhältnisse bis zum 30.09.1995, sondern war trotz des abgeschlossenen Arbeitsvertrages bereit, unbefristete Arbeitsverhältnisse über den 30.09.1995 hinaus einzugehen mit der Folge, daß der mit der Stadt Coswig abgeschlossene Arbeitsvertrag gegenstandslos wurde.

Was die subjektive Verfügbarkeit der Klägerin angeht, so ergibt sich deren Definition aus § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a AFG. Danach muß der Arbeitslose bereit sein, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die er ausüben kann und darf.

Ob die Klägerin eine derartige Bereitschaft ohne innere Vorbehalte ernstlich hatte, konnte die Kammer unter Ausschöpfung sämtlicher Erkenntnisquellen nicht mit Sicherheit feststellen. Die Klägerin machte einerseits in ihrem Antrag auf Alg vom 07.09.1994 hinsichtlich ihrer Verfügbarkeit keinerlei Einschränkungen. Die Zeugin Langner führte aus, daß auch ihr gegenüber die Klägerin uneingeschränkte Vermittlungsbereitschaft zum Ausdruck brachte. Andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, daß sich möglicherweise eine innere Vermittlungsunwilligkeit daraus ergab, daß die Klägerin durch den bereits am 01.09.1994 abgeschlossenen und ab 01.10.1995 wirksamen Arbeitsvertrag, ergänzt durch weitere Zusagen im Rahmen des »Sonntagsjahres« hinsichtlich einer Weiterbeschäftigung, voll abgesichert war, so daß die Unterstellung einer beträchtlichen Hemmschwelle hinsichtlich der Annahme eines Arbeitsangebotes, schon gar wenn es über den 01.10.1995 hinausginge und zu schlechteren, wenn auch noch zumutbaren Konditionen im Vergleich zu den vertraglichen Bedingungen bei der Stadt Coswig gemacht worden wäre, der sozialen Realität nahe kommt.

Allerdings war die Kammer nicht in der Lage, sich letzte Gewißheit über das Ausmaß einer möglichen generellen Einschränkung der subjektiven Verfügbarkeit der Klägerin zu verschaffen. Es kann nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, daß die Klägerin trotz der weitgehenden Zusagen der Stadt Coswig im erforderlichen gesetzlichen Rahmen vermittlungsbereit war. Zusätzliche Tatsachen, die zweifelsfreien Aufschluß über eine eingeschränkte Vermittlungsbereitschaft gegeben hätten, sind nicht vorhanden (vgl. Steinmeyer in Gagel § 103 Anm. 167). Der Klägerin ist vor allem in der Zeit vom 01.10.1994 bis 30.09.1995 kein Arbeitsangebot unterbreitet worden, wobei ihre Reaktion hierauf die Ernsthaftigkeit ihrer umfassenden Vermittlungsbereitschaft erhellt hätte.

Da nach allem das Fehlen der subjektiven Verfügbarkeit der Klägerin nicht mit dem notwendigen Grad an Sicherheit festgestellt werden kann, steht die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides vom 27.09.1994 nicht fest. Die objektive Beweislast im Falle der Rücknahme oder Aufhebung eines begünstigenden Verwaltungsaktes trägt jedoch die Beklagte (BSG SozR 4100 § 132 Nr. 1; BSG SozR 1300 § 45 Nr. 41; Schroeder/Printzen/Wiesner, Kommentar zum SGB X, 2. Auflage § 45 Anm. 3; Kasseler Kommentar – Steinwedel Band II, Stand April 1995, § 45 Anm. VI; Steinmeyer in Gagel § 103 Anm. 19). Somit entfällt die Grundlage für die Rücknahme des Bewilligungsbescheides vom 27.09.1994 nach Maßgabe des § 45 SGB X. Das hat zur Folge, daß der Klägerin das Alg über den 18.03.1995 hinaus bis zum 30.09.1995 zusteht. Die Klägerin war während dieser Zeit ortsanwesend und verfügbar. Irgendwelche sonstigen Umstände, die zum Wegfall einer Anspruchsvoraussetzung während der streitigen Zeit führen könnten, sind nicht erkennbar.«

Gegen dieses Urteil legte die Bundesanstalt für Arbeit beim Landessozialgericht Riesa Berufung ein. Das Urteil steht noch aus. Seit der Intervention der Bundesanstalt für Arbeit ist das Coswiger Beschäftigungsmodell ausgesetzt. 10 der 128 Erzieherinnen haben sich seither neu orientiert und ihren Arbeitsplatz aufgegeben. Die verbleibenden, gekündigten Erzieherinnen wurden wieder eingestellt, um nicht gänzlich mittellos zu sein. Alle Erzieherinnen gingen solidarisch auf Teilzeitarbeit und arbeiten nun 35 Wochenstunden. Die Bezahlung entspricht 36 Wochenstunden und ist auf der Basis von BAT § 15 (Lohnausgleich bei regelmäßiger Absenkung der Arbeitszeit um 5 Stunden) tariflich abgesichert.

Bereits 1997 wird die Arbeitszeit aufgrund weiter fallenden Bedarfs für alle deutlich unter 30 Stunden fallen. Es ist zu vermuten, daß die von beiden Seiten kündbare Betriebsvereinbarung keinen langen Bestand haben wird.

Mit statistischen Rechnungen erstellte B. Kroemer die mathematischen Grundlagen für sein Modell. Über einen Zeitraum von 10 Jahren ermittelte er anhand von Geburtsziffern und durch Prognosen die Bedarfe an Erzieherinnenstellen für Krippenplätze, Kindergarten und Schulhort bis zum Jahr 2004. Gegengerechnet wurden statistische Mittelwerte von Vermittlungs- und Fluktuationsraten einerseits sowie das eingeplante Jahr Arbeitslosigkeit.

Würde man nach der üblichen Methode betriebsbedingter Kündigungen verfahren, so hätten in den Jahren 1994 bis 1998 siebenundfünfzig Kündigungen ausgesprochen werden müssen. Aus der Altersstruktur der Erzieherinnen ergab sich dabei die folgende Summe von Arbeitslosenjahren:

Bis 42 Lebensjahre = 27 Erzieherinnen x Anspruch auf 1 Jahr
 42 bis 44 Lebensjahre = 6 Erzieherinnen x Anspruch auf 1,5 Jahre
 45 bis 49 Lebensjahre = 20 Erzieherinnen x Anspruch auf 1,75 Jahre
 über 50 Lebensjahre = 4 Erzieherinnen x Anspruch auf 2,25 Jahre

Die Summe von 81 Arbeitslosenjahren multiplizierte Kroemer mit einem durchschnittlichen realen, jährlichen Arbeitslosengeld in Höhe von DM 20 000,-, wie es sich aus den verschiedenen Vergütungsgruppen ergab. Die so errechneten Kosten für das Arbeitsamt beliefen sich auf 1 628 100,- DM.

Dagegengerechnet ergaben die Kosten für das Coswiger Beschäftigungsmodell – übernahm man die durchschnittliche Vermittlungsrate von 15% und addierte die jährlich anfallenden Arbeitslosenjahre – eine Summe von insgesamt 2 472 300,- DM für insgesamt 123 Jahre anfallende Arbeitslosigkeit. Damit war das Coswiger Modell für den Bereich Arbeitslosengeld zunächst einmal um 844 200,- DM teurer.

Wegen der zu erwartenden Langzeitarbeitslosigkeit konnte der Kostenvergleich für die beiden Personalabbauvarianten so jedoch nicht stehenbleiben. Während die Kosten des Coswiger Modells berechenbar waren, treten beim üblichen Personalabbau Folgekosten auf. Nach einem Bericht der Bundesanstalt für Arbeit von 1994 für die neuen Bundesländer erhalten durchschnittlich 28,3% der Arbeitslosen im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld Arbeitslosenhilfe.

Umgerechnet auf das Coswiger Modell wären davon 16 der 57 Erzieherinnen betroffen worden, die zusammen 273 600,- DM Arbeitslosenhilfe erhielten. Hinzu kämen Umschulungsmaßnahmen für 22,6%. Die durchschnittlichen Kosten für eine Umschulung in Höhe von DM 37 600,- ergäben für 13 Erzieherinnen zusätzliche 483 600,- DM. Käme als Drittes noch die Inanspruchnahme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hinzu, so erhöhte dies die Kosten um weitere 700 000,- DM (24,5% = 14 x DM 25 000,- in zwei Jahren). Die Folgekosten für das Arbeitsamt beliefen sich daher im ersten Zyklus zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit auf 1 457 200,- DM. Im zweiten Zyklus, der dann einsetzt, wenn Umschulungs- und AB-Maßnahmen abgelaufen sind, die Arbeitslosen jedoch nicht wieder auf den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren können und die o. g. Maßnahmen daher weiterlaufen (statistisch gilt dies für 62% = 17 Erzieherinnen), entstehen weitere Kosten in Höhe von 1 171 960,- DM. Die Gesamtsumme für alle zu erwartenden Maßnahmen belief sich somit auf 5 101 460,- DM. Das Coswiger Beschäftigungsmodell wäre damit – wenn man es einmal rein volkswirtschaftlich betrachtet – rechnerisch um nicht weniger als 2,6 Mio. DM billiger für die Versichertengemeinschaft der Arbeitslosenversicherung als der »normale Gang der Dinge«.

Aber auch für die Stadt Coswig gäbe es finanzielle Vorteile. Die Ausbildungskosten für 3 Jahre Fachschule einer auszubildenden Erzieherin liegen bei 50 000,- DM. Bei einer Fluktuationsrate von 15% blieben 22 von 57 Erzieherinnenqualifikationen (ca.

1,1 Mio. DM) erhalten und würden den prognostizierten Mehrbedarf nach der Jahrtausendwende abdecken helfen. Zudem entfielen Abfindungen, wie sie bei »harten« Bedarfskündigungen an der Tagesordnung sind (vgl. Schmollny, Toralf: »Das Coswiger Beschäftigungsmodell – ein Weg zum sozialverträglichen Personalabbau und zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit bei ostdeutschen Kindererzieherinnen?«, Coswig 1996).

Das Coswiger Beschäftigungsmodell, das seine Aufgabe dann erfüllt hat, wenn die Kurve der Bedarfszahlen sich mit der der tatsächlich vorhandenen Erzieherinnen überschneidet, ist auf 10 Jahre angelegt. Zügige Vermittlungen in neue Stellen oder private Entscheidungen, sich umzuorientieren, führen zu einer früheren Beendigung des Modells. Es stabilisiert sich im Zeitablauf immer wieder aus sich selbst heraus.

Die monetären Vorteile des Coswiger Modells, die sich bis zum Jahr 2000 auf über 3 Mio. DM beliefen, wurden bis heute nicht widerlegt. Vielmehr geht aus einem Schreiben des Persönlichen Referenten des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Horst Günther, vom 31. August 1995 an den Bundestagsabgeordneten Dr. Rainer Jork hervor, daß die aufgestellten Berechnungen von Seiten des Ministeriums nicht widerlegt werden können. In diesem Schreiben heißt es weiter:

... geht es also nicht so sehr um die Frage, ob das »Coswiger Beschäftigungsmodell« letztlich höhere oder geringere Kosten für die Solidargemeinschaft der Beitragszahler und die der Steuerzahler verursacht als der bewährte Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, der vor allem auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer – als auf das Eingehen neuer Beschäftigungsverhältnisse – abzielt.

Bewertung des Modells

Das Coswiger Beschäftigungsmodell bewegt sich innerhalb der Grenzen des Arbeitsförderungsgesetzes. Die Grenzen dieses Modells liegen darin, daß weder zusätzliche Beschäftigung geschaffen noch Arbeitslosigkeit verhindert wird. Jedoch schafft nicht das Modell die Arbeitslosigkeit, wie dies von der Bundesanstalt für Arbeit behauptet wird. Das Modell schafft vielmehr unter den Rahmenbedingungen hoher Arbeitslosigkeit ein menschengerechtes Verfahren anstelle demütigender Ohnmacht gegenüber sich verändernden Verhältnissen.

Die Idee dieses Modells läßt sich nur durch den Solidarpakt aller Erzieherinnen verwirklichen. Der Wert des freiwilligen Verzichts älterer Erzieherinnen zu Gunsten der jüngeren mag für den individualistischer ausgerichteten westlichen Teil Deutschlands noch kaum als ein vorstellbares Mittel für Problemlösungen in Frage kommen. Gerade in ihm liegt aber eine der wesentlichen Stärken der Coswiger Lösung. Humaner Umgang mit Menschen, ihr Einbeziehen in die Teilhabe an einer durch allgemeine Regeln nicht mehr zu lösenden Situation, ihre Inanspruchnahme, aber auch die volle Würdigung ihrer erworbenen Ansprüche, macht alle Beteiligten zu ernst zu nehmenden Partnern. Nur in dezentralen, auf spezifische Situationen bezogenen Problemlösungen können so gravierende, lebensverändernde Zustände, wie es die Langzeitarbeitslosigkeit ist, aufgefangen und Kräfte für die Gesellschaft freigesetzt werden, die normalerweise im privaten Bereich verbleiben. Nicht umsonst weckt das Coswiger Modell bei Medien Interesse.

Im folgenden veröffentlichen wir wesentliche Passagen eines Briefes des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Bernhard Jagoda, vom 23. 3. 1995 in Sachen Coswiger Modell. Ein Gespür für dezentrale, menschengerechte alternative Ansätze zur Ver-

meidung von Langzeitarbeitslosigkeit weist dieser Brief nicht im Ansatz auf. Anmerkungen wie »Eine Art Kosten-Nutzen-Analyse ist dem Gesetz fremd. Ein Spielraum für unkonventionelles Handeln besteht nicht« deuten auf eine Festungsmentalität hin, die nicht eben zukunftsweisend ist.

Dokument 4: Schreiben des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Bernhard Jagoda, vom 23. 3. 1995, in Sachen Coswiger Modell

Aus den Ihnen bekannten Gründen ist eine Zahlung von Arbeitslosengeld unter den Bedingungen des sog. Coswiger Modells bei der gegenwärtigen Rechtslage (...) nicht möglich. Sie können davon ausgehen, daß ich zu dieser Bewertung erst nach Prüfung aller maßgebenden Tatsachen gekommen bin. Den in Ihrer Aufforderung zu einer »unvoreingenommenen« Prüfung des Modells enthaltenen Vorwurf, das Recht bewußt einseitig und fehlerhaft interpretiert zu haben, muß ich daher entschieden zurückweisen.

Mitarbeiter von mir haben vor wenigen Tagen gegenüber dem Bürgermeister und dem Ersten Beigeordneten der Stadt Coswig nochmals mündlich ausführlich dargelegt, daß ich großes Verständnis für die Motive habe, die zur Konzeption des Modells eines sog. Sonntagsjahres geführt haben. Allerdings unterscheidet sich die Situation im Bereich der Erzieherinnen in vielen Kommunen im Osten im Ergebnis nicht von der anderer Arbeitnehmer, die in der Vergangenheit – im Osten wie im Westen – infolge großer struktureller Veränderungen in den Branchen und Betrieben ihre Arbeitsplätze verloren haben und teilweise in andere Tätigkeiten wechseln mußten, um so mittelfristig verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten zu erlangen. Die Ursachen für diese strukturellen Probleme mögen zwar verschieden sein. Die Auswirkungen sind für alle betroffenen Arbeitnehmer leider häufig gleich.

In dem Gespräch mit den Vertretern der Stadt Coswig wurde darauf hingewiesen, daß Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht als Leistungen zur Finanzierung – wie auch immer gearteter und wie auch immer arbeitsmarktpolitisch zu beurteilender – Projekte erbracht werden. Arbeitslosengeld ist nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), an das die Bundesanstalt als gesetzesausführende Behörde gebunden ist, eine lohnbezogene, an die individuellen Verhältnisse des Einzelnen anknüpfende Versicherungsleistung zur Abdeckung eines Risikos, das regelmäßig weder zeitlich noch finanziell im voraus absehbar ist. Die Zahlung der Leistung verlangt ausschließlich das Vorliegen der in § 100 Abs. 1 AFG genannten Voraussetzungen. Eine Art Kosten-Nutzen-Analyse ist dem Gesetz fremd. Ein Spielraum für »unkonventionelles« Handeln besteht nicht.

Im Kern versucht das Modell, die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit durch Umverteilung unter Inanspruchnahme von Mitteln der Arbeitslosenversicherung zu mildern. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, diese oder ähnliche Regelungen, die im Kern die Verkürzung der individuellen Arbeitszeit beinhalten, flächendeckend zu finanzieren. Entsprechenden Versuchen im Westen aus der Privatindustrie bin ich in der Vergangenheit immer entgegengetreten. Nichts anderes kann gelten, wenn öffentliche Verwaltungen derart verfahren wollen.

Das Coswiger Modell verdeutlicht im übrigen, daß die Beiträge, die die Betroffenen in der Zeit ihrer Beschäftigung entrichten, nicht annähernd die Ausgaben decken, die in der Zeit des selbst gewählten Sonntagsjahres für die Zahlung von Arbeitslosengeld aufgewendet werden müßten. Derzeit entspricht das einem Arbeitslosen durchschnittlich zustehende Arbeitslosengeld einschließlich der Aufwendungen für seine Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung den Beiträgen von etwa 9 Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern. Das Modell Coswig würde eine staatliche Subventionierung einer Arbeitszeitverkürzung darstellen, die jedoch wegen der erhöhten Belastungen für die Arbeitslosenversicherung von der Gesamtheit der Beitragszahler im Rahmen einer dann notwendigen Erhöhung des Beitrages zur Bundesanstalt für Arbeit getragen werden müßte.

Diese Aussagen machen deutlich, daß in einer nicht vom Einzelnen selbst verursachten schwierigen Lebenssituation kollektive Verantwortung an die Betroffenen selbst zurückgegeben werden soll, koste es was es wolle. Prinzipien werden über menschengerechtes, vernünftiges Handeln gesetzt.

Das Kroemersche Personalabbau-Modell könnte auch in anderen homogenen Berufsfeldern angewandt werden, wenn die Rahmenbedingungen ebenso von hoher

Langzeitarbeitslosigkeit des Arbeitsmarktes geprägt sind, wie dies in Coswig der Fall ist. Als kostensparende Alternative zu den bisherigen Instrumenten bietet es sich geradezu an. Die Gefahr, daß es durch die soziale Absicherung des Arbeitsplatzverlustes innerhalb eines Modells zu einer Verhinderung von Initiativen für Strukturänderungen kommt, ist vergleichsweise gering gegenüber den Gefahren sozialer Desintegration der Betroffenen und den negativen Folgen einer Kindergeneration arbeitsloser Eltern.

Anfang 1996 wurde im Freistaat Sachsen eine Novellierung des Kindertagesstättengesetzes beschlossen. Die Erhöhung der Beitragssätze für Eltern und die Anhebung der Betreuungsschlüssel werden zu einer weiteren Verschärfung der Beschäftigungssituation führen und die Brisanz des Themas Langzeitarbeitslosigkeit weiter vergrößern. Bernhard Kroemer hat bereits mehrere Beweise kreativer Gestaltung von Verwaltungsarbeit über das Jahr 2000 hinaus geliefert, aufgrund deren er einen 1. Preis an der Verwaltungshochschule Speyer gewann. Die auf seine Initiative gegründete ABM-Gesellschaft aus öffentlichen und privaten Trägern hat in den vergangenen 4 Jahren fast 1000 Arbeitsplätze geschaffen. Sein »Coswiger Beschäftigungsmodell« schlingert zwischen Ratlosigkeit und Ohnmacht einer Entscheidung entgegen, die möglicherweise den ganzen positiven Ansatz zunichte macht und der Bürokratie einer Arbeitsverwaltung opfert.

Wir geben im folgenden Auszüge der Berufungsbegründung des Präsidenten des Landesarbeitsamtes Sachsen vom 25. 1. 1996 gegen das Urteil des SG Dresden (*Dokument 3*) wieder:

Dokument 5: Berufungsbegründung gegen das Urteil des SG Dresden vom 21. 11. 1995

Dem Antrag der Klägerin konnte nicht stattgegeben werden, da zwei der in § 100 AFG geforderten Voraussetzungen nicht vorlagen. Sie war weder arbeitslos noch stand sie der Arbeitsvermittlung zur Verfügung.

Arbeitslos im Sinne des § 101 Abs. 1 AFG ist u. a. der Arbeitnehmer, der nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht. Prägende Elemente eines Beschäftigungsverhältnisses sind das Direktionsrecht des Arbeitgebers einerseits sowie die Dienstbereitschaft des Arbeitnehmers andererseits. Beides war bei der Klägerin während des streitbefangenen Zeitraumes nicht vollständig aufgegeben.

Bei der Beurteilung, ob ein Beschäftigungsverhältnis beendet ist und Arbeitslosigkeit vorliegt, kommt es in erster Linie auf die tatsächlichen Verhältnisse, nicht aber auf in diesem Zusammenhang abgegebene Erklärungen an.

Das Arbeitsverhältnis zwischen der Klägerin und der Stadt Coswig wurde formal gekündigt. Schon der Umstand, daß es der Klägerin nach den Feststellungen des Sozialgerichts nicht verwehrt war, gegen eine weitere Abfindung ihr Arbeitsverhältnis »endgültig« zu beenden, begründet erhebliche Zweifel an einer tatsächlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses im Rahmen der Teilnahme an dem »Coswiger Modell«. Darüber hinaus erfolgte die Freistellung im Rahmen dieses Modells in Rotation planvoll und einvernehmlich entsprechend einer Absprache zwischen allen Beteiligten; nur so sollte und konnte dieses Modell funktionieren.

Das Arbeitslosengeld ist jedoch eine lohnbezogene, an die individuellen Verhältnisse des Einzelnen anknüpfende Versicherungsleistung zur Abdeckung eines Risikos, das regelmäßig weder zeitlich noch finanziell im voraus absehbar ist. Mit seinen Beiträgen zu dieser Versicherung erwirbt der Arbeitnehmer nicht – wie dies vom Initiator des Modells bei der Stadt Coswig auch in der Öffentlichkeit immer wieder fälschlich behauptet wird – einen Anspruch auf eine aus dieser Versicherung finanzierten Arbeitspause. Die Arbeitslosenversicherung ist vielmehr eine reine Risikoversicherung, wobei das versicherte Risiko grundsätzlich die unverschuldete und ungeplante Arbeitslosigkeit ist, nicht aber eine geplante Beschäftigungspause im Rahmen eines sich über mehrere Jahre erstreckenden Arbeitszeitverkürzungsmodells. Diese Grundentscheidung des Gesetzgebers des AFG muß aber, und dies wurde vom Sozialgericht in keiner Weise beachtet, bei der Auslegung der Begriffe

Arbeitslosigkeit und Verfügbarkeit im Sinne des § 100 AFG berücksichtigt werden. Durch das Coswiger Modell würde die Arbeitslosenversicherung dagegen in der Art einer Kapitalversicherung mißbraucht werden.

Mit Blick auf die langfristige Planung über das Jahr 2000 hinweg muß angenommen werden, daß das Arbeitsverhältnis tatsächlich nur suspendiert und nicht beendet war. Denn es bestanden weiterhin in erheblichem Umfang qualitativ bedeutende Bindungen zwischen der Stadt Coswig und der Klägerin.

Bei der Klägerin lag weder objektive noch subjektive Verfügbarkeit im Sinne von § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 AFG vor. Auch das Tatbestandsmerkmal »Verfügbarkeit« ist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, also der Person und den tatsächlichen Verhältnissen des Arbeitslosen zu prüfen und zu beurteilen. Dabei kommt – wie bei der Beantwortung der Frage, ob Arbeitslosigkeit im Sinne von § 101 Abs. 1 AFG vorliegt – der Qualität bestehender Bindungen zum Arbeitgeber entscheidende Bedeutung zu.

Die Klägerin war im Rahmen des Beschäftigungsmodells, das von der Zustimmung und Beteiligung aller bei der Stadt Coswig angestellten Erzieherinnen abhängig ist, mit ihrer Beschäftigungsdienststelle noch in hohem Maße verbunden. Deutlich wird dies z. B. auch daran, daß Einkommensverluste sowohl durch eine Erhöhung der Arbeitszeit im Bemessungszeitraum als auch dadurch, daß der größere Teil der Abfindung für die Beschäftigungspause auf das Gehalt im Bemessungszeitraum aufgeschlagen wurde, möglichst gering gehalten werden sollten.

Es kann danach keinesfalls angenommen werden, daß die Klägerin völlig frei von tatsächlichen und rechtlichen Bindungen war, die eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht ausschließen.

Wegen der objektiv bestehenden Bindungen stand die Erklärung der Klägerin, gleichwohl bereit zu sein, jede zumutbare Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber anzunehmen, nicht im Einklang mit den tatsächlichen Verhältnissen, die insgesamt darauf hindeuten, daß keine Bereitschaft bestand, sich von der Stadt Coswig zu lösen.

Grenzen des Arbeitsförderungsrechts oder Borniertheit bei seiner Anwendung?

Der Fall des Coswiger Modells führt in der Tat an die Grenzen des geltenden Arbeitsförderungsrechts. Dieses Rechtsgebiet, das bei seiner Erstfassung von 1969 darauf angelegt war, durch arbeitsfördernde Maßnahmen und durch vorübergehende Lohnersatzleistungen Übergänge aus einer in eine andere Erwerbstätigkeit zu erleichtern, wird hilflos, wo es zwar die eine Erwerbstätigkeit, *aus* der *heraus* jemand arbeitslos wurde, gibt, nicht aber die andere Erwerbstätigkeit, *in* die er oder sie *hinein*wechseln könnte. Auf die Existenz von massenhafter Dauerarbeitslosigkeit ist das geltende Arbeitsförderungsrecht nicht eingerichtet. Es verstand sich als »Schmieröl« im Rahmen einer sich umstrukturierenden und insgesamt noch im Wachstum befindlichen Gesamtwirtschaft. Jetzt, wo das Arbeitsförderungsrecht am *nötigsten* ist – in der anhaltenden Beschäftigungskrise –, zeigt sich, wie wenig an Leistung ihm *real möglich* ist.

Vor diesem Hintergrund läßt sich der Umschwung der Arbeitsverwaltung im Umgang mit dem Coswiger Modell erklären. Am Anfang hatten die Arbeitsverwaltung (und ihm folgend das Sozialgericht) die Begriffe der »Arbeitslosigkeit« und der objektiven und subjektiven »Vermittelbarkeit« so ausgelegt, wie es dem Buchstaben des Gesetzes entspricht. Arbeitslos ist jemand, der nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht (§ 101 Abs. 1 AFG). Wie weit die Person bei dem Umstand, nicht in einem Beschäftigungsverhältnis zu stehen, mitgewirkt hat, mag für eine Sperrzeit nach § 119 AFG von Belang sein – für die Tatsache der Arbeitslosigkeit spielt es keine Rolle. Für die zweite Frage, ob eine Person objektiv in der Lage und subjektiv bereit ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, hat das Sozialgericht das einzig einleuchtende Indiz genannt: Die Frage der Vermittelbarkeit beantwortet sich dann, wenn der Person eine zumutbare Arbeit dieser Art angeboten wird; in Ermangelung solcher Angebote kann die Bereitschaft nicht ohne Vorliegen gravierender Indizien

angezweifelt werden. Diese Auslegungsmaßstäbe sind so einleuchtend, daß ihr die örtliche Arbeitsverwaltung offenbar ohne Bedenken gefolgt ist.

Die Überlegungen, die die Bundesanstalt für Arbeit zu einer Abkehr von diesen Gedanken bewogen haben, werden am deutlichsten im Schreiben ihres Präsidenten. »Ein Spielraum für »unkonventionelles« Handeln besteht nicht« – so stellte der Präsident unumwunden fest. Aufgestellt wird in seinem Schreiben und der ihm folgenden Berufungsbegründung des Landesarbeitsamts Sachsen sozusagen eine Meta-Regel, die in keiner der anzuwendenden Normen steht, die aber deren Tatbestandsmerkmalen vollständig den Boden entzieht. Diese Meta-Regel lautet: Arbeitslosigkeit muß unvorhersehbar und individuell treffen, sonst ist sie keine. Das Element der Planbarkeit und des gemeinschaftlichen Umgangs mit der drohenden Arbeitslosigkeit ist den Arbeitsverwaltern ein solches Ärgernis, daß sie im Umgang mit der anzuwendenden Norm jedes Augenmaß verlieren.

Gewiß gibt es äußerst problematische Bestimmungen, die zwischen den Erzieherinnen und der Stadt Coswig vereinbart worden sind: Etwa der juristisch nicht haltbare Verzicht auf Kündigungsschutz usw. Die Behauptung aber, diese Abrede habe lediglich zu einer Suspension, nicht aber zu einer Beendigung der Arbeitsverhältnisse mit den gekündigten Erzieherinnen geführt, ist völlig willkürlich und widerspricht jeglicher Methodenlehre: Tatsächlich zeigt ja die Abfindungsregelung das Interesse aller Beteiligten daran, daß die Erzieherinnen, denen gekündigt worden war, *gerade nicht* in ihre ursprüngliche Arbeit zurückkehrten. Insofern ist auch abwegig anzunehmen, sie haben der Arbeitsvermittlung subjektiv nicht zur Verfügung gestanden. Die Erzieherinnen wußten, daß jede Kündigung einer von ihnen eine Kündigung in Dauerarbeitslosigkeit würde. Nur deshalb haben sie sich auf die Bestimmungen des Coswiger Modells eingelassen. Hätten sie gewußt, daß bei einer Kündigung die Gekündigte rasch einen anderen Arbeitsplatz findet, hätten sie das Modell so nicht akzeptiert. Sie haben also auch bei diesen Modellen die Vermittlung in andere Arbeit der Arbeitsplatzteilung durchaus vorgezogen. Das Argument der mangelnden Vermittelbarkeit ist juristisch unseriös.

Man ist versucht anzunehmen, es werde bei diesen Argumenten an den Beteiligten ein Exempel statuiert. Die Kräfte des Arbeitsmarktes funktionieren in den Augen der Arbeitsverwaltung nur, wenn sie einschüchtern, weil sie unvorhersehbar und unbeeinflussbar treffen. So zeigt schon eine Maßnahme, die die negativen Auswirkungen des Arbeitsmarktes selbst zwar nicht verringert, aber ihren Effekt auf viele Personen »umverteilt«, einen Verstoß gegen die disziplinierende Funktion des Arbeitsmarktes an. Der Präsident der Bundesanstalt und das Landesarbeitsamt Sachsen haben mit ihren Interventionen eher der disziplinierenden Funktion des Arbeitsmarktes als der Anwendung des geltenden Arbeitsförderungsrechts zum Durchbruch verholfen.