

Grundfragen der Arbeitslosenhilfe

Von

Hermann Mönch, Berlin

Inhaltsverzeichnis: Vorbemerkung S. 91 — I. Der allgemeine Charakter S. 93 — II. Die wesentlichen Motive S. 98 — III. Die besonderen Ziele S. 99 — IV. Die wichtigsten Bedingungen S. 104 — V. Die einzelnen Arten S. 108 — Schlußbemerkung S. 111.

Vorbemerkung

Die Hilfsmaßnahmen gegenüber Arbeits- und Erwerbslosen hatten in früheren Zeiten ein anderes Gepräge als in der modernen Zeit. Das lag sowohl an der Eigenart des früheren Hilfsgedankens selbst als auch an den besonderen, andersartigen Ursachen und Äußerungen der Arbeits- und Erwerbslosigkeit.

Jene Maßnahmen waren im europäischen Bereiche einen langen Zeitabschnitt hindurch eine Art der Hilfe für „Arme“, privat oder behördlich getätigt. Waren es zunächst — vornehmlich im mittelalterlichen Christentum — religionsethische Beweggründe und Einzelschicksale, die hauptsächlich solche Hilfstätigkeit veranlaßten, so traten doch im weiteren — vor allem in den kameralistischen Arbeitshäusern — infolge gesellschaftlicher Umschichtung bis zu einem gewissen Grade sozialökonomische Begründungen und schon Massenschicksale in Erscheinung.

Die Unterstützung Arbeitsloser erhielt die modernere Wendung im Zusammenhang mit der Französischen Revolution durch die Forderung des „Rechts auf Arbeit“ (von dem bereits auch Fichte sprach) und durch den Plan der „Organisation der Arbeit“. Darin waren schon, obwohl teilweise überspitzt, stärkere sozialpolitische, wirtschaftspolitische wie auch personalpolitische Gedanken enthalten.

Mit der Entfaltung der modernen Industriewirtschaft fanden diese Gedanken, obwohl im einzelnen ungleichmäßig, realistisch-rationalere Ausgestaltung. In Verknüpfung mit dem durch das Industriekapital bedingten Auf und Ab des neuzeitlichen Wirtschaftsverlaufs wurde auch die Arbeitslosenhilfe in ihrer Hauptform eine hierdurch regelmäßig aktivierte Hilfeleistung. Die Gemeinden und die Gewerkschaften hatten an der Förderung und Entfaltung dieses Unterstützungswesens

einen erheblichen Anteil. Es wurde unter dieser organisatorischen Förderung in seiner typischen Weise bekannt. Dabei traten Tendenzen wachsenden Umfanges wie längerer Dauer der Arbeitslosigkeit und damit der Erwerbslosigkeit mit Verschiebungen in der beruflichen Zusammensetzung auf. Inzwischen waren aber auch die realen Ursachen der Arbeitslosigkeit mit Anwendung rationalistischer Methoden besser erkannt. Indem diese zunehmend ein Problem der neuzeitlichen Wissenschaft wurde, ergaben sich auch zwingendere Methoden ihrer Beseitigung, trotz umstrittener und ungelöster Fragen.

Insbesondere die Entwicklung vom vorherrschenden Fürsorge- zum weitgehenden Versicherungsprinzip in der staatlichen Arbeitslosenhilfe und zu größerem Rechtsanspruch, sowie von der vorwiegend geldlichen Unterstützung Erwerbsloser zur damit verbundenen Gewährung von Arbeitsgelegenheit im umfangreicheren Maße brachte gleichfalls neue Tatsachen und Gesichtspunkte.

Am frühesten hatte den Weg der ideellen und konkreten Begründung wie Ausgestaltung der rationalen, umfassenden Unterstützung bei industrieller Arbeitslosigkeit durch behördliche Organisationen England beschritten. Die spätere deutsche Entwicklung war in vieler Beziehung sehr ähnlich verlaufen. Und es haben als richtunggebende Grunderkenntnis gerade heute noch für unsere deutschen Verhältnisse die 1909 veröffentlichten Hinweise von Sidney und Beatrice Webb Geltung, nach denen eine gute behördliche Arbeitsmarktorganisation „a requisite for the social health of any industrial community“ sei, Arbeitslosigkeit „great national waste of productive power“ sowie „a vast amount of personal suffering and physical and mental degeneration“ bedeute und zur Behebung derselben „a network of intelligence as to the demand and supply of labour“ sich erforderlich mache.

Dennoch ist die moderne Arbeitslosenhilfe — die gegenwärtig wieder einmal, wie nach dem ersten Weltkrieg, ein entscheidendes korrigierendes und dynamisches Element der infolge des letzten Krieges stark desorganisierten deutschen Lebensbasis und Gesellschaftsstruktur geworden ist — noch nicht ausreichend nach wissenschaftlichen **O r d n u n g s g r u n d s ä t z e n** erfaßt, und zwar das Innere wie das Äußere ihres Systems. Erst eine entsprechende Behandlung gestattet aber ein tieferes Verständnis ihrer Grundsätze und Maßnahmen sowie eine erfolgreichere Anwendung derselben.

In der folgenden Darstellung wird deshalb angestrebt, dieses Erfordernis mit erfüllen zu helfen, indem — unter Beachtung der typisch-funktionalen Verknüpfungen und vom Generellen zum Speziellen fortschreitend — der allgemeine Charakter, die wesentlichen Motive, die besonderen Ziele, die wichtigsten Bedingungen und die einzelnen Arten der neuzeitlichen Arbeitslosenhilfe erörtert werden.

I. Der allgemeine Charakter

Die neuzeitliche Arbeitslosenhilfe ist ein besonderer Ausdruck der umfassenden Sozial- und Wirtschaftspolitik und innerhalb dieser eine Form und ein Gehalt der Arbeitspolitik. Das sozialpolitische Streben dient in erster Linie der sozial bestimmten „Humanität“ der Gesellschaftsordnung als solcher; das wirtschaftspolitische Streben ist primär auf die materiell bestimmte „Produktivität“ der Wirtschaftsordnung an sich gerichtet. Beide begegnen sich lebensnotwendig und müssen aus diesem Grunde, der Gesamtaufgabe gemäß, aufeinander abgestimmt werden und zusammenwirken. So gesehen, bezieht sich die Arbeitspolitik und damit die Arbeitslosenhilfe in erster Linie auf die Arbeitsordnung als Bestandteil der Sozial- und Wirtschaftsordnung.

Im Vordergrund der modernen Sozialpolitik steht das allgemeine Arbeitsleben unter dem Aspekt seiner gesellschaftlichen rang- und wertmäßigen Einordnung. Die soziale Arbeitspolitik betont hinsichtlich der gesellschaftlichen Bedeutung, Erhaltung und Entwicklung der Menschenkraft noch stärker den Faktor Arbeit als Arbeit (wie es als Bestandteil der Wirtschaftspolitik auch die ökonomische Arbeitspolitik tut). Bei der modernen Wirtschaftspolitik hatte die rang- und wertmäßige Einordnung das Arbeitsleben nicht so allgemein erfaßt, Als ökonomische Arbeitspolitik hatte sie bei der wirtschaftlichen Verwertung der menschlichen Energie mehr die technische als die gesamtwirtschaftliche Rationalisierung des Faktors Arbeit im Auge, wenn auch das Konsuminteresse sowie umfassendere Gesichtspunkte in der Konjunkturpolitik mit hinzutreten. Im qualifizierteren Sinne stellt die Arbeitspolitik auch Berufspolitik dar.

Während die umfassende Sozial- und Wirtschaftspolitik das Arbeitsleben mehr von der Gestaltung des Gesellschafts- und Wirtschaftsprozesses her sieht, beurteilt die Arbeitspolitik die Gestaltung dieses Prozesses stärker vom Spezifikum Arbeit als solchem aus. So wirkt auch die Arbeitslosenhilfe unter dieser mehrseitigen Sehweise. Und es kommt neben der gesamtgesellschaftlichen auch die besonders persönliche Seite dabei zur Geltung:

Der personale Aspekt im Gesellschafts- und Wirtschaftsleben ist hinsichtlich der neuen deutschen Verhältnisse nach dem zweiten Weltkrieg als menschenethischer Richtpunkt besonders in der Hessischen Verfassung betont worden. Es heißt dort: „Die Sozial- und Wirtschaftsordnung beruht auf der Anerkennung der Würde und Persönlichkeit des Menschen“ (Art. 27).

Die Arbeit, die im wirtschaftlichen Bereiche geleistet wird, die Arbeitsleistung als Tätigkeit und Ergebnis ist, schlechthin ausgedrückt, außer einem wirtschaftlichen auch ein gesellschaftliches und mensch-

liches „Gut“, entsprechend auch die Arbeitskraft. Qualifizierter bezeichnet, sind dieselben „soziale“, „ökonomische“ und „personale“ Güter. Und zwar Güter, soweit sie im Rahmen des Allgemeininteresses nützlichen und dienlichen Wert besitzen: sozialer Natur, soweit dieselben dem menschlichen zweckvollen Zusammenwirken dienen und in der gesellschaftlichen Rangordnung mit allen anderen Kulturgütern gerecht behandelt werden; ökonomischer Natur, soweit diese der menschlichen planmäßigen Unterhaltsvorsorge dienen und im wirtschaftlichen Rangverhältnis der Bedürfnisse und Güter richtig beurteilt werden; aber sie sind ebenfalls Güter personaler Natur, sofern sie Äußerung von Menschenkraft sind und, nützlich und dienlich im Rahmen des Ganzen, ein immerhin individuelles und persönliches Gepräge tragen. Die Besonderheit der menschlichen Arbeit besteht ferner darin, daß sie ein entscheidendes Element des wahrhaft schöpferisch-kulturellen Lebens bildet. Denn in ihr wirkt eine werterhaltende und wertschaffende Energie, eine produktive Grundkraft. Deshalb bedarf die menschliche Arbeitskraft als Wertgut in mehrfacher Hinsicht so sehr des Schutzes, der Nutzung und der Förderung. Derartige Feststellungen sind erforderlich auch für den Bereich der Arbeitslosenhilfe, um deren Grundsätze und Maßnahmen, wissenschaftlich wie praktisch, wesensgemäß unterscheiden und kennzeichnen zu können.

Jene Einsicht wurde ja im besonderen auch arbeitsrechtlich festzulegen versucht. Bekanntlich hatte die Weimarer Reichsverfassung die Arbeitskraft „unter den besonderen Schutz des Reichs“ gestellt, woran sich weitere Folgerungen schlossen. Und gegenwärtig haben auch die Länderverfassungen, unter Berücksichtigung der dazwischenliegenden Erfahrungen, ähnliche Grundsätze aufgestellt. Es ist darin zum Teil nachdrücklichst die Rede von der Arbeit als „Quelle des Volkswohlstandes“, „wertvollstem wirtschaftlichen Gut eines Volkes“ (Bayern), „persönlichster Leistung und wertvollstem Wirtschaftsgut des Volkes“ (Rheinland-Pfalz) und von der Arbeit „als sittlichem Wert“ (Bayern, Bremen). In der Anordnung der Sowjetischen Militärverwaltung zur Steigerung der Arbeitsproduktivität wird der Arbeiter als „Hauptkraft“ für die „Entwicklung der Wirtschaft“ bezeichnet.

Die neuzeitliche Arbeitslosenhilfe ist, so betrachtet, eine außergewöhnliche Ausprägung der Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitspolitik: eine außergewöhnliche deshalb, weil sie hauptsächlich bei einem krisenhaften oder einem katastrophenähnlichen Zustand einsetzt. Sie dient insbesondere gesellschaftlich wie persönlich der stark notleidenden Erhaltung, Verwendung und Entwicklung menschlicher Kräfte und Werte. Und sie setzt ein angesichts der Ausschaltung arbeitstätiger Menschen aus dem gesellschaftlichen Produktionsprozeß, was in der Regel zugleich Ausschließung derselben aus dem gesellschaftlichen Ver-

teilungsvorgang bedeutet. Darüber hinaus erfüllt die Arbeitslosenhilfe natürlich auch in weniger krisenhaften Verhältnissen und mehr in Einzelfällen ihre Aufgabe.

Als Sonderart der modernen Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitspolitik, die betrieblicher und außerbetrieblicher Natur sind, verkörpert die Arbeitslosenhilfe vornehmlich einen außerbetrieblichen Akt, obwohl sie außerdem im besonderen Falle in Verbindung mit betrieblichen Maßnahmen auftritt. Als außerbetriebliche Arbeitslosenhilfe fällt sie hauptsächlich unter die sogenannte Arbeitsmarktpolitik, sofern sie vor allem in der behördlichen Organisation wirksam ist. Daneben existieren noch als außerbetriebliche Arbeitslosenhilfe ergänzend Unterstützungsmaßnahmen der gewerkschaftlichen Arbeitsmarktorganisation. Im Rahmen dieser Arbeitsmarktpolitik nimmt die Arbeitslosenhilfe einen bestimmten Platz ein.

An Stelle von Arbeitslosenhilfe wird bekanntlich auch von Erwerbslosenhilfe gesprochen; besonders in der Vergangenheit wurde die Bezeichnung „Erwerbslosenhilfe“ gebraucht. Tatsächlich und begrifflich beurteilt, ist die erstere stärker an der Produktion, die zweite mehr an der Konsumtion orientiert. Erwerbslosigkeit ist ja natürlicherweise zudem erst eine gewisse Folge der sozialökonomisch bedingten Arbeitslosigkeit, sofern keine anderen Gründe, wie etwa persönliche Niederlegung oder Nichtaufnahme der Arbeit oder Krankheit, Invalidität und Alter, vorliegen. Und da die große arbeitsfähige Masse der Bevölkerung notwendigerweise durch Arbeitstätigkeit Erwerb hat und der arbeitslose und damit erwerbslose Teil derselben am Ende und recht bald wieder in Arbeitsstellen gebracht werden soll, sollte eigentlich nur die Bezeichnung „Arbeitslosigkeit“ verwendet werden. Aber darüber hinaus auch deswegen, weil die Arbeit vor allem auch sozial, ökonomisch und personal von grundlegenderer und weitreichenderer Bedeutung ist als der Erwerb. Dazu ist ja die Arbeit fortschreitend vornehmlich ethisch als entscheidendes Element zur Achtung und zu Ehren gekommen. Das Moment der Erwerbslosigkeit kann schließlich mit Surrogierung des Einkommens allein gemildert oder im gewissen Sinne beseitigt werden, die Frage der Arbeitslosigkeit dagegen nicht nur mit dem Ersatz des Geldbetrags für Konsumzwecke, vielmehr maßgeblich erst durch die Beschaffung von irregulärer oder regulärer Arbeitsgelegenheit. Hierdurch wird ja auch die Erwerbslosigkeit auf normalerem wie völlig normalem Wege endgültig behoben. Auch soweit selbständige Berufe von den Hilfsmaßnahmen erfaßt werden, ändert sich, die Arbeitsleistung im weiten Sinne genommen, nichts wesentlich hieran. Es ist bezeichnend, daß man über die „Verordnung über Erwerbslosenfürsorge“ vom 13. November 1918 hinausgehen und angesichts der finanziellen Ausgaben schrittweise zur „produktiven“

Erwerbslosenfürsorge übergehen mußte, bis das Gesetz vom 16. Juli 1927 entscheidend nur noch von „Arbeitslosen“ sprach. Das machte gleichfalls deutlich, daß in erster Linie Arbeitslosigkeit, nicht Erwerbslosigkeit vorlag. Es ist aus den angeführten Gründen in dieser Abhandlung terminologisch im wesentlichen von den Arbeitslosen und der Arbeitslosenhilfe die Rede, ohne gänzlich auf den anderen Sprachgebrauch zu verzichten, soweit die Erwerbslosigkeit als solche gemeint ist.

Da nun die moderne Arbeitslosenhilfe eine Sonderart der Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitspolitik ist, ist ihr Wesen — wie das der allgemeinen Politik — auch durch ordnendes forciertes Machtstreben bestimmt, obgleich das nicht immer deutlich wird. Ihr Bestreben geht ja dahin, insbesondere wenn ein größerer Umfang von Arbeitslosigkeit vorliegt, eine bestimmte mehr oder weniger gefährliche Lage systematisch zu beherrschen, um dieselbe entsprechend zu ändern, objektiv wie subjektiv. Es wäre etwas ungewohnt, von Arbeitslosenpolitik zu sprechen, aber falsch wäre es eigentlich nicht. Auch wenn die Maßnahmen und Bestrebungen bei Arbeits- und Erwerbslosigkeit Charakterzüge caritativer „Hilfe“ bis heute nicht ganz losgeworden sind, trotz Versicherungspolitik und trotz Konjunkturpolitik als neuzeitlichen Formen ihrer Beeinflussung. Das ist zum Teil historisch und sachlich begründet. Die Arbeitslosenhilfe gehört jedoch in zunehmendem Maße zur regulären, wirklichen Politik, wie überhaupt die Hilfe der Fürsorgepolitik als umfangreicherer Notaktion zum allgemein-politischen Vorgehen geworden ist. Das zeigt sich in der neueren Zeit im wesentlichen bei einer mehrere Jahre anhaltenden, große Bevölkerungskreise erfassenden Wirtschaftskrise, vor allem in den Jahren nach schweren materiellen Kriegsverlusten. Das Politische an der Arbeitslosenhilfe äußert sich weiter darin, daß sie den arbeitslosen Menschen auch in seiner sozialen, ökonomischen und personalen Bedeutung für die Staatsorganisation würdigt.

Wie ferner die Sozial- und Wirtschaftspolitik in die Verwaltung übergeht, in Sozial- und Wirtschaftsverwaltung umgesetzt wird, so selbstverständlich auch die Arbeitspolitik und Arbeitslosenhilfe. Das tritt in der Organisation der betrieblichen wie außerbetrieblichen Arbeitspolitik, besonders auch in der Organisation der behördlichen Arbeitsmarktpolitik in Erscheinung. Verwaltung bedeutet die konkrete organisatorische Durchführung der Politik. Mit ihr soll vornehmlich die pflegliche, sorgsame Behandlung der betreffenden Fragen, eine lebensverbundene Würdigung menschlicher Werte erfolgen. Es wirkt gerade in ihr im gewissen Sinne eine Art von rationaler Hilfe mit. Das trifft ebenso auf die Arbeitsverwaltung zu, im besonderen auf die Arbeitslosenhilfe als Bestandteil dieser Verwaltung. Gerade auf dem

Gebiete der Arbeitslosenhilfe hat das Prinzip der Verwaltung seinen idealen Sinn zu beweisen. Denn die verwaltungsmäßige Durchführung politischer Richtlinien vermag erfahrungsgemäß einerseits bestimmte Härten derselben zu mildern, andererseits gute Absichten derselben zu verderben. Bei der Arbeitslosenhilfe hat das ganz erhebliches Gewicht. Als Verwaltungsmaßnahme hat sie manchmal zu „unsozialem“, „unwirtschaftlichem“ und „unpersönlichem“ Vorgehen geführt. Die Arbeitsverwaltung soll aber die arbeitspolitisch gesetzten Aufgaben noch sachgemäßer und in größerer Lebensnähe als die Politik durchführen. Sie darf deshalb bei aller Bürokratisierung nicht menschen- und aufgabenfremd werden oder gar erstarren.

Arbeitspolitik und Arbeitsverwaltung der Neuzeit haben, in großen Zügen gesehen, die konkrete Gesamtaufgabe: 1. Arbeitskräfte zu erfassen, einzusetzen und zu betreuen, 2. Arbeitsstellen zu besetzen, zu schützen und zu schaffen, 3. Arbeitsentgelte zu regeln, zu sichern und zu ersetzen. Sie sind in dieser Beziehung auf Verwendung, Erhaltung und Förderung menschlicher wie materieller Werte und Güter abgestellt. Auf die Arbeitslosenhilfe entfallen in diesem Rahmen hauptsächlich an Teilaufgaben: von den unter 1. genannten sämtliche, die Erfassung, der Einsatz und die Betreuung der menschlichen Arbeitskräfte, von den unter 2. genannten die Besetzung und Schaffung von Arbeitsstellen und von denen unter 3. der Ersatz des Arbeitsentgeltes. Außerdem vermögen ergänzend, bei Ausschaltung der Konkurrenz der „Freigesetzten“, gerade durch die konsumtiv-geldliche Unterstützung die Arbeitsstelle und das Arbeitsentgelt der „Beschäftigten“ geschützt und gesichert zu werden. Damit, durch die — besonders nothaft bedingte — Würdigung seiner Arbeitskraft, wird auch dem Arbeitslosen ein gewisses Maß an sozialer, ökonomischer und persönlicher Macht erhalten oder gegeben.

Aus diesen generellen Charakterzügen und Zusammenhängen ergeben sich die wesentlichen Motive, die besonderen Ziele, die wichtigsten Bedingungen und die einzelnen Arten der modernen Arbeitslosenhilfe. Es ist historisch-sachlich begründet, daß diese Motive, Ziele, Bedingungen und Arten der neuzeitlichen Arbeitslosenhilfe zunächst weitgehend sozial orientiert sind; daneben entwickelte sich stärker auch ihre wirtschaftliche Orientierung. Aber auch ihre arbeitsproblematistische und persongebundene Natur trat nach und nach deutlicher hervor. Das Politische und Verwaltungsmäßige verlieh zunehmend der Arbeitslosenhilfe ein universales, systematisches Gepräge und machte diese fortschreitend zu einer maßgeblichen Teilfrage der produktiven Gesellschaftsordnung und des kulturellen Lebensprozesses.

II. Die wesentlichen Motive

Das wesentliche soziale Motiv der modernen Arbeitslosenhilfe ist die Einsicht, daß der Zustand gesellschaftlicher Deklassierung der arbeitslosen Menschen, nämlich hinsichtlich ihrer rang- und aufgabenmäßigen Stellung im wirtschaftlichen Arbeitsbetrieb, auf den verschiedenen Märkten sowie im übrigen Leben verhütet werden muß. Es erweist sich als erforderlich, einen brachgelegten Teil der menschlichen Arbeitskräfte durch eine besondere Art der Arbeitsmarktorganisation gewissermaßen aufzufangen und ihm Halt zu geben. Deshalb wird das Schwergewicht der sozialen Stellung der Arbeitslosen eine Zeitlang als in dieser Organisation liegend gesehen; es liegt ja vorläufig nicht in der regulären Organisation des Produktionsbetriebes. Es kann sich in diesem Zusammenhange außerdem vorübergehend notwendig machen, den Arbeitslosen im Rahmen außergewöhnlicher Arbeitsbeschaffung eine soziale Stellung in der besonderen Organisation öffentlichen Produktionsbetriebes einzuräumen.

Das wesentliche ökonomische Motiv der Hilfsmaßnahmen bei Arbeitslosigkeit ist die Feststellung, daß der materielle, vor allem die physische Kraft bedrohende Notstand, von dem die Arbeitslosen im wirtschaftlichen Erwerbsprozeß betroffen werden, abgestellt werden muß. Bei der ökonomischen Hilfsaktion wird der konsumtive Verteilungsgesichtspunkt als vordringlich angesehen, wenn darüber hinaus auch erkannt wurde, daß es erforderlich sei, den arbeitslosen Menschen und brachliegenden Kräften vornehmlich wieder produktive Beschäftigung zu ermöglichen. Als zu behebendes Übel erscheint zunächst die wirtschaftliche *D e v a l v a t i o n* einer im üblichen Produktionsbetrieb unbeschäftigten Gruppe menschlicher Arbeitskräfte auf dem Konsumgütermarkt. Denn auch in dem Ausfall der wirtschaftlichen Aktivität in der allgemeinen Konsumsphäre, nicht nur in der Erzeugungssphäre, erblickt man eine große Gefahr, deren Abwendung gleichfalls der Arbeitsmarktorganisation aufgegeben wurde.

Auf diese Weise ist die Arbeitslosenhilfe als Arbeitspolitik eine besondere Art der Verteilungs- und Erzeugungspolitik (in sozialer, wirtschaftlicher wie auch persönlicher Hinsicht) und regelt dementsprechend auf arteigenem Wege die Verteilungs- und Erzeugungsordnung, damit selbst ein Stück gedanklicher und tatsächlicher Ordnung verkörpernd. Sie erscheint dabei aber insbesondere als pflegliche und sorgsame Verwaltung menschlicher Werte. Es findet mit der besonderen Erfassung durch die behördliche Arbeitsmarktorganisation und den angestrebten Einsatz in den Arbeitsprozeß auch eine Verteilung der Arbeitskräfte statt, wie andererseits die Gewährung des Unterhalts mittels der Unterstützung die Erzeugung körperlicher und geistiger Kraft ermöglicht.

Wesentlich vom Standpunkt der menschlichen Persönlichkeit aus betrachtet, sind diese Hilfsmaßnahmen durch die drohende physische und geistige *D e g e n e r a t i o n* veranlaßt, die sich auch gesellschaftlich und wirtschaftlich äußerst nachteilig auswirken muß. Die Einzelexistenz als Zelle der gesamtgesellschaftlichen Existenz wird bei Arbeitslosigkeit materiell wie ideell als gefährdet und der individuell-humanitären Unterstützung bedürftig empfunden. Das ist der wesentliche personalpolitische Anlaß, der bisher oft unbeachtet blieb, was sich auch in der Hilfeleistung bemerkbar machte.

Speziell geistig aufgefaßt, bildet also sozial, ökonomisch und personal eine bestimmte moralische *D e g r a d i e r u n g* des arbeitslosen Menschen den erheblichen Anlaß für die helfenden Maßnahmen.

Die hier erörterten Motive als ursprüngliche Beweggründe bilden sozusagen die Angelpunkte, aus denen heraus die besonderen Ziele und die wichtigsten Bedingungen programmatisch entwickelt werden.

III. Die besonderen Ziele

In den besonderen Zielen kommt vor allem deutlicher als in den wesentlichen Motiven neben dem Sozial- und Wirtschaftspolitischen auch das Arbeits- und Personalpolitische zur Geltung. Und zwar erscheinen auch in diesem Falle die verschiedenen Gesichtspunkte getrennt wie vereint.

An dieser Stelle wird nur auf die hauptsächlichen Ziele eingegangen. Es war in früheren Zeiten, besonders während der Periode des Überganges vom Mittelalter zur Neuzeit, vornehmlich das Ziel, den Einzelnen oder gewisse Massen, die unter Arbeits- und Erwerbslosigkeit litten, möglichst vor reiner Verelendung zu bewahren, sie einfach als Menschen oder aus engeren Wirtschafts- und Staatsinteressen heraus zu unterhalten oder in Arbeit zu bringen. Das war sicher damals eine schwierige, nicht zu unterschätzende Aufgabe; aber es war noch kein so totales und kompliziertes Problem wie etwa in der heutigen Zeit. Je massenhafter späterhin Arbeits- und Erwerbslosigkeit als folgenschwere Tatsache auftrat, um so ungenügender und unbrauchbarer erwies sich das damals wenig differenzierte Ziel als Aufgabe jener Arbeitslosenhilfe, wenn auch gewisse Anknüpfungspunkte vorhanden waren.

Das änderte sich eben entscheidend mit der organisatorisch und geistig sich entfaltenden Kapital- und Industriewirtschaft und der damit verbundenen staatlichen Sozialpolitik und fortgeschrittenen Wirtschaftspolitik, zu denen dann auch das entwickeltere persönliche Moment sowie das besondere Arbeitsproblem hinzutraten. Die Arbeitslosenhilfe erwuchs nunmehr doch aus zwingenderen Tatsachen und Ge-

danken heraus und erfuhr jetzt eine maßgebliche Hinwendung zu einer systemgemäßen, planvollen sozialwirtschaftlichen und volkssozialen Politik und Verwaltung mit entsprechend individual-menschlichem, insbesondere auch arbeitsspezifischem Einschlag. Das gelangte auch bei der Setzung der einzelnen Ziele mehr zum Ausdruck.

Unter diesem modernen Blickwinkel beurteilt, war es daher bedeutsam für die neuere Zeit, wenn hinsichtlich der Arbeitslosenhilfe beispielsweise gerade auf der Hamburger Deutschen Fürsorgetagung im Mai 1927 die Erhaltung der Arbeitskraft als Ziel und auf der Dresdener Deutschen Arbeitsnachweistagung Anfang Juni des gleichen Jahres neben der wirtschaftlichen die soziale Aufgabe dieser Hilfe betonterenmaßen herausgestellt wurde.

Vor dem ersten Weltkrieg, als die Arbeitslosigkeit immerhin noch eine beschränkte und ausnahmsweise war, war das Ziel der deutschen Hilfsmaßnahmen in der Hauptsache einfach die finanzielle Unterstützung in noch üblich fürsorgerischem Sinne. Man sah vor allem die Erwerbslosigkeit und Unterhaltsbedürftigkeit. Im Vordergrund stand hierbei damals noch sehr das besonders notleidende Wohl des einzelnen. Und es gehört ja zum Wesen der entwickelteren „sozialen Fürsorge“, aus dem üblichen sozialpolitischen Rahmen herausfallende, besonders bedürftige Einzelschicksale, die aus weniger allgemein eindeutigen oder mehr subjektiven Gründen bedroht sind, vorwiegend finanziell zu betreuen.

Der fürsorgerische Zug ging allerdings in bestimmter Hinsicht in der Arbeitslosenhilfe nie ganz verloren. Daher konnte es zum Beispiel auch kommen und war es verständlich, daß unberechtigterweise selbst in späterer Zeit der Arbeitslose, der „Unterstützungsempfänger“, weiterhin manchmal als Person minderen Ranges und Wertes angesehen wurde. Die Bestimmung der Verordnung vom 13. November 1918, daß die Fürsorge für Erwerbslose nicht den Charakter der älteren „Armenpflege“ tragen solle, hatte sich auch nicht immer zur Genüge durchgesetzt. Vor allem aber ist ein fürsorgerischer Zug weiter vorhanden, soweit es sich um die Rückgliederung der arbeitslosen Menschen in die normalen Verhältnisse der arbeitenden Bevölkerungsschicht handelt; er ist ferner bis zu einem gewissen Grade zu verspüren, soweit, obwohl in viel objektiverem Sinne, bei der Arbeitslosenhilfe auch die individuelle Seite beachtet wird und bei länger andauernder Arbeitslosigkeit der Hauptanspruch sich erschöpft sowie der Bedürftigkeitsgrad geprüft wird. Abgesehen davon, daß bestimmte Umstände, etwa in einer umfassenden Notlage des Volkes, außergewöhnliche Fürsorgepolitik und gewöhnliche Sozialpolitik sich einander stark anzunähern vermögen. Überhaupt vermag unter dem Staatsversorgungsgedanken die Fürsorgepolitik zu einer ausgesprochenen Gesellschaftspolitik zu

werden. In ähnlicher Weise ist ja nach dem deutschen Zusammenbruch in der Ostzone die „Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge“ eingerichtet worden.

Nach dem ersten Weltkrieg, als die Arbeitslosigkeit vor allem zur periodischen, tiefgreifenden und umfassenden Problematik wurde, entfalteten die deutschen Hilfsmaßnahmen sich zunehmend zur weitestgehend sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Beeinflussung der Lage der Arbeitslosen wie der Gesamtlage. Man erkannte (weit über die Erwerbslosigkeit hinaus) nunmehr in größerem Maße die eigentliche Arbeitslosigkeit, und zwar in ihrer ganzen, mehrseitigen Bedeutung. Das hatte verschiedene einschneidende Folgen. So trat auf der Seite der finanziellen Arbeitslosenunterstützung, wie es sich ausdrücken läßt, neben die staatliche Fürsorge um den Notleidenden in stärkerem Maße der Anspruch des Notleidenden an die Staatsorganisation, und zwar vornehmlich bei dem Umsichgreifen des Versicherungsgrundsatzes. Das Merkmal derartiger Gestaltung trat — zwangsläufig — in Erscheinung auch auf der Seite der produktionsellen Arbeitslosenunterstützung insofern, als hier um so mehr nun die Schaffung insbesondere materieller Werte immer bestimmender in den Vordergrund rückte, weil ja jener geldliche Anspruch möglichst für diese notbedingte Gütererzeugung sozusagen kompensierend ausgewertet und so als Entgeltanspruch behandelt oder durch normale Wiedereingliederung der Arbeitslosen in die menschliche Gesellschaft und Wirtschaft gleichsam aufgehoben und damit hinfällig gemacht werden sollte. Aber gerade auch dieses Versicherungsanrecht wie solcher gütererzeugende Einsatz der Arbeitslosen offenbart zugleich eine neuartige Gestaltung des Persönlichkeitsgedankens wie des Beschäftigungsverhältnisses.

Das allg e m e i n s t e Ziel unserer Arbeitslosenhilfe besteht selbstverständlich darin, einem speziellen sozialen Notstand eines bestimmten Teiles einer besonderen Bevölkerungsschicht, der gruppenmäßig wie individuell eng an das Wirtschaftsleben geknüpft ist, wirkungsvoll zu begegnen. Darin liegt auch eine wichtige staatspolitische Aufgabe beschlossen; denn es gilt nicht bloß, die Gesamtgesellschaft als Volk, sondern auch die durch die Arbeitslosigkeit gefährdete staatliche Organisation in ihrem Bestande zu erhalten. Da die Hilfsaktion sich mit der ungewöhnlich kritischen Lage einer arbeitslosen Schicht der Gesamtarbeiterschaft befaßt, nimmt sie, was nicht übersehen werden darf, innerhalb der Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitspolitik, damit auch innerhalb der behördlichen Arbeitsmarktpolitik, eine Sonderstellung ein.

Als Bestandteil insbesondere der öffentlichen Arbeitsverwaltung ist die moderne Arbeitslosenhilfe bemüht, den Arbeitsmenschen ohne

gütererzeugende Beschäftigung und konsumtive Aktivität in dieser bestimmten sozialen, ökonomischen und persönlichen Eigenschaft, das heißt auf Grund besonderer entsprechender Not, auf eigene Weise zu erfassen und ihn als solchen zweck- und werthaft erneut in Gesellschaft und Wirtschaft einzugliedern. Das tut sie im einzelnen, indem sie ihn vor weiterer Not bewahrt oder seine Verhältnisse verbessert, seine kritische Lage korrigiert oder beseitigt, kurz ausgedrückt: finanziell unterstützt und Arbeit verschafft.

Sie gewährt so den Arbeitslosen der Art nach, zunächst am sichtbarsten, materielle (geldliche und sonstige materielle) sowie, hinzutretend, ideelle (moralische und andere kulturelle) Unterstützung, womit — erstens — ihnen Arbeitsentgelte ersetzt und — zweitens — für sie Arbeitsstellen geschaffen werden, und zwar — drittens — unter dem Blickpunkt persönlicher Betreuung. Und das geschieht umfassend — viertens — unter dem Gesichtswinkel gesellschaftlicher (organisatorischer, behördlicher) Einordnung, wie es weiter als besondere Art der Mittelgewährung hervorzuheben ist. Die Gewährung dieser Arten von Mitteln ist auf objektiven und subjektiven Erfolg abgestellt.

Es wird also ein außergewöhnlicher Notstand der von der Arbeitslosigkeit Betroffenen, nämlich die Einkommenslosigkeit Arbeitsfähiger sowie die wirtschaftliche (produktive und konsumtive) Passivität Gesellschaftsfähiger bekämpft, der noch dazu ein ganz besonders verschärfter, im gewissen Sinne chronischer sein kann, vor allem bei längerer Dauer und größerem Umfang.

Zweckentsprechend wird hierbei davon ausgegangen, die näherliegenden Folgen der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Durch die Einwirkung auf die soziale, ökonomische und persönliche Lage der Arbeitslosen findet jedoch auch eine unmittelbare Beeinflussung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und menschlichen Gesamtverhältnisse statt, was immer bewußter und planvoller geschieht. Man bekämpft auf diese Weise zunächst die Arbeitslosigkeit mit ihren Folgen. Aber man ist, über diese Hilfstätigkeit hinausgehend, bestrebt, auch die wirklichen, maßgeblichen Ursachen derselben zu beseitigen, indem man vor allem von seiten insbesondere der öffentlichen Arbeitsbeschaffung her systematisch, auch unter besonderer Einschaltung der übrigen Wirtschaftsorganisation, das von der leichteren oder schwereren Krise betroffene Wirtschaftsleben in Gang zu bringen und voranzutreiben sucht. Dadurch wird zugleich eben speziell sozialen und personalen Zwecken Rechnung getragen. So betrachtet, bezweckt diese Hilfstätigkeit Milderung und Heilung von großen Notlagen und Neugestaltung von wertvollen Schaffens- und Lebensmöglichkeiten. Es sollen also systematisch auch weitreichende Fernwirkungen erzielt werden, was die Anwendung bestimmter Mittel erfordert.

Rechtlich wurde als gleichsam vorweggenommenes Ziel normiert, die Arbeitslosigkeit — als eigentliches Grundproblem — durch Aufnahme von Arbeit zu beenden. Damit war am Ende natürlich die Wiederaufnahme regulärer Arbeitstätigkeit gemeint. Soweit das nicht möglich ist, muß selbstverständlich vorläufig geldliche Unterstützung eintreten, und das ist ja praktisch die Regel. Es war das in der ersten Zeit die Hauptart der sogenannten Erwerbslosenfürsorge. Die rechtliche Normierung der Aufnahme von Arbeit bedeutet eine weitgehend abstrakte Formulierung, sofern sich das auf die reguläre Arbeitstätigkeit bezieht. Aber es offenbart sich eben gleichzeitig darin der bereits hervorgehobene gesellschaftliche, wirtschaftliche und menschliche Ausnahmezustand der beschäftigungslosen Arbeiter, der möglichst bald beseitigt werden muß, wobei jedoch erhebliche Schwierigkeiten im Wege stehen. Jenes sozusagen vorweggenommene Ziel war während der großen Massen- und Dauerarbeitslosigkeit naturgemäß weit in den Hintergrund getreten — so auch in der heutigen Zeit. Es wird aber im abgewandelten Sinne, vor allem als zweckvoll eingeschaltetes Zwischenziel, erreicht im Einsatz der Arbeitskräfte bei öffentlichen Arbeitsvorhaben, der als „Verhütung“ der Arbeitslosigkeit aufzufassen ist. Solche Beschäftigung erhält andererseits regulären Charakter, falls in Verbindung damit mehr oder weniger eine umfassende staatliche Planwirtschaft aufgebaut wird.

Der Staat geht bei seinen Hilfsmaßnahmen von der grundlegenden Erkenntnis aus, daß er gegenüber dem von Arbeitslosigkeit Heimgesuchten als gesellschaftlichem wie persönlichem Mitglied einer politischen und wirtschaftlichen Gesamtheit zu organisiertem Beistand moralisch und rechtlich verpflichtet ist, um sich ihm als innerhalb der Arbeiterschaft besonders vom Wirtschaftsschicksal Getroffenen und Geschädigten zum Nutzen der politischen und wirtschaftlichen Einheit zu widmen und seinen erheblich nachteiligen Zustand zu bessern und zu beheben.

Enger gefaßt, will der Staat mit der neuzeitlichen Arbeitslosenhilfe in das Schicksal der Beschäftigungslosen, die im normalen Wirtschaftsverlauf vorläufig ihre Arbeitskraft nicht mehr verwenden können und bis auf weiteres auch durch behördliche Arbeitsvermittlung in diesem keine normale Beschäftigung erhalten, unterstützend eingreifen; und zwar dadurch, daß er jene Arbeitslosen, die einen wichtigen Teil der Arbeitskräfte und der Volkskraft verkörpern, vor der schon erwähnten gesellschaftlichen Deklassierung, wirtschaftlichen Devaluation und menschlichen Degeneration, damit insgesamt vor jener geistigen Degradierung bewahrt. Diese Hilfe leistet so im ganzen mehr oder weniger einen gewissen *nothafte n Ausgleich* (Ersatz im weiten Sinne) für die sonst erfolgende gesellschaftliche, wirtschaftliche und

menschliche Entwertung der Arbeitskraft, ihres Trägers und seiner Leistung. Die Züge ersatzmäßigen Ausgleichs treten allerdings zurück, wenn in diesem Zusammenhang das gesamte Wirtschaftsleben nach einem Staatsplan neu geordnet wird.

Unsere Arbeitslosenhilfe tendiert vor allem zufolge der Tatsache, daß sie sich mit Personen befaßt, die durch Arbeitslosigkeit aus ihrer Schicht und deren Funktion, die an sich schon insbesondere sozialpolitisch schutzbedürftig sind, gewissermaßen herausgehoben wurden und zurückgeführt werden sollen, nach der sogenannten sozialen Fürsorge hin; denn das gehört ja zu den wesentlichen Grundsätzen dieser entfaltetten Fürsorge, wie angedeutet wurde. Aber speziell die verwaltungsmäßige Sorge um die menschliche Arbeitskraft und Pflege derselben berührt ja auch das Fürsorgeprinzip und die Fürsorgepolitik, wenn auch in weit objektiverer Art. Darin liegt eben die schon betonte Eigenart der herkömmlichen Arbeitslosenhilfe mit begründet, was sich besonders auch in deren Zielen ausdrückt. Hiermit ist zudem die Frage verknüpft, inwieweit der Versicherungscharakter bei ihr gegeben ist. Denn das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom Jahre 1927 kannte in seinem eigenen Rahmen neben der sogenannten Hauptunterstützung die sogenannte Krisenunterstützung mit der Bedürftigkeitsprüfung („an Stelle der öffentlichen Fürsorge“, wie es in der Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf hieß). In dem Gesetz wurde ferner die wertschaffende „Arbeitslosenfürsorge“ genannt. Doch blieb, was hier nochmals herauszustellen ist, diese Arbeitslosenhilfe im wesentlichen Grundzug moderner Sozial- und Wirtschaftspolitik mit der ihr eigenen Note der Arbeitspolitik, wenngleich sie auch in neuerer Zeit wieder infolge der umfangreichen Dauerarbeitslosigkeit ins Staatlich-Fürsorgerische tendierte. Hingewiesen sei auf die Kategorie der zunehmenden „Wohlfahrtserwerblosen“. Gleichzeitig aber hat sich bei der Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Unsicherheit wiederum der Charakter des Fürsorgewesens zu wandeln begonnen; man denke an das Verbreitung suchende Prinzip der „Staatsversorgung“.

IV. Die wichtigsten Bedingungen

In den Richtlinien und Vorschriften der Arbeitslosenhilfe, in denen die behandelten Motive und Ziele mehr oder minder ihre Festlegung finden, sind vornehmlich auch die Voraussetzungen für den Eintritt und die Durchführung der Hilfsmaßnahmen gedanklich und rechtlich **normiert**.

An dieser Stelle werden in der Hauptsache die wichtigsten rechtlichen Vorschriften herangezogen; die sonstigen programmatischen

Äußerungen bleiben hier größtenteils unberücksichtigt. (Infolge der Aufteilung des gegenwärtigen staatlichen und geistigen Lebens auf deutschem Gebiete ist die Beachtung der neuen Regelung zudem etwas erschwert.)

Die generellste Bedingung der modernen Arbeitslosenhilfe ist, daß sie auf Grund einer spezifisch gearteten Notlage von Mitgliedern einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe einsetzt, wie im Vorhergehenden ausgeführt worden ist. Das ist die bedingende, mehrfältige Grundursache, an die Hilfsgedanke und Hilfsmaßnahme wesensnotwendig anknüpfen.

In früheren Zeiten waren die Betrachtungen über solche und ähnliche Arbeits- und Existenznot Bestandteil jenseits wie diesseits gerichteter Religion oder irrationaler wie rationaler Sozialphilosophie oder beginnender rationaler Staatspolitik. Damit soll keineswegs ein negatives Urteil über jene geistigen Strömungen gefällt sein. Ohne sie ist, vom Standpunkt des historischen Empirismus, die gedankliche und konkrete Entwicklung zur modernen Arbeitslosenhilfe schwerlich vorstellbar. Ihnen kommt vornehmlich das Verdienst zu, während des geschichtlichen Verlaufs den Blick auf die Erscheinung der Arbeits- und Erwerbslosennot überhaupt gelenkt zu haben. Und auch damals bestanden bereits gewisse Unterstützungsvorschriften.

Es sei nur erinnert an die Unterscheidung von arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Unterstützungsbedürftigen in den mittelalterlichen Armenordnungen sowie an die mehr oder weniger unter Zwang geforderte Beschäftigung Notleidender in den staatlichen Werkshäusern. Auch Fichte hatte zur Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Rechts auf Arbeit und Existenz das erfolglose eigene Bemühen um Bestreitung des Lebensunterhalts gemacht. Und nach dem Preußischen Landrecht hatte der Staat nur an diejenigen Unterstützung zu leisten, denen es „an Mitteln und Gelegenheit“ zur üblichen Versorgung mangelte. Ähnlich hatte sich auch Bismarck geäußert.

Der erste Weltkrieg vor allem brachte für Deutschland neue Gegebenheiten. Wurde kurz nach dem Kriege bei der Rechtfertigung der Unterstützungsmaßnahmen ausgegangen von der Erwerbslosigkeit speziell als „Kriegsfolge“ (so in § 6 der Verordnung vom 13. November 1918), so im weiteren Verlaufe mehr und mehr von der Arbeitslosigkeit als „Tatbestand des sozialen Lebens“ im umfassenderen Sinne. Der Erwerbslosenfürsorge sollte nunmehr ausdrücklich nicht mehr der „Rechtscharakter der Armenpflege“ beigelegt werden. Es wurde dann in diesem Zusammenhange auch ausdrücklich als Ausgangspunkt die „unfreiwillige“ Arbeitslosigkeit hervorgehoben (so im Gesetz von 1927, § 87, Ziff. 1). Diese ist sinngemäß auch in den heutigen rechtlichen Bestimmungen vorausgesetzt.

Es war von jenem Zeitpunkt an nach und nach erkannt worden, daß — abgesehen von der Beschäftigungslosigkeit durch persönliches Verschulden, Krankheit usw. — die Arbeitslosigkeit als gesellschaftswirtschaftliche Erscheinung sich immer mehr als Folge vornehmlich saison-, konjunktur- und strukturbedingter Art offenbarte, wobei zu dem partiellen Auftreten der beiden letzten Arten stärkste Tendenzen zur Totalität hinzutraten — wie wir es gegenwärtig wieder erleben. Darin ist ferner die Möglichkeit der weit größeren Rationalität ihrer methodischen Erfassung und Behandlung gegeben, als es vorher der Fall war, obgleich auch weiterhin irrationale Triebkräfte mit hinter den Ursachen wie der Beseitigung der Arbeitslosigkeit stehen.

Auf solcher Grundlage hatte sich damals rechtlich, um das Wesentliche zu nennen, im ganzen die Arbeitslosenhilfe nicht nur von einer Erwerbslosenfürsorge weitgehend zu einer Arbeitslosenversicherung hin entwickelt, sondern waren im einzelnen als Hilfsformen auch die „Hauptunterstützung“ (ohne Bedürftigkeitsprüfung) und die „Krisenunterstützung“ (mit Bedürftigkeitsprüfung) festgelegt worden. Damit wurden Aufbringung und Beanspruchung der finanziellen Mittel sowie die Gewährung derselben hinsichtlich Zeitdauer und Personenkreis neu geregelt. Die Regelung der Unterstützung der Saisonarbeiter und der Kurzarbeiter war, obwohl sehr beachtenswert, nicht von diesem grundsätzlichen Gewicht, ebenso die Unterstützung in besonderen Fällen durch die öffentliche Wohlfahrtspflege — solange diese keinen erheblichen Umfang annahm.

Mit Nachdruck war, was vor allem über die Regelung von 1918 hinausging, in dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 die reine arbeitspolitische Absicht betont, daß die Mittelgewährung durch die Arbeitslosenversicherung, einschließlich der sogenannten Krisenunterstützung, „keine Leistungen der öffentlichen Fürsorge“ seien (§ 203). Diese Bestimmung gilt für die Grundunterstützung jetzt noch in den Westzonen (wie überhaupt dieses Gesetz dort, mit einigen Abwandlungen und Überholungen infolge der Entwicklung, weiter in seinen grundlegenden Teilen Geltung für den Bezug von Unterstützung hat). Das ging auch aus der Voraussetzung, nach der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit vorliegen mußte, hervor. Diese Ordnung der Arbeitslosenhilfe war ja zudem ein Bestandteil des in der damaligen Deutschen Reichsverfassung vorgesehenen einheitlichen Arbeitsrechts. Jene Absicht schloß jedoch die bereits aufgezeigte naturgemäße Hinneigung zum Fürsorgecharakter dieser Arbeitslosenhilfe nicht aus. Die Bezeichnung „Krisenunterstützung“ und die Form ihrer Durchführung zeugten aber nicht bloß von dem prinzipiellen Gefüge des Gesetzes, vielmehr zugleich von dem komplizierten Fragenkreis.

Die gegenwärtigen Nachkriegsverhältnisse haben darin einige Änderungen gebracht. In den Westzonen existiert nun nicht unmittelbar zusammenhängend neben der sogenannten Hauptunterstützung die sogenannte Krisenunterstützung, vielmehr etwas gesondert von der „Arbeitslosenunterstützung“ die „Arbeitslosenfürsorge“. Letztere wird im Anhang der Verordnung der Britischen Militärregierung vom 22. Dezember 1947 als „Arbeitslosenfürsorgeunterstützung“ bezeichnet. (Daneben könnte man auch von einer Arbeitslosenversicherungsunterstützung sprechen.) Mit dieser Neuregelung ist der Fürsorgecharakter stärker als bisher betont. In der sowjetischen Zone ist nach der Verordnung der Deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge vom 28. Januar und 1. Februar 1947 die Einrichtung der Arbeitslosenhilfe allgemein als „Pflichtversicherung“ eingeführt (§ 1).

Auf der Grundlage von 1927 kam auch die ausgesprochen arbeitsmarktpolitische Absicht zur Geltung in jener Bestimmung, daß Arbeitslosigkeit in erster Linie „durch Vermittlung von Arbeit verhütet und beendet“ werde (AVAVG § 131). Infolge der Entwicklung der sozialökonomischen Wirklichkeit erhielt dieselbe hinsichtlich der Beendigung der Arbeitslosigkeit, wie schon gesagt, in hohem Maße die Bedeutung eines idealen, zunächst formalen Zieles, das, abgesehen von der Beschäftigung in öffentlichen Arbeitsstellen im Sinne der Verhütung der Arbeitslosigkeit, weit hinausgeschoben werden mußte. (Es ist übrigens im Hinblick darauf bezeichnend, daß man bereits in bezug auf die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 23. November 1918 irrtümlicherweise geglaubt hatte, daß diese sich durch eine günstige Gestaltung der Verhältnisse nach einem Jahre überflüssig machen werde.)

Der erwähnte Grundsatz gilt selbstverständlich auch in der jetzigen Nachkriegszeit. Seine praktisch zunächst schwierige Verwirklichung hat aber erneut in der angeführten Sonderregelung der Arbeitslosenfürsorge in den Westzonen (genannte VO. v. 22. Dezember 1947) seine Bestätigung mit gefunden. Jener Gedanke ist in der Ostzone bestimmungsgemäß noch schärfer formuliert, indem gesagt wird, „als wichtigste Maßnahme“ der Arbeitslosenhilfe sei die „Beschaffung eines Arbeitsplatzes“ anzusehen (genannte VO. vom 28. Januar und 1. Februar 1947, § 8, 1). Und die besondere Art der neuen Wirtschaftsorganisation und -planung hat diese Maßnahme weitgehend verwirklichen lassen.

Nach dem ersten Weltkrieg wurden gleichzeitig außer den Geldleistungen die Hilfsmaßnahmen in Gestalt irregulärer Beschäftigung der Arbeitslosen zunehmend eingeführt. War in den ersten Jahren die Einführung der „Pflichtarbeit“ und „Notstandsarbeiten“ für Erwerbslose erfolgt, so schloß sich daran, vor allem seit 1926, die „Arbeitsbe-

schaffung“ größerer Vorhaben. Die entsprechenden Bestimmungen dienten alle mehr oder minder der Idee der „produktiven Erwerbslosenfürsorge“. Hiermit war also die grundsätzliche Bedingung gestellt, nach Möglichkeit — angesichts nicht nur der speziell persönlichen, sondern auch der gesamten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Notlage — die Geldunterstützung pflichtmäßig mit einer **Arbeitsleistung** zu verbinden. Es wurde so in der Arbeitslosenhilfe dem Verhältnis von Wert und Gegenwert nicht bloß menschlich-sittlich, vielmehr auch sachlich-ökonomisch ein erhebliches Gewicht verliehen. Im Vordergrund stand seit 1927 dabei die finanzielle Entlastung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Sie wurde vornehmlich im Hinblick auf langfristige Depressionszeiten zu einer unerläßlichen Bedingung. Diese Hilfsmaßnahmen trugen schlechthin den Namen „wertschaffende Arbeitslosenfürsorge“ (Gesetz, § 139, 1). Nach den geltenden Formulierungen steht auch heute die Arbeitslosenhilfe in neuer Festlegung unter der Bedingung des Rechts des Bürgers auf Arbeit und der sittlichen Pflicht zur Arbeit.

V. Die einzelnen Arten

Auf einen einzigen, generellen Nenner gebracht, liegt der modernen Arbeitslosenhilfe die maßgebliche, praktische Idee zugrunde, in bestimmt begründeter und geordneter Weise einer spezifischen Art der Bedarfsdeckung und Lebensversorgung zu dienen. In diesem Sinne bedeutet sie Zurverfügungstellung von **Mitteln**. Im Vordergrund der Hilfe steht also hier eine umfassende Organisations- und Verteilungsfrage, die vor allem unter dem Gesichtspunkt der Werterhaltung und -schaffung sozial, ökonomisch und personal ausgerichtet ist. Die zu verteilenden Mittel müssen, wie auf den anderen Gebieten des Lebensbedarfs, auch möglichst rationell beschafft und verwaltet werden. Die einzelnen Arten unserer Arbeitslosenhilfe sind mit ihrem allgemeinen Charakter, ihren wesentlichen Motiven, besonderen Zielen und wichtigsten Bedingungen eng verknüpft. Von da her betrachtet, sind sie ein besonderer, wirksamer Ausdruck derselben.

Die Mittelgewährung der neuzeitlichen Arbeitslosenhilfe ist eine **organisatorische**, eine **materielle** und eine **ideelle**.

Die allgemeine organisatorische Hilfeleistung ist von Anbeginn der Arbeitslosenhilfe die Grundvoraussetzung. Sie gewährt den Arbeitslosen innerhalb des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und hinsichtlich des persönlichen Lebens die grundlegende **soziale** Stellung.

Die organisatorischen Mittel ermöglichen erst die Zurverfügungstellung der anderen Mittel: der materiellen und ideellen. Anderer-

seits wirken die letzteren auch auf die ersteren zurück. Mit Hilfe der behördlichen Arbeitsmarktorganisation werden die arbeitslos Gewordenen in ihrem gesamtgesellschaftlichen Sein wie in ihrer gesamtgesellschaftlichen Funktion entscheidend erfaßt und betreut. Diese Organisation gewährt den Arbeitslosen für eine gewisse Zeit eine Sonderstellung.

Indem die Arbeitslosen durch die Arbeitsämter als behördliche Arbeitsmarktorganisation besonders erfaßt und betreut werden, wird denselben — nach ihrer Ausschaltung aus dem bisherigen Produktions- und Konsumtionsprozeß — bis auf weiteres eine neue Lebensbasis geboten. Jetzt wird speziell von hier aus für sie die Verteilung und auch die Erzeugung neu geregelt, und zwar nicht nur in materieller, sondern auch in geistiger Beziehung. Es werden für sie ihnen zukommende, bisher ruhende Rechte und Pflichten aktiviert. Sie erhalten damit eine mehr öffentliche Stellung, was um so gewichtiger ist, je mehr sie an der Verwaltung dieser Organisation vertretungsweise mit beteiligt sind. Hierbei wird auch die Frage der sozialen sowie wirtschaftlichen Selbstverwaltung aktuell. Es ist ihnen so weiterhin grundsätzlich gesellschaftlicher Wert und gesellschaftliche Macht gegeben. Die organisatorischen Maßnahmen an sich sind generell umfassender Art.

Durch diese organisatorische Erfassung und Betreuung werden die Arbeitslosen vorübergehend als Sonderschicht in das Leben der Gesellschaft und Wirtschaft eingeordnet. Es wird ihnen hiermit eine vorläufige Rangstellung verliehen.

Praktisch lag natürlich längere Zeit hindurch auf der Gewährung materieller Mittel das Hauptgewicht. Im Rahmen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und menschlicher Blickrichtung wurde dabei der ökonomische Aspekt von zentralem Interesse.

Die gewährten materiellen Mittel wiederum sind finanzielle und produktionale. Hierbei wird selbstverständlich vorausgesetzt, daß die finanzielle Hilfe nicht bloß konsumtiven Zwecken der Arbeitslosen dient, vielmehr auch, besonders in neuerer Zeit, durch entsprechende Finanzierung der irregulären wie regulären Produktion materieller Güter zugutekommt, abgesehen von gewissen indirekten Wirkungen auf den Produktionsprozeß durch die vordringliche geldliche Ermöglichung des Arbeitslosenkonsums.

Im besonderen als Versicherungsleistung ist die organische Beziehung zur üblichen materiellen Gütererzeugung insofern gewahrt, als die Beiträge des Grundfonds aus dieser Betriebs- und Arbeitsleistung stammen. Sie stellt überdies außer einem Stück Gemeinschafts- auch ein Stück Selbsthilfe dar. Die Gewährung von Geldleistungen an die Arbeitslosen ist zwar in erster Linie werterhaltend hinsichtlich der

Menschenkraft, sie wirkt in dieser Beziehung gleichsam reservebildend; aber auf dem Wege des durch diese Leistungen ermöglichten Absatzes von Konsumgütern erhalten sie auch Werte der noch erzeugenden Betriebe. Es bedeutet das zwar eine unvollständige wirtschaftliche Aktivität, denn dieser Geldunterstützung fehlt ja die volle wertschaffende und produktive Funktion des üblichen Entgeltes für Arbeitsleistungen; diese ist jedoch mehr und mehr erreicht worden mit der umfassenderen ökonomischen Planung der notbedingten Arbeitsbeschaffung.

Der nothafte Einsatz bei Gewährung öffentlicher Arbeitsgelegenheit, der eine der üblichen Arbeitsvermittlung ähnliche Form ist und die geldliche Unterstützung in ein lohnartiges Entgelt oder überhaupt in Lohn verwandelt, hat fortschreitend produktivere Formen angenommen. Allerdings wurde hierbei manches als produktive Arbeitsbeschaffung benannt, was es, genau genommen, nicht war. Denn an die Wertschaffung schlechthin muß der qualifizierte Maßstab der Produktivität angelegt werden. Beides deckt sich nicht ohne weiteres. Die Verkoppelung der öffentlichen Wirtschaftsorganisation mit der privaten sowie mit der größer planenden Volkswirtschafts- und Konjunkturpolitik hat darin beachtlichen Wandel geschaffen. Der Arbeitslose gelangt bei den öffentlichen Arbeiten sozusagen auf einem Produktionsumweg in den gesellschaftlichen Erzeugungsprozeß.

Durch die Sicherung der konsumtiven Kraft mittels finanzieller Maßnahmen soll auch die Arbeitskraft vornehmlich als physisches Wertgut erhalten werden. Und mit der Fortsetzung der materiellen Erzeugung durch Beschäftigung von arbeitslosen Kräften auf Grund produktionseller Maßnahmen erfolgt zugleich eine gewisse Übung der wertvollen beruflichen Arbeitsfähigkeit.

Die besondere Entfaltung der Gewährung ideeller Mittel in der Arbeitslosenhilfe ist erst späterhin praktisch eingetreten. Auf der Grundlage sozialer, ökonomischer und personaler Beurteilung trat dabei der Gedanke der Persönlichkeit in den Mittelpunkt. Wohl hat auch die materielle Hilfeleistung beim arbeitslosen Menschen gewisse günstige psychische Folgen, vor allem in sozialer Hinsicht. Aber es sind zu dessen Schutz und Förderung zunehmend spezielle Mittel geistiger Art zusätzlich zur Anwendung gelangt. Die Hilfsmaßnahmen gegenüber Arbeitslosen stehen an sich unter dem Grundsatz der Humanität. Doch es erfolgt außerdem fortschreitend eine besondere pädagogische Einwirkung auf dieselben. Auch eine anhaltende Arbeitslosigkeit erfordert eine stärkere Berücksichtigung des persönlichen Moments beim Arbeitsfaktor.

Die direkte ideelle Hilfeleistung, die vorerst noch in der Entfaltung steht, vermag die förderlichen psychischen Auswirkungen der Geld-

leistung durchaus zu unterstützen, besonders auch, weil dem arbeitslosen Menschen unentgeltlich geistige und kulturelle Güter vermittelt werden. Die weitere Pflege des Arbeitswillens der Beschäftigungslosen, wie sie etwa auch mit der früheren Pflichtarbeit und Arbeitslosenkontrolle angestrebt wurde, ist eine notwendige, aber schwierige Aufgabe, insbesondere bei langfristiger Beschäftigungslosigkeit. In Verbindung hiermit hat eine ausgedehntere berufliche Umschulung und Fortbildung eingesetzt, die durch sonstige Bildungsmaßnahmen allgemeiner ergänzt wird, vor allem für die Jugendlichen. Hierbei wird die Teilnahme als Beschäftigung im Sinne wertvoller Arbeit aufgefaßt. Bei diesen Leistungen tritt besonders die berufspolitische Note der Arbeitslosenhilfe in Erscheinung.

Die bewußte Durchführung human-pädagogischer Maßnahmen hat am Ende wesentlich kulturelle Wertbedeutung. Mittels ihrer Hilfe wird im Kern sowohl die Sicherung des *f a c h l i c h e n* Wissens als auch die Erhaltung des Berufs *s i n n e s* erzielt.

Die einzelnen Arten der Mittelgewährung sind, wie an dieser Stelle dargetan wurde, geeignet, einen universalen wie individualen Erfolg herbeizuführen. Es kommt dabei auf ein entsprechendes Zusammenwirken der Grundsätze und Maßnahmen an, um die bestmögliche Hilfeleistung zu erreichen. Darin liegt ja die bedeutsame, wesentliche Gesamtaufgabe der Arbeitslosenhilfe als besonderer Äußerung der modernen Arbeitspolitik und -verwaltung, die, wie ersichtlich geworden ist, innerhalb der Ordnung des Gesellschafts- und Wirtschaftslebens einen eigenen, wichtigen Platz einnimmt.

Schlußbemerkung

Diese Abhandlung hat in systematisch-integraler Weise an den Erscheinungen und Vorgängen der modernen Arbeitslosenhilfe im allgemeinen wie im besonderen das Wesenseigene und Wesensbedingte aufgezeigt. Sie hat hierbei in mehr theoretischer Darstellungsweise vornehmlich die sinnhaften Beziehungen der Hilfsgedanken und -maßnahmen hervortreten lassen. Denn darin besteht ja schließlich die Grundaufgabe des sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Vorgehens als Teil des menschenwissenschaftlichen Vorgehens, die *G r u n d f r a g e n* des betreffenden Kreises empirischen Lebens zu erfassen und darzustellen.

Die Praxis gerade der Arbeitslosenhilfe steht für uns Deutsche heute abermals vor großen und schwierigen Aufgaben. Wiederum ist die Arbeitslosigkeit geeignet, weitgehend destruktive Verhältnisse für die Gesamtgesellschaft zu verursachen. Gegenmaßnahmen sind bereits

ergriffen und weitere Hilfspläne liegen vor. Aber das analytische und synthetische Denken darf trotzdem nicht ruhen. Denn das Problem der Arbeitslosigkeit ist erneut auch zum Prüfungsexempel der europäischen Politik geworden. Aus diesen Gründen erscheint es nicht müßig, die herkömmliche Arbeitslosenhilfe immer wieder in ihrem Sein und Wirken in das fachmännische Blickfeld zu rücken. Sie bleibt insbesondere auch deshalb in hohem Maße aktuell, weil das neuartige Problem der „Vollbeschäftigung“ noch nicht allseitig geklärt ist und weil dasselbe im Zusammenhang mit jener vervollkommeneten Hilfe gelöst werden muß. Die Arbeitslosenhilfe als „Unterstützungswesen“ ist es also wert, mit ständig gemäßen Methoden betrachtet und betrieben zu werden.

Es muß gewisser und bewiesener als bisher sein, daß dieses Unterstützungswesen gesamt menschliche wie einzelmenschliche Fragen von höchster Bedeutung enthält, die selbst denjenigen angehen, der die Arbeitslosen registriert. Solche Einsicht will auch dieser Versuch der Erörterung mit erstreben. Aus ihr ergibt sich schließlich für die moderne Arbeitslosenhilfe auch jene gültige Feststellung, die einst Lorenz v. Stein für das Prinzip der Hilfe überhaupt machte: daß es darauf ankommt, „dem andern zu geben, was er braucht“, und die Möglichkeit zu bieten, „sich selbst zu erwerben, was ihm fehlt“.