



Leseprobe aus Butterwegge, Hartz IV und die Folgen, ISBN 978-3-7799-3444-8

© 2018 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3444-8)

isbn=978-3-7799-3444-8

Einleitung

Mittlerweile ist das als „Hartz IV“ bekannte *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* seit mehr als zehn Jahren in Kraft. Obwohl immer weniger über sie debattiert wird, hat die nach Dr. Peter Alwin Hartz (seinerzeit Vorsitzender einer Regierungskommission zu diesem Thema) benannte Arbeitsmarkt- und Sozialreform nichts von ihrer politischen Brisanz verloren. Gerade weil Hartz IV in der Öffentlichkeit kaum noch problematisiert wird, bietet es sich an, eine umfassende Bilanz der Reformmaßnahmen zu ziehen. Je intensiver sich der Verfasser mit dieser komplizierten Materie befasst hat, umso mehr wurde ihm bewusst, dass es sich bei Hartz IV um ein zutiefst inhumanes System voll innerer Widersprüche handelt, das Menschen entrechtet, erniedrigt und entmündigt. Sowohl die von dem Gesetzespaket unmittelbar Betroffenen wie auch ihre Angehörigen und die mit ihnen in einer „Bedarfsgemeinschaft“ zusammenlebenden Personen werden stigmatisiert, sozial ausgegrenzt und isoliert. Es geht hier jedoch weniger um ein moralisches Werturteil, das unter Würdigung aller Gesichtspunkte vernichtend ausfallen muss, als um die Analyse der arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Implikationen von Hartz I-IV.

Hartz IV polarisiert, und an der nach einem früheren VW-Manager benannten Arbeitsmarktreform scheiden sich bis heute die Geister: Waren die rot-grünen Arbeitsmarktreformen ein großer Erfolg, wie Politiker/innen der etablierten Parteien und fast alle Massenmedien beteuern? Und wenn ja, für wen? Gibt es nicht viel mehr Verlierer/innen als Gewinner/innen der Reformpolitik, die von ihren Kritiker(inne)n als neoliberal gebrandmarkt wird? Die meisten Kommentator(inn)en bescheinigen dem Artikelgesetz, für enorme Fortschritte im Kampf gegen die Massenerwerbslosigkeit gesorgt, das Wirtschaftswachstum beflügelt und Deutschlands Wohlstand gemehrt zu haben. Sogar unter den zahlreichen Skeptiker(inne)n sind nur wenige, die erkennen, dass Hartz IV zu Verschlechterungen in fast allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens geführt hat. Durch die Hartz-Gesetze wurde nicht bloß der Arbeitsmarkt dereguliert, die Leiharbeit liberalisiert und der einzelne Transferleistungsempfänger stärker als bisher drangsaliert, die Bundesrepublik Deutschland vielmehr auch in einer bis dahin unbekanntenen Weise sozial polarisiert, fragmentiert und formiert.

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* war Kernbestandteil eines Projekts zur Restrukturierung der Gesellschaft, welches die ganze Architektur und die Konstruktionslogik

des bisherigen Sozialstaates in Frage stellte. Längst ist das als „Hartz IV“ bekannte Gesetzespaket die markanteste Chiffre für den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates, welcher unter dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt gegen Mitte der 1970er-Jahre begann und etwa seit der Jahrtausendwende beschleunigt fortgesetzt wurde. Es ging dabei nicht bloß um Leistungskürzungen in einem Kernbereich des sozialen Sicherungssystems, vielmehr um einen Paradigmenwechsel der Regierungspolitik, anders formuliert: um eine gesellschaftliche Richtungsentscheidung, die das vereinte Deutschland seither prägt.

„Hartz IV“ ist europaweit das bekannteste Symbol für den Sozialabbau und gilt hierzulande als tiefste Zäsur in der Wohlfahrtsstaatsentwicklung nach 1945: Zum ersten Mal wurde damit eine für Millionen Menschen in Deutschland existenziell wichtige Lohnersatzleistung, die Arbeitslosenhilfe (Alh), abgeschafft und durch eine bloße Fürsorgeleistung, das Arbeitslosengeld (Alg) II, ersetzt. Aber weit mehr als das: Durch die Agenda 2010 des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder und die nach seinem Bekannten Peter Hartz benannten Reformen, vornehmlich das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, ist Deutschland zu einer anderen Republik geworden. Dieses berühmterbüchtigte Gesetzespaket hat das Armutsrisiko von (Langzeit-)Erwerbslosen und ihren Familien, aber auch von prekär Beschäftigten spürbar erhöht und einschüchternd auf weitere Bevölkerungskreise gewirkt. Ein ausufernder Niedriglohnsektor, der bald fast ein Viertel aller Beschäftigten umfasste, gehörte ebenso zu den Folgen wie Entsolidarisierung und die Verbreitung sozialer Eiseskälte.

Wenn nicht alles täuscht, wird die Hartz-Reform das Gesicht der Bundesrepublik auch künftig bestimmen, während soziale Alternativen eher ein politisches Schattendasein fristen dürften. Gleichwohl besteht noch immer die Hoffnung, dass der selbst von Helmut Schmidt mehrfach als „Europas größte kulturelle Errungenschaft im 20. Jahrhundert“ bezeichnete Sozialstaat, wie ihn die Zeitgenoss(inn)en des Altbundeskanzlers kannten und schätzten, weder ein historisches Auslaufmodell ist noch demnächst zum Weltkulturerbe erklärt werden muss. Damit er nicht ins Museum der Altertümer neben das Spinnrad und die bronzene Axt wandert, will das vorliegende Buch seine Leser/innen ermutigen, sich genauer über die Problematik der jüngsten Wohlfahrtsstaatsentwicklung zu informieren und dagegen mit Betroffenen wie mit anderen, um die Zukunft unseres Landes besorgten und sozial engagierten Menschen zu opponieren.

Köln, im Spätherbst 2017

Prof. Dr. Christoph Butterwegge

Kapitel 1

Wohlfahrtsstaatsentwicklung, Arbeitsmarktpolitik und Sozialreformen in der Weimarer Republik

Da die Hartz-Reformen eine lange (Vor-)Geschichte haben, muss jede ihrem Verständnis dienende Analyse historisch weit ausholen. Man braucht dabei nicht unbedingt bis zu den mittelalterlichen Bettel- und Armenordnungen zurückgehen, wie dies der Münsteraner Politikwissenschaftler H.-Dieter Kantel in seiner Darstellung einer genaueren Einordnung aktueller Entwicklungen wegen getan hat.¹ Sinnvollerweise wird man die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aber etwa 100 Jahre, d. h. bis zum Ersten Weltkrieg, zur Novemberrevolution 1918/19 und zur Weimarer Reichsverfassung zurückverfolgen. Vergleicht man die Geschichte des Fürsorge- bzw. Sozialhilfe- und Erwerbslosenrechts in der Weimarer und in der Bundesrepublik Deutschland miteinander, lassen sich nämlich „Kontinuitäten des Begründungszusammenhanges, der gesetzlichen Legitimierung und der praktischen Ausgestaltung von erzwungenen Arbeitseinsätzen“ kaum übersehen.² In den folgenden Ausführungen geht es daher um Erfahrungen, die seinerzeit mit vergleichbaren Konzepten gemacht wurden, wie sie Peter Hartz später präsentierte, und um andere interessante Parallelen zur Gegenwart. Eine davon ist besonders frappierend, hieß ein Hauptprotagonist staatlicher Reformen in der Weimarer Republik doch – man höre und staune – Gustav Hartz. Da dieser schon ganz ähnliche Pläne zur Umstrukturierung des Sozialstaates wie Peter Hartz entwickelte, werden hier dessen Namensvetter, die Zeit, in der er lebte, und seine politischen Reformideen in Grundzügen vorgestellt.

1 Vgl. H.-Dieter Kantel, Grundsicherungsarbeit. Armuts- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz IV, Wiesbaden 2008, S. 15 ff.

2 Siehe Harald Rein, Zwangsdienste in Deutschland, in: Agenturschluss (Hg.), Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg 2006, S. 110 f.

1.1 Die wichtigsten Sozialreformen im und nach dem Ersten Weltkrieg

Neben einer Anerkennung der Gewerkschaften als Verhandlungspartnerinnen und ersten Ansätzen zu einer Mitbestimmung auf der Betriebsebene brachte die Kriegssituation von 1914 bis 1918 auch Verbesserungen im Hinblick auf die Erwerbslosenfürsorge und die Armenunterstützung mit sich: Solche bisher von einer strengen Bedürftigkeitsprüfung abhängigen und traditionell mit dem Verlust der Bürgerrechte verbundenen Unterstützungsleistungen wurden nunmehr in Not geratenen Soldatenfamilien zuteil, ohne dass man sie den gleichen entwürdigenden Prozeduren aussetzte. Hier zeichnete sich Eckart Pankoke zufolge „ein neuer Geist des öffentlichen Umgangs mit der sozialen Not“ ab, und zwar vor allem auf der kommunalen Ebene, die dafür zuständig war.³ Allerdings ging die Ergänzung der Armen- durch die Kriegswohlfahrtspflege mit einer Spaltung der Fürsorgeempfänger/innen in zwei Statusgruppen einher: „Neben die herkömmlichen Armen, die ‚kraft ihres Daseins‘ zu unterstützen waren, traten die ‚Sonderopfer‘ des Krieges, die man nicht mit dem Odium der Armenunterstützung belasten wollte. Das betraf primär die Familienunterstützung für Ehefrauen und Kinder von einberufenen Soldaten, die Fürsorge für Kriegsbeschädigte und ihre Familien sowie die Versorgung der Kriegshinterbliebenen, der Witwen und Waisen, daneben aber auch die Sonderfürsorge für solche Kreise, die durch Krieg und Inflation wirtschaftlich so stark geschädigt waren, dass sie Fürsorgeempfänger werden mussten.“⁴

Ein historisches Paradoxon bestand darin, dass ausgerechnet der Erste Weltkrieg die Weichen für den Durchbruch des Sozialstaatsgedankens in Deutschland stellte. Nach der sich lange vorher abzeichnenden Niederlage des Kaiserreiches konnte diese Entwicklung auch nicht mehr rückgängig gemacht werden, weil deren entschiedenste Kritiker durch das von ihnen verschuldete Kriegsabenteuer an gesellschaftlicher Macht und politischem Einfluss verloren. Gabriele Metzler vertritt daher die These, „daß der im Krieg konsequent eingeschlagene Kurs in Richtung eines interventionistischen Wohlfahrtsstaates nach 1918 unumkehrbar war. Sozialstaatlichkeit gehörte zur Raison d'être der Republik.“⁵

-
- 3 Siehe Eckart Pankoke, *Die Arbeitsfrage. Arbeitsmoral, Beschäftigungskrisen und Wohlfahrtspolitik im Industriezeitalter*, Frankfurt am Main 1990, S. 136
 - 4 Michael Stolleis, *Historische Grundlagen. Sozialpolitik in Deutschland bis 1945*, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv Koblenz (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1: *Grundlagen der Sozialpolitik*, Baden-Baden 2001, S. 277
 - 5 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall*, 2. Aufl. Stuttgart/München 2003, S. 85

Noch unter der letzten kaiserlichen Regierung des Prinzen Max von Baden, welcher erstmals auch zwei Sozialdemokraten (Philipp Scheidemann und Gustav Bauer als Staatssekretär des Reichsarbeitsamtes) angehörten, ging aus der Kriegswohlfahrtspflege im Oktober 1918 die Kriegserwerbslosenfürsorge hervor, die im Falle der Arbeitslosigkeit und der Bedürftigkeit zunächst 26, später 52 Wochen lang gezahlt werden sollte. Mit seinem ersten offiziellen Erlass, der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918, traf der in den Revolutionstagen von MSPD und USPD gebildete Rat der Volksbeauftragten eine zunächst auf ein Jahr befristete Nachfolgeregelung, die bis 1927 in Kraft blieb. „Während sie sich einerseits in vielem an die Kriegserwerbslosenfürsorge anlehnte und wie diese viele Mängel und Konstruktionsfehler aufwies, stellte sie andererseits eine relativ großzügige sozialpolitische Lösung dar, die in erster Linie der Furcht vor dem Verlust der politischen Stabilität zu verdanken war. Letztlich bot sich in der Erwerbslosenfürsorge vom November 1918 der noch unentwickelte Kern einer systematischen und auf Dauer angelegten Arbeitsmarktpolitik dar, die einen entscheidenden Bruch zur Arbeitslosenpolitik der Wilhelminischen Ära vollzog. Der Grundstein für den Aufbau eines umfassenden Systems der sozialen Sicherung der Arbeitslosen in Deutschland war damit gelegt.“⁶

Dass es unmittelbar nach Kriegsende zu einer verhältnismäßig generösen Regelung der Erwerbslosenfürsorge und zu Sonderzahlungen der Unternehmen an Kurzarbeiter/innen kam, verdankte sich, wie Peter Lewek in seiner Untersuchung zur Erwerbslosenpolitik der Weimarer Republik bemerkt, der Angst etablierter Politiker und einflussreicher Wirtschaftskreise vor dem Bolschewismus.⁷ Millionen Kriegsheimkehrer (noch im Besitz von Schusswaffen) einerseits und Rüstungsarbeiter/innen, die bisher gut verdient und nun keine berufliche Perspektive mehr hatten, bedeuteten zweifellos erheblichen sozialen Zündstoff.

Die Gemeinden wurden verpflichtet, eine über die Armenpflege hinausgehende Fürsorge für über 14 Jahre alte Personen zu schaffen, die infolge des Krieges durch Erwerbslosigkeit bedürftig, arbeitsfähig und arbeitswillig waren. Zwar kannte die Erwerbslosenfürsorge keinen Berufs- und Statusschutz, zumutbar war nachgewiesene Arbeit aber nur, wenn ein „angemessener ortsüblicher Lohn“ gezahlt wurde. Wie rigide die Zumutbarkeit geregelt war, kann man an dem Umstand erkennen, dass es keinerlei Sperrzeitbestimmungen gab, der Unterstützungsanspruch bei Ablehnung zumutbarer Arbeit vielmehr sofort vollständig entfiel.⁸

6 Peter Lewek, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, Stuttgart 1992, S. 58

7 Vgl. ebd., S. 65

8 Vgl. Johannes Steffen, Notstandsarbeit – Fürsorgearbeit – Pflichtarbeit – Freiwilliger Arbeitsdienst. Die öffentlich geförderte bzw. erzwungene Beschäftigung in der Weimarer Republik 1918/19 bis 1932/33, Bremen, Juni 1994, S. 17

Ähnlich scharf wie das Zumutbarkeitsregime der Erwerbslosenfürsorge war ihre Bedürftigkeitsprüfung, von welcher nicht bloß direkt Betroffene, sondern auch mit dem Antragsteller in einer Wohnung zusammenlebende Verwandte erfasst wurden, die nach geltendem Recht gar nicht zum Unterhalt verpflichtet waren.⁹ Hierdurch wurden jedoch keineswegs die Familienbande gestärkt, wie man amtlicherseits hoffte, sondern umgekehrt eher zerstört: Besonders jüngere Erwerbslose, denen man die Unterstützung kürzte oder versagte, zogen bei ihren Eltern aus und gründeten selbst einen Hausstand.

Hinsichtlich der Unterstützungssätze hatten die Gemeinden, deren Kosten das Reich zur Hälfte und die Länder zu einem Drittel übernahmen, einen großen Ermessensspielraum. Zwischen 1919 und 1923 begann jedoch, was die Weimarer Republik am Ende untergrub und es den Nazis leicht machte, sie sturmreif zu schießen: die schrittweise Kürzung der Leistungen für Erwerbslose in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Kaum hatten sich die gesellschaftlichen Verhältnisse im Sinne einer Wiederherstellung der bürgerlichen Ordnung „normalisiert“, begrenzte die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 15. Januar 1919 deren Unterstützungssätze reichseinheitlich nach oben. Je mehr sich die revolutionäre Aufbruchstimmung verflüchtigte, umso stärker drangen Unternehmer und Regierungsparteien auf eine Rücknahme sozialpolitischer Errungenschaften der Umbruchzeit. Während sich das Reich und die Länder aus der Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge, die vorerst nicht erhöht wurde und durch den inflationären Preisauftrieb enorm an Kaufkraft verlor, immer stärker zurückzogen, mussten Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen die Kosten ab 1. November 1923 über paritätische Beiträge selbst tragen.

In demselben Maße, wie die „unterstützende Erwerbslosenfürsorge“ abgebaut wurde, wurde die „produktive Erwerbslosenfürsorge“ (später: „wertschaffende Erwerbslosenfürsorge“) auf- und ausgebaut. Diese basierte auf dem Grundgedanken, dass Leistungsbezieher/innen auch Gegenleistungen zu erbringen hätten. Mit der Verordnung zur Erwerbslosenfürsorge vom 15. Oktober 1923 wurde die unentgeltliche Pflichtarbeit eingeführt, was mit der Weimarer Reichsverfassung kaum vereinbar war. Seither sollten die Gemeinden ihre Unterstützung möglichst von einer Arbeitsleistung der Betroffenen abhängig machen, die bis zu 24 Stunden (bei schwerer körperlicher Belastung: bis zu 16 Stunden) wöchentlich dauern durfte. Es ging den Behörden hauptsächlich darum, mit solchen Pflichtarbeiten die Arbeitswilligkeit der Erwerbslosen zu testen und diese im Weigerungsfall von staatlichen Transferleistungen auszuschließen. Viele der

9 Vgl. dazu und zum Folgenden: Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, Mit einem Vorwort von Peter-Christian Witt, Berlin 1990, S. 377 und S. 388

Erwerbslosen, die größtenteils in Berlin lebten, wurden von den Neuregelungen hart getroffen: „Durch den Fortbestand der Bedürftigkeitsprüfung verloren sie den durch ihren Beitrag an und für sich erworbenen Unterstützungsanspruch. Durch die Verschärfung der Arbeitspflicht, die nunmehr fast einem Arbeitszwang gleichkam, wurden sie zu Objekten gesamtstaatlicher und kommunaler Arbeitsmarktpolitik.“¹⁰

In der Arbeitsverwaltung wie im Finanzministerium herrschte die überaus optimistische, um nicht zu sagen: unrealistische Einschätzung vor, mit der produktiven Erwerbslosenfürsorge würden die Ausgaben sinken. Schon recht bald kehrte allerdings Ernüchterung bei den Verantwortlichen ein, denn schnell stellte sich heraus, dass die Beschäftigung der Erwerbslosen nicht nur sehr viel mehr kostete als die bloße Unterstützung, sondern auch erheblich mehr, als veranschlagt worden war.¹¹ Ein Resultat der Kluft zwischen übertriebenen Erwartungen und harter Wirklichkeit bestand darin, dass weniger Notstandsarbeiten finanziert oder dass normale Aufgaben der öffentlichen Hand zu solchen umdefiniert, also reguläre Stellen vernichtet und Arbeitnehmer/innen, die sie sonst besetzt hätten, verdrängt wurden.¹²

Träger der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren gemäß den Bestimmungen des Reichsarbeitsministeriums fast ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts, vor allem Gemeinden und Gemeindeverbände. Obwohl die Notstandsarbeiten dem „Neubau des Wirtschaftslebens“ dienen, volkswirtschaftlich wertvoll sein und zusätzlichen Charakter tragen sollten, handelte es sich dabei oft um die Erledigung von Regelaufgaben. Dies gilt etwa für Bau- und Reinigungsarbeiten der Gemeinden, für die sie zwangsverpflichtete Erwerbslose einsetzten, um Lohnkosten zu sparen, was Kritiker/innen auf den Plan rief: „Weil das vermeintliche Instrument zur Prüfung der Arbeitswilligkeit der Erwerbslosen sich in ein Mittel zur Entlastung der Kommunalhaushalte auf Kosten der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppe verwandelte, setzten die Gewerkschaften der Pflichtarbeit wachsenden Widerstand entgegen.“¹³

Trotz mancher Rückschläge wurde das Weimarer System der sozialen Sicherung gegen Mitte der 1920er-Jahre in einigen Teilbereichen ausgebaut. Durch eine Änderung der Ausführungsvorschriften zur Erwerbslosenfürsorge wurde am 2. Mai 1925 festgelegt, dass die Träger der Pflichtarbeit den Erwerbslosen für

10 Peter Lewek, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, a.a.O., S. 149

11 Vgl. Karl Christian Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, a.a.O., S. 511

12 Vgl. ebd., S. 516

13 Karl Christian Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, a.a.O., S. 381

Mehraufwendungen, die ihnen bei ordnungsmäßiger Ausführung der zugewiesenen Arbeiten entstanden, eine angemessene Entschädigung gewähren sollten. Weiter hieß es, dass diese (bei den sog. 1-Euro-Jobs wieder eingeführte) Mehraufwandsentschädigung nicht als Entgelt anzusehen bzw. auf die während der Tätigkeit gezahlte Hauptunterstützung anzurechnen war.

Da die Anzahl der Langzeiterwerbslosen und damit jener Menschen stark zunahm, die ihren Anspruch auf Erwerbslosenfürsorge endgültig ausgeschöpft hatten, verabschiedete der Reichstag mit dem *Gesetz über eine Krisenfürsorge für Erwerbslose* vom 19. November 1926 eine die Unterstützung der Betroffenen zeitlich unbegrenzt sichernde Anschlussregelung. Mit der neuen Leistung, die das Reich zu drei Vierteln und die Gemeinden zu einem Drittel finanzierten, war ein abgestuftes Hilfesystem für Erwerbslose entstanden. Trotz mehrerer Anläufe unterschiedlicher Regierungen scheiterten die Bemühungen zur Schaffung einer mehr als nur vorläufigen Arbeitslosenversicherung. Dabei hatte das Versicherungsprinzip mit dem *Arbeitsnachweisgesetz* 1922/23 über die Beitragspflicht in der Erwerbslosenfürsorge und die Leistungsgewährung nach dem Lohn bzw. den entrichteten Beiträgen längst Einzug gehalten.

Erst nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen Reichsregierung, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden kam die Arbeitslosenversicherung als vierter Sozialversicherungszweig hinzu. Dass es so lange gedauert hatte, bis das Risiko der Erwerbslosigkeit im *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG) vom 16. Juli 1927 dauerhaft abgesichert wurde, war keineswegs versicherungsmathematischen Problemen geschuldet, es zu kalkulieren. Vielmehr erreichte die Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft damit insofern eine ganz neue Qualität, als Lohnarbeiter/innen fortan nicht mehr sofort existenziell bedroht waren, wenn sie entlassen wurden, weshalb sich das Kapital und seine Verbände äußerst schwer taten, die Reform zu unterstützen. Da die Erwerbslosen zumindest tendenziell der Notwendigkeit enthoben wurden, mit ihren Schicksalsgenoss(inn)en und den Berufstätigen in Konkurrenz um die wenigen Arbeitsplätze zu treten, veränderte sich das Kräfteverhältnis zwischen Unternehmern und Beschäftigten zugunsten der Letzteren.¹⁴

Durch den Übergang vom Fürsorge- zum Versicherungsprinzip wurde die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Weimarer Republik auf eine neue Stufe gehoben, wiewohl die Unterstützungssätze für manche Erwerbslose jetzt niedriger als zuvor ausfielen. Gleichzeitig nahm die Arbeitslosenunterstützung, wenngleich noch sehr unvollkommen, den Charakter einer Lebensstandard-, also nicht bloß einer reinen Existenzsicherung an. Sozialstaatlichkeit war jedoch nie frei von behördlichen Kontroll-, Zwangs- und Disziplinierungsmaßnahmen. Sie

14 Vgl. ebd., S. 4

schloss z.B. neben der Alimentation von Erwerbslosen immer die Repression gegenüber Leistungsempfänger(inne)n ein, wie auch die Praxis während der Weimarer Republik bewies. Von einer „sozialen Hängematte“ konnte im Zusammenhang mit dem Arbeitsnachweis wirklich keine Rede sein. „Die dominierende Rolle der Kontrollmaßnahmen im Alltagsleben der Arbeitslosen zeigt sich schon daran, daß ‚Stempeln‘ in der Umgangssprache zum Synonym für den Zustand der Arbeitslosigkeit überhaupt wurde.“¹⁵

Unternehmer, Kapitalverbände und wirtschaftsnahe Politiker unterschiedlicher Parteien hegten aber Befürchtungen, dass die Arbeitslosenversicherung zu einer Stärkung der Gewerkschaften führen und außerdem die Arbeitsmotivation der Erwerbslosen untergraben könnte, zumal in- und ausländische Ökonomen entsprechende Argumentationslinien entwickelt hatten, die im Fall einer Konjunkturkrise einen Konfrontationskurs rechtfertigten.¹⁶ Bei der Arbeitslosenversicherung handelte es sich einerseits um die „bedeutsamste“ und andererseits um eine „höchst glücklose Errungenschaft“ der Weimarer Republik für das deutsche System der sozialen Sicherung.¹⁷ Mit diesem Teilerfolg der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung war nämlich keine umfassende Demokratisierung des Systems verbunden.

Für die administrative Umsetzung des AVAVG waren 361 Arbeitsämter, 13 Landesarbeitsämter sowie die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zuständig, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit drittelparitätischer Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Arbeitsministers unterstand. Da der Winter 1928/29 hart und die Konjunktur nicht stabil war, stieg die Zahl der zu unterstützenden Erwerbslosen so stark, dass die neue Versicherung bereits kurz nach ihrer Gründung in finanzielle Schwierigkeiten geriet. Im Mai 1929 beauftragte die Reichsregierung auf Vorschlag des damaligen Arbeitsministers Rudolf Wissell (SPD) eine aus acht Reichstagsabgeordneten und je fünf Vertretern der Tarifvertragsparteien, öffentlichen Körperschaften sowie „Wissenschaft und Praxis“ bestehende „Sachverständigenkommission für Fragen der Arbeitslosenversicherung“ damit, Vorschläge für eine Reform zu unterbreiten, ohne dass diese unmittelbar Eingang in die Gesetzentwürfe der Regierung fanden.

Letztere konnte das Problem einer sich fast ohne „Erholungspausen“ verschärfenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise mit sinkenden Einnahmen

15 Ebd., S. 419

16 Vgl. Christian Berringer, Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosenversicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien im Vergleich 1928–1934, Berlin 1999, S. 104 f.

17 Siehe Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880–1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1983, S. 103

des Staates wie der Sozialversicherung bei gleichzeitig wachsendem Massenelend nicht lösen. Aufgrund der bestehenden und sich unter Krisenbedingungen noch weiter zugunsten des Kapitals verschiebenden Kräfteverhältnisse wurden die (An-)Rechte von abhängig Beschäftigten wie Erwerbslosen schrittweise abgebaut, während die Unternehmensgewinne unangetastet blieben. In der öffentlichen und Fachdiskussion herrschte die Forderung nach Kürzung der Lohnersatzleistungen sowie der Bezugsdauer bei gleichzeitiger Verlängerung der Sperrzeiten vor. Neben dem „Stempeln“ spielte die „Aussteuerung“ im Leben der Arbeitslosen daher eine Hauptrolle. Gemeint war hiermit das nach verkürzten Fristen erfolgende Herabsinken von einem höheren in ein niedrigeres Unterstützungssystem, was nicht nur hieß, weniger Geld zur Verfügung zu haben sowie sich selbst und die eigene Familie immer schlechter ernähren zu können, sondern auch, einen weiteren Statusverlust zu erleiden.

Gleichwohl beschränkte Politik, Wirtschaft und Wissenschaft diesen Weg. Dabei verwechselte man die Beschleunigung der doppelten Aussteuerung (von der Arbeitslosenunterstützung der Versicherung über die hauptsächlich vom Reich getragene Krisenfürsorge zur kommunalen Wohlfahrtshilfe) mit einer Konsolidierung des bestehenden Unterstützungssystems und des Staatshaushalts. Wenn man nach Ablauf der entsprechenden Frist von der Erwerbslosenzur Wohlfahrtspfürsorge wechselte, war die Bedürftigkeitsprüfung noch schärfer. Regelmäßig blieben 50 Prozent, teilweise sogar bis zu 80 Prozent der Erwerbslosen auf der Strecke, wofür neben den rigiden Maßnahmen der Kommunalverwaltungen zum Schutz ihrer Etats die Scham und Scheu vieler Betroffener verantwortlich waren, die als entehrend, wenn nicht anrüchig empfundene Armenpflege in Anspruch zu nehmen.¹⁸ Das sozialpolitische Denken dieser Periode blieb weitgehend den Schlüsselbegriffen und Konzeptionen der Vorkriegszeit verhaftet: „Im Gefolge der Wirtschaftskrise, als es um die Frage ging, ob es nicht notwendig sei, soziale Errungenschaften wieder preiszugeben, wurde dieses Denken dann geradezu reaktionär im Sinne einer Rückkehr zu den ‚originär‘ Bismarckschen Maximen, die nun vielfach volkstumpolitischer aufgeladen wurden.“¹⁹

18 Vgl. Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, a.a.O., S. 427

19 Lothar Machtan, *Einleitung*, in: ders. (Hg.), *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*, Frankfurt am Main/New York 1994, S. 20