

## 2. Bundesrepublik Deutschland

Das deutsche System der Arbeitsförderung ist in den vergangenen Monaten „einschneidend“ reformiert worden<sup>1</sup>: Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<sup>2</sup> hat dem deutschen Arbeitsförderungsrecht mit der im SGB II geregelten Grundsicherung für Arbeitsuchende neue Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) hinzugefügt, in der die Quasiversicherungsleistung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zusammengefasst wurde. Ziel dieser (nach wie vor nicht abgeschlossenen<sup>3</sup>) Reformen am deutschen Arbeitsmarkt war und ist es, die Massenarbeitslosigkeit – insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit – zu überwinden<sup>4</sup> und gleichzeitig Einsparungspotentiale<sup>5</sup> zu realisieren.

### 2.1. Historische Entwicklung

#### 2.1.1. Die Geburtsstunde des Sozialversicherungsstaates

Zur Absicherung der Folgen „besonderer Arbeitslosigkeit“, wie sie in Folge von Krankheit, Unfall oder Alter eintritt,<sup>6</sup> wurden im Deutschen Kaiserreich bereits Ende des 19. Jahrhunderts staatliche Absicherungssysteme in Form der Sozialversicherung etabliert.<sup>7</sup>

- 
- 1 Da ist die Rede vom „Systemwechsel“ (*Spellbrink*, in: *Eicher/ders.*, SGB II, § 1, Rn. 10) oder mit Blick auf das Zustandekommen der Reformen von einer „Reform an Haupt und Gliedern“ (*Papier*, *ZfSH/SGB* 2003, S. 67 ff).
  - 2 *BGBI* 2003 I, S. 2954.
  - 3 Noch vor Inkrafttreten des Gesetzes kam es zu Änderungen; so etwa im organisatorischen Bereich durch das Kommunale Optionsgesetz (*BGBI*. I 2004, 2014); vgl. *Münder*, in: *ders.*, *LPK-SGB II*, Einleitung, Rn. 1 und 19 ff. Und seither wird über den richtigen Zuschnitt des deutschen Arbeitsförderungssystems und insbesondere der Grundsicherung für Arbeitssuchende gestritten und das SGB II re-reformiert und „weiterentwickelt“; wie der folgende Blick in die Geschichte des deutschen Arbeitsförderungssystems zeigt war dem nie anders: der Arbeitsmarkt oder genauer die Arbeitslosigkeit ist das zentrale sozialpolitische Problemfeld der modernen Arbeitsmarktgesellschaft, auf dem je nach konjunktureller Lage mehr oder weniger hektische politische Betriebsamkeit herrscht.
  - 4 BT-Drs. 15/1516, S. 1 und 5.
  - 5 Vgl. BT-Drs. 15/1516, S. 3 ff und 86 ff.
  - 6 Im Vordergrund der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen standen zu Beginn die Kompensation der Einkommensausfälle in Folge unfallbedingter, krankheitsbedingter (Krankengeld) oder altersbedingter Arbeitsunfähigkeit (Renten). Der Gedanke der Prävention (im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung) und Gesundheitsbehandlung (im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung) war zu Beginn eher schwach ausgeprägt. Siehe hierzu *Stolleis*, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, S. 76 ff: „Krankheit [...] bedeutete nicht primär körperliches Leiden – das erduldet man oder kurierte es so gut es ging –, sondern Lohnausfall, der die Familie bedrohte.“ (S. 77).
  - 7 Als erster Zweig der deutschen Sozialversicherung wurde die Krankenversicherung realisiert: am 15. Juni 1883 wurde das Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*RGBI*. 73, S.

Unmittelbarer Anknüpfungspunkt für die Bismarck'sche Arbeitergesetzgebung<sup>8</sup> war die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881<sup>9</sup>, mit der Wilhelm I. die Revolutionsgefahr der unbeantworteten sozialen Frage vor Augen eine aktivere sozialpolitische Rolle des Staates bei ihrer Beantwortung (also ganz im dialogischen Sinne eine Verantwortungssituation) einforderte.<sup>10</sup> Die Realisierung des „socialen Staate[s]“<sup>11</sup> im Wege der Sozialversicherung war zwischen den Reichstagsparteien zum Teil heftig umstritten; so fürchtete die Sozialdemokratie eine Schwächung der Arbeiterbewegung und die Liberalen sahen durch die paternalistische Politik Bismarcks<sup>12</sup> die Prinzipien des Marktes und die bürgerlichen Freiheiten bedroht.<sup>13</sup>

Die Bismarck'sche „Arbeiterversicherung“ beinhaltete keine Versicherung für die Absicherung der Folgen „allgemeiner Arbeitslosigkeit“. Grund hierfür war, dass die allgemeine Arbeitslosigkeit zunächst hinter der Pauperisierung der Fabrikarbeiterschaft verborgen geblieben war<sup>14</sup> und es – obwohl Arbeitslosigkeit spätestens mit der „Gründer-Krise“ und der Rezession 1891/92 als „gravierendes Lebensrisiko“ in den Blick von

---

104) vom Reichstag verabschiedet, das am 1. Dezember 1884 in Kraft trat (zur Entstehungsgeschichte der Krankenversicherung siehe *Stolleis*, Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, S. 247-249); mit dem Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 folgte die staatliche Unfallversicherung (siehe statt vieler nur *Wickenhagen*, Geschichte der Gewerblichen Unfallversicherung, 1980) und schließlich am 22. Juni 1889 die Verabschiedung des Gesetzes, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung.

8 Zur Person *Otto von Bismarcks* siehe nur die Vorträge und Abhandlungen in *Rothfels*, Bismarck, 1970.

9 Für eine Reproduktion des Originaldokuments siehe ZSR 1981, S. 711-728 und 730-735; zu Hintergrund und Inhalt der Botschaft siehe statt vieler nur *Stolleis*, Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, S. 233 ff.

10 So auch *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 17; *Tennstedt*, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, S. 146 f und zur Vorgeschichte der Kaiserlichen Botschaft *ders.*, ZSR 1981, S. 663 ff; siehe auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 55 m.w.N. Schon mit den Begriffen der „sozialen Frage“ oder „Arbeiterfrage“ wird der kommunikative Charakter der staatlichen Verantwortungsübernahme angesprochen, denn es geht um die Beantwortung einer Frage, d.h. im Kern um die Auseinandersetzung mit einem Anspruch. Durch die Auseinandersetzung mit diesem Anspruch beginnt der Kommunikationsprozess Verantwortung, der sich in der staatlichen Gesetzgebung schließlich in einer rechtlichen Verantwortungszuschreibung manifestiert.

11 *Von Stein*, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft in Deutschland, S. 215, siehe zur „socialen Aufgabe der [...] Staatsthätigkeit“ auch S. 144 f. Zu den Grundlagen des konservativen Sozialstaats im Denken *Lorenz von Steins* siehe *Kuk*, Das Wesen der Sozialstaatsidee bei Lorenz von Stein, 1978 und *Koslowski*, Die Geburt des Sozialstaats aus dem Geist des Deutschen Idealismus, Person und Gemeinschaft bei Lorenz von Stein, 1989.

12 *Bismarck's* Politik zielte auf größtmögliche staatliche Einflussnahme und „positives Staatsmarketing“ – was auch im Begriff „kleine Staatsrentner“ zum Ausdruck kommt – durch eine maßgebliche finanzielle Beteiligung des Staates (heftig umstritten war etwa der Staatszuschuss zur Unfallversicherung, der am Widerstand des Reichstages scheiterte); siehe hierzu einen guten Überblick während nur *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 52 ff. und S. 73 ff., der vom Ziel der „Integration der Arbeiterschaft in den neuen Staat“ spricht.

13 *Tennstedt*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, S. 172.

14 D.h. nicht Arbeitslosigkeit im Sinne von Beschäftigungslosigkeit war das Problem der Zeit, sondern das aus einem Angebotsüberhang resultierende Lohnniveau; siehe dazu *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 9.

Politik<sup>15</sup> und Gesellschaft gerückt war<sup>16</sup> – an einer aussagekräftigen, zuverlässigen und vor allem regelmäßig erhobenen Arbeitsmarktstatistik für das gesamte Kaiserreich fehlte.<sup>17</sup> Der Berufs- und Volkszählung des Jahres 1895 zufolge betrug die Arbeitslosenquote im Kaiserreich am 14. Juni 1895 (Berufszählung) gerade einmal 1,35 und am 2. Dezember 1895 (Volkszählung) 3,43 Prozent.<sup>18</sup> Ferner galt die allgemeine Arbeitslosigkeit im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit in Folge von Krankheit, (Arbeits-)Unfall oder Alter in Übereinstimmung mit der „herrschenden Auffassung des Wirtschaftslebens“<sup>19</sup> der Zeit als selbst verschuldet<sup>20</sup> und wurde in der Regel auf moralische Defekte des Betroffenen (wie etwa Arbeitsscheu) zurückgeführt.<sup>21</sup>

Die Bewältigung der Folgen allgemeiner Arbeitslosigkeit blieb sowohl wegen ihrer relativen statistischen Irrelevanz und der herrschenden Risikoevaluation (zunächst<sup>22</sup>) dem Bereich der nach Landesrecht organisierten kommunalen Armenfürsorge zugeordnet;<sup>23</sup> der Empfang von (ohnehin nur sehr geringen) Leistungen der Armenfürsorge ging in der Regel mit dem Verlust politischer Rechte einher.<sup>24</sup> Ein Rechtsanspruch der Bedürftigen auf Leistungen der Armenfürsorge bestand nicht, und die Leistungsempfänger hatten in den meisten Fällen eine entwürdigende Bedürftigkeitsprüfung über sich ergehen zu lassen und darüber hinaus die Einweisung in so genannte Arbeitshäuser zu fürchten.<sup>25</sup> Nur langsam setzte sich die Erkenntnis durch, dass es sich bei der Massenarbeitslosigkeit um eine sozial, insbesondere (auch) konjunkturell, bedingte Begleiterschei-

15 Siehe nur *Bismarck*, Die gesammelten Werke, Bd. 12, S. 438.

16 *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung – Teil I, S. 22 und 28 f; *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 10 f. Siehe zu den Ergebnissen der Erhebung detailliert schon *Schanz*, Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 163-211. Vgl. auch *Faust*, Funktion und soziale Bedeutung des gewerkschaftlichen Unterstützungswesens, S. 400.

17 Vgl. *Führer*, a.a.O., S. 12 ff, der zugleich auf das Interesse der Gegner der Arbeitslosenversicherung hinweist, dem Aufbau einer verbesserten Arbeitslosenstatistik im Weg zu stehen (S. 15).

18 Datenquelle: Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reiches 1896, S. 11; Statistik des Deutschen Reiches, N.F., Bd. 111, 1899, S. 260. Sehr wohl zu erkennen war anhand dieser Zahlen bereits eine saisonal abhängige Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

19 *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 17: „Die Wirtschaft beruhte auf der Selbstverantwortlichkeit des Individuums [...]“.

20 *Ritter*, Sozialstaat, S. 63.

21 Siehe hierzu ausführlich und reich an Quellen *Zimmermann*, Arbeitslosigkeit in Deutschland, S. 41 ff; zum Bild des Arbeitslosen im Kaiserreich siehe nur *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 32 ff.

22 Bis zum Erlass der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918 (RGBl. I, S. 1305) oder noch genauer bis zur Bekanntmachung, betreffend die Fassung der Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 16. April 1919; *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 95.

23 *Berndt*, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 238; *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 22 ff, der auf die zahlenmäßige Diskrepanz zwischen Arbeitslosen und Unterstützungsempfängern hinweist (S. 23 m.w.N.).

24 *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge, Bd. 2, S. 28 f; *Führer*, a.a.O., S. 22.

25 Vgl. hierzu *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 127.

nung der industriellen Produktionsweise bzw. der Marktgesellschaft handelte,<sup>26</sup> das eine „Garantenstellung“ des Staates einforderte.<sup>27</sup> Die Diskussion über die Einführung einer reichsweiten<sup>28</sup> Arbeitslosenversicherung begann mit Ende der wirtschaftlichen Depression der Jahre 1901/ 1902.<sup>29</sup>

### 2.1.2. Das Problem der Arbeitslosigkeit und die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ansätze seiner Bewältigung

Arbeitslosigkeit bedeutete im Deutschland zur Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert nicht nur relative Armut, sondern Hunger und Not. Zu gering für eine angemessene Lebensführung waren die Leistungen der kommunalen Fürsorge, wenn arbeitsfähige Arbeitslose überhaupt in ihren „Genuss“ kamen.<sup>30</sup> Der typische Industriearbeiter verfügte nur in seltenen Ausnahmefällen über Ersparnisse, die ihm und seiner Familie die Subsistenz in Phasen der Arbeitslosigkeit zu sichern vermochten.<sup>31</sup> Als grundlegende Antinomie bei der Absicherung der Folgen der Arbeitslosigkeit wurde in der Diskussion über die Arbeitslosenversicherung das Verhältnis zwischen sozialer (solidarischer) Folgenbewältigung und der „Selbstverantwortung“ des Arbeitslosen herausgestellt: So wurde stets auf die Gefahr hingewiesen, dass eine Versicherung den „Erwerbssinn“ der Arbeiter schwächen und zum Müßiggang verleiten könnte.<sup>32</sup>

- 
- 26 Im Schrifttum wurde der soziale Charakter des Risikos der Arbeitslosigkeit bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert erkannt; eine Ansicht, die sich dann in der Weimarer Republik durchsetzen sollte. 1879 bereits *Brentano*, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, S. 208, der bereits von der „Gefahr, von Absatzstockungen und Arbeitslosigkeit zu leiden“ spricht; sowie S. 209: „Die Versicherungskasse für den Fall der Arbeitslosigkeit soll den Arbeitern Unterstützung gewähren, wenn diese ausser Arbeit sind. Als Ursache der Arbeitslosigkeit wurde in den bisherigen Erörterungen die Lage des Marktes angenommen: die Nachfrage nach Arbeit hat abgenommen; in Folge dessen finden die Arbeiter keine Beschäftigung.“; die allgemeine Arbeitslosigkeit als „eine Begleiterscheinung unserer Wirtschaftsordnung“ betrachtend *Sombart*, Die gewerbliche Arbeiterfrage, S. 122 sowie „die regellose Produktion des Konkurrenzsystems als die Hauptursache der periodischen Arbeitslosigkeit“ hinstellend *Foerster*, Die Arbeitslosigkeit und moderne Wirtschaftsentwicklung, S. 10.
- 27 In diesem Sinne auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 114.
- 28 Zur „stadtkölnischen Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter“ siehe nur *Schanz*, Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 31-48.
- 29 *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 11 f und 37-118, der auch auf die Krankenversicherung als Quasi-Arbeitslosenversicherung hinweist. Siehe auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 161. Siehe zu den statistischen Zusammenhängen zwischen allgemeiner Arbeitslosigkeit und Krankheit in den Berufs- und Volkszählungen 1895 nur *Schanz*, Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 211 ff.
- 30 *Faust*, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung, S. 109 f.
- 31 Siehe abermals *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 21 m.w.N.
- 32 *Brentano*, Die Arbeiterversicherung gemäss der heutigen Wirtschaftsordnung, S. 207; *Conrad*, Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil, S. 8 f; in einem Aufsatz zur Lohntheorie bemerkte *Schmoller*, Schmollers Jahrbuch 1914, S. 23: „Gesellschaftliche Armut macht dumm, indolent, faul, verbrecherisch und schädigt zuletzt am meisten die Arbeitgeber.“ und be-

Bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges bemühten sich sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften, das Problem der Arbeitslosigkeit unabhängig von oder gar gegen einander im Wege der Selbsthilfe<sup>33</sup> in den Griff zu bekommen.<sup>34</sup> Als 1864 der erste kommunale Arbeitsnachweis in Minden errichtet wurde,<sup>35</sup> existierten bereits etliche Arbeitsnachweise der Gewerkschaften und der Arbeitgeber(verbände), die als Kampfmittel im Konflikt zwischen Arbeit und Kapital eingesetzt wurden<sup>36</sup>: So dienten die gewerkschaftlichen Arbeitsnachweise neben der Mitgliederunterstützung auch der Werbung von Mitgliedern und dem Lohnkampf<sup>37</sup>; die Arbeitsnachweise der Arbeitgeberverbände hingegen sollten die Versorgung mit billigen Arbeitskräften sowie die Unabhängigkeit der Arbeitgeber von gewerkschaftlich organisierten Arbeitsnachweisen sichern. Da die Unterstützung der Arbeitslosen hauptsächlich Aufgabe der Gemeinden war, hatten aber auch diese ein Interesse daran, die Arbeitslosigkeit in der Gemeinde und die damit verbundenen finanziellen Lasten der Armenfürsorge durch schnelle Vermittlung arbeitsloser Fürsorgeempfänger in Arbeit gering zu halten; aus diesem Grunde entstanden nach 1895 vermehrt Arbeitsnachweise in kommunaler Trägerschaft.

Die Gewerkschaften versuchten ferner durch die Einrichtung von Unterstützungskassen, arbeitslosen Mitgliedern finanzielle Unterstützung<sup>38</sup> zukommen zu lassen und damit zum einen die „Lohnmacht“ des Kapitals zu schwächen und zum anderen die arbeitslosigkeitsbedingte Mitgliederfluktuation zu reduzieren.<sup>39</sup> Auch einige Kommunen und besonders sozial engagierte Arbeitgeber riefen Unterstützungskassen für Arbeitslose ins Leben.<sup>40</sup> Wegen der großen Zahl der Arbeitslosen blieben diese Ansätze der Problembewältigung aber gerade in den konjunkturellen Krisenzeiten ohne durchschlagenden Erfolg. Trotz der regen Diskussion über die Einführung einer Arbeitslosenversicherung blieb das Deutsche Kaiserreich ein unvollständiger „socialer Staat“,<sup>41</sup> in dem das Risiko der allgemeinen Arbeitslosigkeit gesetzlich un(ab)gesichert blieb.

---

stellte damit das Feld zum Verständnis der gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Bedeutung von Arbeitslosigkeit und Armut, die sich im Laufe des ersten Weltkrieges und während der Weimarer Republik in Deutschland durchsetzen sollte.

- 33 Siehe *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Band I, S. 59-73 (zur Selbsthilfe der organisierten Arbeiter); S. 73-80 (zu den Maßnahmen der Industrie) und S. 80-88 (zu städtischen Einrichtungen). Eine Detaillierte Darstellung der frühen Formen der Arbeitslosenfürsorge einzelner Unternehmen und der Innungen finden sich bei *Schanz*, Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 169 ff.
- 34 *Stappert*, Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung bis zum AVAVG von 1927, S. 147.
- 35 *Kleinert*, Der Aufbau einer Arbeitsverwaltung in Rheinland-Westfalen 1897 bis 1927, S. 10.
- 36 *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 104.
- 37 *Gagel*, in: *ders.*, SGB III-Kommentar, Vor § 1, Rn. 1.
- 38 Zur Organisation ebenso wie zur sozialen Bedeutung solcher Unterstützungsleistungen im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Freien Gewerkschaften siehe *Faust*, Funktion und soziale Bedeutung des gewerkschaftlichen Unterstützungswesens, S. 402 ff.
- 39 *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 60; siehe auch *Detmer*, Arbeitslose in Berlin, S. 20 ff.
- 40 Zum Beispiel der Zeiß-Werke in Jena *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 75 ff.
- 41 Im Sinne *Lujo Brentano's* sogar ein in letzter Konsequenz unwirksamer Sozialversicherungsstaat: „Als erstes und Haupterfordernis einer den Grundlagen der heutigen Wirtschaftsordnung



Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges am 28. Juli 1914 verwandelte Arbeitslosigkeit in zweifacher Hinsicht von einem individuellen oder privaten in ein soziales Risiko: Zum einen bedrohte die infolge der Mobilmachung auftretende und auch auf das zersplitterte Nachweiswesen zurückzuführende Arbeitslosigkeit die Kriegswirtschaft (zumindest sektoral)<sup>42</sup>, zum anderen stand mit dem Krieg eine offensichtlich soziale Ursache für die die Subsistenz der Betroffenen gefährdende Arbeitslosigkeit vor Augen.<sup>43</sup> Dies nährte die Meinung, dass sehr wohl gesellschaftliche Ereignisse, und nicht nur persönliches Verschulden als Ursachen für Arbeitslosigkeit in Betracht zu ziehen sind<sup>44</sup>. Arbeitslosigkeit und Armut konnten von diesem Zeitpunkt an nicht mehr uneingeschränkt auf Arbeitsunwilligkeit oder anders ausgedrückt pauschal auf individuelles Verschulden zurückgeführt werden;<sup>45</sup> zugleich wurde die gesellschaftlich-organisatorische Dimension des Risikos der Massenarbeitslosigkeit greifbar, indem Mobilmachung und Rohstoffmangel die Desorganisation des Arbeitsmarktes offenbarten: So kam es etwa in der Bekleidungs- und Elektroindustrie zu zahlreichen Entlassungen, während in der Landwirtschaft Erntearbeiter fehlten; durch die Einberufung von Facharbeitern mussten ganze Betriebe ihre Arbeit einstellen, weil kein (qualifizierter) Ersatz beschafft werden konnte.<sup>46</sup>

Im August 1914 erreichte die Arbeitslosenquote unter den 1,74 Millionen Gewerkschaftsmitgliedern 22,4 Prozent; und erst im April 1915 sank sie wieder auf Vorkriegs-

---

entsprechenden Regelung der Arbeiterversicherung, als dasjenige Erfordernis, ohne dessen Erfüllung alle anderen Versicherungen der Arbeiter unwirksam sind, ergab sich die Notwendigkeit einer Versicherung der Arbeiter für den Fall der Arbeitslosigkeit. Denn da die heutige Wirtschaftsordnung keinerlei Garantie eines Einkommens (Recht auf Arbeit) kennt, ermöglicht nur die Versicherung einer Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, daß der Arbeiter, wenn er keine Beschäftigung findet, sich selbständig erhalte und die zur Sicherung der Unterstützung für den Fall von Krankheit, Invalidität und Alter, zur Sicherung des Unterhalts und der Erziehung seiner Kinder im Falle seines Todes nötigen Beiträge zahle.“; *Brentano*, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, S. 200. Zur geistesgeschichtlichen Entstehung des „socialen Staates“ siehe statt vieler nur *Koslowski*, Die Geburt des Sozialstaates aus dem Geist des Deutschen Idealismus, S. 79 ff.

- 42 So weist *Führer* darauf hin, dass der Kriegsanfang in die landwirtschaftliche Erntezeit fiel, was in Folge der Mobilmachung zu einem Engpass bei Erntehelfern und Landarbeitern und damit auch zu einer potentiellen Bedrohung der Nahrungsmittelversorgung führte; zum ganzen siehe *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 119 ff; siehe auch *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 5.
- 43 Siehe zur deutschen Arbeitslosenpolitik zur Zeit des Ersten Weltkrieges und der Demobilisierung statt vieler ausführlich und besonders Reich an Quellen *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 27-82; *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 125.
- 44 *Hentschel*, a.a.O.
- 45 Diese Erkenntnis kam nach Kriegsende zu ihrer wahren Blüte; siehe *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 81.
- 46 *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, S. 6 f; *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 28; *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 105.

niveau.<sup>47</sup> Der Abstimmungsbedarf zwischen Kriegsdienst und Kriegswirtschaft rückte die Zentralisierung des (zivilen) Nachweiswesens in den Mittelpunkt des Interesses der Militärverwaltung, fand aber eine nur zögerliche Umsetzung: Bei der am 5. August 1914 durch das Reichsamt des Innern eingerichteten „Reichzentrale der Arbeitsnachweise“ handelte es sich weniger um einen zentralen Verwaltungsüberbau als vielmehr um eine Koordinierungsstelle für die vorhandenen kommunalen Arbeitsnachweise und -verbände auf Reichsebene,<sup>48</sup> die halbwöchentlich den „Allgemeinen Arbeitsanzeiger“ herausgab.<sup>49</sup> Die Voraussetzungen für eine Zentralisierung des Nachweiswesens auf Landesebene wurde durch die Bundesratserlass vom 14. Juni 1916<sup>50</sup> geschaffen, welcher die Landesregierungen ermächtigte, die Kommunen zur Einrichtung von unparteiischen Arbeitsnachweisen zu verpflichten.<sup>51</sup> Die Industrie in Selbsthilfe und die Militärverwaltung beförderten die zivile Entwicklung im Rahmen des „Kriegsausschusses der deutschen Industrie“ bzw. des „Referats für Zurückstellungen“ beim preußischen Kriegsministerium und nahmen die Zentralisierung des öffentlichen Nachweiswesens teilweise vorweg.<sup>52</sup>

Zu einem über die bloße Arbeitsvermittlung hinausgehenden Problem wurde die finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen, der sich das Reich zunächst einmal nicht angenommen hatte. Am 18. Dezember 1914 begann der Aufbau der so genannten Kriegserwerbslosenfürsorge unter finanzieller Beteiligung des Reiches.<sup>53</sup> Dabei handelte es sich nicht um eine Maßnahme der allgemeinen Armenfürsorge, sondern um eine besondere Form der Fürsorge, die auf Unterstützungsleistungen an kriegsbedingt erwerbslos gewordene Personen beschränkt war. Damit wurde die kriegsbedingte Arbeitslosigkeit als Form der individuell unverschuldeten/ unfreiwilligen Arbeitslosigkeit erstmals rechtlich anerkannt.<sup>54</sup> Die Ausgestaltung der Kriegserwerbslosenfürsorge lag maßgeblich im Ermessen der Gemeinden,<sup>55</sup> wenngleich diese Form der Fürsorge nicht mit den rechtlichen Nachteilen der Armenfürsorge verbunden sein durfte.<sup>56</sup>

47 *Preller*, a.a.O., S. 6.

48 So auch *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 29 f.

49 *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, S. 62; *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 6.

50 RGBI. I, S. 519.

51 Allerdings wie *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 30 f. bemerkt, mit nur geringem Erfolg.

52 Vgl. *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, S. 7 und 62 ff sowie auch *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 6 f.

53 *Stappert*, Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung bis zum AVAVG von 1927, S. 149; *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 30.

54 *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 27 und auch 12 ff; siehe auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 124.

55 „In der Praxis führte die weitgehende Freiheit der Gemeinden bei der Einführung und Regelung der Erwerbslosenunterstützung sowie der Umstand, daß die Beihilfe nur in Ausnahmefällen mehr als 1/3 des Gesamtaufwandes der Gemeinde betragen durfte, natürlich zu weitgehenden Unterschieden in der Arbeitslosenfürsorge, hinsichtlich der Art, Höhe und Dauer der Leistungen, wie

Zwei Tage nach Kriegsende am 13. November 1918 wurde den Gemeinden per Verordnung<sup>57</sup> die Einrichtung einer bedürftigkeitsabhängigen Erwerbslosenfürsorge auferlegt, die sich ebenfalls auf den Personenkreis der kriegsbedingt Erwerbslosen (nun im Zusammenhang mit der Demobilmachung) beschränkte<sup>58</sup> und frei vom Stigma der Armenpflege sein sollte.<sup>59</sup> Erstrangiges Ziel dieser Erwerbslosenfürsorge war die Revolutionsabwehr.<sup>60</sup> Das Reich trug die Hälfte, die Länder 1/3 und die Gemeinden 1/6 der Kosten der Erwerbslosenfürsorge.<sup>61</sup> Hinzu kamen weitere Formen der „gehobenen Fürsorge“<sup>62</sup> u.a. für Kleinrentner und Kriegsoffer und Kriegshinterbliebene.<sup>63</sup>

---

auch in dem Charakter und der Organisation, die die Fürsorge erhielt. [...] Ende 1915 hatten von 846 Gemeinden, die von einer Umfrage der Gewerkschaften erfasst worden waren, 527 eine geordnete Arbeitslosenfürsorge eingerichtet, 4 eine solche beschlossen. [...] vielfach übernahmen die Gemeinden auch die Weiterzahlung der Sozialversicherungsbeiträge und gewährten besondere Hilfe in außerordentlichen Notfällen.“; *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 10 f.

- 56 Vgl. *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, S. 61 f; *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 35, dort insbesondere Fn. 29 und S. 36 ff; *Wermel/Urban*, a.a.O.
- 57 RGBI 1 S. 1305; neu gefasst durch die Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 23. April 1919 (RGBI. I, S. 416); zu den vorausgegangenen Änderungen der Verordnung siehe *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 29.
- 58 Diese Voraussetzungen war in § 6 der Verordnung wie folgt formuliert: „Die Fürsorge soll nur arbeitsfähigen und arbeitswilligen über 14 Jahre alten Personen, die in Folge des Krieges durch Erwerbslosigkeit sich in bedürftiger Lage befinden, gewährt werden.“ Siehe dazu auch *Gagel*, in: *ders.*, SGB III-Kommentar, Vor § 1, Rn. 4; *Stappert*, Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung bis zum AVAVG von 1927, S. 149 f.
- 59 So lautet § 2 der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge: „Die Gemeinden sind verpflichtet, eine Fürsorge für Erwerbslose einzurichten, der sie nicht den Rechtscharakter der Armenpflege beilegen dürfen.“ (RGBI. I S. 1305). Siehe *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 94: „Die Entwicklung der Fürsorge für die Erwerbslosen war in der Weimarer Republik dadurch gekennzeichnet, daß sie zunächst innerhalb der Fürsorge als Sondergebiet der Armenfürsorge ausdifferenziert und dann zunehmend von den Fürsorgeprinzipien abgelöst und schließlich in den Bereich der Sozialversicherung übergeleitet wurde, ohne jedoch den Zusammenhang zur Fürsorge ganz zu verlieren.“ – diese Feststellung hat bis in die heutige Zeit Gültigkeit, auch wenn mit Blick auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eine rückwärtsgerichtete Entwicklung zu beobachten ist – siehe ferner auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 161. Auch hinterließ der Krieg 1,5 Mio. Kriegsbeschädigte und 2,5 Mio. Hinterbliebene, deren Versorgung als gesellschaftliche Verpflichtung sittlich anerkannt war; siehe *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 125.
- 60 Siehe statt vieler *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 25 und 49 ff m.w.N.
- 61 § 4 I der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge; *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 161 f; *Gagel*, in: *ders.*, SGB III-Kommentar, Vor § 1, Rn. 4.
- 62 Siehe zur Unterscheidung zwischen allgemeiner Fürsorge (Armenfürsorge) und gehobener Fürsorge die 12. Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums über die Vorarbeiten zu einem Reichswohlstandsgesetz vom 14. Februar 1923, abgedruckt in *Dünner*, Reichsfürsorgerecht, S. 74 ff (S. 78): „Wird die Fürsorge dem Hilfsbedürftigen lediglich kraft seines Daseins zugestanden, so werden Rechte und Richtmaße in der Regel geringer bemessen werden dürfen, als dann, wenn der Hilfsbedürftige einen Anspruch auf Fürsorge erworben hat durch die besonderen Dienste, die er oder sein Ernährer der Allgemeinheit leistete oder aufgrund einer Vorsorge, die Recht oder Sitte verlangen und anerkennen.“ Hierin kommt die Differenzierung zwischen Armenfürsorge



In der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 („Weimarer Reichsverfassung“)<sup>64</sup> war in den Art. 7 und 9 WRV u.a. die Gesetzgebungskompetenz für „das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis“ und die „Wohlfahrtspflege“ dem Reich zugewiesen und in Art. 163 II WRV ein subsidiäres Recht auf notwendigen Unterhalt bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit vorgesehen.<sup>65</sup> Diesem „Recht auf Arbeit“<sup>66</sup> ging eine sittliche Arbeitspflicht in Abs. 1 voraus; darin fand zwar die zur Zeit der Verfassungsgebung herrschende Arbeitsethik ihren verfassungsrechtlichen Widerhall<sup>67</sup>, allerdings – nicht zuletzt wegen der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit – ohne wirkliche rechtliche Bedeutung zu entfalten.<sup>68</sup>

---

und „gehobener Fürsorge“ zum Ausdruck, die im wesentlichen mit dem sozialen Opfer im Zusammenhang mit dem Krieg begründet wurde und später in der Erwerbslosenfürsorge durch die Beitragspflicht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sprich rechtlich gebotene Vorsorge, ersetzt wurde. Hierin ist die das deutsche Arbeitsförderungsrecht prägende und bis heute übliche Differenzierung zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistungen vorgezeichnet; vgl. auch *Berndt*, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 239.

63 Siehe zur Entwicklung der Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik nur *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 87 ff; zu Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsnachweis insbesondere S. 94-98; sowie zu den Formen der „gehobenen Fürsorge“ *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 128 ff.

64 RGBI 1919 I, S. 1383; *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte – Bd. 4, S. 151 ff.

65 Art. 163 WRV: „Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt.“ Siehe dazu ausführlich *Fischer*, in: *Nipperdey*, Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd 3, S. 452 ff. Die unfreiwillige Arbeitslosigkeit zum Gegenstand einer Sozialversicherung zu machen, hatte bereits *Brentano* gefordert, der von „Arbeitsunfähigkeit in Folge mangelnder Nachfrage nach Arbeit“ sprach; *ders.*, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, S. 110.

66 *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 740.

67 Zur sich ändernden gesellschaftlichen Wahrnehmung der Arbeitslosigkeit von persönlicher Schuld hin zu einem sozialen Risiko siehe nur *Zimmermann*, Arbeitslosigkeit in Deutschland, S. 44 ff.

68 *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 740: „Wie aus Abs. 1 keine Pflicht (im Rechtssinne), so entspringt aus Abs. 2 kein subjektives Recht des Einzelnen. Ein Recht auf Arbeit, genauer gesagt: ein Anspruch gegen den Staat auf Nachweis angemessener [...] Arbeit oder, falls dieser Nachweis nicht erfolgt, auf Gewährung des notwendigen Unterhalts kann keinesfalls aus Abs. 2, sondern nur aus den zu seiner Ausführung erlassenen „besonderen Reichsgesetzen“ hergeleitet werden; vgl. ferner *Weigert*, in: *Nipperdey*, Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd 3, S. 488 ff.: „Sie [die Vorschrift des Art. 163 I WRV] normiert nicht nur eine sittliche Grundpflicht, sie wehrt auch eine rechtliche Pflicht von gleichem Inhalt ab. [...] Mit der sittlichen Pflicht, die im Abs. I erwähnt wird, kann sich die Rechtsordnung kaum befassen, ohne die persönliche Freiheit zu berühren und zu beschränken. [...] [D]ie Verfassung unterstreicht es besonders, daß sie hier nur sittliche, keine rechtlichen Pflichten kennen will.“ Das in Art. 163 II („Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.“) stellt das Verhältnis zwischen staatlicher und individueller Verantwortung für Arbeitslosigkeit besonders deutlich heraus: Der Einzelne ist zur Arbeit verpflichtet

Der Reichstag kam seiner „Verpflichtung“ aus Art. 163 WRV deshalb nur zögerlich und über den ein oder anderen provisorischen Umweg nach<sup>69</sup>: Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Verordnung, betreffend Abänderung der Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge in der Fassung vom 23. April 1919 vom 15. Januar 1920<sup>70</sup>, das Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juli 1922<sup>71</sup>, die aufgrund des Ermächtigungsgesetzes vom 13. Oktober 1923<sup>72</sup> durch die Reichsregierung erlassene Verordnung über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge vom 15. Oktober 1923<sup>73</sup>, die aufgrund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dezember 1923<sup>74</sup> von der Reichsregierung erlassene Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924<sup>75</sup>, die u.a. auf Grundlage

---

tet, wenn ihm Arbeit nachgewiesen wird, ist ihm angemessene Arbeit nicht nachgewiesen, so trägt der Staat die Last des Unterhalts. Dieses besondere „Recht auf Arbeit“ verkam auch wegen der im Vergleich zum Verfassungsentwurf abgeschwächten Formulierung zu einem bloßen „sozialen Postulat“; siehe *Weigert*, a.a.O., S. 486. Jedoch ist in Art. 163 WRV die Absage an eine liberale Wirtschaftsordnung und die Rückkehr zu den Grundgedanken des Preußischen Landrechts von 1794 enthalten, denen zufolge den Staat eine subsidiäre Verantwortung für die Subsistenz seiner Bürger traf; so auch *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 28. Siehe zur juristischen Bedeutung der sozialen Grundrechte der WRV auch *Dreier*, in: *ders.*, GG-Kommentar, Bd. 1, Vorb. Art. 1, Rn. 13.

69 Vgl. auch *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 106 ff.

70 RGBI. I S. 54; durch Art. 1 Nr. 1 der Änderungsverordnung wurde § 2 der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge dahingehend ergänzt, dass die die Erwerbslosenfürsorge erstmals ausdrücklich mit dem Ziel der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbunden wurde und Lohnersatzleistungen im Prinzip als nachrangig eingestuft wurden: „Das Ziel dieser Fürsorge ist im einzelnen Falle die Beendigung der Erwerbslosigkeit durch die Aufnahme von Arbeit. Nur insoweit dieses Ziel nicht erreicht werden kann, sind Unterstützungen nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zu gewähren.“.

71 RGBI I 657.

72 RGBI I S. 943.

73 RGBI I S. 984. Dieser zufolge waren die gegen Krankheit pflichtversicherten Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber zur Zahlung von Beiträgen (in Höhe von 4/5 des notwendigen Aufwands der Erwerbslosenfürsorge im Bezirk des zuständigen öffentlichen Arbeitsnachweises) und die Gemeinden zur Leistung von Zuschüssen (in Höhe von 1/5 des notwendigen Aufwands der Erwerbslosenfürsorge im Bezirk des zuständigen öffentlichen Arbeitsnachweises) verpflichtet (§ 1 I i.V.m. § 2 I, III); Länder und Reich sollten lediglich bei besonders hoher Arbeitslosigkeit in einzelnen Bezirken Beihilfen leisten (§ 1 II). Die Beiträge setzte der Verwaltungsausschuss des öffentlichen Arbeitsnachweises im zuständigen Bezirk in Bruchteilen des Beitrags zur Krankenversicherung fest (§ 2 II), dieser durfte maximal 20 Prozent des Krankenkassenbeitrages betragen und wurde von Arbeitgeber und Arbeitnehmer je zur Hälfte getragen (§ 2 III) und war als Zuschlag zum Krankenversicherungsbeitrag an die Krankenkassen abzuführen (§ 3). Die Beihilfeverpflichtung von Reich und Ländern war subsidiär und kam erst zur Anwendung, wenn in einem Arbeitsnachweisbezirk für mindestens drei Wochen der höchste Beitragssatz erhoben worden sind (§ 6 II). Zum Hintergrund der Verordnung, insbesondere zur Bedeutung des Ruhrkampfes und der Inflation siehe *Oltmann*, Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns in der Staats- und Währungskrise 1923/24, S. 234 ff.

74 RGBI 1923, I, S. 1179.

75 RGBI 1924 I, S. 100; § 19 der Verordnung ermöglichte es, Fürsorgeleistungen nur gegen gemeinnützige Arbeit zu zahlen: „Die Unterstützung Arbeitsfähiger kann in geeigneten Fällen durch Anweisung angemessener Arbeit gemeinnütziger Art gewährt oder von der Leistung solcher Arbeit abhängig gemacht werden, es sei denn, daß dies eine offensichtliche Härte bedeuten würde oder ein Gesetz dem entgegensteht.“; nach § 20 I konnte Arbeitsverweigerung mit der

von § 6 II i.V.m. § 32 II dieser Verordnung aufgestellten Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924<sup>76</sup>, das Gesetz über die Krisenfürsorge vom 19. November 1926<sup>77</sup> und schließlich das AVAVG vom 16 Juli 1927<sup>78 79</sup>.

Einweisung in Arbeitshäuser geahndet werden: „Wer obwohl arbeitsfähig infolge seines sittlichen Verschuldens der öffentlichen Fürsorge selbst anheimfällt oder einen Unterhaltsberechtigten anheimfallen läßt, kann von der Verwaltungsbehörde auf Antrag des vorläufig oder endgültig verpflichteten Fürsorgeverbandes oder desjenigen, der dem Fürsorgeverbande die Kosten der Unterstützung zu ersetzen hat, in einer vom Lande als geeignet anerkannten Anstalt oder sonstigen Arbeitseinrichtung zur Arbeit untergebracht werden, wenn er Arbeit beharrlich ablehnt oder sich der Unterhaltspflicht beharrlich entzieht.“; als Textsammlung, die sowohl die Verordnung als auch die mit ihr zusammenhängenden Gesetze und Verordnungen des Reiches und der Länder beinhaltet, siehe *Dünner*, Reichsfürsorgerecht, 1925.

- 76 RGBI. 1924 I, S. 765. In § 1 der Reichsgrundsätze wurden das Lebensbedarfsdeckungsprinzip (§ 1 I, 1: „Die Fürsorge hat die Aufgabe, dem Hilfsbedürftigen den notwendigen Lebensbedarf zu gewähren.“) und das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe (§ 1 I: „Sie [die Fürsorge] soll den Hilfsbedürftigen tunlichst in den Stand setzen, sich und seinen unterhaltsberechtigten Angehörigen den Lebensbedarf selbst zu beschaffen. § 2 der Grundsätze bestimmte, daß die Fürsorge nicht von einem Antrag abhängig ist, sondern rechtzeitig einzusetzen hat. In § 7 der Grundsätze war die Subsidiarität der Fürsorge festgeschrieben: „Jeder Hilfsbedürftige, auch der nicht voll arbeitsfähige, muß seine Arbeitskraft zur Beschaffung des notwendigen Lebensbedarfes für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen. Die Fürsorge soll ihm, soweit möglich, Gelegenheit dazu bieten.“; wobei in § 7 II der Reichsgrundsätze das „Lebensalter“ des Hilfsbedürftigen, sein „Gesundheitszustand“, seine „häuslichen Verhältnisse“ und seine „berufliche Ausbildung“ als Kriterien zur Beurteilung der Zumutbarkeit einer Arbeit festgelegt waren, die insbesondere im Falle des § 19 der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht anzuwenden waren. Im Falle der „Arbeitsscheu“ sah § 13 I der Reichsgrundsätze vor, dass die „Voraussetzungen der Hilfsbedürftigkeit aufs strengste zu prüfen sowie Art und Maß der Fürsorge auf das zur Fristung des Lebens Unerläßliche zu beschränken“, ferner bestand nach Abs. II die Möglichkeit der Anstaltsfürsorge. Siehe auch die Erläuterungen bei *Dünner*, Reichsfürsorgerecht, S. 30: „Dem hilfsbedürftigen gegenüber, der sich unter Aufwendung besonderer Tatkraft bemüht, sich selbst zu erhalten, ebenso wie gegenüber der Allgemeinheit, die die Fürsorgelasten zu tragen hat, ist es ein gebot der Billigkeit, bei Arbeitsscheuen und offenbar unwirtschaftlichen Personen die Fürsorge weitgehend zu beschränken. Das gleiche muß den Hilfesuchenden gegenüber möglich sein, die den berechtigten Anordnungen der zuständigen Stellen beharrlich zuwiderhandeln. § 13 trägt dieser Forderung Rechnung; er gilt für alle Gruppen von Hilfsbedürftigen [...] Um einen Hilfsbedürftigen als arbeitsscheu oder offenbar unwirtschaftlich anzusehen, genügt eine einmalige Arbeitsverweigerung oder ein einmaliges unwirtschaftliches Verhalten nicht; es muß vielmehr eine dauernde Arbeitsscheu oder ein Hang zum Nichtstun festgestellt werden.“ (Hervorhebungen im Original).

- 77 RGBI. 1926 I, 489; ausführlicher dazu *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 162.

- 78 RGBI. 1927 I, 187 ff; als Träger der Arbeitslosenversicherung war in den § 1 ff die „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitsversicherung“ als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung vorgesehen, deren Unterbau die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter bildeten. Versichert waren grundsätzlich alle pflichtkrankenversicherten Personen, alle auf Grund des Angestelltenversicherungsgesetzes pflichtversicherten Personen sowie Personen die der Schiffsbesatzung eines deutschen Seefahrzeuges angehörten (§ 69 AVAVG). Der Beitragssatz war auf 3 Prozent des für die Krankenversicherungspflicht maßgeblichen Lohnes festgesetzt (Reichshöchstsatz gemäß § 153 III AVAVG). Einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatte, wer a) arbeitsfähig, -willig und unfreiwillig arbeitslos war, b) die Anwartschaft erfüllte und c) seinen Anspruch (26 Wochen) noch nicht ausgeschöpft hatte (§ 87 AVAVG). Die Arbeitslosenunterstützung wurde erst gezahlt, wenn der Arbeitslose eine einwöchige Wartezeit

Der Weg zum AVAVG<sup>80</sup> war steinig und die politische Einigung brauchte dementsprechend viel Zeit<sup>81</sup>: Vom ersten Gesetzesentwurf im November 1919<sup>82</sup> bis zur Verabschiedung des AVAVG durch den Reichstag im Juli 1927 vergingen mehr als sieben Jahre. In dieser Zeit erlebte die Weimarer Republik Arbeitslosigkeit als massenhaftes und andauerndes Problem; zwar ging die Zahl der Arbeitslosen nach Abschluss der Demobilmachung im „Nachkriegsboom“ deutlich zurück,<sup>83</sup> doch stieg sie infolge von Ruhrkampf und Hyperinflation Ende 1923 in bis dahin unbekannte Höhen. Nach der Währungsstabilisierung 1924 (Arbeitslosenquote: 11,4 Prozent) schien 1925 auch das Problem der Arbeitslosigkeit zunächst gelöst zu sein (Arbeitslosenquote damals: 8,3 Prozent), doch während der so genannten Reinigungskrise 1925/ 1926<sup>84</sup> nahm die Arbeitslosigkeit wieder spürbar zu (Arbeitslosenquote: 17,9 Prozent) und verharrte trotz eines zeitweisen Rückgangs im Jahre 1927 (Arbeitslosenquote: 8,8 Prozent) – der auch zu den optimistischen Annahmen des Gesetzgebers mit Blick auf das AVAVG beigetragen haben dürfte – auf einem Niveau, das jenes der Jahre 1919 und 1923 noch deutlich überstieg.<sup>85</sup>

Die während der Demobilmachung, der Ruhrbesetzung und der inflationsbedingten Wirtschaftskrise 1923/ 1924 zu beobachtende Verelendung der arbeitslosen Massen mit der zeitweisen Radikalisierung der Arbeitslosenbewegung mussten als Gefahr für die junge Republik wahrgenommen werden, zu deren Abwehr sozialpolitische Mittel geeignet erschienen: zum einen bot sich die Chance, durch sozialstaatliche Leistungen die

---

ab Arbeitslosmeldung erfüllt hatte (§ 110 AVAVG). Die Anwartschaftszeit erfüllte, wer in den seinem Antrag auf Arbeitslosenunterstützung voraus liegenden 12 Monaten mindestens 26 Wochen in einem versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis gestanden hat. Die Arbeitslosenunterstützung wurde nach insgesamt 11 Lohnklassen (von einem Einheitslohn von 8 RM – Lohnklasse I bis zur Lohnklasse XI bei einem Einheitslohn von mindestens 63 RM) bemessen und betrug in der Lohnklasse I 75 Prozent ((Hauptunterstützung; unter Einschluss der Familienzuschläge höchstens 80 Prozent) und in der Lohnklasse XI 35 Prozent (Hauptunterstützung; inkl. Familienzuschlägen höchstens 60 Prozent). Zur Auseinandersetzung über das richtige Design der Arbeitslosenversicherung siehe unter besonderer Beachtung der Interessenverbände *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 170 ff; auf die politische Auseinandersetzung im Reichstag konzentriert *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 153-197 und S. 227-367; zum Inhalt des Gesetzes siehe nur *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 63 ff.

- 79 Hierbei handelt es sich selbstverständlich nur um eine Auswahl der maßgeblichen Verordnungen und Gesetze, die zudem zahlreiche Änderungen und Ergänzungen erfahren haben.
- 80 Eine zusammenfassende Darstellung des Weges von der Armenfürsorge zur Arbeitslosenhilfe findet sich bei *Adamy/Reidegeld*, Soz. Sich. 1987, S. 374 ff.
- 81 Siehe für einen Überblick der Entwicklungen von der Einführung der Erwerbslosenfürsorge bis zur Verabschiedung des AVAVG *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 24-74.
- 82 RArbBl. 1920, S. 391 ff. Der Entwurf sah u.a. die Durchführung der Arbeitslosenversicherung durch die Ortskrankenkassen vor; zu diesem Entwurf siehe *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 30 ff.
- 83 Vgl. *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 34 f.
- 84 Zu den deutschen Stabilisierungskrisen 1923/1924 und 1925/ 1926 siehe *Tilly*, Arbeit – Macht – Markt, S. 309 ff.
- 85 Siehe auch *Bahne*, Die Erwerbslosenpolitik der KPD in der Weimarer Republik, S. 479 sowie *Detter*, Arbeitslosigkeit in Berlin, S. 236.

Staatsgewalt legitimieren zu können, zum anderen bekam der Staat durch entsprechenden Zuschnitt („Design“) nicht nur der Erwerbslosenfürsorge – die nur „arbeitsfähigen und arbeitswilligen [...] Personen, die sich infolge des Krieges durch gänzliche oder teilweise Erwerbslosigkeit in bedürftiger Lage bef[a]nden“ gewährt wurde<sup>86</sup> – ein Mittel zu Disziplinierung der Erwerbslosen (als Stichwörter in diesem Zusammenhang sind die Arbeitspflicht<sup>87</sup>, Unterhaltspflicht<sup>88</sup> sowie Melde- oder andere Pflichten<sup>89</sup> der Leistungsempfänger zu nennen) an die Hand.<sup>90</sup>

Wesentliche Schwierigkeiten bei der Errichtung einer allgemeinen, öffentlichen und reichsweiten Arbeitslosenversicherung machten a) das Problem der Versicher- und Vermeidbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit (mangelnde Risikoevaluation),<sup>91</sup> b) die Differenzierung zwischen verschuldeter und unverschuldeter Arbeitslosigkeit<sup>92</sup>, c) die Auswirkungen von Lohnersatzleistungen bei allgemeiner Arbeitslosigkeit auf die Arbeitsmoral der Arbeitslosen<sup>93</sup>, d) die Frage der Verwaltungsträgerschaft<sup>94</sup> und e) der heterogene „nationale“ Arbeitsmarkt.<sup>95</sup>

- 
- 86 § 6 Verordnung betreffend Abänderung der Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge vom in der Fassung vom 23. April 1919 vom 15. Januar 1920.
- 87 §§ 19 und 20 I der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 (RGBl. I, S. 100).
- 88 § 20 der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 (RGBl. I, S. 100).
- 89 So lautete § 10 I der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge in der Fassung vom 16. April 1919 wie folgt: „Die Gemeinden oder Gemeindeverbände können die Erwerbslosenfürsorge von weiteren Voraussetzungen (Teilnahme an den der Allgemeinbildung dienenden Veranstaltungen fachlicher Ausbildung, am Besuche von Werkstätten und Lehrkursen und dergleichen), insbesondere für Jugendliche abhängig machen.
- 90 Vgl. *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 51.
- 91 *Conrad*, Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil, S. 390: „Die Hauptschwierigkeit der Arbeitslosenversicherung liegt in der Unmöglichkeit der Aufstellung einer brauchbaren Wahrscheinlichkeitsrechnung, da die Konjunkturen, durch die die Arbeitslosigkeit bedingt wird, unberechenbar sind und die früheren Beobachtungen, auch wenn sie ziffernmäßig feststehen, keinen Anhalt zur Beurteilung der Zukunft geben. *Ohne diese Grundlage ist aber eine solide Versicherung überhaupt nicht durchführbar.*“ (Keine Hervorhebungen im Original).
- 92 Zu der mittelbar auch das Problem der Grenzen der Arbeitersolidarität gerechnet werden kann; vgl. die bei *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 15-58 nach gezeichnete frühe Diskussion über die Grundlagen einer Arbeitslosenversicherung m.w.N., in der auch eine ganze Reihe alternativer Gestaltungsvorschläge unterbreitet worden sind. Siehe etwa *Schanz*, Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 1-34, der einen Sparzwang für Arbeitnehmer vorschlug. Auch fehlte es in der Diskussion nicht an Vorschlägen zur Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit nach den Prinzipien der Unfallversicherung; *Herkner*, Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft 1904, S. 299 f sowie *Conrad*, Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil, S. 354.
- 93 Siehe etwa *Foerster*, Die Arbeitslosigkeit und die moderne Wirtschaftsentwicklung, S. 29 und 50 sowie zusammenfassend *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 258.
- 94 Vor dem Ersten Weltkrieg galt die Arbeitslosenunterstützung ebenso wie das Arbeitsnachweisen als vorrangiges Mittel der Gewerkschaften im Kampf um Arbeitsbedingungen und Löhne, das sowohl bei einer staatlichen Arbeitslosenversicherung als auch bei einer in Parität mit den Arbeitgeber verwalteten Arbeitslosenversicherung als bedroht bzw. geschwächt betrachtete; siehe statt vieler hierzu die bei *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung



Die Erwerbslosenfürsorge war angesichts der großen Zahl der Arbeitslosen mit enormen Ausgaben verbunden, welche das Reich, die Länder und die Kommunen an die Grenze ihre fiskalischen Möglichkeiten brachte.<sup>96</sup> Zum Zwecke der Haushaltsentlastung wurde schließlich 1923 die Erwerbslosenfürsorge in eine „vorläufige Arbeitslosenversicherung“ bzw. „Arbeitslosenfürsorge“<sup>97</sup> – eine fürwahr „merkwürdige[...] Zwischenstufe zwischen Fürsorge und Versicherung“<sup>98</sup> – transformiert, d.h. eine Beitragspflicht der Arbeitgeber und Arbeiter eingeführt, ohne jedoch auf der Leistungsseite das Bedürftigkeitserfordernis abzuschaffen.<sup>99</sup> Zur Abmilderung der durch die rasende Inflation der zwanziger Jahre explodierenden Kosten der Erwerbslosenfürsorge wurde neben Leistungsabsenkungen die so genannte produktive Arbeitslosenfürsorge eingerichtet<sup>100</sup> – später als wertschaffende Arbeitslosenfürsorge bezeichnet<sup>101; 102</sup> dabei handelte es sich um „Notstandsarbeiten, die nicht nur Beschäftigungsmöglichkeiten [für Empfänger von Leistungen der Erwerbslosenfürsorge], sondern auch wirtschaftliche Werte und damit neue Arbeitsgelegenheiten für die Zukunft schaffen“<sup>103</sup> sollten. Probleme gab es bei der Auswahl und Bestimmung von Notstandsarbeiten – so sollte sich dabei ausschließlich um „zusätzliche Arbeit“ handeln.<sup>104</sup>

in Deutschland – Teil I, S. 44 ff. dargestellte frühe theoretische Diskussion über Einrichtung, Organisation und Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung.

- 95 *Weisbrod*, Die Krise der Arbeitslosenversicherung, S. 197.  
96 Siehe auch *Ritter*, Der Sozialstaat, S. 112 f.  
97 *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 97.  
98 *Berndt*, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 238.  
99 Die Bedürftigkeitsprüfung blieb unverändert in § 5 i.V.m. § 8 der Reichsgrundsätze über Voraus-  
setzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924 (RGBl I S. 765) gere-  
gelt. Dazu auch *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 96 ff,  
die vom „(Teil-)Versicherungsprinzip“ sprechen (S. 97).
- 100 Zur Geschichte der wertschaffenden Erwerbslosenfürsorge siehe *Wilhelmi*, Die wertschaffende  
Arbeitslosenfürsorge, S. 7 f.
- 101 § 139 I AVAVG: „Der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes kann zur Förderung von  
Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu verringern, insbesondere zur Beschaffung  
zusätzlicher Arbeitsgelegenheit für die Arbeitslosen, Mittel der Reichsanstalt in Form von Darle-  
hen oder Zuschüssen insoweit zur Verfügung stellen, als die Mittel der Reichsanstalt durch die  
Maßnahme entlastet werden (wertschaffende Arbeitslosenfürsorge). [...]“; zur wertschaffenden  
Arbeitslosenfürsorge im Sinne des § 139 I AVAVG siehe ausführlich die Erläuterungen von *Wil-  
helmi*, a.a.O., S. 30 ff.
- 102 „[E]ine recht segensreiche Maßnahme“; *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosen-  
versicherung in Deutschland – Teil II, S. 36, die jedoch von Seiten der Gewerkschaften als auch  
von Seiten der Arbeitgeberverbände nicht unumstritten war. Zur Diskussion um die Pflichtarbeit  
*Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 370 ff.
- 103 *Brauns*, Neue Wege der Sozialpolitik, S. 8. Zur Person von *Heinrich Brauns*, der von 1920 bis  
1928 Reichsarbeitsminister war, siehe *Oltmann*, Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns in der  
Staats- und Währungskrise 1923/24, S. 22 ff. Zu den ursprünglichen Notstandsarbeiten in der  
Vorkriegszeit siehe *Zimmermann*, Arbeitslosigkeit in Deutschland, S. 131 f.
- 104 Zur Voraussetzung der Zusätzlichkeit der Arbeit siehe statt vieler nur schon *Wilhelmi*, Die wert-  
schaffende Arbeitslosenfürsorge S. 38.

Die Leistungen der Erwerbslosenfürsorge unterschritten zur Zeit der Währungskrise das zur Deckung des elementarsten Lebensbedarfes Erforderliche,<sup>105</sup> so dass vielerorts ergänzende Leistungen der kommunalen Armenfürsorge lebensnotwendig waren. Das Vorspiel zur wirklichen Arbeitslosenversicherung, welches in mehreren Reformschritten im Nachweis- und Fürsorgerecht aufgeführt wurde, veränderte, wenngleich nur schrittweise, auch die Bewertung der Arbeitslosigkeit vom moralischen Defekt hin zur anerkannten Folge zunächst des Krieges und dann des Versagens des wirtschaftlichen Systems im Allgemeinen – Arbeitslosigkeit wurde zunehmend als soziales Risiko begriffen.<sup>106</sup> Die Einführung der Arbeitslosenversicherung war, was die Diskussion der Gesetzesentwürfe und deren Vorgeschichte verdeutlichen, ein sensibles Politikum. Ihre Realisierung gelang deshalb auch nur auf Basis optimistischer – wie sich herausstellen sollte, viel zu optimistischer – Annahmen über die Entwicklung am Arbeitsmarkt.<sup>107</sup>

Die größte sozialpolitische Errungenschaft der Weimarer Republik sollte schließlich – zumindest vordergründig - zu einer ihrer Schicksalsfragen werden;<sup>108</sup> die Arbeitslosenversicherung ist geradezu das Sinnbild der Weimarer Republik als „überforderte[m] Wohlfahrtsstaat“.<sup>109</sup> Die Arbeitslosenversicherung war der 1928 einsetzenden Wirtschaftskrise<sup>110</sup> und den durch die Weltwirtschaftskrise seit 1929 in die Höhe schnellen Arbeitslosenzahlen – trotz zahlreicher in immer höherer Frequenz durchgeführten Reformen<sup>111</sup> – nicht gewachsen.<sup>112</sup> Ihr finanzieller Kollaps und der zum Teil nur vorgeschobene Streit über die Liquiditätssicherung der Arbeitslosenversicherung ging dem

105 Siehe zur Lebenslage der Arbeitslosen mit Blick auf die Höhe der Leistungen der Erwerbslosenfürsorge nur *Führ*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, S. 435-483.

106 Dieser wird juristisch im Übergang vom Fürsorge- zum Versicherungsprinzip als Modifikation der Verantwortungsbereiche des Arbeitslosen und des Staates sowie in der innerstaatlichen Verantwortungsverteilung (Gemeinden, Länder, Reich) deutlich. So auch *Ritter*, Der Sozialstaat, S. 112.

107 So sollte der so genannte Notstock als Finanzreserve der Reichsanstalt nur in der Höhe gehalten werden, dass an 600.000 Arbeitslose für drei Monate Unterstützung geleistet werden konnte (§ 159 II AVAVG). Nur, wenn der Notstock erschöpft war oder die Gefahr seiner Erschöpfung bestand, war durch den Verwaltungsrat ein reichseinheitlicher Beitrag festzusetzen (§ 160 AVAVG); ansonsten – was jedoch nie zum Tragen kam – hätten der aus einem Bundes- und einem Landesanteil bestehende, wenngleich einheitlich zu erhebende, Beitrag (§ 146 ff. AVAVG) sehr wohl regionale Arbeitsmarktunterschiede abbilden sollen. Zur aktuellen Arbeitsmarktlage zum Zeitpunkt der Verabschiedung des AVAVG *Adamy/Steffen*, MittAB 1982, S. 279 f.

108 *Adamy/Steffen*, a.a.O., S. 283 und 290 f.

109 *Abelshauer*, Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtsstaat?, S. 31.

110 Zur politischen und wirtschaftlichen Entwicklung zwischen 1928 und 1933 siehe nur *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, S. 391-399.

111 Zu den einzelnen Reformen der Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge in chronologischer Reihenfolge siehe *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland, Teil III, S. 5-69, *Preller*, a.a.O., S. 418-453 unter der Überschrift „Destruktion des Arbeitsmarktes und Arbeitslosenversicherung; Arbeitsbeschaffung“ sowie in komprimierter Form *Adamy/Steffen*, MittAB 1982, S. 281 ff. Siehe ferner zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Endphase der Weimarer Republik *Wolffsohn*, Arbeitsbeschaffung als Wohlfahrtspolitik, S. 216 ff.

112 *Ritter*, Der Sozialstaat, S. 113.

Zerfall der „großen Koalition“ unter Reichskanzler *Hermann Müller* voraus.<sup>113</sup> Die dann vorgenommenen Reformen der Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge verschlechterten die Lebensbedingungen der Arbeitslosen (sowohl der durch die Arbeitslosenversicherung, der Krisenfürsorge als auch der durch die kommunale Erwerbslosen- oder Armenfürsorge<sup>114</sup> unterstützen) durch krasse Leistungskürzungen<sup>115</sup> in Höhe und Dauer, während der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bis auf 6,5 Prozent angehoben wurde sowie neue Steuern eingeführt bzw. bestehende Abgaben erhöht wurden.<sup>116</sup> Krisenstimmung, materielle Not, bürgerkriegsähnliche Zustände und die Politisierung der Bevölkerung durch zahlreiche Wahlen dürfte die politische Radikalisierung der Masse begünstigt haben.<sup>117</sup>

- 
- 113 Siehe dazu ausführlicher *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 115 ff; *Ritter*, a.a.O., S. 108, der im internationalen Vergleich der Entwicklung der deutschen Sozialversicherung u.a. mit den U.S.A. zu der Feststellung gelangt: „Die Leistungen der Sozialversicherung nahmen besonders stark in den Jahren 1915-1920, während der relativen Prosperität 1925-1929 und gegen Ende der 1930er Jahre zu. Die Wirkung *ökonomischer Krisen* auf die Systeme sozialer Sicherheit war dabei durchaus ambivalent. Teilweise hat der damit verbundene Mangel an Ressourcen eine Tendenz zur Stagnation oder – wie in Deutschland nach 1930 – zur Rückbildung der Sozialleistungen gefördert; anderenorts trugen die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise entscheidend zum Ausbau der sozialen Sicherungssysteme bei, etwa in den Vereinigten Staaten [...]“.
- 114 Die Fürsorgeverbände waren der Last der finanziellen Lasten, die mit der gemeindlichen Fürsorge für Arbeitslose einher gingen nicht gewachsen; vgl. hierzu den Beitrag mit dem Titel „Die gemeindliche Fürsorge für Arbeitslose als brennende Tagesfrage.“ im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1930, S. 6-10.
- 115 Zum Sozialabbau in der Weimarer Republik überblicksartig *Adamy/Reidegeld*, Soz. Sich. 1988, S. 21 ff.
- 116 So wurde der Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung durch die „Verordnung über die Höhe der Arbeitslosenunterstützung und die Durchführung öffentlicher Arbeiten“ vom 16. Juni 1932 (RGBl I S. 305) auf nur mehr sechs Wochen reduziert; die Unterstützungssätze waren auf 50 Prozent der noch im AVAVG von 1927 vorgesehenen Niveaus abgesenkt; siehe *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III, S. 64 ff. Die Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung waren festgesetzt vom 1. Oktober 1927 bis 31. Dezember 1929 auf 3 Prozent; vom 1. Januar 1930 bis 31.7.1930 auf 3,5 Prozent; vom 1. August 1930 bis 5. Oktober 1930 auf 4,5 Prozent; vom 6. Oktober 1930 bis 31. Mai 1949 auf 6,5 Prozent; *Berndt*, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 240.
- 117 Siehe dazu auch *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 9 f und *dies.*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III, S. 69. Von einer monokausalen Betrachtungsweise will ich ausdrücklich Abstand nehmen; sicherlich können die Probleme der Arbeitslosenversicherung- und Fürsorge allein nicht als Grund für das Wahlergebnis der Reichstagswahl vom 5. März 1933, aufgefasst werden. Doch die Krisenstimmung und das propagandistisch ausschaltbare Versagen der demokratischen Parteien bei der Krisenbewältigung erleichterten der KPD und der NSDAP den Ausbau ihrer Stimmenanteile.

### 2.1.3. Die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts zur Zeit des Nationalsozialismus

Die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme zur Zeit der nationalsozialistischen Diktatur ist einerseits gekennzeichnet von Kontinuitäten, andererseits von Traditionsbrüchen und ihrer ideologischen Zweckentfremdung.<sup>118</sup> Die „Arbeitsbeschaffung“ wurde u.a. durch die Gesetze zur Verminderung der Arbeitslosigkeit vom 1. Juni 1933<sup>119</sup> und vom 21. September 1933<sup>120</sup> in Angriff genommen.<sup>121</sup> Zwar blieb zunächst die Reichsanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung bestehen, allerdings musste die Selbstverwaltung dem Führerprinzip weichen.<sup>122</sup>

Im späteren Verlauf ging die Arbeitslosenversicherung durch die Einführung einer allgemeinen Bedürftigkeitsprüfung und die auch institutionelle Integration in die staatliche Arbeitsbeschaffung und die am „Volkswohl“ orientierte Arbeitskraftlenkung (Reichsarbeitsdienst<sup>123</sup>) ihres Charakters als (selbständige) Versicherung vollständig verlustig.<sup>124</sup>

In das Fürsorgerecht fanden gleichzeitig antisemitische, rassistische und eugenische Vorschriften Eingang.<sup>125</sup> Mit den so genannten „Ehstandsdarlehen“ wurde ein Anreiz für berufstätige Frauen geschaffen, ihre Beschäftigung niederzulegen und sich der Aufzucht von Kindern zu widmen<sup>126</sup> – diese „familienfreundliche“ Politik fand ihren Niederschlag auch in der Reform der Unterstützungssätze in der Arbeitslosenversicherung,<sup>127</sup> der zufolge kinderreichen Familien deutlich höhere Lohnersatzleistungen zu gewähren waren. U.a. durch gewaltiges *deficit spending*, die Etablierung von Arbeits-

118 Siehe hierzu ausführlich *Sachße/Tennstedt*, Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, 1992; die wohlfahrtspolitische Entwicklung von 1933-1938 im Überblick darstellend *Hansen*, Wohlfahrtspolitik im NS-Staat, S. 71-78; *Stolleis*, Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, S. 308 ff sowie speziell mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik *Kranig*, Nationalsozialistische Arbeitsmarkt- und Arbeitseinsatzpolitik, S. 178 ff. Für die Arbeitslosenversicherung bedeutete dies zunächst eine Entlastung bestimmter ideologisch zentraler Wirtschaftszweige wie der „Landwirtschaft als dem Fundament der Nation“; *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III, S. 76 m.w.N.

119 RGBl. I, S. 144.

120 RGBl. I, S. 651.

121 *Wermel/Urban*, a.a.O. – Teil III, S. 73. Zusammen mit dem so genannten Papen-Programm und dem Sofortprogramm vom Januar 1933 standen wurden insgesamt 3 Mrd. RM für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, insbesondere Infrastrukturmaßnahmen, eingesetzt.

122 Siehe *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 76 f m.w.N.; *Sachße/Tennstedt*, Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, S. 57 ff; *Stolleis*, Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, S. 309 und *Kranig*, Nationalsozialistische Arbeitsmarkt und Arbeitseinsatzpolitik, S. 202.

123 Errichtet durch das Reichsarbeitsdienstgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 769).

124 *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 78 ff; *Sachße/Tennstedt*, a.a.O., S. 57.

125 Siehe *Stolleis*, a.a.O., S. 184 ff.

126 *Kranig*, a.a.O., S. 185.

127 Verordnung über die Höhe der Arbeitslosenunterstützung vom 3. Juni 1937 (RGBl. I, S. 616); siehe hierzu ausführlich auch *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 84.

128 Siehe auch § 1 der Verordnung über die Arbeitslosenhilfe vom 5. September 1939 (RGBl. I S. 1674): „Arbeitslosenunterstützung erhält, wer dem Arbeitseinsatz zur Verfügung steht.“ sowie § 6: „Die Arbeitslosenunterstützung kann davon abhängig gemacht werden, daß sich der Arbeitslo-

und Wehrpflicht sowie die Abdrängung von Frauen aus dem Arbeitsmarkt durch so genannte Ehestandsdarlehen gelang es, die Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit deutlich zu reduzieren.<sup>129</sup>

Die Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung wurde bei der „Reichsanstalt“ monopolisiert<sup>130</sup> und „totalisiert“<sup>131</sup>. Die Beiträge zur „Arbeitslosenversicherung“ hätten in Anbetracht der Arbeitslosenzahlen nachhaltig gesenkt werden können, wurden aber trotz faktischer Vollbeschäftigung auf dem Krisenniveau (6,5 Prozent) gehalten und zur Finanzierung der Kriegsvorbereitungen veruntreut.<sup>132</sup> Der Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung wurde aufgehoben und während des Krieges die Arbeitsvermittlung endgültig in ein Instrument der Arbeitskraftlenkung und Arbeitsdienstverwaltung pervertiert.<sup>133</sup>

#### 2.1.4. Der Wiederaufbau der Arbeitslosenversicherung im Nachkriegsdeutschland

Am Ende des Zweiten Weltkriegs war von der deutschen Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung nicht mehr viel übrig. Die sozialpolitischen Maßnahmen der Besatzungsmächte konzentrierten sich zunächst auf die Linderung der elementarsten Not der Bevölkerung in ihren Besatzungszonen: Der allgemeine Arbeitszwang wurde von den Besatzungsmächten zunächst aufrecht erhalten, insbesondere auch die Zuweisung von Lebensmitteln an den Nachweis einer Arbeit geknüpft – Arbeitslose mussten nachweisen, dass es keine Arbeit für sie gab.<sup>134</sup>

Der Wiederaufbau der Sozialversicherung stand zunächst im Zeichen der Wirtschaftseinheit der Besatzungszonen: In den Westzonen wurde vielerorts an die Tradition der Sozialversicherung angeknüpft und diese auf Basis der Vorkriegsgesetze weitergeführt, so galt das AVAVG in den meisten Ländern fort. Zu einer grundlegenden Neuausrichtung der Sozialpolitik in Gesamtdeutschland kam es trotz entsprechender Pläne

---

se einer beruflichen Umschulung oder Fortbildung unterzieht oder gemeinnützige zusätzliche Arbeiten verrichtet (Pflichtarbeit).“.

129 Vgl. *Adamy/Reidegeld*, Soz. Sich. 1988, S. 39.

130 Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. November 1935 (RGBl. I, S. 1281). Siehe abermals *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 80 f.

131 Z.B. die Einführung des Arbeitsbuches durch das Gesetz über die Einführung eines Arbeitsbuches vom 26. Februar 1935 (RGBl. I S. 311), mit der die „zweckentsprechende Verteilung der Arbeitskräfte in der deutschen Wirtschaft“ gewährleistet werden sollte; für die Ausstellung der Arbeitsbücher waren die Arbeitsämter zuständig (§ 3 I des Gesetzes).

132 *Adamy/Reidegeld*, a.a.O., S. 40.

133 Siehe z.B. die Verordnung zur Durchführung des Vierjahresplanes vom 18. Oktober 1936 (RGBl. S. 887), die Grundlage zahlreicher Anordnungen zum Arbeitseinsatz war, wie etwa der Ausführungsverordnung vom 15. Februar 1938, die ein land- bzw. hauswirtschaftliches Pflichtjahr für ledige junge Frauen anordnete; Reichsanzeiger Nr. 43.

134 *Adamy/Reidegeld*, a.a.O., S. 85.



nicht<sup>135</sup>; dahin gegen koppelte sich die Entwicklung der sozialen Sicherung in den Westzonen von der Ostzone ab.<sup>136</sup>

Mit dem in der britischen Zone für die Arbeitsverwaltung zuständige Zentralamt für Arbeit in Lemgo war der Grundstein für den Aufbau einer einheitlichen Arbeitslosenversicherung und Arbeitsverwaltung in den Westzonen gelegt, wie sie sich dann mit der zentralen Arbeitsverwaltung der vereinigten britisch-amerikanischen Zone in Frankfurt am Main verfestigte.<sup>137</sup> Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 29. März 1952<sup>138</sup> nahm die bundesweit einheitliche Anwendung des AVAVG in seiner Fassung vor der Machtergreifung Hitlers seinen Anfang;<sup>139</sup> mit dem Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsverwaltung und Arbeitslosenversicherung vom 10. März 1952<sup>140</sup> war kurz zuvor die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) mit Sitz in Nürnberg<sup>141</sup> als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Hauptstelle, Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern etabliert worden.<sup>142</sup>

Der Parlamentarische Rat verzichtete darauf, im GG konkrete soziale Rechte – wie etwa ein Recht auf Arbeit oder Arbeitslosenunterstützung – zu verankern und beschränkte sich – auch vor dem Hintergrund der zum bloßen sozialpolitischen Manifest verkommenen WRV und der Offenheit der sozialpolitischen Entwicklung der Bundesrepublik – auf die klassischen Grundrechte und die Garantie der Menschenwürde als obersten Wert der neuen Verfassung bei gleichzeitiger Formulierung eines Sozialstaatsprinzips.<sup>143</sup> Die Menschenwürdegarantie hatte weit reichende Folgen für das Fürsorgerecht; die Rechtsprechung erkannte einen Rechtsanspruch Bedürftiger auf Fürsorgeleistungen an.<sup>144</sup> Der Gesetzgeber verwirklichte dieses Diktum 1962 im Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Einige aus dem alten Fürsorgerecht tradierte Regelungen – wie die Möglichkeit der Einweisung Arbeitsunwilliger in Arbeitshäuser<sup>145</sup> – wurden – wenn

- 
- 135 Siehe ausführlich *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, S. 21 ff.
  - 136 Hierzu statt vieler *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, 145 ff.
  - 137 Vgl. hierzu ausführlich *Hockerts*, a.a.O., S. 107 ff.
  - 138 BGBl. I S. 219; das Gesetz legte bundeseinheitliche Arbeitslosenunterstützungs-Wochensätze von maximal 0,90 DM bis 60,90 (Hauptunterstützung mit Familienzuschlägen) fest.
  - 139 Mit dem Gesetz über die Bemessung und Höhe der Arbeitslosenfürsorgeunterstützung vom 29. März 1951 (BGBl. I S. 221) wurden bundeseinheitliche Sätze für die Arbeitslosenfürsorgeunterstützung festgelegt.
  - 140 BGBl. I S. 123.
  - 141 Der Sitz der Bundesanstalt war bereits mit dem Gesetz über den Sitz der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 29. November 1951 (BGBl. I S. 919) festgelegt worden.
  - 142 Gemäß § 1 des Gesetzes war sie Trägerin der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung und der Arbeitslosenversicherung. Zudem führte sie die Arbeitslosenfürsorge durch, deren Kosten der Bund trug. Zu Wiederaufbau und Vereinheitlichung der Arbeitslosenversicherung vgl. auch *Adamy/Reidegeld*, Soz. Sich. 1988, S. 86 f; zum Streit über die Selbstverwaltung und Personalübernahme im Vorfeld des Gesetzes siehe nur *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, S. 155 ff.
  - 143 *Grewe*, DRZ 1949, S. 313.
  - 144 BVerwGE 1, 159, 161.
  - 145 § 26 BSHG a.F.

auch erst 1967 – vom BVerfG als verfassungswidrig verworfen.<sup>146</sup> Die neue Sozialhilfe galt von nun an auch als eine sozialleistungsrechtliche Verwirklichung der Menschenwürdegarantie in Art 1 I GG und als objektiv-rechtliche Pflicht des Sozialstaats.

Das „Wirtschaftswunder“ der fünfziger und sechziger Jahre ließ Arbeitslosigkeit zu einer vernachlässigbaren Größe werden;<sup>147</sup> vielmehr sah sich die Politik dem Problem des Arbeitskräftemangels ausgesetzt. Schon 1956 vereinheitlichte der Bundesgesetzgeber die Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfesätze und mit der so genannten „Großen Novelle“ des AVAVG vom 3. April 1957<sup>148</sup> machte der Bundesgesetzgeber im Kern unverändertes AVAVG zur einheitlichen Rechtsgrundlage der Arbeitsverwaltung<sup>149</sup> und passte lediglich die Bemessungs- und Leistungswerte an die ökonomische Wirklichkeit an.<sup>150</sup>

Beeindruckt von der ersten Nachkriegsrezession 1966/ 1967 kam das deutsche Arbeitsförderungsrecht erneut in die Diskussion. Mit dem Finanzplanungsgesetz vom 23. Dezember 1966<sup>151</sup> wurde die Finanzierung der so genannten Anschlussarbeitslosenhilfe vom angespannten Bundeshaushalt vorübergehend auf die mit hohen Finanzreserven

146 BVerfGE 22, 180 (219 f): „Der Staat hat aber nicht die Aufgabe, seine Bürger zu „bessern“ und deshalb auch nicht das Recht, ihnen die Freiheit zu entziehen, nur um sie zu „bessern“, ohne daß sie sich selbst oder andere gefährdeten, wenn sie in Freiheit blieben.“ Die im Normenkontrollverfahren angegriffene Norm des § 73 II und III BSHG griff nach Ansicht des Gerichtes den Wesensgehalt von Art. 2 II GG an und verstieß zudem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

147 Vgl. *Lampert*, MittAB 1989, S. 173 f.

148 BGBl. I, S. 321.

149 Anspruch auf Arbeitslosengeld hatte gemäß § 74 I AVAVG, „wer arbeitslos ist, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, die Anwartschaftszeit erfüllt, sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet und Arbeitslosengeld bezogen hat.“; die Anwartschaftszeit erfüllte nach §§ 84 innerhalb der Rahmenfrist (unmittelbar dem Tag der Arbeitslosmeldung vorausgehende zwei Jahre) 26 Wochen oder sechs Monate in versicherungspflichtiger Beschäftigung gestanden hat: bei einer versicherungspflichtigen Beschäftigung von 26 Wochen bestand Anspruch auf Arbeitslosengeld für 78 Tage; bei mind. neununddreißig Wochen versicherungspflichtiger Beschäftigung für 120 Tage und bei mindestens 52 Wochen versicherungspflichtiger Beschäftigung für 156 Tage (§ 87 AVAVG). Auch konnte die Bundesanstalt Notstandsarbeiten und Gemeinschaftsarbeiten im Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenhilfe fördern (§§ 140 ff.). Die Krisenfürsorge wurde in Arbeitslosenhilfe (Alhi.) umbenannt und in den §§ 144 ff geregelt; sie war grundsätzlich zeitlich unbefristet, allerdings konnte eine Unterstützungsdauer von 156 Wochen die Vermutung begründen, dass der Arbeitslose der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung steht und deshalb seinen Anspruch verlieren. Die Beweislast für ernstliches Bemühen, Arbeit zu finden, trug der Arbeitslose (§ 147 AVAVG). Gemäß § 153 AVAVG war die Unterstützung (die Arbeitslosenhilfe) von einer Arbeitsleistung abhängig, soweit dazu Gelegenheit bestand, insbesondere Gemeinschaftsarbeiten kamen hierzu in Betracht, wie aus dem Verweis auf § 142 AVAVG folgt. Allerdings handelte es sich bei der Alhi. wie § 192 AVAVG klarstellte nicht um eine Fürsorgeleistung im Sinne der Verordnung über Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 (RGBl. I S. 100), so dass Alhi.-Empfänger auch nicht den in der Verordnung über Fürsorgepflicht genannten Verpflichtungen unterworfen werden durften. Der Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung wurde mit 2 Prozent festgesetzt.

150 Der wöchentliche Höchstbetrag war nun zwischen 9,90 DM und 122,40 DM festgelegt.

151 BGBl. I, S. 697.

ausgestattete BAVAV verlagert.<sup>152</sup> Seit 1957 war das AVAVG dreizehn Mal geändert worden – darunter acht Novellen;<sup>153</sup> mit dem siebenten AVAVG-Änderungsgesetz vom 10. März 1967<sup>154</sup> wurden die Lohnersatzleistungen erhöht; ebenfalls 1967 wurde mit der Gründung des Instituts für Arbeitsmarktforschung durch die BA der Grundstein für eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ in der Bundesrepublik Deutschland gelegt.<sup>155</sup> Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung, der den Reformbedarf recht gut widerspiegelt lag vom 1. Juni 1949 bis zum 31. März 1955 bei 4 Prozent, vom 1. April 1955 bis zum 28. Februar 1957 bei 3 Prozent, vom 1. März 1957 bis zum 31. Juli 1961 bei 2 Prozent; vom 1. August 1961 bis zum 31. März 1962 wurde der Beitrag ausgesetzt. Für den Zeitraum vom 1. April 1962 bis zum 31. Dezember 1963 war der Beitrag auf 1,4 Prozent und vom 1. Januar 1964 bis zum 31.12.1967 auf 1,3 Prozent festgelegt worden.<sup>156</sup>

### 2.1.5. Aktive Arbeitsmarktpolitik – Revolution oder alter Wein in neuen Schläuchen?

Als das AVAVG am 1. Oktober 1967 seinen vierzigsten Geburtstag feierte, wurde bereits über eine grundlegende Reform des Arbeitsförderungsrechts diskutiert.<sup>157</sup> Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969<sup>158</sup> wurde erstmals explizit das Ziel festgeschrieben, durch planende und vorausschauende Arbeitsmarktpolitik<sup>159</sup> ein hohes Beschäftigungsniveau<sup>160</sup> zu erreichen bzw. zu sichern;<sup>161</sup> das AFG war gleichwohl weniger Paradigmenwechsel als ein großer Schritt bei der Fortentwicklung des A-

152 Art. 7, § 2 Finanzplanungsgesetz.

153 Kühl, MittAB 1982, S.253; BT-Drs. V/2291, S. 52 f.

154 BGBl. I, S. 266.

155 Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik (AMP) sind alle Maßnahmen zu fassen, die darauf zielen Arbeitslosigkeit zu verhindern oder zu überwinden, wie etwa Umqualifizierung (berufliche Mobilität) oder Arbeitsvermittlung – vgl. Kühl, a.a.O., S. 254 f sowie BT-Drs. V/2291; zur Evolution des Konzepts der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland Altmann, Aktive Arbeitsmarktpolitik, 2004.

156 Vgl. Berndt, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 238 und Adamy/Reidegeld, Soz. Sich. 1988, S. 87 Tabelle 4.

157 Vgl. zum Entstehungsprozess und der „Grundphilosophie“ des AFG Kühl, a.a.O., S. 251 ff sowie ausführlich Altmann, a.a.O., S. 113 ff und kompakt Adamy/Reidegeld, a.a.O., S. 88 ff.

158 BGBl. I S. 582.

159 Insbesondere die Gründung des IAB ist Beleg für die Absicht des Gesetzgebers, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an den Ergebnissen einer wissenschaftlichen Arbeits- und Berufsforschung im Gegensatz zur tatsächlichen Arbeitsnachfrage auszurichten, wie dies heute im Ansatz der „demand driven“ (nachfrageorientierten) Workforce-Investment Politik der U.S.A. über lokale Selbstverwaltungskörperschaften realisiert ist.

160 Nicht ganz zufällig erblickte auch das Stabilitätsgesetz 1969 das Licht der Welt; in beiden Gesetzen scheint die Nähe zur keynesianischen Wirtschaftstheorie auf; so auch Kühl, a.a.O., S. 251 ff; Lampert, MittAB 1989, S. 174 f.

161 § 1 AFG; § 2 AFG nannte zudem u.a. folgende Maßnahmenziele: 1. Überwindung und Prävention von Arbeitslosigkeit, unterwertiger Beschäftigung und Arbeitskräftemangel; 2. Sicherung und Verbesserung beruflicher Mobilität; 3. berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter.

VAVG,<sup>162</sup> in dem zu diesem Zeitpunkt bereits einige Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung von Arbeitslosigkeit enthalten waren.<sup>163</sup> Augenscheinlich änderte der Gesetzgeber die Systematik des Gesetzes, indem er „vor“ die die Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung regelnden Normen die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Qualifizierung und zur Förderung der Mobilität von Arbeitslosen (sowohl regional als auch beruflich – Umschulung) normierte. Groß war die Hoffnung, damit die bestehenden Arbeitsmarktprobleme (sektorale Verwerfungen; voranschreitende Automation; zunehmender Mangel an qualifizierten Arbeitskräften) überwinden zu können.<sup>164</sup> Die Finanzierung dieser aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente erfolgte ebenso wie die Leistungen der Arbeitslosenversicherung aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bzw. den zu dieser Zeit üppigen Rücklagen der BAVAV – ebenfalls angesammelt durch Versicherungsbeiträge – und nicht – wie von vielen gefordert<sup>165</sup> – aus dem Bundeshaushalt<sup>166</sup>. Die Kosten der Arbeitslosenhilfe trug der Bund.

Erst Mitte der siebziger Jahre als es in Folge der Ölkrise zu einem raschen und in der Nachkriegszeit unbekannten Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland kam<sup>167</sup>, reagierte der Gesetzgeber sowohl mit einer ganzen Reihe einschränkender (zurücknehmender) sozialpolitischer Maßnahmen als auch *in concreto* mit einer größeren Zahl von Reformen des Arbeitsförderungsrechts<sup>168</sup>. Die Hoffnung, die konjunkturelle Massenarbeitslosigkeit durch arbeitsmarktstrukturpolitische<sup>169</sup> und wirtschaftspolitische Maßnahmen – insbesondere Beschäftigungsprogramme – wieder vollständig beseitigen zu

162 Altmann, Aktive Arbeitsmarktpolitik, S. 179: „Alles in allem war das Arbeitsförderungsgesetz eine sorgfältig ausgearbeitete Fortentwicklung der traditionellen Arbeitsmarktpolitik, die eine erhebliche Akzentverschiebung vor allem in der Grundausrichtung brachte. Eine Neuerung von Grund auf war dieses Gesetz nicht.“; zum Entstehungsprozess des AFG a.a.O., S. 113-175 sowie Kühl, MittAB 1982, S. 251 ff. Das AFG war weder eine keynesianische Antwort auf die konjunkturbedingte Arbeitsmarktkrise 1966/67 noch durch das ILO-Übereinkommen Nr. 122 bzw. die OECD-Empfehlung motiviert, wenngleich die Realisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik von der Machbarkeitsstimmung antizyklischer wirtschaftspolitischer Steuerungseingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, in der auch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) samt Änderung des Grundgesetzes – Art. 109 (Gesetz vom 8. Juni 1968; BGBl. I, S. 581) hinein verabschiedet worden ist, durchaus begünstigt wurde; Altmann, a.a.O., S. 114-134; a.A. Kühl, a.a.O., S. 252; Lampert, a.a.O., S. 173 ff.

163 Lampert, a.a.O., S. 176.

164 Der schnelle Wandel der sozioökonomischen Realität in der Bundesrepublik in Folge der Ölkrise „entwaffnete“ die neu geschaffenen Instrumente sozusagen, die trotz weiterer Reformen nicht ihren erhofften Wirkungsgrad erreichten.

165 Siehe statt vieler nur Henkelmann, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1968, S. 4 und zusammenfassend Kühl, MittAB 1982, S. 255 und Musa, Soz. Sich. 1969, S. 138.

166 Das AFG indes war nur politisch durchsetzbar, da es als eine haushaltspolitisch neutrale Maßnahme, sprich eine Finanzierung der neuen Aufgaben der BAVAV aus deren Rücklagen möglich erschien; Kühl, a.a.O.

167 So überschritt die Zahl der Arbeitslosen erstmals 1975 wieder die Zahl von 1 Mio..

168 Zu nennen sind etwa das 4. AFG-Änderungsgesetz vom 12. Dezember 1977; BGBl. I S. 2557 und das 5. AFG-Änderungsgesetz vom 23. Juli 1979 (BGBl. I S. 1189).

169 Also mit dem durch das AFG geschaffenen Instrumentarium.

können,<sup>170</sup> erfüllten sich weder in den achtziger, noch in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Das AFG war damit konzeptionell schlicht überfordert.<sup>171</sup>

### 2.1.6. Die Dauerkrise am Arbeitsmarkt

An die fetten Jahre des Bonner Sozialstaats<sup>172</sup> schloss sich eine lang gezogene Phase der Konsolidierung an,<sup>173</sup> die gekennzeichnet ist durch steigende/ hohe Arbeitslosigkeit, relativ wirkungsarme beschäftigungspolitische Programme,<sup>174</sup> Einschnitte im Arbeitsförderungsrecht in Form von Leistungskürzungen, Beitragserhöhungen<sup>175</sup> und eine Verschärfung der Sanktionsregelungen.<sup>176</sup> Nicht erst mit der Regierung Kohl begann die teilweise Reindividualisierung von Arbeitslosigkeit, in dem Sinne, dass neben den Lasten der auch die Schuld für die Arbeitslosigkeit (wieder) den Arbeitslosen selbst zugeschrieben wurde (wird).

Die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler *Schmidt* war 1982 im Streit über die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ausrichtung auseinander gebrochen.<sup>177</sup> Die neue Bundesregierung unter *Helmut Kohl* war 1983 mit über 2 Millionen Arbeitslosen konfrontiert; der Gesetzgeber erhöhte daraufhin den Beitragssatz von 4,0 auf 4,6 Prozent und verschärfte auch die Kontrolle der Arbeitslosen.<sup>178</sup>

170 Vgl. *Pick/Engels*, Wer trägt die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit?, 1986.

171 *Lampert*, MittAB 1989, S. 176 ff; die der BA durch das AFG zur Hand gegebenen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zielten auf beschäftigungsstrukturelle Verbesserungen, nicht jedoch auf Prävention, Bewältigung und Überwindung konjunktureller Arbeitslosigkeit; die antizyklisch angelegte Finanzierung der Aufgaben des AFG verwandelte sich so phasenweise in eine pro-zyklische, die ihren Beitrag zur Persistenz der Arbeitslosigkeit beitrug. Zur Entwicklung von Leistungsvolumen, -struktur und -finanzierung *Lampert*, a.a.O., S. 177 und 178 (Tabelle 1).

172 *Zacher*, ZIAS 1999, S. 21, der von den „goldenen Jahrzehnte[n]“ am Arbeitsmarkt spricht.

173 Eine Übersicht der wesentlichen gesetzlichen Maßnahmen zwischen 1975 bis 1986 gibt *Lampert*, MittAB 1989, S. 179 f.

174 Gemeint ist die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).

175 Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde 1991 vorübergehend auf 6,8 Prozent festgelegt, dann 1993 wieder auf 6,3 Prozent abgesenkt und beträgt seit 1993 6,5 Prozent.

176 1982 wurden u.a. die Sperrzeiten durch das Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung – Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (AFKG) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1497) von vier auf acht Wochen verlängert. Mit dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) vom 21. Dezember 1993, BGBl. I S. 2374 ff, wurden auch Sozialhilfeempfänger (Hilfesuchende), die keine Arbeit am regulären Arbeitsmarkt finden konnten, zur Aufnahme zumutbarer Arbeitsgelegenheiten verpflichtet.

177 So auch *Adam/Steffen*, Soz. Sich. 1997, S. 381; vgl. auch *Kohl*, Erinnerungen 1930-1982, S. 609, der die Beschäftigungspolitik als „entscheidende[n] Streitpunkt“ bezeichnet. Siehe hierzu auch *Lambsdorff*, ZSR 1982, S. 693 ff; vorgesehen war u.a. eine weitgehende Absenkung des Arbeitslosengeldes in den ersten drei Monaten (auf 50 Prozent des letzten Nettoeinkommens) sowie die Einführung einer Wartezeit (Karenztage).

178 Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung der Bundesanstalt – Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1857); vgl. hierzu *Hoppe*, AuB 1983, S. 33 ff.



Mit dem Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe – Haushaltsbegleitgesetz 1984<sup>179</sup> wurde u.a. das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe für Arbeitslose ohne Kinder um fünf bzw. 2 Prozentpunkte auf 63 bzw. 56 Prozent des Bemessungsentgelts abgesenkt.

Als die Krise am deutschen Arbeitsmarkt – nicht unwesentlich verschärft durch die Wiedervereinigung 1990<sup>180</sup> – auch durch massenhafte und relativ kostenintensive Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nicht mehr zu kaschieren war, ging nicht nur die „Ära“ Kohl dem Ende entgegen, sondern griff – wenngleich schleppend – auch die Einsicht in die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik (des Arbeitsförderungsrechts) Platz; unter anderem wurde die Bezugsdauer der originären Arbeitslosenhilfe begrenzt.<sup>181</sup> Auch die Optimierung der Schnittstelle zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe war Gegenstand erster Gesetzesvorhaben.<sup>182</sup> In den frühen neunziger Jahren war der Umfang der „versicherungsfremden Leistungen“ der Arbeitslosenversicherung durch den Bundesgesetzgeber deutlich ausgeweitet worden.<sup>183</sup> Die Ausgabe des Bundes für die Arbeitslosenhilfe explodierten im Haushaltsjahr 1993<sup>184</sup> und die Zahl der Arbeitslosen wuchs trotz ausgeweiteter ABM vor allem im Osten der Republik stetig. Trotz zahlreicher „Frühverrentungen“ gelang es nicht, die Arbeitslosigkeit signifikant zu reduzieren.<sup>185</sup>

Mit dem Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung vom 24. März 1997<sup>186</sup> überführte der Gesetzgeber das AFG mit einigen Änderungen nach der Politik des „Fördern und

179 BGBl. I S. 1532.

180 Zur Bedeutung der Wiedervereinigung für den Sozialstaat allgemein siehe *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 136-144. Zu den besonderen mit der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern verbundenen Problemen siehe nur die Beiträge in *Kieselbach/Voigt* (Hrsg.), Systemumbruch, Arbeitslosigkeit und individuelle Bewältigung in der Ex-DDR, 1992.

181 Im Regierungsentwurf des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) war neben der Absenkung bzw. Staffelung von Lohnersatzleistungen auch die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe und die zeitliche Begrenzung der abgeleiteten Arbeitslosenhilfe auf 624 Tage vorgesehen; vgl. BT-Drs. 12/5502, 8 f und 22. Im Vermittlungsausschuss scheiterten die beiden wesentlichen Reformvorhaben des AFG am Widerstand des Bundesrates. So findet sich im 1. SKWPG vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2352 ff) weder die Abstufung des Arbeitslosengeldes (Arbeitslose mit Kindern/ ohne Kinder sollten in den ersten 78 Tagen des anspruchsaufbrauchenden Leistungsbezuges 68/ 63 Prozent, vom 79. bis zum 156. Tag 67/ 62 Prozent, vom 157. bis zum 234. Tag des Anspruchs 66/ 61 Prozent, ab dem 235. bis zum 312. Tage des Anspruchs 65/ 60 Prozent und ab dem 313. Tage des Anspruchs 64/ 59 Prozent des letzten Nettoarbeitsentgeltes betragen. (BT-Drs. 12/5502, S. 33. Jedoch wurde § 135a in das AFG eingeführt und der Anspruch auf originäre Arbeitslosenhilfe auf maximal 312 Tage begrenzt: „Die Dauer des Anspruchs der Arbeitslosenhilfe nach § 134 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe b, Abs. 2, 3, 3a und § 214a beträgt 312 Tage.“. Diese Maßnahme war auch verfassungsrechtlich unbedenklich; BVerfG DVBl. 2001, 896 f.

182 Siehe Zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) vom 21. Dezember 1993, BGBl. I S. 2374 ff.

183 Zu nennen ist z.B. die Eingliederungshilfe für Spätaussiedler.

184 Siehe BT-Drs. 12/6175.

185 Vgl. *Adamy/Steffen*, Soz. Sich. 1997, S. 382.

186 BGBl. I S. 594.

Fordern“ als Drittes Buch in das SGB.<sup>187</sup> Vorausgegangen war das Jahresgutachten 1996/ 1997 des Sachverständigenrates<sup>188</sup>, das grundlegende Reformen im System der Sozialen Sicherheit und insbesondere im Bereich der Arbeitsförderung anmahnte.<sup>189</sup> Das Problem der Massenarbeitslosigkeit beherrschte auch den Bundestagswahlkampf 1998. Die neue Regierung räumte dem Abbau der Massenarbeitslosigkeit höchste Priorität ein;<sup>190</sup> mit dem 3. Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 1999<sup>191</sup> wurde u.a. mit dem Ziel der Sanierung des Bundeshaushalts die originäre Arbeitslosenhilfe mit Wirkung zum 1. Januar 2000 abgeschafft.<sup>192</sup>

Trotzdem gelang es der rot-grünen Koalition unter Kanzler Schröder in ihrer ersten Legislaturperiode nicht, die Arbeitslosigkeit spürbar abzubauen. Das Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente – Job-AQTIV-Gesetz vom 10. Dezember 2001<sup>193</sup> sollte „die vorwiegend reaktive Ausrichtung“ des deutschen Arbeitsförderungsrechts „unter Berücksichtigung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union durch präventive [...] Maßnahmen ersetzt“ werden;<sup>194</sup> und stellt einen

- 
- 187 Mit dem neugefassten § 2 SGB III – Besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern fand auch der Begriff der Verantwortung Eingang in das deutsche Arbeitsförderungsrecht; ursprünglich hieß es: „(1) Die Arbeitgeber haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf die Beschäftigung der Arbeitnehmer und von Arbeitslosen und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung einzubeziehen. Sie sollen dabei insbesondere 1. im Rahmen ihrer Mitverantwortung für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen sorgen, 2. vorrangig durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen von Arbeitnehmern vermeiden und 3. durch frühzeitige Meldung von freien Arbeitsplätzen deren zügige Besetzung und den Abbau von Arbeitslosigkeit unterstützen. (2) Die Arbeitnehmer haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf ihre beruflichen Möglichkeiten einzubeziehen. Sie sollen insbesondere ihre berufliche Leistungsfähigkeit den sich ändernden Anforderungen anpassen. (3) Die Arbeitnehmer haben zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit 1. jede zumutbare Möglichkeit bei der Suche und Aufnahme einer Beschäftigung zu nutzen, 2. ein Beschäftigungsverhältnis, dessen Fortsetzung ihnen zumutbar ist, nicht zu beenden, bevor sie eine neue Beschäftigung haben und 3. jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen.“ Vgl. *Rabe*, Sozialer Fortschritt 2004, S. 179.
- 188 BT-Drs. 13/6200, S. 224 ff und 253 ff; die Vorschläge zielten insbesondere auf eine Stärkung des Effizienzgedankens in der staatlichen Arbeitslosenversicherung und die Vermeidung negativer Anreize in der Arbeitslosenhilfe.
- 189 Vgl. *Sell*, Soz. Sich. 1997, S. 215 ff.
- 190 Siehe die Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert vom 20. Oktober 1998, Gliederungspunkt I, veröffentlicht im Internet unter <http://www.datenschutz-berlin.de/doc/de/koalo/01.htm> (zuletzt abgerufen am 12. Juni 2005).
- 191 BGBl. I 2624.
- 192 Zur Begründung siehe BT-Drs. 14/1523, S. 205 f.
- 193 BGBl. I 3443.
- 194 BT-Drs. 14/6944, S. 1. Insbesondere wurde in § 5 SGB III der Vorrang der aktiven Arbeitsförderung festgeschrieben; ferner fand das Instrument der „Eingliederungsvereinbarung“ (§ 35 IV AGB III) Eingang in das SGB III, der nach der Gesetzesbegründung ein „Assessment“ und „Profiling“ des Arbeitslosen vorausgehen sollte (BT-Drs. 14/6944, S. 31). Alles in allem sollte die Vermittlungseffizienz der Bundesanstalt für Arbeit optimiert und eine aktive Ausrichtung des gesamten Arbeitsförderungsrechts – auch der Arbeitslosenversicherung – erreicht werden.

Schritt in Richtung aktivierender Arbeitsmarktpolitik dar. Die Diskussion bekam zusätzliche Dynamik durch den von Hessen in den Bundesrat eingebrachten Entwurf des OFFENSIV-Gesetzes („Optimal Fördern und Fordern – engagierter Service in Vermittlungsagenturen“)<sup>195</sup>, der u.a. die Einrichtung von Job-Centern, die Angleichung der Zumutbarkeitsregelung bei Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern sowie die Realisierung des Prinzips des „Fördern und Fordern“ vorsah.

### 2.1.7. Die Hartz-Reformen, ihre Reformen und aktuelle Entwicklungen

#### 2.1.7.1. Hartz-Reformen

Der im Februar 2002 aufgedeckte Vermittlungsskandal bei der Bundesanstalt für Arbeit<sup>196</sup> erhöhte den Handlungsdruck auf die Bundesregierung zudem und am 22. Februar 2002 beauftragte *Gerhard Schröder* die „Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ unter Vorsitz des damaligen VW-Personalvorstandes *Peter Hartz* (deshalb auch kurz Hartz-Kommission), um kurz vor der Bundestagswahl 2002, die am 22. September 2002 stattfand, die Vorschläge der Kommission zur Lösung der Probleme des deutschen Arbeitsmarktes<sup>197</sup> vorstellen zu können und ihre „Eins-zu-eins Umsetzung“ zu versprechen.

Die dann ab 2003 auf den Weg gebrachten und politisch trotz Anfangs hoher Akzeptanz<sup>198</sup> heftig umstrittenen Hartz-Reformen<sup>199</sup> stellen zwar eine Neuausrichtung der deutschen Arbeitsförderungs politik, nicht jedoch einen wirklichen Paradigmenwechsel dar; vielmehr entwickelte sich das deutsche Arbeitsförderungsrecht im Lichte der Dauerkrise am Arbeitsmarkt seit Mitte der siebziger Jahre – wenngleich nur langsam – in Richtung „Konvergenz“ (Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe) und Aktivierung (Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hin zur Aktivierung der Arbeitslosen durch verschärfte Zumutbarkeits- und Sanktionsvorschriften). Mit anfangs moderaten Bekenntnissen zum aktivierenden Sozialstaat<sup>200</sup> und zur aktivierenden Ar-

195 BR-Drs. 52/02. Ebenso war ein Kombilohnmodell Gegenstand des Gesetzentwurfes. Vorausgegangen war der Besuch des Hessischen Ministerpräsidenten *Roland Koch* in Wisconsin.

196 Siehe zum „Skandal“, seiner medialen Aufbereitung und den weiteren Entwicklungen bis zur Agenda 2010 nur *Sell*, Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV, S. 293 ff.

197 *Hartz*, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002.

198 Zur Akzeptanz von Hartz IV *Eichhorst/Sesselmeier*, Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV, S. 18 ff.

199 Zu den einzelnen „Hartz-Gesetzen“ siehe sogleich im Folgenden.

200 Zum Begriff des aktivierenden Staates vgl. *Lamping/Schridde/Platz/Blanke*, Der Aktivierende Staat, S. 27 ff; sowie des aktivierenden Sozialstaats *Hombach*, Soz. Sich. 1999, S. 41 ff, *Sell*, Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV, 143 ff; *Wohlfahrt*, NDV 2001, S. 82 ff; *Trube/Wohlfahrt*, WSI Mitt. 2001, S. 27 ff; *Dahme/Wohlfahrt*., TuP 2001, S. 10 ff; *Kantel*, TuP 2002, S. 4; *Trube*, NDV 2003, S. 334 ff; *Luthe*, NDV 2003, S. 167 ff; *Ebsen*, FS 50 Jahre BSG, S. 725 ff., *Pitschas*, FS 50 Jahre BSG, S. 765 ff. Zum Begriff des aktivierenden

beitsmarktpolitik<sup>201</sup> hat sich Deutschland auf einen dritten Weg<sup>202</sup> der Wohlfahrtsstaatlichkeit zwischen „Daseinswattierung“<sup>203</sup> und *laissez faire*<sup>204</sup> begeben. Die Weichen für diese Neuausrichtung des deutschen Sozialstaats wurden bereits 2000 in Lissabon gestellt<sup>205</sup>, wo der Rat der Europäischen Union vom 23.-24. März zu einer Sondersitzung zusammengekommen war, und u.a. auch die Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik bei gleichzeitiger Modernisierung des sozialen Schutzes bis zum Jahre 2010 beschlossen hat<sup>206</sup>. An den Leitlinien der schon 1997 auf dem Europäischen Rat von Luxemburg begründeten gemeinsamen Europäischen Beschäftigungsstrategie, die dann zur sog. Lissabon-Strategie<sup>207</sup> weiterentwickelt wurde, orientierte sich die Agenda 2010 der Bundesregierung unter Bundeskanzler *Gerhard Schröder*,<sup>208</sup> zu deren Bestandteilen auch die Hartz-Gesetze und insbesondere Hartz IV<sup>209</sup> zu zählen sind.<sup>210</sup>

Ziel aller vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war neben dem Abbau der Besorgnis erregend hohen Zahl Langzeitarbeitsloser<sup>211</sup>, welche der herr-

---

Wohlfahrtsstaates vgl. statt vieler *Esping-Andersen*, Good Society, S. 15. Siehe auch zum Übergang vom aktiven zum aktivierenden Sozialstaat *Galuske*, Hartz Reformen, S. 194-201.

- 201 BT-Drs. 14/6944 (Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumenten [Job-AQTIV-Gesetz]), wo vom „aktivierende[n] Staat“ und davon gesprochen wird, dass „[d]ie zentrale Aufgabe einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ darin bestehen muss, „Langzeitarbeitslosigkeit möglichst nicht entstehen zu lassen.“; BT-Drs. 15/25 (Entwurf Hartz I), S. 23: „Der Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wird durch die Umsetzung des Prinzips von ‚Fördern und Fordern‘ verdeutlicht.“; BT-Drs. 15/26 (Entwurf Hartz II), S. 18; BT-Drs. 15/1515 (Entwurf Hartz III), S. 74: „Der aktivierende Ansatz der Arbeitsförderung, der insbesondere in den Instrumenten Strukturkurzarbeitergeld und Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen verankert ist, soll weiter gestärkt werden.“; BT-Drs. 15/1516 (Entwurf Hartz IV), S. 44.
- 202 Zur Konzeption eines dritten Weges für die europäische Sozialdemokratie siehe *Giddens*, The Third Way - The Renewal of Social Democracy, 1998.
- 203 *Kersting*, Politische Philosophie des Sozialstaats, S. 15. In diesem Sinne wohl auch *Berg*, Kein Job? Selbst Schuld!, S. 15ff., der von der „Bonner Wohlstandsversicherungs GmbH“ spricht.
- 204 Grundlegend zur Minimalstaatstheorie der Gegenwart *Nozick*, Anarchy, State, Utopia, S. 297: „No state more extensive than the minimal state can be justified.“ Siehe zur Bedeutung der Doktrin des *Laissez faire* und *Laissez passer* im Umgang mit der sozialen Frage auch *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 64 m.w.N. Und mit Blick auf die U.S.A. *Sauter*, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 235 ff.
- 205 Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000. Zur Neubelebung der „Lissabon-Strategie“ vgl. nur die Mitteilung der Kommission zur Sozialagenda, KOM 2005(33).
- 206 Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000.
- 207 Zur Erreichung der Ziele von Lissabon vgl. *Eichhorst*, Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells: Ein „aktiver und dynamischer“ Wohlfahrtsstaat, S. 208 ff. Zur Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie vor Lissabon vgl. nur *Heinze*, Entwicklungen, S. 1 ff.
- 208 BT-PP 15/32, S. 2479 B ff.
- 209 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl I Nr. 66 vom 29.12.2003, S. 2954.
- 210 So ausdrücklich in der Begründung des zum Entwurf des dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Allgemeiner Teil, BT-Drs. 15/1515, S. 71. „Der Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wird durch die Umsetzung des Prinzips von ‚Fördern und Fordern‘ verdeutlicht.“, so die Begründung zum Entwurf eines ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT Drs. 15/25, S. 23.
- 211 So BT-Drs. 15/25, S. 1; 15/26, S. 1; 15/1516, S. 1.

schenden sozialwissenschaftlichen Ansicht zufolge am besten durch eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Kleid der „aktiv(ierend)en Arbeitsmarktpolitik“ gelingen kann, die „körperschaftsübergreifende[...] Einsparung in Milliardenhöhe“.<sup>212</sup> Auch ging es dem Gesetzgeber darum, die BA als größte deutsche Behörde in einen „leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister“<sup>213</sup> zu transformieren.<sup>214</sup>

Ausdruck findet die aktivierende Arbeitsmarktpolitik u.a. im Prinzip des „Fördern und Fordern“ im SGB II<sup>215</sup> sowie allgemein in der Absenkung bzw. zeitlichen Reduzierung der Lohnersatzleistungen. Im klassischen Arbeitsförderungsrecht des SGB III (Arbeitslosenversicherung, Leistungen zur Vermittlung und (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt – aktive Arbeitsförderung) wie auch in der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende des SGB II sollte die Eigenverantwortung des Arbeitslosen und seiner Angehörigen verstärkt und die staatliche Verantwortung nach den Prinzipien der Subsidiarität, Wirtschaftlichkeit und Effizienz aktualisiert werden.<sup>216</sup> Zu diesem Zwecke trat an die Stelle der am letzten Beschäftigungslohn des Arbeitslosen orientierten Arbeitslosenhilfe das neue Arbeitslosengeld II, dessen Leistungsniveau (abgesehen von zahlreichen und mittelfristigen Übergangsvorschriften) im Vergleich zu Arbeitslosenhilfe deutlich abgesenkt wurde.

Gleichzeitig wurden auch arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger ohne bisherige Bindung an den Arbeitsmarkt unter dem SGB II leistungsberechtigt und der Arbeitsvermittlung zugeführt, um damit die Vermittlungschancen dieser Personengruppe zu erhöhen. Auch die Trägerschaft der neu geschaffenen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II wurde neu gefasst, was angesichts der gewachsenen Struk-

212 *Bauer*, DÖV 2004, S. 1018 mit Verweis auf BT-Drs. 15/1516, S. 3 ff und 86 f.

213 BT-Drs. 15/1515, S. 1.

214 Zum Reformvorhaben vgl. auch die wahrhaft ausufernde und überwiegend kritische die Reform begleitende Literatur; an dieser Stelle sei nur auf einige Aufsätze zum Thema verwiesen: *Boecken*, SGB 2002, S. 357 ff; *Henneke/Vorholz*, ZG 2002, S. 256 ff; *Rothkegel*, ZfSH/SGB 2003, S. 643 ff; *Spindler*, Soz. Sich. 2003, S. 338 ff; *Bauer*, DÖV 2004, S. 1017 ff; *Pfohl*, ZfSH/SGB 2004, S. 167 ff; *Schmidt*, SGB 2004, S. 345 ff; *Spellbrink*, SGB 2004, S. 75 ff und a.a.O., S. 153 ff; *Bieback*, SGB 2005, S. 481 ff; *Faber*, NZS 2005, S. 75 ff.

215 §§ 1-6c SGB II; der Grundsatz des Forderns ist in § 2 I SGB II festgeschrieben mit den Worten: „Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen.“; diese Formulierung erinnert im wesentlichen an § 2 I SGB XII: „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich vor allem durch Einsatz seiner Arbeitskraft, seines Einkommens und seines Vermögens selbst helfen kann...“. Gleichwohl geht der Grundsatz des Forderns im SGB II weiter als die Nachrangigkeitserklärung der Sozialhilfe im SGB XII. Denn in § 2 I SGB II wird die Gewährung der Leistungen der Grundsicherung von der Ausschöpfung aller Möglichkeiten abhängig gemacht, worin eine stärkere Zukunftsorientierung zum Ausdruck kommt als in § 2 I SGB XII.

216 Im SGB III wurde aber vor allem durch eine Reduzierung der Leistungen für Arbeitslose – Reduzierung der potentiellen Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes von bis dahin maximal 36 Monate auf maximal 18 Monate – die Selbstverantwortung Arbeitsloser ausgeweitet. Personen, die nach langjähriger versicherungspflichtiger Beschäftigung arbeitslos werden, können nunmehr (nach Vollendung des 55. Lebensjahres) für maximal 18 Monate Arbeitslosengeld empfangen und sind danach auf ihr Vermögen oder die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II verwiesen.



turen im Bereich der Arbeitsförderung und der Sozialhilfe Schwierigkeiten bereitet(e). Damit kam es gleichzeitig zu einer Aufgliederung der Fürsorgeleistungen in eine allgemeine Sozialhilfe der Erwerbsunfähigen nach dem SGB XII und die im SGB II geregelte besondere Sozialhilfe der Erwerbsfähigen. Die Systeminkonsistenzen innerhalb des Arbeitsförderungsrechts, sprich die Parallelität von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen unter dem Dach der Arbeitslosenversicherung wurden damit überwunden. Die Reform wurde politisch dahingehend begründet und „verkauft“, dass a) den bislang abgeschriebenen Langzeitarbeitslosen (erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger) mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wieder eine Chance zur Teilnahme am Arbeitsleben eröffnet werde<sup>217</sup>, b) gewaltige Kosteneinsparungen möglich seien und c) durch die Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine Überwindung der Massenarbeitslosigkeit möglich sei.

Faktisch ist auch nach der „Reform an Haupt und Gliedern“<sup>218</sup> mit dem zeitlich begrenzten Zuschlag zu den Leistungen der Grundsicherung zumindest eine rudimentäre Arbeitslosenhilfe für die Dauer von bis zu zwei Jahren verblieben; auch die sanktionsbewehrte Verpflichtung zur Annahme zumutbarer Arbeit oder zumutbarer Arbeitsgelegenheiten hat sich nicht grundlegend verändert. Gleichwohl handelt es sich bei den Hartz-Reformen nicht nur um kosmetische Veränderungen; zu schwer wiegen die Veränderungen in der Verwaltung der Leistungen und die symbolische Kraft der Semantik (Grundsatz des Fördern und Fordern, der gemäß der Kodifikation gerade umzudrehen ist: „Fordern und Fördern“<sup>219</sup>) und (gar nicht so) neuen Verwaltungs-Instrumente – wie die bereits aus dem SGB III bekannte Eingliederungsvereinbarung im SGB II.

#### 2.1.7.2. Aktuelle Entwicklungen

Bis heute sind die Reformen umstritten und zeigen sich Probleme bei der Realisierung der angestrebten aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.<sup>220</sup> Die für das Haushaltsjahr 2006

217 Diese Reformbegründung vermag jedoch aus zwei Gründen nicht vollends zu überzeugen: Zum einen (war) ist auch das (BSHG) SGB XII auf die Eingliederung der Sozialhilfeempfänger in Beschäftigung gerichtet, zum anderen wird mit der Optionsregelung der §§ 6 und 6b SGB II die kommunale Trägerschaft der Grundsicherung durch die ehemaligen Sozialhilfeträger ermöglicht und damit auch ganz wesentlich auf die altbekannte Eingliederungspraxis unter der BSHG fortgeschrieben. Dennoch bewirkt das SGB II auch mit Blick auf die Optionskommunen eine Bündelung der Arbeitsförderungsaktivitäten in einer Hand und werden damit die parallelen Verwaltungsstrukturen, wie sie die Dualität der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestimmten, überwunden.

218 *Papier*, ZfSH/SGB 2003, S. 67 ff.

219 *Renn/Schoch*, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), S. 34; anklingend auch bei *Spindler*, Soz. Sich. 2003, S. 339.

220 Siehe z.B. den Zwischenbericht des Ombudsrates – Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 29. Juni 2005, veröffentlicht im Internet unter <http://www.ombudsrat.de> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2005) sowie die den Schlußbericht des Ombudsrates vom 23. Juni 2006, veröffentlicht im Internet unter <http://www.ombudsrat.de> (zuletzt abgerufen am 8. Juli 2006). Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang ist auch der Bericht des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 19.

angepeilte Kosteneinsparung bei der BA konnte bereits im ersten Quartal 2006 erreicht werden; allerdings schienen zu diesem Zeitpunkt die Ausgaben im Bereich der Grundversicherung für Arbeitsuchende außer Kontrolle geraten zu sein. Mehr als 5 Millionen Menschen waren noch im Januar 2006 in Deutschland arbeitslos, was einer Arbeitslosenquote von 12,1 Prozent entsprach.<sup>221</sup> Ein die Massenarbeitslosigkeit beseitigendes Wirtschaftswachstums wurde für die BRD 2006 zwar noch nicht erwartet<sup>222</sup>, doch sank die Arbeitslosenquote (wohl auch) begünstigt von einem deutlichen konjunkturellen Aufschwung bis zum November 2008 kontinuierlich bis auf 7,1 Prozent.<sup>223</sup> Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse hat in diesem Zeitraum deutlich zugenommen.<sup>224</sup> Diese Entwicklung hat natürlich auch Auswirkungen auf die Finanzlage der BA<sup>225</sup>.

---

Mai 2006 (Gz.: VI 6/VI 2 – 2006 – 1219), in dem Defizite in der Verwaltungspraxis gerügt werden.

- 221 BA, Presse Info 15 vom 1. März 2005, veröffentlicht im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de> (zuletzt abgerufen am 26. März 2005). Seither ist die Arbeitslosigkeit im Sinken begriffen; im Mai 2006 lag die Arbeitslosenquote saisonbereinigt für die BRD bei 10,8 Prozent (7,9 Prozent ILO April 2006); siehe ausführlich *Bundesagentur für Arbeit*, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Mai 2006, S. 3 ff; veröffentlicht im Internet unter <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf> (zuletzt abgerufen am 3. Juni 2006).
- 222 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten: 2005/ 2006, S. 66 ff; der Sachverständigenrat prognostiziert für 2006 ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in Höhe von 1,0 Prozent (S. 99); schon 2002 wuchs das Bruttoinlandsprodukt der BRD um nur 0,1% und 2004 um 1,6%, nachdem es 2003 sogar um 0,1 Prozent geschrumpft war (Datenquelle: *Statistisches Bundesamt*, <http://www.destatis.de> [zuletzt abgerufen am 8. März 2005]). Gleichwohl kam es in der zweiten Hälfte des Jahres 2006 auch als Folge des Wachstums der Weltwirtschaft und der für 2007 angekündigten Mehrwertsteuererhöhung zu einer deutlichen Belebung am Arbeitsmarkt: Im November 2006 waren erstmals seit 2002 wieder weniger als vier Millionen, genau 3,995 Mio., Menschen arbeitslos gemeldet, was einer Arbeitslosenquote von 9,6 Prozent entspricht; (Datenquelle: BA, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht November 2006, veröffentlicht im Internet unter <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf>, [zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2006]).
- 223 Datenquelle: BA, Arbeitsmarkt in Zahlen – November 2008, veröffentlicht im Internet unter <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/a.html> (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).
- 224 Im Durchschnitt des Monats Oktober 2008 lag der geschätzte Bestand sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter bei 28.024.200; Datenquelle: BA, Arbeitsmarkt in Zahlen – Dezember 2008, veröffentlicht im Internet unter <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/a.html> (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).
- 225 Im Jahr 2006 hat die BA einen Haushaltsüberschuss von EUR 11.214.757.589,83 erzielt und gemäß § 366 SGB III in die Rücklage eingestellt; Datenquelle: BA, Geschäftsbericht 2006, veröffentlicht im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> (zuletzt abgerufen am 3. September 2007). Auch im ersten Halbjahr des Jahres 2007 erzielte die BA einen Haushaltsüberschuss in Höhe von EUR 1,341 Mrd.; Datenquelle: BA, Bericht über das zweite Quartal und das erste Halbjahr 2007, S. 6, veröffentlicht im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A014-Ausbildungs-und-Arbeitsmarkt/Publikation/pdf/Quartalsbericht-zum-zweiten-Quartal-2007.pdf> (zuletzt abgerufen am 3. September 2007).

Zum 1. Januar 2007 wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf 4,2 Prozent,<sup>226</sup> zum 1. Januar 2008 auf 3,3 Prozent<sup>227</sup> und zum 1. Januar 2009 auf 3,0 abgesenkt<sup>228</sup>; seit 1. Januar 2009 beträgt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung 2,8 Prozent.<sup>229</sup>

Und auch in der Bundesrepublik ist mit zunehmendem Interesse ein so genanntes Bürgergeld oder Grundeinkommen im Gespräch, das als bedingungslose Grundsicherung jedem Bürger eine menschenwürdige Existenz sichern soll;<sup>230</sup> mit welchem Ergebnis für das Arbeitsförderungsrecht, ist freilich noch offen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007<sup>231</sup> festgesetzt, dass die in § 44b SGB II „geregelter Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung auf die Arbeitsgemeinschaften und die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften“<sup>232</sup> mit Art. 28 II, 1 und 2 i.V.m. Art. 83 GG unvereinbar ist, also die Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II verfassungswidrig sind.

Ebenfalls zum 1. Januar 2008 wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer auf bis zu maximal 48 Monate ausgeweitet. Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008<sup>233</sup> soll u.a. das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium weiterentwickelt werden.

Als Reaktion auf die krisenhafte konjunkturelle Abschwächung seit dem vierten Quartal 2008 hat die Bundesregierung u.a. die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld bei Arbeitnehmern, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. Dezember 2009 entstanden ist, auf 18 Monate verlängert<sup>234</sup>; das mit dieser Maßnahme verfolgte Ziel ist die Vermeidung von Arbeitslosigkeit trotz der massiven Umsatzeinbrüche zahlreicher Unternehmen und die Weiterqualifizierung der ArbeitnehmerInnen.<sup>235</sup>

---

226 Art. 3 des Beitragssenkungsgesetzes vom 21. Dezember 2006, BGBl. I S. 3286.

227 Art. 1 Nr. 2 Sechstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 22. Dezember 2007, BGBl. I, S. 3245.

228 Art. 1 Nr. 1 Aches Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 20. Dezember 2008, BGBl. I, S. 2860.

229 § 341 II SGB III, zuletzt geändert durch Art. 10 Nr. 4 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I, S. 416. Zunächst war eine temporäre Absenkung des Beitragssatzes auf 2,8 Prozent vom 1. Januar 2009 bis zum 30. Juni 2009 durch die Verordnung über die Erhebung von Beiträgen zur Arbeitsförderung nach einem niedrigeren Beitragssatz (Beitragssatzverordnung 2009) vom 21. Dezember 2008, BGBl. I, S. 2979, realisiert worden.

230 Vgl. *Werner*, Einkommen für alle, 2007 und *ders.*, Ein Grund für die Zukunft, 2007.

231 BVerfG, 2 BvR 2433/04, veröffentlicht im Internet unter: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220\\_2bvr243304.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html) (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

232 A.a.O., Absatz 145.

233 BGBl. I, S. 2917.

234 § 1 der Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld vom 26. November 2008, BGBl. I, S. 2332. Auch wurde in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II der Regelsatz für Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren auf 70 Prozent der maßgeblichen Regelleistung in der Zeit vom 1. Juli 2009 bis zum 31.12.2011 erhöht.

235 BT-Drs.16/11740, S. 1.

### 2.1.8. Schlussfolgerungen

Die einst von den Arbeitslosen ausgehende Revolutionsgefahr<sup>236</sup> motivierte und beeinflusste die Sozialpolitik *Bismarcks* ebenso wie die Arbeitslosenpolitik zur Zeit der Weimarer Republik. Die historischen Grundlagen des deutschen Arbeitsförderungssystems – die Erwerbslosenfürsorge und die Arbeitslosenversicherung – tragen den Charakter einer staatlichen (polizeilichen) Schlichtung im Streit zwischen Arbeit und Kapital, die auch in der andauernden Parallelität von Versicherungs- und besonderen (versicherungsnahen) Fürsorgeleistungen an Arbeitslose ihren Ausdruck fand und findet sowie in der paritätischen Beitragszahlung zur AV und Selbstverwaltung der AV institutionalisiert wurde und auch weiterhin wird.<sup>237</sup> Das Kompromisshafte des AVAVG markiert zwar eine sozialpolitische Meisterleistung, im Ganzen aber griff das ursprüngliche Gesetz sowohl konzeptionell als auch finanziell zu kurz.

Das in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts der Sozialversicherung eingepflanzte paternalistische Moment verfestigte sich über die Jahre und fand über die rechtlich weichen Bestimmungen der WRV seine Übersetzung in das AVAVG. Das institutionelle Arrangement der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung mit ihrer politisch „unverantwortlichen“ Selbstverwaltung und der risikounabhängigen paritätischen Beitragszahlung leistet(e) zudem kaum Anreize zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit – weder auf Seiten der Arbeitgeber noch auf Seiten der Arbeitnehmer.<sup>238</sup> Dies setzte sich auch im Arbeitsförderungsrecht der BRD bis ins Jahr 2003 fort. Das Arbeitsförderungsrecht nahm zunächst an der Expansion des Sozialstaates teil, das galt auch noch für die mit dem AFG teilweise vorgenommene Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik.

Schon das AVAVG war – ebenso wie heute das SGB III und auch das SGB II – darauf angelegt, dass Reformen „manuell“ durch den Gesetzgeber vorzunehmen sind; im deutschen Arbeitsförderungsrecht fehlt es bis heute an an der Arbeitsmarktlage und Risikostruktur orientierten Automatismen im Arbeitsförderungsrecht. Die besondere Logik der sozialpolitischen Entscheidungen, wie sie der historischen bundesrepublikanischen Arbeitsmarktpolitik entnommen werden kann, verweist auf eine Ausweitung der Lohnersatzleistungen (sozialstaatliche Wohltaten) in wirtschaftlich guten Jahren und eine Beschränkung der Leistungen in wirtschaftlichen Krisen, weil dann mit der Finanzlast auch der so genannte Reformdruck wächst. Auch das in der Planungseuphorie der

236 Vgl. *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 32 ff.

237 Ebenfalls seit Anbeginn der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose wurde um deren Trägerschaft und Finanzierung gerungen, zumal die Gemeinden die Last hoher Arbeitslosenzahlen zu keiner Zeit, d.h. weder 1914-1923 noch heute zu tragen im Stande waren bzw. sind.

238 Von einer Arbeitslosenverwaltung zu sprechen, beschreibt m.E. am besten die Funktion der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und der späteren Bundesanstalt. Ob die „neue“ Bundesagentur tatsächlich ein leistungsfähiges und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen ist, wird die Zukunft, insbesondere die Wirkungsforschung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen. Die bisherigen Ergebnisse der Reform – vor allem die Überschüsse der BA – sind nur die logische Folge des Wegfalls der Arbeitslosenhilfe und nicht etwa das Resultat einer rationalisierten Verwaltung.

sechziger Jahre an der *keynesianischen* Wirtschaftstheorie ausgerichtete AFG konnte diese Zyklizität des deutschen Arbeitsförderungsrechts nicht überwinden.

Die so genannten Hartz-Reformen des Arbeitsförderungsrechts stellen zwar sehr wohl eine Neuausrichtung des Arbeitsförderungsrechts dar, haben aber ihre historischen Vorgänger.<sup>239</sup> Sie kamen nicht ganz so schlagartig und vorbildlos über die Bundesrepublik, wie die zu Teil aufgeregte und Debatte glauben machen wollte und will. Die Aktivierung der Leistungsempfänger zur Aufnahme von Arbeit durch eine Absenkung der Lohnersatzleistungen bzw. ihre zeitliche Begrenzung (rechtliche Ausweitung der Selbstverantwortung des Einzelnen) zählte ebenso schon zum Repertoire der Erwerbslosenfürsorge wie die Zuweisung von „Notstandsarbeiten“ (produktive oder wertschaffende Arbeitslosenunterstützung), die heute unter „Arbeitsgelegenheiten“ oder „Ein-Euro-Jobs“ firmieren.

Mit der speziellen Fürsorgeleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende findet einerseits eine teilweise „Rekommodifizierung[...]“<sup>240</sup> der Erwerbsarbeit ihren Ausdruck. Die politischen Entscheidungen das deutsche Arbeitsförderungssystem betreffend sind auch weiterhin gekennzeichnet vom Kompromisshaften (insofern wirkt der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital fort), wie es noch immer in der paritätischen Beitragsfinanzierung der Arbeitslosenversicherung und der paritätischen Selbstverwaltung der BA zum Ausdruck kommt. Aus dieser Perspektive stellt das SGB II auch eine Er rungenschaft der „Kompromisslosigkeit“ dar.

Die jüngste Gesetzgebung, insbesondere das so genannte Konjunkturpaket II<sup>241</sup>, zeigt, dass vor dem Hintergrund der globalen Wirtschaftskrise nicht nur die Rolle des Staates als Marktakteur (wieder) gestärkt wird, sondern auch im Bereich des Arbeitsförderungsrechtes eine Umverteilung der Lasten weg vom Arbeitnehmer/ Arbeitslosen hin zum Staat Platz greift. In diese Richtung weisen u.a. die deutlich verlängerte Bezugsfrist des Kurzarbeitergeldes sowie die Erhöhung des Regelsatzes für Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

---

239 Die so genannten Ein-Euro-Jobs sind keine sozialpolitische Innovation – höchstens die gefundene Bezeichnung ist mehr oder weniger „originell“; schon das AVAVG kannte in § 91 mit der Pflichtarbeit, für die ein Ersatz von Mehraufwendungen (Abs. 4) vorgesehen war, ein funktionales Pendant.

240 *Grell/Sambale/Eick*, PROKLA 2002, S. 563.

241 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I, S. 416.



## 2.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

### 2.2.1. Grundgesetz

Das Grundgesetz (GG) beinhaltet in Abgrenzung zur Weimarer Reichsverfassung (WRV)<sup>242</sup> keine einzelnen sozialen Grundrechte,<sup>243</sup> verfasst die Bundesrepublik Deutschland jedoch als Sozialstaat (Art. 20 I, 28 II GG) oder genauer als „soziale[n] Bundes-“ (Art. 20 I GG) und „soziale[n] Rechtsstaat“ (Art. 28 II GG). Für den Sozialstaat sind die in den Art. 1 bis 19 festgelegten Grundrechte gemäß Art. 1 III „Richtlinie und Rahmen“<sup>244</sup> seiner Tätigkeit: sie bestimmen, was der (Sozial-)Staat in all seinen Ausprägungen dem einzelnen gegenüber (mindestens) zu tun und (auf jeden Fall) zu lassen hat.<sup>245</sup> Die Art. 1-19 GG vermitteln sowohl Abwehr-<sup>246</sup>, Leistungs-/ Teilhabe-, Schutz-, Anspruchs-, Verfahrens- wie auch Gleichbehandlungsrechte (siehe Art. 3 GG) des Individuums gegenüber dem Staat.<sup>247</sup>

Die Landesverfassungen gelten nur im jeweiligen Bundesland und nur insoweit sie dem GG nicht widersprechen;<sup>248</sup> im Verhältnis zwischen einfachen Bundes- und Landesrecht ordnet Art. 31 GG den Vorrang des Bundesrechts an<sup>249</sup>.

242 Wie Benda, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, S. 51 zutreffend bemerkt, ist „[d]er Verzicht darauf, im GG nach dem Vorbild der Art. 151 ff. W[R]V gesellschaftspolitische Vorstellungen zu katalogisieren,“ möglicherweise durch die Erfahrung beeinflusst worden, „daß derartige vom Gesetzgeber einzulösende Versprechungen, auch wenn man sie in der vorsichtigen Sprache des Juristen als „Programmsätze“ bezeichnet, in ihrem Werte gewöhnlich geringgeschätzt werden.“; zum zweiten Teil der WRV „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ siehe Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 505-750.

243 Vgl. Isensee, Der Staat 1980, S. 367 ff sowie Murswiek, HdStR § 112, Rn. 44 ff.

244 Scheuner, DÖV 1971, S. 505. Zustimmend auch von Münch, in: ders./Kunig, GG-Kommentar, Band 1, Vorb. Art. 1-19, Rn. 3 m.w.N. u.a. auch mit Verweis auf Scheuner.

245 Scheuner, a.a.O., S. 507: „Eine übereinstimmende Meinung erkennt, wieder im Einklang mit Art. 1 Abs. 3 GG, an, daß die Grundrechte auch den Gesetzgeber binden, daß sie in ihrer Gesamtheit der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers einen Rahmen setzen, an der er nicht nur als Schranke, sondern auch als Ziel und Auftrag verbindlich gebunden ist. Damit werden die Grundrechte zur bindenden Leitlinie für das Verhältnis von Staat und Bürger, aber darüber hinaus auch für die ganze Rechtsordnung.“.

246 „[S]ie verpflichten den Staat in allen seinen Erscheinungsformen zur Unterlassung ungerechtfertigter Eingriffe in die grundrechtlichen Schutzgüter, in Sonderheit die Freiheitssphäre des einzelnen.“; Dreier, in: ders., GG-Kommentar, Bd. 1, Vorb. Art. 1, Rn. 84 m.w.N.

247 Zu den Funktionen der Grundrechte des GG allgemein Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 57 ff und Ipsen, Staatsrecht II – Grundrechte, Rn. 42 ff; zu Grundrechten als Teilhaberechte siehe zudem Murswiek, HdStR § 112, Rn. 1 ff.

248 Maunz, HdStR § 94, Rn. 5 und 26 ff sowie ders., HdStR § 95, Rn. 20 ff; zum Verhältnis der Grundrechte der Landesverfassungen und des GG Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 47 ff.

249 Anderes gilt gemäß Art. 142 GG für die Grundrechte in den Landesverfassungen, allerdings nur insoweit sie mit den Art. 1 bis 18 GG übereinstimmen; dies bedeutet, dass die mit Art. 12 GG konkurrierenden Grundrechte und Programmsätze der Landesverfassungen in Kraft bleiben können!; vgl. hierzu Breuer, HdStR § 147, Rn. 15.