

# Gemeinden und Verbände als Gesetzgeber – Arbeitslosenrecht im Kaiserreich

PD DR. PETER COLLIN, FRANKFURT A.M.

## I. Der defizitäre gesetzliche Handlungsrahmen

Bis zur gesetzlichen Regelung in der Weimarer Republik durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAG) 1927<sup>1</sup> und insbesondere im Deutschen Kaiserreich war das Recht der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung weitgehend gesetzesfreies Recht und weitgehend ein Recht ohne Staat. Dies erklärt auch, warum seine Geschichte bisher so wenig Aufmerksamkeit gefunden hat.<sup>2</sup> Dieses fehlende juristische Interesse findet sich schon bei den Zeitgenossen. Die ersten Beiträge in juristischen Periodika finden sich, soweit sich das überblicken lässt, erst nach dem Erlass des Stellenvermittlergesetzes von 1910, mit dem die Tätigkeit privater Stellenvermittler erheblich eingeschränkt wurde<sup>3</sup> – überspitzt gesagt: Zur Aktivierung juristischer Problemreflektion bedarf es immer erst eines Gesetzes.

Natürlich – gänzlich frei von staatlichem Recht war die Materie auch in der Kaiserzeit nicht. Das Armenrecht des preußischen Allgemeinen Landrechts (ALR) verpflichtete den Staat zur Hilfe für diejenigen, die es nicht schaffen, selbst für ihren Unterhalt zu sorgen und wies ihn an, arbeitsfähigen Armen Arbeit zuzuweisen.<sup>4</sup> Hierbei handelt es sich jedoch nur um eine allgemeine »Verwaltungsmaxime«.<sup>5</sup> Erstens resultierten daraus keine subjektiven Rechte der Betroffenen und zweitens existierte diese staatliche Verpflichtung nur subsidiär gegenüber anderweitiger Unterstützung. Teilweise ersetzt wurden die ALR-Bestimmungen durch das Gesetz über die Armenpflege von 1842,<sup>6</sup> welches wegen der neu eingeführten Freizügigkeit die Verwaltungskompetenzen für die Armenhilfe neu konfigurieren musste. Es handelte sich aber um ein reines Zuständigkeitsverteilungsgesetz ohne leistungsrechtliche Elemente. Mit dem Problem der Arbeitslosigkeit befasst sich dieses Gesetz nicht. Dies geschah im fast zeitgleich ergangenen Gesetz über die Landstreicher, das Gefängnisstrafen für leistungsunwillige Unterstützungsempfänger vorsah.<sup>7</sup> Mit der Rechtsvereinheitlichung im Deutschen Reich wurden diese polizeistrafrechtlichen Vorschriften abgeschafft und die Zuständigkeitsbestimmungen neu konfiguriert, aber auch hier bildete sich kein eigenständiges Leistungsrecht heraus, allenfalls wurden mögliche Bedarfe

<sup>1</sup> Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16.7.1927 (RGBl. I S. 187).

<sup>2</sup> Ausnahme war ein Sammelband von 1991, wobei der Beitrag über das Kaiserreich von einem Historiker stammte, *Faust, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Kaiserreichs*, in: Benöhr (Hrsg.), *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte*, 1991, S. 105 ff.

<sup>3</sup> Stellenvermittlergesetz vom 2.7.1910 (RGBl. S. 860).

<sup>4</sup> §§ 1-2 II 19 ALR 1794.

<sup>5</sup> Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution*, 2. Aufl., 1989, S. 129.

<sup>6</sup> Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31.12.1842, PrGS 1843 S. 8.

<sup>7</sup> § 6 Nr. 2 i.V.m. § 2 Gesetz über die Bestrafung der Landstreicher, Bettler und Arbeittsscheuen vom 6.1.1843, PrGS S. 19.

typisiert.<sup>8</sup> Hinzu kommt das schon erwähnte Stellenvermittlergesetz von 1910. Als arbeitsmarktpolitisches Recht lässt es sich nur indirekt einordnen. Denn letztlich handelte es sich um gewerbeordnungsrechtliches Konzessionsrecht, welches die Zulassungsbedingungen für private Stellenvermittler enorm verschärfte, indem es eine Bedürfnisprüfung einführte. Dies hatte dann in der Tat arbeitsmarktpolitische Effekte, denn das Bedürfnis war immer dann zu verneinen, wenn im betreffenden Ort ein öffentlicher Arbeitsnachweis vorhanden war. Also eine Einrichtung bestand, die Informationen über das Stellenangebot einholte und diese Informationen an Arbeitssuchende weitergab.<sup>9</sup> Das Stellenvermittlergesetz ist somit auch als Instrument zur Stärkung des öffentlichen Arbeitsnachweises zu sehen.<sup>10</sup> Aber auch dieses Gesetz enthielt keine Bestimmungen zur aktiven Ausgestaltung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung. Derartiges findet sich nur in Sondergesetzen mit einem extrem schmalen Anwendungsbereich.<sup>11</sup>

Daneben existierten untergesetzliche administrative Richtlinien, die sich mit der Arbeitslosigkeit befassen, was es immerhin rechtfertigen würde, zwar von einem Recht ohne Gesetz, aber nicht ohne Staat zu sprechen. Knapp gesagt, fehlte es diesen Richtlinien aber ganz überwiegend an konkreten verbindlichen Vorgaben. Bei (fördernden) Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit bewegten sich die Gemeinden im Bereich der reinen nichtpolizeilichen Selbstverwaltung. Hier blieben dem Staat fachliche Eingriffsrechte weitgehend verwehrt. Demzufolge findet man überwiegend auch nur Direktiven an die Mittelbehörden, denen aufgegeben wird, ihrerseits den Aufbau öffentlicher Arbeitsnachweise zu fördern.<sup>12</sup> Das Problem der Arbeitslosigkeit war also kaum staatlich reguliert; Forderungen nach Erlass eines Reichsgesetzes, gar nach gesetzlicher Einführung einer Arbeitslosenversicherung lehnte die Regierung ab – auch weil nach damaligen Modellvorstellungen von der Organisation der Arbeitslosenversicherung (s. u.) die Rolle der Gewerkschaften aufgewertet worden wäre.<sup>13</sup>

## II. Arbeitsnachweisregulierung durch Kommunen, Private und Vereine

Ungeachtet dessen bedurfte es eines geregelten Umgangs mit dem Problem der Arbeitslosigkeit, auch wenn sie sich nicht in Form anhaltender Massenarbeitslosigkeit äußerte. In den

<sup>8</sup> Dorn, ZNR 15 (1993), S. 12-34, 15 f.

<sup>9</sup> § 2 Nr. 2 Stellenvermittlergesetz vom 2.7.1910 (RGBl. S. 860).

<sup>10</sup> Schmid, AÖR 27 (1911), S. 386 ff., 390.

<sup>11</sup> Art. IIa Gesetz wegen Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 15.7.1909 (RGBl. S. 705); § 19 Gesetz über den Absatz von Kalisalzen vom 25.5.1910 (RGBl. S. 775).

<sup>12</sup> Übersicht über die administrativen Regelungsaktivitäten in den deutschen Einzestaaten: Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich, Teil II, 1906, S. 211 ff.; Becker/Bernhard, *Die gesetzliche Regelung der Arbeitsvermittlung in den wichtigsten Ländern der Erde*, 1913, S. 15 ff. Abdruck etlicher entsprechender Erklasse in: Verband deutscher Arbeitsnachweise (Hrsg.), *Jahrbuch 1911/1912*.

<sup>13</sup> Zimmermann, *Arbeitslosigkeit in Deutschland*, 2006, S. 203.

letzten 25 Jahren vor Ende des Kaiserreichs betrug sie durchschnittlich 2,6 %, konnte aber bei Konjunkturbrüchen in bestimmten Industrierevieren schnell auf bis zu 30 % anwachsen und Winterarbeitslosigkeit war für manche Berufsgruppen, vor allem die Bauarbeiter, ohnehin ein regelmäßig auftretendes Phänomen.<sup>14</sup> Neben kommunalen Notstandsarbeiten, die sich vor allem an ungelernte Arbeiter richteten, war Arbeitsvermittlung das Mittel der ersten Wahl. Arbeitsvermittlung erfolgte im Wesentlichen durch Arbeitsnachweise. Auch das Arbeitsnachweiswesen bedurfte, abgesehen von den schon erwähnten gewerbeordnungsrechtlichen Aspekten, einer rechtlichen Regulierung und zwar sowohl im Hinblick auf die organisatorische Verfasstheit als auch in Bezug auf das Leistungsprofil und die Leistungsbedingungen.

Die organisatorische Regelung der Arbeitsnachweise war eine eminent politische Angelegenheit, da damit arbeitsmarktpolitische Steuerungswirkungen verbunden waren. Vereinfacht gesagt: Lag der Arbeitsnachweis in den Händen von Arbeitgebern, konnten diese damit Arbeitskräftelenkung in ihrem Sinne vornehmen und Unruhepotential von ihren Fabriken fernhalten. Lag er in den Händen von Gewerkschaften, konnten diese damit ihre Mitgliederbasis erweitern und Unternehmen unter Druck setzen. Insgesamt präsentierte sich die Organisationslandschaft noch viel mannigfaltiger. Generell lässt sich unterscheiden zwischen Arbeitsvermittlung im Rahmen der Armenpflege, gewerblichen Arbeitsnachweisen, Arbeitgebernachweisen, gewerkschaftlichen Arbeitsnachweisen, Innungsnachweisen, kommunalen Nachweisen, tarifvertraglichen Nachweisen und den Nachweisen charitativer Vereine.<sup>15</sup> Die größte Rolle spielten neben den privaten Stellvermittlern die Arbeitgebernachweise und mehr und mehr die kommunalen Arbeitsnachweise – auch wenn, wie zu zeigen sein wird, solche Typisierungen nur bis zu einem bestimmten Grad tragen. Dies ist auch deshalb wichtig hervorzuheben, weil man keinesfalls von einem homogenen organisatorischen Rechtsregime der Arbeitsnachweise ausgehen kann. Eigentlich gestaltete sich dies in jedem Ort anders. Dies galt auch für die mächtigen Arbeitgebernachweise. So vermittelten die Nachweise des Gesamtverbandes Deutscher Metallindustrieller 1910 etwa 230.000 Stellen, waren aber nur an 25 Standorten tätig; in den Orten, wo sie nicht tätig waren, traten die kommunalen Arbeitsnachweise als Akteur stärker hervor.<sup>16</sup> Man sieht also, dass es sich schon aus diesem Grunde um eine stark fragmentierte Ordnung handelte. Noch komplexer wurde das dadurch, dass die Arbeitgebernachweise *je nach Branche* stärker oder schwächer vor Ort präsent waren.

Das normative Gerüst der Arbeitgebernachweise soll anhand der Statuten des den rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau beherrschenden Zechenverbandes von 1909 verdeutlicht werden, dessen Bedeutung schon darin sichtbar wird, dass er 1910 annähernd 200.000 Vermittlungen durchgeführt hat.<sup>17</sup> Sie sind deshalb ein gutes Beispiel, weil dieser

Arbeitgeberverband den radikal gewerkschaftsfeindlichen Teil des Unternehmerlagers repräsentiert<sup>18</sup> und sich daher die Interessengegensätze bei der Regulierung der Arbeitsnachweise gut verdeutlichen lassen.

Grundsätzlich unterschied sich die Gesamtanlage der Regelung des Arbeitsnachweises nicht von anderen Arbeitgebernachweisen.<sup>19</sup> § 3 der Satzung des Zechenverbandes<sup>20</sup> machte klar, dass es sich um einen Zwangsnachweis handelte: Alle verbandsangehörigen Unternehmen verpflichteten sich, ihre Arbeitskräfte nur über Vermittlung des Arbeitsnachweises einzustellen. Umgekehrt bedeutete das für die Arbeitnehmer, dass sie nur dann im Revier Arbeit bekamen, wenn sie sich an den Zechenverband wendeten. Widerspruch riefen aber Bestimmungen hervor, die letztlich auf ein gänzlich im Unternehmerinteresse stehendes System der Arbeitskräftelenkung zielten. § 4 nahm im Ergebnis nur dann Arbeitnehmer in die Vermittlung auf, wenn sie schon gekündigt hatten. Mit anderen Worten: Es war ihnen – wenn man die Vorschrift ernst nahm – nicht möglich, sich aus einem laufenden Arbeitsverhältnis heraus auf eine neue Stelle zu bewerben. Und § 5 legte zumindest nahe, dass ein Bewerber auch Betrieben zugewiesen werden konnte, in denen er eigentlich gar nicht arbeiten wollte. Auf öffentlichen Protest<sup>21</sup> hin war der Zechenverband gezwungen, klarstellende Regelungen zu erarbeiten, in denen sowohl eine Bewerbung vor Kündigung des alten Arbeitsverhältnisses für zulässig erklärt als auch ausgeschlossen wurde, den Bewerber auf eine von ihm nicht gewünschte Stelle zu vermitteln.<sup>22</sup> Sichtbar wird also, dass die rechtliche Ausgestaltung der Arbeitsnachweise kein bloß technisches Organisationsrecht war, sondern Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen.

Dies gilt auch für das Recht der kommunalen Arbeitsnachweise. Gemeinsam ist jenen erst einmal eine relativ einheitliche Regelungsstruktur: Statuten regelten die organisatorischen Fragen, also die Aufbauorganisation, Geschäftsordnungen das Prozedere, also die Ablauforganisation. Allerdings konnten sich die kommunalen Nachweise in ihrer Organisation beträchtlich unterscheiden und das hatte auch Konsequenzen für die Verfahren. So war der Münchener Arbeitsnachweis eine in die Kommunalverwaltung integrierte Einrichtung.<sup>23</sup> In Berlin haben wir es dagegen mit einem organisatorischen Arrangement zu tun, welches Elemente des vereinsmäßigen, des munizipalen und des tariflichen Arbeitsnachweises miteinander verband. Als übergeordnete Organisation wirkte der Berliner Zentralverein für Arbeitsnachweise, ein privatrechtlicher Verein. Der Vorstand bestand größtenteils aus bürgerlichen Honoratioren. Seit 1898 allerdings schrieb das Statut die Aufnahme von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern vor, die wiederum dem beisitzenden Ausschuss des

<sup>18</sup> Letztlich ersetzte der Arbeitsnachweis das bisherige System der »schwarzen Listen«; für den Hinweis danke ich Michael Kittner.

<sup>19</sup> Siehe z.B. § 2 Geschäftsordnung für den Arbeitsnachweis des Arbeitgeberverbandes für das Baugewerbe zu Königsberg i. Pr. (ca. 1909), abgedr. in: GDS, Bd. IV.3/4, 2004, Nr. 15; allgemein Faust (Fn.2), S. 115.

<sup>20</sup> Bestimmungen über den Arbeitsnachweis, abgedr. in: GDS, Bd. IV.3/3, 1997, Nr. 90.

<sup>21</sup> Siehe auch (red.), Der Arbeitsmarkt XIII (1909/1910) Nr. 10, Sp. 466 f.

<sup>22</sup> Erklärungen der Vertreter des Zechenverbandes zur Auslegung der Arbeitsnachweisbestimmungen, zit. nach: Schreiben des preußischen Ministers für Handel und Gewerbe Reinhold Sydow an den Reichskanzler Theobald von Bethmann Hollweg vom 22.11.1909, abgedr. in: GDS (Fn. 20), Nr. 90 (S. 356).

<sup>23</sup> Statut des Städtischen Arbeitsamtes München 1895, in: Jastrow (Hg.), Die Einrichtung von Arbeitsnachweisen und Arbeitsnachweisverbänden, 1898, S. 98 ff.

Berliner Gewerbegeberts zu entnehmen waren,<sup>24</sup> was einem zu jener Zeit einflussreichen Modell für öffentliche kommunale Nachweise entsprach.<sup>25</sup> Hinzu kommt die Einbettung in die Gemeindeverwaltung erstens durch kommunale Finanzzuschüsse, stetig steigend von 3.000 Mark 1891 auf 144.000 Mark 1913 und zweitens ganz verstärkt seit 1913 durch die Einräumung eines mehrheitssichernden Stimmrechts, Initiativrechten des Magistrats und die Überweisung der Vereinsverwaltung an eine gemischte städtische Deputation.<sup>26</sup>

Die operative Arbeit der Arbeitsvermittlung vollzog sich vor allem in branchenbezogenen Arbeitsnachweisen, von denen ausweislich einer Statutensammlung<sup>27</sup> zwölf nachgewiesen werden können – von den Bäckern über die Schlosser bis zum Tapeziergewerbe. Diese Einzelnachweise sind Hybridformen aus vereinsmäßiger Organisation und Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Kooperation. Geleitet wurden die Nachweise von durch den Zentralverein eingerichteten Kuratorien<sup>28</sup>, in deren Bildung aber die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen oft einbezogen wurden, und zwar in dem Sinne, dass sie die Repräsentanten der Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer im paritätisch besetzten Kuratorium stellten, dessen Vorsitzender aber aus dem Zentralverein kommen musste.

Was die Organisation der Arbeitsvermittlung selbst betrifft, gleichen sich die Reglements der dem Berliner Zentralverein unterstehenden Arbeitsnachweise<sup>29</sup> über weite Strecken. Die Arbeitnehmer mussten regelmäßig erscheinen, bei mehrmaligem Nichterscheinen konnten sie von der Vermittlungsliste gestrichen werden; angebotene Stellen mussten nicht angenommen werden, mehrmalige Ablehnung konnte aber zur Zurücksetzung auf der Vermittlungsliste führen. Für die Entscheidung, an wen ein freigewordener Arbeitsplatz zu vergeben war, galt eine Art Anciennitätsprinzip, d. h. eine freigewordene Stelle war demjenigen anzubieten, der am längsten arbeitslos gemeldet war. Hieraus resultierten aber keine vor den ordentlichen Gerichten einklagbare Ansprüche, da der Gerichtsweg generell durch Verweis auf den Rechts- (oder besser Beschwerde-)weg vor internen Instanzen ausgeschlossen war. Das waren in den meisten Fällen die Kuratorien.

Relativ einheitlich<sup>30</sup> war in Berlin auch der Fall des Streiks geregelt. Hier konnte weitervermittelt werden, was natürlich die Arbeitgeber bevorteilte. Dies unterschied diese Arbeitsnachweise deutlich von *tariflichen* Arbeitsnachweisen, die in der Zeit des Streiks entweder ihre Tätigkeit einstellten, sie bis zum Spruch einer Schlichtungsinstanz ruhen ließen oder durch ihr Kuratorium eine Einzelfallentscheidung trafen. Was die Berliner Nachweise aber mit den ebenfalls in Berlin wirkenden

<sup>24</sup> Nachtrag zum Statut vom 2.4.1898, abgedr. in: Berliner Arbeitsnachweis. Sammlung von Bestimmungen, welche sich auf den von der Stadt Berlin unterstützten Arbeitsnachweis beziehen, herausgegeben von der Gewerbedeputation des Magistrats, 1913, S. 21 f.

<sup>25</sup> Jastrow, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik N. F. 16 (1898), S. 289-350, 322. Einleitung, Berliner Arbeitsnachweis (Fn. 24), S. 5 f.

<sup>26</sup> Berliner Arbeitsnachweis (Fn. 24).

<sup>27</sup> § 5 Revidiertes Statut des Zentralvereins vom 27.9.1895, abgedr. in: Berliner Arbeitsnachweis (Fn. 24), S. 15 ff.

<sup>28</sup> Abgedr. in: Berliner Arbeitsnachweis (Fn. 24), für die Bäcker S. 28 ff., die Buchbinder S. 42 ff., die Dachdecker S. 61 ff., die Maschinisten und Heizer S. 76 ff., die Portiers, Fahrstuhlführer und Heizer, S. 80 ff., die Schlosser und Bauanschläger S. 85 ff., die Stuckateure S. 96 ff., das Schneidergewerbe S. 103 ff.

<sup>30</sup> Keine Regelung enthielten allerdings die Geschäftsordnungen der Arbeitsnachweise für die Maschinisten und Buchbinder; das Reglement für die Steinsetzer sah die Unterbrechung des Arbeitsnachweises bis zum Spruch einer Schlichtungsinstanz vor.

tariflichen Arbeitsnachweisen der Buchdrucker, Holzarbeiter, Brauer und Steinsetzer<sup>31</sup> gemeinsam hatten, war ihr Charakter als Zwangsarbeitsnachweis – wenn auch in differenzierter Weise: Eine – und dies war die übliche mögliche Regelung – bestand in einem Umschauverbot für die eingeschriebenen Arbeiter und einem Annoncierverbot für die angeschlossenen Arbeitgeber. Denkbar war aber auch – bei den tariflichen Arbeitsnachweisen – eine Gebühr für ohne Vermittlung des Arbeitsamtes eingestellte Arbeitnehmer oder die Festlegung von Höchstsätzen für freihändig eingestellte Arbeiter.<sup>32</sup>

### III. Regulierung der Arbeitslosenhilfe durch Gewerkschaften und Gemeinden

Solange die Arbeitssuche erfolglos blieb, kam Unterstützung durch Arbeitslosenhilfe in Betracht. Verkürzt gesagt war Arbeitslosenhilfe im Kaiserreich überwiegend Hilfe für qualifizierte Arbeiter.<sup>33</sup> Dies hatte insbesondere damit zu tun, dass vor allem qualifizierte Arbeiter den Gewerkschaften angehörten und Gewerkschaften die einzigen *flächendeckend* existierenden Träger der Arbeitslosenhilfe waren oder präziser: ab den 1890er Jahren wurden. Bis 1914 boten ca. 90 % der freien Gewerkschaften Arbeitslosenunterstützung an.<sup>34</sup> Maßgebliches Recht der Arbeitslosenunterstützung waren damit Gewerkschaftsstatuten.

Wie diese Arbeitslosenunterstützung ausgestaltet war, soll anhand der Regelungen des Deutschen Metallarbeiterverbandes dargestellt werden,<sup>35</sup> der in seinem revidierten Statut von 1899 die Ortsunterstützung einführte. Voraussetzung war eine Mitgliedsdauer von mindestens 52 Wochen. Der – auch allgemein vorgesehene<sup>36</sup> – Unterstützungsatz lag bei Männern, abhängig von der Mitgliedschaftsdauer zwischen 1 Mark und 1,70 M pro Tag, also zwischen einem Viertel und knapp der Hälfte eines üblichen Tageslohns, bei den Frauen betrug er zwischen 50 und 85 Pfennigen.<sup>37</sup> Gewährt wurde die Unterstützung zunächst für 42 Tage, 1903 für 60 und 1905 für 120 Tage.<sup>38</sup> Zur Kontrolle der Arbeitslosigkeit hatte sich der Betreffende täglich bei der Gewerkschaftsverwaltungsstelle zu melden. Der Verlust der Unterstützung drohte, wenn der Arbeiter eine – wie es hieß – in »sein Fach einschlagende, unter auskömmlichen Bedingungen ihm angebotene (...) Arbeitsgelegenheit« nicht wahrnahm.<sup>39</sup>

Was den Charakter dieser Unterstützung betrifft, so ist zweierlei hervorzuheben: Erstens handelte es sich nicht um eine Arbeitslosenversicherung im engeren Sinne. Die Unterstüt-

<sup>31</sup> Statuten/Reglements abgedr. in: Berliner Arbeitsnachweis (Fn. 24) (Brauer), 44 ff. (Buchdrucker), 66 ff. (Holzarbeiter), 87 ff. (Steinsetzer).

<sup>32</sup> § 6 Nr. 5-6 Reglement der Brauer., a.a.O., S. 33 ff.

<sup>33</sup> Siehe nur Kempel, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 56 (1900), S. 385 ff., 421.

<sup>34</sup> Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002, 2003, S. 53.

<sup>35</sup> Weitere gewerkschaftliche Bestimmungen zur Arbeitslosenunterstützung in: Jastrow/Badtke, Kommunale Arbeitslosenversicherung, 1910, S. 152 ff.

<sup>36</sup> Imle, Sozialistische Monatshefte 6 (1902), S. 142, 215 ff., 308 ff.; Wagner, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 29 (1905), S. 207 ff., 209 f.

<sup>37</sup> § 5 Statut des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes i.d.F. von 1899, abgedr. in: GDS, Beiheft II.2/12, 1978, S. 54 ff.

<sup>38</sup> § 7 Abs. 2 Statut des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes i.d.F. von 1903, abgedr. in: GDS (Fn. 37), S. 66 ff. ff.; § 7 Abs. 2 Statut des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes i.d.F. von 1905, abgedr. a.a.O., S. 75 ff.

<sup>39</sup> § 6 Abs. 6 a) Statut des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes i.d.F. von 1899, abgedr. in: GDS (Fn. 37), S. 54 ff.

zungsleistungen wurden durch die allgemeinen Mitgliedsbeiträge abgedeckt. Und zweites vermittelten die Bestimmungen keinen Rechtsanspruch; Streitigkeiten wurden ausschließlich an gewerkschaftsinterne Beschwerdeinstanzen verwiesen.<sup>40</sup> In ein modernes System der Arbeitslosenunterstützung ließ sich diese rechtliche Ausgestaltung nicht integrieren. Denn Konzepte eines Pflichtversicherungssystems, die – ähnlich wie bei der Krankenversicherung – eine gewerkschaftliche Versicherung als Alternative zur öffentlichen Versicherung zuließen, setzten die Rechtsanspruchsqualität der gewerkschaftlichen Leistungen voraus.<sup>41</sup>

Ende des 19. Jahrhunderts geraten immer stärker kommunale Formen der Arbeitslosenunterstützung in den Blick. Allerdings darf aus der wachsenden Aufmerksamkeit nicht der Schluss gezogen werden, hierbei handele es sich um eine zweite große Säule der Arbeitslosenunterstützung, um eine nennenswerte Alternative zur gewerkschaftlichen. Letztlich hat man es mit zwei Modellen ohne flächendeckende Relevanz zu tun. Das erste wurde als »Berner Modell« bekannt. Hierbei handelte es sich um eine mitgliederbasierte Arbeitslosenversicherung, die sich aus Beiträgen der Kommune, der Mitglieder – also der Arbeitnehmer –, und anderer Geldgeber speiste. Die einzige deutsche Stadt, die diesem Modell folgte, war Köln,<sup>42</sup> und dabei blieb es auch, weil sich dieses Modell nicht rechnete.<sup>43</sup>

Das zweite Modell ist unter der Bezeichnung »Genter Modell« bekannt geworden. Ihm schlossen sich auch nur etwa ein Dutzend deutsche Kommunen an, und hierbei vor allem mittlere Kommunen aus dem süddeutschen Raum, nicht aber aus den großen Industrievierern.<sup>44</sup> In der Sache handelte es sich um eine Form gewerkschaftlich-kommunaler Kooperation, oder präziser: um eine kommunale Annexunterstützung zur gewerkschaftlichen Unterstützung. Die kommunalen, lediglich aus gemeindlichen Finanzen gespeisten Kassen, leisteten einen Zuschuss zur gewerkschaftlichen Unterstützungsleistung, üblicherweise 50 %. Betrug also der gewerkschaftliche Unterstützungsatz pro Tag eine Mark, steuerte die Kommune noch 50 Pf. hinzu. Diesen Zusatzbetrag hatte die Gewerkschaft vorschussweise zu leisten, erst am Ende einer Rechnungsperiode wurden die kommunalen Gelder an die Gewerkschaft ausgezahlt. Was das Genter Modell leistungsrechtlich so interessant macht, ist – darauf deuten jedenfalls Untersuchungen zur Straßburger Praxis hin – die Etablierung eines doppelten und teilweise komplementären Kontrollregi-

mes.<sup>45</sup> Denn die gemeindlichen Satzungen statuierten die Leistungsvoraussetzungen eigenständig und durchaus abweichend von den gewerkschaftlichen. Anders als die Gewerkschaften<sup>46</sup> leisteten die Kommunen Unterstützung nur bei unverschuldetter Arbeitslosigkeit und nicht im Fall eines Streiks<sup>47</sup> sowie nur an Gemeindebürger – auch um die gemeindliche Armenhilfe zu vermeiden. Unterschiedliche Leistungsbedingungen gingen mit separaten Überprüfungen einher.<sup>48</sup> Ebenso wie die gewerkschaftlichen schrieben auch die gemeindlichen Statuten ein tägliches Erscheinen vor, nur eben nicht im Gewerkschaftsbüro, sondern in der Gemeindeverwaltung. Letztlich setzte sich wegen der Finanzierungsschwierigkeiten im Fall größerer Krisen aber auch das Genter Modell nicht durch. Stattdessen trat ab Beginn des 1. Weltkriegs für Arbeitslose wieder die kommunale Fürsorge ein – wenn auch als gehobene Fürsorge im Rahmen des Kriegswohlfahrtspflege, aber eben auch ohne Anspruchscharakter.<sup>49</sup> Verkürzt gesagt: Bevor es in Weimar dann zur Versicherungslösung kam, gab es zunächst eine Rückkehr zur Armenhilfslösung.

#### IV. Fazit

Um die Arbeitslosigkeit herum entwickelte sich im Kaiserreich ein Rechtsregime eigener Art: Bestehend nicht aus Gesetzen, sondern aus Gewerkschafts- und Vereinsstatuten, aus gemeindlichen Satzungen und kommunalen Geschäftsordnungen. Ein Recht ohne Gesetz also. Zählt man nach damalig noch verbreiteter Lesart die Kommunen nicht zum – mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten – Staat, sondern zur Gesellschaft, handelte es sich auch um ein Recht ohne Staat. Und berücksichtigt man, dass auf die zu erbringenden Leistungen kein subjektives, vor Gericht durchsetzbares Recht bestand, war es auch ein Recht ohne Gericht.

<sup>40</sup> § 14 Statut des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes i.d.F. von 1905, abgedr. in: GDS (Fn. 37), S. 75 ff.

<sup>41</sup> Art. 38 i.V.m. Art. 79 Entwurf eines Reichsgesetzes zur Arbeitslosenversicherung bei Baab, *Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsbeschaffung*, 1911, S. 41 ff.

<sup>42</sup> B., *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 16 (1898), S. 678 ff., 679.

<sup>43</sup> Faust (Fn. 14), S. 140.

<sup>44</sup> Krabbe, in: Conze/Engelhardt (Hrsg.), *Arbeiterexistenz im 19. Jahrhundert*, 1981, S. 425 ff., 436.

<sup>45</sup> Zimmermann (Fn. 13), S. 164 f.

<sup>46</sup> Imle (Fn. 36), S. 142 f.; Zimmermann (Fn. 13), S. 165.

<sup>47</sup> So z.B. Ziffer 3 Arbeitslosenversicherungs-Ordnung der Stadt Straßburg vom 27.12.1906, abgedr. in: Jastrow/Badtke (Fn. 35), S. 118 ff.; § 3 Arbeitslosen-Versicherung und -unterstützung der Stadtgemeinde Erlangen vom 20.12.1908/5.1.1909, a.a.O., S. 121 ff.

<sup>48</sup> Zimmermann (Fn. 13), S. 164 f.

<sup>49</sup> Faust (Fn. 2), S. 131 ff.