

# Ali Wacker / Gerhard Paul

## Der Zumutbarkeitsbegriff des Arbeitsförderungsgesetzes oder ein Lehrstück der Widersprüche von Reformen im Sozialstaat\*

Die Rückkehr des Krisenzyklus in den Alltag der kapitalistischen Gesellschaften hat das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit aus dem Status eines historischen Ereignisses befreit.

Überblickt man die einschlägige Berichterstattung in der Presse der BRD seit 1973, so lassen sich grob drei charakteristische Phasen unterscheiden.<sup>1</sup>

Als sich die Zahl der Arbeitslosen von August bis Dezember 1973 mehr als verdoppelte – sie stieg von 221 905 auf fast eine halbe Million (485 631) an – war die Berichterstattung überwiegend von einer gewissen *Anteilnahme* und *Verständnis* für die Situation der Arbeitslosen gekennzeichnet. Sie galten als Opfer der Ölpreispolitik der arabischen Länder und der großen Konzerne, die eine weltweite Rezession in den Wirtschaften der kapitalistischen Staaten einleitete. Im Vordergrund stand die Schilderung von Einzelschicksalen (z. B. »Jetzt muß ich meinem Mann beistehen« in der »Frankfurter Rundschau« (FR) vom 23. 2. 1974), in denen das Unerwartete und die Schwierigkeiten in der Anpassung an die veränderte Lebenssituation dominierten: Ratenzahlungen, die nicht mehr eingehalten werden konnten; Einschränkungen des Konsumniveaus; Verunsicherung der Lebensplanung usf. Zentral war der Schock über den plötzlichen und unerwarteten Verlust einer als sicher gewährten Existenzbasis.

1974 stiegen die Arbeitslosenzahlen in der BRD weiter an. Die Meldungen über Arbeitslosigkeit rückten weitgehend in den Wirtschaftsteil: als wirtschaftliche Trendmeldungen und »neueste« Statistiken. Über Einzelschicksale wurde nur noch selten berichtet. Statt dessen erteilten die Massenmedien »gute Ratschläge«, wie man sich im Falle der Arbeitslosigkeit verhalten solle. Es wurde auf die Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) hingewiesen und allgemein die soziale Sicherung in der BRD gelobt. Eine Phase der *Beruhigung* setzte ein. Die anfängliche Unsicherheit über die möglichen politischen Implikationen der Arbeitslosigkeit legte sich, als sichtbar wurde, daß eine Radikalisierung der Massen sich in den Wahlen nicht abzeichnete. »Die Zeit« stellte in ihrer Ausgabe vom 14. 3. 1975 unter der Überschrift »Die Reifeprüfung bestanden« befriedigt fest: »Wirtschaftskrisen können diesen Staat nicht mehr erschüttern.« Erleichtert wurde registriert, daß auch die Gewerkschaften »Staatsgesinnung« beweisen wollten und sich mehr oder minder bereitwillig damit abfanden, auf Reallohnsteigerungen zu verzichten.

Spätestens seit Mitte dieses Jahres gilt es als sicher, daß die Arbeitslosenzahlen im Winter 1975/76 einen neuen Höhepunkt erreichen werden. Konjunkturelle und saisonale Einflüsse – auch das wird deutlich – überdecken gegenwärtig noch die wachsende Bedeutung technologischer Arbeitslosigkeit, die für die Zukunft einen

\* Das Manuskript wurde Anfang Oktober 1975 abgeschlossen.

<sup>1</sup> Diese Phasengliederung ist nicht Resultat einer empirischen Presseanalyse, sondern gibt impressionhaft Beobachtungen unserer Zeitungslektüre wieder.

höheren Arbeitslosensockel erwarten läßt. Das Klima in der Berichterstattung der Massenmedien hat sich abermals gewandelt. Angesichts der wachsenden Staatsverschuldung und der Defizite der Bundesanstalt für Arbeit (BfA) ist die Beruhigung über die Stabilität der politischen Verhältnisse und die soziale Sicherung der Arbeitslosen einer zunehmenden *Gereiztheit* gewichen. Von einer verständnisvollen Anteilnahme am individuell unverschuldeten Schicksal der Entlassenen ist nichts mehr zu spüren; die beruhigende Feststellung, daß die Arbeitslosen in der BRD keine materielle Not zu leiden hätten, wird zunehmend durch die mißtrauische Frage ersetzt, ob es den Arbeitslosen nicht zu gut gehe. Kaum ein Bericht enthält sich des publikumswirksamen Verweises auf die »Auswüchse« in der Ausnutzung der Möglichkeiten des AFG. Wiederholt wird auf die »rücksichtslose Ausbeutung« der von der Solidargemeinschaft zur Verfügung gestellten Sozialleistungen hingewiesen.

Der »Frankfurter Rundschau« scheint bei 8000 offenen Stellen in der Mainmetropole die Frage bedenkenswert: »Sind viele Arbeitslose in Frankfurt arbeitsunwillig? Gehen sie lieber auf Kosten der Arbeitslosenversicherung baden, anstatt ihnen angebotene Arbeitsplätze zu besetzen?« (FR vom 11. 7. 1975) Die »Süddeutsche Zeitung« stellt zum wiederholten Mal für München fest, daß »sich viele der vermittelten Arbeitskräfte überhaupt nicht arbeitswillig zeigten«. (SZ vom 25. 8. 1975)

Der SPD-Bundestagsabgeordnete Lohmar führt im »Spiegel« vom 4. 8. 1975 die – alte – Unterscheidung zwischen objektiv begründeter »echter« und »unechter« Arbeitslosigkeit derjenigen Erwerbslosen wieder ein, »die durch die Kombination von Arbeitslosengeld, Schwarzarbeit und steuerlicher Familiensituation ihre ›Arbeitslosigkeit‹ oft einträglicher und jedenfalls erträglicher finden als eine ihnen zugemutete Arbeit ohne übertarifliche Zuschläge«.

Angesichts von 50 000 offenen Stellen im Gastronomiegewerbe gerät in der »Süddeutschen Zeitung« auch die Effektivität der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter ins Schußfeld der Kritik. Unter der Überschrift »Arbeitsamt als Unterstützungskasse« wirft ein Münchener Rechtsanwalt die polemische Frage auf, ob die Arbeitsvermittlung »im wesentlichen nur noch der Auszahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an Arbeitsscheue dient?« (SZ vom 25. 8. 1975) In allgemeiner Perspektive bemerkt »Die Zeit« am 29. 8. 1975: »Die Leistungspflicht des Sozialstaates wird überstrapaziert. Die oft vorbildlichen Sicherungen werden rücksichtslos ausgebeutet.«

Setzte die »Bild«-Zeitung am 19. 2. 1974 noch die Frage eines Arbeitslosen (»Muß ich denn alles machen?«) als Überschrift über einen Artikel, so nehmen gegenwärtig die Klagen über die »Trägheit« der Arbeitslosen und über den Wunsch nach »Wahrung ihres sozioökonomischen Besitzstandes« (»der Arbeitgeber« 14/1975) zu. Das Stereotyp vom »arbeitslosen Müßiggänger« wird wiederbelebt:

»Faule Kunden« verdunkeln Arbeitslosen-Schicksale« (»Hannoversche Allgemeine Zeitung« – HAZ – vom 19./20. 7. 1975) – »Das Gros nordrhein-westfälischer Arbeitsloser unter 18 Jahren ist für weiteren Müßiggang« (»Der Spiegel« vom 24. 4. 1975) – »Die verpönte Arbeit« (HAZ vom 26./27. 7. 1975) – »Den Arbeitslosen Beine machen« (»Wirtschaftswoche« vom 11. 7. 1975)

Neben bloßen Appellen an die Mobilitätsbereitschaft und Beschäftigungsflexibilität der Arbeiter und Angestellten und Forderungen nach einer freiwilligen Beschränkung des sozialen Anspruchsniveaus – im Sinne der von dem CDU-Politiker von Weizsäcker geforderten Synchronisierung der »Ansprüche der Bürger« und des »Leistungsvermögens der Gesellschaft« (»Die Zeit« vom 14. 3. 1975) – werden offensivere Töne gegen die Arbeitslosen laut. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände fordert eine »Reform« des AFG: Gegen diejenigen erwerbslosen Leistungsempfänger sollen »wirksame Maßnahmen« ergriffen werden, »die in Wirklichkeit dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, sondern nur ihre

Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung ausschöpfen wollen«, (»der Arbeitgeber« 15–16/1975) In einem Leitartikel der HAZ vom 4. 8. 1975 wird gar offen zur Denunzierung aufgefordert: »Wenn ein Arbeitsloser die Ablehnung seiner Einstellung beim vermittelten Arbeitgeber provoziert, liegt es am Unternehmer, diesem *Schmarotzer auf Kosten der Allgemeinheit* die Suppe zu versalzen.« (Hervorhebung von uns)

Angesichts der demagogischen Verkehrung von Schuld und Unschuld, der die wahren Verhältnisse verzerrenden Gegenüberstellung rein quantitativer Zahlenrelationen und der geforderten verschärften Prüfung der Arbeitswilligkeit droht der Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld zur Farce zu werden. In den Argumentationen beleben sich frühliberalistische Vorstellungen des »Laissez-faire«-Kapitalismus, nach denen die Lohnabhängigen jede Arbeit akzeptieren sollen, die der Markt – wo und gegen welche Bezahlung auch immer – hergibt. Die Pressekampagne gegen Müßiggang und das überhöhte Anspruchsniveau der Arbeitslosen, ihre Aufspaltung in »echte« und »unechte« Fälle, unterstützt und begleitet Pläne der BfA, den Begriff der »Zumutbarkeit« im AFG restriktiver zu fassen. Auf Anweisung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung soll der Arbeitslose »flexibler in seiner Beschäftigungsbereitschaft« gemacht werden. (»Wirtschaftswoche« vom 11. 7. 1975)

Da alle diese Tendenzen zwar aktuell, aber historisch nicht neu sind, scheint es uns sinnvoll, die gegenwärtige Diskussion – wenn auch fragmentarisch – zunächst in ihren allgemeinen sozialen und historischen Bezugsrahmen zu stellen.

### *Arbeitslosigkeit in der bürgerlichen Gesellschaft*

Arbeitslosigkeit als Merkmal des Wirtschaftsprozesses und als gesellschaftliche Massenerscheinung, auf die die bürgerliche Gesellschaft gezwungenenmaßen in vielgestaltiger Weise reagieren mußte, ist untrennbar verbunden mit der Auflösung vorbürgerlicher Gesellschaften, in denen sich der Einzelne – vermittelt durch die Gemeinschaft – »zu den natürlichen Bedingungen der Arbeit und Reproduktion als ihm gehörigen, . . . , als unorganische Natur vorgefundener Leib seiner Subjektivität« verhielt. Waren vorkapitalistische Existenzrisiken wesentlich Folgen einer mangelnden Beherrschung der Natur oder kriegerischer Auseinandersetzungen, wird mit der Scheidung zwischen den Arbeitern und dem Eigentum an den Verwirklichungsbedingungen der Arbeit und der Reproduktion die Existenz der arbeitenden Massen an die zyklischen Kontraktionen des Arbeitsmarktes gemäß den regulativen Bewegungen der Profitrate gebunden. Die von der Natur und dem individuellen Willen unabhängige, künstlich erzeugte gesellschaftliche Existenzunsicherheit wird zum wesentlichen Merkmal ihres Daseins. Damit wandeln sich notwendig auch die gesellschaftlichen Deutungsmuster ihrer Entstehung und Ursachen. »Gegen die Natur kann kein Mensch ein Recht behaupten; aber im Zustand der Gesellschaft gewinnt der Mangel sogleich die Form eines Unrechts, was dieser oder jener Klasse angetan wird.« (Hegel) Demgegenüber erschienen Armut und Arbeitslosigkeit dem mystifizierenden Alltagsbewußtsein – angesichts eines als rational vorgestellten Wirtschaftsprozesses – in doppelter Weise: entweder weiterhin als Folge eines (gesellschaftlichen) Naturereignisses oder aber als Folge von Müßiggang, allgemein als Ausdruck eines unvernünftigen Wirtschaftsverhaltens und individueller Unzulänglichkeiten. Die Opfer der entstehenden kapitalistischen Produktion werden als ihre Feinde – im wörtlichen Sinne – gebrandmarkt.

<sup>1</sup> Marx, K., *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie*, Frankfurt/Wien, o. J., S. 376.

Die durch die Auflösung der feudalen Gefolgschaften und durch die gewaltsame Expropriation von Grund und Boden verjagten und pauperisierten Massen strömten in die Städte. Die karitative mittelalterliche Fürsorge, die von dem christlichen Ideal geleitet war, daß diejenigen, die – aus welchem Grund auch immer – nicht fähig waren, ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit zu verdienen, einen Anspruch auf Unterstützung durch die Gemeinschaft haben, versagte angesichts des massenhaften Elends. Der *Absolutismus* versuchte des neuen Problems zunächst durch rigorose Zwangsmaßnahmen Herr zu werden. Die städtischen Armengesetze sollten Ordnung in die Welt des Elends bringen: Die Armut wird kriminalisiert.<sup>1</sup>

In der merkantilistischen Ökonomie beginnt man nun, die Armen als Arbeitskräfte zu entdecken und in Zucht- und Arbeitshäusern (engl.: houses of correction) zu internieren, um sie zu ihrer Selbsterhaltung zu befähigen. Bald jedoch zeigte sich, daß die Internierungspraxis die Probleme der Armen und Arbeitslosen nicht lösen konnte. Die zudem volkswirtschaftlich unrentablen Internierungsmaßnahmen verloren gegen Ende des 18. Jahrhunderts an Bedeutung. Im aufgeklärten Absolutismus wird das massenhafte Elend schließlich zu einer ökonomischen Frage. »Man hat gesehen«, notiert Foucault, »wie im Laufe der Krisen die Arbeitslosigkeit ein Aussehen annahm, das man nicht mehr mit dem der Faulheit verwechseln konnte . . .«<sup>2</sup> Die Internierung büßt ihre Legitimation ein. Die »kräftigen Armen« werden aus den Arbeitshäusern entlassen und in die Freiheit des Arbeitsmarktes gepreßt.

Dem Selbstverständnis des *Liberalismus* nach hatte der Staat als Repräsentant der bürgerlichen Ordnung allein die Aufgabe, die individuelle Freiheit und Selbstbestimmung zu gewährleisten. Armut und Arbeitslosigkeit sollten sich – durch die Anstrengung jedes Einzelnen – selbst aufheben – oder aber waren Ausdruck individueller Mängel, für die die Gesellschaft nicht verantwortlich war. »Jeder gesunde Mensch muß sich seinen Unterhalt durch seine Arbeit verschaffen«, schreibt Turgot, »weil er, falls er, ohne zu arbeiten, ernährt würde, auf Kosten der Arbeitenden unterhalten würde. Der Staat schuldet jedem seiner Mitglieder die Beseitigung der Hindernisse, die sie belästigen.« »Die einzige gültige Form des Beistandes ist die Freiheit«, fügt Foucault hinzu.<sup>3</sup> Die Hoffnung der liberalen Ökonomie auf individuelle Selbsthilfe bei der Lösung der sozialen Fragen offenbarte sich im weiteren Verlauf als pure Illusion. Die periodisch sich einstellenden Wirtschaftskrisen unterbrachen jäh das Wachstum der kapitalistischen Produktion und warfen die Arbeiterbevölkerung immer erneut auf die Straße. Die Verelendung der Massen, Streiks und Aufstände der Arbeiter und die im Krisenzyklus auf- und abschwellende Kriminalität bedrohten den sozialen Frieden und zwangen den Staat entgegen seinem liberalen Selbstverständnis zum Aufgreifen der »sozialen Frage«. Das Erstarken der Arbeiterbewegung, die »kommunistischen und sozialdemokratischen Umtriebe« und die im Marxismus sich abzeichnende historische Alternative

<sup>1</sup> »Ende des 15. und während des ganzen 16. Jahrhunderts daher in ganz Westeuropa eine Blutgesetzgebung wider Vagabundage. Die Väter der jetzigen Arbeiterklasse wurden zunächst gezüchtigt für die ihnen angetane Verwandlung in Vagabunden und Paupers. Die Gesetzgebung behandelte sie als ‚freiwillige‘ Verbrecher und unterstellt, daß es von ihrem guten Willen abhängt, in den nicht mehr existierenden alten Verhältnissen fortzuarbeiten.« (Marx, K., Das Kapital, Bd. I, MEW 23, S. 762) Vgl. auch die sozialgeschichtliche Darstellung bei Strang; z. B.: »Aus Hamburg wird berichtet, daß um 1600 die Bettlerplage so unerträglich geworden sei, daß es kaum noch möglich war, auf der Straße ein Gespräch zu führen, ohne von Bettlern umringt und belästigt zu werden.« (Strang, H., Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit, Stuttgart, 1970, S. 12)

<sup>2</sup> Foucault, M., Wahnsinn und Gesellschaft, Frankfurt am Main 1973, S. 421.

<sup>3</sup> Foucault, M., a. a. O., S. 426.

Die Gleichgültigkeit des liberalen Freiheitsgedankens gegenüber den konkreten Gegebenheiten des individuellen Daseins illustriert ein Wort Anatole France', wonach das »Gesetz in seiner majestätischen Gleichheit es den Armen wie den Reichen in gleicher Weise verbiete, unter den Brücken zu schlafen.

zur kapitalistischen Produktionsweise nötigten die bürgerliche Gesellschaft um ihrer Selbsterhaltung willen zu Zugeständnissen an die Arbeiterklasse. Sowohl die Gefährdung der sozialen Systemintegration als auch die Bedrohung der Verwertungssubstanz des Kapitals – die permanente Gefahr der Auszehrung und Vernichtung der lebendigen Arbeit infolge der Auflösung und Überforderung der traditionellen sozialen Sicherungssysteme (Familie, Zünfte, Kirchen und Gemeinden) und der ruinösen Arbeitsbedingungen selbst – erzwangen staatliche Maßnahmen der Daseinsfürsorge oder – wie Marx es in seiner Untersuchung über die Klassenkämpfe in Frankreich formuliert – die Entwicklung des bürgerlichen Staates zur »Republik mit sozialen Institutionen«.<sup>6</sup> Mit dem Aufbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme büßt dann allmählich – worauf noch einzugehen sein wird – die industrielle Reservearmee der Arbeitslosen der Tendenz nach ihre disziplinierende und lohnregulierende Funktion ein.

### *Staatliche Sozialpolitik statt Klassenkampf*

Die mit der Vergesellschaftung der Produktion einhergehende Steigerung der Abhängigkeit des Einzelnen von gesamtgesellschaftlichen Verhältnissen bei gleichzeitiger Schrumpfung der Daseinsressourcen auf das Arbeitseinkommen des einzelnen Lohnabhängigen einerseits und der Druck durch die aufbegehrenden Arbeitermassen andererseits bestimmte so die defensive Anpassung des Staates an die Notwendigkeit der Sicherung der Reproduktion der Arbeitskraft. In verfassungsrechtlicher Hinsicht hat sich diese Entwicklung in der Selbstdarstellung der BRD als »sozialem Rechtsstaat« niedergeschlagen. Dieser ist nach Huber durch drei Funktionsbereiche zu kennzeichnen<sup>7</sup>:

- In der *sozialen Fürsorge* übernehmen die staatlichen Institutionen zunehmend die öffentliche Absicherung der individuellen Existenzrisiken. Vom Staat erwartet der Bürger »die daseinsermöglichen Hilfen in allen Krisen, die ihn treffen, sei es Arbeitslosigkeit, Krankheit, Obdachlosigkeit oder Verlust von Heimat, Wohnung und Beruf«.<sup>8</sup>
- Durch Maßnahmen der *sozialen Vorsorge* sucht der Staat die »Anarchie der Warenproduktion« zu steuern. Er wird zum sozialen Interventionsstaat, der durch Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Fiskalpolitik versucht, die ungeplanten Wirkungen der kapitalistischen Produktionsweise zu disziplinieren.
- Beide Funktionen ordnen sich der dritten – der »sozialen Befriedung« – unter. In ihr manifestiert sich das Selbsterhaltungsinteresse der bürgerlichen Gesellschaft, trotz der Klassengegensätze in nicht grundsätzlich veränderter Form weiterexistieren zu wollen. »In Wahrheit ist auch der moderne Sozialstaat ein Staat der fortdauernden Klassenkonflikte, nur daß dieser Konflikt im Prozeß permanenter Auseinandersetzung und Befriedung gemeistert wird.« Um dieses Ziel zu sichern, sucht der Staat die sozialen Beziehungen zunehmend zu verrechtlichen, damit sich die immer erneut aufbrechenden Konflikte nicht im Klassenkampf entladen, sondern als »Konflikte« sozialintegrativ eingebunden werden können.

In den Staatsfunktionen vereinen sich so kompensatorische und prophylaktische Elemente eines permanenten Krisenmanagements, deren Sinn und Zweck nach Huber die Herstellung und Gewährleistung »materialer Gerechtigkeit« ist, die sich in den Grundwerten des Sozialstaats – »Existenzsicherheit«, »Vollbeschäftigung«, »Erhaltung der Arbeitskraft« – ausdrücken soll.

Die aus dem doppelten Selbsterhaltungsinteresse der bürgerlichen Gesellschaft notwendig gewordene sozialstaatliche Ergänzung der negatorischen Bestimmungen

<sup>6</sup> Marx, K., Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848 bis 1850, MEW 7, S. 30.

<sup>7</sup> Huber, E. R., Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: Forsthoff, E., (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 610.

<sup>8</sup> Forsthoff, E., Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in: Forsthoff, E. (Hrsg.), a. a. O., S. 152.

<sup>9</sup> Huber, E. R., a. a. O., S. 604.

des liberalen Grundrechtskatalogs durch positive, in rechtliche Form gekleidete, einseitige soziale Schutzgarantien, d. h. das Zusammenziehen sozialer und bürgerlich-rechtlicher Überlegungen in der Formel vom »sozialen Rechtsstaat« ist nicht spannungsfrei. Während das bürgerliche Recht die Beschränkung der Staatseinmischung in Freiheit und Eigentum fordert, verlangt das Sozialrecht die staatliche Intervention in die gesellschaftlichen Verhältnisse. Solange aber an der bürgerlichen Produktionsweise und damit am Grundinstitut des Privateigentums festgehalten wird, unterliegen die zu Grundwerten des Sozialstaats hypostasierten produktionsbezogenen Zielsetzungen den Widersprüchen dieser Produktionsform.

Zur Realisierung seiner Befriedungsstrategien ist der bürgerliche Staat über die rechtliche Fassung sozialreformerischer Maßnahmen hinaus angewiesen auf die finanziellen Mittel, die ihm aus dem Sozialprodukt in Form von Steuern, Abgaben usf. zufließen. Diesen Zufluss können unter der Voraussetzung des Prinzips der Staatsfreiheit der engeren Produktionssphäre die staatlichen Interventionen nur unzureichend regulieren. Die redistributiven sozialpolitischen Maßnahmen des Staates expandieren und kontrahieren so im Rhythmus der Konjunkturschwankungen und Wirtschaftskrisen – was gegenwärtig besonders augenfällig ist. Die *Verrechtlichung* der sozialen Sicherungsmaßnahmen verhindert eine flexible Anpassung der staatlichen Für- und Vorsorgemaßnahmen an die Veränderungen im ökonomischen Bereich. Die im Anspruchs- und Erwartungsniveau der Bevölkerung verfestigten sozialreformerischen Leistungen können um ihrer friedensstiftenden Funktion nicht einfach zurückgenommen werden. »Es kam darauf an«, erläutert Finanzminister Apel das gegenwärtige Sparprogramm der Bundesregierung, »die wesentlichen Elemente unseres Netzes der sozialen Sicherheit zu erhalten. Wir haben ja in den letzten zwölf Monaten gelernt, daß uns dank unserer entwickelten sozialen Sicherheit Unruhe erspart blieb . . .« (»Die Zeit« vom 5. 9. 1975)<sup>10</sup>

Als Antwort auf das Dilemma des Sozialstaats, soziale Leistungen über die öffentlichen Haushalte nicht unbegrenzt und beliebig finanzieren zu können, gleichzeitig eine generelle soziale Demontage wegen der damit verbundenen loyalitätsgefährdenden Konsequenzen nicht vornehmen zu können, sind systemimmanent zwei Strategien denkbar, durch die die Sozialpolitik dem zyklischen Leistungsvermögen des Wirtschaftsprozesses angepaßt werden kann: die sukzessive *Reprivatisierung von Existenzrisiken* oder die *Restriktion der Anspruchsvoraussetzungen* und die komplementäre Verschärfung der Kontrollen bei der Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen durch die Auslegung interpretationsfähiger Generalklauseln.

Um die »Anspruchsinfation« (Apel) der Bürger, der die Sozialpolitik ausgesetzt ist, zu dämpfen und die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte zu lösen, wird seit einigen Jahren die Möglichkeit einer langfristigen Reprivatisierung des Ausgleichs von Existenzrisiken (wie Krankheit, Alter, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit) vor allem von Seiten der CDU diskutiert. Verstärkt findet sich in Presse und Politik gegenwärtig der Vorschlag, die Leistungsfähigkeit der privaten Haushalte stärker zu belasten.

»Das Subsidiaritätsprinzip, nach dem jeder sich erst einmal selbst helfen soll, bevor Solidarhaftung der Gesellschaft eintritt, ist nicht schon deshalb schlecht, weil die alten Liberalen und die Katholiken es gepredigt haben.« (»Der Spiegel« vom 1. 9. 1975) »Der Sozialstaat . . . als

<sup>10</sup> In ähnlicher Weise hatte Albrecht 1955 die Besserung der sozialen Lage der wirtschaftlich benachteiligten Schichten durch sozialpolitische Maßnahmen als ein Mittel zum Zweck der sozialen Pazifizierung gekennzeichnet, »sofern nämlich ihre Nöte und Benachteiligungen, weil sie den Keim der Störung des sozialen Friedens in sich bergen, eine Gefahr für die Wohlfahrt der Gesellschaft als Ganzem, des Volkes, des Staates bedeuten«.

Albrecht, G., Sozialpolitik, Göttingen, 1955, S. 30.

Sinn einer Senkung der »arbeitslosen Einkommen«, der öffentlichen Sozialleistungen im Vergleich zu den Arbeitseinkommen und einer Zurücknahme des »überzogenen Versorgungsdenkens« ist nach einem Alternativentwurf des sozial- und gesellschaftspolitischen Arbeitskreises der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum Sparprogramm der Bundesregierung (vgl. FR vom 9. 9. 1975) aber nicht nur die Sanierung der Staatsfinanzen, sondern auch die Sanierung der Profitraten durch eine Neubelebung der zurückgehenden individuellen Leistungsbereitschaft. »Die Motivation, wieder zu arbeiten, würde gefördert werden, wenn nicht ein relativ hoher Lebensstandard auch bei Nichtstun erlangt werden könnte.« (a. a. O.) In diesem Vorschlag reflektiert sich die Tatsache, daß der Ausbau des Systems der sozialen Sicherung – insbesondere in Krisenphasen – nicht beabsichtigte Nebenfolgen produzieren kann, die die Entfaltung der objektiven Funktion der kapitalistischen Krise (Stabilisierung der tendenziell sinkenden Profitrate über erhöhte Arbeitsbereitschaft, über Dequalifizierungs- und Lohnkostendruck usf.) behindern.

Die Anpassung der Sozialpolitik an die Bewegungen im ökonomischen Sektor erfolgt gegenwärtig noch überwiegend über eine Dynamisierung der sozialen Rechtsansprüche. Schon Kumpmann – Direktor des Landesarbeits- und Berufsamtes der Rheinprovinz – forderte 1923: »Gesetze müssen sich *elastisch den Zeitbedürfnissen* anpassen, jede Schablonisierung wirkt auch bei der Arbeitslosenversicherung unheilvoll.«<sup>11</sup> Eine Öffnung staatlicher Leistungsverpflichtungen gegenüber der gesellschaftlichen Realität wird durch die Einführung von *Generalklauseln* wie »zumutbare Arbeit«, »wichtiger Ablehnungsgrund«, »übliche Bedingungen des Arbeitsmarktes« usf. erreicht. Generalklauseln sind unbestimmte und damit interpretationsbedürftige Rechtsbegriffe, über deren Inhalt in einer antagonistischen Gesellschaft keine wirkliche Verständigung möglich ist. Durch ihre Beziehung auf außerrechtliche Wertordnungen geben sie Verwaltung und Justiz eine breite Ermessensfreiheit, die das traditionelle positive Recht nicht kannte. Sie dienen – wie F. Neumann hervorgehoben hat – »der Zerstörung eines positiven Rechts, das erhebliche Teile der Sozialreform inkorporiert hatte.«<sup>12</sup> In ihrer Unbestimmtheit sind sie ein Mittel der Behörden, soziale Rechtsansprüche mit den aktuellen Leistungskapazitäten der Ökonomie und der öffentlichen Haushalte in Einklang zu bringen. In den Gesetzgebungsmaterialien zum AFG heißt es in diesem Sinn: »Mit der Einführung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs (der zumutbaren Arbeit; die Verfasser) wird es der Verwaltung und Rechtsprechung ermöglicht, die Auslegung dieser Vorschrift den sich wandelnden Wertvorstellungen der Gesellschaft anzupassen.«<sup>13</sup> Die flexible rechtliche Orientierung an den aktuellen Erfordernissen erlaubt so eine fallweise restriktive Durchführung der Arbeitslosengesetzgebung, die deshalb notwendig werden kann, weil – wie zuletzt die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise gezeigt haben – die Arbeitslosenversicherung gegen Massenarbeitslosigkeit nur einen geringen Schutz bietet.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Kumpmann, K., Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. 1, Jena 1923, S. 801 (Hervorhebung von uns).

Kumpmanns weitere Ausführungen machen deutlich, daß mit »Schablonisierung« die Verankerung eines definierten Rechtsanspruchs gemeint ist und mit »unheilvoll« die damit verbundene Gefahr, die Kriterien für die Annahme einer Arbeit nicht den Erfordernissen des Arbeitsmarktes gemäß flexibel spezifizieren zu können.

<sup>12</sup> Neumann, F., Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft (1937), in: Ders., Demokratischer und autoritärer Staat, Frankfurt am Main, 1967, S. 41.

<sup>13</sup> Ausschußbericht zu Bundestags-Drucksache V/4110, S. 18.

<sup>14</sup> Die Sozialenquete der Bundesregierung von 1966 bestätigt, daß jedes Sozialversicherungssystem, vor

Im Prinzip war bereits mit der Internierungspraxis des Merkantilismus die gesellschaftliche Verantwortung für das Schicksal des Einzelnen in der Gesellschaft anerkannt. Dennoch schwinden die sozialen Interpretationsmuster der individuellen Schulzuweisung keineswegs. In der Suche nach den individuellen Ursachen des Elends entlastete sich das Bürgertum weiterhin von seiner Verantwortlichkeit und legitimierte die kapitalistische Produktionsweise als »vernünftig«. In der moralpsychologischen Denunzierung der Trägheit der unteren Schichten bestätigte es sich seinen Anspruch auf eine Vorrangstellung in der Gesellschaft. Als in den Jahren der Französischen Revolution die staatliche Organisation und Betreuung des Wohlfahrtswesens gefordert wurde, fand diese Auffassung keine hinreichende Unterstützung. »Ökonomisten und Liberale betrachteten die *soziale Pflicht* vielmehr als eine *Pflicht des Menschen in der Gesellschaft* und nicht der Gesellschaft selbst.«<sup>15</sup> Diese Individualisierung sozialer Verantwortlichkeit bestimmt – in ihrer Verkehrung von Opfern in Schuldige – die Diskussion um soziale Sicherungsmaßnahmen bis heute. Diese wurden nur unter dem Druck der erstarkenden Arbeiterbewegung durchgesetzt, ohne jedoch die bürgerliche Handschrift zu verleugnen. Mit dem Schutz- und Hilfeversprechen für unfreiwillige Notfälle verbinden sich zugleich Kontroll- und Disziplinierungsmaßnahmen, die die gesellschaftliche Verantwortlichkeit nachträglich wieder eingrenzen und die Gewährung sozialer Leistungen an den Nachweis individueller Berechtigungen knüpfen. Die Inanspruchnahme der Wohlfahrt setzt Wohlverhalten voraus. An die Stelle der christlichen Pflicht zur Wohltätigkeit, der »caritas« des Mittelalters, traten verrechtlicht-bürokratische Prozeduren, die sich einerseits am Kalkül der Kosten zur Sicherung des sozialen Friedens, andererseits am Prinzip individueller Selbstverantwortlichkeit orientieren.

Diese doppelte und ambivalente Begrenztheit bürgerlicher Sozialreform bestimmt auch die Diskussion um die Absicherung gegen die sozialen Existenzrisiken der Arbeitslosigkeit. Die bürgerlichen Versuche der Arbeitslosigkeit Herr zu werden, wurden allenthalben Versuche, der Arbeitslosen Herr zu werden. »Der Kernpunkt aller Untersuchungen« (über die Möglichkeiten einer staatlichen Arbeitslosenversicherung) »ist das *Kontrollproblem*«, mithin in der Perspektive der Arbeitsamtspraxis die denunziatorische Frage: »Wie kann man den Kassensturm der Unfähigen und Unwilligen abwehren?«<sup>16</sup>

Der krisenhafte Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verschärfung der sozialen Frage im ausgehenden 19. Jahrhundert machten Überlegungen zu einer systematischen Regelung der Arbeitslosenversicherung notwendig. Das Spektrum der Vorschläge – die wesentlich um das Kontrollproblem zentriert waren – umfaßte verschiedene Versicherungssysteme:

- Die Idee des *Sparzwangs* des einzelnen Arbeiters für die Zeit einer möglichen Arbeitslosigkeit beruhte auf dem Prinzip der individuellen Selbstverantwortlichkeit (»Jeder für sich, keiner für alle«). Der Solidaritätsgedanke solle nicht derart überstrapaziert werden, forderte von Schanz, daß die »Tüchtigen und Fleißigen« für die »weniger geschickten, trägen, unsteten und unordentlichen Elementen aufkommen sollen«. Die Ausnutzung der Solidargemeinschaft und das Kontrollproblem verschwinden. »wenn jeder sein eigener Wächter werde, wenn jeder wisse, daß er nur seine eigenen, keine fremden Mittel erschöpfe.«<sup>17</sup>
- Mit dem Anspruch, den Lohndruck zu reduzieren, den die Arbeitslosen auf den beschäftig-

allem aber die Arbeitslosenversicherung angesichts einer Massenarbeitslosigkeit auch in der BRD versagen würde. Sozialenquete. Soziale Sicherung in der BRD, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, o. J. (1966), S. 153.

<sup>15</sup> Foucault, M., a. a. O., S. 429 f.

<sup>16</sup> Kumpmann, K., a. a. O., S. 805 und 806.

<sup>17</sup> Kumpmann, K., a. a. O., S. 808.

ten Teil der Arbeiterbevölkerung ausüben, gründeten einzelne *Gewerkschaften* eigene *Erwerbslosenunterstützungskassen*, die – auf dem Prinzip der kollektiven Selbsthilfe basierend – vor den entsolidarisierenden Existenzrisiken unverschuldeten Arbeitslosigkeit schützen sollten.<sup>18</sup> Ihrer Auflösung im Gefolge der Sozialistengesetzgebung folgte die Phase der Subventionierung durch Staat und Kommunen – das sog. *Genter System* –, denn: »Nach der technischen Seite hatte die gewerkschaftliche Versicherung ihre beträchtlichen Vorteile wegen der leichteren und intensiveren Kontrolle bei der genauen Personalkenntnis und Beobachtung«.<sup>19</sup>

- Die geringe Reichweite dieser Versicherungssysteme bei lang anhaltender individueller bzw. massenhafter Arbeitslosigkeit, die Ausklammerung der nichtgewerkschaftlich organisierten Arbeiter aus dem Versicherungsschutz, politische Bedenken gegen eine Subventionierung der Gewerkschaften und die Notwendigkeit einer auf genauer Arbeitsmarktbeobachtung beruhenden staatlichen Planung der Arbeitsmarktpolitik machten die Einrichtung einer allgemeinen staatlichen Pflichtversicherung notwendig. Die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sollten auf jene Arbeiter begrenzt werden, die *unverschuldet* arbeitslos geworden waren. Bis heute hat sich der Gedanke durchsetzen können, daß eine »Unterstützung an Streikende oder infolge von Lohnstreitigkeiten arbeitslos gewordene Arbeiter« abzulehnen sei. »Auch an Arbeiter, die freiwillig gekündigt hätten, oder wegen Faulheit, Liederlichkeit, Trunksucht und Unverträglichkeit entlassen seien, dürfe keine Unterstützung gezahlt werden.«<sup>20</sup> Aber auch die »berechtigten« Ansprüche sollen restriktiv eingebunden bleiben, damit der »Gedanke, daß Müßiggang etwas Schönes sei«, nicht an Boden gewinne. Die staatliche Arbeitslosenversicherung war daher stets begleitet von Maßnahmen des Arbeitszwangs für »Arbeitsscheue« (vgl. das Arbeitsscheuengesetz von 1912 in Preußen).

Eine über die Kranken-, Alten- und Invaliden- und Unfallversicherung hinausgehende umfassende staatliche Existenzsicherung war zwar in dem sozialpolitischen Pazifizierungsprogramm Bismarcks als Idee angelegt, aber erst das Erstarken der Arbeiterbewegung, die fehlende Wirksamkeit der paternalistischen Sozialreformen Bismarcks als Mittel zur Bekämpfung des sozialdemokratischen Einflusses und die russische Revolution nötigten das Bürgertum in Deutschland zu einer gesetzlichen Regelung der Arbeitslosenfrage. Nach Abendroth stellt das System der Erwerbslosenunterstützung eine soziale Konzession an die Mehrheitssozialdemokratie dar, mit deren Hilfe die herrschenden Klassen des wilhelminischen Deutschlands – nach dem Niederschlagen der Rätebewegung – ihre Macht wiederherstellen konnten.<sup>21</sup>

Die verfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 163 Abs. 2 der Reichsverfassung von 1919, die eine staatliche Versorgungspflicht für die Deutschen vorsah, denen eine »angemessene Arbeitsgelegenheit« nicht nachgewiesen werden konnte, wurde 1927 im Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) operationalisiert. Die Aufgaben der neu eingerichteten Reichsanstalt bestehen neben der Arbeitsmarktbeobachtung und Arbeitsvermittlung im wesentlichen in der Organisierung der Pflicht-Versicherung durch die Beiträge der Arbeitgeber und Lohnabhängigen, der »Krisenunterstützung« – die einen fürsorgerischen Charakter hatte – und der Kurzarbeiterunterstützung. Im Grundsatz wurden die Regelungen des AVAVG in der Neufassung im Jahre 1957 übernommen. Mit dem 1969 in Kraft getretenen AFG wurde der Akzent noch stärker als bisher auf die Arbeitsvermittlung gelegt (§ 36 des AVAVG in der Fassung von 1957 bestimmte bereits: »Die Vermittlung in Arbeit oder in Berufsausbildung geht den Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe vor.«)

Die bisherigen Ausführungen lassen die folgende Kennzeichnung bürgerlicher

<sup>18</sup> Aus Tradition unterhält heute nur noch die IG Druck und Papier eine eigene Unterstützungskasse für arbeitslos gewordene Mitglieder (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 12. 8. 1975).

<sup>19</sup> Kumpmann, K., a. a. O., S. 807.

<sup>20</sup> Adler zit. n. Wermel, M. & Urban, R., *Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland*, München, 1949, S. 23.

<sup>21</sup> Abendroth, W., *Sozialgeschichte der europäischen Arbeiterbewegung*, Frankfurt am Main, 1973, S. 90.

Sozialreform und -politik zu: (1) Die auf dem Prinzip individueller Interessenorientierung begründete bürgerliche Gesellschaft kennt Hilfs- und Fürsorgemaßnahmen nur als Äquivalent für gesellschaftliches Wohlverhalten (als »Preis« zur Sicherung des sozialen Friedens). (2) Soziale Unterstützungsleistungen verbinden sich damit notwendig mit Kontroll- und Disziplinierungsmaßnahmen. (3) Diese sind am Prinzip individueller Verantwortlichkeit orientiert, so daß trotz formeller Verrechtlichung der sozialen Hilfsmaßnahmen den Individuen latent oder manifest als »Schuld« angelastet werden kann, was ihnen – als Opfer – gesellschaftlich widerfährt. (4) Da der Staat in seinem Leistungsvermögen vom Produktionsbereich abhängig ist, unterliegt die Verrechtlichung sozialpolitischer Ansprüche den jeweiligen sozioökonomischen Bedingungen, denen durch die Einführung unbestimmter Rechtsbegriffe Rechnung getragen wird.

### *Welche Arbeit ist zumutbar?*

Die Frage nach der Zumutbarkeit einer Arbeit beschäftigte die öffentliche Diskussion erstmals anlässlich des Versuchs, das *Recht auf Arbeit* verfassungsrechtlich zu fixieren.<sup>12</sup> Um sich gegen die Wirkungen der kapitalistischen Produktionsweise zu schützen, forderte das französische Proletariat in den Klassenauseinandersetzungen Mitte des vorigen Jahrhunderts seine Verankerung im Entwurf zur Konstitution – für Marx eine »erste unbeholfene Formel, worin sich die revolutionären Ansprüche des Proletariats zusammenfassen«. Zwar wurden noch im selben Jahr (1848) Nationalwerkstätten eingerichtet, um die arbeitslosen Massen zu beschäftigen; in die Verfassung jedoch wurde ein Recht auf Arbeit nicht hineingenommen, sondern nur das Recht auf öffentliche Unterstützung. Diese Ablehnung einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Rechts auf Arbeit durch das Bürgertum interpretiert Marx: »... hinter dem Rechte auf Arbeit steht die Gewalt über das Kapital, hinter der Gewalt über das Kapital die Aneignung der Produktionsmittel, ihre Unterwerfung unter die assoziierte Arbeiterklasse, also die Aufhebung der Lohnarbeit, des Kapitals und ihres Wechselverhältnisses.<sup>13</sup>

Der Inhalt des Rechts auf Arbeit in der bürgerlichen Gesellschaft – als Zwang, jede zugewiesene Arbeit übernehmen zu müssen – enthüllte sich am Beispiel Englands. Unter Berufung auf die dortigen Verhältnisse kommentierte die »Norddeutsche Allgemeine Zeitung« die Befürwortung eines Rechts auf Arbeit durch Bismarck im Jahre 1884: »Danach sollen Arbeitsfähige im Falle der *Ablehnung zugewiesener Arbeit* in ein Arbeitshaus oder ein Gefängnis transportiert werden. In Deutschland sollten Arbeitslose zum Ausbessern von Wegen, Steineklopfen, Holzhauen usw. gegen den dafür angemessenen Lohn oder Verpflegung herangezogen werden.<sup>14</sup> In einem Brief an Bernstein kommentiert Engels diesen Bismarckschen Reformvorschlag: »Als *separate* Forderung gestellt, kann das Recht auf Arbeit gar nicht anders realisiert werden. Man verlangt von der kapitalistischen Gesellschaft, es zu realisieren, sie kann das nur innerhalb *ihrer* Existenzbedingungen, und wenn man das Recht auf Arbeit von *ihr* verlangt, verlangt man es unter diesen bestimmten

<sup>12</sup> Zur theoretischen und politischen Begründung vgl. die Schriften von Fourier und Blanc.

<sup>13</sup> Marx, K., *Die Klassenkämpfe* ..., a. a. O.

<sup>14</sup> Zit. n. MEW 36, Anm. 241, S. 772 (Hervorhebung von uns): »Wenn wir nun da auf öffentliche Kosten zweckmäßige Arbeiten ausführen lassen, so ist das doch wohl zu rechtfertigen. Es wird dem Arbeiter dabei auch nur, statt des öffentlichen Almosens, eine etwas reichlichere und würdigere Hilfe gewährt.« (Bismarck in einer Unterredung mit einem Abgeordneten; aus: Rothfels, H. [Hrsg.], *Bismarck und der Staat*, Stuttgart, 1925, S. 378 f.)

Für Sozialhilfeempfänger sah das Bundessozialhilfegesetz bis vor kurzem einen entsprechenden Arbeitszwang vor – unter Einschränkung der im Grundgesetz garantierten Freiheit der Person (Art. 2). »Weigert sich jemand trotz wiederholter Aufforderung beharrlich, zumutbare Arbeit zu leisten, . . . so kann seine Unterbringung zur Arbeitsleistung in einer von der zuständigen Landesbehörde als geeignet anerkannten abgeschlossenen Anstalt . . . angeordnet werden.« (§ 26) Diese Bestimmung wurde erst im 3. Änderungsgesetz des BSHG vom 25. 4. 1974 (BGBl. I, S. 777) ersetztlos gestrichen, weil – wie Knopp & Fichtner in ihrem Kommentar ausführen – ein »praktisches Bedürfnis« für eine Unterbringung in einem Arbeitshaus nicht mehr bestehe.<sup>17</sup>

Gleichwohl bleibt nach § 20 BSHG die Möglichkeit bestehen, Sozialhilfeempfänger in offene Arbeitslager einzuleiten, falls Arbeitsentwöhnung vermutet bzw. eine ernsthafte Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme bezweifelt wird. Die Aufnahme einer solchen »Tätigkeit« begründet für den Betroffenen kein Arbeitsverhältnis, so daß die entsprechenden Rechte entfallen (vgl. § 20, Abs. 2 und § 19, Abs. 3).

Über ein solches »Arbeitslager für Arbeitslose« in Hamburg berichtete das Fernsehmagazin *Report* am 26. 5. 1975. Für eine tägliche Arbeitsprämie von 6,10 DM sortierten dort 40 Stunden wöchentlich arbeitslose Schauerleute, Gelegenheitsarbeiter u. a., die keinen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld hatten, unter strenger Aufsicht Behördenakten.

Während die § 2–4 BSHG die Aufgabe der Sozialhilfe als Ermöglichung der Führung eines der Menschenwürde entsprechenden Lebens definieren, werden hier die Opfer der Wirtschaftskrise mit Zwangsarbeit und Entmündigung bestraft. Ein Sachbearbeiter erläuterte in der Fernsehsendung die Funktion des Arbeitslagers: »Grundsätzlich weisen wir Hilfsbedürftige in Unterstützungsarbeit ein, wenn wir die Bereitschaft der Arbeitswilligkeit prüfen wollen, d. h. wenn wir den Eindruck haben, jemand ist lange arbeitsentwöhnt, oder er ist nicht bereit, überhaupt Arbeit zu leisten.«

Das Arbeitsförderungsgesetz kennt eine solche Bestimmung nicht. Aber auch hier gilt es, die *Arbeitswilligkeit* zu prüfen, da sie – neben den eher versicherungstechnischen Regelungen des § 103 (Erfüllung der Anwartschaft, Meldung beim Arbeitsamt und Beantragung von Arbeitslosengeld) – die Voraussetzung für die Verfügbarkeit des Arbeitslosen bildet, die seinen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld mitbegründet.

Diese Prüfung der Arbeitswilligkeit rechtfertigt sich primär defensiv. Schieckel schreibt hierzu in seinem Kommentar zur Neuregelung des AVAVG in der Fassung vom 10. 3. 1967: »Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind durch das Siebente Änderungsgesetz zum AVAVG . . . so verbessert worden, daß es eines verbesserten Schutzes gegen eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme der Solidargemeinschaft bedarf.«<sup>18</sup>

Praktisch ist die Prüfung der Arbeitswilligkeit doppelt erschwert. Zum einen ist es den Arbeitsämtern nur schwer möglich, den Nachweis der Arbeitsunwilligkeit zu führen: Eine Abgabe fiktiver Angebote zu Testzwecken ist verboten; Betriebe sind in der Regel nicht bereit, sich in sozialgerichtliche Auseinandersetzungen verwickelt zu lassen.

<sup>16</sup> Engels-Brief vom 23. 5. 1884, MEW 36, S. 151. Die Kopplung des Rechts auf Arbeit mit dem Zwang zur Arbeit wird auch von dem Arbeitsrechtler Nikisch herausgestellt. »Ein allgemeines Recht auf Arbeit ließe sich nur denken als ein jedem arbeitsfähigen und arbeitslosen Staatsbürger zustehendes *subjektives öffentliches Recht*, vom Staate die Verschaffung von Arbeit in einem die auskömmliche Existenz des Berechtigten sicherstellenden Ausmaße zu verlangen . . . Der unvermeidliche Gefahrte des Rechts auf Arbeit wäre der *Arbeitszwang*.« (Nikisch, A., Arbeitsrecht, Bd. I, S. 43 f.) Nach einer Meldung in der FR vom 8. 9. wollen die CDU-Abgeordneten Klein und Blüm vorschlagen, ein Recht auf Arbeit – wieder einmal – verfassungsrechtlich zu verankern.

<sup>17</sup> Knopp, A. & Fichtner, O. (Hrsg.), *Bundessozialhilfegesetz. Kommentar*, München, 1974 (3. Auflage).

<sup>18</sup> So Schieckel in seinem Kommentar zum AFG. Percha, 1975. Nach dem AFG-Kommentar von Weber, R. & Paul, G. liegt Verfügbarkeit dann vor, »wenn es dem Arbeitslosen möglich ist, eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes – mit Ausnahme der üblichen Dauer der Arbeitszeit – auszuüben«. Dennoch ziehen nach Pressemeldungen manche Arbeitsämter aus der Tatsache, daß arbeitslose Frauen Kinder zu versorgen haben, automatisch den Schluß, »sie stünden dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung und deshalb entfalle das Arbeitslosengeld«. (FR vom 8. 9. 75)

keln zu lassen. Zum anderen setzt die Prüfung der subjektiven Verfügbarkeit – die in § 103 AFG als Befähigung und Bereitschaft bestimmt wird, »eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes« auszuüben und »jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen« – die objektive Verfügbarkeit entsprechender Arbeitsangebote voraus. Diese können jedoch staatlicherseits nur im begrenzten Umfang gefördert bzw. bereitgestellt werden.

Neben Umschulungsmaßnahmen, die die berufliche Mobilität erhöhen sollen, dienen vor allem Formen der Lohnsubventionierung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen diesem Zweck. Im Bereich der Arbeitsämter Niedersachsen/Bremen waren im Dezember 1974 1170 Erwerbslose in 130 Projekten von »öffentlichen Interesse« beschäftigt. Die Einweisung von Arbeitslosen in private Unternehmen wird von den Arbeitsämtern mit einem 60%igen Lohnzuschuß gefördert. In Niedersachsen reichen die subventionierten Maßnahmen vom Bau sozialer Einrichtungen bis zur Aufräumung und Aufforstung sturmzerstörter Wälder<sup>18</sup>. Im gesamten Bundesgebiet nahmen Ende Juli 1975 23 000 Personen an solchen Maßnahmen teil (FR vom 11. 8. 75).

Für den freien Arbeitsmarkt stellt sich die Vermittlungsaufgabe erheblich schwieriger dar – und auch die Prüfung der Arbeitswilligkeit. Eine Vermittlungschance ist üblicherweise am größten, wenn dem Arbeitslosen eine seiner früheren Tätigkeit ähnliche Arbeit nachgewiesen werden kann. Liegt eine solche Möglichkeit nicht vor, so wird eine Prüfung der Arbeitswilligkeit – bei enger Auslegung des Zumutbarkeitsbegriffs – praktisch undurchführbar. Bedeutsamer als diese technischen Schwierigkeiten ist jedoch der folgende Sachverhalt: Eine Orientierung am ständischen Prinzip der Berufsnähe würde den ökonomischen Interessen widersprechen und eine Anpassung an die sich verändernde Wirtschaftslage und Qualifikationsstruktur verhindern.

Dieser Logik folgend stellte daher das LSG in Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 26. 6. 1969 fest:

»Ernstliche Arbeitsbereitschaft ist zu verneinen, wenn der Arbeitslose ohne sachlichen Grund nur bereit ist, eine bestimmte Tätigkeit oder Tätigkeiten einer bestimmten Beschäftigungsart anzunehmen, oder wenn er die Aufnahme einer Beschäftigung von der nicht erfüllbaren Bedingung abhängig macht, daß sie in sozialer und finanzieller Hinsicht seiner früheren Tätigkeit gleichkommt.«<sup>19</sup>

Die Doppelfunktion des Staates und seiner Institutionen, einerseits die Reproduktion des sich verwertenden Kapitals sichern zu müssen, andererseits aber auch gesamtgesellschaftliche Interessen organisieren zu wollen, erscheint hier in seiner Widersprüchlichkeit: Einerseits soll den Arbeitslosen zur Sicherung des sozialen Friedens eine angemessene Lebensführung ermöglicht werden, andererseits muß die Bemessung sozialer Hilfen aus der Perspektive der Kapitalverwertung so begrenzt werden, daß eine Arbeitsvermittlung nicht durch starre rechtliche Fixierungen und undisziplinierbare soziale Lebensansprüche behindert wird.

Diesem Seiltänzerakt dient auch die Fassung des Zumutbarkeitsbegriffs als Generalklausel, die ihren realen Gehalt geschmeidig dem Wechselbad der Konjunkturzyklen anpassen läßt. Nur vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß bei einer relativ geringen Zahl von Ablehnungen zugemuteter Arbeit (16 260 Sperrungsfälle wegen Ablehnung einer angebotenen Arbeit im ersten Halbjahr 1975) die Reaktio-

<sup>18</sup> Die Begrenztheit staatlicher Arbeitsbeschaffungsprogramme, wie sie schon in der Zeit des Merkantilismus als Konkurrenz zwischen privaten und staatlichen Manufakturen sichtbar wurde, zeigt sich auch heute an den Widersprüchen. So berichtete die HAZ aus Niedersachsen, daß ein Bauunternehmer seine Stammbelegschaft entließ, um mit – neu eingestellten Arbeitslosen – einen ABM-Auftrag auszuführen (ABM = Förderungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung). An die Stelle der Einrichtung neuer Arbeitsplätze tritt der Austausch von Arbeitskräften.

<sup>19</sup> Zit. n. Schieckel, a. a. O. Dort und in den anderen Kommentaren finden sich weitere gleichgerichtete Urteile.

nen in den Massenmedien die geschilderte Schärfe annehmen und die Bundesanstalt für Arbeit den Begriff der Zumutbarkeit restriktiver fassen will. Da die ökonomische Krise angesichts der sozialen Sicherungsmaßnahmen die materiellen Existenzbedingungen nicht massenhaft verschlechtert und als situativer Zwang an Wirksamkeit verloren hat, da sich zudem mit dem »Wirtschaftswunder« in der BRD die sozialen Erwartungen allgemein erhöht und stabilisiert haben, muß Arbeitswilligkeit zu verschlechterten Arbeitsbedingungen erst *wiederhergestellt werden*. Diejenigen, die eine angebotene Arbeit ablehnen, erscheinen als Spitze eines Eisberges von Arbeitslosen, die – zumindest zeitweilig – der Monotonie, Sinnlosigkeit und dem Streß des kapitalistischen Alltags bei reduziertem, aber zunächst gesichertem Einkommen zu entrinnen suchen.<sup>19</sup>

Da jede Verrechtlichung sozialstaatlicher Leistungen ein Stück weit auch die Zurücknahme von Disziplinierungsmöglichkeiten beinhaltet, erscheint die Ablehnung zugemuteter Arbeit als Keim der Auflehnung und damit als Gefährdung des Balanceaktes bürgerlicher Sozialpolitik. Durch die unverhältnismäßige Betonung, Verfälschung und Generalisierung von Einzelfällen in der Presse (z. B. »Wenn ein Metzger mit seinem Hund auf Arbeitssuche geht . . .«, »Bild-Zeitung« vom 7. 8. 75) und die Steigerung des Drucks auf arbeitssuchende Arbeitslose sollen die sozialen Erwartungen *allgemein* gedämpft und die Verhaltensbereitschaften den Prinzipien kapitalistischer Rationalität wiederangepaßt werden.<sup>20</sup>

Die gekennzeichnete Antinomie der sozialen Staatsfunktionen bestimmt auch die rechtlichen Bestimmungen und Interpretationen des Zumutbarkeitsbegriffs. Grob läßt sich sagen, daß die Liberalität der Auslegung mit der Grundsätzlichkeit der Aussagen zunimmt: In der verfassungsrechtlichen Diskussion und in »ersten« Paragraphen werden hochfliegende Positionen bezogen, die sich in den eher praktisch gerichteten Bestimmungen und Kommentaren zunehmend verflüchtigen.

So betont Bogs – ehemaliger Senatspräsident am Bundessozialgericht –: »Nicht nur der Lebensunterhalt, sondern die *einmal gewonnene berufliche und soziale Stellung* sollen gesichert werden. Dieses Streben nach Sicherung des erreichten Lebensstandards ist typisch für die deutsche Sozialversicherung . . .«<sup>21</sup> In den Verfassungen ist von freier Entfaltung der Persönlichkeit und angemessenem Lebensunterhalt die Rede; § 1 BSHG weist der Sozialfürsorge die Aufgabe zu, ein Leben zu ermöglichen, »das der Würde des Menschen entspricht.« Huber betont, daß sozialstaatliche Existenzsicherung nicht allein, die Sicherung des »nackten Daseins«, sondern die

<sup>19</sup> Sich in dieser Weise zu den Bedingungen seiner individuellen Reproduktion verhalten zu können, setzt eine gewisse Freiheit von den üblichen Existenzwängen voraus. Es dürfte sich vorwiegend um die Gruppe derjenigen handeln, die aufgrund ihres Alters, ihrer gesundheitlichen Konstitution und ihrer beruflichen Qualifikation relativ leicht wieder Arbeit finden können. In anderen Fällen dürfte das Einlegen einer Wartezeit dem verständlichen Kalkül entsprechen, einen unabwendbaren beruflichen Abstieg möglichst lange hinauszögern bzw. auf den versprochenen Konjunkturfrühling zu hoffen, um dann bei verbessriger Arbeitsmarktlage (i. S. der Anbieter von Arbeitskraft) verbesserte Chancen für die Arbeitsaufnahme vorzufinden. Bezeichnenderweise wird das AFG denn auch von einem höheren Ministerialbeamten in Bonn als »im Grunde genommen für eine *Schönwetterperiode* angelegt« bezeichnet. (*Der Spiegel* 41/75)

<sup>20</sup> Kapitalistische Rationalität ist hier verstanden im Sinne Godeliers: »Der Arbeiter wird durchgängig »rational« dann genannt, wenn er aktiv und ohne Einschränkung am Funktionieren des Unternehmens *teilnimmt* und sich dessen Interesse, nämlich ein Maximum an Profit zu realisieren, zu eigen macht.« (Godelier, M., Rationalität und Irrationalität in der Ökonomie, Frankfurt, 1972, S. 52) In der ökonomischen Krise heißt dies Bereitschaft zum Lohnverzicht, Bereitschaft, sich ohne Klagen zeitweilig aus dem Produktionsprozeß ausgliedern zu lassen und Bereitschaft zur Annahme jedweder angebotenen Arbeit. Das den Arbeitslosen angelastete Verschulden ihrer Lage – etwa durch die Ablehnung zugemuteter Arbeit – hat in der Verletzung dieser Rationalität seinen Kern. Stigmatisiert wird, wer sich ihr nicht bedingungslos fügen will.

<sup>21</sup> Bogs, W., Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Göttingen, 1956, Bd. I, S. 313 (Hervorhebungen von uns).

Ermöglichung eines »daseinswerten Daseins« anstrebe.<sup>13</sup> Das AFG kennt im § 119 die rechtmäßige Ablehnung einer angebotenen Arbeit, wenn ein »wichtiger Grund« vorliegt. Im § 78 AVAVG hieß es hierzu: Den Arbeitslosen sind insbesondere solche Arbeiten nicht zuzumuten, die gegen Gesetz und gute Sitten verstößen, die durch Streik oder Aussperrung frei geworden sind, die – bei Verheirateten – an einem anderen Wohnort als dem der Angehörigen zu verrichten sind und deren wirtschaftliche Versorgung gefährden, und Arbeiten, die eine zukünftige Rückkehr in den alten Beruf erschweren.

Diese Festlegungen und Interpretationen werden jedoch durch andere Bestimmungen eingeschränkt, die über die Regulierung des Arbeitsmarktes – im Sinne der kapitalkonformen Staatsfunktionen – eine möglichst reibungslose Kapitalverwertung erleichtern sollen. So relativieren Heuer & Lomb die großzügige Auffassung Bogs': Sie gelte nur für den »Normalfall«. Ein beruflicher und einkommensmäßiger Abstieg müsse »notfalls in Kauf genommen werden«, um die Versicherungsgemeinschaft nicht übermäßig zu belasten. »Bei einer Massenarbeitslosigkeit oder einer persönlich bedingten lang andauernden Arbeitslosigkeit wird dem Arbeitslosen eine *umfassendere Arbeitsbereitschaft* zuzumuten sein als im Normalfall.<sup>14</sup> Das »daseinswerte Dasein« Hubers reduziert sich für Weisser – Professor für Sozialpolitik – auf den Anspruch der Gewährleistung des *Existenzminimums*. Die Leistungen der sozialen Sicherung »... sollen so groß sein, aber auch nicht größer, als es zur Sicherung des jeweiligen Existenzminimums geboten ist.<sup>15</sup> Den »Schutzzvorschriften« des AFG steht die Androhung einer Sperrzeit entgegen, die verhängt wird, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird. Die Dauer der Sperrzeit beträgt maximal vier Wochen; im Wiederholungsfalle (nochmalige Ablehnung zugemuteter Arbeit) erlischt der Anspruch auf Arbeitslosengeld (§ 119). Aus sozialpsychologischer Perspektive ergänzt Wurzbacher, daß es Aufgabe der Sozialpolitik sei, stärker die fundamentale Arbeitsbereitschaft zu fördern, als die Verfolgung differenzierter Berufsansprüche und Lebenserwartungen zu ermöglichen. »Stolz, Pflicht und Recht jedes Menschen« müsse es sein, »grundsätzlich erst einmal mit seiner Arbeit sich und die Seinen zu erhalten, wobei die *Art der Arbeit* völlig unwesentlich ist.<sup>16</sup> In dieser Auslegung des Arbeitsbegriffes – operationalisiert durch die Praxis der

<sup>13</sup> Huber, a. a. O., S. 616.

<sup>14</sup> Heuer, E. & Lomb, W., Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe (Teil 1), Stuttgart, 1972, S. 51. Ähnlich auch schon Kumpmann – als Direktor eines Landesarbeitsamtes – im Jahre 1923: »In Ausnahmzeiten ... kann es notwendig werden, wie an alle Klassen auch an die Arbeiter ungewöhnliche Anforderungen zu stellen. Dann kann als »angemessene« Arbeit auch vielleicht eine Arbeit zu schlechtem Lohn oder in einem anderen Teil des Landes oder gar in einem neuen Beruf erscheinen.« A. a. O., S. 809. Kumpmann machte weitsichtig die Zumutbarkeit von Arbeit schon an Merkmalen der Arbeitsbedingungen fest (Vorbildung, bisherige Tätigkeit, übliche Lohnhöhe, Familienstand, Wohnortnähe des Arbeitsplatzes) und betonte die Notwendigkeit flexibler Regelungen.

<sup>15</sup> Weisser, G., Sozialversicherung und Sozialstruktur. In: *Sozialer Fortschritt*, Bonn, 1963, Nr. 1, S. 10. Diese Orientierung sozialer Fürsorgemaßnahmen am Lebensnotwendigen ist historisch alt. Bereits Thomas von Aquin empfahl: »Der Almosen soll nicht etwa ein üppiges Leben gestatten, sondern nur das zum Leben Hinreichende gewähren.« Auch Adler (Verein für Sozialpolitik) warnte in der frühen Diskussion um eine Arbeitslosenversicherung (1884): »Der Gedanke, daß Müßiggang etwas Schönes sei, soll nicht Boden gewinnen, und deshalb darf die Unterstützung nur das Existenzminimum gewähren; der Arbeiter, der bei voller Gesundheit (wenn auch unverschuldet) untätig ist, soll Entzagung üben.« (Zit. n. Wermel, M. & Urban, R., a. a. O., S. 24)

<sup>16</sup> Wurzbacher, G., Das Verhältnis der männlichen jugendlichen Arbeitslosen zu Arbeit und Beruf. In: DGB (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Berufsnot der Jugend, Köln, 1952, Bd. I, S. 283 (Hervorhebung von uns). Mit gleicher Intention heute Bundespräsident Scheel: »Eine Gemeinschaft ... wird den Arbeitslosen die Frage stellen dürfen, ob jeder von ihnen wirklich bereit ist, ihm zumutbare Arbeit anzunehmen. Hat nicht die Gewöhnung an die Tatsache, daß viele ausländische Arbeitnehmer seit Jahren besonders schwere und manchmal nicht angenehme Arbeiten in unserem Lande übernommen haben, dazu geführt, daß manche Deutsche sich für bestimmte Arbeiten zu gut halten? Das wäre eine bedrohliche Entwicklung. Es gilt, uns den *Wert jeder Arbeit*, sprechen wir es ruhig aus, die *Würde jeder Arbeit* wieder vor Augen zu führen.« (FR vom 16. 9. 75)

Verwaltungs- und Justizauslegung – reduziert sich Arbeit auf ihre Selbsterhaltungsfunktion. Angestrebt wird eine von allen Inhalten gereinigte abstrakte Arbeitsbereitschaft, die gegenüber ihren konkreten Bestimmungen gleichgültig sein soll.

353

### *Ist der soziale Friede gefährdet?*

Wir haben im letzten Abschnitt die aus den widersprüchlichen Aufgaben staatlichen Handelns resultierende Ambivalenz sozialer Sicherungsmaßnahmen in der bürgerlichen Gesellschaft am Beispiel des Zumutbarkeitsbegriffs gekennzeichnet. Mit der Schaffung sozialer Sicherungsnetze entfallen ein Stück weit die unmittelbaren Verhaltenswände der ökonomischen Krise, die im liberalen Staat quasi naturwüchsig wirksam wurden. Um die Schere zwischen sozialem Erwartungs- und Anspruchsniveau der Bevölkerung und den ökonomisch bestimmten Gegebenheiten des Arbeitsmarktes zu schließen, muß daher das Arsenal sozialer Zwangsmittel wiederhergestellt bzw. erweitert werden. Als Bemühungen in dieser Richtung kann die Neufassung des Zumutbarkeitsbegriffs verstanden werden.<sup>17</sup>

Schon am 11. 7. 1975 berichtete die »Wirtschaftswoche«:

Arbeitsminister Walter Arendt will . . . den Arbeitslosen mit mehr Druck zu einer neuen Stelle verhelfen. . . . Arendt, der in diesem Jahr der BfA fast zehn Milliarden Mark zuschießen muß, möchte jetzt den Begriff »zumutbar« präzisieren, um mehr Stellungssuchende in einen neuen Job zu zwingen – auch wenn er schlechter bezahlt ist . . . Im Klartext: Arbeitslose sollen künftig auch Jobs annehmen müssen, die schlechter bezahlt, unangenehmer oder weniger qualifiziert sind als die frühere Tätigkeit. Baden: »Der Arbeitnehmer wurde jahrelang dazu erzogen, nach oben zu steigen. Man muß ihm klarmachen, daß es auch mal runter gehen kann.«

Der Vorsitzende des »Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung«, der SPD-Bundestagsabgeordnete Glombig, fordert eine erhöhte Mobilität und größere Flexibilität der Arbeitnehmer, die gerade in Zeiten der Hochkonjunktur durch Treueprämien und die Förderung des privaten Wohnungsbaus verhindert wurden. »Wenn ihm also die neue Arbeit nicht die Rückkehr in seinen angestammten Beruf verbaut, muß die Versicherungsgemeinschaft erwarten können, daß der Arbeitnehmer eine im engen Sinne berufsfremde Tätigkeit aufnimmt, statt Arbeitslosengeld zu beziehen.« (FR vom 26. 7. 75) Daß einige Jahre berufsfremder Tätigkeit ausreichen, um diese Rückkehr zu verbauen, daß diese berufsfremde Tätigkeit in den meisten Fällen mit sozialem Abstieg und finanziellen Einbußen verbunden ist und diese Rückkehr daher eine vage Illusion bleibt, wird wohlweislich verschwiegen. Diejenigen, die ihren erlernten Beruf aufgegeben haben, werden von der Bundesanstalt für Arbeit in ihren Statistiken denn auch als »ohne Ausbildung« geführt<sup>18</sup>. Die von Bogs als »typisch deutsch« gelobte Sicherung des erreichten Lebensstandards fällt dabei zwangsläufig unter den Tisch. Zudem wird – wie der Verwaltungsvorsitzende der BfA berichtete – von Arbeitgeberseite die Aufnahme einer berufsfremden Tätigkeit

<sup>17</sup> In der letzten von uns berücksichtigten Pressemeldung heißt es: »Ein angebotener Arbeitsplatz soll auch dann als zumutbar gelten, wenn er nicht ganz so interessant, nicht ganz so nah und nicht ganz so gut bezahlt ist wie der vorherige.« (HAZ vom 12. 9. 75) Damit hat sich die Unternehmerseite durchgesetzt, die bereits vor einiger Zeit forderte: » . . . würde es nicht schaden, wenn der Gesetzgeber festlegen würde, daß ein angebotener Arbeitsplatz für einen Arbeitslosen grundsätzlich auch dann zumutbar ist, wenn er weniger verdient als am alten Arbeitsplatz, wenn er in einem anderen als dem erlernten Beruf beschäftigt wird und wenn der neue Arbeitsplatz sich nicht an seinem Wohnort befindet.« (der arbeitgeber, 15/16, 1975, Hervorhebungen von uns)

<sup>18</sup> Osterland, M., et al., Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD, Frankfurt, 1973, S. 296. Bezeichnend ist auch die Arroganz, mit der von der Warte einer gesicherten Position (Verbeamung) Belehrungen erteilt und Appelle an die »Vernunft und Einsicht« der Arbeitnehmer gerichtet werden.

häufig als Anzeichen geringer Qualifikation im alten Beruf angesehen (HAZ vom 11. 9. 75). Der Bund der Steuerzahler fordert gar zur Belebung der Arbeitsbereitschaft die Anpassung des Arbeitslosengeldes an den Tariflohn, was faktisch einer Senkung des Arbeitslosengeldes gleichkäme (SZ vom 13. 8. 75). Über die gesetzlichen Regelungen hinaus will die BfA – als Hilfestellung für die Arbeitsämter – ihr Verständnis der Zumutbarkeit durch einen Katalog von Fallbeispielen verdeutlichen.

Bei all diesen Vorschlägen ist zu berücksichtigen, daß gegenwärtig (1) mehr als ein Drittel der gemeldeten Arbeitslosen (37,7%; Stand: Juli 1975) *keinen* Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe besitzen (HAZ vom 26. 8. 75), daß (2) eine große Zahl der Arbeitslosen bereits *vor* der Höchstbewilligungsdauer von einem Jahr ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld verlieren (»Der Spiegel« 28/75), daß (3) die Zahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld sich im Juli trotz weiteren Anstiegs der Arbeitslosenzahlen *verringert* hat (HAZ vom 6. 8. 75) und daß (4) die Zahl der Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ständig *zunimmt* (»Der Spiegel« 28/75). Ende Juni gab es in der BRD rund 100 000 Arbeitslosenhilfeempfänger, einen Monat später 104 300 und Ende August 108 534.

Die Praxis der Arbeitsämter zeigt schon jetzt – ohne daß statistische Unterlagen über einen längeren Zeitraum schon vorliegen – eine Verschärfung der Arbeitszumutungen. Im Zeitraum von Januar bis Juli 1975 wurde das Arbeitslosengeld in 107 360 Fällen gesperrt. In der Mehrzahl der Fälle (91 000) erfolgte die Sperrung, weil die Arbeitslosigkeit »grob fahrlässig« oder »vorsätzlich« herbeigeführt wurde (SZ vom 6. 8. 75). In der Mehrzahl dieser Fälle dürfte es sich dabei um Abfindungskündigungen und Kündigungen des Arbeitsverhältnisses durch den Lohnabhängigen handeln, die nach geltendem Recht als »vorsätzlich« bzw. »fahrlässig verschuldet« behandelt werden.<sup>19</sup> In 16 260 Fällen wurde die Sperrfrist wegen »Ablehnung einer zumutbaren Arbeit« verhängt.

Prüfte die Bundesregierung 1970 noch, »ob der Anspruch auf Arbeitslosengeld seiner Höhe und Dauer nach nicht für den Arbeitslosen einheitlicher und günstiger geregelt werden muß« und erwog sie, die gestaffelte Bezugszeit durch eine »einheitliche Bezugsdauer« zu ersetzen<sup>20</sup>, so ist dies heute Schnee vom vergangenen Jahr. Es »entfiele . . . ein heilsamer Druck: Vor die Frage gestellt, entweder von Arbeitslosengeld auf Arbeitslosenhilfe herabgestuft zu werden oder aber – trotz finanzieller und sozialer Einbußen – einen geringerwertigen Job als früher anzunehmen, entscheiden sich viele für mindere Arbeit und kurzfristigen beruflichen Abstieg. »Da wird der arbeitslose Architekt, so erzählt Bonns Baden aus der Erfahrung der Vermittler, »dann auch mal Kraftfahrer.«« (»Der Spiegel« 25/75).

Ziel dieser Erhöhung des sozialen Drucks ist zunächst die Entlastung der öffentlichen Kassen. So rechnet das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für 1976 aufgrund der Präzisierung des Zumutbarkeitsbegriffs immerhin mit Einsparungen in Höhe von rund 200 Millionen DM (FR vom 2. 9. 75).

Aus der Pressemeldung ist nicht ersichtlich, wie diese Schätzung zustandegekommen ist. Zu erwarten ist jedoch, daß Einsparungen im Bereich des Arbeitslosengeldes Ausgaben in anderen produzieren, so daß statt wirklicher Kosteneinsparungen eine *Verlagerung* der Kosten erfolgt: Das für die Zukunft zu erwartende relativ hohe Niveau des Arbeitslosensockels und der Dauererwerbslosigkeit wird zu einer stärkeren Beanspruchung der Sozialhilfeinrichtungen

<sup>19</sup> Als fahrlässig verschuldet kann die Entlassung etwa im folgenden Falle gelten: »Seit zehn Jahren hatte er bei VW gearbeitet. Sein ›Verbrechen‹: er hatte ein Ventil im Werte von Pfennigen aus einer zu verschrottenden Anlage mitgenommen. Der Werkschutz hatte das beobachtet und der Direktion gemeldet. Die Konzernleitung sah eine Chance, einen weiteren Arbeiter ohne Abfindung loszuwerden. Sie beging noch am gleichen Tag Selbstmord.« (Zit. n. Riehl, R., *Wir wollen weiterarbeiten, nicht stempeln*, Frankfurt, 1974, S. 5)

<sup>20</sup> Sozialbericht, Stuttgart, 1970, S. 18.

führen; die Belegquoten von Obdachlosenasylen und Gefängnissen, die gleichfalls aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müssen, werden ansteigen. In Hannover war bereits in diesem Sommer eine atypische Zunahme der Zahl der »Nichtseßhaften« zu beobachten (HAZ vom 28. 8. 75). Der Caritas-Verband teilte mit, daß die Nachfrage nach sog. »Brotscheinen«, die einen Bezug von Brot auf Kosten der Caritas ermöglichen, deutlich gestiegen ist. (»Der Spiegel« 39/75)

Entgegen den Klagen über die geringe Mobilitätsbereitschaft sind nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung die Mehrzahl der Arbeitslosen beruflich mobil: 75,1% der befragten Arbeitslosen waren zu einem Berufswechsel bereit, 61,8% sogar zur Arbeit in einer ganz anderen Tätigkeit. Demgegenüber lag die geographische Mobilitätsquote bei 18,8%, wenn auch 75,8% der Arbeitslosen bereit waren, längere Anfahrtswege zum Arbeitsplatz in Kauf zu nehmen. Nur wenige allerdings wollten freiwillig Einkommenseinbußen oder einen beruflichen Abstieg hinnehmen (zit. n. »der arbeitgeber« 14/75).

In dieser geringen Bereitschaft, sich eine Senkung des Lebensstandards zumuten zu lassen – zumal im Falle unverschuldet Arbeitslosigkeit, liegt auch der Grund für die Aktivitäten der BfA und der Pressekampagne gegen die »arbeitslosen Müßiggänger«. Die Wiederherstellung der Kapitalrentabilität als objektive Notwendigkeit der systemkonformen Krisenbewältigung erfordert eine Sanierung auf Kosten des Masseneinkommens. Die Arbeitslosen – als Individuen mehr oder minder zufällige Opfer dieses Prozesses – müssen daher bereit gemacht werden, berufliche Dequalifizierungen mit ihren Folgen hinzunehmen;<sup>41</sup> die Arbeiter und Angestellten in den Betrieben sollen sich bestenfalls mit der Sicherung des erreichten Reallohnneiveaus zufriedengeben. Entsprechend dieser Strategie fordert denn auch der bayrische Wirtschaftsminister Jaumann mit der »Sicherung der Ertragserwartungen der Wirtschaft« (SZ vom 6. 8. 75) durch steuerliche Erleichterungen für Unternehmen und Anpassungshilfen begleitende Kapitalsanierungshilfen des Staates. Es geht – wie »Die Zeit« vom 29. 8. 75 knapp zusammenfaßte – um die Privilegierung der Investitionen von Staat und Wirtschaft zu Lasten des privaten und staatlichen Konsums«.

Daß diese Strategie sich politisch durchsetzen läßt, zeigen die Reaktionen der Gewerkschaften. Der DGB-Vorsitzende Vetter erklärte: »Wir müssen heute noch einmal mit den alten Mitteln davonkommen, um dann nie wieder, nie wieder in so was hineinzurutschen.« (»Der Spiegel« 31/75)<sup>42</sup> Schon jetzt zeichnet sich ab, daß gegenüber den Ländern mit einer vergleichweise starken Arbeiterbewegung und mit militanten Gewerkschaften die BRD 1975 die geringste Steigerung der Lohnstückkosten haben wird. (»Der Spiegel« 37/75) Es ist daher kaum zu erwarten, daß angesichts der politischen Gesamtlage der soziale Friede in der BRD aufgekündigt wird.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Vgl. hierzu den Protest des IG Metall-Vorstandsmitglieds Janzen, der in einer Stellungnahme auf die Folgen der Neufassung des AFG hinwies: »Dies bedeutet eine massenhafte Dequalifikation der Arbeitnehmer und eine vorsätzliche Ermunterung der Unternehmer, schlechtere Arbeitsplätze und -bedingungen auszuweisen. Damit werde der Trend zur Humanisierung der Arbeitswelt umgekehrt. Zugleich biete der Hinweis auf den »tariflichen« Arbeitslohn im Gesetzentwurf den Unternehmen die Möglichkeit, Arbeitssuchende in niedrigere Lohn- und Gehaltsgruppen einzugruppieren und lediglich Tariflohn zu zahlen. Das bedeutet im Extremfall Einkommensverluste bis zu 40 Prozent.« (Metall Pressedienst vom 9. 10. 75)

<sup>42</sup> Hinzuweisen ist hier auch auf die sorgfältige Analyse Wellers, der aufgezeigt hat, daß entgegen dem Verfassungsgebot die Möglichkeiten der Gewerkschaften zur Mitsprache in Entlassungsfragen zunehmend beschnitten wurden: »Die Reduzierung der Befugnisse der Arbeitnehmervertretungen ist also auf die Gesetzgebung einerseits und die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts andererseits zurückzuführen. Staat und Arbeitgeber befreien sich so von der Kontrolle durch die Arbeitnehmer; dies entspricht eher der Konzeption des Dritten Reiches als der des Grundgesetzes.« (Weiler, B., Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht, Stuttgart, 1969, S. 239)

<sup>43</sup> Es ist anzunehmen, daß die Einschränkungen der Leistungen im Rahmen des AFG – Arbeitsminister Arendt hat nach Meldung des »Spiegel« »freiwillig den größten Sparbeitrag aller Ressortchefs geleistet«

Die geringe Verbreitung des Verständnisses für ökonomische Zusammenhänge lässt die ökonomische Krise als Bestätigung irrationaler Ängste erscheinen, daß es uns zu gut gegangen sei. (Daß dies im Weltmaßstab stimmt, soll hier nicht erörtert werden.) Zum anderen besteht eine wirkliche Basis zur Durchsetzung von Interessen und Bedürfnisansprüchen nur in den Betrieben selbst. In Krisenbranchen – wie etwa bei Audi-NSU – wurde ein freiwilliger Lohnverzicht erwogen, um den Arbeitsplatz zu sichern. Das Diktum Matticks aus den dreißiger Jahren kann daher immer noch als wahr unterstellt werden: »Selbst eine Riesenarmee von Arbeitslosen ist außerstande, die Gesellschaft zur Berücksichtigung ihrer Interessen zu zwingen, wenn die große Mehrheit noch imstande ist, auf der Basis der bestehenden gesellschaftlichen Bedingungen auskömmlich zu leben.«<sup>44</sup>

Derweil bereitet sich die NATO in ihrer Stabsübung »Hilex 75«, die im kommenden Winter durchgeführt werden soll, in eigener Weise auf eine mögliche Verschärfung der sozialen Spannungen vor:

»Die Regierungen können das wachsende Heer der Arbeitslosen nicht mehr versorgen. In Italien, Frankreich und sogar in der Bundesrepublik brechen Unruhen aus . . . DDR-Soldaten, deren Gewehrläufe mit Blumen geschmückt sind, sollen die Grenze zur Bundesrepublik überschreiten, »um sich mit der arbeitenden Bevölkerung Westdeutschlands zu verbrüdern«, die sich, wie von »Hilex« vorausgesetzt, im Aufstand gegen ihre unfähige Regierung befinden. Jetzt gibt es für die Staaten und Stäbe der NATO keinen Zweifel mehr: der Ernstfall ist gekommen.« (zit. n. d. Darstellung in »Der Spiegel« 29/75)

(*Der Spiegel* 36/75) – die Belastbarkeit der Bevölkerung testen sollen, um dann zum weiteren Abbau von Sozialleistungen zu schreiten. Offe hat wohl zu Recht darauf hingewiesen, daß Arbeitslose nicht zu den Gruppen gehören, die »konfliktfähig« sind, d. h. in der Lage, »kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen.« (Offe, C., Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In: Kress, G. & Senghaas, D., Politikwissenschaft, Frankfurt, 1972, S. 146) Diese strategischen Überlegungen bestimmten auch die Beratungen über die öffentlichen Sparmaßnahmen: »Und für den Kanzler reduzierte sich das Problem, was politisch durchsetzbar ist, auf die schlichte Frage: ›Wieviel Hunde in der Pfanne macht man verrückt?« (Der Spiegel 35/75)

<sup>44</sup> Mattick, P., Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenbewegung in den USA 1929–1935, Frankfurt, 1969, S. 113.