Studien aus dem Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Sozialrecht

45

Benno Quade

Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung

Eine rechtsvergleichende Untersuchung der ‚Arbeitsförderungssysteme' der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Studien aus dem Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Sozialrecht

Band 45

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Benno Quade

Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung

Eine rechtsvergleichende Untersuchung der ‚Arbeitsförderungssysteme' der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://www.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: München, Univ., Diss., 2008

ISBN 978-3-8329-4155-0

1. Auflage 2009
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Meinen Eltern

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München (MPI). Ich danke meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), Direktor des MPI ganz herzlich für die stets interessierte und wohlwollende Betreuung meiner Arbeit. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Stefan Korioth für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Da mich die Beschäftigung mit dem Thema dieser Arbeit gelehrt hat, dass die Zuschreibung von Verantwortung im Recht der Arbeitsförderung nur in historisch informierten Momentaufnahmen festgehalten werden kann, habe ich – auch mit Blick auf die sich gerade dramatisch verändernden sozioökonomischen Daten in den Vergleichsländern – darauf verzichtet, die Arbeit für die Veröffentlichung vollständig zu überarbeiten. Die Untersuchung wurde am 1. März 2008 abgeschlossen. Die maßgeblichen Rechtsänderungen sind in den Länderberichten bis zum 31. März 2009 berücksichtigt, die auch zu einigen Ergänzungen Anlass gegeben haben.

Ganz besonderen Dank möchte ich meinen Freunden und Kollegen am MPI aussprechen, von denen ich Herrn Martin Breuer, Herrn Dr. Friso Ross, Herrn Markus Schön und Frau Janire Mimentza, LL.M. hervorheben möchte. Herzlicher Dank gilt auch meinem verehrten, leider zwischenzeitlich verstorbenen Lehrer Herrn Prof. Dr. Görg Haverkate, der mir einerseits die Freude an der „Sozialrechtsphilosophie“ und am akademischen Diskurs vermittelt hat und mir andererseits auch menschlich ein Vorbild war. Des Weiteren möchte ich Herrn Prof. Dr. Holmer Steinfath für seine ausführliche, offene und konstruktive Kritik zu einer frühen Version meines Grundlagenteils sowie die Möglichkeit danken, an seinem Kolloquium im WS 2004/2005 am Philosophischen Seminar der Universität Regensburg teilzunehmen. Auch allen Teilnehmern an den Sitzungen des Doktorandenkollegs am MPI darf ich für Ihre Diskussionsbeiträge zu meiner Arbeit danken. Ganz besonderer Dank gilt auch den Mitarbeitern des U.S. Department of Labor, die mitgeholfen haben, meinen Studienaufenthalt am Ministerium im Frühsommer 2005 zu einer wirklich ertragreichen Studienreise zu machen. Ebenso danke ich Herrn Christopher J. O’Leary, Ph.D., Senior Economist am W.E. Upjohn Institute for Employment Research in Kalamazoo, U.S.A., mit dem ich viel über die Arbeitsförderungspolitik in den U.S.A. diskutieren durfte.

Ich danke meinen Eltern von Herzen; von ihnen darf ich mich seit meiner Geburt liebevoll gefördert und unterstützt wissen.

Besonderen Dank richte ich an Bettina, die die gesamte familiäre Last in der Entstehungszeit dieser Arbeit so wohlwollend und erfolgreich getragen hat. Dass in dieser Zeit Hannah und Jakob geboren worden sind, ist das größte Glück.

Darmstadt, im April 2009 Benno Quade

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhaltsübersicht

1. Kapitel: Einleitung

1. Einführung 30
2. Ziel und Gegenstand der Untersuchung 33
3. Gang der Untersuchung 41

2. Kapitel: Grundlegung

1. Verantwortung 44
2. Arbeitslosigkeit 78
3. Verantwortung und Arbeitslosigkeit 95
4. Indikatoren, Bewertungskriterien und Verständnishintergrund 113
5. Aufbau der Länderberichte 120

3. Kapitel: Länderberichte

1. Vereinigte Staaten von Amerika 124
2. Bundesrepublik Deutschland 325

4. Kapitel: Vergleichende Bewertung und Schluss

1. Vergleichende Bewertung 406
2. Schluss 442

Anhänge 444
Literaturverzeichnis 458

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 22

Abkürzungsverzeichnis 23

1. Kapitel: Einleitung 29

1. Einführung 30
2. Ziel und Gegenstand der Untersuchung 33
2.1. Erkenntnisziel 33
2.2. Untersuchungsgegenstand 33
2.2.1. Methodische Überlegungen 34
2.2.2. Ergebnisse für die vorliegende Untersuchung 36
2.2.2.1. Arbeitsförderungsrecht als Untersuchungsgegenstand 36
2.2.2.2. Phänomengeleitete Sozialrechtsvergleichung 36
2.2.2.3. Zur Länderauswahl 37
2.3. Schlussfolgerungen 39
3. Gang der Untersuchung 41

2. Kapitel: Grundlegung 43

1. Verantwortung 44
1.1. Etymologie 45
1.2. Phänomenologie 48
1.2.1. Ein allgemeiner Verantwortungsbegriff 48
1.2.1.1. Verantwortung für/ Verantwortlich sein für 49
1.2.1.2. Verantwortung übernehmen 51
1.2.1.3. Verantwortung übertragen 52
1.2.1.4. Vergangenheits- und Zukunftsverantwortung 52
1.2.1.5. (Un-)Verantwortlich 54
1.2.1.6. Verantwortlich sein vor 55
1.2.1.7. Verantwortung gegenüber 56
1.2.1.8. Jemanden zur Verantwortung ziehen 57
1.2.1.9. Pflicht – Zurechnung – Verantwortung: Abgrenzung 58
1.2.1.9.1. Das Gemeinsame 59
1.2.1.9.2. Die Differenzen als Überschuss der Verantwortung 59
1.2.1.10. Schlussfolgerungen für den allgemeinen Verantwortungsbegriff 60
1.2.2. Die Grundstruktur der Verantwortung 62
1.2.3. Besondere Verantwortungsbegriffe 64
1.2.3.1. Philosophie der Verantwortung 64

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.3.2. (Soziale) Verantwortung in der christlichen Theologie 66
1.2.3.3. Rechtliche Verantwortung 67
1.2.3.3.1. Öffentliches Recht 68
1.2.3.3.2. Strafrecht 72
1.2.3.3.3. Zivilrecht 72
1.2.4. Kerngehalt rechtlicher Verantwortung 73
1.2.4.1. Von den Funktionen der Verantwortungszuschreibung 73
1.2.4.2. (Rechtliche) Verantwortung als Interpretations- und Vergleichskonstrukt 75
1.3. Ergebnis 77
2. Arbeitslosigkeit 78
2.1. Die Bedeutung der Erwerbsarbeit 80
2.2. Zum Phänomen der (Massen-)Arbeitslosigkeit 82
2.3. Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit – „Marktversagen“ oder Folge von (vermeidbaren) „Marktunvollkommenheiten“ 84
2.3.1. Typen der Arbeitslosigkeit 86
2.3.1.1. Sucharbeitslosigkeit 86
2.3.1.2. Saisonale Arbeitslosigkeit 87
2.3.1.3. Strukturelle Arbeitslosigkeit 87
2.3.1.4. Konjunkturelle Arbeitslosigkeit 88
2.3.1.5. Persistente Arbeitslosigkeit – Hysteresis Phänomen 88
2.3.2. Ökonomische Erklärungsmodelle – ein einfacher Überblick 89
2.4. Folgerungen 92
3. Verantwortung und Arbeitslosigkeit 95
3.1.Grundnorm und soziale Interventionen 95
3.1.1. Die Grundnorm im „Naturzustand“ 95
3.1.2. Arbeitslosigkeit als Erschütterung der (Grund-)Norm(alität) 96
3.2. Sozial(rechtlich)e Interventionen: Modifikationen der Grundnorm 97
3.2.1. Die potentiellen Verantwortungssubjekte 99
3.2.1.1. Der Staat 99
3.2.1.2. Der Arbeitgeber 99
3.2.1.3. Der Arbeitnehmer 99
3.2.1.4. Der Arbeitslose 99
3.2.2. Modi der Verantwortungszuschreibung 100
3.2.2.1. Kausalitätsverantwortung 100
3.2.2.2. Staatliche Verantwortung 102
3.2.2.3. Solidarverantwortung 102
3.2.2.4. Eigenverantwortung 103
3.2.2.5. Selbstverantwortung 105
3.2.3. Formen der sozial(rechtlich)en Intervention 105
3.2.3.1. Recht auf Arbeit 105

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.2.3.2. Versicherung 106
3.2.3.2.1. Private Versicherung - Mischmodelle 106
3.2.3.2.2. Staatliche Arbeitslosenversicherung – Sozialversicherung 107
3.2.3.3. Maßnahmen „aktiv(ierend)er Arbeitsmarktpolitik“ 108
3.2.3.4. Staatliche Fürsorge 108
3.2.3.5. Frühverrentung, Familie, etc. 109
3.2.3.6. Zwangssparen 109
3.2.3.7. Freiwillige Sicherungsformen 109
3.3. Schlussfolgerungen – Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt 110
4. Indikatoren, Bewertungskriterien und Verständnishintergrund 113
4.1. Indikatoren 113
4.1.1. Leistungen 113
4.1.2. Finanzierung 114
4.1.3. Konsequenzen 115
4.1.4. (Wieder-)Eingliederung 116
4.2. Kriterien 116
4.2.1. Leistungen 116
4.2.2. Finanzierung 117
4.2.3. Konsequenzen 117
4.2.3.1. Sanktionen 117
4.2.3.2. Anreize 117
4.2.4. (Wieder-)Eingliederung 118
4.3. Verständnishintergrund 118
5. Aufbau der Länderberichte 120

3. Kapitel: Länderberichte 123

1. Vereinigte Staaten von Amerika 124
1.1. Historische Entwicklung 124
1.1.1. Die Geburtsstunde des modernen Wohlfahrtsstaates 124
1.1.2. Vom Workhouse über den Welfare- zum heutigen Workfare-State 124
1.1.3. Schlussfolgerungen 166
1.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen 169
1.2.1. Die U.S. Constitution 170
1.2.1.1.Grundrechte 171
1.2.1.1.1. Garantie des Existenzminimums 171
1.2.1.1.1.1. Rechtsprechung 172
1.2.1.1.1.2. Literatur 176
1.2.1.1.1.3. Schlussfolgerungen 183
1.2.1.1.2. Grundrecht auf Freizügigkeit (right ro travel) 183
1.2.1.1.3. Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit 184

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.1.2. Kompetenzen 186
1.2.1.2.1. Gesetzgebungskompetenz 186
1.2.1.2.1.1. Presidential Signing Statement 186
1.2.1.2.1.2. Exekutive Gesetzgebung – Verordnungen und Richtlinien 187
1.2.1.2.2. Verwaltungskompetenz 187
1.2.1.3. Verfassungsrechtlicher Schutz von (Welfare-)Entitlements 187
1.2.2. Die Verfassungen der Bundesstaaten 190
1.2.2.1. Die Verfassung des Staates Wisconsin 190
1.2.2.2. Die Verfassung des Staates Kalifornien 190
1.2.2.3. Die Verfassung des Staates West Virginia 191
1.2.3. Schlussfolgerungen 191
1.3. Das System der Arbeitsförderung 192
1.3.1. Unemployment Compensation 193
1.3.1.1. Die reguläre Arbeitslosenversicherung (Unemployment Insurance) 194
1.3.1.1.1. Federal-State-Partnership 196
1.3.1.1.1.1. Anerkennung nach § 3304 FUTA 199
1.3.1.1.1.2. Anerkennung nach § 3303 FUTA 202
1.3.1.1.1.3. Anerkennung nach § 503 SSA 205
1.3.1.1.2. Zusammenfassung 207
1.3.1.2. Federal-State Extended Benefits Program 208
1.3.1.2.1. Kostenteilung – Federal-State-Partnership 209
1.3.1.2.2. Aktivierung und Deaktivierung von Extended Benefit Periods 210
1.3.1.2.3. Zusammenfassung 211
1.3.1.3. Temporary Extended Unemployment Compensation 212
1.3.1.4. Trade Adjustment Assistance Program 213
1.3.1.5. Disaster Unemployment Assistance (DUA) 218
1.3.2. Workfare Programme 219
1.3.2.1. Temporary Assistance for Needy Families (TANF) 221
1.3.2.1.1. TANF Grants 222
1.3.2.1.1.1. State Family Assistance Grants 223
1.3.2.1.1.2. Anpassung der State Family Assistance Grants an die Bevölkerungsentwicklung 226
1.3.2.1.1.3. Zielerreichungs- und Performance-Boni 227
1.3.2.1.2. Contingency Fund 229
1.3.2.1.3. Emergency Fund 230
1.3.2.1.4. Weitere bundesrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der staatlichen TANF-Programme 231
1.3.2.1.4.1. Zielvorgaben 231
1.3.2.1.4.2. Bundesrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der staatlichen TANF-Gesetze 234

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3.2.1.4.3. Verwendungsverbote 234
1.3.2.1.4.4. Gestaltungsgebote 236
1.3.2.1.5. Sanktionen 237
1.3.2.1.5.1. Unsachgemäße Verwendung von Grants 237
1.3.2.1.5.2. Verletzung des Fünfjahreszeitlimits 238
1.3.2.1.5.3. Maintenance of Effort 238
1.3.2.1.5.4. Nichterreichen der vorgeschriebenen Arbeitsbeteiligungsquoten 239
1.3.2.1.5.5. Verletzung staatlicher Berichtspflichten 239
1.3.2.1.5.6. Sonstige Sanktionen 239
1.3.2.1.6. Schlussfolgerungen 240
1.3.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program 241
1.3.2.3. Child Care 243
1.3.2.4. Medicaid 244
1.3.3. Workforce Investment System 244
1.3.3.1. Workforce Investment Boards 246
1.3.3.1.1. State Plan 246
1.3.3.1.2. Lokale Arbeitsförderungsregionen 249
1.3.3.2. Local Workforce Investment Boards 250
1.3.3.2.1. Local Plan 251
1.3.3.2.2. One-Stop Delivery System 252
1.3.3.3. Zuweisung von Mitteln 254
1.3.3.4. Zielerreichung – Performance Accountability 256
1.3.4. Steuerliche Arbeitsförderungsprogramme 257
1.3.4.1. Für Arbeitnehmer 258
1.3.4.2. Für Arbeitgeber 259
1.3.5. Zum Systemcharakter 259
1.3.6. Fortgang der Untersuchung 262
1.4. Leistungen 263
1.4.1. Unemployment Compensation 263
1.4.1.1. Unemployment Insurance 263
1.4.1.1.1. Rechtliche Position des Antragstellers 264
1.4.1.1.2. Anspruchsvoraussetzungen 265
1.4.1.1.3. Leistungsberechtigung 268
1.4.1.1.3.1. Initial Eligibility 269
1.4.1.1.3.2. Continuing Eligibility 275
1.4.1.1.4. Leistungsbemessung 277
1.4.1.1.4.1. Leistungshöhe 278
1.4.1.1.4.2. Leistungsdauer 278
1.4.1.1.5. Reemployment Services und erweiterte staatliche Leistungen (State Supplemental Benefits) 279

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.1.2. Federal-State Extended Benefits Program 280
1.4.1.2.1. Eligibility 280
1.4.1.2.2. Leistungsbemessung 282
1.4.1.3. Trade Adjustment Assistance Program 282
1.4.1.3.1. Trade Readjustment Allowances 282
1.4.1.3.2. Job Search Allowance 285
1.4.1.3.3. Relocation Allowances 285
1.4.1.3.4. Reemployment Trade Adjustment Assistance 286
1.4.1.4. Disaster Unemployment Assistance 287
1.4.1.5. Zwischenergebnis 289
1.4.2. Workfare-Programme 290
1.4.2.1. Temporary Assistance for Needy Families 290
1.4.2.1.1. Rechtsposition des Antragstellers 291
1.4.2.1.2. Erstmalige Leistungsberechtigung – Initial Eligibility 292
1.4.2.1.2.1. Persönliche Voraussetzungen 293
1.4.2.1.2.2. Finanzielle Voraussetzungen – Bedürftigkeit (Means Test) 294
1.4.2.1.3. Nachfrage: Entitlement – ja oder nein? 296
1.4.2.1.4. Fortdauernde Leistungsberechtigung 297
1.4.2.1.4.1. Arbeitspflichten 297
1.4.2.1.4.2. Finanzielle Leistungsvoraussetzungen – Behandlung von Arbeitseinkommen 298
1.4.2.1.5. Leistungssätze und -berechnung 298
1.4.2.1.6. Verhältnis zu anderen Leistungsprogrammen 300
1.4.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program (Food Stamp Program) 300
1.4.2.2.1. Rechtsposition des Antragstellers 300
1.4.2.2.2. Verwaltung 300
1.4.2.2.3. Anspruchsvoraussetzungen 301
1.4.2.2.3.1. Persönliche Anspruchsvoraussetzungen 301
1.4.2.2.3.2. Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen – Means Test 302
1.4.2.3. Leistungsberechtigung 304
1.4.2.4. Leistungsbemessung 304
1.4.3. Leistungen im staatlichen Workforce Investment System 305
1.4.4. Earned Income Tax Credit 306
1.4.4.1. Rechtsposition des Antragstellers 306
1.4.4.2. Persönliche Anspruchsvoraussetzungen 306
1.4.4.3. Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen 307
1.4.4.3.1. Leistungsbemessung 307
1.4.4.3.2. Leistungsauszahlung 308
1.5. Finanzierung 309

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.5.1. Unemployment Compensation 309
1.5.1.1. Unemployment Insurance 309
1.5.1.2. State Supplemental Benefits/ Federal State Extended Benefits 312
1.5.1.3. Trade Adjustment Assistance und DUA 313
1.5.2. Workfare-Programme 313
1.5.2.1. Temporary Assistance for Needy Families 313
1.5.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program 314
1.5.3. Workforce Investment-Leistungen 314
1.5.4. Earned Income Tax Credit 314
1.6. Konsequenzen 314
1.6.1. Anreize 315
1.6.1.1. Unemployment Compensation 315
1.6.1.1.1. Unemployment Insurance 315
1.6.1.1.2. Trade Readjustment Allowances 316
1.6.1.2. Workfare-Programme 316
1.6.1.2.1. Staatliche TANF-Programme 316
1.6.1.2.2. Workforce Investment System 318
1.6.1.3. Steuerprogramme 318
1.6.1.3.1. EITC 318
1.6.1.3.2. WOTC 318
1.6.2. Sanktionen 318
1.6.2.1. Unemployment Compensation 318
1.6.2.1.1. Unemployment Insurance 318
1.6.2.1.1.1. Voluntary Leaving/ Voluntary Quit 319
1.6.2.1.1.2. Discharge for Misconduct 319
1.6.2.1.1.3. Refusal of Suitable Work 320
1.6.2.1.2. Federal-State Extended Benefits 320
1.6.2.1.3. Trade Adjustment Assistance Program 321
1.6.2.1.4. Disaster Unemployment Assistance Program 322
1.6.2.2. Workfare Programme 322
1.6.2.2.1. Temporary Assistance for Needy Families 322
1.6.2.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program 323
1.6.2.3. Workforce Investment System 324
1.6.2.4. Earned Income Tax Credit 324
2. Bundesrepublik Deutschland 325
2.1. Historische Entwicklung 325
2.1.1. Die Geburtsstunde des Sozialversicherungsstaates 325
2.1.2. Das Problem der Arbeitslosigkeit und die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ansätze seiner Bewältigung 328
2.1.3. Die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts zur Zeit des Nationalsozialismus 341

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.1.4. Der Wiederaufbau der Arbeitslosenversicherung im Nachkriegsdeutschland 342
2.1.5. Aktive Arbeitsmarktpolitik – Revolution oder alter Wein in neuen Schläuchen? 345
2.1.6. Die Dauerkrise am Arbeitsmarkt 347
2.1.7. Die Hartz-Reformen, ihre Reformen und aktuelle Entwicklungen 350
2.1.7.1. Hartz-Reformen 350
2.1.7.2. Aktuelle Entwicklungen 353
2.1.8. Schlussfolgerungen 356
2.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen 358
2.2.1. Grundgesetz 358
2.2.1.1. Grundrechte 359
2.2.1.1.1. Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums durch Sozialleistungen 359
2.2.1.1.1.1. Rechtsprechung 359
2.2.1.1.1.2. Literatur 361
2.2.1.1.2. Berufsfreiheit 365
2.2.1.1.3. Verbot von Arbeitszwang und Zwangsarbeit 367
2.2.1.1.3.1. Freiheit von Arbeitszwang – Art. 12 II GG 368
2.2.1.1.3.2. Freiheit von Zwangsarbeit – Art. 12 III GG 372
2.2.1.1.4. Sonstige für das Arbeitsförderungsrecht relevante Grundrechte 372
2.2.1.2. Das Sozialstaatsprinzip 373
2.2.1.3. Arbeitsförderung als Staatsaufgabe 375
2.2.1.4. Kompetenznormen 376
2.2.1.4.1. Gesetzgebungskompetenz 376
2.2.1.4.2. Verwaltungszuständigkeit 377
2.2.2. Die Verfassungen der Bundesländer 378
2.2.3. Ergebnis 378
2.3. Das bestehende System der Arbeitsförderung 379
2.3.1. Aktive Arbeitsförderung 381
2.3.2. Die Arbeitslosenversicherung 382
2.3.3. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende 383
2.4. Leistungen 386
2.4.1. Leistungen der Aktiven Arbeitsförderung 386
2.4.2. Arbeitslosenversicherung 388
2.4.2.1. Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit 388
2.4.2.1.1. Anspruchsvoraussetzungen 388
2.4.2.1.2. Anspruchsdauer 391
2.4.2.1.3. Leistungsbemessung 391
2.4.2.2. Teilarbeitslosengeld 392

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.4.3. Insolvenzgeld 392
2.4.4. Grundsicherung für Arbeitsuchende 393
2.4.4.1. Eingliederungsleistungen 393
2.4.4.2. Lohnersatzleistungen 394
2.4.4.2.1. Arbeitslosengeld II 394
2.4.4.2.2. Sozialgeld 396
2.4.4.2.3. Befristeter Zuschlag zum Alg. II 397
2.5. Finanzierung 397
2.5.1. Aktive Arbeitsförderung 397
2.5.2. Arbeitslosenversicherung 398
2.5.3. Grundsicherung für Arbeitsuchende 399
2.6. Konsequenzen 400
2.6.1. Anreize 400
2.6.1.1. Aktive Arbeitsförderung 400
2.6.1.2. Arbeitslosenversicherung 400
2.6.1.3. Grundsicherung für Arbeitsuchende 400
2.6.1.3.1. Einstiegsgeld 400
2.6.1.3.2. Freibeträge bei Erwerbstätigkeit 401
2.6.2. Sanktionen 401
2.6.2.1. Arbeitslosenversicherung 401
2.6.2.2. Grundsicherung für Arbeitsuchende 403

4. Kapitel: Vergleichende Bewertung und Schluss 405

1. Vergleichende Bewertung 406
1.1. Das aktuelle Arbeitsförderungsrecht in den Vergleichsländern 406
1.1.1. Vorsorge 407
1.1.2. Hilfe 411
1.1.3. Arbeitsmarktmanagement 412
1.2. Analyse der aktuellen rechtlichen Gestaltungen anhand des grundgelegten Verantwortungsschemas 412
1.2.1. Rechtsnormen - Weswegen 414
1.2.1.1. Verfassungsrechtliche Verantwortungszuschreibung 414
1.2.1.2. Einfachgesetzliche Verantwortungszuschreibung 415
1.2.1.2.1. Bundesgesetze 415
1.2.1.2.2. Landesgesetze 416
1.2.1.2.3. Rechtsverordnungen der Bundesregierungen 416
1.2.1.2.4. Rechtsverordnungen der Landesregierungen 416
1.2.1.2.5. Anordnungen der Bundesagentur für Arbeit 416
1.2.1.3. Vertragliche Verantwortungszuschreibung 417
1.2.1.4. Vergleichende Schlussfolgerungen 417

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.2. Die Funktionen des Arbeitsförderungsrechts in den Vergleichsländern 417
1.2.3. Verantwortungssubjekte 420
1.2.3.1. Vorsorge 420
1.2.3.2. Hilfe 421
1.2.3.3. Arbeitsmarktmanagement 422
1.2.3.4. Schlussfolgerungen 423
1.2.4. Gegenüber 423
1.2.4.1. Vorsorge 423
1.2.4.2. Hilfe 424
1.2.4.3. Arbeitsmarktmanagement 425
1.2.5. Verhaltensanforderungen und Zurechnung 425
1.2.5.1. Verhaltensanforderungen 426
1.2.5.1.1.Vorsorge 426
1.2.5.1.1.1. Vorsorgephase 426
1.2.5.1.1.2. Leistungsbezugsphase 427
1.2.5.1.2. Hilfe 428
1.2.5.1.2.1. Bedürftigkeitsprüfung 428
1.2.5.1.2.2. Leistungsvoraussetzungen 429
1.2.5.1.3. Arbeitsmarktmanagement 429
1.2.5.2. Retrospektive Zurechnung 430
1.2.5.2.1. Vorsorge 431
1.2.5.2.2. Hilfe 431
1.2.5.2.3. Arbeitsmarktmanagement 432
1.2.6. Konsequenzen 432
1.2.6.1. Anreize 432
1.2.6.1.1. Vorsorge 432
1.2.6.1.2. Hilfe 432
1.2.6.2. Sanktionen 433
1.2.7. Instanzen 434
1.3. Die aktuellen Verantwortungsverteilungen 434
1.3.1. Vereinigte Staaten von Amerika 434
1.3.2. Bundesrepublik Deutschland 435
1.4. Bewertung 436
2. Schluss 442

Anhänge 444
Anhang 1: Häufig zitierte Vorschriften der Constitution of the United States of America 444
Anhang 2: „Wohlfahrtsstaatliche Bestimmungen“ in den Verfassungen der Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika 450
Anhang 3: Arbeitslosigkeit in den U.S.A. und der BRD 455

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anhang 4: Leistungsempfänger ADC, AFDC, TANF 1960-2005 457

Literaturverzeichnis 458

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: UC-System der U.S.A.: Potentielle Leistungsbezugsdauer und Kostentragung 213

Abbildung 2: Bestimmung der normalen Base Period nach den UC-Laws CA`s, WV´s und WI´s 267

Tabelle 1: Dynamik am deutschen Arbeitsmarkt 2005 85

Tabelle 2: Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt 112

Tabelle 3: Work Participation Rate Requirements for States 232

Tabelle 4: TANF - Individual work participation requirements 233

Tabelle 5: Standards of Need und maximale monatliche Leistung für die entsprechenden AGs unter dem WV-Works-Programm im Vergleich zum FPL 299

Tabelle 6: Einkommensgrenzen SNAP 303

Tabelle 7: Maximale monatliche SNAP-Leistungen (allotments) nach Haushaltsgröße 305

Tabelle 8: Federal EI[T]C Höchstbeträge 2009 308

Tabelle 9: UI – Sperrzeiten bei Voluntary Leaving in den Vergleichsbundesstaaten 319

Tabelle 10: UI – Sperrzeiten bei Discharge for Misconduct in den Vergleichsbundesstaaten 319

Tabelle 11: UI – Sperrzeiten bei Refusal of Suitable Work in den Vergleichsbundesstaaten 320

Tabelle 12: Sanktionen bei Verstoß gegen die Arbeitspflichten unter dem SNAP 323

Tabelle 13: Potentielle Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld 391

Tabelle 14: Arbeitslosenversicherung – Sperrzeiten nach § 144 SGB III. 402

Tabelle 15: Arbeitslosenquote in den U.S.A. 1923-2006 455

Tabelle 16: Arbeitslosenquote in Deutschland 1932-2005 456

Tabelle 17: ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005 457

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abkürzungsverzeichnis

A.A.	Anderer Ansicht
A.a.O.	Am angeführten Orte
AAPSS	Anals of the American Academy of Political and Social Science (Zeitschrift)
ACF	U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families
ACIR	Advisory Commission on Intergovernmental Relations
ADC(-UF/ UP)	Aid to Dependent Children (Unemployed Father/ Unemployed Parents)
A.E.	Am Ende
Alg.	Arbeitslosengeld
Alhi.	Arbeitslosenhilfe
A.L.L. Rev.	American Labor Legislation Review (Zeitschrift)
Abs.	Absatz
ACUC	Advisory Council on Unemployment Compensation
Admin. L. Rev.	Administrative Law Review (Zeitschrift)
AER	American Economic Review (Zeitschrift)
AF	Arbeitsförderung
AFDC	Aid to Families with Dependent Children
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Assistance Group
AJPS	American Journal of Political Science (Zeitschrift)
ALJ	Administrative Law Judge
Amd.	Amendment (Zusatzartikel)
Am. J. Juris.	American Journal on Jurisprudence (Zeitschrift)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ARRA	American Recovery and Reinvestment Act of 2009
Art./ art.	Artikel/ article
ATAA	Alternative Trade Adjustment Assistance
AuB	Arbeit und Beruf (Zeitschrift)
Aufl.	Auflage
AV	Arbeitslosenversicherung
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AWBA	Average Weekly Benefit Amount
BA	Bundesagentur für Arbeit
B.C. L. Rev.	Boston College Law Review (Zeitschrift)
B.C. Third World L. J.	Boston College Third World Law Journal (Zeitschrift)
Bd.	Band
Berkeley Women's L.J.	Berkeley Women's Law Journal (Zeitschrift)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
(DOL-)BLS	U.S. Department of Labor - Bureau of Lebor Statistics
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BP	Base period
BPW	Base period wages
BR	Bundesrat

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSG	Bundessozialgericht
Bsp.	Beispiel
Bspw.	Beispielsweise
BT	Deutscher Bundestag
BY	Benefit Year
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CA	Kalifornien
Cal. Code of Reg.	California Code of Regulations
CalWORKs	California Work Opportunity and Responsibility to Kids
Cap. U. L. Rev.	Capital University Law Review (Zeitschrift)
CC	Child Care
CCP	Corrective Compliance Plan
CCDF	Child Care and Development Fund
CDSS	California Department of Social Services
CDU	Christlich Demokratische Union
CEDD	California Employment Development Department
CETA	Comprehensive Employment and Training Act of 1973
CFR	U.S. Code of Federal Regulations
CNPP	Center for Nutrition Policy and Promotion
Colum. L. Rev.	Columbia Law Review (Zeitschrift)
CSEA	Child Support Enforcement Agency
C.S.R.	West Virginia Code of State Rules
CUIAB	California Unemployment Insurance Appeals Board
CWC	Compensation and Working Conditions (Zeitschrift)
DA	Durchführungsanweisung
Ders./ dies.	Derselbe/ dieselbe(n)
DHHS	U.S. Department on Health and Human Services
DOA	U.S. Department of Agriculture
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DOL	U.S. Department of Labor
DOL-ETA	U.S. Department of Labor – Employment and Training Administration
DOL-OWS	U.S. Department of Labor – Office for Workforce Security
DP	Demokratische Partei
Drs.	Drucksache
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift
Dtn	Deuteronomium (5 Mose)
DUA	Disaster Unemployment Assistance
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DWD	Wisconsin Department of Workforce Development
EA	Emergency Assistance
EB	Extended Benefit(s)
EBP	Extended Benefit Program
Ed(s).	Editor(s) – Herausgeber
EE	Employee – Arbeitnehmer
EI	Earned Income
EIEC	Earned Income Eligibility Certificate
EI(T)C	Earned Income (Tax) Credit
Emory L.J.	Emory Law Journal (Zeitschrift)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

EO	Executive Order
ER	Employer – Arbeitgeber
ERI	Experience Rating Index
ESAA	Employment Security Administration Account
ETP	Employment and Training Program
EUC	Extended Unemployment Compensation
EUCA	Extended Unemployment Compensation Account
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EuS	Ethik und Sozialwissenschaften – Streitforum für Erwägniskultur (Zeitschrift)
Ex	Exodus (2 Mose)
FAC	Federal Additional Compensation
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland (Tageszeitung)
FDP	Freie Demokratische Partei
Fed. B. News & J.	Federal Bar News and Journal (Zeitschrift)
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FNA	Food and Nutrition Act of 2008
FNS	Food and Nutrition Service
FPL	Federal Poverty Level
FR	Federal Register
FRBSLR	Federal Reserve Bank of St. Louis Review
FS	Festschrift
FSP	Food Stamp Program
FSEB	Federal-State Extended Benefits Program
FSEUCA	Federal-State Extended Unemployment Compensation Act of 1970
FSEUC	Federal-State Extended Unemployment Compensation
FUT	Federal Unemployment Tax
FUTA	Federal Unemployment Tax Act of 1986
FY	Fiscal Year – Haushaltsjahr (1. Oktober – 30. September)
GAO	United States Government Accountability Office
GB	Greenbook 2004
Gen	Genesis (2 Mose)
Geo. J. on Poverty L. & Pol'y	Georgetown Journal on Poverty Law and Policy (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
Hartz I	Erstes Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
Hartz II	Zweites Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
Hartz III	Drittes Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
Hartz IV	Viertes Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
Harv. C.R.-C.L. L.Rev.	Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review (Zeitschrift)
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review (Zeitschrift)
Hastings L.J.	Hastings Law Journal (Zeitschrift)
HCTC	Health Coverage Tax Credit
HdStR	Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IRA	Individual Reemployment Account
IRC	Internal Revenue Code
IRS	Department of the Treasury – Internal Revenue Service
IUR	Insured Unemployment Rate
I.v.m.	In Verbindung mit
JEP	The Journal of Economic Perspective (Zeitschrift)
JHI	Journal of the History of Ideas (Zeitschrift)
JJSSP	The Japanese Journal of Social Security Policy (Zeitschrift)
Jnl Soc. Pol.	Journal of Social Policy (Zeitschrift)
JOBS	Job Opportunities and Basic Skills
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
J. Phil.	The Journal of Philosophy (Zeitschrift)
JSA	Job Search Assistance
JSI	Journal of Social Issues (Zeitschrift)
JTPA	Job Training Partnership Act of 1982
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KüSchG	Kündigungsschutzgesetz
Lev	Levitikus (3 Mose)
LTU	Long term unemployment
LWIA	Local Workforce Investment Area
MAP	Maximum Aid Payment
Md. L. Rev.	Maryland Law Review (Zeitschrift)
MDTA	Manpower Development and Training Act of 1962
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review (Zeitschrift)
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Zeitschrift)
MLR	The Monthly Labor Review (Zeitschrift)
MOE	Maintenance of Effort
M.w.N.	Mit weiteren Nachweisen
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Zeitschrift)
N.F.	Neue Folge
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht (Zeitschrift)
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OFA	U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Family Assistance
Ohio St. L. J.	Ohio State Law Journal (Zeitschrift)
OJT	On the Job Training
OSCC	One Stop Career Center
OWS	U.S. Department of Labor – Office of Workforce Security
P(P).	Page(s) (Seite[n])
Parl.R.	Parlamentarischer Rat

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Phil. Rev.	The Philosophical Review (Zeitschrift)
PIC	Private Industry Council
P.L.	Public Law
Polity	Polity – The Journal of the Northeastern Political Science Association (Zeitschrift)
PotAPS	Proceedings of the American Philosophical Society (Zeitschrift)
PP	Plenarprotokoll
Psych. Rev.	Psychological Review (Zeitschrift)
PRC	Personal Responsibility Contract
PROKLA	Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft (Zeitschrift)
PRWORA	Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act
PSE	Public Service Employment
PSQ	Political Science Quarterly (Zeitschrift)
Publius	Publius – The Journal of Federalism (Zeitschrift)
RABl	Reichsarbeitsblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rnr(n).	Randnummer(n)
RTAA	Reemployment Trade Adjustment Assistance
S.	Seite(n)
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SEA	Self Employment Assistance Program
Sec.	Section (Paragraph)
SF	Sozialer Fortschritt – Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik (Zeitschrift)
SHEW	Secretary of Health, Education, and Welfare
Signs	Signs: Journal of Women in Culture and Society (Zeitschrift)
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit – Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht (Zeitschrift)
SGB	Sozialgesetzbuch
SNAP	Supplemental Nutrition Assistance Program
SOHHS	U.S. Secretary of Health and Human Services (U.S. Gesundheitsminister)
SoL	U.S. Secretary of Labor (U.S. Arbeitsminister)
Soz. Sich.	Zeitschrift für Soziale Sicherheit (Zeitschrift)
SoT	U.S. Secretary of the Treasury (U.S. Finanzminister)
Sp. Ct. Rev.	Supreme Court Review (Zeitschrift)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpuRT	Zeitschrift für Sport und Recht (Zeitschrift)
SSA	Social Security Act
Stan. L. Rev.	Stanford Law Review (Zeitschrift)
Stat.	United States Statutes at Large
STC	Short Time Compensation
S. Rep.	Senate Report
SUTA	State Unemployment Tax Act
SZ	Süddeutsche Zeitung (Tageszeitung)
TA	Trade Act
TAA	Trade Adjustment Assistance
TANF	Temporary Assistance for Needy Families
TRA	Trade Readjustment Allowences
TEGL	Training and Employment Guidance Letter

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

TEUC	Temporary Extended Unemployment Compensation
TuP	Theorie und Praxis der sozialen Arbeit (Zeitschrift)
TUR	Total Unemployment Rate
TY	Tax Year
U.a.	Unter anderem
UC	Unemployment Compensation
UI	Unemployment Insurance
UIC	California Unemployment Insurance Code
UIPL	Unemployment Insurance Program Letter
UIR	Unemployment Insurance Reporter
U. Chi. L. Rev.	University of Chicago Law Review (Zeitschrift)
U. Det. Mercy L. Rev.	University of Detroit Mercy Law Review (Zeitschrift)
U. Pa. L. Rev.	University of Pennsylvania Law Review (Zeitschrift)
U.S.A.	United States of America
USC	United States Code
USD	U.S.-Dollar
USDA	United States Department of Agriculture
U.S.F. L. Rev.	University of San Francisco Law Review
UTF	Unemployment Trust Fund
UWC	Strategic Services on Unemployment & Workers' Compensation
Vgl.	Vergleiche
W2	Wisconsin Works
Wash. U. L.Q.	Washington University Law Quarterly (Zeitschrift)
WBA	Weekly Benefit Amount
WI	Wisconsin
WIA	Workforce Investment Act of 1998
WIB	Workforce Investment Board
WIN	Work Incentive Program
WPA	Wagner-Peyser Act of 1933
WSA	Wisconsin Statutes Annotated (West)
WSI Mitt.	WSI Mitteilungen – Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (Zeitschrift)
WtW	(From-)Welfare-to-Work
WtWTC	Welfare-To-Work Tax Credit
WV	West Virginia
WVBEP	West Virginia Bureau of Employment Programs
WVC	West Virginia Code
WVDHHR	West Virginia Department of Health and Human Resources
Yale J. on Reg.	Yale Journal on Regulation (Zeitschrift)
Yale L.J.	Yale Law Journal (Zeitschrift)
Yale L.& Pol'y Rev.	Yale Law & Policy Review (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe/ Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
ZIAS	Zeitschrift für Internationales und Ausländisches Sozialrecht (Zeitschrift)
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform (Zeitschrift)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Kapitel: Einleitung

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Einführung

Wenn die häufige Verwendung derselben Vokabeln eine „zunehmende gesellschaftliche Wertbesetzung“ erkennen lässt, die ihrerseits als „ein Indikator gesellschaftlicher Problemlagen“ verstanden werden kann,[1] dann ist die Prominenz des Wortes „Verantwortung“ (Eigenverantwortung/ staatliche Verantwortung etc.) in der sozialpolitischen Diskussion[2] – insbesondere um die (aktiv[ierend]e) Arbeitsmarktpolitik[3] – der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten von Amerika Hinweis auf ein soziales Problem.[4]

Das soziale Problem, auf das hingewiesen wird, ist die normative Verteilung der Verantwortung für Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Sowohl in den U.S.A.

---

1 *Kaufmann*, Verantwortung und Verantwortlichkeit, S. 204.

2 Siehe für die BRD: *SPD*, Erneuerung und Zusammenarbeit, S. 8: „Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Zusammenhalt bedingen einander. Unsere Politik der Mitte erweitert Freiheitsspielräume und ermutigt zu solidarischem Handeln.“; *CDU*, Wachstum – Arbeit – Wohlstand, S. 4: „Unser Menschenbild verpflichtet uns, am Leitbild der Arbeitsgesellschaft festzuhalten. Wer ein Leben in eigener Verantwortung führen soll, muss dazu befähigt werden. Durch ein Arbeitseinkommen, das erst den Spielraum eröffnet, ein Leben in eigener Verantwortung führen zu können.“; für die *FDP*: *Westerwelle*, Aufbruch 2006, S. 11: „Die FDP ist die Partei für Verantwortungsgemeinschaften. [...] Die FDP ist die Partei für mehr Bürgerfreiheit, mehr Bürgerrechte und mehr Bürgerverantwortung. [...] Mehr Eigenverantwortung und Mitverantwortung heißt weniger Staat. Nur dort, wo Eigenverantwortung und Mitverantwortung das Leistungsvermögen der Bürger übersteigen, übertragen sie Verantwortung auf ihren Staat.“ (Hervorhebungen im Original) und *Bündnis 90/ Die Grünen – Bundestagsfraktion*, Reform der sozialen Sicherungssysteme, S. 3: „Gleichzeitig fordern wir jedoch von jedem Einzelnen, Verantwortung für das eigene Leben zu übernehmen.“

Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Auseinandersetzung zwischen *Goodin* und *Schmidtz*, in welcher *Schmidtz* der individuellen Verantwortung im Bereich der sozialen Sicherheit das Wort redet (*ders.*, Taking Responsibility, S. 21 ff), während *Goodin* für eine wohlfahrtsstaatliche Verantwortung argumentiert (*ders.*, Social Welfare, S. 155).

Für die U.S.A. siehe die *State of the Union Address* von Präsident *Clinton* vom 24. Januar 1995: „We should require work and mutual responsibility. But we shouldn’t cut people off just because they are poor, they’re young, or even they are unmarried. We should promote responsibility […] So let this year be the year we end welfare as we know it. […] Responsibility, opportunity, and citizenship, more than stale chapters in some remote civic book, they’re still the virtue by which we can fulfil ourselves and reach our God-given potential […]” (*Clinton*, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=51634 [zuletzt abgerufen am 6. August 2007]) sowie den Titel des Gesetzes zur Reform der Bundessozialhilfe aus dem Jahre 1996 – „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996“ (P.L. 104-193 vom 22. August 1996; 42 USC §§ 601 ff).

3 Zum Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik siehe nur *Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, 2004.

4 Siehe hierzu nochmals *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, S. 10: „Als Soziologe vermute ich, daß das Allgemeinwerden des Rufes nach Verantwortung und die verbreitete Klage über mangelnde Verantwortlichkeit sowie die gleichzeitige Unbestimmtheit dessen, was damit gemeint ist, eher einer *Veränderung der sozialen Verhältnisse* als gedanklicher Nachlässigkeit zuzuschreiben ist.“ (Keine Hervorhebungen im Original).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(„End of Welfare as we know it“[5]) als auch in der Bundesrepublik Deutschland („Hartz-Reformen“[6]) wurde diese jüngst geändert:

Die aktuellen Reformen des Arbeitsförderungsrechts in Deutschland und die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II[7] erfolgten unter dem Leitgedanken „Fördern und Fordern“[8]. Dieser hat zum Inhalt, dass durch das Recht der Arbeitsförderung Eigeninitiative gefördert (§ 14 SGB II) und Eigenverantwortung gefordert (§ 2 SGB II) werden soll. Intendiert war und ist damit eine Modifikation der Verantwortungsbereiche von Staat, Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Arbeitslosen bei der Absicherung und der Bewältigung des „Risikos“ Arbeitslosigkeit.

Das U.S.-amerikanische „Arbeitsförderungsrecht“ wurde im Zuge der *Welfare Reform* der *Clinton*-Regierung, insbesondere durch den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*[9] (PRWORA) und den *Workforce Investment Act of 1998*[10] (WIA) schon knapp zehn Jahre vor dem deutschen Arbeitsförderungsrecht nachhaltig verändert:[11] dem *Workfare*- bzw. *Work-First*-Ansatz[12] folgend werden staatliche Unterstützungsleistungen von der aktiven Teilnahme am Arbeitsleben abhängig

5 Vgl. Statement of *President William J. Clinton* upon Signing H.R. 3734, 32 Weekly Compilation of Presidential Documents 1487, 1487: “Today I have signed into law H.R. 3734, the "Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996. While far from perfect, this legislation provides an historic opportunity to end welfare as we know it and transform our broken welfare system by promoting the fundamental values of work, responsibility, and family.”.

6 Vgl. die vier Gesetze zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBl. I S. 4607 ff, Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBl. I S. 4621 ff; Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003, BGBl. I S. 2848 ff und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl I S. 2954. Die „Hartz-Gesetze“ waren auch eine politische Reaktion auf organisatorische Defizite und institutionelle Ineffizienzen innerhalb der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit: Siehe zum „Umbau der Bundesanstalt für Arbeit in einen leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister“ BT-Drs. 15/1515, S. 72 ff.

7 Die Vorschläge der am 22. Februar 2002 von der Bundesregierung beauftragten Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – bekannt als Hartz-Kommission (nach ihrem Vorsitzenden *Peter Hartz*) – waren auf eine Verringerung der Arbeitslosenzahl um zwei Millionen Menschen bis Ende 2005 gerichtet: vgl. *Hartz*, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, S. 278. Erreicht wurde dieses Ziel bekanntermaßen nicht.

8 BT-Drs. 15/1516 (Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), S. 44; zum (bloßen) „Schlagwort vom Fördern und Fordern“ *Ebsen*, FS 50 Jahre BSG, S. 729 ff.

9 P.L. 104-193; 42 USC §§ 601 ff.

10 P.L. 105-220; 29 USC §§ 2801 ff.

11 Vgl. zur U.S.-amerikanischen *Welfare*-Reform von 1996 *Hansan/Morris*, Introduction, S. 1 ff sowie *dies.*, Welfare Reform: Next Steps, S. 197 ff und *Noble*, Welfare as we knew it, S. 125 ff. Für einen umfangreichen Überblick über die Sozialpolitik der *Clinton*-Regierung siehe *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 316 ff.

12 Zum *Workfare*-Ansatz siehe schon *Mead*, Annals, AAPSS 1989, S. 162 ff sowie zu einem weitergehenden *Work First*-Ansatz *Brown*, Work First, S. 2 f sowie *Handler*, Social Citizenship, S. 28 ff; zu den Variationen von *Work First*-Programmen in den U.S.A. *Gais/Nathan/Lurie/Kaplan*, Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996, S. 52 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gemacht. U.a. dadurch soll die „Eigenverantwortung“[13] (*individual* oder *personal responsibility*) der Betroffenen bei der Bewältigung und Überwindung der Arbeitslosigkeit eingefordert werden.[14]

In der sozialpolitischen Semantik der Reformgesetze ist Verantwortung[15] zu einem Schlüsselbegriff avanciert,[16] dessen rechtlicher Gehalt hinter seiner positiv konnotierten Unbestimmtheit zu verschwimmen droht.[17] Ungeklärt ist bislang, was Verantwortung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit überhaupt bedeutet und wie Verantwortung im Arbeitsförderungsrecht der Bundesrepublik Deutschland und der U.S.A. zugeschrieben wird und aktuell verteilt ist.

13 Im Sinne einer Pflichtenstellung.

14 *Burtless*, The Employment Experiences and Potential Earnings of Welfare Recipients, S. 51, 66, 72 und *Brown/Venner*, Initial Returns Show Welfare Devolution Failing, S. 175 f.

15 Das Begriffspaar „Eigenverantwortung“ und staatliche Verantwortung spielt eine prominente Rolle in der Gesetzesbegründung. Vgl. BT-Drs. 15/1516, S. 50 ff, wo von Eigenverantwortung, Eigeninitiative und eigenen Mitteln die Rede ist, und S. 44: „ Nur soweit er [der einzelne (B.Q.)] dazu nicht in der Lage ist, hat der Staat die entsprechende Verantwortung.“ Kritisch zum Konzept der Eigenverantwortung *Aust/Bothfeld/Leiber*, WSI Mitt. 2006, S. 186 f.

16 Siehe schon den Text des § 2 SGB III in der Fassung des Arbeitsförderungs-Reformgesetz vom 24. März 1997 (BGBl I S. 594).

17 Vgl. hierzu *Kingreen*, SDSRV 2004, S. 7 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Ziel und Gegenstand der Untersuchung

2.1. Erkenntnisziel

Die Klärung dieser Punkte, d.h. das vergleichende Erfassen, Begreifen und Bewerten des Arbeitsförderungsrechts als „Verantwortungsordnung“[1], ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung. Sie wird geleitet von der folgenden Frage: Wie verteilt das Arbeitsförderungsrecht der U.S.A. und der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Akteuren am Arbeitsmarkt (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, etc.) und dem Staat Verantwortung?

Da sich bisher keine juristische Untersuchung eingehend mit dem U.S. amerikanischen Arbeitsförderungsrecht auseinander gesetzt hat[2], Studien über das deutsche Arbeitsförderungsrecht jedoch zahlreich und (für den deutschen Leser allemal) gut zugänglich sind, wird der Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung beim amerikanischen „Arbeitsförderungsrecht“ gesetzt – seiner historischen Herausbildung, seinem verfassungsrechtlichen Rahmen sowie seiner Systematisierung. Dies erklärt u.a. die volumenmäßigen Disparitäten der Länderberichte.

2.2. Untersuchungsgegenstand

Gegenstand dieser vergleichenden Untersuchung ist das Arbeitsförderungsrecht der Vergleichsländer. Während in der BRD der Begriff des Arbeitsförderungsrechts mit seiner systematisierenden Wirkung vorausgesetzt werden kann, ist der Begriff

1 Vgl. *Haverkates* Verständnis der Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, *ders.*, Verfassungslehre, 1992.

2 Es liegen vielmehr überblicksartige Systematisierungen des U.S. amerikanischen Rechts der sozialen Sicherheit (siehe *Doberschütz*, Die soziale Sicherung des amerikanischen Bürgers, 1966; *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 123-209; 162-172 [Arbeitslosenversicherung]; *Graser*, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?, S. 137-171) sowie gesonderte sozialwissenschaftliche Darstellungen der U.S. amerikanischen Arbeitslosenversicherung (so etwa im Vergleich zwischen der EG und den U.S.A. *Volz*, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit in integrierten Wirtschaftsräumen, 1980) und einzelner bundesstaatlicher Sozialhilfeprogramme (am Beispiel der Reformen in Texas und Wisconsin *Wilke*, Sozialhilfe in den USA, 2002) vor. Siehe ferner die kritische, wenngleich begrenzte, vergleichende sozialwissenschaftliche Untersuchung von *Grell/Sambale/Eick*, PROKLA 2002, S. 557 ff. In den U.S.A. ist das Sozialrecht und die Arbeitsförderung kaum Gegenstand der Rechtswissenschaften; hauptsächlich beschäftigen sich Ökonomen mit dem System der Arbeitslosenversicherung, den Qualifizierungsprogrammen und der Sozialhilfe. Der Aufruf des Yale-Jura-Professors *Charles Reich* aus dem Jahre 1965 hatte nur begrenzte Wirkung: „The time has come for lawyers to take major interest in social welfare and for the welfare profession to concern itself with the rapidly growing relevance of law. Although welfare has always existed within a structure of law, until recently there has been little recognition or study of the basic legal issues underlying decisions affecting recipients of public assistance and other welfare beneficiaries. These issues will lie quiet no longer; they urgently demand our attention.”; *Reich*, Yale L.J. 1965, S. 1245.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(„*employment promotion law*“) in den U.S.A. nahezu unbekannt[3]. Wie also lässt sich der Untersuchungsgegenstand formulieren?

2.2.1. Methodische Überlegungen

Für die Formulierung des Untersuchungsgegenstandes sind einige methodische Überlegungen anzustellen. Wenn Rechtsvergleichung betrieben werden soll, geht es um das Vergleichen von rechtlichen Gestaltungen in verschiedenen Rechtsordnungen.[4] Rechtsvergleichung geht weiter als die bloße Darstellung von rechtlichen Instituten in ausländischen Rechtsordnungen (Auslandsrechtskunde),[5] sie ist auf eine systematische Erfassung des eigenen und fremden Rechts gerichtet:

> „sie will wissen, was Recht ist, wie es entsteht, wie es sich wandelt, welchen Zwecken es dient, wie es auf die Struktur und die Funktionen der Gesellschaft einwirkt, wie es gehandhabt wird, wie es seine Inhalte begrifflich artikuliert und seine Sätze systematisch geordnet werden.“[6]

Da Rechtsordnungen unterschiedliche Begriffe verwenden und im Falle der U.S.A. und der BRD auch noch die Sprachunterschiede und verschiedene Systematisierungsniveaus bestehen, kann nur ein funktionaler Rechtsvergleich aussagekräftige Ergebnisse liefern. Das Funktionalitätsprinzip[7] geht davon aus, dass dem Recht die Funktionen der gesellschaftlichen Organisation und Steuerung[8] sowie der Lösung sozialer Probleme zukommen.[9] Von vergleichbaren Problemen aus soll erschlossen werden, inwiefern die

---

3 Das liegt nicht etwa daran, dass Rechtsvorschriften zur Arbeitsförderung nicht existierten, sondern weil die funktionale Systematisierung gesetzlicher Vorschriften – im Gegensatz zur thematischen Systematisierung – dem U.S. amerikanischen Rechtsdenken weitgehend fremd ist. Diese Beobachtung teilt auch *Brugger* mit Blick auf allgemeine Grundrechtslehren; *Brugger*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, S. 83.

4 Vgl. *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, Bd. 1, S. 1: „Was ist das Wesen der Rechtsvergleichung, was sind ihre Funktionen und Ziele? Begnügen wir uns fürs erste damit den Wortsinn der Vokabel Rechtsvergleichung ohnehin zu begreifen. Er besagt, dass es sich um einen geistigen Vorgang handelt, der einerseits mit dem Recht zu tun hat und andererseits eine Vergleichung zum Inhalt hat. Wenn damit eine Vergleichung verschiedener Sätze derselben nationalen Rechtsordnung gemeint wäre, also etwa verschiedener Vorschriften des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches, so wäre nicht zu erkennen, inwieweit die Rechtsvergleichung etwas besonderes zu leisten hätte, das aus dem Rahmen der üblichen juristischen Arbeit herausfiele. [...] Da dies das Wesen jeder nationalen Rechtsanwendung ausmacht, muss mit Rechtsvergleichung ein Mehr gemeint sein, das in dem Wort nicht unmittelbar zum Ausdruck kommt. Dieses Mehr ist das Übernationale. Somit stellt sich die Rechtsvergleichung zunächst dar als das Miteinandervergleichen von verschiedenen Rechtsordnungen der Welt.“.

5 Eine solche rechtsdogmatische Deskription ist mit Nichten wertlos, aber als Auslandsrechtskunde hinlänglich von wirklicher Rechtsvergleichung verschieden. So etwa auch *Rheinstein*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 22 ff.

6 *Rheinstein*, a.a.O., S. 14.

7 *Rheinstein*, a.a.O., S. 28, *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, Bd. 1, S. 11 sowie auch *Becker*, Staat und autonome Träger, S. 33 m.w.N.

8 *Rheinstein*, a.a.O., S. 25 sowie *Zweigert/Kötz*, a.a.O., S. 34.

9 *Zacher*, Methode, S. 331: „Soziale Probleme (etwa im politischen Feld, in der öffentlichen Meinung usw. artikuliert) tendieren auf rechtliche Lösungen, weil das Recht zu den hervorragenden Instrumenten, soziale Probleme zu lösen, gehört. Desgleichen können aus rechtlichen Regelun-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rechtlichen Lösungen in verschiedenen Rechtsordnungen divergieren und letztendlich auch warum.[10] Die Formulierung des Untersuchungsgegenstandes muss folglich funktional erfolgen. Versteht man darüber hinaus jede rechtliche Gestaltung funktional auf konkrete typisierte Lebenssachverhalte bezogen,[11] liefern vorrechtlich oder „extern" formulierte Lebenssachverhalte[12] geeignete Vergleichspunkte für die Rechtsvergleichung.

Das gilt auch für die Sozialrechtsvergleichung. Zwar wurde Mitte der siebziger Jahre eine besondere Methodik der Sozialrechtsvergleichung[13] formuliert.[14] Jedoch erschöpfen sich ihre Besonderheiten im Vergleich zur allgemeinen Rechtsvergleichung in Hinweisen auf die spezielle Funktion des Sozialrechts und die Bedeutung des sozialpolitischen und soziokulturellen Umfeldes[15], in welchem das Sozialrecht wirkt.[16] Ersterer wird bereits durch die funktionale Formulierung des konkreten Gegenstandes einer vergleichenden Untersuchung – hier des Arbeitsförderungsrechts – Rechnung getragen. Letzteres erfordert, das Sozialrecht aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive zu begrei-

---

gen soziale Probleme abgelesen werden." *Rheinstein*, a.a.O., S. 25. Siehe auch zur Funktion der Konfliktbeilegungsfunktion der Rechtsanwendung *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 24: „[O]ne of the basic functions of our legal practices is dispute resolution[...]"

10 *Cappelletti*, In Honor of John Henry Merryman, S. 6.

11 Schon *Montesquieu* bezeichnete Gesetze als Bezüge (*rapport*); vgl. *Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, S. 97: „In ihrer weitesten Bedeutung sind Gesetze die notwendigen Bezüge, wie sie sich aus der Natur der Dinge ergeben." Ob Gesetze in einem solchen Bezugszusammenhang stehen, wie ihn *Montesquieu* versteht, mag dahin stehen. Doch stehen Wertungen und Entscheidungen des Gesetzgebers stets in einem Bezug zu bestimmten Vorkommnissen. Zum Bezug sozialrechtlicher Gesetzgebung auf bestimmte faktische Gegebenheiten am Beispiel der Unfallversicherung in Frankreich sehr anschaulich *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 15 ff. Zu einer gegenseitigen Bedingtheit zwischen Sozialrecht und Gesellschaft *Moon*, Introduction – Responsibility, Rights, and Welfare, S. 5: „[T]he extent and forms of these welfare rights will vary with the circumstances of different societies."

12 In diesem Sinne schon *Rabel*, Gesammelte Aufsätze – Bd. 3, S. 5, *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, Bd. 1, S. 33 sowie *Pieters*, FS für Zacher zum 70. Geburtstag, S. 725: „One of the most essential principles of social security law comparison is in our eyes certainly the need to formulate the problem underlying the comparative law study in ‚pre-legal' or ‚exogenous' terms." oder auch *Zacher*, Methode, S. 341 ff.

13 *Pieters*, a.a.O., S. 716 ff differenziert zutreffend zwischen *social security law comparison* und *social security comparison*. Der Sozialrechtsvergleich befasst sich mit dem Vergleich von "legal instruments, legal phenomena, legal concepts, etc." und nicht lediglich mit einer Gegenüberstellung verschiedener sozialer Sicherungssysteme.

14 Grundlegend hierzu *Zacher*, Methode, 1976.

15 Hierauf weist zu Recht auch *Capelletti* in seinen Überlegungen zur Rechtsvergleichung auf dem Gebiet des Zivilrechts hin: „Indeed, it is the fascination and the challenge of comparative analysis to find out *in what way* the solutions differ; *why* they differ – for instance, whether the country´s tradition, its government organization, or its ideological approach or sociological structure play a role; and, finally to *evaluate* such solutions in light of their effectiveness in solving the given problem in that particular country and situation."; *Cappelletti*, In Honor of John Henry Merryman, S. 6.

16 *Zacher*, Methode, S. 364 ff und *Pieters*, FS für Zacher zum 70. Geburtstag, S. 718: „[S]ocial security law comparison can not exist without social security comparison […]".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fen, da das Sozialrecht in hohem Maße „politisches Recht", das tief im jeweiligen soziokulturellen Ambiente wurzelt.[17]

2.2.2. Ergebnisse für die vorliegende Untersuchung

2.2.2.1. Arbeitsförderungsrecht als Untersuchungsgegenstand

Gemeint ist mit dem Begriff des „Arbeitsförderungsrechts" also jede Rechtsnorm, welche die Funktion hat, die Lebenslage der allgemeinen Arbeitslosigkeit zu vermeiden, zu bewältigen oder zu überwinden. Es kommt also gerade nicht darauf an, was in Deutschland oder den U.S.A. als „Arbeitsförderungsrecht" bezeichnet wird

2.2.2.2. Phänomengeleitete Sozialrechtsvergleichung

Mit der funktionalen Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes ist nun lediglich der Bereich der Rechtsnormen in der jeweiligen Rechtsordnung abgesteckt, der für den Rechtsvergleich relevant ist. Damit ließe sich zwar eine Beschreibung und Systematisierung der Normen des Arbeitsförderungsrechts in den Vergleichsländern, aber kein detaillierter Vergleich der Verantwortungsverteilungen durchführen. Hierfür fehlt es noch an konkreten Vergleichsgegenständen.

Die Verantwortungszuschreibung oder -verteilung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit stellt kein geeignetes *tertium comperationis* dar, denn es fehlt ihm an Bestimmtheit.[18] Doch weiß man des Öfteren um einen Vergleichsgegenstand nur in Gestalt eines konkretisierungsbedürftigen Begriffes oder Phänomens (z.B. Frühverrentung, „Autonome Träger"[19], Solidarität etc.): In allen diesen Fällen setzt die Durchführung eines Rechtsvergleiches eine vorhergehende Operationalisierung des Phänomens voraus. Operationalisierung bedeutet hier: 1. die Beschreibung des Phänomens, 2. das Begreifen der rechtlichen Gestaltbarkeit der Phänomene und 3. die Formulierung konkreter Sachverhalte, deren rechtliche Gestaltung Hinweise auf die Realisierung des Phänomens liefert und deshalb auch als indikatorische Sachverhalte oder Indikatoren bezeichnet werden können. Die indikatorischen Sachverhalte können als Vergleichspunkte für die Rechtsvergleichung verwendet und dann vor dem Hintergrund der Phänomene verglichen, analysiert und schließlich bewertet werden.

---

17 *Zacher*, a.a.O., S. 365; *Trantas*, Die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts, S. 72 ff, der für die Vergleichung des öffentlichen Rechts allgemein auf die „erhebliche Bedeutung außerrechtlicher Strukturfaktoren" wie der historischen Entwicklung des Rechts, den „[w]irtschaftliche[n] Rahmen der Rechtsordnung" und die politische (philosophische und theoretische) Fundierung der Gesellschaft hinweist.

18 Allerdings sind ja bereits in der Definition des Untersuchungsgegenstandes – des Arbeitsförderungsrechts – funktionale Aspekte zur Sprache gekommen, die im Laufe der Grundlegung wieder aufgegriffen werden.

19 *Becker*, Staat und autonome Träger, S. 38 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.2.3. Zur Länderauswahl

Die vorliegende Untersuchung vergleicht das Arbeitsförderungsrecht der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten von Amerika. Beide Staaten verfolgen heute scheinbar „vergleichbare" Arbeitsmarktpolitiken, obwohl sie in der Vergangenheit zwei vollkommen unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsregimen zugeordnet wurden.[20]

Problematisch für die Aussagekraft des Vergleiches könnte es sein, dass die Rechtssysteme der U.S.A. und Deutschlands grundsätzlich verschieden sind. Auf der einen Seite kontinentaleuropäisches Gesetzesrecht, auf der anderen Seite anglo-amerikanisches *common law*[21]. Die deutsche Rechtsordnung basiert im wesentlichen auf parlamentarischen Gesetzen, während das anglo-amerikanische Recht hauptsächlich Richterrecht ist:[22] die obersten Gerichte können in ihren Entscheidungen Recht setzen, da diese Entscheidungen nach den Grundsätzen des *stare decisis* („*precedent*")[23] für alle anderen Gerichte bindend sind, solange nicht das oberste Gericht seine Rechtsprechung in einem vergleichbaren Fall ändert. Bei seinen Entscheidungen stellt der amerikanische Richter auf den *common sense* ab.[24] Doch wird in den U.S.A. die Rechtsentwicklung heute vor allem im öffentlichen Recht[25] – wie auch im Arbeitsförderungsrecht – von der Gesetzgebung bestimmt.[26]

Einem funktionalen Rechtsvergleich zwischen der BRD und der U.S.A. steht die Unterschiedlichkeit ihrer Rechtssysteme nicht im Wege.[27] Das gilt erst recht für die weitgehende Verschiedenheit der Begriffsapparate,[28] weil ansonsten ja schon die Fremdsprachlichkeit einem Rechtsvergleich entgegenstehen müsste. Lediglich ein rein nominalistischer Rechtsvergleich[29] hätte damit Probleme.

---

20 Vgl. *Walker*, Social Security and Welfare, S. 13 ff; *Esping-Andersen,* The Three Worlds of Welfare Capitalism, S. 26 ff.

21 Vgl. zum amerikanischen Rechtssystem *Will*, in: *David/Grasmann*, Einführung in die Großen Rechtssysteme der Gegenwart, S. 501 ff sowie *Rheinstein*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 92 ff.

22 *Rheinstein*, a.a.O., S. 97. Zur daraus folgenden „ungeheure[n] politische[n] Macht" des Richters schon *De Tocqueville*, Über die Demokratie in Amerika, S. 81 ff.

23 Zur Lehre des *stare decisis* siehe *Clark*, The Sources of Law, S.35 f.

24 *Legal reasoning* im *common law* und *moral reasoning* vergleichend *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 15 ff.

25 Zur Einführung in das öffentliche Recht der U.S.A. siehe *Brugger*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2001; zur Einführung in das amerikanische Verwaltungsrecht siehe *Linneweber*, Einführung in das US-amerikanische Verwaltungsrecht,1994

26 Siehe nochmals *Will*, in: *David/Grasmann*, Einführung in die Großen Rechtssysteme der Gegenwart, S. 520.

27 Keine Einschränkungen der vergleichbaren Rechtsordnungen auch bei *Zacher*, Methode, S. 370. Vgl. auch *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 35 ff.

28 Siehe nur *Rheinstein*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 99.

29 Zum problematischen Begriffsvergleich *Zacher*, Methode, S. 343 f: „Die nominalistische Alternative des Rechtsvergleichs würde darin bestehen, daß gleich (*gleichartige*) benannte Maßnahmen, Regelungen, Rechtsinstitute u.s.w. untereinander verglichen werden." (S. 343).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ohne vorgreifen zu wollen, macht die Architektur des U.S.-amerikanischen „Arbeitsförderungssystems“, welche in den meisten Programmen eine *Federal-State Partnership* voraussetzt,[30] eine weitere „Länderauswahl“ erforderlich. Da z.B. das Arbeitslosenversicherungsrecht der U.S.A. auch den District of Columbia, Puerto Rico und die Virgin Islands als eigenständige Jurisdiktionen definiert[31], sind insgesamt 53 staatliche Programme und das Rahmenprogramm des Bundes zu beachten. Keine profunde Untersuchung kann jedoch einen Rechtsvergleich von 54 Jurisdiktionen leisten,[32] weshalb eine weitere (Länder-) Auswahl erforderlich ist:

Der U.S.-amerikanische Bundesstaates Wisconsin hat in der deutschen Reformdiskussion eine besondere Rolle gespielt[33]. Darüber hinaus gibt Wisconsin auch innerhalb der U.S.A. einen Vorreiter-Staat im Bereich des Arbeitsförderungsrechts ab: Schon 1932 wurde in Wisconsin die erste Arbeitslosenversicherung der U.S.A. etabliert[34] und 1986 eines der ersten WtW-Programme. Deshalb wird die Untersuchung neben dem Bundesrecht auch das Arbeitsförderungsrecht des Bundesstaates Wisconsin behandeln.

Die U.S.-amerikanischen Bundesstaaten sind wesentlich dünner besiedelt als die Bundesrepublik Deutschland. Der Bundesstaat Wisconsin hat gerade einmal fünf Millionen Einwohner.[35] Nicht selten wird der Erfolg sozialer Sicherungssysteme auch mit einer geringen Bevölkerungszahl in Zusammenhang gebracht, die in das System einbezogen sind: Je größer die Zahl der Versicherten, desto größer ist auch die Anonymität des Systems im Vergleich zu „ursprünglichen“ Formen der sozialen Sicherung.[36] Daraus kann auch gefolgert werden, dass in zentralisierten Sicherungssystemen eher der Anreiz für nicht systemkonformes Verhalten – „Trittbrettfahren“ – besteht.[37] Ohne auf diese These jetzt näher eingehen zu wollen, soll neben Wisconsin aber auch der bevölkerungsreichste Bundesstaat der U.S.A. in den Vergleich einbezogen werden – Kalifor-

30 Vgl. *DOL-OWS*, Unemployment Compensation – Federal-State Partnership, April 2005.

31 *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 4-1.

32 Siehe die vergleichende Darstellung der Bestimmungen der 53 einzelstaatlichen UI-Gesetze in Tabellenform von *Chao/Stover DeRocco/Atkinson* Comparison, 2005; ähnliches ist auch für die TANF-Programme der 50 Bundesstaaten und den District of Columbia unter http://www.spdp.org (State Policy Documentation Project) verfügbar, allerdings mit Stand Oktober 1999!

33 Vgl. BT-Drs. 15(9)646, S. 102 ff (Schriftliche Stellungnahme von *Turner*, zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen am 8. Oktober 2003). *Jason Turner* gilt als Architekt von „W2“ (Wisconsin Works), dem *Work-First*- oder *WtW*-Programm in Wisconsin; von 1993-1997 leitete *Turner* die W2-Projektgruppe; von 1998-2001 war er *Commissioner* der *New York City Human Resources Administration*.

34 *Berkowitz*, America’s Welfare State, S. 31.

35 Im Jahre 2000 wurden in Wisconsin 5.363.675 Einwohner gezählt. Datenquelle: State of Wisconsin – Department of Administration, Demographic Services Center – Census 2000 Data: Total Population by Race, http://doa.state.wi.us (zuletzt abgerufen am 6. Mai 2005).

36 Vgl. nur *Kaufmann*, Varianten, S. 306: „[...] ; vermutlich steigen die Anforderungen für stabile sozialpolitische Kompromisse mit der Größe eines Gemeinwesens.“ Zum Wandel von einer „natürlichen“ hin zu einer „gesellschaftlichen“/ „verrechtlichten“ Solidarität vgl. *Hondrich/Koch-Arnzberger*, Solidarität, S. 20 ff sowie auf die „Gefahren der Verrechtlichung“ sozialer Sicherheit hinweisend *Zacher*, Verrechtlichung, S. 70 ff.

37 So *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, S. 105.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nien: Mit knapp 34 Millionen Einwohnern und einer Arbeitslosenquote von 5,4 Prozent[38] rangiert Kalifornien angesichts beider Größen zwischen Deutschland und Wisconsin.[39] Darüber hinaus wird noch ein dritter Bundesstaat der U.S.A. für den Vergleich Beachtung finden – West Virginia, dessen Verfassung im Gegensatz zu Kalifornien und Wisconsin das *state government* zu Leistungen an die „Armen" verpflichtet.

2.3. Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung unternimmt einen phänomengeleiteten Sozialrechtsvergleich. Recht als Kulturerscheinung[40] kann, wie bereits angedeutet, nicht aus sich heraus gedacht, d.h. verstanden und erklärt werden,[41] vielmehr sind seine Ursachen und Wirkungen für ein umfassendes und grundsätzliches Verständnis zu beachten.[42] Das gilt

38 Saisonbereinigt im März 2005, Datenquelle: *CEDD*, LaborMarketInfo, veröffentlicht im Internet unter http://www.labormarketinfo.edd.ca.gov (zuletzt abgerufen am 2. Mai 2005); im März 2009 lag die saisonbereinigte Arbeitslosenquote im Bundesstaat Kalifornien bei 11,2%, Datenquelle: *CEDD*, News Relaese 09-22 vom 17. April 2009, veröffentlicht im Internet unter http://www.edd.ca.gov/ About_EDD/pdf/urate200904.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

39 Die Arbeitslosenquote in Wisconsin lag im März 2005 bei 4,8 % (ebenfalls saisonbereinigt), Datenquelle: *DWD*, http://dwd.state.wi.us (zuletzt abgerufen am 2. Mai 2005); im März 2009 .lag die Arbeitslosenquote saisonbereinigt bei 8,5%, Datenquelle: *DWD*, March Unemployment Rates Announced, veröffentlicht im Internet unter http://dwd.wisconsin.gov/dwd/newsreleases/ ui_state_default.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

40 Vgl. *Merryman/Clark*, Comparative Law, S. 28: "Law is, among other things, an expression of the culture; ideas about law are part of the intellectual history of a people. Such ideas are very powerful; they limit and direct thinking about law, and in this way they profoundly affect the composition and operation of the legal system." So auch schon *Rabel*, Gesammelte Aufsätze – Bd. 3, S. 4: „Denn das Recht ist [...] eine Kulturerscheinung, es kann nicht unabhängig gedacht werden von seinen Ursachen und Wirkungen."

41 Vgl. *Merryman/Clark*, a.a.O., S. 28: „Differences in modern legal systems can often be explained by reference to such historic-cultural influences, which have great contemporary power." Siehe auch *Kaufmann*, Varianten, S. 34: „[...], so wird besonders deutlich, wie sehr bestimmte Traditionen des sozialpolitischen oder wohlfahrtsstaatlichen Denkens *eigenständige Kosmologien* bilden, die primär aus sich selbst verstanden werden wollen, bevor ein systematischer internationaler Vergleich möglich wird. Das beginnt bei den verwendeten Bezeichnungen und den dadurch mitgeführten Assoziationen, setzt sich fort in unterschiedlichen Grundauffassungen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft und kulminiert in den unterschiedlichen sozialpolitischen Idealen und den damit verbundenen Problembestimmungen." Mit dieser Aussage wird nicht nur auf die Bedeutung der „Grundauffassungen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft" für die sozialpolitische und damit sozialrechtliche Gestaltung hingewiesen, sondern auch die Notwendigkeit eines vorrechtlichen Vergleichspunktes für den Rechtsvergleich betont. Denn nur indem der Vergleich von Sachverhalten aus unternommen wird, steht er den in „den verwendeten Bezeichnungen" „mitgeführten Assoziationen" *neutral* gegenüber. Mit einem faktischen Problem als *tertium comperationis* ist der „systematische internationale Vergleich" sehr wohl möglich.

42 *Rabel,* Gesammelte Aufsätze – Bd. 3, S. 4 und 5: „Daß das positive Recht «eine natürliche Tatsache ist, d.h. bestimmt wird durch zureichende Ursachen, und daß es mit allen Erscheinungen der Wirklichkeit verknüpft ist», bezeichnet *Del Vecchio* als einen von der Erkenntnistheorie zu beweisenden Satz. Aber daß diese Relativität, Bedingtheit des positiven Rechts so unendliche viel-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in gesteigertem Maße für das Begreifen sozialrechtlicher Gestaltungen, die, wie gerade auch die Verantwortungsverteilung, im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit auf historisch gewachsenen, ethisch (theologisch/ philosophisch) unterfütterten („kulturspezifische[n] Leitideen“[43] wie sittliche Arbeitspflichten, Arbeitsethik) und politisch hergestellten Grundkonsensen aufbauen.[44]

Ein Sozialrechtsvergleich ermöglicht neben der systematischen Erfassung des fremden Rechts auch die Gegenüberstellung der im Recht (fort-)wirkenden Grundentscheidungen des Gesetzgebers, insbesondere, wenn die Vergleichspunkte auf Grundlagen-Phänomene hin ausgerichtet sind, wie hier Verantwortung und Arbeitslosigkeit. Die Verantwortungszuschreibung, wie sie das deutsche und das U.S.-amerikanische Arbeitsförderungsrecht vornimmt, wird vor dem Hintergrund der jeweils fremden Rechtsordnung deutlich hervortreten.

gestaltige Faktoren der Rechtsbildung einführt, betrachte ich als die wichtigste und sicherste Erfahrung der vergleichenden Rechtswissenschaft. Die Lehre *Savignys* übertrieb den richtig erkannten Zusammenhang des Rechts mit dem Volksleben dahin, daß ein eigentümlicher Volksgeist die Entwicklung beherrsche.“

43 *Zippelius*, Kulturspezifische Leitideen, S. 11.

44 Siehe *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 65: „Was geht also aus den Texten [...] hervor, in denen die für den Gesellschaftsvertrag so fundamentale und symbolträchtige Frage der Unterstützung diskutiert wird? Es sind drei grundlegende Dinge: 1. daß es sehr wohl andere soziale Verpflichtungen gibt als die, die juristisch sanktionierbar sind, nämlich die die Frage der Unterstützung und Wohltätigkeit betreffenden moralischen Pflichten; 2. daß diese Pflichten nicht notwendige Korrektive darstellen, sondern im Gegenteil zur Grundlage der sozialen Ordnung gehören, daß sie deren Basis bilden; 3. daß die gesetzlichen oder juristischen Verpflichtungen aus ihnen hervorgehen, sich auf sie stützen und sie sanktionieren.“.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Gang der Untersuchung

Aus dem soeben Dargestellten ergibt sich im weiteren ein dreigliedriger Aufbau: In einem umfangreicheren ersten Teil der Untersuchung (2. Kapitel – Grundlegung) wird es darum gehen, die Phänomene Verantwortung und Arbeitslosigkeit zunächst einzeln auszuleuchten, in Zusammenhang zu setzen und schließlich zu operationalisieren, d.h. so aufzubereiten, dass das Auffinden der verantwortungszuschreibenden Rechtsnormen über konkrete indikatorische Sachverhalte möglich wird. Am Ende der Grundlegung werden diese Sachverhalte funktionale Bezüge dienen, deren Regelung Verantwortung für das „Verantwortungsobjekt" Arbeitslosigkeit zuschreiben.

Daran schließen sich im zweiten Teil die Länderberichte (3. Kapitel) an: Der Aufbau der Länderberichte wird am Ende der Grundlegung festgelegt werden. Das Länderberichtskapitel beginnt mit dem Länderbericht der U.S.A., der sowohl das U.S.-amerikanischen Bundesrechts als auch die staatlichen Rechtsordnungen Wisconsins, Kaliforniens und West Virginias umfassen wird. Da nicht alle Arbeitsförderungsprogramme in einer *Federal-State Partnership* ausgestaltet sind, ist eine gewisse Flexibilität im amerikanischen Länderbericht von Nöten. Sodann folgt der deutsche Länderbericht. Die Untersuchung verwendet geschlossene Ländeberichte zum Zwecke der Übersichtlichkeit und zur Förderung des Verständnisses der Arbeitsförderungssysteme in den Vergleichsländern.

Im dritten Teil (4. Kapitel – Vergleichende Bewertung und Schluss) wird dann der eigentliche Vergleich vorgenommen: Mit Hilfe zuvor grundgelegter Kriterien für die Bewertung der Verantwortungsverteilung werden die arbeitsförderungsrechtlichen Verantwortungsteilungen mit einander verglichen und bewertet werden.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Kapitel: Grundlegung

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Verantwortung

Der Begriff der Verantwortung findet seit geraumer Zeit überall Verwendung,[1] ob als Desiderat sehnsüchtiger Rufe[2], prinzipielle Voraussetzung für die Zukunft der Menschheit[3] oder als Erfolgsbedingung der „technisierte[n] Zivilisation"[4]: Verantwortung ist ein komplexer vielseitig verwendbarer[5] Begriff[6]: Er ist zugleich ethischer Schlüsselbegriff[7], sozialpolitisches Mantra[8] und (zunehmend) – insbesondere in Deutschland – sozialrechtlicher Gesetzesbegriff.[9]

Ubiquität und Vieldeutigkeit des Verantwortungsbegriffes entsprechen der Mannigfaltigkeit des Phänomens Verantwortung.[10] Und obwohl der Begriff ganz unterschiedli-

1 Vgl. zu dieser „selbst [...] inflationär gewordene[n] Bemerkung" nur *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 1.

2 *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, 1992.

3 Vgl. *Jonas*, Das Prinzip Verantwortung, 1979.

4 *Kaufmann*, Verantwortung, S. 86 ff: „Die Verlängerung der Handlungsketten ist eine Konsequenz der fortschreitenden Arbeitsteilung: Immer mehr Menschen müssen zusammenwirken, um jene Güter und Dienstleistungen herzustellen, an denen wir ein lebenspraktisches Interesse haben: Nicht die Perfektion der Teilleistungen (etwa bei einer Operation) oder der Teilprodukte (etwa bei einem Hochleistungsflugzeug) zählt, sondern nur das lebenswahrende Ergebnis."

5 Siehe auch *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 2, *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 43 und *Merten*, VVDStRL 55, S. 29.

6 *Lenk/Maring*, Verantwortung, S. 241 sowie auch *Krawietz*, FS Ernesto Garzón Valdés, S. 44.

7 *Bayertz*, Herkunft, S. 3: „Angesichts der Schlüsselposition, die der Verantwortungsbegriff in der Moralphilosophie des 20. Jahrhunderts einnimmt, [...]muss die Beobachtung überraschen, dass er seine steile Karriere erst vor wenig mehr als einem Jahrhundert antrat. Tatsächlich finden wir in der klassischen Ethik von Aristoteles bis Kant weder den Begriff „Verantwortung" noch einen anderen Terminus mit äquivalenter Bedeutung. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts findet der Begriff größere Verbreitung, um im 20. Jahrhundert in den Rang einer ethischen Schlüsselkategorie aufzusteigen."; so behandelt *Aristoteles* ausführlich die Frage der Zurechnung und ihre Probleme, insbesondere die Abgrenzung von freiwilligen und unfreiwilligen Geschehnissen; *Aristoteles*, Nikomachische Ethik, 1109b 30 –1111b.

8 Siehe oben 1. Kapitel: Einleitung, Fn. 2, S. 2.

9 Die Zahl der Paragraphen des SGB, die den Begriff *Verantwortung* enthalten, liegt gegenwärtig bei 14: § 1 I SGB II, § 2 II SGB II, § 2 II Nr. 1 SGB III („Mitverantwortung"), § 2 IV SGB III („verantwortungsvoll"), § 2 V Nr. 2 SGB III („eigenverantwortlich"), § 144 I, 2 SGB III („Verantwortungsbereich"), § 367 III SGB III („Verantwortung"), § 35a I SGB IV („eigenverantwortlich"), § 1 SGB V („Eigenverantwortung" und „mitverantwortlich"), § 2 I SGB V („Eigenverantwortung"), § 28 I SGB V („verantworten"), § 73a I SGB V („Verantwortung" und „Budgetverantwortung") § 107 II Nr. 2 SGB V („Verantwortung"), § 117 II SGB V („Verantwortung"), § 140c II SGB V („Budgetverantwortung"), § 15 II SGB VI („ärztliche Verantwortung"), § 119 IV SGB VI („Verantwortung"). Auch das GG hat eine sprachliche „Verantwortungsinflation" hinter sich, vgl. schon die Aufzählung der einschlägigen Artikel bei *Merten*, VVDStRL 55, S. 8. Für die U.S.A. kann auf den Titel des *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconcilliation Act* aus dem Jahre 1996 verwiesen werden (§ 1 PRWORA); § 408(b) PRWORA („Individual Responsibility Plans").

10 *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 13, *Freund*, Responsibility – Definitions, Distinctions, and Applications in Various Contexts, S. 28 (Verantwortung ist „ein Ausdruck für ein recht breites Feld"); siehe auch *Ryffel*, Der Staat 1967, S. 276 und *Shaver*, Attribution of Blame, S. 143.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

che Sachverhalte zu erfassen vermag, scheint sich Verantwortung in jeder ihrer Erscheinungsform in einer Weise zu zeigen, um die wir wissen („*core meaning*“[11]); dieses „Wissen um Verantwortung“ ermöglicht den Umgang mit dem Begriff und ist Grundlage für sein weiteres Verständnis[12]:

Ausgangspunkt für das Verständnis des Phänomens Verantwortung ist die Umgangssprache, welche die Grundstruktur des Begriffes liefert, die wiederum als Grundlage für das Begreifen spezieller Verantwortungskonzeptionen dienen kann. Die nachfolgende Untersuchung nimmt ihren Ausgang in der Wortgeschichte, schöpft dann aus dem alltagssprachlichen Phänomen Verantwortung einen allgemeinen Verantwortungsbegriff, um die Grundstruktur von Verantwortung explizieren zu können. Im nächsten Schritt wird die Grundstruktur dann „getestet“, indem sie zur Interpretation von besonderen Verantwortungsbegriffen – in Ethik und Recht – herangezogen wird.

1.1. Etymologie

Das Wort „Verantwortung“ taucht im deutschen Sprachgebrauch erstmals in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts – im Mittelhochdeutschen – auf:[13] „verantwürten“[14] bezeichnet die Erwiderung einer Klage vor Gericht[15], also das dialogische Rede-und-Antwort-Stehen-Müssen vor einer mit besonderer „Macht“ (Entscheidungsbefugnis) ausgestatteten Instanz.[16] „Eine Sache verantworten heißt eine Sache verteidigen.“[17] Die Nähe zur Rechtssphäre erklärt sich aus der etymologischen Wurzel des Wortes, dem la-

11 *Pennock*, The Problem of Responsibility, S. 13.

12 *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 12.: „Das Wissen um Verantwortung gibt zu verstehen: dies ist Verantwortung und jenes ist nicht Verantwortung. Von ihm her weiß man also, was gemeint ist, wenn von Verantwortung die Rede ist. Daß es der Verständlichkeit des Sprechens zugrunde liegt, macht deutlich: das Wissen um ... ist das Wissen, wie es im Miteinanderreden sich ausspricht. Es ist das Verstehen der Sprache des Umgangs, das „gängige“ Verständnis von Verantwortung.“.

13 *Grimm/Grimm*, Deutsches Wörterbuch, Sp. 79 ff; *Schwartländer*, in: *Krings/Baumgartner/Wild*, Handbuch philosophischer Begriffe, Bd. III, S. 1579; *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 43.

14 In der Bedeutung „antworten“, „beantworten, „schweigend zustimmen“, „(vor Gericht) rechtfertigen“, „verteidigen“, „vertreten“; *Lexer*, Mittel-hochdeutsches Handwörterbuch, Sp. 69 f.

15 *Lexer*, a.a.O., Sp. 70 – siehe eben dort auch „verantwürter“ mit der Bedeutung „Verteidiger“ und „Anwalt“; *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 318; *Schwartländer*, in: *Krings/Baumgartner/Wild*, Handbuch philosophischer Begriffe, Bd. III, S. 1579; *Bayertz,* Herkunft, S. 3 ff.

16 Zur dialogischen Struktur der Verantwortung siehe vor allem *Buber*, Das dialogische Prinzip, S. 161 ff, für den Verantwortung ein dialogisches Wesen besitzt: „Echte Verantwortung gibt es nur, wo es wirkliche Antworten gibt.“ (S. 161); siehe aber auch *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 30 und *Haldemann*, Verantwortung als Verfassungsprinzip, S. 7 m.w.N.

17 *Picht*, Wahrheit – Vernunft –Verantwortung, S. 318.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

teinischen *respondere*[18], die im Englischen (*to respond* = antworten/ *responsibility* = Verantwortung) und Französischen (*responsabilité* = Verantwortung) noch offenkundiger zu Tage tritt.[19] Im Englischen wird gewöhnlich zwischen *responsibility* als Rollenverantwortung und *accountability* als Rechenschaftspflicht unterschieden.[20] Im neueren Neuhochdeutschen taucht dann das heute ebenso gebräuchliche Wort Verantwortlichkeit auf, das auf dieselbe sprachliche Wurzel wie Verantwortung verweist,[21] und zumeist synonym verwendet wird.[22] Wie schon *respondere* und „verantwürten" bezeichnen heute verantworten und *to respond* auch das Angesprochensein eines Subjekts, das sich auf einen instanzlichen Anspruch hin rechtfertigen muss.[23]

---

18 Zur Wortbedeutung allgemein *Klotz*, Handwörterbuch der Lateinischen Sprache, S. 1154: „etwas dag[egen] od[er] für e[ine] Sache versprechen, bieten, geloben [...] antworten, [...] redend erwidern [...] e[inem] Gegenstande entsprechen, dazu passen, damit übereinstimmen, gemäß sein"; siehe auch *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 44, der ebenfalls auf den Zusammenhang von *respondeo*; re*spondeo* hinweist.

19 Vgl. *von Schenck*, Die anthropologische Kategorie der Verantwortung, S. 178 ff; *Bayertz*, Herkunft, S. 16 sowie *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 19, dort Anmerkung 56 mit Verweis auf *Schenck* und *Bayertz*. Im Englischen kann bis ca. 1599 das Verb *to respond* im Sinne von „jemandem antworten auf" zurückverfolgt werden, seit 1650 wird *responsible* im amerikanischen Englisch im Sinne von „answering to a charge" gebraucht, das Substantiv *responsibility* findet ab ca. 1787 Verwendung und zwar an prominenter Stelle bei *Madison; ders.*, The Federalist No. 62, in: *Ball*, The Federalist, S. 306; seine moralische Bedeutung kommt *to respond* seit etwa 1836 zu; vgl. *Simpson/Weiner*, The Oxford English Dictionary, Vol XIII, S. 742.

20 Zur Entsprechung von Verantwortung und *responsibility* auch *Zippelius*, Varianten und Gründe, S. 257 sowie *Romain/Bader/Byrd*, Wörterbuch, S. 11 (*accountability* – Rechenschaftspflicht, Verantwortlichkeit) und S. 697 (*responsibility* – Haftung, Verantwortung u.a.). Anders *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, S. 75 und *ders.*, Verantwortung, S. 88.

21 *Grimm/Grimm*, Deutsches Wörterbuch, Sp. 81.

22 Vorschläge zum *homonymen* Gebrauch finden sich etwa bei *Ryffel*, Der Staat 1967, S. 275, der Verantwortlichkeit im Sinne von „Aktualisierung von Verantwortung" gebraucht; anders zur speziellen Abgrenzung von „Eigen-Verantwortung" und Verantwortlichkeit *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 59 ff – für *Führ* liegt Verantwortlichkeit vor, wenn Personen sich an strikten rechtlichen Verpflichtungen auszurichten haben; „Personen, denen „Eigen-Verantwortung zugewiesen ist, haben ihr Verhalten an inhaltlich nicht abschließend bestimmten Pflichten auszurichten. Sie haben einen, wenn auch durch rechtliche Pflichtigkeiten und damit verknüpfte Formen der Folgenanlastung überlagerten Frei-Raum für eigene Gestaltung. „Verantwortlichkeit hingegen meint eine Orientierung an klar gefaßten und unmittelbar sanktionierten Pflichten." (S. 59); das gilt jedoch nur für die prospektive Seite der Eigen-Verantwortung, retrospektiv „und nach Durchlaufen des gerichtlichen Verfahrens wird aus Eigen-Verantwortung dann eine bestimmbare „Verantwortlichkeit"." (a.a.O.). *Führ* versteht in Anlehnung an *Ryffel* Verantwortlichkeit demnach als Aktualisierung von Verantwortung; dabei verkennt *Führ* jedoch, dass diese Aktualisierung nicht erst im gerichtlichen Verfahren stattfindet, sondern bereits mit dem (un-)verantwortlichen Verhalten des Normadressaten. Für *Weischedel* hingegen ist Verantwortlichkeit „[d]ie [...] der Verantwortung zugehörende Haltung" (*ders.*, Das Wesen der Verantwortung, S. 17 und 73 ff). In diesem zuletzt benannten Sinne zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit auch *Lampe*, Verantwortung und Verantwortlichkeit im Strafrecht, S. 286 ff.

23 So auch *Lucas*, Responsibility, S. 5 f, der das Grundkonzept der Verantwortung mit der Pflicht, auf die Frage „Why did you do it?" zu antworten, beschreibt: „So the central core of the concept of responsibility is that I can be asked the question ‚Why did you do it?' and be obliged to give an answer." Vgl. Auch *Niebuhr*, The Responsible Self, § 56: „What is implicit in the idea of re-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die späte Übertragung des Wortes „Verantwortung“ in Deutschland, England und Frankreich aus der Rechtssprache in die Ethik wird damit erklärt, dass mit dem christlichen Bild der Rechtfertigung vor Gott als Richter (Verantwortung) das gesamt irdische Verhalten des Menschen verantwortungsrelevant wurde, während „der römischen Ethik der Gedanke fremd ist, dass man auch für sein moralisches Verhalten [...] zur Verantwortung gezogen werden könnte.“[24] Zwar existierte im antiken Rom mit dem Amt der Zensoren sogar eine Institution, die Bürger für moralische Verfehlungen durch die Ausstellung so genannter *nota* zur „Verantwortung ziehen konnte“,[25] doch wurde in der christlichen Vorstellung vom Jüngsten Gericht die Verantwortung des Menschen deutlich ausgeweitet,[26] was sicherlich die Begriffsbildung in der Ethik befördert hat.[27] Während die erste Monographie zum Thema Verantwortung 1884 in Paris veröffentlicht wurde[28], begann der spektakuläre Siegeszug des Begriffes erst in der späten zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts[29], als die potentiellen Konsequenzen der ins Unendliche voranschreitenden technischen Macht des Menschen offenbar wurden und mit dem Prinzip Verantwortung[30] eine „Heuristik der Furcht“[31] an die Stelle der Fortschritts-Hoffnung[32] gesetzt wurde.[33]

---

sponsibility is the image of man-the-answerer, man engaged in dialogue, man acting in response to action upon him.“ Von einem Rechtfertigenmüssen jedoch kann zumindest vor Gericht heute keine Rede mehr sein; das Aussageverweigerungsrecht, das dem Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare* entspringt, wird heute sowohl völkerrechtlich (auch wenn es nicht ausdrücklich in Art. 6 EMRK erwähnt ist, wird es doch aus dem Grundsatz des fairen Verfahrens gefolgert; siehe nur *Meyer-Ladewig*, Handkommentar, Artikel 6, Rn. 52 ff m.w.N.) als auch verfassungsrechtlich (z.B. Art. 2 I i.V.m. Art 1 I GG) und einfachgesetzlich gewährleistet (§§ 136 I, 2, 163a IV, 243 IV StPO); vgl. zum ganzen *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 19 m.w.N.

24 Vgl. *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung , S. 319.

25 *Bodenheimer*, Philosophy of Responsibility, S. 5.

26 Im zweiten Brief an die Korinther, Kapitel 5, Vers 10 heißt es: „Denn wir alle müssen vor dem Richterstuhl Christi offenbar werden, damit jeder seinen Lohn empfängt für das Gute oder Böse, das er im irdischen Leben getan hat.“. In der christlichen Theologie ist die menschliche Verantwortung vor Gott allumfassend; siehe *Saladin*, Verantwortung als Staatsprinzip, S. 21 ff.

27 *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 319; *Holl*, Verantwortung zwischen sozialer Ordnung und individueller Freiheit, S. 41 f.

28 *Lévy-Bruhl*, L’Idee de Responsabilité, 1884. *Lévy-Bruhl* beschreibt Verantwortung als vielseitiges Phänomen und unterscheidet zwischen einem subjektiven („responsabilité morale“) und einem objektiven („responsabilité légale“) Verantwortungsbegriff: „La notion de responsabilité se présente à nous sous plusieurs aspects différents, que nous pouvons ramener à deux principaux. Tantôt nous considérons la responsabilité pour ainsi dire du dedans; nous nous représemtons la rapport de la volunté à ses déterminations: le type de cette responsabilité morale proprement dite. Tantôt, au contraire, nous considérons un rapport extérieur à la conscience, qui relies les consèquences d’une action à la personne de son auteur: le type de cette responsabilité est la responsabilité légale.“ (a.a.O., S. 27). Zur objektiven Analyse der Idee der Verantwortung siehe ausführlich *ders.*, a.a.O., S. 29-90.

29 Vgl. hierzu auch *von Schenck*, Die anthropologische Kategorie der Verantwortung, S. 176 f, der 1956 noch feststellt: „Kein philosophisches Wörterbuch registriert Verantwortung oder gar Verantwortlichkeit als Begriff [...]“.

30 *Jonas*, Das Prinzip Verantwortung, (1979), 1984.

31 *Jonas* fordert eine „Heuristik der Furcht“; *Jonas*, a.a.O., S. 63 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Trotz seiner rechtlichen Wurzeln fand das Wort „Verantwortung" in der (deutschen wie auch in der englischen) Gesetzessprache bisher nur geringe Verbreitung.[34] Seine zunehmende Verwendung als Gesetzesbegriff ist in Deutschland seit etwa zwei Jahrzehnten – neben dem Umwelt- vor allem im Sozialrecht – zu beobachten.[35]

1.2. Phänomenologie

1.2.1. Ein allgemeiner Verantwortungsbegriff

Wie schon die Etymologie erkennen lässt, handelt es sich bei Verantwortung um ein schillerndes Phänomen, das seinen Erscheinungsformen entsprechend auf ganz verschiedene Begriffe gebracht werden kann.[36] Vom Besonderen absehend kann es gelingen, einen allgemeinen Verantwortungsbegriff zu entwickeln. Ein allgemeiner Begriff der Verantwortung steht in (noch) keinem bestimmten sachlichen Zusammenhang, sondern in der ganzen Fülle der möglichen Zusammenhänge. Im umgangssprachlichen Gebrauch eines Begriffes finden Phänomene eine zuverlässige Bezeichnung[37] und zeigt sich in der Pluralität der Ausdrucksweisen auch das Gemeinsame als Wesen des Begriffes.[38] Aus dem, was in allen Verwendungsweisen des Begriffes gleich ist, soll, bevor der Versuch unternommen wird, Verantwortung dingfest (im Sinne einer konkreten Verantwortungsbeziehung) zu machen, die Grundstruktur von Verantwortung geschöpft werden. Diese umgangssprachlich gewonnene Grundstruktur des Phänomens ist zu-

32 Gerichtet ist die *Jonas´sche* Utopiekritik (*Jonas*, a.a.O., S. 280 ff) gegen die *Bloch`sche* Utopie marxistischen Typs (*Bloch*, Das Prinzip Hoffnung, Bd. 1, 1954 und Bd. 2, 1955); vgl. *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 72.

33 Siehe *Bayertz*, Herkunft, S. 52 ff sowie *Banzhaf*, a.a.O., S. 68 ff (insbesondere S. 72).

34 So noch 1984 *Saladin*, Verantwortung als Staatsprinzip, S. 26; siehe auch *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 12-17 sowie jüngst für das *common law Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 1: „It [the concept of responsibility] is rarely an "active ingriedient" in legal rules…".

35 Kritisch zur Begriffsverwendung im Umweltrecht *Dreier*, a.a.O., S. 16.

36 *Zippelius*, Varianten und Gründe, S. 257.

37 Siehe *Kamlah*, Philosophische Anthropologie, S. 12 ff, 16; so auch schon *Ingarden*, Über die Verantwortung, S. 5ff sowie *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 12 und 15, der allerdings auch auf die „Fehlansätze" und Missverständnisse im in der Umgangssprache anzutreffenden „Wissen um Verantwortung" hinweist (S. 17 ff) oder jüngst *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 145 ff: „Der Sprachgebrauch eines Wortes ist der beste Schlüssel zu seinem Verständnis. Diese Ansicht hat die analytische Sprachphilosophie methodisch konsequent umgesetzt und die Alltagssprache deshalb zum Ausgangspunkt des Philosophierens gemacht. Bahnbrechend für diesen Ansatz war G.E. Moore´s *Principia Ethica* von 1903. Wilhelm Kamlah, der Mitbegründer der sprachkritischen „Erlanger Philosophie", urteilt: Unsere Umgangssprache ist „aufschlussreich und überdies verlässlicher als die Bildungssprache"..." (Hervorhebungen im Original, S. 145 m.w.N.). Kritisch aber *Ropohl*, EuS 1994, S. 110.

38 So auch schon *Weischedel*, a.a.O., S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nächst nur eine Annäherung – eben der Ausdruck des „Wissen[s] um Verantwortung" (*Weischedel*).

1.2.1.1. Verantwortung für/ Verantwortlich sein für

Wenn von Verantwortung gesprochen wird, dann häufig in der Weise, dass „jemand für etwas verantwortlich ist". Indem über jemanden gesagt wird, dass er verantwortlich für etwas ist, wird ihm Verantwortung im Bezug auf ein bestimmtes Objekt – z.B. in Form eines konkreten Sachverhalts – zugesprochen. Wir sprechen ebenso selbstverständlich davon, dass Eltern für das Wohlergehen ihres Kindes verantwortlich sind,[39] wie wir davon sprechen, dass jemand für eine Sache verantwortlich ist. „Der LKW-Fahrer trägt Verantwortung für seine Ladung" oder „ein Grundstückseigentümer ist für den Zustand der Gebäude auf seinem Grundstück verantwortlich".[40] Verantwortung findet also im Bezug auf einen Sachverhalt Ausdruck. Dieser Sachverhalt kann sowohl in der Vergangenheit liegen (Peter ist für den Unfall verantwortlich), in der Gegenwart (das Elternbeispiel oben) als auch in der Zukunft (Hans ist für seine Karriere selbst verantwortlich).

Mit dem für wird eine Beziehung zwischen einem oder mehreren Verantwortungssubjekt(en) und -objekt(en) angezeigt.[41] Verantwortungssubjekt ist zumeist ein Mensch,[42] doch wird auch von „Staaten", „Unternehmen"[43], „Parteien" oder irgendwelchen anderen Personen(gruppen)[44] als für etwas verantwortlich gesprochen. Des Weiteren werden auch Stürme für den Verlust eines Schiffes oder die Fahrbahnverhältnisse für einen Verkehrsunfall verantwortlich gemacht.[45]

---

39 *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 149.

40 Siehe zu diesem Beispiel aus dem deutschen Zivilrecht nur die §§ 836, 837, 838 BGB.

41 So auch *Picht*, der von Verantwortung als doppeltem Verweisungsbegriff spricht, vgl. *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 319: „In dem Begriff der Verantwortung liegt eine doppelte Verweisung: man ist verantwortlich *für* eine Sache oder *für* andere Menschen, und man ist verantwortlich *vor* einer Instanz, welche den Auftrag erteilt, der die Verantwortung begründet – die gewählte Regierung vor ihren Wählern, der Beamte vor seinem Vorgesetzten, der Schüler vor seinem Lehrer und seinen Eltern.".

42 Verantwortung als rein menschliche Möglichkeit begreifend *Stavenhagen*, Person und Persönlichkeit, S. 145 ff, der Selbstverantwortung als Folge der Rolle der Person betrachtet, die nur ein Mensch ausfüllen kann: „Ob er [der Mensch] will oder nicht – als einem Lebewesen, das sachlich-gegenständlicher Einsicht fähig ist, als „vernunftbegabtem" Wesen, ist ihm die Verantwortung für die Richtigkeit seines Verhaltens, seines Tuns und Unterlassens auferlegt. Wir wollen den Menschen insofern, als er sich in dieser Weise für die Richtigkeit seines Verhaltens verantwortlich fühlt, *Person* nennen, und soweit und in dem Maße, als er in einer der möglichen Hinsichten dieser Selbstverantwortung genügt, soll er Persönlichkeit heißen." (S. 145).

43 Siehe nur die vielfältigen Kampagnen die „gesellschaftliche Verantwortung" von Unternehmen betreffend; z.B. der Bayer AG, veröffentlicht im Internet unter http://www.bayer.de/ueber-bayer/gesellschaftliche-verantwortung/page383.htm (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2005).

44 Zu Problemen kollektiver Verantwortung siehe allgemein *Feinberg*, J. Phil. 1968, S. 674 ff.

45 Beispiele nach *Bodenheimer*, Philosophy of Responsibility, S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Als Verantwortungsobjekt kommt nahezu alles in Betracht:[46] Wir bezeichnen uns u.a. verantwortlich für Entscheidungen[47], Handlungen oder Unterlassungen (Handlungs- oder Erfolgsverantwortung)[48], Ereignisse (Handlungsfolgen), Sachen oder Menschen (Fürsorgeverantwortung oder Solidarverantwortung), Aufgaben oder ganze Sachgebiete[49] (Aufgaben-[50] oder Rollenverantwortung[51]),[52] Ziele und ihre Verwirklichung (Ziel- oder Werkverantwortung)[53], den Staat[54] oder die Gesellschaft (soziale Verantwortung), das Funktionieren eines Systems[55] und sogar für die Zukunft (der menschenwürdigen Existenz der Menschheit[56]).

Je nach Verantwortungssubjekt kommen verschiedene normative Bedeutungsebenen des Begriffes zum Vorschein: Wird von Verantwortung im Zusammenhang mit einem menschlichen Verantwortungssubjekt (als Person im weiteren Sinne, also auch Personengruppen und Vereinigungen) gesprochen, so beinhaltet der Begriff regelmäßig mehr als wenn von der Verantwortung einer Naturgewalt, eines Tieres oder einer unbelebten Sache gesprochen wird: Wenn etwa der Sturm für den Verlust eines Schiffes verantwortlich ist, dann nur im Sinne von natürlicher Kausalität.[57] Werden Personen als Verantwortungssubjekt für etwas verantwortlich bezeichnet, dann bedeutet Verantwortung ein Mehr gegenüber natürlicher Kausalität:[58] Das Bestehen irgendeines (kausalen) Wirkungszusammenhangs zwischen Verantwortungssubjekt und -objekt ist aber regelmäßig eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung für die Zuschreibung von Verantwortung[59]: Wenn etwa der N den O zu einem Spaziergang bei Gewitter überredet, weil der N hofft, der O werde vom Blitz erschlagen, und der O wird dann tatsäch-

46 *Kaufman*, in: *Edwards* (ed.), The Encyclopedia of Philosophy – Vol. 7, S. 183.

47 So auch *Saladin*, Verantwortung als Staatsprinzip, S. 85.

48 Siehe nur *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 323 und *Ingarden*, Über die Verantwortung, S. 10 f; Von „Handlungsfolgenverantwortung" spricht *Bayertz*, Herkunft, S. 32.

49 *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 149 sowie *Bayertz*, a.a.O., S. 32 ff.

50 *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, S. 44 ff.

51 Zur „*Role-Responsibility*" siehe z.B. *Hart*, Punishment and Responsibility, S. 212 ff.

52 Vgl. *Baier*, Guilt and Responsibility, S. 105 f.

53 Zur „Werkverantwortung" siehe nur *Stavenhagen*, Person und Persönlichkeit, S. 184 ff.

54 Die Verantwortung für den Staat wird allgemein unter dem Begriff der Bürgerverantwortung diskutiert, so auch auf der Jahrestagung der Vereinigung der Staatsrechtslehrer vom 4.-7. Oktober 1995 in Wien: Vgl. die Beiträge von *Merten*, *Berka* und *Depenheuer* sowie die Aussprache zum ersten Beratungsgegenstand „Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat".

55 Vgl. *Lenk/Maring*, Wer soll Verantwortung tragen?, S. 249 ff.

56 *Jonas,* Prinzip Verantwortung, S. 232 f und 393.

57 *Bodenheimer*, Philosophy of Responsibility, S. 10. Siehe auch *Bayertz*, Herkunft, S. 5.

58 *Baier*, Guilt and Responsibility, S. 104; *Bayertz*, Herkunft, S. 5 ff; oder *Bierhoff*, Verantwortungsbereitschaft, Verantwortungsabwehr und Verantwortungszuschreibung, S. 229 und 236. Gleichwohl referenzieren Verantwortungssubjekt und -objekt regelmäßig auf die c*ausa* ihrer Beziehung: Wenn wir beispielsweise sagen, der A ist verantwortlich *für* das Wohlergehen der K, dann ist zur Bestimmung des Inhalts der Verantwortungsbeziehung die zumeist nicht mitgesprochene *conditio* erforderlich. Mit einem „*Weil* sie seine Tochter ist" oder „Weil A K`s Klassenlehrer ist" werden zwei strukturell gleiche, doch inhaltlich wesentlich verschiedene Verantwortungsbeziehungen zum Ausdruck gebracht.

59 So auch *Graumann*, Die Zuweisung von Verantwortung, S. 163.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lich tödlich vom Blitz getroffen, so ist der N zwar für den Tod des O kausal geworden. Aber dennoch werden wir nicht von der Verantwortlichkeit des N sprechen, weil Gewitterblitze als Naturereignisse für Menschen nicht beeinflussbar sind.[60]

Das für wirkt insofern verantwortungsbegründend zwischen einem Subjekt und einem Sachverhalt (Verantwortungsobjekt), wie der Zustand/ die Lage des Objekts durch das Subjekt verursacht worden ist oder der Sachverhalt für das Verantwortungssubjekt im Bereich des Beeinflussbaren liegt.[61] Verantwortung kann auch aufgeteilt werden;[62] dabei sind grundsätzlich ganz verschiedene Modi der Zuschreibung denkbar, Vorgaben können sich hierfür aus der Evaluation des Verantwortungsobjektes,[63] der Art der Verantwortung, aber auch aus den (Handlungs-)Möglichkeiten des Verantwortungssubjektes[64] ergeben.

1.2.1.2. Verantwortung übernehmen

Wenn jemand Verantwortung übernimmt oder übernommen hat,[65] heißt das, jemand will für ein bestimmtes Ergebnis einstehen.[66] Verantwortung im Sinne dieses „Einstehen-Wollens" für etwas wird normalerweise durch ein Versprechen oder eine Willenserklärung autonom begründet: „Ich verspreche, Dir beim Umzug zu helfen." Mit einer

60 Vgl. *Roxin*, Strafrecht AT I, § 11, Rn. 39 sowie *Wessels/Beulke*, Strafrecht – Allgemeiner Teil, Rn. 183 ff.

61 Siehe in diesem Sinne auch schon *Madison*, The Federalist No. 62, in: *Ball*, The Federalist, S. 306: „Responsibility in order to be reasonable must be limited to objects within the power of the responsible party.".

62 *Schrader*, Responsibility and Existence, S. 63: "The situation (Verantwortungsbeziehung zwischen Kind und Vater) is complicated by the fact that, as with all social relations, responsibility is shared." Siehe auch *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 40: "Adherents to the modern view need not deny that responsibility for an event can be shared by several individuals…"; *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 50.

63 Beispielsweise für die Folgen des Absturzes eines Felsbrockens auf eine Straße wird Verantwortung anders zugeschrieben, wenn der Absturz allein auf eine Naturkatastrophe zurückzuführen ist, als wenn der Absturz auch oder ausschließlich durch menschlich beherrschbare Umstände verursacht wurde. Eine Verantwortungsverteilung ist immer dann angebracht, wenn mehrere Akteure durch ihr Verhalten zu bestimmten Folgen beigetragen haben.

64 Ich will an dieser Stelle nur ein einfaches und einleuchtendes Beispiel geben: So wird rechtsgeschäftliche Verantwortung im Zivilrecht bspw. an das Alter des Handelnden geknüpft; siehe im deutschen Zivilrecht §§ 104 ff BGB.

65 Vgl. *Banzhaf* , Philosophie der Verantwortung, 2002, S. 151 ff.

66 So auch *Forschner*, in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), Staatslexikon – Recht, Wirtschaft, 1989, Sp. 590 und *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, 2002, S. 151; *Banzhaf* geht soweit, das Übernehmen von Verantwortung mit dem Übernehmen einer Aufgabe gleichzusetzen: „*Verantwortung übernehmen* ist gleichbedeutend mit „eine Aufgabe übernehmen". Wer *Verantwortung übernimmt* signalisiert damit seine Bereitschaft, sich für diese Menschen oder jene Aufgabe einzusetzen.", S. 151. Einer Gleichsetzung zwischen dem Übernehmen einer Aufgabe und dem Übernehmen von Verantwortung erscheint mir indes problematisch; zwar folgt die Aufgabenverantwortung regelmäßig der Übernahme der Aufgabe, doch gilt das nicht in jedem Fall. Es hängt vielmehr davon ab, welche Aufgabe übernommen wird und ob diese Aufgabe als „verantwortungsbegründend" eingestuft wird. Siehe sogleich.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

solchen Erklärung stellt das Verantwortungssubjekt selbst eine besondere Beziehung zum Objekt seiner Aussage (Situation) her, das durch den Sprechakt in den Rang eines Verantwortungsobjekts erhoben wird; das Subjekt etabliert sprachlich einen gesollten Sachverhalt. Daraus erwächst auch eine Erwartung auf Seiten des Versprechensempfängers; sie macht aus dem Wollen ein Sollen. Versagt das Verantwortungssubjekt vor der selbst gesetzten Sollensanforderung,[67] so ist die Folge, dass es sich gefallen lassen muss, darauf angesprochen zu werden: Im „wo warst Du?" oder „warum hast du nicht geholfen?" spielt sich Verantwortung im eigentlichen dialogischen[68] Sinne[69] ab.

1.2.1.3. Verantwortung übertragen

Auch ist häufig die Rede von der Übertragung von Verantwortung.[70] Diese findet sowohl auf einer individuellen (z.B. K´s Chef übertrug ihm die Verantwortung für das Marktgebiet I) als auch auf einer typisierenden (z.B. durch staatliches Gesetz in Form der Zuschreibung) Die Verantwortungsübertragung/ -zuschreibung erfolgt im Gegensatz zur autonomen Verantwortungsübernahme heteronom.[71] Doch jenseits der Bürde (Last der Verantwortung als potentielles Einstehenmüssen), die fremd zugeschriebene Verantwortung bedeuten kann, beruht die Übertragung von Verantwortung in der Regel auf besonderem Zutrauen in die kognitiven und moralischen Fähigkeiten des Verantwortungssubjekts:[72] Deshalb besitzt der Begriff der (Eigen-)Verantwortung auch eine durchweg positive Konnotation, obwohl er „evaluativ neutral"[73] ist.

1.2.1.4. Vergangenheits- und Zukunftsverantwortung

Verantwortung kann auf die Vergangenheit – Vergangenheitsverantwortung, retrospektive oder *ex post* Verantwortung – auf die Gegenwart oder auf die Zukunft – Zukunftsverantwortung, prospektive oder *ex ante* Verantwortung – verweisen.[74]

---

67 *Larenz*, Richtiges Recht, S. 92: „Als verantwortlich weiß sich der Mensch, weil er unter Sollensanforderungen steht.".

68 Vgl. vor allem *Buber*, Das dialogische Prinzip, S. 161 ff; zu *Bubers* Verantwortungskonzept siehe nur *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 33 ff.

69 *Weischedel* verwendet den Begriff der „Verantwortung im eigentlichen Sinne" in der Bedeutung von sich erfolgreich verteidigen können; *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 30.

70 Siehe zum Folgenden auch *Banzhaf*, a.a.O., S. 158 ff.

71 *Birnbacher*, Philosophical Foundations of Responsibility, S. 11.

72 *Kaufmann*, Verantwortung, S. 88 f; *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 158.

73 *Bayertz*, Herkunft, S. 65.

74 Siehe nur *Jonas*, Das Prinzip Verantwortung, S. 172; *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 323: „Verantwortung verweist stets auf die Zeit." und *Birnbacher*, Philosophical Foundations of Responsibility, S. 10; *Zimmermann*, in: *Becker/Becker* (eds.), Encyclopedia of Ethics, Vol. III, S. 1486; *Werner*, in: *Düwell/Hübenthal/ders.* (Hrsg.), Handbuch Ethik, S. 521 f; einen notwendigen Vergangenheitsbezug der Handlungsfolgenverantwortung betonend jedoch *Ingarden*, Über die Verantwortung, S. 109-123; die zeitliche Nähe der Positionen *Ingarden´s* und *Jonas'* (beide hier zitierten Abhandlungen sind in den siebziger Jahren veröffentlicht worden, zeigt mit Deutlichkeit, was *Bayertz* „Umkehr der Zeitrichtung" nennt: „Während der „klassische" Ver-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wenn ein Bademeister für den Tod eines Schwimmers verantwortlich bezeichnet wird[75], dann ist eine *ex post* Verantwortung angesprochen. Das heißt nicht nur, dass der verantwortungsbegründende Sachverhalt in der Vergangenheit liegt und abgeschlossen ist, sondern auch dass der Bademeister unverantwortlich gehandelt hat, also seiner *ex ante* Verantwortung nicht entsprochen hat.

Wenn der Vorstandsvorsitzende einer Aktiengesellschaft in der Hauptversammlung ein Ertragsziel in Aussicht stellt und sagt, er wolle das tatsächliche geschäftliche Ergebnis des folgenden Jahres und damit auch seinen Erfolg an diesem Ziel messen lassen, so übernimmt er prospektivisch[76] Verantwortung (Zielverantwortung). Über das Verantwortungsobjekt – einem wie auch immer definierten Ziel – erschließen sich für das prospektiv verantwortliche Subjekt die gültigen Anforderungen an sein Verhalten – ziel- oder funktionsgerichtete Normen (wenn ich das Ziel a erreichen will, muss ich jetzt[77] x tun und/ oder y unterlassen).

Zukunfts- und Vergangenheitsverantwortung können auch als prospektive und retrospektive Zurechnung eines Sachverhalts verstanden werden[78] – wesentlich erscheint für beide Arten der Verantwortung die Bindung eines Außenwelterfolges an ein Subjekt durch Normen. Die prospektive Zurechnung vollzieht sich über den Anspruch des Gesollten, das Sub- und Objekt derart miteinander verknüpft, dass dem Subjekt die Konsequenzen eines Versagens vor den Normen vor Augen steht („imupatio iuris"[79]) Im Handeln des Subjekts vollzieht sich Verantwortung als Antwort auf das Gesollte („Entspruch"/ „Wider-spruch"[80]). Die retrospektive Zurechnung hingegen bewertet die Antworten eines Subjekts auf den Anspruch des Gesollten;[81] es kommt entweder zur Bestä-

antwortungsbegriff retrospektiv war (und ist), ist der „moderne" Verantwortungsbegriff prospektiv." (*Bayertz*, Herkunft, S. 45; Hervorhebungen im Original). *Lang* hingegen hebt mit Blick auf die rechtliche Verantwortung das Zusammenspiel der möglichen und tatsächlichen Verantwortung – wie er sie nennt („potential responsibility" und „actual responsibility" als „grundlegendes Merkmal" der Wirkweise des Rechts hervor (*Lang*, Responsibility and Guilt as Legal and Moral Concepts, S. 263); hiermit ist gerade auch der zwei- oder gar dreifache Zeitbezug rechtlicher Normen angesprochen: Anspruch der Norm; Absage an den Anspruch durch die Tat und rechtliche Bestimmung unverantwortlichen Verhaltens und seiner Konsequenzen.

75 *Zimmermann*, a.a.O.; *Werner*, a.a.O., S. 521.

76 Vgl. zur Differenzierung von bisheriger (Verantwortungs-)Ethik und vorsorglicher (Zukunfts-) Verantwortung *Jonas*, Das Prinzip Verantwortung, S. 22 ff, 26 ff und S. 39 ff. Zwischen „klassische[m] Verständnis von ‚Verantwortung'"... und „'moderne[m]' Verantwortungsbegriff" unterscheidend *Bayertz*, Herkunft, S. 45.

77 Verantwortung ist zeitabhängig, wie auch schon *Picht* festgestellt hat: „Von Verantwortung kann nur gesprochen werden, wo es einen Spielraum verschiedener möglicher Handlungen gibt, und dieser Spielraum ist dem Handeln dadurch gegeben, daß alles Handeln auf die Zukunft bezogen ist. [...] Die Richtung sowohl wie die Grenzen der Verantwortung bestimmen sich demnach aus dem Wesen der Zeit."; *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 323 f.

78 *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 204, spricht von doppelter Zurechnung; siehe auch *Bayertz*, Herkunft, S. 64 f und *Lang*, Responsibility and Guilt as Legal and Moral Concepts, S. 263.

79 *Krawietz*, a.a.O.

80 *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 36 f.

81 Als solche Normen, kommen Regeln der Moral, des Rechts oder auch der Religion in Betracht. Die im Beispiel dargestellte Zielerreichungsverantwortung entsteht durch das Versprechen des

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tigung/ Aktualisierung der prospektiven Verantwortung des Subjekts als „Verantwortlichkeit“ oder zur Feststellung, dass das Subjekt die richtigen Antworten auf das Gesollte gefunden hat bzw. ihm die Antworten nicht vorgeworfen werden können.[82] Verantwortlichkeit hat damit drei Anknüpfungspunkte: 1. das Gesollte als Anspruch prospektiver Zurechnung, 2. das Verhalten des Subjekts in Beantwortung des Anspruchs und 3. die Beurteilung der Antworten unter Berücksichtigung aller Umstände der Verantwortungsbeziehung.[83] D.h. zugerechnet wird normalerweise nur das Verhalten, das schon *ex-ante* in den Verantwortungsbereich eines Subjektes fällt.[84]

1.2.1.5. (Un-)Verantwortlich

Das Adjektiv „verantwortlich“ findet Verwendung, um zu bezeichnen, dass ein Verhalten verantwortlich war oder ist (der Busfahrer fährt verantwortlich), was zugleich bedeutet, dass ein Verhalten dem Anspruch der Sollensanforderungen entspricht. Wer sich verantwortlich verhalten hat, hat sein Handeln richtig mit seiner prospektiven Verantwortung abgestimmt.[85] Anders gesprochen: der verantwortlich Handelnde besteht vor den Erwartungen der Normen, indem er richtig auf sie antwortet.[86] Aus diesem Grund wird ihm im Nachhinein selbst dann kein Vorwurf gemacht, wenn eine unerwünschte Folge (z.B. einen Busunfall) eintritt – verantwortliches Verhalten aktualisiert prospektive Verantwortung in der Regel nicht zur Verantwortlichkeit. Vielmehr haben die im Handeln ausgedrückten (richtigen) Antworten den Anspruch der Verantwortung erfüllt, – wenn man so will – sie aufgehoben. Wer sich hingegen unverantwortlich verhält, bleibt hinter seiner Verantwortung zurück; hier liegt ein Versagen vor der Sollensordnung vor[87]; der prospektive Anspruch des Gesollten wird nicht richtig beantwortet, was zur Verantwortlichkeit des „Täters“ führt.

Vorstandsvorsitzenden, das Ziel x erreichen zu wollen. Das Ziel (z.B. eine Eigenkapitalrendite von mindestens 25 Prozent) gibt tendenziell vor, wie sich der Vorstandsvorsitzende zu verhalten hat. Es handelt sich um eine moralische Verantwortung, ein gegebenes Versprechen zu halten; das Ziel selbst wird aber durch die Verantwortungsbeziehung nicht zu einer Wertung, es transportiert vielmehr die Wertung des Vorstandsvorsitzenden oder der Hauptversammlung der Aktiengesellschaft (die bei einer solchen Ankündigung in der Mehrheit applaudieren wird), dass eine Eigenkapitalrendite von mehr als 25 Prozent „gut“ ist. Vgl. zum Problem der evaluativen Neutralität des Verantwortungsbegriffes zunächst nur *Bayertz*, Herkunft, S. 65 f.

82 Siehe am Beispiel strafrechtlicher Verantwortlichkeit *Lampe*, Verantwortung und Verantwortlichkeit im Strafrecht, S. 288 f.

83 Vgl. auch *Lang*, Responsibility and Guilt as Legal and Moral Concepts, S. 263: “In the paradigmatic constructions of responsibility the potential responsibility is a necessary premise of actual responsibility.”.

84 *Lang*, a.a.O., S. 263; *Birnbacher*, Grenzen der Verantwortung, S. 145.

85 *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 162: „Verantwortliches Handeln ist also dadurch gekennzeichnet, daß die Bedürfnisse und Interessen von allen Beteiligten in guter Weise berücksichtigt und die voraussichtlichen Folgen genügend bedacht worden sind.“

86 Zur Komplexität des verantwortlichen Handelns siehe nochmals *Banzhaf*, a.a.O.

87 *Larenz* macht das Versagen vor der Sollensanforderung zum Grund eines Vorwurfs und damit zum Wesen von Verantwortung; *Larenz*, Richtiges Recht, S. 92 ff; so auch *Zippelius*, Varianten und Gründe, S. 317; *Merten*, VVDStRL 55, S. 14 und *Kaufmann*, Verantwortung, S. 81.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine andere Bedeutung kommt „verantwortlich“ zu, wenn gesagt wird „Hans ist eine verantwortliche Person“; in dieser Aussage geht es nicht nur darum, dass Hans bisher seiner/ seinen Verantwortung(en) entsprochen hat, sondern vor allem darum, dass Hans überhaupt als Träger von Verantwortung in Betracht kommt, er zur Verantwortung fähig ist[88]. Verantwortungsfähigkeit bedeutet, dass ein Mensch die Voraussetzungen erfüllt, vor die Anforderungen einer Sollensordnung gestellt zu werden. Wird nun Hans als unverantwortliche Person bezeichnet, dann heißt das nicht, dass Hans nicht als Verantwortungsträger in Betracht kommt; unverantwortliche Person ist hier vielmehr die Bezeichnung für einen chronisch nicht verantwortlich Handelnden. Wenn es darum geht, einen Menschen als nicht verantwortungsfähig zu bezeichnen, wird normalerweise gesagt, dass jemand ein nicht verantwortliches oder beschränkt verantwortungsunfähiges Individuum ist:[89] „Der dreijährige Max ist nicht verantwortlich“; ihm fehlen (noch) die für Verantwortung vorausgesetzten „Selbstkontrollfähigkeiten“.[90]

1.2.1.6. Verantwortlich sein vor

Die Präposition vor verweist auf eine Instanz.[91] Eine solche Instanz ist erforderlich um die retrospektive Zurechnung vorzunehmen. In der ursprünglichen Wortbedeutung ist diese Instanz der Richter, vor der Verantwortung tatsächlich dialogisch stattfindet. Heute wird in unsere Alltagssprache Verantwortung vor ganz unterschiedliche Instanzen gebracht: „das musst Du vor Dir selbst verantworten“; „der Politiker ist dem Wahlvolk verantwortlich“; „der Mörder muss sich vor dem Richter/ Gericht verantworten“; „Verantwortung vor Gott“[92]. Auffallend ist, dass das Verantwortungssubjekt „selbst“ Verantwortungsinstanz sein kann; in diesen Fällen wird von Selbstverantwortung gesprochen;[93] in der Verantwortungsethik ist regelmäßig auch von Selbstverantwortung die Rede.[94]

---

88 Zur Verantwortungs- oder Schuldfähigkeit im Strafrecht siehe *Lampe*, Verantwortung und Verantwortlichkeit im Strafrecht, S. 286 ff.

89 Vgl. zur „Diminished Responsibility“ statt vieler *Bodenheimer*, Philosophy of Responsibility, S. 45 ff. Siehe auch §§ 827 „Ausschluss und Verminderung der Verantwortlichkeit“, 828 BGB sowie §§ 19 ff StGB. Vgl. auch *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 150 f und *Hart*, Punishment and Responsibility, S. 32 ff.

90 *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 12.

91 *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 319: „In dem Begriff der Verantwortung liegt eine doppelte Verweisung: man ist verantwortlich *für* eine Sache oder *für* andere Menschen, und man ist verantwortlich *vor* einer Instanz, welche den Auftrag erteilt, der die Verantwortung begründet – die gewählte Regierung vor ihren Wählern, der Beamte vor seinen Vorgesetzten, der Schüler vor seinem Lehrer und seinen Eltern.“.

92 Präambel des GG.

93 *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 56 ff. Selbstverantwortung findet nur vor dem Gewissen statt; sie gründet *Weischedel* zufolge auf der „radikalen Freiheit des Menschen“ (a.a.O., S. 110).

94 Vgl. *Holl*, Verantwortung zwischen sozialer Ordnung und individueller Freiheit, S. 43 ff. Kritisch auch schon *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 320 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wenn sich jemand vor Gericht verantwortet, findet Verantwortung im Dialog statt: Im Prozess hat sich der Angeklagte mit einem Vorwurf (Anklage) auseinander zu setzen, er hat ein relevantes Verhalten als seine Antwort auf die Sollensanforderungen zu rechtfertigen.[95] Wie im antiken Rom, bedeutet Verantwortung auch heute Rede-und-Antwort-Stehen vor einem weltlichen Gericht.[96] Nach wie vor nennen sich einige auch vor Gott verantwortlich[97] und stehen in der Verantwortung vor dem göttlichen Gesetz. Die Art der Instanz ist für die Struktur der Verantwortung unerheblich, gewinnt aber für den Inhalt einer Verantwortungsbeziehung wesentlich an Bedeutung. „Das Wort Verantwortung hat nur da einen deutlichen Sinn wo jemand die Folgen seines Handelns öffentlich abgerechnet bekommt, und das weiß; so der Politiker am Erfolg, der Fabrikant am Markt [...] usw.“[98] –, doch vor jeder Instanz findet Verantwortung prozessual und inhaltlich anders statt.[99] Irgendwer – und sei es die öffentliche Meinung –[100] muss darüber befinden, ob das konkrete Verhalten in einer normierten Verantwortungsbeziehung den Erwartungen des Gegenübers entspricht/ entsprochen hat oder nicht und ob dadurch eine Sanktion gerechtfertigt ist.

1.2.1.7. Verantwortung gegenüber

Man ist gegenüber jemandem verantwortlich, d.h. Verantwortung ist auch eine interpersonale Beziehung. Doch nicht jede Verantwortungsbeziehung kennt ein Gegenüber. So

95 „Der Begriff der Verantwortung bezieht sich auf die Redesituation, in der eine Person zur Rechenschaft gezogen wird. Der Kerngedanke ist das „ver-antwortende“ Ablegen von Rechenschaft für Verhaltensweisen als zurechenbare Handlungen auf legitimes Befragen hin.“ (*Ott*, Ipso facto, S. 253, Keine Hervorhebungen im Original).

96 Diese weltliche Instanz können zum einen Gerichte, zum anderen aber auch die Exekutive sein. Die staatliche Verwaltung entscheidet – wenn auch nicht abschließend – über konkrete Verantwortlichkeiten. Dabei hat die Verwaltung die gesetzliche Verteilung von Verantwortung zumeist zu beachten.

97 Vgl. nur die Präambel des Grundgesetzes: „Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben. Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“ Zur rechtlichen Bedeutung der Präambel des GG vgl. BVerfG E 5, 85 (127); 36, 1 (17); BVerwGE 11, 9 (13); *Dreier*, in: *ders.*, GG-Kommentar, Bd. 1, Rn. 8 ff; *ders.*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 37 f; *Häberle*, FS Broermann, S. 224 ff, 238 ff sowie auch *Saladin*, Verantwortung als Staatsprinzip, S. 38 f.

98 *Gehlen*, Moral und Hypermoral, S. 151.

99 Die politische Verantwortung findet in Wahlen statt und die Konsequenz unverantwortlichen Verhaltens ist die Abwahl; rechtliche Verantwortung findet vor Behörden oder Gerichten in Prozessen statt und die Konsequenz (un-)verantwortlichen Verhaltens im weitesten Sinne ist eine Sanktion, sei sie negativ oder positiv.

100 Vgl. *Bodenheimer*, Philosophy of Responsibility, S. 5 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

etwa bleibt Selbstverantwortung ohne Gegenüber,[101] denn die Betonung, dass ein Verantwortungssubjekt gegenüber sich selbst Verantwortung trägt, macht keinen Sinn. Alle anderen Verantwortungsbeziehungen verlangen nach einem Gegenüber: Ohne eine solche Relation kann Verantwortung letztendlich nicht stattfinden, weil der Ruf nach Verantwortung gar nicht aufkommt. Dies wird auch deutlich am prozessualen Grundsatz des „ubi non accusator, ibi non iudex" (Wo kein Kläger ist, ist auch kein Richter.).[102] Und das Gegenüber der Verantwortung bestimmt auch über den konkreten Inhalt einer Verantwortungsbeziehung mit: So macht es wohl einen Unterschied, ob jemand Verantwortung gegenüber der gesamten Menschheit trägt, die er zum größten Teil nicht kennt und auch niemals kennen lernen wird, oder ob er Verantwortung für einen gemeinsamen Erfolg gegenüber einem am Herstellungsprozess dieses Erfolgs beteiligten überschaubaren Personenkreis trägt. In diesem Fall verbindet der Verantwortungsgegenstand das Gegenüber mit dem Verantwortungssubjekt. Dann sprechen wir häufig von einer „Solidargemeinschaft"[103] bzw. von „Solidarverantwortung". Solidarität in diesem Sinne kann hergestellt werden über eine tatsächliche, teilweise auch natürliche Verbindung[104] (zu denken ist an die Solidarität von Bergwerkskumpeln und die familiäre Solidarität) oder durch bestimmte „solidaritätsstiftende" (zwingende) Normen.

1.2.1.8. Jemanden zur Verantwortung ziehen

Wenn ausgesagt wird, dass jemand zur Verantwortung gezogen wird, heißt das in der Regel, dass ein Verantwortlicher für (die Folgen) sein(es) unverantwortliches Verhaltens einstehen muss. Dieses Einstehenmüssen bezeichnet nicht die prozessuale Verantwortung, wie sie sich vor der Verantwortungsinstanz abspielt, sondern die aus dem Urteil der Instanz resultierenden Sanktionen: Je nach Verantwortungsinstanz kommen nicht nur die am häufigsten bedachten rechtlichen Sanktionen, wie Schadenskompensation oder Strafe in Betracht, sondern auch Gewissensbisse (im Falle der Selbstverant-

101 Wenn die Selbstverantwortung die einzig ausschlaggebende Verantwortungskategorie ist, verlieren nicht nur alle anderen Verantwortungskategorien ihre Bedeutung, sondern auch die Beziehung zum Gegenüber ihren normativen Gehalt: so z.B. in den Entwürfen *Weischedels* und *Sartres* (*Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 78 ff, S. 97: „Das Selbst ist also die letzte Instanz des Menschen." und *Sartre*, Das Sein und das Nichts, S. 950 ff); kritisch zu dieser Extremposition *Lenk*, Konkrete Humanität, S. 226 ff.

102 Vgl. nur *Schellhammer*, Zivilprozeß, Rnr.1163.

103 Dieser Unterschied ist in zweifacher Hinsicht denkbar: Entweder nämlich ist die Verantwortung gegenüber der gesamten Menschheit als gewichtiger Einzustufen, wie dies etwa bei der Verantwortung eines Politikers zu beurteilen ist, der über den Abschuss von Atomraketen befinden kann oder muss. Dann ist die auf weniger Personen bezogene Solidarverantwortung weniger gewichtig. Anders verhält es sich allerdings mit der möglichen Intensität der Verantwortung – man kann hier wohl auch von Verantwortungsgefühl sprechen: Gegenüber Menschen, die man kennt und zu einem tatsächlichen Dialog fähig sind, wird man sich eher verantwortlich fühlen als gegenüber Menschen, die in unsichtbarer Ferne und ohne wirklichen Bezug zu einem selbst existieren.

104 Vgl. dazu *Hondrich/Koch-Arzberger*, Solidarität in der modernen Gesellschaft, 1992.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wortung), die Furcht vor ewiger Verdammnis (religiöse Verantwortung), die Missachtung anderer (soziale Verantwortung) oder einfach faktische Konsequenzen.

Es geht in jedem Fall von Verantwortung auch um die potentiellen Konsequenzen einer im Verantwortungsprozess nicht auszuräumenden Verantwortlichkeit: Ein Mörder wird zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt, wenn er den gegen ihn erhobenen Vorwurf nicht ausräumen kann, ein Sünder empfindet Reue, ein Ehebrecher hat ein schlechtes Gewissen, u.s.w. Die Möglichkeit von Konsequenzen verstärkt zum einen die prospektive Verantwortung, weil von einer verantwortlichen Person erwartet wird, dass die bei seiner Handlungsentscheidung mögliche Konsequenzen mit bedenkt.[105] Wer auf eine gelbe Ampel zu fährt und darüber nachdenkt, ob er vor der Ampel anhalten oder die Kreuzung bei tieforange überquert, wird auch die möglichen Konsequenzen in Betracht ziehen, diese abwägen und dann entscheiden[106]. Demzufolge stellt die Möglichkeit einer Sanktionierung von unverantwortlichem Verhalten ein konstituierendes Merkmal von Verantwortung als sozial wirksames Konstrukt dar: Ohne die Verknüpfung unverantwortlichen Verhaltens mit Konsequenzen (positive wie negative) wird die Rede von Verantwortung als „Einstehenmüssen“[107] sinnlos.

1.2.1.9. Pflicht – Zurechnung – Verantwortung: Abgrenzung

"a ist verpflichtet x zu tun“ ist ebenso wenig identisch mit „a trägt die Verantwortung für x“ wie „x ist a zuzurechnen“.[108] Nicht selten aber werden die Begriffe Pflicht, Zurechnung und Verantwortung synonym gebraucht;[109] jedoch finden sich auch Vorschläge zur Abgrenzung der drei Begrifflichkeiten.[110] Diese drei Aussagen abzugrenzen, verspricht weiteren Aufschluss über das Wesen des Phänomens Verantwortung.

---

105 Verantwortung wirkt *Schlenker/Britt/Pennington/Murphy/Doherty*, Psych. Rev. 1994, S. 636 zufolge wie ein „Psychological Highway“, auf dem Informationen über die konkrete Handlungssituation, über die mit den Handlungsoptionen verbundenen Konsequenzen und über die Rolle des Handelnden zusammenlaufen und letztendlich das Selbsteuerungssystem des Akteurs in Gang bringt („Because responsibility functions as a psychological highway for information and outcomes, the events for which people are responsible can change their lives.“).

106 Zur Entscheidung(sverantwortung) siehe auch *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, S. 96 ff.

107 *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 10 f.

108 So auch *Schwartländer*, in: *Krings/Baumgartner/Wild*, Handbuch philosophischer Begriffe, Bd. III, S. 1579.

109 So wird im Wörterbuch der philosophischen Begriffe aus dem Jahre 1930 vom Eintrag *Verantwortlichkeit* noch ohne weiteres auf den Eintrag *Zurechnung* verwiesen; *Eisler*, Wörterbuch der philosophischen Begriffe, S. 382; siehe ferner *Schwartländer*, a.a.O., S. 1577 f (zum Verhältnis von Pflicht und Verantwortung) und S. 1579 (zum Verhältnis von Verantwortung und Zurechnung) sowie auch *Werner*, in: *Düwell/Hübenthal/ders.* (Hrsg.), Handbuch Ethik, S. 522. Siehe aber auch *Schlenker/Britt/Pennington/Murphy/Doherty*, Psych. Rev. 1994, S. 632.

110 So etwa *Werner*, a.a.O., S. 521 f, der Verantwortung als Pflicht und Zurechnung integrierenden Begriff betrachtet; danach kann die *prospektive* Verantwortung in Verpflichtungen übersetzt und die *retrospektive* Verantwortung mit dem Begriff der Zurechnung verstanden werden.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.1.9.1. Das Gemeinsame

Gemein haben die drei Aussagen zunächst, dass sie ein Verhältnis zwischen einem Subjekt (a) und einem Objekt (x) zum Gegenstand haben. Das Besondere der Verantwortung scheint in der Struktur der ausgedrückten Beziehung zu wurzeln; im Begriffskern erscheint Verantwortung als Beziehungs-, „Relations-“[111] oder Zuschreibungsbegriff.[112] Doch auch Pflicht und Zurechnung drücken eine Beziehung/ Beziehungen aus.[113] Während der nackte Ausdruck einer Beziehung (z.B. „a und x“) weder die Vorstellung eine Verantwortungs- noch einer Pflicht- oder Zurechnungsbeziehung provoziert, tauchen Bilder solcher Beziehungen auf, wenn man die Beziehungsglieder konkretisiert (z.B. in folgender Weise: „die Mutter (a) und ihr Kind (x)“, „der Arzt und der Verletzte“ oder „der Eigentümer und sein Grundstück“) oder aber jene die Beziehung tragende Verbindung (z.B. „a sichert x“, „a bewahrt x auf“ oder „a tötet x“) bezeichnet. Stabil wird das Bild einer solchen Beziehung aber erst, wenn sowohl ihre beiden Enden als auch die sie tragende Verbindung gleichzeitig konkretisiert werden (z.B. „der diensthabende Arzt behandelt [ist für] einen am Kopf verletzten Patienten [verantwortlich]“).

1.2.1.9.2. Die Differenzen als Überschuss der Verantwortung

Im zuletzt formulierten Beispiel steht die Grunddimension einer Verantwortungsbeziehung vor Augen;[114] im Kontrast dazu bleiben die Sätze „der diensthabende Arzt ist verpflichtet, einen am Kopf verletzten Patienten zu behandeln“ und „die (fehlerhafte) Behandlung des am Kopf verletzten Patienten ist dem diensthabenden Arzt zuzurechnen“ hinter dem Verantwortungssatz zurück oder mit anderen Worten: Verantwortung kann nicht auf eine Pflicht- oder Zurechnungsaussage reduziert werden.[115] Denn wer ver-

111 *Lenk/Maring*, Verantwortung, S. 229. Vgl. auch *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 47 f, der das Modell von *Lenk/Maring* rezipiert hat. Siehe ferner *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 3 f und 49 ff.

112 *Ott*, Ipso Facto, S. 252.

113 Wer verpflichtet ist, etwas zu tun, steht in einer besonderen Beziehung entweder mit dem Zu-tuenden oder mit dem Objekt, dem das Zu-tuende dient (die Eltern haben die Pflicht, ihre Tochter in die Schule zu schicken); und auch die Zurechnung drückt ein besonderes Verhältnis zwischen einer Person und einem Geschehen aus (die Rettung ist dem mutigen Einsatz der Rettungskräfte zuzurechnen). Es geht im Kern um den Bezug zwischen einer Rolle und einem zur Rolle zu zählenden Verhaltens.

114 Der Arzt hat eine seiner Rolle entsprechende Aufgabe (als Grundlage kommt etwa der hypokratische Eid oder das ärztliche Standesrecht in Betracht) und ist aus ihr heraus verpflichtet, dem am Kopf Verletzten der ärztlichen Kunst entsprechend zu versorgen. Was der Arzt konkret zu tun hat, erschließt sich aus der Wirklichkeit und den tatsächlichen Möglichkeiten (diese können variieren, je nach dem ob die Behandlung im Krankenhaus oder auf der Straße stattfindet etc.). Wesentlich ist indes, dass dem Arzt sein Verhalten auch zugerechnet werden kann. Die Zurechnung umfasst auch die Abrechnung, in dem Sinne, dass er zur Verantwortung gezogen wird: Wem der Arzt sich zu verantworten hat, ergibt sich aus den geltenden Normen, die sowohl moralische als auch rechtliche Normen sein können (In Frage kommt zunächst das Gewissen des Arztes, dann der Verletzte selbst, die Familie des Verletzten etc.).

115 So schon *Pennock*, The Problem of Responsibility, S. 13: “Responsibility […] has various meanings in different contexts, some of the fairly precise; but if we are seeking a common core for

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

pflichtet ist x zu tun, kann auch für X verantwortlich sein, muss es aber nicht;[116] wem eine Tat zugerechnet wird, kann verantwortlich für die Folgen seines Verhaltens sein, muss es aber nicht.[117] Verpflichtungen (Pflichten und Obliegenheiten) und die Zurechnung eines menschlichen Verhaltens sind vielmehr notwendige Bestandteile von Verantwortung bzw. Verantwortlichkeit.

Verantwortung besitzt einen „eigentümlichen Überschuß"[118], der im Kontrast zum Pflichtenbegriff und der wertenden Zurechnung hervortritt; wenn von Verantwortung – etwa im Gegensatz von einer rechtlichen Pflicht – die Rede ist, dann wird die bezeichnete Relation ethisch aufgeladen:[119]

> „Wenn man die Rechenschaft, die ein Untergebener seinem Vorgesetzten schuldig ist „Verantwortung" nennt, so gibt man dieser Rechenschaft eine ethische Begründung, die über das rechtliche Verhältnis des Untergebenen zu Vorgesetzten hinausweist. Der Vorgesetzte erscheint als Repräsentant einer höheren Ordnung, die über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus eine prinzipiell unabgrenzbare höhere Verbindlichkeit in Anspruch nimmt. Das gleiche zeigt sich bei der Verantwortung für eine Sache oder für andere Menschen. Auch hier bezeichnet der Begriff der Verantwortung eine nicht rechtlich, sondern ethisch begründete Fürsorgepflicht, die weit und wieder prinzipiell unabgrenzbar über das hinausgreift, für das man haftbar gemacht werden kann. Die Unabgrenzbarkeit der Verantwortung gehört, wie sich zeigt zu ihrem Wesen."[120]

Das Mehr der Verantwortung im Vergleich zu Pflicht und Zurechnung liegt allgemein in den Handlungsmöglichkeiten – Freiheit – des Verantwortungssubjekts begründet,[121] die bei der Evaluation in Verantwortungsbeziehungen nicht unbeachtet bleiben können: z.B. was war möglich, was war zumutbar, was ist von einem normalen Menschen zu erwarten?

1.2.1.10. Schlussfolgerungen für den allgemeinen Verantwortungsbegriff

Verantwortung kann nur dort stattfinden, wo ein Mensch mit einem Anspruch konfrontiert ist und sich anspruchsgemäß oder -widrig entscheiden kann. Ein solcher Anspruch wird vornehmlich kommunikativ (Selbstgespräch, Dialog, Normen[122] etc.) begründet.

---

these meanings, we must say that it means more than duty or dutifulness and more than accountability, although it includes these meanings."

116 Zur Illustrierung folgendes Beispiel: Der Arbeiter K hat die Pflicht, einen Hebel an der Maschine zu drücken, wenn eine Lampe leuchtet, (x) deshalb aber trägt er nicht notwendigerweise auch Verantwortung für die Maschine (X).

117 Auch hierfür sei ein Beispiel aus der Rechtssphäre angeführt: Dem Mörder wird seine Tat zugerechnet, wenn er für die Tat kausal geworden ist und die Voraussetzungen der strafrechtlichen Zurechnung gegeben sind; dennoch kann die strafrechtliche Verantwortung des Täters etwa auf der Ebene der Schuld ausgeschlossen sein. Zurechnung führt also nicht in jedem Fall zur Verantwortung.

118 *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 320 siehe auch *Pennock*, a.a.O.: „Responsibility [...] means more than duty or dutifulness and more than accountability, although it includes these meanings.".

119 Siehe auch *Merten*, VVDStRL 55, S. 15: „[Ü]berschießende moralische Innentendenz".

120 *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 320.

121 So auch *Pennock*, The Problem of Responsibility, S. 13 f.

122 Der Begriff der Norm ist hier weit zu verstehen.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit normativen prospektiven Ansprüchen dieser Art werden regelmäßig Erwartungen an Personen gerichtet.[123] In einem formalisierten Prozess werden dann die Gründe für die durch die Person in bzw. nach Auseinandersetzung mit dem Anspruch des Gesollten hin getroffene und zumeist in einer Tat oder einem Unterlassen manifestierten Entscheidung gehört.[124] Indem dabei die Entscheidungsfähigkeit des Menschen unterstellt wird,[125] wird der Mensch als mit Würde ausgestattetes „Mangelwesen" (*Gehlen*) ernst genommen.[126]

Verantwortung ist als Verhältnis einer Person (im moralischen oder rechtlichen Sinne) zu einem normierten Sachverhalt auszudrücken.[127] Verantwortung besitzt die Struktur eines doppelten Anspruchs:[128] Zum einen besteht der Anspruch des normativ Gesollten unter Einschluss der möglichen Konsequenzen, zum anderen der Anspruch der jeweiligen Verantwortungsinstanz im Bezug auf tatsächlich normrelevantes Verhalten.[129] Das Gesollte und die möglichen Konsequenzen wirken sowohl prospektiv auf das handelnde Subjekt als auch – die Verantwortlichkeit des Subjekts vorausgesetzt – im Urteil der Instanz retrospektiv (Zurechnung im eigentlichen Sinne).[130]

Der Verantwortungsbegriff – zudem ein allgemeiner – beinhaltet keine Angaben über den materialen Gehalt der Verantwortung. Der allgemeine Begriff ist in diesem Sinne nicht „prägnant".[131] Der Verantwortungsbegriff muss moralisch[132] wie auch juris-

---

123 *Ropohl*, EuS 1994, S. 111: „Sine lege nulla poena, und ohne normativen Bezug keine Verantwortung." sowie *Schlenker/Britt/Pennington/Murphy/Doherty*, Psychological Review 1994, S 635 f.

124 *Ropohl*, a.a.O., The Problem of Responsibility, S. 13 ("exercise of discreation by deliberate and thoughtful decision in the light of sound calculation of probable consequences and a fair evaluation of claims".).

125 Zwar will und kann sich die vorliegende Untersuchung nicht mit dem Determinismusproblem der Verantwortung (Kompabilität bzw. Dekompatibilität von Determinismus und Verantwortung) befassen, doch sei hier zumindest auf eine überblicksartige Darstellung des Meinungsstandes verwiesen: *Zimmermann*, in: *Becker/Becker* (eds.), Encyclopedia of Ethics, S. 1487-1490; siehe ferner allgemein zu Kompatibilismus und Inkompatibilismus statt vieler *Honderich*, Wie frei sind wir?, S. 138-154.

126 Die Würde (hier verstanden als bedingungslose Annahme der Selbstbestimmung des Menschen) als Voraussetzung von Verantwortung verkennt *Lucas*, Responsibility, S. 258, wenn der dem Verantwortungsbegriff einen „*human touch*" abspricht. Siehe auch *Schulz*, Strukturen der Verantwortung in Recht und Moral, S. 189: „Wegen ihrer Würde kann die Person zum Subjekt juristischer Zurechnung werden (imputabilitas).".

127 Ähnlich auch zum strafrechtlichen Prozess *Schulz*, a.a.O., S. 186, der von „einem Modell der Kommunikation" spricht.

128 Siehe *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 204, der von „doppelter Zurechnung" spricht.

129 Nach *Krawietz*, a.a.O. stellt der normative Anspruch die „normative Zurechnung *eines derartigen Handelns* [den normierten Sachverhalt betreffendes normwidriges Verhalten] *mittels praktischer Rechtsregeln und Rechtsprinzipien* (imputatio iuris)" dar und bildet die „*Zurechnung* [dieses Verhaltens] *als faktisches individuelles Handeln* (imputatio facti)" die Zumutung der Norm (Hervorhebungen im Original).

130 *Würthwein/Merk*, Verantwortung, S. 12: „Verantwortung für Zu-Tuendes schlägt um in Verantwortung für Getanes.".

131 *Merten*, VVDStRL 55, S. 15.

132 Wer dem mit dem Hinweis zu widersprechen versucht, dass doch Verantwortung bezeichnet, jemand müsse sich überhaupt moralisch rechtfertigen, dem ist zu entgegnen, dass Verantwortung

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tisch solange leer bleiben, bis sein konkreter Inhalt über eine konkrete Verantwortungssituation (Sachverhalt) und den einschlägigen (auf den Sachverhalt anwendbaren) Normen erschlossen werden kann.[133]

Der Begriff der Verantwortung macht nur dort Sinn, wo Bereiche der Unverantwortlichkeit (Nicht-Verantwortung) eröffnet bleiben, in denen die unverantwortliche Natur wirkt, der Zufall, das Unmenschliche oder das Unregulierte. Dabei ist die Natur des Menschen zu beachten, wie es auch der hiermit nur angesprochene, aber nicht weiter zu erörternde Determinismusdiskurs offenbart.[134] Der hier entwickelte allgemeine Verantwortungsbegriff setzt gleichwohl Handlungsmöglichkeiten des Verantwortungssubjekts voraus.[135] Doch auch die Kriterien für das Bestehen dieser Handlungsmacht sind der wertenden Normierung zugänglich (z.B. die Bestimmung der Arbeitsfähigkeit eines Individuums).

Verantwortung ist in den meisten Fällen auch teilbar, was sich positiv auf die in der oder über die Verantwortung Verbundenen auswirken kann:[136] Die Verteilungsmodi setzen jedoch die Kenntnis der Glieder der Verantwortungsbeziehung voraus.

1.2.2. Die Grundstruktur der Verantwortung

Der umgangssprachliche Gebrauch des Begriffes Verantwortung orientiert sich am dialogischen Charakter der ursprünglichen Wortbedeutung, nämlich dem Antwortgeben auf einen (richterlichen) Anspruch.[137] Wer von Verantwortung spricht, setzt a) ein Verantwortungssubjekt,[138] b) ein Verantwortungsobjekt, c) eine normative Gestaltung der Beziehung zwischen a) und b) sowie d) eine Verantwortungsinstanz voraus. Die Grundstruktur der Verantwortung kann als Vierecksverhältnis[139] zwischen Verantwortungssubjekt, -objekt, Normen[140] und einer Verantwortungsinstanz aufgefasst werden.

---

diesen Gehalt erst durch die ethische Norm des „Du-musst-dich-auf-den-Anspruch-der-Vernunftregeln-rechtfertigen“ gewinnt, der keineswegs selbstverständlich ist.

133 *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 200.

134 Eine übersichtliche Darstellung der Argumente und Probleme findet sich bei *Zimmermann*, in: *Becker/Becker* (eds.), Encyclopedia of Ethics, S. 1487 ff. Siehe auch *Lucas*, Responsibility, S. 13-32 m.w.N.

135 *Picht*, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, S. 323 f.

136 *Lucas*, Responsibility, S. 80 f unter der Überschrift „The Benefits of Sharing“.

137 *Weischedel*, Wesen der Verantwortung, S. 15; *Schulz*, Strukturen von Verantwortung in Recht und Moral, S. 184 ff.

138 *Ingarden*, Über die Verantwortung, S. 9.

139 Ein Dreiecksmodell der Verantwortung haben *Schlenker/Britt/Pennington/Murphy/Doherty*, Psych. Rev. 1994, S. 634 ff entwickelt; die Ecken des „*Responsibility Triangle*“ bilden ein Sachverhalt („*Event*“), die auf diesen Sachverhalt anwendbaren Normen („*Prescriptions*“) und die Identität des Akteurs („*Identity*“) (S. 635 – figure 1, left). *Schlenker/Britt/Pennington/Murphy/Doherty* unterscheiden von der *responsibility* die *accountability* im Sinne bloßer Rechenschaftspflicht. Letztere wird in einer „*accountability pyramid*“ dargestellt, indem über dem das Verantwortungsverhältnis abbildenden Verantwortungsdreieck ein Publikum („*Audience*“) platziert wird, welches das Verantwortungsverhältnis bewertet (S. 635 – Figure 1, right). Verantwortung

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zentrale Bedeutung kommt den auf den Sachverhalt anwendbaren Normen, genauer ihrem „Anspruch" zu, mit dem sich ein Verantwortungssubjekt auseinanderzusetzen hat; sie bestimmen nicht nur, wie sich das Verantwortungssubjekt in Beziehung auf das Verantwortungsobjekt verhalten soll[141], sondern beinhalten darüber hinaus die grundlegende Entscheidung, welche(r) Akteur(e) überhaupt als Verantwortungssubjekt(e) und welche Sachverhalte als Verantwortungsobjekte in Frage kommen. Kriterium ist hier regelmäßig die Relevanz der Erscheinungen, wie sie in den Motiven des „Normgebers" zu Tage treten; es handelt sich also um eine Wertungsfrage.[142] „Jede Zuschreibung von Verantwortung setzt Wertungen voraus"[143]; dies gilt insbesondere, wenn das Zurechnungskriterium der natürlichen Kausalität nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung steht.[144] Da jede Entscheidung – auch die Wertungsentscheidung eines Gesetzgebers oder eines anderen Normgebers – eine neue Entscheidungsverantwortung entstehen lässt (etwa als aktuelle oder zukünftige politische Verantwortung oder als prospektive Verantwortung für die Konsistenz eines Normensystems), kann Verantwortung norma-

---

(„*responsibility*") beinhaltet in diesem Modell sowohl die Zurechnung eines Verhaltens („*imputation*") als auch das Antworten auf Normen („*answereability*"), seien es Pflichten oder Obliegenheiten (S. 632 ff). Zur Vierstelligkeit der Beziehung siehe auch *Höffe*, in *ders.*, Lexikon der Ethik, S. 275.

140 Anstelle von Normen kann auch zum besseren Verständnis von der normgebenden Institution gesprochen werden. Dabei handelt es sich um normgebende Instanzen wie ein ethischer Imperativ, ein moralisches oder religiöses Gewissen, ein rechtsstaatlicher Gesetzgeber oder die Exekutive. Damit können nach den drei normgebenden Instanzen auch drei Grundarten von Verantwortung – die moralische, die religiöse und die rechtliche Verantwortung – unterschieden werden. Innerhalb der letzten Verantwortungskategorie sind weitere Differenzierungen angezeigt. Denn der Inhalt rechtlicher Verantwortung changiert von Rechtsgebiet zu Rechtsgebiet und sogar von Sachverhalt zu Sachverhalt; in diesem Sinne auch *Lang*, Responsibility and Guilt as Legal and Moral Concepts, S. 262.

141 Aus den Normen ergibt sich, wie ein Verantwortungssubjekt mit einem bestimmten Verantwortungsgegenstand umgehen soll. Die Offenheit der Verantwortung wird deutlich an prinzipiellen Normen, wie etwa dem *neminem laedere*. Wie Schädigungen vermieden werden, hängt vom konkreten Sachverhalt ab: So kann im einen Fall ein Handeln geboten sein und im andere Fall eine Unterlassung.

142 Danach können alle Menschen oder nur bestimmte Personen, bestimmte Rollenträger, auch Personengruppen, Unternehmen, Institutionen wie der Staat oder auch Tiere zu Verantwortungssubjekten gemacht werden. So berichtet etwa *Platon* von Prozessen, in denen Tiere wegen Mordes angeklagt und schließlich zum Tode verurteilt worden sind: „Wenn aber Zugvieh oder sonst ein Tier einen Menschen ums Leben gebracht hat, ... so sollen die Angehörigen Klage Anklage wegen Mordes erheben... Ist das Tier schuldig befunden worden, so soll es getötet und über die Landesgrenze geschafft werden...", *Platon*, Nomoi, 873/874. Vgl. auch *Bayertz*, Herkunft, S. 6 m.w.N.

143 *Bayertz*, a.a.O., S. 65.

144 Das wird etwa dann zu einem Problem, wenn Verantwortung nicht nur für die Folgen eigenen Tuns zugeschrieben werden müssen, was insbesondere bei moralischer und rechtlicher Verantwortung in komplexen Systemen der Fall ist; vgl. *Ropohl*, EuS 1994, S. 111; *Lenk/Maring*, Wer soll Verantwortung tragen?, S. 249 ff; *Frenz*, Das Verursacherprinzip im öffentlichen Recht, S. 21 ff: „Ist die natürliche Kausalität unzulänglich, um einen Zustand auf eine bestimmte Person zurückzuführen, bedarf es somit der Wertung. Diese ist letztendlich dafür entscheidend, ob das Handeln bzw. Unterlassen einer Person kausal für eine bestimmte Folge ist." (S. 23). Siehe grundlegend auch *Lübbe,* Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen, 1998.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tiv nur in einem konsistenten Verantwortungsnetz wirksam zugeschrieben werden, in dem je nach Teilhabe der Verantwortungssubjekte an der Normgebung Elemente der Selbstzuschreibung (im Sinne von delegierter Selbstverantwortung) zu Tage treten.

Sehr wohl kann die tatsächliche Problemlage (Sachverhalt) die Ausgestaltung der konkreten Verantwortungsrelation determinieren, indem zum Beispiel die Rechtfertigungslast für bestimmte Gestaltungen gegenüber bestimmten Akteuren in Ermangelung des „kausalen Arguments" zunimmt.[145] Die Verantwortungsinstanz ist ebenso wie die möglichen Konsequenzen unverantwortlichen Verhaltens den Normen zu entnehmen. Inhaltlich dingfest kann Verantwortung nur in konkreten Relationen bzw. anhand konkreter Sachverhalte gemacht werden, sprich im Wege der Analyse von Sachverhalt und Normeninhalt – genauer durch die Subsumierung bestimmter Sachverhalte unter die auf sie anwendbaren Normen[146]. Diese Aufgabe kommt der Verantwortungsinstanz zu, die dann auch die tatsächliche Verantwortlichkeit des Verantwortungssubjekts feststellt, indem sie alle normativ vorgegebenen Umstände beachtet und dann das konkrete Verhältnis des Verantwortungssubjekts zum -objekt bestimmt.

1.2.3. Besondere Verantwortungsbegriffe

1.2.3.1. Philosophie der Verantwortung

In der Philosophie der Verantwortung[147] ist eine Vielzahl verschiedener verantwortungsethischer Entwürfe entwickelt worden: Sie reichen von der bloßen Forderung, dass unter Beachtung der möglichen Handlungsfolgen zu handeln sei,[148] über radikale Konzepte der Selbstverantwortung als „radikale Freiheit des Menschen"[149] oder „Gewicht der gesamten Welt"[150], absolute Fremdverantwortung des Menschen als „erwählte Gei-

145 So zum Beispiel bei der Gefährdungshaftung im Zivilrecht; *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 13.

146 *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 187 sowie auch *Bayertz*, Herkunft, S. 65: „In diesem Sinne ist das Phänomen der Verantwortung kontextabhängig und durchaus heterogen[...]".

147 Einen Überblick über die verschiedenen philosophischen Entwürfe von Verantwortung geben *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 17-97 sowie auch *Bodenheimer*, Philosophy of Responsibility, 1980.

148 *Weber*, Politik als Beruf, 1992; Mit dem Begriff der „Verantwortungsethik" kontrastiert *Weber* in seinem Vortrag vom 28. Januar 1919 vor dem freistudentischen Bund in München, die linken revolutionären Utopien des Revolutionswinters 1919, welche für ihn Ausdruck „eine[r] ins Leere verlaufende[n] »Romantik des intellektuell Interessanten« ohne alles sachliche Verantwortungsgefühl" sind (S. 62); zum Datum des Vortrags siehe *Dahrendorf*, Nachwort, S. 86.

149 Siehe *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 110. Zur Konzeption *Weischedels* siehe *Koschut*, Strukturen der Verantwortung, S. 117-162 sowie auch *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 24-29 und kritisch *von Schenck*, Die anthropologische Kategorie der Verantwortung, S. 177 ff.

150 *Sartre*, Das Sein und das Nichts, S. 950. Zum Verantwortungsbegiff bei *Sartre* siehe *Banzhaf*, a.a.O., S. 30-32.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sel“[151], der Vermittlung zwischen solch radikaler Selbst- und Fremdverantwortung[152] bis hin zur prinzipiellen Verantwortungsethik für die Zukunft der Menschheit[153] und einer Diskursethik, in der Verantwortung als „Ergänzungsprinzip“ fungiert[154].

Die oben dargestellte Grundstruktur der Verantwortung findet ihre Bestätigung auch in den philosophischen Verantwortungskonzepten, wenngleich in den Entwürfen der Selbstverantwortung Verantwortungssubjekt, Verantwortungsinstanz und Normgeber zusammenfallen, und im Entwurf einer radikal gedachten Fremdverantwortung das Verantwortungsobjekt an die Stelle von Verantwortungsinstanz und Normgeber tritt. Verantwortung wird in den philosophischen Entwürfen eine in der gemeinsamen Grundbedeutung – Einstehenmüssen im Sinne von Folgen- oder Lasttragung für moralisch relevante (Handlungs-)Entscheidungen – verwendet.[155]

---

151 *Lévinas*, Zwischen uns, S. 270. Vgl. ferner *ders.*, Die Spur des Anderen, 1992 und *ders.*, Totalität und Unendlichkeit, S. 277 ff. Zur Verantwortungskonzeption *Lévinas* siehe *Staudigel*, Ethik der Verantwortung, 2000.

152 *Lenk*, Konkrete Humanität, 1998; die „total sozial gebundene“ Verantwortlichkeit nach *Lévinas* lehnt *Lenk* als zu extrem und radikal ab. (a.a.O., S. 227). Die Gegenentwürfe einer fundamentalen Selbstverantwortung á la *Weischedel* und einer totalitären existentiellen Verantwortung nach *Sartré* verkennen *Lenk* zufolge die soziale Eingebundenheit der Person. (a.a.O., S. 226). Beide Ansätze bedürfen deshalb ihrer Vermittlung; es gilt das Zusammenfallen von normativer Gemeinschaft und Objekt bzw. Subjekt der Verantwortung zu vermeiden. *Lenk* bemüht sich daher um die Befreiung der „tief“ sozial begründeten Verantwortung von „ihrer extremen Einseitigkeit“ (a.a.O., S. 228) durch eine Ausweitung um Selbstverantwortung. Selbstverantwortlichkeit beschreibt *Lenk* ganz im Sinne *Weischedels* als die „Verantwortlichkeit, die ich mir selber zuschreibe und vor mir selber übernehme“ (a.a.O., S. 228; keine Hervorhebungen im Original). Ganz so wie *Lévinas* konkretisiert auch *Lenk* den Begriff der Verantwortung als Verpflichtung, für deren Erfüllung der Träger von Verantwortung einzustehen hat (a.a.O., S. 230) – sprich als Einstehenmüssen. Die Extrementwürfe von *Lévinas* und *Sartré* stellen für *Lenk* Scylla und Charybdis dar: Hier die Passivität eines ausschließlich Sozial-in-die-Verantwortung-gestellt-Seins, dort die Beliebigkeit eines Sich-nur-selbst-in-die-Verantwortung-Stellens. Sie können nur im „Sowohl-als-auch“ von sozialer „Betroffenheitsverantwortung“ und selbstfundierter Verantwortung („Eigenhandlungsverantwortung“; a.a.O., S. 226 ff) umschifft werden. Und dieses Sowohl-als-auch nennt *Lenk* „personalisierte Humanverantwortlichkeit“ (a.a.O., S. 230; Hervorhebungen im Original). Siehe zu diesem Konzept auch *Banzhaf*, Philosophie der Verantwortung, S. 83-89.

153 *Jonas*, Das Prinzip Verantwortung, 1979; kritisch *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 189 ff. Siehe ferner aus theologischer Perspektive *Koschut*, Strukturen der Verantwortung, S. 334-396; *Banzhaf*, a.a.O., S. 68-72 sowie das *Jonas'sche* „Prinzip Verantwortung“ zum verfassungsrechtlichen Rechtsprinzip entwickelnd *Schubert*, Das „Prinzip Verantwortung“ als verfassungsrechtliches Rechtsprinzip, S. 64 ff (zur Verantwortungskonzeption *Jonas'*); S. 126 ff (Auseinandersetzung mit Kritik zu *Jonas*); S. 248 ff (verfassungsrechtliche Analyse aus dem Blickwinkel der Konzeption *Jonas'*).

154 *Apel*, Diskurs und Verantwortung, S. 147; siehe zum Entwurf *Apel's* wiederum *Banzhaf*, a.a.O., S. 73-79.

155 Zum Ganzen *Bayertz*, Herkunft, S. 64 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.3.2. (Soziale) Verantwortung in der christlichen Theologie

In der christlichen Theologie bedeutet menschliche Verantwortung vereinfacht das Einstehenmüssen des Menschen für sein Leben vor Gott.[156] Entscheidend für den Inhalt der religiösen Verantwortung und den daraus erwachsenden Verpflichtungen ist die Auslegung des göttlichen Gesetzes.[157] Mit Blick auf die menschliche Gesellschaft enthält ferner die Soziallehre der katholischen Kirche eine kontextbezogene und verbindliche Auslegung,[158] während die evangelische Kirche keine offizielle Soziallehre kennt.[159] Vor dem Hintergrund der menschlichen Verantwortung in der Gesellschaft interessant ist – auch mit Blick auf die Vereinigten Staaten von Amerika – neben den katholischen und evangelischen „Soziallehren" die Lehre Calvins.[160]

Die katholische Soziallehre versteht den „Mensch[en] [...] wesensmäßig, von seiner Natur her auf das Zusammenleben mit Personen und auf die Ergänzung durch die Gemeinschaft angelegt."[161] Sie findet ihren Ausdruck in der Erschaffung des Menschen als sprachbegabtes Wesen durch Gott.[162] Die Beziehung zwischen Gemeinschaft und Individuum werden durch die Selbst- und die Mitverantwortlichkeit[163] aller Gemeinschaftsmitglieder geprägt: Die Selbstverantwortlichkeit – als Verantwortlichkeit einer Person für ihr eigenes Leben –[164] verweist den Einzelnen darauf, seinen Fähigkeiten und Begabungen entsprechend für seinen eigenen Unterhalt und die Subsistenz der Seinen zu sorgen.[165] Ihr steht die Mitverantwortlichkeit aller Gesellschaftsmitglieder zur Seite, die aus dem Solidarprinzip[166] gefolgert wird, nach dem die leistungsfähigeren Mitglie-

---

156 Siehe schon oben Fn. 26, S. 488. Die Verantwortung vor Gott besitzt dialogischen Charakter und findet – „auch für das Verhalten im mitmenschlichen Bereich" – Ausdruck im „Ruf Gottes an Adam, den Menschen: „Wo bist Du?" (Gen 3,9)" und in „eine[r] zweite[n] Frage der Urgeschichte: „Wo ist Dein Bruder Abel?" (Gen 4,9)[...][;] Der Mensch soll wohl wissen, wo sein Bruder ist." (*Würthwein/Merk*, Verantwortung, S. 14 f).

157 Dekalog, Ex 23, Dtn 15 und Lev 25. Damit fallen in der religiösen Verantwortung Normgeber und Verantwortungsinstanz zusammen.

158 *Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden*, Kompendium der Soziallehre der Kirche, 2006.

159 *Lutz*, Evangelische Soziallehre, S. 49.

160 Das gilt vor allem mit Blick auf die Bedeutung *Calvin's* Lehre für Kapitalismus und Berufsethos; siehe *Weber*, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, S .30-62 (zum Geist des Kapitalismus als dem über die Bedarfsdeckung hinausgehenden „berufsmäßig systematisch und rational legitimen Gewinn[streben]" unter Verzicht auf einen Teil der Früchte der Arbeit zur (Re-)Investition; a.a.O, S. 49); S. 88-122 (zum Dogma der Gnadenwahl im *Calvinismus* und seiner Bedeutung für Berufsethos und innerweltliche Askese) sowie auch die regionale Studie von *Bürgin*, Kapitalismus und Calvinismus, 1960. Siehe ferner auch *Zippelius*, Geschichte, S. 80 ff m.w.N.

161 *Klüber,* Katholische Gesellschaftslehre, S. 823 f.

162 *Klüber*, a.a.O., S. 833.

163 *Monzel*, Katholische Soziallehre, S. 367.

164 *Monzel*, a.a.O., S. 360.

165 Siehe *Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden*, Kompendium der Soziallehre der Kirche, S. 203 ff.

166 Vgl. zum Begriff der Solidarität nur *Fiegle*, Von der Solidarité zur Solidarität, 2000; die Beiträge in *Bayertz*, Solidarität – Begriff und Problem, 1998; *Schmelter,* Solidarität, 1990; *Klüber*, Katholische Gesellschaftslehre, S. 823 ff; *Nell-Breuning*, Katholische Soziallehre, S. 29. Aus juristi-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der einer Gemeinschaft verpflichtet sein sollen, die schwächeren Mitglieder zu unterstützen (Solidarverantwortung), jedoch nur insoweit als sich letztere nicht selbst helfen können (Subsidiaritätsprinzip[167]).

Nach der Lehre *Calvins* hat Gott bereits vor Beginn des irdischen Lebens darüber entschieden, wem himmlische Erlösung zuteil werden wird und wem nicht; die Folgen dieser Entscheidung zeigen sich schon im irdischen Leben: Der (berufliche) Erfolg im Diesseits indiziert die Stellung im Jenseits. Gleichwohl kann nach *Calvin* die Führung des irdischen Lebens keinen Einfluss auf die zeitlich viel früher getroffene Entscheidung Gottes über die himmlische Erlösung haben. Wer also ein Gott gefälliges Leben in Armut und Erfolglosigkeit fristet, kann sich gewahr sein, dass ihm eben diese Stellung auch im Himmelreich blüht. Nach der doppelten Prädestinationslehre *Calvins* mag es scheinen, als ob der Mensch überhaupt keine Verantwortung für sein Leben vor Gott trägt, weil sein Verhalten sowieso keinen Einfluss (mehr) auf die göttliche (bereits getroffene) Gnadenwahl nehmen kann. Da aber der Erfolg im irdischen Leben auch nach der *Calvin'schen* Lehre als beeinflussbar gilt, der Mensch sich nach Kräften in seinem Beruf anstrengen kann und soll, trägt der Einzelne eben doch Verantwortung (in Form reiner Selbstverantwortung) für sein irdisches und himmlisches Leben; durch sein Berufsstreben nämlich kann der Mensch sein irdisches Leben beeinflussen und damit der Gnadenwahl Gottes Ausdruck verleihen.

Die theologischen Verantwortungskonzeptionen entsprechen der oben explizierten Grundstruktur der Verantwortung, indem Gott bzw. das gläubige Gewissen die Verantwortungsinstanz darstellen. Normgeber ist ebenfalls Gott (Wort Gottes = Anspruch; die Kirche, das gläubige Gewissen); Verantwortungssubjekt ist der Gläubige[168] und als Verantwortungsobjekt kommt das gesamte irdische Verhalten des Menschen in Betracht.

1.2.3.3. Rechtliche Verantwortung

Das rechtliche Verantwortungskonzept entspricht strukturell dem oben dargestellten allgemeinen Verantwortungsbegriff. Der Inhalt rechtlicher Verantwortung ergibt sich aus den auf einen Sachverhalt anwendbaren Rechtsnormen,[169] wobei besonderes Au-

---

scher Perspektive siehe zur Solidarität vor dem Hintergrund der Individualisierungsthese *Volkmann*, Solidarität, S. 7-216 und *Kingreen*, Sozialstaatsprinzip, S. 244-252 (zur interpersonalen [natürlichen] Solidarität) und S. 253-273 (rechtliche Solidarität [Zwangssolidarität]) sowie die Definition des EuGH in Urteil über zu den Rs. C-159/91 und C-160/91 (*Poucet* und *Pistre*), Slg. 1993 I, 637, 668f, Rnr. 10.

167 Zum Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Sozialethik vgl. nur *Klüber*, a.a.O., S. 867 ff. Siehe zum Subsidiaritätsprinzip aus rechtlicher Sicht nur *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 14 ff. Siehe auch *Nell-Breuning*, a.a.O.

168 Zur religiösen Verantwortung als Folge einer selbstverantwortlichen Entscheidung *Weischedel*, Das Wesen der Verantwortung, S. 51 ff.

169 *Kaufmann*, Verantwortung und Verantwortlichkeit, S. 206 und *Ropohl*, EuS 1994, S. 111 und 113, die beide auf den Grundsatz des *nulla poena sine lege* verweisen. Siehe ferner *Krawietz*, FS Garzón Valdés, S. 52.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

genmerk auf die mit unverantwortlichem Verhalten verbundenen rechtlichen und u.U. auch faktischen Konsequenzen zu legen ist.[170] Die rechtliche Verantwortungsbeziehung kann so als „Sachverhalt" beschrieben werden. Rechtliche Sollensanforderungen können sich aus verfassungsrechtlichen Sätzen, staatlichen Gesetzen, vertraglichen Vereinbarungen oder Satzungen ergeben. Verantwortungssubjekt(e) und -objekt(e) sind in den Rechtsnormen als Normadressaten konkretisiert (die Vertragsparteien beim Vertrag) bzw. über den erfassten Sachverhalt konkretisierbar.

Deshalb changiert der materiale Gehalt rechtlicher Verantwortung von Rechtsgebiet zu Rechtsgebiet[171] und von Sachverhalt zu Sachverhalt[172] mit dem Inhalt der auf den konkreten Sachverhalt anwendbaren Rechtsnormen. Bevor nun das Phänomen der Arbeitslosigkeit hinsichtlich der für die Verantwortungszuschreibung relevanten Sachverhalte hin analysiert wird, soll noch eine abstrakte Typisierung der rechtlichen Verantwortung im Öffentlichen Recht – hier im Verfassungs- und Verwaltungsrecht –, Zivilrecht und Strafrecht versucht werden.[173]

1.2.3.3.1. Öffentliches Recht

Das Verfassungsrecht spielt im „Netzwerk" der rechtlichen Verantwortung eine besondere Rolle: die Verfassung bildet das erste, zentrale und bestandskräftigste Geflecht eines jeden juristischen Netzwerks.[174] Wer bereit ist, Verfassungstexte als Verantwortungsordnungen zu lesen,[175] kann verschiedene Verantwortungsrelationen, -

170 *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 51: „Die Folgenanlastung kann über das Recht erfolgen; sie kann aber auch über Anreizmechanismen erfolgen, die auf Institutionen außerhalb des Rechts beruhen. In den meisten Fällen werden die beide[n] Anlastungsmechanismen zusammenwirken."; siehe auch allgemein *Ott*, Ipso facto, S. 253: „Aus der Aktorperspektive wird Verantwortung akut, sobald eine solche Rechenschaft [Rede und Antwortstehen für normativ relevante Aktivitäten] als mögliche Handlungsfolge miteinkalkuliert werden muß." und mit Blick auf den Fortgang der vorliegenden Untersuchung nochmals *Führ*, a.a.O., S. 53: „Gefordert ist damit eine juristische und empirische Analyse der „Institutionen, die eine Verantwortungskonstellation bestimmen." – genau das wird im Folgenden unternommen, indem zunächst die „Institution" Arbeitslosigkeit und dann schließlich das Arbeitsförderungsrecht untersucht wird.

171 *Lang*, Responsibility and Guilt as Legal and Moral Concepts, S. 262.

172 Noch einmal *Bayertz*, Herkunft, S. 65.

173 Siehe zum Nachfolgenden auch *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 12 ff; *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 201 und *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 49 ff.

174 Der erste Knotenpunkt, da die Verfassung den Staat und mit ihm die Grundlagen *rechtlicher* Verantwortung im Verfassungsstaat erst konstituiert. Der zentrale Knotenpunkt, weil die Verfassung regelmäßig das höchste Recht einer Rechtsordnung darstellt – das gilt sowohl für die U.S. Constitution als „höchstes Recht" der U.S.A. (U.S. Constitution art. VI, § 2) als auch für das GG (Art. 31 GG); und der bestandskräftigste Knotenpunkt, da Verfassungen für gewöhnlich nur bei Zustandekommen qualifizierter Mehrheiten geändert werden können – U.S. Constitution art. V und Art. 79 II und sogar III GG (Zur materiellen Änderungsschranke des Art. 79 III – auch „Ewigkeitsgarantie" – siehe statt vieler *Bryde*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 79, Rn. 24 ff).

175 So wohl mit Blick auf das GG *Merten*, VVDStRL 55, S. 24-36; *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 17 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zuschreibungen und -verteilungen ausmachen: Die so genannten staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen einer Verfassung beinhalten gleich mehrere für die rechtliche Verantwortungszuschreibung relevante sowie unmittelbar verantwortungszuschreibende Entscheidungen: a) über die möglichen Verantwortungsinstanzen, b) den/ die Normgeber und das Normgebungsverfahren, c) das Verantwortungsgefüge innerhalb des Staatsaufbaus (sowohl die Gewaltenteilung als auch eine föderale Ordnung betreffend) und d) die rechtliche Organisation der politischen Verantwortung. Darüber hinaus gibt die Verfassung auch die Rolle(nverantwortung) des Staates vor, wie sie in den Staatsaufgaben und –zielen, den Kompetenznormen und primär in den grundrechtlichen Verbürgungen (in Form von Abwehrrechten als geschützte Freiheitsbereiche von Menschen oder Bürgern, in Form von Leistungsrechten etc.) Ausdruck finden. Mit anderen Worten: Die Voraussetzungen rechtlicher Verantwortung sind im Verfassungsrecht zu finden.

Damit lassen sich drei Arten der verfassungsrechtlichen Verantwortungszuschreibung unterscheiden: a) die Rollenverantwortung des „Staates" gegenüber der Gesellschaft, b) die verfassungsrechtliche Verantwortungsverteilung innerhalb des Staatsaufbaus (Gewaltenteilung/ Föderalismus) und c) die verfassungsrechtlich organisierte politische Verantwortung.[176] Die Rollenverantwortung des Staates[177] gegenüber der Gesellschaft kann auf folgende Weise zugeschrieben werden:

1. durch bloße Programmsätze der Verfassung;
2. durch die Nennung möglicher Aufgabenfelder[178] des Staates (diese können abstrakt oder konkreter gefasst sein[179]) durch Kompetenznormen (Gesetzgebungszuständigkeit, Verantwortungszuständigkeit – abstrakt formuliert [Arbeitsförderung] oder konkret [Arbeitslosenversicherung etc.]);

176 Siehe zur politischen Verantwortung als „fest umrissenes Rechtsinstitut des Parlamentarismus" *Badura*, Die Verantwortung des Gesetzgebers, S. 246; als Kategorie des GG auch *Dreier*, a.a.O., S. 18-26; Saladin würde noch die Verantwortung des einzelnen Bürgers für den Staat – Bürgerverantwortung – hinzunehmen, die er als „Grundpflichten" bezeichnet; *Saladin*, Verantwortung als Staatsprinzip, S. 74-76 sowie 212-217. Solche „Grundpflichten" der Bürger – wie die „Wahlpflicht" – klassifiziert *Merten* wegen ihrer „unvollkommenen Sanktionierung" zutreffend als „bloße Obliegenheiten"; *ders.*, a.a.O., S. 31.

177 Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, in wie weit der Staat etwa grundrechtlich verpflichtet ist – nur der Gesetzgeber oder auch die Exekutive und die Rechtsprechung –, welche Form des Verfassungsrechtschutzes vorgesehen ist etc.

178 Die Relevanz staatlicher Aufgaben für die Verantwortung des Staates für ihre effektive Durchführung ergibt sich bereits daraus, dass bestimmte Aufgaben gerade dem Staat als öffentliche Aufgaben zugeordnet werden, sprich der Staat gerade zur Erfüllung solcher – der in der Verfassung ausdrücklich genannter staatlicher Aufgaben – vom *pouvoir constitué* ins Leben gerufen worden ist. Eine solche verfassungsrechtlich zugeschriebene Aufgabenverantwortung unterscheidet sich nicht nur vom Modus der Verantwortungsbegründung, sondern auch in der höheren Relevanz dieser Verantwortung gegenüber einer durch den Gesetzgeber im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Kompetenz übernommenen Aufgabe(nverantwortung).

179 Je konkreter potentielle staatliche Aufgabenfelder bestimmt sind, desto gewichtiger ist die damit zugeschriebene Verantwortung, da sich z.B. der Gesetzgeber mit der Möglichkeit dieser Aufgabe auseinandersetzen muss; auch wird der Zusammenhang zwischen einer solchen möglichen Aufgabenverantwortung und der politischen Verantwortung offenbar.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. durch die Nennung von Staatszielbestimmungen[180] und Gestaltungsaufträgen;
4. durch die Zuschreibung von Pflichtaufgaben;
5. durch die Gewährung subjektiver Rechte der Bürger (Grundrechte) bzw. Nichtbürger (Menschenrechte) als Abwehrrechte, Schutzpflichten oder Leistungsrechte und
6. durch die Möglichkeit der Sanktionierung rechtswidrigen staatlichen Verhaltens (Rechtschutz, Staatshaftung).

Für die „Verantwortungsteilung innerhalb der öffentlichen Gewalt"[181] (den Staatsgewalten, Staatsorganen sowie zwischen einem Bundesstaat und seinen Gliedstaaten) stehen vor allem die nachfolgenden Zuschreibungsmittel zur Verfügung:

1. Kompetenznormen;
2. Aufgabenzuschreibung und -abgrenzung;
3. Gewaltenteilung und damit verbundene Kontrollbefugnisse;
4. Formulierung von Rechten und Pflichten (z.B. Bundestreue, Weisungsgebundenheit) und die
5. Anordnung von Hierarchien (Gesetzesvorrang, Weisungsbefugnisse etc.).

Politische Verantwortung kann verfassungsrechtlich[182] u.a. gestaltet werden durch[183]

1. einfache Publizitätsvorschriften;
2. Legislaturperioden und Amtsausübungsbegrenzungen (zeitliche Beschränkungen, Begrenzung der Wiederwahl);
3. Amtseide;
4. Kontrollbefugnisse des Parlaments/ Rechenschaftspflichten der Regierung;
5. Garantie von Kommunikationsfreiheiten (Meinungsfreiheit, Pressefreiheit etc.);
6. Initiativrechte der Wähler;
7. Möglichkeiten der Amtsenthebung;
8. das Wahlrecht und
9. durch Widerstandsrechte der Bürger.

Die „Verantwortungsrelevanz" der genannten Zuschreibungsmittel nimmt innerhalb der jeweiligen Aufzählung zu, d.h. beispielsweise, dass wenn eine Verfassung ein subjektives Recht des Bürgers auf Leistungen des Staates zur Sicherung des Existenzminimums gewährt, die damit begründete verfassungsrechtliche Verantwortung des Staates für die Gesellschaft tendenziell größer ist als eine lediglich abstrakt in der Verfassung formulierte Kannaufgabe des Staates, das Gemeinwohl durch die Erhebung von Steuern zu fördern.[184]

---

180 Siehe zur Verantwortungsrelevanz von Staatszielbestimmungen *Isensee*, HdStR, § 57, Rn. 120: „Verfassungsgesetzliche Staatszielbestimmungen vermögen niemals, die staatliche Gemeinwohlverantwortung abschließend zu umreißen. Sie geben allerdings einen Eindruck davon, welche Herausforderungen der Wirklichkeit sich der Verfassungsstaat in besonderem Maße verpflichtet fühlt.".

181 Siehe unter dieser Überschrift *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 129ff.

182 Siehe *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 18-26.

183 Zum Folgenden siehe insbesondere *Badura*, Die Verantwortung des Gesetzgebers, S. 246 ff.

184 Sähen nun zwei zu vergleichende Verfassungen ein subjektives Recht des Bürgers auf die zur Sicherung des Existenzminimums erforderlichen Leistungen vor, so wäre in den Vergleich neben der konkreten rechtlichen Ausgestaltung des subjektiven Rechts (Voraussetzungen seiner Begründung) auch das Verfahren zu seiner Durchsetzung sowie die Art und relative Höhe der Leis-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Während die sogleich darzustellenden zivil- und strafrechtlichen Verantwortungsbegriffe sich durch eine gewisse Eindeutigkeit auszeichnen, bietet das Verwaltungsrecht ein „sehr viel differenzierteres Bild“, das sich aus öffentlich-rechtlich zugeschriebenen Rechten und Pflichten in den unterschiedlichsten Sachbereichen (Polizeirecht, Kommunalrecht, Umweltrecht, Gewerberecht etc.) ergibt.[185]

Allgemein kann das Verwaltungsrecht als gemeinwohlgeleitete Interessensvermittlung bezeichnet werden. Vorgaben für diese Vermittlung sind dem Verfassungsrecht zu entnehmen. Das Verwaltungsrecht aber regelt die Rechte und Pflichten des Staates und des Einzelnen im Bezug auf konkrete Sachverhalte und das Verfahren ihrer Realisierung: Hier findet Verantwortungszuschreibung an die und -verteilung zwischen allen möglichen Verantwortungssubjekte(n) statt. Für den Inhalt der jeweiligen Verantwortung ausschlaggebend sind der konkrete Sachverhalt und die gesetzlich normierten Konsequenzen, wie sie sich aus den verwaltungsrechtlichen Normen und Verwaltungsentscheidungen für den Staat und den Einzelnen ergeben können: regelmäßig handelt es sich um rechtlich vermittelte Konsequenzen (siehe z.B. die Wirkung einer Baugenehmigung). Das Vorliegen eines verwaltungsrechtlich sanktionsbewehrt geregelten Sachverhalts (in der Regel aber eine für das Verwaltungsrecht relevante Entscheidung) aktualisiert diese Verantwortung zur Verantwortlichkeit (z.B. als Störerverantwortlichkeit im Polizeirecht, als Verursacherverantwortlichkeit im Umweltrecht oder als kommunale Verantwortlichkeit bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen im Sozialhilferecht).

Verantwortung im Verwaltungsrecht liegt demnach z.B. vor, wenn Verwaltungshandeln bestimmte Konsequenzen zur Folge hat; dabei kann es sich ebenso um situationsendogene Konsequenzen handeln (z.B. positive Konsequenzen: die Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung oder einer Konzession, die Berücksichtigung eines Angebots im Ausschreibungsverfahren; oder negative Konsequenzen: die Ablehnung eines Antrags auf Sozialleistungen wegen Nichtvorliegens der Anspruchsvoraussetzungen; eine Gewerbeuntersagung) wie um situationsexogene Konsequenzen mit punitivem Charakter (z.B. Bußgeld). Die Struktur der verwaltungsrechtlichen Verantwortung entspricht der in Abbildung 2 dargestellten, während zu beachten ist, dass die Verwaltung als Staatsgewalt in der Regel gleichzeitig potentielles Verantwortungssubjekt (wenngleich in ganz unterschiedlicher Ausprägung und Reichweite) und Verantwortungsinstanz ist.

Verantwortung im Verwaltungsrecht bedeutet „Ansprüche“ der Exekutive an den Einzelnen (gesetzlich begründete Verpflichtungen) bzw. „Ansprüche“ des Einzelnen gegen die Verwaltung (Anträge), wie sie das (besondere) Verwaltungsrecht vorsieht. Verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit kann verstanden werden als die Belastung des Einzelnen oder des Staates mit „Kosten“ im weitesten Sinne bei Vorliegen bestimmter sachverhalts- und entscheidungsbezogener Voraussetzungen.

---

tungen vor dem Hintergrund der soziokulturellen Verhältnisse im jeweiligen Land in den Vergleich mit einzubeziehen und schließlich zu bewerten.

185 *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In eine andere Richtung weist der im deutschen Schrifttum viel verwendete Begriff der Verwaltungsverantwortung:[186] dieser betrifft all jene Konstellationen, in denen die Verwaltung Aufgaben, die ihr der Gesetzgeber zugeschrieben hat, zwar wahrnimmt, die Aufgabenrealisierung aber nur eingeschränkter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt. Dies gilt insbesondere auch dort, wo sich der Staat privater Akteure bei der Aufgabenerledigung bedient; da diese besondere Organisationsform von Verantwortung (Privatisierung von Verwaltungsaufgaben) jedoch nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht, soll an dieser Stelle lediglich auf weiterführende Literatur verwiesen werden[187].

1.2.3.3.2. Strafrecht

Strafrechtliche Verantwortung und Schuld werden oft synonym verwendet[188]. Nach der oben herausgearbeiteten Begrifflichkeit ist es aber exakter, strafrechtliche Verantwortung einerseits als sanktionsbewehrten Normanspruch – prospektive Auseinandersetzung mit den im Strafrecht positivierten Wertungen – und andererseits als strafprozessuales Kommunikationsmodell zu verstehen – retrospektive Auseinandersetzung mit dem Schuldvorwurf in einem Strafverfahren als strafrechtliche Verantwortung im engeren Sinne. Zurechenbares schuldhaftes (unverantwortliches) Verhalten indes begründet strafrechtliche Verantwortlichkeit.[189] In ihr kommt zum Ausdruck, dass der Täter eine Straftat zurechenbar begangen hat ohne sich hinreichend mit dem Normanspruch auseinandergesetzt zu haben (etwa bei fahrlässigem Verhalten) bzw. trotz der Würdigung des Normanspruches (vorsätzliches Verhalten). Insofern ist der strafrechtliche Verantwortungsbegriff ähnlich akteursbezogen wie der – oben dargestellte – moralische Verantwortungsbegriff.[190]

Die Strafe als Ergebnis der Rechtsanwendung auf den verantwortungsrelevanten Sachverhalt ist als strafrechtliche Sanktion Folge des nicht dem Normanspruch entsprechenden Verhaltens.

1.2.3.3.3. Zivilrecht

Zivilrechtliche Verantwortlichkeit ist gleichzusetzen mit Haftung. Demzufolge muss Verantwortung im Zivilrecht als konkretisierbarer „Anspruch“ eines Gläubigers oder Geschädigten verstanden werden. D.h. Verantwortung ist dort, wo ein Privatrechtssub-

186 So auch *Dreier*, a.a.O., S. 14 mit Verweis auf die grundlegenden Vorträge von *Schmidt-Aßmann*, VVDStRL 34, S. 221 ff und *Scholz*, VVDStRL 34, S. 145 ff.

187 Siehe nur die Beiträge in *Schuppert.* (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und schlankem Staat, 1999.

188 *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 12 m.w.N.

189 Anderer Ansicht über die Bedeutung des Begriffes Verantwortlichkeit im Kriminalstrafrecht *Lampe*, Verantwortung und Verantwortlichkeit im Strafrecht, S. 288, der Verantwortlichkeit mit Schuldfähigkeit gleichsetzt; allerdings betrachtet Lampe das StGB und lässt eine aussagekräftige begriffliche Analyse vermissen; insbesondere versteht *Lampe* Verantwortung lediglich als Gegenstandverantwortung bzw. *Imputation*, a.a.O., S. 286.

190 So auch *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 49.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

jekt vertragliche Vereinbarungen eingegangen ist oder bei einer Entscheidung über sein Verhalten mit möglichen rechtlichen Konsequenzen konfrontiert ist. Verstößt nun eine Vertragspartei gegen eine schuldrechtliche Verpflichtung, so kommt als Folge eine Haftpflicht der vertragsuntreuen Partei in Betracht. Grundlage dieser Verantwortlichkeit ist – idealtypisch – die autonome[191] Verantwortungszuschreibung durch den Vertragsschluss oder aber der Grundsatz der Billigkeit („Treu und Glauben"). Ebenso wird die deliktische Verantwortung des „neminem laedere"[192] durch ein selbstverantwortliches schädigendes Verhalten zur Haftungsverantwortlichkeit.

1.2.4. Kerngehalt rechtlicher Verantwortung

Damit sind zwar einzelne Aspekte des allgemeinen Verantwortungsbegriffes in den Rechtsgebieten klarer hervorgetreten, allerdings sind wir von einer inhaltlichen Erfassung des Verantwortungsbegriffes – insbesondere im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit – noch weit entfernt. Doch kann nun der Kerngehalt des rechtlichen Verantwortungskonzeptes wie folgt expliziert werden:

Rechtliche Verantwortung bedeutet prospektiv einen rechtsfolgenbewehrten (durch positive und/ oder negative Konsequenzen: Schadensersatz [Naturalrestitution], Schmerzensgeld, Verpflichtung zur Kostentragung, Leistungskürzung, Leistungszuschuss, Leistungsanspruch [situationsendogene Konsequenzen] oder Bußgeld, Strafe [situationsexogene Konsequenzen]) Anspruch von Rechtsnormen und retrospektiv die in Form eines besonderen (Kommunikations-)Verfahrens[193] organisierte gesetzesentsprechende Zurechnung (un-)verantwortlichen Verhaltens bei gleichzeitiger Rechtsfolgenrealisierung (Entscheidung/ Urteil). Stark vereinfacht können wir auch von einem rechtlich gebotenen „Einstehenmüssen" für etwas oder in Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt sprechen.

1.2.4.1. Von den Funktionen der Verantwortungszuschreibung

Jede Verantwortungszuschreibung und -verteilung hat die Funktion, das menschliche Zusammenleben auf bestimmte Ziele oder Werte[194] hin zu organisieren:[195] das beinhal-

191 Dem zivilrechtlichen Grundsatz der Privatautonomie folgend, siehe zum Verhältnis von Privatautonomie und Selbstverantwortung im Zivilrecht *Mayer-Maly*, Privatautonomie und Selbstverantwortung, S. 276 ff.

192 Zu Recht weist *Lübbe*, Neminem laedere? Zur Zukunft der Handlungsfolgenverantwortung, S. 73 darauf hin, dass der Grundsatz des „*neminem laedere*" keinen bestimmten „rechtssystematischen Ort" hat, sprich auch im öffentlichen Recht und im Strafrecht Beachtung findet.

193 Gerichtsprozess (in allen dargestellten Rechtsbereichen) sowie Verwaltungsverfahren im Bereich der verwaltungsrechtlichen Verfahren zur Verantwortungszuschreibung (z.B. Widerspruchsverfahren etc.); vertraglich- oder gesetzlich vorgesehene Verfahren im jeweiligen Prozessrecht.

194 Zum Verhältnis zwischen rechtlicher Verantwortung und sozialer Werte im *common-law* siehe *Cane*, Responsibility in Law and Morality, S. 53 ff.

195 *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 38.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tet sowohl die Beschreibung, Abgrenzung und Abstimmung von Rollen und arbeitsteiligen Prozessen (Ordnungsfunktion),[196] als auch die situations- oder rollenspezifische Steuerung von Akteuren (Verhaltenssteuerung) und die Lösung von Problemen.[197] Der Erfolg einer komplexen und auf Arbeitsteilung beruhenden Gesellschaft hängt davon ab, ob und in welchem Maße die Rollendefinition, die effektive Zuweisung der Rollen und Aufgaben sowie die Vermittlung zwischen widerstreitenden Einzelinteressen bzw. zwischen Einzelinteressen und dem „Gemeinwohl" gelingt. Ferner kommt der rechtlichen Verantwortung(steilung) eine Integrationsfunktion[198] zu, sprich die Zuschreibung von rechtlicher Mitverantwortung für dasselbe Objekt lässt eine „gegenseitige Verantwortungsbeziehung" – eine Verantwortungsgemeinschaft entstehen: etwa in Form von Zwangssolidarität (gegenseitige Solidarverantwortung).

So verstanden handelt es sich bei „Verantwortung" um die „Folie jeder Gesellschaft", deren materiale (insbesondere rechtliche) „Ausgestaltung [...] historisch und kulturell [variiert]",[199] jedoch in abstracto um das normativ gebotene „Einstehen für etwas" Soziales kreist. Insoweit der Einzelne zur Reflexion seines Verhaltens vor eben dieser Folie in der Lage ist, kann erwartet werden, dass er sein Verhalten an den jeweils möglichen Konsequenzen unverantwortlichen Verhaltens ausrichtet.[200] In einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft wird das Verhalten des „homo oeconomicus"[201] sowohl unmittelbar durch rechtliche Zuschreibung von Verantwortung (rechtliche Konsequenzen als Kosten) beeinflusst, als auch durch die faktischen „institutionellen" Konsequenzen (Marktergebnis[202], finanzielle Anreize, Leistungsminderung, mora-

196 Insbesondere vor dem Hintergrund „Verlängerung der Handlungsketten"; *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, S. 48-65.

197 *Kaufmann*, a.a.O., S. 221 ff. Zur Steuerung durch Risikoverteilung siehe auch *Baer*, „Der Bürger" im Verwaltungsrecht, S. 127 f.

198 Zur Integrationsfunktion der Verantwortung *Schulz*, Strukturen der Verantwortung in Recht und Moral, S. 178 ff.

199 *Schulz*, a.a.O., S. 178.

200 So auch schon *Lévy-Bruhl*, L'Idée de Responsabilité, S. 31 f.

201 Zum Verhaltensmodell des „homo oeconomicus" *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 262 ff.

202 Auch der Markt kommt als Mechanismus der Verantwortungszuschreibung in Betracht (siehe auch *Gehlen*, Moral und Hypermoral, S. 151). Der Markt als Platz, an dem unter bestimmten Spielregeln Tauschprozesse stattfinden (Interessenausgleich), verdankt seine Existenz bestimmten Grundentscheidungen der Menschen, die ihn organisieren oder derjenigen, die an ihm teilnehmen (wollen). In einer Marktgesellschaft hat jedes Gesellschaftsmitglied auch die Rollen eines Marktteilnehmers inne. Ihr Verhalten wird unmittelbar am Markt „abgerechnet". Gemeinsames Ziel der Marktakteure ist der Markterfolg – doch ist ein solcher Erfolg nicht ohne Misserfolg denkbar. Positive und negative Konsequenzen sind im Markt selbst angelegt (situationsendogen). Die Unterschiede zwischen den am Markt Erfolgreichen und Erfolglosen kann durch die rechtliche Zuschreibung von Verantwortung auf andere Ziele hin kanalisiert werden: soziale Gerechtigkeit, Umweltschutz, Schutz von Kindern und Jugendlichen, Familienförderung etc. Die Bestimmung solcher sekundären Ziele obliegt der Marktethik und vor allem dem Gesetzgeber (sowohl dem Verfassungsgesetzgeber als auch dem einfachen Gesetzgeber). Je komplexer ein Prozess ist, desto komplexer erscheinen auch die Verantwortungszuschreibungen, insbesondere versagt das Kriterium der natürlichen Kausalität für die Zuschreibung von Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen (vgl. dazu *Lübbe*, Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen, 1998),

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lische Wertungen, Stigmatisierung, Scheinpolitik, sozialpolitische/-rechtliche Rhetorik[203] etc.,[204]) wie sie einer rechtlichen Verantwortlichkeit entspringen oder zusätzlich zu dieser in bestimmten Sachverhalten auftreten.

1.2.4.2. (Rechtliche) Verantwortung als Interpretations- und Vergleichskonstrukt

Den Kerngehalt der rechtlichen Verantwortung vor Augen kann Verantwortung als Identifikations-, Interpretations- und Vergleichskonstrukt[205] verwendet werden. Die hier entwickelte Grundstruktur des rechtlichen Verantwortungsbegriffes – als normativ auszufüllender „zuschreibungsgebundener mehrstelliger Relations- (Beziehungs-) bzw. Strukturbegriff[...]"[206] – bietet sich als interpretatorische Folie an, mit deren Hilfe –

---

weil mehrere Akteure am Risikoeintritt beteiligt sind/ waren (*Kaufmann*, Verantwortung, S. 94 f). Sind die Folgen dieser Risiken nun gravierend, so dass sie etwa den Fortbestand der menschlichen Gemeinschaft bedrohen, so ruft das „Marktversagen" nach einer Lösung des Problems auf Grundlage der existierenden Verantwortungsfolie, sprich nach einer „gerechten" Verantwortungsverteilung auf Basis der bestehenden Institutionen. Grund hierfür ist auch, dass die „Abrechnung" am Markt mittels Erfolg und Misserfolg (Einkommensverteilung) nicht selten mit anderen Zielen einer Gemeinschaft konfligiert. Märkte sind historisch gesehen zur Produktion eines menschenwürdigen Daseins aller Gemeinschaftsmitglieder unvollkommen: der Markt als *Verantwortungsattributor* leistet entgegen der utilitaristischen Theorie keine Gewähr dafür, dass mit dem Gemeinwohl auch das Wohlergehen des einzelnen Marktteilnehmers optimiert wird. Durch die rechtliche Zuschreibung von Verantwortung kann das Verhalten der Akteure am Markt beeinflusst (*Kaufmann*, Verantwortung und Verantwortlichkeit, S. 211 f) und die Allokation von Ressourcen gesteuert werden: Die Zuschreibung von Verantwortung mittels Normen stellt Bezüge zwischen Risiken und sozialen Problemen auf der einen Seite und Akteuren auf der anderen Seite her. Je nach Verantwortungsattribution werden so die Akteure am Markt zu bestimmtem Verhalten motiviert und von anderen Verhaltensweisen abgehalten sowie gleichzeitig Bindungen in der Risikogesellschaft über das Medium geteilter Verantwortung verstärkt.

203 Von *Dreier* auch als „Schwundstufe des Verantwortungsbegriffes" oder an anderer Stelle als „Norm-Placebo" bezeichnet; *ders.*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 15, 16: „Eine solche Verwendungsweise aber schadet ihm [dem Begriff rechtlicher Verantwortung] mehr als sie ihm nützt."(S. 15).

204 *Führ* bezeichnet dies als den Übergang vom „*homo oeconomicus*" zum „*homo oeconomicus institutionalis*", *ders.*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 283 ff; siehe a.a.O., S. 407 ff zur „Funktion „symbolischer Politik": Vor dem Hintergrund eines interaktiven Verständnisses der Institutionenbildung lässt sich die oftmals kritisierte „symbolische Politik" differenzierter analysieren. Wenn etwa in der Gesundheits- und Sozialpolitik über lange Zeit von einer Stärkung der Eigen-Verantwortung gesprochen wird, ohne dass sich dies in nennenswerten gesetzgeberischen Maßnahmen niederschlägt, dann ergeben sich daraus offensichtlich keine Veränderungen in den Restriktionen. [zu denken als rechtliche Verantwortung B.Q.] In der klassischen-ökonomischen, aber auch in einer vom imperativen Steuerungsleitbild ausgehenden Betrachtung müssen derartige Aussagen als wirkungslose Scheinaktivitäten erscheinen, die allenfalls die Funktion haben, auf politischer Ebene Handlungsfähigkeit vorzutäuschen und damit eine Entlastungswirkung zu erzielen. [...] Man kann darin jedoch auch den Versuch sehen, neue gesellschaftliche Leitbilder zu formulieren. [...] Eine auf den ersten Blick rein „symbolische Politik" kann [...] durchaus dazu beitragen, Faktoren zu beeinflussen, die im Rahmen des Verhaltensmodells von Bedeutung sind."

205 *Lenk/Maring*, Verantwortung, S. 222.

206 *Lenk/Maring*, a.a.O., S. 229

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nach hinreichender Konkretisierung des Verantwortungsobjekts (hier der Arbeitslosigkeit) – zunächst der verantwortungszuschreibende Charakter von Rechtsnormen identifiziert, ihr Inhalt in Form eines weiter interpretations- und analysefähigen Schemas[207] erfasst und schließlich in einen Vergleich zu den verantwortungszuschreibenden Rechtsnormen anderer Rechtsordnungen gesetzt werden kann. In modifizierender Kombination der Ansätze von *Lang*[208], *Lenk/Maring*[209] und *Ropohl*[210] soll zu diesem Zwecke im weiteren Verlauf der Untersuchung das nachfolgende Schema Verwendung finden:

→ Akteur(e) – *Von wem wird* (Verantwortungssubjekt)
[bei mehr als einem Akteur wird zudem das Verhältnis der Akteure zum Sachverhalt und untereinander zu beschreiben sein]
→ Funktion (*Telos*) – *mit welchem Ziel*
→ Indikatoren/ Sachverhalt(e) – *in welchem Zusammenhang* (operationalisiertes Verantwortungsobjekt)
→ Gegenüber – *gegenüber wem* (Adressat – bei mehreren Akteuren ist eine Wechselseitigkeit möglich)
→ Rechtsnormen – *weswegen*
→ prospektive Verhaltensanforderungen/ retrospektive Zurechnung – *was erwartet/ zugerechnet und*
→ Konsequenzen – *worin bestehen die Konsequenzen bei Nichterfüllung der Erwartung(en)? und*
→ Instanz(en) – w*er entscheidet (wie) über die (Nicht-)Erfüllung der Erwartung?*

In diesem achtstelligen Schema sind alle umgangssprachlichen Verweise von „Verantwortung“ enthalten. Die Schemastelle Funktion ist bereits durch das Arbeitsförderungsrecht als Gegenstand der Untersuchung generell als Vermeidung, Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit bestimmt, ebenso wie die Schemastelle Normen als Rechtsnormen. Welche Rechtsnormen auf die Verantwortungsbeziehung zwischen den Akteuren und der Arbeitslosigkeit anzuwenden sind, ergibt sich aus der sogleich folgenden Risikoevaluation.[211] Aus den noch über konkrete Sachverhalte zu identifizierenden Rechtsnormen können dann die offenen Stellen des Schemas „ausgelesen“ werden.

207 Hierzu und zum Folgenden *Lenk/Maring*, a.a.O., S. 229 f.

208 *Lang*, Responsibility and Guilt as Legal and Moral Concepts, S. 262; *Lang* verwendet lediglich ein dreistelliges Strukturmodell bestehend aus Verantwortungssubjekt, Verantwortungsobjekt und Verantwortungsempfänger (Gegenüber).

209 *Lenk/Maring*, Verantwortung, S. 229 formulieren ein sechsstelliges Schema bestehend aus Verantwortungssubjekt, Verantwortungsgegenstand, Verantwortungsadressaten, Verantwortungsinstanz, Verantwortungskriterium und Verantwortungsbereich. Dieses Schema rezipierend *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 47 f.

210 *Ropohl*, EuS 1994, S. 111, hingegen konstruiert „eine siebenstellige Relation, die in einer „7W“-Frage ausgedrückt werden kann: (A) WER verantwortet (B) WAS, (C) WOFÜR, (D) WESWEGEN, (E) WOVOR, (F) WANN und (G) WIE?“; siehe zur Konkretisierung dieses Entwurfes vor allem „Morphologische Matrix der Verantwortungstypen“ auf Seite 112.

211 Zur Risikoforschung als Voraussetzung normativer Verantwortungsattribution *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 187.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3. Ergebnis

Verantwortung – insbesondere auch rechtliche Verantwortung – hat dialogischen Charakter. Sie setzt einen „Anspruch“ voraus; dieser kann in Form einer Frage, eines Faktums, einer Norm (moralisch, rechtlich), einer richterlichen Befragung oder eines Selbstgespräches erhoben werden. Kennzeichen für rechtliche Verantwortung ist das „Sichauseinandersetzenmüssen“ des Verantwortungssubjekts mit einem solchen Anspruch, weil dieser entsprechend konsequenzbewehrt ist.[212]

212 *Ott*, Ipso facto, S. 253, der auch von einer “Rechtfertigungsprozedur” spricht.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. *Arbeitslosigkeit*

Arbeitslosigkeit[1] ist das größte Armutsrisiko in Gesellschaften, in denen Erwerbsarbeit die Haupteinkommensquelle darstellt[2] (so genannte „Arbeitsgesellschaften"[3]) – also auch in den U.S.A.[4] und der Bundesrepublik Deutschland.[5] Seit Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts zählt die Massenarbeitslosigkeit – nach Jahrzehnten der Vollbeschäftigung – dies- und jenseits des Atlantiks (wieder) zu den Herausforderungen der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik.[6] Die zahlreichen Forschungsarbeiten, die das Phänomen Arbeitslosigkeit zum Inhalt haben,[7] verdeutlichen seine einerseits indivi-

1 Zur Begriffsausbildung und -entwicklung in Deutschland siehe *Zimmermann*, Arbeitslosigkeit in Deutschland, S. 41 ff.

2 *Ludwig-Meyerhofer*, Arbeitslosigkeit, Erwerbsarbeit und Armut, S. 380: „In einer Gesellschaft, in der Erwerbsarbeit die dominante Einkommensquelle ist, erscheint es als überflüssig, nach dem Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Armut zu fragen...".

3 Zur Krise der Arbeitsgesellschaft *Luedtke*, Lebensführung in der Arbeitslosigkeit, S. 58 ff m.w.N.; *Bonß/Heinze*, Arbeit, Lohnarbeit, ohne Arbeit, S. 29 ff.

4 Einen seht guten einführenden Überblick über die U.S. amerikanische Arbeitsgesellschaft – wenngleich vor 1996 – gibt *Espenhorst*, Arbeitsgesellschaft USA, 1995.

5 *Bundesregierung*, Lebenslagen in Deutschland, S. 306; der Anteil der Arbeitnehmereinkommen am Bruttonationaleinkommen betrug im Jahr 2005 in Deutschland 67 Prozent (Datenquelle: *Statistisches Bundesamt Deutschlan*d, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, veröffentlicht im Internet unter http://www.destatis.de [zuletzt abgerufen am 18. April 2006]), in den U.S.A. 65 Prozent (Datenquelle: *U.S. Department of Commerce – Bureau of Economic Analysis*, News Release: Gross Domestic Product and Corporate Profits, vom 30. März 2006, Table 9, veröffentlicht im Internet unter http://www.bea.gov [zuletzt abgerufen am 18. April 2006]).

6 Siehe *Dornbusch/Fischer*, Makroökonomik, S. 627 f (Tabelle 1: Arbeitslosenquoten in den Industrieländern, S. 628). Vgl. auch mit Blick auf den bundesdeutschen Arbeitsmarkt *Franz*, Arbeitsmärkte, S. 136: „Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre ist die Welt im Bereich der Arbeitsmarktökonomik nicht mehr in Ordnung." und *ders.*, Arbeitsmarktökonomik, Schaubild 1.1 auf S. 4. oder *Kronauer*, Im Schatten der Arbeitsgesellschaft, S. 79 „In der Geschichte der Arbeitslosigkeit in Deutschland bedeuteten die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts einen wichtigen Einschnitt. Sie besiegelten das Ende von mehr als zwei Jahrzehnten relativer Vollbeschäftigung und konfrontierten die westdeutsche Gesellschaft mit dem für sie neuen Problem der *"strukturellen Arbeitslosigkeit"*. Arbeitslosigkeit setzte sich auf hohem Niveau dauerhaft in der Gesellschaft fest." (Hervorhebungen im Original). Siehe auch für die U.S.A. *Borjas*, Labor Economics, S. 477 f.

7 Ob aus (arbeitsmarkt-)ökonomischer (siehe nur *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, 2006; *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, 2004; *Borjas*, a.a.O., 2005; *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, 2004; *Dornbusch/Fischer*, a.a.O., S. 256-281 zur Angebotsseite des Arbeitsmarktes, S. 287-304 zum neoklassischen Modell des Arbeitsmarktes und der keynesianischen Alternative, S. 309-314 zum neoklassichen Arbeitsmarktmodell sowie S. 611-630 zum Phänomen der Arbeitslosigkeit allgemein), soziologischer (siehe nur den erstmals 1933 veröffentlichten Klassiker der soziographischen Arbeitslosigkeitsforschung *Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel*, Die Arbeitslosen von Marienthal, 1975 sowie *Wacker*, Arbeitslosigkeit, 1983), (sozial-)psychologischer (siehe nur *Luedtke,* Lebensführung in der Arbeitslosigkeit, 1998, abermals *Wacker*, a.a.O. und die Beiträge in *Schindler/Wacker/Wetzels* (Hrsg.), Familienleben in der Arbeitslosigkeit, 1990), kriminologischer (jüngst z.B. *Eisenberg*, Arbeitslosigkeit und Delinquenz, 2004 und *Dessecker*, Arbeitsmärkte, Jugendarbeitslosigkeit und Delinquenz: ein Überblick, S. 35 ff), historischer (z.B. *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, 1992), so-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

duelle (mikroperspektivische/ mikroökonomische Sicht) und andererseits soziale (makroperspektivische/ makroökonomische Sicht) Dimension: Arbeitslosigkeit ist zugleich individuelles und soziales Risiko, individuelle Lebenslage und soziale Lage.

Die Rede vom „sozialen Risiko“[8] gilt hier in zweifacher Hinsicht: zum einen kann Arbeitslosigkeit als ein sozial „verursachtes“ – sprich multikausales – Risiko für den Einzelnen,[9] zum anderen als ein Risiko für das Soziale aufgefasst werden.[10] Ein indivi-

---

zial- und wirtschaftspolitischer (*Lampert/Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, S. 185-216; *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 310 ff) oder auch juristischer Perspektive (siehe z.B. die Beiträge in *Hassemer/Hoffmann-Riem/Weiß* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, 1980; die Beiträge in *Baßeler/Heintzen/Kruschwitz* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit, 2004, insbesondere *Wieland*, Rechtliche Maßnahmen zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit, S. 23 ff; sowie die Beiträge von *Wieland* (S. 13 ff), *Engel* (S. 56 ff) und *Danwitz* (S. 99 ff) zum Beratungsgegenstand „Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung“ in VVDStRL 59.

8 Der Begriff des Risikos zeichnet sich dadurch aus, dass es für ihn keine eindeutige Definition gibt (*Hartmann*, Grenzen der Versicherbarkeit, S. 89). Schon 1921 betrachtete *Knight* (*ders.*, Risk, Uncertainty and Profit, 1921) im Rahmen seiner Überlegungen zum Unternehmensgewinn Entscheidungen unter Ungewissheit und Entscheidungen unter Risiko, mit dem Ergebnis, dass nur Entscheidungen unter Risiko einem Wahrscheinlichkeitskalkül zugänglich sind (*Knight*, a.a.O., S. 20; vgl. auch *Kaufmann*, Verantwortung, S. 76). Grund dafür ist, dass Entscheidungen unter Risiko im Gegensatz zu Entscheidungen unter Ungewissheit auf empirische Daten gestützt werden können. *Knight* schließt daraus, dass Risiken versicherbar sind, Unsicherheiten nicht. (*Knight*, a.a.O., S. 237; kritisch hierzu *Hartmann*, a.a.O., S. 92 f: „Diese Unterscheidung von Knight ist unscharf, da daraus folgt, dass das Risiko bei objektiven Wahrscheinlichkeiten vollkommen verschwindet, was vollständige Sicherheit bedeuten würde, die es jedoch für zukünftige Ereignisse nicht geben kann.“ m.w.N.). *Beck* (*ders.*, Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986) verwendet den Begriff des Risikos in Abgrenzung zur Gefährdung, um dann festzustellen, dass „[m]it der Verteilung und dem Anwachsen der Risiken *soziale Gefährdungslagen*“ (a.a.O., S. 30) entstehen. Während der Risikobegriff bei *Beck* indifferent bleibt (*Kaufmann*, a.a.O., S. 77 m.w.N.), kann der Begriff des sozialen Risikos im Gegensatz zu natürlichen Gefahren verstanden werden; während letztere – wie Dürrekatastrophen, Unwetter u.ä. – für den Menschen nicht beherrschbar sind, schafft der Mensch, indem er sich auf bestimmte Interaktionsformen wie den Markt festlegt, sowohl die Gütermärkte als auch den Arbeitsmarkt rechtlich reglementiert und technische Innovationen sowie Formen der Arbeitsteilung zur Wohlstandsmaximierung nutzt, neue Risiken: Dampfkessel explodieren und verletzen oder töten sogar Arbeiter (vgl. *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 18), Arbeiter verlieren ihre Arbeit, erkranken etc. Diese Eventualitäten wurden zum sozialen Problem und das Risiko „zum allgemeinen Objektivierungsprinzip [dieser] soziale[r]n Probleme.“ (a.a.O., S. 22) Zentrales Merkmal des „sozialen Risikos“ ist seine „Künstlichkeit“, d.h. es handelt sich um Risiken, die erst durch menschliche Entscheidungen (Erfindungen) die Lebenswirklichkeit erreichen. Seither bemühen sich die Menschen um eine „Handhabbarmachung“ dieser Risiken. Auch die Arbeitslosigkeit ist ein solches soziales Risiko, das überhaupt erst durch die massenhafte Erwerbsarbeit zu Tage getreten ist: An ihr zeigt sich das Paradox der „*gleichzeitigen Zunahme von Sicherheit und Risiko*“ (*Kaufmann*, a.a.O., S. 77). Denn im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung durch Arbeitsteilung und technischen Fortschritt wurde in den Industrieländern eben auch ein zuvor unvorstellbares Wohlstandsniveau erreicht.

9 Die Multikausalität von Arbeitslosigkeit betont etwa auch *Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, S. 33: „Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Arbeitslosigkeit vielfältige Ursachen haben kann, wobei sich die volkswirtschaftliche Forschung zwar über die Ursachen an sich weitgehend einig ist [...]“; *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, S. 219: „Nachfrageschocks, technischer Fortschritt und Strukturwandel sind die Ursachen für das Risiko [...]“.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

duelles Risiko ist Arbeitslosigkeit insoweit es jeden Erwerbstätigen – wenngleich mit verschiedener Wahrscheinlichkeit – treffen kann. Mit der individuellen Lebenslage ist die Bewältigungssituation, die sich aus der Risikoverwirklichung für den Einzelnen – in jedem Einzelfall anders – ergibt,[11] angesprochen. Zur sozialen Lage wird Arbeitslosigkeit, sobald sie massenhaft und/ oder lang andauernd auftritt und sich auf das „Wohlbefinden" in und die „Wohlfahrt" einer Gesellschaft – also auch der nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit Betroffenen (wie z.B. Rentner und Kinder) – auszuwirken beginnt.[12] Vielfältig können die Sphären des Sozialen und des Individuellen bei der Entstehung, dem Fortbestand, der Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit Berührungspunkte und Interdependenzen aufweisen – insbesondere, wenn Arbeitslosigkeit als ein dynamischer mehrdimensionaler Prozess verstanden wird –, welche erst den Ruf nach einer gerechten (rechtlichen) Verantwortungsverteilung laut werden lassen[13].

Das Phänomen Arbeitslosigkeit mag an Randschärfe gewinnen, wenn man sich zunächst der individuellen und sozialen Bedeutung der Erwerbsarbeit gewahr wird.

2.1. Die Bedeutung der Erwerbsarbeit

„Arbeit bedeutet für den Menschen reale Wirksamkeit, Erwerb und sozialen Einbezug."[14] Die Erwerbsarbeit als „sichtbarste"[15] Form der Arbeit, soll heute im Wesentlichen drei Funktionen erfüllen: a) die Ermöglichung einer autonomen „normalen" Lebensführung (Teilhabe durch Konsum)/ Subsistenz (Primärfunktion der Erwerbsarbeit);

---

10 So auch *Landmann/Jerger*, Beschäftigungstheorie, S. 9 f. Historisch lässt sich dies vor allem für die Weltwirtschaftskrise des 20. Jahrhunderts illustrieren, als sowohl in Deutschland als auch in den U.S.A. Millionen Menschen ohne persönliche Schuld an den Folgen einer Systemkrise zu leiden hatten und die Last der selbstverantwortlichen Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit die „Umwälzung" der Gesellschaftsordnungen zumindest mit ermöglicht hat. *Wehner* etwa weist auf die die Bedeutung von Massenarbeitslosigkeit als ein mögliches „Legitimationsproblem der Leistungsgesellschaft" hin; *Wehner*, Arbeitslosigkeit im Sozialstaat, S. 87 ff.

11 So auch *Jackson*, Individuelle und familiäre Bewältigung von Arbeitslosigkeit, S. 28: „Die Spannbreite dessen, wie verschiedene Individuen Arbeitslosigkeit erleben ist sehr groß und die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden des einzelnen werden in sehr unterschiedlicher Weise betroffen." Hier sind die Folgen der Arbeitslosigkeit – mit Blick auf das Interpretationsschema Verantwortung die faktischen Konsequenzen des Verantwortungsgegenstandes – angesprochen.

12 Siehe *Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel*, Die Arbeitslosen von Marienthal, S. 55 ff sowie *Wacker*, Arbeitslosigkeit, S. 96 ff. Einen wichtigen Aspekt in diesem Zusammenhang stellen mit dem Verteilungsproblem der Arbeitslosigkeit auch *Landmann/Jerger*, Beschäftigungstheoerie, S. 10 heraus.

13 Ganz in diesem Sinne am Beispiel der Unfallversicherung *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 22 ff.

14 *Zacher*, ZIAS 1999, S. 3.

15 Neben der Erwerbsarbeit existieren noch weitere Formen der Arbeit, wie etwa die ehrenamtliche Arbeit im Sportverein, die Hausarbeit, die Gartenarbeit, die Pflege von Familienmitgliedern, Gefälligkeiten für Nachbarn oder auch die Schwarzarbeit. Die Sinnelemente der Arbeit finden in all diesen Arbeitsarten unterschiedliche Verwirklichung; vgl. *Zacher*, a.a.O.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) die soziale Inklusion/ Integration über das „Arbeitsleben“ in Form produktiver und kommunikativer Teilhabe am gesellschaftlichen Wertschöpfungsprozess[16] und c) die Ermöglichung sozialer Sicherheit.[17]

Die Erwerbsarbeit bestimmt einerseits die Rolle des „Arbeitnehmers“ und damit des Menschen als Mitglied der Arbeitsgesellschaft und ist Ausdruck von „Normalität“[18] (ob als Strukturierungsmoment des gesellschaftlichen Lebens [Arbeitsverkehr, Arbeitsmarkt, Arbeitnehmer, Arbeitsloser] oder [ein] wesentliches Element der persönlichen Lebensführung [Ausbildung, Karriere, Arbeitszeit, Freizeit, Urlaub, Rente])[19]. Abhängige Erwerbsarbeit vermittelt „soziokulturelle Handlungschancen“[20], sozialen Status und individuelle Sinnerfahrungen. In der „postmodernen“ Arbeitsgesellschaft scheint Erwerbsarbeit zunehmend zum Selbstzweck mutiert[21] und gleichzeitig durch die mengenmäßige Abnahme von Erwerbsarbeit[22] in ihrer Primärfunktion bedroht zu sein. Mancher orakelt schon vom Ende der Arbeit(sgesellschaft).[23]

Andererseits stellt Erwerbsarbeit die Grundlage des Wohlstandes einer Arbeitsgesellschaft dar; noch immer ist die menschliche Arbeit wesentlich an der Herstellung des *Output* einer Volkswirtschaft beteiligt, wenngleich infolge der voran geschrittenen Automatisierung und Globalisierung im Produktionssektor der Faktor nicht- und gering qualifizierter menschlicher Arbeit in den „alten“ Industrieländern an Bedeutung verliert.

16 Arbeit (insbesondere „auch der Nexus zwischen körperlicher und geistiger – Tätigkeit und Subsistenz“) ist ein kulturübergreifendes gesellschaftliches Phänomen; *Elwert*, Jede Arbeit hat ihr Alter, S. 176 f.

17 Solange und insoweit die Systeme zur Absicherung der Risiken Gesundheit, Alter, Pflegebedürftigkeit, Invalidität und Arbeitslosigkeit an den Faktor Arbeit gekoppelt sind, sprich der Sozialversicherungsschutz (d.h. die Beitragsleistung und Anspruchsberechtigung) oder der Empfang von Sozialhilfeleistungen unmittelbar oder mittelbar an (voraus liegende, andauernde oder künftige [Erwerbsfähigkeit und -willigkeit]) Erwerbsarbeit anknüpft.

18 Diese Normalität kann heute ganz verschiedene Realisierungen erfahren, sie reichen vom (in Deutschland: sozialversicherten) Normalarbeitsverhältnis bis hin zur Selbständigkeit, Teilzeitarbeit oder gar kurzzeitigen Arbeitsgelegenheiten; zu dieser arbeits- und sozialrechtlichen Herausforderung siehe *Nielebock/Trautwein-Kalms*, Soz. Sich. 1997, S. 385.

19 Vgl. auch *Schumacher*, Arbeitslosigkeit und psychische Gesundheit S. 18 und 19 m.w.N.

20 *Breuer*, HdStR § 147, Rn. 27.

21 In der Antike galt Arbeit noch als Zwang, dem nur Sklaven und Unfreie nach zu kommen hatten; *Nippel*, Erwerbsarbeit in der Antike, S. 55 ff; erst die protestantische Arbeitsethik und die Bedingungen der Industrialisierung ermöglichten es, Arbeit zum Selbstzweck zu erheben; *Wacker*, Arbeitslosigkeit, S.21 ff.

22 Das Arbeitsvolumen pro Kopf in Deutschland hat zwischen 1882 und 2002 um ca. 55 Prozent abgenommen; *Schildt*, Geschichte und Gesellschaft 2006, S. 122 ff (von 1.469/ 1.506 Stunden pro Person im Jahre 1882 [a.a.O., S. 130] auf 676 Stunden pro Person im Jahr 2002 [a.a.O., S. 134])

23 Vgl. nur *Rifkin*, End of Work, 1995.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2. Zum Phänomen der (Massen-)Arbeitslosigkeit

„Arbeitslosigkeit“[24] – verstanden als objektive Unmöglichkeit der Erwerbsarbeit[25] – bedeutet zunächst einmal, dass die soeben dargestellten Funktionen der Erwerbsarbeit nicht zur Erfüllung kommen, insoweit der einzelne „Arbeitslose“ kein „Normalarbeitsverhältnis“ innehat. Die Gründe einer solchen „Subnormalität“ können zunächst einmal unberücksichtigt bleiben. Allgemein gesprochen bedeutet Arbeitslosigkeit, dass jemand aus irgendwelchen (objektiven) Gründen nicht im (subjektiv[26]) gewünschten Maß erwerbstätig ist. [27]

Zunächst stellt sich Arbeitslosigkeit auf individueller Ebene als eine materielle und ideelle (psychische) Belastung für den von Arbeitslosigkeit Betroffenen dar. Doch auch andere Akteure sowohl am Arbeitsmarkt – wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber – als auch an den Gütermärkten können die Folgen der (Massen-)Arbeitslosigkeit zu spüren bekommen, etwa als Anbieter von Konsumgütern, Steuer- oder Beitragszahler oder als Investoren in Humankapital (Träger der Kosten für Bildung, Berufsbildung und betriebliche Aus- und Weiterbildung).

Gleichzeitig stellt (Massen-)Arbeitslosigkeit ein vielschichtiges soziales Problem dar: ihre Folgen reichen vom Produktivitäts- bzw. Nachfrageausfall (Stichworte: Angstsparen, negatives Geschäftsklima) – verlorener *Output*[28] – über die Entwertung gesellschaftlicher (Bildungs-)Investitionen[29] und Krankheitskosten (etwa infolge einer durch

---

24 Der Begriff wird an dieser Stelle in Anführungszeichen verwendet, um darauf hinzuweisen, dass Arbeitslosigkeit definitionsabhängig ist – das zeigt sich exemplarisch an der statistischen Erfassung von Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: während die deutsche Arbeitsmarktstatistik der BA nach der relevanten „deutschen“ Definition für den Monat Januar 2006 eine Arbeitslosenquote von 12,1 Prozent ausweist (*BA*, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Januar 2006, S. 4, veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hast/services/ststistik/000100/html/monat/200601.pdf [zuletzt abgerufen am 13. April 2006]), wies die Arbeitslosenstatistik der OECD für denselben Zeitraum eine Quote von 9,1 Prozent aus (*OECD*, Standardised Unemployment Rates, veröffentlicht im Internet unter http://oecd.org/dataoecd/41/13/18595359.pdf [zuletzt abgerufen am 5. April 2006]).

25 Im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit in Folge von Arbeitsunfähigkeit als subjektiv unmögliche Erwerbsarbeit.

26 Diese Differenzierung ist deshalb angezeigt, weil das gewünschte Maß der Erwerbstätigkeit sowohl vom Individuum selbst bestimmt werden als auch von objektiven Faktoren vorgegeben sein kann, wie etwa durch die Lebenshaltungskosten eines Haushaltes, die dieser nur durch Erwerbsarbeit zu finanzieren im Stande ist (man könnte auch von der Notwendigkeit der Arbeit oder vom faktischen Zwang zur Arbeit sprechen), oder aber durch gesetzliche Vorgaben im Bereich staatlicher Sozialleistungssysteme.

27 Diese Grobdefinition umfasst sowohl vollständige als auch teilweise Arbeitslosigkeit (Unterbeschäftigung).

28 Dem *Okunschen* Gesetz zufolge verliert eine Volkswirtschaft circa 2 Prozent *Output* für jedes Prozent, das die Arbeitslosenquote oberhalb des Vollbeschäftigungsniveaus liegt (natürliche Rate der Arbeitslosigkeit); vgl. *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 191.

29 So nimmt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die (Wieder-)Beschäftigungswahrscheinlichkeit ab, sprich werden erworbene Berufsqualifikationen „entwertet“. Siehe hierzu nur *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, S. 69 ff. In Deutschland z.B. trägt die Ausgaben für den Bildungs- und Aus-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unsicherheiten und psychischen Druck gesteigerten „Entlassungsproduktivität“[30] [noch] beschäftigter Arbeitnehmer oder psychosomatische Erkrankungen infolge von Arbeitslosigkeit[31]) bis hin zur Erschütterung des gesellschaftlichen Grundkonsenses.[32] Kurz: Arbeitslosigkeit verursacht immense individuelle und soziale Kosten.[33]

Zwar werden die materiellen Folgen allgemeiner Arbeitslosigkeit heute in den meisten OECD-Ländern durch Sozialleistungen (Arbeitslosenversicherung und/ oder Fürsorge) kompensiert,[34] doch hat die Risikoabsicherung (faktische und politische) Grenzen: In der Regel sind die Lohnersatzleistungen geringer als die vergleichbaren Arbeitslöhne (Ersatzquote) und ihre Dauer begrenzt; schließlich müssen die Lohnersatzleistungen finanziert und verwaltet werden, wodurch neue Problemfelder eröffnet bzw. bestehende Probleme am Arbeitsmarkt vertieft werden können.[35] Die ideellen Folgen der Arbeitslosigkeit indes können wohl nur durch die Aufnahme einer vollwertigen Erwerbsarbeit oder durch eine nicht diskriminierende (sittliche und rechtliche) Entpflichtung von Arbeit (z.B. Frühverrentung) überwunden werden.

---

bildungsbereich überwiegend der Staat (2001 zu knapp 58 Prozent; *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 77).

30 Das zum Unwort des Jahres 2005 gekürte „Wort meint eine gleich bleibende, wenn nicht gar gesteigerte Arbeits- und Produktionsleistung, nachdem zuvor zahlreiche für „überflüssig“ gehaltene Mitarbeiter entlassen wurden.“; *Schlosser*, Medienmitteilung – Unwort des Jahres 2005 gewählt, vom 24. Januar 2006, veröffentlicht im Internet unter http://www.unwortdesjahres.org (zuletzt abgerufen am 10. Februar 2006).

31 Zu Korrelationen zwischen Arbeit/ Arbeitslosigkeit und psychischer Gesundheit siehe *Grobe/Schwartz*, Arbeitslosigkeit und Gesundheit, 2003; äußerst interessant ist in diesem Zusammenhang auch ein Blick in die empirische Glücksforschung: siehe etwa *Frey/Stutzer*, Happiness and Economics, S. 95-109, insbesondere Tabelle 5.1 auf S. 98.

32 Wie sie etwa in der politischen Radikalisierung der Wähler bei der Reichstagswahl 1932 in Deutschland ihren Ausdruck fand; auch der erdrutschartige Sieg *Roosevelt´s* und die Ermöglichung des „*New Deal*“ und des mit ihm verbundenen sozialpolitischen Paradigmenwechsels, welcher zugleich eine „Durchbrechung“ der liberalen Tradition in den U.S.A. bedeutet – nicht zuletzt auch der Wandel in der Rechtsprechung des *Supreme Court* – können als solche „Erschütterungen“ des gesellschaftlichen Grundkonsenses verstanden werden.

33 Siehe für einen Überblick aus ökonomischer Perspektive schon *Feldstein*, AER 1978, S. 155 ff; *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 310.

34 Vgl. *Vodopivec,* Income Support for the Unemployed, 2004; das war jedoch nicht immer so, vielmehr handelt es sich bei den Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit um eine Errungenschaft des zwanzigsten Jahrhunderts.

35 Bspw. erhöhen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, insoweit sie vom Arbeitgeber zu tragen sind, als so genannte Lohnzusatzkosten den Preis für den Faktor Arbeit, was eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zur Folge haben kann, durch die auch die Kosten der Arbeitslosenversicherung steigen, unter Umständen also höhere Beiträge zu ihrer Finanzierung vereinnahmt werden müssen usw.; siehe hierzu *Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, S. 35 ff; zu den makroökonomischen Effekten von Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit siehe *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, S. 687-704. Zur Institution der Arbeitslosenversicherung siehe auch *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, S. 218: „Leistungen und Gefahren sind vielmehr eng über Feedbackmechanismen miteinander verknüpft.“.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.3. Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit – „Marktversagen“ oder Folge von (vermeidbaren) „Marktunvollkommenheiten“

Der Arbeitsmarkt – genauer eine große Zahl regionaler und professionaler Teilarbeitsmärkte[36] – ist der Ort des Ausgleichs von Arbeitsangebot und -nachfrage, des „Matching“[37]. Bei den Arbeitsmärkten handelt sich um so genannte Suchmärkte, an denen Arbeitskräfte nach geeigneter Beschäftigung und Arbeitgeber nach geeigneten Arbeitskräften suchen.[38]

An den Arbeitsmärkten herrscht zu jeder Zeit eine hohe Dynamik,[39] d.h. anders als die Zeitreihen der monatlichen Bestandsgrößen glauben machen könnten, sind in der Gesamtbetrachtung zu jedem Zeitpunkt andere Personen arbeitslos. Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, wurden z.B. am deutschen Arbeitsmarkt im Jahr 2005 ein Zugang von 6.986.300 Erwerbspersonen in die Arbeitslosigkeit und ein Abgang von 6.865.000 Erwerbspersonen aus der Arbeitslosigkeit verzeichnet.

36 *Altmann*, a.a.O., S. 23 m.w.N. Des Weiteren werden auch so genannte externe und interne Arbeitsmärkte im Rahmen der Transaktionskosten- und Segementationstheorien unterschieden; vgl. dazu *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 189-255.

37 Zu den Aspekten des Matching-Prozesses siehe *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 197 ff.

38 *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, S. 63; vgl. auch *Franz*, a.a.O., S. 211 ff und *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 79-95.

39 Einen Überblick über die Bestands- und Stromgrößen am Arbeitsmarkt gibt *Franz*, a.a.O. in seinem Schaubild 1.2 auf S. 7; der amerikanische Arbeitsmarkt weist eine wesentlich stärkere Dynamik auf als der deutsche; siehe dazu nur *Gangl*, Unemployment Dynamics, S. 71 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dynamik am deutschen Arbeitsmarkt 2005	
Bestand an Arbeitslosen 31.12.2004	4.464.230 Personen
Zugänge in Arbeitslosigkeit	+ 6.986.300 Personen
aus Erwerbstätigkeit	3.117.900 Personen
aus Ausbildung/ Bildung	938.700 Personen
aus Nichterwerbstätigkeit	2.921.600 Personen
Abgänge aus Arbeitslosigkeit	- 6.865.000 Personen
in Erwerbstätigkeit	2.933.500 Personen
in Ausbildung Qualifizierung	1.098.200 Personen
in Nichterwerbstätigkeit	2.163.400 Personen
Bestand an Arbeitslosen 31.12.2005	= 4.585.530 Personen*
Saldo	+ 121.300 Personen

Tabelle 1: Dynamik am deutschen Arbeitsmarkt 2005

Datenquelle: *BA*, Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland – Monatsbericht Dezember und Jahr 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/monat/ 200512.pdf; Monatsbericht Dezember und Jahr 2004, veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/monat/ 200412.pdf (beide zuletzt abgerufen am 20. Juni 2006).

* Rechnerische Größe, Abweichung von der amtlichen Arbeitslosenstatistik wegen Unvollständigkeit der Arbeitslosenstatistik für Dezember 2005.

Die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit variiert je nach den Umständen des Einzelfalls;[40] bei Erwerbspersonen, die durchgehend länger als ein Jahr arbeitslos sind, wird i.d.R. von Langzeitarbeitslosen gesprochen.[41] Der Anteil dieser Arbeitslosengruppe liegt in Deutschland wesentlich höher als in den U.S.A.[42]

Es werden in der Ökonomie verschiedene Typen/„Formen“ von Arbeitslosigkeit unterschieden[43] und bei dieser Typologie bestimmte Ursachen der Arbeitslosigkeit vorausgesetzt,[44] mit deren Hilfe das Phänomen der Arbeitslosigkeit und seine Herausforderungen besser verstanden werden können.

40 Vgl. auch *Franz*, a.a.O., S. 359 ff.

41 Siehe *ILO*, The 20 Key Indicators of the Labour Market, KLIM 10 – Long Term Unemployment, veröffentlicht im Internet unter http://www.ilo.org (zuletzt abgerufen am 10. Januar 2006).

42 In Deutschland waren im Jahr 2004 51,8 Prozent der Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos, in den U.S.A. hingegen nur 12,7 Prozent (Datenquelle: *OECD* Population and Labour Force Statistics 2004, http://www.oecd.org, [zuletzt abgerufen am 20. Juni 2006]); vgl. auch *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, Tabelle 1 auf S. 189.

43 Siehe *Borjas*, Labor Economics, S. 483 f und *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 15-25 sowie *Gruber/Kleber*, Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, S. 247 ff.

44 Vgl. auch schon *Mussel/Pätzold*, Grundfragen der Wirtschaftspolitik, S. 35 ff sowie *Zerche/Schönig/Klingenberger*, Arbeitsmarktpolitik und -theorie, S. 119 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.3.1. Typen der Arbeitslosigkeit

2.3.1.1. Sucharbeitslosigkeit

Unter Sucharbeitslosigkeit[45] oder friktioneller Arbeitslosigkeit wird jene unvermeidbare[46] relativ kurzfristige Arbeitslosigkeit verstanden, die darauf zurückzuführen ist, dass sich ein Arbeitnehmer zur Arbeitssuche arbeitslos meldet.[47] Dabei kann es sich um Jobwechsler handeln, die ihren bisherigen Job freiwillig quittiert haben, um eine neue Beschäftigung aufzunehmen,[48] oder um Arbeitnehmer, die überraschend und unfreiwillig arbeitslos geworden sind, jedoch entweder bereits einen neuen Job in Aussicht oder zumindest gute Chancen auf eine rasche Wiederbeschäftigung haben. Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist folglich eine nur temporäre und in vielen Fällen freiwillige Sucharbeitslosigkeit.[49]

Die von der Sucharbeitslosigkeit Betroffenen werden solange nach einem Arbeitsplatz suchen, bis sie eine zumindest gleichwertige Alternative gefunden haben oder die Grenzkosten der Suche den erwarteten Grenzertrag der Suche übersteigen.[50] Findet der Sucharbeitslose aus eigener Kraft keinen neuen Arbeitsplatz, obwohl eine ausreichende Arbeitsnachfrage am Arbeitsmarkt besteht (sei es an anderen regionalen oder professionalen Märkten), so stellt die Zusammenführung von Arbeitsangebot und -nachfrage – das sog. *Matching*[51] – eine Herausforderung bei der Überwindung von Sucharbeitslosigkeit dar.[52] Durch Arbeitsvermittlungs-, Beratungs- und Qualifizierungsleistungen kann der Marktausgleich beschleunigt bzw. ermöglicht (Berufswechsel, Umschulung) werden; die Überwindung der Sucharbeitslosigkeit kann besondere Anforderungen an die Mobilität des Arbeitslosen stellen, wenn attraktive Jobangebote nur in einem anderen regionalen oder professionalen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.[53]

---

45 Zur Suchtheorie siehe nur *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 79 ff.

46 A.a.O., S. 15,

47 *Wienert*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S. 151; *Sesselmeier/Blauermel*, a.a.O., S. 15, die auch von „Fluktuationsarbeitslosigkeit“ sprechen.

48 *Alchian* zufolge ist friktionelle Arbeitslosigkeit „die freiwillige Selbstbeschäftigung mit der Produktion von Informationen“; Zitiert nach *Schleiermacher*, Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter, S. 19.

49 Vgl. *Wienert*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S. 151.

50 A.a.O.

51 Siehe zum Begriff „Matching“ nur *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 187 ff.

52 Zur Mismatch-Problematik siehe nur *Ochsen*, Zur Bedeutung von Arbeitsnachfrage und Mismatch für die Arbeitslosigkeit Westdeutschlands, S. 157 ff.

53 So auch *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 16: „Das Ausmaß dieser Arbeitslosigkeit hängt auch stark von der Effektivität der Arbeitsmarktinstitutionen (z.B. Arbeitsamt), deren Fähigkeit, Informationen möglichst schnell zu verarbeiten und somit die Arbeitskräfte effizient zu allozieren, ab. Friktionelle Arbeitslosigkeit ist meist von kurzer Dauer wie geringem Umfang und stellt im allgemeinen auch kein beschäftigungspolitisches Problem dar, da sie als notwendige Voraussetzung zur optimalen Allokation der Arbeitnehmer anzusehen ist.“.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.3.1.2. Saisonale Arbeitslosigkeit

Anderer Natur ist das Phänomen der saisonalen Arbeitslosigkeit: Die saisonale Arbeitslosigkeit tritt vor allem in bestimmten Wirtschaftszweigen auf, die jahreszeitlichen Nachfrageschwankungen (z.B. Lebkuchenherstellung) bzw. klimatischen Unstetigkeiten ausgesetzt sind.[54] Einprägsame Beispiele mögen der Freibadbetrieb oder das Eiscafé darstellen; auch in Gärtnereien, der Landwirtschaft und Tourismusbetrieben sind saisonale Beschäftigungsverhältnisse für die „Produktionsmonate" typisch. In den Zeiten der Nichtbeschäftigung melden sich die Arbeitnehmer arbeitslos, um ihren Einkommensausfall durch Versicherungsleistungen o.ä. kompensieren zu können. Dabei handelt es sich um berufsspezifische Arbeitslosigkeit.

2.3.1.3. Strukturelle Arbeitslosigkeit

„Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist die bei Vollbeschäftigung existierende Arbeitslosigkeit."[55] Diese Art der Arbeitslosigkeit hat ihre Ursachen in der Struktur des Arbeitsmarktes: Sowohl die Institutionen des Arbeitsmarktes als auch das Verhalten der einzelnen Akteure am Arbeitsmarkt prägen diese Struktur. Grundannahme ist, dass der Arbeitsmarkt ständig Ströme in die Arbeitslosigkeit, aus ihr heraus und zwischen den Beschäftigungen aufweist.[56] Die Regulierungen des Arbeitsmarktes beeinflussen diese Fluktuationen und damit seine Anpassungsfähigkeit und -geschwindigkeit an gesamtwirtschaftliche („strukturelle Gütermarktdisparitäten", sektorale Verschiebungen, demographische Veränderungen etc.), technologische und betriebswirtschaftliche Entwicklungen.[57] Es wird angenommen, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit mit der Rigidität eines Arbeitsmarktes ansteigt.[58]

Vollbeschäftigung kann damit nicht mit einem Beschäftigungsniveau von einhundert Prozent bzw. einer Arbeitslosenquote von Null gleichgesetzt werden; vielmehr kann von Vollbeschäftigung immer dann gesprochen werden, wenn die volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten ausgeschöpft sind; die dann noch herrschende Arbeitslosigkeit ist die regulierte oder strukturelle Arbeitslosigkeit eines Arbeitsmarktes, die auch als „natürliche" Rate der Arbeitslosigkeit in einer Gesellschaft bezeichnet wird.[59]

---

54 Vgl. *Schleiermacher*, Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter, S. 18 sowie *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 362; *Sesselmeier/Blauermel*, a.a.O.

55 *Dornbusch/Fischer*, Makroöknomik, S. 616; *Sesselmeier/Blauermel*, a.a.O. weisen auf die Vieldeutigkeit des Begriffs der strukturellen Arbeitslosigkeit hin, da dieser ganz verschiedene Typen struktureller Arbeitslosigkeit in einem Begriff vereint.

56 *Dornbusch/Fischer*, a.a.O. m.w.N. Siehe am Beispiel des deutschen Arbeitsmarktes im Jahre 2005 Tabelle 1 auf S. 58.

57 *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 16 f.

58 Siehe *Franz*, Arbeitsmärkte, S. 137 m.w.N. sowie S. 138.

59 Zur so genannten „*Natural Rate of Unemployment*" siehe *Friedman*, AER 1968.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.3.1.4. Konjunkturelle Arbeitslosigkeit

Als konjunkturelle Arbeitslosigkeit wird im makroökonomischen Modell jede Arbeitslosigkeit verstanden, die über das Maß der strukturellen Arbeitslosigkeit hinausgeht und weder saisonale Arbeitslosigkeit noch Sucharbeitslosigkeit darstellt. Sie liegt vor, wenn der *Output* einer Volkswirtschaft hinter dem Vollbeschäftigungsniveau (als maximalem *Output* einer Volkswirtschaft) zurückbleibt.[60]

Die Entwicklung einer Volkswirtschaft erfolgt zyklisch:[61] Ein solcher Zyklus besteht aus einer Aufschwungsphase mit sinkender Arbeitslosigkeit, einer Boomphase, in der (nahezu) keine konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu verzeichnen ist, einer Abschwungsphase mit steigender Arbeitslosigkeit und einer Rezessionsphase mit konjunktureller Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau.

Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit stellt eine besondere Herausforderung an die Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik dar; seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts („*great depression*") ist offenkundig, dass Arbeitslosigkeit durch den Wegfall des Arbeitseinkommens zu einem Nachfragerückgang führt, der seinerseits negative Auswirkungen auf die ohnehin schon geschwächte Konjunktur haben kann. Ohne Interventionen wäre ein Teufelskreis die Folge, der letztendlich allen Akteuren am Arbeitsmarkt zum Nachteil gereichen würde. Der Ausgleich der Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit durch soziale Sicherungssysteme wird heute nicht zuletzt auch als wirtschaftliche Notwendigkeit praktiziert,[62] obwohl auf Korrelationen zwischen Lohnersatzleistungen und Arbeitslosigkeit hingewiesen wird.[63]

2.3.1.5. Persistente Arbeitslosigkeit – Hysteresis Phänomen

Seit dem ersten Ölpreisschock 1973 wird an europäischen Arbeitsmärkten, vor allem am deutschen – am U.S. amerikanischen nur für den Zeitraum zwischen 1973 und 1988 – [64] ein neues Phänomen beobachtet: die so genannte persistente Arbeitslosigkeit[65] bzw.

---

60 *Dornbusch/Fischer*, Makroökonomik, S. 616; *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 16.

61 Zum Phänomen Konjunktur und zu seiner Erklärung siehe statt vieler *Assenmacher*, Konjunkturtheorie, S. 3-38 und 53 ff.

62 Siehe *Vodopivec*, Income Support for the Unemployed, S. 25 ff.

63 So etwa *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, S. 241 ff zu möglichen Auswirkungen der Lohnersatzleistung der Arbeitslosenversicherung auf Suchdauer und die Teilnahmebereitschaft am Arbeitsmarkt; sowie S. 250 ff zur Wirkung öffentlicher Fürsorgeleistungen am Beispiel der deutschen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II im Vergleich mit dem U.S.-amerikanischen EITC. *Wagner/Jahn* klassifizieren m.E. zutreffend das Alg. II nach § 19 SGB II als „[N]egative Einkommensteuer" und die Leistungen des EITC als „Steuergutschrift".

64 *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 184 f; *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 20: "Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland in den letzten 20 Jahren ist mit dem Begriff der Persistenz zu umschreiben. In den drei Rezessionen 1973/74, 1981/82 und 1992/93 stieg die Arbeitslosigkeit sprunghaft jeweils um rund weitere 4% oder etwa 800 000 Personen an. In den folgenden Aufschwüngen Mitte der 70er Jahre und Mitte der 80er Jahre sank

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

das Hysteresis[66]-Phänomen. Bezeichnet wird damit das Zurückbleiben der Erholung am Arbeitsmarkt nach exogenen Schocks hinter dem Prä-Schock-Zustand – sprich die Erhöhung der „natürlichen" Arbeitslosenquote.[67]

Als Gründe hierfür werden u.a. genannt:[68] a) die Lohnsetzungsmacht der „Insider" (Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften),[69] die Entwertung spezifischen Humankapitals[70], eine „unzureichende Anpassungsgeschwindigkeit" auf dem Arbeitsmarkt[71], die gravierenden Beschäftigungsbarrieren für Langzeitarbeitslose[72] sowie die Desinvestition bei Beginn des ersten Konjunkturaufschwungs nach einem Schock[73].

2.3.2. Ökonomische Erklärungsmodelle – ein einfacher Überblick

Je nach Perspektive rücken die Kalküle der Akteure am Arbeitsmarkt (Mikroperspektive) oder die Relationen gesamtwirtschaftlicher/ aggregierter Größen (Makroperspektive) in den Mittelpunkt der Arbeitsmarktökonomik.[74] Die Ansätze zur Erklärung des Arbeitsmarktgeschehens differieren: sie lassen sich grob zwei Denkschulen zuordnen: dem Neukeynesianismus[75] und der gegenwärtig in den U.S.A. und der Bundesrepublik vor-

---

die Arbeitslosigkeit nur unmerklich, und auch für die gegenwärtige konjunkturelle Situation läßt sich dieses Phänomen erkennen." und S. 26.

65 Zur persistenten Arbeitslosigkeit siehe *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 384 f sowie *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, S. 476 ff.

66 υστερέω (altgr.) = zurückbleiben hinter; *Gemoll*, Griechisch-Deutsches Schul- und Handwörterbuch, S. 774; siehe ferner *Franz*, a.a.O., S. 384.

67 *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 20 ff.

68 Siehe zum Folgenden *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, S. 477-479 und *Landmann/Jerger*, Beschäftigungstheorie, S. 254 ff.

69 Zum *Insider-Outsider*-Modell siehe nur *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 309 ff; mit der Lohnsetzungsmacht der *Insiders* ist die tarifvertragliche Festsetzung von Löhnen durch die die Beschäftigten vertretenden Gewerkschaften (*Insiders*) und die Arbeitgeber(verbände) bezeichnet, welche es den Arbeitslosen (*Outsiders*) je nach (rechtlicher) Ausgestaltung erschwert oder sogar unmöglich macht (z.B. bei für allgemein verbindlich erklärten Tarifabschlüssen für eine Branche), die *Insiders* in ihren Lohnforderungen zu unterbieten – eines der Axiome der neoklassischen Theorie, nämlich die vollständige Flexibilität der Löhne, ist in diesen Fällen nicht gegeben.

70 Zur Humankapitaltheorie siehe statt vieler *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 65 ff.

71 *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 378.

72 *Landmann/Jerger*, Beschäftigungstheorie, S. 262 f; *Franz*, a.a.O., S. 217 spricht z.B. von der „nachlassende[n] Suchintensität auf Grund von Entmutigung".

73 *Landmann/Jerger*, a.a.O., S. 261.

74 *Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, S. 25.

75 Zurückgehend auf *Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 1935; vgl. ausführlicher *Rodi*, in: BK, Art. 109, Rn. 194 f, der auch den durch das 15. Änderungsgesetz des GG vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 581) eingefügten Art. 109 II GG in die Tradition der keynesianischen Theorie rückt; *Rodi*, a.a.O., Rn. 277; *Felderer/Homburg*, Makroökonomik und neue Makroökonomik, S. 97 ff; es wird differenziert zwischen a) der Keynesianischen Theorie, b) der Postkeynesianischen Theorie, c) der Neokeynesianischen Theorie und d) der Neukeynesianischen Theorie. Zu den Neukeynesianern wird auch *Ben Bernanke* – der neue

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

herrschenden Neoklassik.[76] Daneben finden sich auch einige alternative volkswirtschaftliche Erklärungsmodelle[77] und das „derzeitige Konsensmodell"[78]. Zentrale Bedeutung für die Erklärung der Vorgänge an den Arbeitsmärkten kommt in allen Modellen dem Lohn als Preis für den Faktor Arbeit und primäre Koordinierungsgröße am Arbeitsmarkt[79] sowie dessen Bildung zu.[80] Letztere vollzieht sich zwar auch im unmittelbaren Kontakt zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, allerdings bestehen heute vielerorts kollektive Lohnvereinbarungen und können in unterschiedlichem Maße andere Lohnstarrheiten auf den Arbeitsmärkten – etwa aufgrund von gesetzlichen[81] oder fak-

---

Chairman des *Board of Governors* des U.S.-amerikanischen *Federal Reserve System* – gezählt (*Dornbusch/Fischer*, Makroökonomik, S. 9).

76 Dem neoklassischen Ansatz, der ein Betätigungsfeld des Staates im Bereich der Wirtschaftspolitik (Informationsoptimierunng, Kartellaufsicht etc.) durchaus bejaht, liegen im Wesentlichen drei Annahmen zugrunde: 1. Die Marktakteure treffen optimale Entscheidungen; 2. die Entscheidungen sind angesichts der Informationslage rational und 3. der Markt wird geräumt; *Dornbusch/Fischer*, a.a.O., S. 7 f. Diesem Ansatz zufolge bliebe kein Raum für unfreiwillige Arbeitslosigkeit, da jeder Arbeitssuchende seine Qualifikation oder Lohnforderungen derart anpassen könnte, dass seine Arbeitskraft nachgefragt, sprich der Markt geräumt wird, bzw. in jedem Fall eine selbständige Tätigkeit möglich ist; zum ersten *Dornbusch/Fischer,* a.a.O., S. 7, zum zweiten *Summers*, Why Is Unemployment Rate So Very High Near Full Employment?, S. 313 ff (313: „[V]irtually everyone counted as unemployed could find some type of job at some wage; even if not, the option of self-employment is surely open."). Insbesondere die Flexibilitätsannahme, der zufolge sich im freien Spiel von Angebot und Nachfrage Gleichgewichtspreise und -löhne einstellen und alle Märkte geräumt werden, treffen auf die realen Arbeitsmärkte heute keineswegs – wenngleich im Vergleich zwischen den U.S.A. und Deutschland in unterschiedlichem Maße nicht – zu. Gesetzliche Mindestlöhne, faktische Mindestlöhne (simpel gesprochen also die Verwirklichung der Primärfunktion von Erwerbsarbeit, die Subsistenzermöglichung), Vorschriften über Kündigungs- und Arbeitsschutz, Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit etc. haben zur Folge, dass Löhne nicht vollkommen flexibel sind. Die klassische Theorie ging im Gegensatz zu den neoklassischen Ökonomen davon aus, dass sich eine Volkswirtschaft ohne staatliche Eingriffe am besten entwickelt und langfristig auf ein Beschäftigungsgleichgewicht hin strebt; zum neoklassischen Standardmodell und seiner Kritik *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 45-53 (Standardmodell) und S. 53-59 (Kritik) sowie auch *Rodi*, a.a.O., Rn. 192 mit m.w.N.

77 Diese sind eine Folge der zunehmenden „Aufsplitterung der makroökonomischen Theorien", die auch *Rodi*, a.a.O., Rn. 196 m.w.N. beobachtet. Die Differenzen zwischen der neoklassichen und der keynesiansichen Schule wirken sich besonders gravierend am Arbeitsmarkt aus; Vgl. *Frank*, The New Keynesian Economics, S. 28 ff. Einige alternative Ansätze sind bei *Sesselmeier/Blauermel*, a.a.O., S. 189 ff dargestellt.

78 Siehe hierzu *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 372 ff.

79 Zur Funktion der Preise siehe *Gruber/Kleber*, Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, S. 42 f.

80 *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 6. Zu den Lohnbildungsprozessen am deutschen Arbeitsmarkt a.a.O., S. 279 ff und für den U.S. amerikanischen Arbeitsmarkt *Borjas*, Labor Economics, S. 284 ff und *Cahuc/Zylberberg*, S. 254 ff.

81 So etwa in den U.S.A., wo gemäß 29 USC 206(a)(1) ein *federal minimum wage* für Arbeitnehmer in Handel (*commerce*) und Produktion (*production*) in Höhe von USD 5,85 je Stunde sowie regionale *minimum wages* (auf Ebene der Bundesstaaten oder *Counties*) von USD 0 (keinen staatlichen Mindestlohn gibt es in Alabama, Louisiana, Mississippi, South Carolina, Tennessee) bis 9,14 (San Francisco, Kalifornien) festgesetzt sind. Der *federal mimimum wage* ist für den im FLSA genannten Personenkreis überall dort anwendbar, wo kein höherer regionaler Mindestlohn vorgeschrieben ist (29 USC 218(a)); siehe auch *DOL*, Minimum State Laws in the States – Stand: 24. Juli 2007, http://www.dol.gov/esa/minwage/america.htm (zuletzt abgerufen am 20. Juni

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tischen Mindestlöhnen/ Mindestvertragslaufzeiten oder gesetzlichen Kündigungsfristen – beobachtet werden[82], die ein in den neoklassischen Modellen vorausgesetztes flexibles Auspendeln von Arbeitsangebot und -nachfrage auf einen markträumenden Gleichgewichtslohn hin erschweren bzw. verhindern.[83]

An diesem Punkt unterscheiden sich die neukeynesianischen und neoklassischen Erklärungsansätze: Während die Neukeynesianer Arbeitslosigkeit als Folge von Marktversagen[84] begreifen, stellt sich Arbeitslosigkeit nach neoklassischer Ansicht aufgrund von Marktunvollkommenheiten[85] ein.[86] Deshalb ist in der neukeynesianischen Literatur in der Regel von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, in der neoklassichen Literatur hingegen überwiegend von freiwilliger Arbeitslosigkeit die Rede.[87] Die gegen beide Theorien in

---

2006) sowie *San Francisco Office of Labor Standards Enforcement*, Minimum Wage Ordinance, http://www.sfgov.org/site/olse_index.asp?id=27605 (zuletzt abgerufen am 20. November 2007).

82 Zur Wirkung eines Mindestlohns siehe *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 264-266.

83 Als faktischer Mindestlohn kommt das Leistungsniveau der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit in Betracht (Arbeitslosenversicherung, und vor allem Arbeitslosenfürsorge), weil eine Arbeitsaufnahme sich erst dann für den Arbeitslosen lohnt, wenn Arbeit zu über den Transferleistungen liegenden Löhnen nachgefragt wird und in der Differenz auch die so genannten Opportunitätskosten der Arbeit „eingepreist" sind – so genannter „Reservationslohn" oder „*reservation wage*"; siehe hierzu *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 26 ff, insbesondere S. 27 und *Borjas*, Labor Economics, S. 26 ff, 40-42. Dieses Verhältnis zwischen Arbeitsangebot und Lohnersatzleistungen bildet den Kern der neoklassischen Erklärungsansätze zur angebotsseitigen Arbeislosigkeit; *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, S. 5 ff und zum Zielkonflikt zwischen Lohnersatzleistungen und Arbeitsanreizen 133 ff.

84 Zur Theorie des Marktversagens *Fritsch/Wein/Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 87 ff.

85 Solche Marktunvollkommenheiten können entweder auf mikro- oder makroökonomischer Ebene anzutreffen sein: zur ersteren sind zu hohe Anspruchslöhne auf Seiten der Anbieter von Arbeit zu zählen, zur letzteren gehören Informationsdefizite und Lohnstarrheiten. Neben diesen vermeidbaren existieren auch noch unvermeidbare Marktunvollkommenheiten, welche auch konjunkturelle Krisen verursachen können, wie Nachfrageschocks.

86 Zum neoklassischen Basismodell ausführlich *Sesselmeier/Blauermel*, Arbeitsmarkttheorien, S. 47 ff und *Felderer/Homburg*, Makroökonomik und neue Makroökonomik, S. 233 ff.

87 Weil die arbeitslosen Erwerbspersonen nicht bereit waren bzw. bereit oder in der Lage sind, ihre Lohnansprüche in Krisenzeiten auf das Niveau des Gleichgewichtslohns abzusenken, sprich der Markträumung im Weg stehen. *Sesselmeier/Blauermel*, a.a.O., S. 51 f: „Im idealisierten Marktmodell der Neoklassik führen Konkurrenz und Preismechanismus auf allem Märkten zu Gleichgewicht. Damit ist lediglich die mit Hilfe des Say´schen Theorems aus dem Marktmechanismus heraus erklärbare, kurzfristige friktionelle Arbeitslosigkeit ein Thema für die Theorie. [...] Da Arbeitslosigkeit wegen des systeminhärenten Gleichgewichtsmechanismus nicht auftreten kann, empirisch aber trotzdem beobachtbar ist, muß der Ungleichgewichtszustand exogen verursacht und nur von kurzer Dauer sein, da sich die Marktakteure dieser exogenen Veränderung anpassen. Ausgehend vom Grundmodell des Arbeitsmarktes ist die Frage nach den Ursachen von Arbeitslosigkeit einfach zu beantworten: Arbeitslosigkeit als Überhang des Arbeitsangebots gegenüber der Arbeitsnachfrage ist nur bei zu hohen Reallöhnen möglich. Was sind aber die Ursachen für zu hohe Reallöhne (verglichen mit dem Gleichgewichtslohnsatz)? Der Theorie folgend, können das nur exogene Ursachen, die das normale Funktionieren des Gleichgewichtsmodells verhindern, sein. Solche Funktionsstörungen können nach den Vorstellungen der Neoklassik vor allem durch institutionelle Regelungen der Gerwerkschaften (Tariflöhne) oder des Staates (Mindestlöhne, Sozialgesetzgebung) verursacht werden. Alle Institutionen, die das soziale System Ar-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Reinform erhobene Kritik ist vielfältig;[88] so verkennt die neoklassiche Ökonomie u.a. die faktische Notwendigkeit von Löhnen, die den Lebensunterhalt ermöglichen.[89] Dem Neukeynesianismus kann entgegengehalten werden, dass staatliche Interventionen (seien dieser geldpolitischer oder fiskalpolitischer Natur) nur zeitlich verzögert und deshalb teilweise sogar krisenverschärfend wirken können. Die alternativen Erklärungsmodelle versuchen die Kritik an den Basismodellen aufzunehmen und damit ein näher an die Realität reichendes Bild des Arbeitsmarktes in ihren Erklärungen zu zeichnen. Letztendlich können alle gegenwärtig bekannten ökonomischen Theorien Arbeitslosigkeit nur unvollständig erklären.

Als preisbildende Faktoren kommen neben der erforderlichen bzw. angebotenen Qualifikation (Bildung, Ausbildung, Erfahrung: Humankapital), die Arbeitsbedingungen (Gefährlichkeit der Arbeit, Arbeitsstätte, Arbeitszeit etc.), die allgemeine Arbeitsmarktlage, die jeweiligen regionalen Lebenshaltungskosten, aber vor allem die Machtverhältnisse der Lohnparteien in Betracht. Für die Arbeitsnachfrage kann zudem das Verhältnis von Lohnkosten und Kapitalkosten eine Rolle spielen – so kann es etwa vorkommen, dass arbeitsnachfragende Arbeitgeber vergeblich Arbeitnehmer mit bestimmten Qualifikationen suchen oder nur Arbeitsangeboten gegenüberstehen, deren Anspruchslohn (exogen durch die Lebenshaltungskosten, gesetzliche/ tarifvertragliche Mindestlöhne oder Lohnnebenkosten vorgegeben) die Kosten für den Einsatz einer Maschine mittel- oder langfristig übersteigt. In diesen Fällen sind u.U. sowohl Verlagerungen der Arbeitsnachfrage auf einen anderen (regionalen) Arbeitsmarkt als auch die Entscheidung des Unternehmens für die Automation bestimmter Arbeitsschritte rational.

2.4. Folgerungen

Arbeitslosigkeit hat verschiedene und nicht selten mehrere ineinander verwobene Gründe.[90] Die hier explizierten Typen der Arbeitslosigkeit und ökonomischen Theorien können das Phänomen der Arbeitslosigkeit nur näherungsweise erklären: Der Arbeitsmarkt ist ein komplexes soziales System, in dem sowohl rechtliche Normen als auch faktische

---

beitsmarkt organisieren und damit zur Verteuerung des Faktors Arbeit führen, sind im neoklassischen Basismodell Ursachen für einen gestörten Preismechanismus (rigide Löhne) und deshalb verantwortlich für die Arbeitslosigkeit.“. In letzter Konsequenz kommt die neoklassische Arbeitsmarkttheorie zu dem Ergebnis, dass es sich bei länger andauernder Arbeitslosigkeit nur um freiwillige Arbeitslosigkeit handeln kann, weil ja in jedem Fall die Möglichkeit einer selbständigen Erwerbsarbeit eröffnet ist, vgl. dazu abermals *Summers*, Why Is Unemployment Rate So Very High Near Full Employment?, S. 313 ff.

88 Siehe zur neoklassischen Arbeitsmarkttheorie *Sesselmeier/Blauermel*, a.a.O., S. 184 f und *Felderer/Homburg*, Makroökonomik und neue Makroökonomik, S. 270 ff; zur der Neokeynesianischen Theorie *Felderer/Homburg*, a.a.O., S. 331 ff.

89 Was übrigens auch schon *Adam Smith* ausdrücklich betonte; *Smith*, Der Wohlstand der Nationen, S. 59 f.

90 *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 378: „Selbstverständlich hat Arbeitslosigkeit viele Ursachen und Erscheinungsformen, aber so schwer ist es nun auch wieder nicht, sie zu verstehen.“.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorgaben wirken. Arbeitslosigkeit ist deshalb als multikausales Ergebnis der komplexen kulturellen Prozesse am Arbeitsmarkt zu verstehen, das eindeutige natürliche Kausalitäten vermissen lässt.[91]

Arbeitslosigkeit verursacht immense „Kosten“:[92] zu nennen sind die individuellen Kosten auf Seiten des Arbeitslosen[93], die gesamtwirtschaftlichen Kosten in Form ent-

91 Etwa weil Arbeitslosigkeit in bestimmten Situationen zum Teil das Ergebnis eines konjunkturell bedingten gesamtwirtschaftlichen Nachfragerückgangs und zum anderen Teil das Ergebnis zu hoher Lohnforderungen der Gewerkschaften, zu hoher Lohnnebenkosten und eines zu hohen auch durch das Leistungsniveau sowie die Dauer der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit Anspruchslohns der Arbeitslosen darstellt. Eine Zurechnung der Folgen von Arbeitslosigkeit in jedem Einzelfall aufgrund der natürlichen Kausalzusammenhänge erscheint zum einen nur schwer möglich und zum anderen kaum praktikabel.

92 *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 310. Der Begriff der Kosten ist hier weit zu verstehen.

93 Primäre Folge von Arbeitslosigkeit ist das Nichtzurverfügungstehen von Erwerbseinkommen (vgl. auch *Gangl*, Unemployment Dynamics in the United States and West Germany S. 1 ff; siehe zu den Einkommensverlusten durch Arbeitslosigkeit in Deutschland *Luedtke*, Lebensführung in der Arbeitslosigkeit, S. 137 ff). Für Haushalte, die in erster Linie auf ihr Erwerbseinkommen zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts angewiesen sind, bedeutet Arbeitslosigkeit, wenn keine adäquate Einkommenssubstitution möglich ist, u.U. Armut. Davon abgesehen wirkt sich Arbeitslosigkeit in Arbeitsgesellschaften negativ auf die soziale Stellung des Betroffenen, seine Chancen (nicht nur) am Arbeitsmarkt, sowie auf sein psychisches Wohlbefinden („Erfahrung von Sinnlosigkeit“ und „Verlust des Selbstwertgefühls“ [*Lüders/Rosner*, Arbeitslosigkeit in der Familie, S. 81; *Schumacher*, Arbeitslosigkeit und psychische Gesundheit, S. 12 ff sowie sehr pauschal auch *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 310]) aus. Die materiellen ebenso wie die ideellen Folgen von Arbeitslosigkeit variieren je nach den gegebenen Bewältigungsvoraussetzungen des betroffenen Haushalts: beispielsweise, ob und in welcher Höhe Haushaltseinkommen aus staatlichen Leistungssystemen, Erwerbsarbeit des (Ehe-)Partners oder aus Vermögen zur Verfügung stehen; ob und in welcher Höhe Ersparnisse oder familiäre Transferleistungen gegeben sind; der Wohnstatus (schuldenfreies/ belastetes Eigentum oder Miete) sowie das Bestehen und die Stabilität familiärer Verhältnisse (zu den Auswirkungen der Arbeitslosigkeit des Hauptverdieners auf dessen Familie im allgemeinen *Lüders/Rosner*, a.a.O., S. 75; zu den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die Rollen in der Familie siehe *Schindler/Wetzels*, Familiensysteme in der Arbeitslosigkeit, S. 49-67). Eine Besonderheit der Lebenslage Arbeitslosigkeit ist ihre sozial(rechtlich)e Bestimmung und Gestaltung, aus der auch eine gewisse Dynamik resultiert: die individuellen Kosten der Arbeitslosigkeit stehen in ziemlich direkter Korrelation zu den staatlichen Leistungssystemen. In der Regel erhöhen sich die individuellen Kosten des Arbeitslosen mit zunehmender Dauer der Lebenslage (*Jackson*, Individuelle und familiäre Bewältigung von Arbeitslosigkeit, S. 27: „Mit Andauern der Arbeitslosigkeit wachsen die subjektiv wahrgenommenen Belastungen des Arbeitslosen und seiner Familie [...]“. Zur Veränderung des Familiensystems durch die Rollenveränderungen bei andauernder Arbeitslosigkeit siehe nochmals *Schindler/Wetzels*, a.a.O., 67 ff. Das gilt auch mit Blick auf die materielle Lage der Betroffenen und die Chancen der Überwindung der Lebenslage durch (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt.). Die dem Recht der Arbeitsförderung voraus liegenden und regelmäßig in ihm ausgedrückten Wertungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit – Unterscheidung zwischen freiwilliger (individuell verschuldeter) und unfreiwilliger (unverschuldeter) Arbeitslosigkeit – wirken sich unmittelbar auf das Rollenbewußtsein des Arbeitslosen aus. Die durch die Finanzierung eines Arbeitsförderungssystems und den Außenkontakt des Arbeitslosen geknüpfte soziale (Lebens-)Lage der Arbeitslosigkeit verweist aus sich heraus auf verschiedene Akteure, die an ihrem Entstehen, ihrem Bestehen, ihrer Bewältigung und schließlich ihrer Überwindung beteiligt sind. Je nach Risikoevaluation schreibt das Arbeitsförderungsrecht Akteuren schließlich Verantwortung für die

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gangenen *Output*[94] sowie weitere soziale Kosten[95]. Die Folgen der Arbeitslosigkeit erschöpfen sich gerade nicht in materiellen/ finanziellen Konsequenzen; Arbeitslosigkeit hat mannigfaltige Auswirkungen auf menschliche Schicksale, die weit über kurzfristige Einkommensausfälle hinausreichen, in der ökonomischen Theorie aber weitestgehend unberücksichtigt bleiben (müssen). Tritt Arbeitslosigkeit zudem massenhaft und lang andauernd auf, so können Nachfrageausfälle, die zunächst die Konsumgütermärkte treffen, auf die Produktionsgütermärkte übergreifen[96] und je nach institutionellem Arrangement einen Teufelskreis begründen, in dem gilt: „Arbeitslosigkeit erzeugt Arbeitslosigkeit"[97].

ursprünglich individuellen Folgen der Arbeitslosigkeit zu: die Last der Arbeitslosigkeit wird durch sozialrechtliche Interventionen „sozialisiert".

94 *Dornbusch/Fischer*, Makroökonomik, S. 629; *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 310: „Der reale Output liegt unter dem erreichbaren Maximum. Damit werden Produktionsmöglichkeiten vergeudet.".

95 Siehe die sehr anschauliche „Feldstudie" von *Zilian/Fleck*, Die verborgenen Kosten der Arbeitslosigkeit, 1990 sowie *Dooley/Prause*, The Social Costs of Underemployment, S. 16 ff: „But, aside from the equity of its distribution, the question remains whether underemployment is essentially harmless, albeit inconvenient and uncomfortable, or has serious health effects." (S. 20). Brach liegendes Humankapital stellt eine Vergeudung erworbener Qualifikationen und Arbeitserfahrungen dar, die durch langfristige Arbeitslosigkeit nicht selten vollkommen entwertet werden (*Hartmann*, Grenzen der Versicherbarkeit, S. 43 ff und zur mikroökonomischen Analyse von Humankapitalinvestitionen *Schleiermacher*, Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter, S. 89 ff). Auch die Bewältigung der Arbeitslosigkeit macht – wie bereits angedeutet – in der Regel fiskalische Aufwendungen erforderlich: Kosten, die von der Gesellschaft (genauer den Steuerpflichtigen) getragen werden müssen. Auch bestehen Korrelationen zwischen Arbeitslosigkeit und psychischen sowie physischen Erkrankungen, die wiederum Krankenbehandlungskosten verursachen.

96 Zu den Interaktionen zwischen Arbeits-, Güter- und Kapitalmarkt siehe nur *Stiglitz*, Volkswirtschaftslehre, S. 745 ff.

97 *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, S. 378.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Verantwortung und Arbeitslosigkeit

3.1.Grundnorm und soziale Interventionen

Eine moderne Arbeitsgesellschaft ist weder ohne Verantwortung noch ohne Arbeitslosigkeit denkbar. Arbeitslosigkeit entsteht zu jeder Zeit und muss andauernd bewältigt und überwunden werden. Die Zuschreibung von Verantwortung ist eine grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten[1] und für das arbeitsteilige Zusammenwirken von Akteuren überhaupt. Die Verantwortungszuschreibung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit ist normativ herzustellen, während die verantwortungsrelevanten Lasten der Arbeitslosigkeit überwiegend faktischer Art sind.

3.1.1. Die Grundnorm im „Naturzustand"

Solange und insoweit keine arbeitsförderungsrechtlichen Normen im weitesten Sinn[2] existieren, gilt in einer Arbeitsgesellschaft der folgende elementare Satz:[3] Jeder soll selbst durch Arbeit dafür zu sorgen, seinen Lebensunterhalt und den der Seinen (seiner Familie) bestreiten zu können.[4] Diese Grundnorm schreibt die Verantwortung für die Folgen von Arbeitslosigkeit – so scheint es – allein dem Arbeitslosen zu: sie beinhaltet die Pflicht zur Erwerbsarbeit und die vollständige Selbstverantwortung[5] des Arbeitslosen für die persönlichen/ individuellen Kosten der Arbeitslosigkeit. Die sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit (z.B. Nachfrageausfall etc.) schreibt diese Norm allerdings sehr wohl der Gesellschaft zu. Zudem beinhaltet der Satz auch einen Anspruch an die Erwerbspersonen, für eine mögliche Arbeitslosigkeit selbst vorzusorgen.

---

1 Zum Begriff des Marktes als „Koordinationsmechanismus" siehe *Fritsch/Wein/Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 6 ff.

2 Also auch keine ethischen Gebote, Arbeitslosen oder Armen zu helfen o.ä.

3 *Zacher*, ZIAS 1999, S. 5.

4 Vgl. den zweiten Paulinischen Brief an die Thessalonicher, Kapitel 3, Vers 10: „Wer nicht arbeiten will, soll auch nicht essen."; siehe auch, wenngleich mit einem entscheidenden Unterschied in der Formulierung *Bebel*, Die Frau und der Sozialismus, S. 875 „Der Sozialismus stimmt mit der Bibel darin überein, wenn diese sagt: *Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen*. Aber die Arbeit soll auch nützliche, produktive Tätigkeit sein. Die neue Gesellschaft wird also verlangen, daß jeder eine bestimmte industrielle, gewerbliche, ackerbauliche oder sonstige nützliche Arbeit ergreift, durch die er eine bestimmte Arbeitsleistung für die Befriedigung vorhandener Bedürfnisse vollzieht: Ohne Arbeit kein Genuß, keine Arbeit ohne Genuß." (Keine Hervorhebungen im Original).

5 Bei der Selbstverantwortung handelt es sich nicht um eine rechtliche Kategorie; vgl. *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 41; moralische Selbstverantwortung geht rechtlicher Verantwortung vielmehr voraus und kann vor staatlichen Eingriffen geschützt sein – z.B. durch Freiheitsgrundrechte.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Zuschreibung der Verantwortung für die Folgen der Arbeitslosigkeit erfolgt hier weder positiv noch rechtlich. Dennoch findet im beschriebenen Naturzustand ein solcher moralisch oder religiös begründeter arbeitsethischer Grundkonsens seinen Geltungsgrund letztendlich im Schweigen staatlichen Rechts.

Nun kann bezweifelt werden, dass die Grundregel jemals irgendwo uneingeschränkt Geltung hatte: Zugegeben ist dies nicht der Fall,[6] doch besitzt auch ein hypothetischer Naturzustand analytischen Wert, da er die Wirkungsweise des Arbeitsförderungsrechts allgemein sowie der arbeitsförderungsrechtlichen Verantwortungszuschreibung zu erhellen vermag.

Für jede Gesellschaft ließe sich mit Hilfe soziographischer Beobachtung oder empirischer Daten über die Einstellung zur Erwerbsarbeit[7] die soziale Wertigkeit[8] der (Erwerbs-)Arbeit ermitteln und somit auch die von der Mehrheit vertretene Arbeitsethik formulieren.[9] Ebenso interessant ist es nun, die aktuelle rechtliche Formulierung der Grundregel in verschiedenen Arbeitsgesellschaften zu untersuchen; genau darauf ist die vorliegende Untersuchung gerichtet.

3.1.2. Arbeitslosigkeit als Erschütterung der (Grund-)Norm(alität)

Die Grundregel kann durch das Auftreten von Arbeitslosigkeit insoweit erschüttert werden, wie objektive oder auch subjektive Gründe der Verwirklichung der Grundnorm

6 Das gilt auch für die Vereinigten Staaten von Amerika, wenn auch dort zumindest in der frühen Kolonialzeit der Naturzustand näherungsweise verwirklicht war. Zumeist waren es private oder kirchliche Initiativen der Mildtätigkeit, welche einer uneingeschränkten Gültigkeit der Grundregel entgegenstanden.

7 Vgl. zur Einstellung Arbeitsloser etwa *Hahn*, Wertorientierung und Aktivitätspotentiale Arbeitsloser, S. 205 ff.

8 Dazu, dass die Wertschätzung der Erwerbsarbeit nichts Natürliches ist, *Nietzsche*, Die fröhliche Wissenschaft, S. 216 ff, der zur gewandelten Arbeitsethik Ende des 19. Jahrhunderts kritisch anmerkt: „Es ist eine indianerhafte, dem Indianer-Bluthe eigentümliche Wildheit in der Art, wie die Amerikaner nach Gold trachten: und ihre atemlose Hast der Arbeit – das eigentliche Laster der neuen Welt – beginnt bereits durch Ansteckung das alte Europa wild zu machen und eine ganz wunderliche Geisteslosigkeit darüber zu breiten. [...] Giebt es noch ein Vergnügen an Gesellschaft und an Künsten, so ist es ein Vergnügen, wie es müde-gearbeitete Sclaven sich zurecht machen. Oh über diese Genügsamkeit der „Freude“ bei unseren Gebildeten und Ungebildeten! Oh über diese zunehmende Verdächtigung aller Freude! Die Arbeit bekommt immer mehr alles gute Gewissen auf ihre Seite: der Hang zur Freude nennt sich bereits „Bedürfnis der Erholung“ und fängt an, sich vor sich selbst zu schämen „Man ist es seiner Gesundheit schuldig“ – so redet man, wenn man auf einer Landpartie ertappt wird. Ja, es könnte bald soweit kommen, daß man einem Hange zur vita contemplativa (das heisst zum Spazierengehen mit Gedanken und Freunden) nicht ohne Selbstverachtung und schlechtes Gewissen nachgäbe. – Nun! Ehedem war es umgekehrt: die Arbeit hatte das schlechte Gewissen auf sich. Ein Mensch von guter Abkunft verbarg seine Arbeit, wenn die Noth ihn zum Arbeiten zwang. Der Sclave arbeitete unter dem Druck des Gefühls, daß er etwas Verächtliches thue: – das „Thun“ selber war etwas Verächtliches. „Die Vornehmheit und die Ehre sind allein bei otium und bellum“: so klang die Stimme des antiken Vorurtheils!“.

9 Siehe z.B. *Hahn*, Wertorientierungen und Aktivitätspotentiale Arbeitsloser, S. 206 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

entgegenstehen. Dann kann der Ruf nach „sozial[rechtlich]er Intervention“[10], sprich nach der Modifikation der Grundregel durch rechtliche Verantwortungszuschreibung/-(ver)teilung, aufkommen.[11] Dieser wird – vor allem in einer auf dem Mehrheitsprinzip basierenden Demokratie – um so lauter, je mehr Personen von Arbeitslosigkeit betroffen und je gravierender die Konsequenzen der Arbeitslosigkeit sind (sozio-ökonomische Wirklichkeit). Diese These findet in den beiden Vergleichsländern ihren historischen Beleg: sowohl in Deutschland als auch in den U.S.A. ist der sozialrechtlichen Modifikation der Grundregel massenhafte Arbeitslosigkeit unmittelbar vorausgegangen, die (letztendlich) als unfreiwillig bzw. sogar sozial verursacht bewertet wurde.

Sozial(rechtlich)e Interventionen, wie die Etablierung einer Arbeitslosenversicherung oder die Gewährung von (besonderen) Fürsorgeleistungen an Arbeitslose, wirken modifizierend auf die Grundregel einer Gesellschaft;[12] jedoch ist davon auszugehen, dass die Grundregel in ihrem Kern durch bestimmte systemimmanente Bedingungen und „kulturspezifische Leitideen“ (*Zippelius*) stabilisiert wird: Hier könnte etwa an den moralischen und religiösen Kern der in einer Gesellschaft herrschenden Arbeitsethik oder die arbeitsgesellschaftliche Grundentscheidung[13] gedacht werden. Sobald die sozialrechtliche Interventionen solche „kulturspezifischen Leitideen“ berühren oder überschneiden, ist zu erwarten, dass der Ruf nach einer konservativen Reformulierung der Grundregel („Rekommodifizierungsversuche“[14]) laut wird. In einer Arbeitsgesellschaft ist in diesen Fällen eine Betonung des Werts der Erwerbsarbeit wahrscheinlich.

3.2. Sozial(rechtlich)e Interventionen: Modifikationen der Grundnorm

Mit der Gesetzgebung im Bereich der Arbeitsförderung sind vielfältige Entscheidungen über das Risiko Arbeitslosigkeit und die Form seiner Absicherung verbunden, die für

10 *Zacher*, ZIAS 1999, S. 7 .

11 A.a.O., S. 6: „Der Satz von der Möglichkeit und der Verantwortung des einzelnen, durch Arbeit Einkommen zu verdienen und damit seine Bedarfe und die seiner Familie zu decken, beschreibt eine *Regel*, die durch eine Fülle von *Ausnahmen* relativiert wird. Beim Vollzug jener Regel ist der einzelne *Gefährdungen* ausgesetzt (wie etwa ein Arbeitnehmer den gesundheitlichen Gefahren der Arbeit). Und die Verwirklichung der Regel stößt an Grenzen, so dass *Defizite* entstehen (wie etwa mit dem Tod eines Familienvaters seine Fähigkeit endet, zu arbeiten, zu verdienen und damit Unterhalt zu leisten). Diese Gefährdungen und Defizite fördern die Intervention des Staates und der Gesellschaft heraus.“.

12 Denkbar sind sehr wohl auch hier internalisierende als auch externalisierende Problemlösungen; a.a.O., S. 7 ff, von denen hier aber wie bereits oben erwähnt lediglich die extrenalisierenden Lösungen betrachtet werden.

13 Als arbeitsgesellschaftliche Grundentscheidung kann die Entscheidung einer Gesellschaft verstanden werden, das Leben arbeitsteilig zu organisieren; hierbei handelt es sich nicht um eine „ad hoc-Entscheidung“, sondern vielmehr um einen langwierigen Entwicklungsprozess, der im Wechselspiel der sozioökonomischen Wirklichkeit und der Wertorientierung einer Gesellschaft Platz greift.

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Zuschreibung rechtlicher Verantwortung maßgeblich sind. Die damit zum Teil vom individuellen Risiko abstrahierende Verteilung von Verantwortung für soziale Risiken ist eine Errungenschaft der Moderne,[15] für die die Einsicht in soziale und ökonomische Wechselbeziehungen durch die sozialwissenschaftliche und ökonomische Forschung von wesentlicher Bedeutung ist. Die politischen Entscheidungs- und Reformprozesse wirken dabei als Relais zwischen den „kulturspezifischen Leitideen" einer Gesellschaft und ihrer sozio-ökonomischen Realität.

In (post-)modernen Marktgesellschaften werden neben den politischen Grundentscheidungen tagtäglich zahllose „Systementscheidungen" gefällt, die mittelbar und unmittelbar auf die Prozesse und Ergebnisse am Arbeitsmarkt wirken: dabei handelt es sich um Entscheidungen auf den Ebenen der (Bundes-, Landes- und Kommunal-)Politik (Tagespolitik), der Gesellschaft (z.B. Erwerbsquote von Frauen; ehrenamtliches Engagement etc.), der Unternehmen (z.B. Investitionsentscheidungen) und der Individuen (etwa als Konsumenten oder Erwerbspersonen). Plakative Beispiele sind schnell zur Hand: die Entscheidung einer Gemeinde über die Baugenehmigung für einen Flughafen; die betriebswirtschaftliche Entscheidung über die Einstellung oder Entlassung von Arbeitskräften, der gesellschaftliche Grundkonsens[16] über die Berufstätigkeit von Frauen und schließlich die Entscheidungen über das Konsumverhalten. Es handelt sich wie das vorletzte Beispiel zeigt um durchaus lang andauernde Entwicklungsprozesse: Die Komplexität des Arbeitsmarktes macht Arbeitslosigkeit zu einem „soziale[n] Bezugsproblem".[17]

Dieses Bezugsproblem soll mit dem Arbeitsförderungsrecht einer Gesellschaft gelöst werden: der Lösung schließlich (Arbeitsförderungsrecht) ist die aktuelle rechtliche Verantwortungsteilung zu entnehmen. Auf den Punkt gebracht geht es bei der arbeitsförderungsrechtlichen Verantwortungszuschreibung um die Verteilung der individuellen und sozialen „Kosten" der Arbeitslosigkeit in einer Gesellschaft zwischen den Akteuren. Dabei kommen einige typische Interventionsformen und Zuschreibungsmodi in Betracht.

15 Siehe hierzu ausführlicher *Bonß*, Vom Risiko, S. 178 ff.

16 Zum Begriff und der Bedeutung des Grundkonsenses in der demokratischen Wirtschaftspolitik siehe *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 39, 329 ff.

17 Vgl. etwa *Stiglitz*, Volkswirtschaftslehre, S. 741: „Die unfreiwillige Arbeitslosigkeit, die bei Lohnstarrheit durch Verschiebungen der Arbeitsnachfrage entsteht, würde viel weniger soziale Probleme verursachen, wenn die Auswirkungen auf die ganze Bevölkerung verteilt werden könnten. Selbst wenn die Arbeitsnachfrage um zehn Prozent zurückgehen würde und die Löhne nicht sinken würden, würden sich die Folgen in Grenzen halten, wenn jeder seine Arbeitszeit um zehn Prozent reduzieren würde. In diesem Fall käme es zu *Unterbeschäftigung*. Jeder arbeitet vielleicht nur 36 Stunden pro Woche, obwohl er lieber 40 Stunden arbeiten würde." Auf die Voraussetzungen und mögliche Kritik dieses Vorschlags soll hier nicht eingegangen werden. Seine Darstellung dient nur der Erläuterung dessen, was mit Arbeitslosigkeit als sozialem Bezugsproblem gemeint ist.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.2.1. Die potentiellen Verantwortungssubjekte

Als Verantwortungssubjekte kommen alle am Arbeitsmarkt aktiv beteiligten Akteure in Betracht, sprich der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer, der Staat, die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften. Die korporativen Akteure (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) werden, weil dies eine Vertiefung des kollektiven Arbeitsrechts voraussetzen würde, nicht in die Untersuchung einbezogen.

3.2.1.1. Der Staat

Der Staat kann als Legislative, Exekutive, Judikative in Erscheinung treten. Die Verantwortung des Staates kann durch verfassungsrechtliche Vorschriften determiniert sein oder durch gesetzliche Normen der Exekutive oder gar vertraglich Privaten zugeschrieben sein. Bei Bundesstaaten spielt zudem die föderale Verantwortungsteilung eine bedeutende Rolle. Über das Steuerrecht sind letztendlich alle Personen, die Steuern an den Staat zahlen, Träger der Finanzverantwortung.[18]

3.2.1.2. Der Arbeitgeber

In vielfältiger Weise kann der Arbeitgeber Verantwortung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit tragen: So kann er an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt sein wie auch durch die Unternehmenssteuern an der Finanzierung von staatlichen Fürsorgeleistungen. Die Entlassung von Arbeitnehmern kann durch internalisierende sozialrechtliche Gestaltungen für Arbeitgeber mit Kosten verbunden sein (gesetzliche Kündigungsfristen, vertragliche oder gesetzliche Ansprüche auf Abfindungen etc.). Auch die mittelbaren Folgen der Arbeitslosigkeit – Nachfrageausfall etc – treffen den Arbeitgeber als Unternehmer.

3.2.1.3. Der Arbeitnehmer

Der Arbeitnehmer kommt ebenso wie der Arbeitgeber als Träger der Finanzverantwortung in Betracht. Allerdings sind auch andere Formen der Belastung denkbar, wie etwa eine Arbeitszeitreduktion ohne Lohnausgleich.[19]

3.2.1.4. Der Arbeitslose

Der arbeitslose Arbeitnehmer ist das originäre und weitgehend auch primäre Verantwortungssubjekt: Für ihn äußert sich Arbeitslosigkeit als materielle und psychische Be-

18 Interessant ist hier das Verhältnis zwischen Steuer- und Sozialhilferecht; vgl. hierzu nur *Lehner*, Einkommenssteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993.

19 Siehe den Vorschlag von *Stiglitz*, Fn. 18, S. 98.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lastung (individuelle Kosten). Diese können nur durch eine (Wieder-)Eingliederung in eine adäquate Beschäftigung und eine diskriminierungsfreie Behandlung als Leistungsempfänger überwunden bzw. bewältigt werden.[20]

3.2.2. Modi der Verantwortungszuschreibung

3.2.2.1. Kausalitätsverantwortung

Insoweit natürliche Kausalität als Kriterium für die Zuschreibung von Verantwortung dient, kann auch von Kausalitätsverantwortung als Modus der Verantwortungszuschreibung gesprochen werden. Die Folgen eines Verhaltens aufgrund natürlicher Kausalität zuzuordnen ist jedoch nicht immer zweifelsfrei möglich, vielmehr bedarf es in den allermeisten Fällen, insbesondere wenn Ergebnisse komplexer sozialer Prozesse „zuzurechnen" sind, einer Wertung:[21] Wird z.B. ein Autofahrer von einem nach dem Weg fragenden Passanten aufgehalten und gerät kurz darauf mit seinem Fahrzeug in einen Lawinenabgang, der ohne das Gespräch mit dem Passanten den Autofahrer nicht betroffen hätte, so ist der Passant zwar für den Unfall kausal geworden, doch wird ihm wohl niemand ernsthaft die Verantwortung für dieses Ereignis zuschreiben.[22] In diesem Beispiel kommt der ethische Überschuss des Verantwortungsbegriffs im Vergleich zum Kausalitätskonzept ein weiteres Mal zum Ausdruck.

Gleichwohl kann die natürliche Kausalität als Argument für die rechtliche Zuschreibung von Verantwortung dienen und mögliche Bezugsprobleme zwischen Akteuren und Verantwortungsgegenstand auflösen bzw. vermitteln helfen:[23] deshalb ist die Erforschung riskanter Sozialbeziehungen auch als Voraussetzung jeder sozialadäquaten normativen Verantwortungsattribution anzusehen.[24]

Arbeitslosigkeit ist das Ergebnis einer solchen Sozialbeziehung namens Arbeitsmarkt. Der Ursachen für Arbeitslosigkeit gibt es – wie gezeigt wurde – unendlich viele, so dass es nur ehrlich ist, eine gewisse Agnosie der genauen Verursachungszusammenhänge zuzugeben. Allerdings gibt es einige Ausnahmen: Kündigt etwa der Arbeitneh-

---

20 Entscheidend ist, dass das Individuum seine Lage in Einklang mit den eigenen und den gesellschaftlichen Erwartungen (Grundregel) zu bringen vermag: entweder durch die Aufnahme einer adäquaten Beschäftigung, die Erfüllung der zum Bezug von Lohnersatzleistungen zu erfüllenden Voraussetzungen oder durch die Aufhebung der Grundregel durch Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt (Rente, Familie oder Ende des Leistungsbezuges).

21 So auch *Frenz*, Das Verursacherprinzip im öffentlichen Recht, S. 22 f: „Ist die natürliche Kausalität unzulänglich, um einen Zustand auf eine bestimmte Person zurückzuführen, bedarf es somit der Wertung. Diese ist letztlich entscheidend, ob das Handeln bzw. Unterlassen einer Person kausal für eine bestimmte Folge ist." (S. 23) und *Lübbe*, Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen, 1998.

22 *Lübbe*, a.a.O., S. 47.

23 Zur Rolle der Kausalität im Recht siehe nur *Hart/Honoré*, Causation in the Law, 1959, insbesondere S. 58 ff (zum Verhältnis von „*causation and responsibility*").

24 Vgl. *Krawietz*, Theorie der Verantwortung, S. 187.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mer, so liegt zumindest ein Indiz für die Freiwilligkeit seiner Arbeitslosigkeit vor, das bestätigt wird, [25] wenn der Arbeitnehmer keinen „guten" Grund für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorbringen kann.[26] Kündigt der Arbeitgeber, dann kann die Kündigung entweder im Verhalten des Arbeitnehmers begründet liegen oder aber aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen des Arbeitgebers resultieren. Ist letzteres der Fall, stellt sich die Frage, ob der Arbeitgeber als Ursache der Arbeitslosigkeit betrachtet werden soll oder auch „tiefer liegende" Ursachen[27] – wie Billigimporte aus dem Ausland, erhöhte Transportkosten durch die LKW-Maut o.ä. – Berücksichtigung finden müssen?[28] Die Beantwortung dieser Fragen verlangt nach Wertungen des Gesetzgebers oder der zuständigen Verwaltung.[29]

Die Zuschreibung von Verantwortung für die Folgen der Arbeitslosigkeit kann ursachenorientiert erfolgen: D.h. derjenige, der die Arbeitslosigkeit tatsächlich „verursacht", trägt auch ihre Kosten: Im Falle einer Arbeitnehmerkündigung also wird dem Arbeitnehmer die Verantwortung, im Falle der Arbeitgeberkündigung, für die nicht der Arbeitnehmer den Anstoß gegeben hat, wird dem Arbeitgeber die Verantwortung zugeschrieben. Nun sind neben den Arbeitnehmern und Arbeitgebern ja noch weitere Akteure am Arbeitsmarkt aktiv: Der Staat und die Tarifvertragsparteien[30]. Der Staat kann den Arbeitsmarkt durch seine Wirtschafts-, Steuer-, Handels-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beeinflussen und Arbeitslosigkeit etwa durch institutionelle Arrangements, die Verteuerung des Faktors Arbeit durch Lohnnebenkosten oder die Ermöglichung des Imports aus „Billiglohnländern" durch den Abschluss von Freihandelsabkommen (mit-)verursachen. Die sozialen Partner entscheiden am Arbeitsmarkt über die Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder: Größte Bedeutung haben dabei die zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ausgehandelten Tarifverträge: Je nach Wirkung dieser Lohnabschlüsse bemisst sich ihre Bedeutung für den Arbeitsmarkt.[31] Durch „zu hohe" Löhne kann der Arbeitgeber zur Substitution von Arbeit durch Maschinen oder die Verlagerung von Produktionsstätten in das Ausland „gezwungen sein", insoweit dies nach den staatlichen Bestimmungen rational (lohnenswert) ist (Zollbestimmungen, Investitionskosten, Rechtssicherheit etc.).

---

25 Gleichwohl könnte die Ursache für die Arbeitgeberkündigung dieses Indiz erschüttern, wenn nämlich der Arbeitnehmer z.B. wegen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz gekündigt hat.

26 Auch hier sind Wertungen für die Zuschreibung rechtlicher Verantwortung erforderlich.

27 Zum Problem relevanter Ursachen siehe auch *Frenz*, Das Verursacherprinzip im öffentlichen Recht, S. 22.

28 Insoweit solche tiefer liegenden Ursachen denn nachweisbar sind; damit sind jedoch abermals Wertungsfragen verbunden.

29 Bei diesen Wertungen kann der Gesetzgeber und/ oder die Verwaltung verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich gebunden sein oder nach freiem Ermessen entscheiden.

30 Auch wenn diese in der weiteren Untersuchung keine Beachtung mehr finden, sollen sie hier zur Verdeutlichung der Komplexität der gesetzgeberischen Wertungsentscheidungen noch einmal erwähnt sein.

31 Denkbar ist, dass die Abschlüsse entweder nur für die vertretenen Unternehmen und Arbeitnehmer wirken oder aber die Regelungen für eine ganze Branche als verbindlich erklärt werden (Allgemeinverbindlichkeit).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Welche Wirkungen die verschiedenen Akteure am Arbeitsmarkt entfalten, ist Gegenstand der ökonomischen Arbeitsmarkttheorie und der empirischen (sozialwissenschaftlichen) Risikoevaluation: Auf jeden Fall ist festzustellen, dass Arbeitslosigkeit zumeist auf einem ganzen Bündel von Ursachen beruht und die an natürlicher Kausalität ausgerichtete Verantwortungszuschreibung deshalb nur sehr bedingt möglich ist. Gleichwohl kann rechtliche Verantwortungszuschreibung in höherem oder geringerem Maße an den natürlichen Wirkungszusammenhängen orientiert sein.

3.2.2.2. Staatliche Verantwortung

Möglich ist auch, dass der Verfassungsgeber oder der Gesetzgeber die Verantwortung für die Folgen der Arbeitslosigkeit vollständig dem Staat zuschreibt, sei es in Form eines Grundrechts auf Arbeit oder in Form vollständiger Lohnersatzleistungssysteme im Falle der Arbeitslosigkeit. Selbstverständlich sind neben dieser umfassenden staatlichen Verantwortung auch Abstufungen staatlicher Verantwortung denkbar, wie sie sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Arbeitsförderung als „Staatsaufgabe“ und der einfachgesetzlich normierte staatliche Rolle im Arbeitsförderungssystem ergeben können. Heute ist eine totalitäre staatliche Verantwortung für die Folgen von Arbeitslosigkeit nur in wenigen Ländern rechtlich normiert; in den allermeisten Staaten dieser Erde, insbesondere in den führenden Industrienationen, trägt der Staat nur eine anteilige und klar umgrenzte Verantwortung für die Folgen der Arbeitslosigkeit.

3.2.2.3. Solidarverantwortung

Ein weiterer Modus der rechtlichen Verantwortungszuschreibung für die Folgen der Arbeitslosigkeit ist die solidarische Verantwortungszuschreibung. Zwar können auch die staatliche Verantwortung (z.B. für die Sozialhilfe) und die private Versicherung als solidarverantwortungsbegründende Zuschreibungen begriffen werden, da sie im ersten Fall über die steuerrechtliche Finanzierungsbeteiligung des Einzelnen eine große „Solidargemeinschaft“, im zweiten Fall über die Versichurungsbedingungen und die Berechnung der Versicherungsprämien eine Versichertengemeinschaft begründen.

Jedoch ist hier etwas anderes gemeint: die durch staatlichen Zwang begründete Solidarität in der Sozialversicherung. In ihr wird im Wesentlichen nach dem Merkmal der Leistungsfähigkeit Verantwortung für ein bestimmtes gemeinsames Risiko innerhalb einer auf Grund persönlicher (nicht rechtlicher) Merkmale homogenen Gruppe rechtlich begründet[32] und zugeschrieben. Das Besondere am Zuschreibungsmodus „Zwangssolidarität“ ist der mit dem Gewinn an Sicherheit verbundene Freiheitsverlust des Einzelnen, da ihm insoweit Alternativen zur Absicherung schon aus ökonomischen Gründen abgeschnitten werden.

32 Zur rechtlichen Begründung von Solidarität *Becker*, Unfallversicherung, S. 51 ff m.w.N. Sowie *ders.*, JJSSP 2007, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Grad einer solchen solidarischen Verantwortungszuschreibung lässt sich z.B. angeben, wenn man die Umverteilung innerhalb der Solidargemeinschaft betrachtet und dabei auch das Merkmal der Risikonähe beachtet; mit Risikonähe ist dabei zweierlei gemeint: zum einen die rechtlich begründete Beziehung der Mitglieder der Solidargemeinschaft zum abzusichernden Risiko allgemein (hier also Arbeitslosigkeit), wie sie sich u.a. in den Bestimmungen über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ausdrückt, und zum anderen die individuelle tatsächliche Risikoeintrittswahrscheinlichkeit für einen bestimmten Versicherten.

Die beiden wesentlichen Unterschiede zwischen einer Solidargemeinschaft, wie sie in der Risikogemeinschaft unter dem Dach einer freiwilligen privaten Versicherung verfasst ist, und der Solidargemeinschaft Sozialversicherter sind a) das voluntative Element des Zusammenschlusses – Selbstverantwortung *contra* Solidarverantwortung – und b) das Maß der interpersonalen Umverteilung.[33] Während Privatversicherte sich aufgrund von Verträgen in der Regel freiwillig den Versicherungsschutz ihrer Wahl suchen und hier das Versicherungsprinzip[34] dominiert, sprich die finanzielle Umverteilung zwischen den Versicherten im wesentlichen auf das gesicherte Risiko begrenzt ist[35], besteht in der Sozialversicherung staatlicher Zwang und oftmals eine an anderen als bloß dem versicherten Risiko ausgerichtete Umverteilung zwischen den (Zwangs-)Versicherten. Die individuelle Risikowahrscheinlichkeit findet in der Sozialversicherung entweder keine oder aber geringere Berücksichtigung als in privaten Versicherungen.

3.2.2.4. Eigenverantwortung

Der Zuschreibungsmodus der Eigenverantwortung hat im Großen und Ganzen zwei mögliche Erscheinungsformen: rechtlich kann subordinative oder geschlossene ebenso wie kooperative oder offene Eigenverantwortung zugeschrieben werden. Während die subordinative Eigenverantwortung relativ umfassend jede rechtlich zugeschriebene Verantwortung an eine Person/ einen Akteur bezeichnet[36], die diese/r nicht autonom (sei es durch Vertrag oder Handlung[37]) begründet hat, gilt die kooperative Eigenverantwortung als „neue“ und im wesentlichen im Umweltrecht entwickelte Form der öffentlich-rechtlich zuschreibbaren Akteursverantwortung, indem sie „unvollkommene“[38]/ offene

33 So auch EuGH Rs. C-159/91 und C-160/91 (Poucet und Pistre), Slg. 1993 I, 637, 668 f, Rnr. 10.

34 Das Versicherungsprinzip kann wie folgt auf den Punkt gebracht werden: Die Versicherungsprämien werden nach der individuellen Schadensgeneigtheit – dem individuellen Risiko – berechnet. Zum Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung jüngst *Hase*, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich, 2000 und *Rolfs*, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000.

35 Insbesondere, wenn Einkommensunterschiede und Familienverhältnisse bei der Prämienkalkulation ausgeblendet bleiben.

36 Sammelbezeichnung jeder einseitig zugeschriebenen rechtlichen Verantwortung eines Akteurs. Der Begriff der rechtlichen Eigenverantwortung ist letztendlich also ein unnötiger Pleonasmus.

37 Wie dies im Zivil- und Strafrecht der Fall ist.

38 *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 65 ff und 104-129 zum Rücksichtnahmegebot als Essenz unvollkommener Rechtspflichten.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Pflichten[39] zum Inhalt hat, deren Konkretisierung und Ausfüllung dem Akteur (vollständig oder teilweise) überantwortet (eigen) sein sollen und damit autonomen Charakter aufweisen. Die kooperative Eigenverantwortung eröffnet neue Freiheits- und damit auch reale Entscheidungsspielräume, die einem Träger subordinativer Eigenverantwortung verschlossen sind: der Gesetzgeber bestimmt bewusst oder unbewusst nur ein konkretes oder sogar lediglich konkretisierbares Ziel, dessen Erreichung er von einem Akteur erwartet, aber nicht den Weg (in Form von konkreten sanktionsbewehrten Verhaltenserwartungen) dorthin.[40] Dies setzt besonderes Vertrauen in die Fähigkeiten eines Akteurs bei der Problemlösung voraus. Auch das Sanktionsregime kann sich unterscheiden: subordinative Eigenverantwortung kennt überwiegend feststehende Sanktionen (wenn x_1, dann s_1), während offene Eigenverantwortung Freiräume im Sanktionssystem (Sanktionen und ihre Voraussetzungen als Ergebnis von Verhandlungen oder positive Konsequenzen wie *Incentives* anstelle negativer) belässt (wenn x_n dann nicht i_n).[41]

Im Arbeitsförderungsrecht sind beide Formen der Eigenverantwortung in Rein- und Mischformen (als Steuerungsformen[42]) denkbar. Die kooperative rechtliche Eigenverantwortung ist als besonderes Steuerungsmodus dort gefragt und geeignet, wo es darauf ankommt, die Kreativität eines Akteurs für eine Problemlösung besonders fruchtbar zu machen, wie bei der Vermeidung von Umweltbelastungen oder der Überwindung der Lebenslage Arbeitslosigkeit. Da sie in geringerem Maße Heteronomie aufweist als die subordinative Eigenverantwortung[43] kann sie zudem die Akzeptanz einer Verhaltenserwartung durch einen Akteur erhöhen.

In der Mikro-, d.h. Akteursperspektive handelt es sich letztendlich auch bei einer dem Einzelnen zugeschriebenen Solidarverantwortung (z.B. Beitragspflicht auf Seiten der Risikoabsicherung und Mitwirkungspflichten oder andere zu erfüllende Voraussetzungen auf Seiten der Leistungsinanspruchnahme) um Eigenverantwortung – Eigenverantwortung und Solidarverantwortung stehen gerade nicht in Antinomie zueinander[44],

39 Hierzu und zum Ganzen *Führ*, a.a.O., S. 53 ff.

40 *Führ*, a.a.O., S.55, der von „unvollständige[r] Programmierung“ spricht.

41 Ein sinnfälliges Beispiel ist Art. 65, 2 GG: „Innerhalb dieser Richtlinien [des Bundeskanzlers] leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter *eigener Verantwortung*.“.

42 Hierzu grundlegend abermals *Führ*, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, S. 219 ff.

43 Hier bestimmt der Gesetzgeber oder die Verwaltung einseitig und abschließend, was ein Akteur in einer bestimmten Lebenslage zu tun und zu lassen hat und welche „Unterstützung“ er hierfür erhält.

44 Siehe nur *Boecken*, Förderung der Eigenverantwortung, S. 20 f. Der immer wieder in der politischen Debatte unternommene Versuch, Eigenverantwortung und Solidarität gegeneinander auszuspielen führt in die Irre. Zum einen existiert die vorausgesetzte Antinomie nicht: rechtliche Solidarverantwortung ist immer auch Eigenverantwortung. So wie es keine rechtliche Selbstverantwortung gibt, existiert auch keine rechtliche „Altruismusverantwortung“ – auch Solidarverantwortung ist an Bedingungen geknüpft und setzt vor allem staatlichen Zwang voraus; siehe nur oben S. 488. Solidarverantwortung ist keine Einbahnstraße, sie setzt immer die auf einander bezogene Eigenverantwortung mehrerer Akteure voraus: „einer für alle und alle für einen“. In diesem Sinne auch *Volkmann*, Solidarität, S. 19 zum Verhältnis von Solidarität und Individualisie-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sondern stellen die beiden Seiten derselben Medaille dar: Solidarverantwortung kann gerade nicht ohne Eigenverantwortung zugeschrieben werden. Rechtliche Verantwortungszuschreibung begründet immer auch Eigenverantwortung – es gibt keine rechtliche Verantwortung (nur) sich selbst gegenüber (Selbstverantwortung). Die Antinomie besteht folglich zwischen staatlich zugeschriebener Verantwortung (rechtliche Freiheit des Akteurs) und Selbstverantwortung (reale Freiheit des Akteurs), nicht zwischen solidarisch zugeschriebener Eigenverantwortung und (eben dieser) Eigenverantwortung.

3.2.2.5. Selbstverantwortung

Schon oben war kurz die Rede von Selbstverantwortung als nichtrechtlicher oder besser vorrechtlicher Kategorie: Selbstverantwortung steht in Antinomie ebenso zur staatlichen Verantwortung wie zur staatlich (rechtlich) zugeschriebenen Eigenverantwortung. Bezogen auf den Verantwortungsgegenstand Arbeitslosigkeit ist Raum für Selbstverantwortung dort, wo das Arbeitsförderungsrecht keine Erwartungen an den einzelnen richtet, sei es, weil bestimmten Personengruppen die Last der Arbeitslosigkeit nicht abgenommen werden soll oder weil der Staat grundsätzlich nicht zur Verantwortungszuschreibung/ -übernahme im Bereich der Arbeitsförderung befugt ist oder der Gesetzgeber keine von der Grundregel abweichende Verantwortungszuschreibung für die Folgen der Arbeitslosigkeit vorgenommen hat.

3.2.3. Formen der sozial(rechtlich)en Intervention

3.2.3.1. Recht auf Arbeit

Zu denken ist an ein (einklagbares) Recht auf Arbeit[45]. Ein solches hätte u.U. auch die rechtliche Arbeitspflicht zur Folge: je nach Ausgestaltung des Anspruchs (z.B. als Grundrecht oder bedingter einfachgesetzlicher Rechtsanspruch) ergibt sich damit eine mehr oder weniger weit reichende Verantwortung des Staates für die „Verwaltung“ von Arbeit, die im Extremfalls so weit zu gehen hätte, dass der Staat Arbeitsplätze zur Verfügung stellen muss: Dies aber ist nur schwer mit einem liberalen Arbeitsmarktmodell zu vereinbaren[46].

---

rung. Die vorliegende Untersuchung kann sich leider nicht eingehender mit dem Wesen und der Dogmatik der sozialrechtlichen Solidarität beschäftigen, hierfür wäre eine gesondertes Buch erforderlich.

45 Zur Idee eines Rechts auf Arbeit siehe statt vieler nur *Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, S. 85 ff m.w.N.

46 Ein wesentliches Kriterium für das Funktionieren von Märkten ist die Entscheidungsfreiheit der Akteure; *Fritsch/Wein/Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 7 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.2.3.2. Versicherung

Wenn es um die Versicherung eines sozialen Risikos geht, muss zwischen einer privaten und staatlichen Versicherung bzw. Mischmodellen unterschieden werden. Eine Versicherung dient grundsätzlich der Absicherung von Risiken gegen die Zahlung von Prämien. Versicherungen machen Risiken, genauer „Gefährdungspotentiale [...] handhabbar und ihre[] Folgen absehbar und kontrollierbar".[47]

3.2.3.2.1. Private Versicherung - Mischmodelle

Zunächst kommt die Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit im Wege einer privaten Versicherung in Betracht[48]. Voraussetzung für eine private Versicherung ist, dass sich ein Risikoträger (eine Versicherungsgesellschaft) findet und Prämien in einem angemessenen Verhältnis zum zu versichernden Risiko festgesetzt werden können.[49] Diese Prämien orientieren sich an der globalen und individuellen Risikowahrscheinlichkeit:[50] beide hängen zunächst einmal davon ab, wie das zu versichernde Risiko definiert wird[51] und welche Rolle der Staat bei der Absicherung des Risikos spielen soll. Mit Blick auf die Rolle des Staates sind zumindest drei Formen der Absicherung denkbar: 1. eine freiwillige private Versicherung, 2. eine Arbeitslosenversicherung mit staatlichen Eingriffen in das Marktergebnis und 3. eine freiwillige additive Arbeitslosenversicherung.[52] Eine freiwillige private Versicherung wird wegen der bestehenden moralischen Risiken – „moral hazard" und der sog. „Adverse-Selection-Problematik" vermutlich

47 Vgl. *Kaufmann*, Verantwortung, S. 77 (Hervorhebung im Original).

48 Jüngst einen Vorschlag zur Privatisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland unterbreitend *Glismann/Schrader*, Privatisierung der Arbeitslosenversicherung, 2005.

49 Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass jedes Risiko einen Risikoträger finden wird; die Frage ist nur: zu welchem Preis (welchen Prämien)?

50 Vgl. *Hartmann*, Grenzen der Versicherbarkeit, S. 90: „Wenn eine große Anzahl homogener Risiken zu einem Kollektiv zusammengefasst wird, treten relative Häufigkeiten für ein bestimmtes Schadensereignis auf. Ist die Anzahl – im Idealfall unendlich groß – ausreichend groß, konvergieren die relativen Häufigkeiten zu Wahrscheinlichkeiten, die der Prämienkalkulation für die bestimmte Risikogruppe zugrunde gelegt werden. Die so ermittelten Wahrscheinlichkeiten können dem einzelnen Risiko innerhalb der Risikogruppe zugeordnet werden. Diese individuelle Wahrscheinlichkeit bleibt jedoch eine Fiktion, da das Schadensereignis zufällig auftritt. Diese Fiktion der individuellen Wahrscheinlichkeit wird zur Prämienkalkulation verwendet, indem die Höhe eines möglichen Schadens mit der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit multipliziert wird und somit die reine Risikoprämie symbolisiert.".

51 Wenn das zu versichernde Risiko lediglich die Fälle der nicht freiwilligen Arbeitslosigkeit erfasst, so wird sich noch am ehesten ein privates Versicherungsunternehmen als Risikoträger finden lassen; vgl. *Malisoff*, The Insurance Character of Unemployment Insurance, S. 11 ff. Das gilt insbesondere, wenn die Versicherungsleistungen klar begrenzt sind. Doch nimmt die „private Versicherbarkeit" des Risikos Arbeitslosigkeit dermaßen ab, wie auch Formen der freiwilliger Arbeitslosigkeit von der Versicherung erfasst werden sollen. Dann nämlich erreichen die moralischen Risiken ein Maß, das vollständig gegen eine private Absicherung spricht; abermals *Malisoff*, a.a.O., S. 13; *Haber/Murray*, Unemployment Insurance in the American Economy S. 37 ff.

52 Vgl. *Hartmann*, Grenzen der Versicherbarkeit, S. 163 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

keinen Risikoträger finden.[53] Eine Arbeitslosenversicherung mit staatlichen Eingriffen in das Marktergebnis dürfte zwar einen Risikoträger finden, ist jedoch einer klassischen staatlichen Arbeitslosenversicherung deutlich unterlegen.[54] Freiwillige additive Arbeitslosenversicherungen[55] existieren bereits in verschiedenen Ausgestaltungen und Ländern,[56] allerdings nur mit geringer Verbreitung.

3.2.3.2.2. Staatliche Arbeitslosenversicherung – Sozialversicherung

Eine staatliche Arbeitslosenversicherung existiert heute in den meisten OECD-Staaten:[57] In Deutschland wurde 1927 eine staatliche Arbeitslosenversicherung ins Leben gerufen, in den U.S.A. im Rahmen des späten New Deal 1935.

Bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung handelt es sich um eine Zwangsversicherung des Risikos der „unfreiwilligen Arbeitslosigkeit"[58], die zwar auf versicherungsmathematischen Annahmen beruht, jedoch nicht Gewinn orientiert wirtschaftet; vielmehr geht es darum, ein bestimmtes Sicherungsniveau (Lohnersatzquote) für alle Risikofälle, welche bestimmte Voraussetzungen erfüllen, zu erreichen. Die Kosten der Versicherung können in Form von individuellen risikoabhängigen Prämien, einheitlichen Beiträgen[59] oder durch aus beiden Komponenten zusammengesetzten Beiträgen finanziert werden. Ferner kommt in Betracht, dass der Staat einen Teil der Kosten der Versicherung aus dem allgemeinen Staatshaushalt trägt oder Darlehen zur Liquiditätssicherung bereitstellt.

Bei der privaten und bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung können die Vorsorge- und die Leistungsbezugsphase unterschieden werden: Während der Leistungsbezugsphase in der Regel eine gesetzlich festgelegte Vorsorgephase als Anspruchsbedin-

---

53 A.a.O., S. 182. Auch eine Integration risikooptimierender Mechanismen wird danach keine Aussichten auf Erfolg haben, weil mit den hierfür zur Verfügung stehenden Mitteln (Selbstselektion der Versicherten, Kategorisierung von Risiken und Mehr-Perioden-Verträge) das Versicherungsangebot und die Versicherungsnachfrage minimiert werden würden. So auch *Malisoff*, The Insurance Character of Unemployment Insurance, S. 11.

54 Auch dazu *Hartmann*, a.a.O., S. 195.

55 Als Beispiel sei der „ArbeitnehmerSchutzbrief" der London General Insurance Company Ltd. genannt, die von KarstadtQuelle Finanz Service GmbH in Deutschland vertrieben wird. Die Versicherungsbedingungen können im Internet unter http://www.kqfs.de/downloads/arbeitnehmerschutzbrief/Versbedingung_algeld.pdf' (zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2006) eingesehen werden. In aller Kürze zu diesen Bedingungen: Leistungsfall ist unverschuldete Arbeitslosigkeit, wobei Arbeitslosigkeit voraussetzt, dass der Versicherte Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II erhält. Ferner ist eine Karenzzeit (leistungsfreie Zeit/ Wartezeit) von zwei Monaten (B. 3.) und eine monatliche Überprüfung der Leistungsvoraussetzungen bei einer maximalen Leistungsdauer von 12 Monaten vorgesehen.

56 *Hartmann*, Grenzen der Versicherbarkeit, S. 195 ff.

57 *Vodopivec*, Income Support for the Unemployed, S. 25 ff.

58 Denkbar sind sowohl universelle sozialversicherungsrechtliche Gestaltungen, die alle Erwerbstätigen, also auch Selbständige in die Versicherung einbeziehen als auch kategoriale Gestaltungen (z.B. einkommensabhängige Versicherungspflicht, Branchenlösung).

59 Die Beitragslast kann alleine beim Arbeitnehmer oder Arbeitgeber liegen, zwischen beiden aufgeteilt sein oder auch staatlich bezuschusst werden.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gung vorausgeht, können Vorsorgephasen auch ohne Eintritt des Risikofalls „verstreichen“. Zum Verständnis der Verantwortungsverteilung ist deshalb die Betrachtung der Vorsorge- (Finanzierung) und der Leistungsbezugsphase[60] (Leistungen und ihre Voraussetzungen) wie auch ihre Zusammenschau erforderlich. Die meisten Studien, die sich mit den Verantwortungsbeziehungen im Arbeitsförderungsrecht im Allgemeinen und der Arbeitslosenversicherung im Besonderen beschäftigen, konzentrieren sich auch auf die Verteilung der Finanzlasten („Finanzierungsverantwortung“[61]).[62]

3.2.3.3. Maßnahmen „aktiv(ierend)er Arbeitsmarktpolitik“

Auch Maßnahmen der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“[63] wie Arbeitsvermittlung, Qualifizierung, Umschulung, Arbeitsgelegenheiten etc. mildern u.U. die Folgen der Arbeitslosigkeit (z.B. die Dauer der Arbeitslosigkeit), verursachen aber ihrerseits Kosten. So entstehen Maßnahmekosten auf der Seite des Leistungsträgers sowie auch Beteiligungskosten auf Seiten des Leistungsempfängers – nicht zuletzt in Form von sanktionsbewehrten Teilnahme- oder Leistungspflichten.[64]

3.2.3.4. Staatliche Fürsorge

Auch ist es möglich, das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht gesondert abzusichern, sondern seine Bewältigung und Überwindung der allgemeinen staatlichen Fürsorge zuzuordnen. Dies oder die Einrichtung einer besonderen staatlichen Fürsorge ist vor allem für den Fall zu erwarten, dass Leistungen der Arbeitslosenversicherung für einen signifikanten Teil der Arbeitslosen in Ermangelung eines Anspruchs nicht zur Verfügung

---

60 In der die Leistungsgewährung von der Erfüllung bestimmter auf die Beendigung des Risikofalls gerichteten Pflichten (z.B. Arbeitssuche, Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen) durch den Anspruchsberechtigten abhängig gemacht werden kann.

61 Zum grundsätzlichen Verhältnis von Finanzierungsverantwortung und Einnahmenverteilung siehe *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, S. 33 f.

62 So z.B. auch *Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, S. 298 ff, die aber zumindest auch die Sachverantwortlichkeit in die Betrachtung der Beitragserhebung miteinbezieht. Wie aber bereits gezeigt, werden durch das Arbeitsförderungsrecht noch andere als bloß die „Beitragslasten“ verteilt; für die vergleichende Darstellung der (nationalen) Verantwortungssphären im Zusammenhang mit dem Phänomen der Arbeitslosigkeit sind alle Indikatoren ein zu beziehen, da ansonsten ein nur unvollständiges Bild gezeichnet werden kann.

63 Zum Konzept der aktiven Arbeitsmarkpolitik und seiner Entwicklung in Deutschland und den U.S.A. siehe *Janoski*, The Political Economy of Unemployment, S. 7 ff und *Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, S.75 ff.

64 An diesem Punkt können Freiheitsgrundrechte Bedeutung gewinnen: Wenn z.B. eine Berufsfreiheit grundrechtlich derart garantiert wird, dass sie auch einen mittelbaren Berufszwang (etwa durch Kürzung oder Streichung staatlicher Lohnersatzleistungen) ausschließt, ist die staatliche Verantwortung für die Überwindung der Arbeitslosigkeit u.U. weit reichender als wenn es an einer solchen verfassungsrechtlichen Freiheitsverbürgung fehlt und einfachgesetzlich eine sanktionsbewehrte Vermittlung auch in „unterwertige“ Beschäftigung möglich ist, oder aber irgendeine Beteiligung am Arbeitsleben für den Bezug von Sozialleistungen vorausgesetzt wird.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stehen oder wegen Zeitablaufs erschöpft sind. Fürsorgeleistungen werden in der Regel nicht beitrags-, sondern steuerfinanziert; die Verantwortungszuschreibung und -verteilung erfolgt damit auf andere Weise als in einer Arbeitslosenversicherung, da die Kosten der Arbeitslosigkeit zum einen (finanziellen Lasten) auch auf die Steuerzahler verteilt und zum anderen Leistungen an den Arbeitslosen dessen Bedürftigkeit sowie die Erfüllung weiterer Pflichten – wie etwa die Verfügbarkeit des Arbeitslosen, eine aktive Suche nach Arbeit oder die Teilnahme an Arbeitsprogrammen – voraussetzen und nur einen geringen Teil des (falls vorhanden) vormaligen Erwerbseinkommens kompensieren.

3.2.3.5. Frühverrentung, Familie, etc.

Durch bestimmte Anreize können Personen zum Verlassen des Arbeitsmarktes, sprich zur Aufgabe ihrer Arbeitssuche motiviert und gleichzeitig „entlastet“[65] werden: In Frage stehen etwa die Frühverrentung, die Erziehung von Kindern, die Pflege von Eltern oder Großeltern oder ehrenamtliche Tätigkeiten. Je nach Anreiz und seiner Finanzierung werden die Kosten der Arbeitslosigkeit in Leistungen der Renten-, Pflegeversicherung oder steuerfinanzierte Transferzahlungen umgewandelt und gleichzeitig der arbeitsethische Anspruch von der (Sozial-)Rechtsordnung zum Schweigen gebracht.[66] Allerdings können solche Maßnahmen kurze Beine haben, wenn sie z.B. marktgängige Beschäftigung substituieren und/ oder Lohnstarrheiten schaffen oder verfestigen (Erhöhung der Lohnnebenkosten durch steigende Rentenversicherungsbeiträge).

3.2.3.6. Zwangssparen

Auch ist vorstellbar, dass der Staat nicht selbst als Akteur bei der Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit auftritt, sondern lediglich den Arbeitnehmer und/ oder den Arbeitgeber zum Sparen eines bestimmten Mindestbetrages verpflichtet. Der bei einer privaten Bank angesparte Betrag kann z.B. solange gesperrt sein, bis vom Kontoinhaber eine bestimmte („unfreiwillige“) Arbeitslosigkeit nachgewiesen wird.

3.2.3.7. Freiwillige Sicherungsformen

Daneben sind etliche freiwillige Formen zur Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit, zur Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit denkbar: selbstverantwortliche Vorsorge durch freiwilliges Sparen, Schwarzarbeit, private (familiäre) Transferzahlungen, etc.

---

65 Im Sinne einer Aufhebung von Verantwortung im Zusammenhang mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit.

66 Die Grundregel wird durch die sozialrechtliche Intervention der Rentenversicherung als verdiente Ruhestandsleistung zugunsten des leistungsberechtigten Rentners (teilweise oder vollständig – d.h. je nach Sicherungsniveau) außer Kraft gesetzt.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.3. Schlussfolgerungen – Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt

Im Mittelpunkt der rechtlichen Zuschreibung von Verantwortung stehen die Konsequenzen, die das Recht einem Akteur für verantwortliches bzw. unverantwortliches Verhalten zuordnet, das Verfahren ihrer Zurechnung und selbstverständlich die Definition des (un-)verantwortlichen Verhaltens. Bei den zugeschriebenen Konsequenzen kann es sich sowohl um die faktischen Konsequenzen handeln, die sich aus der Verwirklichung des Risikos der Arbeitslosigkeit als individuelle und soziale Kosten ergeben, als auch um die Kosten der Risikoabsicherung.

Die „natürlichen" Konsequenzen der Arbeitslosigkeit wurden oben bereits primär als individuelle Kosten (Lohnausfall, Sinnlosigkeitserfahrungen etc.) identifiziert. Eine Besonderheit des Verantwortungsgegenstandes Arbeitslosigkeit liegt darin, dass sich die wesentlichen Konsequenzen der Arbeitslosigkeit nach Eintritt des Risikos in der Lebenslage Arbeitslosigkeit von selbst verwirklichen (können), es also anders als etwa im Zivil-, Straf- oder Verfassungsrecht keiner ausdrücklichen rechtlichen Sanktionierung zur Auslösung von Konsequenzen bedarf. Die Erwerbspersonen als potentielle Verantwortungssubjekte sind im „Naturzustand" mit den faktischen Konsequenzen der Arbeitslosigkeit konfrontiert, ganz gleich ob ein verantwortliches Verhalten vorliegt oder nicht. Realisiert sich Arbeitslosigkeit bei uneingeschränkter Geltung der Grundregel, so ist der Eintritt von Arbeitslosigkeit stets als unverantwortlich qualifiziert: die Erwartung der Gesellschaft ist damit klar umrissen – Arbeiten um jeden Preis. Für die Zuschreibung zivilrechtlicher Verantwortung indes bedarf es eines rechtlich relevanten Haftungsgrundes. Dies wird noch deutlicher im Strafrecht: der Täter kann hier nur zur Verantwortung gezogen werden, wenn er zurechenbar, rechtswidrig und schuldhaft einen gesetzlichen Tatbestand erfüllt hat.

Sobald nun aber durch sozialrechtliche Interventionen eine Kostenverteilung hergestellt wird, reduzieren sich die Kosten der Arbeitslosigkeit für das (potentiell oder tatsächlich) betroffene Individuum: ein verantwortliches Verhalten wird u.U. abgrenzbar. Anstelle des Lohnausfalls tritt Lohnersatz, anstelle der sozialen Stigmatisierung als freiwillig (selbst verschuldet) Arbeitsloser tritt die sozial als unverschuldet anerkannte Lebenslage der (unfreiwilligen) Arbeitslosigkeit, anstelle von Almosen tritt ein Anspruch gegen eine Versicherung o.ä. Je nach Ausgestaltung der Sicherung – genauer ihrer Finanzierung – , kann es zu einer (anteiligen) Vorfinanzierung der individuellen Kosten durch Versicherungsbeiträge oder Sparbeiträge kommen, also nur eine zeitliche Verteilung der Verantwortung an dasselbe Verantwortungssubjekt. Damit ist schon das zweite für die Verantwortungszuschreibung maßgebliche Feld neben den Leistungen an den Arbeitslosen benannt: die Finanzierung[67] – nicht nur – der Leistungen. Auch die Ri-

67 „The mechanism created to finance unemployment insurance benefits is the primary means of allocating the economic costs created by the system."; *ACUC*, Benefits, Financing, Coverage, S. 41. In der Tat spielt die Finanzierung eine zentrale Rolle bei der Lastenverteilung für die Absicherung eines sozialen Risikos. Die damit verbundene Verantwortungszuschreibung wird aber

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sikoabsicherungskosten, die Kosten für die Beendigung der Lebenslage in Form von Qualifizierungs-, Vermittlungsleistungen etc. spielen hier eine Rolle. Das Verhältnis zwischen Leistungen und Finanzierung ist ebenfalls in die Beurteilung der Verantwortungszuschreibung einzustellen. So macht es einen Unterschied, ob er Arbeitslose Lohnersatzleistungen erhält, die er vollständig selbst vor-finanziert hat (Sparen oder u.U. langfristiges Versicherungsverhältnis) oder an der Finanzierung nur anteilig oder gar nicht beteiligt war.

An dieser Schnittstelle bleibt ein weiter Raum für die Zuschreibung von Verantwortung innerhalb des Absicherungsmodells. Durch Sanktionen wie die Nichtgewährung von Leistungen über einen bestimmten Zeitraum oder ihre Absenkung, kommt es zu einer temporären oder teilweisen „Verantwortungsrückgabe". Welches Verhalten des Versicherten zu irgendeinem Zeitpunkt der Lebenslage Arbeitslosigkeit verantwortlich ist und nicht zu einer – wenn auch nur vorübergehenden – „Wiederherstellung des Naturzustandes" führt, bestimmt das Arbeitsförderungsrecht. Doch auch das für Anreize, also positive Konsequenzen, qualifizierende – z.B. zu einer schnellen Beendigung der Lebenslage führende – „verantwortliche" Verhalten des Arbeitslosen wird durch das Arbeitsförderungsrecht durch die Anreizvoraussetzungen bestimmt.

Die Gesamtschau aller im nächsten Abschnitt darzustellenden Indikatoren pro Land ergibt das jeweilige Bild vom a) rechtlich erwarteten Verhalten des Arbeitslosen (vor, während und nach Eintritt des Risikos), b) rechtlich erwarteten Verhalten des Arbeitslosen bei der/ zur Überwindung der Lebenslage und von der c) rechtlichen und tatsächlichen Lastenverteilung zwischen den durch das Arbeitsförderungsrecht angesprochenen Akteuren.

Wenn Arbeitslosigkeit als Verantwortungsgegenstand die dritte Stelle im oben dargestellten Interpretationsschema rechtlicher Verantwortung einnimmt, ergibt sich nachfolgendes in Tabelle 2 dargestelltes Bild:[68]

erst sichtbar, wenn neben der Finanzierung auch noch die Bereiche Leistungen, Konsequenzen und (Wieder-)Eingliederung betrachtet werden.

68 Die noch offenen Schemastellen auszufüllen, wird Aufgabe der Länderberichte sein; diese sind ihrerseits die Voraussetzung für eine vergleichende Bewertung der jeweiligen nationalen Verantwortungsverteilung im Recht der Arbeitsförderung. Z.B. ist es denkbar, dass das Arbeitsförderungsrecht eines Staates nur steuerfinanzierte und staatlich verwaltete Lohnersatzleistungen bestimmter Höhe vorsieht, die an alle arbeitslos gewordenen ehemals abhängig Beschäftigten unabhängig von deren Verhalten für den Zeitraum von einheitlich einem Jahr geleistet werden und die materiellen Folgen der Lebenslage vollständig kompensieren. In diesem Fall wäre die Verantwortung für das erste Jahr der Arbeitslosigkeit im Ergebnis nur zwischen zwei Akteuren verteilt: dem Staat und den Steuerzahlern. Dem Arbeitslosen wäre eine Verantwortung zumindest im ersten Jahr seiner Arbeitslosigkeit rechtlich nicht zugeschrieben.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Schemastelle		Inhalt	Inhaltsbestimmung und -konkretisierung
1	Akteure – wer? (Verantwortungssubjekt[e])	Unbestimmt (ist den Normen zu entnehmen)	Arbeitsloser, Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Staat, etc.
2	Funktion – mit welchem Ziel?	Übergreifend: Vermeidung, Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit	Besondere Funktionen können u.U. den die einzelnen Teilprogramme regelnden Normen entnommen werden
3	Sachverhalt(e) – in welchem Zusammenhang – wofür? (Verantwortungsgegenstand)	Arbeitslosigkeit (Definition ist den Normen zu entnehmen)	Kosten der Arbeitslosigkeit: individuelle und soziale Kosten – Leistungen, Finanzierung, Sanktionen, Anreize; Verfahren; Rechtliche Position des Arbeitslosen
4	Gegenüber – gegenüber wem?	Rechtsgemeinschaft; u.U. Solidargemeinschaft	Ist den Normen zu entnehmen (denkbar: individueller Arbeitgeber, Solidargemeinschaft, Gesellschaft)
5	Normen – weswegen?	Unbestimmt (ergeben sich aus der Funktion und den Sachverhalten)	Arbeitsförderungsrecht der U.S.A. und der Bundesrepublik Deutschland – ergibt sich aus 2 und 3
6	Normeninhalt: Erwartungen/ Zurechnung/ Verfahren	Unbestimmt (ergibt sich aus dem Norminhalt)	Ergibt sich aus der Auslegung der anwendbaren Normen im nationalen Schrifttum, durch die zuständige Verwaltung und Gerichte.
7	Faktische/ rechtlich zugeschriebene Konsequenzen – worin bestehen die Sanktionen bei Nichterfüllung einer Erwartung?	Individuelle und soziale Kosten	a) Faktische Konsequenzen ohne soziale Intervention siehe oben; b) rechtlich zugeschriebene faktische Konsequenzen; c) Sanktionen; ist den Normen zu entnehmen
8	Instanzen – wer entscheidet über (un)verantwortliches Verhalten?	Unbestimmt (ergibt sich aus den anwendbaren Normen)	Exekutive: Staat (Bund/ Länder, eigenständiger Träger), Private; Judikative; ist den Normen zu entnehmen

Tabelle 2: Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Indikatoren, Bewertungskriterien und Verständnishintergrund

4.1. Indikatoren

Die Verantwortung für Arbeitslosigkeit wird also rechtlich verteilt, indem die Sachkomplexe a) Leistungen, b) (Leistungs-/ Absicherungs-)Finanzierung, c) Konsequenzen (Sanktionierung unverantwortlichen Verhaltens, Belohnung verantwortlichen Verhaltens) und d) (Wieder-)Eingliederung normiert werden. Abgesehen von diesen vier Indikatoren, bedarf es eines sowohl historischen als auch juristischen Hintergrundwissens über die Voraussetzungen der Arbeitsförderung. Diese umfassen die jeweilige gesellschaftliche Grundregel im Bezug auf die Arbeitslosigkeit sowie ihre Entwicklung (Modifikation) und die verfassungsrechtliche Rolle des Staates bei der Arbeitsförderung. Sie sind Voraussetzung für Verständnis und Beurteilung der jeweiligen rechtlichen Gestaltungen.

4.1.1. Leistungen

Die Rede von „Leistungen“ ist wesentlich komplexer als es auf den ersten flüchtigen Blick erscheinen mag. Denn in einem Rechtsvergleich – anders als in den meisten ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Vergleichen – geht es nicht nur um eine Gegenüberstellung absoluter oder relativer Leistungsparameter wie Höhe und Dauer, sondern um die Erfassung der das gesamte Leistungsverhältnis regelnden Normen (einschließlich der implizit zugrunde liegenden Normen), zu denen u.a. auch die leistungsbemessenden zu zählen sind.

Zunächst einmal stellt sich die Frage, welche rechtliche Position der Arbeitslose hinsichtlich einer Leistung hat: handelt es sich um einen Rechtsanspruch oder um eine bloße Ermessensleistung? Sodann werden die Voraussetzungen und das Verfahren zur Begründung des jeweiligen Rechtsverhältnisses zwischen Leistungsträger und -empfänger in den Fokus gerückt (sprich: welche Voraussetzungen muss ein Arbeitsloser erfüllen, um überhaupt das Rechtsverhältnis begründen zu können?), bevor die Voraussetzungen des (andauernden) Leistungsbezuges betrachtet werden können (wie muss sich der Arbeitslose innerhalb des Rechtsverhältnisses verhalten, um tatsächlich Leistungen [Lohnersatzleistungen, Beratungsleistungen, Qualifizierungsleistungen usw.] zu erhalten [z.B. Anträge, Arbeitspflichten, eine qualifizierte Arbeitssuche etc.]?).

In diesem Zusammenhang interessieren dann auch die rechtlichen Bestimmungen über die Bemessung (Berechnung, Auswahl) der Leistungen, die Art der zu gewährenden Leistungen (Geldleistungen [*cash-benefits*], Gutscheine [*vouchers*] oder Dienst- bzw. Sachleistungen [*in-kind benefits/ services*]) sowie die Regelung der potentiellen (maximal möglichen) bzw. tatsächlichen Leistungsdauer. Schließlich hängt der rechtliche Charakter des Leistungsverhältnisses auch noch davon ab, wer über die Leistungs-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gewährung entscheidet und nach welchen Vorgaben dies geschieht. Dabei ist natürlich auch zu berücksichtigen, ob, und wenn ja, welche Möglichkeiten die Akteure zur Überprüfung der Entscheidungen über u.a. Beginn, Fortdauer oder Beendigung des Leistungsbezuges haben. In diesem Zusammenhang ist es auch von Bedeutung, ob Leistungen während eines solchen Überprüfungsverfahrens fortgewährt werden, in welcher Form eine Überprüfungsentscheidung getroffen wird und wer eventuelle „Kosten" für die Überprüfung zu tragen hat.

Alles, was der Arbeitslose an materieller und ideeller Unterstützung erhält, reduziert seine Verantwortung für seine Lebenslage Arbeitslosigkeit im Vergleich zum „Naturzustand". Wenn etwa vollständig kompensierende Lohnersatzleistungen bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit vorgesehen sind, so gilt der Satz „Wer nicht arbeiten will, soll auch nicht essen." und nicht „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen."[1] Eine exakte Messung der zugeschriebenen Verantwortung ist zwar auch anhand der noch zu entwickelnden Kriterien nicht möglich, weshalb auch die Rede von einer „Reduzierung" nur untechnisch verstanden werden darf. Möglich ist jedoch eine vergleichende Bewertung der Verantwortungsteilung, wie sie sich aus dem Arbeitsförderungsrecht der U.S.A. und der BRD ergibt. Dabei sind auch alle „Verantwortungssubstitute"[2] zu beachten, sprich konkrete Pflichten oder andere „Kosten", die der Betroffene anstelle der „natürlichen" Konsequenzen der Arbeitslosigkeit zu erfüllen bzw. zu tragen hat. So handelt es sich z.B. bei der Absicherung durch ein Sparprogramm lediglich um eine zeitlich vor verlagerte Verantwortung des Arbeitslosen.

Die Bestimmung der Leistungsvoraussetzungen, ihre Art, Höhe und Dauer etc. entscheiden über die rechtlich zugeschriebene Verantwortung des Arbeitslosen innerhalb (Eigenverantwortung) und außerhalb (Selbstverantwortung) eines staatlichen Leistungssystems. Selbstverantwortung liegt insofern vor, als die natürlichen Konsequenzen zu ihrer Erfüllung gelangen.

4.1.2. Finanzierung

Alle Leistungen der Arbeitsförderung sind zu finanzieren; aus der Gestaltung der einzelnen Leistungsbereiche und ihrer Finanzierung lässt sich die Verantwortung aller an der Arbeitsförderung beteiligten Akteure ablesen (Finanzverantwortung). So ist zunächst zu fragen, wer überhaupt und zu welchem Anteil an der Finanzierung einer Leis-

1 Dieser Satz hat Geltung, wenn im Falle der Arbeitslosigkeit in einer Gesellschaft überhaupt keine Leistungen an den Arbeitslosen gewährt werden, oder aber die Gewährung von (Lohnersatz-) Leistungen grundsätzlich an die Erfüllung von Arbeitspflichten geknüpft ist.

2 Als solche Ersetzungen der originären Verantwortung kommen je nach Form der Absicherung zeitlich vorverlegte Beitragspflichten (prospektive Verantwortung), gleichzeitige Verhaltenspflichten oder aber nachgelagerte Anreize wie etwa „Lohnzuschüsse" (Kombilohnmodelle) in Betracht.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tung beteiligt ist, und dann, nach welcher Methode die Verteilung der Finanzlast erfolgt?[3]

4.1.3. Konsequenzen

Im Wesentlichen richtet sich das Arbeitsförderungsrecht mit seinen Konsequenzen an den Arbeitslosen. Dieser steht im Mittelpunkt des Anreiz- und Sanktionsregimes: Unterschieden werden kann zunächst zwischen negativen (Sanktionen) und positiven Konsequenzen (Anreizen bzw. *incentives*) auf Grund individuellen Verhaltens vor und und nach Eintritt des Risikos der Arbeitslosigkeit. Des Weiteren kann zwischen situationsendogenen und -exogenen Konsequenzen unterschieden werden. Erstere erschöpfen sich darin, dass „nur" die Zahlung von Leistungen reduziert, ausgesetzt oder vollkommen gestrichen (Sanktionen) bzw. (finanzielle) Mehrleistungen gewährt werden (Anreize). Sie entfalten ihre Wirkung also, indem die Folgen der Lebenslage der Arbeitslosigkeit für den Betroffenen stärker oder weniger stark zu spüren sind, die Absicherung also zurückgenommen/ aufgehoben bzw. erweitert/ verbessert wird. Unter systemexogenen Konsequenzen indes fallen all jene Konsequenzen, die sich nicht in der eigentlichen Lebenslage realisieren, also Bußgelder oder Strafen auf der Seite der negativen Konsequenzen bzw. finanzielle Mehrleistungen, die mit der Lebenslage Arbeitslosigkeit direkt nichts zu tun haben (z.B. die Besserstellung verheirateter Paare im Vergleich zu unverheirateten), auf Seiten der positiven Konsequenzen. Sowohl Sanktionen als auch Anreize können motivierend auf den von Arbeitslosigkeit Betroffenen wirken: i.d.R. wird der Arbeitslose versuchen, negative Konsequenzen (Sanktionen) zu vermeiden und positive Konsequenzen (Anreize) zu verwirklichen. Der Arbeitslose richtet sein Verhalten also (zumindest auch) an den rechtlich vorgesehenen Konsequenzen aus, wodurch dem Arbeitslosen bestimmte Lasten (Verhaltensanforderungen) auferlegt bzw. „freiwillige Leistungen" (Verhaltensweisen) abverlangt werden.

Durch die Verhängung von Sanktionen innerhalb eines arbeitsförderungsrechtlichen Verhältnisses – etwa in Form von Leistungskürzungen oder Anspruchsstreichung – kommen die „natürlichen Konsequenzen" der Arbeitslosigkeit wieder zu ihrer (u.U. ungebremsten) Entfaltung. Da den Sanktionen regelmäßig ein gesetzlich näher bestimmtes unverantwortliches Verhalten des Arbeitslosen vorausgeht, kann aber nicht wirklich von einem Wiederaufleben von Selbst- sondern lediglich von der Zuschreibung von Eigenverantwortung gesprochen werden.

Von Interesse ist es nun, zunächst die in der jeweiligen Rechtsordnung (un-/über-) verantwortlichen Verhaltensweisen zu identifizieren (Verhaltensanforderungen des Arbeitsförderungsrechts) und die hierfür vorgesehenen Konsequenzen auszumachen und darzustellen. Die Wirkungen der Konsequenzen auf das arbeitsförderungsrechtliche

3 Dabei sollte nicht vergessen werden, dass im Bereich der „Vorsorge" auch der verfassungsrechtliche Schutz von Vorsorgepositionen und die einfachgesetzliche Verknüpfung von Vorsorge und Leistung eine Rolle bei der Zuschreibung von Verantwortung spielen können.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Verhältnis zwischen dem Leistungsempfänger und dem Leistungsträger (z.B. Verfahrensvoraussetzungen für die Verhängung von Sanktionen, Nichtberücksichtigung von Anreizleistungen bei der Bedürftigkeitsprüfung und die Rechtschutzmöglichkeiten eines Sanktionierten) ist dabei ebenso zu beachten, wie die Bedeutung der Konsequenzen für die mit der individuellen Lebenslage verbundenen faktischen Folgen/ Lasten.

4.1.4. (Wieder-)Eingliederung

Das Ziel des Arbeitsförderungsrechts ist die Überwindung der Lebenslage, da nur auf diesem Wege die materiellen und ideellen Folgen von Arbeitslosigkeit beseitigt werden können. Allerdings sind Konstellationen denkbar, in denen die (Wieder-)Eingliederung selbst mit Lasten verbunden ist, sprich der Leistungsempfänger umziehen muss, ein geringeres Einkommen zu erwarten hat, ihn schlechtere Arbeitsbedingungen erwarten etc. Nun stellt sich die Frage, wer die Kosten einer solchen „suboptimalen“ (Wieder-) Eingliederung zu tragen hat und nach welchen Kriterien sich dies richtet?

4.2. Kriterien

Für die Bewertung der Verantwortungszuschreibung sind Kriterien erforderlich, die angeben, welche rechtlichen Gestaltungen (in etwa) Auswirkungen auf die Verantwortungsbereiche der Akteure haben.

4.2.1. Leistungen

Für die Leistungen können eine ganze Reihe von Kriterien formuliert werden: zunächst der Grad der Bedingtheit der Leistungen, sprich das Maß, in dem z.B. Beiträge durch den Arbeitslosen zur Zeit seiner Erwerbsarbeit zu entrichten waren oder die erforderliche Versicherungszeit (Anspruchs- bzw. Leistungsvoraussetzungen). Sodann ist die Höhe der Lohnersatzleistungen von Bedeutung, ihre Dauer und die an den Leistungsbezieher gerichteten Verhaltensanforderungen: Wer z.B. für seine Lohnersatzleistungen zu arbeiten hat, trägt eine größere Last als derjenige, der nur (aktiv) nach Arbeit suchen muss[4]. Und wer seine Arbeitssuche selbst gestalten kann, ist weniger belastet als ein Arbeitsloser, der nach Weisung einer Behörde drei konkrete potentielle Arbeitgeber kontaktieren und die Kontaktaufnahmen wöchentliche nachweisen muss. Aus der Gesamtschau der Leistungsbeziehungen kann die Darstellung der jeweiligen Verantwortungsbereiche erfolgen.

4 Und aus den rechtlichen Anforderungen an die Arbeitssuche, zu welcher der einzelne verpflichtet ist, ergeben sich weitere Abstufungen für die dem Arbeitslosen zugeschriebene Verantwortung.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4.2.2. Finanzierung

Im Zusammenhang mit dem Sachkomplex Finanzierung können folgende Kriterien formuliert werden: Verhältnis zwischen Risiko und Finanzierungsanteil, Verhältnis der Finanzierungsanteile der Akteure zueinander und Art der Finanzierungsquelle (Steuermittel, Beiträge).

4.2.3. Konsequenzen

4.2.3.1. Sanktionen

Der Regelungsbereich Sanktionen lässt sich bewerten, indem man begreift, in welcher Relation die rechtlich vorgesehenen Sanktionen zum Risiko, den Leistungen sowie insbesondere zum sanktionsbewehrten (unverantwortlichen) Verhalten der Akteure stehen.

Jede rechtlich vorgesehene negative Konsequenz statuiert mit dem sanktionsbewehrten Verhalten Verantwortung eines Akteurs. Durch die Sanktionierung selbst, also die Anwendung einer Sanktionsmöglichkeit, wird diese Verantwortung zur Verantwortlichkeit des Akteurs aktualisiert. Die prospektive Verantwortung, welche ein Sanktionstatbestand (im Wege prospektiver Verhaltensanforderungen) zuschreibt, variiert nicht nur mit der möglichen Konsequenz (Sperrzeit oder Leistungskürzung), sondern auch schon hinsichtlich der konkreten Verhaltensanforderungen.

4.2.3.2. Anreize

Das soeben zu den Sanktionen Ausgeführte ist auf die positiven Konsequenzen – Anreize – zu übertragen. Anreize konstituieren im Bezug auf das Risiko Arbeitslosigkeit eine besondere Verantwortung der Akteure. Denn Anreize belohnen ein bestimmtes Verhalten (z.B. die sofortige Annahme einer geringer qualifizierten und entlohnten Beschäftigung), zu dem das jeweilige Verantwortungssubjekt – Arbeitsloser oder Arbeitgeber (z.B. bei Lohnzuschüssen für Neueinstellungen von Langzeitarbeitslosen) – nicht im eigentlichen Sinne rechtlich verpflichtet ist.

Das rechtlich erwünschte Verhalten (verantwortliches Verhalten) des Akteurs wird mit einer positiven Konsequenz belohnt. Damit wird die eigentliche Verantwortungsinstanz auf den Akteur in Form einer der Selbstverantwortung ähnlichen Eigenverantwortung übertragen, indem dieser vor sich selbst für seine Entscheidung, sich verantwortlich im Sinne des Anreiztatbestandes zu verhalten oder auf den angebotenen Anreiz zu verzichten, gerade stehen muss. Gleichzeitig wird auch dem Akteur, der den Anreiz für das verantwortliche Verhalten zu gewähren hat oder gewähren kann, Verantwortung zugeschrieben, deren Aktualisierung in Verantwortlichkeit dem Adressaten des Anreizes zusteht.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4.2.4. (Wieder-)Eingliederung

Für die (Wieder-)Eingliederung ist das Kriterium der „Zumutbarkeit" also der Vergleich zwischen Vorbeschäftigung (Qualifikation, Einkommen, Arbeitsbedingungen etc.) und neuer Beschäftigung bewertungserheblich. Entscheidend ist zunächst, wie eine die Leistungsbeziehung beendende (Wieder-)Eingliederung definiert ist, da mit ihr ganz unterschiedliche Ent- und Belastungen verschiedener Akteure[5] verbunden sein können. Ferner sind auch alle Anreizleistungen bei der Beurteilung der (Wieder-)Eingliederung eines Arbeitslosen zu beachten.

4.3. Verständnishintergrund

Als Verständnishintergrund können a) die historische Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts unter Beachtung der wesentlichen Wertungsentscheidungen des Gesetzgebers und ihres soziokulturellen Hintergrundes, b) der verfassungsrechtliche Rahmen für das Recht der Arbeitsförderung und c) eine Darstellung des aktuellen Systems der Arbeitsförderung, insbesondere mit Blick auf die föderale Aufgaben- und Lastenverteilung dienen.

Zu a) Das aktuelle Recht der Arbeitsförderung der Vergleichsländer und die ihm zu Grunde liegenden Wertungsentscheidungen des jeweiligen Gesetzgebers, die der rechtlichen Verantwortungsverteilung regelmäßig vorausgehen und für deren Bewertung von Bedeutung sind, müssen im Dunkeln bleiben, wenn man neben den geltenden Rechtsnormen nicht auch um die Grundlinien ihrer historischen Entwicklung und ihre gesellschaftspolitische/ -philosophische Begründung weiß:

> „The BASIC TENETS and programs of any social welfare system reflect the values of the society in which the system functions. Like all other social institutions, social welfare systems do not arise in a vacuum; they stem from the customs, statutes, and practises of the past. Therefore one cannot understand current effort to help the needy without first comprehending the foundations on which they were built. And since the practice of assisting people in need as we know it in America did not originate in this country but was transplanted from the Old World to the New during the colonial period, we must go back in time, perhaps even to antiquity, to begin our study of American social welfare."[6]

Angesichts des Untersuchungsgegenstandes der vorliegenden Arbeit, namentlich dem Recht der Arbeitsförderung, ist hier nicht ganz so weit in die Vergangenheit zu blicken, vielmehr genügt es, die Entwicklung des „modernen amerikanischen Wohlfahrts-

5 Je nach Ausgestaltung der Leistungsfinanzierung kann eine rasche Wiedereingliederung eines Arbeitslosen die Solidargemeinschaft, die Beitragszahler und/ oder den Staat entlasten; durch eine subnormale Wiedereingliederung wird der Arbeitslose um den Grad der Subnormalität belastet.

6 *Trattner*, From Poor Law to Welfare State, S. 1 (Kursive Hervorhebungen nicht im Original).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

staates“[7] wie er aus der Weltwirtschaftskrise hervorgegangen ist[8], und des deutschen Sozialstaates seit ca. 1900 nach zu zeichnen. Diese Skizze hat sich an folgender Fragestellung zu orientieren: In welchem sozioökonomischen Umfeld, mit welcher Funktion/ welchem Ziel und mit welcher Begründung wurden einzelnen Programme etabliert, reformiert bzw. beendet? Welche grundlegenden Wertungsentscheidungen des Gesetzgebers und der Exekutive haben die Leistungsprogramme und ihre Verbindungen/ Zusammenhänge (System) geprägt?

Zu b) Dem Verfassungsrecht kann die (mögliche) Rolle des Staates bei der Arbeitsförderung entnommen und damit die grundlegende Zuschreibung von Verantwortung im Zusammenhang mit dem Risiko Arbeitslosigkeit. Je weiter die verfassungsrechtliche Kompetenz hinsichtlich des Risikovermeidung- und Bewältigung des Staates reicht, desto größer ist auch dessen verfassungsrechtlich zugeschriebene Verantwortung. Verweigert die Verfassung den staatlichen Gewalten jedoch jegliche Gestaltungskompetenz für die Absicherung, Bewältigung und Überwindung der Arbeitslosigkeit, so kann von einer verfassungsrechtlichen Verantwortung des Staates keine Rede sein. Die Unmöglichkeit staatlicher Aktivität schließt verfassungsrechtliche staatliche Verantwortung aus. Schreibt die Verfassung hingegen etwa dem Gesetzgeber die Pflicht zu, bestimmte Leistungen für Arbeitslose vorzusehen, trägt der Staat verfassungsrechtlich zugeschriebene Verantwortung. Eine solche verfassungsrechtlich explizit zugeschriebene Verantwortung unterscheidet sich u.U. von einer sich in verfassungsrechtlichen Gestaltungskompetenzen erschöpfenden Verantwortung des Staates darin, dass die erstere eine rechtliche und letztere lediglich eine politische Verantwortung begründet. Das Verfassungsrecht gibt zugleich Grenzen für die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten in Form von Grundrechtspositionen auf.

Zu c) Über die Darstellung des aktuellen Systems der Arbeitsförderung wird deutlich, in welcher Weise der Gesetzgeber und die Verwaltung von den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch bzw. verfassungsrechtliche Gestaltungsaufträge realisiert hat. Das gilt insbesondere auch für die föderale Verantwortungsverteilung.

---

7 Zum vormodernen amerikanischen Wohlfahrtsstaat siehe vor allem *Katz*, Poverty and Policy in American History, 1983 sowie zur „Progressive Era” *Noble*, Welfare as We Knew It, S. 36-53. Mitunter ist auch vom „contemporary welfare state“ die Rede; siehe z.B. *Schram*, words of welfare, S. 102.

8 *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 11 und 13. Für eine umfassende Darstellung der Geschichte der U.S. amerikanischen Sozialpolitik im 20. Jahrhundert siehe nur *Schild*, Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat – Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, 2003 sowie als Überblick über verschiedene Perioden – 1920 bis 1970: *Trattner*, From Poor Law to Welfare State, S. 177 ff; – 1945 bis 1965: *Mittelstadt*, from welfare to workfare, 2005; – 1964-1969: *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, 1998; – 1964-1984: *Levitan/Johnson*, Did the Great Society and Subsequent Initiatives Work?, 1986; – 1981-1993: *Noble*, Welfare as We Knew it, S. 105-134 – und zur *Welfare Reform* der späten neunziger Jahre siehe nur die Beiträge in *Hansan/Morris* (eds.), Welfare Reform 1996-2000 – Is There a Safety Net?, 1999.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5. Aufbau der Länderberichte

Daraus ergibt sich folgende Aufbau der Länderberichte:

1. Historische Entwicklungslinien des Wohlfahrtsstaates unter Herausstellung der maßgeblichen Reformen und ihrer Gründe

Welche Grundlagen haben die beiden Wohlfahrtsstaaten und ihre Leistungsprogramme zur Förderung von Arbeit? Mit welchen Argumenten wurden die den jeweiligen Wohlfahrtsstaat prägenden Wertungsentscheidungen begründet und opponiert? Vor welchem sozioökonomischen Hintergrund haben sich die einzelnen Programme und Institutionen ausgebildet und welche Auswirkungen hatten all diese Entwicklungen auf die „Grundregel" der jeweiligen Gesellschaft im Bezug auf Erwerbsarbeit über die Zeit?

2. Darstellung des verfassungsrechtlichen Rahmens für das Arbeitsförderungsrecht

Welche Kompetenzen zur Arbeitsförderung schreibt die Verfassung dem Staat zu? Konstituiert das Verfassungsrecht eine aktive Rolle des Staates bei der Arbeitsförderung? Verpflichtet das Verfassungsrecht den Staat zu bestimmten Leistungen an Arbeitslose und/ oder Arbeitsuchende? Welche Grenzen setzt das Verfassungsrecht dem Staat in seiner Arbeitsförderungspolitik?

3. Darstellung und Beschreibung der Grundlinien des aktuellen Systems der Arbeitsförderung unter besonderer Beachtung der föderalen Strukturen

Welche Leistungsprogramme dienen der Arbeitsförderung? Sind diese einzelnen Programme zu einem System geformt und wenn ja, durch welche rechtlichen Gestaltungen? Was sind die entscheidenden systembildenden rechtlichen Normen oder Normenkomplexe? Welche Verantwortungsteilung ergibt sich innerhalb des Bundesstaates (horizontale Verantwortungsteilung)? Ist allein die Zentralregierung an der Ausgestaltung des Rechts beteiligt oder auch die Gliedstaaten? Wenn auch die Gliedstaaten Gestaltungsmöglichkeiten besitzen, welcher Art sind diese? Welche Konsequenzen sieht das Bundesrecht bei einem Scheitern der Gliedstaaten vor? Wer verwaltet die einzelnen Arbeitsförderungsprogramme, existiert eine Stelle, die das gesamte „Arbeitsförderungssystem" koordiniert bzw. überwacht und wie ist diese Aufsicht ausgestaltet?

4. Leistungen

Welche Leistungen sieht das Recht zur Bewältigung der Lebenslage der Arbeitslosigkeit und zu ihrer Überwindung vor? Wie sind die Leistungen gestaltet hinsichtlich Höhe, Dauer und Anspruchsvoraussetzungen? Welche Definition von Arbeitslosigkeit legt das Arbeitsförderungsrecht zugrunde? Werden von den Arbeitslosen, die Lohnersatzleistungen erhalten, Gegenleistungen (Verhaltenspflichten wie Verfügbarkeit, Arbeitssuche und Annahme zumutbarer Arbeit) erwartet, und wenn ja, welche? Woran orientiert sich die Leistungsbemessung, welches Sicherungsniveau wird erreicht? An wel-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chem Grund knüpfen die Leistungen an? Wie finden die Kausalitätsbeziehungen zwischen dem Verhalten der Akteure und dem Eintritt der Arbeitslosigkeit Beachtung? Welche Rolle spielt das Merkmal der Zurechenbarkeit des Risikoeintritts? Wird zwischen internen und externen Gründen des Risikoeintritts differenziert? Inwieweit finden die persönliche Vermögenslage des Arbeitslosen und seines Haushalts und die Zusammensetzung des Haushalts Beachtung? Welche Arbeit kommt zur leistungsbeendenden (Wieder-)Eingliederung des Arbeitslosen in Betracht – ist zumutbar?

5. Finanzierung

Wie gestaltet das Recht die Finanzierung der Leistungen? Handelt es sich um Beiträge oder Steuern und wer ist zu ihrer Zahlung verpflichtet? Welche Kausalitätsbeziehungen bestehen zwischen der Realisierung des Risikos und der Finanzierung der Leistungen?

6. Anreize und Sanktionen

Für welches Verhalten sind welche Konsequenzen – Anreize bzw. Sanktionen – vorgesehen? Handelt es sich um situationsendogene und/ oder -exogene Konsequenzen? Wie sind die Anreiz- und Sanktionsregime der Programme gestaltet und gibt es Verbindungen zwischen ihnen? Finden sich im jeweiligen „System der Arbeitsförderung“ programmübergreifende Anreize und/oder Sanktionen? Welche prozessrechtlichen Vorgaben für die Verhängung von Sanktionen bestehen? (Wie) Können die Akteure Sanktionsentscheidungen einer (welcher?) Überprüfung unterziehen und wer entscheidet?

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Kapitel: Länderberichte

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Vereinigte Staaten von Amerika

1.1. Historische Entwicklung

1.1.1. Die Geburtsstunde des modernen Wohlfahrtsstaates

Der moderne U.S.-amerikanische Wohlfahrtsstaat ist in seinem Ursprung die politische Antwort auf die „Great Depression",[1] die am „schwarzen Donnerstag", jenem 24. Oktober 1929, ihren Anfang nahm[2] und weite Teile (nicht nur) der amerikanischen Bevölkerung – insbesondere auch die Mittelschicht – in Arbeitslosigkeit, Armut und Hunger stürzte: Im Jahre 1933 waren 24,9 Prozent der amerikanischen *labor force* (Arbeitskräfte/ Arbeitspotential[3]/ Erwerbspersonen) arbeitslos.[4]

1.1.2. Vom Workhouse über den Welfare- zum heutigen Workfare-State

Mit der Unterzeichnung des *Social Security Act* (SSA)[5] am 14. August 1935 begann die Entwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit in den U.S.A.[6] Der SSA etablierte neben den *Old Age Benefits* (auch *Old Age Insurance* [OAI])[7] – heute *Old Age, Survivors,*

1 So auch *Eichenhofer*, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA, S. 52; siehe zum Folgenden insgesamt *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, 2003.

2 Zur Weltwirtschaftskrise aus wirtschaftsgeschichtlicher Perspektive siehe *Kindleberger*, Die Weltwirtschaftskrise, 1973. U.a. zur *keynesianischen* Erklärung der Weltwirtschaftskrise siehe *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 542 ff.

3 Übersetzt nach *Romain/B*ader/Byrd, Wörterbuch, S. 434.

4 *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 542 ff, insbesondere Tabelle 18.1 auf S. 543. Siehe ferner *VanGiezen/Schwenk*, CWC 2001, S. 20.

5 P.L. 74-271 – 49 Stat. 620.

6 Die besondere Bedeutung der so genannten „New-Deal"-Gesetze für die Entwicklung des U.S. amerikanischen Wohlfahrtsstaates wird vielerorts betont: *Myers*, Social Security, S. 3 ff, *Nash/Pugach/Tomasson*, Social Security, S. 3 ff m.w.N. Zur *Great-Depression* als sozioökonomischem Hintergrund des *New Deal* siehe *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 99 ff sowie sehr übersichtlich *Heale*, Franklin D. Roosevelt, S. 9-15. Zur Mehrdeutigkeit des Begriffs der Sozialen Sicherheit in den U.S.A. siehe nur *Eichenhofer*, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA, S. 95 ff.

7 Title II des SSA of 1935. Zur *Old-Age, Survivors, and Disability Insurance* allgemein siehe *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, The Green Book 2004, Section 1 – Social Security: The Old-Age, and Disability Insurance (OASDI) Programs, *Myers*, a.a.O., S. 23 ff und *Douglas*, Social Security in the United States, S. 129 ff; zu den aktuellen Problemen des Programms *O`Neill*, The Trust Fund, the Surplus, and the Real Social Security Problem, 2004 sowie zur aktuellen Reformdebatte *Social Security Administration*, The Future of Social Security, 2007, *Moynihan/Parsons et al.*, Social Security, 2001 und schließlich zusammenfassend auch *Dünn*, DRV 2005, S. 389 ff; einen detaillierten Überblick über die historische Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung in den U.S.A. einschließlich der aktuellen Reformbestrebungen hinsichtlich einer Privatisierung der Rentenversicherung gibt *Béland*, Social Security, 2005.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

and Disability Insurance (OASDI) – (die Gesetzliche Renten-"versicherung"[8] der U.S.A.), die in föderaler Zusammenarbeit organisierte Arbeitslosenversicherung (*Unemployment Compensation*)[9], das Wohlfahrts-Programm zur Unterstützung und Absicherung bedürftiger minderjähriger Kinder (*Aid to Dependent Children* – ADC; heute *Temporary Assistance for Needy Families* – TANF – oder kurz *welfare*)[10] sowie einige weitere national überformte Sozialleistungsprogramme[11]. OASDI, UC und TANF prägen auch heute noch – wenngleich in vielfach verändertem Erscheinungsbild – die sozialpolitische Landschaft der U.S.A.[12]

Bei den im Vorfeld des SSA seit 1933 von der Roosevelt[13]-Regierung ergriffenen Maßnahmen[14] handelte es sich zum einen um breit angelegte *work-relief*-Programme für arbeitslose Erwerbspersonen[15] und zum anderen um steuernde Eingriffe in das

8 In *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937) hat der *U.S. Supreme Court* die OASDI (noch) nicht als Sozialversicherung betrachtet: „The proceeds of both taxes are to be paid into the Treasury like internal revenue taxes generally, and are not ear marked in any way. […] The first section of this title [Title II] creates an account in the United States Treasury to be known as the 'Old Age Reserve Account'. […] Not a dollar goes into the account by force of the challenged act alone, unaided by acts to follow." Erst in *Flemming v. Nestor,* 363 U.S. 619 (1960) entschied der *Supreme Court*, dass die OASDI eine „Art Sozialversicherung" darstellt: „The Social Security system may be accurately described as a form of social insurance,[…]" (609). Vgl. hierzu sowie zur Frage nach dem Eigentumsschutz von "Rentenanwartschaften" auch *Rounds*, Property Rights: The Hidden Issue of Social Security Reform, S. 69 ff und *Eichenhofer*, ZIAS 1988, S. 247-249.

9 Titles III und IX SSA of 1935. Die Regelungen der „*Unemployment Tax*" wurden am 10. Februar 1939 von Title IX SSA durch den FUTA (P.L. 76-1) als 23. Kapitel in den *Internal Revenue Code* (26 USC) integriert. Zur Geschichte der Gesetzgebung zur Arbeitslosenversicherung siehe vor allem *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, 1986 und zur Geschichte der UI in den U.S.A. allgemein *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 107-214.

10 Title IV SSA of 1935. Die ursprüngliche Ratio des ADC-Programms ist treffend mit folgenden Worten ausgedrückt: "Welfare is a safety net provided by the state to enable a selected segment of the poor maintain a minimal income." (*Barton/Pillai*, Welfare as we know it, S. 13).

11 Vgl. auch *Cimini*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2002, S. 94. Insgesamt sah der SSA of 1935 die Einbindung des Bundes in sieben Programme vor; neben den bereits genannten drei Programmen waren dies: Title I: Old-Age Assistance; Title V: Maternal and Child Welfare; Title VI: Public Health Services sowie Title X: Aid of the Blind.

12 Die jüngsten Bestrebungen zur *devolution* (Dezentralisierung) des amerikanischen Wohlfahrtsstaates haben dieser „Landschaft" wieder ein uneinheitlicheres – von Bundesstaat zu Bundesstaat verschiedenes – Erscheinungsbild gegeben. Zum damit einhergehenden neuen „*constructive federalism*" siehe ausführlich *Sugarman*, Yale J. on Reg. & Pol'y 1996, S. 124 ff.

13 *Franklin D. Roosevelt*, 32. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika von 1933-1945. Zum privaten und politischen Leben *Roosevelt´s* in zeitlicher Abfolge siehe den „*Timechart*" bei *Heale*, Franklin D. Roosevelt, S. XV-XX; zur Person *Roosevelt* siehe ferner *Junker*, Roosevelt, S. 9-20.

14 Für eine übersichtliche Darstellung des „frühen *New Deal*" siehe *Conkin*, FDR and the Origins of the Welfare State, S. 22-52; zur Unterscheidung des frühen vom späten *New Deal* siehe sogleich unten Fn. 41, S. 129.

15 Zentrale Bedeutung kam den staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der *Work Progress Administration* zu, die im Februar 1936 mehr als drei Millionen Arbeiter beschäftigte; *Amenta*, Bold Relief, S. 84 sowie zu den Ursprüngen der amerikanischen *Work and Relief Policy* S. 91 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Marktgeschehen, zu denen auch einige internalisierende sozialrechtliche Gestaltungen gezählt werden können.[16]

Vor 1932 existierten – wenn überhaupt – einzelstaatliche oder kommunale Hilfsprogramme („relief“)[17] die den *deserved poors*, also jenen, die wegen Behinderung, Krankheit oder Alter zur Arbeit nicht in der Lage waren, offen standen (zumeist organisiert in so genannten *poor*- oder *almshouses*).[18] Die Differenzierung zwischen den *deserved* und *undeserved poors* war auch schon im englischen Armengesetz aus dem Jahre 1601 festgeschrieben, nach dem die *able-bodied poors*, also diejenigen die arbeitsfähig waren, zu arbeiten hatten, zur Arbeit „erzogen“ (*workhouses*)[19] oder im schlimmsten Falle inhaftiert wurden.[20] Das englische Armenrecht hatte maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des kolonialen U.S. amerikanischen „Wohlfahrtsstaates“.[21]

Schon Jahre vor der Unterzeichnung des SSA wurde auch in den U.S.A. über Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches und ökonomisches Problem sowie über mögliche Lösungen diskutiert.[22] Erste Erfahrungen mit der Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit in den U.S.A. wurden im Rahmen freiwilliger privater Beschäftigungspläne gesammelt, die von Gewerkschaften („Trade Union Plans“), Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam („Joint Agreement Plan) oder Arbeitgebern alleine („Company Plans“) initiiert wurden.[23] Die Aversion gegen eine starke Bundesregierung stand bis

16 Durch den *Fair Labor Standards Act of 1938* (P.L. 75-718 - 52 Stat. 1060) wurden allgemeinverbindliche Mindestbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse festgelegt sowie ein Mindestlohn, der *federal minimum wage*. Dieser beträgt seit 24. Juli 2007 USD 5,85 (29 USC § 206(a)(1)). Auch die Bundesstaaten haben *state minimum wages* festgelegt (siehe *DOL-Employment Standards Administration (ESA)*, Minimum Wage Laws in the States – July 24, 2007 (veröffentlicht im Internet unter http://www.dol.gov/esa/minwage/america.htm [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]): diese betragen in den Vergleichsbundesstaaten gegenwärtig USD 7,50/ USD 8,00 ab 1. Januar 2008 (CA); USD 6,55/ USD 7,25 ab 7. Januar 2008 (WV) bzw. USD 6,50 USD (WI) .

17 *Brown*, Public Relief, 1929-1939, S. 3 ff, die auch vom “principle of local responsibility” spricht, das in der Armengesetzgebung die Städte und Gemeinden zu den Verantwortungsträgern machte (a.a.O., S. 5).

18 *Katz*, In the Shadow of the Poorhouse, S. 217; überblicksartig *Tanner*, The Poverty of Welfare, S. 13 ff. Als ein frühes “aktivierendes” Konzept zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit kann schon *Locke's* “Bericht über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt” gelesen werden; *Locke*, Report, S. 102 f: “ [A]nd all those who receive such relief from the parishes, we conceive, may be divided into three sorts. First, Those who can do nothing at all towards their support. Secondly, Those who, though they cannot maintain themselves wholly, yet are able to do something towards it. Thirdly, Those who are able to maintain themselves by their own labour.”; siehe auch *Handler*, Social Citizenship, S. 21 mit Verweis auf *Katz*, a.a.O.

19 *Mittelstadt*, from welfare to workfare, S. 113.

20 *Handler/Hasenfeld*, We the Poor People, S. 21 ff sowie zur Entwicklung des vormodernen *welfare state*, S. 26-28 und für eine ausführliche Darstellung des Armenrechts im kolonialen Amerika *Quigley*, U.S.F. L. Rev. 1996, S. 35 ff.

21 *Quigley*, a.a.O., S. 42; *Trattner*, From Poor Law to Welfare State, S. 9 ff.

22 Eine übersichtliche Darstellung dieser Diskussion findet sich bei *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 107 ff. Siehe auch *Nelson*, Unemployment Insurance, Kapitel 6: Wisconsin and the Commons School, S. 104-128.

23 *Malisoff*, PSQ 1939, S. 239 f; *Blaustein*, a.a.O., S. 107 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zum Erlass des SSA einer nationalen Arbeitslosenversicherung entgegen;[24] im Ergebnis bis heute.

Der Bundesstaat Wisconsin führte 1932 als erster Bundesstaat eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung ein[25]; erst ein Jahr später wurde der wirkungsmächtige „Ohio plan" präsentiert[26] und in Antizipation des SSA wurden schließlich ab 1935 in New York (25. April 1935), New Hampshire (29. Mai 1935), Kalifornien (25. Juni 1935) und Massachusetts (12. August 1935) weitere Arbeitslosenversicherungsgesetze verabschiedet.[27]

Das zum Zeitpunkt der Diskussion über den SSA einzige bereits bestehende Arbeitslosenversicherungsgesetz in Wisconsin stand dem vom *Committee on Economy Security*[28] favorisierten „Ohio plan" unvereinbar gegenüber[29]. Da sich in den Beratungen kein Entwurf durchzusetzen vermochte und die bisherige Rechtsprechung des U.S. Supreme Court zu den *New-Deal*-Gesetzen die Bundesregierung in Ungewissheit über die Zulässigkeit einer vom Bund getragenen Arbeitslosenversicherung gelassen hatte[30], entschied sich der Kongress dafür, die Arbeitslosenversicherung (UI) als *federal-state-partnership*

24 *Becker*, Unemployment Insurance Financing, S. 7 f.

25 *Neslon*, Unemployment Insurance, S. 127 f; *Colin*, The Law of Unemployment Insurance in New York, S. 6 sowie *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 4.

26 Beim „*Ohio plan*" handelte es sich lediglich um einen Plan, der in Ohio und mehreren anderen Staaten zwar als Gesetzesentwurf eingebracht, aber nirgendwo verabschiedet worden ist. Vgl. *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 119 ff. Der Plan sah einen so genannten „*pooled fund*" vor, in den sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer einzahlen sollten; siehe dazu *Nelson*, Unemployment Insurance, S. 173 ff sowie S. 233 (Appendix 2 – Excerpts from the Report of the Ohio Commission, 1932) sowie unten Fn. 33.

27 *Malisoff*, PSQ 1939, S. 252; *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 4. Zu den Hauptvorschriften des Wisconsin Unemployment Compensation Act siehe *Blaustein*, a.a.O., S. 117 f. Im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts wurden etliche Kommissionen zum Aufbau einer Arbeitslosenversicherung (sowohl auf Ebene des Bundes – das *Committee on Economic Security* (*CES*); siehe dazu vor allem *Witte*, The Development of the Social Security Act, 1962 – als auch auf Ebene der Bundesstaaten [genannt sei nur die Ohio Commission; vgl. *Ohio Commission on Unemployment Insurance*, Report, Part I, 1932 und Report, Part II, 1933]) gebildet sowie eine Vielzahl von Gesetzesentwürfen zum Aufbau einer Arbeitslosenversicherung in verschiedene Parlamente eingebracht; für einen detaillierten Nachweis *Blaustein*, a.a.O., S. 118-121 zu den Aktivitäten der einzelnen Bundesstaaten und S. 121-127 zu den Aktivitäten auf Bundesebene. Siehe zudem zum Arbeitslosenversicherungsgesetz des Bundesstaates New York *Colin*, The Law of Unemployment Insurance in New York, S. 6.

28 Siehe den Bericht des *CES* an Präsident Roosevelt vom 15. Januar 1935; veröffentlicht im Internet unter http://www.ssa.gov/history/reports/ces/ces.html (zuletzt abgerufen am 26. November 2007).

29 Grund für die Präferenz des CES für den *Ohio plan* war, dass dieser im Gegensatz zum Unemployment Compensation (UC)-Gesetz von Wisconsin „*pooled funds*" vorsah, was einer wirklichen versicherungsmäßigen Risikoverteilung entsprach; *Malisoff*, PSQ 1939, S. 398 ff; *Nelson*, Unemployment Insurance, S. 183 f sowie S. 232 ff.

30 Noch in den Jahren 1935 und 1936 verwarf der *U.S. Supreme Court* eine Reihe von *New Deal*-Gesetzen als verfassungswidrig mit der Begründung, dass der Bundesregierung die erforderliche Kompetenz fehle; siehe im einzelnen unten Fn. 53, S. 131.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auszugestalten, sprich den Bundesstaaten zumindest formell[31] die Freiheit einzuräumen, über die Einführung einer Arbeitslosenversicherung zu entscheiden, und ihnen weite versicherungstechnische Gestaltungsräume zu belassen.[32]

So kam die Bundesregierung auch umhin, den Streit über die konkurrierenden Versicherungsmodelle[33] entscheiden zu müssen. Noch heute finden sich in den UI-Gesetzen der Bundesstaaten Elemente des auf *John R. Commons*[34] zurückgehenden, arbeitgeber-

31 In Wirklichkeit "zwang" die Bundessteuer und die Möglichkeit des 90 prozentigen *tax offset* für Arbeitgeber in Bundesstaaten mit anerkanntem UI-Gesetz die Bundesstaaten zum Handeln. Innerhalb von zwei Jahren verfügten alle Bundesstaaten über ein anerkanntes UI-Gesetz; *Malisoff*, PSQ 1940, S. 249.

32 *Nelson*, Unemployment Insurance, S. 199: "Such an act [Arbeitslosenversicherungsgesetz, das auf einer „*tax-offset*"-Idee basiert, wie heute der FUTA] would have two important effects: it would limit interstate competition, since all employers would be subject to the federal tax, and it would base the unemployment insurance system on a state rather than national legislation. By permitting a wide variety of state systems it would also protect the Wisconsin act from compulsory pooling." Siehe auch *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 157 und *O'Leary/Straits*, Intergovernmental Relations and Employment Policy, S. 15.

33 Diese stammten zum einen von *John R. Commons*, der den jeweiligen Arbeitgeber als Herr über die Beschäftigungslage in seinem Betrieb betrachtete und deshalb die Arbeitgeber in der Verantwortung für die Entstehung bzw. Prävention von Arbeitslosigkeit sah, und zum anderen von *William M. Leiseron*, der sich zum bedeutendsten Kritiker der Schule von Wisconsin aufgeschwungen und auch in der *Ohio Commission on Unemployment Insurance* mitgewirkt hatte. *Commons* Ansatz zeichnet sich durch sein präventives Design aus; seine Meinung und die seiner Schüler war es, dass ein UC-System an erster Stelle „*management incentives*" zur Stabilisierung der Belegschaft und nur an zweiter Stelle Lohnersatzleistungen vorzusehen habe; jeder Arbeitnehmer sollte nur für *seine* (die durch ihn verursachte) Arbeitslosigkeit aufzukommen und diese Kosten bei der Preisgestaltung seiner Produkte zu berücksichtigen haben. Das UC Gesetz Wisconsins von 1932 sah deshalb auch individuelle Arbeitgeberkonten vor, aus denen nur Leistungen an die Arbeitslosen (bei Unterdeckung der Konten vermindert, bei ihrer Erschöpfung gar reduziert auf Null) geleistet wurden, die ursprünglich beim jeweiligen Arbeitgeber beschäftigt waren. *Leiseron* hingegen favorisierte einen gemischten Beitragsfonds (auch wenn er sich mit seinem Vorschlag in Ohio nicht durchsetzen konnte), aus dem die Leistungen an alle anspruchsberechtigten Arbeitslosen gezahlt werden sollten; der Professor am Antioch College erkannte das Problem der Arbeitslosigkeit bereits in seiner ganzen makroökonomischen Dimension, die klare Kausalbeziehungen verschleierte, und betonte deshalb den Lohnersatz als erstes Ziel einer Arbeitslosenversicherung. Vgl. hierzu *Schlabach*, Rationality and Welfare, Chapter 7: The Experts` Two Designs (http://www.ssa.gov/history/reports/schlabachc7.html), m.w.N. sowie *Blaustein*, a.a.O., S. 119, Fn. 14 und 15.

34 *John R. Commons* war als Begründer der „*Wisconsin School*" und als „führender Kopf der Arbeitslosenversicherungsbewegung" (siehe *Schlabach*, a.a.O.) maßgeblich an der Gestaltung der Arbeitslosenversicherung in Wisconsin – dem Prototyp der U.S. amerikanischen UI – beteiligt; siehe hierzu *Commons* selbst: *ders.*, Myself, 1934 sowie *Schlabach*, a.a.O. Im Jahre 1921 schrieb *Commons*: „These theories and practises in Europe have been based upon the idea, first that unemployment is something that cannot be prevented, that it is inevitable, and that, this being the case, a philanthropic system to aid working people when out of work should be established; second that the state should both contribute to the fund and operate the insurance Business. The Huber Bill, introduced in Wisconsin, abandons the idea that the state can operate the system successfully or that trade unions can operate it. It starts on the idea that the modern business man is the only person, who is in the strategic position and has the managerial ability capable of preventing unemployment. In other words the system proposed is exactly like that of the workman´s accident compensation law of this state. A mutual insurance company is created, operated and

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nahen Präventionsmodells[35] und des arbeitnehmerorientierten Versicherungs- bzw. Bewältigungsansatzes *William M. Leiseron´s*. *Commons* favorisierte in Abgrenzung von den europäischen Arbeitslosenversicherungsprogrammen der damaligen Zeit eine eindeutige, der U.S. Amerikanischen Unfallversicherung vergleichbare Verantwortungszuschreibung[36]:

> „As I see it, their [European countries] experiments were defective in that they placed the responsibility upon the wage-earners and upon the state instead of solely upon the employers. St. Gall, in Switzerland, twenty-five years ago placed the responsibility solely upon the wage-earners. The experiment broke down within two years. Then the Ghent system, which has spread over Belgium, Denmark and Norway, placed the responsibility on the wage-earners, but added state or municipal subsidies. England followed, ten years ago, by placing the responsibility jointly on wage-earners, the state and the employers. But neither the wage-earners nor the state can prevent unemployment. All they can do is partly to relieve it. Hence their experiments are paternalistic and philanthropic. But the business-like way of doing it is to place the responsibility on the business man who alone are in a position to prevent it."[37]

Zwei Jahre vor der Verabschiedung des SSA, im Juni 1933, passierte der erstmalig 1928 im Entwurf behandelte *Wagner-Peyser Act* den Kongress,[38] der ein bundesweites Systems von „public employment offices" und den „United States Employment Service" vorsieht (heute kodifiziert in 29 USC 49 ff.) und damit auch die administrativen Grundlagen für das (spätere) *Unemployment Compensation* (UC)-System liefert(e).[39]

Die sozialpolitischen Maßnahmen der *Roosevelt*-Regierung auf Bundesebene[40] – der so genannte *New Deal*[41], zu dem auch der SSA zählt – waren zur Zeit ihrer Realisierung

---

managed solely by the employers. The company is created upon the same principle as the state´s accident compensation law. The employers establish their own premiums, supervised by the state insurance board; they pay out the benefits to the workmen exactly as they pay out the benefits under the accident compensation law. The only difference is that instead of the doctor who cures the man from accidents, the bill provides an employment officer who finds the man a job. The system avoids what might be called the socialistic and paternalistic schemes of Europe. It's a capitalistic scheme. It avoids the socialistic scheme, in that the state does not go into the insurance business; it avoids the paternalistic scheme in not paying out relief for an inevitable accident. It induces the business man to make a profit or avoid loss by efficient labor management. It places the compensation so low that the workman has no expectation of more than enough to pay his rent." (*Commons*, Unemployment – Compensation and Prevention, S. 293 f). Siehe auch *Becker*, Unemployment Insurance Financing, S. 8 ff.

35 Siehe schon *Commons*, A.L.L. Rev. 1922, S. 15 ff sowie *Malisoff*, PSQ 1939, S. 577: „In the first Wisconsin bills, benefits were obviously regarded as a very incidental phase of the contemplated unemployment prevention system.".

36 *Malisoff*, PSQ 1939, S. 243; *ders.*, PSQ 1939, S. 392.

37 *Commons*, A.L.L. Rev. 1922, S. 21.

38 P.L. 73-30; *Nelson*, Unemployment Insurance, S. 198.

39 Das hierin ruhende Potential wurde 1933 noch kaum erkannt (*Nelson*, a.a.O.), gewann aber in der weiteren Entwicklung des UC-Systems zunehmend an Bedeutung.

40 In den Bundesstaaten existierten teilweise schon vor der *Great Depression* soziale Sicherungssysteme und wohlfahrtsstaatliche Programme. Eine Übersicht findet sich bei *Nash/Pugach/Tomasson*, Social Security, S. 7.

41 Zur Entwicklung der Sozialhilfe während des New Deal siehe *Brown*, Public Relief 1929-1939, S. 85 ff sowie zur Sozialpolitik des *New Deal* siehe nur *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 96 ff; der *New Deal* wird regelmäßig in einen frühen oder ersten (1933-1934)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht unumstritten. Doch hatte *Roosevelt* im Präsidentschaftswahlkampf 1932 nachdrücklich für eine größere Verantwortung der Bundesregierung für die Lösung der sozioökonomischen Probleme der Weltwirtschaftskrise in den U.S.A. geworben,[42] und hierfür den Wählerauftrag erhalten. Das unvorstellbare Leid, dem sich zu immer größeren Teilen auch der U.S. amerikanische Mittelstand durch die Weltwirtschaftskrise ausgesetzt sah,[43] war der Keim für die breite Unterstützung der Sozialpolitik *Roosevelt´s* und die Voraussetzung für die Akzeptanz der Ausweitung der „Macht" des *federal government*. Von ihren Widersachern wurden die sozialpolitischen Aktivitäten der Regierung *Roosevelt* als totalitärer und/ oder sozialistischer Angriff auf die amerikanische Demokratie und das Wertesystem der U.S.A. gebrandmarkt und rhetorisch emphatisch bekämpft[44]; *Roosevelt* hingegen sah sich selbst in der Tradition des liberalen amerikanischen Individualismus[45] und Pragmatismus verhaftet.[46]

Tatsächlich sind der SSA und mit ihm die meisten der noch heute existierenden wohlfahrtsstaatlichen Programme der Vereinigten Staaten von Amerika das Ergebnis

---

und einen späten oder zweiten *New Deal* (1935-1938) aufgegliedert; Merkmal des frühen *New Deal* ist die Fokussierung auf wirtschaftspolitische Maßnahmen; Merkmal des späten *New Deal* die sozialpolitische Ausrichtung der politischen Maßnahmen wie die Einführung der Sozialversicherungszweige für die Risiken Arbeitslosigkeit und Alter durch den SSA; *Hudspeth*, The Roosevelt Court and the Changing Nature of American Liberalism, S. 217 ff.

42 *Schild*, a.a.O., S. 112.

43 Die Zahl der Arbeitslosen in den U.S.A. zur Zeit der Beratung über den SSA 1934/ 1935 wird auf 11 bis 15 Millionen geschätzt; *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 1. Zu den Lebensverhältnissen zur Zeit der Great Depression in den U.S.A. siehe nur *Steinbeck*, Die Früchte des Zorns, (The Grapes of Wrath, 1939), 1985, auf den auch *Eichenhofer*, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA, S. 54 hinweist; der Roman des späteren Literaturnobelpreisträgers ist in den Jahre 1936/1937 entstanden und schildert plastisch die mit der Weltwirtschaftskrise einher gegangenen Verwerfungen in der U.S. amerikanischen Gesellschaft; siehe etwa zur Landflucht S. 334-337. Eindrucksvoll ist auch das bei *Conkin*, FDR and the Origin of the Welfare State, abgedruckte *„Essay in Photographs*", S. 86 ff.

44 So äußerte sich etwa der New Yorker Kongressabgeordnete *Daniel Reed* zur Einführung der Rentenversicherung mit den Worten: „The lash of the dictator will be felt, and 25 million American citizens will for the first time submit themselves to a fingerprint test." Zitiert nach *Altmeyer*, The Formative Years of Social Security, S. 38. Einen Überblick über die kritischen Stimmen gibt *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 122 ff m.w.N.

45 So etwa in seiner *State of the Union Message* vom 4. Januar 1935: „Continued dependence upon relief induces a spiritual and moral disintegration fundamentally destructive to the national fiber. To dole out relief in this way is to administer a narcotic, a subtle destroyer of the human spirit. It is inimical to the dictates of sound policy. *It is in violation of the traditions of America. Work must be found for able-bodied but destitute workers.*" (Keine Hervorhebungen im Original; *Roosevelt*, Annual Message to Congress, January 4th, 1935, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project, [online], http://www.presidency.ucsb.edu, [zuletzt abgerufen am 26. Juli 2007]). Zur Einordnung des *New Deal* in die liberale Tradition der U.S.A. *Hartz*, The Liberal Tradition, S. 259 ff; *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 10 ff sowie auch *Mead*, Beyond Entitlement, S. 10 ff.

46 *Roosevelt*, Address Oglethorpe University, vom 22. Mai 1932, Abs. 23: "The country needs and, unless I mistake its temper, the country demands bold, persistent experimentation. It is common sense to take a method and try it: If it fails, admit it frankly and try another…" (*Roosevelt*, Address at Oglethorpe University, May 22, 1932, veröffentlicht im Internet unter http://newdeal.feri.org/speeches/1932d.htm [zuletzt abgerufen am 26. Juli 2007]).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Streits über die Grundwerte der amerikanischen Gesellschaft[47] – genauer über die Vereinbarkeit des *Welfare State* mit dem *American Way of Life*[48] und der protestantischen Arbeitsethik[49]. Mit dem *New Deal* änderte sich auch, wenngleich langsam, das Verfassungsrecht der U.S.A.;[50] nicht durch *amendments* oder politischen Umsturz, sondern durch gewandelte richterliche Auslegung[51] im Lichte der Weltwirtschaftskrise und ihrer sozialpolitischen Bewältigung. So fand die Rolle des *federal government* eine neue verfassungsrechtliche Definition.[52] Noch 1935 und 1936 hatte der U.S. Supreme Court eine Reihe von *New Deal*-Programmen für verfassungswidrig erklärt.[53]

In der ersten Radioansprache seiner zweiten Amtszeit kündigte der durch ein phänomenales Wahlergebnis im Amt bestätigte *Roosevelt*[54] ein Gesetz zur Reform der Bun-

47 Vgl. *Conkin*, FDR and the Origins of the Welfare State, S. 54 ff.

48 So auch *Junker*, Roosevelt, S. 60; zum *American Way* siehe aber auch *Diamond*, Ethics and Politics, insbesondere S. 72: "[I]t is easy to be concerned only with the foundation and to settle for a form of liberty that consists only in the free play of raw self-interest. But this is to ignore the subtle ethical demands of the American political order." Zur Veranschaulichung der moralischen Grundlagen der U.S.A. siehe die Beiträge in *Horwitz* (ed.), The Moral Foundations of the American Republic, 1977, vor allem *ders.*, John Locke and the Preservation of Liberty, S. 129 ff und *Barber*, The Compromised Republic, S. 19 ff. Zum Erbe *Locke´s* siehe außerdem *Hartz*, The Liberal Tradition, S. 3 ff und im Kontext zum *New Deal*, S. 259-283.

49 Zur protestantischen Arbeitsethik siehe *Barbash*, Which Work Ethic?, S. 231 ff sowie schon *Weber*, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, S. 69 ff; zum Spannungsverhältnis zwischen Arbeitsethik und Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit *Furnham*, The Protestant Work Ethic, S. 175 ff sowie *Segalman*, JSI 1968, S. 125 ff. Sodann zu Problemen der amerikanischen Arbeitsethik im Zusammenhang mit der *Welfare Reform* von 1996 *Schorr*, Work Ethic in America, S. 15 ff.

50 Ein abrupter *"switch in time"* (*Corley*, Was There a Constitutional Revolution in 1937?, S. 36) war diese Neudefinition der Kompetenzen des *federal government* – wie gleich noch darzustellen sein wird – nicht, vielmehr vollzog sich der Wandel in der Verfassungsrechtsprechung des U.S. Supreme Court über einen längeren Zeitraum. Letztere Ansicht vertretend etwa *Schild,* Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 72 f und – wenngleich nicht ausdrücklich – im Ergebnis auch *Eichenhofer*, Das Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 64 f.

51 Siehe zur Änderung der Rechtsprechung des *U.S. Supreme Court* nur *Sunstein*, The Second Bill of Rights, S. 28 ff sowie die auch dort zitierten Entscheidungen *Adkins v. Children's Hospital*, 261 U.S. 525 (1923) und *West Coast Hotel v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937) zur Verfassungsmäßigkeit der Mindestlohngesetzgebung des Kongresses.

52 *Parrish*, The Great Depression, the New Deal, and the American Legal Order, S. 377; vgl. auch *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 101 f.

53 *Panama Refining v. Ryan* 293 U.S. 388 (1935); *Schechter Poultry Corporation v. United States*, 295 U.S. 495 (1935); *Railroad Retirment Board v. Alton Railroad*, 295 U.S. 330 (1935); *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936); *Carter v. Carter Coal Co.*, 298 U.S. 238 (1936); *Morehead v. New York Tipaldo*, 298 U.S. 587 (1936).

54 *Roosevelt* hatte in der Präsidentschaftswahl 1936 mit 98,5 Prozent Wahlmännerstimmen und 60,8 Prozent der Wählerstimmen einen „landslide victory" errungen (Datenquelle: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/showelection.php?year=1936 [zuletzt abgerufen am 2. Februar 2006]), der als eindeutige Zustimmung der Bevölkerung zur Sozialpolitik *Roosevelt* gewertet werden musste; vgl. *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 64.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

desgerichtsbarkeit - den so genannten *court-packing-plan* – an[55], um „all diese Gerichte [alle Bundesgerichte] durch eine permanente Infusion neuen Blutes zu stärken".[56] Beschädigt musste der Präsident seinen Vorschlag zwar kurze Zeit später wieder zurücknehmen,[57] gleichwohl gab der U.S. Supreme Court seinen Widerstand gegen den (späten) *New Deal* – nun auch im Entscheidungstenor[58] – auf und bestätigte schließlich die Verfassungsmäßigkeit der unter dem SSA errichteten Programme und den neuen „cooperative federalism".[59]

Doch die Rechtsprechungsänderung des U.S. Supreme Court ist weniger auf die Drohkulisse des erfolglosen *court-packing-plan* zurückzuführen als vielmehr auf ein langsame Umschwenken des „unentschiedenen" Richters *Roberts*,[60] das sich schon vor

55 *Roosevelt*, Fireside Chat on Reorganization of the Judiciary vom 9. März 1937, veröffentlicht im Internet unter http://hpol.org/fdr/chat (zuletzt abgerufen am 25. August 2005).

56 Der am 5. Februar 1937 an den Kongress übermittelte Gesetzesentwurf sah vor, die maximale Zahl der Bundesrichter zu erhöhen und dem Präsidenten die Möglichkeit einzuräumen, für jeden amtierenden Bundesrichter, der das 70. Lebensjahr erreicht hatte und darüber hinaus im Amt verbleiben wollte, einen weiteren Richter zu benennen. Insgesamt sollte der Präsident die Zahl der Bundesrichter durch solche Benennungen um maximal fünf erhöhen, wobei die Zahle der Richter des Supreme Courts auf insgesamt fünfzehn festgeschrieben war: „A part of the problem obtaining a sufficient number of judges to dispose of cases is the capacity of the judges themselves. This brings forward the question of aged or infirm judges – a subject of delicacy and yet one which requires frank discussion. In exceptional cases, of course, judges like other men, retain to an advanced age full mental and physical vigor. Those not so fortunate are often unable to perceive their own infirmities." Zitiert nach *Leuchtenburg*, The Supreme Court Reborn, S. 133 f. Zum *court packing plan* allgemein *Lockhart/Kamisar/Choper/Shiffrin/Fallon*, Constitutional Law, S. 86 m.w.N.

57 *Conkin*, FDR and the Origins of the Welfare State, S. 92: "[T]he Court battle was a struggle in power politics as well as in grand principles of government. The Court won and Roosevelt lost. […] Just as Roosevelt found the limits of his power in the Court fight, so the Supreme Court probed its limits in the thirties. The Supreme Court, as the President, had a limited amount of power. Back to both, back of a balanced system of government, were the beliefs and habits of the people.".

58 Schon zuvor hatten Richter immer wieder in Sondervoten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihrer Überzeugung von der Verfassungsmäßigkeit *per curiam* aufgehobener *New Deal*-Gesetze unter Hinweis auf die richterliche Selbstbeschränkung Ausdruck zu verleihen: Vgl. dazu *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 64. In dem auch dort zitierten, weil paradigmatischen Sondervotum von Richter *Stone* in U*nited States. v. Butler* 297 U.S. 1 (1936), dem auch die Richter *Brandeis* und *Cardozo* beigetreten sind, heißt es: „For the removal of unwise laws from the statute books appeal lies, not to the courts, but to the ballot and the process of democratic government." (297 U.S. 1, 325).

59 *Carmichael v. Southern Coal and Coke and Gulf States Paper* 301 U.S. 495 (1937); *Steward Machine Co v. Davis* 301 U.S. 548 (1937); *Helvering v. Davis* 301 U.S. 619 (1937); *Annaheim*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 42 f. Der Wandel in der Ansicht des Gerichts vollzog sich in *West Coast Hotel Co. V. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937): In dieser Entscheidung bestätigte der Supreme Court zum ersten Mal ein staatliches Mindestlohngesetz. Dazu ausführlich *Fisher*, American Constitutional Law, S. 472 f m.w.N. und auch *Brugger*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, S. 99. Siehe auch *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 73.

60 Zu *Justice Roberts* und seiner Position bei vorausgegangenen Entscheidungen *Fisher, a.a.O.*, S. 1178 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Verkündung des *Rooseveltschen* Reformplanes angekündigt hatte,[61] sowie schließlich auf das Ausscheiden des konservativen Richters *Willis Van Devanter*.[62]

Im Jahre 1938 wurde durch den *Fair Labor Standards Act* auch ein Mindeststundenlohn für die U.S.A. festgesetzt.[63] Mit dem Eintritt der U.S.A. in den zweiten Weltkrieg 1941 setzte ein „unglaubliches Wachstum" ein;[64] das nach Bewältigung der Umstellungsprobleme von der „Kriegswirtschaft" in eine Friedenswirtschaft[65] ab der zweiten Hälfte der vierziger Jahre in einen stabilen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung mündete.[66] Die maßgeblichen Programme des SSA überdauerten die wirtschaftliche Wiederbelebung der Nachkriegszeit und fanden sogar manche Erweiterung.[67] Mit dem *Servicemen´s Readjustment Act of 1944*[68] („GI-Bill of Rights") wurde die Grundlage für die Zahlung einer wöchentliche *readjustment allowance* an aus dem Zweiten Weltkrieg heimkehrende Wehrpflichtige in Höhe von USD 20.- für einen Zeitraum von maximal 52 Wochen geschaffen.[69] Die von *Roosevelt* in seiner *State of the Union Address* vom 11. Januar 1944 vorgestellte *Second Bill of Rights* fand hingegen keine Realisierung.[70]

Als *Truman*[71] 1945 die Regierungsgeschäfte übernahm, setzte er im wesentlichen die Sozialpolitik seines Vorgängers fort: 1945 brachte die Regierung einen Entwurf für ein

61 Zur Entwicklung der Rechtsprechung des *U.S. Supreme Court* und der Bedeutung der Anwesenheit der Richter *Roberts* und *Hughes* vgl. *Corley*, Was There a Constitutional Revolution in 1937?, S. 52 f. 1937 verabschiedete der U.S. Kongress schließlich eine Reform des Pensionsrechts für Bundesrichter, demzufolge die Pensionszahlungen den aktiven Bezügen entsprachen. Am 2. Juni 1937 schließlich ließ sich *Justice Van Devanter* von diesem Angebot überzeugen und schied aus Altersgründen aus; *Van Devanter* hatte als einziger Richter kein Mehrheitsvotum in den maßgeblichen Entscheidungen verfasst, siehe wiederum *Corley*, a.a.O., S. 53, der an dieser Stelle auch auf die Entscheidung *N.L.R.B. v. Jones and Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937) als *turning point* der „Revolution" von 1937 hinweist.

62 *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 73. Siehe nur beispielhaft die abweichende Ansichten des Richters *Van Devanter* in *Steward Machine Co v. Davis*, 609 ff. bzw. des Richters *Southerland* in *Carmichael v Southern Coal*, 527 ff, der *Van Devanter* zustimmte.

63 Siehe oben Fn. 16, 126.

64 *Conkin*, FDR and the Origin of the Welfare State, S. 77.

65 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 184 sowie zu den gesetzlichen Maßnahmen zur Planung der Nachkriegsphase S. 181 ff.

66 Vgl. *Rosenberg*, American Economic Development since 1945, S. 44: Das durchschnittliche jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1948 und 1959 in den U.S.A. lag bei über 3 Prozent. Während des Krieges war die Zahl der Arbeitslosen in den U.S.A. deutlich zurückgegangen – 1942 lag die Arbeitslosenquote bei gerade einmal 2 Prozent; *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 146 m.w.N.

67 *Trattner*, From Poor Law to Welfare State, S. 309.

68 P.L. 78-346.

69 Das so genannte *Servicemen´s Readjustement Allowances* Programm*; Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 181 f und 198 f. Ferner räumte das Gesetz den Heimkehrern Rechte auf weitere Leistungen ein, wie Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder medizinische Leistungen, für die bis zum Ablauf des Programms beinahe 15 Milliarden U.S. Dollar ausgegeben wurden (*Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 151, der auch auf den Erfolg der Bildungsunterstützung hinweist). Vgl. das Programm in den Kontext mit der *comprehensive welfare*-Bewegung stellend *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 30.

70 Abgedruckt bei *Sunstein*, The Second Bill of Rights, S. 235 ff.

71 Der Demokrat *Harry S. Truman* war von 1945-1953 der 33. Präsident der U.S.A.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Krankenversicherungsgesetz in den Kongress ein, der aber am Widerstand der Republikaner scheiterte,[72] die den Plan als sozialistisch geißelten: „It's the most socialist bill Congress ever discussed"[73].

Mit dem *Employment Act of 1946*[74] versuchte die Regierung ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern und damit die Nachkriegsrezession abzufedern:[75] Das Gesetz sah verschiedene Beschäftigungsprogramme für die heimkehrenden amerikanischen Soldaten vor, um ihnen eine rasche Eingliederung in zivile Jobs zu ermöglichen.

Auch nach seiner Wiederwahl im Jahre 1948 konnte *Truman* den überarbeiteten Gesetzesentwurf für eine Krankenversicherung nicht durchsetzen.[76] Nach einer Entscheidung des U.S. Supreme Court[77] über die Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs in FUTA und SSA glich der Gesetzgeber 1948 die Arbeitnehmer-Definition im FUTA dem „common law control test" an,[78] wodurch circa 500.000 Erwerbspersonen ihren UI-Schutz verloren.[79] 1950 wurde die so genannte „caretaker provision" in den SSA eingefügt: den Bundesstaaten war fortan erlaubt, als Empfänger von ADC-Leistungen neben leiblichen Elternteilen – zumeist der Mutter – auch einen weiteren erwachsenen *caretaker* festzulegen.[80]

Die *Eisenhower*[81]-Regierung konnte sich angesichts der relativ guten sozioökonomischen Rahmenbedingungen der 1950er Jahre verstärkt der Außenpolitik widmen.[82] Mit

72 *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 188.

73 So der republikanische Senator *Robert Taft* in einer Anhörung zum Gesetzesentwurf, zitiert nach *Schild*, a.a.O.

74 P.L. 79-304. Zum Hintergrund des Gesetzes – vor allem den Entwurf des *Full Employment Act of 1945* – siehe *Santoni*, FRBSLR 1986, S. 9 ff. Der ebenfalls durch den *Employment Act of 1946* eingerichtete *Council of Economic Advisor* und die dem Präsidenten auferlegte Berichtspflicht hatte zumindest den „Effekt of raising the economic literacy in the United States." (a.a.O. S. 15).

75 *O'Leary/Straits*, Intergovernmental Relations and Employment Policy, S. 4 f.

76 *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 189.

77 *U.S. v. Silk*, 331 U.S. 704 (1947). Ein Kohlenhändler und ein Umzugsspediteur hatten in den Ausgangsfällen zu dieser Berufungsentscheidung des U.S. Supreme Court auf die Rückzahlung ihrer FUTA- und FICA-Steuern geklagt, die diese für Entladearbeiter („*unloader*") und Lastkraftwagenfahrer („truckmen") an die Bundesregierung zahlen mussten, weil die Steuerverwaltung diese als versicherungspflichtige Arbeitnehmer (*employees*) einstufte (706-710). In der Vorinstanz war diese Klassifizierung unter Anwendung des „*common law control-test*" aufgehoben worden; der Supreme Court hat in seiner Entscheidung das Bestehen einer *employer-employee*-Beziehung mit Verweis auf die besondere Schutz- bzw. Hilfsfunktion des SSA über den *control-test* ausgeweitet (hinsichtlich der Entladearbeiter siehe 717 f: „They had no opportunity to gain or lose except from the work of their hands and these simple tools. That the unloaders did not work regularly is not significant. They did work in the course of the employer's trade or business. This brings them under the coverage of the Act. They are of the group that the Social Security Act was intended to aid.") und die vorinstanzliche Entscheidung *United States v. Silk*, 10 Cir., 155 F.2d, 356 teilweise aufgehoben.

78 P.L. 80-642; *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 197 f.

79 *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 45; das Gesetz wurde über das Veto von Präsident *Truman* gemäß Artikel I, Abschnitt 7, Absatz 2 der Verfassung der Vereinigten Staaten mit einer 2/3 Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses erlassen. Vgl. *Blaustein*, a.a.O., Fn. 12.

80 Vgl. *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 175.

81 Der Republikaner *Dwight (David) Eisenhower* war von 1953-1961 der 34. Präsident der U.S.A.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dem Ende des Koreakrieges 1953 galt es abermals, eine Kriegs- in eine Friedenswirtschaft zu überführen[83]: Das Arbeitslosenversicherungssystem konnte dank der komfortablen Reserven, die in den staatlichen Fonds während der vierziger Jahre angesammelt worden waren, seiner antizyklischen Funktion[84] in den Rezessionen 1953/54 und 1975/58[85] gerecht werden. Allerdings zeigte sich während der Rezession 57/58, dass eine überraschend große Zahl der versicherten Arbeitslosen ihre Leistungsansprüche (die mögliche Leistungsdauer unter den staatlichen *UI-laws* lag damals bereits bei durchschnittlich 26 Wochen) erschöpften (sog. „exhaustees"), weshalb die Bezugsdauer erstmalig temporär ausgeweitet wurde.[86]

In den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts begann das ADC-Programm in der Öffentlichkeit zunehmend auf Kritik zu stoßen, da sich die demographische Zusammensetzung der ADC-Empfänger verändert hatte.[87] Zu einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates kam es aber auch zur Zeit der ersten republikanischen Präsidentschaft seit dem *New-Deal* nicht. Im Gegenteil: die positiven Erfahrungen mit OAI und UC gepaart mit dem relativen Wohlstand der fünfziger Jahre führten zu einem „schleichenden" Ausbau der bestehenden Sozialversicherungssysteme[88]. *Eisenhower* unternahm 1954 ferner eine Ini-

82 Ähnlich auch *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 163.

83 Nach dem Vorbild des *Servicemen´s Readjustement Allowances* Programms wurde 1952 auch für die Veteranen des Korea-Krieges ein *Unemployment Compensation for Veterans* (UCV) aufgelegt (Title IV, *Veteran´s Readjustment Assistance Act of 1952* [P.L. 82-550]; *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 199.

84 Die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung zählt zu den Hauptzielen des U.S. amerikanischen UC-Systems; *O'Leary/Straits*, Intergovernmental Relations and Employment Policy, S. 14. A.A. *Malisoff*, The Journal of Insurance 1962, S. 203: "Unemployment Insurance should not be assigned an economic ball-carrying role in recession. Its economic effects are by-products, not prime objectives of the program.".

85 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 189 ff.

86 *Blaustein*, a.a.O., S. 200 ff. Der *Temporary Unemployment Compensation Act of 1958* (P.L. 85-441) ermöglichte die Zahlung von *extended benefits* in Höhe der *regular benefits* für die Hälfte der regulären Bezugsdauer, maximal jedoch 13 Wochen, durch zinsfreie Vorschüsse des FUTA-Steuerkredits, die durch eine progressive Reduzierung des *tax-credits* durch die Arbeitgeber ab 1963 zurückzuführen waren. 17 Bundesstaaten machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

87 Vgl. *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 3, 41, 43 ff; "Divorced, deserted, and unmarried mothers with moral, social, and psychological impairments were entering the program and creating a public relations problem for ADC." (S. 41); dem ADC Programm lagen die *mothers´ pensions*-Programme der *Progressive Era* zu Grunde, die Unterstützung an diejenigen Mütter leisteten, die den männlichen „*breadwinner*" durch Tod (80% Prozent der Empfänger im Jahre 1933) oder Erwerbsunfähigkeit verloren hatten (S. 3). Ein weiterer Grund für die abnehmende Popularität des ADC Programms war der Anstieg der Leistungsempfängerzahlen (siehe dazu unten Tabelle 17, S. 446); 1957 avancierte ADC zum größten SSA-Programm; *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 24. Zu den *mother´s pension*-Programmen *Brown*, Public Relief 1929-1939, S. 26-32.

88 In der Arbeitslosenversicherung wurden in den 50er Jahren im wesentlichen drei Reformgesetze verabschiedet: Zum einen wurden 1954 durch den so genannten „*Reed Act*" (*Employment Security Administrative Financing Act of 1954* – P.L. 83-567) alle FUT-Zahlungen, die zur Deckung der Verwaltungskosten dienten, direkt dem UTF zugeführt („*earmarked*") – ursprünglich waren alle Einnahmen aus der FUT dem allgemeinen Staatshaushalt zugeflossen (dies hatte nicht zuletzt verfassungsrechtliche Gründe; *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 210); Überschüsse wur-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tiative zur Ausdehnung des Krankenversicherungsschutzes auf breitere Bevölkerungsteile; sein Vorschlag, private Versicherungspolicen staatlich zu fördern, scheiterte aber ebenso wie ein späterer Kompromissvorschlag, ein staatliches Rückversicherungssystem zu etablieren, am Widerstand der medizinischen Industrie.[89]

Dem ADC-Programm wurde 1956[90] ein neuer Zielkatalog[91] vorangestellt, der das Programm nicht nur (zumindest semantisch) in ein Familienprogramm verwandelte, sondern die „wirtschaftliche" und „persönliche Unabhängigkeit" zu seinem Leitstern erhob.[92] Der Zielkatalog ist die erste gesetzliche Manifestation des „rehabilitation"-Ansatzes, wie er von den „welfare-thinktanks" als Antwort auf die wachsende Kritik am ADC-Programm entwickelt worden war.[93] Vier Jahre später wurde in vielen überregionalen Zeitungen stigmatisierend über das ADC-Programm getitelt: Grund war der Erlass eines so genannten „suitable home"-Gesetzes im Bundesstaat Louisiana, das Mütter unehelicher Kinder von ADC-Leistungen ausschließen sollte,[94] weil durch die Unehe-

---

den einem neu eingerichteten *Federal-Loan-Fund* zugeführt, aus dem Staaten, deren staatliche Arbeitslosenversicherungsfonds einen Saldo aufwiesen, der geringer war als die Summe der im Vorjahr verauslagten Leistungen, zinslose Kredite empfangen konnten – Überstieg der Saldo des Fonds USD 200 Millionen, so kam es zu Rückzahlungen an die Bundesstaaten; zum anderen wurde der Versicherungsschutz ab 1956 dahingehend ausgeweitet, dass Arbeitgeber mit mehr als vier und nicht wie ursprünglich mit mehr als 8 Arbeitnehmern unter den Anwendungsbereich des FUTA fielen (P.L. 83-767).

89 *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 191.

90 *Social Security Amendments of 1956* (P.L. 84-880).

91 "Sec. 300, It is the purpose of this title (a) to promote the health of the Nation by assisting States to extend and broaden their provisions for meeting the costs of medical care for persons eligible for public assistance by providing for separate matching of assistance expenditures for medical care, (b) *to promote the well-being of the Nation by encouraging the States to place greater emphasis on helping to strengthen family life and helping needy families and individuals attain the maximum economic and personal independence of which they are capable*, (c) to assist in improving the administration of public assistance programs (1) through making grants and contracts, and entering into jointly financed cooperative arrangements for research or demonstration projects and (2) through Federal-State Programs of grants to institutions and traineeships and fellowships so as to provide training of public welfare personnel, thereby securing more adequately trained personnel, and (d) to improve aid to dependent children." (Keine Hervorhebungen im Original). Darüber hinaus wurde u.a. der Kreis der möglichen Leistungsempfänger auf weitere Verwandte ausgeweitet (Sec. 321) sowie die *matching formula* angepasst (Sec. 342; die Bundesstaaten erhielten jetzt 14/17 für die ersten USD 17.- zuzüglich 50 Prozent des darüber hinausgehenden Betrages bis U.S.D. 32.- für das erste Kind/ Monat und bis USD 23 für jedes weitere Kind/ Monat).

92 S. Rep. 84-2133, 3905:"Individuals who receive assistance are materially affected by the extent to which appropriate welfare services are provided by assistance agencies. Services that assist families and individuals to attain the maximum economic and personal independence of which they are capable provide a more satisfactory way of living for the recipients affected. To the extent that they can remove or ameliorate the causes of dependency they will decrease the time that assistance is needed and the amounts needed." Siehe auch Eisenhower, Statement of the President Upon Signing the Social Security Amendments of 1956, Abs. 5, veröffentlicht im Internet unter http://www.ssa.gov/history/ikestmts.html#1956a (zuletzt abgerufen am 20. November 2007).

93 Hierzu ausführlich *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 41 ff.

94 *Mittelstadt*, a.a.O., S. 86.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lichkeit der Geburt das Lebensumfeld als moralisch verwerflich und damit *unsuitable* angesehen wurde. Der SHEW stellte schließlich – auch unter dem Druck der *welfare*-Verbände – die Unzulässigkeit einer solchen Regelung unter dem AFDC-Programm fest (*Flemming-Ruling*).[95]

Armut kehrte dann im Verlauf der frühen sechziger Jahren als bedrückendes Problem der amerikanischen Gesellschaft zurück auf die politische Tagesordnung;[96] doch war das Umfeld jetzt ein anderes als noch zur Zeit der Weltwirtschaftskrise: Armut war trotz der wirtschaftlichen Prosperität nicht verschwunden,[97] sondern persistierte in Mitten einer „affluent society"[98].

Gleich zu Beginn seiner Präsidentschaft wurde *Kennedy*[99] mit einer Rezession konfrontiert (1960/1961); einen Monat nach der Übernahme der Regierungsgeschäfte, also im Februar 1961, erreichte die Zahl der Arbeitslosen mit 8,1 Millionen den höchsten Stand seit Ende des zweiten Weltkrieges[100]. Als Reaktion entwarf die Regierung 1961[101] *Social Security Amendments*[102], die eine Nachfrageausweitung im Sinne keyne-

95 Siehe hierzu *Smith v. King*, 277 F.Supp. 31, 35.

96 Schon in seiner Antrittsrede am 20. Januar 1961 ließ *Kennedy* erkennen, welche Bedeutung er der Beseitigung der Armut beilegte: „The world is very different now. For man holds in his mortal hands the power to abolish all forms of human poverty and all forms of human life. […]To our sister republics south of our border, we offer a special pledge--to convert our good words into good deeds--in a new alliance for progress--to assist free men and free governments in casting off the chains of poverty.[…] Now the trumpet summons us again – not as a call to bear arms, though arms we need; not as a call to battle, though embattled we are – but a call to bear the burden of a long twilight struggle, year in and year out, "rejoicing in hope, patient in tribulation"--a struggle against the common enemies of man: tyranny, poverty, disease, and war itself." (*Kennedy*, Inaugural Address, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8032 [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]).

97 1959 lebten insgesamt 39,5 Millionen, 1963 fast 35 Millionen Menschen in den U.S.A. unterhalb der relativen Armutsgrenze (*Barton/Pillai*, Welfare as We Know it, S. 2 m.w.N. sowie *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 202), während die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen überaus gut waren: so betrug die Arbeitslosenquote im Dezember 1965 4,1 Prozent, im Januar 1965 sogar nur 3.9 Prozent und das bei Wachstumsraten des BIP von durchschnittlich 4,5 Prozent im Zeitraum zwischen 1961-1968 (siehe hierzu *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 9 und S. 15). Siehe auch die Antrittsrede *Kennedy's* vom 20. Januar 1961, Fn. 96, S. 137.

98 *Galbraith*, The Affluent Society, 1958.

99 Der Demokrat *John F. Kennedy* war von 1961 bis zu seiner Ermordung am 22. November 1963 der 35. Präsident der Vereinigten Staaten. Zur Person *Kennedy's* siehe nur *Dallek*, An Unfinished Life: John F. Kennedy, 1917-1963, 2003. Mit seiner ersten *executive order* weitete *Kennedy* das bestehende Programm zur Verteilung von Nahrungsmittelüberschüssen, welches vom USDA verwaltet wurde, aus; diese Maßnahme bereitete den Weg zur Etablierung des *Food Stamp* Programms (FSP); siehe dazu *Maney*, Still hungry after all these years, S. 25 ff sowie zur Geschichte der *Food Assistance* zur Zeit des *New Deal Poppendieck*, Breadlines Knee-Deep in Wheat, 1986.

100 *Mangum*, The Emergence of Manpower Policy, S. 35.

101 Am 24. März 1961 wurde ferner der *Temporary Unemployment Compensation Act of 1961* ausgefertigt, durch den im Rahmen des zweiten TEUC Programms alle Bundesstaaten verpflichtet wurden, verlängerte UI-Leistungen für bis zu 13 Wochen, maximal 39 Wochen, auszureichen (*Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 48 f).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sianischer Wirtschaftspolitik[103] intendierten und mit dem so genannten „Aid to Dependent Families Unemployed Parents Program“ (ADC-UP), dessen Anwendung den Bundesstaaten freigestellt war, die erste Verbindung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Bundessozialhilfe (*welfare*) in den U.S.A. herstellten.[104] Obwohl nur wenige Hunderttausend Familien in den Genuss von ADC-UP Leistungen kamen, darf seine sozialpolitische Bedeutung nicht unterschätzt werden – zum ersten Mal konnten sich arbeitsfähige Männer für Leistungen eines „federally aided social assistance program“ qualifizieren.[105] Vom Leistungsbezug ausgeschlossen waren arbeitslose Väter, die es ablehnten, eine Beschäftigung, zu der sie in der Lage waren („in which he is capable to engage“), anzunehmen.[106] Ferner war Voraussetzung, dass die Bundesstaaten ein Kooperationsverhältnis mit dem *Employment Service* und der „für die Verwaltung [...] der Berufsbildung im jeweiligen Bundesstaat zuständigen staatlichen Behörde“ eingingen.[107]

Im Sommer 1961 sorgte der Stadtdirektor der Stadt Newburgh im Bundesstaat New York mit der Erklärung eines „war on the welfare state“ für Aufsehen in den U.S.A.[108] Der Stadtrat von Newburgh hatte einen „13-Punkte-Plan“ zur Neuorganisation der *welfare*-Verwaltung verabschiedet,[109] der unter anderem vorsah, jeden arbeitsfähigen männlichen ADC-Leistungsempfänger zur Teilnahme an Arbeitsprogrammen zu verpflichten bzw. jeden arbeitsfähigen Leistungsempfänger, der ein privatwirtschaftliches Arbeitsangebot ablehnte, vom Leistungsbezug auszuschließen.[110] Zur Umsetzung des Planes kam es freilich nicht, da das einstweilige Rechtsschutzverfahren des *State Welfare Board of New York* gegen die Stadt Newburgh Erfolg hatte: nach Ansicht des Supreme Court von Orange County, New York, fehlte dem Stadtrat die Kompetenz für entsprechende Regelungen.[111] Der Plan, demzufolge auch Leistungen an Mütter uneheli-

---

102 H.R. 4884, der am 8. Mai1 961 zum P.L. 87-31 – 75 Stat. 75 ff wurde; auch das so genannte *Flemming-ruling* wurde hierin gesetzlich verankert § 4 P.L. 87-31 – 75 Stat. 77; siehe hierzu auch *King v. Smith*, 392 U.S. 309 (1968), 323.

103 Vgl. zur Rolle der „Anregung des Verbrauches“ bei der Überwindung von Rezessionen *Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, S. 274 ff. „Es ist daher Raum für die Zusammenarbeit beider Politiken, für eine Förderung der Investition und gleichzeitig *eine Förderung des Verbrauches*...“ (S. 275); „Wenn es unmöglich ist die Investition wesentlich zu vermehren, gibt es offensichtliche kein anderes Mittel als einen zunehmenden Verbrauch, um ein höheres Niveau der Beschäftigung zu sichern“ (a.a.O.).

104 *Mittelstadt*, from welfare to workfare, S. 109. Für den Zeitraum vom 1. Mai 1961 bis zum 30. Juni 1962 lautete die Definition in 42 USC 606(a) “include a needy child under the age of eighteen who has been deprived of parental support or care by reason of the unemployment (as defined by the State) of a parent […]” (P.L. 87-31).

105 S. Rep. 87-1589, S. 1953. Zum mit dem ADC-UP verbundenen Paradigmenwechsel auch *Mittelstadt*, a.a.O., S. 113: „ADC, [...], was designated officially for “nonemployables”.“.

106 § 407 (2) (B) P.L. 87-31. Voraussetzung war jedoch, dass die Beschäftigung dem arbeitslosen Vater durch ein *public employment office* oder wirklich (*bona fide*) von einem Arbeitgeber angeboten worden war.

107 § 407 (2)(A) und (3) P.L. 87-31; siehe dazu auch *Mittelstadt*, from welfare to workfare., S. 113 f.

108 Vgl. *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 28 f sowie *Mittelstadt*, a.a.O., S. 91 ff.

109 *State Board of Social Welfare v. City of Newburgh*, 28 Misc.2d 539, 541 f.

110 Punkte 2 und 3 des 13-Punkte Planes; 28 Misc.2d 539, 541.

111 28 Misc.2d 539, 547.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

cher Kinder ausgeschlossen werden sollten, die ein weiteres nicht eheliches Kind bekamen,[112] stieß in den U.S.A. auch auf Sympathie – die intensive mediale Berichterstattung regte eine landesweite Diskussion über die Sinnhaftigkeit des ADC-Programms an.[113]

Durch die Public *Welfare Amendments of 1962*[114] wurde das ADC-Programm in *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) umbenannt und gleichzeitig in ein – wenngleich noch immer kategoriales[115] – Sozialhilfeprogramm für bedürftige arbeitsfähige Eltern ausgeweitet.[116] Die Umsetzung des „rehabilitation"-Ansatzes wurde fortgesetzt,[117] indem der Kongress die Bundesstaaten einerseits verpflichtete, durch den SHEW bestimmte minimale *welfare-services* für alle ADC-Leistungsempfänger (also auch Mütter) vorzusehen, und andererseits 75 Prozent der Kosten für alle, also auch über die minimalen Leistungen hinausgehenden *welfare-services* dem Bundeshaushalt zuwies.[118] Alle *welfare services* mussten dazu dienen, „to help [...] attain or retain capability for self-support or self-care, or […]to maintain and strengthen family life" oder nach Beurteilung des SHEW dazu geeignet sein, die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu verhindern oder zu reduzieren.[119] Der Verlängerung des ADC-UP Programms stimmte der Senat nur unter der Maßgabe zu, dass den Bundesstaaten gestattet wurde, arbeitsfähige Elternteile (also auch Mütter) zur Überwindung der „welfare-dependency" zur Teilnahme an „Community Work and Training Programs" (CWTP) zu verpflichten und die hierunter verauslagten Arbeitslöhne als ADC-Leistungen zu behandeln.[120] In

112 Punkt 4 des Planes: "All mothers of illigitimate children are to be advised that should they have any more children out of wedlock , they shall be denied relief."; a.a.O., 541.

113 *Mittelstadt*, from welfare to workfare, S. 91.

114 P.L. 87-543.

115 Neben den „*dependent children*" erhielten noch drei weitere Personengruppen *social assistance*, die durch Bundesmittel bezuschusst war: die „*needy aged*", „*blind*" und „*disabled*".

116 Vgl. *Mittelstadt*, a.a.O., S. 121 ff.

117 S. Rep. 87-1589, 1943, 1949 f sowie *Kennedy*, Special Message to the Congress on Public Welfare Programs, February 1st, 1962, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8758&st=&st1= [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]: "Public welfare, in short, must be more than a salvage operation, picking up the debris from the wreckage of human lives. Its emphasis must be directed increasingly toward prevention and rehabilitation--on reducing not only the long-range cost in budgetary terms but the long-range cost in human terms as well. Poverty weakens individuals and nations. Sounder public welfare policies will benefit the nation, its economy, its morale, and, most importantly, its people."; zur Entwicklung der Sozialarbeit (Social Work) in der Nachkriegszeit siehe *Figueira-McDonough*, The Welfare State and Social Work, S. 140 ff.

118 § 101 (a)(2) Public Welfare Amendments of 1962.

119 § 101 (a)(2) Public Welfare Amendments of 1962. Siehe auch S. Rep. 87-1589, S. 1944. Zwar nahmen die Bundesstaaten die Mindestleistungen in ihre Gesetze auf, durch eine unveränderte Verwaltungspraxis jedoch kamen in den meisten Fällen noch nicht einmal diese bei den ADC-Leistungsempfängern an; *Handler/ Hasenfeld*, We the Poor People, S. 32. Dieses Problem hatte der Bundesgesetzgeber zwar erkannt, und Mittel für die Weiterbildung der „*social welfare worker*" bereitgestellt, jedoch war die Qualifizierung für die Bundesstaaten nicht verpflichtend.

120 S. Rep. 87-1589, S. 1953: "The committee recognizes that some provision must be made to deal with the problem of providing useful work for the unemployed parent.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

diesem Zusammenhang wurden auch erste Arbeitsanreize („work incentives") kodifiziert.[121]

Die voranschreitende Automation in den Industriebetrieben und die Transformation von der Produktions- hin zur Dienstleistungswirtschaft offenbarten Qualifikationsdefizite der amerikanischen Arbeiterschaft, die während des Kalten Krieges besonders ernst genommen wurden;[122] vor allem nicht oder gering qualifizierte Erwerbspersonen wurden den Anforderungen des gewandelten Arbeitsmarktes nicht mehr gerecht: Die Zahl der „dislocated workers" war Ende der fünfziger/ Anfang der sechziger Jahre im Steigen begriffen[123], gleichzeitig blieben Arbeitsplätze vakant[124]. Zur Bewältigung dieser „strukturellen Arbeitslosigkeit" brachte die Bundesregierung 1961 den Entwurf des *Manpower Development and Training Act of 1962*[125] (MDTA) in den Kongress ein, der am 15. März 1962 von Präsident *Kennedy* unterschrieben wurde.[126] Da sich nach den meisten staatlichen UI-Gesetzen nur Arbeitslose für Leistungen qualifizieren konnten, die zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung verfügbar waren – was bei der Teilnahme

121 Die Bundesstaaten wurden verpflichtet, „any expenses reasonably attributable to the earnings" des durch Arbeit unter einem CWTP erzielten Einkommens zu beachten (§ 106(a) 76 Stat. 188); bis dahin wurde jedes noch so geringe Einkommen der ADC-Empfänger vollständig auf die ADC-Leistung angerechnet; darüber hinaus durften die Bundesstaaten solches Einkommen beim *means-test* (Bedürftigkeitsprüfung) unberücksichtigt lassen, wenn es für eine spätere Verwendung zu Gunsten des Kindes zur Seite gelegt wurde (§ 106 (b) 76 Stat. 188). Das ADC-UP-Programm wurde bis zum 30. Juni 1967 verlängert: § 134 der *Public Welfare Amendments of 1962* sah nun eine Sanktion (Streichung der Leistung) für arbeitslose Eltern vor, die ohne guten Grund ein „*retraining*" ablehnten. Mit § 122 wurden einzelstaatliche Versuchsprojekte ermöglicht, mit § 102 (c)(2) wurden die Tagesbetreuung von Kindern vorgesehen, deren Eltern „arbeiten, nach Arbeit suchen oder aus anderen Gründen abwesend sind."

122 Im *Statement of Findings and Purpose* des MDTA heist as: "Sec. 101, The Congress finds that there is critical for more and better trained personnel in many vital occupational categories […]; that even in periods of high unemployment, many employment opportunities remain unfilled because of the shortage of qualified personnel; and that it is in the national interest that current and prospective manpower shortages be identified and that persons who can be qualified for these positions through education and training be sought out and trained, in order that the Nation may meet the staffing requirements of the struggle for freedom. The Congress further finds that the skills of many persons have been rendered obsolete by dislocations in tile economy arising from automation or other technological developments, foreign competition, relocation of industry, shifts in market demands, and other changes in the structure of the economy; […]".

123 Siehe *Mangum*, The Emergence of Manpower Policy, S. 30, der allerdings nur von dem „Gefühl" schreibt, „that job displacement was occurring at an unprecedented rate.".

124 *Roth Kremen*, The Origins of the Manpower Development and Training Act of 1962, Abs. 12.

125 S. 87-1991.

126 P.L. 87-415. Das Gesetz schrieb dem DOL zu, einerseits Nachfrage orientiert Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitsbilder zu identifizieren (§ 103), eine Evaluation des Programms durchzuführen (§ 102) und *manpower*-Berichte an den Präsidenten erstatten (§ 104), sowie andererseits ein Verfahren zu entwickeln, nach dem diejenigen Arbeitslosen, „who cannot reasonably be expected to secure appropriate full-time employment without training", ihren Begabungen entsprechend als *trainees* ausgewählt werden konnten (§ 202). Ferner waren *training allowances* für Teilnehmer an solchen Qualifizierungsmaßnahmen vorgesehen (§ 203): Diese waren für maximal 52 Wochen in Höhe des durchschnittlichen regulären *UI-benefit* des jeweiligen Bundesstaates, in dem die Qualifizierungsmaßnahme durchgeführt wurde, zahlbar. Insbesondere *on-the-job training* (§ 204) sollte auf diese Weise ermöglicht und gefördert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

an einer Qualifizierungsmaßnahme offensichtlich nicht der Fall ist – sah der MDTA die Zahlung zusätzlicher *training allowances* vor.[127] Erst 1970 wurde den Bundesstaaten untersagt, Antragstellern, die an einer anerkannten Qualifizierungsmaßnahme teilnahmen, vom UI-Leistungsbezug auszuschließen.[128] Der MDTA markiert den Ausgangspunkt für eine ganze Reihe von Qualifizierungsprogrammen der U.S. amerikanischen Bundesregierung; Ende 1993 schließlich existierten in den U.S.A. ca. 150 verschiedene solcher Programme.[129] Zur Ausweitung des internationalen Handels zum Vorteil der U.S.A. ermächtigte der Kongress den Präsidenten für fünf Jahre, Zoll- und Handelseinkommen auszuhandeln;[130] Arbeitnehmer, die in Folge solcher Abkommen arbeitslos oder unterbeschäftigt wurden, konnten Trainings- und Ausgleichsleistungen erhalten.[131]

Kennedys Nachfolger im Amt des Präsidenten *Lyndon B. Johnson*[132] fühlte sich der Sozialpolitik seiner demokratischen Vorgänger *Kennedy*[133] und vor allem *Roosevelt* verpflichtet,[134] allerdings nicht ohne über deren Ansätze hinauszugehen: Vergleicht man die Konzepte der „Great Society"[135] und des „New Deal", so fällt die intellektuelle Un-

127 *Roth Kremen*, The Origins of the Manpower Development and Training Act of 1961, Abs. 46.

128 P.L.91-373. Siehe auch *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 52 und *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 242.

129 *Shackleton/Clarke/Lange/Walsh*, Training for Employment, S. 85.

130 *Trade Expansion Act of 1962* (TEA) [P.L. 87-794 – 76 Stat. 872 ff.].

131 Title III TEA; eine Voraussetzung für die Gewährung solcher in *Chapter 3* des *title* vorgesehenen Leistungen war eine Betsätigung der *Tariff Commission*, dass die Arbeitslosigkeit der Antragsteller durch die Vorschriften eines Abkommens verursacht worden war: "[A]s a result in major part of concessions granted under trade agreements, an article like or directly competitive with an article produced by such workers' firm, or an appropriate subdivision thereof, is being imported into the United States in such increased quantities as to cause or threaten to cause, .unemployment or underemployment of a significant number or proportion of the workers of such firm or subdivision." [§ 301(c)(2) TEA]; möglich war die Zahlung einer *Trade Readjustement Allowance* für bis zu 52 Wochen sowie eine *relocation allowance*.

132 *Lyndon Baines Johnson* war von 1961-1963 der 37. Vizepräsident und von 1963-1969 der 36. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika. Zu seiner Person siehe nur *Unger/Unger*, LBJ: a life, 1999.

133 Einiges von dem, was *Johnson* im Krieg gegen die Armut unternahm, war bereits von *Kennedy* vorgedacht worden; siehe *Levitan*, The Great Society´s Poor Law, S. 12 ff; *Mangum*, The Emergence of Manpower Policy, S. 47.

134 *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 6 und S. 10. *Johnson* war von 1935 bis 1937 Direktor der „*Roosevelt´s National Youth Administration*" in Texas und nach eigenen Angaben ein „FDR New Dealer"; siehe *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 32.

135 Erstmals ausgebreitet am 22. Mai 1964 in einer Rede *Johnson´s* vor Studenten der University of Michigan: *Johnson*, Remarks at the University of Michigan, May 22nd, 1964, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26262 [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]: "The Great Society rests on abundance and liberty for all. It demands an end to poverty and racial injustice, to which we are totally committed in our time. But that is just the beginning. The Great Society is a place where every child can find knowledge to enrich his mind and to enlarge his talents. It is a place where leisure is a welcome chance to build and reflect, not a feared cause of boredom and restlessness. It is a place where the city of man serves not only the needs of the body and the demands of commerce but the desire for beauty and the hunger for community.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

terfütterung des ersten[136] und der pragmatische Charakter[137] des zweiten ins Auge. *Johnson* wollte nicht nur die bestehende Armut lindern, sondern ihre Wurzeln („War on Poverty“)[138] ausrotten. Die Armut der Arbeitslosen im „anderen Amerika“ war in den sechziger Jahren jedoch im Gegensatz zur Zeit der *Great Depression* für die amerikanische Mittelschicht unsichtbar[139], weshalb die Sozialpolitik jetzt einer philosophischen Begründung bedurfte.

Im Kampf gegen die Armut wurde auf die Verbesserung der (Teilhabe-)Chancen (*opportunities*) der armen Bevölkerungsteile durch Bildung[140], Ausbildung/ Qualifizierung und nicht zuletzt Arbeit[141] gesetzt; das Leitbild eines selbst bestimmten und würdevollen Lebens für jeden, der seine Chancen ergriff, beseelte auch den *Economic Opportunity Act of 1964*.[142] Dieser sah eine Reihe von Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen des Bundes in einem „creative federalism“ vor;[143] staatliche Sozialhilfeleistungen spielten im *War on Poverty* eine nur untergeordnete Rolle: Die zentralen Waffen waren das *Headstart*-Programm[144] zur frühkindlichen Förderung, das *Job Corps*-Programm zur Qualifizierung arbeitsloser Jugendlicher,[145] die *Urban and Rural Com-*

136 Vgl. *Katz*, The Undeserving Poor, S. 81-123.

137 *Hartz* schreibt dazu: „[H]e [Roosevelt] did not need to spell out any real philosophy at all. His “radicalism could consist of what he called “bold and persistent experimentation.””; *ders.*, The Liberal Tradition, S. 263.

138 Am 16. März 1964 hatte Johnson in einer Sondermitteilung an den *U.S. Congress* den „War on Poverty“ erklärt, dessen Ziel es war, nicht länger nur die Symptome der Armut, sondern ihre Gründe und damit letztlich die Armut selbst zu überwinden. Siehe dazu *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 228, *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 64 und *Gifford*, War on Poverty, S. 63.

139 *Harrington*, The Other America, S. 9 ff. Das Buch *Harrington´s* war ein Bestseller, der zwischen 1963 und 1968 neun Mal nachgedruckt wurde.

140 Grundlegende Fähigkeiten wie Schreiben, Lesen und Rechnen wurden durch *Adult Basic Education Programs* §§ 212 ff. EOA – 78 Stat. 520 ff.

141 In *Work Experience Programs* zuvor als CWTP im SSA geregelt; Titel V EOA – 78 Stat. 527.

142 P.L. 88-452: „An Act to mobilize the human and financial resources of the Nation to combat poverty in the United States. […] Findings and Declaration of Purpose Sec. 2. Although the economic well-being and prosperity of the United States have progressed to a level surpassing any achieved in world history, and although these benefits are widely shared throughout the Nation, poverty continues to be the lot of a substantial number of our people. The United States can achieve its full economic and social potential as a nation only if every individual has the opportunity to contribute to the full extent of his capabilities and to participate in the workings of our society. It is, therefore, the policy of the United States to eliminate the paradox of poverty in the midst of plenty in this Nation by opening to everyone the opportunity for education and training, the opportunity to work, and the opportunity to live in decency and dignity. It is the purpose of this Act to strengthen, supplement, and coordinate efforts in furtherance of that policy.”

143 Eine Übersicht über die zehn durch den *Economic Opportunity Act of 1964* geschaffenen Programme findet sich bei *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 70. Die Phase zwischen 1960 und 1980 bezeichnet *Annaheim* sehr treffend als den „präsidentielle[n] Reformföderalismus“; *ders.*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 45 ff.

144 Vgl. heute 42 USC §§ 9831 – 9852.

145 „The purpose of this part is to prepare for the responsibility of citizenship and to increase employability of young men and young women aged sixteen through twenty-one by providing them in rural and urban residential centers with education, vocational training, useful work experience,

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

munity Action-Programme zur Ermöglichung regionaler Selbstorganisation im Kampf gegen die Armut[146] und die *Work Experience Programs*[147]. Gleichzeitig wurden gesetzliche Schritte unternommen, den allgemeinen Gesundheitszustand und die Lebensmittelversorgung der armen Bevölkerung zu verbessern; 1964 wurde das dauerhafte *Food Stamp*-Programm[148] und 1965 die Gesundheitsversorgungsprogramme *Medicare* (für Empfänger von *Social Security Benefits*) und *Medicaid*[149] (für Sozialhilfeempfänger) eingerichtet.

Der *War on Poverty* wurde überwiegend durch die Bundesregierung, verwaltet, koordiniert (*Office for Economic Opportunity* [OEO]) und finanziert.[150] In seiner Anlage verfolgte der *War on Poverty* grundsätzliche einen „colorblind approach"[151], weshalb es zu kurz greifen würde, die Programme als bloße Reaktion auf die Rassenunruhen der sechziger Jahre darzustellen.[152]

Ab 1966 trat das Engagement der U.S.-Streitkräfte im Vietnamkrieg in direkte Konkurrenz zu den Programmen der *Great Society*:[153] Da die immensen Kriegsausgaben die Konjunktur zu überhitzen drohten, reagierte die Bundesregierung schließlich mit Steuererhöhungen und Sparmaßnahmen. U.a. reduzierte sie die Mittel für ihre gesellschaftspolitischen Programme:[154] Die Alternativität zwischen dem *War on Poverty* und dem Vietnamkrieg fand ihren markantesten Ausdruck im Bild der „choice between guns and butter" [155].

---

including work directed towards the conversation of natural resources, and other appropriate activities." (§ 101 EOA); heute sind die *Job-Corps* in USC §§ 2281 – 2901 geregelt.

146 §§ 201 und 202 EOA (78 Stat. 516).

147 §§ 501 ff EOA (78 Stat. 527 f.).

148 *Food Stamp Act of 1964* (P.L. 88-525); zur Entwicklung des FSP vom Pilotprogramm in ein dauerhaftes Programm siehe ausführlich *Maney*, Still hungry after all these years, S. 53 ff. Das FSP sollte zwei Zielen dienen: 1. Der Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Produkte, also einer Subvention der Branche und 2. der Verbesserung der Nahrungsmittelversorgung von Bedürftigen.

149 P.L. 89-97 vom 30. Juli 1965.

150 Für die Verwaltung der Programme war das *Office of Economic Opportunity* als Teil der Bundesexekutive zuständig. Verfassungsrechtliche „Komplikationen", vergleichbar denen zur Zeit des *New Deal* traten nicht auf; auch ein Zeichen dafür, dass die Rolle des *Federal Government* als Schrittmacher und Hauptakteur in der Sozialpolitik nachhaltig gefestigt war. Zum „*Creative Federalism*" siehe *Walker*, The Nature and Systematic Impact of Creative Federalism, S. 198 f.

151 *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 45; siehe auch *Findings and Declaration of Purpose* des *Economic Opportunity Act of 1964* oben Fn. 142, S. 142 sowie *Mangum/Mangum/Sum*, The Persistence of Poverty, S. 1 f m.w.N.

152 Die politische Reaktion auf das *Civil Rights Movement* war insbesondere der *Civil Rights Act of 1964* (P.L. 88-352); dieser war zwar auch Teil des Konzepts der *Great Society*, nicht aber ein Instrument im *War on Poverty*.

153 *Rosenberg*, American Economic Development since 1945, S. 114 f; *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 196; *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 240 sowie *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 106 ff.

154 *Rosenberg*, a.a.O., S. 117 f.

155 So *Wilbur Mills*, zitiert nach *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 179.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Lichte der schwierigen Haushaltslage im Jahre 1967 kam die *President´s Commission on Budget Concepts*[156] auf die Idee, die so genannten *Trust Funds* der U.S.A. in den allgemeinen Bundeshaushalt zu integrieren; ursprünglich waren alle *Trust Funds* der U.S.A. – darunter auch der *Unemployment Trust Fund* (UTF) – wegen ihrer Zweckgebundenheit vom *Federal Administration Budget* getrennt ausgewiesen worden.[157] Die großen Fondsvermögen indes waren zur kosmetischen Haushaltssanierung sehr willkommen: Mit Wirkung zum FY 1969 wurde diese Trennung aufgehoben; seither wird nur noch ein einheitliches Budget ausgewiesen;[158] die Mittelgebundenheit des Fonds blieb zwar unangetastet,[159] nicht seine politische Unabhängigkeit.[160]

Die Zahl der AFDC-Leistungsempfänger nahm während dessen – trotz der allgemein guten ökonomischen Rahmenbedingungen, insbesondere der geringen Arbeitslosigkeit – kontinuierlich zu: 1967 bezog gut ein Drittel mehr Personen AFDC-Leistungen als noch im Jahr der letzten Reform (1962);[161] der Anteil der geschiedenen (*divorced*) AFDC-Mütter war im Laufe der sechziger Jahre um circa 50 Prozent gestiegen.[162] Diese Entwicklung rief die konservativen *welfare*-Kritiker auf den Plan, die ihre Ansicht bestätigt sahen, dass das AFDC-Programm eine ganze Reihe von Fehlanreizen beinhaltete und u.a. einen Anreiz für die Auflösung von Familien bot und in eine *welfare-dependency* führte.[163]

Die *Public Welfare Amendments of 1967*[164] setzten diese Kritik um und fügten dem Rehabilitierungsansatz eine „Verantwortungskomponente"[165] hinzu[166], indem sie das

156 Siehe *President´s Commission on Budget Concepts*, Report of the President´s Commission on budget Concepts, 1967.

157 *Henle*, The Federal Budget: Removal of State Unemployment Trust Funds, S. 375 f.

158 *Cook/Creatura/Tan*, A History of the Unified Budget and Its Implications for Unemployment Insurance, S. J-3.

159 Zum Ganzen auch *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 215 f.

160 Vgl. *Cook/Creatura/Tan*, A History of the Unified Budget and Its Implications for Unemployment Insurance, S. J-3 ff sowie auch bereits *Henle*, The Federal Budget: Removal of State Unemployment Trust Funds, S. 377 f.

161 Siehe zur Arbeitslosenquote und zu den AFDC-Leistungsempfängerzahlen unten Anhang 3a, Arbeitslosenquote in den U.S.A. 1923-2006, S. 399 und Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401. Außerdem lebten 1967 rund 14,2 Prozent der U.S.-amerikanischen Bevölkerung von einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (Quelle: *U.S. Bureau*, Historical Poverty Tables, veröffentlicht im Internet unter http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov6.html [zuletzt abgerufen am 23. März 2006).

162 *Levitan*, Programs in Aid of the Poor, S. 35. 1970 lag die die Teilnahmequote geschiedener Frauen mit Kindern am Arbeitsmarkt bei 63,3 (jüngstes Kind unter sechs Jahren)/ 82,4 Prozent (jüngstes Kind sechs Jahre oder älter); im Vergleich dazu betrug die Arbeitsquote aller Frauen mit Kindern gerade einmal 52,9 Prozent. Die Beteiligung der geschiedenen Frauen lag damit am höchsten auch im Vergleich zu Frauen mit Kindern, die nie verheiratet waren; *Reischauer*, The Welfare Reform Legislation, S. 17.

163 Schon für die Sozialhilfe in der Zeit vor der Weltwirtschaftskrise stellte *Brown* fest: „A defeatist philosophy, widely held by public officials, [...], and [...] a *laissez-faire* policy and general indifference contributed to the creation of a class of chronic dependents."; *Brown*, Public Relief 1929-1939, S. 15.

164 P.L. 90-248, insbesondere Title II (81 Stat. 877-892).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erste *Work Incentive* Programm (WIN) begründeten[167] und eine Deckelung der Zahlungen der Bundesregierung an die Bundesstaaten vorsahen[168]. Die Teilnahme der Bundesstaaten am WIN-Programm war zwar obligatorisch; ob, welche und unter welchen Bedingungen AFDC-Empfänger an WIN teilnahmen bzw. sanktioniert wurden, lag jedoch weiterhin im Bereich der bundesstaatlichen *welfare-agencies*, die „ihre" Leistungsempfänger an den SOL zu verweisen hatten. Von der Teilnahme ausgeschlossen waren alle Personen unter 16 Jahren und Mütter mit Kindern unter sechs Jahren. Zur Teilnahme verpflichtet waren alle arbeitslosen Väter, die Leistungen unter dem nun an das UC-Programm herangeführte AFDC *for unemployed fathers* (AFDC-UF) erhielten.[169]

WIN-Teilnehmern wurde ein *incentive payment* in Höhe von bis zu USD 30.- im Monat gezahlt. Diesem Betrag entsprach auch der monatliche Grundfreibetrag, bis zu dem keine Anrechnung von Erwerbseinkommen auf AFDC-Leistungen vorgenommen wurde; höhere Einkommen reduzierten den AFDC-Anspruch um 66 Cent je Dollar („thirty-plus-one-third"-Regel).[170] Ferner erhöhte die Bundesregierung die Mittel für die Kinderbetreuung, um die Arbeitsaufnahme von AFDC-Müttern zu ermöglichen, und erlaubte es den Bundesstaaten, die zur WIN-Teilnahme an den SOL gemeldeten (*refer-*

165 *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 157. Vgl. auch *Handler/Hasenfeld*, The Moral Construction of Poverty, S. 138 ff.

166 So wurde die Integration in den regulären Arbeitsmarkt als Programmziel betont und die Vermeidung/ Verringerung unehelicher Geburten in den Zielkatalog unterstützungsfähiger *welfare services* aufgenommen (§ 201(a)(1)(C) P.L. 90-248 – 81 Stat. 878).

167 "Part C – Work Incentive Program for Recipients of Aid Under State Plan Approved Under Part A"; §§ 430 ff.; § 430: "[…] It is expected that the individuals participating in the program established under this part will *acquire a sense of dignity, self worth, and confidence which will flow from being recognized as a wage-earning member of society and that the example of a working adult in these families will have beneficial effects on the children in such families.*" (Hervorhebungen nicht im Original). Der SOL war danach verpflichtet, in jeder Regionen mit einer hohen Zahl an AFDC-Empfängern ein Programm zu installieren, unter dem AFDC-Leistungsempfänger in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vermittelt, durch *on-the-job-training* oder/ und *work experience training* auf eine reguläre Beschäftigung vorbereitet oder in *special work projects* beschäftigt wurden. Die konkrete Maßnahme richtete sich nach dem Grad der employability des jeweiligen Leistungsempfängers am regulären Arbeitsmarkt. Hierfür wurde ein *program of testing and counseling* eingerichtet (§ 433 (a) P.L. 90-248 – 81 Stat. 885).

168 § 208 P.L. 90-248 – 81 Stat. 894; die Deckelung erfolgte, indem die Zahlungen der Bundesregierung auf Grundlage der Zahl der *dependent children* unter 18 Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung unter 18 Jahren eines Staates im ersten Quartal 1968 eingefroren wurde.

169 Anspruchsvoraussetzung für AFDC-UF-Leistungen war nun eine hinreichende Arbeitserfahrung, die Erschöpfung der UI-Ansprüche oder eine UI-Anspruchsberechtigung innerhalb des vorausgegangenen Jahres des arbeitslos gemeldeten Vaters sowie dessen Arbeitslosigkeit von mindestens dreißig Tagen (nach der Verordnung des SHEW war im Sinne des AFDC-UF jeder Vater arbeitslos, der weniger als 100 Stunden im Monat arbeitete; *Batterton v. Francis*, 432 U.S. 416 (1977), 421 f) (§ 203(a) P.L. 90-248 – 81 Stat. 882). Nach wie vor waren die Bundesstaaten nicht dazu verpflichtet, AFDC-UF Leistungen vorzusehen; noch 1977 nahm nur rund die Hälfte der Bundesstaaten am AFDC-UF-Programm teil; *Batterton v. Francis*, 420; 1978 beteiligten sich 28 Staaten (*DHHS*, Aid to Families With Dependent Children – The Baseline, S. 4).

170 § 202(a) P.L. 90-248 – 81 Stat. 881; siehe auch *Patterson*, America´s Struggle against Poverty, S. 169.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

red) ADFC-Empfänger, die „without good cause" nicht an Arbeits- und Qualifizierungsprogrammen teilnahmen, durch Leistungsentzug zu sanktionieren.[171]

Der Republikaner *Nixon*[172] übernahm 1969[173] nicht nur eine unfertige *Great Society* und eine wuchernde Bundesverwaltung, sondern auch einen desaströsen Staatshaushalt; vor diesem Hintergrund stellte der Präsident am 8. August 1969 seine innenpolitische Agenda vor,[174] zu deren Kernelementen eine Föderalismus-Reform – *New Federalism*[175] – und eine umfassende *welfare reform*[176] zählten. Der Versuch der „radikalen"

171 § 444(b) P.L. 90-248-248 – 81 Stat. 889; Mütter, für deren Kinder keine angemessene Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt wurde, durften nicht sanktioniert werden. Zum WIN siehe auch, *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 168 und *Patterson*, a.a.O., S. 169 f.

172 *Richard Milhouse Nixon* war von 1969 bis zu seinem Rücktritt am 9. August 1974 der 37. Präsident der U.S.A.

173 Durch den *Disaster Relief Act of 1969* (P.L. 91-79) konnte der Präsident Leistungen an Personen vorsehen, die in Folge eines *major disaster* arbeitslos geworden waren und keine Ansprüche auf staatliche UI-Leistungen hatten. Mit dem *Disaster Relief Act of 1974* (P.L. 93-288) wurde die Verwaltung der *Disaster Unemployment Assistance* (DUA) neu geregelt und konnte auf Basis eines Vertrages zwischen den Bundesstaaten und der Bundesregierung auf die staatlichen UI-Behörden übertragen werden.

174 *Nixon*, Address to the Nation on Domestic Programs, August 8th, 1969, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=2191 [zuletzt abgerufen am 25. Juni 2006].

175 *Nixon*, a.a.O.: „I have chosen to do so in a direct report to the people because these proposals call for public decisions of the first importance; because they represent a fundamental change in the Nation's approach to one of its most pressing social problems; and because, quite deliberately, they also represent the first major reversal of the trend toward ever more centralization of government in Washington, D.C. After a third of a century of power flowing from the people and the States to Washington it is time for a New Federalism in which power, funds, and responsibility will flow from Washington to the States and to the people." Die Bundesregierung sollte sich in diesem neuen Föderalismus im wesentlichen auf die Erhebung von Steuern beschränken und die Steuermittel an die Bundesstaaten zur Finanzierung ihrer eigenen Programme weiterreichen; *Nixon*, a.a.O.:„We come now to a proposal which I consider profoundly important to the future of our Federal system of shared responsibilities. When we speak of poverty or jobs or opportunity or making government more effective or getting it closer to the people, it brings us directly to the financial plight of our States and cities. We can no longer have effective government at any level unless we have it at all levels. There is too much to be done for the cities to do it alone, for Washington to do it alone, or for the States to do it alone. For a third of a century, power and responsibility have flowed toward Washington, and Washington has taken for its own the best sources of revenue. We intend to reverse this tide, and to turn back to the States a greater measure of responsibility--not as a way of avoiding problems, but as a better way of solving problems. Along with this would go a share of Federal revenues. I shall propose to the Congress next week that a set portion of the revenues from Federal income taxes be remitted directly to the States, with a minimum of Federal restrictions on how those dollars are to be used, and with a requirement that a percentage of them be channelled through for the use of local governments. The funds provided under this program will not be great in the first year. But the principle will have been established, and the amounts will increase as our budgetary situation improves. *This start on revenue sharing is a step toward what I call the New Federalism. It is a gesture of faith in America's State and local governments and in the principle of democratic self-government.* With this revenue sharing proposal we follow through on a commitment I made in the last campaign. We follow through on a mandate which the electorate gave us last November." (Keine Hervorhebungen im Original). Zum Gedanken des „*self governement*" in der amerikanischen Verfassungstradition siehe schon *Madison*, The Federalist No. 51, in: *Ball*, The Federalist, S. 251 ff (255)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

welfare reform, die ein Mindesteinkommen vorsah, erschien aus vier Gründen zu Beginn der siebziger Jahre möglich:

1) In den Augen der *welfare*-Kritiker waren der *War on Poverty* und das bestehende AFDC-Programm gescheitert, weil es gemessen an der Zahl der Leistungsempfänger und der Summe der Ausgaben der Bundesregierung trotz der Reform von 1967 weiter angewachsen[177] und die Armut trotz der kostenintensiven Programme der *Johnson*-Regierung nicht besiegt worden war.[178] Das bestehende *welfare system* verursachte in den Augen seiner Kritiker das Auseinanderbrechen von Familien, förderte uneheliche Geburten und schuf langfristige Abhängigkeiten, indem es Nichtarbeit belohnte und Arbeit pönalisierte.[179] Deshalb forderten die *welfare*-Kritiker u.a. eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen.

2) Zu derselben Zeit entmoralisierte der U.S. Supreme Court durch eine Entscheidung im Jahre 1968 das AFDC-Programm, indem er die so genannte *substitute father regulation* des Bundesstaates Alabama aufhob,[180] nach welcher AFDC-Leistungen zu streichen waren, wenn eine AFDC-Mutter in einer sexuellen Beziehung (*cohibition*) zu einem *able-body man* stand. Das Gericht betonte in seiner Entscheidung, dass das AFDC-Programm einem "more sophisticated and enlightened" Ansatz folgt „als das 'worthy-person' Konzept früherer Zeiten"[181]. Damit verengte das Gericht gleichzeitig

---

sowie *ders.*, The Federalist No. 9, in: *Ball*, The Federalist, S. 39. Zum *Nixon´schen New Federalism* siehe *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 26 ff und auch *Annaheim*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 46 f.

176 Für *Nixon´s* Urteil über das bestehende *Welfare-System* siehe *Nixon*, a.a.O.: "Whether measured by the anguish of the poor themselves, or by the drastically mounting burden on the taxpayer, the present welfare system has to be judged a *colossal failure*. Our States and cities find themselves sinking in a welfare quagmire, *as caseloads increase, as costs escalate, and as the welfare system stagnates enterprise and perpetuates dependency*. What began on a small scale in the depression 30's has become a *huge monster* in the prosperous 60's. And the tragedy is not only that *it is bringing States and cities to the brink of financial disaster, but also that it is failing to meet the elementary human, social, and financial needs of the poor. It breaks up homes. It often penalizes work. It robs recipients of dignity*. And it grows." (Keine Hervorhebungen im Original).

177 Siehe abermals Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401.

178 1970 war die Zahl der in Armut lebenden Amerikaner zum ersten Mal seit 1960 - wieder angestiegen, was durchaus als Erfolg des *War on Poverty* gewertet werden kann: Lebten 1960 noch 39,9 Mio. Amerikaner unterhalb der Armutsgrenze, waren es 1969 nur mehr ca. 24,1 Mio.; für 1970 allerdings weist die Statistik wieder über 25 Mio. „arme" Amerikaner aus. (Datenquelle: *U.S. Bureau of Census*, Historical Poverty Tables, veröffentlicht im Internet unter http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov6.html [zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2005]); vgl. auf anderer Datenbasis auch *Levitan/Rein/Marwick*, Work and Welfare Go Together, S. 7, die auch darauf hinweisen, dass die Bevölkerung der U.S.A. zwischen 1940 und 1970 um gut 50 Prozent (im Segment der unter 14 jährigen sogar um 80 Prozent) gewachsen war.

179 Siehe *Nixon*, Address to the Nation on Domestic Programs, August 8th, 1969, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=2191 [zuletzt abgerufen am 25. Juni 2006]; *Levitan/Rein/Marwick*, a.a.O., S. 14 und 110 f auch unter Verweis auf die soeben genannte Rede *Nixon´s* und *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 215.

180 *King v. Smith*, 392 U.S. 309 (1968).

181 A.a.O., 324 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den Gestaltungsraum der *welfare*-Kritiker. Auch das strenge Territorialitätsprinzip, das in mehr als vierzig staatlichen AFDC-Programmen Geltung hatte, wurde 1969 für verfassungswidrig erklärt.[182] In einer dritten Entscheidung 1970[183] stellte das Gericht zudem fest, dass *welfare*-Leistungen als „Quasi-Eigentum" dem Schutz des 14. Zusatzartikels der Verfassung unterfallen,[184] und die Möglichkeit eines „pretermination hearing" vor dem Leistungsentzug geboten ist;[185] von Bedeutung ist auch der folgende Satz der Entscheidung: „We have come to recognize that forces not within the control of the poor contribute to their poverty."[186]

3) *Das Guaranteed Income Movement*[187], das sich etwa seit Mitte der sechziger Jahre für die Einführung eines jedem Bedürftigen rechtlich gewährleisteten Mindesteinkommens (GMI) stark machte, fand große Aufmerksamkeit und rief ebensolche Kritik hervor.[188]

4) *Nixon* hatte sich während des Präsidentschaftswahlkampfes 1969 wiederholt mit den GMI-Vorschlägen auseinander gesetzt und diese immer wieder zurückgewiesen. Seinen 1970 in den Kongress eingebrachten *Family Assistance Plan* (FAP) verstand *Nixon* als eine Alternative zu einem GMI.[189] Der Gesetzesentwurf[190] sah zwei getrennte Sozialhilfeprogramme unter finanzieller Beteiligung der Bundesregierung vor: a) den „Family Assitsance Plan" für die im überkommenen Sprachgebrauch „deserved poors"[191], sprich Familien, in denen ein *employable adult* fehlt und b) das „Opportunities for Families Program" für arbeitsfähige und arbeitende Bedürftige (*working poors*). Die Leistungssätze für alle bedürftigen Familien mit Kindern (USD 800.- für die ersten beiden Familienmitglieder, USD 400.- für die nächsten drei, USD 300 für das sechste und siebente und USD 200.- für jedes weitere Familienmitglied) sowie die einheitliche

182 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969); zur Entscheidung siehe ausführlich *Graser*, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit, S. 189 ff.

183 *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970).

184 A.a.O., 262: „Such benefits [AFDC-Leistungen] are a matter of statuatory entitlement for persons qualified to receive them." Und in Fußnote acht des Urteils heißt es: "It may be realistic today to regard welfare entitlements as more like 'property' than a 'gratuity'."

185 A.a.O., 268 ff; nicht zustimmend *Justice Black*, 271 ff.

186 A.a.O., 265; mit dieser Einschätzung entzog das Gericht dem Urteil den Boden, dass Armut auf persönliche Defizite zurückzuführen sei; so auch *Tribe*, American Constitutional Law, § 16-49 (S. 1644).

187 Zur Politik eines Mindesteinkommens siehe ausführlich *Moynihan*, The Politics of A Guranteed Income, 1973.

188 Vgl. *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 220 ff.

189 Zur Alternativität siehe nochmals *Nixon*, Address to the Nation on Domestic Programs, August 8th, 1969, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www. presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=2191 [zuletzt abgerufen am 25. Juni 2006]; zum Vorschlag, zu den Reaktionen auf diesen und zum Gesetzgebungsverfahren ausführlich *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert S. 250 f.

190 H.R. 91-1.

191 So überkommen war der Gebrauch dieser Unterscheidung Anfang der siebziger Jahre gar nicht, wie ein Blick in den *House Report* 91-1402 zu den *Food Stamp Amendments of 1971* zeigt; dort heißt es auf S. 6035 „The Committee intends that the Program will help those with limited resources who truly need and *deserve* assistance.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anspruchsvoraussetzungen sollten landesweit gelten. Das „Opportunity for Families Program“ setzte voraus, dass alle arbeitsfähigen Erwachsenen einer Familie beim *Employment Service* registriert waren und arbeiteten (entweder in regulären Beschäftigungsverhältnissen oder in *public service employment*-Programmen) oder an Qualifizierungsmaßnahmen teilnahmen. Kritik an den Reformvorschlägen kam aus beiden politischen Lagern[192] und machte den FAP schließlich unmöglich; er scheiterte, nachdem er das Repräsentantenhaus bereits passiert hatte[193], im Finanzausschuss des Senates.[194]

Die im FAP vorgesehenen Arbeitspflichten der Leistungsempfänger[195] aber wurden dennoch realisiert: Im ausgeweiteten *Food Stamp*-Programm (FSP),[196] für das nebenbei auch landesweit einheitliche Anspruchsvoraussetzungen festgelegt wurden,[197] und im verschärften AFDC-*Work Incentive* Programm (deshalb auch oft WIN II genannt)[198]. In

192 Liberale Abgeordnete verstanden die *work requirements* des FAP als strafend und das konservative Lager störte sich an der Unvereinbarkeit eines garantierten Mindesteinkommens mit der amerikanischen Arbeitsethik; siehe *Moynihan*, The Politics of A Guranteed Income, S. 553 f und 534

193 Ausführlich dazu *Moynihan*, a.a.O., S. 398 ff.

194 Eine Erklärung für das Scheitern des FAP sieht *Katz* in der Unvereinbarkeit des FAP mit der amerikanischen Arbeitsethik; *Katz*, In the Shadow of the Poor House, S. 277 f; ausführlich zu den Verhandlungen im Senat *Moynihan*, a.a.O., S. 439 ff.

195 Vorgesehen war u.a. eine verpflichtende Teilnahme an WIN-Maßnahmen – hiervon ausgenommen waren lediglich Mütter mit kleinen Kindern (bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres); siehe abermals auch *Moynihan*, a.a.O., S. 141 f.

196 P.L. 91-671 vom 11. Januar 1971 – 84 Stat. 2048-2052. Jeder „*able-bodied*“ Erwachsene zwischen 18 und 65 Jahren musste sich bei einem *employment office* eines Bundesstaates oder des Bundes registrieren und jede Beschäftigung zum Mindestlohn (des Staates oder Bundes [welcher höher war]) annehmen, die ihm angeboten wurde. Hiervon ausgenommen waren Mütter/ “other members of the household who have the responsibility of care of dependent children or of incapacitated adults“, Studenten, Auszubildende sowie Personen, die mehr als 30 Wochenstunden arbeiteten. Nach wie vor setzte die Teilnehmer am *FSP* eine „Selbstbeteiligung“ voraus, von dem erstmals Haushalte mit einem Monatseinkommen von weniger als USD 30.- ausgenommen waren. Vgl. *MacDonald*, Food, Stamps, and Income Maintenance, S. 10 ff und 37 f.

197 Siehe H.R. Rep. 91-1402, 6039.

198 §§ 3 ff. P.L. 92-223 vom 28. Dezember 1971 – 85 Stat. 803-810. (*Talmadge Amendment* – benannt nach dem *Sponsor* des Gesetzesentwurfes *Herman G. Talmadge*, Georgia); *Nixon* selbst schrieb in seiner Stellungnahme zur Unterzeichnung der Social Security Amendments of 1971 (H.R. 10604) als über H.R. 1 noch beraten wurde: “These amendments parallel my work-fare recommendations embodied in H.R. 1. In my judgement, they reflect the national interest.” (*ders.,* Statement on Signing a Bill Amending the Social Security Act, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3282 [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]. § 402 (a)(19)(A) SSA wurde wie folgt neu gefaßt: “[T]hat every individual, *as a condition of eligibility for aid under this part, shall register for manpower services, training, and employment* […], unless such individual is – (i) a child who is under age 16 or attending school full time; (ii) a person who is ill, incapacitated, or of advanced age; (iii) a person so remote from a work incentive project that his effective participation is precluded; (iv) a person whose presence in the home is required because of illness or or incapacity of another member of the household; (v) a mother or other relative of a child under the age of six who is caring for the child; or (vi) the mother or other female caretaker of a child, if the father or another adult male relative is in the home and not excluded by clause (i), (ii), (iii),or (iv) of this subparagraph (unless he has failed to register as required by this subparagraph, or has been found by the Secretary of Labor […] to have refused without good cause to participate under a work in-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

jedem Bundesstaat mussten jetzt mindestens 15 Prozent der zur Teilnahme am WIN Programm verpflichteten AFDC-Empfänger den lokalen *employment offices* gemeldet werden; ansonsten wurde der Bundeszuschuss an die Bundesstaaten reduziert.[199] Zur Abstimmung der Qualifizierungsmaßnahmen auf den Arbeitskräftebedarf einer Region wurden so genannte *Labor Market Advisory Councils* etabliert.[200] Komplementär zu WIN II wurden mit dem *Revenue Act of 1971*[201] steuerliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ergriffen und u.a. der *Tax Credit for Certain Expenses Incurred in Work Incentive Program* eingeführt.[202]

Dem FUTA wurde noch während der Rezession 1969/ 1970 das permanente[203] „automatische" *Federal-State Extended Benefits Program* (FSEBP) hinzugefügt[204]; gleichwohl machte die Lage am Arbeitsmarkt in den siebziger Jahren etliche temporäre Erweiterungen des UC-Systems notwendig.[205] Auch die Versicherungspflicht (*coverage*) der UI wurde deutlich ausgeweitet.[206]

Die Inflation zu Beginn der siebziger Jahre veranlasste die *Nixon*-Regierung im Rahmen ihrer *New Economy Policy* (NEP) für 90 Tage, beginnend am 15. August 1971, Preise und Löhne einzufrieren und ab November 1971 Lohnerhöhungen staatlich zu regulieren.[207] Durch den *Emergency Employment Act of 1971* wurden USD 1 Mrd. für die Schaffung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen bereitgestellt und damit beinahe 170.000 *public service jobs* geschaffen.[208] Zwei Jahre später fand der *New Federalism* mit dem *Comprehensive Employment and Training Act of 1973* (CETA)[209]

---

centive program or accept employment as described…". Die *special work projects* wurden in *public service employment* umbenannt. Zu den Resultaten des WIN-Programms im FYs 1970 und 1971 siehe *Levitan/Rein/Marwick*, Welfare and Work Go Together, S. 93 ff.

199 § 3 (a)(8) P.L. 92-223 – 85 Stat. 805. Der SOL hatte für jeden WIN-Teilnehmer einen so genannten „employability plan" zu erstellen, der „shall describe the education, training, work experience, and orientation which it is determined that such person needs to complete in order to enable him to become self-supporting.".

200 § 3(b)(3)(C) P.L. 92-223 – 85 Stat. 806. Zusammengesetzt waren die *Councils* aus „...[R]epresentatives of industry, labor, and public services employers from the area to be served by the Council.".

201 P.L. 92-178 – 85 Stat. 497.

202 Zu den Zielen siehe H.R. 92-533. Dem Arbeitgeber eines WIN-Teilnehemers wurde die Möglichkeit eingeräumt, für ein Jahr 20 Prozent der WIN-Arbeitsentgelte von seiner Steuerschuld abzusetzen. Vgl. auch H.R. Conf. Rep.92-708, S. 2074 f.

203 Vorbilder waren die in den Rezessionen 1958/ 59 und 1961/ 62 bereits auf temporärer gesetzlicher Basis geregelten Ausdehnungen der UC-Leistungen; siehe dazu oben.

204 *Employment Security Amendments 1970* (P.L. 91-373); vgl. *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 228-230. Zu den weiteren Änderungen durch das Gesetz siehe *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 49-52.

205 Siehe dazu ausführlicher *Rosbrow*, a.a.O., S. 52-55.

206 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 224-228.

207 *Rosenberg*, American Economic Development Since 1945, S. 185.

208 *MacLaury*, History of the Department of Labor, 1913-1988, Chapter 7: Nixon and Ford Administrations 1969-1977, Abs. 12.

209 P.L. 93-203 – 87 Stat. 839 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

seine erste Realisierung im Wege eines „special revenue sharing“[210]. Die kategorialen Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme der *Great Society* wurden damit in ein allgemeines und dezentrales System überführt. Ziel war es, „economically disadvantaged, unemployed, and underemployed persons“ mit „job training and employment opportunities“ zu versorgen.[211] Im CETA wurde auch der Aufbau einer nationalen Arbeitslosenstatistik, einer elektronischen *Job Bank* (§ 312 CETA) sowie die Einrichtung der *National Commission for Manpower Policy* (§§ 502f. CETA) vorgesehen; ferner hatte der Kongress detaillierte Evaluations- und Berichtserfordernisse festgeschrieben sowie finanzielle Mittel für die Wirkungsforschung bereitgestellt (§ 311 CETA). Die

210 So *Nixon* selbst in seiner Erklärung zur Unterzeichnung des CETA vom 28. Dezember 1973: „The Comprehensive Employment and Training Act of 1973 represents a significant shift in intergovernmental responsibilities. The first legislation to incorporate the essential principles of special revenue sharing, this bill represents an important companion piece to the general revenue sharing legislation I signed last year. It also marks the culmination of almost 5 years of manpower reform efforts which began with my proposal for a new Manpower Training Act of 1969.” (*ders.*, Statement on Signing the Comprehensive Employment and Training Act of 1973, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4088 [zuletzt abgerufen am 22. November 2007].

211 § 2 CETA (die nachfolgend genannten Abschnitte und Paragraphen sind solche des CETA). Dieses System bestand a) aus dem *Comprehensive Manpower Services* Programm (Title I), für dessen Durchführung sich so genannte *prime sponsors* (Bundesstaaten, lokale Regierungseinheiten mit einer Bevölkerung von mehr als 100.000 Personen oder Zusammenschlüsse derselben), die einen *Planning Council* (§ 104) eingerichtet sowie über einen durch den SOL anerkannten *Comprehensive Manpower Plan* verfügten, finanzielle Zuweisungen (*block grants*) u.a. in Abhängigkeit der jeweiligen Arbeitsmarktlage und der relativen Anzahl von Erwachsenen in Familien mit einem jährlichen Einkommen unterhalb eines *Low Income Level* (für 1969 USD 7000.-, danach verbraucherpreisindexiert) – unter dem Programm konnten grundsätzlich alle Leistungen angeboten werden, „to enable individuals to secure and retain employment at their maximum capacity.“(§ 101); Teilnehmer an Qualifizierungs- und Arbeitsmaßnahmen unter dem CMSP erhielten *Basic Weekly Allowances*, so dass sie insgesamt (inkl. möglicher Löhne für die Arbeitsmaßnahme und UC-Leistungen) Zahlungen in Höhe des gültigen Mindestlohnes für eine 40-Stunden Woche erhielten (Familien wurden zusätzlich USD 5.-/ Woche für jeden von bis zu vier Angehörigen gezahlt); an den Qualifizierungs- und Arbeitsmaßnahmen teilnehmende ADFC-Empfänger erhielten ein *Incentive Payment* in Höhe von USD 30.-/ Woche, das nicht auf die AFDC-Leistungen angerechnet werden durfte; weitere *allowances* für Verpflegungs- und Reisekosten waren ebenfalls möglich; allen Personen, die an *Training on the Job*-Maßnahmen teilnahmen, musste der einschlägige Mindestlohn oder ein höherer durch den SOL bestimmter Stundensatz gezahlt werden, b) den *Public Empoyment Programs* (Title II); Ziel war es, arbeitslose und *underemployed* Personen in Regionen mit wesentlicher Arbeitslosigkeit (in denen die Arbeitslosenquote in drei aufeinander folgenden Monaten 6,5 Prozent überstieg - § 204(C)) mit *transitional employment* in *jobs providing needing public services* zu versorgen (§ 201), bewerben konnten sich Personen, die in einer solchen Region wohnten, mindestens dreißig Tage arbeitslos waren und für die angemessene Leistungen nach Title I nicht verfügbar waren; die in *public services jobs* Beschäftigten erhielten den einschlägigen Mindestlohn und waren von der Arbeitslosenversicherung gedeckt, c) Programme für so genannte *Special Target Groups* zur Befähigung der Teilnehmer, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, d) *Job Corps*; das Programm wurde von nun an nicht mehr durch das OEO, sondern das DOL verwaltet; den jugendlichen Teilnehmern konnten verschiedene Geldleistungen gezahlt werden, u.a. die so genannte *Personal Allowance* in Höhe von maximal USD 50.-/ Monat; der SOL konnte allen erfolgreichen Teilnehmern, die mindestens 90 Tage Teil eines *Job Corps* waren, eine *Readjustment Allowance* in Höhe von maximal USD 50.- für jeden Teilnahmemonat zahlen. (§§ 409 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Neuverteilung der Gestaltungsbefugnisse bescherte den U.S.A. zwar ein dezentralisiertes *manpower training*-System, erschwerte aber auch die Koordinierung der Programme, insbesondere die Abstimmung mit der UC.[212]

1974 kam es zu Ausweitung des *Food Stamp* Programms auf die gesamten U.S.A.[213] und mit *Gerald Ford*[214] bezog nach dem Rücktritt *Nixons´s* der erste nicht vom Volk gewählte, sondern nach § 2 des 25. Zusatzartikels der *U.S. Constitution* bestimmte Vizepräsident das Weiße Haus. Ohne ein politisches Mandat der amerikanischen Wähler setzte er im wesentlichen die Sozialpolitik seines Vorgängers fort: Der Kongress ermächtigte den Präsidenten durch den *Trade Act of 1974*[215] abermals für fünf Jahre, in Verhandlungen über Zoll- und Handelseinkommen einzutreten; die Leistungen an durch Importe arbeitslos gewordene Arbeiter wurden dem Prinzip nach beibehalten.[216]

Die amerikanische Volkswirtschaft war mit der Ölkrise 1973 in eine schwere Rezession gefallen, was sich auch in einer steigenden Arbeitslosenquote ausdrückte, die mit 8,2 Prozent den höchsten Monatswert seit 1941 erreicht hatte.[217] Die *Ford*-Regierung brachte ein umfangreiches Steuersenkungsgesetz[218] in den Kongress ein, durch das die Konjunktur belebt und den Geringverdienern ein Ausgleich für die gestiegenen Lebenshaltungskosten und die degressiven *Social Security* Steuern gewährt werden sollte; eine Frucht des Gesetzes war der so genannte *Earned Income Tax Credit*, der zunächst auf zwei Jahre befristet ins Leben gerufen wurde.[219] Der EITC erfreut(e) sich als ein mit der

212 Dazu *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 223 f.

213 P.L. 93-86; im Jahresdurchschnitt lag die Zahl der Teilnehmer am FSP 1974 bei 12,862 Mio. (zum Vergleich 1969: 2,878 Mio.) und die Programmkosten bei USD 2,837 Milliarden (1969: USD 250 Mio.); Datenquelle: *USDA-FNS*, Food Stamp Program Participation and Costs, veröffentlicht im Internet unter http://www.fns.usda.gov/pd/fssummar.htm (zuletzt abgerufen am 12. Januar 2006).

214 Der Republikaner *Gerald Ford* war von 1973-1974 der 40. Vizepräsident der U.S.A. und danach von 1974 bis 1977 der 38. U.S. Präsident.

215 P.L. 93-618. Zur Lage des U.S. amerikanischen Außenhandels zur Zeit der Gesetzesberatungen siehe S. Rep. 93-1298, S. 7193 ff.

216 Vgl. S. Rep. 93-1298, S. 7205 ff. Unter dem TA 74 konnten die betroffenen Arbeiter neben der TRA für maximal 52 Wochen, eine *job search allowance* in Höhe von bis zu USD 500.- sowie Qualifizierungsprogramme und eine *relocation allowance* erhalten (Subchapter B TA74).

217 S. Rep. 94-36, S. 54. Im Jahresdurchschnitt betrug die Arbeitslosenquote 1975 sogar 8,5 Prozent, siehe Anhang 3a, Arbeitslosenquote in den U.S.A. 1923-2006, S. 399.

218 Tax Reduction Act of 1975, P.L. 94-12.

219 Das Gesetz sah eine erstattungsfähige Steuergutschrift für Familien mit mindestens einem Kind in Höhe von 10 Prozent bis zu einem Arbeitseinkommen von USD 4.000.- vor; zwischen USD 4.000.- und USD 8.000.- nahm die prozentuale Steuergutschrift dann allmählich ab. *Ford* sagte zur Unterzeichnung des Gesetzes: "Jobs were then and are now my main concern. Unfortunately, though some other economic signs are improving, the employment picture remains bleak. I want most to help those who want to get back to work in productive jobs. This can best be done by temporary tax incentives to charge up our free enterprise system--not by government handouts and make-work programs that go on forever." (*ders.*, Address to the Nation Upon Signing the Tax Reduction Act of 1975, March 29th, 1975, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4810&st=&st1= [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

amerikanischen Arbeitsethik kongruentes Programm einer breiten überparteilichen Zustimmung.[220]

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen[221] von 1976 reformierte[222] die *Ford*-Regierung den FUTA eingehend[223]; da zu dieser Zeit vermutet wurde, dass die umfangreichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Allgemeinen und die relativ lange *benefit duration* im Besonderen eine (Mit-)Ursache für das längere Andauern der Arbeitslosigkeit waren,[224] kam es u.a. zur Ergründung dieses Zusammenhangs zur Einsetzung der National *Commission on Unemployment Insurance*[225].

Unter Präsident *Carter*[226] konnte zunächst die „Stagflation" der *Ford*-Jahre überwunden und die Arbeitslosigkeit reduziert werden; doch zu einer dauerhaften ökonomischen Belebung kam es nicht: 1977 schuf der Kongress mit dem *Food Stamp Act of 1977*[227] das *Purchase Requirement* für *Food Stamps* ab[228]. Der zunächst bis 1978 befristete EITC[229] wurde durch den *Revenue Act of 1978*[230] in ein dauerhaftes Programm umgewandelt, nicht zuletzt weil er sich als kongeniales wohlfahrtsstaatliches Instrument im Einklang mit der amerikanische Arbeitsethik erwies, indem er starke Arbeitsanreize gerade für diejenigen setzte, die als „undeserved poors" in den Genuss „umfangreicher" AFDC-Leistungen kamen.[231]

---

220 *Handler/Hasenfeld*, The Moral Construction of Poverty, S. 159 f.

221 Die Arbeitslosigkeit, aber auch die Arbeitslosenversicherung waren Thema im Präsidentschaftswahlkampf 1976, wie die erste und dritte Debatte zwischen *Carter* und *Ford* belegen. In der dritten Debatte am 22. Oktober 1976 sagte *Carter*: "Employment ought to be restored to our people. We've become almost a welfare state. We spend now 700 percent more on unemployment compensation than we did eight years ago when the Republicans took over the White House. Our people wanna go back to work." (*Ford*, Presidential Campaign of October 22nd, 1976, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=6517 [zuletzt abgerufen am22. November 2007]).

222 *Unemployment Compensation Amendments of 1976* (P.L. 94-566).

223 Das Gesetz erweiterte den Schutz der UC ab 1978 u.a. auch auf Beschäftigte in der Landwirtschaft, erhöhte zur Rückzahlung bestimmter Verpflichtungen des UTF die FUT um 0,2 Prozent und die Besteuerungsgrundlage von USD 4.200 auf 6.000.-; siehe auch *Rosbrow*, MLR September 1985, S. 24 sowie ausführlich *ders.*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 55-58, H.R. Conf. Rep. 94-1745 und *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 217 ff.

224 Siehe *Rosenberg*, American Economic Development Since 1945, S. 189 f.

225 Title IV P.L. 94-566.

226 Der Demokrat *James E. Carter* war von 1977-1981 der 39. Präsident der Vereinigten Staaten.

227 P.L. 95-113.

228 Siehe dazu auch H.R. Rep. 95-464, S. 4 f. Durch den FSA 1977 wurde des Weiteren u.a. auch die kategoriale Anspruchsberechtigung abgeschafft sowie eine Sanktion bei freiwilliger Arbeitslosigkeit ohne guten Grund eingeführt (§6 (d)(2)(iii) FSA 1977).

229 Zwischenzeitlich verlängert durch den *Tax Reform Act of 1976* (TRA) [P.L. 94-455] bis zum 1. Januar 1978. (§ 401(c)(1(A) TRA).

230 P.L. 95-600.

231 § 103 Revenue Act of 1978. Im H.R. Rep 95-1445, S. 39 heißt es: "[T]he Committee has made the Earned Income Tax Credit permanent because it believes that this provision is an effective way to provide work incentives and income support to individuals and families who might otherwise receive large welfare payments.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ende der siebziger Jahre spitzte sich die wirtschaftliche Lage in den U.S.A. abermals zu:[232] Die Inflationsrate erreichte 13,5 Prozent, während die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt bei 7,2 Prozent lag.[233] Angesichts dieser Rahmenbedingungen war der Raum für sozialpolitische Gestaltung eng umgrenzt und konzentrierte sich auf eine Bekämpfung der Folgen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit unter Zuhilfenahme temporärer UC- Programme.[234] Die Zahl der AFDC-Empfänger war Ende der siebziger Jahre zwar leicht zurückgegangen, hatte sich aber seit 1971 im zweistelligen Millionenbereich eingependelt.[235]

In den Präsidentschaftswahlen des Jahres 1980 bestätigten die amerikanischen Wähler *Ronald Reagan´s*[236] Forderungen nach einem radikalen Rückschnitt der seiner Ansicht nach wuchernden Bundesverwaltung[237] und des Fehlanreize setzenden Wohlfahrtsstaates („Welfare-Queen" Kampagne)[238]. Der *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981*[239] beschnitt beinahe ausnahmslos die Ausgaben aller amerikanischen *Welfare*- und Sozialversicherungsprogramme[240]. Schon als Gouverneur Kaliforniens hatte *Reagan* das welfare-Problem adressiert[241] und das bundesstaatliche AFDC-Programm in ein

232 *Rosenberg*, American Economic Development Since 1945, S. 184.

233 Siehe Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401.

234 *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 58-60.

235 Siehe unten Tabelle 15, S. 444.

236 Der Republikaner *Ronald Reagan* war von 1981-1989 der 40. Präsident der U.S.A.

237 "Beyond these essentials, I believe it is clear our federal government is overgrown and overweight."; *Reagan*, Rede vor dem Nationalen Kongress der Demokratischen Partei in Detroit am 17. Juli 1980, veröffentlicht im Internet unter: http://www.millercenter.virginia.edu/scripps/diglibrary/prezspeeches/reagan/rwr_1980_0717.html (zuletzt abgerufen am 8. Februar 2006); "Government growing beyond our consent had become a lumbering giant, slamming shut the gates of opportunity, threatening to crush the very roots of our freedom."; *ders.*, Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union, February 4th, 1986, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=36646 [zuletzt abgerufen am 1. Januar 2006].

238 *Reagan* illustrierte die Unzulänglichkeit des AFDC-Programms gegenüber Betrug und Missbrauch am Beispiel einer "Welfare Queen", die unter verschiedenen Namen mehrfach Leistungen bezog; siehe zum Beispiel "Welfare Queen" Becomes Issue in Reagan Campaign, New York Times vom 15. Februar 1976, S. 51 sowie auch *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 280 f.

239 P.L. 97-35.

240 Das mehrere hundert Seiten umfassende Gesetz kürzte u.a. die Zuweisungen für das *Food Stamp* Programm (Title I), die *Employment* Programme (Title VII), die *Public Assistance Programme* (Title XXIII) und die *Trade Adjustment Assistance* und erhöhte sah einige Beschränkungen in der UC vor (die Voraussetzungen für die FSEB wurden verändert, die längerfristige Kredite an die Staaten ab 1982 verzinst). Siehe ausführlich *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 62-70.

241 So etwa in seinen Reden zur Amtseinführung am 5. Januar 1967: „Welfare is another of our major problems. We are a humane and generous people and we accept without reservation our obligation to help the aged, disabled and those unfortunates who, through know fault of their own, must depend on their fellow man. But we are not going to perpetuate poverty by substituting a permanent dole for a paycheck. There is no humanity or charity in destroying self-reliance, dignity and self-respect … the very substance of moral fiber." (*Reagan,* Inaugural Address, January 5, 1967, veröffentlicht im Internet unter http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„welfare work“ Programm umgestaltet[242]; als Präsident forcierte er letztendlich eine Politik der Dezentralisierung (*devolution*)[243] und der Haushaltssanierung durch Ausgabenkürzungen;[244] für das AFDC-Programm bedeutete dies eine neue „Verantwortungsteilung“ zwischen Bundesregierung und Bundesstaaten[245] und die ansatzweise Implementierung des *workfare*-Konzeptes.[246]

---

govspeech/01051967a.htm [zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2005]) und am 4. Januar 1971: „This slump in tax revenues, however, is not our greatest problem. It just aggravated a situation that has been growing worse year after year. Welfare costs have been increasing more than three times as fast as revenue and in this present year have escalated at an even faster rate. Californians do not have to worry about proving their generosity and compassion for their less fortunate neighbors. On a per capita basis, we spend more than double the national average for welfare. In spite of this, we must face the fact that welfare has failed in its purpose. For the truly destitute among us it is a tragic failure. It has done little or nothing to eliminate the cause of dependency and it has spread itself so thin that in spite of its overwhelming extravagance, many whose need is the greatest are provided less than a minimum subsistence. Under the aid to dependent children program, incentives are offered to encourage mothers to take employment. There can be no quarrel with this unless we look closely at how the incentive and complex regulations actually apply. A recent survey of 3 counties, representing 48% of the welfare caseload in California (Monterey, Los Angeles and San Diego Counties), showed the earnings or outside income of employed recipients averages $346 a month and the average grant from welfare, added to those earning, is $186 – for a total average of $532 a month. However, the survey also disclosed mothers of dependent children who have no outside income receive average grants of $207 – only $21 more than the grant to those with outside income in order to increase our ability to help the totally dependent. […] We have a chance to do what might otherwise never have been done. Over the years we've talked about welfare, studied welfare, applied alterations and streamlined it's administration where possible, but we've avoided facing up to it's lack of a goal. Seneca said, "He who knows no port to sail for, finds no winds favorable." In the coming meeting with the legislature eight days from now, I shall propose restructuring welfare – to eliminate waste and the impropriety of subsidizing those whose greed is greater than their need. The present confusion must be replaced with a program designed to save, rather than destroy, California's greatest resources – its people – a program that will maximize human dignity and salvage the destitute. Here in California nearly a million children are growing up in the stultifying atmosphere of programs that reward people for not working, programs that separate families and doom these children to repeat the cycle in their own adulthood. (*ders.*, Inaugural Address, January 4, 1971, veröffentlicht im Internet unter http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/ govspeech/01041971a.htm [zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2005]).

242 *California Welfare Reform Act of 1971*.

243 Siehe dazu nur *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 112 ff und *Annaheim*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 50 ff.

244 Zum Haushalts- und Wirtschaftspolitik *Reagan´s* siehe überblicksartig nur *Stiglitz*, Volkswirtschaftslehre, S. 755 ff. Die Anwendung der „$30 and one-third“ *income disregard*-Regelung wurde auf vier Monate begrenzt und auch die absetzbaren Kosten in Verbindung mit Arbeit festgeschrieben (§ 2301 OBRA 1981); siehe auch *Handler/Hasenfeld*, The Moral Construction of Poverty, S. 175.

245 Die Dezentralisierung unter *Reagan* unterschied sich maßgeblich vom *New Federalism Nixon´s* darin, dass die Bundesstaaten zur Bewältigung der erweiterten Gestaltungsaufgaben auch die erforderliche finanzielle Ausstattung erhielten, sondern ihnen eine Gestaltungsherausforderung bei gleichzeitiger Beschränkung der Bundesmittel aufgebürdet wurde; *Handler/Hasenfeld*, a.a.O., S. 170 f.

246 Eine Festschreibung von *work requirements*, also des *workfare*-Ansatzes hatte der Kongress abgelehnt (*Handler/Hasenfeld*, a.a.O., S. 170 sowie *Walker*, Thinking about Workfare, S. 17); des-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die UC befand sich seit Ende der siebziger Jahre unter finanziellem Druck; die hohe Arbeitslosigkeit und die Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises hatte die Insolvenz einiger staatlicher Arbeitslosenversicherungsfonds zur Folge.[247] Mit dem OBRA 1981 wurden die nationalen Auslöser (*trigger*) für das FSEBP gestrichen und 1982 die FUT von 3,4 auf 6,2 Prozent erhöht und die Anhebung der Besteuerungsgrundlage von USD 6.000.- auf USD 7.000.- beschlossen.[248] Ebenfalls 1982 wurde der CETA durch den *Job Training Partnership Act of 1982*[249] ersetzt.

Die Wirtschaftspolitik *Reagan's*[250] war darauf gerichtet die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und gleichzeitig die Inflation zu stoppen[251]: In diesen Zusammenhang sind auch die Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen in den wohlfahrtsstaatlichen Programmen einzuordnen.[252] Die AFDC-*benefits* verloren inflationsbedingt zwischen 1970 und 1985 jedoch ein Drittel ihrer Kaufkraft.[253]

Mit dem *Family Support Act of 1988*[254] (FSA) als Ergebnis einer umfassenden *welfare-reform*[255] wurde u.a. die familiäre Verantwortung betont: Das AFDC-UP Programm

---

halb findet sich im OBRA 1981 auch der Unterabschnitt *Work Incentive Demonstration Program* (§ 2309 OBRA 1981), der es Bundesstaaten ermöglichte, eigene *work-welfare* Regelungen für ihr AFDC-Programm vorzusehen. Hiervon machten 26 Bundesstaaten, darunter auch West Virginia und Kalifornien Gebrauch. 27 Bundesstaaten entschieden sich für ein *Community Work Experience Program* (§ 2307 OBRA 1981), 17 für ein Mischprogramm und 22 für ein *Work Supplementation Program* (§ 2308 OBRA 1981); *Handler/Hasenfeld*, a.a.O., S. 172. Wie *Katz*, The Undeserving Poor, S. 185 f zutreffend bemerkt, wandelte sich in den frühen 80er Jahren das Bild der Armen in den U.S.A.

247 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 244.

248 *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982* (P.L. 97-248).

249 P.L. 97-300. In den nach § 102 JTPA für alle *service delivery areas* zu etablierenden *private industry councils* wurde der Privatwirtschaft ein maßgeblicher Einfluss auf die Gestaltung und Durchführung der *Job-Training* Programme gegeben.

250 Vgl. *Mehtabdin*, Reaganomics, 1986.

251 A.a.O., S. 3: "President Reagan obviously inherited serious economic problems, but he was also accepted responsibility for solving them. He was clearly elected with a mandate to solve the inflation and unemployment problem.".

252 Siehe zu den einzelnen Maßnahmen *Rosenberg*, American Economic Development since 1945, S. 235 ff.

253 *Katz*, The Undeserving Poor, S. 189.

254 P.L. 100-485. "An Act to revise the AFDC program to emphasize work, child support, and family benefits, to amend tile IV of the Social Security Act to encourage and assist needy children and parents under the new program to obtain the education, training, and employment needed to avoid long-term welfare dependence[…]".

255 Angekündigt hatte *Reagan* die *welfare-reform* in seiner *State of the Union Message* am 4. Februar 1986: „As we work to make the American dream real for all, we must also look top the condition of America´s families. […] In the welfare culture, the breakdown of the family, the most basic support system, has reached crisis proportions – in female and child poverty, child abandonment, horrible crimes, and deteriorating schools. After hundreds of billions of dollars in poverty programs, the plight of the poor grows more painful. But the waste in dollars and cents pales before the most tragic loss: the sinful waste of human spirit and potential. We can ignore this terrible truth no longer. As Franklin Roosevelt warned 51 years ago, standing before this chamber, he said, "Welfare is a narcotic, a subtle destroyer of the human spirit." And we must now escape the spider´s web of dependency…." (*ders.*, Address Before a Joint Session of Congress on the

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(*Two Parent Family Program*[256]) wurde jetzt für alle Bundesstaaten zur Pflichtkomponente und im „Gegenzug" die Teilnahme mindestens eines Elternteils an einer *Job Opportunities and Basic Skills Training* (JOBS)-Maßnahme festgeschrieben.[257] Der neue Zuschnitt des AFDC-Programms[258] (das zunächst auch in *Child Support Supplement Program* umbenannt werden sollte[259]) wurde auch aus den Erfahrungen mit den WIN-Demonstration Projekten geschöpft;[260] nicht zuletzt deshalb wurden auch die *waiver*-Regelungen für die Implementierung alternativer *workfare*-Ansätze in den Bundesstaa-

State of the Union , in: *Wooley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=36646 [zuletzt abgerufen am 1. Januar 2006] (keine Hervorhebungen im Original). Zur einflussreichen These einer *welfare dependency* siehe nur *Murray*, Losing Ground, 1984.

256 § 401 FSA; die Bundesstaaten konnten den AFDC-Bezug für Familien mit zwei Elternteilen zeitlich auf sechs Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten befristen.

257 Zur Teilnahme an JOBS-Maßnahmen konnten die Bundesstaaten jeden erwachsenen AFDC-Teilnehmer verpflichten; Mütter kleiner Kinder konnten nach Bestimmung der Bundesstaaten bereits dann zu JOBS-Maßnahmen verpflichtet werden, wenn ihr jüngstes Kind das erste Lebensjahr vollendet hatte (§ 201(a)FSA); Präsident *Reagan* brachte die neuen Arbeitspflichten für AFDC-Empfänger auf folgende Formel: „The Family Support Act says to welfare parents, „We expect of you what we expect of ourselves and our own loved ones: that you will do your share in taking responsibility for your life and for the lives of the children you bring into this world." (*Reagan*, Remarks on Signing the Family Support Act of 1988, October 13th, 1988, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=35013 [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]. Das JOBS-Programm war tatsächlich das Herzstück des FSA; vgl. *Gueron*, JEP 1990, S. 84.

258 Ebenfalls neu waren auch die so genannten *work transition* Leistungen: Familien, die *welfare* für *work* verließen blieben nach § 303 FSA für sechs Monate ohne weiteres unter dem *Medicaid*-Programm anspruchsberechtigt und konnten auch danach für maximal weitere sechs Monate gegen die Zahlung eines am Einkommen ausgerichteten Beitrags (Familien, deren Einkünfte unterhalb der Armutsgrenze lagen, waren von den Beiträgen befreit) weiterhin Leistungen des *Medicaid*-Programms in Anspruch nehmen; ebenso wurden die *child care*-Leistungen für neun Monate nach dem Programmaustritt weiter gewährt (§ 302 FSA).

259 S.Rep. 100-377, S. 5.

260 „Our Administration is trying to join with Congress to take what we've learned with the States and establish work requirements into the Federal Law." So *Reagan* in einer Radioansprache an die Nation vom 3. September 1988 und weiter: „Nun scheint der Kongress einer Entscheidung über die *welfare reform* nahe zu sein und ich habe eine Mitteilung an den Kongress: Ich werde kein Reformgesetz akzeptieren, das nicht darauf abstellt, die Menschen von staatlichen Leistungen unabhängig zu machen, Jeder Gesetzesentwurf, der nicht um Arbeit herum angelegt ist, ist keine wirkliche *welfare reform*. Wenn mir der Kongress ein Gesetz präsentiert, das Arbeit durch eine Ausgabenerhöhung ersetzt und die Würde der Unabhängigkeit durch Arbeit für die Amerikaner, die Sozialhilfeleistungen empfangen, unerreichbar werden lässt, dann werde ich zu meinem Veto-Füller greifen." (*Reagan*, Radio Address to the Nation on the Economy and Welfare Reform, September 3rd 1988, in: *Wooley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=36311 [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]. Mit dieser „Drohung" versuchte *Reagan* Tendenzen entgegen zu wirken, die den parteiübergreifenden Konsens gefährdeten; siehe *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 309 f. Der parteiübergreifende Konsens erschöpfte sich zu diesem Zeitpunkt in fünf Programmparametern: Eigenverantwortung (*personal responsibility*), die uneingeschränkte Geltung der Arbeitsethik (*value of work*), die Familie als erste Untersützungseinheit (*family*), (Aus-)Bildung als einziges Mittel zur Überwindung von Armut (*education*) und das bundesstaatliche Gestaltungsermessen (*state discretion*); *Handler/Hasenfeld*, The Moral Construction of Poverty, S. 201.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten ausgeweitet.[261] Seither trägt das AFDC-Programm deutliche Züge eines Programms auf Gegenseitigkeit,[262] in dem die amerikanische Arbeitsethik in Form einer rechtlich fixierten *obligation to work* klar zu Tage tritt.

Während der Präsidentschaft *George H.W. Bush´s*[263] nahm die Zahl der AFDC-Leistungsempfänger um über 3 Mio. zu.[264] Die Ungleichheit der Einkommensverteilung hatte sich zwischen 1979 und 1989 deutlich verschärft.[265] *Bush´s* Sozialpolitik blieb im „Wüstensturm" verborgen – es waren hauptsächlich außenpolitische Ereignisse, die seine Amtszeit prägten (der Fall der Berliner Mauer 1989, der Zusammenbruch der Sowjetunion 1990 und schließlich die Operation „Desert Storm" zur Befreiung Kuwaits 1991). Die auch in Folge der Kriegsausgaben prekäre Haushaltslage ließ kaum Gestaltungsraum für ambitionierte Reformen; solche strebte die *Bush*-Regierung aber auch gar nicht an.[266] Die Rezession 1990/91 machte die temporäre Erweiterung des UC-Programms (*Extended Unemployment Compensation* – EUC) erforderlich.[267] Die Reform der *welfare*-Programme wurde erst im Präsidentschaftswahlkampf 1992 zu einem Topthema:[268]

> "While some are talking about welfare reform, we are helping to make it happen. Reform is taking place from the bottom up, with the States constructively serving as laboratories of democracy. My administration will continue to work with Maryland and other States in reforming our welfare system."

---

261 Title V FSA – Demonstration Projects; siehe auch *Heclo*, Politics of Welfare Reform, S. 183 ff.

262 *Handler/Hasenfeld* sprechen von „Mutual Contractual Obligations (Responsibility)", siehe auch *dies.,* The Moral Construction of Poverty, S. 215 ff.

263 Als 41. Präsident der U.S.A. regierte der Republikaner *George H.W. Bush* von 1989-1993.

264 Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401; auch die Ausgaben für das *Food Stamp*-Programm stiegen weiter; *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 15-FOOD STAMPS-5.

265 *Rosenberg*, American Economic Development since 1945, S. 277.

266 "There are the children who have nothing, no love and no normalcy. *There are those who cannot free themselves of enslavement to whatever addiction - drugs, welfare, the demoralization that rules the slums.* […]The old solution, the old way, was to think that public money alone could end these problems. But we have learned that that is not so. And in any case, our funds are low. We have a deficit to bring down. We have more will than wallet, but will is what we need. We will make the hard choices, looking at what we have and perhaps allocating it differently, making our decisions based on honest need and prudent safety. And then we will do the wisest thing of all. We will turn to the only resource we have that in times of need always grows: the goodness and the courage of the American people."; *Bush*, Inaugural Address, January 20th, 1989, in: *Wooley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16610 [zuletzt abgerufen am 22. November 2007] (Keine Hervorhebungen im Original).

267 P.L. 102-164 – Emergency Unemployment Compensation Act of 1991; P.L. 102-244; P.L. 102-318 – Unemployment Compensation Amendments of 1992. Darüber hinaus wurde die befristete Zusatzs-FUTA von 0,2 Prozent bis Januar 1996 verlängert sowie die Verteilung der Steuermittel innerhalb des UTF modifiziert (P.L. 101-508 – Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990); *Friedman*, Highlights, S. 99 f.

268 *Bush*, Statement on Maryland Welfare Reform, July 1st, 1992, veröffentlicht im Internet unter http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1992/92070103.html (zuletzt abgerufen am 12. Februar 2006); zum „laboratories-of-democracy"-Argument siehe *Cashin*, Colum. L. Rev. 1999, S. 579 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bill Clinton[269] war 1992 angetreten, um den überkommenen amerikanischen Wohlfahrtsstaat zu reformieren:[270]

> „An America where we end welfare as we know it. We will say to those on welfare: You will have, and you deserve, the opportunity, through training and education, through child care and medical coverage, to liberate yourself. But then, when you can, you must work, because welfare should be a second chance, not a way of life."

Eingeleitet wurde diese *welfare*-Reform mit dem *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*[271], der zwar vordringlich die Sanierung des Bundeshaushalts zum Ziel hatte, gleichzeitig aber eine Erhöhung des EITC und eine Ausweitung des FSP verwirklichte. Als zweiter Schritt der Reform kann der Versuch der Regierung *Clinton* betrachtet werden, das amerikanische Krankenversicherungssystem zu reformieren;[272] die geplante Ausweitung des Krankenversicherungsschutzes und die Reorganisation der Gesundheitsversorgung scheiterten am Widerstand der medizinischen Industrie und der republikanischen Partei.[273] *Clinton* wollte zunächst die Voraussetzungen für seine *welfare*-Revolution schaffen – sprich eine gesicherte Gesundheitsversorgung und die Garantie eines hinreichenden Arbeitseinkommens für alle, welche die der Sozialhilfe für (regelmäßig im Niedriglohnsektor angesiedelte) Arbeit verließen[274] – bevor die *welfare*-Programme wie AFDC und *Food Stamp* in zeitlich begrenzte *workfare*-Programme umgestaltet werden konnten.

Das erste Angebot zur Reform u.a. des AFDC-Programms legte die Fraktion der Republikanischen Partei im *House of Representatives* vor[275] und im Juni 1994 folgte der Regierungsentwurf.[276] Beide Gesetzesentwürfe lagen nicht weit auseinander[277] und

---

269 Der Demokrat *Bill Clinton* war von 1993-2001 der 42. U.S.-Präsident.

270 *Clinton*, Acceptance Speech to Democratic National Convention vom 16. Juli 1992, veröffentlicht im Internet unter http://www.4president.org/speeches/billclinton1992acceptance.htm (zuletzt abgerufen am 12. September 2005) (keine Hervorhebungen im Original); vgl. Auch *Cimini*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2002, S. 96 f m.w.N.; "We should insist that people move off welfare rolls and onto work rolls. We should give people on welfare the skills they need to succeed, but we should demand that everybody who can work and become a productive member of society" (Hervorhebungen im Original); *Clinton*, Announcement Speech, Old State House, Little Rock, Arkansas vom 3. Oktober 1991, veröffentlicht im Internet unter http://www.4president.org/speeches/billclinton1992announcement.htm (zuletzt abgerufen am 12. September 2005) (Keine Hervorhebungen im Original).

271 P.L. 103-66.

272 *Health Security Act* of 1994 (103d Congress, 2nd Session, H.R. 3960); zum Reformversuch siehe nur *Kruse*, Das Krankenversicherungssystem der USA, S. 96 ff.

273 So auch *Kruse*, a.a.O., S.110.

274 *McCrate/Smith*, Gender and Society 1998, S. 62; *Stonecash/Mariani*, PSQ 2000, S. 101. In diesem Sinne auch *Clinton* in seiner *Veto Message* zum *Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1995* – 142 Cong. Rec. H343: "Welfare reform must be considered in the context of other critical and related issues such as Medicaid and the Earned Income Tax Credit.".

275 *Responsibility and Empowerment Support Program Providing Employment, Child Care, and Training Act* (103-H.R. 3500); siehe auch zwei weitere "scharfe Einschnitte" vorsehende Gesetzesentwürfe von Mitgliedern der republikanischen Fraktion: *The Real Welfare Reform Act* (103-H.R. 4566) sowie *The Welfare and Teenage Pregnancy Reduction Act* (103-H.R. 1293).

276 *Work and Responsibility Act of 1994* (103-H.R. 4605). Der Entwurf beinhaltete weitestgehend das im Wahlkampf 1992 Angekündigte; die *bill* sah u.a. Arbeitspflichten für die arbeitsfähigen

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dennoch „starb[en sie] einen leisen Tod im 103. Kongress“[278]. Zum einen hatten die liberalen Abgeordneten der demokratischen Partei Einwände gegen die zeitliche Begrenzung der Leistungen,[279] zum anderen sahen die Republikaner mit Blick auf die Kongresswahlen 1994 keinen Anlass, der demokratischen Partei einen durchschlagenden sozialpolitischen Erfolg zu bescheren.

Mit dem Scheitern der *health care*-Reform verlor das Wohlfahrtsstaatskonzept der *Clinton*-Regierung einen tragenden Pfeiler. Ein Misserfolg, den die republikanische Partei im Kongresswahlkampf 1994 als Beleg für die Unfähigkeit des demokratischen Präsidenten, seine *welfare*-Reform umzusetzen, verkaufte, und das republikanische Wahlkampfprogramm „Contract with America“[280] in glänzendem Licht erscheinen ließ. So trug die gescheiterte Reform zum „dramatischen Wechsel“[281] der Mehrheitsverhältnisse im amerikanischen Kongress bei,[282] der den Republikanern die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses bescherte.[283]

Die republikanische Mehrheitsfraktion brachte ihren überarbeiteten Gesetzesentwurf wie im Wahlprogramm versprochen gleich am ersten Sitzungstag des 104. Kongresses im *House of Representatives* ein[284]; der Entwurf räumte den Bundesstaaten die Möglichkeit ein, ihr AFDC-Programm in ein *block-grant*-Programm umzuwandeln, wurde

---

Leistungsempfänger vor und begrenzte den Leistungsbezug für nicht arbeitende *able-bodied* Erwachsene auf zwei Jahre (§ 104 WRA) und ermöglichte weitere Demonstrationsprojekte (Title VIII WRA); die Regierung hielt an AFDC als *entitlement* Programm fest; *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 275.

277 Vor allem aber blieb in beiden Entwürfen das *individual entitlment* für AFDC-Leistungen erhalten; *Conlan*, a.a.O., S. 277.

278 *Conlan*, a.a.O., S. 276.

279 *Conlan*, a.a.O., S. 275 f.

280 Der „*Republican Contract with America*“ war ein zehn Punkte umfassendes Wahl-, Aktions- und 100 Tage-Regierungsprogramm: „On the first day of the 104th Congress, the new Republican majority will immediately pass the following major reforms, aimed at restoring the faith and trust of the American people in their government:[...] Thereafter, within the first 100 days of the 104th Congress, we shall bring to the House Floor [...] 3. The Personal Responsibility act: Discourage illegitimacy and teen pregnancy by prohibiting welfare to minor mothers and denying increases AFDC for additional children while on welfare, cut spending for welfare programs, and enact a tough two-years-and-out provision with work requirements to promote personal responsibility.“ Und in der Erläuterung des gleich mitgelieferten Gesetzentwurfes des *Personal Responsibility Act* heißt es: „In the past few years, the federal government and state governments have tried to change and improve the welfare system. The Clinton Administration campaigned to „end welfare as we know it,“ though, to date, Congress has not held a vote on its proposal. The administration proposal limits AFDC benefits to two years, during which employment services would be provided to recipients.“; siehe Republican Contract with America, veröffentlicht im Internet unter http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html (zuletzt abgerufen am 13. Februar 2006). Siehe zum *Contract with America* auch *Gillespie/Schellhas* (eds.), Contract with America, 1994.

281 *Stonecash/Mariani*, PSQ 2000, S. 93.

282 *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 275 m.w.N.

283 Zur Erklärung des politischen Wechsels siehe *Stonecash/Mariani*, PSQ 2000, S. 94 ff.

284 *Personal Responsibility Act of 1995* (H.R. 4): “A Bill to restore the American family, reduce illegitimacy , control welfare spending and reduce welfare dependence.”.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

im Gesetzgebungsverfahren jedoch dahingehend umgestaltet,[285] dass er letztendlich ein auf fünf Jahre begrenzte *Temporary Assistance for Needy Families* als *block-grant*-Programm ohne *individual entitlement* (Rechtsanspruch) gegen das *federal government* vorsah und u.a. auch das *Food Stamp*-Programm in ein *block-grant*-Programm umwandelte[286]. In dieser Form fand der Entwurf nach heftigen Debatten[287] am 22. Dezember 1995 eine Mehrheit im Kongress und wurde am 29. Dezember dem Präsidenten zur Ausfertigung vorgelegt. *Clinton* legte – wie von Seiten der Republikaner nicht anders erwartet – am 9. Januar 1996 sein Veto gegen das Gesetz ein,[288] weil es seiner Ansicht nach nicht „tough on work and responsibility", sondern „tough on work and on parents who are responsible and who want to work"[289] war. Parallel zur parlamentarischen Auseinandersetzung hatte die *Clinton*-Regierung durch eine großzügige *waiver*-Politik ihre *welfare*-Reform bereits faktisch in den „Laboratorien" der Bundesstaaten realisiert.[290]

Da 1996 sowohl Kongress- als auch Präsidentschaftswahlen an standen, und die *welfare*-Reform in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit fand, kam es zu einem politischen Showdown zwischen dem republikanisch dominierten Kongress und dem demokratischen Präsidenten: Die Republikanische Partei hatte zwei Optionen: entweder versuchte sie das Reformgesetz nochmals (mit minimalen Änderungen) durch den Kongress zu bringen, das *Clinton* dann mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wieder mit seinem Veto abgelehnt hätte, und so zu einem möglichen Trumpf für den republikanischen Präsidentschaftskandidaten (*Bob Dole*) hätte werden können, oder sie nutzte die Gunst der Stunde und realisierte die wesentlichen Bestandteile ihres Reformkonzeptes mit kleinen Zugeständnissen (wie etwa beim *Food Stamp cap*[291]). Schließlich entschieden sich die Republikaner für die zweite Option und akzeptierten u.a. sowohl die Erhaltung des *Food Stamp entitlement*, die Aufnahme umfangreicher Leistungen zur Begleitung des Übergangs von *welfare-to-work* als auch die Nichtbeachtung von EITC *benefits* bei der Einkommensprüfung von Antragstellern.[292]

Am 22. August 1996 unterzeichnete *Clinton* im Garten des Weißen Hauses den Personal *Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*[293] (PRWORA) –

285 S.R. 104-96. Der Entwurf des Gesetzes orientierte sich maßgeblich am W2 Programm Wisconsin´s, das unter *Waivers* in ein sehr erfolgreiches wtw-Programm umgestaltet worden war.

286 Das FSP mit seinen national einheitlichen Anspruchsvoraussetzungen hatte den Effekt Unterschiede in den staatlichen AFDC-Programmen abzumildern; *Sugarman*, Yale L.& Pol'y Rev. 1996, S. 123.

287 Vgl. *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 282 ff.

288 Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1995 – Veto Message from the President of the United States (H. Doc. No. 104-464); siehe auch *Cimini*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2002, S. 97 m.w.N.

289 142 Cong. Rec. H342.

290 Zur Unzulänglichkeit des *federal Waiver Process* siehe H.R. Rep. 104-651, S. 6 f.

291 Zu den Sparvorschlägen im Zusammenhang mit dem FSP in der Reformdebatte 1995/ 96 siehe nur *King*, Budgeting Entitlements, S. 195-226.

292 Zu den weitergehenden, aber gescheiterten Reformplänen der Republikanischen Kongressmehrheit siehe *Graser*, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit, S. 171-172 m.w.N.

293 P.L. 104-193, 110 Stat. 2105, kodifiziert und fortgeschrieben in Kapitel 42 USC. *Clinton* zur Unterzeichnung des Gesetzes: "Today I have signed into law H.R. 3734, the Personal Responsi-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„the end of welfare as we know it". Der PRWORA wandelte das AFDC-Programm in ein zeitlich begrenztes Sozialhilfeprogramm für Familien (*Temporary Assistance for Needy Families* – TANF) um,[294] das von Leistungsempfängern die Erfüllung strenger Arbeitspflichten verlangt.[295] Mit dem PRWORA wurde der Rechtsanspruch (*entitlement*) auf TANF-Leistungen gegen das *federal government* aufgehoben.[296] Die detaillierte Ausgestaltung der TANF-Programme wurde (zurück) in die Hände der Bundesstaaten gelegt, die von der Bundesregierung nur mehr *block grants* zur Finanzierung ihrer TANF-Programme erhalten.[297] Der PRWORA zielt zudem auf eine Vermeidung bzw. Reduzierung von unehelichen Geburten (vor allem bei minderjährigen Frauen, die für den TANF-Leistungsbezug bei ihren Eltern oder in beaufsichtigten Wohnarrangements wohnen müssen) sowie auf Förderung von Ehe[298], Familie und familiärer Verantwortung[299].

Clinton gewann die Präsidentschaftswahl 1996 und setzte auch in der zweiten Amtszeit seinen haushaltspolitischen Konsolidierungskurs fort; die *welfare*-Reform zeigte schon in den ersten Jahren ihrer Umsetzung – gestützt auf eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung – erstaunliche „Erfolge". Kritiker der Reform relativieren diese positiven Zahlen gerade unter Hinweis auf die positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die außergewöhnlich guten Chancen für gering qualifizierte Arbeitnehmer, Arbeit zu finden.[300] Mit dem *Workforce Investment Act* (WIA) von 1998[301] wurde die

bility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996. While far from perfect, this legislation provides an historic opportunity to end welfare as we know it and transform our broken welfare system by promoting the fundamental values of work, responsibility, and family. […] It demands personal responsibility, and puts in place tough child support enforcement measures. It promotes family and protects children."; *ders.*, Statement on Signing the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, August 22nd, 1996, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=53219 [zuletzt abgerufen am 22. November 2007].

294 Ein Individuum darf maximal 60 Monate im Leben TANF-finanzierte Leistungen erhalten (42 USC § 608(a)(7), ausgenommen sind nur minderjährige Kinder, die zum Zeitpunkt des Leistungsempfangs nicht Haushaltsvorstand des die TANF-Leistungen empfangenden Haushalts (minderjährige Mütter oder Väter) oder mit dem Haushaltsvorstand eines solchen Haushalts verheiratet waren.

295 42 USC § 607.

296 42 USC § 608(a)(7).

297 Die Situation der Bundesstaaten im bisherigen AFDC-Programm, das als „cooperative" Arrangement der Bundesregierung mit den Staatsregierungen ausgestaltet war, glich der eines „geknechteten Steuerzahlers": die Bundesstaaten trugen einen großen Teil der Ausgaben, hatten aber nur unzulängliche Möglichkeiten, die Leistungsbeziehung zu den Leistungsempfängern zu regeln, weil es diesen möglich war, ihre Ansprüche gegen einen Bundesstaat vor Bundesgesetzen ein zu klagen. Vgl. hierzu *Mashaw/Calsyn*, Yale L.& Pol'y Rev. 1996, S. 297.

298 Kritisch hierzu *Orr*, Cap. U. L. Rev. 2005, S. 211 ff., die durch die Eheförderungsvorschriften des PRWORA die positive und negative Ehefreiheit verletzt sieht.

299 Zu diesem Zwecke wurde die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen gegen den leiblichen Vater unter Androhung empfindlicher Sanktionen erweitert und auch informationell (automatisierter Austausch von Lohn- und Unterhaltsdaten).

300 Siehe statt vieler nur *Pingle,* What If Welfare Had No Work Requirements?, S. 20 : "The evidence in this paper suggests that exempting single mothers from TANF's work requirements made no impact on the probability they were employed. Certainly other components of TANF

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1996 eingeleitete *welfare*-Reform komplettiert. Der offiziell nicht als *welfare reform*-Gesetz bezeichnete WIA verknüpft die arbeitsfördernden Programme der U.S.A. erstmals zu einem Arbeitsförderungssystem, indem er die Arbeitsvermittlungs- und Qualifizierungsleistungen sowie UC- und *welfare*-Programme in Dienstleistungszentren, den so genannten *One-Stop Career Centers* konzentriert.[302]

Allerdings riss auch während der ersten Rezession nach dem Inkrafttreten des PRWORA, die im Laufe des Jahres 2001 die Arbeitslosenquote von 3,9 Prozent (Dezember 2000) auf 5,7 Prozent (Dezember 2001) ansteigen ließ[303], der Langzeittrend bei der Entwicklung der TANF-Fallzahlen nicht ab, wenngleich sich die Schrumpfgeschwindigkeit deutlich verlangsamte.

Der *Bush*[304]-Regierung gelang in ihrer ersten von den Terroranschlägen auf das *World-Trade-Center* in New York und das Pentagon, dem Krieg gegen die Taliban in Afghanistan und gegen den Irak überschatteten Amtszeit von 2000-2004 weder die *reauthorization* des PRWORA, die eigentlich für das Jahr 2001 vorgesehen war, noch die des WIA im Jahre 2003. *Bush* sonnt sich seit ihrem Amtsantritt im Glanz der Erfolge der *welfare*-Reform des Jahres 1996. 2003 schließlich präsentierte die *Bush*-Regierung ihren Vorschlag zur Reform des TANF-Programms,[305] der eine Verschärfung der persönlichen Arbeitspflichten für TANF-Empfänger gleich bleibenden *block-grants* vorsah, aber nicht zur Realisierung kam. Stattdessen wurde das TANF-Programm ohne Änderung der persönlichen Arbeitspflichten, aber u.a. unter Verschärfung der Bundesaufsicht[306] durch den *Deficit Reduction Act of 2005*[307] bis 2010 verlängert.

---

could have been a strong influence. However, based on the strong employment increases among exempt women, the results imply that the increased work requirements were not the cause of the sustained increase in employment among single mothers. Instead, the results indicate that substantially more women could have been exempted from TANF's work requirements without affecting employment rates, or the employment growth during the 1990s." Diese empirische Studie, welche die von der Arbeitspflicht ausgenommenen Mütter von Kleinkindern als Kontrollgruppe heranzieht, legt nahe, dass der Wirtschaftsboom und die ausgeweiteten Dienstleistungen (Tagesbetreuung von Kindern, Qualifizierung u.ä.) an die sog. *welfare mothers* Voraussetzungen für deren gesteigerte Teilnahme am Arbeitsleben waren.

301 P.L. 105-220; 29 USC 2801 ff.

302 Gegenwärtig konzentriert sich die Bundesregierung auf den Aufbau eines nachfrageorientierten und zukunftsgeleiteten („*demand-driven*") *Workforce-Investment*-Systems im Rahmen der „*21st Century Workforce Initiative*" Präsident *Bush's* (vgl. auch dessen EO 13218 vom 20. Juni 2001, 66 FR 33627); siehe dazu ferner http://www.workforce3one.org.

303 Siehe unten Tabelle 17, S. 457.

304 *George W. Bush* war von 2001-2009 der 43. Präsident der U.S.A.

305 Unter dem Titel „*Working towards independence*" (veröffentlicht im Internet unter http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/welfare-reform-announcement-book.pdf [zuletzt abgerufen am 10. März 2006]). Siehe auch den Gesetzesentwurf der Regierung – *Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act of 2003* – 108-H.R. 4.

306 Die Gliedstaaten hatten ihr Gestaltungsermessen vor allem auch dazu genutzt, die einzelnen Arbeitsaktivitäten sehr „großzügig" zu definieren, um ihre *work participation rates* erfüllen zu können; vgl. *GAO*, Report 05-821, S. 10.

307 P.L. 109-171.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Durch den *Fair Minimum Wage Act of 2007*[308] wurde der *Federal Minimum Wage* – Mindeststundenlohn des Bundes – erstmals seit 1996 mit Wirkung vom 24. Juli 2007 von USD 5,15 auf USD 5,85 angehoben. Das Gesetz sieht zudem eine stufenweise Anhebung des Mindestlohns auf USD 6,55 ab 24. Juli 2008 und USD 7,25 ab 24. Juli 2009 vor. Das TAA-Programm wurde durch den *Trade Adjustment Assistance Program Extension Act*[309] vom 28. September 2007, den *Consolidated Appropriations Act, 2008*[310] vom 26. Dezember 2007 sowie den *Consolidated Security, Disaster Assistance, and Continuing Appropriations Act, 2009*[311] vom 30. September 2008 bis März 2009 verlängert.

Durch den *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*[312] wurde mit Wirkung zum 1. Oktober 2008 das *Food Stamp*-Programm in *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP) (§ 4001(b)) sowie der *Food Stamp Act of 1977* in *Food and Nutrition Act of 2008* umbenannt. Die neue Programmsemantik zielt offensichtlich darauf ab, das den „Lebensmittelmarken" anhaftende Stigma für „members of households receiving supplemental nutrition assistance program benefits", die früher „food stamp recipients" hießen, abzuschütteln. Zugleich wurden die *federal block grants* für das *Employment and Training Program* für 15 Monate, also bis Ende 2009 verlängert.[313] Der Food, Conservation, and Energy Act of 2008 sieht ferner eine Erhöhung der Mindestleistung von USD 10.- auf 8% des „thrifty food plan [für einen Ein-Personen-Haushalt]" („*minimum supplemental nutrition assistance program benefits*)[314] sowie eine ganze Reihe neuer Gestaltungsoptionen und -vorgaben für die Bundesstaaten (z.B. die Verpflichtung, ausschließlich *Electronic Benefit Cards* für die Leistungsgewährung einzusetzen).

Die so genannte „globale Finanzmarktkrise" hat den U.S. amerikanischen Arbeitsmarkt Ende 2008 empfindlich getroffen. Innerhalb eines Jahres (von März 2008 bis März 2009) stieg die Arbeitslosenquote saisonbereinigt von 5,1% auf 8,5%[315]. Die Sorge um eine schwere Rezession haben sowohl die Regierung unter Präsident *George W. Bush* zum Ende ihrer Amtszeit als auch die neue Regierung unter dem erstem farbigen Präsidenten der U.S.A., *Barack Obama*[316], veranlasst, zum Teil fundamentale Reformen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe des Bundes (TANF-Programm) einzuleiten:

---

308 Title VIII, Subtitle A of P.L. 110-28.

309 P.L. 110-89; Verlängerung um drei Monate bis zum 31..Dezember 2007.

310 P.L. 110-161; Verlängerung um neun Monate bis zum 30. September 2008.

311 P.L. 110-329; Verlängerung um sechs Monate bis zum 6. März 2009.

312 P.L. 110-246. Zum Gesetzentwurf des USDA siehe Title IV: Nutritions Programs, Subtitle A – Food Stamp Program des USDA 2007 Farm Bill Proposal, veröffentlicht im Internet unter http://www.usda.gov/documents/FBNutrition2007.pdf (zuletzt abgerufen am 10. Juni 2007).

313 § 4112 des *Food, Conservation, and Energy Act of 2008* = 7 USC. 2025(h)(1)(A).

314 § 4107 des *Food, Conservation, and Energy Act of 2008* = 7 USC 2017(a).

315 Datenquelle: *DOL-BLS*, Access to historical data for the "A" tables of the Employment Situation News Release - Table A-7. Selected unemployment indicators, seasonally adjusted, Series Id: LNS14000000; veröffentlicht im Internet unter http://www.bls.gov/cps/cpsatabs.htm (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

316 Barack Obama ist seit 2009 der 44. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit dem *Supplemental Appropriations Act of 2008*[317] vom 30. Juni 2008 etablierte der Kongress das *Emergency Unemployment Compensation* Programm 2008, kurz EUC08, unter dem zunächst Leistungen für bis zu 13 Wochen an arbeitslose Personen vorgesehen waren, die u.a. ihre regulären UI-Leistungsansprüche ausgeschöpft haben. EUC08 wurde sodann durch den *Unemployment Compensation Extension Act of 2008*[318] vom 21. November 2008 befristet bis zum 31. März 2009 um bis zu sieben bzw. 13 Wochen in Bundesstaaten mit „high unemployment" ausgeweitet.

Mit dem *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA)[319] schließlich wurde u.a. das EUC08-Programm bis 31. Dezember 2009 verlängert und ferner die Möglichkeit für alle Bundesstaaten geschaffen, im Wege einer Vereinbarung mit dem USDOL die staatlichen wöchentlichen UI-Leistungen um jeweils USD 25.- aus Bundesmitteln aufzustocken; dieses temporäre *Federal Additional Compensation* (FAC) Programm[320] ist bis zum 31. Dezember 2009 bzw. inkl. *Phase-out*-Zeitraum bis zum 31. März 2010 befristet. In den §§ 2003 und 2004 des ARRA sind so genannte „unemployment compensation modernization incentive payments" mit einem Volumen von insgesamt USD 7.000.000.000.- vorgesehen, um die sich Bundesstaaten anteilig bewerben können, deren Arbeitslosenversicherungsgesetze bestimmte Regelungen beinhalten. Der ARRA reformiert auch den *Trade Act of 1974* und verlängert die TAA-Programme bis Ende 2010 (§ 1892 Division B, Title I ARRA).

Ebenfalls mit dem ARRA[321] wurden für das FY 2009 USD 5.000.000.000.- aus dem Bundeshaushalt für den TANF *Emergency Fund* zur Verfügung gestellt; Mittel aus diesem Fonds können die Bundesstaaten in den FYs 2009 und 2010 erhalten. Auch beinhaltet der ARRA verschiedene steuerrechtliche Regelungen, u.a. auch die Einführung des „Making Work Pay Credit" (§ 1001 Division B, Title I ARRA) und eine temporäre Ausweitung des EITC (§ 1002 Division B, Title I ARRA). Für den Zeitraum vom 1. April 2009 bis zum 30. September 2010 sind gemäß § 101(e)(1) Division A, Title 1 ARRA so genannte „able-bodied adults without dependents" von der zeitlichen Befristung für den Bezug von SNAP-Leistungen ausgenommen, solange der jeweilige Bundesstaat keine qualifizierenden Arbeitsaktivitäten anbietet.

317 P.L. 110-252.

318 P.L. 110-449.

319 P.L. 111-5.

320 Siehe auch den UI Program Letter No. 11-09 vom 23. Februar 2009, veröffentlicht im Internet unter http://wdr.doleta.gov/directives/attach/UIPL/UIPL11-09acc.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

321 § 3 des ARRA is ein bunter Strauß an Zielen zu entnehmen: "The purposes of this Act include the following: (1) To preserve and create jobs and promote economic recovery. (2) To assist those most impacted by the recession. (3) To provide investments needed to increase economic efficiency by spurring technological advances in science and health. (4) To invest in transportation, environmental protection, and other infrastructure that will provide long-term economic benefits. (5) To stabilize State and local government budgets, in order to minimize and avoid reductions in essential services and counterproductive state and local tax increases."

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die sozialpolitische Agenda[322] *Barack Obamas* beinhaltet unter der Überschrift „Make Work Pay for All Americans" neben einer Erhöhung des *Earned Income Tax Credt* und der Einführung eines *Making Work Pay Tax Credit* in Höhe von USD 500.- für Geringverdiener auch die weitere Anhebung des Mindestlohns auf USD 9,50 für das Jahr 2011. Mit Blick auf das TANF-Programm lässt das Programm *Obamas* erwarten, dass der eingeschlagene Kurs hin zu einer Ausweitung so genannter „transitional jobs" (*Übergangs*beschäftigung) (workfare) und einer Stärkung von Familien mit zwei Elternteilen gehalten wird. Ihr sozialpolitisches Hauptaugenmerk dürfte die Regierung *Obama* jedoch auf das Projekt *Health Care* legen.[323]

1.1.3. Schlussfolgerungen

Der moderne amerikanische Wohlfahrtstaat verdankt seine Existenz einer unvorstellbaren ökonomischen Krise, in der so viele Menschen von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen waren, dass Arbeitslosigkeit und ihre Folgen allgemein nicht länger auf moralische Defekte und persönliches Versagen zurückgeführt werden konnte, sondern zumindest auch auf allgemeines und konkretes Versagen des Marktes. Damit wurde gleichzeitig ein Dogma der protestantischen (Arbeits-)Ethik aufgehoben.[324]

Die Grundzüge des U.S. amerikanischen Wohlfahrtsstaates tragen bis heute nicht nur einen pragmatischen, sondern auch einen verfassungsrechtlichen Stempel: So wurden die politischen Entscheidungen pro korrigierende und steuernde wirtschaftspolitische Eingriffe (früher *New Deal*) in der Verfassungsrechtsprechung des U.S. Supreme Court zunächst rundum abgelehnt und der Gesetzgeber gestaltete daraufhin den SSA, insbesondere die UI, in Antizipation der Rechtsprechung des Supreme Court. Dass der breite Konsens über die sozialpolitischen Maßnahmen der *Roosevelt*-Regierung in der Bevölkerung letztendlich das Umschwenken des Gerichts zur Folge hatte, das dem Kongress fast beiläufig die sozialpolitische Gesetzgebungskompetenz aus der *General Welfare Clause* (U.S. Const. art. I § 8) zubilligte.[325] und letztendlich den späten New Deal als verfassungskonform bestätigte, darf nicht darüber hinweg täuschen, welch maßgebli-

322 Vgl. *The Agenda* – Poverty; veröffentlicht im Internet unter http://www.whitehouse.gov/ agenda/poverty/ (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

323 Vgl. *The Agenda* – Health Care veröffentlicht im Internet unter http://www.whitehouse.gov/ agenda/health_care/ (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

324 *Segalman*, JSI 1968, S. 137: "The depression finally put the lid on the general myth that poverty was a self-chosen way of life. Over one fourth of all Americans were "sinners" under the Protestant Ethic, and this was to many for credibility to sustain. Thus the Protestant Ethic went out of "style" as an American belief (except in terms of Social Agency operation), and the right to public assistance arrived. It is true that there are cultural islands throughout America where these rights are unknown to the poor, or where these rights are ignored by the establishment and their employed public welfare workers, but the myth of the Protestant Ethic has been amended in most sectors of society where corporations and labor meet. The Social Security Act and the G.I. Bill are long since part of the Societal landscape.".

325 *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chen Einfluss das Gericht schon im Vorfeld auf das Design der Sozialversicherungsprogramme ausübte.

> „Law, particularily constitutional law, exists as a stabilizing, restraining influence on popular government, equally preserving entrenched privilege and preventing new tyranny, particularly that dressed in the popular fashion of the mob. But Court restraints cannot permanently impede something desired by a vast majority. Fortunately, the amendment process provides a technique, albeit a different technique, for achieving change, as does the more informal process of changing interpretation."[326]

Dieser Einfluss hat sich auch später mit geänderten Vorzeichen etwa mit der Entmoralisierung des AFDC-Programms[327] fortgesetzt.

Der Bundesgesetzgeber regelt heute die Rahmenvorgaben für die meisten Sozialversicherungs- und *welfare*-Programme, während die Gesetzgeber der Gliedstaaten die Rechtsbeziehungen im Verhältnis zwischen den Leistungsempfängern und dem (Bundes-)Staat ausgestalten. Nicht zu vernachlässigen ist dabei auch die Rolle der Verwaltung auf Ebene der Bundesstaaten bzw. der Verwaltungsbezirke (*counties*), denen heute in der „post-entitlement welfare era"[328] wesentliche Entscheidungsbefugnisse zukommen.

Die aktiv(ierend)e Arbeitsmarktpolitik ist in den U.S.A. seit den frühen sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts das die Gestaltung der meisten *welfare*-Leistungssysteme bestimmende Prinzip.[329] Es bezieht seine Überzeugungskraft in den U.S.A. aus der vorherrschendem amerikanischen Arbeitsethik und der untrennbar in sie verwobenen althergebrachten Unterscheidung zwischen „deserved" und „undeserved poors"; zudem findet über die Arbeitsverpflichtung von Sozialhilfeempfängern die „Grundregel" (Arbeitsethik) und durch die Vorschriften des PRWORA zur Förderung der (heterosexuellen) Ehe[330] und der Familie die Moralvorstellung der nationalen Mehrheit ihre Übersetzung in den Lebensstil der Unterschicht.[331]

Der arbeitsfähige Mann, der arbeitslos und kinderlos ist, war und ist in den U.S.A. das Modell des „undeserved poor".[332] Mit der protestantischen Arbeitsethik waren und sind Hilfeleistungen an diese Personengruppe nicht zu vereinbaren, was noch immer im kategorialen TANF-Programm seinen Ausdruck findet, das in erster Linie Leistungen für bedürftige Kinder und nur sekundär Leistungen an Eltern vorsieht. In der Bundessozialhilfe beansprucht die amerikanische Arbeitsethik der Mehrheit ihre Geltung in den rechtlich verankerten Arbeitspflichten. Die Bedeutung der Mittelschichtnormalität für die Bundessozialhilfe kann am Beispiel der Frauenarbeit belegt werden: Als in den

326 *Conkin*, FDR and the Origins of the Welfare State, S. 93.

327 So auch *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 104 f.

328 *Charn*, 10 Clinical L. Rev. 75, 102 Fn. 82.

329 Siehe vergleichend mit der Bundesrepublik Deutschland *Janoski*, The Political Economy of Unemployment, S. 257 ff.

330 42 USC 603(1)(2)(i)-(iii): „Healthy Marriage Promotion".

331 Vgl. zu dieser Funktion der Lebensstilregulierung von *Workfare*-Programmen statt vieler *Grell/Sambale/Eick*, PROKLA 2002, S. 557 ff sowie *Cashin*, Colum. L. Rev. 1999, S. 564 ff und *Thomas*, U. Det. Mercy L. Rev. 2001, S. 186 ff.

332 *Handler/Hasenfeld*, The Moral Construction of Poverty, S. 83.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sechziger Jahren die Teilnahme von Frauen – insbesondere auch von Müttern – der amerikanischen Mittelschicht am Arbeitsmarkt „normal“ wurde, kam es auch zur Ausweitung der Arbeitsförderungsprogramme auf AFDC-Mütter.[333]

Die wesentlichen Entwicklungsschritte hat das amerikanische Arbeitsförderungsrecht in Zeiten der „Krisenperzeption“[334] gemacht. Das gilt für Aufbau-, Ausbau- und Rückbauentscheidungen gleichermaßen. Zudem ist das Arbeitsförderungsrecht und insbesondere das Arbeitslosenversicherungsrecht der U.S.A. so konzipiert, das es in Rezessionsphasen seinen Leistungsumfang ausweitet, um in Phasen des Aufschwungs wieder auf das normale Maß zu schrumpfen.[335] Diese antizyklische Subsidiarität des amerikanischen Wohlfahrtsstaates ist nur einmal – zur Zeit des *War on Poverty* – durchbrochen worden. In der nun mehr als 70 jährigen Geschichte des modernen amerikanischen Wohlfahrtsstaates wurde immer wieder um die (De-)Zentraliät der Programme gestritten: Die Bundesregierung konnte die Gesetzgebungskompetenzen in der *Great Depression* an sich ziehen und mit Beginn der siebziger Jahre begann – auch aus politischem Kalkül – die Kompetenzrückgabe an die Bundesstaaten. Auslöser der Dezentralisierung des U.S-amerikanischen Wohlfahrtsstaates waren nicht nur fiskale Schwierigkeiten der Bundesregierung, sondern auch die Einsicht, dass mit den Regelungskompetenzen auch die moralische und vor allem politische Alltagsauseinandersetzung mit dem Wohlfahrtsstaat auf die Bundesstaaten verlagert werden konnte, d.h. die politische Verantwortung.

Heute erinnert der amerikanische Wohlfahrtsstaat in vielerlei Hinsicht an den kolonialen Wohlfahrtsstaat: auch damals wurde Arbeitslosigkeit dem Betroffenen als moralisches Versagen und nicht dem Markt vorgeworfen. Wie damals sind heute alle arbeitsfähigen AmerikanerInnen zur Deckung ihrer Bedarfe auf ihre eigene Arbeitskraft verwiesen, was nunmehr auch für die bis 1996 weitgehend von dieser Regel ausgenommene Gruppe der arbeitsfähigen alleinerziehenden Elternteile (vornehmlich Mütter) gilt. Interessanterweise wird gegenwärtig im Umfeld konservativer *think-tanks* mit Verweis auf die Ineffizienz der bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionen (inkl. UI und *Social Security*) die in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren geführte Diskussion über die Einführung eines Grundeinkommens, die im gescheiterten FAP-Vorschlag gipfelte, wieder belebt.[336]

Arbeit und staatliche Hilfeleistungen sind in den U.S.A. seither eng miteinander verbunden, und es ist – was noch zu zeigen ist – heute nicht zu weit gegriffen, die Vereinigten Staaten von Amerika weniger als einen Wohlfahrtsstaat als vielmehr als einen

333 *Lens*, Duke J. Gender L. & Pol'y 2006, 256 m.w.N.

334 Vgl. zu dieser These ausführlich *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, 2003.

335 Das gilt primär für die reguläre UI und das automatische FSEB-Programm – in ihnen bedarf es keiner – in Krisenzeiten mitunter schwierig durchzusetzenden politischen Entscheidung zur Ausweitung der Leistungen an Arbeitslose. Darüber hinaus hat der Kongress zahlreiche temporäre Arbeitsförderungsprogramme in Rezessionszeiten etabliert; zu einer Chronologie dieser Programme siehe *DOL-ETA*, Special Extended Benefit Programs, veröffentlicht im Internet unter http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/spec_ext_ben_table.pdf, abgerufen am 10. Juli 2006.

336 Siehe nur *Murray*, In Our Hands, 2006.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zunehmend paternalistischen Arbeitsförderungsstaat zu begreifen. Doch könnte es abermals eine Wirtschaftskrise sein, die die Regierung *Obama* einen neuen U.S. amerikanischen Sozialstaat ins Werk zu setzen hilft.

1.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika ist sowohl in der Bundesverfassung (*U.S. Constitution*) als auch in den „Verfassungen" der Bundesstaaten (*State Constitutions*) enthalten.[337] Ursprünglich standen die Staatsverfassungen und die Bundesverfassung im Verhältnis einer strikt getrennten „dualen Souveränität"[338] zueinander[339], wie sie die Gründerväter des limitierten *federal government* der Vereinigten Staaten (*Framers*) vor Augen hatten[340], und der 1791 als Teil der *Bill of Rights* der Verfassung hinzugefügte zehnte Zusatzartikel deklaratorisch bestätigt:

> „Die Machtbefugnisse, die von der Verfassung weder den Vereinigten Staaten übertragen noch den Einzelstaaten entzogen werden, bleiben den Einzelstaaten oder dem Volke vorbehalten."[341]

Im Kern wurde diese Dualität zwar (formell) über die Jahre bewahrt, begann aber nicht zuletzt mit der Ausweitung der sozialpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung in der *New Deal* Ära auszufransen.[342] Infolge der sozialpolitischen Aktivität der Bundesregierung herrscht ein kooperativer Föderalismus in den U.S.A.,[343] in den – wie ge-

---

337 So etwa *ACIR*, State Constitutions in the Federal System, S. 8: "[T]he "complete" American Constitution includes both the Constitution of the United States and the constitutions of the 50 states[…]" sowie im Ergebnis auch *Hershkoff*, Harv. L. Rev. 1999, S. 1195; allerdings werden die Verfassungen der Einzelstaaten in der U.S. amerikanischen Rechtswissenschaft eher stiefmütterlich behandelt und teilweise nicht als Verfassungsrecht im eigentlichen Sinne bewertet; vgl. *Hershkoff*, a.a.O., insbesondere die Übersicht in Fn. 388.

338 *Peters*, PotAPS 1999, S. 418; vgl. *Ehringhaus*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 40 ff sowie *Annaheim*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 38 ff.

339 *Tribe*, American Constitutional Law, S. 381 m.w.N.

340 *Madison*, The Federalist No. 51, in: *Ball*, The Federalist, S. 254 f: "There are moreover two considerations particularly applicable to the federal system of America, which place that system in a very interesting point of view. First. In a single republic, all the power surrendered by the people, is submitted to the administration of a single government; and usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments. In the compound republic of America, the power surrendered by the people, is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each, subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will controul each other; at the same time that each will be controuled by itself.".

341 *Brugger*, Grundrechte, S. 475. Zum zehnten Zusatzartikel siehe ausführlich *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 330 ff.

342 Siehe *Annaheim*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 38 ff.

343 Zur Funktionsweise des kooperativen Föderalismus siehe bereits *Ehringhaus*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 72 ff sowie mit Blick auf die *Welfare Reform* von 1996 *Sugarman*, Yale L.& Pol'y Rev. 1996, S. 123 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zeigt – ganz unterschiedliche (sozial)politische Vorstellungen Eingang fanden und der heute nach der Dezentralisierung des TANF-Programms die erfolgsorientierte und kreative Zusammenarbeit zwischen dem *federal government* als Rahmengesetzgeber und den *state governements* als den Rahmen ausfüllenden Gesetzgebern in den Mittelpunkt stellt. Die Bundesstaaten stehen gerade wegen der weiten Spielräume, die ihnen die Rahmengesetzgebung und mögliche Dispense (*waivers*) des Bundes eröffnen, in einem kreativen Wettbewerb miteinander.

1.2.1. Die U.S. Constitution

Die 1789 ratifizierte *U.S. Constitution*[344] aus dem Jahre 1787 liefert – als höchstrangiges Recht der U.S.A.[345] – die rechtliche Grundlage für das Handeln des *federal government* als übergeordnete, wenngleich (streng) limitierte nationalstaatliche (Zentral-)Gewalt.[346] Geprägt wurde die U.S. Verfassung durch das zeitliche Zuerst der 13 Gründerstaaten[347] und das Misstrauen einer Zentralregierung gegenüber:

> "The States were before the Constitution; and consequently, their legislative powers antedated the Constitution. Those who framed and those who adopted that instrument meant to carve from the general mass of legislative powers, then possessed by the states, only such portions as it was thought wise to confer upon the federal government; and in order that there should be no uncertainty in respect of what was taken and what was left, the national powers of legislation were not aggregated but enumerated…"[348]

Nach wie vor stehen die Sachbereiche, welche nicht in der *U.S. Constitution* dem Kongress zugewiesen wurden, in der Kompetenz der Bundesstaaten, deren *State Constitutions* vollwertige Verfassungen für das jeweilige *state government* darstellen. In ihnen finden durchaus unterschiedliche Staatsideen und gesellschaftsphilosophische Vorstellungen Ausdruck.[349] Dies wird auch am Beispiel der Verfassungen der drei Vergleichsbundesstaaten erkennbar.

Die Verfassungsrechtsprechung ist entsprechend aufgeteilt:[350] Auf Bundesebene existiert kein Verfassungsgericht, vielmehr besorgen alle Gerichte der Bundesstaaten und des Bundes auch die Verfassungsrechtsprechung. Das letzte Wort über die Auslegung der *U.S. Constitution* aber hat das höchste ordentliche Bundesgericht, der U.S. Supreme

---

344 Zur Entstehungsgeschichte der U.S. amerikanischen Verfassung siehe nur *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 8 ff.

345 U.S. Constitution, Art. VI. Zur Bedeutung der *Supremacy Clause* allgemein siehe *Tribe*, American Constitutional Law, S. 479 ff.

346 So auch *May/Ides*, Constitutional Law – National Power and Federalism, S. 191.

347 Vgl. *Tribe*, American Constitutional Law, S. 378 ff.

348 *Carter v. Carter Coal Co.*, 298 U.S. 238 (1936), 294. Zur Entscheidung stand die Verfassungsmäßigkeit des *Bituminous Coal Conservation Act of 1935*, durch den die Förderung von und gleichzeitig der Handel mit Kokskohle (*bituminous coal*) gesteuert werden sollte.

349 *Elazar*, Publius 1982, S. 11 ff; *Hershkoff*, Harv. L. Rev. 1999, S. 1196.

350 *Kommers*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 462 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Court.[351] Den Bundesgerichten[352] kommt die Jurisdiktion nur insoweit zu, wie sie ihnen gesetzlich zugewiesen ist;[353] sobald die Auslegung der Bundesverfassung in einer staatlichen Gerichtsentscheidung eine Rolle spielt, ist zudem der Rechtsweg zu den Bundesgerichten eröffnet.[354] Der U.S. Supreme Court überprüft hingegen keine staatlichen Gerichtsentscheidungen, die auf einer „adequate" und „independent" bundesstaatlichen Rechtsgrundlage ergehen.[355] Die Gerichtsorganisation in den Bundesstaaten variiert von Bundesstaat zu Bundesstaat und teilweise sogar von Verwaltungsbezirk (*county*) zu Verwaltungsbezirk.[356]

1.2.1.1.Grundrechte

1.2.1.1.1. Garantie des Existenzminimums

Die *U.S. Constitution* von 1787 entbehrt einer ausdrücklichen Sozialstaats- bzw. Wohlfahrtsstaatsklausel[357]; im ursprünglichen Verfassungstext sind nur vereinzelt negative Freiheitsrechte zum Schutz des Einzelnen vor dem *federal government* genannt. Im Übrigen regelt die *U.S. Constitution* die Staatsorganisation des Bundes und die föderalen Verhältnisse. Erst die 1791 hinzugefügte *Bill of Rights* (die ersten zehn Zusatzartikel zur Verfassung) beinhaltet einen „offenen" Katalog an Bürgerrechten.[358]

Dem Wortlaut der *U.S. Constitution* ist ferner keine Garantie eines wie auch immer gearteten Existenzminimums zu entnehmen;[359] nach ganz überwiegender Ansicht beinhaltet die Bundesverfassung keine subjektiven Leistungsrechte der Bürger gegen den

351 Zum *U.S. Supreme Court* und den möglichen Klagearten siehe *Brugger*, Grundrechte, S. 10 ff.

352 U.S. Const. Art. III § 1 nennt nur den U.S. Supreme Court, doch der Kongress hat mit den Districts Courts und den Courts of Appeals zwei weitere Instanzen etabliert; vgl. *Brugger*, a.a.O., S. 10.

353 *Kommers*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 463.

354 A.a.O., S. 466 m.w.N., *Kommers weist* auch darauf hin, dass sich die einzelstaatlichen Gerichte häufig mit Fragen des Bundesverfassungsrechts auseinander setzen; a.a.O., S. 477; zur Überprüfung von bundesstaatlichen Gerichtsentscheidungen und Gesetzen durch den U.S. Supreme Court siehe nur *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 55 ff.

355 *May/Ides*, Constitutional Law – National Power and Federalism, S. 21 ff; *Tribe*, American Constitutional Law, § 3-24 (S. 162 ff). Das gilt insbesondere, wenn Landesverfassungen ausgelegt werden, selbst dann, wenn diese Auslegung im Widerspruch zur Bundesverfassung steht; *Kommers*, a.a.O., S. 469 ff.

356 *Kommers*, a.a.O., S. 463 und *Brugger*, Grundrechte, S. 10.

357 *Kommers*, a.a.O., S. 476; *Brugger*, a.a.O., S. 91; *ders.*, Demokratie, Gleichheit, Freiheit, S. 83.

358 So „eröffnet" der 9. Zusatzartikel der U.S. Constitution („The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people.") auch den Schutz nicht aufgezählter Rechte; so auch *Black*, Colum. L. Rev. 1986, 1105; den vierzehnten Zusatzartikel einbeziehend *Bandes*, Mich. L. Rev. 1990, 2345.

359 *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, 743 m.w.N.; das gilt trotz der „suggestiven" Rechtsprechung des *U.S. Supreme Courts* in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren; siehe *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, S. 702 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Staat.[360] Der verfassungsrechtliche Schutz des U.S. Bürgers erschöpft sich im Schutz vor dem Staat;[361] ein Schutz des Einzelnen durch den Staat ist verfassungsrechtlich jedoch nicht vorgesehen.[362]

1.2.1.1.1.1. Rechtsprechung

Im Zentrum der verfassungsrechtlichen Diskussion über das Bestehen positiver (Leistungs-)Pflichten des Staates bzw. subjektiver (Leistungs-)Rechte des Einzelnen stehen die *due proecess*-Klauseln des fünften[363] (anwendbar nur auf das *federal government*) und vierzehnten[364] Zusatzartikels der *U.S. Constitution*[365] (nur auf die Gliedstaaten anwendbar) sowie die *Equal Protection Clause* des vierzehnten Zusatzartikels[366] (ebenfalls nur auf die Gliedstaaten anwendbar[367]). Nach Ansicht des U.S. Supreme

360 *Jackson v. City of Joliet*, 715 F.2d 1200, 1203 (7th Cir. 1983): "The men who wrote the Bill of Rights were not concerned that government might do too little for the people but that it might do too much to them. The Fourteenth Amendment, adopted in 1868 at the height of laissez-faire thinking, sought to protect Americans from oppression by state government, not to secure them basic governmental services. Of course, even in the laissez-faire era only anarchists thought the state should not provide the type of protective services at issue in this case. But no one thought federal constitutional guarantees or federal tort remedies necessary to prod the states to provide the services that everyone wanted provided."; siehe auch *Currie*, U. Chi. L. Rev. 1986, S. 864 f; *Bandes*, Mich. L. Rev. 1990, 2274 und *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, S. 756 f.

361 Im Sinne von "prohibitory constraints on the power of government"; *Bandes*, a.a.O., S. 2273.

362 *Jackson v. City of Joliet*, 715 F.2d 1200, 1203 (7th Cir.), Revision abgelehnt, 465 U.S. 1049 (1983); *Currie*, U. Chi. L. Rev. 1986, S. 866 m.w.N.; *Bandes*, a.a.O. m.w.N.; *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 5 m.w.N.

363 Der fünfte Zusatzartikel beinhaltet vor allem justitielle Grundrechte; im vorletzten Teilsatz des Zusatzartikels aber heißt es: „nor [shall] be deprived of life, liberty, or property, without due process of law" (so genannte *Federal Due Process Clause*). Die *Bill of Rights*, also auch der fünfte Zusatzartikel, verpflichten aus sich heraus nur das *national government*; *Barron v. Mayor & City Council of Baltimore*, 32 U.S. 243 (1833).

364 Der vierzehnte Zusatzartikel aus dem Jahre 1868 und die darin enthaltene *due process clause* (U.S. Const. Amd. XIV, § 1) adressiert nur die Bundesstaaten („nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law". Zur Geschichte des vierzehnten Zusatzartikels *Miller*, The Forest of Due Process of Law, S. 17 ff; *Heyman*, Duke L. J. 1991, S. 545-570 sowie *Ides/May*, Constitutional Law – Individual Rights, § 1.2, S. 5 ff. Im Wege eines langsamen *process of incorporation* haben die amerikanischen Gerichte über die *Privileges and Immunites*-Klausel im vierzehnten Zusatzartikel nach und nach den Anwendungsbereich der *Bill of Rights* auch auf die Bundesstaaten ausgeweitet; siehe dazu nur *Brugger*, Grundrechte, S. 45 ff. und zur *Incorporation Controversy* statt vieler *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 734-741.

365 Zum Schutz von Grundrechten unter der *Due Process*- und *Equal Protection*-Klausel in deutscher Sprache siehe nur *Brugger*, Grundrechte, S. 53 ff; siehe ferner *Chemerinsky*, Constitutional Law, S. 761 ff.

366 Zum Grundrechts-/ Gleichheitsschutz unter der *Equal Protection Clause* allgemein *Brugger*, a.a.O, S. 144 ff; *Antieau/Rich*, Modern Constitutional Law, Vol. II, S. 1 ff; *Chemerinsky*, Constitutional Law, S. 641 ff (allgemein) und 761 ff (Grundrechtsschutz).

367 Der Schutz gegen diskriminierende Ungleichbehandlungen durch das *federal government* wird durch die *Due Process Clause* des 5. Zusatzartikels vermittelt; *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497, 499 (1954).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Court begründen diese Klauseln keine *affirmative duties* des Staates (weder des Bundes noch der Einzelstaaten).[368] Betont wird dagegen der liberale Charakter der *Bill of Rights* und ihre bereits angesprochene Schutzrichtung.[369]

Gleichwohl liebäugelte das oberste Gericht der U.S.A. in der ausgehenden *Great Society* Ära mit einem substantiellen unter der *Equal Protection Clause* geschützten Grundrecht auf Gewährung von existenzsichernden Sozialhilfeleistungen,[370] als es 1970 in *Goldberg v. Kelly*[371] Ansprüche auf AFDC-Leistungen als „New Property"[372] aner-

368 Danach treffen den Staat noch nicht einmal irgendwelche Schutzpflichten: „The [Due Process] Clause is phrased as a limitation on the State's power to act, not as a guarantee of certain minimal levels of safety and security. It forbids the States itself to deprive individuals of life, liberty, or property without "due process of law", but its language cannot fairly be extended to impose an affirmative obligation on the State to ensure that those interests do not come to harm through other means. […] Consistent with these principles, our cases have recognized that the Due Process Clauses generally confer no affirmative right to governmental aid."; *DeShaney v. Winnebago County*, 489 U.S. 189, 195 f (1989) unter Verweis auf *Harris v. McRae*, 448 U.S. 297, 317-318 (1980) – keine Verpflichtung des Staates zur Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen; *Lindsey v. Normet*, 405 U.S. 56, 74, 92 (1972) – keine Verpflichtung des Staates, eine angemessene Unterkunft bereitzustellen; und *Youngberg v. Romeo*, 457 U.S. 307, 317 (1982) – "As a general matter, a State is under no constitutional duty to provide substantive services for those within its border.".

369 *DeShaney v. Winnebago*, 489 U.S. 189, 195 f (1989): "The Clause [Due Process Clause] is phrased as a limitation on the State´s power to act, not as a guarantee of certain minimal level of safety and security. […] If the Due Process Clause does not require a State to provide its citizens with particular protective services, it follows that the State cannot be held liable under the Clause for injuries that could have been averted had it chosen to provide them. As a general matter, then, we conclude that a State´s failure to protect an individual against private violence does not constitute a violation of the Due Process Clause." Das Gericht betont jedoch unter Verweis auf *Yick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356 (1886), dass ein Staat, wenn er irgendwelche Schutzleistungen (*protective services*) vorsieht, diese nicht bestimmten Teilen der Bevölkerung vorenthalten kann, ohne die *Equal Protection Clause* zu verletzen.

370 *Michaels*, Yale L.J 2002, S. 1457.

371 397 U.S. 254 (1970).

372 *Reich*, Yale L.J. 1964, S. 733 ff. *Reich* stellt in diesem weit beachteten und bis heute einflussreichen Aufsatz unter dem Titel „The New Property" die funktionalen Parallelen der *common law*-Institution Eigentum und den neuen Formen des durch die „Großzügigkeit des Staates" (*largess of government*) geschaffenen Vermögen (*government-created wealth*) heraus („Wealth and value is created by culture and by society; it is culture that makes a diamond valuable and a pebble worthless. Property, on the other hand is the creation of law" [S. 739 siehe auch S. 778]). Zu diesem Vermögen zählt *Reich* Einkommensersatzleistungen (Income and Benefits), Einkommen aus öffentlicher Beschäftigung (Jobs), Occupationl Licenses (Gewerbegenehmigungen), Franchises, Verträge mit der Verwaltung (Contracts), Subventionen (Subsidies), die Benutzung der öffentlichen Insfrastruktur (Use of public resources) und staatliche Dienstleistungen (Services). Aus dem Wert und der Bedeutung des staatlich erzeugten Vermögen für die Lebensführung des Einzelnen (z.B. eine AFDC-Mutter [S.745 f]) oder den Erfolg eines (subventionierten) Unternehmens folgert *Reich* eine besondere Abhängigkeit (S. 737) der Akteure vom Staat. Ebenso wie die Subsistenz des Landherrn von seinem (Land-)Eigentum abhängt (S. 739) ist der Träger staatlich erzeugten Vermögens von den Leistungen (genauer ihrer Sicherheit), die er empfängt, abhängig.. Während aber dem Eigentum rechtlicher und staatlicher Schutz zuteil wird, beklagt *Reich* die rechtliche Schutzlosigkeit des staatlich erzeugten Vermögens, das im ungebundenen Ermessen der Verwaltung (zur Unterscheidung von Rights und Privileges siehe S. 740 f) stand (wieder steht). Anknüpfend an einen beginnenden verfassungsrechtlichen Schutz von bestimmten staatli-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kannte[373] und ihren Entzug über den 14. Zusatzartikel zunächst am (*procedural*) *due process of law* maß:[374]

Doch beendete das Gericht seinen „Flirt"[375] nach nicht einmal zwei Monaten; schon im Mai 1970 verweigerte das Gericht in *Dandridge v. Williams*[376] *welfare entitlements* ausdrücklich den Status eines *fundamental interest*[377] und unterzog die unter der *Equal Protection Clause* des XIV. Zusatzartikels angegriffene Leistungsbegrenzung für große Familien lediglich einer *rational basis review*[378]; gleiches gilt auch für *adequate hou-*

---

chen Leistungen in der Rechtsprechung des Supreme Courts (S. 742; u.a. Bezug nehmend auf die Entscheidung *Sherbert v. Verner*, 374 U.S. 398 [1963], in der das Gericht die Versagung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung wegen eines Eingriffs in die Religionsfreiheit untersagte; zu dieser Entscheidung auch nochmals S. 780) fordert *Reich* die Klassifizierung staatlich erzeugten Vermögens als Recht – neues Eigentum – und seiner Teilnahme am Schutz der Due Process Klauseln (S. 783 ff: „The concept of right is most urgently needed with respect to benefits like unemployment compensation, public assistance, and old age insurance." [S. 785]; „We must create a new property." [S. 787]). Siehe auch konkreter auf Sozialhilfeleistungen bezogen *Reich*, Yale L.J. 1965, S. 1245 ff.

373 *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254, 262, Fn. 8: "It may be realistic today to regard welfare entitlements as more like 'property' than a 'gratuity'. Much of the existing wealth in this country takes the form of rights that do not fall within traditional common-law concepts of property." mit Verweis auf *Reich*, a.a.O.

374 *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254, 263 f.

375 *Michaels*, Yale L.J 2002, S. 1457: "But despite an early flirtation with recognizing a right to welfare, the Supreme Court ultimately and soundly dismissed the claim that the Constitution protects anything on the order of such right.".

376 397 U.S. 471 (1970).

377 *Dandridge v. Williams*, 397 U.S. 471, 484: "But the concept of 'overreaching' has no place in this case. For here we deal with state regulation in the social and economic field, *not affecting freedoms guaranteed by the Bill of Rights*, and claimed to violate the Fourteenth Amendment only because regulation results in some disparity in grants of welfare payments to the largest AFDC families." Siehe zur Einordnung dieser Entscheidung in die Dogmatik der *equal protection clause Antieau/Rich*, Modern Constitutional Law, Vol. II, § 25.02, S. 7: „The Court rejected arguments to recognize poverty as a "suspect" class…".

378 *Antieau/Rich*, a.a.O., S. 3 ff; zunächst – seit *Slaughter-House Cases*, 83 U.S. 36 (1872) – verwendete der Supreme Court bei der Analyse von *equal protection* Fällen einen „two-tiered" Ansatz, um zum einen „racial discrimination" (eigentlicher Grund der Einführung des 14. Zusatzartikels; *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 447 ff) und zum anderen bloße „economic regulation" verschieden behandeln zu können. (a.a.O., S. 3-5) Demzufolge unterzog das Gericht all jene Fälle, in denen „suspect groups" (Klassifizierungen anhand bestimmter Kriterien wie Rasse, Geschlecht etc.) oder „fundamental interests" (Ehe, Fortpflanzung, Wahlrecht, Reisefreiheit, etc.) betroffen waren, einer strikten Kontrolle – „strict scrutiny". Alle anderen Fälle der gesetzlichen Klassifizierung wurden am „rational basis test" gemessen. Daran orientiert sich im wesentlichen auch das heutige *equal protection* Verständnis, das allerdings drei Prüfungsmaßstäbe kennt: Gesetzliche Klassifizierungen im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik werden einer *rationality review* unterzogen, d.h. Ungleichbehandlungen sind gerechtfertigt, wenn die getroffene Klassifizierung in einem „erkennbaren" Verhältnis zu einem zulässigen staatlichen Ziel steht; *Gulf, C. & S.F. Ry. Co. V. Ellis*, 165 U.S. 150, 165 [1897]: „some reasonable ground"; *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, a.a.O., S. 501 und *Ides/May*, Constitutional Law – Individual Rights, S. 203; „strict scrutiny" hingegen findet Anwendung auf Klassifizierungen aufgrund von Rasse oder nationaler Herkunft und „intermediate scrutiny" (a.a.O., S. 189) als dazwischenliegender Beurteilungsmaßstab wird angewandt in Fällen, in denen „verdächtige" Klassifizierungen aufgrund von Geschlecht oder sexueller Orientierung gegeben sind (*Sto-*

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sing[379] und den Zugang zu Bildung[380]; als *fundamental rights*[381] unter der Equal Protection Clause des XIV. Amd. anerkannt wurden hingegen u.a.[382] das Wahlrecht[383] und das Recht auf Abtreibung.[384]

Nach der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court hat das *federal government* in der Regel zumindest keine unbedingten „affirmative duties" gegenüber seinen Bürgern;[385] nur ausnahmsweise in so genannten Sonderverhältnissen (*special relationships*)[386] – wie z.B. Staat-Strafgefangener – wird der Staat verfassungsrechtlich als verpflichtet angesehen, den von seinem Handeln Abhängigen – auch durch Leistungen – vor Schäden zu schützen.[387] Begründung finden diese bedingten *affirmative duties* des Staates im staatlichen Handeln (Freiheitsentzug, Einweisung in ein Heim, Schulpflicht etc.), durch das die besondere Abhängigkeit/ Hilfsbedürftigkeit (z.B. des Strafgefangenen) begründet wird. Solange aber eine im Kern private Situation vorliegt, in die der Staat nicht aktiv (durch Handeln) eingegriffen hat, soll der Staat auch nicht zum Einschreiten verpflichtet sein.[388]

---

ne/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan, a.a.O., S. 523 ff gehen von einem *two-tier*-Ansatz aus und sprechen wegen der Bandbreite innerhalb von *strict* und *intermediate scrutiny* allgemeiner von „*hightened scrutiny*"). Unter *hightened scrutiny* verlangt das Gericht, dass die Klassifizierung a) durch ein „zwingendes" (*compelling*) staatliches Interesse (siehe hierzu auch *Ides/May*, a.a.O., S. 210) gerechtfertigt und b) die Klassifizierung angemessen („*narrowly tailored*") ist („Under strict scrutiny the means chosen to accomplish the State's asserted purpose must be specifically and narrowly framed to accomplish that purpose."; *Wygant v. Jackson Bd. of Education*, 476 U.S. 267, 279 f. [1986] oder „[T]he classification in issue [must] fit a constitutionally permissible state goal with greater precision than any available alternative"; *Ely*, U. Chi. L. Rev. 1974, S. 727 Fn. 26). Siehe auch *Tribe*, American Constitutional Law 1988, S. 1436 ff; zu den Prüfungsmaßstäben des Supreme Court allgemein und übersichtsartig *Brugger*, Grundrechte, S. 42 f.

379 *Lindsey v. Normet*, 405 U.S. 56 (1972). *Justices Douglas* und *Brennan* dissenting.

380 *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 U.S. 1 (1973); a.A. schon *Michelman*, Harv. L. Rev. 1969, S. 48 ff.: "It is a plausible hypothesis that education is one of those interests which will be categorized as "fundamental".", der ausgehend vom Differenzprinzip *John Rawls'* die *equal protection clause* mit Blick auf so genannte "just wants" als positiven Minimalschutz ("minimum protection") versteht: "*Minimum protection is likely to demand remedies which cannot be directly embodied in judicial decrees*." (a.a.O., S. 39).

381 Rechte ohne die „weder Freiheit noch Gerechtigkeit existieren würden"; *Palko v. Connecticut*, 302 U.S. 319, 326 (1937), aufgehoben durch *Baton v. Maryland*, 395 U.S. 784 (1969); siehe auch *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, 753 (Fn. 152).

382 Siehe *Ides/May*, Constitutional Law – Individual Rights, S. 259-302.

383 A.a.O., S. 261 f.

384 *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113, 153 (1973); *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833, 846 (1992).

385 *Youngberg v. Romeo*, 457 U.S. 307, 317: "As a general matter, a State is under no constitutional duty to provide substantive services for those within its border.".

386 Siehe zur *Special Relationship* Doktrin nach *DeShaney* unter besonderer Berücksichtigung von Bildungseinrichtungen *Faberman*, B.C. L. Rev. 1993, S. 110 ff.

387 *Smith v. Wade*, 461 U.S. 30 (1983); allerdings handelt es sich hier um einen Staatshaftungsfall nach 42 USC § 1986. Siehe auch *Bandes,* Mich. L. Rev. 1990, S. 2294 ff m.w.N.

388 Der Staat ist nicht zum Handeln verpflichtet, solange keine *special relationship* vorliegt, was auch in *DeShaney v. Winnebago*, 489 U.S. 189 (1989), S. 189 verneint wurde: "There is no merit to petitioner´s contention that the State´s knowledge of his danger and expressions of willingness

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Damit wird das Verständnis der U.S. Bundesverfassung als „Negative Constitution“[389] untermauert: Ein der *U.S. Constitution* immanentes subjektives Recht des Einzelnen gegen den Staat auf Gewährung des zum Leben Notwendige (Existenzminimum) hat der U.S. Supreme Court bis heute ebenso wenig anerkannt wie irgendwelche Leistungspflichten des „Staates“[390].

1.2.1.1.1.2. Literatur

Im juristischen Schrifttum zur *U.S. Constitution* trifft die vom U.S. Supreme Court entwickelte „Lehre vom Nichtbestehen unbedingter verfassungsrechtlicher Pflichten“[391] überwiegend (sowohl bei konservativen Verfassungsrechtlern[392] als auch beim *mainstream* der liberalen Verfassungsrechtsgelehrten[393]) auf Zustimmung.[394] Während jedoch der *mainstream* der liberalen Verfassungstheorie die verfassungsrechtliche Garantie des Existenzminimums nicht nur aus taktischen Gründen[395] hinter aussichtsreichere spezielle positive Leistungspflichten (z.B. auf staatlich finanzierte Abtreibung) zurückgestellt zu haben scheint[396], verneinen die Traditionalisten oder Originalisten jedwede substantielle verfassungsrechtliche Verpflichtung der *federal government*.[397]

---

to protect him against that danger established a “special relationship” giving rise to an affirmative constitutional duty to protect.”; und das obwohl der kleine *Joshua* ursprünglich aufgrund richterlicher Weisung in die Obhut seines Vaters und Peinigers gelangte und nach Bekanntwerden der ersten körperlichen Misshandlungen des Jungen zwar von der zuständigen Behörde vom Vater getrennt, dann aber wieder zu diesem zurückgeschickt und trotz wiederholter festgestellter Auflagenverstößen des Vaters bei diesem belassen wurde; vgl. zur Unterscheidung zwischen staatlichem Handeln und Unterlassen in diesem Zusammenhang auch *Bandes*, a.a.O., S. 2287 und 2340.

389 So auch *Currie*, U.Chi.L.Rev. 1986, S. 886; a.A. *Bandes*, a.a.O., S. 2271.

390 Sowohl der *state governments* als auch des *federal government*.

391 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. xii.

392 Siehe *Winter*, Sp. Ct. Rev. 1972, S. 41 ff als Kritik zu *Michelman*, Harv. L. Rev. 1969, S. 7 ff; siehe ferner *Currie*, U. Chi. L. Rev. 1986, S. 864 ff – kritisch zu *Currie's* historischen Argumentation ausführlich *Barber*, Am. J. Juris. 1997, S. 164; weitere Nachweise bei *Hershkoff*, Harv. L. Rev. 1999, S.1133, Fn. 9 (letztes Fünftel der Fußnote); siehe sodann auch noch *Brugger*, Grundrechte, S. 93 m.w.N.

393 *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, 734 m.w.N. in Fn. 25.

394 So auch *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 3.

395 So zweifeln auch die meisten Befürworter verfassungsrechtlicher *welfare rights* deren gerichtliche Durchsetzung an; *Hershkoff*, Harv. L. Rev. 1999, S. 1133.

396 *Tribe*, Abortion, 1990; *Dworkin*, Life´s Dominion, 1993; zur These der taktischen Interessensverlagerung gleich Fn. 392.

397 *Bork*, Wash. U. L.Q. 1979, S. 695; *Currie*, U.Chi.L.Rev. 1986, S. 864-867; *Sandalow*, Nw. U. L. Rev. 1993, S. 464: “Sager´s reading of the Constitution is rooted in ideas about governmental obligation for individual welfare – call them the tenets of contemporary liberalism – that today enjoy widespread support and undergird a good deal of contemporary legislation. They are not, however, ideas that found expression in the original Constitution, nor even later in the Civil War Amendments. The concern of the founding generation was not that government would fail to act affirmatively to secure individual welfare, but that its powers would be employed oppressively. As a consequence, the obligation of government were stated negatively, as limitations on the exercise of governmental power. The power themselves were stated only permissively, as authori-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Letzterer Ansicht zufolge kommt in der Negativität der Freiheitsrechte die bewusste Entscheidung der Verfassungsgeber für die Realisierung ihrer liberalen (im staatsphilosophischen Sinne) Staatsidee zum Ausdruck,[398] mit den entsprechenden Konsequenzen für den Freiheits- und Gleichheitsbegriff der Verfassung.[399] Diese verfassungshistorische und staatsphilosophische Argumentation[400] findet ihre Untermauerung nicht zuletzt im Wortlaut der Verfassung.[401]

Allerdings erfordert zumeist auch die Realisierung negativer Freiheitsrechte ein positives Verhalten des Staates; so setzen U.S. Const. Art. III § 3 und Amd. VI die Einrichtung von Geschworenengerichten voraus.[402] Für die h.L. bloße Ausnahmen[403]. Was staatliche Leistungen an die Armen angeht, verweist die Verfassung offensichtlich mit der Zuschreibung einer bloßen Gestaltungskompetenz an die Bundesregierung auf den demokratischen Prozess.[404] Eine direkt aus der Verfassung abgeleitete Verpflichtung des Staates wird mit Verweis auf das Bild eines „glitschigen Abhangs" (*slippery slope*[405]) zurückgewiesen, an dessen Ende nur eine abzulehnende Aushöhlung der Freiheitsrechte und nicht etwa eine Stärkung der Position der Armen zu erwarten wäre.

Die *welfare rights*-Bewegung in den sechziger Jahren[406] war zwar relativ erfolgreich[407], dauerte aber nicht lange genug an, um einer neuen Verfassungslehre die nötige Akzeptanz zu verschaffen.[408] Doch melden sich seither immer wieder[409] (zum Teil sehr

---

zations, not obligations." *Sandalow* kritisiert hier *Sager*, Nw. U.L. Rev. 1993, S. 410 ff, der die Verpflichtung des Staates für das Wohlergehen des Einzelnen aus den Prinzipien der politischen Gerechtigkeit ableitet, mit Argumenten aus Verfassungstradition und -struktur: „The premise underlying the structural provisions, in contrast with the tenets of contemporary liberlism, is that government is not a source of liberty, but a threat to it." (*Sandalow*, a.a.O., 465).

398 A.A. *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 36 ff.

399 Zum Freiheits- und Gleichheitsbegriff dieser Lehre siehe abermals *Bandes*, Mich. L. Rev. 1990, S. 2342 ff: „The conventional approach to defining constitutional duties claims to avoid the need to give content to the abstract principle of liberty and equality by simply commanding government to do nothing at all."

400 Dem etwa *Heyman*, Duke L. J. 1991, S. 507 ff widerspricht, der nach einer eingehenden rechtsgeschichtlichen Untersuchung des Verfassungsrechts vor dem Bürgerkrieg zu folgendem Schluss kommt: „[T]he right to protection was a central doctrine of American constitutionalism prior to the Civil War. This doctrine, rooted in the common law tradition and social contract theory, held that the most basic obligation of government was to protect individuals against violence. The right to protection was not merely a matter of constitutional theory, but had concrete legal meaning." (a.a.O., 570).

401 *Brugger*, Grundrechte, S. 91 f.

402 *Bandes*, Mich. L. Rev. 1990, S. 2344 f; *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 875.

403 Z.B. *Sandalow*, Nw. U. L. Rev. 1993, S. 464 f m.w.N.

404 *Brugger*, Demokratie, Freiheit, Gleichheit, S. 83 ff.

405 Zum *Slippery Slope* Argument siehe *Bandes*, Mich. L. Rev. 1990, S. 2326-2335 und *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 42 ff.

406 Vgl. dazu *Davis*, Brutal Need, 1993.

407 *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, S. 800 f.

408 *Krislov*, Minn. L. Rev. 1973, S. 245; *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, S. 800 *Krislov* zitierend. Dazu auch *Sunstein*, The Second Bill of Rights, S. 149 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einflussreiche) Stimmen zu Wort, die entweder eine Erneuerung der Bundesverfassung fordern,[410] ein subjektives Recht auf Sozialleistungen aus der Präambel der *U.S. Constitution*, der *Decleration of Independence*, der *Due Process Clause* oder aus der *Equal Protection Clause* mit Bezug auf so genannte „Constitutional Commitments"[411] herleiten wollen[412] oder sich für die Anerkennung des subjektiven Rechts auf das Existenzminimum („a constitutional right to a decent material basis for life"[413]) als Freiheitsvoraussetzung einsetzen.[414]

Eine Auswahl der jüngst in aktualisierter Form (wieder) vorgebrachten Argumentationen[415] für die Begründung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs des Einzelnen auf

---

409 Schon in den Bugwellen des *Welfare Rights Movement* in den sechziger und siebziger Jahren und der *Rawles´schen* Gerechtigkeitsphilosophie (siehe nur *Rawles*, Phil. Rev. 1958, S. 164 ff; *ders.*, A Theory of Justice, 1971) argumentierten liberale Verfassungsrechtler für verfassungsrechtliche Leistungspflichten des Staates: *Michelman*, Harv.L.Rev. 1969, S. 7 ff; *ders.*, U.Pa. L. Rev. 1973, S. 962 ff; *Miller*, Social Change and Fundamental Law, S. 133-178; siehe auch die Nachweise bei *Hershkoff*, Harv. L. Rev. 1999, S. 1133, Fn. 9. Zwischenzeitlich verlagerte sich das Interesse der einflussreichsten liberalen Verfassungsrechtler (*Dworkin* und *Tribe*) von der Auseinandersetzung um *basic welfare rights* hin zur Debatte um das Recht auf staatliche finanzierte Abtreibung, da sie zum einen stärkere Wurzeln für das zuletzt genannte Recht in der Verfassung zu erblicken glauben und zum anderen angesichts der Zusammensetzung des Supreme Court die Chancen zur Etablierung dieses Rechts besser stehen; *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, 744 f (durchaus kritisch). Zur Bedeutung des *Welfare Rights Movement* siehe nur *Bussiere*, (Dis)Entitling the Poor, S. 84 ff.

410 *Antieau*, A U.S. Constitution for the Year 2000, S. 147: "An Amendment to the Constitution of the United State should be ratified, providing: "The federal and state governments shall establish, maintain, and ensure adequate social services in the fields of health, housing, employment, welfare and social security to guarantee the enjoyment by the people of a decent standard of living."; S. 148; unter Hinweis auf Artikel 11 der Internationalen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, der auch die U.S.A. beigetreten sind, kommt *Antieau* zu dem Schluss, dass die *U.S. Bill of Rights* heute nicht mehr adäquat ist, da die in ihr enthaltenen Grundrechte in Ermangelung positiver Leistungsrechte keinen hinreichenden Schutz der armen Minderheit gegen die Mehrheit leisten kann.

411 *Sunstein*, The Second Bill of Rights, S. 175 ff (179); siehe auch den virtuellen Dialog zum Buch zwischen *Sunstein* und *Barnett*; *dies.*, Drake L. Rev. 2005, S. 205 ff.

412 *Grey*, Procedural Fairness and Substantive Rights, S. 202: "The kinds of substantive rights which properly trigger due process restraints are categorical moral rights or, in the legal context, rights with a hierachical status above the rules of the decision making institution." Ausgehend von dieser These, die *Grey* historisch mit Blick auf die im 5. und 14. Zusatzartikel genannten Rechten (Eigentum, Freiheit und Leben) herausarbeitet, folgert *Grey* aus der gerichtlichen Anerkennung von *welfare rights* als „*New Property*" in *Goldberg* – auch wenn diese „nur" prozedural geschützt sein sollen – die Charakterisierung dieser Rechte als „constitutional rights – or at least „shadow" or nascent constitutional rights...".

413 Siehe nur *Black*, Colum. L. Rev. 1986, S. 1105, der auch kurz vom "right to a decent livelihood" oder "right to be rescued from poverty" (a.a.O., 1108) spricht.

414 Für eine Herleitung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auf das Existenzminimum aus § 2 der Unabhängigkeitserklärung und der Präambel der U.S. Constitution a.a.O., S. 1103 ff: "I would like to look Cardozo straight in his gentle eyes and ask him to consider whether the rights to freedom from gnawing hunger and from preventable sickness may not form "the matrix, the indispensable condition, of nearly every other form" of freedom." (a.a.O., S. 1110).

415 *Barber*, Welfare and the Constitution, 2003 – ähnlich argumentierten bereits *Black*, Colum. L. Rev. 1986, S. 1103 ff – und *Michaels*, Yale L.J. 2002, S. 1457 ff. Eine Übersicht über die Ent-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Existenzminimums gegen den Staat wird im Folgenden kurz dargestellt und diskutiert:

Die negative Lesart[416] der U.S. Amerikanischen Bundesverfassung, wie sie in der „Antiwelfarist Position" des U.S. Supreme Court zum Ausdruck kommt,[417] ist weder staatsphilosophisch[418] noch verfassungshistorisch[419] zwingend geboten.[420] Wenn die Verfassung ihre (je-)der Staatsgründung inhärenten Zwecke erfüllen soll[421], muss sie als „instrumental constitution" und das durch sie etablierte *federal government* als ein für das Allgemeinwohl verantwortlicher Staat aufgefasst werden:[422] Schon die effektive Ausübung des rechtlichen Eigentumsschutzes setzt nämliche einen positiven Staat voraus.[423] Eine Verstärkung dieser Positivität des *federal government* kann aus dem Wortlaut der *Decleration of Independance*[424] und der „instrumentelle[n] Sprache" der Präambel („to promote the general welfare") der *U.S. Constitution* gefolgert werden:[425]

---

wicklung der liberalen Verfassungslehre in den U.S.A. gibt *Graber*, Ohio St. L. J. 1997, S. 731 ff.

416 Siehe auch schon *Barber*, Am. J. Juris. 1997, S. 160.

417 *Ders.*, Welfare and the Constitution, S. 13 unter Bezugnahme auf *DeShaney*.

418 So verweist *Barber* zu Recht auch auf *Locke*, der in seinen Zwei Abhandlungen über die Regierung die Ziele der politischen Gesellschaft –„... zum gegenseitigen Schutz ihres Lebens, ihrer Freiheiten und ihres Vermögens, was ich unter der allgemeinen Bezeichnung *Eigentum* zusammenfasse" – keineswegs negativ formuliert (*ders.*, Zwei Abhandlungen über die Regierung, S. 278 ff [vgl. auch den weiten Eigentumsbegriff, den *Locke* hier verwendet, mit dem Text der *Due Process Clauses* der *U.S. Constitution*!; Hervorhebungen im Original]); *Barber*, Am. J. Juris. 1997, S. 163 und *ders.*, Welfare and the Constitution, S. 29; siehe auch *Heyman*, Duke L. J. 1991, S. 514 ff.

419 Durch eine Reihe von Textstellen in den *Federalist Papers* belegend *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 36 ff; a.A. z.B. *Sandalow*, Nw. U. L. Rev. 1993, S. 465. Zur rechtshistorischen Entwicklung der staatlichen Schutzpflicht in England und den U.S.A. *Heyman*, s.s.O., S. 516 ff m.w.N.

420 *Barber*, a.a.O., S. 41 m.w.N.

421 A.a.O., S. 27: "And the negative libertarian who would assume a Hobbesian stance against affirmative constitutional duties would have to explain how rational constitution makers could (1) establish a government (in Hobbesian fashion) for the sake of security from private violence; (2) try (in libertarian fashion) to impose restraints on the governments in behalf of rights; yet (3) not try to impose an affirmative duty to secure the benefit for which the government is established." Siehe zum Zweck des Staates einen der *Framer*: *Madison*, The Federalist No. 51, in: *Ball*, The Federalist, S. 254: „Justice is the end of government. It is the end of civil society." und *ders.*, The Federalist No. 45, in: *Ball*, The Federalist, S. 224 "[T]he public good, the real welfare of the great body of the people is the supreme object to be pursued; and that no form of government whatever, has any other value, that it may be fitted for the attainment of this object. Were the plan of the Convention adverse to the public happiness, my voice would be, reject the plan."; *Barber*, a.a.O., S. 29: "The least to be said here is that exemptions from power presuppose power, and power publicly proposed and defended, and popularly established and "ordained", implicitly promises benefits. The political campaign for ratification made a promise for the founding generation. The Constitution´s Preamble makes this promise explicit for subsequent generations." .

422 *Barber*, a.a.O., S. 6 f, 29; 49; 55 ff.

423 Vgl. *Holmes/Sunstein*, The Costs of Rights, 1999.

424 "Life, Liberty, and the pursuit of Happiness."*; siehe Black*, Colum. L. Rev. 1986, S. 1105.

425 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> "Positive assumptions save the establishment of the Constitution as a rational act. Positive assumptions comport with the argument of The Federalist and therewith, arguably, "the framers." Positive assumptions reflect the instrumentalist language of the Preamble and the presence in the constitutional text of granted powers as well as specified rights. We have seen also that negative constitutionalism sacrifices sense without corresponding gains for such goods as justice, democracy, and decency. Negative constitutionalism makes sense only in a context that exposes it as positive constitutionalism in drag: the rightist welfarism that ignores the redistributive character of political action generally and holds the rethoric of negative constitutionalism more conducive to the general welfare than the rethoric of positive constitutionalism. My argument to this point should suggest an uncontroversial conclusion saved from banality only by the currency of the negative-liberties model: The Constitution charters a set of institutions for pursuing a set of benefits in a manner consistent with principles of those institutions and a set of rights. As between the benefits and negative-liberties models, the benefits model is the better model." [426]

Unabhängigkeitserklärung und Präambel stellen jedoch kein formelles Verfassungsrecht dar,[427] gleichwohl können/ werden sie als Argument – z.B. zur Legitimation staatlicher Krankenhäuser – herangezogen (werden).[428] Und obwohl beide Texte keine verfassungsrechtlichen Normen im eigentlichen Sinne darstellen, dürfte ihnen – schließlich handelt es sich um das Dokument der Staatsgründung und die Einleitungsformel der Verfassung, die zudem in Art. I § 8 der Verfassung ihren Widerhall findet[429] – elementare Bedeutung bei der Identifizierung von in der Verfassung nicht ausdrücklich genannten *fundamental rights*,[430] die über U.S. Const. Amd. IX Eingang in die *U.S. Constitution* finden, zukommen.[431]

---

426 A.a.O., S. 92.

427 So schon *Tucker*, The Constitution of the United States, S. 381 f.

428 Siehe etwa *Ellis v. City of Grand Rapids*, 257 F.Supp. 564, 572 f: "Promotion and improvement of our people's health is a corresponding duty to our inalienable right to the 'pursuit of happiness;' it is a fundamental obligation of governments, national, state and local, instituted among men to secure man's inalienable rights.".

429 Die Klausel legt tatsächlich die Frage nach einer wohlfahrtsstaatlichen Aufgabe bzw. sogar Verpflichtung des *federal government* nahe. Doch selbst, wenn es ein ausdrücklicher Zweck der U.S. Verfassung und des amerikanischen Staates wäre, „das allgemeine Wohlergehen zu fördern", so würde sich immer noch die Frage nach der Konkretisierung des Begriffes der „*general welfare*" stellen, insbesondere ob das individuelle Wohlergehen oder sogar die Arbeitsförderung des einzelnen inbegriffen ist. Die *Constitution* bleibt eine Konkretisierung aber bewusst schuldig und verweist – auch im Sinne der *Framers* – auf den demokratischen Prozess. Gerade deshalb findet sich auch im Teil der Verfassung über die Kompetenzen der Regierung die Klausel der *general welfare* wieder. Article 1 § 8 (1) gehört zweifelsfrei zum eigentlichen Verfassungstext. Aus der Norm kann auch gefolgert werden, dass der Gesetzgeber eine Aufgabe hat, sich der *general welfare* aktiv (*affirmative*) anzunehmen. Gegen diese Auslegung sprechen jedoch systematische und historische Argumente: So steht die Norm in Mitten staatsorganisationsrechtlicher Vorschriften und konkret am Anfang der Aufzählung der Gesetzgebungskompetenzen des Kongresses, regelt also gerade nicht das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Auch die Entstehungsgeschichte des Artikels legt ihn auf seine Rolle in der föderalen Kompetenzverteilung fest: Schon *Madison* und *Hamilton* stritten über die Reichweite der Vorschrift, insbesondere ob sie einen eigenen Kompetenztitel (*implied power*) der Bundesregierung beinhaltet. Siehe dazu *United States v. Butler*, 297 U.S. 1, 65.

430 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 29: „And though preambles may not be sources of law for courts to apply, no one will deny that they can establish the basic normative properties of the enactment they introduce. Hamilton assumed as much when he cited the positive language of the

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das durch die Verfassung konstituierte *federal government* wird durch die Präambel nicht nur funktional auf das Gemeinwohl (*general welfare*) bezogen; der *pouvoir constituant* hat es sogar ausschließlich zur Förderung des Allgemeinwohls errichtet.[432] Die Förderung des Allgemeinwohls als ein der Verfassung voraus liegender Auftrag verpflichtet den durch die Verfassung errichteten Staat und findet als originäres „fundamentales Recht" des Bürgers (als Nachkomme des *pouvoir constituant*[433]) über das U.S. Const. amd. IX. Eingang in die Verfassung und in den Schutzbereich U.S. Const. amd. V und XIV.[434]

Gleichwohl bleibt die Frage nach dem Inhalt des Begriffs „general welfare". Eine „substantive theory of the Constitution´s ends and their connections to institutions and rights"[435] weist den Weg in Abgrenzung zu den existierenden Programmen des Wohlfahrtsstaates, die allenfalls Mittel zur Förderung des Allgemeinwohls[436] sein können,[437] wie folgt:

> "The general welfare promised by the Constitution must be seen as an end whose meaning does not depend on the constitutional scheme established to promote it. What the Constitution promises to promote cannot be synonymous with "welfare in a constitutional sense", because the Constitution, even at its constructive best, must be understood as potentially inadequate to its ends. […] Keeping a lid on certain underclasses (in the cities, Appalachia, the reservations) may well be the most a taxpaying public is presently willing to support and therefore the most any American government can reasonably expect to achieve. But if so, the Constitution is failing in that respect, for many will deny that the general welfare can include conditions that millions of Americans consider either unfair, hopeless, or just short of intolerable. The constitutional regime (the government and the civil society) cannot legitimately exclude these people, for they must be presumed members of the political community for whom the Constitution speaks."[438]

Danach ergibt sich aus der Förderung des Allgemeinwohls als ungenanntes Grundrecht[439] nur eine abstrakte Verpflichtung des Staates, die zudem im Zusammenhang mit der Kompetenznorm des U.S. Const. art. I § 8 gesehen werden muss.[440] Der konkrete

---

Preamble as "a better recognition of popular rights than volumes of those aphorism which make the principal figure in several of our state bill of rights"[…].".

431 *Black*, Colum. L. Rev. 1986, S. 1105 ff.

432 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 96. Eben diesen Grund führt auch *Locke* für die Aufgabe der Freiheit und Gleichheit des Naturzustandes und den Eintritt in die politische Gesellschaft an; *Locke*, Zwei Abhandlungen über die Regierung, S. 278 ff: „Und all dies darf zu keinem anderen *Ziel* führen als *zum Frieden*, *zur Sicherheit* und *zum öffentlichen Wohl* des Volkes." (S. 281).

433 "[T]o ourselves and our Posterity"; U.S. Const. Preamble.

434 Zu dieser Argumentation siehe *Black*, Colum. L. Rev. 1986, S. 1105.

435 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 92.

436 In diesem Sinne auch der *U.S. Supreme Court* in *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254, 265: "Public assistance, then, is not mere charity, but a means to 'promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity.'".

437 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 96.

438 A.a.O., S. 98.

439 Siehe dazu ausführlich *Black*, Colum. L. Rev. 1986, S. 1108 ff.

440 Das *Federal Government* ist in seiner Gestaltungskompetenz begrenzt; was der Kongress zur Förderung des Allgemeinwohls unternehmen darf, richtet sich nach U.S. Const. art. I § 8. Die Auslegung dieser Kompetenznorm ist mit einer Stellschraube vergleichbar, deren Einstellung auch über die Pflichten des *Federal Government* wie sie aus der Präambel abgeleitet werden

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhalt dieser verfassungsrechtlichen Pflicht bleibt wegen der Unbestimmtheit der Begriffe Allgemeinwohl und „Pursuit of Happiness" dem demokratischen Willensbildungsprozess überantwortet[441] und die Mittel ihrer Verwirklichung sind durch den Kompetenzkatalog der *U.S. Constitution* begrenzt. Das entspricht im Ergebnis der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court und der überwiegenden Lehrmeinung, mit dem wesentlichen Unterschied, dass der Kongress dieser Ansicht folgend als verfassungsrechtlich verpflichtet zu denken wäre, das Allgemeinwohl im Rahmen seiner Kompetenzen zu fördern.

Unterstellt man zu dem, dass der demokratische Willensbildungsprozess unabdingbare individuelle Voraussetzungen hat, die, wenn jeder adäquat – sprich aktiv und konstruktiv – an ihm teilnehmen können soll,[442] zumindest erfüllt sein müssen – namentlich die körperliche Subsistenz, adäquate Kleidung und Wohnung sowie ein zum Diskurs befähigendes (Mindest-)Maß an Bildung[443] – kommt man zu einem konkreteren staatlichen Verpflichtung: demnach nämlich weist die *U.S. Constitution* dem Staat die Pflicht zu, auf die Herstellung der demokratischen Prozessvoraussetzungen hinzuwirken, was einen Anspruch des Bürgers auf die Ermöglichung seiner demokratischen Teilhabe (notfalls) durch die Gewährung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zur Folge hätte.[444]

können, entscheidet. Schreibt man dem Kongress eine umfassende Gestaltungskompetenz zu, so ist der Kongress nicht nur politisch (in dem Sinne, dass der Kongress bestimmte Sachverhalte regeln darf – warum handelt der Kongress nicht oder warum so?) sondern auch verfassungsrechtlich zur Förderung des Gemeinwohls verpflichtet. Die instrumentale Logik der *U.S. Constitution* wird in der Präambel grundgelegt und in U.S. Const. art. I § 8 bestätigt, mit der Konsequenz, dass Kompetenzen zur Förderung des Allgemeinwohls verpflichten.

441 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 111.

442 Dies als "republikanischen Imperativ" bezeichnend *Michaels*, Yale L.J. 2002, S. 1482.

443 *Barber*, Welfare and the Constitution, S. 107: "Faring well in this commercially productive democracy of equal opportunity and general upward mobility requires the moral, intellectual, and material capacities for intelligent participation in the Community affairs and choice among vocations that promise personal wealth sufficient for things like decent housing, adequate nutrition, health care, the education of one´s children, some saving, some play, and a secure old age. Faring well in this society might best be viewed not as actually possessing good things (Joshua DeShaney may now be decently housed and well fed) but as developing or processing the capacity to get them by one´s lawful efforts to the extent that one reasonably wants." Aber auch alle "negativen" Freiheiten sind Voraussetzungen des Diskurses, wie Meinungsfreiheit, Wahlfreiheit etc. Aus eben diesem Gesichtspunkt entwickelt *Michaels*, a.a.O., S. 1457 ff in Analogie zu den Wahlsteuerfällen – allgemeiner aus dem der Verfassung immanenten republikanischen Imperativ der effektiven Teilhabemöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess – die Verpflichtung des Staates zu bestimmten Sozialleistungen.

444 *Michaels*, a.a.O., S. 1457 ff kommt zu eben diesem Ergebnis indem er die Erfüllung der notwendigen Voraussetzungen des demokratischen Prozesses mit der unentgeltlichen Teilnahme an Wahlen (so genannte *ballot tax cases*) gleichsetzt und zusätzlich mit dem in den *Federalist Papers* gleich mehrfach emphatisch vorgetragenen republikanischen Ideal der *U.S. Constitution* argumentiert.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.1.1.1.3. Schlussfolgerungen

Sowohl der U.S. Supreme Court als auch der größere Teil des Schrifttums betonen die Negativität der *U.S. Constitution*, der kein Anspruch auf die Garantie des Existenzminimums oder andere soziale Leistungen zu entnehmen ist. Die U.S.A. sind also auch verfassungsrechtlich „bloß" ein „demokratischer Sozialstaat" in dem Sinne, dass die pragmatische Sozialpolitik nahezu frei von verfassungsrechtlichen Vorgaben durch die jeweilige[445] demokratische Mehrheit gestaltet werden kann.

Ob und in wieweit das zuletzt stark komprimiert dargelegte Schrifttum die Rechtsprechung des U.S. Supreme Court zu beeinflussen im Stande sein wird, bleibt abzuwarten; kurz- und mittelfristig ist angesichts der Zusammensetzung des Gerichts zumindest nicht mit einer Anerkennung einer verfassungsrechtlichen Garantie des Existenzminimums zu rechnen.

1.2.1.1.2. Grundrecht auf Freizügigkeit (right ro travel)

Das *right to travel* ist im Text der *U.S. Constitution* nicht ausdrücklich genannt, in Rechtsprechung und Schrifttum gleichwohl einhellig als Grundrecht anerkannt:[446] Es schützt die Freiheit des Einzelnen „to enter and leave another State[,] [...]to be treated as a welcome visitor while temporarily present in another State[,] and, for those travellers who elect to become permanent residents, the right to be treated like other citizens of that State."[447] Gesetze, die in diesen Schutzbereich eingreifen, werden einem *strict scrutiny test* unterzogen.[448] Das *right to travel* wird sowohl dem Schutz der *Equal Protection Clause* als auch der *Privileges or Immunities Clause* des vierzehnten Zusatzartikels zugeordnet[449].

445 So auch *Sandalow*, Nw. U. L. Rev. 1993, S. 466.

446 *United States v. Guest*, 383 U.S. 745, 757; vgl. *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 815 ff sowie *Brugger*, Grundrechte, S. 89 ff.

447 *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489, 490.

448 *Ides/May*, Constitutional Law – Individual Rights, S. 284.

449 *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489, 490; in dieser Entscheidung wurde eine Vorschrift des kalifornischen TANF-Programms, der zufolge in Übereinstimmung mit 42 USC 604 (c) leistungsberechtigte Personen, die sich kürzer als zwölf Monate in Kalifornien aufhielten, nach den TANF-Vorschriften des Herkunftsbundeslandes behandelt werden sollten, für verfassungswidrig erklärt, weil sie eine Diskriminierung darstellte (a.a.O.: „Since the right to travel embraces a citizen's right to be treated equally in her new State of residence, a discriminatory classification is itself a penalty. California's classifications are defined entirely by the period of residency and the location of the disfavored class members' prior residences. Within the category of new residents, those who lived in another country or in a State that had higher benefits than California are treated like lifetime residents; and within the broad subcategory of new arrivals who are treated less favorably, there are 45 smaller classes whose benefit levels are determined by the law of their former States. California's legitimate interest in saving money does not justify this discriminatory scheme.").

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

So genannte „durational residence requirements“[450] in staatlichen *welfare*-Gesetzen (sowohl im AFDC- als auch im TANF-Programm) verstoßen gegen die *Equal Protection Clause* bzw. die *Rights or Immunities Clause* (U.S. Const. amd. XIV).[451]

1.2.1.1.3. Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit

Das 1865 verabschiedete U.S. Const. amd. XIII zur *U.S. Constitution* verbietet Sklaverei („slavery“), mit wenigen Ausnahmen[452] Zwangsarbeit („involuntary servitude“ = unfreiwillige Dienstbarkeit[453]) und alle Formen der Leibeigenschaft in den U.S.A.[454]

Sec. 2 des dreizehnten Zusatzartikels beinhaltet einen Gestaltungsauftrag an den Kongress, das Verbot effektiv umzusetzen. Der Verfassungsgesetzgeber wollte durch das XIII. Amd. nicht nur alle Formen der „African Slavery“ verbieten,[455] sondern auch die Voraussetzungen dafür schaffen, „to maintain a system of completely free and voluntary labor throughout the United States“[456] Das Verbot des dreizehnten Zusatzartikels bestätigt die besondere Bedeutung der menschlichen (Erwerbs-)Arbeit als primäre Voraussetzung von Eigentum und Freiheit.[457]

Der Staat darf arbeitsunwillige Personen in keinem Fall durch „criminal sanctions“ (strafrechtliche Sanktionen) zur Arbeit anhalten.[458] Sanktionsbewehrte Arbeitspflichten in staatlichen *workfare*-Programmen, in denen Sozialhilfeleistungen nur als Gegenleistung für Arbeit gezahlt werden, verstoßen der Rechtsprechung zufolge jedoch nicht gegen den XIII. Zusatzartikel der *U.S. Constitution*, da es den Leistungsempfängern zum einen frei steht, die staatlichen *welfare*-Leistungen zu beantragen und sich damit den Arbeitspflichten (freiwillig) zu unterwerfen und zum anderen die Arbeitspflichten we-

450 Vorschriften, die eine Ungleichbehandlung aufgrund der Aufenthaltsdauer in einem Bundesstaat vorsehen.

451 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969); *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489 (1999).

452 Ausgenommen sind lediglich einzelne Bürgerpflichten (*Duties of Citizenship*) wie der Militärdienst, die Mithilfe beim Bau öffentlicher Straßen; vgl. *Bailey*, B.C. Third World L. J. 1995, S. 295 f.

453 *Brugger*, Grundrechte, S. 72, der auch zutreffend darauf hinweist, dass U.S. Const. Amd. XIII als einziges Grundrecht uneingeschränkte Drittwirkung besitzt, also neben dem *Federal Governement* und den *State Governements* auch Private verpflichtet.

454 Der dreizehnte Zusatzartikel ist sowohl auf staatliches als auch auf privates Handeln anwendbar; *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 327; *Brugger*, a.a.O.

455 *The Sloughterhouse Cases*, 83 U.S. 36, 69 (1872).

456 *Pollock v. Williams*, 322 U.S. 4, 17.

457 Vgl. den Arbeitsbegriff bei *Locke*, Zwei Abhandlungen über die Regierung, S. 216 f: „Obwohl die Erde und alle niederen Lebewesen allen Menschen gemeinsam gehören, so hat doch jeder Mensch ein *Eigentum* an seiner eigenen *Person*. Auf diese hat niemand ein Recht als nur er allein. Die *Arbeit* seines Körpers und das *Werk* seiner Hände sind, so können wir sagen, im eigentlichen Sinne sein Eigentum. Was immer er als dem Zustand entrückt, den die Natur vorgesehen und in dem sie es belassen hat, hat er mit seiner *Arbeit* gemischt und ihm etwas hinzugefügt. Er hat es somit zu seinem *Eigentum* gemacht.“, den *Locke* mit einem absoluten Verbot der Sklaverei verbindet (S. 213-215); zum Arbeitsbegriff bei *Locke* siehe *Peters*, Der Arbeitsbegriff bei John Locke, S. 145 ff.

458 322 U.S. 4, 18; vgl. zu diesem Problem auch schon *Reich*, Yale L.J. 1965, S. 1249 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der physisch noch (straf-)rechtlich erzwungen werden.[459] Dieser Ansicht ist solange zuzustimmen, solange kein Rechtsanspruch auf die *welfare*-Leistungen besteht; liegt jedoch ein *welfare entitlement* vor, dann würde die Nichtgewährung oder Beendigung staatlicher *welfar*e-Leistungen wegen der Nichterfüllung einer Arbeitspflicht sehr wohl eine (straf-)rechtliche Sanktion darstellen,[460] weil in diesem Fall die Realisierung des Rechtsanspruchs von der Erfüllung einer Arbeitspflichten abhängig gemacht würde. Hierin aber ist ein mittelbarer rechtlicher Zwang (der über den ökonomischen Zwang hinausgeht) zu erblicken, der zusammen mit der Rechtsprechung in Goldberg[461] hinreichen dürfte, einen Eingriff in den Schutzbereich des dreizehnten Zusatzartikels zu bejahen: Sanktionsbewehrte Arbeitspflichten, deren Nichterfüllung den Verlust eines *welfare entitlement* zur Folge hat, sind also m.E. als verfassungswidriger Arbeitszwang in den U.S.A. unzulässig.[462]

---

459 *Delgado v. Milwaukee County*, 611 F.Supp. 278, 280; *Brogan v. San Mateo County*, 901 F.2d 762, 764. A.A. *Bailey*, B.C. Third World L. J. 1995, S. 315 ff, deren Analogie zu den *peonage cases* jedoch damit steht oder fällt, dass ein Rechtsanspruch (entitlement) auf die Leistungen gegeben ist; *Bailey*, a.a.O, S. 316: „Under peonage, nonperformance results in the termination of benefits. However, these benefits are more than just economic assistance; they are a legal entitlement. As such, termination of these benefits constitutes a legal sanction. Because this sanction is imposed for a failure to provide employment services, workfare, like peonage, represents a violation of the Thirteenth Amendment.".

460 So auch die *Entitlement*-Eigenschaft von *Workfare*-Leistungen offensichtlich voraussetzend *Bailey*, a.a.O., S. 316.

461 397 U.S. 254, 264 f: "For qualified recipients, welfare provides the means to obtain essential food, clothing, housing, and medical care. Thus the crucial factor in this context – a factor not present in the case of the blacklisted government contractor, the discharged government employee, the taxpayer denied a tax exemption, or virtually anyone else whose governmental entitlements are ended – is that termination of aid pending resolution of a controversy over eligibility may deprive an eligible recipient of the very means by which to live while he waits. Since he lacks independent resources, his situation becomes immediately desperate. His need to concentrate upon finding the means for daily subsistence […] Moreover, important governmental interests are promoted by affording recipients a pre-termination evidentiary hearing. From its founding the Nation's basic commitment has been to foster the dignity and well-being of all persons within its borders. We have come to recognize that forces not within the control of the poor contribute to their poverty. This perception, against the background of our traditions, has significantly influenced the development of the contemporary public assistance system. Welfare, by meeting the basic demands of subsistence, can help bring within the reach of the poor the same opportunities that are available to others to participate meaningfully in the life of the community. At the same time, welfare guards against the societal malaise that may flow from a widespread sense of unjustified frustration and insecurity. Public assistance, then, is not mere charity, but a means to "promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity." The same governmental interests that counsel the provision of welfare, counsel as well its uninterrupted provision to those eligible to receive it; pre-termination evidentiary hearings are indispensable to that end.".

462 *Bailey*, B.C. Third World L. J. 1995, S. 316 ff, die eine Analogie zu den so genannten *Peonage Cases* (*Clyatt v. United States*, 197 U.S. 207 (1905); *United States v. Reynolds*, 235 U.S. 133 (1914)) bildet, in denen zu entscheiden war ob das (auch freiwillige) Abarbeiten von Schulden in Leibeigenschaft unter dem dreizehnten Amd. zulässig ist. Der *U.S. Supreme Court* verneinte die Zulässigkeit dieser Form des Arbeitszwanges, weil der Leibeigene dadurch in einem "everturning wheel of servitude to discharge the obligation" gehalten wird (235 U.S. 133, 146 f).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.1.2. Kompetenzen

1.2.1.2.1. Gesetzgebungskompetenz

Die *U.S. Constitution* beinhaltet in art. I § 8 einen Kompetenzkatalog, in dem die Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung nicht genannt sind. Beide wurden traditionell zur so genannten *Police Power* der Bundesstaaten gezählt und U.S. Const. art. I § 8, cl. 1 nicht als eigenständiger Kompetenztitel des Kongresses verstanden. Vielmehr wurde die der cl. 1 nachfolgende Kompetenzaufzählung als abschließend betrachtet, u.a. mit dem Argument, dass die Aufzählung ihres Sinnes beraubt würde, wenn aus der *General Welfare Clause* eine allgemeine Gesetzgebungskompetenz abgleitet wird; erst 1936 wurde der bis in die Zeit der Verfassungsgebung zurückreichende Streit[463] in *United States v. Butler*[464] geradezu beiläufig entschieden und die Gesetzgebungskompetenz des Kongresses aus U.S. Const. art. I § 8 cl. 1 anerkannt:

> "Since the foundation of the nation, sharp differences of opinion have persisted as to the true interpretation of the phrase. Madison asserted it amounted to no more than a reference to the other powers enumerated in the subsequent clauses of the same section; that, as the United States is a government of limited and enumerated powers, the grant of power to tax and spend for the general national welfare must be confined to the enumerated legislative fields committed to the Congress. In this view the phrase is mere tautology, for taxation and appropriation are or may be necessary incidents of the exercise of any of the enumerated legislative powers. Hamilton, on the other hand, maintained the clause confers a power separate and distinct from those later enumerated is not restricted in meaning by the grant of them, and Congress consequently has a substantive power to tax and to appropriate, limited only by the requirement that it shall be exercised to provide for the general welfare of the United States. Each contention has had the support of those whose views were entitled to weight. This court has noticed the question, but has never found it necessary to decide which is the true construction. Mr. Justice Story in his Commentaries, espouse the Hamiltonian position. We shall not review the writings of public men and commentators or discuss the legislative practice. Study of all these leads us to conclude that the reading advocated by Mr. Justice Story is the correct one. While, therefore the power to tax is not unlimited, it confines are set in the clause which confers it, and not in those of section 8 which bestow and define the legislative powers of the Congress. It results that the power of Congress to authorize expenditure of public moneys for public purposes is not limited by the direct grants of legislative power found in the Constitution."[465]

Daraus folgt die Befugnis des Kongresses Gesetze zu erlassen, welche die Erhebung von Steuern[466] zur Förderung des Gemeinwohls und ihre Verwendung zum Gegenstand haben.

1.2.1.2.1.1. Presidential Signing Statement

Gemäß U.S. Const. art. I § 7 cl. 2 sollen im Kongress angenommene Gesetzesentwürfe dem Präsidenten zur Ausfertigung vorgelegt werden. Der Präsident hat ein Vetorecht.

463 Vgl. schon *Story*, Commentaries on the Constitution, Bd. I, S. 907.

464 297 U.S. 1 (1936).

465 *United States v. Butler*, 297 U.S. 1, 65 f.

466 Nicht ganz zufällig wurden und werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene als Steuern bezeichnet (*UI-taxes*).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Macht er von diesem Recht Gebrauch, kann der Kongress das Präsidentenveto durch eine 2/3 Mehrheit in beiden Häusern zurückweisen und den ursprünglichen Gesetzesentwurf damit zum Gesetz machen. Anstelle ein Gesetz durch ein Veto zurückzuweisen, verfassen Präsidenten seit einiger Zeit regelmäßig so genannte „Signing Statements", um das Gesetz zwar auszufertigen, doch seine Auslegung in dem von ihnen gewünschten Sinn zu bestimmen.[467] Bis heute ist es, da der U.S. Supreme Court hierüber noch nicht befunden hat, in der Literatur umstritten, ob solche *statements* zulässig sind[468] und falls dem so sein sollte, welche Wirkung sie haben.[469]

1.2.1.2.1.2. Exekutive Gesetzgebung – Verordnungen und Richtlinien

Verordnungen (*rules*) werden regelmäßig zur Konkretisierung von Bundes- und Ländergesetzen durch die Exekutive[470] erlassen. Für ihren Erlass bedarf es einer (nicht in jedem Falle ausdrücklichen) gesetzlichen Ermächtigung. Das „Rulemaking" der Bundesverwaltung[471] muss den Anforderungen des *Administrative Procedures Act*[472] genügen; d.h. bevor eine Verordnung in Kraft treten kann, muss sie ein *congressional review* nach 5 USC 801 durchlaufen.

1.2.1.2.2. Verwaltungskompetenz

Die „Executive Power" hat der Präsident inne.[473] Er hat nach U.S. Const. art. II § 3[474] für die Ausführung aller Gesetze[475] im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen. Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die einzelstaatliche Exekutive ist ausgeschlossen, ebenso wie eine direkte Kontrolle zwischen Bundesexekutive und den Einzelstaaten. [476]

1.2.1.3. Verfassungsrechtlicher Schutz von (Welfare-)Entitlements

(*Welfare-*)*Entitlements* nehmen als eine Form des „New Property"[477] am Schutz der *Due Process Clauses* aus U.S. Const. amds. V und XIV teil.[478] In *Goldberg v. Kelly*[479]

467 *Kelley*, The Unitary Executive and The Presidential Signing Statement, S. 41 ff.

468 Gegen ihre Zulässigkeit sprechen die Systematik von U.S. Const. art I § 7 cl. 2, da eine such das „*statement*" abgewandelte Ausfertigung eines Gesetzes die Überstimmungsbefugnis des Kongresses unterminiert, und das Gewaltenteilungsprinzip.

469 Siehe z.B. *Haswell*, Fed. B. News & J. 1989, S. 142 ff.

470 „Executive Departments" gemäß 5 USC § 101.

471 Vgl. *Brugger*, Öffentliches Recht der USA, S. 233 ff; siehe ferner ausführlich unter Berücksichtigung der Bundesrechtsprechung *Rogers/Healy/Krotoszynski*, Administrative Law, S. 165-282.

472 P.L. 90-83; kodifiziert unter 5 USC 500 ff.

473 U.S. Const. Art. III, §1 cl. 1; siehe auch *Brugger*, Öffentliches Recht der USA, S. 72 ff.

474 "[H]e shall take Care that the Laws be faithfully executed […]".

475 Vgl. *Cunningham v. Neagle*, 135 U.S. 1, 63 ff.

476 *Möllers*, Gewaltengliederung, S. 342 mit Verweis auf *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

477 *Reich*, Yale L.J. 1964, S. 733 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und *Board of Regents of State Colleges v. Roth*[480] hat das Gericht folgende Voraussetzungen für ein *entitlement* formuliert[481]:

> „[T]o determine whether due process requirements apply in the first place, we must look not to the "weight" but to the nature of the interest at stake. We must look to see if the interest is within the Fourteenth Amendment's protection of liberty and property. […]To have a property interest in a benefit, a person clearly must have more than an abstract need or desire for it. He must have more than a unilateral expectation of it. He must, instead, have a legitimate claim of entitlement to it. It is a purpose of the ancient institution of property to protect those claims upon which people rely in their daily lives, reliance that must not be arbitrarily undermined. It is a purpose of the constitutional right to a hearing to provide an opportunity for a person to vindicate those claims. Property interests, of course, are not created by the Constitution. Rather they are created and their dimensions are defined by existing rules or understandings that stem from an independent source such as state law-rules or understandings that secure certain benefits and that support claims of entitlement to those benefits. Thus, the welfare recipients in Goldberg v. Kelly, supra, had a claim of entitlement to welfare payments that was grounded in the statute defining eligibility for them. The recipients had not yet shown that they were, in fact, within the statutory terms of eligibility. But we held that they had a right to a hearing at which they might attempt to do so."[482]

Geschützt sind folglich nur Interessenspositionen, die in den Schutzbereich des V. bzw. XIV. Amd. fallen: Freiheit und – für staatliche Sozialleistungen von Bedeutung – Eigentum[483]. In *Goldberg* hat der U.S. Supreme Court festgestellt, dass es sich bei *welfare*-Leistungen um ein eigentumsgleiches Interesse handelt, weil zum einen ein Bedürftiger, der die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, auf die Gewährung von *welfare*-Leistungen vertrauen darf,[484] und zum anderen *welfare*-Leistungen für den Leistungsempfänger von elementarer Bedeutung sind.

Voraussetzungen für ein *entitlement*[485] sind demzufolge detaillierte gesetzliche Bestimmungen („Substantive Standards"[486]), die ein eigentumsgleiches Interesse begrün-

478 *Goldberg v. Kelly,* 397 U.S. 254 (1970). *Grey*, Procedural Fairness and Substantive Rights, S. 201 spricht auch vom "shadow constitutional right" auf *welfare benefits*. Zur verfassungsrechtlichen Tradition des *Due Process of Law* in den U.S.A. siehe *Miller*, The Forest of Due Process of Law, S. 4 ff.

479 397 U.S. 254, 262.

480 408 U.S. 564 (1972).

481 Vgl. auch den Comment: Entitlement, Enjoyment and Due Process of Law, 1974 Duke L. J. 89.

482 *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 570 ff (Hervorhebung im Original).

483 Zur Klassifizierung von *welfare entitlements* als *New Property* vgl. *Reich*, Yale L.J. 1965, S. 1255 ff. Kritisch *Grey*, Procedural Fairness and Substantive Rights, S. 191 f, der auf die Unterscheidung zwischen *rights/ privileges* verweist, derzufolge die von den *due process clauses* geschützten Güter gerade nicht durch den Gesetzgeber geschaffen sind, sondern „natural (constitutional) rights" darstellen „which the legislatures could neither create nor destroy.". Nur diese Rechtsgüter aber sollen *Grey* zufolge dem Schutz eines *Due Process of Law* unterfallen, während Ansprüchen oder Positionen unter „discretionary programs" auch nur jener prozessuale Schutz zukommt, den der Gesetzgeber für die vorsieht.

484 „Due process norms then operate to enforce a kind of „truth-in-law-making," to prevent frustration, through unduly inaccurate procedures, of expectations generated by substantive norms which by their terms guarantee benefits."; *Grey*, a.a.O., S. 194.

485 Grundlegend zur Struktur rechtlicher *entitlements Morris*, Cornell L. Rev. 1993, S. 823 ff.

486 *Grey*, Procedural Fairness and Substantive Rights, S. 198 ff; in diesen Fällen ist der Schutz des *due process of right* auch am effektivsten; *Scanlon*, Due Process, S. 99: „Due process [...] will be

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den, sprich dem Antragsteller bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (z.B.: objektive Bedürftigkeitskriterien [*means test*]) mehr als nur die bloße Hoffnung auf eine bestimmte Leistung einräumen, so dass das Individuum die vernünftige Erwartung haben darf, bestimmte oder bestimmbare Leistungen zu erhalten.[487]

Nach dem prozessualen Verständnis des V. und IVX. Zusatzartikels werden die Schutzgüter (hier Eigentum: *welfare* (AFDC) *entitlements*, UI *entitlements*[488] und O-ASDI *entitlements* jedoch nicht als „Aquired Rights"[489]) nur insoweit gegen staatliche Eingriffe[490] geschützt, als die Eingriffe ein gebührendes rechtliches Verfahren vermissen lassen.[491] Welche Anforderungen im einzelnen an ein solch „gebührendes" Verfahren zu stellen sind, hängt letztendlich von der staatlichen Maßnahme und dem geschützten Interesse im Einzelfall ab:[492] Bei der Beendigung von *welfare-entitlement benefits* ist die Ankündigung der Beendigung und die Möglichkeit einer vorherigen formellen Anhörung „due" (angemessen/ erforderlich);[493] ein Verweis auf die nachträgliche gerichtliche Kontrolle allein reicht nicht aus,[494] d.h. auch dass die Leistungen bis zur Durchführung der Anhörung zu zahlen sind. Ziel des *due process of law* ist letztendlich der Schutz der Würde des Betroffenen durch seine (frühzeitige) Einbindung in den Entscheidungsprozess der Verwaltung.[495]

---

most effective where there exist reasonably clear, generally understood standards for exercise of the authority in question, standards which can serve as the background for public justification and defence of decisions.".

487 So auch *Grey*, Procedural Fairness and Substantive Rights, S. 189.

488 *Mathews v. Eldrigde*, 424 U.S. 319, 332 (1976) sowie z.B. *Ross v. Horn*, 598 F.2d 1312, 1317 f (1979).

489 *Flemming v. Nestor*, 363 U.S. 603 (1960); siehe hierzu auch *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 106 f.

490 Grundrechtsadressaten sind nur die Bundesregierung und über Amn. 14 die Regierungen der Bundesstaaten (*State Action Doctrine*); unter Privaten entwickeln die Grundrechte im U.S. amerikanischen Verfassungsrecht keine Bindungswirkung – einzige Ausnahme ist Amn. 13 (Verbot der Sklaverei). Zur *State Action Doctrine* siehe nur *Chemerinsky*, Constitutional Law, S. 486 ff (mit besonderem Hinweis auf die *Entanglement Exception* (wörtlich „Verknäuelungsausnahme"), nach der auch das Handeln Privater einen Grundrechtseingriff darstellen kann, wenn dieses durch staatliche Maßnahmen überhaupt erst ermöglicht worden ist und nachgewiesen werden kann, dass die Regierung diese Maßnahmen – etwa Privatisierung ehemals hoheitlichen Handelns – zur Umgehung des verfassungsrechtlichen Schutzes ergriffen hat; siehe auch, *Tribe*, American Constitutional Law, S. 1688 ff, der sich angesichts der Verschiedenheit der *state action* Fälle um die Konstruktion einer „anti-doctrine" bemüht (S. 1791) sowie *Lehnig*, Der verfassungsrechtliche Schutz der Würde des Menschen in Deutschland und den USA, S. 136-138. Zur Inkorporationsdebatte, also der Frage, ob die Bundesstaaten durch den vierzehnten Zusatzartikel der Verfassung auch an die *Bill of Rights* gebunden sind, vgl. *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 734-741.

491 Ein wesentliches Kriterium des Verfahrens ist die Effektivität des Rechtsgüterschutzes.

492 Der *U.S. Supreme Court* hat seinen Beurteilungsmaßstab flexibel gestaltet, um der Mannigfaltigkeit möglicher Eingriffssituationen Rechnung zu tragen.

493 *Chemerinsky*, Constitutional Law, S. 523 m.w.N.

494 *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254, 261.

495 *Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan*, Constitutional Law, S. 972 m.w.N.: "*Recognizing and promoting the dignity of those whose interests are at stake by allowing them to participate in the decision.*" (Hervorhebungen im Original).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.2. Die Verfassungen der Bundesstaaten

Die Staatsverfassungen bilden in den U.S.A. die „zweite Säule" des Verfassungsrechts:[496] Die Bundesstaaten besitzen ihrerseits Staatsqualität[497] und der Handlungsspielraum der bundesstaatlichen Gewalt ergibt sich aus der jeweiligen Staatsverfassung. Während die Bundesverfassung dem Kongress grundsätzlich nur bestimmte Gesetzgebungskompetenzen zuschreibt, füllen die Staatsverfassungen die von der Bundesverfassung hinterlassenen „Lücken". Der Handlungsraum der Gliedstaaten unter der *U.S. Constitution* ist in den vergangenen Jahrzehnten zwar immer enger geworden, wird aber seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts auf einfachgesetzlicher Basis im Wege der Dezentralisierung bestehender Bundesprogramme („*devolution*") wieder gestärkt.[498] Auch mit der Folge, dass dem staatlichen Verfassungsrecht neue Bedeutung, insbesondere im Bereich des dezentralisierten Bundessozialhilfe (TANF)[499] zukommt oder zukommen wird.[500]

1.2.2.1. Die Verfassung des Staates Wisconsin

In der Verfassung des Staates Wisconsin finden sich keine subjektiven Rechte des Bürgers auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Auch beinhaltet sie keine Sozialstaatszielbestimmung oder vergleichbare Normen.

1.2.2.2. Die Verfassung des Staates Kalifornien

Auch die Verfassung Kaliforniens beinhaltet keinerlei wohlfahrtsstaatliche Ziel- oder gar anspruchsbegründende Bestimmungen.

Die Verfassungsmäßigkeit des kalifornischen Arbeitslosengesetzes wurde kurz nach seinem Inkrafttreten vor dem Supreme Court of California verhandelt:[501] Das Gericht bestätigte die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes gegen die vom Kläger behauptete Verletzungen der kalifornischen Finanzverfassung[502] und stellte zudem fest, dass der Erlass des Gesetzes in der Kompetenz des kalifornischen Gesetzgebers liegt.[503]

---

496 Vgl. *Hawkins*, in: *ACIR*, State Constitutions in the Federal System, Preface, S. ii.

497 Zur Souveränität der Gliedstaaten siehe nur *Zick*, Wash. U. L.Q. 2005, S. 229 ff.

498 Siehe hierzu nur *Conlan*, From New Federalism to Devolution, 1998.

499 Ganz ähnlich wie einst in Bereichen Erziehungs- und Wohnungsweisen; siehe *Kommers*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 480 ff.

500 Vgl. *Hershkoff,* Harv. L. Rev. 1999, insbesondere S. 1168 ff, 1173 f, 1175 ff.

501 *Gillum v. Johnson* (1936) 7 Cal.2d 744.

502 A.a.O., 756-759.

503 A.a.O., 760: "If it be within the reserved power of the state to care for those in need when the actual need is present, and to this there can be no question, it would seem to be likewise true that to anticipate the necessities of the future is not only a reasonable but a wise an salutary governmental policy. Whether the plan now projected is the best that could be devised is not the question. […] If constitutional restraints do not prevent, the legislative power is present.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.2.3. Die Verfassung des Staates West Virginia

Die Verfassung des Staates West Virginia kennt ebenso wenig wie die Bundesverfassung oder die Verfassungen der Staaten Wisconsin und Kalifornien ein subjektives Recht des Bürgers auf staatliche Leistungen. Allerdings beinhaltet Art. IX, § 2 der Verfassung West Virginias[504] eine institutionelle Garantie eines *Overseer of the Poor* in den *counties*. Aus dieser institutionellen Garantie hat der Supreme Court West Virginias in *Katrina M. v. West Virginia Department of Health and Human Resources*[505] eine staatliche Verpflichtung abgeleitet, tatsächlich (irgendwelche) Leistungen für die Armen zu gewähren.[506] Das Gericht ging jedoch nicht soweit, den Bedürftigen einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf das Existenzminimum zuzusprechen[507], allerdings bejaht das Gericht mit der institutionellen Garantie des *Overseer*, dass der Staat die Verpflichtung hat, den Armen Unterstützungsleistungen zu gewähren; allerdings soll sich der Staat auf die Subsidiarität seiner Pflicht berufen können, solange irgendwelche Programme Leistungen an die Armen vorsehen.[508]

1.2.3. Schlussfolgerungen

Das U.S. amerikanische Verfassungsrecht kennt soziale Rechte[509], allerdings nur auf bundesstaatlicher Ebene. Der Bundesverfassung entnimmt der U.S. Supreme Court demgegenüber noch nicht einmal staatliche Schutzpflichten etwa für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit der U.S. Bürger, es sei denn zwischen Bürger und Staat besteht ein Sonderverhältnis. Ein subjektives Recht des Bürgers auf das Existenzminimum sichernde Sozialleistungen kennt die *U.S. Constitution* nicht. Auch die Verfassungen

---

504 Vergleichbare Vorschriften finden sich auch in den Verfassungen Alabamas, art. IV, § 88, Hawaiis, art. IX, § 3, Idahos, art. X, § 1, Indianas, art. IX, § 3, Kansas, art. 7, § 4, Missisippis, art. 4, & 86, Montanas, art XII, § 3(3), Nevadas, art. 13, § 1, New Yorks, art. 17, § 1, North Carolinas, art. 11, § 4, Oklahomas, art. 17, § 3, South Carolinas, art. XII, § 1, Texas, art 11, § 2 und Wyomings, art. 7, § 18. Für den Wortlaut der einzelnen Bestimmungen siehe Anhang 2, S. 450 ff.

505 212 W.Va. 783 (2002.).

506 A.a.O., 794: "Thus […] we hold that […] the framers gave voice to the principle that government has a moral and legal responsibility to provide for the poor. The allocation of this responsibility rests with the Legislature, provided that the support granted is not constitutionally insufficient.".

507 A.a.O., 803 (Justice Starcher concurring): „First I want to express my appreciation that this Court, consistent with our longstanding jurisprudence, has recognized that the modern State is ultimate guarantor of a minimal level of subsistence to all of its citizens. […] Second I want to point out that the Court's opinion does not preclude more narrowly drawn claims, even claims possibly seeking limited cash assistance, where other support systems are simply inadequate to achieve a minimal level of subsistence.".

508 A.a.O., 796.

509 Die Verfassungen Arkansas (Amd. 34, § 1), Floridas (art. 1, § 6) und Oklahomas (Art. XIII, § 1A) beinhalten ein so genanntes „*Right to Work*"; diese „Rechte auf Arbeit" verschaffen dem Einzelnen jedoch keinen Anspruch auf einen Arbeitsplatz oder Unterstützung bei (unverschuldeter) Arbeitslosigkeit, sondern schreiben lediglich vor, dass der Zugang zu Arbeitsplätzen nicht von einer Gewerkschaftsmitgliedschaft abhängig gemacht werden darf.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Bundesstaaten werden diesbezüglich zurückhaltend interpretiert, gleichwohl bestehen Tendenzen in der Verfassungsrechtsprechung einzelner bundesstaatlicher Verfassungsgerichte hin zur Anerkennung verfassungsrechtlich abgesicherter subjektiver *welfare rights* gegen den Staat; doch ist bis heute nirgendwo in den U.S.A. ein solcher Anspruch berechnet worden.

1.3. Das System der Arbeitsförderung

Von einem System der Arbeitsförderung wird in den U.S.A. bisher nur ganz vereinzelt gesprochen[510]. Und in der Tat drängt sich dem flüchtigen Betrachter kein wirkliches System der Arbeitsförderung in den U.S.A. auf: viel zu zahlreich und eigenständig erscheinen die einzelnen auf Vermeidung, Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit gerichteten Leistungsprogramme: Was über das amerikanische „Sozialrecht" im Ganzen zu sagen ist, gilt auch für das Arbeitsförderungsrecht der U.S.A.: es gibt ein „verwirrendes Bild" ab.[511] Auch werden die meisten U.S. amerikanischen Sozialleistungsprogramme – insbesondere im Bereich der Arbeitsförderung – durch den Kongress nur zeitlich begrenzt in Kraft gesetzt[512], um zeitnahe Reformen zu ermöglichen. Dabei finden in der Regel die Ergebnisse gesetzlich vorgeschrieben Evaluationsprozesse Beachtung, die einen Reichtum an öffentlich zugänglichen Gutachten über Wirkungszusammenhänge, Effizienz und Sinnhaftigkeit der einzelnen Programme bescheren.[513]

Bei genauerer Betrachtung des Arbeitsförderungsrechts in den U.S.A. können aber sehr wohl systembildende Normen ausgemacht werden, die über eine bloß funktionale Verbindung hinausreichen und einen Systemcharakter rechtlich begründen.[514]

Das System der Arbeitsförderung in den U.S.A. umfasst a) die Arbeitslosenversicherung im weiteren Sinne (*Unemployment Compensation*), b) die Bundes-Sozialhilfe im weiteren Sinne („Welfare"), c) Maßnahmen der Arbeitsvermittlung sowie Eingliederungs- und Qualifizierungsprogramme (*Workforce Investment*) und d) Steuer(anreiz)programme zur Förderung von Arbeit, die auch als „[h]idden Side of the American Welfare State"[515] bezeichnet werden, weil sie in den meisten internationalen

510 Ansonsten finden Begriffe wie *Unemployment Insurance System* oder *Unemployment Compensation System* Verwendung; so etwa bei *Borjas*, Labor Economics, S. 494 f.

511 So *Hay*, US-Amerikanisches Recht, S. 207 zum U.S. amerikanischen Sozialrecht.

512 Als Beispiele für Gesetze mit einer solchen „*Sunset Clause*" seien der TA2002, der soeben um weitere vier Jahre verlängerte PRWORA und der noch bis 2007 interimistisch verlängerte WIA genannt.

513 Vgl. hierzu ausführlich *Quade/O'Leary/Dupper*, Activation From Public Income Support Programs in the United States, 2008.

514 Dies gilt z.B. für das *Unemployment Compensation System*, in dem alle Lohnersatzleistungen eine Anspruchsberechtigung unter einem staatlichen *Unemployment Compensation Law* voraussetzen und auch dessen Leistungsbemessung „übernehmen".

515 *Howard*, PSQ 1993, S. 422.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wohlfahrtsstaatsvergleichen keine oder eine ihrer tatsächlichen Bedeutung nicht angemessene Beachtung finden.[516]

Es folgt nun zunächst die Darstellung des Systems der Arbeitsförderung, wie es sich anhand der bundesrechtlichen (Rahmen-)Vorschriften erfassen uns ordnen lässt: Das Bundesrecht setzt für die weitaus überwiegende Zahl der Programme „nur" die grundlegenden Parameter und gestaltet die Beziehungen zwischen dem *federal government* und den *state governments*.

Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des U.S. amerikanischen „Arbeitsförderungsstaates" und seines verfassungsrechtlichen Rahmens ist klar, dass die Betrachtung des U.S. amerikanischen Bundes(„sozial")rechts immer nur eine Teilbetrachtung sein kann:[517] Die für das Verhältnis zwischen den Akteuren und dem Risiko Arbeitslosigkeit – insbesondere zwischen dem Staat auf der einen Seite und Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitslosen auf der anderen Seite – relevanten Bestimmungen sind für fast alle Arbeitsförderungsprogramme den einzelstaatlichen Normen (Gesetze, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften) zu entnehmen. Deshalb wird die Darstellung der rechtlichen Gestaltung der „Indikatoren" auch überwiegend das einzelstaatliche Recht der Vergleichsbundesstaaten Kalifornien, West Virginia und Wisconsin Berücksichtigung finden.

1.3.1. Unemployment Compensation

Mehrere Programme zielen heute in den U.S.A. auf die Kompensation der negativen Folgen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit; im Mittelpunkt stehen die Lohnersatzleistungen[518] und Leistungen zur (Beschleunigung und Unterstützung) der Wiedereingliederung – die *Unemployment Compensation* (UC) Programme.

Hierzu zählen neben der (regulären) Arbeitslosenversicherung (*Unemployment Insurance* [UI]), die *State Extended Benefit* (SEB)-Programme[519], das *Federal-State Extended Unemployment Compensation Programm* (FSEUC), die *Temporary Extended Unemployment Compansation* (TEUC)-Programme auf Bundesebene, die *Trade Readjustment Allowances* (TRA) unter dem *Trade Act of 2002* (TA2002) und die *Disaster Unemployment Compensation* (DUC).

---

516 Z.B. auch bei *Grell/Sambale/Eick*, PROKLA 2002, S. 557 ff.

517 Gleichwohl reicht für bloße Systemdarstellungen wie die von *Eichenhofer*, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA, 1990 oder für eine Darstellung der Beziehungen zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten wie jene *Warneckes; ders.*, Koordinierendes Arbeitsförderungsrecht und Freizügigkeit, 1994 (letztere allerdings stellt im wesentlichen nur das Recht der UC dar) die Beschreibung des Bundesrechts aus.

518 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass mit einer Lohnersatzquote von 0,8 in den U.S.A. eine Vollkompensation bei Arbeitslosigkeit erreicht werden würde; *Borjas*, Labor Economics, S. 499 m.w.N.

519 Mit diesen beschäftigt sich die vorliegende Untersuchung nicht ausführlich, weil es sich hier um (rein) gliedstaatliche Programme handelt, für die keine gesonderten substantiellen bundesrechtlichen Vorgaben bestehen.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Während die UI die zentrale und dauerhafte Versicherungssäule im System der UC bildet, handelt es sich bei den anderen Programmen um besondere, in ihrem Charakter temporäre oder ereignisbezogene Zusatzprogramme zur Flankierung und Ausweitung der UI in „Krisenzeiten“[520] bzw. bei Realisierung besonderer Arbeitslosigkeitsrisiken. Gemeinsamer Anknüpfungspunkt aller UC-Programme ist eine Anspruchsberechtigung unter irgendeinem staatlichen UI-Gesetz.

1.3.1.1. Die reguläre Arbeitslosenversicherung (Unemployment Insurance)

Die (reguläre) Arbeitslosenversicherung[521], welche in einer *Federal-State Partnership*[522] unter der „Suprematie“ der Bundesregierung organisiert ist,[523] vermittelt in erster Linie Lohnersatz bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. In ihr waren im ersten Quartal 2007 insgesamt mehr als 132.108.000 Arbeitnehmer und damit fast 87 Prozent der *civilian labor force* „versichert“.[524] In demselben Zeitraum jedoch erhielten von den insgesamt 7,321 Mio. Arbeitslosen in den U.S.A. nur rund 2,999 Mio. Lohnersatzleistungen unter den staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetzen (UI-*laws*). Der sich daraus ergebende Anteil der *insured unemployed* in Höhe von 41 Prozent[525] ist ein Hinweis darauf, welche Bedeutung den anderen (Nicht-UC-) Programmen im amerikanischen System der Arbeitsförderung zukommt.[526] Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nur 52,6 Prozent aller in diesem Zeitpunkt registrierten Arbeitslosen sog. „Job Losers“ waren,[527] sprich Personen, die eine Beschäftigung – aus welchem Grunde auch immer – verloren haben und damit überhaupt als Leistungsempfänger der UI in Betracht kommen. Weit mehr als die Hälfte der gemeldeten Arbeitslosen begehrte im Juni 2007 erst-

520 Krisenzeiten in diesem Sinne sind einerseits Rezessionsphasen (FSEUC und TEUC; jüngst EUC08) und besondere Risiken wie Handelsverlagerungen in Folge von Freihandelsabkommen sowie (Natur-)Katastrophen.

521 Geregelt im SSA - 42 USC 501-504 – und FUTA als Kapitel 23 des Untertitels C – Employment Taxes des Internal Revenue Code (26 USC 3301 ff).

522 Zur *Federal-State-Partnership* siehe *DOL-OWS*, Unemployment Compensation: Federal-State Partnership, April 2005.

523 *Eichenhofer*, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA, S. 163.

524 Datenquelle: *DOL-ETA*, UI Data Summery – 1st Quarter 2007, S. 7.

525 Zur historischen Entwicklung der „*Percentage of labor force covered*“ und der „*Percentage of unemployed receiving benefits*“ siehe *Bassi/McMurrer*, Coverage and Recipiency, Figure 2.1 auf S. 52. Es fällt auf, dass beide Größen im Zeitraum zwischen 1947 bis 1993 auseinander tendieren: während die Zahl der versicherten Beschäftigungsverhältnisse sprunghaft – zuletzt 1976 angestiegen ist nimmt die Zahl der arbeitslosen Leistungsempfänger unter staatlichen *UI-Laws* kontinuierlich ab; lediglich in Rezessionsphasen kommt es immer wieder zu deutlichen Anstiegen. Noch im dritten Quartal 2005 betrug die Versichertenquote nur 32,2 Prozent (Datenquelle *DOL-ETA*, UI Data Summery - 3rd Quarter 2005).

526 Die These der “Verschiebung” Arbeitsloser von den staatlichen UI-Programmen in durch Bundesmittel finanzierte *welfare*-Leistungen (AFDC, dann TANF und Food Stamps) – „*Cost-Shifting Hypothesis*“ – ließ sich empirisch jedoch nicht bestätigen; siehe *Vronman*, UI, Welfare and Federal-State Fiscal Interrelations, S. 59 ff.

527 *DOL-ETA*, UI Chartbook, A. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mals Zugang zum Arbeitsmarkt oder nach einer Phase der Nichtbeschäftigung (Familie, Bildung etc.).[528]

Die Arbeitslosenversicherung ist heute das wohl erfolgreichste Sozialversicherungsprogramm der U.S.A.[529] und stellt das Herzstück des gesamten U.S.-amerikanischen Systems der Arbeitsförderung dar[530]: Unter allen staatlichen UI-Gesetzen wurden in den Jahren zwischen 1994-2004 im Jahresdurchschnitt Leistungen an 15-20 Millionen Antragsteller ausgereicht.[531]

Die Aufgaben der U.S. amerikanischen UI sind es, a) die „Härten" kurzfristiger unfreiwilliger Arbeitslosigkeit durch die Gewährung von Lohnersatz abzumildern (die bundesweite Lohnersatzquote betrug 2006 40,8 Prozent)[532], b) die makroökonomische Lage in Rezessionszeiten durch die Begrenzung und den Ersatz von Nachfrageausfällen zu stabilisieren[533] sowie c) ein allgemein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern.[534] Als das wichtigste der drei Ziele gilt das Erstgenannte:

> „The most important objective of the U.S. system of Unemployment Insurance is the provision of temporary, partial wage replacement as a matter of right to involuntarily unemployed individuals who demonstrated prior attachment to the labor force."[535]

Der aktuelle Systemzuschnitt ist den Erfahrungen der *Great Depression* geschuldet, in der es nicht gelang, die durch die Arbeitslosigkeit entstandenen Nachfrageausfälle auszugleichen und die sich beschleunigende Abwärtsspirale zu durchbrechen. In der amerikanischen Arbeitslosenversicherung bestehen signifikante Zusammenhänge zwischen der IUR und dem Leistungsvolumen der UI auf der einen Seite und den Konjunkturphasen auf der anderen Seite: In Phasen der Rezession nahm die Zahl der Leistungsempfänger im System der UI bisher stets deutlich zu.[536] Dies bestätigt die Zielrichtung

528 A.a.O.: im Juni 2007 betrug der Anteil der „*Job Losers*" an der TUR nur 44,4 Prozent.

529 *Friedman*, Highlights, S. 1.

530 So auch *Vroman*, The Recession of 2001 and Unemployment Insurance Financing, Fn. 1 auf S. 3. Allerdings ist der Begriff der Arbeitsförderung (Employment Promotion) in den U.S.A. ungebräuchlich. Eine Vielzahl von Programmen ist darauf gerichtet, das Beschäftigungsniveau in den U.S.A. zu erhöhen und diese werden hier und im Folgenden auch unter dem Schlagwort Arbeitsförderung betrachtet werden.

531 *Ders.*, Financing, S. 5 (für den Zeitraum bis 2004); für 2005 und 2006 *DOL-ETA*, UI Chartbook, A. 4.

532 *DOL-ETA*, a.a.O., A. 16. In den Vergleichsbundesstaaten lag die Lohnersatzquote jeweils über dem Bundesdurchschnitt: CA: 41,4 Prozent; WV: 41,6 Prozent; WI: 43,4 Prozent (a.a.O., A. 17).

533 "The stabilization is an objective of the Unemployment Insurance system that transcends the interests of each individual state. The UI system functions as an *automatic stabilizer* in the American economy by increasing consumption during economic downturns."; *ACUC*, Defining Federal and State Roles in Unemployment Insurance, S. 27 m.w.N. Vgl. auch *Matzke*, Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer, S. 11 ff.

534 Vgl. *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 4-1, und statt vieler *Vronman*, Financing, S. 5.

535 *ACUC*, Defining Federal and State Roles in Unemployment Insurance, S. 28.

536 Je nach Dauer und Grad der Rezession variieren die Wirksamkeit der UI und die Auswirkungen auf den *UI Trust Fund*: (UTF) zur Rezession 2001 siehe *Vronman*, The Recession of 2001 and Unemployment Insurance Financing, 2005. Siehe auch *Kiley*, How Should Unemployment Benefits Respond to the Business Cycle, S. 18 ff, der zu dem Ergebnis kommt, dass die UI in Rezessi-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Systems, unfreiwillige friktionelle und konjunkturelle Arbeitslosigkeit bekämpfen und kompensieren zu wollen. Allerdings sieht sich auch die UI wie alle antizyklischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen dem Einwand ausgesetzt, nur mit zeitlicher Verzögerung – zumeist zu spät – zu wirken: Und tatsächlich erhöhte sich die Zahl der Leistungsempfänger in der Rezession des Jahres 2001 erst im April 2002 deutlich,[537] und damit ein knappes halbes Jahr nach dem offiziellen zyklischen Tiefpunkt: die höchste Arbeitslosenquote wurde sogar erst im Juni 2003, also 19 Monate nach dem Durchschreiten der konjunkturellen Talsohle gemessen, zu diesem Zeitpunkt war die Zahl der Leistungsempfänger schon wieder im Abnehmen begriffen.[538]

Die durchschnittliche Bezugsdauer von UI-*benefits* lag im Juni 2007 bei 15,09 Wochen[539]; 15,2 Prozent der 7,295 Mio. Arbeitslosen, also 1,11 Millionen Personen waren länger als 27 Wochen ohne Beschäftigung.[540] Diese Personen haben in der Regel keine Ansprüche (mehr) gegen die staatlichen Arbeitslosenversicherungen, deren *regular benefits* in den meisten Staaten für maximal 26 Wochen ausbezahlt werden.[541] Ein solcher *exhaustee*[542] hat aber möglicherweise Ansprüche auf FSEB[543] oder andere „versicherungsabhängige" Leistungen der Arbeitslosenhilfe.

1.3.1.1.1. Federal-State-Partnership

Die U.S.-amerikanische Arbeitslosenversicherung ist als verfassungskonforme[544] *Federal-State-Partnership*[545] konzipiert, d.h. es handelt sich im Kern um „autonome" Programme der Gliedstaaten, die jedoch von der Gesetzgebung des Bundes eingerahmt werden[546]: Die Besonderheit dieser föderalen Programmarchitektur liegt darin, dass

---

onszeiten nicht die Bezugsdauer, sondern die *Benefits* erhöhen sollte, um damit den in einer Rezession vermutlich zuerst arbeitslos werdenden L*ow-Wage Workers* überhaupt einen angemessenen Lohnersatz zukommen zu lassen. Siehe auch *Bassi/McMurrer*, Coverage and Recipiency, Figure 2.1 auf S. 52.

537 Erst Mitte März 2002 trat mit dem *Job Creation and Worker Assistance Act of 2002* (P.L. 107-147) eine Ausweitung der Leistungen um 13 Wochen (*Temporary Extended Unemployment Compensation*) in Kraft.

538 Vgl. *Vronman*, The Recession of 2001 and Unemployment Insurance Financing, S. 2 ff.

539 *DOL-ETA*, UI Chartbook, A. 5.

540 A.a.O., A. 10.

541 Vgl. dazu *Chao/Stover DeRocco/Atkinson*, Comparison, S. 3-20 ff., insbesondere Tabelle 3-12 auf S. 3-21; siehe auch *Friedman*, Highlights, S. 55 ff.

542 Die Legaldefintion findet sich in 20 CFR 615.5. Die bundesweite *Exhaustion Rate* betrug im ersten Quartal 2007 34,9 Prozent, in CA 43,2 Prozent, in WV 24,7 und in WI: 25,6 Prozent (*DOL-ETA*, UI Data Summery - 1st Quarter 2007, S. 4, 14, 60 und 61).

543 In den Statistiken des *Bureau of Labor Statistics* werden Personen, die länger als 15 Wochen arbeitslos sind als *long-term unemployed,* und jene, die länger als 27 Wochen arbeitslos sind als „*very-long-term unemployed"* ausgewiesen.

544 Siehe zur Verfassungsmäßigkeit der UI *Carmichael v. Southern Coal*, 301 U.S. 495 (1937).

545 Vgl. zu den Grundzügen der Federal-State-Partnership in der Arbeitslosenversicherung *DOL-OWS*, Unemployment Compensation – Federal-State Partnership: April 2005 sowie *West/Hildebrand*, Federal-State Relations, S. 548-562.

546 *Carmichael v. Southern Coal*, 301 U.S. 495, 57 (1937). S. 525 f: "Relationship of the State and Federal Statutes. There remain for consideration the contentions that the state act is invalid be-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Träger der UI nur die Einzelstaaten sind und das *federal government* in den konkreten Versicherungsbeziehungen überhaupt nicht in Erscheinung tritt. Die detaillierte gesetzliche Ausgestaltung und Verwaltung der Arbeitslosenversicherungsprogramme obliegt den Einzelstaaten. Letzteren steht es zumindest rechtlich frei, ob und wie sie eine Absicherung des Risikos der allgemeinen Arbeitslosigkeit für die in ihrer Jurisdiktion in der Privatwirtschaft Beschäftigten organisieren.[547]

Sollen die privaten Arbeitgeber in einem Bundesstaat in den Genuss eines *tax credit* gegen die *Federal Unemployment Tax* (FUT) kommen und der Bundesstaat den Ersatz der Verwaltungskosten für sein UI-Programm vom Bund begehren, so hat der Bundesstaat die teilweise sehr detaillierten Vorgaben des Bundes zu erfüllen. Jüngst hat der Bundesgesetzgeber auch „Special Transfers in Fiscal Years 2009, 2010, and 2011 for Modernization" als „incentive payments" in einem Gesamtvolumen von USD 7.000.000.000.- ausgelobt, für die sich Bundesstaaten qualifizieren können, deren UI-Gesetze bestimmte Regelungen beinhalten.[548] Diese Anreize sind überaus wirksame

---

cause its enactment was *coerced* by the adoption of the Social Security Act, and that it involves an unconstitutional surrender of state power. Even though it be assumed that the exercise of a souvereign power by a state, in other respects valid, may be rendered invalid because of the coercive effect of a federal statute enacted in the exercise of a power granted to the national government, such coercion is lacking here. […] The unemployment Compensation Act [in diesem Falle des Staates Alabama] cannot be set aside as an unconstitutional product of coercion.".

547 *Carmichael v. Southern Coal Co.*, 301 U.S. 495, 57 (1937) und *Steward Machine Co. v. Davis*, 301 U.S. 548, 57 (1937) sowie *New Hampshire v. Marshall*, 616 F.2d 241 (1980): "There was no direct statutory command to the states requiring them to conform to federal law. *The federal government made an offer to the states which they could accept or refuse*. Up until now the states found the combination of tax credits to its private employers and outright grants in return for conforming legislation an offer that could not be refused." (Keine Hervorhebungen im Original).

548 42 USC 1103(f); vorgesehen ist die Auszahlung der Anreizzahlungen an die Bundesstaaten in zwei Raten: ein Drittel des einem Bundesstaat zustehenden Gesamtbetrages soll dieser nach Zertifizierung durch das DOL gemäß 42 USC 1103(f)(4)(B) i.V.m. 42 USC 1103(f)(2) und zwei Drittel nach Zertifizierung gemäß 42 USC 1103(f)(4)(B) i.V.m. 42 USC 1103(f)(3) erhalten. Das staatliche Arbeitslosenversicherungsgesetz muss nach 42 USC 1103(f)(2) bei der Anspruchsberechnung das dem BY unmittelbar vorausgehende Kalenderquartal berücksichtigen sowie für den Fall, dass eine Leistungsberechtigung nach dem staatlichen UI-Gesetz wegen der normalerweise unter dem staatlichen UI-Gesetz heranzuziehenden BP ausscheidet, eine alternative Berechnung der BP vorsehen, in der auch das jüngste Kalenderquartal berücksichtigt wird. Für das zweite Drittel des „incentive payment" muss das staatliche UI-Gesetz regeln, dass a) arbeitlose Personen, die lediglich eine Teilzeitbeschäftigung suchen, nicht vom Leistungsbezug ausgeschlossen sind (availability for work, refusal of work, active search for work), b) niemand vom Leistungsbezug ausgeschlossen wird, der seine Arbeit wegen eines „compelling family reason" (häusliche Gewalt, Krankheit eines Familienmitglieds etc.) aufgegeben hat, c) UI-Leistungen an arbeitslose Personen gezahlt werden, die zwar ihren Anspruch auf reguläre UI-Leistungen ausgeschöpft haben, sich aber in einer staatlich anerkannten WIA-Trainingsmaßnahme befinden, d) der Anspruch auf UI-Leistungen in einem BY insgesamt das 26-fache des individuellen WBA betragen und e) das staatliche UI-Gesetz *dependents' allowances* in Höhe von mindestens USD 15.- pro Woche und *dependent* vorsieht. Bislang haben die Bundesstaaten New Jersey (beide Anreizzahlungen), South Dakota, Connecticut, New Hampshire, Illinois, und Massachusetts (jeweils erste Anreizzahlung) eine enstprechende Anerkennung durch das DOL erhalten. Vgl. die Übersicht des DOL unter http://www.doleta.gov/recovery/ (zuletzt abgerufen am 19. April 2009). Für Details zur Qualifizierung für die Modernisierungstransferzahlungen siehe UI Program Letter No. 14-09,

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mittel zur Herstellung dezentraler Konformität.[549] Gleichwohl bewertete der U.S. Supreme Court die Bestimmungen über die UI im SSA als ein „bloßes" Angebot an die Bundesstaaten.[550] Ein Angebot freilich, das mit Blick auf den Standortwettbewerb, in welchem vor allem direkt benachbarte Bundesstaaten in den U.S.A. mit einander stehen, von keinem Bundesstaat ausgeschlagen werden konnte, geschweige denn ausgeschlagen worden ist.[551] Formal mag das Argument tragfähig sein, da weder im SSA noch im FUTA eigenständige Sanktionen für nicht partizipierende Bundesstaaten vorgesehen sind. Doch, dass die Staatsregierungen eine tatsächliche Wahlfreiheit besitzen, ist richterliche Fiktion. Der Bundesgesetzgeber hat folgende Systemparameter gesetzt:

Zunächst erhebt der Bund eine einheitliche Bundessteuer (FUT) in Höhe von 6,2 Prozent, die von jedem Arbeitgeber im Sinne von § 3306 (a) FUTA zu zahlen ist.[552] In diesem Steuersatz, der ab 2010 (wieder) um 0,2 Prozent reduziert wird, ist gegenwärtig eine 0,2 prozentige Zusatzsteuer für die Rückzahlung von Bundeskrediten enthalten.[553]

Gegen die Bundessteuer gewährt § 3302 (a) FUTA einem steuerpflichtigen Unternehmen eine Steueranrechnung, wenn der Bundesstaat, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, ein UI Gesetz erlassen hat, das den Anforderungen des § 3304 FUTA entspricht und durch den U.S. Arbeitsminister anerkannt worden ist. Ferner muss das Unternehmen tatsächlich Beiträge unter einem anerkannten staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetz leisten. Der allgemein anrechenbare Steuerkredit entspricht nach § 3302 (a) FUTA dem Prozentsatz, den der Arbeitgeber effektiv – gerechnet bis zur bundesrechtlichen Bemessungsgrenze in Höhe von USD 7.000.- – im maßgeblichen Steuerjahr unter einem anerkannten bundesstaatlichen UI-*law* bezahlt hat. Dieser normale *credit against taxes* kann maximal 5,4 Prozent betragen.

Eine pauschale vom tatsächlich gezahlten Beitrag zur staatlichen Arbeitslosenversicherung unabhängige Anrechnung auf die Bundessteuer in Höhe von 5,4 Prozent sieht §

---

veröffentlicht im Internet unter http://wdr.doleta.gov/directives/attach/UIPL/UIPL14-09.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

549 Siehe *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 157: „In the test of the federal law, specifically of Titles III and IX of the 1935 Social Security Act, the arguments made against these provisions covered a number of points. Perhaps the most significant of these was that the purpose of the Federal Unemployment Tax with its tax credit provisions was not to raise revenue but rather *to force state action.*" (Kursive Hervorhebungen nicht im Original).

550 Vgl. *Blaustein*, a.a.O., S. 158.

551 Der faktische Zwang führt nach Ansicht des *U.S. Supreme Court* zu keiner anderen verfassungsrechtlichen Bewertung, weil aus dem SSA (heute FUTA) keine unmittelbaren Nachteile im Falle der Nichtpartizipation eines Bundesstaates vorgesehen sind. Siehe *Steward Machine Co. v. Davis*, 301 U.S. 548 (1937), S. 548.

552 Arbeitgeber ist danach im Bundesrecht jeder, der a) während irgendeines Quartals eines Kalenderjahres Löhne von USD 1.500.- (im Bereich der Landwirtschaft USD 20.000.-/ bei Heimarbeit USD 1.000.-) bzw. mehr bezahlt hat oder b) an mindestens 20 Tagen eines Kalenderjahres mindestens eine Person (Landwirtschaft: 20 Personen) beschäftigt/ beschäftigt hat – und sei dies in Teilzeit.

553 Vgl. *Chao/Stover DeRocco/ Atkinson*, Comparison, S. 2-1. Diese Zusatzsteuer wird von allen steuerpflichtigen Arbeitgebern „solidarisch" getragen, also unabhängig davon, ob der Sitz-Bundesstaat selbst Debitor war bzw. noch ist.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3302 (b) FUTA vor: Voraussetzung für diesen 5,4 prozentigen *credit against taxes* – der im Bezug auf den normalen Steuersatz von 6,0 Prozent bezogen auch als 90 prozentiger Steuerkredit („90 percent tax credit") bezeichnet wird[554] – ist, dass das UI-*law* des Bundesstaates, in dem der steuerpflichtige Arbeitgeber seinen Sitz hat, nicht nur nach § 3304 FUTA, sondern auch nach § 3303 FUTA durch den SOL zertifiziert („approved") worden ist. Anerkennungen nach §§ 3303 und 3304 FUTA gelten jeweils für ein Steuerjahr; die staatlichen UI-Gesetze werden damit im Turnus von zwölf Monaten einer Revision unterzogen, wodurch eine kontinuierliche Rechtsaufsicht durch das DOL sichergestellt ist. Die effektive Bundessteuer beträgt damit nur 0,8 Prozent bzw. maximal USD 56.- pro versicherungspflichtig beschäftigtem Arbeitnehmer und Jahr.[555]

Die Bundesstaaten können ferner unter den Voraussetzungen des 42 USC 503 die Erstattung ihrer Verwaltungskosten verlangen, so dass die *Federal-State*-Partnerschaft drei verschiedene Anerkennungsverfahren oder -stufen kennt: Als erste Anerkennungsstufe kann die Anerkennung nach § 3304 FUTA bezeichnet werden, die Voraussetzung sowohl für eine Anerkennung nach § 3303 FUTA als auch für eine Anerkennung nach 42 USC 503 ist.

Die Konformitätsanforderungen in 42 USC 503 ff sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie über die eigentliche Arbeitslosenversicherung, und sogar das System der UC hinausreichen, sie beinhalten u.a. eine bundesrechtliche Mindestvorgabe für die Gestaltung des Strafrechts in den Gliedstaaten.[556]

Auf diesem Wege soll sichergestellt werden, dass die Einzelstaaten zur Vermeidung von Standortnachteilen eigene den Vorgaben des Bundesgesetzes entsprechende Arbeitslosenversicherungsgesetze erlassen und der Bund gleichzeitig maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung des gesamten Systems der Arbeitsförderung behält, obwohl er an der Finanzierung der regulären Arbeitslosenversicherungsleistungen selbst nicht beteiligt ist. Die rechtliche Wahlfreiheit der Bundesstaaten wird durch den faktisch nicht ausschlagbaren Partnerschaftsantrag des Kongresses unterminiert.

1.3.1.1.1.1. Anerkennung nach § 3304 FUTA

Über die Anerkennung der staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetze hat der U.S. Arbeitsminister (SOL) auf Antrag eines Bundesstaates innerhalb von dreißig Tagen zu

554 Bezogen auf den gegenwärtig gültigen erhöhten Steuersatz in Höhe von 6,2 Prozent (§ 3301 (a) FUTA) beträgt die Steueranrechnung nur 87,1 Prozent.

555 0,8 % (effektiver Bundessteuersatz; berechnet aus § 3301(1) i.V.m. § 3302(c)(1) und § 3302(d)(1) FUTA) x USD 7.000.- (Bemessungsgrenze für die Bundessteuer gemäß § 3306(b) FUTA) = USD 56.-.

556 Siehe nur 42. USC 503(k)(D). Das so genannte SUTA (*State Unemployment Tax Act*) Dumping muss demnach unter Strafe gestellt werden („(T)he unemployment compensation law of a State must provide that meaningful civil and criminal penalties are imposed with respect to…"); nachfolgend ist der unter Strafe zu stellende SUTA-Dumping Tatbestand konkret ausformuliert.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

entscheiden.[557] Für die Anerkennung durch den Arbeitsminister müssen die UI-Gesetze der Einzelstaaten vorsehen[558], dass

- alle Leistungen durch so genannte *Public Employment Offices* oder vergleichbare Stellen, die ihrerseits durch den Arbeitsminister anerkannt sind, ausgezahlt werden;
- alle Einnahmen zugunsten des staatlichen Arbeitslosenfonds (*contributions*) direkt auf einen vom Finanzministerium verwalteten Treuhänderfonds (*Trust Fund*) überwiesen werden, der nach § 904 SSA (42 USC 1104) eingerichtet worden ist;
- sichergestellt ist, dass die Mittel des Arbeitslosenfonds ausschließlich für Leistungen zur Kompensation des Einkommensausfalls in Folge von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit Verwendung finden. Als Ausnahmen sind nur zulässig: a) Eine vollständige Rückzahlung von Arbeitnehmerbeiträgen wegen Arbeitsunfähigkeit, d.h. ohne Abzug von Verwaltungskosten/ -gebühren; b) für Verwaltungskosten gemäß § 903 (3) (a) SSA (42 USC 1103 (c)(2)): Zulässig sind danach nur Verwendungen für bereits entstandene Verwaltungskosten des UC Programms eines Staates aufgrund gesetzlicher Grundlage, insoweit das die Verfügung zulassende Gesetz keine Sperrzeiten enthält, bzw. eine solche Sperrzeit abgelaufen ist und die durch die Verfügung zu deckenden Kosten erst nach dem Ablauf der Sperrzeit entstanden sind. Ferner muss das die Verfügung ermöglichende Gesetz einen Höchstbetrag für solche Verfügungen festsetzen. Dieser Höchstbetrag darf die Verrechnungen nach § 903 (1) und (2) nicht übersteigen. Die Buchung der Verwendungen für die Verwaltungskosten muss exakt zum Zeitpunkt der Verfügung in Übereinstimmung der Buchungsrichtlinien des Arbeitsministeriums verbucht werden; c) Zahlungen von Kurz-Zeit-Kompensationsleistungen unter einem vom SOL genehmigten Plan handelt; d) Unterstützungszahlungen unter einem *Self-Employment-Assistance Program* (SEA)[559];
- Leistungen unter dem Recht des Staates nicht verweigert werden, weil der ansonsten anspruchsberechtigte Arbeitslose eine neue Arbeit unter den folgenden drei Voraussetzungen nicht annimmt: a) die angebotene Stelle ist frei infolge eines Arbeitskampfes (Streik, Aussperrung oder eine andere Arbeitskampfmaßnahme); b) der Lohn, die Arbeitszeit oder die sonstigen Arbeitsbedingungen der angebotenen Arbeitsstelle sind wesentlich schlechter als jene, die an demselben Ort für vergleichbare Arbeit angeboten werden und c) die Annahme der angebotenen Stelle erfordert den Eintritt in eine Unternehmens-Gewerkschaft (*Company Union*) bzw. macht den Austritt aus einer sonstigen „bona fide" Arbeitsorganisation zur Bedingung;
- keine Kompensationsleistungen an Personen gezahlt werden, die in Bildungseinrichtungen beschäftigt sind und zwischen zwei aufeinander folgenden akademischen Jahren – Ferien o.ä. – keine Vergütung erhalten, sofern die Person in der ersten Periode beschäftigt war und eine vernünftige Erwartung besteht, auch während der zweiten Periode wieder beschäftigt zu werden. Ausgenommen sind Personen, die tatsächlich während der Folgeperiode nicht beschäftigt sind. Sodann muss das Recht der Einzelstaaten rückwirkend Leistungen für jede Woche vorsehen, für welche die Person einen Antrag auf UI-*benefits* gestellt hat, der nur wegen der „vernünftigen Erwartung" der Weiterbeschäftigung abgelehnt worden ist;
- keine Leistungen an Personen gezahlt werden, die während eines *Benefit Year* (BY) Versicherungsleistungen erhalten haben und nach Ablauf eines BY nicht wieder gearbeitet haben;
- keine Leistungen verweigert werden, während die arbeitslose Person an einer Weiterbildungsmaßnahme (*training*) teilnimmt, die durch die jeweilige staatliche Behörde (*State Agency*) anerkannt ist; ein Leistungsausschluss darf auch nicht durch eine Anwendung der Vorschriften der Einzelstaaten erfolgen, die eine Verfügbarkeit der arbeitslosen Person für Arbeit, seine aktive Arbeitssuche bzw. die Zurückweisung zumutbarer Arbeit vorsehen;
- Versicherungsleistungen einer Person nicht allein deshalb verweigert werden, weil sie einen Antrag auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung in einem anderen Bundesstaat oder in einem anderen Land, mit dem die Vereinigten Staaten eine Vereinbarung über die Behandlung von Arbeitslosenversicherungsansprüchen geschlossen hat, stellt oder das Individuum zur Zeit des An-

557 26 USC § 3304(a)

558 Siehe auch *CCH*, UIR, Appendix to Chapter 13 – Federal Law Requirements, S. 593.

559 Siehe zum so genannten „*Federal Withdrawal Standard*" nur *Vronman*, Financing, S. 8 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

trages sich in einem anderen Bundesstaat bzw. anderem Land (s.o.) aufhält. Ferner haben die Staaten sich allen Vereinbarungen anzuschließen, die über die Verrechnung von Ansprüchen eines Individuums in verschiedenen Staaten geschlossen werden;
- eine Verweigerung von Leistungen nicht aus anderen Gründen erfolgt als dem Fehlverhalten im Zusammenhang mit der Beschäftigung des Individuums, Betrug in Verbindung mit der Beantragung von Versicherungsleistungen oder wegen disqualifizierenden Einkommens
- erweiterte Versicherungsleistungen in Übereinstimmung mit dem *Federal-State Extended Employment Compensation Act* von 1970[560] gezahlt werden;
- keiner Person Leistungen wegen Schwangerschaft oder des Abbruchs einer Schwangerschaft verweigert werden;
- Profisportler keine Leistungen erhalten für den Zeitraum zwischen zweier aufeinander folgender Saisons oder vergleichbaren Zeiten, wenn das Individuum während der ersten Saison beschäftigt war und vernünftigerweise erwartet werden darf, dass der Sportler auch in der zweiten Saison beschäftigt sein wird;
- keine Leistungen an Ausländer gezahlt werden, die sich nicht legal in den U.S.A. aufhalten;
- die Leistungen der Arbeitslosenversicherung für jede Woche nach dem 31. März 1980 nicht an Empfänger von Rentenzahlungen geleistet werden, ohne dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung um den Betrag der Rentenzahlungen gekürzt werden;
- die Lohninformationen, welche die für die Durchführung der Arbeitslosenversicherung zuständige Stelle festgehalten werden, andern staatlichen Stellen für die Feststellung der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für Hilfeleistungen des Staates unter dem Titel IV des SSA zur Verfügung gestellt werden;
- alle Zinszahlungen für Vorschüsse nach Titel XII SSA nicht direkt vom jeweiligen Arbeitslosenversicherungfonds des Staates gezahlt werden;
- die Einkommenssteuer des Bundes von den Zahlungen der Arbeitslosenversicherung abgezogen und abgeführt werden, wenn ein Leistungsempfänger dies (freiwillig) wünscht und
- alle durch Gesetze oder Verwaltungshandeln übertragenen Rechte, Privilegien und *immunities* (geschützten Positionen) jederzeit durch den Gesetzgeber ergänzt/ geändert oder bzw. aufgehoben werden können.

Insgesamt existieren in den U.S.A. gegenwärtig 53 nach § 3304 (a) FUTA anerkannte UI-Gesetze. Mit anderen Worten haben alle im FUTA vorgesehenen Jurisdiktionen das Angebot des Kongresses zur Etablierung einer UI in der *Federal-State Partnership* akzeptiert. Mit seiner Zertifizierung bestätigt der Arbeitsminister auch gegenüber dem U.S. Finanzminister, dass alle Arbeitgeber der jeweiligen Jurisdiktion Anspruch auf den Federal Unemployment Tax Credit haben.

Die Bundesstaaten haben einen Anspruch auf die Anerkennung ihrer Gesetze, wenn ihr Arbeitslosenversicherungsgesetz alle oben dargestellten Voraussetzungen erfüllt.[561] Die Entscheidung kann auf Antrag des Gouverneurs eines Bundesstaates gemäß § 3310 (a) FUTA („Petition of Review“) vor dem Court of Appeals des jeweiligen Distrikts oder vor dem Court of Appeals des District of Columbia gerichtlich überprüft werden.[562]

560 P.L. 91-373, siehe auch 20 CFR 615.1.

561 *New Hampshire Department of Employment Security v. Secretary of Labor*, 616 F.2d 240 (1980).

562 Der Umfang des Verfahrens vor den *Federal Courts of Appeal* hängt von den Bestimmungen ab, die das Statut, auf dem die Verwaltungsentscheidung beruht, zum gerichtlichen Rechtsschutz vorsieht. Die Gerichte sind in ihrem Prüfungsumfang also „gebunden“: Mit Blick auf die Überprüfung der Entscheidung des U.S. Arbeitsministers über die Anerkennung/ Nicht-Anerkennung eines staatlichen UI Gesetzes bedeutet dies nach § 3310 (b)-(d), dass die Entscheidung des Arbeitsministers über Fakten unwiderlegbar ist, wenn sie glaubhaft gemacht werden können („if supported by substantial evidence“) [siehe § 3310 (b) IRC]. Das Gericht kann den Fall allenfalls

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

§ 3310 (a) FUTA sieht hierfür eine Frist von sechzig Tagen nach der Benachrichtigung des Gouverneurs über die Nichtanerkennung des UI Gesetzes des Staates durch den U.S. Arbeitsminister vor. Vorausgegangen sein muss nach § 3304 (c) eine Anhörung des betreffenden Staates vor einem *Administrative Law Judge* (ALJ). Bis zum Fristablauf bzw. der Klageerhebung darf der Arbeitsminister gemäß § 3310 (d) IRC die bestehende Zertifizierung des einzelstaatlichen Gesetzes nicht aufheben. Mit dem Antrag auf Überprüfung der Entscheidung des Arbeitsminister vor dem zuständigen Court of Appeals wird die Entscheidung des Arbeitsministers um dreißig Tage aufgeschoben[563]; danach kann das Gericht eine vorläufige Anordnung treffen („grant interim relief if warrented"), wenn hierfür ein Rechtsschutzbedürfnis besteht („necessary to preserve status of rights"); ausdrücklich ist auch die Verlängerung der aufschiebenden Wirkung des Antrages möglich.[564] Die erste Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Nichtzertifizierung eines staatlichen Arbeitslosenversicherungsrechts war der am 20. Februar 1980 vom Court of Appeals des District of Columbia entschiedene Fall *State of New Hampshire v. Marshall*,[565] in dem die Nichtkonformität des staatlichen UI-*law* von New Hampshire mit den FUTA *Amendments of 1976* in sechs Punkten festgestellt wurde.

Der U.S. Arbeitsminister aktualisiert seine Anerkennung nach § 3304 (c) FUTA am 31. Oktober eines jeden Jahres durch Zertifizierung/ Nichtzertifizierung aller zuvor nach § 3304 (a) FUTA anerkannten UC-Gesetze gegenüber dem U.S. Finanzminister (SOT). Maßstab für die Zertifizierung sind ebenfalls die Vorgaben des Unterabschnitts (a). Durch die Zertifizierung soll einerseits die anhaltende Konformität der staatlichen Gesetze mit den Vorgaben des Bundesrechts sowie die durch Reformen des Bundesrechts notwendige Anpassung der staatlichen Gesetze sichergestellt werden. Zum Verfahren der Zertifizierung gilt das bereits zur Anerkennung nach § 3304 (a) Ausgeführte mit dem einzigen Unterschied, dass der Arbeitsminister jedes Jahr von selbst aktiv werden muss, also ein Antrag der Gliedstaaten entbehrlich ist.

1.3.1.1.1.2. Anerkennung nach § 3303 FUTA

Für den zusätzlichen Steuerkredit nach § 3302 (b) FUTA hat ein staatliches UI-*law* die Voraussetzungen des § 3303 (a) FUTA (*Conditions of Additional Credit Allowence*) zu erfüllen. Die Zertifizierung obliegt ebenfalls dem SOL (§ 3303 (b) (3) FUTA) und soll jeweils am 31. Oktober eines jeden Kalenderjahres für die voraus liegenden zwölf Monate gegenüber dem SOT erneuert werden (§ 3303 (b) (1)). Wenn ein staatliches Arbeitslosenversicherungsgesetz verschiedene Arten von Versicherungskonten vorsieht – dies ist gegenwärtig in keinem Staat der Fall –, richtet sich die Zertifizierung nach (§3303 (b) (2)).

---

an den Arbeitsminister zurückverweisen, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen („for good cause shown").

563 26 USC § 3310(d)(2).

564 26 USC § 3310(d)(2).

565 616 F.2d 240.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Voraussetzungen für die Zertifizierung der staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetze variieren je nach versicherungstechnischer Ausgestaltung, die das zu zertifizierende staatliche Gesetz vorsieht (§ 3303 (a) FUTA). Das Bundesrecht, genauer § 3303 (a) FUTA stellt drei mögliche Gestaltungsvarianten zur Verfügung: Die Staaten können für ihren bzw. unter ihrem *Unemployment Fund* entweder einen „Pooled Fund"/ „Partially Pooled Fund", „Guaranteed Employment Accounts", „Reserve Accounts" oder auch eine Kombination dieser drei Gestaltungsvarianten vorsehen. Je nach Gestaltung müssen die staatlichen UI-Gesetze besonderen Anforderungen entsprechen, um Anspruch auf Zertifizierung durch den SOL zu haben und damit den Arbeitgebern in der jeweiligen Jurisdiktion durch ihre Beitragsleitungen an den staatlichen *Unemployment Fund* den zusätzlichen Steuerkredit zu verschaffen. Kurz gesagt: Berücksichtigungsfähig für die Gewährung der zusätzlichen Steueranrechnung sind nur Beiträge, die wie nachfolgend dargestellt erhoben und verbucht werden.

Beim *Pooled Fund* handelt es sich gemäß § 3303 (c) (2) FUTA um nur einen Fonds (ein Konto), in den (auf dem) die Beiträge verschiedener steuerpflichtiger Personen (steuerpflichtiger Arbeitgeber) eingezahlt werden, wobei sich alle Beiträge in diesem Fonds unteilbar vermischen. D.h. Leistungen an die anspruchsberechtigten Arbeitslosen werden aus dem gesamten Fonds geleistet.

Wird nun unter einem staatlichen UI Gesetz ein *Pooled Fund* eingerichtet, so muss das Gesetz, um die hierunter Steuerpflichtigen für die 90-prozentige Steueranrechnung zu qualifizieren, eine erfahrungsbasierte Beitragsberechnung („Experience Rating")[566] vorsehen. D.h. die Beiträge jedes steuerpflichtigen Arbeitgebers, der „Beiträge" in einen *Pooled Fund* zahlt, müssen nach der individuellen „Arbeitslosigkeitserfahrung" des jeweiligen Arbeitgebers berechnet werden. In die Beitragsberechnung ist die „Erfahrung" mindestens der drei vorausgehenden Jahre zu berücksichtigen.[567] Zu beachten ist, dass als Berechnungsgröße das Arbeitslosigkeitsrisiko des Arbeitgebers heranzuziehen ist, also die Häufigkeit, in der Arbeitslosigkeit bei einem Arbeitgeber in den vergangenen drei Jahren aufgetaucht ist. Es kommt damit zu einer Beitragsbemessung in Abhängigkeit der Fallzahlen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die durch den Arbeitgeber „verursacht" worden ist.[568]

Als *Partially Pooled Fund* bzw. *Partially Pooled Account* wird der Teil eines *Unemployment Funds* bezeichnet, in dem die Beiträge verschiedener steuerpflichtiger Arbeitgeber so verbucht werden, dass es zur Vermischung kommt. Leistungen an anspruchsberechtigte Individuen werden für diejenigen Leistungsempfänger aus dem gemeinsamen Topf erbracht, die zwar einen Anspruch auf Leistungen aus einem *Reserve Account* oder *Guaranteed Employment Account* haben, diese aber bereits ausgeschöpft sind (§ 3303 (c)(3) FUTA). Beiträge an einen so organisierten Fonds qualifizieren unter

566 Siehe zu den Grundzügen des *Experience Rating* in deutscher Sprache nur *Graser*, ZIAS 1999, S. 52 ff.

567 26 USC 3301(a)(1).

568 Siehe dazu umfassend auch *Becker*, Unemployment Insurance Financing, S. 63 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

denselben Voraussetzungen für den zusätzlichen Steuerkredit wie sie für Beiträge an einen *Pooled Fund*[569] Geltung haben.

Guaranteed Employment Accounts sind nach § 3303 (c)(4) FUTA Einzelkonten unter einem *Unemployment Fund*, die für eine bestimmte Person (Arbeitgeber) bzw. Personengruppe (Konzern oder Branchenunternehmen) geführt werden,[570] die Individuen beschäftigen und gemäß landesgesetzlichen Regelungen

1. allen Beschäftigten, die für angemessene Arbeit in einer oder mehreren bestimmten Arbeitsstätten zur Verfügung stehen, ein bestimmtes Mindesteinkommen für mindestens dreißig Wochenarbeitsstunden in vierzig Wochen je Kalenderjahr garantieren und
2. für die Erfüllung ihrer Garantie eine aus Sicht der für die Leistungsgewährung zuständigen staatlichen Behörde, hinreichende Sicherheit leisten oder Bestätigung nachweisen.

Die Beiträge an ein solches Konto qualifizieren nur zum 90 prozentigen Steuerkredit, wenn die Einkommensgarantie im dem Berechnungsdatum vorausgehenden Jahr erfüllt worden sind, das Konto ein Guthaben aufweist, das mindestens 2,5 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme aus den drei vorhergehenden Jahren beträgt, und in diesen drei Jahren auch tatsächlich Beiträge auf das Konto gezahlt wurden.[571]

Wirkliche *Reserve Accounts* sind für jeden Arbeitgeber unter dem staatlichen Arbeitslosenfonds geführte Einzelkonten, aus denen solange jene Lohnersatzleistungen gezahlt werden, die ihren Leistungsgrund in Arbeitsleistungen für diesen Arbeitgeber haben, bis das Konto ausgeschöpft ist.[572]

Die zusätzliche Steueranrechnung für Beiträge an ein *Reserve Account* darf nach § 3303 (a)(3) FUTA nur gewährt werden, wenn a) im Kalenderjahr bis zum Stichtag (31. Oktober) Lohnersatzleistungen von diesem Konto zahlbar waren, b) das Konto einen positiven Saldo aufweist, der mindestens dem Fünffachen der höchsten Leistungssumme entspricht, welche in einem der drei vorausgegangenen Jahre von diesem Konto ausgezahlt worden ist, c) das Kontoguthaben mindestens 2,5 Prozent der in die Beitragsberechnung einbezogenen Löhne aus den drei vorhergehenden Jahren beträgt und d) schließlich in den drei vorausgegangenen Jahren tatsächlich Beiträge auf das Konto geleistet worden sind.

Heute besitzt nur (noch) eine der drei möglichen versicherungstechnischen Gestaltungsformen praktische Bedeutung: Alle 53 staatlichen UI Gesetze sehen einen *Pooled Fund* vor.[573] Demnach werden auch die Beiträge zu den staatlichen Arbeitslosenversi-

569 § 3303 (a) (1) FUTA.

570 § 3303(c)(4) FUTA: „The term „guaranteed employment account“ means a separate account, in an unemployment fund, maintained with respect to a person (or a group of persons) having individuals in his (or their) employ, …”.

571 § 3303 (a) (3) FUTA.

572 § 3303 (c) (1) FUTA; das erste staatliche Arbeitslosenversicherungsgesetz in den U.S.A. (Wisconsin) sah solche getrennten Rücklagenkonten vor, mit der Konsequenz, dass insbesondere im Fall einer Insolvenz des Arbeitgebers viele arbeitslos gewordene Beschäftigte keine hinreichenden Leistungen erhielten. (*Chao/Stover DeRocco/Atkinson*, Comparison, S. 2-7).

573 A.a.O. Damit ist der reine Präventionsgedanke, für den *Commons* eingetreten ist, ohne tatsächliche Bedeutung. Die bestehende Arbeitslosenversicherung in den U.S.A. verknüpft über das *Ex-*

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

cherungen in allen Jurisdiktionen nach einer *Experience-Ratio-Formula* berechnet. Da eine solche am individuellen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgerichtete Beitragsberechnung gemäß § 3303 (a)(1) FUTA erst nach drei auf einander folgenden Jahren möglich ist, finden sich im FUTA auch Vorgaben für einen Einstiegsbeitrag neuer Arbeitgeber.

1.3.1.1.1.3. Anerkennung nach § 503 SSA

Im Unterkapitel (*Subchapter*) III des SSA „Grants to States for Unemployment Compensation Administration" regeln die §§ 501 ff SSA die Verwaltungskostenerstattung des *federal government* an die Bundesstaaten. Finanziert wird die Erstattung durch die von jedem steuerpflichtigen Arbeitgeber zu zahlende FUT.

Von Zeit zu Zeit hat der SOL dem SOT gegenüber die Höhe der Verwaltungskostenerstattung an die jeweiligen Bundesstaaten zu bescheinigen. Die Höhe einer Erstattung bestimmt der SOL (§ 502 (a) SSA); erstattungsfähig sind nur solche Verwaltungsaufwendungen der Bundesstaaten, die für eine sachgerechte („proper") und wirksame („efficient") Verwaltung der staatlichen UI-Gesetze erforderlich sind. Seine Entscheidung soll der Arbeitsminister an der Bevölkerungszahl eines Bundesstaates und der Zahl der unter dem jeweiligen UI-Gesetz versicherten Personen ausrichten.

Eine Zertifizierung erfolgt nicht, wenn ein Staat entweder im FUTA vorgeschriebene Regelungen nicht in sein staatliches UI-Gesetz aufgenommen hat oder das Verwaltungshandeln der staatlichen Behörden bestimmten Anforderungen tatsächlich nicht entspricht:

Die Zertifizierung soll demzufolge nur erfolgen, wenn die durch den SOL anerkannten (§ 3304 FUTA) staatlichen UI-Gesetze[574]

1. ausschließlich solche Verwaltungsmethoden vorsehen, die nach Ansicht des U.S. Arbeitsministers geeignet sind, die vollständige Zahlung der Leistungen sicherzustellen; und
2. vorschreiben, dass Leistungen nur durch *Public Employment Offices* oder andere durch den SOL anerkannte Behörden gezahlt werden; und
3. in den Fällen, in denen ein Antrag auf Leistungen abgelehnt wird, die Möglichkeit einer ordentlichen Anhörung („Fair Hearing") geben; und
4. Regelungen über die unverzügliche Weiterleitung der für den staatlichen Arbeitslosenversicherungsfonds empfangenen Beträge an das U.S. Finanzministerium zu Gutschrift im *Unemployment Trust Fund* beinhalten, und
5. den „Federal Withdrawal Standard" erfüllen; und
6. die durch den SOL jeweils bestimmten Berichterstattungspflichten erfüllen; und
7. sicherstellen, dass jede mit der Verwaltung von öffentlichen Arbeitsprogrammen betraute Behörde auf eine entsprechende Anforderung hin, alle relevanten Daten eines jeden Leistungsempfängers[575] erhält; und
8. die ausschließliche Verwendung der nach § 502 SSA festgesetzten und gezahlten Mittel nach den Bestimmungen vorsehen; und

---

perience Rating und die *Pooled Funds* heute sowohl den solidarischen Versicherungs- als auch den Präventionsansatz.

574 § 503 SSA.

575 Dabei handelt es sich gemäß § 503(a)(7) um Name, Adresse, Beruf und gegenwärtigen Beschäftigungsstand sowie um eine besondere Erklärung der staatlichen UI-Verwaltung über die bestehenden Ansprüche auf Lohnersatzleistungen des Leistungsempfängers.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

9. eine Rückerstattung der nicht im Sinne von Nummer 8 verwendeten Mittel regeln, und
10. den Bezug von Lohnersatzleistungen für alle Antragsteller, deren „Worker´s Profile“ Wiedereingliederungsleistungen erforderlich macht, von der Teilnahme an Wiedereingliederungsleistungen abhängig machen;
11. vorsehen[576], dass bei der Übertragung eines Erwerbsbetriebes, von einem Arbeitgeber auf einen anderen Arbeitgeber die Arbeitslosigkeitserfahrung des übergehenden Betriebes mit übertragen wird, wenn sich die beiden Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Übertragung in wesentlich gleichen Besitzverhältnissen oder unter gleicher Führung oder Aufsicht befunden haben. In diesem Fall werden die Erfahrungswerte zur Berechnung der Beiträge zum staatlichen Arbeitslosenfonds einfach kombiniert; und
12. die in § 503(k)1(A) vorgesehene Übertragung der Arbeitslosigkeitserfahrung ausschließen, wenn die staatliche UI-Behörde feststellt, dass der Betriebserwerber den Erwerb nur oder vornehmlich zum Zwecke der Beitragsminderung betrieben hat („SUTA-Dumping“); und
13. vorsätzliches „SUTA-Dumping“ auch strafrechtlich sanktionieren.

In den Unterabschnitten (d) und (j) des § 503 SSA werden die staatlichen UI-Behörden zur Kooperation mit anderen Behörden verpflichtet, [577] sowie Verwaltungs-, Informations- und Offenlegungspflichten der staatlichen UI-Behörden statuiert. Gelangt der SOL, nachdem er einer staatlichen UI-Behörde seine Ansicht angemessen angezeigt und ihr die Möglichkeit einer Anhörung gegeben hat, zu der Überzeugung, dass die Behörde eine der festgelegten Pflichten wesentlich verletzt („failure to comply substantially with the requirements“), soll die Zahlung von Verwaltungskostenerstattungen eingestellt werden.

Nach Unterabschnitt (c) hat der SOL keine Zertifizierung zu Gunsten eines Staates gegenüber dem U.S. Finanzminister vorzunehmen, dessen UI-Behörde ihre Akten nicht dem *Railroad Retirement Board* zugänglich macht, einer angemessenen Zusammenarbeit mit irgendeiner Behörde nicht nachkommt, die in den U.S.A. mit der Verwaltung irgendeines UI-Gesetzes betraut ist, oder seine Zinszahlungen für Vorschüsse nach Unterkapitel XII SSA nicht erfüllt hat. Unterabschnitt (d) verpflichtet die staatlichen Behörden auf entsprechenden Antrag dem U.S. Landwirtschaftsministerium und jeder *Food Stamp Agency* folgende Daten eines jeden Individuums zugänglich zu machen: 1. Informationen über empfangene Löhne; 2. Angaben über die Zahlung bzw. Beantragung von Leistungen; 3. die aktuelle Anschrift; 4. Angaben über die Rückweisung angebotener Arbeitsstellen; sowie 5. Angaben über die Bedingungen abgelehnter Arbeitsmöglichkeiten. Gemäß Unterabschnitt (e) müssen die staatlichen UI-Behörden auf Antrag jeder *Child Support Enforcement Agency* (CSEA) alle bei ihnen gespeicherten Informationen über das Einkommen eines Individuums zugänglich machen. Ferner haben die UI-Behörden jeden neuen Antragsteller nach seinen Unterhaltspflichten zu befragen und der zuständigen CSEA über angegebene Unterhaltsverpflichtungen Meldung zu machen, wenn Leistungen für den befragten Antragsteller festgesetzt werden. Ist die Höhe der Unterhaltsverpflichtung der UI-Behörde bekannt, so ist der entsprechende Betrag direkt von den Lohnersatzleistungen abzuziehen und der CSEA zu überweisen. Je-

576 § 503(k) SSA.

577 Siehe hierzu auch den dritten Bericht des 1991 durch den *Emergency Unemployment Act* (P.L. 102-164) ins Leben gerufenen *Advisory Council on Unemployment Compensation*: *ACUC*, Defining Federal and State Roles in Unemployment Insurance, S. 23 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

de staatliche UI-Behörde muss nach Unterabschnitt (f) am *Income and Eligibility Verification System* (§ 1320(b)(7) SSA) teilnehmen und die entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen[578]: Konkret haben es die staatlichen UI-Behörden zur Voraussetzung des Leistungsbezuges zu machen, dass der Antragsteller seine *Social Security Number* angibt, um etwa den Doppelbezug von staatlichen UI-*benefits* auszuschließen (20 CFR § 603.3).

Ferner haben die UI-Behörden der Bundesstaaten vierteljährlich dem U.S. Gesundheitsministerium die bei ihnen gespeicherten Lohn- und Antragsdaten (inkl. der Anschrift des/ der Arbeitgeber, der/ die Löhne bezahlt hat/ haben) zugänglich zu machen (Unterabschnitt (h)) und auf Antrag des *Department of Housing and Urban Development* bzw. jeder *Public Housing Agency* die gespeicherten Lohn- und Lohnersatzleistungsinformationen über alle Personen offen zu legen, die nachweisbar einen Antrag auf die Teilnahme an einem *Housing Assistance Program* gestellt haben.[579]

Zu guter Letzt müssen die das staatliche UI-Gesetz ausführenden Stellen ein den Vorgaben des SOL entsprechendes *Profiling*-System für alle Personen etablieren und anwenden, die erstmalig reguläre Leistungen der Arbeitslosenversicherung beantragen (Unterabschnitt (j)). Dieses so genannte „Worker Profile System" soll dazu in der Lage sein, Antragsteller zu identifizieren, die kurz vor der Erschöpfung ihrer regulären UI-Leistungen stehen und Unterstützung bei der Arbeitssuche benötigen, um eine erfolgreiche (Wieder-)Eingliederung vor Ablauf des individuellen Leistungsanspruchs zu erreichen. Die so identifizierten Personen sind durch die staatliche Behörde in Wiedereingliederungsprogramme (*reemployment services*) zu überführen, wie sie das einzelstaatliche UI-Gesetz oder Bundesrecht vorsieht.[580] Alle entsprechenden Leistungen, die ein Leistungsempfänger erhält, sowie alle Angaben die Wiedereingliederung der Person betreffend sind ebenfalls im *Profiling*-System festzuhalten.

Gegen eine Nichtzertifizierungsentscheidung des SOL nach § 503(a) SSA bzw. die Feststellungen des SOL nach den Unterabschnitten (b), (c), (d), (e), (h) (i) oder (j) können die Staaten ein Gesuch auf Überprüfung der Maßnahme (*Petition for Review of such Action*) vor dem zuständigen U.S. Court of Appeals bzw. dem U.S. Court of Appeals des District of Columbia einreichen (§ 504 SSA).

1.3.1.1.2. Zusammenfassung

Wie bereits angedeutet reicht der steuernde Eingriff des *federal government* über Vorgaben zur versicherungstechnischen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung hinaus. Die Steuerungsmittel des Bundes innerhalb der *Federal-State-Partnership* umfas-

578 Das *Income and Eligibility Verification System* wurde durch den *Deficit Reduction Act of 1984* (Section 2651 - P.L. 98-368) in den SSA aufgenommen. Die genaue Ausgestaltung dieses „Systems" wie Meldepflichten und die durch die staatliche UI-Behörde zu erhebenden Daten ergeben sich aus 20 CFR § 603 ff.

579 "*Public Housing Agencies*" sind in 42 USC § 1437a(a)(6) definiert. Der die Auskunft beantragende Stelle muss im Vorfeld eine Zustimmung der betreffenden Person vorliegen und auch an die staatliche UI-Behörde in Kopie vorzulegen.

580 Hier wird eine direkte Verknüpfung zum *Workforce Investment Act* hergestellt.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sen zum einen die Rechtsaufsicht des SOL und zum anderen unmittelbare und mittelbare *Incentives* bzw. *Disincentives*.[581]

Darüber hinaus stellen die §§ 503 ff SSA erste Bezüge zwischen den staatlichen Arbeitslosenversicherungsprogrammen und anderen Leistungsprogrammen der Gliedstaaten und des *federal government* her. Diese Verknüpfungen geben auch erste Hinweise auf die Existenz eines „Systems" der Arbeitsförderung in den U.S.A.

1.3.1.2. Federal-State Extended Benefits Program[582]

Das *Federal-State Extended Benefits Program* (FSEBP)[583] wird auch als zweite Säule des amerikanischen *Unemployment Compensation*-Systems bezeichnet,[584] das vor allem in Phasen der konjunkturzyklischen Schwäche (Rezession und Depression) Bedeutung erlangt. Die Ziele des Programms sind es, die Folgen der in Rezessionsphasen im Durchschnitt länger andauernden individuellen Arbeitslosigkeit durch verlängerte Lohnersatzleistungen zu kompensieren und den durch die Arbeitslosigkeit bedingten Nachfragerückgang teilweise auszugleichen, um so eine Verschlimmerung der Konjunkturlage abzuwenden (Stabilisierungsfunktion der UC).

Die staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetze müssen – wie oben dargestellt – nach § 3304(a)(11) die Zahlung von Lohnersatzleistungen in Übereinstimmung mit dem *Federal-State Extended Unemployment Compensation Act of 1970*[585] vorsehen. Unter dem *Federal-State Extended Benefits*-Programm werden in Zeiten (besonders) hoher (konjunktureller) Arbeitslosigkeit Lohnersatzleistungen an alle Personen gezahlt, die ihren Anspruch auf reguläre staatliche UI-Leistungen ausgeschöpft haben und weiterhin arbeitslos sind („Exhaustees").[586] Detailliert geregelt sind die FSEB im FSEUCA sowie in 20 CFR 615.1 ff[587]. Die Bundesstaaten haben bei der gesetzlichen Ausgestaltung der FSEB sowohl Vorgaben hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen, Sanktionen und Leistungsbemessung zu erfüllen, als auch eine automatische Aktivierung/ Deaktivierung von EB-Perioden in Übereinstimmung mit 20 CFR 615 vorzusehen.

581 Auf diesem Wege sollen Fehlanreize für Arbeitnehmer und Arbeitslosen in den UI-Gesetzen der Einzelstaaten vermieden werden.

582 Einige Staaten verfügen zusätzlich über staatliche *Extended Benefits*-Programme – so genannte *(State) Supplemental Benefit*s, darunter auch Kalifornien und Wisconsin (vgl. die Übersicht in *Chao/Stover DeRocco/Atkinson*, Comparison, Table 4-1, S. 4-1).

583 Zur Geschichte der temporären *Extended Benefits*-Programme siehe *Woodbury/Rubin*, The Duration of Benefits, S. 250 ff sowie *Blaustein*, Unemployment Insurance ,S. 200-206.

584 So auch *Woodbury/Rubin*, a.a.O., S. 211.

585 P.L. 91-373; für den Gesetzestext siehe Anmerkung zu 26 USC 3304.

586 Es wird deshalb auch als "*"standby" extended benefits program*" bezeichnet (*Woodbury/Rubin*, The Duration of Benefits, S. 251). Zur Definition des Begriffes *Exhaustees* siehe 20 CFR 615.5.

587 Diese Rechtsverordnung wurde gemäß 26 USC 7805 i.V.m. 42 USC 1102 durch das DOL erlassen; siehe Secretary´s Order No. 4 – 1975 (40 FR 18515).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3.1.2.1. Kostenteilung – Federal-State-Partnership

Erfüllt ein staatliches UI-Gesetz die bundesrechtlichen Vorgaben für das *FSEBP*, so sieht 20 CFR 615.14 eine Kostenteilung vor: Die Bundesregierung trägt danach regelmäßig die Hälfte bzw. 46,2 Prozent aller EB-Leistungen aus seinem FUT-Aufkommen. Die verminderte Kostenbeteiligung gilt, wenn das staatliche UI-Gesetz bei der Auszahlung der regulären UI-*benefits* keine *noncompensable* Wartezeit von einer Woche vorsieht;[588] in diesem Fall verzichtet der Bundesstaat auf die Kostenbeteiligung durch den Bund für die erste EB-Woche.[589] Die Ausgaben der Bundesregierung für *Federal-State Extended Benefits* unter dem FSEUCA im Jahre 2004 beliefen sich auf insgesamt USD 16,2 Mio.; im Vergleich dazu reichte die Bundesregierung in Folge der Rezession 2001 im Jahr 2002 USD 127,5 Mio.- und im Jahre 2003 USD 184,2 Mio. für ihren Anteil an den an *Federal-State* EB aus.[590]

Das FSEBP ist über 26 USC 3304 (a)(11) in die *UI-Federal-State*-Partnerschaft einbezogen, d.h. der SOL begutachtet die staatlichen EB Programme im Rahmen seiner Zertifizierung und der laufenden Programmaufsicht. Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten ist ähnlich angelegt wie in der regulären Arbeitslosenversicherung, mit dem wesentlichen Unterschied jedoch, dass der Bund eine wesentlich aktivere Rolle spielt. Die Kostenteilung für alle EB unter dem *Federal-State Extended Benefit Act* rechtfertigt auch die engere Rahmengesetzgebung durch den Kongress. Die Regelungen in den staatlichen UI-Gesetzen die auf die Antragstellung und Zahlung der regulären UI-*benefits* Anwendung finden, haben nur subsidiäre Geltung, d.h. insoweit sie nicht mit den Regelungen des FSEUCA unvereinbar sind (§ 202 (2) FSEUCA). Dem FSEUCA und 20 CFR 615.1 ff lassen sich folgende Vorgaben für erstattungsfähige EB entnehmen:

Die Bundesstaaten müssen nach 20 CFR § 615.8 (d) jedes Individuum, das einen ersten Antrag auf EB stellt, nach den Aussichten klassifizieren, in seinem gewöhnlichen Beruf („his/ her customary occupation“) innerhalb einer „reasonable short period of time“ eine Beschäftigung zu finden. Diese Aussichten können entweder als „good“ oder „not good“ bewertet werden. Über die Einstufung ist der Antragsteller umgehend zu informieren (bis spätestens eine Woche nach Antragstellung) sowie über seine Pflichten die Arbeitssuche und die individuelle Zumutbarkeit von Arbeit betreffend. Pflichten und Zumutbarkeitsvoraussetzungen werden erst eine Woche nach Zugang der schriftlichen Benachrichtigung für den Leistungsempfänger wirksam.

588 Eine solche „*Waiting Period*“ von einer Woche ist in den meisten staatlichen UI-Gesetzen vorgesehen. Vgl. *Friedman*, Highlights, S. 53. In den hier zu betrachtenden staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetzen Kaliforniens und West Virginia ist eine einwöchige Wartezeit vorgesehen; das UI-Gesetz Wisconsins kennt keine Wartezeit bei regulären UI-*Benefits*.

589 20 CFR 615.14(c)(3) - „Payments not to be reimbursed.“.

590 Datenquelle: *DOL-OWS*, Handbook 394, Federal-State Extended Benefits under P.L. 91-373, veröffentlicht unter http://ows.doleta.gov/unemploy/hb394 (zuletzt abgerufen am 29. September 2005). Vgl. zur Finanzierung der UI in der Rezession des Jahres 2001 auch *Vronman*, Recession 2001, 2004.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gemäß § 2005(a) Division B ARRA trägt der Bund die Kosten für EB-Leistungen nach dem FSEUCA, die zur Kompensation von Arbeitslosigkeit gezahlt werden, welche zwischen dem 2009 und dem 1. Januar 2010 beginnt, bis zum 1. Juni 2010 zu 100 Prozent. Außerdem wird durch § 2005(d) Division B ARRA vorübergehend (bis zum 30. Mai 2010) das Erfordernis der einwöchigen Wartezeit ausgesetzt.

1.3.1.2.2. Aktivierung und Deaktivierung von Extended Benefit Periods

Das EB-Programm verlängert die maximale potentielle Bezugsdauer von UI-*benefits* in Phasen hoher konjunktureller Arbeitslosigkeit um 13 bzw. 20 auf 39 bzw. 46 Wochen.[591] Voraussetzung für die Gewährung solcher verlängerten Lohnersatzleistungen unter den UI-Gesetzen der Bundesstaaten ist eine Aktivierung des Programms nach 20 CFR § 615.12 – „Determination of „on" and „off" indicators"; diese Konjunktur-Indikatoren werden auch „triggers" – Auslöser – genannt: Möglich sind sowohl *Standard State Indicators* als auch *Optional State Indicators*.

Erstere sind in 20 CFR § 615.12 (a) geregelt. Danach wird das EB-Programm aktiviert, sobald der Leiter der staatlichen UI-Behörde feststellt, dass für den Zeitraum der laufenden Woche und den zwölf unmittelbar voraus liegenden 12 Wochen die *Insured Unemployment Rate* (IUR)[592] – also der Anteil aller registrierten Arbeitslosen in einem Staat, der Anspruch auf reguläre UI-Leistungen hat – gemäß dem staatlichen UI-Gesetz 120% der durchschnittlichen Quote für denselben 13-Wochen-Zeitraum in den beiden vorausgegangene Kalenderjahren erreicht oder übersteigt[593] und die IUR absolut mindestens 5 Prozent beträgt. Zu einer Inaktivierung des EB-Programms kommt es, sobald die staatliche Behörde für einen nachfolgenden 13-Wochen-Zeitraum feststellt, dass die IUR wieder unter 120 Prozent der durchschnittlichen versicherten Arbeitslosenquote in

591 Gemäß Section 202(b)(3)(A)(1)(ii) und (iii) FSEUCA verlängert sich die potentielle Bezugsdauer der EB auf 20 Wochen und damit der gesamte mögliche Zeitraum für den Bezug von UI-Lohnersatzleistungen auf 46 Wochen, wenn ein Staat den *alternative trigger* gemäß Section 203(f)(1)(A)(i) FSEUCA mit einer TUR von 8 anstelle von 6,5 Prozent anwendet.

592 Die versicherte Arbeitslosenquote (IUR) ist nach 20 CFR § 615.12 (c) wie folgt zu berechnen: (Wochendurchschnitt der „beantragten Wochen" im 13 Wochen-Zeitraum, der mit der laufenden Woche endet/ Monatsdurchschnitt der Anzahl aller versicherten Arbeitnehmer in den ersten vier der letzten sechs Quartale, die vor dem im Zähler genannten Zeitraum enden) x 100; der Begriff der „beantragten Wochen" erhellt sich im Lichte des Antragsprozedere für alle Leistungen der UC; diese sind regelmäßig wochenweise zu beantragen. Das bedeutet, dass nach einem erfolgreichen Erstantrag (*Initial Claim*) Leistungen bei Fortbestehen der Anspruchsvoraussetzungen jede Woche neu beantragt werden müssen. In den meisten Staaten werden diese laufenden („*continuing claims*"] telefonisch über Sprachcomputer oder das Internet abgewickelt. Als „beantragte Wochen" werden gemäß 20 CFR 615.12 (c)(2) alle bei der staatlichen UI-Behörde geltend gemachten Ansprüche gezählt. Ausgenommen sind alle Anträge auf EB unter einem staatlichen UI-Gesetz, alle Anträge für sonstige zusätzliche staatliche UI-Lohnersatzleistungen sowie alle Anträge nach Bundesrecht.

593 Zur Berechnung des „*120 percent factor*" müssen die Staaten die für einen 13-Wochen-Zeitraum berechnete IUR durch den Mittelwert der „*corresponding 13-week periods*" der beiden Vorjahre teilen, das Ergebnis auf die vierte Nachkommastelle runden und schließlich mit 100 multiplizieren (§ 615.12(c)(3)).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den beiden vorausgegangenen Kalenderjahren gefallen ist und die IUR absolut weniger als 5 Prozent beträgt.

Optional können die Staaten auch absolute Auslöser („trigger“) verwenden: Zu einer Aktivierung des FSEUC-Programm kommt es, wenn die IUR in einer laufenden Woche und den unmittelbar voraus gegangenen 12 Wochen mindestens 6 Prozent beträgt. Eine so initiierte EB-Periode endet, sobald die IUR unter sechs Prozent gefallen ist und die IUR weniger als 5 Prozent beträgt oder die versicherte Arbeitslosenquote weniger als 120 Prozent der durchschnittlichen IUR in den korrespondierenden 13 Wochen der beiden vorausgegangenen Kalenderjahre.

Seit März 1993[594] können die Bundesstaaten einen weiteren *alternative trigger* verwenden: Zu einer Aktivierung einer EB-Periode kommt es demzufolge, wenn die durchschnittliche Arbeitslosenquote (*Total Unemployment Rate* [TUR]) im betroffenen Bundesstaat für den unmittelbar vorausgehenden Dreimonatszeitraum mindestens 6,5 Prozent beträgt und diese TUR mindestens 110 Prozent der durchschnittlichen TUR der entsprechenden Dreimonatsperiode in den zwei vorausgegangenen Kalenderjahren beträgt (Section 203 (f) FSEUCA).[595]

Die Zeiträume, in denen EB gewährt werden, beginnen am ersten Tag der dritten Kalenderwoche nachdem der staatliche *„on“-trigger* aktiviert ist (20 CFR 615.11 (a)). Ein jeder dieser EB-Zeiträume dauert mindestens 13 Wochen (Unterabschnitt (c)) und endet am letzten Tag der dritten Woche (frühestens also der 16 Woche nach dem Beginn der Periode) nachdem der staatliche *„off“*-Indikator erfüllt worden ist. Eine neue *Extended Benefit Period* kann frühestens 14 Wochen nach dem Ende der letzten EB-Periode beginnen.

Der Leiter der staatlichen UI-Behörde hat nicht nur dem SOL den jeweiligen Stand der Indikatoren („on“/ „off“/ „no change“) zu melden, sondern diesen auch in geeigneten Medien zu veröffentlichen (20 CFR 615.13 (b)). Der SOL veranlasst seinerseits eine Veröffentlichung der gemeldeten Indikatorstände.

1.3.1.2.3. Zusammenfassung

Mit dem finanziellen Engagement der Bundesregierung im FSEUCP nimmt auch ihr Einfluss auf die staatlichen Gesetzgeber zu. So verpflichtet die Bundesregierung die Bundesstaaten, die am Programm teilnehmen[596] nicht nur zu einem bestimmten Verwaltungsverfahren und zur Einhaltung materiell-rechtlicher Vorgaben, sondern gibt auch die Disqualifizierungstatbestände und das Sanktionsregime für EB-Empfänger vor.[597] Darüber hinaus bestimmt das *federal government*, welche Arbeit unter dem FSEUCP zumutbar ist und wie die Suchaktivitäten der Leistungsempfänger auszusehen haben.

594 P.L. 102-318 vom 3. Juli 1992 – „Unemployment Compensation Amendments of 1992“, Section 201 Modification of Trigger Provisions.

595 Vgl. zur Verwendung dieses alternativen Auslösers in den staatlichen UI-Gesetzen Tabelle 4-2: States with Optional Triggers for EB in *Chao/Stover DeRocco/Atkinson*, Comparison, S. 4-3.

596 Alle 53 „UI-Staaten“ nehmen gegenwärtig am FSEUCP teil.

597 20 CFR § 615.8 (g)(2).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gleichwohl obliegt die Klassifizierung der EB-Empfänger in die bundesrechtlich vorgegebenen Kategorien den Bundesstaaten, denen in Verwaltungspraxis beachtlicher Spielraum bei der Anwendung der Vorgaben der Bundesregierung verbleibt. Für die als „gute Risiken" klassifizierten EB-Empfänger bleibt es ohnehin bei einer Anwendung der staatlichen Disqualifizierungs- und Sanktionsbestimmungen.[598]

1.3.1.3. Temporary Extended Unemployment Compensation

Die dritte Säule der UC bilden besondere *Extended Benefit*-Programme (*Temporary Extended Unemployment Compensation*). Diese sind nicht dauerhaft eingerichtete Programme des Bundes,[599] die je nach Bedarf (etwa in schweren konjunkturellen Krisen oder infolge sektoraler Verwerfungen) per Bundesgesetz „aktiviert" werden. Bisher wurden vier TEUC-Programme aufgelegt,[600] darunter TEUC-A, das für *dislocated workers* bestimmt war, die ihre Beschäftigung in der Luftfahrtbranche wegen des Irak-Krieges bzw. infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 verloren hatten. Durchgeführt wird das TEUC-Programm auf Basis von Vereinbarungen zwischen dem SOL und den Bundesstaaten; auch wenn für den Abschluss dieser Vereinbarungen kein Zwang besteht, haben sich in der Vergangenheit alle Bundesstaaten für den Abschluss einer solchen Vereinbarung entschieden. TEUC-A sah Leistungen für bis zu maximal 39 Wochen vor und setzte wie auch das FSEBP voraus, dass ein arbeitsloser Antragsteller seine regulären UI-*benefits* ausgeschöpft hat.[601]

EUC08 sieht Leistungen für bis zu 20 Wochen bzw. 33 Wochen in Bundesstaaten vor, in denen eine „hohe Arbeitosigkeit" herrscht. Eine hohe Arbitslosigkeit ist gegeben, wenn der FSEB-trigger aktiviert („on") ist[602], die Quote der versicherten Arbeitslosigkeit mindestens 4,0% beträgt oder die saisonal bereinigte Arbeitslosenquote im Dreimonatsdurchschnitt bei mindestens 6,0% liegt. EUC08 ist zunächst bis zum 31. Mai 2010 befristet.[603]

598 20 CFR § 615.8 (d)(4).

599 Die Finanzierung der drei letzten TEUC-Programme erfolgte zu 100 Prozent aus dem *Extended Unemployment Compensation Account* im *Unemployment Trust Fund*.

600 Auf Grundlage von P.L. 107-147; P.L. 108-1, P.L. 108-26 und jüngst das „EUC09" auf Grundlage von P.L. 110-252, P.L. 110-449 und 111-5.

601 *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 4-15.

602 Per 19. April 2009 waren in 26 Bundesstaaten die EB-trigger aktiviert ("on"), so auch in Kalifornien und Wisconsin; siehe *DOL*, Trigger Notice No. 2009-14, veröffenticht im Internet unter http://atlas.doleta.gov/unemploy/trigger/2009/trig_041909.html (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

603 Vgl. §§ 1 ff des Unemployment Compensation Extension Act of 2008 und § 2001(a) und (b) Division B ARRA.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

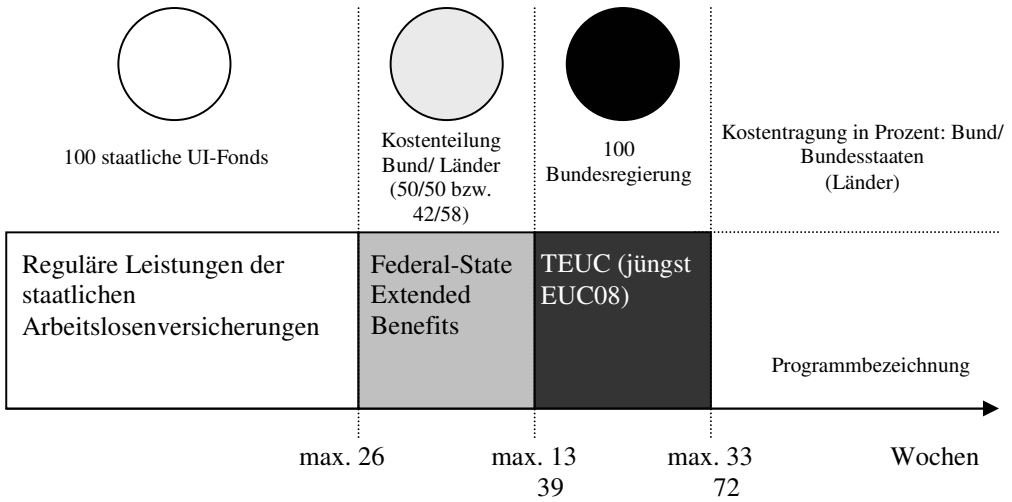

Abbildung 1: UC-System der U.S.A.: Potentielle Leistungsbezugsdauer und Kostentragung

1.3.1.4. Trade Adjustment Assistance Program

Ein weiterer Baustein des UC-Programms ist im *Federal Trade Act of 1974*[604] geregelt: das *Trade Adjustment Assistance for Workers*-Programm, das auf Basis von Einzelvereinbarungen nach 19 USC 2311 zwischen dem DOL und den Bundesstaaten durch die *State Workfoce Agencies* ausgeführt wird.

In seiner aktuellen Fassung hat das Gesetz (19 USC – Chapter 12 [§§ 2101-2495]) im Wesentlichen die Umsetzung der für die U.S.A. wichtigsten beiden Handelsabkommen zum Gegenstand: Das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) aus dem Jahre 1947[605] und das *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) von 1992[606]. Neben Vorschriften über a) die Ermächtigung des Präsidenten, Handelsabkommen mit ausländischen Staaten abzuschließen (*Subchapter 1* – „Negotiating and other Authority", § 2111), b) die Kompetenzen des Kongresses, c) die Verhandlung und Durchführung solcher Handelsabkommen sowie d) die Einrichtung von Institutionen (*United States Trade Representative*, *United States International Trade Commission*) enthält der

604 P.L. 93-618; 19 USC 2101 ff zuletzt geändert durch den Trade and Globalization Adjustment Assistance Act of 2009 (§§ 1800 ff P.L. 111-5).

605 Unterzeichnet am 30. Oktober 1947 von 23 Vertragsparteien, traten die Zollbestimmungen durch ein Protokoll zur einstweiligen Anwendung am 30. Juni 1948 in Kraft.

606 Das NAFTA trat am 1. Januar 1994 in Kraft. Siehe auch das U.S. amerikanische Zustimmungsgesetz P.L. 103-182, durch welches auch das *NAFTA Transitional Adjustment Assistance Program* als Unterkapitel D des zweiten Kapitels des zweiten Titels des Trade Act of 1974 eingefügt wurde. Dieses Programm sah unter bestimmten Voraussetzungen Lohnersatzleistungen und Wiedereingliederungsleistungen an Personen vor, die wegen Handelsverschiebungen mit oder Produktionsverlagerungen in die beiden anderen NAFTA-Staaten Kanada und Mexiko ihren Arbeitsplatz verloren hatten.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Trade Act e) auch ein facettenreiches Arbeitsförderungsprogramm. Vorgesehen sind hier sowohl Lohnersatz-, Trainings-, Unterstützungs- als auch Wiedereingliederungsleistungen für so genannte „dislocated workers“[607] – hier genauer Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz in Folge von Handelsverschiebungen oder durch die Verlagerung von Produktionsstätten verloren haben („trade-related layoffs“; „adversely affected employment“). Auch Unterstützungsleistungen an von „Billigimporten“ betroffene Unternehmen (*Adjustment Assistcnace for Firms*) und auch *Communities*[608](*Trade Adjustment Assistance for Communities*) sind möglich.

Das von der Bundesregierung intendierte Ziel dieser arbeitsfördernden Regelungen ist, der Industrie, der Landwirtschaft ebenso wie den Arbeitnehmern (ab 2009 ausrücklich auch im Dienstleistungssektor und *public agencies*[609]) und den Gemeinden bei der Anpassung an Verschiebungen im internationalen Handel zur Seite zu stehen.[610] Diese Unterstützung durch den Bund kann als Kehrseite seiner Kompetenz zur Regelung des internationalen Handelsbeziehungen gedacht werden: wenn die Bundesregierung mit dem Abschluss von Handelsabkommen die (oder besser eine bedeutsamen) Ursache für Arbeitslosigkeit bzw. Produktionsausfälle setzt, so soll diese auch die „Verantwortung“ für die negativen Folgen ihres Handelns treffen.[611]

Wer also durch den Vollzug eines der Handelsabkommen arbeitslos wird, soll eine potentiell weitergehende Absicherung seines Lebensunterhalts erfahren als ein Arbeitnehmer, der seinen Job (lediglich) aus konjunkturellen Gründen verloren hat. Zum anderen soll jeder „adversely affected worker“ Anspruch auf Leistungen zur möglichst raschen, zumutbaren und nachhaltigen Wiedereingliederung haben.[612] Unternehmen, die „injurie(s) caused by import competition“[613] erleiden, soll die Wiederherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht werden. Besondere Bedeutung bei der Feststellung der Anspruchsberechtigung erlangt der kausale Zusammenhang zwischen der „Verletzung“ (dem die Arbeitslosigkeit verursachenden Ereignis) und den durch die U.S. Bundesregierung abgeschlossenen Handelsabkommen. Vor allem angesichts der schon in der Grundlegung dargestellten Schwierigkeit, Arbeitslosigkeit auf einzelne Gründe zurückzuführen, ist die rechtliche Gestaltung eines solchen „Tests“ interessant, insbeson-

607 Wörtlich übersetzt bedeutet *dislocated* soviel wie „durcheinander gebracht“, „ausgekugelt“ bzw. „versetzt“. Am besten erscheint mir die Übersetzung als „freigesetzte Arbeitnehmer“; 19 USC 2291-2298. Hier ist auch die Rede von „adversely affected workers“.

608 19 USC 2371(2): “The term ‘community’ means a city, county, or other political subdivision of a State or a consortium of political subdivisions of a State.”

609 Vgl. § 1801 Division B ARRA.

610 P.L. 93-618, Präambel, (4).

611 Siehe zu diesem Gedanken mit Blick auf die Konzeption des gesetzlichen Vorläufers des Trade Act von 1974 – dem Trade Expansion Act of 1962 – nur *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 259: „[T]hese types of programs were adopted to compensate workers displaced from jobs, because of some government action or policy...“.

612 *DOL*, TEGL No. 11-02 vom 10. Oktober 2002, 3. Guiding Principle for TAA Implementation: “To this end, the intervention strategies used for program benefits and services will be aimed toward rapid, suitable and long-term employment for adversely affected workers.”

613 Vgl. den Titel des Unterkapitels II des TA74, in dem das „Arbeitsförderungsprogramm geregelt ist: „Relief From Injury Caused by Import Competition“.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dere mit Blick auf die Rolle der Kausalität bei der rechtlichen Verantwortungszuschreibung.

Der *Trade Act of 1974* zuletzt geändert durch den *Trade and Globalization Adjustment Assistance Act of 2009*[614] regelt im Rahmen der *Trade Adjustment Assistance for Workers*,[615] folgende Leistungen: 1) *Trade Readjustment Allowances* (19 USC 2291 ff), 2) *Training* (19 USC 2296), 3) *Job Search Allowances* (19 USC 2297), 4) *Relocation Allowances* (19 USC 2298) und 5) *Employment Services* (19 USC 2295). Ferner beinhaltet der TGAAA 09 das neue *Reemployment Trade Adjustment Assistance Program*[616] (§ 1841 Division B ARRA; 19 USC 2318), die Reautorisierung der *Trade Adjustment Assistance for Firms* (19 USC 2341 ff), der *Trade Adjustment Assitance for Farmers* (19 USC 2401 ff), der *Trade Adjustment Assistance for Communities* (19 USC 2371 ff) sowie des reformierten *Credit for Health Insurance Costs of Individuals Receiving Trade Readjustment Allowance or a Benefit From the Pension Benefit Guaranty Corporation* (TAA Health Coverage Improvement Act of 2009; §1899 Division B ARRA – 26 USC 35).

Arbeitsfördernder Kern des TA74 ist das TAA-Programm: Im FY 2005 hätten 117.345 Personen[617] in den Genuss von TAA-Leistungen (einzeln oder kumulativ) kommen können – tatsächlich erhielten in diesem Zeitraum 55.293 Personen erstmals Lohnersatz- und 37.744 Personen erstmals Qualifizierungsleistungen unter dem TAA-Programm;[618] diese Zahlen lassen gleich mehrere Schlüsse zu: a) Die „jobvernichtenden Globalisierungseffekte“ in den U.S.A. sind geringer als vielleicht erwartet; b) die allgemein positive Arbeitsmarktlage ermöglicht auch für Mitglieder der Gruppe der „trade related dislocated worker“ eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder c) die Gestaltung des Programms (Antrags- und Zertifizierungserfordernisse) führt zu einer “Reduzierung“ der tatsächlichen Leistungsempfänger gegenüber den Anspruchsberechtigten.

Für jede TAA-Leistung muss für eine Gruppe betroffener Arbeitnehmer (*adversely affected workers*) ein Gesuch um die Zertifizierung ihrer TAA-(Gruppen-) Anspruchsberechtigung gleichzeitig an den SOL und den Gouverneur des zuständigen

614 §§ 1800 ff Division B ARRA.

615 Vgl. zur allgemeinen Programmstruktur und einiger Programmstatistiken *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 6-1 ff.

616 Das *Reemployment Trade Adjustment Assistance Program* ist die Fortführung des ursprünglichen Versuchsprogramms „Demonstration project for alternative trade adjustment assistance for older workers“.

617 So viele Personen waren im FY 2005 durch Zertifikate des DOL abgedeckt; siehe zur Zertifizierung sogleich unten. Datenquelle: *DOL-ETA*, TAA Statistics, Trade Adjustment Assistance (TAA) Estimated Number of Workers Covered by Cerifications, veröffentlicht im Internet unter http://www.doleta.gov/tradeact/taa_certs.cfm (zuletzt abgerufen am 1. August 2006).

618 Datenquelle: *DOL-ETA*, TAA Statistics, TAA and NAFTA-TAA Activities for Fiscal Years 2001-2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.doleta.gov/tradeact/training.cfm, (zuletzt abgerufen am 1. August 2006).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bundesstaates[619] gerichtet werden (19 USC 2271 (a)(1)). Das Verfahren ist ziemlich kompliziert: Antragsberechtigt sind a) eine Gruppe betroffener Arbeitnehmer – mindestens drei Personen der betroffenen Gruppe von Arbeitnehmern, für die die Zertifizierung erfolgen soll[620], b) eine anerkannte Gewerkschaft, welche die betroffenen Arbeitnehmer repräsentiert, c) der Arbeitgeber betroffener Arbeitnehmer, d) der Betreiber (*operator*) eines *One-Stop Career Center* bzw. ein *One-Stop*-Partner[621] , e) die staatliche *Employment Security*-Behörde oder f) die unter dem WIA eingerichtete staatliche *dislocated worker unit*.

Über die Zertifizierung der Gruppenanspruchsberechtigung entscheidet der SOL gemäß § 2272 TA74. Eine solche ist nur zu erteilen, wenn das Gesuch 1.) eine „signifikante" Zahl oder ein maßgeblicher Teil der Belegschaft eines produzierenden Unternehmens[622] bzw. eines Produktionsstandorts oder anderen Unternehmenseinheit (*subdivision*) umfasst, die entweder schon freigesetzt worden sind (*seperated*) oder denen eine Freisetzung droht. Ferner 2.) muss das freisetzende Unternehmen entweder „importgeschädigt" sein, oder seine Produktion in ein Land verlagert haben, das Vertragspartei eines Freihandelsabkommens mit den U.S.A. oder aber Begünstigter eines besonderen entwicklungsstützenden/ -fördernden Handelsabkommens ist.

---

619 Zuständig ist der Bundesstaat, in dem das die Gruppe der Arbeitnehmer beschäftigende Unternehmen bzw. die Betriebseinheit ihren Sitz hat.

620 Hierzu und zum Folgenden *DOL*, TEGL NO. 11-02 vom 10. Oktober 2002, B.1 Petition Filing sowie 29 CFR 90.11 ff.

621 Wie in 29 USC 2801 definiert.

622 Nach dem Wortlaut der Vorschrift – in § 2272 ist immer wieder die Rede von Produktion (*production*) und Artikeln („*articles*") – muss es sich beim arbeitgebenden bzw. freisetzenden Unternehmen um einen Betrieb der produzierenden Industrie handeln; *Pemberton v. Marshall*, 639 F2.d, 798 (1981), S. 800; *Fortin v. Marshall*, 608 F.2d 525 (1st Cir. 1979), S. 526: In beiden Entscheidungen ging es um die Frage, ob Transportdienstleistungen von Mitarbeitern einer Fluggesellschaft als „*article*" im Sinne von § 2772(2)(ii) zu klassifizieren sind. Der SOL hatte die Zertifizierungsgesuche der Antragsteller unter Verneinung der Artikelqualität zurückgewiesen. Der *United States Court of Appeals D.C.* bestätigte jeweils die Entscheidung des SOL: „In deciding whether the workers' interpretation of the Act has any force, we focus first on the words of the statute itself. […] To interpret air transportation services as "articles produced" within the meaning of 19 USC s 2272(3) is to strain severely, if not fracture, the statutory language. Although in advertising lingo, Pan Am might be said to sell a "product," we do not think air transportation service is a "product" or an "article" in the ordinary sense of these words. [...] Nor are we aware of any special commercial meaning of these terms that would include services. [..] Nevertheless, we recognize that the Customs Court has said the term "article" is vague and varies according to context, Close and Stewart v. United States, 268 F.Supp. 466, 468-69 (Cust.Ct.1967), and that one dictionary definition of the word "article" ("a thing of a particular class or kind, as distinct from a thing of another class or kind," Webster's Third New International Dictionary (1976)), is broad enough to permit argument that services are included." Siehe hierzu jüngst *Former Employees of Murray Engineering v. Chao*, 346 F.Supp.2d 1279 (2004); dieser Entscheidung zufolge ist computergestütztes Industriedesign als Produkt im Sinne des § 2272 anzusehen, aber nur wenn es sich um zollfähige Güter handelt, sie also physisch übermittelt werden. Die neue *Trade Adjustment Assistance for Service Sector Workers* (§§ 1801 ff Division B ARRA) macht diese Differenzierung weitestgehend obsolet, indem auch Dienstleistungen und Arbeitnehmer von Dienstleistungsbetrieben und Behörden (*public agencies*) miteinbezogen werden.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zu 1): Eine „Massenentlassung“ im Sinne des § 2272 liegt vor, wenn ein Unternehmen in den 12 der Petition vorausgehenden Monaten eine bestimmte Zahl an Beschäftigten teilweise oder vollständig freigesetzt hat: Bei einer Gesamtbelegschaft – gesehen auf das Unternehmen bzw. den Betriebsteil – von bis 50 Arbeitnehmern sind dies mindestens 3 Personen, bei einer Belegschaft von mehr als 50 Arbeitnehmern sind dies mindestens 5 Prozent der Belegschaft.[623]

Zu 2): Die „Importschädigung“ nach § 2272(a)(2)(A) TA74 ist eine zweistufige Anspruchsvoraussetzung mit zwei Varianten: Zunächst müssen Produktion und/ oder der Absatz des die Antragsteller beschäftigenden Unternehmens oder Betriebsstätte insgesamt abgenommen und der Import von mit der Produktion des Unternehmens vergleichbarer oder direkt konkurrierender Artikel zugenommen haben. Ist beides der Fall, muss die Zunahme der Importe wesentlich zum Rückgang von Produktion und/ oder Absatz des Unternehmens und auch auf die Freisetzung der Arbeitnehmer bzw. die drohende Freisetzung der Arbeitnehmer beitragen/ beigetragen haben[624] oder aber das Unternehmen muss die Produktion vergleichbarer oder direkt konkurrierender Artikel in ein Land verlegt haben, das Vertragspartei eines Freihandelsabkommens mit den U.S.A. ist oder aber „beneficiary“ unter dem *Andean Trade Preference Act* (P.L. 102-223), dem *African Growth and Opportunity Act* (§§ 101 ff P.L. 106-200) oder dem *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (§§ 201 ff P.L. 98-67).

Neben den dargestellten Voraussetzungen für die Zertifizierung der Anspruchsberechtigung einer Arbeitnehmergruppe beinhaltet Abschnitt (b) der Norm besondere Voraussetzungen für „adversely affected secondary workers“. Der SOL zertifiziert eine Gruppe von Arbeitnehmern nach § 2272 (b) TA74, in deren Betrieb („firm or appropriate subdivision“) ein bedeutender Teil/ eine bedeutende Zahl von Beschäftigten entlassen worden ist oder mit einer Entlassung zu rechnen hat. deren Betrieb ein Lieferant[625] oder „downstream producer“[626] eines Unternehmen ist, das durch den SOL als Unternehmen nach § 2272 (a) TA74 zertifiziert worden ist, sprich in dem Arbeitnehmer dem Grunde nach Anspruch auf TAA hat. Die Lieferantenbeziehung muss sich auf das gleiche Produkt beziehen, das auch die Grundlage für die Zertifizierung nach Abschnitt (a) darstellt. Und das Volumen dieser Geschäftsbeziehung zwischen dem beliefernden und dem belieferten Unternehmen, hat entweder mindestens 20 Prozent der Gesamtproduktion oder des Gesamtabsatzes des Lieferanten zu betragen haben und der Verlust der

623 29 CFR 90.2.

624 Zur Wesentlichkeitsbedingung § 2272(c)(1) TA74.

625 Lieferant ist hier ein Unternehmen, das Bauteile produziert und ein anderes Unternehmen oder eine andere Betriebseinheit direkt mit diesen Bauteilen für ein bestimmtes Produkt beliefert, das Grundlage für die Anspruchszertifizierung nach § 2272(a) TA74 gewesen ist (§2272(b)(4) TA74).

626 *Downstream Producer* (weiterverarbeitendes Unternehmen) ist ein Unternehmen, das zusätzliche und Wert steigernde Produktionsschritte für ein anderes Unternehmen oder eine andere Betriebseinheit an einem Produkt/ Artikel, das/ der Grundlage einer Zertifizierung nach § 2272(a) ist, ausführt. Diese Zertifizierung muss aufgrund von Importen aus oder der Verlagerung von Produktionskapazitäten nach Mexiko oder Kanada erfolgt sein. (§ 2272(b)(3) TA74). Die Beschränkung auf die beiden NAFTA-Staaten neben den U.S.A. erinnert an das ehemalige NAFTA-TAA Programm, das durch den TA02 aufgehoben worden ist und Lohnersatz- und Trainingsleitung für Arbeitnehmer vorsah, die durch eine Handelsverschiebung mit den NAFTA-Staaten zu *dislocated workers* geworden waren.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Geschäftsbeziehung (Belieferung bzw. Weiterverarbeitung) muss die Freisetzung der Arbeiter beim nicht zertifizierten Unternehmen wesentlich beeinflusst haben.[627]

Der Antrag auf Zertifizierung ist innerhalb eines Jahres zu stellen und hat auf einem hierfür vorgesehenen Formular[628] zu erfolgen. Spätestens mit Eingang der Petition sind die staatlichen Behörden zum so genannten *Rapid Response* verpflichtet[629]; dieser beinhaltet Leistungen gemäß § 134 WIA.[630]

1.3.1.5. Disaster Unemployment Assistance (DUA)

Durch den *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act* (*Stafford Act*)[631] wird der Präsident der U.S.A. ermächtigt, jeder Person, die durch eine bedeutenden Katastrophe („major disaster") ihre Arbeit verloren hat, Hilfsleistungen in einer nach seiner Einschätzung angemessenen Höhe zu gewähren (*benefit assistance*). Ziel des *Stafford Act* ist es, arbeitslosen Personen, die keine Ansprüche auf reguläre Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung haben und durch ein *major disaster* arbeitslos geworden sind, angemessenen Lohnersatz sowie Wiedereingliederungsleistungen

627 Siehe hierzu auch *DOL*, TEGL No. 11-02 vom 10. Oktober 2002, C.2. Secondarily-Affected Worker Eligibility.

628 *DOL*, TEGL No. 11-02 vom 10. Oktober 2002, B.1. Petition Filing. Das Formular findet sich unter http://www.doleta.gov./tradeact/docs/TAA2002_petition_Revised.pdf (zuletzt abgerufen am 10. Oktober 2005).

629 19 USC § 2295; die Verpflichtung der Bundesstaaten zu *rapid-response*-Leistungen ist Gegenstand aller *Federal-State-Agreements* über die Durchführung des TA74 unter § 2311 TA74. Siehe auch *DOL*, TEGL No. 11-02 vom 10. Oktober 2002, B.2. Rapid Response. Durch den so genannten WARN Act (*Worker Adjustment and Retraining Notification*) – P.L. 100-379 – müssen Arbeitgeber, die eine Produktionsstätte schließen oder Massenentlassungen (*Mass Layoffs*; eine Massenentlassung liegt vor, wenn mindestens 500 Arbeitnehmer ihren Job verlieren oder 50-499 Arbeitnehmer, wenn diese mindestens 33 Prozent der Belegschaft eines Unternehmens ausmachen) vornehmen, die betroffenen Arbeitnehmer sowie die zuständige staatliche und Bundes-Behörde hiervon mindestens 60 Tage vor der Betriebsschließung oder der Entlassung in Kenntnis setzen. Erfüllt der Arbeitgeber diese Pflicht nicht, so ist er schadensersatzpflichtig für alle an die freigesetzten Arbeitnehmer geleisteten UC-Lohnersatzleistungen für bis zu 60 Tagen; 29 USC 2101 ff und 20 CFR 639.1 ff; siehe zum WARN Act auch *DOL-ETA*, Factsheet – Worker Adjustment and Retraining Notification Act, veröffentlicht im Internet unter http://www.doleta.gov/programs/factsht/warn.htm (zuletzt abgerufen am 12. Juni 2005.

630 P.L. 105-220. § 134(A): "Statewide rapid response activities.--A State shall use funds reserved as described in section 133(a)(2) to carry out statewide rapid response activities, which shall include-- (i) provision of rapid response activities, carried out in local areas by the State or by an entity designated by the State, working in conjunction with the local boards and the chief elected officials in the local areas; and (ii) provision of additional assistance to local areas that experience disasters, mass layoffs or plant closings, or other events that precipitate substantial increases in the number of unemployed individuals, carried out in local areas by the State or by an entity designated by the State, working in conjunction with the local boards and the chief elected officials in the local areas." Bei den zu erbringenden Leistungen handelt es sich gemäß § 134(b) WIA um angemessene „*core*" und „*intensive services*".

631 Etabliert durch den *Disaster Relief Act of 1974* – P.L. 93-288, amended und umbenannt in *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act* (Stafford Act) durch *The Disaster Relief and Emergency Assistance Amendments of 1988* – P.L. 100-707.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(„reemployment assistance services“) zukommen zu lassen.[632] Es handelt sich dabei um ein Programm der Bundesregierung, das zwar teilweise dynamisch auf die Regelungen der staatlichen UI-Gesetze verweist, dem jeweils einschlägigen staatlichen UI-Gesetz jedoch grundsätzlich nur subsidiäre Geltung zukommen lässt (20 CFR 625.11). Die Bundesstaaten müssen, um ihren Bewohnern den Zugang zu DUA-Leistungen eröffnen zu können, eine Vereinbarung („agreement“) mit dem SOL über die Verwaltung des Programms durch die staatliche UI-Behörde geschlossen haben, in dem die Pflichten des Bundesstaates etwa die Informationsweitergabe, Zahlung der DUA-Lohnersatzleistungen sowie die staatlichen Wiederbeschäftigungsleistungen konkretisiert werden.

Besondere Bedeutung erlangte das DUA-Programm in Folge der Wirbelstürme *Katrina*, *Wilma* und *Rita* in den Jahren 2005 und 2006.[633]

1.3.2. Workfare Programme

Mit der Umstellung der Unterstützung wohlfahrtsstaatlicher Programme durch die Bundesregierung auf so genannte *federal social service block grants* hat nicht nur der wohlfahrtsstaatliche Föderalismus in den U.S.A. sein Gesicht verändert, auch die Gestalt der *welfare*-Programme hat sich nachhaltig gewandelt: An die Stelle von *federal entitlement*-Programmen sind beginnend in 1996 einzelstaatliche Programme getreten, zu deren Finanzierung hauptsächlich *block grants* (finanzielle Pauschalzuweisungen) des Bundes an die Länder dienen.[634] Diese (Re-)Finanzierungsquelle steht den Bundesstaaten indes nur offen, wenn ihr jeweiliges staatliches Sozialhilfe-Programm für Familien die Qualifikationsvoraussetzungen des *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996* erfüllt.

Die mit der Umstellung des Programms auf *block grants* verbundenen Ziele der Bundesregierung im Verhältnis zu den Bundesstaaten sind es, den Einzelstaaten a) mehr Flexibilität bei der Organisation und rechtlichen Ausgestaltung ihrer Sozialhilfeprogramme für Familien zu geben – Dezentralisierung –, b) finanzielle Anreize für den Abbau der Bedürftigkeit durch eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu setzen, c) den Staaten durch Erfolgsprämien Optimierungsanreize für ihre Sozialhilfeprogramme zu geben und d) den Bundeshaushalt von Haushaltsrisiken zu befreien.

---

632 Senate Report No. 93-778 vom 9. April 1974, S. 3075 f. Siehe auch 42 USC § 5177 und 20 CFR § 625.1(a).

633 Zu den DUA-Aktivitäten 2005 und 2006 siehe *DOL-ETA*, DUA Activities, veröffentlicht im Internet unter http://www.ows.doleta.gov/unemploy/duaactions.asp (zuletzt abgerufen am 12. August 2006).

634 Zu den Unterschieden zwischen den alten wohlfahrtsstaatlichen Programmen AFDC, EA und JOBS auf der einen Seite und dem neuen TANF-Programm auf der anderen Seite siehe *DHHS*, Comparison of Prior Law and the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (P.L. 104-193) (veröffentlicht im Internet unter http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/isp/reform.htm [zuletzt abgerufen am 10. August 2005]).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dabei ging es dem Bundesgesetzgeber nicht zuletzt auch um die Förderung des Ideenwettbewerbs um die beste Lösung zwischen den Bundesstaaten[635] bei gleichzeitiger Dezentralisierung der politischen Verantwortung.

Mit Blick auf die Leistungsempfänger gilt das Ziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit durch Arbeit (*self-sufficieny through work*).[636] Die hinter diesem Schlagwort stehenden Konzepte *from-welfare-to-work/ workfare* beherrsch(t)en die Beratungen der *welfare reform* von 1996 ebenso wie die anhaltende Diskussionen über den U.S. Amerikanischen Weg bei der Sozialhilfe. Gleichzeitig verstellen diese Konzepte aber auch den Blick auf andere mit der Reform verfolgte Ziele: a) die Förderung von Ehe und Familien mit zwei Elternteilen; b) die Minimierung bzw. Prävention von Geburten allein stehender und/ oder minderjähriger Mütter; c) die effektive bundesweite Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen; d) die Drogenprävention.[637]

Neben den staatlichen „workfare-Programmen" – TANF – existiert noch das *Food Stamp Program* (FSP)als herkömmliches *federal entitlement*-Programm, das allerdings keine Geld- sondern ausschließlich Sachleistungen in Form von Nahrungsmittelbezugsscheinen (*Food Stamps*) vorsieht. Doch auch dieses Sozialhilfeprogramm setzt die Teilnahme an „Arbeitsaktivitäten" voraus.[638] Daneben spielen noch *Housing*-, Energiekos-

635 Temporary Assistance to Needy Families – Final Rule, 64 FR 17725; H.R. 104-651, S. 6 sowie H.R. 104-725, S. 262: "Power and Flexibility to the States. The best welfare solutions come from those closest to the problems – not from bureaucrats in Washington.". Kritisch zum intendierten Sozialhilfewettbewerb der Staaten als „race to the bottom" *Rom/Peterson/Sheve, Jr.*, Interstate Competition, S. 24: „[S]tates compete with one another, that states may pay a penalty if they do not attend to the decisions taken by their neighbor..." und im Weiteren: " [T]he potential for competitive pressures is [nach der Reform von 1996] greater [als unter dem AFDC- Programm]. Under TANF, states must bear the full marginal costs f their welfare expenditures; in turn they gain the full marginal benefits of any savings they secure.".

636 *OFA,* Sixth Annual Report to Congress, 2004, S. V (veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/annualreport6/ar6index.htm [zuletzt abgerufen am 26. September 2005]); *The White House*, Working Toward Independence, S. 15 (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/welfare-reform-announcement-book.html [zuletzt abgerufen am 12.11.2005]); siehe auch die Stellungnahme des SOHHS *Tommy G. Thompson* vor dem *House of Representatives – Committee on Finance* vom 12. März 2003, Welfare Reform: Building on Success (veröffentlicht im Internet unter http://www.dhhs.gov/asl/testify/t030312.html [zuletzt abgerufen am 1. Oktober 2005]); „The second element of our reauthorization proposal is to maximize self-sufficiency through work".

637 Vgl. nur § 101 des Gesetzesentwurfes – Findings: „The Congress makes the following findings: (1) Marriage is the foundation of a successful society. (2) Marriage is an essential institution of a successful society which promotes the interests of children. (3) Promotion of responsible fatherhood and motherhood is integral to successful child rearing and the well-being of children. …"; H.R. Conf. Rep. 104-725, S. 6. Vgl. auch zur erzieherischen Wirkung des dieses *Workfare*-Ansatzes *Grell/Sambale/Eick*, PROKLA 2002, S. 568-570.

638 Siehe 7 USC 2029; die Gegenseitigkeit findet besondere Betonung in Abschnitt (a)(1) des Paragraphen: „[...] in return for compensation consisting of the allotment to which the household is entitled under section 8(a) of this Act, with each hour of such work entitling that household to a portion of its allotment equal in value to 100 per centum of the higher of the applicable State minimum wage or the Federal minimum hourly rate [...].".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tenhilfe-[639] und Gesundheitsversorgungsprogramme (*Medicaid*) ein Rolle im Bereich der durch das *federal government* geprägten *workfare*-Leistungen. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die beiden *welfare*-Programme TANF und *Food Stamp*.

1.3.2.1. Temporary Assistance for Needy Families (TANF)

Das TANF-Programm ist im Gegensatz zur *Federal-State Partnership* der UI als *federal block grant*[640]-Programm ausgestaltet („Newest New Federalism"[641]).[642] § 401(b) PRWORA[643] stellt klar, dass der einzelne aus dem PRWORA keinen Rechtsanspruch (*entitlement*) auf TANF-Leistungen hat.[644] Die Bundesregierung zahlt lediglich Zuschüsse (*grants*) an die anspruchsberechtigten (sich qualifizierenden) Bundesstaaten. Ein Bundesstaat qualifiziert sich für einen so genannten *State Family Assistance Grant* (SFAG), wenn er bestimmte im PRWORA festgeschriebene Voraussetzungen erfüllt.

Die Ziele des TANF-Programms sind in § 401 PRWORA[645] gleichrangig aufgezählt: Danach soll die neue Programmarchitektur der Ausweitung der einzelstaatlichen Spielräume bei der Ausgestaltung und Durchführung von Programmen dienen, die a) bedürftigen Familien Hilfe gewähren, um den abhängigen Kindern solcher Familien ein Aufwachsen im familiären Umfeld zu ermöglichen; b) darauf abzielen, die Abhängigkeit bedürftiger Eltern von staatlichen Leistungen zu beenden, indem Arbeitsförderungsleistungen, Arbeit und Eheschließung gefördert werden („by promoting job preparation, work, and marriage"); c) darauf hinwirken, die Zahl der unehelichen Geburten („out-of-wedlock") zu reduzieren; und d) Familien mit zwei Elternteilen zu fördern. Präsident *Clinton* legte in seinem *Signing Statement* besondere Betonung auf das Ziel der Arbeitsförderung.[646]

---

639 Die *Low Income Home Energy Assistance*; geregelt in 42 USC 8621-8630. Für die FY 2005-2007 sind jährlich USD 5.100.000.000.- für Zuschüsse des Bundes an berechtigte Bundesstaaten vorgesehen (42 USC 8621(b)).

640 Als Übersetzung des Begriffes *Block Grant* bietet sich „generelle Mittelzuweisung" oder „Pauschalzahlung" an. Zur ersten Übersetzung siehe *Romain/Bader/Byrd*, Dictionary, S. 350.

641 Vgl. dazu nur *Nathan/Geis*, Early Findings About the Newest New Federalism for Welfare, 1999.

642 Geregelt im PRWORA (P.L. 104-193 – 42 USC §§ 601 ff) und den Rechtsverordnungen des SOHHS: *TANF Program – Final Rule* vom 12 April 1999 (64 FR 17720 – 45 CFR 260-265) und *Reauthorization of the TANF Program – Interim Final Rule* vom 29. Juni 2006 (71 FR 3754).

643 42 USC § 601(b).

644 Die Vorschrift lautet: „No Individual Entitlement – This part shall not be interpreted to entitle any individual or family to assistance under any State program funded under this part." Vgl. zur Qualifikation von TANF-Leistungen als Ermessensleistungen z.B. *Katrina M. v. West Virginia* 212 W.Va.,783 (787 und 792).

645 42 USC 601; siehe ferner 45 CFR 260.20, in dem nur die hier angeführten Punkte a)-d) genannt sind.

646 1996 U.S.C.C.A.N. 2891, 2892 f: "This Act gives States the responsibility that they have sought to reform the welfare system. This is a profound responsibility, and States must face it squarely. We will hold them accountable, insisting they fulfil their duty to move people from welfare to work and to do right by our most vulnerable citizens, including children and battered women. I challenge each State to take advantage of its new flexibility to use money formerly available for

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die genannten Ziele wurden zwar teilweise erreicht, doch bleibt noch viel zu tun[647]: So ist die Zahl der TANF-Familien von ca. 4,4 Mio. (August 1996) auf weniger als 1,9 Mio. (Dezember 2005) deutlich (um beinahe 57 Prozent) zurückgegangen.[648] Gleichzeitig nahmen im Haushaltsjahr 2005 jedoch nur 30 Prozent der an sich arbeitspflichtigen TANF-Empfänger an Arbeitsaktivitäten teil[649] und berichten die Bundesstaaten, dass weniger als 20 Prozent aller *closed cases* wegen Aufnahme einer regulären Beschäftigung, aber beinahe 50 Prozent wegen mangelnder Mitwirkung der Leistungsempfänger („failure to cooperate"), auf eigenen Wunsch des TANF-Empfängers („voluntary closure") oder aus anderen Gründe geschlossen werden.[650]

Die *welfare reform* aus dem Jahre 1996 hat die *welfare dependency* in den U.S.A. also messbar verringert.[651] Die Kinderarmutsquote in den U.S.A. konnte seit 1997 jedoch lediglich um 13,2 Prozent[652] und die allgemeine Armutsquote um 7,3 Prozent von 13,7 im Jahre 1996 auf 12,7 Prozent im Jahre 2004 reduziert werden;[653] vor diesem Hintergrund zerfällt die Reduzierung der TANF-Fallzahlen zu einem Phyrussieg.

1.3.2.1.1. TANF Grants

Bundesstaaten, die über ein Sozialhilfeprogramm verfügen, das die Anforderungen des PRWORA erfüllt (*eligible States*), qualifizieren sich für einen SFAG.[654] Zusätzlich zu diesen eigentlichen TANF-*grants* konnten sich TANF-Bundesstaaten, die bestimmte Ziele im Wettebewerb zu allen anderen TANF-Bundesstaaten am besten erfüllen, noch für weitere „performance-grants" qualifizieren.

---

welfare checks to encourage the private sector to provide jobs. The best antipoverty program is still a job.".

647 *DHHS*, Reauthorization of the Temporary Assistance for Needy Families Program; Interim Final Rule, 71 FR 37454.

648 Datenquelle: *OFA*, Caseload Data 2006, veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/caseload/caseloadindex.htm#2006 (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2006); zur Entwicklung bis 2002 siehe auch *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 7-31, Tabelle 7-6, aus der auch hervorgeht, dass sich der Anteil der von TANF-Leistungen abhängigen Kinder um über 50 Prozent auf 5,3 Prozent aller Kinder unter 18 Jahren in den U.S.A. verringerte, obwohl die Gesamtzahl der Kinder in diesem Zeitraum um knapp 4,4 Millionen zugenommen hatte.

649 71 FR 37454; siehe detailliert für das FY 2004: *ACF*, OFC Memorandum No. TANF-ACF-IM-2004-03 vom 27. Dezember 2004, Tabelle 1A.

650 71 FR 37456.

651 Vgl. auch die jährlichen Berichte des DHHS an den Kongress seit 1997 zur *Welfare Dependence*: Indicators of Welfare Dependance, veröffentlicht im Internet unter http://aspe.hhs.gov/hsp/ indicators-rtc/index.shtml (zuletzt abgerufen am 12. Juli 2006).

652 Nämlich von 20,5 Prozent im Jahre 1996 auf 17,8 Prozent im Jahre 2004; *DeNavas-Walt/Proctor/Hill Lee*, Income Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States, S. 9.

653 Die angegebenen Armutsquoten spiegeln den Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung wider, die von weniger Einkommen als 100 Prozent des so genannten *Federal Poverty Levels* (Bundes-Armutsgrenze) leben. Datenquelle: *U.S. Census Bureau*, Historical Data Tables, veröffentlicht im Internet unter http://www.census.gov/hhes/www/poverty/hstpoc6.html (zuletzt abgerufen am 22. März 2006).

654 42 USC A. § 603(a)(1).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3.2.1.1.1. State Family Assistance Grants

Einen SFAG für ein Haushaltsjahr (*Fiscal Year*) erhält ein Bundesstaat gemäß 42 USC 602 (a), wenn er dem U.S. Gesundheitsminister innerhalb der beiden dem FY vorausgegangenen Jahren einen schriftlichen Plan („State Plan") übermittelt hat, in dem Angaben zum Familienunterstützungsprogramm („Family Assistance Program") des Bundesstaates sowie verschiedene Bestätigungen des Gouverneurs des Bundesstaates enthalten sind.[655]

In ihren Plänen müssen die Staaten zunächst allgemeine Angaben über das Design ihrer Programme zur Unterstützung bedürftiger Familien machen:[656] Erforderlich sind Angaben über die Gewährung von Arbeitsförderungsleistungen an die Eltern und über Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in den ersten (*unsubsidized*) Arbeitsmarkt. Ferner müssen die Staaten darlegen, auf welche Weise die nachhaltige Eingliederung der Eltern, sprich ihre mittel- und langfristige wirtschaftliche Unabhängigkeit (*self sufficiency*) gefördert werden soll. Auch haben die Staaten zu erklären, welche Beteiligung der Eltern am Arbeitsmarkt (*work requirements*) verlangt wird. Die *State Plans* haben Angaben darüber zu enthalten, wie die Staaten sicherstellen wollen, dass Leistungen nur an Personen gezahlt werden, die ihre Arbeitsverpflichtungen aus § 407 PRWORA auch tatsächlich erfüllen. Am Rande sind die Maßnahmen des Staates zum Schutz bzw. zur Offenlegung der persönlichen Daten der Leistungsempfänger zu schildern sowie die Maßnahmen zur Prävention von unehelichen Geburten und Schwangerschaften Minderjähriger anzugeben. Daneben hat ein Bundesstaat in seinem *state plan* Angaben darüber zu machen, wie die Familien aus anderen Bundesstaaten in ihrem staatlichen TANF-Programm behandeln und insbesondere, ob eine unterschiedliche Behandlung vorgesehen ist, und wenn ja, worin diese Unterschiede bestehen.

Aus dem Plan müssen nach 42 USC 602 (a)(1)(B)(iii)[657] objektive Kriterien hervorgehen, nach denen der Bundesstaat die Gewährung der Leistungen und die Feststellung der Anspruchsberechtigung durchführt, und wie die Gleichbehandlung der Antragsteller gewährleistet wird; gleichzeitig haben die Staaten die verwaltungsprozessualen „Möglichkeiten" („opportunities") darzustellen, die sie nachteilig beschiedenen Antragstellern einräumen.

Durch den Gouverneur eines jeden Staates sind zudem Bestätigungen abzugeben, dass der Staat u.a. ein Programm zur Eintreibung von Unterhaltsleistungen in Übereinstimmung mit Teil D des PRWORA[658] durchführen und ein nach Teil E des PRWO-

655 Vgl. hierzu und zum Folgenden auch *Greenberg/Savner*, Detailed Summary, S. 5 ff.

656 Zur Anerkennung der staatlichen TANF-Pläne durch den SOHHS 45 CFR 202 ff; die Bundesstaaten, die mit der Entscheidung des U.S. Gesundheitsministers nicht einverstanden sind, haben die Möglichkeit, innerhalb von sechzig Tagen vor dem zuständigen U.S. Court of Appeals eine *petition for review* einreichen; 45 CFR 201.7.

657 "The document shall set forth objective criteria for the delivery of benefits and the determination of eligibility and for fair and equitable treatment, including an explanation of how the State will provide opportunities for recipients who have been adversely affected to be heard in a State administrative or appeal process.".

658 42 USC 651-669b.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

RA[659] anerkanntes Pflegekind- und Adoptionshilfeprogramm anbieten wird sowie die Verwaltung des Programms auf lokaler Ebene sichergestellt ist, sprich kommunale oder auch private Leistungsträger zur Verfügung stehen und an der Erstellung des Planes partizipieren konnten.

Eine Kurzfassung der staatlichen Berichte sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (§ 402(b) PRWORA).[660]

Die Zahlungen der Bundesregierung an die einzelnen Bundesstaaten orientierten sich bis 2002 an den historischen Gesamtausgaben, die in den Einzelstaaten unter dem vormaligen AFDC-Programm in den Haushaltsjahren 1992-1995 entstanden waren. Der *State Familiy Assistance Grant* eines Staates entsprach nach § 403(a)(1) dem höchsten der nachfolgenden Werte[661]:

- ⅓ der Summe der AFDC-Leistungen, die in den Jahren 1992, 1993 und 1994 an den Bundesstaat unter § 403 SSA (in der Fassung vom 30. September 1995) gezahlt worden sind;
- das AFDC-Gesamtbudget des Staates im Jahre 1994 zuzüglich 85 Prozent des Betrages, den der Staat in Übereinstimmung mit dem alten § 403(a)(5) SSA im Haushaltsjahr 1995 für Nothilfeleistungen nach § 402 SSA a.F. verwendet hat;
- vier Drittel des Betrages, der gemäß § 403 SSA a.F. für die ersten drei Quartale des Haushaltsjahres 1995 zahlbar war.

Damit erfolgte eine relative Festschreibung der SFAG von 1996 bis 2002 auf Basis der historischen AFDC-Leistungen und Verwaltungskosten des Programms; der im FY 2002 ohne Berücksichtigung von sanktionsbedingten *grant*-Kürzungen aktuelle Verteilungsschlüssel wurde durch den *Welfare Reform Extension Act of 2003*[662] fixiert; die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel (bis FY 2008 USD 16.566.542.000.-[663]) werden auch zukünftig nach diesem Schlüssel verteilt.[664] Relativ ist die Festschreibung, weil eine Anpassung der S*tate Family Assitsance Grants* möglich war und teilweise noch ist:

Zum einen konnten sich die Staaten durch eine im Vergleich zu anderen Staaten besonders gute *Performance* bis zum FY 2005 in verschiedenen Zielgrößen für Boni qualifizieren, zum anderen ist eine Anpassung der jährlichen *grants* an das Bevölkerungswachstum in einem Bundesstaat möglich. Darüber hinaus kommen auch Kürzungen der

659 42 USC 670-679b.

660 Siehe für die hier betrachteten Bundesstaaten: Kalifornien – 2003 TANF State Plan (http://www.dss.cahwnet.gov/pdf/2003stplan.pdf) [zuletzt abgerufen am 17.September 2005] und 2003 TANF State Plan Certification (http://www.dss.cahwnet.gov/pdf/2003spcert.pdf) [zuletzt abgerufen am 17.September 2005]; Wisconsin – Wisconsin TANF State Plan, FFY 2004-FFY 2005 (http://www.dwd.state.wi.us/dws/tanf/pdf/tanf_plan-jan_amend.pdf) [zuletzt abgerufen am 21. Oktober 2005]; West Virgina – State of West Virginia – State Plan for Temporary Assistance for Needy Families (http://www.wvdhhr.org/bcf/familiy_assistance/documents/ stateplan_2003.pdf) [zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2005).

661 Zum Nachfolgenden § 403(a)(1)(B) PRWORA.

662 P.L. 108-40, § 3(a)(2).

663 42 USC 603(a)(1)(C).

664 Vgl. zur TANF-Finanzierung *Levin-Epstein*, Geo. J. on Poverty L & Pol'y 1997, S. 325: „The TANF block grant is a frozen or near-frozen funding stream." sowie *Greenberg/Savner*, Detailed Summary, S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

jährlichen *State Family Assistance Grants* (durch Sanktionen) in Betracht. Ihre *State Family Assistance Grants* nach 42 USC 603(a) dürfen die Bundesstaaten in jeder Weise verwenden, die vernünftig kalkuliert ist, um die oben angeführten Programmziele zu erreichen; ausdrücklich genannt ist auch die Zahlung von Beihilfen zu den Klimatisierungskosten an Familien mit geringem Einkommen.[665]

Grundsätzlich dürfen die Bundesstaaten maximal 15 Prozent ihres SFAG-Betrages zur Deckung von Verwaltungskosten ihres staatlichen TANF-Programms verwenden (42 USC 604 (b)(1)). Bis zu dreißig Prozent des Zuschusses darf jeder Bundesstaat für Kinderbetreuungsprogramme – entweder nach Teil D des Kapitels oder gemäß 42 USC 9858 (*The Child Care and Development Block Grant Act of 1990)* verausgaben, wobei allerdings die Bundesstaaten seit 2001 für ihre Programme nach Teil D höchstens 4,25 Prozent ihres *State Family Assistance Grant* verwenden dürfen.[666]

Ausdrücklich werden die Bundesstaaten ermächtigt, ihre *grants* für 1) die Durchführung eines so genannten *Employment Placement*-Programms, 2) die Implementierung eines elektronischen Leistungstransfersystems (*Electronic Benefit Transfer* - EBT) und 3) die Förderung so genannter *Individual Development Accounts* (IDA) zu verwenden.

1) Employment Placement Program
Hinter *Employment Placement Program* verbirgt sich nicht mehr als die reguläre Arbeitsvermittlung für Leistungsempfänger unter dem staatlichen TANF Programm; die Arbeitsvermittlung kann entweder durch zertifizierte öffentliche oder private Anbieter erfolgen. Möglich sind sowohl Direktzahlungen an einen Anbieter als auch der Aufbau eines Gutschein(*voucher*-)systems.

2) Electronic Benefit Transfer System
Die Einführung eines EBT-Systems soll die Verwaltungskosten in den Bundesstaaten senken und die Effizienz des Programms steigern. In 7 USC 2016 (i)(1)(A)(B) waren die Bundesstaaten zum Aufbau eines EBT-Systems für die Durchführung des *Food Stamp*-Programms bis spätestens Oktober 2002 aufgefordert; zwischenzeitlich ist ein solches System in allen Bundesstaaten unter vollständiger Kostentragung der Bundesregierung eingerichtet worden. Die hier dargestellte Regelung betrifft folglich nur die Ausweitungskosten der bestehenden EBT-Systeme.

3) Individual Development Accounts
Das Instrument der individuellen Entwicklungskonten ist unter dem Gesichtspunkt der Eingliederung/ Wiedereingliederung und der „Sicherung" von Wiedereingliederungen (erfolgreiche Wiedereingliederung) von Interesse. Zu verschiedenen Zwecken dürfen die Bundesstaaten IDAs zugunsten der Leistungsempfänger ihrer TANF-Programme zulassen, d.h. Guthaben auf einem IDA vom *Assets Test* ausnehmen, und fördern: a) zur Finanzierung einer weiterführenden Schulbildung, b) für den Erwerbs eines Wohngrundstückes und c) zur Finanzierung einer Geschäftsidee. Auf ein IDA kann ein TANF-Leistunsgsbezieher z.B. seine *Earned Income Tax Credit*-Zahlungen "anlegen".

665 "604. Use of grants (a) General rules – Subject to this part, a State to which a grant is made under section 603 of this title may use the grant-- (1) in any manner that is reasonably calculated to accomplish the purpose of this part, including to provide low income households with assistance in meeting home heating and cooling costs; or (2) in any manner that the State was authorized to use amounts received under part A or F of this subchapter, as such parts were in effect on September 30, 1995, or (at the option of the State) August 21, 1996.".

666 42 USC 604(d)(1) und (2).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gemäß 42 USC 604 (c) dürfen die Bundesstaaten Familien, die aus einem anderen Bundesstaat immigriert sind und sich im Ziel-Bundesstaat noch keine zwölf Monate aufhalten, nach den Regelungen behandeln, die im Herkunftsbundesstaat anwendbar sind, das gilt insbesondere auch für die Leistungsbemessung. Diese bundesrechtliche Ermächtigung ist jedoch nicht mit dem unter der *U.S. Constitution* geschützten *Right to Travel* vereinbar.[667]

1.3.2.1.1.2. Anpassung der State Family Assistance Grants an die Bevölkerungsentwicklung

§ 403 (a)(3) PRWORA sieht ergänzende *grants* zum Ausgleich eines überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums vor. Ein Staat qualifiziert sich für einen solchen zusätzlichen *grant* in einem Haushaltsjahr gemäß § 403 (b)(C) PRWORA, wenn die staatlichen Ausgaben pro „arme Person" im jeweiligen Bundesstaat im direkt vorausgehenden Haushaltsjahr den nationalen Durchschnitt der Leistungen pro „arme Person" unterschreiten und die Bevölkerungswachstumsrate in einem solchen Bundesstaat über dem Durchschnitt der Zuwachsraten aller anderen Bundesstaaten liegt. Allerdings muss sich dieser Bundesstaat schon erstmalig im Haushaltsjahr 1997 für einen solchen Bevölkerungswachstumszuschuss qualifiziert haben, um in den nachfolgenden Jahren überhaupt in den Genuss solcher *Supplemental Grants* (SG) zu kommen.

Ein SG betrug für das Haushaltsjahr 1998 2,5 Prozent des Bemessungsbetrages für den regulären SFAG im FY 1994. Für alle folgenden Haushaltsjahre[668] beträgt ein SG die Summe des *Supplemental Grant*, der im vorausgehenden Haushaltsjahr an einen Bundesstaat zu zahlen war zuzüglich 2,5 Prozent des Bemessungsbetrages für den gewöhnlichen SFAG im Haushaltsjahr 1994. Nach Unterabschnitt (iii) der Vorschrift werden auch Staaten als auf die Zahlung eines SG anspruchsberechtigt behandelt, deren Wohlfahrtsausgaben pro „arme Person" im Haushaltsjahr 1994 weniger als 35 Prozent des nationales Durchschnitts der Wohlfahrtsausgaben pro „arme Person" beträgt oder deren Bevölkerungszahl zwischen dem 1. April 1990 bis zum 1. Juli 1994 um mehr als 20 Prozent zugenommen hat.

667 Siehe *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489 (1999).

668 Ursprünglich waren die Haushaltsjahre 1999, 2000 und 2001 genannt; durch den *Welfare Reform Extension Act of 2003* vom 30. Juni 2003 (P.L. 108-40), den *TANF and Related Programs Continuation Act of 2004* vom 30. Juni 2004 (P.L. 108-262), den *TANF Extension Act of 2005* vom 1. Juli 2005 (P.L. 109-19) und schließlich den *TANF Emergency Response and Recovery Act of 2005* vom 15. September 2005 (P.L. 109-68) wurde das gesamte TANF-Programm, sprich die Gewährung von *Grants* an die Bundesstaaten, jeweils um ein Haushaltsjahr verlängert. Seither wurden auch der Gesetzesentwurf des Präsidenten zur Reform des TANF-Programms (108-H.R. 4 – *Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act of 2003* sowie der Senatsentwurf (*Personal Responsibility and Development for Everyone Act or PRIDE Act* 109-S. 667) im Kongress diskutiert bis das TANF-Programm schließlich durch den *Deficit Reduction Act of 2005* (P.L. 109-171) bis 2010 verlängert wurde.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Insgesamt stehen zur Zahlung von *Supplemental Grants* USD 319 Mio. jährlich bis 2008 zur Verfügung[669]; reichen die zugewiesenen Mittel nicht hin, so wird eine anteilsmäßig gekürzt.

1.3.2.1.1.3. Zielerreichungs- und Performance-Boni

Wie bereits erwähnt, hatten die Bundesstaaten bis zum FY 2005 die Möglichkeit, sich für verschiedene zusätzliche Bundeszuschüsse (Boni) zu qualifizieren und damit die ihnen zur Verfügung stehenden Bundeszuschüsse auszuweiten. Hierbei handelte es sich um so genannte *Perfomance*-Boni.

Zunächst schrieb § 603(a)(2) SSA a.F. eine besondere Bonifikation für diejenigen Staaten vor, denen es am besten gelungen war, die Zahl der nicht-ehelichen Geburten zu senken (*Bonus to Reward Decrease in Illegitimacy*). Anspruchsberechtigt waren Bundesstaaten, für die der SOHHS feststellte, dass die Zahl der nicht-ehelichen Geburten im Bundesstaat im unmittelbar vorausliegenden Zweijahreszeitraum im Vergleich zum vorhergehenden Zweijahreszeitraum absolut zurückgegangen war und das Ausmaß des Rückgangs nicht von fünf oder mehr Bundesstaaten übertroffen wurde; ferner durfte die Abtreibungsquote im Bundesstaat im laufenden Haushaltsjahr nicht über der des Haushaltsjahres 1995 liegen. Änderungen in statistischen Verfahren sollten keine Berücksichtigung finden.

Der Gesamtbetrag der Bonifikation pro Bonusjahr betrug USD 200 Mio., wenn fünf Staaten die Anspruchsvoraussetzungen erfüllten bzw. USD 250 Mio., wenn sich weniger als fünf Bundesstaaten für einen solchen Bonus qualifizierten.

Bundesstaaten, die bestimmte Leistungsschwellenwerte (*Performance Threshold*s) erreichten (so genannte *High Performing States*), hatten Anspruch auf einen Leistungsbonus (*Bonus to Reward High Performance States*) gemäß § 603 (a)(4) SSA a.F. Die Vorschrift beauftragte den SOHHS, in Abstimmung mit der *National Governors´ Association* und der *American Public Welfare Association* ein Verfahren (eine Formel – *Formula*) zur Bewertung der *Performance* der staatlichen TANF-Programme zu erarbeiten und bis spätestens 22. August 1997 vorzulegen. Am 17. März 1998 veröffentlichte das DHHS zunächst ein Bewertungsverfahren für das Bonusjahr 1999;[670] die gefundenen Kriterien wurden in der Folgezeit mehrfach überarbeitet und lagen in ihrer seit 30. August 2000 gültigen Fassung[671] der Bewertung der Leistung der bundesstaatlichen Programme ab dem FY 2002, also auch im Haushaltsjahr 2005, zu Grunde.

669 *OFA*, Fact Sheet – Welfare Reform: Defecit Reduction Act of 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/drafact.htm (zuletzt abgerufen am 22. November 2007).

670 TANF-ACF-PI-98-5 vom 13. August 1998; TANF-ACF-PI-1-03 vom 7. März 2001.

671 §§ 270.1 ff des 45. Titels (*Public Welfare*) des CFR, Untertitel B – Regelungen im Bezug auf die öffentliche Wohlfahrt (Regulations relating to public welfare), Kapitel II – Office of Family Assistance (Assistance Programs), Administration for Children and Families, Department of Health and Human Services, Teil 270 – High Performance Bonus Awards.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Zuerkennung von Bonis fand demnach in drei verschiedenen Bereichen (Beschäftigungserfolge, Arbeitsförderung und Selbstbestimmungsförderung sowie Familienstabilität) statt; insgesamt kamen zehn Bewertungsmaßstäbe zur Anwendung. Vier davon in der ersten Kategorie: diese waren a) die Eingliederungsquote von Leistungsempfängern, b) der Erfolg in der Arbeitsmarktbeteiligung (s*uccess in the work force rate*), c) die prozentuale Zunahme der Eingliederung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt und d) das prozentuale Wachstum der Arbeitsquote im Bundesstaat (45 CFR 270.4 (b) a.F.). Der zweiten Kategorie waren fünf *measures* zugeordnet: 1. der Prozentsatz der arbeitenden Haushalte mit Kindern und geringem Einkommen, die *Food Stamp*-Leistungen erhalten, an der Gesamtzahl der arbeitenden Haushalte mit Kindern und geringem Einkommen im jeweiligen Staat[672]; 2. die Entwicklung der vorstehend genannten Größe im Jahresvergleich beginnend mit dem Vergleich der Haushaltsjahre 2001/ 2002; 3. der Anteil der Personen, die einmal TANF-Leistungen empfangen haben und gleichzeitig Zugang zu *Medicaid* oder SCHIP hatten, das TANF-Programm in einem Haushaltsjahr verlassen haben und noch im vierten Monat nach der Beendigung des Bezuges von TANF-Leistungen *Medicaid* bzw. *SCHIP* Leistungen zu empfangen berechtigt waren, an allen Personen, die das TANF Programm im entsprechenden FY verlassen haben und auch im vierten Monat nach dem Ausscheiden aus dem TANF-Leistungsbezug keine TANF-Leistungen bezogen[673]; 4. die Entwicklung der vorgenannten Größe im Jahresvergleich und 5. die so genannte *Child Care Subsidy Measure* (CCSM).

Die CCSM sollte abbilden helfen, wie zielgerichtet die Kinderbetreuung im einem staatlichen TANF-Programm organisiert ist. Maßstäbe waren die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen und die „Erschwinglichkeit" solcher Plätze für die Zielgruppe der TANF-Leistungsempfänger. Diese Abbildung wurde mit einer ziemlich komplizierten Berechnungsformel versucht, in die das Verhältnis der verfügbaren Kinderbetreuungsplätze im jeweiligen Bundesstaat gemessen an der Zahl der Kinder, welche die nach Bundesrecht gerade noch zulässigen Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen aus dem *Child Care and Development Fund* erfüllten; ebenso Eingang in die Berechnung fanden die Kostenbeteiligung der Eltern[674] und die Qualität der Betreuungsleistungen[675].

672 Dies sind Haushalte mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren, die über ein Einkommen von weniger als 130 Prozent der staatlichen Armutsgrenze verfügen und mindestens die Hälfte eines Jahresmindestlohnes des jeweiligen Bundesstaates an Erwerbseinkommen aufweisen (45 CFR § 270.4(c)(1)).

673 Ratio dieses Boni war es, den Verlust des Krankenversicherungsschutzes unter *Medicaid* als starkes *Disincentive* für eine den Bezug von TANF-Leistungen beendende Arbeitsaufnahme für die Bundesstaaten möglichst unattraktiv zu machen. Vgl. hierzu *Weil/Holahan*, Health Insurance, Welfare, and Work, S. 143 ff.

674 Die Erschwinglichkeit der Kinderbetreuung wurde wie folgt bemessen: Es wurden die Kostenbeteiligung der Eltern und das Familieneinkommen ins Verhältnis gesetzt; der Anteil der Selbstbeteiligung wurde für vier Gruppen von Familien gesondert ermittelt: 1. Für Familien, die weniger als die für eine Familie mit drei Personen gültige bundesrechtlichen Armutsgrenze verdienten, 2. Familien, die mindestens 100 Prozent, aber weniger als 125 Prozent der FPL verdienten, 3. Familien, die mehr als 125 Prozent, aber weniger als 150 Prozent der Armutsgrenze verdienten und 4.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der dritten Kategorie war folglich nur eine Messzahl, nämlich die *Family Formation and Stability Measure*, zugeordnet. Diese beinhaltete ab dem FY 2002 den jährlichen Zuwachs der Kinder, die in jedem Staat in so genannten *married couple families* lebten.

Insgesamt standen für jedes Bonusjahr USD 200 Mio. für Bonuszahlungen an die Bundesstaaten zur Verfügung.[676] Auf den einzelnen Bonus-Bundesstaat konnten in jedem Bonusjahr nur Boni in Höhe von maximal 5 Prozent seines gesamten *State Family Assistance Grant* entfallen.[677]

Mit dem DRA 2005 wurden diese Performance Boni gestrichen und Mittel zur Förderung von „healthy marriage and responsible fatherhood" in Höhe von USD 150 Mio. pro FY bis 2010 bereitgestellt, über deren Verteilung nun allein der SOHHS entscheidet.[678]

1.3.2.1.2. Contingency Fund

Durch § 403(b) PRWORA wurde ein Fonds für unvorhergesehene Ausgaben oder kurz „Rezessionsfonds" – *Contingency Fund for State Welfare Programs* – etabliert, der bedürftigen Bundesstaaten in finanzierungsfähigen Monaten (*eligible month*) für Entnahmen zur Verfügung steht.[679] Der Fonds hat insgesamt ein Volumen von USD 2 Mrd.

Anspruchsberechtigt sind bedürftige Bundesstaaten („needy States"): bedürftig ist ein Bundesstaat, wenn a) die durchschnittliche saisonal bereinigte Arbeitslosenquote für die letzten drei Monate bei 6,5 Prozent oder mehr lag, 2) die saisonal bereinigten Arbeitslosenzahlen eines Drei-Monats-Zeitraums mindestens 110 Prozent eines oder beider Durchschnittswerte(s) für die übereinstimmenden drei Monate liegt, die in den unmittelbar vorausgegangenen beiden Kalenderjahren zu Ende gegangen sind oder 3) nach Feststellung des U.S. Landwirtschaftsministers[680] die durchschnittliche Anzahl an Personen, die während eines soeben beendeten Drei-Monats-Zeitraums am *Food Stamp*-Programm teilnahmen (=Leistungsempfänger), mindestens 10 Prozent über dem Mo-

---

Familien, die mehr als 150 Prozent, aber weniger als 175 Prozent der FPL verdienten. Ferner wurde das Verhältnis berechnet, in dem die Anzahl der Kinder, die nach den staatlichen Anspruchsvoraussetzungen Kinderbetreuungsleistungen beanspruchen konnten, und der Kinder stand, die nach den bundesrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen Leistungen der Kinderbetreuung beanspruchen konnten.

675 Zur Bestimmung der Qualitätskomponente wurden die durch den jeweiligen Staat aufgewandten Preise für die Kinderbetreuung je Kind mit den Marktpreisen in Vergleich gesetzt.

676 45 CFR 270.3 (a).

677 45 CFR 270.3 (b); im Bonusjahr 2005 konnten sich insgesamt 42 TANF-Jurisdiktionen für einen HPB qualifizieren; Kalifornien erhielt für das Leistungsjahr 2004 Boni in den Leistungskategorien Kinderbetreuung (USD 8,1 Mio.) und Familienbildung und -stabilität (USD 4,8 Mio.), einen Bonus erhielten je West Virginia in der Kategorie Familienbildung und -stabilität (USD 141.656) und Wisconsin in der Kategorie Erfolg am Arbeitsmarkt (USD 6.4 Mio.). Datenquelle: *OFA*, High Performance Bonus Awards, Performance Year 2004, Table 1, veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/HPB/2004/table01.htm (zuletzt abgerufen am 20. Oktober 2005).

678 42 USC 603 (a)(2).

679 Siehe 45 CFR 264.70.

680 Die Feststellung – d.h. Verfahren, Datenbasis etc. – steht im Ermessen des SOA.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

natsdurchschnitt desselben Dreimonatszeitraums im FY 1994 oder im FY 1995[681] liegen.

Darüber hinaus müssen Bundesstaaten, die Mittel aus dem *Contingency Fund* erhalten, ihr *Maintenance of Effort* (MOE) *Requirement* erfüllen.[682]

Die monatliche Zahlung an einen Bundesstaat darf ein Zwölftel von 20 Prozent des *State Family Assistance Grant* dieses Staates nicht übersteigen. Ehemals bedürftige Bundesstaaten haben innerhalb eines Jahres nach dem Ende des ersten Dreimonatszeitraums, in denen kein Bedürftigkeitsmerkmal mehr vorliegt, die empfangenen Gelder zurückzuzahlen, insoweit die gesamten Zahlungen aus dem Notfallfonds in einem FY bestimmte historische Werte oder Bemessungen überschreiten;[683] ist dementsprechend eine Rückzahlung zu leisten, so ist der ermittelte Betrag um einen Anpassungsbetrag auf den effektiven Rückzahlungsbetrag zu erhöhen.[684]

1.3.2.1.3. Emergency Fund

§ 2101 Division B ARRA etabliert einen temporären *Emergency Contingency Fund for State Temporary Assistance for Needy Families Programs* mit einem Volumen von USD 5 Mrd., der allen Bundesstaaten in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 zum Abruf von *Grants* (a. Grants related to caseload increases[685], b. Grants related to increased expenditures for non-recurrent short term benefits[686], c. related to increased expenditures for subsidized employment[687]) unter den nachfolgend dargetsellten Voraussetzungen offen steht.

Die Zuschüsse aus dem Notfallfonds sind pro Bundesstaat insgesamt, d.h. für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 zusammen, auf 50 Prozent des regulären SFAG begrenzt[688].

Voraussetzung für einen Zuschuss wegen des Anstiges der Fallzahlen ist zum einen ein entsprechender an den SoHHS zu richtender Antrag des Bundesstaates. Zum anderen muss die durchschnittliche TANF-Fallzahl des antragstellenden Bundesstaates in einem Quartals über der des Verleichsquartals (gleiches Quartal in 2007 oder 2008, je nach dem, in welchem Jahr die Fallzahl geringer war) liegen. Der Zuschuss beträgt 80 Prozent der aus dem Fallzahlanstieg resultierenden Mehrausgaben für die TANF-Leistungen des Staates im jeweiligen Quartal.

---

681 Hierbei ist zu unterstellen, dass die 1996er *Amendments* durch den PRWORA schon im FY 1994/1995 Geltung hatten (42 USC §603(b)(5)(B)(i)).

682 45 CFR 264.72 (a).

683 42 USC § 603(b)(6)(A) und (B).

684 42 USC 603(b)(6)(C).

685 42 USC 603(c)(3)(A).

686 42 USC 603(c)(3)(B).

687 42 USC 603(c)(3)(C).

688 Für Kalifornien bis zu USD 1.829.937.521,00, für WV USD 55.088.155,00 und für WI USD 157.249.677,00; vgl. *DHHS*, TANF State Family Assistance Grants and Maximum Emergency Fund Eligibility as of 10/1/2008, veröffentlicht im Internet unter http://transparency.cit.nih.gov/RecoveryGrants/grant.cfm?grant=FamilyAssistance (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zu nicht wiederkehrenden kurzzeitigen TANF-Leistungen erhalten Bundesstaaten auf Antrag einen Zuschuss in Höhe von bis zu 80% ihrer Mehrausgaben, wenn die Ausgaben für solche Leistungen in einem Quartal die des gleichen Quartals im Jahr 2007 bzw. 2008 (je nach dem, in welchem Jahr die Ausgaben geringer waren) übersteigen.

Gleiches gilt auch für den Zuschuss zu den Ausgaben für TANF-geförderte Beschäftigung; auch hier können Staaten einen Zuschuss in Höhe von bis zu 80 Prozent ihrer Quartals-Mehrausgaben im Vergleich zu dem gleichen Quartal im Jahr 2007 bzw. 2008 beantragen.

1.3.2.1.4. Weitere bundesrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der staatlichen TANF-Programme

Neben den Voraussetzungen zur Qualifizierung für einen *State Family Assistance Grant* haben die Bundesstaaten weitere Anforderungen des Bundesrechts zu erfüllen, um nicht Kürzungen ihrer *grants* befürchten zu müssen; hierbei können unterschieden werden das sanktionsbewehrte Nichterreichen von Ziel- und Gestaltungsvorgaben in Form von Verwendungsverboten oder -beschränkungen für die Bundesmittel sowie einfache Gestaltungsgebote. Erstere können sich im weitesten Sinne auch auf die Ausgestaltung der staatlichen TANF-Programme auswirken, da die Bundesstaaten an einer Ausschöpfung der ihnen angebotenen Bundesmittel interessiert sind, um die Belastung des Staatshaushaltes so gering wie möglich zu halten.

Durch § 2103 Division B ARRA ist klargestellt worden, dass Bundesstaaten nicht vollständig aufgebrauchte SFAG-Mittel ohne zeitliche Einschränkungen in den Folgejahren den Programmvorgaben gemäß verwenden dürfen.

1.3.2.1.4.1. Zielvorgaben

42 USC § 607(a) beinhaltet die *Minimum State Mandatory Work Requirements*.[689] Sie sind für alle TANF-Familien[690] geringer als für jene mit zwei Elternteilen.[691] Die Vorschrift verpflichtet die Bundesstaaten, die einen SFAG erhalten, sicherzustellen, dass in jedem FY ein Mindestprozentsatz der staatlichen TANF-Familien „engaged in work" ist, d.h. in einem bestimmten Umfang an anrechenbaren (countable) Arbeitsaktivitäten teilnimmt.

689 Diese an die Bundesstaaten gerichteten *Mandatory Work Requirements* schreiben vor, welcher Anteil der TANF-Leistungsempfängerfamilien in den Bundesstaaten an Arbeitsaktivitäten beteiligt sein muss.

690 42 USC 607(a)(1).

691 42 USC 607(a)(2).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Haushaltsjahr	Vorgabe für alle TANF- Familien	Vorgabe für TANF-Familien mit zwei Elternteilen
1997	25 Prozent	75 Prozent
1998	30 Prozent	75 Prozent
1999	35 Prozent	90 Prozent
2000	40 Prozent	90 Prozent
2001	45 Prozent	90 Prozent
Seit 2002	50 Prozent	90 Prozent

Tabelle 3: Work Participation Rate Requirements for States

Die *Minimum State Work Participation Rate* verringert sich gemäß 42 USC 607 (a)(3) entsprechend der Fallzahlreduktion in einem Bundesstaat (so genannter *Caseload Reduction Credit*). Dabei dürfen nur die geschlossenen TANF-Fälle Beachtung finden, deren Schließung weder durch den PRWORA vorgeschrieben ist, noch aus Änderungen der Leistungsvoraussetzungen im jeweiligen Bundesstaat resultiert.[692] Bis zur Reautorisierung des TANF-Programms durch den DRA 2005[693] war 1995 als Basisjahr zur Berechnung des *Caseload Reduction Credit* bestimmt, was zur Folge hatte, dass der anrechenbare *Credit* im FY 2004 durchschnittlich 51,2 Prozent für alle TANF-Familien und 87,5 Prozent für TANF-Familien mit zwei Elternteilen betrug.[694] Gemäß § 7102 DRA 2005 wird der *Caseload Reduction Credit* ab dem FY 2006 auf Basis des FY 2005 berechnet.[695]

Um die Vergleichbarkeit der staatlichen *Work Participation Rates* herzustellen, ermächtigt der DRA das DHHS zur Aufsicht über die Bundesstaaten,[696] in deren Rahmen nun detailliert a) die staatliche Meldung der *Work Participation Information* und b) die berücksichtigungsfähigen Arbeitsaktivitäten geregelt sind.[697] Als „engaged in Work" gelten nur die TANF-Leistungsempfänger, die eine bestimmte Mindeststundenzahl in der Woche an (einer) näher beschriebenen Arbeitsaktivität(en) teilnehmen:[698]

692 42 CFR 261.42(a).

693 P.L. 109-171; 120 Stat 4, 136.

694 Sprich eine negative *Minimum Participation Rate* in Höhe von 1,2 Prozent für alle TANF-Familien; *DHHS*, Memorandum No. TANF-ACF-IM-2006-1 vom 13. Januar 2006, veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov//programs/ofa/particip/2004/IM04RATE.htm (zuletzt abgerufen am 3. April 2006).

695 42 CFR 261.21.

696 § 7102 DRA 2005 = 42 USC 607(b)(3).

697 42 CFR 261.60 ff; danach müssen die Bundesstaaten dem SOHHS zur Zertifizierung einen *State Work verification Plan zur* übermitteln, der u.a. für jede zu berücksichtigende (*countable*) *work activity* eine Beschreibung enthält, die nachweist, dass die Aktivität der Definition in 42 USC 607 (d) i.V.m. 42 CFR 261.2 entspricht.

698 42 USC § 607(c).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Haushaltsjahr	Stundenzahlvorgabe für alle Familien	Stundenzahlvorgabe für Familien mit zwei Elternteilen
1997	20	35/ 55*
1998	20	35/ 55*
1999	25	35/ 55*
Seit 2000	30	35/ 55*

Tabelle 4: TANF - Individual work participation requirements

* = Familie erhält *federally funded child care assistance* und kein Elternteil ist *disabled* oder sorgt für ein *severely disabled child*.

Arbeitsaktivitäten sind a) eine reguläre Beschäftigung (*unsubsidized employment*), b) geförderte private Beschäftigung (*subsidized private sector employment*), c) so genannte „Arbeitserfahrungen" (*work experience*), d) alle *on-the-job* Trainingsmaßnahmen, e) in begrenztem Maße Aktivitäten der Arbeitssuche und Hilfsmaßnahmen zur Vorbereitung einer Arbeitsaufnahme, f) Gemeindedienste (*Community Service Programs*), g) Maßnahmen zur Berufsausbildung, h) Maßnahmen zur Vermittlung von Arbeitsqualifikationen im direkten Zusammenhang mit einer Beschäftigung, i) allgemein bildende Maßnahmen, die im direkten Zusammenhang mit einer anvisierten Beschäftigung stehen, j) ein zufrieden stellender Besuch weiterführender Schulen sowie k) die Erbringung von Kinderbetreuungsdiensten, jedoch nur für diejenigen Leistungsempfänger, die bereits in Gemeindediensten (f)) tätig sind.[699]

Ein *work eligible individual*[700] (i.d.R. erwachsener TANF-Leistungsempfänger) darf nur auf die o.g. *state work requirements* angerechnet werden, wenn es mindestens 20 (*all families*)/ 30 oder 50[701] (Familien mit zwei *work eligible parents*) Stunden in der Woche an einer der genannten neun Arbeitsaktivitäten (a-i) teilnimmt.[702] Die darüber hinausgehenden 10 bzw. 5 Stunden können auch in anderen Arbeitsaktivitäten geleistet werden.

Die unter e) aufgeführten Aktivitäten der Arbeitssuche können normalerweise für maximal sechs Wochen als Arbeitsaktivität Berücksichtigung finden; ausnahmsweise verlängert sich diese Frist auf 12 Wochen, vorausgesetzt die Arbeitslosigkeit im betreffenden Bundesstaat liegt mindestens 50 % über dem Bundesdurchschnitt oder der Bundesstaat ist ein *needy State* gemäß 42 USC §603 (b)(6). In keinem Fall jedoch werden

699 42 USC 607 (d).

700 So die neue „Sprachregelung" in 42 CFR 261.2 (n)(1):"*Work-eligible individual* means an adult (or minor child head-of-household) receiving assistance under TANF or separate State program or a non-recipient parent living with a child receiving such assistance unless the parent is: (i) A minor parent and not the head-of-household; (ii) An alien who is ineligible to receive assistance due to his or her immigration status; or (iii) At State option on a case-by-case basis, a recipient of Supplemental Security Income (SSI) benefits.".

701 Beide *work eligible individuals* zusammen.

702 42 USC 607 (c)(1)(A) und (B) i.V.m. 42 CFR 261.31 und 32.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Maßnahmen der Arbeitssuche konsekutiv für mehr als vier Wochen als Arbeitsaktivität berücksichtigt. [703]

Erfüllt ein Bundesstaat seine Arbeitsbeteiligungsquote, so reduziert sich sein *MOE-requirement* von 80 auf 75 Prozent.

1.3.2.1.4.2. Bundesrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der staatlichen TANF-Gesetze

Teil A des Unterkapitels IV des SSA enthält im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die SFAG neben den soeben dargestellten „weichen" Qualifikationsanforderungen auch „harte" Verwendungsverbote für die Bundeszuschüsse sowie einige Gestaltungsgebote, welche die Bundesstaaten unter bestimmten Voraussetzungen umzusetzen haben.

1.3.2.1.4.3. Verwendungsverbote

Die TANF-*grants* dürfen ausschließlich zur Zahlung von Sozialhilfeleistungen an Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind, das in demselben Haushalt lebt, verwendet werden.

TANF-*grants* dürfen nicht für die Zahlung von Unterstützungsleistungen an Familien verwendet werden, denen eine erwachsene Person angehört, die bereits TANF- Leistungen für insgesamt 60 Monate (so genanntes *Federal Lifetime Time Limit*), sei es zusammenhängend oder konsekutiv, erhalten hat (42 USC 608(a)(7)(A)). Diese Regelung verstößt grundsätzlich nicht gegen die *Due-Process-Clause* des fünften Amd. der *U.S. Constitution*, da und solange auf die staatliche TANF-Leistungen kein Rechtsanspruch (*entitlement*) besteht. Die Bundesstaaten dürfen auch kürzere Zeitlimits[704] für ihr TANF-Programm vorsehen.

Bei der Berechnung der Bezugsmonate sind die Zeiten des Leistungsempfangs als Minderjähriger und als Nichthaushaltsvorsteher bzw. Ehegattin/ Ehegatte eines Haushaltsvorstehers nicht zu berücksichtigen. Einige Staaten zahlen TANF-Leistungen auch nach dem Erreichen der maximalen Bezugsdauer an die minderjährigen Kinder oder das andere Elternteil, falls dieses noch nicht das Zeitlimit von 60 Monaten erreicht hat, über gesonderte MOE finanzierte staatliche Leistungsprogramme (*Separate State Programs*) weiter. § 408(a)(7)(C) PRWORA beinhaltet eine Härtefallklausel, die die Bundesstaaten ermächtigt, Leistungen auch über die maximale Bezugsdauer hinaus zahlen zu können. Die Definition der Härtefälle obliegt weitestgehend den Einzelstaaten; das Bundesrecht schreibt jedoch vor, dass Familien, zu denen Personen zählen, die Opfer bestimmter extremer Grausamkeiten[705] geworden sind, als Härtefälle zu behandeln sind.

---

703 42 USC 607 (c)(2)(i).

704 Für eine Übersicht über die zum Teil kürzeren *State Lifetime Time Limits* siehe *Rowe/Versteeg*, Welfare Rules Databook, Table IV.C.1 auf S. 130 f.

705 „[B]attered or subjected to extreme cruelty" sind nach 42 USC § 608(a)(7)(C)(iii) Personen, die a) Opfer körperlicher Gewalt geworden sind und dadurch dauerhaft verletzt/ geschädigt sind, b)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Zahl der Härtefälle unter einem staatlichen TANF-Programm darf insgesamt maximal 20 Prozent aller staatlichen TANF-Familien umfassen, die – nach Wahl des jeweiligen Bundesstaates – im laufenden oder im unmittelbar vorausgehenden FY TANF-Leistungen erhalten (haben).

Die Zeitbeschränkung der TANF-Leistungen ist nicht so auszulegen, dass irgendein Bundesstaat zur Leistungserbringung bis zum Zeitablauf verpflichtet ist (42 USC 608(a)(7)(E). Den Bundesstaaten bleibt es ferner vorbehalten, Familien, die wegen Zeitablaufs keine TANF-Leistungen mehr erhalten dürfen und keine Härtefälle darstellen, Leistungen aus anderen nicht durch Bundesmittel unterstützte Programme zukommen zu lassen.

Seit 22. August 1997 müssen die Bundesstaaten von jedem Elternteil bzw. jeder Aufsichtsperson gemeinnützige Tätigkeiten einfordern, sobald die Leistungsempfänger TANF-Leistungen für zwei Monate erhalten haben und weder von den Arbeitspflichten ausgenommen sind, noch an Arbeitsaktivitäten im Sinne des 42 USC 607(c) teilnehmen. Über den Umfang der gemeinnützigen Arbeit kann der jeweilige Bundesstaat entscheiden.

Die Bundesstaaten dürfen ihre *State Family Assistance Grants* nicht für Leistungen an *teenage parents*[706] verwenden, die keinen *High-School*-Abschluss[707] oder einen vergleichbaren Schulabschluss vorweisen können, wenn diese nicht zufrieden stellend an Bildungsmaßnahmen zur Erreichung des *High-School*-Abschlusses, eines Äquivalents oder an einer anderen durch den Bundesstaat anerkannten Bildungsmaßnahme teilnehmen.

TANF-Leistungen an minderjährige Eltern dürfen zudem grundsätzlich nur gezahlt werden, wenn diese in einem von Erwachsenen beaufsichtigten Wohnumfeld leben. Ein solches kann die Wohnung der eigenen Eltern, eines gesetzlichen Vormunds oder erwachsener Verwandter sein, oder aber ein so genanntes *Second Chance Home*.[708]

---

als abhängige Kinder sexuell missbraucht worden sind, c) die als verwandte Aufsichtsperson eines abhängigen Kindes zu sexuellen Handlungen gezwungen worden sind, d) Opfer einer Drohung oder eines Versuches körperlichen oder sexuellen Missbrauchs geworden sind, e) Opfer seelischer Misshandlung oder f) Vernachlässigung und Vorenthaltung medizinischer Versorgung geworden sind.

706 *Teenage Parents* sind alle Eltern, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht verheiratet sind und ein Kind haben, das mindestens 12 Wochen alt ist und sich in der Pflege der Eltern befindet.

707 Zum Aufbau des U.S.-amerikanischen Schulsystems siehe *Janoski*, The Political Economy of Unemployment, S. 122 ff.

708 Erfüllen die *Teenage Parents* bestimmte Voraussetzungen, so kommt ausnahmsweise eine Unterbringung in einem so genannten *Second Chance Home* in Betracht. *Second Chance Homes* sind beaufsichtigte Wohnumgebungen, in denen von *Teenage Parents* verlangt wird, sich *Parenting Skills* in Kursen zur Kindererziehung, Haushaltsführung, und/oder Gesundheits- und Ernährungskunde an zu eignen. Vermittlung von Kenntnissen stattfindet, die auf eine langfristige ökonomische Unabhängigkeit und das Wohlergehen der Kinder hinwirken.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit den TANF-*grants* der Bundesregierung dürfen die Bundesstaaten keine medizinischen Leistungen, weder Behandlungen noch Arznei- oder Verbandsmittel finanzieren. Ausgenommen sind Leistungen zur Familienplanung in der Schwangerschaft.

1.3.2.1.4.4. Gestaltungsgebote

Die Bundesstaaten sollen allen unter ihrem staatlichen TANF-Programm arbeitspflichtigen (*work eligible Individuals*) Leistungsempfängern, die eine Beteiligung an den erforderlichen Arbeitsaktivitäten (wie oben dargestellt) ohne guten Grund ablehnen, die TANF-Leistungen kürzen oder vollständig streichen. Ausgenommen sind lediglich Alleinerziehende von Kindern unter sechs Jahren, die nachweisen können, dass keine zumutbare Kinderbetreuungsmöglichkeit besteht.

Staatliche TANF-Leistungen sollen ferner, wenn die Nichtkooperation eines Leistungsempfängers bei der Feststellung der Vaterschaft oder bei der Erlangung von Unterhaltsleistungen für das abhängige Kind festgestellt wird, um 25 Prozent vermindert werden. Die Bundesstaaten werden in 42 USC 408(a)(2)(B) auch ausdrücklich zur vollständigen Streichung der Leistungen ermächtigt.

Die staatlichen Behörden, die mit der Verwaltung des staatlichen TANF-Programms betraut sind, haben für jeden Leistungsempfänger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat oder keinen *High-School*-Abschluss oder vergleichbaren Abschluss nachweisen kann und keine weiterführende Schule besucht, eine Analyse seiner Fähigkeiten, seiner bisherigen Arbeitserfahrung und der Beschäftigungsfähigkeit (*Assessment*) durchzuführen.[709]

Es den Bundesstaaten frei, auf Basis eines solchen *Assessment* einen *Individual Responsibility Plan* (IRP) in Abstimmung (*consultation*) mit dem jeweiligen Antragsteller/ Leistungsempfänger zu entwickeln: In einem solchen Plan soll ein Beschäftigungsziel für den Leistungsempfänger sowie die konkreten Maßnahmen zur möglichst unverzügliche Eingliederung in *Private Sector Employment* festgelegt werden. Der Plan kann darüber hinaus weitergehende konkret bestimmte Pflichten des Leistungsempfängers enthalten; als solche kommen sowohl der Schulbesuch des Individuums, der Erwerb bestimmter Abschlüsse und Zeugnisse, die Teilnahme an Haushaltsfinanzmanagementkursen oder andere Maßnahmen in Betracht, die dem jeweiligen Leistungsempfänger helfen können, eine privatwirtschaftliche Beschäftigung aufzunehmen und auch langfristig zu halten. Denkbar ist auch die Festlegung einer Therapie zum Drogenentzug und/ oder die Verpflichtung keinerlei Drogen zu konsumieren. Darüber hinaus werden als mögliche Pflichten die Impfung des/ der Kindes/ Kinder sowie die Ermöglichung des Schulbesuches des/ der Kindes/ Kinder explizit genannt.[710]

Der IRP ist bestmöglich darauf auszurichten, den Leistungsempfänger in (irgendeine) private Beschäftigung zu integrieren, für die der Leistungsempfänger befähigt ist oder in kurzer Zeit befähigt werden kann. Die Zumutbarkeit einer Beschäftigung und der Umfang der Arbeit, die dieser auszuführen in der Lage ist, soll mit voranschreiten-

709 42 USC 608 (b)(1).

710 42 USC(b)(2)(A)(ii).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dem Leistungsbezug ausgeweitet werden. Ein IRP soll zudem die Leistungen aufzählen, die der Staat dem Leistungsempfänger zukommen lassen wird, d.h. sowohl die im Zusammenhang mit der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt als auch mit der Arbeitsplatzberatung/ -vermittlung stehenden Leistungen. Welche Sanktionen die Staaten im Zusammenhang mit der Nichterfüllung eines IRP verknüpfen, steht allein im Ermessen der Bundesstaaten.[711] Je nach Ausgestaltung im einzelstaatlichen Recht kann ein IRP verschiedene Funktionen haben: Entweder begründet der Plan als Vertrag das Leistungsverhältnis zwischen dem Antragsteller und der staatlichen Behörde (konstitutive Wirkung) oder der IRP konkretisiert lediglich die Pflichten der beiden Seiten im Rahmen eines bestehenden Leistungsverhältnisses (deklaratorische Wirkung).

Der PRWORA sieht in § 408 weitere Gestaltungsgebote für die staatlichen TANF-Programme vor: Hierzu zählen u.a. Leistungsreduzierungen bei der Abwesenheit eines minderjährigen Kindes, für das die TANF-Leistungen gezahlt werden bzw. bei der Nichtunterrichtung über die Abwesenheit eines solchen Kindes durch die Eltern.[712]

Alle Bundesstaaten, die einen *State Family Assistance Grant* erhalten, sollen dafür Sorge tragen, dass Familien, die ihre TANF-Leistungsberechtigung unter dem staatlichen TANF-Programm aufgrund von Erwerbseinkommen verlieren, für einen Übergangszeitraum von mindestens sechs Monaten[713] unter dem staatlichen *Medicaid*-Programm anspruchsberechtigt bleiben (als Überleitungsleistungen zur Absicherung der aufgenommenen Beschäftigung - *transitional benefits*).

Ferner sind die Bundesstaaten zur Weitergabe und Meldung bestimmter unter dem staatlichen TANF-Programm gespeicherter Daten der Leistungsempfänger verpflichtet.

1.3.2.1.5. Sanktionen

Die Konstruktion der *State Family Assistance Grants* deutet bereits auf die Gestaltung des Sanktionsregimes[714] hin, nämlich die Kürzung künftiger Zuwendungen. Hinzu kommt, dass die Bundesstaaten, wie sogleich darzustellen ist, verpflichtet werden (können), solche *grant*-Kürzungen durch eigene Mittel zu ersetzen. Folgende „Pflichtverletzungen“ der Bundesstaaten werden auf diese Weise sanktioniert:

1.3.2.1.5.1. Unsachgemäße Verwendung von Grants

Verwendet ein Bundesstaat Mittel, die ihm nach § 603(a)(1), zugeflossen sind, nicht in Übereinstimmung mit den dargestellten bundesrechtlichen Vorgaben, so wird sein SFAG für das nachfolgende Quartal um den rechtswidrig verfügten Betrag gekürzt. Der Bundesstaat trägt die Beweislast dafür, dass die rechtswidrige Verwendung von Geldern nicht vorsätzlich herbeigeführt wurde; gelingt dieser Beweis nicht, so wird der *State Family Assistance Grant* um 5 Prozent für das unmittelbar folgende Quartal gekürzt.

711 42 USC 608 (b)(4).
712 § 408(a)(10) SSA = 42 USC 408(a)(10).
713 42 USC 1396r-6.
714 42 USC 609.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3.2.1.5.2. Verletzung des Fünfjahreszeitlimits

Verstößt ein Bundesstaat im Laufe eines Haushaltsjahres gegen das oben ausgeführte Verbot des § 608(a)(7), TANF-Leistungen für maximal 60 Monate zu gewähren bzw. überschreitet ein Bundesstaat den zulässigen Anteil von Härtefällen an der Zahl der Gesamtfälle, so wird der SFAG für das unmittelbar anschließenden FY um 5 Prozent gekürzt.[715]

1.3.2.1.5.3. Maintenance of Effort

42 USC § 609(a)(7)(A) schreibt das so genannte *Maintenance of Effort* (MOE - Erhalt des Aufwands)-Erfordernis fest: Danach müssen alle Bundesstaaten mit der Verminderung ihres SFAG rechnen, deren *qualified state expenditures* unter einem bestimmten Prozentsatz ihrer *historic state expenditures* liegen. Eine Reduzierung wird jeweils im auf das Jahr der Nichterfüllung des MOE-Erfordernisses folgenden FY wirksam und entspricht dem „nichterfüllten" Betrag („dollar-for-dollar-basis").[716]

Die Regelung soll dazu beitragen, dass die Ausgaben der Bundesstaaten unter den TANF Vorgängerprogrammen (AFDC, EA, JOBS sowie die in Verbindung mit AFDC stehende Kinderbetreuung) auch unter Geltung des PRWORA weitestgehend erhalten bleiben, sprich ein Bundesstaat weiterhin finanziell am Erfolg seines Programms interessiert ist und auch seinen Bürgern politisch rechenschaftspflichtig bleibt.

Als *historic state expenditures* ist der geringer der folgenden beiden Beträge festgesetzt (42 USC § 609(a)(7)(B)(iii)):

> In Vergleich zu setzen sind hierfür a) die staatlichen Ausgaben unter den Teilen A und F (in ihrer im FY 1994 anwendbaren Fassung) des Unterkapitels im FY 1994 sowie b) der Betrag, der in demselben Verhältnis zu dem unter a) genannten Betrag steht wie die Summe aus SFAG und dem Gesamtbetrag, der an den betreffende Bundesstaat unter § 603 des Abschnitts a.F. im FY 2004 zu zahlen war, sich zum letzten Summanden der soeben dargestellten Summe verhält.

Die Bundesstaaten müssen 80 Prozent bzw. – vorausgesetzt der Bundesstaat erfüllt die unter 42 USC 607 aufgeführten Arbeitsbeteiligungsquoten – 75 Prozent („Applicable Percentage")[717] des ermittelten historischen Betrages für bestimmte Zwecke verwenden (dies sind die so genannten „Qualified State Expenditures"). Hierbei finden Berücksichtigung, alle staatlich finanzierten Barleistungen an bedürftige Familien (auch über das *Federal Lifetime Time Limit* hinaus), alle staatlich finanzierten Ausgaben für die Kinderbetreuung, alle staatlich finanzierten Ausgaben für Bildungs-, Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für TANF-Leistungsempfänger und staatlich finanzierte Ausgaben für alle nach 42 USC 604(a)(1) zulässigen Zwecke.[718]

715 42 USC § 609(a)(9).

716 *Greenberg/Savner*, Detailed Summary, S. 11.

717 42 USC 609(a)(7)(B)(ii).

718 Vgl. auch *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 7-18.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3.2.1.5.4. Nichterreichen der vorgeschriebenen Arbeitsbeteiligungsquoten

Bei Nichterfüllung der staatlichen *work requirements* wird der *State Family Assistance Grant* für das nachfolgende FY um 5 Prozent vermindert, wenn dem Bundesstaat im Vorfeld keine Sanktion angedroht worden war; wurde dem Bundesstaat durch den SOHHS bereits eine Sanktion angedroht, so beträgt die Kürzung des Zuschusses für das nachfolgende FY 2 Prozentpunkte mehr als die Kürzung des Vorjahres (also mindestens 7 Prozent), insgesamt aber höchstens 21 Prozent.[719]

1.3.2.1.5.5. Verletzung staatlicher Berichtspflichten

Verletzt ein Bundesstaat seine Berichtspflichten nach 42 USC 611(a),[720] sprich wird ein geforderter Bericht nicht bis spätestens 45 Tage nach dem Ende des Berichtszeitraums vorgelegt, so wird die Zuwendung des Bundes für das folgende FY um 4 Prozent gekürzt.[721]

1.3.2.1.5.6. Sonstige Sanktionen

Eine Kürzung des *State Family Assistance Grant* ist ferner vorgesehen, wenn ein Bundesstaat während eines Haushaltsjahres entgegen § 607(e) Leistungsempfängern, die ohne guten Grund die Beteiligung an Arbeitsaktivitäten ablehnen, keine Leistungskürzungen auferlegt: Die *grant*-Kürzung beträgt mindestens 1, maximal jedoch 5 Prozent (42 USC § 609(a)(14).

Eine Kürzung um 5 Prozent haben Staaten zu erwarten, die gegen § 607(e)(2) verstoßen, sprich Alleinerziehenden, die keine Kinderbetreuung für ein Kind unter sechs Jahren sicherstellen können, die Leistungen versagen (42 USC § 609(a)(11)).

Grant-Kürzungen drohen Bundesstaaten u.a. auch, wenn ihre Mitwirkung am so genannten *Income and Eligibility Verification System* unzureichend ist (2 Prozent im unmittelbar folgenden FY), sie den Vaterschaftsbegründungs- und Kindsunterhaltseintreibungserfordernissen unter Teil D[722] des Unterabschnitts nicht genügen (bis zu 5 Prozent im unmittelbar nachfolgenden FY) oder aber unter 42 USC 606 in Anspruch genommene Darlehen aus dem *Federal Loan Fund* nicht zeitgerecht zurückzahlen (Kürzung um den ausstehenden Betrag, ohne dass damit die Darlehensschuld erlassen wird).

719 42 USC § 609(a)(3).

720 Insgesamt sind sechs verschiedene *Reports* vorgesehen, von denen einer monatlich und fünf quartalsweise abzugeben sind. Der monatliche Bericht beinhaltet bestimmte Angaben über die TANF-Leistungsempfänger wie ihre Wohngemeinde, ihr Alter, ihre Rasse, ihren Familienstand, die Familiengröße u.s.w. Die Quartalsberichte betreffen die Verwendung der *Federal Grants* für Verwaltungskosten, die staatlichen TANF-Ausgaben (wie sie zur Bemessung des MOE erforderlich sind), die Arbeitsbeteiligungsquoten, die Überleitungsleistungen an ehemalige TANF-Familien und Angaben über die TANF-Familien. Nach §611(a)(7) ist der SOHHS zum Erlass einer Regulation (Verordnung) ermächtigt; von dieser Ermächtigung hat der U.S. Gesundheitsminister auch Gebrauch gemacht, so dass die Meldeverfahren in 45 CFR §§ 605.1 ff geregelt sind.

721 42 USC § 609(a)(2).

722 42 USC § 652(g)(2).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine jede nach 42 USC 609 verhängte Kürzung eines *State Family Assistance Grant* ist durch den betroffenen Bundesstaat vollständig aus dem Staatshaushalt auszugleichen[723]; kommt ein Staat dieser Pflicht nicht nach, so wird der SFAG im nachfolgenden FY um den bereits für das Vorjahr festgesetzten Betrag und darüber hinaus um einen Betrag, der bis zu 2 Prozent des SFAG betragen kann, gekürzt.

Das Sanktionieren der genannten Verstöße steht im Ermessen des SOHHS. Nach 42 USC 609(b) und (c) kann der U.S. Gesundheitsminister auch vernünftige Ausnahmen von einer gesetzlich vorgesehenen Sanktionierung machen, wenn er zu der Feststellung gelangt, dass ein nachvollziehbarer Grund zur Nichterfüllung bzw. Verletzung einer gesetzlichen Vorgabe geführt hat. Hiervon ausgenommen sind jedoch sechs der oben genannten Sanktionstatbestände.[724] Stets aber haben die Bundesstaaten die Möglichkeit, einer *grant*- Kürzung durch die Vorlage eines *Corrective Compliance Plan* (CCP) zuvor zu kommen bzw. zu entgehen (42 USC 609(c)).[725]

1.3.2.1.6. Schlussfolgerungen

Die Bundesregierung hat ihre große *welfare reform* des Jahres 1996 genutzt, um dem wohlfahrtsstaatlichen Föderalismus ein neues Gesicht zu verleihen und die Verantwortungsbereiche der Staatsregierungen auf der einen Seite und der Bundesregierung auf der anderen Seite durch eine weit reichende Verantwortungsdelegation (*devolution*; wird zumeist mit Dezentralisierung übersetzt) zu modifizieren:

Erstens ist die Ausgestaltung der staatlichen TANF-Programme weitestgehend in die Hände der Staatsregierungen gelegt worden, zweitens wurde den Bundesstaaten die Möglichkeit eingeräumt, ihrerseits Gestaltungskompetenzen an die Gemeinden weiterzugeben und drittens hat die Aufhebung des Rechtsanspruchs auf Sozialhilfeleistungen (*disentitlement*) die Beziehung zwischen dem Bundesstaat und seinen Leistungsbeziehern von einer (vollständig gerichtlich überprüfbaren) gesetzlich fixierten auf eine (wenn überhaupt, nur gerichtlich eingeschränkt überprüfbare) *discretionary* (im Ermessen der zuständigen TANF-Verwaltung stehende) Rechtsbeziehung übertragen. Im Verhältnis Bundesstaat-Bürger – welches sogleich unten seine ausführliche Darstellung für die Vergleichsbundesstaaten finden wird – ist allenthalben ein verminderter verfassungsrechtlicher Schutz gegeben und besteht aufgrund der zumindest bundesrechtlich

723 42 USC 609 (a)(12).

724 Dabei handelt es sich um die Sanktionierung des Nichterfüllens des MOE *Requirements*, die *Grant*-Kürzung aufgrund verspäteter Darlehenszurückzahlung, die Sanktion in Folge der Nichtkonsistenz des staatlichen Programms zur Eintreibung von Unterhaltsleistungen mit Teil D des Unterabschnitts, die Verweigerung des Zugangs zum Notfallfonds bei Nichterfüllung des besonderen MOE Erfordernisses von 100 Prozent, Sanktionen wegen der Nichterfüllung der Ausgleichspflicht von Kürzungen und die Verhängung von Strafen wegen Nichterfüllung des MOE Erfordernisses in Jahren, in denen ein Bundesstaate WtW-*Grants* erhält.

725 Hierzu muss ein betroffener Bundesstaat innerhalb von sechzig Tagen, nachdem der SOHHS den Bundesstaat über die Rechtsverletzung informiert und die Möglichkeit, einen CCP abzuschließen, offeriert hat, einen solchen vorzulegen. Weist der SOHHS den Plan nicht innerhalb von sechzig Tagen zurück, so gilt dieser als angenommen; ein solcher CCP ist nicht möglich in den in Fn. 693 genannten Fällen.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

uneingeschränkten Formfreiheit des IRP durchaus auch die Gefahr behördlicher Willkür.[726]

Während im späten AFDC-Programm die Bundesregierung die politische und konzeptionelle Verantwortung für die kostenträchtigen Grundpfeiler der Sozialhilfe an Familien in den U.S.A. trug – sie bestimmte die Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug, zahlte im Gegenzug aber unbegrenzt, wenn auch nur anteilig, die Zeche für die durch die Bundesstaaten verauslagten AFDC-Leistungen, erstattete die Verwaltungskosten der Bundesstaaten und war im Normalfall auch Streitpartei, wenn über Leistungsbeziehungen vor Gericht gestritten wurde. Insbesondere war die Bundesregierung auch Objekt des „Volkszorns" für die Unzulänglichkeiten des *welfare*-Systems. Nachdem die Bundesstaaten sich vermehrt um so genannte „waiver" (Dispense) bewarben, um sich durch innovative Gestaltungen zu profilieren oder im Schutz des Bestehenden einen eigenen Weg mit ihrem AFDC-Programm einzuschlagen, hält sich die Bundesregierung heute aus der konkreten Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen weitgehend zurück.[727] Ziel der Reform von 1996 war es zwar vordringlich, wie bereits oben beschrieben, den Bundesstaaten erweiterten Gestaltungsspielraum (*flexibility*) für innovative Programmgestaltungen einzuräumen, angesichts der vielfältigen Vorgaben für die Gestaltung der staatlichen TANF-Programme sind diese Gestaltungsräume jedoch nicht besonders groß; man könnte auch sagen, (noch immer) klar begrenzt. Ebenso klar ist auch, dass die Bundesregierung ihre finanzielle Verantwortung für das Programm begrenzt und faktisch auf dem Niveau von 1994 eingefroren hat.

1.3.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program

Der *Food and Nutrition Act of 2008* (ehedem der *Food Stamp Act of 1977*[728]) autorisiert das mit im FY 2006 durchschnittlich über 26,7 Millionen „Teilnehmern" und einem Gesamtleistungsvolumen von mehr als USD 32,8 Mrd.[729] umfangreichste Sozialleistungsprogramm der U.S.A. Im Gegensatz zu den bisher dargestellten Leistungsprogrammen sieht der *Food and Nutrition Act* keine Geldleistungen, sondern ausschließlich Sachleistungen (*in-kind benefits*) in Form von „Nahrungsmittelmarken" vor.[730]

726 Vgl. zum Ganzen *Cimini*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2002, S. 99 ff, *dies.*, Md. L. Rev. 2002, S. 246 ff sowie *Gilman*, Cal. L. Rev. 2001, S. 591 ff.

727 Siehe hierzu auch *Nathan/Gais*, Early Findings, S. 130, die m.E. zu Recht die Frage aufwerfen, ob die Bundesstaaten mit dem PRWORA befreit oder gefesselt worden sind.

728 Zuletzt geändert durch den (P.L. 108-269) vom 2. Juli 2004.

729 Datenquelle: *USDA-FNS*, Program Data, National Level Annual Summery, Food Stamp Program Participation and Costs, veröffentlicht im Internet unter http://www.fns.usda.gov/pd/fssumar.htm (zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2006).

730 In 7 USC 2012(g) wird der Begriff „*Food*" legaldefiniert. Danach sind Nahrungsmittel im Sinne des FSA alle Nahrungsmittel und Nahrungsprodukte zum häuslichen Verzehr sowie Samen und Pflanzen zum Gartenanbau von Lebensmitteln, die dem persönlichen Verbrauch zu dienen bestimmt sind. Ausgenommen sind alkoholische Getränke, Tabak sowie grundsätzlich warme Nahrungsmittel oder Nahrungsprodukte, die zum direkten Verbrauch bestimmt sind.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beim *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP) (vormals *Food Stamp Program* (FSP)) handelt es sich um ein *federal entitlement*-Programm, d.h. sobald ein Individuum die bundesrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, hat es ein subjektives Leistungsrecht gegen das *federal government*, das auch alle Leistungen unter dem FSA sowie die Hälfte der jeweiligen staatlichen Verwaltungskosten[731] finanziert. Einige Leistungskomponenten (Arbeitsaktivitäten, Qualifizierungs- und andere Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt) des Programms sind jedoch als *federal block grant*-Programme ausgestaltet.

Voraussetzung für die Teilnahme eines Bundesstaates am SNAP ist, dass der Bundesstaat den Kauf von Nahrungsmitteln durch *Food Stamp*-Coupons von Verbrauchssteuern ausnimmt.[732] Für die Bundeszuschüsse unter der *workfare*-Komponente des SNAP kann sich jede politische Gebietskörperschaft (*political subdivision*) eines Bundesstaates beim SOA bewerben und ihm einen Plan zur Anerkennung eines entsprechenden Programms übermitteln.[733]

Die Verwaltung des SNAP obliegt dem USDA; lediglich die *workfare*-Komponente des Programms wird durch das DOL verwaltet. Hierin kommt auch die Doppelnatur des SNAP zum Ausdruck:[734] zum einen soll durch den FSA die U.S. amerikanische Landwirtschaft gefördert werden, zum anderen soll die Ernährung von „low-income Households“ verbessert, Arbeit als Gegenleistung eingefordert und gleichzeitig in Verbindung mit den staatlichen TANF-Programmen ein Anreiz zur Aufnahme bzw. Fortführung auch gering entlohnter Beschäftigung gegeben werden. Auf bundesstaatlicher Ebene soll dem FSA zufolge die Durchführung des Programms den *welfare agencies* obliegen, sprich jenen Behörden, die auch mit der Durchführung der einzelstaatlichen TANF-Programme betraut sind. Dies macht auch Sinn: so sieht der *Food Stamp Act* nämlich vor, dass Leistungsempfänger unter einem staatlichen TANF-Programm automatisch auch zur Teilnahme am SNAP berechtigt sind,[735] zum anderen erlaubt das Gesetz zur Effizienzsteigerung der staatlichen TANF-Programme eine Verzahnung der Sanktionsregime beider Programme und gibt den Bundesstaaten die Möglichkeit, *allotments* auch für die Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses eines Leistungsempfängers zu verwenden.[736]

Es handelt sich beim SNAP (noch) um ein U.S. amerikanisches Wohlfahrtsprogramm „alter“ Prägung. An den Rändern des Programms aber franst die alleinige Regelungszuständigkeit der Bundesregierung zunehmend aus: Durch den PRWORA wurde die Teilnahme am SNAP an eine aktivere Beteiligung am Arbeitsmarkt geknüpft als bisher. Die Gestaltung der *workfare*-Programme unter dem FSA ist weitgehend den Bundesstaaten überlassen (7 USC 2029).

731 Die Verwaltungskostenteilung ist in 7 USC 2025 geregelt.
732 7 USC 2013(a).
733 7 USC 2029(a)(1).
734 7 USC 2011.
735 7 USC 2014(a).
736 7 USC 2025 (b) – Work Supplementation or Support Program.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Bezug von SNAP-*Leistungen* hängt von der Bedürftigkeit eines Haushalts ab; die Leistungshöhe orientiert sich am so genannten „Food Thrifty Plan" des U.S. Landwirtschaftsministeriums.[737] Anspruchsberechtigten Haushalten wird durch einen *coupon issuer* ein monatliches *allotment* („Berechtigungsscheine" im Wert des monatlichen Leistungsanspruchs) zur Verfügung gestellt. Die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungsbemessung bestimmen sich nach Bundesrecht; den Bundesstaaten ist es vorbehalten ein großzügigeres staatliches SNAP auf Basis des FSA zu etablieren; die Kosten für das über die bundesrechtlichen Vorgaben Hinausgehende haben die Bundesstaaten selbst zu tragen.

Heute werden keine Lebensmittelmarken oder Berechtigungsscheine mehr für den Einkauf verwendet,[738] sondern im Rahmen des EBT steht den anspruchsberechtigten Haushalten eine Art Scheckkarte zur Verfügung, mit der sie an der Kasse eines anerkannten Nahrungsmittelhändlers über ein gewöhnliches Kartenzahlungsterminal ihre Einkäufe bezahlen können. In einigen Bundesstaaten werden zur Legitimation des Karteninhabers und zur Vermeidung von Missbrauch biometrische Daten verwendet.[739]

Beim Zahlungsvorgang durch die EBT-*card* werden gleichzeitig zwei Buchungen vollautomatisch vorgenommen: Der Lebensmittelhändler erhält – vorausgesetzt die Transaktion wurde autorisiert, sprich das SNAP-Konto des Karteninhabers weist einen hinreichenden Saldo auf – eine Gutschrift und das SNAP-Konto des einkaufenden Haushalts wird entsprechend belastet. Nach der Einführung von EBT stellt sich auch nicht mehr die Frage nach der Rückgeldgewährung bei Überzahlung mit Lebensmittelmarken.

1.3.2.3. Child Care

Die Leistungen zur Kinderbetreuung für TANF-Leistungsempfänger sind in 42 USC 618 geregelt – für die FY 2006-2010 sind hierfür jährlich USD 2.917.000.000.- als Bundeszuschuss zu den *Child Care Assistance*-Kosten vorgesehen,[740] von denen die Bundesstaaten mindestens 70 Prozent an Familien, die am staatlichen TANF-Programm teilnehmen, ausreichen müssen. Die Teilnahme an einem TANF-Programm ist also auch der Schlüssel zur staatlich (teil-)finanzierten Kinderbetreuung.

Durch die staatlich geförderte Kinderbetreuung wird eine Voraussetzung für die Verantwortungszuschreibung an allein erziehende und an einem TANF-Programm teilnehmende Elternteile geschaffen; durch sie wird die Teilnahme Alleinerziehender an Arbeitsaktivitäten und schließlich eine Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt über-

737 Zum *Food Thrifty Plan*, der eine kostengünstige Diät für bestimmte Altersgruppen nach Geschlecht beinhaltet, siehe *Carlson/Lino/Juan/Hanson/Basiotis*, Thrifty Food Plan 2006, S. 20 ff.

738 Weshalb auch über eine Umbenennung des Programms nachgedacht wird; eine Vielzahl staatlicher *Food Stamp* Programme trägt bereits modernere Namen. In Wisconsin beispielsweise heißt das staatliche FSP heute „FoodShare Wisconsin".

739 So wird etwa im Bundesstaat Texas die Transaktion durch den Fingerabdruck des Karteninhabers legitimiert.

740 42 USC 618(a)(3).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

haupt erst ermöglicht. Auch für Familien mit zwei Elternteilen liegt die arbeitsfördernde Bedeutung der staatlichen Kinderbetreuung auf der Hand: das durch zwei auch nur gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse verdiente Einkommen kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit einer Familie gewährleisten.

1.3.2.4. Medicaid

Da in den U.S.A. kein gesetzliches Krankenversicherungssystem existiert[741] und privater Krankenversicherungsschutz regelmäßig an den Bestand eines Arbeitsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt gebunden ist, lebt der größte Teil der arbeitslosen Bevölkerung ohne Krankenversicherung. Diese gewaltige Lücke in der Gesundheitsversorgung in den U.S.A. wird für Bedürftige durch das *Medicaid*-Programm ausgefüllt: Bei *Medicaid*[742] handelt es sich um eine Art „Gesundheitssozialhilfe", die Bedürftigen eine Basis-Gesundheitsgrundversorgung garantiert (*entitlement*-Programm). *Medicaid* ist als ein System föderaler Zusammenarbeit organisiert; die Bundesstaaten entscheiden im Rahmen bundesgesetzlicher Programmvorgaben autonom über die Ausgestaltung (Organisation und Leistungsumfang) ihres staatlichen *Medicaid*-Programms.

1.3.3. Workforce Investment System

Die *Workforce Investment*-Programme bilden einen weiteren Pfeiler des U.S. amerikanischen Arbeitsförderungssystems:

Mit dem *Workforce Investment Act of 1998*[743] hat der Bundesgesetzgeber drei Ziele adressiert: a) den Aufbau eines bundesweiten leistungsstarken und kompetenzgebündelten Netzes von *One-Stop-Career-Centers* als Anlaufstelle für Jedermann (Arbeitnehmer, Arbeitslose und Personen, die an WtW-Programmen teilnehmen), b) die Zusammenfassung bzw. Bündelung verschiedener Leistungsprogramme der Bundesregierung, um ineffiziente Leistungsparallelitäten im Bereich der Jugend- und Erwachsenen-Qualifizierung eliminieren zu können[744] und zu guter Letzt c) die Stabilisierung der Beschäftigungslage und die Vermeidung bzw. den Abbau von Arbeitslosigkeit durch ein nachfrageorientiertes lebenslanges Lernen der U.S. amerikanischen Arbeiterschaft unter Antizipation der sich wandelnden Arbeitsnachfrage auf staatlicher- und lokaler Ebene

741 Zum Krankenversicherungssystem in den U.S.A. siehe nur *Kruse*, Das Krankenversicherungssystem der USA, 1997.

742 Zum *Medicaid*-Programm vgl. *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 15-MEDICAID-1 ff.

743 P.L. 105-220 vom 7. August 1998.

744 *Ellis*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2001, nennt das "streamline public sector employment and training services", S. 236.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bzw. die Verkürzung der Dauer von Arbeitslosigkeit durch rasche erfolgreiche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.[745]

Der WIA sieht vor, dass in den gesamten U.S.A. Aktivitäten zur Arbeitsförderung in bundesstaatlichen und lokalen *Workforce Investment Systems* angeboten werden (29 USC 2811). Diese Aktivitäten sind untergliedert in *Youth Activities* und *Adult* bzw. *Dislocated Workers*[746] *Employment and Training Activities*. Darüber hinaus beinhaltet der WIA Vorschriften über das Jugendbeschäftigungsprogramm *Job Corps*, sechs nationale Beschäftigungs-, Bildungs- und Weiterbildungsprogramme der Bundesregierung[747] sowie Vorschriften zur Erwachsenenbildung (*Title II – Adult Education and Literacy*) und den Rehabilitationsleistungen (*Title IV – Rehabilitation Act Amendments of 1998*).

Von Interesse für diese Untersuchung sind neben den oben genannten *Workforce Investment Activities* auch die so genannten *Workforce Investment-Related Activities*, die kurz unter *Wagner-Peyser Act*, unter „Verbindungen zu anderen Leistungsprogrammen" (*Linkages With Other Programs* [hier insbesondere die Beziehung zum TA74/ 2002]) sowie unter *Twenty-First Century Workforce Commission* firmieren. Im *Program Year* (PY) 2003 wurden USD 2,042 Mrd. für Arbeitsförderungsmaßnahmen an Erwachsene und *dislocated workers* verauslagt; hiervon entfielen knapp USD 309 Mio. (15,1 Prozent) auf Kalifornien, knapp USD 15 Mio. (0,7 Prozent) auf West Virginia und beinahe USD 32 Mio. (1,6 Prozent) auf Wisconsin.[748] Insgesamt hat die Bundesregierung im PY 2003 für alle WIA-Programme USD 2,4 Mrd. aufgewendet, von denen nur circa 40 Prozent (USD 929 Mio.) für Qualifizierungsmaßnahmen verwendet wurden.[749]

Der WIA sieht Zuwendungen (*allotments*) an das so genannte Workforce Investment-System eines Bundesstaates vor, wenn dieses bestimmten Anforderungen sowohl auf staatlicher als auch auf lokaler Ebene genügt. Bei den Zuweisungen handelt es sich – ähnlich wie unter dem PRWORA – um *federal block grants*.[750] Die Zuteilung der Mit-

745 „An Act to consolidate, coordinate, and improve employment, training, literacy, and vocational rehabilitation programs in the United States and for other purposes." (Untertitel des WIA). Siehe *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 15-WIA-1 und DOL, WIA – Final Rules, 65 FR 49294: „[M]ajor Reforms of the nation's job training system and provides guidance for statewide and local workforce investment systems that increase the employment, retention and earnings of participants, and increase occupational skill attainment by participants, and as a result, improve the quality of the workforce, reduce welfare dependency, and enhance the productivity and competitiveness of the Nation. Key components of this reform include streamlining services through a One-Stop service delivery system, empowering individuals through information and access to training resources through Individual Training Accounts, providing universal access to core services, increasing accountability for results, ensuring a strong role for Local Boards and the private sector in the workforce investment system…".

746 „*Dislocated Workers*" sind nach 29 USC 2801(9) Personen, deren Beschäftigungsverhältnis endete, die entlassen worden sind oder eine Kündigung erhalten haben und weitere besondere Voraussetzungen im Zusammenhang mit ihrer bisherigen Beschäftigung erfüllen.

747 Vgl. Untertitel C und D des WIA „General Provisions".

748 *GAO*, Report 05-650, S. 42 und 43.

749 A.a.O., S. 13: USD 1,795 Mrd. waren „neu" zugewiesene Gelder für das PY 2003 und rund USD 582 Mio. entstammten so genannten *Carryover Funds*, also Mitteln die aus vorherigen PY übertragen werden konnten.

750 So auch *Ellis*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2001, S. 236.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tel erfolgt nach bestimmten Zuteilungsschlüsseln in Kombination mit bestimmten Leistungskriterien; die Verwendung der *allotments* ist bundesrechtlich auf jene Maßnahmen begrenzt, die im *One-Stop Delivery System* erbracht werden dürfen. Empfänger der *grants* sind in der Regel die leitenden Mandatsträger der lokalen Arbeitsförderungsregionen, die auch für die Verwendung der Gelder haften; von dieser Haftung kann sich der Mandatsträger jedoch durch eine Vereinbarung mit dem Gouverneur des jeweiligen Bundesstaates befreien lassen, der dann an seiner statt für die Mittelverwendung verantwortlich ist (§ 117(d)(3)(B)(i)(I) WIA).

1.3.3.1. Workforce Investment Boards

Ein Bundesstaat konnte sich erstmalig qualifizieren, indem der Gouverneur zunächst ein so genanntes „State Workforce Investment Board" (WIB) etablierte, dem neben dem Gouverneur selbst als Vorsitzendem des WIB, je zwei Vertreter jeder Kammer des Gesetzgebungsorgans des Bundesstaates sowie weitere durch den Gouverneur zu bestimmende Vertreter (29 USC 2821(b)) angehören.[751] Die Mehrheit in jedem WIB muss nach (b)(3) bei den Vertretern der Privatwirtschaft[752] des Bundesstaates liegen; damit soll die Nachfrageorientierung der Entscheidungen an den Bedürfnissen der Unternehmerschaft des jeweiligen Bundesstaates als potentiellem Arbeitgeber gesichert werden; das gilt auch auf lokaler Ebene – doch dazu gleich mehr.

1.3.3.1.1. State Plan

Zu den Aufgaben des WIB zählt es, den Gouverneur bei der Erstellung des „State Plan" nach § 112 WIA (29 USC 2822) zu unterstützen; dieser Plan ist – wie auch der TANF-*state plan* – Voraussetzung für den Anspruch eines Bundesstaates auf *federal block grant*-Zuweisungen nach § 127 WIA und § 132 WIA sowie für den Anspruch auf Leistungen unter dem *Wagner-Peyser Act*. Es handelt sich nach 29 USC 2822 um einen strategischen 5-Jahres-*(Workforce-Investment*) Plan für den gesamten Bundesstaat, der vom

751 Durch den Gouverneur sind ferner nach 29 USC 2821(b)(1)(C)(ii)-(vii) zu benennen: Vertreter der Städte und Gemeinden; Arbeitnehmervertreter auf Vorschlag der Arbeitsverbände; Vertreter von Jugendorganisationen; Vertreter von Institutionen, die Erfahrung mit Arbeitsförderungsmaßnahmen haben, eingeschlossen Leiter von Volkshochschulen und anderen gesellschaftlichen Weiterbildungsorganisationen; die Leiter der staatlichen Behörden, die für die Implementierung und Durchführung des Programms zuständig sein sollen/ sind bzw. wenn keine staatliche Behörde mit der Verwaltung des Programms betraut ist, ein anderer Fachmann sowie weitere Vertreter nach Ermessen des Gouverneurs. Der Gouverneur soll nach (b)(2) auf eine ausgewogene regionale Zusammensetzung des WIB achten.

752 Wirtschaftsvertreter können nach 29 USC 2821(b)(1)(C)(i) I-III sein: Unternehmenseigentümer, Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer, führende Mitarbeiter mit weit reichenden strategischen Kompetenzen oder Personalverantwortung sowie Mitglieder der LIB nach 117(b)(2(A)(i) WIA, welche Wirtschaftsbereichen/ Branchen angehören, in denen Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen – sprich die Beschäftigungsmöglichkeiten des gesamten Bundesstaates abgebildet wird – und von *State Business Organizations* (Wirtschaftsverbänden) und *Business Trade Associations* (Handelsverbänden) nominiert worden sind.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

SOL anzuerkennen ist, wenn er unter Beteiligung des staatlichen WIB – wie in § 111 WIA geregelt – zu Stande gekommen ist und folgende Mindestinformationen beinhaltet:

- eine Beschreibung des WIB und seiner Beteiligung bei der Erstellung des Plans sowie der künftigen Funktionserfüllung des WIB;
- eine Beschreibung der Anforderungen an das staatliche *Workforce Investment System*;
- eine Darstellung des staatlichen *Performance Accountability* [Leistungsverantwortung/ Ergebnisverantwortung])-*Systems* zur Erfolgsmessung und den hierfür heranzuziehenden Kriterien[753];
- detaillierte Informationen über die Beschäftigungsmöglichkeiten im jeweiligen Bundesstaat mit einer Beschreibung der einschlägigen chancenreichen Berufsbilder und Angaben zu den Fähigkeiten, die erforderlich sind, um in solchen Berufen eine Beschäftigung finden zu können. Eine Beschreibung der sich hieraus ergebenden Planungs- und Qualifizierungsbedarfe im Bundesstaat und dem Angebot entsprechender Arbeitsförderungsmaßnahmen;
- die Bestimmung so genannter "Local Areas" im Sinne des § 116 WIA inkl. Angaben über das Bestimmungsverfahren;
- eine Ausarbeitung der Kriterien, nach denen lokale WIB (§ 117 WIA) zu besetzen sind;
- detaillierte Angaben nach § 8 WPA – 29 USC 49(g)
- eine Beschreibung von Verfahren zur Vermeidung von Leistungsparallelitäten (*dublication*) zwischen den nach dem WIA zulässigen Arbeitsförderungsmaßnahmen und anderen nach dem WIA zulässigen Aktivitäten, den unter dem WPA autorisierten Programmen, Arbeitsprogrammen unter dem FSA, Maßnahmen unter dem TA74, Aktivitäten unter Titel 36, Kapitel 41 USC, Arbeits- und Qualifizierungsmaßnahmen unter dem *Community Services Block Grant Act*, dem *National and Community Service Act of 1990*, Arbeitsförderungsaktivitäten, die durch das DHUD oder Arbeitsförderungsprogramme, die in Übereinstimmung der staatlichen UI-*laws* durchgeführt werden.
- Angaben zur Durchführung der statistischen Datenerfassung und zur Erfüllung der Berichtspflichten der Staaten;
- die Darstellung, in welchem Verfahren die Transparenz des Programms (§ 111(g) WIA - Sunshine Provision) sichergestellt und die Öffentlichkeit durch Vorschlagsrechte an der Ausarbeitung des Fünfjahresplanes beteiligt wird (konkretisiert in 20 CFR 661.207);
- Angaben darüber, wie der Bundesstaat die WIA-*allotments* im Zusammenspiel mit sonstigen Ressourcen des Bundes, des Staates und auch nicht staatlicher Art noch wirksamer einsetzen wird (Hebeleffekt);
- eine Versicherung des Staates, dass alle verfahrensrechtlichen und praktischen Maßnahmen ergriffen werden, um die richtige Verbuchung und zweckgerechte Verwendung der WIA-*allotments* sicherzustellen; zu diesem Zwecke haben die Pläne auch detaillierte Informationen über das Abstimmungsverhalten der WIB-Mitglieder bei der Festsetzung solcher Verfahren und Methoden zu enthalten und klar zu stellen, wie die leitenden Mandatsträger (*chief elected officers*) in den *local areas* (Arbeitsförderungsregionen) an den Entscheidungen über die Mittelverteilung beteiligt worden sind. Sodann muss der Plan eine Versicherung enthalten, dass die Verteilung der WIA-*allotments* im gesamten Bundesstaat gleichmäßig erfolgen wird und es über die Zeit nicht zu signifikanten Veränderungen bei der Mittelverteilung kommt; letztlich ist im Zusammenhang mit der Mittelverwendung dem staatlichen Plan noch eine Erläuterung der nach § 133(b)(2)(B) anwendbaren Formel hinzuzufügen, nach der die Geldmittel für die Arbeitsförderungsmaßnahmen für *Dislocated Workers* auf die *local areas* verteilt werden sollen;
- Angaben zur Identifikation von Interessenskonflikten von Mitgliedern des staatlichen und der lokalen WIB, wie sie in § 111(f) geregelt sind;
- die Darstellung und Erläuterung der Strategie zum Aufbau und der Implementierung eines voll funktionsfähigen *One-Stop Delivery Systems*;

753 § 136(b)(3)(A)(ii) WIA schreibt vor, welche Kriterien zur Leistungsmessung heranzuziehen sind.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- eine Erläuterung des Verfahrens nach § 116(a)(5) bei Streitigkeiten um die Anerkennung einer Region als "Local Area";
- Angaben zum Ausschreibungsverfahren, das der jeweilige Bundesstaat für *grants* und Verträge unter dem WIA anwendet;
- eine detaillierte Darstellung aller Arbeitsförderungsmaßnahmen, die der Staat durch die WIA-Mittel der Bundesregierung anbieten wird,[754] der staatlichen R*apid Response*-Leistungen an *Dislocated Workers*, der Auswahlkriterien und des Auswahlverfahrens für die Bestimmung anspruchsberechtigter Leistungsanbieter für die Erbringung von Qualifizierungsmaßnahmen auf staatlicher und lokaler Ebene sowie Informationen darüber, wie der Bundesstaat die Arbeits- und Qualifizierungsbedarfe der verschiedenen Zielgruppen[755] identifiziert; sowie
- Angaben zum Zuschnitt der Arbeitsförderungsmaßnahmen für Jugendliche, über die Verteilungen der Leistungen an die Zielgruppen der Jugendlichen, über die Evaluation von Leistungen an Jugendliche und die Koordinierung entsprechender Leistungen mit den *Job Corps Centers* und dem *Youth Opportunity grants* –

und der SOL nicht gemäß 29 USC 2830(c) innerhalb von 90 Tagen ab der Übermittlung eines solchen Planes an ihn feststellt, dass dieser gegen die Bestimmungen des WIA verstößt bzw. nicht den auf ihn anwendbaren Bestimmungen des WIA entspricht. Modifikationen des Planes sind jederzeit möglich, insofern sie mit den genannten Bestimmungen in Einklang stehen.

Aufgrund der noch ausstehenden Reautorisierung des WIA, dessen Programme eigentlich am 30. September 2003 ausgelaufen sind[756], wird die Mittelzuweisung für die WIA-Programme gegenwärtig über das Budget des DOL vorgenommen,[757] weshalb auch die aktuellen *State Plans* lediglich als strategische Zwei-Jahres-Pläne (vom 1. Juli 2007 bis 31. Juni 2009) ausgestaltet sind.[758]

754 § 112(17) WIA erfordert ferner, dass der Plan eine Bestätigung beinhaltet, nach der Veteranen alle realisierbaren Arbeitsförderungsmaßnahmen erhalten werden.

755 1. *Dislocated Worker*, 2. Personen mit geringen Einkommen/ Sozialhilfe-/ TANF-Empfänger, 3. Personen, die unübliche Qualifikationen erwerben und viertens Personen mit vielfältigen Beschäftigungshürden wie etwa Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitssuchende oder Personen mit Behinderungen.

756 H.R. 109-009, S. 64.

757 So bis 2007 durch den Department of Labor Appropriations Act of 2004, P.L. 108-199; sodann durch den Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2008, P.L. 110-161; jüngst wurden die Mittel durch die Appropriations Provisions des ARRA Title VIII – Department of Labor um USD 3,95 Mrd. aufgestockt.

758 Für Wisconsin siehe *Governor Jim Dole*, Wisconsin´s WIA State Plan Modification for PY 2009-2010 vom 13. April 2009, veröffentlicht im Internet unter http://dwd.wisconsin.gov/dwdwia/PDF/dol_approved_wia_state_plan_0709.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009); für Kalifornien siehe *California Workforce Investment Board*, California´s Strategic Two-Year Plan For Title I of the Workforce Investments Act of 1998 and the Wagner-Peyser Act, veröffentlicht im Internet unter http://www.calwia.org/doc_files/Strategic%20Two-Year%20Plan%2007-09.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009) und für West Virginia siehe *WORKFORCE West Virginia*, State Plan for Workforce Investment for the State of West Virginia – For the Period July 1, 2007 – June 30, 2009 , veröffentlicht im Internet unter http://www.workforcewv.org/logos/5-Year-Plan.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3.3.1.2. Lokale Arbeitsförderungsregionen

Um Bundesmittel unter dem WIA und WPA zu erhalten, müssen zunächst einmal in jeweiligen Bundesstaat so genannte *Local Workforce Investment Areas* (LWIAs) eingerichtet werden (§ 116(a)(1)(A) WIA). Zuständig für die Bestimmung dieser lokalen Arbeitsförderungsregionen ist der Gouverneur unter Beteiligung des WIB[759] und nach Absprache mit den lokalen Autoritäten und nach Auswertung der Stellungnahmen der Öffentlichkeit im *Public Comment Process* ((§ 116(a)(1)(A)(i) und (ii) i.V.m. § 112(d)(4) WIA).

Bei der Bestimmung der LWIA hat der Gouverneur einige geographische Gegebenheiten – wie etwa die Zuständigkeiten der lokalen Bildungsbehörden oder die Erreichbarkeit und Effizienz der Einrichtungen einer (potentiellen) LWIA – zu beachten (§ 116(a)(1)(B) WIA). Anspruch auf die „automatische Bestimmung" (§ 116(a)(1)(B)(2) WIA – „Automatic Designation") zur LWIA hat a) jeder Teil einer allgemeinen Lokalregierung, die für mehr als 500.000 Personen zuständig ist, b) eine Region, die an einem ökonomischen Entwicklungsprogramm (*Rural Concentrated Employment Program*) teilgenommen und unter dem *Job Training Partnership Act* (JTPA) als *Service Delivery Area* (SDA) gemäß § 101(a)(4)(A)(ii) fungiert hat sowie c) jede Region, die als SDA einem Bundesstaat diente, der mehr als 1,1 Mio. Einwohner bei einer Bevölkerungsdichte von mehr als 900 Einwohner je Quadratmeile aufweist.

Neben dieser „automatischen" Anerkennung als LWIA ist noch eine temporäre Anerkennung von LWIAs vorgesehen (§ 116(a)(3) WIA); danach kann der Gouverneur jeden Antrag auf Feststellung als LWIA bewilligen, der von irgendeiner Einheit einer Gebietskörperschaft eingereicht worden ist, die mehr als 200.000 Einwohner hat, in den beiden unmittelbar voraus liegenden Jahren erfolgreich als SDA unter dem JTPA fungierte[760] und die hierfür zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß verwendet hat. Eine solche Anerkennung gilt für zwei Jahre und ist zu verlängern, wenn die LWIA die durch das WIB aufgestellten lokalen Leistungskriterien erfüllt. Für kleine Bundesstaaten, die unter dem JTPA eine *Single State Service Delivery Area* darstellten, kann der Gouverneur den gesamten Staat als LWIA bestimmen (§ 116(b) WIA).

Gegen die Entscheidung des Gouverneurs können die Gemeindeverwaltungen nach Unterabschnitt (5) Einspruch vor dem WIB nach den hierfür im jeweiligen *State Plan* vorgesehenen Regeln erheben und bei negativem Ausgang dieses Verfahrens, ein Überprüfungsgesuch an den SOL richten. Dieser kann die Verletzung eines Verfahrensrechts unter dem *State Plan* feststellen oder die Gemeindeverwaltung zur LWIA bestimmen.

759 Siehe §116(a)(4) WIA: Der Gouverneur kann eine Regionen oder Gemeindeverwaltungen nur auf Empfehlung des WIB als LWIA anerkennen. Damit soll eine gegenseitige Kontrolle (ganz nach dem Vorbild des „*checks and balances*" der *U.S. Constitution*) erreicht werden.

760 Der Erfolg ist durch den Gouverneur anhand der zuletzt verfügbaren Zweijahresdaten über die Leistungsversorgung in der SDA an Leistungsempfänger oder Teilnehmer unter Titel II und III des JTPA a.F. festzustellen. § 116(a)(3)(D) beinhaltet die Definition von „*performed successfully*" und Unterabschnitt (E) die Definition der ordnungsgemäßen Mittelverwendung („*sustained fiscal integrity*").

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.3.3.2. Local Workforce Investment Boards

In jeder LWIA ist ein *Local Workforce Investment Board* (LWIB) einzurichten, das für die Gestaltung des lokalen *Workforce Investment*-Systems zuständig ist; über die Zusammensetzung entscheidet der höchste gewählte Beamte der jeweiligen regionalen Verwaltung nach den hierfür im *State Plan* gemachten Vorgaben. Mindestanforderungen an die Zusammensetzung des LWIB beinhaltet § 117(a)(2) WIA.[761] Die Mehrheit des LWIB muss wie auch im WIB bei den Vertretern der privaten Wirtschaft in der Region liegen (§ 117(a)(4)); auch der Vorsitzende des LWIB hat nach § 117(b)(5) WIA ein Wirtschaftsvertreter zu sein.

Eine Mittelzuweisung an eine LWIA ist nur möglich, wenn das LWIB über eine gültige Anerkennung des Gouverneurs des jeweiligen Bundesstaates verfügt; eine solche Zertifizierung ist bei der Etablierung des LWIB und danach alle zwei Jahre erforderlich. Die erstmalige Zertifizierung hat nur die Zusammensetzung des Gremiums zum Inhalt, während ab der zweiten Zertifizierung die Zielerreichung in der Region zu beachten ist (§ 117(c)(2) WIA). Wird ein bestehendes LWIB nicht zertifiziert, so ist ein neues derartiges Gremium in der Arbeitsförderungsregion einzurichten; der Gouverneur kann außerdem ein LWIB jederzeit abberufen, wenn ein Betrugsverdacht vorliegt oder die Ausführung der Arbeitsförderungsmaßnahmen gefährdet ist. Gleiches gilt, wenn ein LWIB die regionalen Leistungsziele in zwei aufeinander folgenden Jahren nicht erfüllt (Unterabschnitt (3)).

Zu den Aufgaben der LWIB zählen die Ausarbeitung eines regionalen Arbeitsförderungsplanes gemäß § 121(d) WIA, die Bestimmung und Zertifizierung so genannter *One-Stop Operators*, die Auswahl von Leistungserbringern an Jugendliche, die Identifizierung von Trainingsanbietern und Anbietern von „Intensivleistungen“ sowie die Erstellung eines Haushaltsplans. Die Aufsicht über das Programm teilen sich der lokale Arbeitsförderungsausschuss mit dem gewählten Vorsteher der jeweiligen Gemeindeverwaltung (§ 117(d)(4) WIA). Das LWIB ist an der Ausarbeitung der lokalen Leistungszielwerte beteiligt und hat beim Aufbau einer staatlichen Arbeitslosenstatistik mitzuwirken sowie den Kontakt zu den am regionalen Arbeitsförderungssystem beteiligten Akteuren zu organisieren; alle Entscheidungen des LWIB sind in öffentlichen Sitzungen zu treffen.

Die LWIB dürfen Mitarbeiter beschäftigen (§ 117(d) WIA) , aber dürfen selbst grundsätzlich keine der in § 134(d)(4) WIA aufgezählten Arbeitsförderungsleistungen anbieten, dies ist dem *One-Stop Delivery System* vorbehalten; allerdings besteht die Möglichkeit, einen Dispens (*waiver*) von mm Verbot der Leistungserbringung zu erhalten. Für die Erteilung eines solchen Dispenses ist der Gouverneur zuständig; Vorausset-

761 Danach müssen Vertreter der lokalen Wirtschaft vertreten sein, die ähnlich wie die Wirtschaftsvertreter im WIB die Beschäftigungschancen der Region abbilden sollen; ferner müssen Vertreter der lokalen Bildungseinrichtungen –vor allem der *Community Colleges* – Volkshochschulen, der Arbeitsorganisationen vor Ort, bestimmter Gemeindeorganisationen , Vertreter der mit der Wirtschaftsentwicklung betrauten Behörden und eines jeden *One-Stop Partners* im LWIB vertreten sein. Der Vorsteher der Gemeindeverwaltung kann noch weitere Vertreter der Region auswählen.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zung aber ist, dass dem Gouverneur ein Antrag auf Erlass einer Ausnahme vorgelegt worden ist, der die in § 117(f)(B(i)-(iii) WIA genannten Angaben[762] enthält. Solche *waiver* haben eine Laufzeit von maximal einem Jahr, können jedoch um bis zu ein Jahr verlängert werden; die Aufhebung von *waivers* ist jederzeit möglich, wenn der Bundesstaat feststellt, dass das LWIB in unangemessener Weise eigene Qualifizierungsleistungen einsetzt. Mit Zustimmung des gewählten Gemeindeverwaltungsleiters und des Gouverneurs können die LWIB bestimmte Nichttrainingsleistungen – „Core Services"[763] und „Intensive Services"[764] selbst erbringen oder sich als *One-Stop Operator* bestimmen bzw. zertifizieren lassen (§117(f)(2) WIA).

1.3.3.2.1. Local Plan

Die LWIB müssen in Partnerschaft mit dem gewählten Gemeindeverwaltungsleiter der jeweiligen Region dem Gouverneur einen Fünf-Jahres-Plan[765] übermitteln, den „Local Plan" (LP) [§ 118(a) WIA]. Dieser LP muss u.a. detaillierte Angaben zu den Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region, den zur Realisierung dieser Möglichkeiten benötigten Qualifikationen, dem lokalen *One-Stop Delivery System*, den hierin angeboten Leistungen sowie zu den mit dem Gouverneur und dem gewählten Gemeindeverwaltungsleiter verhandelten Maßstäben zur Bewertung der Leistungen des regionalen Arbeitsförderungssystems enthalten.[766] Der Plan gilt als anerkannt und tritt in Kraft, wenn der

762 Die Leistungserbringung kann einem LWIB danach nur genehmigt werden, wenn dieses einen *satisfactory Evidence* (hinreichenden Beweis) dafür erbringt, dass in seiner Arbeitsförderungsregion nicht ausreichend viele anspruchsberechtigte (*eligible*) Leistungserbringer zur Verfügung stehen, die erforderlichen Informationen einreicht, aus denen hervorgeht, dass das LWIB selbst die Voraussetzungen, die nach § 122 WIA an einen Leistungserbringer zu stellen sind, erfüllt, und das geplante Leistungsprogramm die Teilnehmer auch tatsächlich für Jobs vorbereitet, für die in der Region Nachfrage besteht. Dieser Antrag des LWIB muss veröffentlicht werden und der Öffentlichkeit ist für mindestens dreißig Tagen die Möglichkeit einzuräumen, den Antrag zu kommentieren; die Kommentare wie auch der oben erwähnte Beweis sind dem endgültigen Antrag des LWIB bei zu legen.

763 *Core Services* umfassen sowohl Selbstbedienungsleistungen wie Arbeitsmarktrecherchen am Computer (*U.S. Job Bank* und alle anderen lokal verfügbaren Ressourcen) wie auch Beratungsleistungen wie die Unterstützung bei der Identifikation möglicher Leistungsansprüche oder der Arbeitssuche (*job search and placement assistance*), die Ermittlung des individuellen Qualifikationsprofils und Unterstützungsbedarfs (*initial assessment of skill levels, aptitudes, abilities, and supportive service needs*) und so genannte Folgeleistungen (*followup services*) zur Sicherung einer erfolgreichen (Wieder-)Eingliederung (29 USC 2864(d)(2)).

764 Intensive Services können sein: Umfassende *Assessments;* die Entwicklung eines *Individual Employment* Plans, in dem die Beschäftigungsziele des Anspruchsberechtigten und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Leistungen bestimmt werden; Gruppen- und Einzelberatung; *Case Management* für alle Teilnehmer, die *Training Services* nachfragen; und *Prevocational Services*, die auf die Arbeitsaufnahme oder eine Qualifizierungsmaßnahme vorbereiten.

765 Auch hier gilt das oben zum *State Plan* Ausgeführte – die aktuellen Pläne erstrecken sich wegen der interimistischen Verlängerung des Programms gegenwärtig nur auf einen zweijährigen Planungszeitraum (1. Juli 2005-30. Juni 2007); und auch die neuen staatlichen Pläne werden lediglich die PY 2008 und 2009, also den Zeitraum vom 1. Juli 2007-30. Juni 2009 umfassen.

766 Darüber hinaus sind als Pflichtinhalt des LP in § 118(a) WIA noch vorgesehen: Eine Beschreibung, wie das LWIB die kontinuierliche Verbesserung der durch das *One-Stop Delivery System*

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gouverneur nicht innerhalb von neunzig Tagen eine schriftliche Feststellung über die Unzulänglichkeit des Planes macht.[767] Prüfungsmaßstab für die Entscheidung des Gouverneurs ist der durch das WIB entworfene SP.

1.3.3.2.2. One-Stop Delivery System

Jedes LWIB muss in Übereinstimmung mit dem *State Plan* und mit der Zustimmung des gewählten Leiters der jeweiligen Gemeinderegierung ein *One-Stop Delivery System* durch Abschluss eines *Memorandum of Understanding* (Grundsatzvereinbarung für die Zusammenarbeit) mit allen so genannten *One-Stop Partners* etablieren (§ 121(a)(1) WIA i.V.m. § 134(c)(1) WIA); in jeder Arbeitsförderungsregion ist mindestens ein physisch zugängliches *One-Stop Center* einzurichten (§ 134(c)(2)(A) – „physical center").

Als so genannte „required One-Stop"-Partner haben alle Stellen, die eines der nachfolgend aufgezählten Programme ausführt, ihre Leistungen im *One-Stop Delivery System* verfügbar zu machen:

- alle unter dem WIA autorisierten Programme;
- alle Programme unter dem WPA;
- die Programme unter dem *Rehabilitation Act of 1973*;
- die WtW-Programme unter dem PRWORA (42 USC 603(a)(5));
- Aktivitäten unter Titel V des *Older Americans Act*;
- die Berufsausbildungsprogramme unter dem *Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act* (20 USC 2301 ff.)
- die Qualifizierungsmaßnahmen unter dem TA2002;
- alle Aktivitäten unter Titel 38, Kapitel 41 USC;
- alle Arbeitsförderungsmaßnahmen nach dem *Community Services Block Grant Act* (42 USC 9901 ff);
- alle Arbeitsförderungsmaßnahmen des DHUD und
- die in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht unter einem staatlichen UI-Gesetz autorisierten Arbeitsförderungsprogramme.

---

erbrachten Leistungen und die Passgenauigkeit der angebotenen Leistungen in die Nachfragestrukturen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sicherstellen wird; es sind Kopien der Vereinbarungen zwischen dem LWIB und allen *One-Stop*-Partnern („*memorandum of understanding*") dem regionalen Plan bei zu legen. Das LWIB muss in seinem Plan Angaben über die Koordination des regionalen *One-Stop Delivery System* mit den *Rapid Response* Leistungen des Bundesstaates, über die Arbeitsförderung für Jugendliche und ihre Verfügbarkeit sowie über die Einbindung der lokalen Wirtschaft und den lokalen Arbeitsorganisationen in die Entwicklung des Planes machen. Zu guter Letzt hat der lokale Plan eine Beschreibung des Ausschreibungsverfahrens für die Arbeitsförderungsleistungen zu beinhalten sowie evtl. andere Angaben, die der Gouverneur bzw. das WIB verlangen. Der LP ist vor seiner Übermittlung zu veröffentlichen; jedermann in der Region soll innerhalb von 30 Tagen Anmerkungen zum Plan machen dürfen, die dann, insoweit sie dem Plan nicht zustimmen, gemeinsam mit dem Plan an den Gouverneur zu übermitteln sind.

767 Die Feststellung kann in zwei Formen erfolgen: 1. Wenn der Gouverneur Defizite des Planes feststellt, so wird ein *Audit*-Verfahren zur Behebung der Defizite einzuleiten; oder 2. Wenn der Gouverneur die Nichtübereinstimmung des Planes mit den Vorgaben in § 118(a) WIA feststellt, ist ein neuer regionaler Plan einzureichen oder aber der Gouverneur löst das LWIB auf.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Als „additional Partners“ können auch die mit der Durchführung folgender Programme betrauten Einheiten (*entities*) in das *One-Stop Delivery System* integriert werden:

- alle Arbeitsförderungsprogramme unter einem staatlichen TANF Programm gemäß 42 USC 601 ff;
- Arbeitsförderungsprogramme nach dem FSA (sowohl unter 7 USC 2015(d)(4) als auch unter 2015(o)) sowie
- alle anderen einschlägigen („appropriate“) Programme auf Ebene des Bundes, des Gliedstaates oder der jeweiligen Region – auch alle privaten Programme.

Im Memorandum ist detailliert festzulegen, welche Leistungen im *One-Stop Delivery System* angeboten und wie diese Leistungen finanziert werden.[768] Ferner muss jede solche Vereinbarung zeitlich durch ein Ablaufdatum begrenzt und detailliert geregelt werden, wie die Abstimmung zwischen den *One-Stop*-Partnern und dem eigentlichen *One-Stop Operator* stattfindet.

Als *One-Stop Operator* kommen sowohl öffentliche als auch private Akteure in Betracht (§ 121(d)(2)(B) WIA[769]); dem *One-Stop Operater* obliegt der Betrieb eines oder mehrerer *One-Stop Center(s)*,[770] durch welche(s) die so genannten *Core Services* sowie der Zugang zu *Intensive Services* und *Training Services* vorzuhalten bzw. anzubieten sind.[771] Finanzmittel dürfen nur an „qualifizierte“ *One-Stop Operators* ausgereicht werden; über die Qualifizierung entscheidet das LWIB in Übereinstimmung mit dem *Local Executive Officer* (LEO) entweder im Verfahren einer öffentlichen Ausschreibung[772] oder im Wege einer Vereinbarung zwischen dem LWIB und einer Einheit, die sich aus mindestens drei der erforderlichen *One-Stop*-Partner zusammensetzt. Das gesamte *One-Stop Delivery System*, und damit auch die Betreiber der *One-Stop Centers* stehen unter gemeinsamer Aufsicht von LWIB und LEO.[773]

Während die *Core Services* allein durch die Betreiber der Zentren zu erbringen sind[774], dürfen Trainingsleistungen nicht durch die Betreiber selbst, sondern nur durch nach § 122 WIA zertifizierte Trainingsanbieter erbracht werden.[775] Für die Intensivleistungen gilt, dass die Erbringung sowohl durch die Zentrenbetreiber[776] als auch durch

768 29 USC 2841(c)(2).

769 „[A]n entity (which may be a consortium of entities) – [...](B) may be a public or private entity, or consortium of entities, of demonstrated effectiveness, located in the local area, which may include – (i) a postsecondary educational institution; (ii) an employment service agency established under the Wagner-Peyser Act (29 USC 49 et seq.), on behalf of the local office of the agency; (a) a private, nonprofit organization (including a community-based organization); (iv) a private for profit entity; (v) a government agency; and (vi) another interested organization or entity, which may include a local chamber of commerce or other business organization.” Ausgenommen sind lediglich Grundschulen und weiterführende Schulen (§ 121(d)(3) WIA).

770 § 121(d)(2) WIA.

771 § 134(c)(1)(B).

772 § 121(d)(2)(A)(i) WIA.

773 §121(a)(3) WIA.

774 §121(c)(1)(A) WIA.

775 § 134(d)(4)(C) WIA.

776 § 134(d)(3)(B)(i) WIA.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

andere öffentliche oder private jeweils durch das LWIB zertifizierte Anbieter, die in einem Vertragsverhältnis mit dem *One-Stop-Operator* stehen, erfolgen kann[777].

Um durch WIA Mittel finanzierte Trainingsleistungen erbringen zu dürfen hat sich ein Trainingsanbieter zunächst nach § 121(b) WIA erstmalig und dann nach § 121(c) WIA fortlaufend zu qualifizieren. Hierbei verfolgt der WIA einen Marktansatz,[778] der davon ausgeht, dass Anbieter von Trainingsleistungen nur dann nachgefragt werden, wenn deren Leistungen überzeugen; zu diesem Zwecke sind die Anbieter von Trainingsleistungen auch verpflichtet, „Preis-Leistungs-Informationen" („Performance and Cost Information") offen zu legen,[779] die den anspruchsberechtigten Personen in Form einer „State List" zugänglich zu machen sind.[780] Dem Leistungsberechtigten soll auf diese Weise eine informierte Entscheidung ermöglicht werden.

1.3.3.3. Zuweisung von Mitteln

In § 137 WIA ist eine grundsätzlich bedarfsorientierte Mittelzuweisung gesondert für jeden der drei Programmteile vorgesehen – (a) *Youth Activities*, (b) *Adult Employment and Training Activities* und (c) *Dislocated Worker Employment and Training Activities* –, allerdings nur bis 2003. Seither werden die Mittel für die WIA Programme durch die jährlichen allgemeinen Haushaltsgesetze autorisiert.[781] Im PY 2007 wurden für den Programmbereich Jugend bundesweit USD 966 Mio., den Programmbereich Erwachsene USD 844 Mio. und den Programmbereich *Dislocated Workers* USD 1.307 Mio. verauslagt.[782] Für das PY 2008 sind für die entsprechenden Programmbereiche USD 924 Mio., USD 861,5 Mio. bzw. USD 1.465 Mio. vorgesehen.[783]

---

777 § 134(d)(3)(B)(ii) WIA.

778 Vgl. *Ellis*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2001, S. 242.

779 Zu diesen Informationen zählen gemäß § 122(d) Angaben über die Quote derjenigen Teilnehmer des Trainingsprogramms, die dieses abschließen, den Erfolg des Programms – sprich der Prozentsatz der Teilnehmer, die nach Abschluss einer Trainingsmaßnahme des Anbieters eine reguläre Beschäftigung gefunden haben – und die Löhne der (wieder-)eingegliederten Programmteilnehmer. Ferner haben die Anbieter offen zu legen, wie hoch die Verbleibsquote und die Löhne der Programmteilnehmer im regulären Arbeitsmarkt über sechs Monate hinaus sind sowie Angaben zu den in den Qulifizierungsprogrammen erworbenen Abschlüssen (Zahl der Abschlüsse und Art derselben); auch müssen die Leistungsanbieter detaillierte Auskunft über die Kosten der Qualifizierungsmaßnahmen geben bzw. weitere staatliche Informationserfordernisse – durch den Gouverneur verlangte Angaben – erfüllen.

780 § 122(e)(4)(A) WIA.

781 Für 2004, 2005 und für 2006 Division F, Title I – Department of Labor, Consolidated Appropriations Act, 2005 (P.L. 108-447), S. 117 f. Siehe auch oben Fn. 757 auf S. 248 sowie den dazugehörigen Text.

782 *DOL*, FY 2008 Performance and Accountability Report, S. 15.

783 Division F, Title I – Department of Labor, Consolidated Appropriations Act, 2005 (P.L. 108-447), S. 117 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Programmmittel sind nicht nur durch den SOL zwischen den Bundesstaaten zu verteilen („*State Allotments*“)[784], sondern auch innerhalb eines jeden Bundesstaates zwischen den *Local Areas* („Within State Allotments“)[785]. Der U.S. Arbeitsminister hat bei der Zuteilung der Mittel nach Beachtung verschiedener Sonderbestimmungen im Zusammenhang mit den Territorien eine jeweils auf die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in den Bundesstaaten abstellende und für die Programmteile leicht modifizierte Verteilungsformel anzuwenden.[786] Im PY 2008 entfallen auf Kalifornien USD 131,4 Mio. (*Youth*)/ 126,9 Mio. (*Adult*)/ 168,3 Mio. (*Dislocated*), auf West Virginia USD 4,6 Mio. (*Youth*)/ 4,6 Mio. (*Adult*)/ 5,2 Mio. (*Dislocated*) und Wisconsin USD 11,9 Mio. (*Youth*)/ 10 Mio. (*Adult*)/ 25,7 Mio. (*Dislocated*)[787].

---

784 Für *Youth Activities* nach Kapitel 4 WIA richtet sich die föderale Mittelverteilung nach § 127 WIA; die *state allotments* (Staatszuweisungen) für die *Adult and Dislocated Worker Employment and Training Activities* sind nach 29 USC 2862(b)(1)bzw. (2) zu bemessen.

785 Bei der innerstaatlichen Verteilung der *Youth Activities* Mittel ist § 128 WIA heranzuziehen; zur Verteilung der *Adult Worker Employment and Training Activities Funds* § 133(b)(2)(A) WIA bzw. der *Dislocated Worker Employment and Training Funds* § 133(b)(2)(B) WIA zu beachten; Grundsätzlich hat die Verteilung innerhalb der Bundesstaaten nach denselben Formeln zu erfolgen wie die Zuweisung der *federal bloack grants* an die Bundesstaaten.

786 Die Formel für die Mittelzuweisung für *Youth Activities* schreibt vor (29 USC 2852(b)(1)(C)), dass a) ⅓ der zuweisbaren Gelder auf Basis der relativen Anzahl von Arbeitslosen in *Local Areas* des Bundesstaates, für die in den letzten 12 Monaten eine Arbeitslosenquote von mindestens 6,5 Prozent festgestellt worden ist (*areas of substantial unemployment*), im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitslosen in solchen *local areas* in den gesamten U.S.A. zu verteilen sind; b) ⅓ der Mittel auf Basis der relativen „*exzess number*“ der Arbeitslosen in einem jeden Bundesstaat im Verhältnis zur „*total exzess number*“ der Arbeitslosen in allen Bundesstaaten verteilt wird (*exzess number* ist die Zahl der Arbeitslosen, die über 4,5 Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung eines Bundesstaates hinausgeht bzw. die Zahl der Arbeitslosen, die über 4,5 Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung in den *areas of substantial unemployment* eines Bundesstaates hinausgehen, je nach dem welche der beiden Zahlen größer ist [29 USC 2852(b)(2)(D)]) und c) ⅓ der Zuweisungen auf Basis der Anzahl der benachteiligten Jugendlichen in jedem Bundesstaat im Verhältnis zur Gesamtzahl der benachteiligten Jugendlichen in allen Bundesstaaten geschieht. Benachteiligte Jugendliche sind Individuen zwischen 16 und 21 Jahren, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt bzw. weniger als 70 Prozent des „*lower living standard income*“ – dieses beträgt USD 7.000.- in U.S. Dollar des Jahres 1969 (29 USC 2852(b)(2)(E) –, je nach dem, welcher Wert höher ist.

Für die Zuweisung der Mittel für A*dult Activities* entspricht die Distributionsformel der für die Mittelverwendung für Y*outh Activities* anzuwendenden, mit der einzigen Modifikation, dar der dritte Teil der Formel nicht Bezug auf die Zahl der benachteiligten Jugendlichen, sondern Erwachsenen im jeweiligen Bundesstaat bzw. allen Bundesstaaten nimmt. Erwachsene sind Personen im Alter zwischen 22 und 72 Jahren; die Einkommensgrenze entsprecht der für die Definition benachteiligter Jugendlicher verwendeten.

Die Formel zur Verteilung der Gelder für *Dislocated Worker Activities* stimmt in ihren ersten beiden Teilen ebenfalls mit der *Youth Activities* Formel überein; ⅓ der *Dislocated Worker Funds* sind nach der Zahl der Personen in jedem einzelnen Bundesstaat, die seit mindestens 15 Wochen arbeitslos sind im Verhältnis zur Gesamtzahl dieser Personengruppe in allen Bundesstaaten zuzuweisen (29 USC 2862(b)(2)(B)).

787 Datenquelle: 73 FR 18815 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die jeweiligen Zuweisungen an die Bundesstaaten dürfen nur in der in 29 USC 2854 für *Youth Activities*[788] und in 29 USC 2864 für *Adult and Dislocated Worker Employment and Training Activities*[789] bestimmten Weise verwendet werden.

1.3.3.4. Zielerreichung – Performance Accountability

Alle Bundesstaaten, die Geldmittel unter dem WIA erhalten, müssen am so genannten *Performance Accountability*-System teilnehmen, d.h. dem SOL jährlich einen Bericht zukommen lassen, der Auskunft gibt über die Entwicklung des staatlichen Arbeitsförderungssystems unter dem WIA, das Erreichen bzw. Nichterreichen der staatlichen und lokalen Zielgrößen sowie über die Struktur der Teilnehmer an den Arbeitsförderungsmaßnahmen sowie ihre langfristige Eingliederung[790] und das „Preis-Leistungsverhältnis" der verschiedenen Leistungsprogramme. Der SOL hat diese Berichte in geeigneter Form zu veröffentlichen, Vergleiche zwischen den berichtenden Bundesstaaten zu erstellen und den mit dem WIA befassten Ausschüssen des Kongresses zugänglich zu machen.[791] Die staatlichen Programme sind zu evaluieren und die Evaluationsergebnisse sowohl dem WIB als auch den LWIBs des betreffenden Bundesstaates mitzuteilen (29 USC 2871(e)).

---

788 Jeder Bundesstaat darf maximal 15 Prozent seiner Zuweisung für *Statewide Workforce Investment Activities* verwenden; bestimmte Maßnahmen müssen landesweit erbracht werden, so etwa die Veröffentlichung einer Liste der qualifizierten Anbieter von Jugendmaßnahmen sowie Aktivitäten zur Qualitätssicherung und zusätzliche Unterstützung von *Local Areas* mit einer vergleichsweise hohen Konzentration anspruchsberechtigter Jugendlicher. Weitere in 29 USC 2854(b)(3) genannte Maßnahmen können landesweit umgesetzt werden. In den *Local Areas* können Programme durch die *Federal Block Grants* finanziert werden, die die akademische und/ oder berufliche Qualifikation der anspruchsberechtigten und damit verbunden ihre Beschäftigungsaussichten verbessern (29 USC 2854(c)(1)(A) bis (C). Mindestens 30 Prozent der einer *Local Area* für Jugendmaßnahmen zur Verfügung stehenden Gelder müssen Jugendlichen zugute kommen, die keinen Schulabschluss besitzen und keine schulische Einrichtung mehr besuchen (*out-of-school youth* [29 USC 2854(c)(4)(A) i.V.m. 29 USC 2801(33)].

789 Die Bundesstaaten sind verpflichtet landesweite „Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen" durchzuführen: Diese sind zum einen im Zusammenhang mit Massenentlassungen, Firmenschließungen oder Katastrophen etc. stehende *Rapid Response Activities* gemäß 29 USC 2864(a)(2) – siehe auch unten im Zusammenhang mit der TAA – und zum anderen Informations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen inklusive der technischen Unterstützung der LWIB, die ihre Leistungsziele nicht erreicht haben, bzw. die Verwaltung eines Finanzmanagement- und Rechenschaftssystems (29 USC 2864(a)(2)(B)). Daneben dürfen die Bundesstaaten noch so genannte *Allowable Statewide Employment and Training Activities* durchführen, wie sie in 29 USC 2864(a)(3)(A) aufgeführt und in Unterabschnitt (B) limitiert sind.
Daneben dürfen die den lokalen Regionen zugewiesenen Fonds verwendet werden, um 1) ein *One-Stop Delivery System* aufzubauen sowie den jeweils anspruchsberechtigte Personen 2) *Core Services* durch das *One-Stop Delivery System*, 3) *Intensive Services* und 4) *Training Services* unter den entsprechenden Voraussetzungen anzubieten.

790 Als Indikator für die langfristig erfolgreiche Eingliederung wird der Verbleib und das Erwerbseinkommen in regulärer Beschäftigung zwölf Monate nach der Wiedereingliederung herangezogen (29 USC 2871(d)(2)(D)).

791 29 USC 2871(d)(3). Gemäß 20 USC 9272(a) soll der SOL in Abstimmung mit Vertretern der Bundesstaaten einheitliche Definitionen der Leistungsindikatoren veröffentlichen.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Für die Evaluation der Arbeitsförderungsmaßnahmen für *Adult and Dislocated Workers* sind vier Leistungsindikatoren formuliert, denen die Bundesstaaten in ihren State Plans Zielgrößen zuzuordnen haben: 1) die Eingliederung in reguläre Beschäftigung (*unsubsidized employment*); 2) der Verbleib in regulärer Beschäftigung über sechs Monate hinaus; 3) das Einkommen der Eingegliederten aus ihrer regulären Beschäftigung sechs Monate nach Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt; und 4) die Zahl der anerkannten Bildungsabschlüsse.[792] Die Kundenzufriedenheit der Programmteilnehmer ist als ein Leistungsindikator vorgesehen; ferner können die Bundesstaaten zusätzliche Leistungsindikatoren in ihren Plänen formulieren[793].

Erreicht ein Bundesstaat seine selbst gesetzten Zielgrößen nicht, so kann er auf Antrag technische Hilfe seitens des SOL in Anspruch nehmen; verfehlt ein Bundesstaat seine Zielgrößen in zwei auf einander folgenden Jahren, so kann der SOL die Mittelzuweisung an den betreffenden Staat um bis zu 5 Prozent in Ansehung des Misserfolges kürzen.[794] Die durch *grant*-Kürzungen ersparten Mittel hat der SOL als so genannte „Competetive Grants" nach 20 USC 9273 für die Bundesstaaten verfügbar zu machen,[795] die ihre Leistungsziele (über-)erfüllt haben[796].

1.3.4. Steuerliche Arbeitsförderungsprogramme

Von zunehmender Bedeutung für das U.S. amerikanische System der Arbeitsförderung sind seine steuerrechtlichen Komponenten mit arbeitsfördernder Wirkrichtung: zu differenzieren ist dabei zwischen Steuerfreibeträgen für Arbeitnehmer, die in erster Linie den Anspruchslohn von Arbeitsuchenden und Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich reduzieren (z.B. der *Child Tax Credit*[797] oder der *Making Work Pay Credit*[798]) oder direkte

792 29 USC 2871(b)(2)(i); dieser Leistungsindikator ist auch für anspruchsberechtigte Jugendliche im alter zwischen 19 und 21 Jahren anwendbar. Angesichts der Maßnahmen für anspruchsberechtigte Jugendliche im Alter zwischen 14 und 18 Jahren lauten die Leistungsindikatoren: 1) Erwerb von Grundqualifikationen und insoweit anwendbar der Erwerb der Arbeitsbereitschaft bzw. von Berufsqualifikation, 2) Abschlüsse weiterführender Schulen und 3) die Unterbringung und der Verbleib in weiterführenden Schulen oder Qualifizierungsmaßnahmen, bzw. die Vermittlung in den und der Verbleib im Militärdienst, irgendeine (auch geförderte) Beschäftigung oder qualifizierte Ausbildungsverhältnisse (29 USC 2871(b)(2)(ii)).

793 29 USC 2871(b)(2)(B) und (C).

794 29 USC 2871(g)(1)(A) und (B).

795 29 USC 2871(g)(2).

796 29 USC 9273(a).

797 Für eine Übersicht über die Steuerprogramme in den U.S.A. *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 13-1 ff; zum *Child Tax Credit* siehe *House of Representatives, Committee on Ways and Means* a.a.O., S. 13-59.

798 Eingeführt durch § 1001 American *Recovery and Reinvestment Tax Act of 2009* (Division B. Title I des ARRA); geregelt in 26 USC 36A: danach hat jede natürliche Person mit legalem Aufenthalt in den USA (resident) Anspruch auf einen Tax Credit in Höhe von 6,3 Prozent seines Erwerbseinkommens oder USD 400.-/ 800.- (im Falle eines *joint return*), je nach dem, welcher der beiden Beträge geringer ist. Der errechnete *Tax Credit* wird um 2% des USD 75.000.-/ 150.000.- (bei *joint return*) übersteigenden Erwerbseinkommens (bis auf null) reduziert.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeitsanreize (*Earned Income Tax Credit* als „auszahlbarer" Steuerfreibetrag) schaffen sollen und Steuerfreibeträgen für Arbeitgeber (WOTC), deren Ziel es ist, die Arbeitsnachfrage zu stimulieren, indem die Lohnkosten eines Arbeitgebers subventioniert werden. Durch den ARRA sind diese Steuerprogramme jüngst deutlich ausgeweitet worden.

1.3.4.1. Für Arbeitnehmer

Für Arbeitnehmer mit geringem Erwerbseinkommen sieht § 32 IRC den (*Federal*) *Earned Income Tax Credit* (EITC) vor.[799] Hierbei handelt es sich um einen Einkommenssteuerfreibetrag, der, insoweit innerhalb bestimmter Grenzen Erwerbseinkommen vorhanden ist, unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße an alle berechtigten Individuen ausgezahlt wird. Beim EI(T)C handelt es sich entgegen einer landläufigen Ansicht[800] gerade nicht um eine negative Einkommenssteuer, sondern um eine letztendlich lohnsubventionierende „Steuergutschrift mit negativen (Grenz-) Steuersätzen für Geringverdiener";[801] auf jeden Fall stellt der EITC weder eine Grundsicherung, noch ein Mindesteinkommen im Sinne eines Bürgergelds dar; ein solches gibt es in den U.S.A. nicht. In der sozialpolitischen Terminologie der Bundesrepublik kann am treffendsten von der steuerlichen Komponente eines Kombilohnmodells gesprochen werden.[802]

Im Jahre 2003 beantragten nach vorläufigen Zahlen über 19 Mio. berechtigte Personen einen EITC in Höhe von insgesamt USD 34,412 Mrd., von denen USD 30,869 „refundable" waren, also an die Antragsteller ausgezahlt wurden.[803] Bisweilen wird der EITC auch als „Einkommensturbo" („Income Boost") bezeichnet[804], weil er Individuen und Familien mit niedrigem Einkommen in seiner laufend, d.h. monatlich auszahlbaren Form[805] zu einem faktisch höheren Monatslohn verhilft. Der EITC erfüllt im Gefüge der „Work-First"-Politik die Rolle eines starken Arbeitsanreizes für TANF- und SNAP-*benefits*-Empfänger;[806] Diese Anreizwirkung wird durch das langsame „Phase Out" des

799 Geregelt in 26 USC 32; für einen Überblick über den *Federal* EITC siehe GB2004,S. 13-35 ff.

800 So z.B. *Rieger/Leibfried*, Grundlagen der Globalisierung, S. 233 ff sowie der Deutsche Bundespräsident *Horst Köhler* in einem Interview mit dem Stern: „Wir könnten über eine Art Grundeinkommen nachdenken. In Amerika gibt es etwas, was negative Einkommenssteuer genannt wird: Wer nichts verdient, erhält eine Grundsicherung vom Staat."; *Bundespräsidialamt*, Pressemitteilung vom 29.12.2005, S. 8, veröffentlicht im Internet unter http://www.bundespraesident.de/ Anlage/original_628585/Bundespraesident-Horst-Koehler-im-Gespraech-mit-dem-STERN..pdf (zuletzt abgerufen am 6. August 2006).

801 *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, S. 253.

802 In diesem Sinne auch *Brücker/Konle-Seidl*, IAB Kurzbericht, 10/2006, S. 3.

803 *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 13-41.

804 *Lazere*, State Earned Income Tax Credit Build on the Strength of the Federal EITC.

805 Bisher haben 14 Bundesstaaten einen zusätzlichen staatlichen *refundable* EITC eingeführt, darunter auch Wisconsin; vgl. *Levitis*, How Much would a State Earned Income Tax Credit Cost?, Table 2 auf S. 3.

806 Siehe *ausführlich Quade/O'Leary/Dupper*, Activation from Income Support in the US, S. 364 ff. Um sich für den EITC zu qualifizieren, muss ein Individuum über Arbeitseinkommen (*Earned*

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

EITC noch verstärkt: so enden die Leistungen nicht abrupt beim Überschreiten einer fixen Einkommensgrenze, sondern reduzieren sich zunächst linear, bis die Leistungen schließlich null betragen.[807] Erklärtes Ziel des EITC ist es, schlecht bezahlte Arbeit finanziell auf zu werten und damit für Sozialhilfeempfänger interessant zu machen; darüber hinaus finden die Leistungen des EITC grundsätzlich keine Beachtung bei der Bedürftigkeitsprüfung (*income test*) für die Leistungsberechtigung unter den *Workfare*-Programmen.

Der Erfolg des EITC steht trotz seiner Modernität in der Tradition des vormodernen amerikanischen Wohlfahrtsstaates, wie er von der protestantischen Arbeitsethik geprägt war und ist[808]: die *deserved poors* sind auch heute diejenigen Armen, die (hart) arbeiten.

Verwaltet wird das EITC-Programm durch den *Internal Revenue Service* im Bundesfinanzministerium.

1.3.4.2. Für Arbeitgeber

Neben dem EITC existiert noch ein weiteres Steuer-Programme des Bundes, das allerdings auf der Arbeitsnachfrageseite arbeitsfördernd wirken soll: der so genannte Work Opportunity Tax Credit (WOTC), der Arbeitgebern gewährt wird, die Mitglieder bestimmter Zielgruppen einstellen.[809] Der *enhanced* WOTC[810] ermöglichte Arbeitgebern bei Einstellungen von Langzeit-Leistungsempfängern bis 31.12.2007 im ersten Jahr die Anrechnung von bis zu USD 4.000.- und im zweiten Jahr von bis zu USD 5.000.- auf ihre Bundes-Steuerschuld.

1.3.5. Zum Systemcharakter

Auch rechtlich kann von einem System der Arbeitsförderung in den U.S.A. gesprochen werden: Die UC- und *Workfare*-Programme zeichnen sich jeweils durch eine weit reichende Verschränkung der Anspruchsvoraussetzungen aus: So verfügen alle UC Programme – bis auf die DUA – über dieselben Basis-Anspruchsvoraussetzungen; ent-

---

Income) verfügen; bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze steigt der Auszahlungsbetrag des EITC mit zunehmenden E*arned Income* deutlich an.

807 Vgl. nur die Grafik bei *Levitan/Gallo/Shapiro*, Working but Poor, S. 59, auch wenn die Daten veraltet sind, gilt das Leistungsdesign noch immer; aktualisiert findet sich diese Darstellung auch bei *Quade/O'Leary/Dupper*, a.a.O., S.366 – Fig. 24. EITC Income to a single filer with two or more dependents, 2006.

808 *Segalman*, JSI 1968, S. 128-137; zur amerikanischen Arbeitsethik siehe vor allem *Applebaum*, The American Work Ethic, 1998 und *Rodgers*, The Work Ethic in Industrial America, 1978.

809 Zum *Work Opportunity Tax Credit* siehe *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 13-49 f. Geregelt ist der *Work Opportunity Tax Credit* in 26 USC 51 f.

810 Der *enhanced* WOTC ist durch den *Tax Relief and Health Care Act of 2006* (P.L. 109-432) an Stelle des *Welfare-to-Work Tax Credit* gesetzt worden; zum vormaligen WtW-*Tax Credit* siehe *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 13-50 f. Geregelt ist der *enhanced* WOTC in 26 USC 51A.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

scheidend ist in allen Programmen, ob die Anspruchsvoraussetzungen eines staatlichen UI-Gesetzes erfüllt sind, konkret ob der Antragsteller ein BY unter dem für ihn anwendbaren staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetz begründen konnte. Auch die Sanktionen der verschiedenen Programme haben teilweise programmübergreifende Wirkung; so entfaltet z.B. eine Disqualifizierung unter einem staatlichen UI-Gesetz für alle Programme der UC Wirkung.

Die *Workfare*-Programme kreisen um das jeweilige staatliche TANF-Programm: Wer TANF-Leistungen bezieht, qualifiziert sich automatisch für Leistungen anderer Workfare-Programme wie das SNAP und *Medicaid*. Das SNAP wirkt dabei auch überregional systembildend, indem es durch seine *entitlement*-Struktur zu einer gewissen bundesweiten Vereinheitlichung der *Workfare*-Leistungen in den U.S.A. beiträgt.

Nun mag es scheinen, als ob die beiden Subsysteme – Arbeitslosenversicherung und *Workfare* – zumindest rechtlich gesehen nebeneinander stehen und allenfalls durch eine vergleichbare Funktionalität – die zugegebenermaßen nur beschränkt vergleichbar ist – als Gesamtsystem begriffen werden können. Dem wäre zuzustimmen – besser dem war bis 1998 zuzustimmen –, ließe man den WIA außer Betracht: Dieser bildet die rechtliche Klammer um die amerikanischen Arbeitsförderungsprogramme und generiert ein in seinen Grundzügen einheitliches Arbeitsförderungssystem in den U.S.A. Die Bundesstaaten sind verpflichtet, die Durchführung bestimmte Programme im *One-Stop-Delivery System* zusammenzufassen und haben alle Arbeitsförderungsprogramme – auch die der staatlichen Arbeitslosenversicherung und der staatlichen *Public Assistance*-Programme (nicht nur die TANF-Programme!) an den Bestimmungen des WIA auszurichten. Der WIA begrenzt insoweit die Dezentralisierung des TANF-Programms wie er (zumindest teilweise) einen einheitlichen Katalog an Mindestleistungen der Arbeitsförderung trotz aller dezentralen Mannigfaltigkeit gewährleistet. Hinzu kommen die steuerlichen Arbeitsförderungsprogramme: insbesondere der EITC stellt einen zielgerichteten Arbeitsanreiz des Bundes dar, dessen Zahlungen für *Workfare*-Programme[811] nicht als Einkommen Berücksichtigung finden soll[812] und auch beim *assets test* im Rahmen eines staatlichen TANF-Programms unberücksichtigt bleiben kann.

Das U.S. Amerikanisch Arbeitsförderungssystem wird durch § 503 SSA und die Vorschriften des WIA „überformt“ oder „verklammert“: während die zuerst genannte Norm zum Zwecke der Vermeidung unberechtigten parallelen Leistungsbezuges bestimmte Informationspflichten der mit der Durchführung der staatlichen Arbeitslosenversicherung betrauten Stelle(n) vorsieht, versucht das zuletzt genannte Regelungswerk durch eine vereinheitlichende Dezentralisierung der Gestaltungskompetenzen, Verwal-

811 So für die *Federal Housing Assistance* Programme (nach dem *United States Housing Act of 1937*, Titel V des *Housing Act of 1949*, Sec. 101 des *Housing and Urban Development Act of 1965* und Sec. 221(d)(3), 235, und 236 des *National Housing Act*) und insbesondere das *Food Stamp* Programm. Auch alle einzelstaatlichen TANF-Programme lassen Leistungen des EITC bei der Einkommensprüfung unberücksichtigt – lediglich nicht in einem *Individual Development Account* angesparte EITC-Leistungen finden regelmäßig im Jahr nach der Leistungszahlung Berücksichtigung als Vermögen.

812 26 USC § 32(l).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tung und des Leistungsangebots in den *One Stop Career Centers* eine einheitliche und zugleich effiziente Leistungsversorgung zu gewährleisten.

Alles in allem kann also auch rechtlich von einem mehr oder weniger einheitlichen System der Arbeitsförderung in den U.S.A. gesprochen werden. Die Besonderheit dieses Systems ist eng mit dem U.S. amerikanischen Föderalismus verknüpft. Das U.S. amerikanische System der Arbeitsförderung weist weitgehende rechtliche Homogenität trotz Dezentralität auf.

Die Systembildung im Bereich der Arbeitsförderung schreitet bei anhaltender Dezentralisierung voran: Intendiert scheint eine Verzahnung der verschiedenen Leistungsbereiche, sprich eine Verfestigung des Systemcharakters; Lohnersatzleitungen, seien dies wie im Falle der UI Versicherungsleistungen oder im Falle von TANF Transferleistungen, sollen mit den Leistungen der Qualifizierung und Fortbildung (*training*) sowie (Wieder-)Eingliederung noch enger verknüpft werden. Die im Rahmen des WIA geschaffenen „One Stops" fungieren als administrative Schnitt- und Zugangsstelle des/ zum System(s). Jedermann soll individuelle Unterstützung- und/ oder Dienstleistungen erhalten, die an der gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitsnachfrage orientiert sind.[813]

Die *Bush*-Regierung hat darauf gesetzt, die Zahl der TANF-Empfänger durch Aktualisierung und eine qualitative Verschärfung der staatlichen *Work Requirements* unter dem PRWORA weiter reduzieren und schließlich das Ziel der Selbstbestimmung in Unabhängigkeit von staatlichen Wohlfahrtszahlungen für den größten Teil der TANF-Empfänger – auch derjenigen mit Behinderung – durch die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt erreichen zu können.[814]

Ferner setzt sich der Trend zur Privatisierung und Verantwortungsdiffundierung[815] auch in der „arbeitsfahrtsstaatlichen" (*workfare*) Leistungsverwaltung fort. Die Grundlagen für eine teilweise bzw. unter besonderen Umständen auch vollständigen Privatisierung des SNAP-Programms, sowie der bundesstaatlichen TANF- (dem PRWORA von 1996[816]) und WIA-Programme, bestehen seit Mitte/ Ende der neunziger Jahre. Die in den Vergleich einbezogenen Staaten haben von den Möglichkeiten der Entstaatlichung und Dezentralisierung ihrer TANF-Programme unterschiedlich Gebrauch gemacht.[817]

---

813 Deshalb ist auch die Rede vom "demand driven workforce investment system".

814 Vgl. die TANF Interim Final Rule des DHHS zur *Reauthorization of the Temporary Assistance for Needy Families Program*, 71 FR 37454, 37456.

815 Zu den juristischen Problemen der Privatisierung im Bereich von *Medicare*, *Medicaid* und *Welfare* siehe *Metzger*, Colum. L. Rev. 2003, 1380- 1388, speziell zu *Wisconsin Works* S. 1492 ff sowie zu den Problemen der Privatisierung im Lichte der *State Action Doctrin* S. 1470 ff und 1483-1486.

816 42 USC 604(a); siehe ausführlich hierzu *Gilman*, Cal. L. Rev. 2001, S. 578 ff.

817 Insbesondere in Wisconsin ist die Privatisierung im Bereich des staatlichen TANF-Programms weit voran geschritten, wo seit 1. Januar 2006 das W-2-Programm in 36 der 82 *W-2 areas*, darunter auch *Milwaukee-County*, von privaten *non-profit* (28) und *for-profit-agencies* (8) durchgeführt wird; *DWD*, Wisconsin State Plan, FFY 2006-FFY2007 – Federal TANF Programs – Draft, S. 8, veröffentlicht im Internet unter http://dwd.wisconsin.gov/dws/tanf/pdf/ tanf_plan06_07.pdf (zuletzt abgerufen am 20. Februar 2006).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Am 8. Februar 2006 unterzeichnete George W. Bush den *Deficit Reduction Act of 2005*[818], durch den das TANF-Programms bis einschließlich zum FY 2010 verlängert wwird, die Programmschwerpunkte in Richtung „Familienförderung" (*healthy marriage und family formation*) verschoben, die Möglichkeiten der Rechtsaufsicht des DHHS ausgeweitet und in diesem Zusammenhang auch klarere Vorgaben für die staatlichen *work requirements* gemacht werden. Der Umfang der TANF *federal block grants* bleibt zunächst unverändert bei USD 16,5 Mrd. jährlich; die für die Kinderbetreuung zur Verfügung stehenden Mittel werden zudem durch den DRA auf USD 5 Mrd. im Jahr ausgeweitet.

Der Reautorisierungs-Prozess des WIA ist nach wie vor nicht abgeschlossen; der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht neben einer weiteren Konzentration der bestehenden Qualifizierungsprogramme u.a. auch so genannte *Career Advancement Accounts* vor, unter denen leistungsberechtigten Individuen USD 3.000.- (USD 6.000.-) im Jahr für den eigenverantwortlichen „Einkauf" von Qualifizierungs- und Weiterbildungsleistungen zur Verfügung stehen sollen.[819]

1.3.6. Fortgang der Untersuchung

Im Folgenden soll um die Erfassung der Regelungen der oben als für die Verantwortungszuschreibung relevanten Sachverhalte (Indikatoren) gehen. Je nach Struktur des einzelnen Leistungsprogramms wird hierzu ein Blick in Bundesgesetze und/ oder einzelstaatliche Regelungen notwendig sein, je nachdem wo und wie die jeweiligen Sachverhalte ihre Regelung erfahren. Teilweise wird dabei auch im Interesse der Lesbarkeit des Länderberichts auf oben – sprich auf die systematische Erfassung des amerikanischen Bundesrechts – verwiesen werden. Die Darstellung des folgenden Abschnitts befasst sich synoptisch mit vier „Vergleichsrechtsordnungen".

818 P.L. 109-171.

819 Vgl. das Administration's 2007 Workforce Investment Act Reauthorization Proposal, veröffentlicht im Internet unter http://www.doleta.gov/reports/pdf/caa07explanstatement41707. pdf (zuletzt abgerufen am 16. August 2007).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4. Leistungen

1.4.1. Unemployment Compensation

1.4.1.1. Unemployment Insurance

Das *federal government* hat mehrfach versucht, ein bundesweit einheitliches UI-Mindestleistungsniveau im FUTA fest zu schreiben[820], scheiterte dabei aber stets am Widerstand der Bundesstaaten.[821] Die rechtliche Ausgestaltung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung obliegt allein den gliedstaatlichen Gesetzgebern. Deshalb existieren auch mehr oder weniger gravierende Unterschiede im UC-Leistungsrecht der 53 UI-Jurisdiktionen.[822] Das gilt sowohl für die Anspruchs- und Leistungsvoraussetzungen als auch für die Bemessung der Leistungen.[823] Allerdings beinhaltet der FUTA – wie oben dargestellt – durchaus Regelungen, von denen aus Gründen der Programmökonomie[824] und des zwischenstaatlichen Wettbewerbs angenommen werden darf, dass sie a) ganz allgemein Auswirkungen auf die Gestaltung der staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetze haben und b) zumindest mittelbar auch die gesetzliche Formulierung der Leistungsvoraussetzungen bzw. Regelungen über die Leistungsbemessung in den bundesstaatlichen Arbeitslosenversicherungen beeinflussen.[825]

---

820 Vgl. *Malisoff*, The Journal of Insurance 1962, S. 201.

821 Siehe nur *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 211 und 241.

822 2005 lagen die *Minimum Weekly Benefits* unter den einzelstaatlichen UI-Gesetzen zwischen USD 5.- in Hawaii und USD 111.- in Washington – zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber immer auch die Leistungsdauer: Diese beträgt in Hawaii einheitlich 26 Wochen, während sie in Washington zwischen 12 und 30 Wochen variiert. Den geringsten Maximalbetrag an wöchentlichen Lohnersatzleistungen der staatlichen Arbeitslosenversicherungen in den U.S.A. in Höhe von USD 133.- sieht das UI-*Law* Puerto Ricos vor, der höchsten wöchentlichen Maximalbetrag findet sich im UI-Gesetz von Massachusetts mit USD 511.- bzw. 766.-. Die Angabe von zwei Werten weist darauf hin, dass in Massachusetts auch Leistungen an Familienangehörige vorgesehen sind: Der erste Wert von USD 511.- ist der maximale wöchentliche Lohnersatz für einen allein stehenden Arbeitslosen; USD 766.- beträgt der Maximalbetrag für „Personengemeinschaften“. Siehe auch *Friedman*, Highlights, S. 2.

823 Das gilt stark eingeschränkt für Disqualifikationstatbestände; Sec. 3304(a)(10) FUTA.

824 Die Insolvenz eines staatlichen Arbeitslosenversicherungsfonds ist mit zusätzlichen Kosten für die Beitragszahler (zumeist also die Arbeitgeber) verbunden, seitdem für Liquiditätsdarlehen des Bundes Zinsen zu entrichten sind.

825 *Blaustein/O'Leary/Wandner*, Policy Issues, S. 38 f unter besonderem Hinweis auf die Bundesgesetzgebung der siebziger und achtziger Jahre und dem zumindest für die *Reagan*-Regierung offensichtlichen Widerspruch zwischen dem Konzept des *New Federalism* und dem wachsenden Einfluss der Bundesregierung auf die staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetze. Ein anschauliches Beispiel für diesen mittelbaren Einfluss gibt Sec. 204 (a)(2)FSEUCA, der die Kostenteilung für die erste FSEB-Woche ausschließt, wenn das UI-Gesetz eines Bundesstaates keine Wartezeit von einer Woche für die Zahlung der regulären UI-*benefits* vorsieht.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.1.1.1. Rechtliche Position des Antragstellers

Arbeitslose und teilarbeitslose Personen, die die monetären Voraussetzungen des jeweiligen staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetzes erfüllen, haben einen Rechtsanspruch (*entitlement*)[826] auf UI-*benefits* –[827] „monetary entitlement"[828]. Dieser Anspruch umfasst

- (CA) das Sechsundzwanzigfache des den *Base Period Wages* (BPW) entsprechenden *Weekly Benefit Amount* (WBA; min. WBA = USD 40.-) oder die Hälfte der BPW (je nachdem welcher der beiden Beträge kleiner ist);[829]
- (WV) das Sechsundzwanzigfache des entsprechenden WBA (min. WBA = USD 24.-[830]);[831]
- (WI) das Sechsundzwanzigfache des entsprechenden WBA (min. WBA = USD 54.-[832]) oder 40 Prozent der BPW (je nachdem welcher der beiden Beträge der geringere ist.[833]

(Vollständig) arbeitslos ist ein Individuum den Legaldefinitionen der drei staatlichen UI-*laws* zu Folge in jeder Woche, in der es keine Arbeitsleistungen erbringt und keinen Arbeitslohn empfängt.[834] In allen drei staatlichen UI-Gesetzen findet sich auch eine gesetzliche Definition von Teilarbeitslosigkeit: In Kalifornien ist teilarbeitslos, wer weniger als 35 Stunden in der Woche arbeitet und über einen Wochenarbeitslohn verfügt, der vermindert um USD 25.- oder 25 Prozent (je nachdem welcher der beiden Beträge

826 So z.B. *Java v. California Dept. of Human Resources Development*, 317 F.Supp. 875, 877 (1970).

827 CA: § 1251 UIC "Individuals entitled to benefits: Unemployment compensation benefits are payable from the Unemployment Fund to unemployed individuals, who are eligible under this part."; WV: WVC § 21a-6a-6(3): "…to those individuals who have exhausted their entitlement to regular unemployment compensation under state law."; WI: WSA § 108.06(2)(c)(cm) ("Benefit Entitlement"): If an employee qualifies to receive benefits using the base period described in s. 108.02(4)(b), the wages used to compute the employee's benefit entitlement are not available for use in any subsequent benefit computation for the same employee, except under s. 108.141 or 108.142." Siehe auch *Salerno v. John Oster, Mfg. Co.* 37 (1967) Wis.2d 433, 437 f: " That section details various qualifying conditions which must be met before an unemployed person *is entitled to benefits*." (Keine Hervorhebungen im Original).

828 Vgl. *Chao/Stover DeRocco/Atkinson*, Comparison, S. 3-1 ff und auch *DOL-ETA*, Comparison 2009, S. 3-11 f.

829 1281(b) UIC.

830 WVC 21A-6-10 Benefit Table, Zeile 1.

831 WVC 21A-6-10 Abs. II.

832 WSA Figure § 108.05(o) Zeile 1.

833 WSA § 108.06(1).

834 CA: § 1252(a)(1) UIC – vgl. *CEDD*, Benefit Determination Guide, Total and Partial Unemployment, TPU 5 ff; WV: WVC, § 21A-1A-27(1); WI: WSA § 108.02(25). Die bloße Zahlung von Arbeitslöhnen nach Eintritt der Arbeitslosigkeit – sei es, weil sie nachträglich oder verspätet erfolgt – hat keinen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit, wenn diese Löhne vor Beginn der Arbeitslosigkeit verdient worden sind. Das gilt auch für Bonuszahlungen, siehe *CCH*, UIR, UI-FED ¶1901 und *Kerr v. Dir.* (1954) 332 Mass 78, 123 NE2d 229.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

größer ist) weniger als der jeweilige *Weekly Benefit Amount* (WBA) beträgt[835]; in West Virginia ist teilarbeitslos, wer in einer Woche weniger als 35 Stunden arbeitet und einen Wochenlohn erhält, der geringer ist als der seinem Anspruch entsprechende WBA zuzüglich USD 60.-, mindestens aber USD 61.- beträgt;[836] in Wisconsin ist derjenige teilarbeitslos, der in einer Woche „some wages" verdient, die insgesamt geringer sind als der für ihn berechnete WBA.[837]

Jeder anspruchsberechtigte Arbeitslose kann in Kalifornien[838], West Virginia[839] und Wisconsin[840] durch einen gültigen ersten Antrag – dem „valid new claim"/ „valid first claim"/ „valid initial claim" (CA[841], WV[842], WI[843]) ein *individual Benefit Year* (BY) begründen – ein Zeitraum von 52 oder 53 Wochen –[844], in dem er dann bei Vorliegen der Leistungsberechtigung und im Rahmen seines Anspruchs/ Anrechts (*entitlement*) Leistungen der jeweiligen Arbeitslosenversicherung (UI-*benefits*) beziehen kann.[845]

1.4.1.1.2. Anspruchsvoraussetzungen

Im Rahmen der Anspruchsberechtigung soll anhand des Einkommens des arbeitslosen Antragstellers geprüft werden, ob im maßgeblichen Zeitraum ein „reasonably firm attachement to the labor force" bestand.[846]

---

835 § 1252(a)(2) UIC; *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶1901 und a.a.O., Cal. ¶4252.

836 WVC § 21A-1A-27(2); wer weniger als USD 61.- verdient gilt hiernach als vollständig arbeitslos; *CCH*, UIR, EXP, UI-WV ¶1901 und W.Va. ¶ 4019.

837 WSA § 108.02(20); siehe auch *CCH*, UIR, EXP, UI-WI ¶1901 und Wis. ¶4020.

838 § 1276 UIC i.V.m. 22 Cal. Code of Regs. 1326-1(b)(1).

839 § 21A-1A-8 WVC i.V.m. § 21A-7-1 und 83 CSR 1-13-1(A).

840 §§ WSA 108.06(2), 108.04(4)(a) i.V.m DWD 129.02.

841 § 1281(a)(3) UIC; 22 Ca. Code Reg. §1256-2(d)(2): "An unemployed individual files a new claim which is a "valid claim" if monetary eligibility for unemployment compensation benefits has been established on the basis of wages earned or paid in the applicable base period to meet the requirements of Section 1281 of the code."

842 83 C.S.R. § 1-13.1.(A).

843 WSA § 108.02(25m) i.V.m. DWD 129.01(1).

844 CA: § 1276 UIC; WV: WVC 21A-1A-8; WIS: WSA 108-02(5). Das BY verlängert sich auf 53 Wochen, wenn der Arbeitslose einen Folgeantrag zur Begründung eines zweiten BY stellt und die Verlängerung erforderlich ist, um die doppelte Berücksichtigung eines BPQ zu vermeiden.

845 CA: § 1276 UIC; WV: WVC § 21A-1A-8; WI: WSA § 108.06(2)(a) i.V.m. DWD 129.02; Alle staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetze der U.S.A. beinhalten Regelungen für die Begründung eines Leistungsjahres, wenngleich nicht in allen Bundesstaaten individuelle Leistungsjahre vorgesehen sind; vgl. *CCH*, UIR, EXP, UI-FED ¶1901; im *Benefit Determination Guide* des *CEDD* heißt es: „Filing a valid claim and establishing a benefit year is the "starting point" for all claims." (CEDD, Benefit Determination Guide, Miscellaneous, MI 15 A. Benefit Year). Allerdings werden bereits bei der Begründung des BY auch einige den Risikoeintritt betreffende nicht-monetäre Leistungsvoraussetzungen mit geprüft. Der erstmalige Antrag ist in allen drei Bundesstaaten in der Regel persönlich bei der zuständigen Behörde wie etwa dem „*local unemployment compensation office*" in West Virginia (UI-83 C.S.R. § 1-13.1. (A)(1)) zu stellen.

846 *Friedman*, Highlights, S. 2; *Nicholson*, Initial Eligibility for Unemployment Compensation, S. 91.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unter den UI-*laws* versichert sind streng genommen nicht die Arbeitnehmer (Employees [EE]), sondern die vom jeweiligen Arbeitslosenversicherungsgesetz umfassten Beschäftigungsverhältnisse (*covered employment*).[847] Beachtung bei der Anspruchsprüfung finden in WV und WI nur Löhne, die während der so genannten *Base Period* (BP) für Arbeitsleistungen (Services) in einer versicherten abhängigen[848] Beschäftigung verdient worden sind (*covered wages*). Als einziges der 53 UI-Gesetze ermöglicht das kalifornische[849] auch Selbständigen eine freiwillige Arbeitslosenversicherung.

Als *covered wages* finden in CA, WV und WI grundsätzlich alle Geldleistungen Berücksichtigung, die ein Arbeitnehmer von einem Arbeitgeber in einem versicherten Beschäftigungsverhältnis erhält, ausgenommen jedoch sind in allen drei Staaten *sick or disability*-Zahlungen eines Arbeitgebers, die über sechs Monate hinausgehen, Arbeitgeberleistungen an einen steuerbegünstigten Pensionsfonds nach § 401(a) FUTA und die durch den Arbeitgeber abgeführten Arbeitnehmersteuern. Auch Zahlungen für Urlaub und Abfindungen kommen als *covered wages* in Betracht.

Die (normale) BP umfasst in Kalifornien[850], West Virginia[851] und Wisconsin[852] die ersten vier der unmittelbar dem (ersten) Antrag auf Feststellung der Anspruchsberechtigung voraus liegenden fünf Kalenderquartale. Nur in WI wird die BP alternativ – die letzten vier abgeschlossenen Kalenderquartale, die dem ersten Antrag voraus liegen – bestimmt, wenn der Antragsteller bei Anwendung der normalen BP kein Anspruch auf UI-Leistungen hat.[853]

847 Im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben haben die Bundesstaaten Freiräume bei der Definition von *Employee*, *Employment*, *Services* und *Wages*; *Friedman*, a.a.O.; zu den versicherten Beschäftigungsverhältnissen (*covered E*mployment) im einzelnen siehe für CA *CCH*, UIR, EXP, UI-CA, ¶1301 ff, für WV a.a.O., UI-WV ¶1301 ff und für WIS a.a.O., UI-WI ¶1301 ff.

848 Die *Employee*-Eigenschaft wird in Kalifornien nach dem *Common-Law Test*, in West Virginia nach einem so genannten dreistufigen *ABC-Test* und in Wisconsin nach einem zehn Kriterien umfassenden Negativ-Test (WSA 108.02(12)(a) i.V.m. (bm); dieser Test beinhaltet 10 Bedingungen; wer sieben dieser zehn Bedingungen „*by contract and in fact*" erfüllt, ist kein *Employee* im Sinne des UI-Gesetzes WI's.) bestimmt.

849 *Friedman*, Highlights, S. 7.

850 § 1275 UIC.

851 21A WVC § 1A-5.

852 WSA 108.02(4)(a).

853 Vgl. *ACUC*, Benefits, Financing, Coverage, S. 16 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

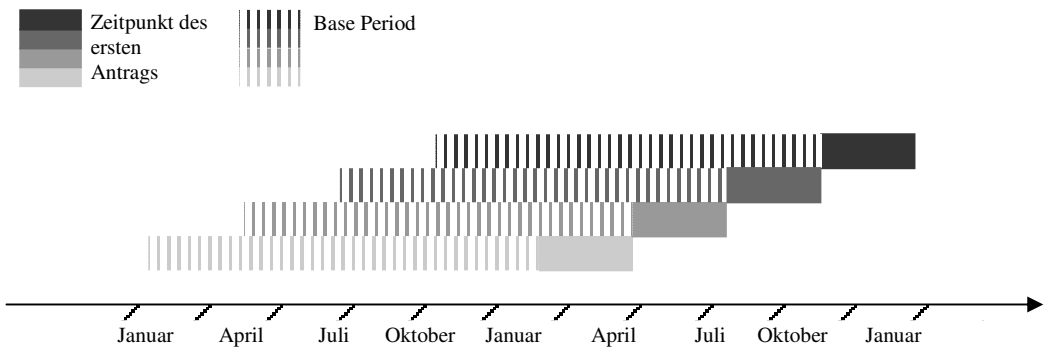

Abbildung 2: Bestimmung der normalen Base Period nach den UC-Laws CA`s, WV´s und WI´s

Als *Base Period Wages* (BPW) finden alle qualifizierenden Löhne Beachtung, insoweit die Lohnansprüche während der BP erworben worden sind.[854]

Unter dem kalifornischen UIC hat jeder Arbeitslose Anspruch auf UI-*benefits*, der entweder im BP-Quartal mit dem höchsten Arbeitseinkommen, auch *High Quarter* (HQ) genannt, mindestens USD 1.300.- an qualifizierenden Löhnen verdient hat[855], oder aber im HQ mindestens USD 900.- an qualifizierenden Löhnen und insgesamt BPW in Höhe des 1,25 fachen des HQ (also mindestens USD 1.125.-) nachweisen kann.[856]

In West Virginia muss ein Arbeitsloser in zumindest zwei Quartalen der BP qualifizierende Löhne von insgesamt mindestens USD 2.200.- verdient haben, um anspruchsberechtigt zu sein.[857] In WV sind Arbeitnehmer, die weniger als 100 Tage in ihrer BP in „saisonalen" Industriezweigen gearbeitet haben, unabhängig von ihrem Arbeitseinkommen aus der saisonalen Tätigkeit von der Begründung eines BY ausgeschlossen, es sei denn sie haben in einer anderen versicherten Beschäftigung mehr als USD 100.- in ihrer BP verdient.[858]

In Wisconsin kann ein Arbeitsloser ein Leistungsjahr begründen, wenn er mindestens BPW in Höhe des Fünfunddreißigfache seines anhand der Tabelle in WSA § 108.05(1) zu bestimmenden WBA – wöchentliche Lohnersatzleistung – und hiervon zumindest das Vierfache seines WBA in einem anderen/ anderen BPQ(s) als dem HQ verdient hat.[859] Gegenwärtig entspricht dies einem Mindestarbeitsentgelt im HQ in Höhe von

854 CA: §§ 1281 (d) i.V.m § 1265.6 und 7 UIC – siehe auch *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶ 1332 ff und ¶1910; a.a.O., UI-WV: ¶1332 ff; a.a.O, UI-WI: 1332 ff.

855 § 1281(a)(3)(A) UIC.

856 1281(a)(3)(B) UIC.

857 21 A-6-1(5) WVC.

858 21 A-6-1(a) WVC.

859 WSA 108.04(4)(a).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

USD 1.350.- und in der gesamten BP in Höhe von USD 1.890.[860] Sondervorschriften zur Behandlung saisonaler Arbeit kennt auch das UI-Gesetz Wisconsins.[861]

Ein BY beginnt, wenn das im Bundesstaat für die Durchführung der Arbeitslosenversicherung zuständige Ministerium[862] die Anspruchsberechtigung eines Arbeitslosen auf dessen (ersten) Antrag hin feststellt.

1.4.1.1.3. Leistungsberechtigung

Leistungsberechtigt unter den drei Arbeitslosenversicherungsgesetzen ist ein Anspruchsberechtigter in jeder Woche seines BY, in der er unfreiwillig arbeitslos ist. Dem Grundgedanken der amerikanischen Arbeitslosenversicherung entsprechend sollen ausschließlich die Folgen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit durch UI-*benefits* kompensiert werden: In den meisten staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetzen ist dieser Gedanke als Gesetzeszweck (*purpose*) festgeschrieben.[863] Bei der Leistungsberechtigung unter den staatlichen UI-Gesetzen kann zwischen der so genannten „initial eligibility" (erstmalige Leistungsberechtigung)[864] und der „continuing eligibility" (fortwährende Leistungsberechtigung) unterschieden werden.[865]

860 WSA 108.05(1); entsprechend müssen außerhalb des HQ nicht nur der vierfache Minimal-WBA, also USD 204, sondern mindestens USD 265.- außerhalb des HQ der BP verdient worden sein.

861 WSA 108.02(15)(k)(14) sieht vor, dass Beschäftigte in der Frucht- und Gemüseverarbeitung kein BY beginnen können, wenn sie nur in der Verarbeitungssaison beschäftigt waren und ihr Einkommen nicht ausreicht, ein BY nach 108.04(4)(a) zu begründen, es sei denn sie haben während der letzten vier Quartale vor der Beschäftigung beim saisonalen Arbeitgeber mindestens USD 200.- bei einem nicht saisonalen Arbeitgeber verdient. Nach (19) derselben Sektion können Arbeitnehmer, die in einem saisonalen Arbeitgeber tätig sind kein BY beginnen, es sei denn sie waren länger als 90 Tage saisonal beschäftigt und haben mindestens USD 500.- bei einem beitragspflichtigen nicht-saisonalen Arbeitgeber verdient. Bei der Berechnung der BPW finden in WI gemäß WSA 108.04(5) die Löhne, die ein Antragsteller in einem Beschäftigungsverhältnis verdient hat, das durch den Arbeitgeber wegen Fehlverhaltens des Antragstellers gekündigt wurde (*Discharge for Misconduct*) keine Berücksichtigung.

862 In CA das Employment Development Department (http://www.edd.ca.gov), in WV das Department of Commerce (Bureau of employment Programs; http://wvbep.org) und in WI das Department of Workforce Development (http://www.dwd.state.wi.us).

863 Für Kalifornien siehe *Rabago v. Unemployment Ins. Appeals Bd.* (1978) 84, Cal.App.3d, 200, 208-209: „The basic purpose of the law is to insure a diligent worker against the vicissitudes of enforced unemployment not voluntaririly created without good cause." sowie § 100 UIC; nicht so in West Virginia, hier spricht 3 21A-1-1 nur allgemein von Arbeitslosigkeit, gleichwohl sind die Leistungsvoraussetzungen – wie im Folgenden darzustellen – derart ausgestaltet, dass freiwillige Arbeitslosigkeit nicht zum Leistungsbezug unter dem Gesetz berechtigen soll; ebenso in Wisconsin, wo in § 108.01(1) WSA allgemein die Rede von „unemployed workers" ist.

864 Zur "*initial eligibility*" siehe nur *Nicholson*, Initial Eligibility for Unemployment Compensation, S. 91 ff.

865 Zur *Continuing Eligibility* siehe *Anderson*, Continuing Eligibility, S. 125 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.1.1.3.1. Initial Eligibility

Mit der Prüfung der erstmaligen Leistungsberechtigung geht es um die Beurteilung des Versicherungsfalls, der allgemein gesprochen nur dann vorliegt, wenn der Versicherte für seine Arbeitslosigkeit nicht (kausal-)„verantwortlich" ist.[866]

In Kalifornien bestimmt § 1256 I UIC, dass eine arbeitslose Person von Leistungen der Arbeitslosenversicherung disqualifiziert ist, „if the director finds that he or she left his or her most recent work voluntarily without good cause or that he or she has been discharged for misconduct connected with his or her most recent work."[867] Ganz ähnlich bestimmen das UI-*law* West Virginias[868] und Wisconsins[869] eine Disqualifizierung im Falle einer freiwilligen Beendigung der letzten Beschäftigung bzw. einer verhaltensbedingten Kündigung des letzten Arbeitsverhältnisses ohne Vorliegen eines guten Grundes.

Von einer freiwilligen Aufgabe einer Beschäftigung ist auszugehen, wenn entweder der Arbeitnehmer aufhört zu arbeiten („[W]hen the claimant terminates his or her employment by leaving work"[870]), als „moving party" seine Arbeitslosigkeit direkt und freiwillig verursacht[871] oder der Arbeitnehmer nach der Lehre des „constructive voluntary quit" durch den Arbeitgeber gekündigt worden ist, d.h. „der Arbeitnehmer durch eine freiwillige Handlung eine Kausalkette in Gang setzt, die seinem Arbeitgeber im Ergebnis keine andere Wahl gelassen hat als den Arbeitnehmer zu entlassen"[872]. Hat ein

866 Hierin kommt die grundlegende Philosophie des U.S.-amerikanischen UC Systems zum Ausdruck, nur unfreiwillige Arbeitslosigkeit abzusichern; *Nicholson*, Initial Eligibility for Unemployment Compensation, S. 91.

867 § 1256.3.(a) UIC (keine Hervorhebungen im Original). Es sind also sowohl Disqualifikationen möglich wegen „freiwilliger" Arbeitslosigkeit unmittelbar vor dem Beginn des BY als auch während des BY, also wenn der Arbeitslose zwischenzeitlich seine Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer neuen Beschäftigung beendet hatte, diese dann aber freiwillig ohne guten Grund beendet oder wegen Fehlverhaltens gekündigt wurde.

868 § 21A-6-3(1) und (2) WVC; vgl. auch *CCH*, UIR, EXP, UI-WV, ¶ 1963 ff.

869 WSA 108.04(5),(6) und (7).

870 Z.B. stellvertretend für alle drei Bundesstaaten *CEDD*, Benefit Determination Guide, VQ 5.

871 CA: 22 Cal. Code of Reg. § 1256-1(b). Für eine ausführlichere Beschreibung siehe a.a.O., C; WV: *State v. Hix*, 132 W.Va. 516, 522 sowie *CCH*, UIR, EXP, UI-WV ¶ 1975; WI: a.a.O., UI-WI ¶ 1975.

872 Vgl. *Steinberg v. California Unemployment Insurance Appeals Board* (1978), 87 Cal.App.3d 582, 585. Siehe auch 22 Cal. Admin. Code § 1256-1(b)(2): „The employee's voluntary act or conduct is not work-connected misconduct, but compels the employer to discharge the employee which the employee knew or reasonably should have known would be the result (see subdivision (f) of this section)." (f): "(f) Constructive Voluntary Leaving. In some cases, the employee is deemed to have left work voluntarily even though the apparent cause of termination is the employee's discharge by the employer. Such a leaving is designated as a constructive voluntary leaving and it occurs *when an employee becomes the moving party by engaging in a voluntary act or in a course of conduct which leaves the employer no reasonable alternative but to discharge the employee and which the employee knew or reasonably should have known would result in his or her unemployment.* […] The following examples involve a constructive voluntary leaving since the loss of employment is directly caused by the employee's voluntary action which set in motion the events leading to the employer's action of discharging the employee: EXAM-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeitsloser seine Arbeitslosigkeit freiwillig verursacht, kann er einer Leistungsdisqualifizierung nur entgehen, wenn ein guter Grund (*good cause*) dafür vorliegt.[873] Dieser gute Grund muss in West Virginia und Wisconsin im Zusammenhang mit dem beendeten Beschäftigungsverhältnis stehen.[874]

Über das Vorliegen eines guten Grundes kann nicht abstrakt entschieden werden, vielmehr sind alle Umstände des Einzelfalls bei der Entscheidung zu berücksichtigen.[875] Die Konkretisierung des „good-cause"-Konzepts findet also letztendlich im Fallrecht (in der Rechtsprechung) statt.[876] Das *California Unemployment Insurance Appeals Board* (CUIAB) – eine Art Widerspruchsbehörde – hat in einem Präzedenzfall aus dem Jahre 1968[877] folgenden Grundsatz für die Bestimmung eines *good cause* aufgestellt:

> „The phrase "good cause" is neither defined in the Unemployment Insurance Code nor in administrative regulations of the Department of Employment or of this board. We have considered many times the concept of "good cause" within the meaning of section 1256 of the code. Bearing in mind, the provisions of both sections 100 and 1256 of the code, we have determined in the past that there is good cause of for the voluntary leaving of employment only in those cases where the reasons for such action are of compelling nature.
> In establishing this standard over the years, this board evolved and enunciated the principle that there is good cause for the voluntary leaving of work when the facts disclose a real, substantial,

---

PLE 2. The driver's license of B, a truck driver, was revoked by the state due to a drunk driving conviction. The employer discharges B because B is no longer able to continue operating the employer's delivery truck. EXAMPLE 3. C refuses to join a labor organization within the required time limit or fails to pay C's union dues as required by the terms of a collective bargaining agreement between the employer and a union representing the employees. The employer discharges C as required by the agreement with the union. EXAMPLE 4. D is hired by a cannery for a workweek of Monday through Saturday. D works under such conditions for several years but then decides that for personal reasons D will no longer work on Saturdays. The employer discharges D due to D's refusal to work Saturdays." (Keine Hervorhebungen im Original).

873 CA: Dem UIC zufolge ist eine freiwillige Beschäftigungsaufgabe durch das Vorliegen eines *good cause* gerechtfertigt, a) wenn das Arbeitsverhältnis in Realisierung bestimmter tarifvertraglicher Vereinbarungen beendet wird; § 1256 Abs. III und V UIC nennen zwei tarifvertragliche „gute Gründe" für die Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses: Zum einen ist eine freiwillige Beschäftigungsaufgabe gerechtfertigt, wen sie in Ausführung von „compulsory retirement provisions of a collective bargaining agreement" erfolgt, an das der Arbeitgeber gebunden ist; zum anderen wird klargestellt das jeder, der von den Auswahlmöglichkeiten einer tarifvertraglich geregelten Senioritätsregelung bei Entlassungen Gebrauch hat, seine Beschäftigung mir gutem Grund beendet. Solche Senioritätsregelungen sehen vor, dass ein Arbeitnehmer mit höherer Seniorität bei Entlassungen anstelle eines Arbeitnehmers mit niedriger Seniorität wählen kann, entlassen zu werden. b) bei einer Beschäftigungsaufgabe durch den Arbeitnehmer, um seinem Verlobten oder „*domestic partner*" an einen Ort zu begleiten, von dem aus die Fortführung der Beschäftigung „unpraktikabel" ist, c) wenn das Arbeitsverhältnis zum Schutz der leiblichen Kinder oder der eigenen Person vor häuslicher Gewalt aufgegeben wird.

874 WV: § 21A-6-3(1): „good cause involving fault on the part of the employer"; WI: § 108-4(7)(b): „good cause attributable to the employing unit".

875 Vgl. *Sanchez v. Unemployment Ins. Appeals Bd.* (1984) 36 Cal.3d, 575, 584: "[R]eal circumstances, substantial reasons, objective conditions, palpable forces that operate to produce correlative results, adequate excuses that will bear the test of reason, just grounds for action, and always the element of good faith."

876 *Rabago v. Unemployment Ins. Appeals Bd.*, 208-209.

877 *CUIAB*, P-B-27, S. 4 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

and compelling reason of such nature as would cause a reasonable person genuinely desirous of retaining employment to take similar action."

Dieser Grundsatz ist heute auch in 22 Cal. Code of Reg. § 1256-3(b) festgeschrieben, der zusätzlich verlangt, dass ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen einem Grund, der als *good cause* in Betracht kommen soll, und der Arbeitsniederlegung des Arbeitnehmers (*voluntarily leaving*) besteht („at time of leaving"). Der Arbeitnehmer hat in Kalifornien zudem die Pflicht, sich, bevor er seine Beschäftigung aufgibt, darum zu bemühen, das Arbeitsverhältnis fortzusetzen.[878] Eine solche Pflicht trifft den Arbeitnehmer in West Virginia und Wisconsin nicht.

Ein guter Grund für *voluntary leaving* liegt in den Vergleichsbundesstaaten u.a. vor bei arbeitsbedingter Beeinträchtigung[879] oder Gefährdung[880] der Gesundheit des Arbeitnehmers[881], bei gerechtfertigter Angst vor Gesundheitsbeeinträchtigungen durch die Fortführung der Arbeit[882], bei Lohnkürzungen durch den Arbeitgeber, auch wenn diese zur Verhinderung von Entlassungen vorgenommen werden,[883] bei Plänen des Arbeitgebers, seine Produktionsstätte zu verlagern[884] sowie bei der Verletzung des Arbeitsver-

878 22 Cal. Code of Reg. § 1256-3(c) Duty to Preserve the Employment Relationship: "Prior to leaving work, the claimant has a duty to attempt to preserve the employment relationship. Failure to do so negates what would otherwise constitute good cause. This duty may be satisfied by reasonable steps, including, but not limited to, any of the following: (1) Seeking an adjustment of the problem by allowing the employer an opportunity to remedy the situation if the employer can reasonably do so. (2) Seeking a leave of absence or transfer to other employment with the same employer if likely to remedy the problem and if the claimant knew or should have known that a leave or a transfer probably would have been granted had one been requested. (3) Taking steps within his or her own control, such as hiring a sitter for child care to solve a child care problem, or joining a car pool or repairing an automobile or purchasing a replacement vehicle to solve a transportation problem."; siehe auch *CEDD*, Benefit Determination Guide, VQ5. In jedem Fall ist das *good cause*-Konzept unter dem UIC so auszulegen, dass der grundlegende Zweck der Gesetzgebung nicht „konterkariert" wird (*Rabago v. Unemployment Ins. Appeals Bd.* 208-209 und *Norman v. Unemployment Ins. Appeals Bd.* (1983) 34 Cal.3d 1, 5. Dabei sind nicht nur die Zweck des UIC, sondern auch die Zwecke anderer Gesetze zu berücksichtigen, d.h. jeder rechtswidrige und damit dem Zweck der Gesamtrechtsordnung zuwiderlaufende Umstand, der das Arbeitsverhältnis betrifft, kommt als *good cause* in Betracht: Siehe dies andeutend *DeRosa v. Unemployment Ins. Appeals Bd.* (2005) WL 387622 (Cal. 5th), 1, 11.) Dieser Zweck ist mit der Folgenmilderung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in § 100 UIC festgeschrieben: "The Legislature therefore declares that in its considered judgment the public good and the general welfare of the citizens of the State require the enactment of this measure under the police power of the State, for the compulsory setting aside of funds to be used for a system of unemployment insurance providing benefits for persons unemployed through no fault of their own, and to reduce involuntary unemployment and the suffering caused thereby to a minimum. It is the intent of the Legislature that unemployed persons claiming unemployment insurance benefits shall be required to make all reasonable effort to secure employment on their own behalf."

879 *CUIAB*, P-B-263.

880 *CUIAB*, P-B-295

881 CA: 22 Cal. Code of Reg. § 1256-15; WV: WVC § 21A-6-3(1).

882 *McCrocklin v. Employment Development Dept* (1984), 156 Cal.App.3d, 1067, 1073.

883 *CUIAB*, P-B-291.

884 *CUIAB*, P-R-279; ausschlaggebend sind nicht die tatsächlichen (nicht bekannt gemachten) Pläne des Arbeitgebers, sondern diejenigen, die dem Arbeitnehmer bekannt geworden sind (S. 3). Die

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

trages durch den Arbeitgeber.[885] Kein guter Grund liegt hingegen vor, wenn etwa ohne weiteres eine Arbeitssuche in einer anderen Region aufgenommen wird,[886] nur wegen einer Schwangerschaft gekündigt wird[887] oder der Antragsteller mit seiner Beschäftigung unzufrieden ist.[888]

Im Gegensatz zur freiwilligen Beschäftigungsaufgabe durch den EE liegt es in der Natur einer Entlassung – auch einer Entlassung wegen Fehlverhaltens (*discharge for misconduct*) –, dass der Arbeitgeber als „moving party" die Arbeitslosigkeit des Arbeitnehmers verursacht; damit handelt es sich mit Blick auf den Arbeitnehmer regelmäßig um eine unfreiwillige Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses. Von anderen Entlassungen abgrenzen lässt sich eine verhaltensbedingte Entlassung dadurch, dass sie nicht wegen eines „lack of work" (Mangels an Arbeit) vorgenommen wird.[889]

Um disqualifizierend zu wirken, muss das Fehlverhalten (*misconduct*) grundsätzlich arbeitsbezogen (*work-related*) sein, im Zusammenhang mit der zuletzt ausgeübten Beschäftigung stehen („connected with most recent work") und der Hauptgrund für die Entlassung sein; der Arbeitgeber muss zudem unverzüglich von seinem Kündigungsrecht Gebrauch machen.[890] Der UIC nennt z.B. die Rauschmittelabhängigkeit (inkl. Trunksucht) mit näher bestimmten Auswirkungen auf die Beschäftigung[891] als *misconduct*. In Wisconsin sind jüngst zwei spezielle Disqualifizierungstatbestände als Unterfälle des *discharge for misconduct* kodifiziert worden: „Discharge for failure to notify employer of absenteeism or tardiness".[892]

Work related misconduct vor, wenn der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber aufgrund des Arbeitsvertrages eine „material duty" schuldet und eine solche Pflicht vorsätzlich oder unter rücksichtsloser Missachtung („wanton disregard") der Interessen seines Arbeitgebers verletzt.[893] Diese Voraussetzungen sind insbesondere auch dann erfüllt, wenn der

---

Verlagerung sollte im entschiedenen Fall an einen Ort (von Pasadena nach Los Angeles) erfolgen, der für die Antragstellerin unpraktisch zu erreichen war („*impractical*"): ihre tägliche Pendelzeit hätte sich von 20 Minuten auf 75 Minuten, die Fahrtkosten von 15 Cent auf 45 Cent erhöht. Darüber hinaus lag der Antragstellerin zum Zeitpunkt ihrer Kündigung ein Beschäftigungsangebot eines Unternehmens an ihrem Wohnort vor, dass sie auch an nahm.

885 *CUIAB*, P-B-126 und P-B-296.

886 Z.B. *CUIAB*, P-B-11.

887 Siehe *CUIAB*, P-B-254, S. 2: "Since the claimant did not attempt to show that her health required her to leave employment, we must hold that the claimant voluntarily left her employment without good cause.".

888 Z.B. *CUIAB*, P-B-258, S. 3.

889 22 Cal. Code of Reg. § 1256-1(c); vgl. auch *CEDD*, Benefit Determination Guide, MC5.

890 22 Cal. Code of Reg. § 1256-30(c);a.a.O., A.2.

891 § 1256.4(a)(1) UIC.

892 § 108.04(5g) WSA; Voraussetzung ist eine "excessive tardiness", die vorliegt, wenn ein Arbeitnehmer in einem 12-Monats-Zeitraum an mehr als 6 Arbeitstagen verspätet zur Arbeit kommt, bzw. eine „excessive absenteeism", die vorliegt, wenn der Arbeitnehmer an mehr als 5 Arbeitstagen der Arbeit fernbleibt.

893 CA: 22 Cal. Code of Reg. § 1256-30(b) und Beispiele unter 22 Cal. Code of Reg. § 1256-30. Vgl. auch *Maywood Glass v. Stewart* (1959), 170 Cal.App.2d 719, 724; WI: Siehe Entscheidung des *Supreme Court´s* des Bundesstaates Wisconsin (*Boynton Cab Co. v. Neubeck* (1941), 237 Wis. 249, 296: "[T]he intended meaning of the term "misconduct" […] is limited to conduct eve-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeitnehmer seiner Arbeit wiederholt unentschuldigt fernbleibt.[894] Das UI-*law* West-Virginias differenziert zwischen *gross misconduct* und (einfachem) *misconduct* als Kündigungsgrund[895]:

> "Discharge for one of the following reasons is considered to be gross misconduct; wilful destruction of the employer's property; assault upon the person of the employer or any employee of the employer committed at the individual's place of employment or in the course of employment; reporting to work intoxicated or being intoxicated at work; reporting to work under the influence of any controlled substance, or being under the influence of any controlled substance while at work; arson, theft, larceny, fraud or embezzlement in connection with work. An act of misconduct where the individual has received prior written warning that termination of employment may result if the act is repeated, is also gross misconduct."

Kein *misconduct* liegt grundsätzlich vor bei „bloß ineffizientem" oder „nicht zufrieden stellendem" Verhalten, „failure in good performance" als Folge von Unfähigkeit oder „incapacity, inadvertence or ordinary negligence in isolated instances".[896] Ebenso wenig werden gutgläubige Entscheidungs- oder Ermessensfehler als *misconduct* behandelt, es sei denn es kommt nach vorheriger Abmahnung durch den Arbeitgeber zu einer Wiederholung und der Arbeitnehmer ist grundsätzlich fähig und in der Lage, die Tätigkeit den Weisungen entsprechend bzw. fehlerfrei auszuführen. In Wisconsin ist mit der „Disciplinary Suspension"[897] eine Art „Auffangdisqualifizierungstatbestand" geschaffen worden, um Subsumtionsschwierigkeiten zu überwinden.

Nach allen drei staatlichen UI-*laws* hat der Arbeitgeber das Recht, vom Ministerium über UI-*claims* seiner ehemaligen Arbeitnehmer in Kenntnis gesetzt zu werden;[898] deshalb erhält ein Arbeitgeber eine Mitteilung über jeden *initial claim*, von dem er als *most recent employer* betroffen ist. Innerhalb einer Frist von 4 Tagen[899]/ 10 Tagen[900]/ 14 Tagen[901] hat der ER die Möglichkeit, zum Antrag Stellung zu nehmen und insbesondere

---

ning such wilful or wanton disregard of an employer's interests as is found in deliberate violations or disregard of standards of behavior which the employer has the right to expect of his employee, or in carelessness or negligence of such degree or recurrence as to manifest equal culpability, wrongful intent or evil design, or to show an intentional and substantial disregard of the employer's interests or of the employee's duties and obligations to his employer. On the other hand mere inefficiency, unsatisfactory conduct, failure in good performance as the result of inability or incapacity, inadvertencies or ordinary negligence in isolated instances, or good faith errors in judgement or discretion are not to be deemed 'misconduct' within the meaning of the statute."

894 So in CA: 22 Cal. Code of Reg. § 1256-31(c).

895 *WVBEP*, Handbook for Employers.

896 22 Cal. Code of Reg. § 1256-30(d).

897 Geregelt in WSA 108.04(6); erfasst werden alle Kündigungen durch den Arbeitgeber „good cause connected with the employee's work".

898 CA: § 1327 UIC; siehe auch *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶2020; WV: a.a.O., UI-WV ¶2020; WI: a.a.O., UI-WI ¶2020.

899 So in WV: WVADC § 83-10.1 und siehe auch *CCH*, UIR, EXP, UI-WI ¶2020. Unter besonderen Umständen kann diese Frist durch Bestimmung des Ministeriums auch auf 48 Stunden verkürzt werden (WVADC § 83-10.3).

900 So in CA: § 1222 UIC.

901 So in Wisconsin; CCH-EXP, UI-WI ¶2020.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Angaben zur Leistungsberechtigung des Antragstellers zu machen, sprich auf das Vorliegen eines Disqualifizierungstatbestandes hinzuweisen.

Gemäß § 1256 UIC gilt bis zu ihrer Erschütterung durch den betroffenen Arbeitgeber die Vermutung, dass der Antragsteller seinen Arbeitsplatz nicht freiwillig aufgegeben hat und die Arbeitslosigkeit nicht durch eine verhaltensbedingte Kündigung des Arbeitgebers verursacht worden ist.[902] Die Beweislast obliegt also dem letzten Arbeitgeber; die Behörde hat insoweit keine Amtsermittlungspflicht.

Die so vom letzten Arbeitgeber mitgeteilten Fakten hat das Ministerium bei der Festsetzung der Anspruchsberechtigung des Antragstellers zu beachten und hierüber dann umgehend nach seiner Anspruchsfestsetzung Antragsteller und letzten Arbeitgeber in Kenntnis zu setzen.[903] Nach Zahlung der ersten „weekly benefits“ erhalten der Antragsteller und alle BP-Arbeitgeber des Antragstellers eine *notice* (einen Bescheid) über den für den Antragsteller berechneten Anspruch;[904] jeder BP-Arbeitgeber hat nun die Gelegenheit innerhalb von zehn Tagen nach Versand der „Notice of Computation“ Angaben, die der jeweilige Arbeitgeber nicht schon vorher hätte melden müssen und die Anspruchsberechtigung des Antragstellers betreffen, zu machen[905].

Das Ministerium entscheidet auf Grundlage der ihm gemachten Angaben, d.h. es prüft eventuelle Einwendungen des *most recent* ER und den Vortrag des Antragstellers (auch in einem *fact finding interview*); über seine Entscheidung informiert das Ministerium sowohl den Antragsteller als auch den letzten Arbeitgeber.

Die Entscheidung der Behörde („Deputy's Decision“) kann in allen drei Staaten sowohl durch den Antragsteller als auch durch den letzten („most recent“) Arbeitgeber einer Überprüfung unterzogen werden.

Hierfür stehen zwei Instanzen innerhalb des Ministeriums zur Verfügung; eine so genannte „Referee“-Entscheidung eines „Adminsitrative Law Judge“ (ALJ) nach vorheriger Anhörung (*hearing*)[906] sowie eine Verhandlung vor dem zuständigen *Appeals Board* (AB) des Bundesstaates (vergleichbar mit den in manchen Bundesländern der BRD vorgesehenen Widerspruchsausschüssen – vgl. z.B. § 7 ff des Hessischen Ausführungsgesetzes zur VwGO).[907] Das AB fungiert jedoch als Widerspruchsbehörde zweiter Instanz.

---

902 § 1256 II UIC: „An individual is presumed to have been discharged for reasons other than misconduct in connection with his or her work and not to have voluntarily left his or her work without good cause unless his or her employer has given written notice to the contrary to the department…”; ebenso ist die Beweislast in West Virgina (WVADC §83-10.1.) und Wisconsin (WSA 108.09(2)) verteilt.

903 § 1328 UIC.

904 § 1329 UIC; siehe auch CCH-EXP, UI-CA ¶2020.

905 § 1331 UIC.

906 WSA 108.09(2r).

907 Dieses ist in Kalifornien das *California Unemployment Insurance Appeals Board* (CUIAB) (§§ 401 ff UIC), in West Virginia das *Unemployment Compensation Board of Review* (§ 21A-4-1 ff WVC) und in Wisconsin die *Labor and Industry Review Commission* (LIRC) (WSA 108.02(7) i.V.m. Wis. Admin. Code Ch. LIRC 1,2 und Wis. Admin. Code Ch. DWD 100-150).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nach der Entscheidung des AB haben die am Verfahren beteiligten Parteien, also der Antragsteller, der letzte Arbeitgeber oder aber das Ministerium noch die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes vor dem staatlichen *Court of Apeals*.

1.4.1.1.3.2. Continuing Eligibility

Die Kriterien der fortlaufenden Leistungsberechtigung sollen sicherstellen, dass nur anspruchsberechtigte Arbeitslose Lohnersatzleistungen erhalten, die (weiterhin) unfreiwillig arbeitslos sind. In Kalifornien[908] und West Virginia[909] hat der Arbeitslose nach Begründung des Leistungsjahres eine einwöchige Wartezeit abzuleisten, in der alle Voraussetzungen erfüllen muss, um UI-*benefits* erhalten zu können.[910] In Wisconsin beginnt der Leistungsbezug ohne Karenzzeit unmittelbar nach Begründung des BY, wenn der anspruchsberechtigte Antragsteller die Voraussetzungen der *continuing eligibility* erfüllt.

Zur Inanspruchnahme von Leistungen müssen die Versicherten in allen drei Bundesstaaten wöchentlich bzw. zweiwöchentlich einen Antrag auf Zahlung der Lohnersatzleistungen für die vergangene(n) Wochen stellen (diese Anträge können postalisch, telefonisch oder auch elektronisch über das Internet gestellt werden). So dass in CA und WV ein anspruchsberechtigter Arbeitsloser mindestens zwei Wochen, in WI mindestens eine Woche auf seine ersten *weekly UI-benefits* nach der Begründung des BY warten muss. Von Zeit zu Zeit sollen/ können die leistungsberechtigten Arbeitslosen (unter bestimmten Voraussetzungen) zu einem persönlichen Gespräch geladen werden.[911]

Der Arbeitslose muss sowohl in CA, WV als auch in WI während seiner Arbeitslosigkeit arbeitsfähig („able to work“) und für zumutbare Arbeit verfügbar sein („available for suitable work“) sowie aktiv nach Arbeit suchen.[912] Die Beweislast dafür, dass der Antragsteller „able to work“ sowie verfügbar war und aktiv nach Arbeit gesucht hat, trägt grundsätzlich der Arbeitslose.[913]

Zur Arbeit in der Lage ist, wer physisch und psychisch arbeitsfähig ist – bei Krankheit des arbeitslosen liegt in der Regel keine Arbeitsfähigkeit vor; im Gegensatz dazu ist mit der „availability“ die Bereitschaft gemeint, eine zumutbare Beschäftigung anzu-

908 § 1253(d) UIC.

909 WVC, § 21A-6-1(4).

910 Auch für diese Woche müssen alle Leistungsvoraussetzungen gegeben sein; u.a. muss der anspruchsberechtigte Arbeitslose einen *Continuing Claim* gestellt haben.

911 CA: z.B. 22 CA ADC § 1253(b)-1(c) – bei unterbliebener Registrierung zur Arbeitssuche; WV: vgl. *WVBEP*, Unemployment Compensation, Eligibility Review Program; WI: DWD 128.03.

912 CA: § 1253(c) UIC. Zu den Ausnahmen (good causes) siehe *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶1950 sowie 22 CA ADC § 1253(b)-1(c); WV: WVC, § 21A-6-1(3): „He is able to work and is available for full-time work for which he is fitted by prior training or experience and is doing that which a reasonably prudent person in his circumstances would do in seeking work“; WI: DWD 128.01.

913 CA: § 1253 (c)-1(d) UIC; WV: WV ADC § 83-1-13.1(A), siehe zudem *WVBEP*, Unemployment Compensation; WI: DWD 127.04(1).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nehmen;[914] also die individuelle Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt. Zur Verfügbarkeit zählt auch die Arbeitssuche: alle drei UI-*laws* verlangen grundsätzlich von jedem Antragsteller, dass er sich bei einem *Public Employment Office* zum Zwecke der Arbeitssuche registrieren lässt.[915] Für die Arbeitssuche beinhalten die UI-*laws* bzw. Verwaltungsvorschriften der Bundesstaaten weitere Anforderungen[916]:[917]

Ziel der *continuing eligibility requirements* ist es, die Inanspruchnahme von Leistungen durch Arbeitslose auszuschließen, die eigentlich eine Arbeit annehmen bzw. finden könnten.[918] Dies folgt aus dem Grundsatz der staatlichen UI-Gesetze, nur unfreiwillige Arbeitslosigkeit abzusichern.[919] So werden bei der Beurteilung, ob ein Arbeitsloser dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht oder die Arbeitssuche eines Arbeitslosen hinreichend ist, alle Umstände des Einzelfalls, wie etwa die Dauer der Arbeitslosigkeit[920], die Arbeitserfahrung des Leistungsbeziehers und dessen Qualifikation in Betracht gezogen:[921] In keinem Fall angemessen sind a) Positionen, die in direkter Folge eines Arbeitskampfes angeboten wird, b) Beschäftigungen, deren Arbeitsbedingungen wesentlich („sub-

914 Vgl. *Dorskind*, Cal. L. Rev. 1978, 1302 f.

915 CA: § 1253(b) UIC; die Registrierung beinhaltet auch eine Berichtspflicht des Arbeitslosen gegenüber dem *public employment office*. Vgl. hierzu *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶1940; WV: WVC § 21A-6-1(1) i.V.m. WV ADC § 83-1-13.1(A); WI: DWD 126.02 – vom Registrierungserfordernis dispensiert sind alle Antragsteller, die nach dem Profiling-System als „unlikely to exhaust regular unemployment compensation benefits“ eingestuft wurde und keine „reemployment services“ für ein „successful transition to new employment“ benötigt (DWD 126.03(1)).

916 WI: DWD 127.01 – hiernach wird ein individueller Ansatz bei der Bestimmung der Pflichten zur Arbeitssuche verfolgt, der sowohl die individuelle Lebens- als auch die allgemeine Arbeitsmarktlage beachtet. Als vernünftige Aktivitäten bei der Arbeitssuche werden u.a. und nicht abschließend Initiativbewerbungen bei potentiellen Arbeitgebern, Bewerbungen bei früheren Arbeitgebern sowie die Teilnahme an „employment workshops“ aufgezählt.

917 CA: § 1253(d) UIC: Jeder Arbeitslose ist darüber hinaus zur Suche nach „*suitable work in accordance with specific and reasonable instructions of a public employment office*“ und zur Teilnahme an „*reemployment activities*“ verpflichtet; WV: auch in WV soll die Art und Intensität der Arbeitssuche eines Antragstellers der allgemeinen Lage am Arbeitsmarkt, seinem Beruf und seiner persönlichen Lage entsprechen – der Antragsteller hat seine Suchaktivitäten für mögliche Kontrollen nachvollziehbar festzuhalten (vgl. *WVBEP*, Unemployment Compensation); WI: DWD 127.01. spricht von einer „*reasonable search for suitable work*“, der ein Antragsteller persönlich und sorgfältig nachzugehen hat; Kriterien für die „*reasonableness*“ sollen neben der Lage am jeweiligen Arbeitsmarkt und die persönliche Lage des Antragstellers sein.; WI: In Wisconsin muss der Arbeitslose mindestens in jeder Woche, für die er UI-*Benefits* bezieht, mindestens zwei Bewerbungen bei geeigneten Arbeitgebern unternommen haben.

918 *International Union of United Auto etc. Workers v. Department of Human Resources Dev.* (1976),58 Cal.App.3d 924, 929-930.

919 § 100 CA UIC: “The Legislator therefore declares that in its considered judgement the public good and the general welfare of the citizens of the State require the enactment of this measure under the police power of the State, for the compulsory setting aside of funds to be used for a system of unemployment insurance providing benefits for persons unemployed through no fault of their own, and to reduce involuntary unemployment and the suffering caused thereby to a minimum.” Siehe auch *Perales v. Department of Human Resources Dev.* (1973), 32 Cal.App.3d 332, 335-336 sowie mit Verweis auf *Perales* die Entscheidung *Noemi L. Gutierrez v. EDD et al.* (1993), 14 Cal.App. 4th 1791, 1795.

920 Siehe *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶1950.50.

921 Z.B. CA: § 22.1253(C) UIC.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stantially") unterhalb des lokalen Standards liegen, c) eine Beschäftigung, für die der Arbeitsuchende in eine Unternehmensgewerkschaft eintreten müsste oder irgendeiner Arbeitsorganisation nicht angehören dürfte, d) Arbeitsplätze bei Arbeitgebern, denen erforderliche Genehmigungen oder Lizenzen fehlen, e) Arbeitsangebote von Arbeitgebern, die ihren Beitragspflichten unter dem UIC nicht nachkommen sowie e) Beschäftigungen, für die kein Unfallversicherungsschutz verfügbar ist.[922] Arbeitslose, die an einer anerkannten Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen, sind von dem Erfordernis der Verfügbarkeit für die Dauer der Maßnahme in allen Bundesstaaten befreit.

Ein Antragsteller muss grundsätzlich jede ihm angebotene zumutbare Arbeit annehmen. Da jedoch auch die Zumutbarkeit unter allen drei staatlichen UI-Gesetzen in Anbetracht der Dauer der Arbeitslosigkeit, der Qualifikation des Arbeitslosen und seiner sich in einem „profiling" ermittelten konkreten Chancen am Arbeitsmarkt beurteilt wird, bleibt der Zumutbarkeitsbegriff ein offener, der sich aber mit Dauer der Arbeitslosigkeit und bei guter allgemeiner Arbeitsmarktlage deutlich ausweitet.[923]

1.4.1.1.4. Leistungsbemessung

Die UI-Leistungen sind durch den jeweiligen Leistungsanspruch in Höhe und Dauer begrenzt. Die Leistungshöhe richtet sich nach den qualifizierenden BPW des Antragstellers und können entsprechenden Leistungstabellen entnommen werden, die das zuständige staatliche Ministerium veröffentlicht. Die Haushaltsgröße kann in Form einer so genannten *dependent allowance* Beachtung finden; eine solche ist aber in den drei hier betrachteten Bundesstaaten nicht vorgesehen.[924] Es gilt in allen drei Bundesstaaten sinngemäß der Satz: je länger die Arbeitslosigkeit dauert und/ oder je schlechter die Qualifikation des Arbeitslosen ist und/ oder je schlechter die allgemeine Lage am (regionalen) Arbeitsmarkt ist, desto relativ unattraktivere Beschäftigungsangebote sind zumutbar.

922 *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶1965. Die Beweislast für das Angebot und die Ablehnung angemessener Arbeit liegt beim Ministerium

923 CA und WV: In Kalifornien und West Virginia stellt die Dauer der Arbeitslosigkeit ein Kriterium bei der Zumutbarkeitsprüfung einer Beschäftigung dar; CA: § 22.1259 UIC; WV: 21A-6-5.; dem UI-Gesetz Wisconsins zufolge werden arbeitslose Leistungsempfänger in den ersten sechs Wochen ihrer Arbeitslosigkeit privilegiert (WSA 108.04.(d)) – in dieser Zeit wird ein relativer Berufs- und Einkommensschutz gewährt, d.h. der Arbeitslose wird nicht sanktioniert, wenn er einen ihm angebotenen Arbeitsplatz ablehnt, der geringere Qualifikationen („*lower grade of skill*") erfordert oder eine deutlich geringere Vergütung als die zuletzt ausgeübte Beschäftigung bietet; insoweit wird ein „*good cause*" für die Nichtannahme der Beschäftigung unterstellt; vgl. auch *CCH*, UIR, EXP, UI-WI ¶ 1965.

924 In 13 Bundesstaaten wird gegenwärtig eine so genannte *Dependents Allowance* gezahlt; siehe *Chao/Stover DeRocco/Atkinson*, Comparison, S. 3-20.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.1.1.4.1. Leistungshöhe

Die Leistungshöhe variiert in den zu vergleichenden Bundesstaaten: Die minimale/ maximale wöchentliche Leistung in Kalifornien liegt bei USD 40.-/ 450.-, in West Virginia bei USD 24.-/ 424.- und in Wisconsin bei USD 54.-/ 363.-.

Die WBAs werden in regelmäßigen Abständen neu berechnet/ festgesetzt. Die drei Vergleichsbundesstaaten verwenden unterschiedliche Formeln zur Berechnung der WBAs; automatisch angepasst werden die WBAs nur in West Virginia und Wisconsin: in WV beträgt der minimale WBA 15 und der maximale WBA 66 Prozent des wöchentlichen Durchschnittseinkommens (*median*) des Bundesstaates (eine Anpassung erfolgt jeweils zum 1. Juli eines Jahres); in WI wird der maximale WBA zweimal jährlich (am 1. Januar und am 1. Juli) durch den Gesetzgeber angepasst; der minimale WBA ist hier auf 15 Prozent des maximalen WBA festgeschrieben.

Auf den jeweiligen WBA wird das wöchentliche Einkommen eines nicht vollzeitbeschäftigten, anspruchsberechtigten Antragstellers wie folgt angerechnet:

- CA[925]: USD 25.- oder 25 Prozent des Einkommens (je nachdem, welcher Betrag der größere ist) finden keine Anrechnung auf den WBA;
- WV[926]: die ersten USD 60.- finden keine Anrechnung; das darüber hinaus gehende wöchentliche Einkommen reduziert den jeweiligen WBA auf „dollar-for-dollar basis";
- WI[927]: die ersten USD 30.- sowie ein Drittel des darüber hinaus gehenden Einkommens finden keine Berücksichtigung.

Nachdem alle Bundesstaaten eine Vereinbarung mit dem SOL im Rahmen des *Federal Additional Compensation* (FAC) Programms vor dem 21. Februar 2009 gezeichnet haben, sind seit dem 22. Februar 2009 die WBA auch in den drei Vergleichsbundesstaaten um USD 25.- erhöht.[928]

1.4.1.1.4.2. Leistungsdauer

Die Leistungen werden in allen drei Bundesstaaten für maximal 26 Wochen gezahlt.[929] Während in West Virginia Leistungen einheitlich für 26 Wochen innerhalb des BY geleistet werden, variiert die Leistungsdauer in Kalifornien zwischen 14 und 26 Wochen und in Wisconsin zwischen 12 und 26 Wochen innerhalb eines BY´s. Die Leistungs-

925 Vgl. *CEDD*, Benefit Determination Guide, TPU 5.

926 Vgl. *WVBEP*, Unemployment Compensation, How income affects benefits.

927 Vgl. zur „*partial wage formula*" *DWD*, Handbook for Claimants, Part 8, Computing partial UI Benefits for a weekly Claim when Income was reported.

928 Vgl. *DOL-ETA*, Federal Additional Assistance (FAC) – Fact Sheet, veröffentlicht im Internet unter http://www.dol.gov/opa/media/press/eta/ETA20090196.htm (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

929 In zwei Bundesstaaten werden die regulären Leistungen der Arbeitslosenversicherung über 26 Wochen hinaus gewährt: In Massachusetts können reguläre Leistungen bis zu max. 30 Wochen und in Montana bis maximal 28 Wochen bezogen werden. Vgl. *Friedman*, Highlights, S. 55-57.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dauer berechnet sich in Kalifornien wie auch in Wisconsin wie folgt: Zunächst wird der wöchentliche Leistungsbetrag anhand der BPW aus der WBA-Tabelle abgelesen und dann wird der Leistungsanspruch durch den ermittelten WBA dividiert. Liegt das Ergebnis der Division unter 12 bzw. 14 beträgt die Leistungsdauer genau 12 bzw. 14 Wochen; liegt das Divisionsergebnis über 26 beträgt die Leistungsdauer genau 26 Wochen.

1.4.1.1.5. Reemployment Services und erweiterte staatliche Leistungen (State Supplemental Benefits)

Die Vergleichsbundesstaaten sehen verschiedene Leistungen zur Wiedereingliederung von UI-Leistungsempfängern (*reemployment services*) vor: diese entsprechen in der Regel den Leistungen im staatlichen *Workforce Investment System*. Zur Teilnahme an diesen *reemployment services* verpflichtet sind nur die Leistungsberechtigten, deren Wiedereingliederungsaussichten nach dem staatlichen *Profiling System* als „not good" bewertet bzw. die als „likely to exhaust regular unemployment benefits" eingestuft worden sind.[930]

Ein arbeitsloses Individuum kann sich in Kalifornien nach den §§ 3501 ff UIC für staatliche EB „extended duration benefit program" qualifizieren. Voraussetzung für die bis zu 13 Wochen zu gewährende Lohnersatzleistung in Höhe des regulären wöchentlichen UI-*benefits* bis zur Ausschöpfung seines „extended duration award"[931]. Ein solcher wird jedem arbeitslosen Individuum gewährt, das ein *exhaustee* im Sinne des § 3503(c) UIC ist, also entweder innerhalb eines noch andauernden BY seinen Anspruch auf reguläre UI-Leistungen aufgebraucht hat (§ 3503 (c)(1) UIC) oder „[h]is or her most recent benefit year expired in the week in which he or she filed a primary claim or in the immediately preceding 13 calender weeks and he or she is not entitled to establish a benefit year." (§ 3503 (c)(2) UIC) und einen wirksamen „primary claim" gestellt hat. Ein solcher Antrag auf staatliche EB ist nur wirksam mit einem „effective date" innerhalb einer „extended benefit period". Eine „extended benefit period" beginnt mit der dritten Woche nach Vorliegen des „on"-Indikators (IUR > 6 Prozent) und endet mit der dritten Woche nach erstmaligen Vorliegen des „off"-Indikators (IUR < 6 Prozent), frühestens aber nach 13 Wochen. Kein staatliches EB-Programm existiert in West Virginia. Das UI-*law* Wisconsins[932] sieht so genannte „Wisconsin supplemental benefits" für *exhaustees*[933] während einer Wisconsin *supplemental benefit period*[934] für einen Zeit-

930 CA: Vgl. *CEDD*, Benefit Determination Guide, MI 100 A – hier wird der direkte Bezug zu den in einer LWIA verfügbaren Reemployment Services hergestellt; WV: WVC § 21A-6-1(6); WI: DWD 100.02(49): "Reemployment services" means job search assistance and job placement services , such as: assessment, testing, counseling, provision of occupational and labor market information, job search workshops, referrals to potential employers, and other similar services ." i.V.m. DWD 126.03(1).

931 Dieser beträgt entweder das Dreizehnfache des individuellen WBA oder die Hälfte des Leistungsanspruchs des Antragstellers im *parent* BY, je nachdem welcher der beiden Beträge der niedrigere ist (§ 3602 UIC). *Parent Benefit Year* ist gemäß § 3503(i) das BY, bezüglich dessen der Antragsteller ein *exhaustee* geworden ist.

932 WSA 108.142.

933 Gemäß WSA 108.142(1)(h).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

raum von bis zu 34 Wochen vor[935], welche die Leistungsvoraussetzungen für reguläre UI-Leistungen erfüllen. Die „Aktivierung" dieses Programm ist, insofern die Voraussetzungen für eine *Extended Benefit Period* im Rahmen des FSEB (siehe sogleich) in Wisconsin vorliegen ausgeschlossen. Es steht im Ermessen des Gouverneurs, einen „Wisconsin „off" indicator" zu bestimmen, wenn das *Temporary Supplemental Benefit Program* die Teilnahme des Bundesstaates an einem durch Bundesmittel (mit-) finanzierten EB-Programm (wie das FSEB oder TEUC) ausschließt (WSA 108.142(1m)).

1.4.1.2. Federal-State Extended Benefits Program

1.4.1.2.1. Eligibility

Anspruch auf FSEB hat während einer EB-*period* in Kalifornien[936], West Virginia[937] und Wisconsin[938] nur derjenige Antragsteller, der in seiner BP mindestens das Vierzigfache seines WBA verdient und seinen Anspruch auf reguläre *UI-benefits* ausgeschöpft hat, obwohl sein BY noch nicht abgelaufen ist oder dessen BY in einer EB-*period* endet und der der Arbeitslose kein neues BY begründen kann. Zudem darf der Antragsteller nicht vom Bezug regulärer UI-Leistungen disqualifiziert sein.

Der Anspruch beträgt gemäß § 615.7(b) FSEUCA in Kalifornien[939], West Virginia[940] und Wisconsin[941] maximal:

- Die Hälfte des Gesamtbetrages aller regulären Lohnersatzleistungen unter dem staatlichen UI-Gesetz während des betreffenden BY; oder

934 Eine *Wisconsin Supplemental Benefit Period* beginnt gemäß WSA 108.142(1)(a) mit der dritten Woche nach Vorliegen des *Wisconsin „on" indicator*. Während einer *Extended Benefit Period* unter dem FSEUCA i.V.m. WSA 108.141 kann keine *Wisconsin Supplemental Benefit Period* beginnen. Der *Wisconsin „on" indicator* liegt in einer Woche vor, wenn in dieser Woche und in den zwölf unmittelbar vorausgegangenen Kalenderwochen die Wisconsin-IUR 120% der des Durchschnitts des korrespondierenden 13-Wochen-Zeitraums in jedem der beiden unmittelbar vorausgegangenen Kalenderjahre beträgt oder übersteigt und mindestens 4 Prozent beträgt oder aber 5 Prozent beträgt oder übersteigt. Eine *Wisconsin Supplemental Benefit Period* endet entweder eine Woche vor Beginn einer *Extended Benefit Period* unter dem FSEUCA i.V.m. WSA 108.141 oder drei Wochen nach erstmaligen Vorliegen eines *Wisconsin „off" indicator*. Der *Wisconsin „off" indicator* liegt vor, wenn in einem Zeitraum von dreizehn Wochen die *Wisconsin* IUR geringer als 4 Prozent ist und weniger als 120 Prozent des Durchschnittswerts für den korrespondierenden 13-Wochen-Zeitraum, der in einem der beiden unmittelbar vorausgegangenen Kalenderjahre zu Ende gegangen ist, beträgt und geringer als 5 Prozent ist.

935 Maximal kann ein Antragsteller in einer *Wisconsin Supplemental Benefit Period* das Vierunddreißigfache seiner regulären wöchentlichen UI-Leistung oder aber 40 Prozent seiner für die reguläre UI maßgeblichen BPW erhalten, je nachdem welcher der beiden Beträge geringer ist (WSA 108.142(4)).

936 *CCH*, UIR, EXP UI CA ¶1935.

937 A.a.O., UI-WV ¶1935.

938 A.a.O., UI-WI ¶1935.

939 A.a.O., UI-CA ¶1935.

940 A.a.O., UI-WV ¶1935.

941 WSA 108.41(5); vgl. auch a.a.O., UI-WI ¶1935.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- das Dreizehnfache des jeweils nach § 615.6(a) berechneten EB-Betrages; oder
- das Neununddreißigfache des jeweils nach § 615.6(a) berechneten EB-Betrages, vermindert um alle regulären UI-Lohnersatzleistungen während des BY.

In allen drei Vergleichsbundesstaaten wird eine EBP aktiviert, wenn eine der folgenden Voraussetzungen gegeben ist ((*state* oder *national*) „on"-*indicator*)[942]:

In einer Woche und den zwölf unmittelbar vorausgegangenen Wochen lag die IUR bei mindestens

- 5 Prozent und betrug mindestens 120 Prozent der durchschnittlichen IUR für den korrespondierenden 13-Wochen-Zeitraum der unmittelbar vorausgegangenen zwei Kalenderjahre oder
- 6 Prozent.

Zur Deaktivierung einer EBP kommt es in allen drei Bundesstaaten sobald der „off"-Indikator gegeben ist, also die IUR in einer Woche und den unmittelbar vorausgegangenen 12 Kalenderwochen unter 6 Prozent liegt und geringer ist als[943]

- 120 Prozent der durchschnittlichen IUR im korrespondierenden 13-Wochen-Zeitraum, der in den unmittelbar vorausgegangenen Kalenderjahren zu Ende gegangen ist oder
- absolut 5 Prozent –

frühestens aber nach 13 Wochen.

EB können grundsätzlich wie auch reguläre UI-*benefits* staatsübergreifend beantragt werden (*interstate claim*). Hält sich nun ein an sich anspruchsberechtigter Antragsteller zum Zeitpunkt seines Antrages (Erstantrag wie auch Folgeanträge) in einem anderen Bundesstaat auf, in dem eine *Extended Benefit Period* nicht aktiviert ist, so werden die Leistungen unter dem EB Programm nach zwei Wochen gemäß § 202(c)(1)(B) FSEUCA eingestellt.[944] Durch die nur beschränkte Fortgewährung der Leistungen über die Zeit des Aufenthalts in einem EB-Staat hinaus wird ein Mobilitätsanreiz für einen Umzug in Regionen mit besseren Arbeitsmarktbedingungen gegeben.

Der Zumutbarkeitsbegriff (zumutbare Arbeit) im FSEBP ist in allen drei Bundesstaaten ein anderer als in der regulären staatlichen UI für all diejenigen Leistungsbezieher, deren *profiling* keine guten Wiedereingliederungschancen ergeben hat. Zumutbar ist für diese Arbeitslosen jede Arbeit,

- in CA[945]: die den Fähigkeiten des Arbeitslosen entspricht, deren Bruttowochenlohn mindestens dem WBA des Antragstellers und dem Mindestlohn des Bundes oder des Bundesstaates entspricht und dem Antragsteller schriftlich angeboten oder bei einem *Public Employment Office* gemeldet war;

942 CA: § 4003(b) UIC; WV: WVC § 21A-6A-1(3); WI: WSA 108.141(1)(f).

943 CA: § 4003(c) UIC. WV: WVC § 21A-6A-1(4); WI: 108.141(1)(e).

944 Entsprechende Regelungen finden sich auch in allen staatlichen UI-Gesetzen: Z.B.: CA: § 4557 UIC; WI: WSA 108.141(3r).

945 § 4553(b) UIC.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- in WV[946]: die den Fähigkeiten des Arbeitslosen entspricht (*within his physical and mental capabilities*), für die der Bruttowochenlohn mindestens ein Euro mehr als der jeweilige WBA oder den einschlägigen Mindestlohn (*federal*, *state* oder *local minimum wage*) beträgt (je nachdem welcher der Beträge höher ist);
- in WI[947]: die den Fähigkeiten des Antragstellers entspricht (*within the claimant's capabilities*), deren Bruttovergütung mehr als der WBA des Antragstellers, mindestens den einschlägigen Mindestlohn (*federal*, *state* oder *local minmum wage*) beträgt und das Arbeitsangebot an den Antragsteller schriftlich erfolgte oder bei einem *Public Employment Office* gelistet war.

Auf alle anderen FSEB-Bezieher, deren Wiedereingliederungsaussichten im *profiling* als gut eingestuft werden, findet weiterhin der Zumutbarkeitsbegriff der regulären staatlichen UI Anwendung.

1.4.1.2.2. Leistungsbemessung

Die FSEB-Leistung entspricht in allen drei Vergleichsbundesstaaten dem regulären WBA des Antragstellers. Die FSEB werden in Kalifornien für sieben bis 13, in West Virginia für einheitlich 13 und in Wisconsin für sechs bis 13 Wochen gezahlt.

1.4.1.3. Trade Adjustment Assistance Program

Gemeinsame Anspruchsvoraussetzung für Leistungen des TAA sind a) die Anspruchsberechtigung des Antragsteller unter einem staatlichen UI-Programm, b) die Ausschöpfung seiner regulären UI-*benefits* und eventuell verfügbarer *state supplemental benefits* und FSEB sowie c) die Zertifizierung als „adversely affected worker".

Sobald eine Zertifizierung sowohl für das TAA- als auch das ATAA-Programm vorliegt,[948] haben die hiervon gedeckten Arbeitnehmer Anspruch auf *rapid response* - Leistungen im *One-Stop Delivery-System* des jeweiligen Bundesstaates: Dabei handelt es sich zunächst um Informationen über das TAA und das Reemployment Trade Adjustment Assistance (RTAA) Programm. Der anspruchsberechtigte Arbeitnehmer muss sich zunächst einmal nicht entscheiden, ob er TAA-Leistungen oder RTAA-Leistungen in Anspruch nehmen will.

1.4.1.3.1. Trade Readjustment Allowances

Trade Readjustment Allowances (TRA)-Leistungen müssen stets gesondert beantragt werden – das gilt auch für Petenten –, nachdem der SOL eine Gruppenanspruchsberechtigung festgestellt hat. Ein solcher Antrag ist frühestens für die Woche, die 60 Tage

946 WVC § 21A-6-1(12)(C), siehe auch *WVBEP*, Unemployment Compensation, Filing for extended benefits.

947 WSA 108.141(3g)(3).

948 Beides wird in einem Bescheid verbunden; siehe *DOL*, TEGL No. 2-03, C. Determination Process.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nach Einlegung der Petition beginnt, möglich. Die teilweise oder vollständige Arbeitslosigkeit eines Antragstellers muss am im Zertifikat genannten Tag des Beginns der nachteilig beeinflussten Beschäftigung oder zu einem späteren Zeitpunkt eingetreten sein, spätestens aber zwei Jahre nach der Zertifizierungsentscheidung des U.S. Arbeitsministers.

In den 52 Wochen, die vor dem Beginn der Freisetzung vergangen sind, muss der Antragsteller mindestens 26 Wochen zu einem Wochenlohn von nicht weniger als USD 30.- in der später als nachteilig beeinflusst (*adversely affected*) zertifizierten Beschäftigung erwerbstätig gewesen sein.[949] Ferner wird vorausgesetzt, dass der Antragsteller für mindestens eine Woche innerhalb seiner BP unter einem staatlichen UI-Gesetz für Arbeitslosenversicherungsleistungen anspruchsberechtigt war oder gewesen wäre,[950] alle ihm zustehenden Ansprüche auf Leistungen der staatlichen Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft und jegliche Wartezeiten erfüllt hat. Auch darf der Antragsteller nicht vom EB-Bezug nach § 202(3)(A) FSEUCA disqualifiziert sein. Grundsätzlich muss jeder Antragsteller, um in den Genuss von TRA-Leistungen zu kommen, für eine Qualifizierungsmaßnahme eingeschrieben sein, welche durch den SOL nach § 2296(a)TA74 anerkannt ist[951], bzw. eine solche Maßnahme erfolgreich beendet haben. Die Einschreibung muss spätestens zum Ende der sechzehnten Woche nach der gedeckten Freisetzung erfolgt sein bzw. acht Wochen nach der Ausstellung des den Antragsteller deckenden Zertifikats durch den SOL (19 USC § 2291(a)(5)(A)).

Allerdings sind Ausnahmen von diesem Erfordernis möglich: der U.S. Arbeitsminister oder die staatliche UI-Behörden, die für die Verwaltung der TAA zuständig sind, können so genannte *waivers* (Dispense) erteilen, wenn der nachteilig beeinträchtigte Arbeitnehmer (Antragsteller), a) von seinem bisherigen Arbeitgeber darüber in Kenntnis gesetzt worden ist, dass er zu einem späteren Zeitpunkt weiter bzw. wieder beschäftigt werden wird (*recall*), b) über marktgängige Qualifikationen verfügt, c) innerhalb von zwei Jahren die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung oder einer privaten durch einen Arbeitgeber oder eine Arbeitsorganisation geförderte Rentenversicherung erfüllt, d) seine Gesundheit eine Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme ausschließt oder e) eine Einschreibung nicht möglich bzw. keine Qualifizierungsmaßnahme verfügbar ist. Ein solcher Dispens hat längstens sechs Monate Gültigkeit, wenn er nicht nach (19 USC § 2291(c)(2)(B)) widerrufen worden ist. Vor-

949 Keine negativen Auswirkungen haben a) durch den Arbeitgeber genehmigte Fehlzeiten wie Urlaub, Krankheit o.ä., b) Arbeitsausfälle aufgrund eines von der Unfallversicherung gedeckten Arbeitsunfalls, c) Unterbrechungen der Tätigkeit als hauptamtlicher Gewerkschaftsvertreter oder d) Fehlzeiten infolge eins militärischen Marschbefehls; Zeiten unter a) und b) werden bis zu 7 Wochen als Beschäftigung zum Lohn von USD 30.- angerechnet; Zeiten unter c) und d) bis zu 26 Wochen (19 USC §2291(a)(2)).

950 Der Konjunktiv zeigt an, dass auch arbeitslose Antragsteller, die keinen Antrag auf reguläre UI-Leistungen gestellt haben, einen Anspruch auf TRA haben können; dann aber muss die BP des Antragstellers abgelaufen sein, denn nur dann kann von einer Ausschöpfung ohne Antrag gesprochen werden.

951 Siehe zur Anerkennung von Qualifizierungsmaßnahmen 20 CFR § 617.22.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aussetzung für einen solchen Widerruf ist der Wegfall des/ der den Dispens tragenden Grundes/ Gründe.

Die wöchentliche TRA-Leistung entspricht dem Betrag dem regulären WBA, der in der letzten Woche vor Ausschöpfung aller UI-Ansprüche an den Antragsteller zahlbar war. Abgezogen werden jedes disqualifizierende Einkommen unter dem jeweiligen staatlichen UI-Gesetz und alle Lohnersatzleistungen im Zusammenhang mit der Qualifizierungsmaßnahme, in der sich der *adversely affected worker* befindet und die aus Bundesmitteln gezahlt wird (19 USC §2292). TRA-Leistungen werden maximal bis zum Ablauf von 104 Wochen nach der Freisetzung des Antragstellers gezahlt (19 USC § 2293(a)(2)). Für anspruchsberechtigte Personen, die nach 19 USC § 2296(a)(5)(D) besondere Qualifizierungsmaßnahmen benötigen, verlängert sich dieser Zeitraum auf maximal 130 Wochen. Die Summe der TRA-Leistungen darf höchstens das 52-fache der wöchentlichen TRA betragen. Dieser Maximalbetrag wird um alle Leistungen der Arbeitslosenversicherung verringert: Wenn der Antragsteller also 26 Wochen reguläre Lohnersatzleistungen der staatlichen Arbeitslosenversicherung bezogen hat, kann er noch höchstens für 26 weitere Wochen TRA-Leistungen beanspruchen; auch Leistungen nach dem FSEUCA werden angerechnet (19 USC § 2319(12) i.V.m 26 USC 3304). Antragsteller, die an einer *training-on-the-job*-Maßnahme teilnehmen, erhalten grundsätzlich keine TRA-Leistungen.[952]

Das Sanktions- und Disqualifizierungsregime des einschlägigen staatlichen UI-Gesetzes findet nach 19 USC § 2294 Anwendung auf jede Person, die einen Antrag auf Gewährung von TRA-Leistungen gestellt hat. Es gelten allerdings folgende Besonderheiten: TRA-Leistungen werden nicht ausgezahlt, solange der Antragsteller die Qualifizierungsmaßnahme, in welche er eingeschrieben ist, nicht aufgenommen bzw. eine solche Qualifizierungsmaßnahme nicht beendet hat.

Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen ist, wie dargestellt, obligatorisch für den Bezug von TRA-Leistungen. Die Kosten für nach § 2296(a)(1) anerkannte Trainingsmaßnahmen werden vom SOL getragen; insgesamt stehen hierfür in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 jeweils USD 575.000.000.- und für den Zeitraum vom 1. Oktober 2010 bis zum 31. Dezember 2010 USD 143.750.000.- zur Verfügung (19 USC 2296(a)(2)). Als anerkennungsfähige Qualifizierungsmaßnahmen kommen insbesondere in Betracht:[953]

a) Qualifizierungsmaßnahmen des Arbeitgebers, d.h. *On-the-job training* (dies sind Qualifizierungsmaßnahmen die im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber durchgeführt werden [19 USC § 2319(16)]) und *customized training* (speziell auf den zu Qualifizierenden zugeschnittene Programme);
b) alle Qualifizierungsprogramme, die ein Staat gemäß Title I des *Workforce Investment Act of 1998* [29 USC § 2801 ff] anbietet;
c) jede Qualifizierungsmaßnahme, die durch einen *private industry council* anerkannt ist;
d) jede Rehabilitierungsmaßnahme;
e) alle Qualifizierungsmaßnahmen, deren Kosten vollständig oder teilweise durch andere Bundesprogramme bzw. staatliche Programme oder von dritter Seite getragen werden;

952 Siehe hierzu *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 6-6.

953 Zum Folgenden 19 USC § 2296.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

f) jedes andere durch den SOL anerkannte Qualifizierungsprogramm.

Durch den U.S. Arbeitsminister können Qualifizierungsmaßnahmen für einen Antragsteller nur anerkannt werden, wenn 1) für diesen gegenwärtig keine zumutbare Beschäftigung vorhanden ist, 2) dieser von einer solchen Maßnahme profitiert, 3) für ihn nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahme eine vernünftige Beschäftigungserwartung besteht und 4) der Antragsteller über alle erforderliche Vorqualifikationen für die Maßnahme verfügt. Ferner 5) muss die Maßnahme verfügbar sein und müssen 6) die Maßnahmekosten in einem vernünftigen Verhältnis zu Qualifizierungsmaßnahme und Eingliederungschancen stehen.

1.4.1.3.2. Job Search Allowance

In 19 USC § 2297 ist eine Unterstützungsleistung für *adversely affected workers* zur Arbeitssuche vorgesehen – die *Job Search Allowance* (JSA); diese Leistung kann auf Antrag gewährt werden, wenn der Antragsteller von einem Gruppenanspruchszertifikat des SOL umfasst ist, die Leistung dem Zwecke der Beschäftigungssicherung des vollständig arbeitslosen Antragstellers innerhalb der Vereinigten Staaten von Amerika dient und eine lokale Beschäftigung – im Pendelbereich – nicht verfügbar ist.

Der Antrag auf Gewährung der JSA muss – der spätere Termin ist ausschlaggebend – spätestens 365 Tage nach der Zertifizierung durch den SOL oder nach der Freisetzung des Antragstellers bzw. spätestens 182 Tage nach Abschluss einer Qualifizierungsmaßnahme gestellt werden. Die JSA umfasst alle für die Arbeitssuche erforderlichen Kosten, beträgt maximal jedoch USD 1.500.-.[954]

1.4.1.3.3. Relocation Allowances

Auf Antrag kann einem *adversely affected worker* eine Umzugsunterstützung (*Relocation Allowance* [RA])gezahlt werden. Voraussetzung ist, dass der Antragsteller innerhalb der U.S.A. umzieht, eine Beschäftigung im Pendelbereich nicht verfügbar ist und der Antragsteller zum Zeitpunkt des Umzugs vollständig arbeitslos ist. Ferner muss der Antragsteller eine zumutbare Beschäftigung, die eine langfristige Perspektive erwarten lässt, in der Region angenommen haben, in die er umzieht. Der Antrag muss beim SOL spätestens 425 Tage nach seiner Zertifizierungsentscheidung oder 425 Tage nach der letzten (vollständigen) Freisetzung des anspruchsberechtigten Arbeitnehmers gestellt werden, je nachdem, welches Datum, das spätere ist.

Die RA umfasst alle angemessenen Umzugskosten sowie eine Pauschalzahlung in Höhe des dreifachen künftigen Wochenlohnes des Antragstellers, höchstens jedoch

954 Bis zum 16 Mai 2009 gelten noch die alten Bestimmungen, denen zufolge die JSA 90 Prozent der für die Arbeitssuche erforderlichen Kosten, maximal USD 1.250.- betrug.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

USD 1.500.-.[955] Der Umzug ist innerhalb von 182 Tagen nach Antragstellung durchzuführen, ansonsten entfällt der Anspruch auf bereits bewilligte Umzugsbeihilfe.

1.4.1.3.4. Reemployment Trade Adjustment Assistance

An die Stelle des ursprünglich mit dem *Trade Adjustment Assistance Reform Act of 2002* etablierten ATAA-Programm[956]; das als Versuchsprogramm („Demonstration Project for Alternative Trade Adjustment Assistance for Older Workers") auf fünf Jahre befristet[957] war, wird nun das *Reemployment Trade Adjustment Assistance* (RTAA) Programm treten. Das Ziel des Programmes – die rasche Wiedereingliederung von älteren *adversely affected worker*s, für die eine Requalifizierung nicht adäquat erscheint. Flankierend wirkt neben den Lohnzuschüssen des RTAA nach wie vor ein Steuerkredit für die Krankenversicherungskosten[958], um eine beschleunigte Aufnahme auch „unterwertiger" Beschäftigung zu fördern.[959] Die Gewährung von RTAA-Leistungen erfordert zum einen die Gruppenzertifizierung nach 19 USC 2318(3)(A) *firm eligibility*) und zum anderen die Erfüllung besonderer individueller Anspruchsvoraussetzungen (19 USC 2318(3)(B) *individual eligibility*):

Ein *adversely affected worker*, der von einem TAA und RTAA-Zertifikat des SOL gedeckt ist, hat Anspruch auf Leistungen unter dem RTAA-Programm, wenn ihm a) innerhalb von 26 Wochen nach der Freisetzung von der *adversely affected* Beschäftigung die Wiedereingliederung in eine Vollzeitbeschäftigung im Sinne des jeweiligen staatlichen UI-Gesetzes oder eine Beschäftigung mit mehr als 20 Wochenarbeitsstunden gelingt, er mindestens 50 Jahre alt ist und nach der Wiedereingliederung nicht mehr als USD 55.000.- im Jahr verdient. Keine Wiedereingliederung im Sinne von 19 USC § 2318(a)(3)(b) ist die Aufnahme einer Beschäftigung beim ursprünglichen Arbeitgeber, bei dem die Freisetzung als *adversely affected worker* erfolgte. Auf diese Weise soll dem Missbrauch des Programms durch ein Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorgebeugt werden.

Erfüllt der Antragsteller diese Voraussetzungen und verdient er nach der Wiedereingliederung weniger als in seinem *adversely affected job*, so erhält er für die Dauer von zwei Jahren einen finanziellen Ausgleich in Höhe von 50 Prozent der tatsächlichen Lohndifferenz, maximal jedoch insgesamt USD 12.000.-. Auch die Beschäftigung bei

955 Bis zum 16 Mai 2009 gelten noch die alten Bestimmungen, denen zufolge die RA 90 Prozent der angemessenen Umzugskosten zuzüglich einer Pauschalzahlung in Höhe des dreifachen künftigen Wochenlohnes betrug, maximal jedoch USD 1.250.-.

956 *DOL*, TEGL No. 2-03; Subject: "Interim Operating Instructions for Implementing the Alternative Trade Adjustment Assistance (ATAA) for Older Workers Program Established by the Trade Adjustment Assistance Reform Act 2002.

957 19 USC 2318 (b)(1).

958 Sowohl Empfänger von TAA-Leistungen als auch Empfänger von ATAA-Leistungen haben Anspruch auf eine anteilige Erstattung – 65 Prozent bzw. 80 Prozent in den Monaten der Anspruchsberechtigung vor dem 1. Januar 2011 – ihrer *Health Insurance Costs* nach 26 USC 35; das gilt auch nach dem TAA Health Coverage Improvement Act of 2009, siehe §§ 1899 ff der Division B des ARRA.

959 Vgl. *DOL*, TEGL No. 2-03, 3. Background.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mehreren Arbeitgebern, die zusammengenommen einer Vollzeitbeschäftigung im Sinne des staatlichen UI-Gesetzes gleichsteht, ist nicht ausgeschlossen.[960] Den Antrag auf RTAA kann der Arbeitnehmer bis zum Ablauf von zwei Jahren nach der qualifizierenden Wiedereingliederung stellen. Sind die ersten „RTAA-payments" geleistet, ist der Antragsteller von TAA-Leistungen unter dem „genutzten Zertifikat" mit Ausnahme des Steuerkredits für Krankenversicherungskosten ausgeschlossen. Gelingt dem Arbeitnehmer die qualifizierende Wiedereingliederung nicht, so kann er, wenn er die oben genannten Voraussetzungen für die *Trade Adjustment Assistance* erfüllt, TRA, JSA und RA in Anspruch nehmen.

1.4.1.4. Disaster Unemployment Assistance

Einen Anspruch auf DUA hat jeder arbeitslose Arbeitnehmer (*unemployed worker*) und arbeitslose ehemals Selbständige (*self-employed*) für jede Woche einer nach 20 CFR § 625.5 durch ein *major disaster* verursachten Arbeitslosigkeit, die während einer so genannten „Disaster Assistance Period" von maximal 26 Wochen im Anschluss an die Deklaration eines *major disaster* (42 USC § 5177(a) und 20 CFR § 625.4(a) i.V.m. § 625.7) beginnt.

Hierfür muss der für den Antragsteller zuständige Bundesstaat eine Vereinbarung mit dem SOL über die Zahlung von DUA-Leistungen geschlossen haben, die in der entsprechenden Woche anwendbar ist, die Anträge des Betroffenen zeitgerecht gestellt worden und der Antragsteller nach den Vorschriften des anwendbaren staatlichen UI-Gesetzes arbeitsfähig (*able*) und zur Arbeit verfügbar (*available*) sein. Eine Arbeitsunfähigkeit ist nach Bundesrecht in den Fällen ausgeschlossen, in denen der Antragsteller wegen einer Verletzung, die durch das *major disaster* selbst verursacht wurde, nicht arbeitsfähig ist.

Auch darf der Antragsteller kein Beschäftigungsangebot für eine zumutbare Stelle ohne guten Grund zurückgewiesen bzw. die Wiederaufnahme einer selbständigen Tätigkeit abgelehnt bzw. aufzunehmen versäumt haben, obwohl eine solche selbständige Tätigkeit möglich ist/ war. Auch dies richtet sich nach dem jeweiligen staatlichen UC-*law*.

Die Arbeitslosigkeit eines arbeitslosen bis dahin abhängig Beschäftigten gilt durch ein *major disaster* verursacht,[961] wenn

1) eine Person nach Beginn des *major disaster* eine Woche vollständig oder teilweise arbeitslos ist und diese Arbeitslosigkeit eine direkte Folge der Katastrophe darstellt; oder
2) eine Person ihren Arbeitsplatz wegen der Folgen der Katastrophe nicht mehr erreichen kann; oder
3) eine Person eine Beschäftigung aufzunehmen im Begriff war, nun jedoch keinen Arbeitsplatz besitzt oder den Arbeitsplatz als direkte Folge des katastrophalen Ereignisses nicht erreichen kann; oder
4) eine Person deshalb zum Hauptverdiener eines Haushalts (*breadwinner*) geworden ist, weil der bisherige Haushaltsvorstand in der Katastrophe umgekommen ist; oder

960 *DOL*, TEGL 2-03, F. Continuing Eligibility.
961 20 CFR § 625.5(a)(1)-(5).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5) der Arbeitslose wegen einer Verletzung nicht arbeiten kann, die er sich im direkten Zusammenhang mit dem *major disaster* zugezogen hat.

Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit eines arbeitslosen Selbständigen gelten die oben aufgezählten Bedingungen mit Ausnahme der unter viertens genannten entsprechend (20 CFR 625.5(b)(1)-(4)).

Arbeitslosigkeit ist eine direkte Folge eines *major disaster* im Sinne von oben 1., wenn sich die Arbeitslosigkeit als unmittelbare Folge (*immediate result*) dieser Katastrophe selbst darstellt.[962]

Die Höhe der Unterstützungsleistungen orientiert sich an den Leistungen nach den staatlichen UI-Gesetzen[963]; regelmäßig soll der DUA-Lohnersatz dem Betrag der regulären UI-*benefits* des Antragstellers entsprechen. Da die DUA aber nur an Personen gewährt wird, die keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen einer staatlichen Arbeitslosenversicherung haben, hat diese Regel einen sehr begrenzten Anwendungsspielraum; deshalb sehen die Abschnitte (a)(1)-(3) einige Modifikationen etwa beim zu berücksichtigenden Einkommen, der für die Berechnung nach den staatlichen UI-Gesetzen heranzuziehenden BP und der Behandlung von mitarbeitenden Familienangehörigen vor. Danach sind alle Einnahmen aus abhängiger und selbständiger Beschäftigung als Einkünfte ungeachtet der einzelstaatlichen Bestimmungen in die Berechnung nach der im staatlichen UI-Gesetz vorgesehenen Formel zu berücksichtigen; Bemessungszeitraum ist das der Arbeitslosigkeit vorausgegangene Steuerjahr und volljährige Familienmitglieder, die in einem Familienbetrieb mitarbeiten, haben einen eigenen Anspruch auf DUA. Die wöchentliche DUA darf den Betrag des maximalen WBA der regulären staatlichen Arbeitslosenversicherung nicht überschreiten, muss aber zumindest die Hälfte des durchschnittlich unter dem anwendbaren staatlichen UI-Gesetz gezahlten Leistungssatz betragen. Auf die so ermittelte DUA-Leistung werden angerechnet, a) alle Versicherungsleistungen, die das Risiko des Lohnausfalls wegen Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit abzudecken bestimmt sind bzw. gemäß einem privaten Versicherungsvertrag der Einkommenssicherung dienen, b) die so genannten *supplemental unemployment benefits* wie sie in Tarifverträgen vorgesehen sein können, c) alle Leistungen der Unfallversicherung im Zusammenhang mit dem Tod eines Haushaltsvorstandes aufgrund des *major disaster*, d) Pensionsleistungen unter einem Pensionsplan sowie e) alle Leistungen nach Titel II des SSA[964], insoweit sie auch unter dem einschlägigen UI-Gesetz auf reguläre UI-Leistungen Anrechnung finden.

DUA Leistungen müssen unter demselben rechtlichen Schutz stehen wie die regulären UI-*benefits* unter dem staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetz; nach 20 CFR §

962 Dies ist der Fall, wenn 1. die Beschäftigungsstätte wurde durch das als *major disaster* ausgerufene Ereignis zerstört worden ist; 2. die Arbeitsstätte im Katastrophengebiet in Folge einer staatlichen Anweisung nicht zugänglich ist, oder 3. weil es infolge der Punkte 1 oder/ und 2 zu einem Arbeits- oder Lohnausfall kommt.

963 Zum Folgenden siehe 20 CFR § 625.6 – Weekly amount; jurisdictions; reductions.

964 Social Security Act – Title II: Federal Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Benefits. Sprich alle Renten-, Hinterbliebenen- und Erwerbsunfähigkeitsleistungen unter dem SSA.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

625.15 müssen die Ansprüche auf DUA gegen Verzicht (*waiver/ release*), Abtretung (*assignment*), Pfändung (*pledge*), dingliche Haftbarmachung (*encumbrance*), Besteuerung (*levy*), Vollstreckung (*execution*), Beschlagnahme (*attachment*) und Forderungspfändung (*garnishment*) geschützt sein.

Ferner sieht 42 USC § 5177(b) Wiedereingliederungsleistungen vor. Nach Nummer (1) dieser Vorschrift sind die Bundesstaaten verpflichtet, DUA-Leistungsempfängern Wiedereingliederungsleistungen zukommen zu lassen. Nummer (2) ermächtigt den Präsidenten der U.S.A., konkret Wiedereingliederungsleistungen für durch ein *major disaster* arbeitslos gewordenen Personen vorzusehen, wenn ihr Bundesstaat solche Leistungen nicht erbringt.

DUA wird gemäß 20 CFR 625.7 für jede Woche der Arbeitslosigkeit gezahlt, die innerhalb der *Disaster Assistance Period* beginnt. Dieser Zeitraum beginnt mit der ersten Woche, die auf den Beginn der Katastrophe folgt, und dauert maximal 26 Wochen.[965] DUA wird also, insofern die oben genannten Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, für einheitlich 26 Wochen gewährt.

Die Voraussetzungen für den Bezug von DUA-Leistungen gehen verloren mit jeder Woche, die auf die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung folgt bzw. mit der Zurückweisung eines gutgläubigen (*bona fide*) Angebot einer zumutbaren Beschäftigung (20 CFR § 625.13(b)(1) bzw. (2)) sowie mit der Weigerung des Arbeitslosen, sich um eine nachgewiesene zumutbare Beschäftigung zu bemühen (*investigate or accept*). Zumutbar ist jede Beschäftigung, mit der kein ungewöhnliches Risiko für die Gesundheit, Sicherheit oder das ethische Empfinden des Arbeitslosen einhergeht, die für den Arbeitslosen nicht undurchführbar ist und nicht gegen föderale oder staatliche Arbeitsstandards verstößt.

1.4.1.5. Zwischenergebnis

Die Gestaltung der UC-Leistungen ist streng am Entstehungsgrund der Arbeitslosigkeit ausgerichtet. In jedem Fall sind nur Leistungen bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit vorgesehen. Sowohl die Anspruchsvoraussetzungen, die Leistungsdauer und Leistungshöhe als auch die sanktionsbewehrte Verpflichtung des Leistungsempfängers zur aktiven Arbeitssuche bzw. zur Teilnahme an *reemployment services* beinhalten starke Anreize zur raschen Arbeitsaufnahme für den arbeitslosen Leistungsempfänger. Der am Ergebnis des Antragsteller-*profiling* ausgerichtete Zumutbarkeitsbegriff hilft u.a. einer Entwertung von Humankapital vorzubeugen.

965 Die maximale Bezugsdauer wurde durch *The Disaster Relief and Emergency Assistance Amendments of 1988* (P.L. 100-707) vom 23. November 1988 von ehedem einem Jahr auf nunmehr 26 Wochen reduziert.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.2. Workfare-Programme

1.4.2.1. Temporary Assistance for Needy Families

Die TANF-Programme der Bundesstaaten Kalifornien – *California Work Opportunity and Responsibility to Kids* (CalWORKs), West Virginia – *WV Works* – und Wisconsin – *Wisconsin Works* (W-2) sind geregelt in Gesetzen[966] und Verordnungen[967] der Bundesstaaten sowie in deren TANF-Plänen (*state plans*) nach § 402 PRWORA.[968]

Verwaltet und/ oder beaufsichtigt werden die staatlichen TANF-Programme durch das jeweils zuständige staatliche Ministerium: In Kalifornien durch das *California Department of Social Services* (CDSS), in West Virginia durch das *West Virginia Department of Health and Human Resources* (DHHR) und in Wisconsin durch das *Wisconsin Department of Workforce Development* (DWD).

Auf lokaler Ebene wird W-2 durch so genannte *Wisconsin Works Agengies* verwaltet; als W-2 Agentur kommt grundsätzlich jede Person (d.h. sowohl *County Departments* als auch privatwirtschaftliche Unternehmen, Privatpersonen etc.) in Betracht;[969] Voraussetzung ist, dass zwischen dem DWD und dieser Person nach ordnungsgemäßer Ausschreibung ein Vertrag abgeschlossen worden ist. Ein solcher *agency contract* hat eine Laufzeit von zwei Jahren und soll sowohl *performance standards* als auch Leistungsanreize für die W-2-*agency* festschreiben.

Als Bewertungskriterien für solche Leistungsanreize kommen u.a. Größen wie die Zahl der Vermittlungserfolge in den ersten Arbeitsmarkt sowie die durchschnittliche Beschäftigungsdauer ehemaliger W2-Teilnehmer am ersten Arbeitsmarkt („job retention rate“) in Betracht.[970] Die Fallzahlenreduktion ist heute ausdrücklich nicht mehr als Anreizgröße zugelassen.[971] Eine zentrale Rolle bei der Fallbetreuung kommt in Wisconsin dem „Financial and employment planner“ (FEP) als „Kundenbetreuer“ zu.

---

966 CA: California Work Opportunity and Responsibility to Kids Act – CA Wel. & Inst., D. 9, Pt. 3, Ch. 2 (§ 11200 ff);WV: WV Works Act – W.Va. Code, § 9-9-1 ff und WI: WSA 49.11 ff.

967 Z.B. WI: DWD 12.01 ff.

968 Die aktuellen *TANF-state plans* sind im Internet abrufbar: für Kalifornien unter http://www.dss.cahwnet.gov/pdf/2003stplan.pdf (zuletzt abgerufen am 10. Februar 2005); für West Virginia unter http://www.wvdhhr.org/bcf/family_assistance/documents/StatePlan_2006_2008_TANF.swf, (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2006); und für Wisconsin unter http://www.dwd.state.wi.us/dws/tanf/pdf/ tanf_plan06_07.pdf (zuletzt abgerufen am 4. August 2006). Diese Pläne haben den Charakter von *State Regulations* – Rechtsverordnungen auf Ebene der Einzelstaaten. So auch ausdrücklich der kalifornische TANF state plan, Certification, S. 1.

969 Gegenwärtig werden die *82* W-2 *areas* in Wisconsin von 44 W-2-Agenturen verwaltet: 28 W-2 a*reas* werden durch sieben private *non-profit*-Agenturen verwaltet; acht W-2 *areas* von vier privaten *for-profit*-Agenturen: ACS - Ozaukee; Washington; Waukesha; Kaiser Group Inc. – Walworth; MAXIMUS Inc. – Milwaukee County Case Management Agency Northwest and Southwest und Milwaukee County Job Development and Placement Agency Southwest; die restlichen 46 W-2 *areas* werden durch *county*-Agenturen – sowohl einzeln als auch teilweise in Zusammenschlüssen – verwaltet; vgl. Wisconsin State Plan, FFY 2006-FFY 2007, S. 8 f.

970 WSA 49.143 (3g).

971 WSA 49.143 (3g)(b).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.2.1.1. Rechtsposition des Antragstellers

In den „TANF-Gesetzen“ West Virginias[972] und Wisconsins[973] wird ein Rechtsanspruch (*entitlement*) auf TANF-Leistungen ausdrücklich ausgeschlossen. Im CalWORKsA findet sich weder ein solcher ausdrücklicher Ausschluss noch – wie in gegenwärtig fünf Bundesstaaten[974] - die Konstituierung eines Rechtsanspruchs;[975] jedoch ist an mehreren Stellen des Gesetzes[976] von einem *entitlement* die Rede und gewähren §§ 11328.2 und 10950 WIC jedem Antragsteller und Empfänger von CalWORKs-Leistungen „due process rights“.

In der Literatur wird die Ansicht vertreten,[977] dass auch entgegen den eindeutigen Gesetzeswortlaut ein Rechtsanspruch auf Leistungen unter einem staatlichen TANF-Programm gegeben ist, wenn das Gesetz detaillierte Vorschriften über Leistungsvoraussetzungen und Leistungsbemessung[978] enthält und hierdurch die vom U.S. Supreme Court in *Roth*[979] und *Goldberg*[980] genannten Voraussetzungen für ein *entitlement* erfüllt sind,[981] d.h. durch die gesetzlichen Bestimmungen ein berechtigtes Vertrauen auf die Zahlung von TANF-Leistungen bei Erfüllung der (konkreten) Leistungsvoraussetzungen geweckt wird.[982] Dem Zustandekommen eines solchen Vertrauens soll einer ande-

972 W.Va. Code, § 9-2-2(a)(1) i.V.m. § 9-9-4(b); daraus folgt auch, dass TANF-Empfänger nicht durch die *procedural due-process clause* des U.S. Constitution amd. XIV geschützt sind, sprich kein Recht auf ein *pre-determination hearing* haben; vgl. *State ex. rel. K.M. v. State of West Virginia Department of Health and Human Services*, 212 W.Va. 783, 792.

973 WSA 49.141 (4): “Notwithstanding fulfilment of the eligibility requirements for any component of Wisconsin works, an individual is not entitled to services or benefits under Wisconsin works.”

974 Die TANF-Gesetze der Bundesstaaten Alaska, Hawaii, Maryland, Rhode Island und Vermont statuieren ausdrücklich ein *entitlement*; *Cimini*, Geo. J on Poverty L. & Pol’y 2002, S. 103 f.

975 *Cimini*, a.a.O., S. 103 m.w.N.

976 Wie etwa Cal. Wel. § Inst., § 11211: „...until such time as the recipient receives from his earnings an income equivalent to the amount of income which he and his family are entitled to receive pursuant to provisions of this chapter.”; § 11265.2 (a): “(a) The grant amount a recipient shall be entitled to receive for each month of the quarterly reporting period shall be prospectively determined as provided by this section.”; § 113274.4. (b)(3)(I).

977 *Scanlan*, Berkley Women's L.J. 1998, S. 154 f.; *Gilman*, Cal. L. Rev. 2001, S. 604 ff; *Cimini*, 9 Geo. J on Poverty L. & Pol’y 2002, 90 ff.

978 42 USC § 602 (a)(1)(B)(iii) verlangt von den Staaten, dass sie objektive Kriterien für die Zahlung von Leistungen („delivery of benefits“); die Bestimmung der Leistungsberechtigung („determination of eligibility“) und für faire und gleiche Behandlung („fair and equal treatment“) von Antragstellern und Leistungsempfängern in ihrem *state plan* angeben.

979 408 U.S. 564 (1972).

980 397 U.S. 254 (1970).

981 In diesem Sinne auch schon kritisch *Grey*, Procedural Fairness and Substantive Rights, S. 198 f. Letztendlich kann der Gesetzgeber, insofern kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Leistungen zur Absicherung des Existenzminimums besteht, über die gesetzliche *entitlement*- Eigenschaft frei entscheiden. Der Kongress hat einen Rechtsanspruch des Individuums auf TANF-Leistungen gegen das *federal government* wirksam ausgeschlossen; doch die Bundesstaaten können ihrerseits ein *entitlement* gegen das *state government* ausdrücklich oder stillschweigend vorsehen.

982 Dem entsprechend auch einen Rechtsanspruch auf W2-Leistungen bejahend *Scanlan*, Berkeley Women’s L.J., S. 175 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ren Ansicht zufolge[983] schon die deutliche Sprache des PRWORA und letztendlich der einen Rechtsanspruch explizit ausschließende Wortlaut eines staatlichen TANF-Gesetzes entgegenstehen. Diese zweite Auffassung verdient den Vorzug, insofern nicht nur der Rechtsanspruch gegen das *federal government* durch den PRWORA sondern auch durch das bundesstaatliche TANF-Gesetz der Rechtsanspruch gegen das *state government* explizit ausgeschlossen ist.

1.4.2.1.2. Erstmalige Leistungsberechtigung – Initial Eligibility

Voraussetzungen für die Teilnahme am CalWORKs-Programm sind die kategoriale bzw. persönliche Qualifizierung und die Bedürftigkeit eines Antragstellers. Das Antragsverfahren wird in Kalifornien von den Verwaltungsbezirken (*counties*) ausgestaltet, beinhaltet aber in allen *counties* mindestens eine Einführung in das CalWORKs-Programm, ein *assessment* und die Unterzeichnung eines *Personal Responsibility Plan*.[984]

Voraussetzung für den Bezug von TANF-Leistungen in West Virginia ist der Abschluss eines *Personal Responsibility Contract*[985], dessen Inhalt von Fall zu Fall variieren kann, aber zumindest Angaben über die zeitlichen Beschränkungen (*time limits*) des Programms, die Verfügbarkeit von Unterstützungsleistungen, die individuellen Arbeitspflichten (*work requirements*) und erforderliche „family assessments"[986] enthalten soll; erst mit Abschluss dieses Vertrages wird ein Rechtsverhältnis zwischen dem Antragsteller und der WV-Works verwaltenden Behörde begründet, das den Antragsteller zur Teilnahme an den vereinbarten Maßnahmen verpflichtet und den Leistungskatalog der Behörde festschreibt.

In Wisconsin soll eine W-2-Agentur mit jedem Bewerber das „W-2-Participation Agreement" (WPA)[987] detailliert „durchgehen"; es ist – als Voraussetzung für die Ver-

983 *VanWiggern*, Emory L.J. 1997, S. 1358-1361.

984 Für den typischen Ablauf eines Antragsverfahren unter CalWORKs am Beispiel von San Diego County siehe Chapter Nine der im Auftrag des DHHS erstellten Studie von *Botsko/Schreiber Williams/Werner/Lodewick/Porcari/Valente*, TANF Application Process, S. 9-1 ff.

985 W.Va. Code, § 9-9-9(b). Jeder für das Programm qualifizierte (*eligible*) erwachsene Leistungsberechtigte (*Beneficiary*; definiert in W.Va. Code § 9-9-3(b) als Elternteil oder Verwandter, der TANF-Leistungen für sich oder ein anderes Familienmitglied erhält) hat das Recht auf ein „*impartial and fair hearing*", ganz gleich, ob er sich weigert einen *personal responsibility contract* abzuschließen oder einen solchen unterzeichnet. Abgeschlossen werden soll der Vertrag, nachdem oder während der Leistungsberechtigte an einem Orientierungskurs oder einem *family assessment* teilnimmt. Der Vertrag soll für jeden Fall individuell formuliert werden [(a)(1)], was schon daraus folgt, dass der *Personal Responsibility Contract* (PRC) gemeinsam mit dem Teilnehmer entwickelt und nachfolgend periodisch angepasst werden soll. Beim PRC handelt es sich um eine schriftliche Vereinbarung zwischen dem Ministerium und dem Leistungsempfänger zum Zwecke der Teilnahme am WV-Works Programm [W.Va. Code, § 9-9-3(j)].

986 Gemäß W. Va. Code, § 9-9-3(h) handelt es sich hierbei um die Evaluation von Arbeitsqualifikation des Antragstellers, seiner bisherigen Arbeitserfahrung, der aktuellen Arbeitsfähigkeit, seiner Bildung und möglicher Hürden auf dem Weg zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit.

987 Das *Wisconsin Works (W-2) Participation Agreement* ist ein vorgefertigtes Formular (abrufbar im Internet unter http://dwd.wisconsin.gov/dwd/forms/dws/pdf/DWSP-10755.pdf [zuletzt abge-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mittlung in eine W-2-*employment position* – von jedem Erwachsenen (Bewerber/ Teilnehmer und dem zweiten Elternteil in *two-parent* W-2-*groups*) einer W-2-*group* zu unterschreiben. Wer das WPA nicht unterzeichnet, kommt nicht für die Vermittlung in eine W-2-*employment position* in Betracht und kann lediglich *case management*-Leistungen in Anspruch nehmen. Durch das WPA, das von einem „Agency Witness" gegen zu zeichnen ist, begründet indes keinen vertraglichen Anspruch auf W-2- Leistungen. Wie schon der Begriff „Bewerber" andeutet, ist das Verhältnis zwischen dem Individuum und der W-2-Agentur einem Arbeitsverhältnis[988] bzw. Darlehensverhältnis nachempfunden; so spricht WSA 49.145 (1) von der Qualifizierung für „Wisconsin Works employment positions" und „job access loans". Arbeitspositionen in diesem Sinne sind zeitlich begrenzte W-2 *Transitonal Placement Jobs*, *Trial Jobs*, *Community Service Jobs* sowie jede Form des *Unsubsidized Employment*. Als "Arbeitsplatz-Zugangs-Darlehen" werden einmalige Zahlungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bezeichnet, die zur Überbrückung finanzieller Notlagen dienen sollen: so z.B. der Reparatur eines für den Erhalt einer Beschäftigung erforderlichen Fahrzeuges.[989] Zudem müssen FEP und W-2-Teilnehmer gemeinsam einen „Employability Plan" (EP) erstellen: ein EP beinhaltet in Teil 1 die Beschäftigungsziele des W-2-Teilnehmers (*participant's employment and related goals*), in Teil 2 die persönlichen Ziele des Teilnehmers (*participant's personal goals*) und in Teil 3 eine Planung aller Aktivitäten, an denen der Teilnehmer während des Programms teilnehmen wird (*participant program activity plan*).[990]

1.4.2.1.2.1. Persönliche Voraussetzungen

In allen drei Bundesstaaten können sich nur Haushalte (CA: „assistance unit"; WV: „at-risk-family";WI: „W-2-group") für TANF-Leistungen qualifizieren, in denen mindestens ein minderjähriges – abhängiges – Kind (*dependent child*) lebt[991] und denen kein Erwachsener angehört, der bereits TANF-finanzierte Leistungen für insgesamt 60 Monate bezogen hat.[992] Werdende Mütter sind grundsätzlich (noch) nicht leistungsberechtigt. Jeder Antragsteller hat seine *Social Security* Nummer bzw. Nummern bei der Antragstellung anzugeben.

---

rufen am 6. August 2006), das die wesentlichen „*Work Rules*", „*Responsibilities*", einen detaillierten Hinweis auf verfügbare „Disability Assistance" sowie genaue Informationen über die „W-2-*Time Limits*" beinhaltet.; siehe auch *DWD*, W-2 Manual, 2.1.0 W-2 Application.

988 Vgl. auch *Lynch*, Harv. C.R.-C.L. L.Rev. 1998, S. 595 ff.

989 WSA 49.147(6).

990 Zum EP inkl. Beispiele für seinen Inhalt siehe *DWD*, W-2 Manual, 6.1.0 Employability Plan.

991 Kalifornien: CA Wel & Inst, § 11250 spricht von einem „*related child*" und beinhaltet darüber hinaus bestimmte Gründe, die zur Bedürftigkeit der Familie geführt haben müssen: 1. Tod, Behinderung oder Inhaftierung eines Elternteils, 2. Arbeitslosigkeit eines Elternteils, 3. fortdauernde Abwesenheit eines Elternteils; West Virginia: W. Va. Code § 9-9-3(a) – „At risk family"; Wisconsin: WSA 49.141(c).

992 Kalifornien: CA Wel & Inst, § 11454(a); West Virginia: W. Va. Code § 9-9-10; Wisconsin: WSA 49.145 (2)(n).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Alle drei staatlichen TANF-Programme sehen Geldleistungen (laufende *cash-benefits* und *emergency payments*), Kinderbetreuungsleistungen (*child care*), Qualifizierungsleistungen, Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen (*case management*) sowie Leistungen zur Sicherung einer Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt (*job retention*) vor. Hinzu kommt die „automatische" Anspruchsberechtigung unter dem staatlichen *Food Stamp*-Programm.

Unter dem CalWORKsA sind alle Individuen von der Leistungsberechtigung ausgeschlossen, die rechtskräftig wegen einer Straftat („felony") im Zusammenhang mit Drogenbesitz, -konsumption oder -handel verurteilt worden sind.[993]

Jeder hat in Wisconsin das Recht, sich für W-2 zu bewerben (DWD 12.06(1)). Der W-2-Bewerber muss allerdings ein sorgeberechtigter Elternteil sein, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat und in Wisconsin wohnt, um sich für eine W-2-*employment position* qualifizieren zu können. Ferner muss ein solcher Bewerber U.S. Bürger oder „qualifizierter Ausländer" sein.[994] Weitere Voraussetzung ist, dass alle der W-2-*group* zugehörigen Erwachsenen vollständig und redlich an der Begründung der Vaterschaft(en) und der Durchsetzung von Unterhaltszahlungen mitwirken. Der Bewerber muss die für ihn zuständige W-2-Agentur innerhalb von sieben Werktagen nach Erhalt eines Informationsersuchens mit allen geforderten Informationen versorgen; ferner hat der Bewerber sich redlich um Beschäftigung zu bemühen[995] und darf in den 180 Tagen, die der Bewerbung unmittelbar vorausgehen, kein Arbeitsangebot abgelehnt haben.

1.4.2.1.2.2. Finanzielle Voraussetzungen – Bedürftigkeit (Means Test)

Alle Vergleichsbundesstaaten machen die Qualifikation für Leistungen unter ihrem TANF-Programm von der Bedürftigkeit des Antragstellers, die im so genannten *means test* geprüft wird, abhängig; dabei findet die Einkommens- und Vermögenslage der Antragsteller wie folgt Beachtung:

In Kalifornien dürfen alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft zusammen maximal über Vermögen in Höhe von USD 2.000.- bzw. 3.000.- (wenn der Bedarfsgemeinschaft eine Person angehöhrt, die älter als 60 Jahre ist) verfügen,[996] ausgenommen ist Grundeigentum (*real property*) unabhängig von seinem Wert, insoweit es der *assistance unit* als Wohnung dient, sowie grundsätzlich amtlich zugelassene Automobile bis zu einem

993 CA Wel & Inst, § 11251.3. Vgl. kritisch *Godsoe*, Berkely Women´s L.J. 1998,S. 257 ff. Diese Beschränkung gilt nur für TANF-finanzierte Leistungen – CalWORKs –, nicht jedoch für Sozialhilfeleistungen (*General Relief*) der *Counties*; *Arenas v. San Diego County Board of Supervisors* (2001), 93 Cal.App.4th 210.

994 Siehe DWD 12.09(2)(c).

995 Die Redlichkeit der Bemühungen stellt die W-2-*agency* von Fall zu Fall fest; hierbei handelt es sich um Bemühungen zur Arbeitssuche des Bewerbers im Vorfeld des Bezugs von W-2-Leistungen.

996 Cal. Wel. & Inst. § 11257(a) beinhaltet eine Vermögensgrenze von USD 1.000.-; diese ist jedoch durch eine der Senate Bill 35, Chapter 69, Statutes of 1993 and Senate Bill 1078, Chapter 1252, Statutes of 1993 entsprechenden Veordnung konretisiert bzw. abgeändert worden; siehe CDSS, Eligibility and Assistance Standards Manual, 40-022.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Marktwert von USD 4.650.-[997]. Über weitere Ausnahmen kann der Minister nach seinem Ermessen und im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben entscheiden.[998]

Der *WV Works Act* enthält keine Bestimmungen zum *assets test*, sondern weist die Bestimmung von Vermögensgrenzen für die Bedürftigkeitsprüfung dem DHHR zu. Das DHHR hat eine Vermögensgrenze von USD 2.000.- pro *assistance group* (AG) festgeschrieben. Ein Automobil bleibt dabei unabhängig von seinem Wert unberücksichtigt.

In Wisconsin darf eine Bedarfsgemeinschaft insgesamt über Vermögen im Wert von nicht mehr als USD 2.500.- verfügen; bei der Berechnung bleiben Fahrzeuge bis zu einem Wert von zusammengerechnet maximal 10.000.- sowie ein Eigenheim, das der Bedarfsgemeinschaft auch tatsächlich als Wohnstätte dient, unberücksichtigt.[999]

Die Einkommensgrenze unter dem CalWORKsA ergibt sich aus dem *minimum basic standard of adequate care*[1000]; eine „assistance unit" ist folglich für CalWORKs-Leistungen qualifiziert, wenn ihr *earned income* abzüglich USD 90.- je beschäftigtem Mitglied der Bedarfsgemeinschaft unterhalb des der Haushaltsgröße entsprechenden *minimum basic standard* liegt.[1001]

Auch hinsichtlich der Einkommensgrenzen für die Teilnahme am WV-Works-Programm hält sich der *WV Works Act* bedeckt; gemäß WVC § 9-9-6(d) sind *income test levels* durch das DHHR festzulegen. Danach darf eine AG maximal über Einkommen bis zum FPL verfügen.

Ein Individuum qualifiziert sich für W2-Geldleistungen (*Wisconsin works employment position*, *job access loan*), wenn es Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft ist, deren Bruttoeinkommen maximal 115 Prozent der Armutsgrenze (FPL) beträgt.[1002] Auch das

997 Cal. Wel. & Inst. § 11257(b)(1) und (2) i.V.m. 7 USC 2014 (g)(2)(B)(iv); Fahrzeuge, die gebraucht werden, um Erwerbseinkommen zu produzieren, erforderlich sind, um ein behindertes Haushaltsmitglied zu transportieren oder auf die der Haushalt für den Transport von Heizmaterial oder Trinkwasser angewiesen ist, bleiben unabhängig von ihrem Marktwert als Vermögen unberücksichtigt; 7 USC 2014 (g)(2)(C).

998 Cal. Wel. & Inst. § 11257(b)(3).

999 WSA 49.145(3)(a).

1000 Cal. Wel. & Inst., § 11452: Dieser soll u.a. umfassen: a) die Kosten für eine sichere und gesunde Wohnung, b) Kleidungskosten, c) ein angemessenes *low-cost*-Nahrungsmittelbudget, d) die Ausgaben für Energie. Der Regelsatz beträgt für einen Einpersonenhaushalt USD 341.-, für einen Zweipersonenhaushalt USD 560.-, für einen Dreipersonenhaushalt USD 694.-, für einen Vierpersonenhaushalt USD 824.-, für einen Fünfpersonenhaushalt USD 940, für einen Sechspersonenhaushalt USD 1.057.-, einen Siebenpersonenhaushalt USD 1.160.-, für einen Achtpersonenhaushalt USD 1.265.-, für einen Neunpersonenhaushalt USD 1.371.- und für einen Zehnpersonenhaushalt USD 1.489.- sowie für jede weitere Person USD 14.-; der Regelsatz wird jährlich angepasst und variiert in Abhängigkeit des regionalen Mietspiegels von *County* zu *County*; siehe Cal. Wel. & Inst., § 11452.018.

1001 Cal. Wel. & Inst., § 11450.12(a); vgl. auch CA TANF State Plan, S. 10.

1002 WSA 49.145(3)(b): Eine W-2-*Group* von 2 Personen qualifiziert sich demzufolge bis zu einem Bruttoeinkommen in Höhe von USD 1.265.- im Monat; ein Dreipersonenhaushalt bis zu einem Bruttoeinkommen in Höhe von USD 1.591.- im Monat sowie ein Vierpersonenhaushalt bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen in Höhe von USD 1.917.-; vgl. *DHHS*, Annual Update of the HHS Poverty Guidelines, 71 FR 3848, 3848 f und BEM/DWS Operations Memo No. 06-09

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einkommen nicht verheirateter Elternteile oder anderer Erwachsener werden berücksichtigt, wenn diese zusammen mit dem Kind in einem Haushalt leben.[1003] Nicht als Einkommen zählen u.a. der in einer W-2-*employment position* erworbene Lohn, (*federal* und *state*) EITC-Zahlungen, regelmäßige Unterhaltszahlungen sowie Sachleistungen (*Medicaid* und *Food-Stamp* [*FoodShare*]-Leistungen).[1004]

In allen drei Bundesstaaten ist eine regelmäßige Überprüfung der Bedürftigkeit durch die zuständige Behörde vorgesehen; in Wisconsin bleibt eine W-2-*group* solange leistungsberechtigt bis zu erwarten ist, dass ihr Vermögen oder Einkommen die gesetzlichen Grenzen für mindestens zwei Monate überschreitet.

1.4.2.1.3. Nachfrage: Entitlement – ja oder nein?

Die *entitlement*-Definition in *Goldberg v. Kelly* und *Board of Regents v. Roth* zu Grunde legend kann man zu dem Ergebnis gelangen, dass sowohl der CalWORKsA als auch der *W-2-Act* (letzterer entgegen seinen ausdrücklichen Wortlaut) einen Rechtsanspruch auf TANF-Leistungen vermitteln.[1005]

Lediglich unter dem *WV Works Act* ist ein gesetzlicher Rechtsanspruch auf TANF-Leistungen in Ermangelung objektiver gesetzlicher Kriterien für die Teilnahmeberechtigung und Leistungsbemessung, von vornherein auszuschließen.[1006]

Die eindeutige Sprache des PRWORA (42 USC 601(b)) kann das berechtigte Vertrauen eines Antragstellers unter einem staatlichen TANF-Programm deshalb nicht zerstören, weil der PRWORA die *entitlement*-Eigenschaft nur im Verhältnis zum *federal government*, nicht jedoch zu den einzelnen Bundesstaaten ausschließen kann. Hierfür ist ein ausdrücklicher und eindeutiger Ausschluss eines Rechtsanspruchs unter dem staatlichen TANF-Gesetz erforderlich: WSA 49.141 (4) verhindert dementsprechend das Entstehen eines berechtigten Vertrauens auf W-2-Leistungen: ein Rechtsanspruch auf Vermittlung in eine W-2-*employment position* besteht also trotz der teilweise detailliert geregelten *eligibility requirements* nicht.

Im CalWORKsA hingegen fehlt nicht nur eine vergleichbare Ausschlussvorschrift, sondern sind sogar Textstellen enthalten, die von einem Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen unter dem Gesetz auszugehen scheinen. Deshalb sind auch die für den gesamten Bundesstaat geltenden einheitlichen *eligibility requirements*, Sanktionsbestimmungen und Leistungsbemessungsvorschriften im Sinne von *Goldberg* und *Roth* auszulegen – sie begründen ein eigentumsgleiches Interesse an den CalWORKs- Geldleistungen, so dass in Kalifornien nach wie vor von einem gesetzlichen Rechtsanspruch auf

---

vom 6. Februar 2006, S. 2 (veröffentlicht im Internet unter http://dhfs.wisconsin.gov/em/opsmemos/2006/pdf/06-09.pdf [zuletzt abgerufen am 2. April 2006]).

1003 WSA 49.145(3)(b)3.

1004 Vgl. *DWD*, W-2 Manual, Ch. 3.2.0. (http://www.dwd.state.wi.us/dws/manuals/w-2_manual/chapter_3/ 3.2.0.htm [zuletzt abgerufen am 10. Juli 2006]).

1005 So auch *Gilman*, Cal. L. Rev. 2001, S. 569.

1006 So auch *State ex. rel. K.M. v. State of West Virginia Department of Health and Human Services*, 212 W.Va. 783, 792.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

CalWORKs-Leistungen, wenngleich auch nur gegenüber dem Bundesstaat Kalifornien, ausgegangen werden darf. Dies hat jedoch wegen der ohnehin durch §§ 11328.2 und 10950 WIC garantierten „due process rights“, welche die in *Goldberg* formulierten Anforderungen erfüllen, keine weitergehende Bedeutung.

1.4.2.1.4. Fortdauernde Leistungsberechtigung

1.4.2.1.4.1. Arbeitspflichten

In allen drei Bundesstaaten wird der Bezug staatlicher TANF-Geldleistungen von der Erfüllung individueller „Arbeitspflichten“ abhängig gemacht.

Unter dem CalWORKsA haben alle Antragsteller an einer Einführung in die *welfare-to-work* Maßnahmen teilzunehmen und zunächst Arbeitssuchaktivitäten aufzunehmen. Bleibt diese vorgeschaltete Arbeitssuche erfolglos (*work first*), sollen der Teilnehmer und das „County Department“ im Anschluss an ein *assessment* einen *welfare-to-work plan* vereinbaren (Cal. Wel. Inst. § 11322.6), spätestens jedoch 90 Tage nachdem die Leistungsberechtigung festgestellt bzw. die Pflicht des Leistungsempfängers zur Teilnahme an *welfare-to-work* Maßnahmen begründet worden ist. Mindestens 20 der wöchentlichen Arbeitsstunden eines Leistungsempfängers (für Erwachsene im *seperate state program* für *two-parents families* 35 Stunden in der Woche) sollen in *Core Activities* gemäß Cal. Wel. Inst. § 11322.8 geleistet werden (Cal. Wel. Inst. § 11320.1 (c)).

Auch in West Virginia müssen volljährige Leistungsempfänger bestimmte *work requirements* erfüllen, d.h. mindestens 32 Stunden bzw. 55 Stunden (in einer *assistance group* mit zwei erwachsenen Elternteilen) an einer zulässigen Arbeitsmaßnahme teilnehmen.

In Wisconsin sind die Arbeitspflichten in ein „Quasiarbeitsverhältnis“ mit Unfallversicherungs-, jedoch ohne Arbeitslosenversicherungsschutz – ein so genanntes „W2-Arbeitsverhältnis“ – eingebettet: Im Rahmen des W-2 Programms sind neben einem regulären Arbeitsverhältnis (*unsubsidized employment*) gesetzlich drei Beschäftigungsprogramme vorgesehen, in die eine Vermittlung eines W-2-Bewerbers erfolgen kann: das *trial-job*-Programm, das *Community Service Jobs* (CSJ)-Programm und das *transitional jobs* (TJ)-Programm. Die Teilnahme an diesen drei Teilprogrammen ist auf insgesamt 24 Monate begrenzt – Verlängerungen sind im Einzelfall möglich, stehen aber im Ermessen des zuständigen FEP. Die Vermittlung in einen *trial-job* ist der Vermittlung in eine ungeförderte Beschäftigung subsidiär, so wie die Vermittlung in einen CSJ der in einen *trial-job* und die Vermittlung in einen TJ der in einen CSJ. Ziel der W-2-*agency* soll in jedem Fall die Vermittlung der W-2-Teilnehmer in nicht geförderte Beschäftigungsverhältnisse sein und nicht die dauerhafte Beschäftigung in einem der staatlich geförderten W-2-Beschäftigungsprogramme.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.2.1.4.2. Finanzielle Leistungsvoraussetzungen – Behandlung von Arbeitseinkommen

Eine *assistance unit* (AU) soll nicht mehr zum Bezug von CalWORKs-Leistungen berechtigt sein, wenn ihr Einkommen das aktuelle „Maximum Aid Payment" (MAP)[1007] übersteigt. Unter dem CalWORKsA bleiben USD 225.- eines auf Arbeitsunfähigkeit beruhenden Einkommens bei der Einkommensberechnung unberücksichtigt. In AUs, in denen das Arbeitsunfähigkeitseinkommen weniger als USD 225.- beträgt, wird der verbleibende Betrag vom Arbeitseinkommen des Haushalts abgezogen. AUs, die kein Arbeitsunfähigkeitseinkommen beziehen, erhalten zusätzlich einen Freibetrag in Höhe von USD 90.- für jedes erwerbstätige Mitglied. In beiden Konstellationen bleiben im Regelfall 50 Cent jedes über den jeweiligen Grundbetrag hinaus verdienten Dollars beim *income test* und der Leistungsberechnung unberücksichtigt.[1008] CalWORKs-Leistungen finden dabei ebenso wenig Berücksichtigung wie EITC-Zahlungen.

In West Virginia darf eine AG maximal den ihrer Mitgliederzahl entsprechenden SON[1009] verdienen, um WV *cash-benefits* erhalten zu können. Unberücksichtigt bleiben dabei alle EITC-Zahlungen, bis zu USD 50.- der empfangenen Unterhaltszahlungen (*redirected child support*), 40 % des Erwerbseinkommens und, wenn Kinderbetreuungsleistungen verauslagt werden, die so genannte „Dependent Care Deduction" in Höhe von USD 200.- (wenn das Kind jünger als 2 Jahre ist) bzw. USD 175.- (wenn das Kind älter als 2 Jahre ist).

Die Leistungsberechtigung einer W-2-Group entfällt, sobald sie für voraussichtlich mehr als zwei Monate über Einkommen von mehr als 115 Prozent des FPL verfügt. Unter W-2 werden die W-2-*employment position* „Löhne" aus *trial jobs*, CSJs und TJs und EITC-Zahlungen nicht als Einkommen behandelt; Einkommen aus *unsubsidized employment* findet in voller Höhe als Arbeitseinkommen Anrechnung.

1.4.2.1.5. Leistungssätze und -berechnung

Die monatliche CalWORKs-Leistung wird aus der Differenz zwischen dem MAP und dem zu berücksichtigenden Einkommen einer AU berechnet. Hierbei finden regionale Besonderheiten Berücksichtigung, um die unterschiedlich hohen Lebenshaltungs- und

1007 Cal. Wel. & Inst., § 11450; das reguläre MAP (*Non-Exempt*) beträgt seit 1. Juni 2003 für AUs mit einem Mitglied USD 331.- (Region 2)/349.- (Region 1), mit zwei Mitgliedern USD 540.- (Region 2)/568.- (Region 1), mit drei Mitgliedern USD 671.- (Region 2)/704.- (Region 1), mit vier Mitgliedern USD 799.- (Region 2)/839.- (Region 1), mit fünf Mitgliedern USD 909.- (Region 2)/954.- (Region 1), mit sechs Mitgliedern USD 1,021.- (Region 2)/1,072.- (Region 1), mit sieben Mitgliedern USD 1,119.- (Region 2)/1,178.- (Region 1), mit acht Mitgliedern USD 1,221.- (Region 2)/1,283.- (Region 1), mit neun Mitgliedern USD 1,320.- (Region 2)/1,386.- (Region 1), mit zehn oder mehr Mitgliedern USD 1,417.- (Region 2)/1,489.- (Region 1). Das MAP *Exempt*, das für AUs gilt, in denen ein Mitglied von der CalWORKs-Teilnahme ausgeschlossen ist, beträgt jeweils etwa 10 Prozent mehr. Datenquelle: *CDSS*, CalWORKs Maximum Aid Payment Levels, Effective June 1, 2003, veröffentlicht im Internet unter http://www.dss. cahwnet.gov/wtw/pdf/map03.pdf (zuletzt abgerufen am 10. August 2007).

1008 Cal. Wel. & Inst., § 11451.5.

1009 Siehe sogleich Tabelle 6, Spalte 2, S. 302.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unterkunftskosten abzubilden. Nach Cal. Wel. & Inst. 11450.13 steht es den *counties* frei, die Leistungen in Form von Bargeld (*cash*) oder als Gutscheine (*vouchers*) zu gewähren.

Die WV-*cash benefits* werden anhand des durch den WVDHHR bestimmten *Maximum WV-Works Payment* berechnet[1010], indem das zu berücksichtigende Einkommen einer AG mit dem *Maximum WV Works Payment* verglichen wird. Ist das Einkommen höher als die maximale monatliche Leistung, so erhält die AG keine WV-Works-Leistungen. Ansonsten wird unter Berücksichtigung eventueller Sanktionen (hierfür wird das ermittelte *Maximum WV Works Payment* mit 0,3333 bzw. 0,6666 multipliziert (= anwendbarer *Maximum WV Works Payment*) das anzurechnende Gesamteinkommen einer AG vom anwendbaren *Maximum WV Works Payment* abgezogen. Der sich hieraus ergebende Betrag ist die monatliche WV-Works-Leistung der AG.

Anzahl der AG Mitglieder	Standard of Need	Maximum WV Works Payment	Federal Poverty Level
1	581	262	851
2	786	301	1,141
3	991	340	1,431
4	1,196	384	1,721
5	1,401	420	2,011
6	1,606	460	2,301
7	1,811	497	2,591
8	2,016	508	2,881
Jede weitere Person	+ 205	508	+290

Tabelle 5: Standards of Need und maximale monatliche Leistung für die entsprechenden AGs unter dem WV-Works-Programm im Vergleich zum FPL

Datenquelle: *WVDHHR*, Income Maintenance Manual, Chapter 10, Appendix A.

Unter W-2 erhalten die Teilnehmer an einem W-2-Beschäftigungsprogramm neben den im durch die Behörde entwickelten *employability plan* vereinbarten Serviceleistungen einen (Quasi-)Arbeitslohn: dieser beträgt in den TJ die zwischen dem W2-Teilnehmer und dem Arbeitgeber vereinbarte monatliche Vergütung, mindestens jedoch den einschlägigen Mindestlohn (*state* oder *federal minimum wage*) für die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden (maximal 40 Stunden in der Woche). Teilnehmer an einem CSJ mit einem Umfang von mehr als 20 Stunden in der Woche erhalten eine monatliche

1010 *WVDHHR*, Income Maintenance Manual, Chapter 10.24, C, S. 241 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zahlung in Höhe von USD 673.-[1011] von der W-2-*agency*. Für jede Stunde, die der Teilnehmer in einer Arbeits- oder Qualifizierungsmaßnahme ohne guten Grund versäumt, werden USD 5,15 von der monatlichen Zahlung abgezogen. Teilnehmer an *transitional placements* erhalten USD 628 im Monat.

1.4.2.1.6. Verhältnis zu anderen Leistungsprogrammen

Wer sich unter einem der drei staatlichen TANF-Programm für Leistungen qualifiziert, qualifiziert sich regelmäßig automatisch auch für die Teilnahme am jeweiligen staatlichen *Food Stamp*-Programm. Ebenso sind auch alle TANF-Leistungsempfänger regelmäßig unter dem jeweiligen staatlichen *Medicaid*-Programm leistungsberechtigt.

Personen, die ein staatliches TANF-Programm zur Eingliederung in Arbeit verlassen, bleiben, auch wenn sie die Leistungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen, in Kalifornien und Wisconsin für fünf Monate nach der erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt unter dem staatlichen *Food Stamp*-Programm leistungsberechtigt (*transitional Food Stamp/ Food Share*). Diese Übergangsleistungen werden ebenso bemessen wie die zuletzt während der Teilnahme am TANF-Programm gewährten Leistungen.[1012]

1.4.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program (Food Stamp Program)

1.4.2.2.1. Rechtsposition des Antragstellers

Der *Food and Nutrition Act of 2008* (FNA) vermittelt einen gesetzlichen Rechtsanspruch (*entitlement*) gegen das *federal government*, d.h. jeder, der die Anspruchsvoraussetzungen nach dem FNA erfüllt, hat einen Rechtsanspruch auf ein entsprechendes SNAP *allotment*[1013].

1.4.2.2.2. Verwaltung

Für die Ausführung des SNAP in den Bundesstaaten ist in Kalifornien mit dem CDSS und in West Virginia mit dem DHHR dasselbe Ministerium zuständig wie auch für das staatliche TANF-Programm[1014]; nicht so in Wisconsin, wo das *Food Share Wisconsin*-Programm durch das *Department of Health and Family Services* verwaltet wird.

1011 Wer in einen CSJ von nicht mehr als 10 Stunden in der Woche vermittelt ist, erhält USD 230.-; Teilnehmer an einem CSJ mit einem Umfang von mehr als 10 und weniger als 15 Wochenstunden erhalten USD 341.- und Teilnehmer an einem CSJ von mehr als 15 und weniger als 20 Wochenarbeitsstunden erhalten USD 452.- im Monat (W.S.A: 49.248. (1)(b)).

1012 Die Bundesstaaten können für *transitional Food Stamp Benefits* optieren; Grundlage hierfür ist 7 USC 2020(s) i.V.m. 7 CFR 273.12(f)(4).

1013 „Allotment“ bezeichnet den Gesamtwert der Leistungen, den ein Haushalt in einem Monat erwerben kann; 7 USC 2012 (a) i.V.m. 2017.

1014 Dies entspricht auch den Soll-Vorgaben des FSA 7 USC 2012 (n).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.2.2.3. Anspruchsvoraussetzungen

Voraussetzung für einen Anspruch auf Leistungen nach dem FSA sind sowohl persönliche (*categorical*) als auch finanzielle Kriterien (*means test*), wie sie der U.S. Landwirtschaftsminister bundeseinheitlich[1015] festschreibt: Grundsätzlich soll die Teilnahme am SNAP auf die Haushalte begrenzt sein, deren Einkommen und Vermögen, einen „substantial limiting factor" für eine ausgewogene gesunde Ernährung darstellen.[1016]

1.4.2.2.3.1. Persönliche Anspruchsvoraussetzungen

Anspruchsberechtigt sind demnach alle bedürftigen Haushalte, d.h. sowohl Alleinstehende als auch Familien. Arbeitsfähige[1017] Individuen im Alter zwischen 18 und 50 Jahren[1018] indes haben, wenn sie nicht mindestens durchschnittlich 20 Wochenstunden arbeiten oder an einem „work program" nach 7 USC 2015 (o)(1)[1019] oder den gesetzlichen Vorgaben entsprechend an einem staatlichen *workfare*-Programm[1020] teilnehmen (*work requirements*), lediglich Anspruch auf Leistungen unter dem *Food Stamp Act* für maximal 3 Monate innerhalb eines 36-Monatszeitraums.[1021] Ausnahmen hiervon sind auf Antrag der zuständigen staatlichen Behörde für Personen möglich, die in einer Region mit allgemein schlechten Arbeitsmarktbedingungen wohnen.[1022] Vollständig von der Teilnahme am FSP ausgeschlossen sind ferner u.a. arbeitsfähige Individuen im Alter zwischen 15 und 60 Jahren, die es innerhalb der vergangenen 12 Monate u.a. abgelehnt haben, sich arbeitssuchend zu melden oder an einem *work program* teil zu nehmen.[1023]

1015 Besondere Anspruchsvoraussetzungen sind für die Bundesstaaten Alaska, Hawaii, Guam und die Virgin Islands vorgesehen; 7 USC 2014(b), (c) und (e).

1016 7 USC 2014(a).

1017 7 USC 2015(d): "Physically and mentally fit individual".

1018 7 USC 2015(o)(3); ausgenommen sind u.a. schwangere Frauen und Eltern, die ein abhängiges Kind beaufsichtigen. Die Voraussetzung der Teilnahme an Arbeitsprogrammen kann durch den SOHHS für Bundesstaaten ausgesetzt werden, wenn in dem Bundesstaat die absolute Arbeitslosenquote mehr als 10 Prozent beträgt oder nicht genügend Jobs zur Verfügung stehen, um allen Individuen Arbeitsgelegenheit zu geben; 7 USC 2015 (o)(4).

1019 Als „Work Program" gelten alle Programme unter Titel I des WIA (29 USC 2801 ff), alle Qualifizierungsprogramme unter dem TA74 sowie ein anders Programm des staatlichen *Workforce Development* (*Investment*) Systems, insbesondere *Job Search* oder *Job Search and Training* Programme.

1020 7 USC 2029; *Workfare*-Programme in diesem Sinne sind sowohl das CalWORKs-Programm als auch das WV-*Works*- und das W-2-Programm.

1021 Jeder Bundesstaat kann 15 Prozent seiner *caseload* von dieser Anforderung ausnehmen; 7 USC 2015 (o)(6).

1022 7 USC 2015(o)(4)(A): bei einer Arbeitslosigkeit von mehr als 10 Prozent oder wenn Arbeitsplätze in nicht ausreichender Zahl zur Verfügung stehen.

1023 7 USC 2015(d)(1)(A).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.2.2.3.2. Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen – Means Test

Zur Ermittlung der Bedürftigkeit eines SNAP-Haushalts werden ein *assets* (Vermögensprüfung) sowie ein *gross* (brutto) und *net* (netto) *income test* (Einkommensprüfung) durchgeführt.

Ein Haushalt darf maximal über ein Vermögen von USD 2.000.- oder, wenn dem Haushalt ein älteres oder behindertes Mitglied[1024] angehört, USD 3.000.- verfügen.[1025] Welche Vermögensgegenstände im einzelnen Beachtung finden, regeln 7 USC 2014 (g)(2)(B) und 7 CFR 273.8 (e)(1) ff:[1026] ausgenommen sind neben einer Immobilie, die dem Haushalt als Wohnstätte dient, regelmäßig ein Kraftfahrzeug pro volljährigem Haushaltsmitglied bis zu einem Marktwert von USD 4.650.-[1027] sowie so genannte „Inaccessible Resources"[1028].

Ferner darf das zu berücksichtigende Haushaltseinkommen[1029] brutto nicht mehr als 130 Prozent des *Federal Income Poverty Level*[1030] (FPL)[1031] betragen (*gross income test*) und nach bestimmten Abzügen[1032] nicht größer sein als der entsprechende FPL-

1024 Bezeichnet sind damit Personen, die das sechzigste Lebensjahr vollendet haben (7 USC 2012 (r)(1)) oder SSI-Leistungen erhalten ((r)(2)).

1025 20 CFR 273.8 (b).

1026 Danach sind auch alle Spar- und Rentenkonten zu beachten und zwar unabhängig davon, ob bei frühzeitiger Verfügung Nachteile (Nichtausschüttung von Zinsen oder Kursgewinnen etc.) vorgesehen sind oder nicht.

1027 Unter bestimmten Voraussetzungen (7 USC 2014(g)(2)(C)), insbesondere, wenn Fahrzeuge u.a. der Erwerbsarbeit oder dem Haushaltseinkommen, der Versorgung mit Heizmaterial/ Trinkwasser oder dem Schulbesuch schulpflichtiger Jugendlicher dient, bleiben auch (weitere) Fahrzeuge, unabhängig von ihrem Marktwert/ die den/ deren Marktwert USD 4.650.- übersteigen/ übersteigt beim *assets test* unberücksichtigt. Zudem ist es den Bundesstaaten vorbehalten, eine „*alternative vehicle allowance*" vorzusehen, d.h. die entsprechenden der Bedürftigkeitsprüfung des staatlichen TANF-Programms zugrunde liegenden Normen anzuwenden (7 USC 2014(g)(2)(D)).

1028 *Inaccessible Resources* sind Vermögensgegenstände, deren Verwertung nicht im Verhältnis zum möglichen Erlös stehen, sei es, weil zum gegebenen Zeitpunkt ein Verlust realisiert werden würde (z.B. bei Wertpapieren) oder die Veräußerungschancen allgemein gering sind. 7 USC 2014 (g)(3).

1029 Grundsätzlich als Einkommen zu berücksichtigen ist jedes Erwerbs- und Nichterwerbseinkommen eines Haushalts (7 CFR 273.9(b)); ausgenommen sind u.a. „*vendor payments*" (Kreditleistungen) unter einem staatlichen *TANF*- oder *General Assistance* Programm. Kein Einkommen im Sinne des FSA sind u.a. EI(T)C-Auszahlungen, TANF-benefits, Stipendien (7 CFR 273.9(c)).

1030 § 673(2) Community Service Block Grant Act = 42 USC 9902(2).

1031 7 CFR 273.9(a)(1).

1032 7 CFR 273.9(a)(2): abzuziehen sind a) 20 Prozent des Arbeitseinkommens (als besonderer Arbeitsanreiz); b) eine „*standard deduction*" in Höhe von USD 134.-; c) eine „*dependent care deduction*" – insoweit die Beaufsichtigung zum Zwecke von Arbeit-, Ausbildung- oder Bildung erforderlich ist – in tatsächlicher Höhe, maximal jedoch USD 200.- für jedes Kleinkind des Haushalts unter 2 Jahren und USD 175.- für jedes andere unterhaltsberechtigte Haushaltsmitglied; d) Heilbehandlungskosten für jedes ältere oder behinderte Haushaltsmitglieder in Höhe von bis zu USD 35.-, insoweit diese nicht durch eine Krankenversicherung oder andere getragen werden; e) gesetzliche Unterhaltspflichten und f) übermäßige „*shelter costs*" (Kosten für Unterkunft, Heizung, Nahrungsmittelzubereitung und die Grundgebühr für einen Telefonanschluss) bis zu USD 400.- im Monat.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wert (*net income test*). Der *gross income test* entfällt bei Haushalten, denen eine ältere oder behinderte Person angehört. Haushalte, in denen jedes Mitglied Leistungen unter einem staatlichen TANF-Programm oder *Social Security Income* (SSI)-Leistungen bezieht, hat automatisch auch Anspruch auf die Teilnahme am SNAP.[1033] Für das FY 2008 ergeben sich folgende Einkommensgrenzen für die Teilnahme am FSP:

Haushaltsgröße (Personen)	**Monatliches Bruttoeinkommen (USD)**	**Monatliches Nettoeinkommen (USD)**
1	1,127	867
2	1,517	1,167
3	1,907	1,467
4	2,297	1,767
5	2,687	2,067
6	3,077	2,367
7	3,467	2,667
8	3,857	2,967
Jede weitere Person	+ 390	+300

Tabelle 6: Einkommensgrenzen SNAP

Datenquelle: *USDA-FNS*, Supplemental Nutrition Assistance Program – Eligibility, veröffentlicht im Internet unter http://www.fns.usda.gov/FSP/applicant_recipients/eligibility.htm#Resources, abgerufen am 19. April 2009

Die Teilnehmer am SNAP sind verpflichtet, anspruchsrelevante Änderungen unverzüglich an die zuständige Behörde zu melden. Spätestens nach 12 (24) Monaten („certification period“)[1034] erfolgt eine erneute Prüfung der Anspruchsberechtigung. Ausnahmsweise verlängert sich der Anspruch auf das bisherige *allotment* in Kalifornien und Wisconsin automatisch mit der erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt eines ehemaligen CalWORKS und W-2-Teilnehmer (*welfare leaver*) um fünf Monate. Dieses monatliche so genannte *transitional Food Stamp* bzw. *FoodShare* (Wisconsin) *allotment* entspricht – unabhängig von einer ggf. verbesserten Einkommenssituation des *Food Stamp*-Haushalts – dem für den letzten Monat des TANF-Leistungsbezugs ermittelten *allotment* des Haushalts.[1035] Damit wird ein zusätzlicher Arbeitsanreiz geschaffen.

1033 7 USC 2014(a).

1034 7 USC 2012(c).

1035 Vgl. für CA: *DSS*, Transitional Food Stamp Benefits Questions and Answers, 8. April 2004, veröffentlicht im Internet unter http://www.dss.cahwnet.gov/getinfo/acin04/pdf/I-21_04.pdf (zuletzt abgerufen am 12.10.2005); für WI *DHFS*, Transitional FoodShare Wisconsin – Fact Sheet, veröffentlicht im Internet unter http://dhfs.wisconsin.gov/em/fspubs/pubs/phc-16074.pdf (zuletzt abgerufen am 12.10.2006).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.4.2.3. Leistungsberechtigung

Leistungsberechtigt sind alle anspruchsberechtigten Haushalte, die einen Antrag bei der zuständigen staatlichen Behörde stellen und die arbeitsbezogenen Voraussetzungen des FSA erfüllen: jedes arbeitsfähige Individuum im Alter zwischen 16 und 60 Jahren, das nicht von den Arbeitspflichten ausgenommen ist,[1036] muss als arbeitssuchend registriert sein, an einem *Employment and Training Program*[1037] (ETP) teilnehmen und darf zudem keine zumutbare Beschäftigung ablehnen oder freiwillig beenden. Zumutbar ist grundsätzlich jede Beschäftigung, die nicht in Folge eines Arbeitskampfes angeboten wird und dem einschlägigen Mindestlohn gemäß vergütet wird.[1038]

Die Teilnahme am ETP ist wie folgt begrenzt: Die Mitglieder eines Haushalts dürfen maximal für die Stundenzahl im Monat zur Teilnahme an einem ETP verpflichtet werden, die sich aus der Division des monatlichen SNAP *allotment* durch den anwendbaren (*federal or state*) Mindestlohn errechnet.[1039] Insgesamt soll ein Individuum maximal 120 Stunden im Monat für *welfare*-Leistungen (sowohl *cash benefits* [Geldleistungen] als auch *in-kind benefits* [Sachleistungen]) arbeiten.[1040]

1.4.2.4. Leistungsbemessung

Die Leistungshöhe, d.h. der Wert des monatlichen *allotment*, entspricht den Kosten für eine Nahrungsmittelversorgung nach dem „Thrifty Food Plan“ (TFP) unter Berücksichtigung der personellen Zusammensetzung des jeweiligen Haushalts (*maximum allotment*) und des Nettoeinkommens des Haushalts. Maximal sind folgende monatliche *allotments* möglich:

1036 Ausgenommen sind unter weiteren Voraussetzungen Personen, die an einer weiterführenden Schule eingeschrieben sind. 7 USC 2015 (d)(4)(M).

1037 Als SNAP *Employment and Training Program* (ETP) kommen Programme zur Arbeitssuche (job search programs), *Workfare* Programme, Arbeitsgelegenheiten und Qualifizierungsmaßnahmen, Bildungsprogramme sowie andere Maßnahmen zur Steigerung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Teilnehmer am SNAP in Betracht. Angeboten werden sollen alle ETP-Komponenten durch das lokale und subsidiär durch das bundesstaatliche *Workforce Investment System*. 7 USC 2015 (d)(4). Dabei steht es den Bundesstaaten frei, bestimmte Teilnehmer am SNAP von den Arbeitspflichten auszunehmen.

1038 7 USC 2015 (d)(1).

1039 7 USC 2015 (d)(4)(F)(i).

1040 7 USC 2015 (d)(4)(F)(ii): “The total hours of participation in such program required of any member of a household, individually, in any month, together with any hours worked in another program carried out under section 20 and any hours worked for compensation (in cash or in kind) in any other capacity, shall not exceed one hundred and twenty hours per month.”.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Haushaltsgröße (Personen)	Maximale monatliche Leistung – „Maximum Allotment“ (in USD)
1	200
2	367
3	526
4	668
5	793
6	952
7	1,052
8	1,202
Jede weitere Person	+ 150

Tabelle 7: Maximale monatliche SNAP-Leistungen (allotments) nach Haushaltsgröße

Datenquelle: *USDA-FNS*, Supplemental Nutrition Assistance Program – Eligibility, veröffentlicht im Internet unter http://www.fns.usda.gov/FSP/applicant_recipients/eligibility.htm, zuletzt abgerufen am 19. April 2009

Das ermittelte Nettoeinkommen eines Haushalts findet zu dreißig Prozent Anrechnung als Selbstbeteiligung auf die potentielle maximale monatliche Leistung. Wenn also ein Haushalt von vier Personen, ein Nettohaushaltseinkommen von USD 1.163.- hat, dann beträgt das monatliche SNAP *allotment* USD 319.- (USD 668.- - USD 1.163.- x 0,3)[1041].

1.4.3. Leistungen im staatlichen Workforce Investment System

Auf die Basisleistungen („Core Services“) des jeweiligen lokalen *Workforce Investment System* hat nach dem WIA überall in den U.S.A. jedermann, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, einen Rechtsanspruch. Je knapper das „Gut“ bzw. größer das „Workforce Investment“ – „Intensive Services“ bis hin zu „Training Services“[1042] – desto umfassender werden die Voraussetzungen. Demnach stehen *Intensive Services* und *Training Services* einem Stufenansatz zufolge nur *dislocated workers* und Arbeitsuchenden offen,

1041 Vgl. auch das Beispiel zur Benefit Computation unter http://www.fns.usda.gov/FSP/applicant_recipients/eligibility.htm#Resources, abgerufen am 19. April 2009.

1042 *Training Services* können gemäß 29 USC 2864(b)(4)(D) beinhalten: Berufsausbildungen (*Occupational Skill Training*); *On-the-Job Training;* Qualifizierungsmaßnahmen, die sowohl berufsbildend als auch allgemein bildende Elemente umfassen; Qualifizierungsmaßnahmen privater Anbieter; Weiterbildungen und Umschulungen; Existenzgründungskurse (*Entrepreneurial Training*); *Job Readiness Training*; Erwachsenenbildung sowie speziell auf bestimmte Arbeitgeber zugeschnittene und mit diesen erarbeitete Qualifizierungsprogramme.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die trotz der Inanspruchnahme von *core services* bzw. *intensive services* kein Arbeitsverhältnis etablieren konnten oder aber solche Leistungen benötigen, um ein bestehendes Arbeitsverhältnis fortsetzen zu können. Die Anspruchsberechtigung für *training services* setzt zudem voraus, dass ein Antragsteller für entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen nicht unter einem anderen Programm qualifiziert ist, und durch einen *One-Stop Operator* oder -Partner als für Qualifizierungsmaßnahmen geeignet und bedürftig eingestuft worden ist; die Qualifizierungsmaßnahmen müssen in der Regel in einem direkten Bezug zu einer tatsächlich „erreichbaren" Beschäftigungsmöglichkeit stehen.[1043]

Da die konkreten Leistungen im *Workforce Investment System* eines Bundesstaates von LWIB zu LWIB und damit *Workforce Investment* (WI)-Region zu WI-Region differieren, wird auf eine detaillierte Darstellung der einzelnen Leistungen verzichtet, zumal eine Übersicht über die der Art nach möglichen Leistungen bereits in den Darstellungen zum WIA enthalten sind. Grundsätzlich erfolgt die Gewährung von *training services* durch so genannte *Individual Training Accounts* (ITAs), so dass leistungsberechtigte Arbeitsuchende quasi selbstverantwortlich Leistungen anerkannter Leistungserbringer einkaufen können.[1044] Die Bundesstaaten Kalifornien, West Virginia und Wisconsin gewähren ihren Anspruchsberechtigten *Individual Training Accounts* nicht mit einem einheitlichen Guthaben (*cap*), das in einem bestimmten Zeitraum zu verwenden ist, sondern jeweils in Bezug auf eine konkrete Qualifizierungsmaßnahme (deren Kosten und Dauer). Mögliche *supportive services* (Unterstüttzungsleistungen während der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme) werden bei Bedarf vom jeweiligen *One-Stop Operator* festgesetzt.

1.4.4. Earned Income Tax Credit

1.4.4.1. Rechtsposition des Antragstellers

Auf Leistungen des EITC besteht ein Rechtsanspruch (*entitlement*). Hierfür sind die in 26 USC 32 geregelten persönlichen und finanzielle Anspruchsvoraussetzungen zu erfüllen sowie ein zulässiger Antrag („Tax Return Claim") zu stellen.[1045]

1.4.4.2. Persönliche Anspruchsvoraussetzungen

Zunächst ist jedes Individuum anspruchsberechtigt, das a) ein qualifizierendes Kind für den jeweiligen Veranlagungszeitraum (*Tax Year* [TY]) nachweisen kann, oder b) zwar kein qualifizierendes Kind nachweisen kann, aber für mehr als 180 Tage des TY, für

1043 29 USC 2864(b)(4)(A) und (B).

1044 Grundlage für diese Entscheidung sind die Bewertungen bisheriger Teilnehmer an den anerkannten Qualifizierungsmaßnahmen; siehe hierfür beispielhaft die entsprechende „Online-Ressource" West Virginias: http://www.workforcewv.org.

1045 Vgl. *IRS*, Publication 596, S. 6 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

das ein EITC beantragt wird, seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort („principal place of abode“) in den U.S.A. hatte; ferner muss der Antragsteller vor Ende des Veranlagungszeitraums das 25. Lebensjahr vollendet haben. Nicht anspruchsberechtigt sind Antragsteller, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, sowie Kinder („dependents“), für die Abzüge nach 26 USC 151 gewährt werden können oder die ein „qualifying child“ eines anderen Antragstellers sind.[1046] In jedem Fall hat ein Antragsteller seine „Steuerzahler-Identifikationsnummer“ (*Taxpayer Identification Number* [TIN]) zu übermitteln.[1047]

Für den *refundable* EITC des Staates Wisconsin qualifiziert sich ein Individuum automatisch, wenn es eine *federal* EITC-Auszahlung erhält. In Kalifornien und West Virginia ist ein staatlicher EITC nicht verfügbar.

1.4.4.3. Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen

Finanzielle Anspruchsvoraussetzung ist zunächst ganz allgemein das Vorhandensein von Erwerbseinkommen (*earned income*) in einem Steuerjahr. Als *earned income* gelten alle Löhne aus abhängiger Beschäftigung sowie Einkommen aus selbständiger Arbeit. Kein Erwerbseinkommen sind u.a. Renteneinkommen, UC-*benefits*, Kapitalerträge gemäß 26 USC 871 und nicht steuerpflichtige *workfare benefits* wie TANF und *Food Stamp*-Leistungen. Ein *assets test* findet nur mittelbar statt, indem Personen, deren „Investment Income“ (Kapitalerträge) USD 2,200.- übersteigt von der Anspruchsberechtigung ausgenommen sind.[1048]

Das *Earned Income* – „Adjusted Gross Income“ (AGI) - darf bei Antragstellern ohne qualifizierendes Kind USD 13,440.-, bei Antragstellern mit einem qualifizierenden Kind USD 35,463.-, bei Antragstellern mit zwei qualifizierenden Kindern USD 40,295.- und bei Antragstellern mit drei oder mher qualifizierenden Kindern USD 43,279 nicht übersteigen (Einkommensgrenzen).[1049] Für Verheiratete, die den EITC gemeinsam beantragen („joint return filing“) erhöhen sich diese Beträge ebenso wie der jeweilige „Phaseout Amount“ (PA) um USD 5,000.-.[1050]

1.4.4.3.1. Leistungsbemessung

Der EITC-Betrag berechnet sich aus dem individuellen Erwerbseinkommen (*earned income*) bis zur Höhe des „Earned Income Amount“ (EIA) und dem jeweiligen „Credit Percentage“ (CP). Der EIA beträgt für das TY 2009 USD 12.570.- für Antragsteller mit mehr als einem qualifizierenden Kind, USD 8.950.- für Antragsteller mit einem qualifi-

1046 26 USC 32 (c)(1)(A)(i), (ii).

1047 26 USC 32 (c)(1)(E).

1048 26 USC 32 (i).

1049 Datenquelle (auch historisch): *Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution*, EITC Parameters 2002-2007, veröffentlicht im Internet unter http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/Content/PDF/historical_eitc_parameters.pdf (zuletzt abgerufen am 20. August 2007).

1050 26 USC 32(b)(2)(B).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zierenden Kind und USD 5.970.- für Antragsteller ohne qualifizierendes Kind.[1051] Der CP ist mit 45 Antragsteller mit mehr als zwei qualifizierenden Kindern), 40 (Antragsteller mit zwei qualifizierenden Kindern), 34 (Antragsteller mit einem qualifizierenden Kind) und 7,65 Prozent (Antragsteller ohne qualifizierendes Kind) festgelegt.[1052]

Daraus ergeben sich folgende EITC-Höchstbeträge:

Anspruchsberechtigte Antragsteller	**Federal EITC Höchstbetrag in USD**
Antragsteller mit drei oder mehr qualifizierenden Kindern	5,657.-
Antragsteller mit zwei qualifizierenden Kindern	5,028.-
Antragsteller mit einem qualifizierenden Kind	3,043.-
Antragsteller ohne qualifizierende Kinder	457.-
Tabelle 8: Federal EI[T]C Höchstbeträge 2009	

Nach Erreichen des Höchstbetrages nimmt der EITC-Betrag ab dem jeweiligen PA (USD 16,420.- für anspruchsberechtigte Steuerzahler mit einem oder mehr qualifizierenden Kindern und USD 7,470.- für anspruchsberechtigte Steuerzahler ohne qualifizierendes Kind) linear um den „Phaseout Percentage“ (PP), der für Antragsteller mit mehr als einem qualifizierenden Kind 21,06 Prozent, für Antragsteller mit einem qualifizierenden Kind 15,98 Prozent und für Antragsteller ohne qualifizierendes Kind 7,65 Prozent beträgt, ab, bis er schließlich auf USD 0.- „ausläuft“, wenn das *earned income* die jeweilige Einkommensgrenze erreicht.[1053]

Durch seine Bemessung realisiert der EITC eine Art „Lohnabstandsgebot“, das zur Generierung zusätzlichen Erwerbseinkommens anreizt bis das Gesamteinkommen des Haushalts das durchschnittliche Lohnniveau erreicht.

1.4.4.3.2. Leistungsauszahlung

Der EITC kann entweder an anspruchsberechtigte Arbeitnehmer mit mindestens einem qualifizierenden Kind unter den Voraussetzungen des § 3507 IRC[1054] monatlich im

1051 Vgl. zum Ganzen ausführlich mit Graphiken und Tabelle für den EITC im TY 2006 *Quade/O'Leary/Dupper*, Activation from Public Income Support Programs in the United States, 2008.

1052 26 USC 32 (b)(1)(A).

1053 Der Bereich zwischen PA und Einkommensgrenze wird auch als „*phaseout*-Bereich“ (*Range*) bezeichnet; *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, Table S. 13-39.

1054 Gemäß 26 USC 3507(a) werden alle Arbeitgeber zur Zahlung von „earned income advance amount[s]“ verpflichtet, die diese Beträge mit anderen *payroll taxes* verrechnen können (26 USC 3507(d)). Voraussetzung für die ratierliche Vorauszahlung des EITC an einen Arbeitnehmer ist ein „*Earned Income Eligibility Certificate*“ (EIEC). Beim EIEC handelt es sich um eine einfache Erklärung des Arbeitnehmers gegenüber seinem Arbeitgeber (Formular W5, abrufbar über das Internet unter http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/fw5.pdf), in dem der EE attestiert, dass er a) im laufenden Steuerjahr berechtigt sein wird, einen EIC nach § 32 IRC zu erhalten, b) ein oder mehr

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Voraus durch den Arbeitgeber bis zu einer Höhe von insgesamt USD 1.826.- oder an alle anspruchsberechigten Personen jährlich rückwirkend als Steuererstattung durch den IRS ausgezahlt werden. Auch im Falle der monatlichen Vorauszahlung muss ein t*ax return*-Antrag für das betreffende TY gestellt werden; zum einen um die Vorauszahlung zu legitimieren und zum anderen, um den über die Vorauszahlung hinausgehenden EITC-Betrag beanspruchen zu können.

Der staatliche EITC des Bundesstaates Wisconsin erhöht die *federal* EITC-Leistung für EITC-Empfänger mit einem qualifizierenden Kind um 4 Prozent, für EITC-Empfänger mit zwei qualifizierenden Kindern um 14 Prozent und für Empfänger des *federal* EITC mit drei oder mehr qualifizierenden Kindern um 43 Prozent. Der staatliche EITC wird nicht im Voraus – im laufenden Steuerjahr – ausgezahlt.

1.5. Finanzierung

1.5.1. Unemployment Compensation

Die UC-Programme sind, da es sich einerseits um Versicherungs- und steuerfinanzierte Programme und andererseits sowohl um einzelstaatliche Programme als auch um Bundesprogramme und um in *Federal-State Partnership* durchgeführte Programme handelt, nicht einheitlich finanziert.

1.5.1.1. Unemployment Insurance

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden in Kalifornien, West Virginia[1055] und Wisconsin ausschließlich durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert, die nach dem so genannten „Experience Rating“[1056] berechnet werden.

Jeder FUT-pflichtige Arbeitgeber zahlt in Kalifornien, West Virginia und Wisconsin eine *State Unemployment Tax* (SUT). Dabei handelt es sich tatsächlich um Beiträge, obwohl in allen drei UI-Gesetzen von Steuern die Rede ist. Beiträge dürfen im Gegensatz zu Steuern für einen bestimmten Verwendungszweck erhoben werden („earmarked“). Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt in Kalifornien USD 7.000.-, in West Virginia USD 8.000.- und in Wisconsin USD 12.500.-. Der Beitragssatz richtet sich nach

---

qualifizierende Kinder für ein solches Steuerjahr hat, c) er kein weiteres EIEC im Umlauf hat und d) ob der Lebensgefährte/ die Lebensgefährtin ein EIEC einem Arbeitgeber vorgelegt hat.

1055 Nach § 21A-5-10 (a) kann jedoch der Gouverneur im Falle der (drohenden) Insolvenz des *UI Trust Fund* per *Executive Order* eine Arbeitnehmer-Umlage („*assessment*“) in Höhe von maximal 15 Hundertstel eines Prozents des Bruttolohnes anordnen.

1056 Zum *Experience Rating* siehe schon *Becker*, Unemployment Insurance Financing, S. 63 ff; *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 170 f, *Levine*, Financing Benefit Payments, S. 338 ff; *ACUC*, Benefits, Financing, Coverage, S. 73 ff sowie auch *Graser*, ZIAS 1999, S. 54 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der individuellen Arbeitslosigkeitserfahrung („Unemployment Experience") des Arbeitgebers, wenngleich nur „unvollkommen" („imperfect"),[1057] da in allen staatlichen UI-Gesetzen Beitragshöchstsätze vorgesehen sind. Demzufolge findet eine Umverteilung zwischen den Unternehmen mit hohen Löhnen und solchen mit geringen Löhnen sowie zwischen Unternehmen mit keiner oder geringer „Unemployment Experience" und Unternehmen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeitserfahrung statt.[1058] Die Effektivität des „Experience Rating" wird anhand eines Indexes („Experience Rating Index" – ERI) gemessen, der den Prozentsatz der unwirksam (d.h. solidarisch) verrechneten („ineffectively charged") Leistungen, der einem inaktiven Unternehmen belasteten Leistungen und der keinem Unternehmen zuordenbaren Leistungen (z.B. verlorene Überzahlungen im Vorfeld eines den ursprünglich belasteten Arbeitgeber entlastenden Urteils wegen *voluntary leaving* des Arbeitnehmers – Realisierung des Insolvenzrisikos auf Seiten des Leistungsempfängers, der rückwirkend seine Anspruchsberechtigung verliert) unter einem staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetz von 100 in Abzug bringt – ein Wert von 100 stünde also für eine uneingeschränkte „Experience-" bzw. an Kausalität ausgerichtete Finanzierung.[1059]

Am *experience* (*based*) *rating* kann ein beitragspflichtiger Arbeitgeber erst teilnehmen, wenn er eine Mindestversicherungszeit erfüllt: in Kalifornien beträgt diese 1 Jahr, in West Virginia[1060] und Wisconsin 3 Jahre[1061]; in diesem Zeitraum hat ein „neuer Arbeitgeber" einen Einstiegsbeitrag („initial rate") in Höhe von 3,4 % in CA bzw. 2.7 % in WV und WI[1062] zu zahlen. Nach Ablauf der Mindestversicherungszeit qualifiziert sich ein Arbeitgeber automatisch für das „Experience Rating".

Es werden je nach Art der *experience*-Ermittlung vier Typen des „Experience Rating" unterschieden: Das „Reserve Ratio System"[1063] (33 Bundesstaaten), das „Benefit Ratio System"[1064] (17 Bundesstaaten), das „Benefit Wage Ratio System"[1065] (Delaware und Oklahoma) und das „Payroll Decline System"[1066] (Alaska).[1067]

1057 *Levine*, a.a.O., S. 340.

1058 *Becker*, Unemployment Insurance Financing, S. 79 ff.

1059 Vgl. *Levine*, Financing Benefit Payments, S. 343 ff, insbesondere Table 8.4 auf S. 344 f: 1994 weit WI mit einem ERI von 70 den höchsten Wert der Vergleichsbundesstaaten auf, WV folgt mit einem ERI von 59 und CA mit einem ERI-Wert von 53.

1060 § 21A-5-10 (a) WVC.

1061 108.18 (2)(a) WSA; so auch *CCH*, UIR, EXP, UI-WI ¶ 1120.

1062 § 108.18 (2)(a) WSA.

1063 In „Reserve Ratio" Modellen wird das Verhältnis zwischen dem Kontostand auf dem *Reserve Account* eines Unternehmens und seiner durchschnittlichen steuerpflichtigen Gehaltssumme (Payroll) zumeist der vergangenen drei Jahre betrachtet und eine Verhältniszahl gebildet; vgl. *Levine*, Financing Benefit Payments, S. 338. Das *Reserve Account* wird als virtuelles Konto geführt, auf dem alle Beiträge des Arbeitgebers (Habenseite) sowie alle durch ihn verursachten *Benefits* (Sollseite) verbucht werden. Über eine Steuertabelle wird jeder Verhältniszahl ein Beitragssatz zwischen einem minimalen (in einigen Staaten 0,00) und einem maximalen Steuersatz zugeordnet.

1064 Im *Benefit Ratio System* wird das Verhältnis zwischen den Leistungen, die in einem bestimmten Zeitraum an Arbeitnehmer eines Arbeitgebers gezahlt worden sind, und seiner durchschnittlichen Lohnsumme gebildet. Je geringer die gezahlten *benefits* im Verhältnis zur Lohnsumme sind, des-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In den UI-Gesetzen aller drei Vergleichsbundesstaaten ist ein „Reserve Ratio"-Modell zur Ermittlung der Beiträge vorgesehen,[1068] d.h. es wird für jeden Arbeitgeber ein „Reserve Account" geführt, auf dem virtuell nur dessen Beitragszahlungen und die an seine anspruchsberechtigten Arbeitnehmer gezahlten Lohnersatzleistungen verbucht werden. Tatsächlich werden die in den staatlichen UI-Fonds gezahlten Beträge jedoch untrennbar ge"pooled" und alle *benefits* aus diesem großen Topf heraus gezahlt.[1069].

Der kalifornische UIC schreibt vor, dass die „Reserve Ratio" für jeden Arbeitgeber, der zum „Experience Rating" berechtigt ist, berechnet wird, indem der Kontostand des „Reserve Account" des ER ins Verhältnis zu seiner durchschnittlichen „Base Payroll" (durchschnittliche steuerpflichtige Lohnsumme der vergangenen drei Jahre) gesetzt wird; anhand der „Reserve Ratio" werden insgesamt 38 Beitragsklassen von einer „Reserve Ratio" kleiner –20 Prozent bis größer + 20 Prozent gebildet. Dem aktuell anwendbaren der sieben Beitragspläne (*schedule* F+) zufolge liegen die normalen Beitragssätze zur UI gegenwärtig zwischen 1,5 und 6,2 Prozent.[1070]

Unter dem Arbeitslosenversicherungsgesetz West Virginias wird ebenfalls eine „Rate Class" für jeden Arbeitgeber ermittelt, indem alle bisher vom Konto des ER geleisteten UI-*benefits* von allen verbuchten Beitragsgutschriften abgezogen und dann zur durchschnittlichen *taxable payroll* der vergangenen drei Jahre ins Verhältnis gesetzt werden.[1071] Daraus ergeben sich insgesamt 15 Beitragsklassen für Arbeitgeber mit Guthaben auf ihrem „Reserve Account"[1072]; für ER mit negativen Kontoständen sind drei „Rate Classes" vorgesehen.[1073] In Abhängigkeit des jeweiligen Verhältnisses zwischen

---

to geringer auch der Beitragssatz des Arbeitgebers, der ebenfalls über Steuertabellen über Verhältniszahlen zugeordnet wird; vgl. *ACUC*, Benefits, Financing, Coverage, S. 76 und *Levine*, a.a.O., S. 340.

1065 In einer *Benefit Wage Ratio* Formel „wird die experience anhand der Zahl der ehemaligen Arbeitnehmer [eines Arbeitgebers], die Leistungen in Anspruch genommen haben, sowie ihrer „Leistungslöhne" [„benefit wages"], die definiert sind als die Löhne dieser Arbeitnehmer im Jahr vor der Trennung [separation] vom jeweiligen Arbeitgeber, gemessen."; *ACUC*, a.a.O., S. 77.

1066 Im *Payroll Decline*-Modell wird die Arbeitslosigkeitserfahrung anhand der Verkleinerung der beitragspflichtigen Lohnsumme eines Unternehmens gemessen; vgl. *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 316.

1067 Zur Zahl der Bundesstaaten, in denen die jeweiligen Beitragssysteme Verwendung finden, siehe *Friedman*, Highlights, S. 14.

1068 Vgl. *Chao/Stover DeRocco/Atkinson*, Comparison, S. 2-7 f.

1069 CA: §§, 1025, 1026 UIC – vgl. auch *CCH*, UIR, Cal. ¶ 4176 ff; WV: 21A-5-6 und 21A-5-7 WVC; WI: §§ 108.02 i.V.m. 108.16 WSA.

1070 Datenquelle: *CEDD*, 2006 Rates, veröffentlicht im Internet unter: http://www.edd.ca.gov/taxrep/taxrte9x.htm (zuletzt abgerufen am 3. Februar 2006).

1071 Vgl. *CCH*, UIR, WVa. ¶4086.

1072 Beläuft sich das Guthaben auf weniger als 6 Prozent der durchschnittlichen jährlichen *taxable Payroll* so beträgt der Beitragssatz 4,5 Prozent, liegt das Verhältnis des Guthabens zur durchschnittlichen *Payroll* bei über 18 Prozent, so beträgt der Beitragssatz nur 1,5 Prozent; § 21A-5-10, Table II; vgl. auch *WVBEP*, Handbook for Employers, Method of determining employers rate.

1073 Nämlich bei einem Verhältnis Sollsaldo/ durchschnittliche Lohnsumme von bis zu -5 Prozent ein Beitragssatz von 5,5 Prozent; bei einem solchen Verhältnis zwischen 5 und 10 Prozent ein Bei-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

UI Trust Fund und der abgesicherten Lohnsumme ergibt sich zudem die jeweils anwendbare Beitrags-„spalte“:[1074] aktuell liegen die Beitragssätze zwischen 0,00 und 7,5 Prozent.[1075]

Im UI-*law* Wisconsins sind grundsätzlich vier „Experience Rate“-Tabellen (“schedule[s]”) vorgesehen;[1076] die „Reserve Ratio“ wird berechnet, indem der aktuelle Kontostand in Verhältnis zur Lohnsumme des letzten Jahres gesetzt wird. Die aktuellen Beitragssätze reichen bei ganz ähnlicher Einordnung in Beitragsklassen wie in WV von 0,00 bis 8,5 Prozent zzgl. einer „Solvency Rate“ von 0,05-1,30/ 0,10 1,30 (Arbeitgeber mit einer *taxable payroll* von weniger als USD 500.000/ Arbeitgeber mit einer *taxable payroll* von mehr als USD 500.000) bzw. 0,9 Prozent.

In allen drei Arbeitslosenversicherungen sind freiwillige Beitragsleistungen möglich, um die „Arbeitslosenerfahrung“ des Arbeitgebers und damit seinen Beitragssatz zu senken;[1077] in Kalifornien kann sich ein Arbeitgeber durch die Zahlung eines freiwilligen Beitrages um maximal drei Beitragsklassen verbessern,[1078] in Wisconsin um maximal eine Beitragsklasse.[1079]

1.5.1.2. State Supplemental Benefits/ Federal State Extended Benefits

Die staatlichen *State Supplemental Benefits* in Kalifornien und Wisconsin werden aus dem staatlichen UI-Beitragsaufkommen finanziert.

Auch die FSEB-Leistungen, welche grundsätzlich je zur Hälfte durch die Bundesstaaten und die Bundesregierung finanziert werden, sind beitragsfinanziert. Die Bundesregierung verwendet hierfür Teile ihrer FUTA-Einnahmen, die Bundesstaaten die Beiträge unter ihrem staatlichen UI-*law*.

Vorübergehend (bis 1. Januar 2010) trägt der Bund die Kosten der FSEB zu 100 Prozent.[1080]

---

tragssatz von 6,5 Prozent und bei einem Verhältnis Sollsaldo/durchschnittlich steuerpflichtige Löhne von mehr als 10 Prozent ein Beitragssatz in Höhe von 7,5 Prozent.

1074 § 21A-5-10 (d)(2). Beitragsspalte deshalb, weil die Darstellung der Beitragssätze in Tabellen erfolgt und je nach Finanzlage des Fonds die Anwendbarkeit einer anderen Spalte (*column*) angeordnet ist.

1075 Bzw. 8,5 Prozent; hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine *experience rate*, sondern um die *Initial Rate* für Bauunternehmen, die ihren Sitz nicht in WV haben.

1076 § 108.18 (4) WSA; der *Reserve Percentage* reicht in allen Tabellen von „15 % or more“ bis „Overdrawn by 6.0 % or more“. Der Beitragshöchstsatz in der zuletzt genannten Kategorie beträgt in jedem *Schedule* 8.9 Prozent. Der Minimalbeitragssatz beträgt in den *Schedueles* B, C und D jeweils 0 Prozent, in *Schedule* A bei 0.27 Prozent. Welches *Schedule* anzuwenden ist, bestimmt sich gemäß § 108.18(3m) i.V.m. (3s) nach dem Kontostand des UI *Trust Fund*. Gegenwärtig ist das um eine *Solvency Rate* erhöhte *Schedule* B (§ 108.18 (9b) WSA) anwendbar.

1077 CA: § 976.5(a) UIC;WV: § 21A-5-4a WVC; WI:108.18 (7a).

1078 *CCH*, UIR, EXP, UI-CA ¶1120.

1079 WSA § 108.18 (7)(b).

1080 § 2005 der Division B des ARRA.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.5.1.3. Trade Adjustment Assistance und DUA

Die *Trade Readjustment Allowances* ebenso wie die *Alternative Trade Adjustment Assistance* und der *Health Insurance Cost Tax Credit* werden vollständig durch das *federal government* aus Steuermitteln finanziert. Im FY 2005 wurden inklusive Rückstellungen in Höhe von USD 118 Mio. insgesamt über USD 259 Mio. für das TAA-Programm („TA Petitions") zur Verfügung gestellt.[1081]

Alle Kosten für die DUA-Lohnersatzleistungen werden von der Bundesregierung getragen, sprich aus dem allgemeinen Staatshaushalt des Bundes. Die Verwaltungskosten, die den Bundesstaaten bei der Ausführung der DUA entstehen, sind von der Verwaltungskostenerstattung nach 42 USC § 503 mit umfasst. Allerdings sind die Kosten für die staatlichen Wiedereingliederungsleistungen im Rahmen des DUA-Programms von den Bundesstaaten zu tragen (20 CFR § 625.3(a)).

1.5.2. Workfare-Programme

1.5.2.1. Temporary Assistance for Needy Families

Die TANF Leistungen sind zu 100 Prozent steuerfinanziert. Dabei handelt es sich um eine föderale Mischfinanzierung: zum einen erhalten die Bundesstaaten *State Family Assistance Grants* nach 42 USC 603 (1)(a) aus dem Bundeshaushalt, zum anderen tragen die Bundesstaaten einen bestimmten (historischen) Anteil an den Programmkosten – *Maintenance of* (*historic*) *Effort* (MOE);[1082] der mindestens drei Viertel der staatlichen Aufwendungen für das AFDC-Programm im Jahre 1994 beträgt.

Insgesamt wendete Kalifornien im FY 2006 USD 2,903,199,886 (81 Prozent der historischen Aufwendungen), West Virginia USD 34,446,446 (80 Prozent der historischen Aufwendungen) und Wisconsin USD 203,379,084 (91 Prozent der historischen Aufwendungen) als MOE auf.[1083] Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Bundesstaaten bei der Verwendung ihrer MOE-Mittel weitergehende Freiheiten als bei der Verwendung ihrer SFAG genießen.

1081 Datenquelle: *DOL-ETA*, TAA Statitsics, Trade Act Petitions, veröffentlicht im Internet unter http://www.doleta.gov/tradeact/trade-data.cfm (zuletzt abgerufen am 7. August 2006).

1082 42 USC 609 (a)(7); siehe auch den staatlichen TANF und MOE Report 2005 Kaliforniens (veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/MOE-05/californiarev.htm [zuletzt abgerufen am 1. Juli 2006]), West Virginias (veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/MOE-05/wvirginia.htm [zuletzt abgerufen am 1. Juli 2006]) und WIs (veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/MOE-05/wisconsin.htm [zuletzt abgerufen am 1. Juli 2006]).

1083 Datenquelle: *DHHS*, Fiscal Year 2006 TANF Financial Data, Chart 1 – Level of State MOE Expenditures in FY 2006 und Table B – State Maintenance of Effort (MOE) Expenditures in the TANF Program in FY 2006, veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofs/data/2006/tanf_2006.html (zuletzt abgerufen am 1. September 2007).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.5.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program

Das *Food Stamp*-Programm ist vollständig steuerfinanziert. Die gewöhnlichen *Food Stamp*-Leistungen (*allotments*) stammen zu 100 Prozent aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, während die Bundesregierung für die staatlichen WtW-Maßnahmen *federal block grants* zur Verfügung stellt und die Verwaltungskosten zur Hälfte von den Bundesstaaten zu tragen sind.

1.5.3. Workforce Investment-Leistungen

Das *Workforce Investment*-System der U.S.A. wird überwiegend durch die Bundesregierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Lediglich bei den Verwaltungskosten sind teilweise Kostenbeteiligungen der Bundesstaaten vorgesehen.

Durch den ARRA wurden jüngst zusätzlich (verfügbar für die bundesstaatlichen *Workforce Investment Systems* bis zum 30. Juni 2010) USD 3,95 Mrd. für Leistungen unter dem WIA zur Verfügung gestellt.[1084]

1.5.4. Earned Income Tax Credit

Nicht nur der EITC, sondern alle steuerlichen Arbeitsförderungsprogramme des Bundes sind „steuerfinanziert“: entweder indem sie Steuermindereinnahmen (z.B. durch Rückzahlungen bereits entrichteter Steuern) verursachen (WOTC und *enhanced* WOTC, *nonrefundable* EITC) oder Auszahlungen aus dem Staatshaushalt erforderlich machen (*refundable* EITC und der *Health Insurance Cost Tax Credit*). Der *federal* EITC wird vollständig durch den Bund aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

Der staatliche EITC Wisconsins ist „TANF-finanziert“, d.h. die Ausgaben für das staatliche EITC Programm stellen MOE-Aufwendungen des Staates Wisconsin dar; diese Mittel entstammen auch dem allgemeinen Haushalt des Bundesstaates.

1.6. Konsequenzen

Schon bei der Darstellung der Leistungsvoraussetzungen für die verschiedenen Programme, insbesondere für die UC-Programme und die staatlichen TANF-Programme wurden die Disqualifizierungstatbestände angesprochen, also die Tatbestände, deren Vorliegen Sanktionen nach sich zieht.

1084 Title VIII der Division A des ARRA.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Über die positiven Konsequenzen (Anreize) sowie den Umfang der Sanktion, das Verfahren ihrer Verhängung und die Rechtsschutzmöglichkeiten ist allerdings noch nichts gesagt worden, was an dieser Stelle nachzuholen ist.

1.6.1. Anreize

Das U.S.-amerikanische Arbeitsförderungssystem kennt eine Vielzahl von Anreizen: dabei handelt es sich entweder um einzelne Anreizleistungen (z.B. *transitional benefits*), Anreizprogrammkomponenten (z.B. ATAA) oder umfassende Anreizprogramme wie z.B. den EITC.

1.6.1.1. Unemployment Compensation

1.6.1.1.1. Unemployment Insurance

Unter Regie der Bundesregierung wurden und werden immer wieder Pilotprogramme aufgelegt, um die Effektivität besonderer Wiedereingliederungsanreize zu testen. Jüngst hat das DOL ein *Reemployment Accounts Program*[1085] gestartet, an dem sieben Bundesstaaten[1086] teilnehmen. West Virginia ist der einzige Bundesstaat, der landesweit so genannte *Individual* bzw. *Personal Reemployment Accounts* (IRA bzw. PRA)vorsieht. Ein wöchentlich durch das *Department of Commerce – Workforce West Virgina* festgelegter Anteil der UI-Leistungsempfänger, die das EDV-gestützte *profiling* als „most likely to exhaust their UI-benefits“ einstuft, kann unabhängig von seinem UI-*entitlement* ein IRA begründen, dessen Saldo USD 3.000.- beträgt.[1087] Im Rahmen dieses Guthabens kann der „Kontoinhaber“ in seinem *One Stop Career Center intensive Services*[1088] (Beratung, Kinderbetreuung[1089], Reisekosten, Arbeitsmaterialien, Medikamente etc.), die im jewei-

1085 *DOL*, TEGL No. 5-04.

1086 West Virginia (landesweit), Missisippi, Florida, Idaho, Montana, Texas und Minnesota (in mindestens einem *County*).

1087 Zur „*eligibility policy*“ siehe *WVBEP*, Employment Service, Policy Guidance Letter - West Virginia’s Personal Re-employment Account (PRA) Eligibility Policy vom 1. März 2005, (nicht veröffentlicht): weitere Voraussetzungen für die Teilnahme am PRA-Programm sind: a) der UI-Erstantrag darf nicht älter als eine Woche sein; b) der Antrag muss gültig sein; c) der Arbeitslose muss die monetären Anspruchsvoraussetzungen erfüllen; d) darf noch nicht zuvor „profiled“ worden sein; e) muss verpflichtet sein, sich beim ES arbeitssuchend zu melden (dies schließt alle Gewerkschaftsmitglieder aus, die sich bei einer „hiring hall“ arbeitssuchend gemeldet haben; f) der Arbeitslose darf keine Wiedereinstellung durch seinen letzten Arbeitgeber erwarten („back-to-work-recall“); g) darf nicht von einem TRA-Zertifikat erfasst sein; h) darf in den vergangenen 365 Tagen vor dem neuen Erstantrag keinen Antrag auf UI-Leistungen gestellt haben und i) muss betriebsbedingt entlassen worden sein.

1088 Bestimmte Wiedereingliederungsleistungen nach dem WIA, wie Workshops, Beratung etc., nicht jedoch Weiterbildung oder Umschuldung (*training services*).

1089 Die Kinderbetreuungskosten sind auf USD 40.- pro Kind am Tag und USD 210.- pro Kind in der Woche begrenzt und werden dem Kontoinhaber aus dem Guthaben erstattet. Die Intensive und Training Services

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ligen lokalen *Workforce Investment*-System verfügbar und im e*mployability plan* des Kontoinhabers festgelegt sind, „einkaufen".[1090] Findet ein PRA-Inhaber innerhalb von 13 Wochen nach der ersten UI-Leistungszahlung eine Beschäftigung, so erhält er 60 Prozent des verbliebenen PRA-Guthabens als Wiedereingliederungsbonus zum Zeitpunkt der Beschäftigungsaufnahme und die restlichen 40 Prozent, nachdem er sich sechs Monate in einem Beschäftigungsverhältnis befindet. PRA-Inhaber, denen nicht innerhalb von 13 Wochen die Wiedereingliederung gelingt, können ihr PRA nicht mehr in Bargeld umwandeln, aber mit dem restlichen Guthaben bis zum Ablauf eines Jahres Wiedereingliederungsleistungen erwerben.

Ein solches IRA wird in West Virginia durch eine Vereinbarung (*PRA Initial Agreement*)[1091] zwischen dem berechtigten Arbeitslosen und dem *West Virginia Bureau of Employment Programs* begründet: in dieser Vereinbarung verzichtet der Arbeitslose auf seinen Anspruch auf Leistungen nach dem WIA für die Dauer eines Jahres.

1.6.1.1.2. Trade Readjustment Allowances

Der *Trade Act* beinhaltet neben einzelnen Anreizleistungen – *Relocation Allowances* – als Eingliederungsprämien mit dem RTAA-Programm ein umfangreiches Anreizprogramm für ältere Arbeitslose: durch den Lohnzuschuss von insgesamt bis zu USD 12,000.- wird eine rasche Wiedereingliederung der Mitglieder der Zielgruppe auch in unterwertige Beschäftigung attraktiv gemacht.

1.6.1.2. Workfare-Programme

1.6.1.2.1. Staatliche TANF-Programme

Anreize sind bereits in der Gestalt der staatlichen TANF-Programme angelegt; so können sich in Wisconsin W-2-Teilnehmer für unterschiedlich vergütete W-2-Positionen qualifizieren; dies setzt eine entsprechende Qualifikation voraus, welche die Programmteilnehmer in den TANF-Qualifizierungsmaßnahmen, die ebenfalls als *work activities* zählen, erwerben können.

Das in Wisconsin vorgesehene *Individual Development Account* (IDA) stellt einen weiteren Anreiz für die Programmteilnehmer zur Arbeit durch eine Verknüpfung mit dem EITC dar; auf diese Weise können die W-2-Teilnehmer zum einen am EITC-Programm teilnehmen und zum anderen ihre EITC-Zahlungen bis zu einem Gesamtbe-

1090 Aus einem PRA müssen spätestens binnen sechs Monaten seit seiner Einrichtung Zahlungen geleistet worden sein, ansonsten verfällt das Guthaben. Die Bezahlung der Leistungen erfolgt direkt durch das *Workforce West Virginia Career Center* an den Leistungserbringer zu Lasten des PRA.

1091 Inhalt der Vereinbarung sind sowohl Belehrungen über das Verhältnis des PRA Programms und dem TRA Programm als auch folgende Verpflichtungen des Arbeitslosen: so hat der PRA Inhaber mit seinem Betreuer im *Workforce West Virginia Career Center* einen *Employability Pl*an zu entwickeln, in den die Wiedereingliederungsziele des UI-Leistungsempfänger sowie die zur Erreichung der Ziele sinnvollen Leistungen aufzunehmen sind. Nur die im Plan aufgeführten Leistungen werden aus dem PRA gezahlt.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

trag von USD 3,000.- auf dem IDA „ansparen“, ohne dass das Kontoguthaben bei der Bedürftigkeitsprüfung (*assets test*) Berücksichtigung findet. Das Kontoguthaben darf ausschließlich dazu verwendet werden, eine selbständige Tätigkeit aufzunehmen, eine Heimstätte zu erwerben oder eine weiterführende Schulbildung von Haushaltsmitgliedern zu finanzieren. Gleiches gilt für unter CalWORKs zulässige *Restricted Bank Accounts*[1092]; lediglich der mögliche Maximalbetrag liegt mit USD 5,000.- noch über dem der W-2 IDAs.

Wesentliche Anreizwirkung für die Aufnahme einer Beschäftigung auch während der Teilnahme an einem der betrachteten staatlichen TANF-Programme besitzen auch die Freibeträge, innerhalb derer das Erwerbseinkommen der Programmteilnehmer/ TANF-Haushalte nicht oder nur teilweise auf die TANF-Leistungen angerechnet werden. Unter dem CalWORKs-Programm ist dieser „Hinzuverdienstanreiz“ mit der USD 225.- + 50 %-Regelung besonders groß.

Darüber hinaus stellen auch die in Kalifornien und Wisconsin vorgesehenen und für fünf Monate zahlbaren *transfer Food Stamp benefits* Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit dar, da die eingegliederten Leistungsempfänger und ihre Familien hierdurch in der Regel deutlich besser gestellt werden als noch zur Zeit der Teilnahme am TANF-Programm. Ebenso können die Dienst- und Beratungsleistungen (*Child Care*, *Transportation Services*, *Counselling* etc.)[1093], welche in allen drei Bundesstaaten zur Begleitung von (Wieder-)Eingliederungen in den Arbeitsmarkt für die Dauer von bis zu sechs Monaten vorgesehen sind (*transitional assistance*), motivierend und unterstützend wirken, das eingegangene Beschäftigungsverhältnis beizubehalten und ein selbstbestimmtes „Erwerbs-“Leben zu führen.

Doch beinhalten die staatlichen TANF-Programme auch Anreize für anderes Verhalten der Programmteilnehmer als nur die möglichst rasche (Wieder-)Eingliederung in eine und den Erhalt einer Beschäftigung, nämlich die Bildung von Zwei-Eltern-Familien, die Vermeidung von Schwangerschaften während des TANF-Leistungsbezugs und die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen gegen die Kindsväter. Diese „Nebenziele“ des PRWORA finden ihren Niederschlag darin, dass an sich leistungsberechtigte allein erziehende Mütter in allen Bundesstaaten den Vater ihres Kindes/ ihrer Kinder preisgeben müssen, das CalWORKs-Programm einen so genannten *family cap* beinhaltet (d.h. die monatlichen CalWORKs-Leistungen bei Geburt eines weiteren Kindes während der Teilnahme am TANF-Programm dürfen nicht erhöht werden), und verheiratete WV-Works-Teilnehmer eine Prämie in Höhe von monatlich USD 100.- erhalten.

Zu guter Letzt darf auch die Anreizwirkung der in allen drei Vergleichsbundesstaaten möglichen *diversion payments* zur Vermeidung andauernder Bedürftigkeit nicht unterschätzt werden; diese Zahlungen (CA und WV) bzw. Darlehen (WI) von in CA: bis zu

1092 Dies setzt die Zustimmung des jeweiligen *counties* voraus; das Guthaben darf nur zum Zwecke der Aufnahme einer neuen selbständigen Tätigkeit, zum Erwerb einer Heimstätte oder zur Finanzierung einer weiterführenden Schulausbildung verwendet werden.

1093 Welche Leistungen einem *welfare leaver* erbracht werden steht im Ermessen des Ministeriums; siehe z.B. W. Va. Code § 9-9-14.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

USD 4,000 im Jahr und USD 10.000.- im Leben eines Individuums; in WV: bis zum Dreifachen des monatlichen *WV-Works benefit* eines Haushalts, aber nur ein einziges Mal; und in WI: jeweils bis USD 1,600.- (die Inanspruchnahme des Darlehens ist in WI unbegrenzt).[1094]

1.6.1.2.2. Workforce Investment System

Die WIA-Leistungen beinhalten für Arbeitsuchende und Arbeitnehmer an sich Qualifizierungs- und Informationsanreize; so kann sich jedermann über Beschäftigungs- und Karrierechancen informieren und beraten lassen. Alle Arbeitsuchenden, deren (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht auf Anhieb gelingt haben zudem die Möglichkeit *intensive* oder sogar *training services* in Anspruch zu nehmen, wobei dem Einzelnen bei der Auswahl einer Qualifizierungsmaßnahme ein weiter Entscheidungsspielraum (sowohl bei der Wahl der Maßnahme als auch bei der Auswahl des Leistungsträgers) zusteht.

1.6.1.3. Steuerprogramme

1.6.1.3.1. EITC

Der *Earned Income Tax Credit* beinhaltet starke Anreize zur Aufnahme auch gering bezahlter Beschäftigung und zur Bildung von verheirateten Zwei-Eltern-Familien (dies wird deutlich bei den Leistungsparametern für *married joint filers* mit mindestens einem qualifizierenden Kind). In der Vorauszahlungsvariante wirkt der EITC unmittelbar als Armut vermeidender Zusatz- oder „Kombi"-lohn.

1.6.1.3.2. WOTC

Der *Work Opportunity Tax Credit* stellt einen Anreiz für Arbeitgeber dar, Arbeitsuchende, die an bestimmten durch den Bund (mit-)finanzierten *workfare*-Programm teilnehmen, einzustellen. Der WOTC wirkt als steuerliche Lohnsubvention.

1.6.2. Sanktionen

1.6.2.1. Unemployment Compensation

1.6.2.1.1. Unemployment Insurance

Die staatlichen UI-Gesetze sehen beim Vorliegen bestimmter Disqualifizierungstatbestände Sanktionen vor; in Betracht kommen Sperrzeiten, die Kürzung des Anspruchs

1094 Siehe für eine Übersicht über die *diversion*-Leistungen aller staatlichen TANF-Programme nur *Rowe/Russel*, Welfare Rules Databook, Table I.A.1, Formal Diversion Payments, July 2002, S. 32 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(situationsendogene Sanktionen) sowie auch Geld- und Gefängnisstrafen (situationsexogene Konsequenzen). Sperrzeiten sind vorgesehen, wenn der Arbeitslose die Arbeitslosigkeit freiwillig verursacht hat bzw. infolge einer verhaltensbedingten Kündigung arbeitslos geworden ist. Entweder wird lediglich eine einfache Sperrzeit verhängt, nach deren Ablauf der Arbeitslose automatisch bei Erfüllung der laufenden Leistungsvoraussetzungen wieder zum Bezug von UI-*benefits* berechtigt ist (WV, CA bei Nichtannahme zumutbarer Arbeit) oder die UI-*benefits* werden bis zur Erfüllung einer auflösenden Bedingung gesperrt (CA); auch eine Kombination zwischen Sperrzeit und Sperrbedingung finden Verwendung (WI):

1.6.2.1.1.1. Voluntary Leaving/ Voluntary Quit

Bundesstaat	**Sperrzeiten**
CA	5 x WBA
WV	1 Woche + 30 Tage covered employment
WI	Vier Wochen + 4 x WBA
Tabelle 9: UI – Sperrzeiten bei Voluntary Leaving in den Vergleichsbundesstaaten	

Im Falle der freiwilligen Arbeitsaufgabe wird der Arbeitslose in CA solange vom Leistungsbezug ausgeschlossen, bis er in irgendeiner versicherten Beschäftigung das Fünffache seines WBA verdient hat. In WV umfasst die Sperrzeit eine Woche; die Wiederqualifizierung für Leistungen der UI ist möglich, nachdem der anspruchsberechtigte Antragsteller 30 Tage in einer versicherten Beschäftigung gearbeitet hat.[1095] In Wisconsin beträgt die Sperrzeit wegen *voluntary leaving* vier Wochen; zur Requalifizierung muss der Arbeitslose seit seiner Disqualifizierung mindestens das Vierfache seines WBA in einer versicherten Beschäftigung verdient haben.[1096]

1.6.2.1.1.2. Discharge for Misconduct

Bundesstaat	**Sperrzeiten**
CA	5 x WBA
WV	Sechs Wochen[1097]
WI	Sieben Wochen + 14 x WBA
Tabelle 10: UI – Sperrzeiten bei Discharge for Misconduct in den Vergleichsbundesstaaten	

Ein Arbeitsloser, der seine Beschäftigung infolge einer verhaltensbedingten Kündigung verloren hat, ist in CA solange vom Bezug von UI-*benefits* disqualifiziert bis er in

1095 W. Va. Code § 21A-6-3(1).
1096 §108.04(7) WSA.
1097 W. Va. Code § 21A-6-3(2).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer versicherten Beschäftigung das Fünffache seines WBA verdient hat; in WV beträgt die Sperrzeit wegen verhaltensbedingter Kündigung sechs Wochen. In WI sind verhaltensbedingt gekündigte Anspruchsberechtigte für mindestens sieben Wochen vom UI-Leistungsbezug disqualifiziert; die Requalifizierung setzt den Verdienst des Vierzehnfachen WBA's in einer versicherten Beschäftigung voraus.

1.6.2.1.1.3. Refusal of Suitable Work

Bundesstaat	**Sperrzeiten**
CA	Eine bis neun Woche(n)
WV	Vier Wochen
WI	Vier Wochen + 4 x WBA

Tabelle 11: UI – Sperrzeiten bei Refusal of Suitable Work in den Vergleichsbundesstaaten

Ein unter dem UI-*law* Anspruchsberechtigter, der die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung verweigert, ist in CA nach Ermessen des CEDD zwischen einer und neun Wochen vom Leistungsbezug auszuschließen. In WV und WI beläuft sich die Sperrzeit für die Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung wie Tabelle 11 zeigt einheitlich auf vier Wochen, während in WI für die Requalifizierung für Leistungen mindestens ein Verdienst aus versicherter Beschäftigung in Höhe des Vierfachen WBA erforderlich ist.

1.6.2.1.2. Federal-State Extended Benefits

Der FSEUCA sieht ein eigenes Sanktions- und Disqualifikationsregime vor: Hiernach erhält der ansonsten anspruchsberechtigte Antragsteller ab der Woche nach dem Auftreten des Verstoßes bis vier Wochen nach Beendigung seiner Arbeitslosigkeit[1098] keine EB, wenn dieser es

1) ablehnt, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, oder versäumt, sich für eine zumutbare Arbeit, die ihm durch eine staatliche Behörde nachgewiesen worden ist, zu bewerben (Sec. 202(3)(A)(i) FSEUCA);
2) versäumt, aktiv nach Arbeit zu suchen (Sec. 202(3)(A)(ii) FSEUCA: „...fails to actively engage in seeking work“[1099].

Zumutbar für Empfänger von EB ist den drei staatlichen UI-Gesetzen i.V.m. Sec. 202(3)(C) FSEUCA und 20 CFR 615.8(e)(5) und (f)(1)(ii) i.V.m. (f)(2) zufolge jede

1098 Ferner muss der disqualifizierte Anspruchsberechtigte mindestens das Vierfache seiner durchschnittlichen wöchentlichen Lohnersatzleistung seines *benefit year* verdient haben, bevor er wieder für EB qualifiziert ist.

1099 Ausgenommen von diesem Erfordernis ist in Übereinstimmung mit dem staatlichen UI-Gesetz nur, wer entweder einer rechtmäßigen Vorladung vor einem Bundes- oder Staatsgericht Folge leistet, sich wegen eines Notfalls bzw. wegen Lebensgefahr in klinischer Behandlung befindet oder gemäß § 3304 (8) FUTA oder § 236(e) TA an einer anerkannten Trainingsmaßnahme teilnimmt.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeit, die ein Individuum nach seinen physischen und psychischen Vermögen auszuführen im Stande ist, es sei denn

1) die durchschnittliche wöchentliche Bruttovergütung der Arbeitsstelle ist geringer als die wöchentlichen EB-Leistungen des Anspruchsberechtigten zuzüglich aller *Supplement Unemployment Benefits* wie in § 502 (c)(17)(D) definiert;
2) die Beschäftigung ist dem Leistungsempfänger nicht schriftlich offeriert worden bzw. ist nicht im Verzeichnis des staatlichen *Employment Service* gelistet;
3) der für die Beschäftigung angebotene Stundenlohn liegt unter dem staatlichen, lokalen oder bundesweiten Mindestlohn.

Für alle Leistungsempfänger, deren Job-Aussichten im bisherigen Beruf gemäß *profiling* als gut eingestuft werden, richtet sich die Zumutbarkeit der Arbeit nach den staatlichen Bestimmungen, die auch auf Empfänger regulärer Leistungen der Arbeitslosenversicherung anwendbar sind (20 CFR § 615(e)(6) und (f)(1)(i)(9).

Die staatlichen UI-Gesetze sehen vor, dass jeder EB-Empfänger systematisch und nachhaltig („systematic and sustained effort“ § 202(3)(E) FSEUCA) nach Arbeit zu suchen hat. Hiernach ist ein „hoher Grad an Aktivitäten zur Arbeitssuche in der jeweiligen Woche“ in Anbetracht der Lage am Arbeitsmarkt (20 CFR § 615.2(o)(8)(i)) zu verstehen. Ferner ist ein Suchplan mit Hilfe potentieller Arbeitgeber, öffentlicher und privater Stellen aufzustellen. ((o)(8)(ii)). Die Aktivitäten des EB-Empfängers bei der Arbeitssuche müssen vergleichbar sein mit denen andere Personen, die eine Beschäftigung im regionalen Arbeitsmarkt des Leistungsempfängers gefunden haben ((o)(8)(iii)). Die Suche darf jedenfalls nicht auf eine bestimmte Art von Arbeit oder bestimmte Lohnvorstellungen beschränkt bleiben, auch wenn diese einem höheren Ausbildungsgrad des Arbeitsuchenden entsprechen würden. Nur die Personen, deren Job-Aussichten in ihrem bisherigen Beruf durch die staatliche Behörde als „gut“ eingeschätzt worden sind, haben nicht nach jeder Beschäftigung zu suchen, die in den individuellen Fähigkeiten (siehe hierzu die Definition des 20 CFR § 615.2(o)(2); vgl. oben) des Arbeitslosen entspricht. Auch hinsichtlich der Arbeitssuche richten sich die Anforderungen an diese EB-Empfänger nach den Kriterien, welche die staatlichen UI-Gesetze für Empfänger von *regular benefits* vorsieht. Alle Leistungsempfänger haben einen handfesten Nachweis („tangible evidence“) über ihre Suchaktivitäten zu erbringen (§ 202(3)(E)), d.h. schriftliche Aufzeichnungen über die Maßnahmen und Methode ihrer Arbeitssuche, über ihre Bewerbungen und über ihre Kontakte einschließlich der Namen der Arbeitgeber, der Art der Arbeit und des Datums der Kontaktaufnahme (20 CFR § 615.2.(o)(9)).

1.6.2.1.3. Trade Adjustment Assistance Program

19 USC § 2316 sieht für vorsätzliche materielle Falschangaben im Rahmen des TAA-Programms eine Geldstrafe in Höhe von bis zu USD 1.000.- oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr vor.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.6.2.1.4. Disaster Unemployment Assistance Program

Entweder entfällt der gesamte Anspruch auf DUA-Leistungen für den Fall vorsätzlicher Falschangaben im Zusammenhang mit dem erstmaligen Antrag auf DUA-Leistungen (20 CFR 625.14(i)(1)) oder aber die DUA-Leistung wird für drei Wochen gesperrt, wenn die Falschangaben in einem wöchentlichen Leistungsantrag gemacht wurden. Ferner bleiben nach Unterabschnitt (j) neben der Disqualifikation des Leistungsempfängers und der Verpflichtung zur Rückzahlung bereits empfangener Leistungen nach Unterabschnitt (a) der Bestimmung strafrechtliche Normen des betreffenden Bundesstaates bzw. des Bundesrechts anwendbar.

1.6.2.2. Workfare Programme

1.6.2.2.1. Temporary Assistance for Needy Families

Alle drei staatlichen TANF-Programme sehen Sanktionen bei der Nichterfüllung von Arbeitspflichten, bei unzureichender Zusammenarbeit zwischen Programmteilnehmern und der zuständigen Behörde sowie bei vorsätzlichem programmwidrigen Verhalten (Betrug - *fraud*) eines Teilnehmers oder eines anderen Mitglieds einer TANF-Gruppe vor. Das Sanktionsregime wegen *non-compliance* ist in allen drei Bundesstaaten dreistufig.

In Kalifornien werden Verstöße gegen die Arbeits- oder Informationspflichten durch abgestufte Leistungskürzungen sanktioniert, d.h. eine betroffene *assistance unit* erhält keine Leistungen für ihre erwachsenen Mitglieder, die sich pflichtwidrig verhalten haben; beim ersten Verstoß für 30 , beim zweiten Verstoß für 90 und beim dritten Verstoß für 180 Tage. Diese Sperrzeiten finden auf das 60-Monats-Lebenszeit-Zeitlimit des Sanktionierten Anrechnung.

Teilnehmer an WV-Works, die ihrer Arbeitspflicht nicht nachkommen finden, bei der Berechnung der monatlichen TANF-Leistung keine Berücksichtigung mehr. Diese Leistungskürzung gilt solange bis der Antragsteller seinen Arbeitspflichten wieder genügt. Verstöße gegen den *Personal Responsibility Contract* ohne guten Grund („good cause“) werden in der Regel wie folgt sanktioniert:[1100]

a) Der erste Verstoß hat eine Kürzung der gesamten monatlichen WV-Works-Leistungen eines Haushalts um 1/3 für 3 Monate zur Folge.
b) Der zweite Verstoß hat eine Kürzung der monatlichen WV-Works-Leistung um 2/3 für einen Zeitraum von 3 Monaten zur Folge.
c) Der dritte Verstoß führt zu einem Leistungsausschluss des gesamten Haushalts (*case*) für drei Monate.

Die Sperrzeiten finden Anrechnung auf das 60-monatige Lebenszeit-Zeitlimit. In Fällen besonders schwerwiegender Verstößen (*substantial breach*) gegen die im PRC

1100 W. Va. Code § 9-9-11

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

vereinbarten Pflichten sowie des Leistungsbetrugs kann das WV-DHHR die Geldleistungen an eine bedürftige Familie (*at-risk family*) auch umgehend und vollständig einstellen.[1101]

In Wisconsin wird ein W-2-Teilnehmer, der ohne guten Grund (*good cause*)[1102] den Arbeitspflichten seiner W-2 *employment position* nicht nachkommt, unmittelbar durch Kürzung seines W-2 Lohnes sanktioniert: je Stunde nichtentschuldigten Fernbleibens von der W-2 *position* oder einer Qualifizierungsmaßnahme werden USD 5,15 vom entsprechenden W-2-Lohn abgezogen. Die dreimalige W-2 Lohnkürzung (Weigerung, aktiv an einer W-2 *employment position* teilzunehmen) führt zu einer Disqualifizierung für W-2 *employment positions* dieser Art auf Lebenszeit, wenn die Weigerungen[1103] ohne guten Grund erfolgt sind.

Vorsätzliche Verstöße gegen Programmvorschriften ebenso wie Fälle des Leistungsbetruges können mit einer dauerhaften Disqualifizierung der gesamten W-2 *group* sanktioniert werden; Teilnehmer, die über ihre Identität oder ihren Wohnsitz getäuscht haben, werden für 10 Jahre von der Teilnahme am W-2 Programm ausgeschlossen.

Verstöße gegen die Pflichten eines TANF-Haushalts zur Impfung der zugehörenden Kinder können in allen drei Vergleichsbundesstaaten mit einer Geldstrafe geahndet werden.

1.6.2.2.2. Supplemental Nutrition Assistance Program

Verstöße gegen die Arbeitspflichten des *SNAP* können, wenn der Arbeitsverpflichtete keinen guten Grund geltend machen kann, in den Vergleichsbundesstaaten wie folgt sanktioniert werden:

Sanktionstatbestand	**Sperrzeit**
Erster vorsätzlicher Verstoß gegen Programmvorschriften (z.B. Arbeitspflichten)	Bis zu einem Jahr
Zweiter vorsätzlicher Verstoß	Bis zu zwei Jahre
Dritter vorsätzlicher Verstoß	Dauerhaft

Tabelle 12: Sanktionen bei Verstoß gegen die Arbeitspflichten unter dem SNAP

1101 W. Va. Code § 9-9-11(a)(1) und (2).

1102 Als guter Grund kommen u.a. Krankheit, der Tod eines nahen Verwandten oder die Nichtverfügbarkeit einer Kinderbetreuung in Betracht; zur *good cause policy* für ungeplantes Fernbleiben unter W-2 siehe *DWD*, W-2 Manual, 11.3.0 Good Cause.

1103 Sanktionstatbestände sind a) die tatsächliche oder schriftlich bzw. mündlich geäußerte Weigerung an einer W-2 employment position teilzunehmen; b) Nichterscheinen zu einem Bewerbungsgespräch mit einem potentiellen Arbeitgeber bzw. Nichtteilnahme an einer Arbeitsaktivität im Rahmen eines W-2 *transition job*; c) freiwillige Aufgabe einer Beschäftigung oder einer Qualifizierungsmaßnahme; d) Ablehnung eines Beschäftigungsangebots; c) Verlust einer W-2-Beschäftigung in Folge einer verhaltensbedingten Kündigung (discharge for cause); vgl. a.a.O., 11.2.0 Three Strikes for Employment Positions.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.6.2.3. Workforce Investment System

Sanktionen für Teilnehmer an WIA-Leistungen sind weder im WIA noch in den Gesetzen, die Teile der Vorschriften des WIA in staatliches Recht übernehmen, vorgesehen. Doch in der Regel ergeben sich Sanktionen aus anderen Programmvorschriften, wie etwa für Teilnehmer am TAA-Programm, die eine ihnen zugewiesenen Qualifizierungsmaßnahme nicht abschließen, die Disqualifizierung vom TRA-Leistungsbezug.

1.6.2.4. Earned Income Tax Credit

26 USC 32(k) sieht zwei Sanktionen vor:

a) Für den Fall des tatbestandlichen Leistungsbetruges (*final determination*) wird der Steuerzahler für zehn Jahre seit dem nachgewiesen irreführenden Antrag vom EITC-Programm ausgeschlossen; in Fällen grob fahrlässigen oder vorsätzlich regelwidrigen Verhaltens bei einem EITC-Antrag beträgt die „EITC-Sperre“ zwei Steuerjahre;

b) macht ein Antragsteller unzureichende Angaben bei seinem EITC Antrag in einem Steuerjahr – versäumt es insbesondere ein Empfänger des AEITC, einen *tax return*-Antrag zu stellen –, so kann sich der Steuerzahler erst wieder für einen EITC qualifizieren, nachdem er alle unterlassenen Angaben ordnungsgemäß nachgereicht oder Mitwirkungshandlungen nachgeholt hat.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Bundesrepublik Deutschland

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

2.1. Historische Entwicklung

2.1.1. Die Geburtsstunde des Sozialversicherungsstaates

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

---

1 Da ist die Rede vom „Systemwechsel“ (*Spellbrink*, in: *Eicher/ders.*, SGB II, § 1, Rn. 10) oder mit Blick auf das Zustandekommen der Reformen von einer „Reform an Haupt und Gliedern“ (*Papier*, ZfSH/SGB 2003, S. 67 ff.

2 BGBl 2003 I, S. 2954.

3 Noch vor Inkrafttreten des Gesetzes kam es zu Änderungen; so etwa im organisatorischen Bereich durch das Kommunale Optionsgesetz (BGBl. I 2004, 2014); vgl. *Münder*, in: *ders.*, LPK-SGB II, Einleitung, Rn. 1 und 19 ff. Und seither wird über den richtigen Zuschnitt des deutschen Arbeitsförderungssystems und insbesondere der Grundsicherung für Arbeitssuchende gestritten und das SGB II re-reformiert und „weiterentwickelt“; wie der folgende Blick in die Geschichte des deutschen Arbeitsförderungssystems zeigt war dem nie anders: der Arbeitsmarkt oder genauer die Arbeitslosigkeit ist das zentrale sozialpolitische Problemfeld der modernen Arbeitsmarktgesellschaft, auf dem je nach konjunktureller Lage mehr oder weniger hektische politische Betriebsamkeit herrscht.

4 BT-Drs. 15/1516, S. 1 und 5.

5 Vgl. BT-Drs. 15/1516, S. 3 ff und 86 ff.

6 Im Vordergrund der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen standen zu Beginn die Kompensation der Einkommensausfälle in Folge unfallbedingter, krankheitsbedingter (Krankengeld) oder altersbedingter Arbeitsunfähigkeit (Renten). Der Gedanke der Prävention (im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung) und Gesundheitsbehandlung (im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung) war zu Beginn eher schwach ausgeprägt. Siehe hierzu *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 76 ff: „Krankheit [...] bedeutete nicht primär körperliches Leiden – das erduldete man oder kurierte es so gut es ging –, sondern Lohnausfall, der die Familie bedrohte.“ (S. 77).

7 Als erster Zweig der deutschen Sozialversicherung wurde die Krankenversicherung realisiert: am 15. Juni 1883 wurde das Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (RGBl. 73, S.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

20 *Ritter*, Sozialstaat, S. 63.

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

---

26 Im Schrifttum wurde der soziale Charakter des Risikos der Arbeitslosigkeit bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert erkannt; eine Ansicht, die sich dann in der Weimarer Republik durchsetzen sollte. 1879 bereits *Brentano*, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, S. 208, der bereits von der „Gefahr, von Absatzstockungen und Arbeitslosigkeit zu leiden“ spricht; sowie S. 209: „Die Versicherungskasse für den Fall der Arbeitslosigkeit soll den Arbeitern Unterstützung gewähren, wenn diese ausser Arbeit sind. Als Ursache der Arbeitslosigkeit wurde in den bisherigen Erörterungen die Lage des Marktes angenommen: die Nachfrage nach Arbeit hat abgenommen; in Folge dessen finden die Arbeiter keine Beschäftigung.“; die allgemeine Arbeitslosigkeit als „eine Begleiterscheinung unserer Wirtschaftsordnung“ betrachtend *Sombart*, Die gewerbliche Arbeiterfrage, S. 122 sowie „die regellose Produktion des Konkurrenzsystems als die Hauptursache der periodischen Arbeitslosigkeit“ hinstellend *Foerster*, Die Arbeitslosigkeit und moderne Wirtschaftsentwicklung, S. 10.

27 In diesem Sinne auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 114.

28 Zur „stadtkölnischen Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter“ siehe nur *Schanz*, Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 31-48.

29 *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 11 f und 37-118, der auch auf die Krankenversicherung als Quasi-Arbeitslosenversicherung hinweist. Siehe auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 161. Siehe zu den statistischen Zusammenhängen zwischen allgemeiner Arbeitslosigkeit und Krankheit in den Berufs- und Volkszählungen 1895 nur *Schanz*, Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 211 ff.

30 *Faust*, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung, S. 109 f.

31 Siehe abermals *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 21 m.w.N.

32 *Brentano*, Die Arbeiterversicherung gemäss der heutigen Wirtschaftsordnung, S. 207; *Conrad*, Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil, S. 8 f; in einem Aufsatz zur Lohntheorie bemerkte *Schmoller*, Schmollers Jahrbuch 1914, S. 23: „Gesellschaftliche Armut macht dumm, indolent, faul, verbrecherisch und schädigt zuletzt am meisten die Arbeitgeber.“ und be-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

---

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

33 Siehe *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Band I, S. 59-73 (zur Selbsthilfe der organisierten Arbeiter); S. 73-80 (zu den Maßnahmen der Industrie) und S. 80-88 (zu städtischen Einrichtungen). Eine Detaillierte Darstellung der frühen Formen der Arbeitslosenfürsorge einzelner Unternehmen und der Innungen finden sich bei *Schanz*, Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 169 ff.

34 *Stappert*, Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung bis zum AVAVG von 1927, S. 147.

35 *Kleinert*, Der Aufbau einer Arbeitsverwaltung in Rheinland-Westfahlen 1897 bis 1927, S. 10.

36 *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 104.

37 *Gagel*, in: *ders.*, SGB III-Kommentar, Vor § 1, Rn. 1.

38 Zur Organisation ebenso wie zur sozialen Bedeutung solcher Unterstützungsleistungen im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Freien Gewerkschaften siehe *Faust*, Funktion und soziale Bedeutung des gewerkschaftlichen Unterstützungswesens, S. 402 ff.

39 *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 60; siehe auch *Dettmer*, Arbeitslose in Berlin, S. 20 ff.

40 Zum Beispiel der Zeiß-Werke in Jena *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 75 ff.

41 Im Sinne *Lujo Brentano's* sogar ein in letzter Konsequenz unwirksamer Sozialversicherungsstaat: „Als erstes und Haupterfordernis einer den Grundlagen der heutigen Wirtschaftsordnung

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

---

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

42 So weist *Führer* darauf hin, dass der Kriegsanfang in die landwirtschaftliche Erntezeit fiel, was in Folge der Mobilmachung zu einem Engpass bei Erntehelfern und Landarbeitern und damit auch zu einer potentiellen Bedrohung der Nahrungsmittelversorgung führte; zum ganzen siehe *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 119 ff; siehe auch *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 5.

43 Siehe zur deutschen Arbeitslosenpolitik zur Zeit des Ersten Weltkrieges und der Demobilisierung statt vieler ausführlich und besonders Reich an Quellen *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 27-82; *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 125.

44 *Hentschel*, a.a.O.

45 Diese Erkenntnis kam nach Kriegsende zu ihrer wahren Blüte; siehe *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 81.

46 *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, S. 6 f; *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 28; *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 105.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

---

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

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

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

50 RGBl. I, S. 519.

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

---

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

56 Vgl. *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, S. 61 f; *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 35, dort insbesondere Fn. 29 und S. 36 ff; *Wermel/Urban*, a.a.O.

57 RGBl 1 S. 1305; neu gefasst durch die Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 23. April 1919 (RGBl. I, S. 416); zu den vorausgegangenen Änderungen der Verordnung siehe *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 29.

58 Diese Voraussetzungen war in § 6 der Verordnung wie folgt formuliert: „Die Fürsorge soll nur arbeitsfähigen und arbeitswilligen über 14 Jahre alten Personen, die in Folge des Krieges durch Erwerbslosigkeit sich in bedürftiger Lage befinden, gewährt werden." Siehe dazu auch *Gagel*, in: *ders.*, SGB III-Kommentar, Vor § 1, Rn. 4; *Stappert*, Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung bis zum AVAVG von 1927, S. 149 f.

59 So lautet § 2 der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge: „Die Gemeinden sind verpflichtet, eine Fürsorge für Erwerbslose einzurichten, der sie nicht den Rechtscharakter der Armenpflege beilegen dürfen." (RGBl. I S. 1305). Siehe *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 94: „Die Entwicklung der Fürsorge für die Erwerbslosen war in der Weimarer Republik dadurch gekennzeichnet, daß sie zunächst innerhalb der Fürsorge als Sondergebiet der Armenfürsorge ausdifferenziert und dann zunehmend von den Fürsorgeprinzipien abgelöst und schließlich in den Bereich der Sozialversicherung übergeleitet wurde, ohne jedoch den Zusammenhang zur Fürsorge ganz zu verlieren." – diese Feststellung hat bis in die heutige Zeit Gültigkeit, auch wenn mit Blick auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eine rückwärtsgerichtete Entwicklung zu beobachten ist – siehe ferner auch *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 161. Auch hinterließ der Krieg 1,5 Mio. Kriegsbeschädigte und 2,5 Mio. Hinterbliebene, deren Versorgung als gesellschaftliche Verpflichtung sittlich anerkannt war; siehe *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 125.

60 Siehe statt vieler *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 25 und 49 ff m.w.N.

61 § 4 I der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge; *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, S. 161 f; *Gagel*, in: *ders.*, SGB III-Kommentar, Vor § 1, Rn. 4.

62 Siehe zur Unterscheidung zwischen allgemeiner Fürsorge (Armenfürsorge) und gehobener Fürsorge die 12. Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums über die Vorarbeiten zu einem Reichswohlfahrtsgesetz vom 14. Februar 1923, abgedruckt in *Dünner*, Reichsfürsorgerecht, S. 74 ff (S. 78): „Wird die Fürsorge dem Hilfsbedürftigen lediglich kraft seines Daseins zugestanden, so werden Rechte und Richtmaße in der Regel geringer bemessen werden dürfen, als dann, wenn der Hilfsbedürftige einen Anspruch auf Fürsorge erworben hat durch die besonderen Dienste, die er oder sein Ernährer der Allgemeinheit leistete oder aufgrund einer Vorsorge, die Recht oder Sitte verlangen und anerkennen." Hierin kommt die Differenzierung zwischen Armenfürsorge

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

---

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

---

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

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

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

71 RGBl I 657.

72 RGBl I S. 943.

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

74 RGBl 1923, I, S. 1179.

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

---

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

79 Hierbei handelt es sich selbstverständlich nur um eine Auswahl der maßgeblichen Verordnungen und Gesetze, die zudem zahlreiche Änderungen und Ergänzungen erfahren haben.

80 Eine zusammenfassende Darstellung des Weges von der Armenfürsorge zur Arbeitslosenhilfe findet sich bei *Adamy/Reidegeld*, Soz. Sich. 1987, S. 374 ff.

81 Siehe für einen Überblick der Entwicklungen von der Einführung der Erwerbslosenfürsorge bis zur Verabschiedung des AVAVG *Wermel/Urban*, a.a.O, S. 24-74.

82 RArbBl. 1920, S. 391 ff. Der Entwurf sah u.a. die Durchführung der Arbeitslosenversicherung durch die Ortskrankenkassen vor; zu diesem Entwurf siehe *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 30 ff.

83 Vgl. *Wermel/Urban*, a.a.O., S. 34 f.

84 Zu den deutschen Stabilisierungskrisen 1923/1924 und 1925/ 1926 siehe *Tilly*, Arbeit – Macht – Markt, S. 309 ff.

85 Siehe auch *Bahne*, Die Erwerbslosenpolitik der KPD in der Weimarer Republik, S. 479 sowie *Detter*, Arbeitslosigkeit in Berlin, S. 236.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

---

86 § 6 Verordnung betreffend Abänderung der Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge vom in der Fassung vom 23. April 1919 vom 15. Januar 1920.

87 §§ 19 und 20 I der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 (RGBl. I, S. 100).

88 § 20 der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 (RGBl. I, S. 100).

89 So lautete § 10 I der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge in der Fassung vom 16. April 1919 wie folgt: „Die Gemeinden oder Gemeindeverbände können die Erwerbslosenfürsorge von weiteren Voraussetzungen (Teilnahme an den der Allgemeinbildung dienenden Veranstaltungen fachlicher Ausbildung, am Besuche von Werkstätten und Lehrkursen und dergleichen), insbesondere für Jugendliche abhängig machen.

90 Vgl. *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 51.

91 *Conrad*, Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil, S. 390: „Die Hauptschwierigkeit der Arbeitslosenversicherung liegt in der Unmöglichkeit der Aufstellung einer brauchbaren Wahrscheinlichkeitsrechnung, da die Konjunkturen, durch die die Arbeitslosigkeit bedingt wird, unberechenbar sind und die früheren Beobachtungen, auch wenn sie ziffernmäßig feststehen, keinen Anhalt zur Beurteilung der Zukunft geben. *Ohne diese Grundlage ist aber eine solide Versicherung überhaupt nicht durchführbar*." (Keine Hervorhebungen im Original).

92 Zu der mittelbar auch das Problem der Grenzen der Arbeitersolidarität gerechnet werden kann; vgl. die bei *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 15-58 nach gezeichnete frühe Diskussion über die Grundlagen einer Arbeitslosenversicherung m.w.N., in der auch eine ganze Reihe alternativer Gestaltungsvorschläge unterbreitet worden sind. Siehe etwa *Schanz*, Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung, S. 1-34, der einen Sparzwang für Arbeitnehmer vorschlug. Auch fehlte es in der Diskussion nicht an Vorschlägen zur Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit nach den Prinzipien der Unfallversicherung; *Herkner*, Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft 1904, S. 299 f sowie *Conrad*, Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil, S. 354.

93 Siehe etwa *Foerster*, Die Arbeitslosigkeit und die moderne Wirtschaftsentwicklung, S. 29 und 50 sowie zusammenfassend *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, S. 258.

94 Vor dem Ersten Weltkrieg galt die Arbeitslosenunterstützung ebenso wie das Arbeitsnachweiswesen als vorrangiges Mittel der Gewerkschaften im Kampf um Arbeitsbedingungen und Löhne, das sowohl bei einer staatlichen Arbeitslosenversicherung als auch bei einer in Parität mit den Arbeitgeber verwalteten Arbeitslosenversicherung als bedroht bzw. geschwächt betrachtete; siehe statt vieler hierzu die bei *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

---

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

95 *Weisbrod*, Die Krise der Arbeitslosenversicherung, S. 197.

96 Siehe auch *Ritter*, Der Sozialstaat, S. 112 f.

97 *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 97.

98 *Berndt*, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 238.

99 Die Bedürftigkeitsprüfung blieb unverändert in § 5 i.V.m. § 8 der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924 (RGBl I S. 765) geregelt. Dazu auch *Sachße/Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 96 ff, die vom „(Teil-)Versicherungsprinzip" sprechen (S. 97).

100 Zur Geschichte der wertschaffenden Erwerbslosenfürsorge siehe *Wilhelmi*, Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge, S. 7 f.

101 § 139 I AVAVG: „Der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes kann zur Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu verringern, insbesondere zur Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheit für die Arbeitslosen, Mittel der Reichsanstalt in Form von Darlehen oder Zuschüssen insoweit zur Verfügung stellen, als die Mittel der Reichsanstalt durch die Maßnahme entlastet werden (wertschaffende Arbeitslosenfürsorge). [...]"; zur wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge im Sinne des § 139 I AVAVG siehe ausführlich die Erläuterungen von *Wilhelmi*, a.a.O., S. 30 ff.

102 „[E]ine recht segensreiche Maßnahme"; *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, S. 36, die jedoch von Seiten der Gewerkschaften als auch von Seiten der Arbeitgeberverbände nicht unumstritten war. Zur Diskussion um die Pflichtarbeit *Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, S. 370 ff.

103 *Brauns*, Neue Wege der Sozialpolitik, S. 8. Zur Person von *Heinrich Brauns*, der von 1920 bis 1928 Reichsarbeitsminister war, siehe *Oltmann*, Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns in der Staats- und Währungskrise 1923/24, S. 22 ff. Zu den ursprünglichen Notstandsarbeiten in der Vorkriegszeit siehe *Zimmermann*, Arbeitslosigkeit in Deutschland, S. 131 f.

104 Zur Voraussetzung der Zusätzlichkeit der Arbeit siehe statt vieler nur schon *Wilhelmi*, Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge S. 38.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

113 Siehe dazu ausführlicher *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, S. 115 ff; *Ritter*, a.a.O., S. 108, der im internationalen Vergleich der Entwicklung der deutschen Sozialversicherung u.a. mit den U.S.A. zu der Feststellung gelangt: „Die Leistungen der Sozialversicherung nahmen besonders stark in den Jahren 1915-1920, während der relativen Prosperität 1925-1929 und gegen Ende der 1930er Jahre zu. Die Wirkung *ökonomischer Krisen* auf die Systeme sozialer Sicherheit war dabei durchaus ambivalent. Teilweise hat der damit verbundene Mangel an Ressourcen eine Tendenz zur Stagnation oder – wie in Deutschland nach 1930 – zur Rückbildung der Sozialleistungen gefördert; anderenorts trugen die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise entscheidend zum Ausbau der sozialen Sicherungssysteme bei, etwa in den Vereinigten Staaten [...]“.

114 Die Fürsorgeverbände waren der Last der finanziellen Lasten, die mit der gemeindlichen Fürsorge für Arbeitslose einher gingen nicht gewachsen; vgl. hierzu den Beitrag mit dem Titel „Die gemeindliche Fürsorge für Arbeitslose als brennende Tagesfrage.“ im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1930, S. 6-10.

115 Zum Sozialabbau in der Weimarer Republik überblicksartig *Adamy/Reidegeld*, Soz. Sich. 1988, S. 21 ff.

116 So wurde der Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung durch die „Verordnung über die Höhe der Arbeitslosenunterstützung und die Durchführung öffentlicher Arbeiten“ vom 16. Juni 1932 (RGBl I S. 305) auf nur mehr sechs Wochen reduziert; die Unterstützungssätze waren auf 50 Prozent der noch im AVAVG von 1927 vorgesehenen Niveaus abgesenkt; siehe *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III, S. 64 ff. Die Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung waren festgesetzt vom 1. Oktober 1927 bis 31. Dezember 1929 auf 3 Prozent; vom 1. Januar 1930 bis 31.7.1930 auf 3,5 Prozent; vom 1. August 1930 bis 5. Oktober 1930 auf 4,5 Prozent; vom 6. Oktober 1930 bis 31. Mai 1949 auf 6,5 Prozent; *Berndt*, Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 240.

117 Siehe dazu auch *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, S. 9 f und *dies.*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III, S. 69. Von einer monokausalen Betrachtungsweise will ich ausdrücklich Abstand nehmen; sicherlich können die Probleme der Arbeitslosenversicherung- und Fürsorge allein nicht als Grund für das Wahlergebnis der Reichstagswahl vom 5. März 1933, aufgefasst werden. Doch die Krisenstimmung und das propagandistisch ausschlachtbare des Versagen der demokratischen Parteien bei der Krisenbewältigung erleichterten der KPD und der NSDAP den Ausbau ihrer Stimmenanteile.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.1.3. Die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts zur Zeit des Nationalsozialismus

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

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

In das Fürsorgerecht fanden gleichzeitig antisemitische, rassistische und eugenische Vorschriften Eingang.[125] Mit den so genannten „Ehestandsdarlehen" wurde ein Anreiz für berufstätige Frauen geschaffen, ihre Beschäftigung niederzulegen und sich der Aufzucht von Kindern zu widmen[126] – diese „familienfreundliche" Politik fand ihren Niederschlag auch in der Reform der Unterstützungssätze in der Arbeitslosenversicherung,[127] der zufolge kinderreichen Familien deutlich höhere Lohnersatzleistungen zu gewähren waren. U.a. durch gewaltiges *deficit spending*, die Etablierung von Arbeits-[128]

---

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

119 RGBl. I, S. 144.

120 RGBl. I, S. 651.

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

2.1.4. Der Wiederaufbau der Arbeitslosenversicherung im Nachkriegsdeutschland

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht[135]; dahin gegen koppelte sich die Entwicklung der sozialen Sicherung in den Westzonen von der Ostzone ab.[136]

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

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

135 Siehe ausführlich *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, S. 21 ff.

136 Hierzu statt vieler *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, 145 ff.

137 Vgl. hierzu ausführlich *Hockerts*, a.a.O., S. 107 ff.

138 BGBl. I S. 219; das Gesetz legte bundeseinheitliche Arbeitslosenunterstützungs-Wochensätze von maximal 0,90 DM bis 60,90 (Hauptunterstützung mit Familienzuschlägen) fest.

139 Mit dem Gesetz über die Bemessung und Höhe der Arbeitslosenfürsorgeunterstützung vom 29. März 1951 (BGBl. I S. 221) wurden bundeseinheitliche Sätze für die Arbeitslosenfürsorgeunterstützung festgelegt.

140 BGBl. I S. 123.

141 Der Sitz der Bundesanstalt war bereits mit dem Gesetz über den Sitz der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 29. November 1951 (BGBl. I S. 919) festgelegt worden.

142 Gemäß § 1 des Gesetzes war sie Trägerin der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung und der Arbeitslosenversicherung. Zudem führte sie die Arbeitslosenfürsorge durch, deren Kosten der Bund trug. Zu Wiederaufbau und Vereinheitlichung der Arbeitslosenversicherung vgl. auch *Adamy/Reidegeld*, Soz. Sich. 1988, S. 86 f; zum Streit über die Selbstverwaltung und Personalübernahme im Vorfeld des Gesetzes siehe nur *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, S. 155 ff.

143 *Grewe*, DRZ 1949, S. 313.

144 BVerwGE 1, 159, 161.

145 § 26 BSHG a.F.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

148 BGBl. I, S. 321.

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

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

151 BGBl. I, S. 697.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

152 Art. 7, § 2 Finanzplanungsgesetz.

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

154 BGBl. I, S. 266.

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

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

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

158 BGBl. I S. 582.

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

169 Also mit dem durch das AFG geschaffenen Instrumentarium.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

2.1.6. Die Dauerkrise am Arbeitsmarkt

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

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

---

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

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

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

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

174 Gemeint ist die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

179 BGBl. I S. 1532.

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

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

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

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

184 Siehe BT-Drs. 12/6175.

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

186 BGBl. I S. 594.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

187 Mit dem neugefassten § 2 SGB III – Besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern fand auch der Begriff der Verantwortung Eingang in das deutsche Arbeitsförderungsrecht; ursprünglich hieß es: „(1) Die Arbeitgeber haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf die Beschäftigung der Arbeitnehmer und von Arbeitslosen und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung einzubeziehen. Sie sollen dabei insbesondere 1. im Rahmen ihrer Mitverantwortung für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen sorgen,2. vorrangig durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen von Arbeitnehmern vermeiden und 3. durch frühzeitige Meldung von freien Arbeitsplätzen deren zügige Besetzung und den Abbau von Arbeitslosigkeit unterstützen. (2) Die Arbeitnehmer haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf ihre beruflichen Möglichkeiten einzubeziehen. Sie sollen insbesondere ihre berufliche Leistungsfähigkeit den sich ändernden Anforderungen anpassen. (3) Die Arbeitnehmer haben zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit 1. jede zumutbare Möglichkeit bei der Suche und Aufnahme einer Beschäftigung zu nutzen, 2. ein Beschäftigungsverhältnis, dessen Fortsetzung ihnen zumutbar ist, nicht zu beenden, bevor sie eine neue Beschäftigung haben und 3. jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen.“ Vgl. *Rabe*, Sozialer Fortschritt 2004, S. 179.

188 BT-Drs. 13/6200, S. 224 ff und 253 ff; die Vorschläge zielten insbesondere auf eine Stärkung des Effizienzgedankens in der staatlichen Arbeitslosenversicherung und die Vermeidung negativer Anreize in der Arbeitslosenhilfe.

189 Vgl. *Sell*, Soz. Sich. 1997, S. 215 ff.

190 Siehe die Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert vom 20. Oktober 1998, Gliederungspunkt I, veröffentlicht im Internet unter http://www.datenschutz-berlin.de/doc/de/koalo/01.htm (zuletzt abgerufen am 12. Juni 2005).

191 BGBl. I 2624.

192 Zur Begründung siehe BT-Drs. 14/1523, S. 205 f.

193 BGBl. I 3443.

194 BT-Drs. 14/6944, S. 1. Insbesondere wurde in § 5 SGB III der Vorrang der aktiven Arbeitsförderung festgeschrieben; ferner fand das Instrument der „Eingliederungsvereinbarung“ (§ 35 IV AGB III) Eingang in das SGB III, der nach der Gesetzesbegründung ein „Assessment“ und „Profiling“ des Arbeitslosen vorausgehen sollte (BT-Drs. 14/6944, S. 31). Alles in allem sollte die Vermittlungseffizienz der Bundesanstalt für Arbeit optimiert und eine aktive Ausrichtung des gesamten Arbeitsförderungsrechts – auch der Arbeitslosenversicherung – erreicht werden.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

2.1.7.1. Hartz-Reformen

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

---

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

201 BT-Drs. 14/6944 (Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumenten [Job-AQTIV-Gesetz]), wo vom „aktivierende[n] Staat" und davon gesprochen wird, dass „[d]ie zentrale Aufgabe einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" darin bestehen muss, „Langzeitarbeitslosigkeit möglichst nicht entstehen zu lassen."; BT-Drs. 15/25 (Entwurf Hartz I), S. 23: „Der Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wird durch die Umsetzung des Prinzips von ‚Fördern und Fordern' verdeutlicht."; BT-Drs. 15/26 (Entwurf Hartz II), S. 18; BT-Drs. 15/1515 (Entwurf Hartz III), S. 74: „Der aktivierende Ansatz der Arbeitsförderung, der insbesondere in den Instrumenten Strukturkurzarbeitergeld und Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen verankert ist, soll weiter gestärkt werden."; BT-Drs. 15/1516 (Entwurf Hartz IV), S. 44.

202 Zur Konzeption eines dritten Weges für die europäische Sozialdemokratie siehe *Giddens*, The Third Way - The Renewal of Social Democracy, 1998.

203 *Kersting,* Politische Philosophie des Sozialstaats, S. 15. In diesem Sinne wohl auch *Berg*, Kein Job? Selbst Schuld!, S. 15ff., der von der „Bonner Wohlstandsversicherungs GmbH" spricht.

204 Grundlegend zur Minimalstaatstheorie der Gegenwart *Nozick*, Anarchy, State, Utopia, S. 297: „No state more extensive than the minimal state can be justified." Siehe zur Bedeutung der Doktrin des *Laissez faire* und *Laissez passer* im Umgang mit der sozialen Frage auch *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 64 m.w.N. Und mit Blick auf die U.S.A. *Sauter*, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 235 ff.

205 Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000. Zur Neubelebung der „Lissabon-Strategie" vgl. nur die Mitteilung der Kommission zur Sozialagenda, KOM 2005(33).

206 Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000.

207 Zur Erreichung der Ziele von Lissabon vgl. *Eichhorst*, Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells: Ein „aktiver und dynamischer" Wohlfahrtsstaat, S. 208 ff. Zur Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie vor Lissabon vgl. nur *Heinze*, Entwicklungen, S. 1 ff.

208 BT-PP 15/32, S. 2479 B ff.

209 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl I Nr. 66 vom 29.12.2003, S. 2954.

210 So ausdrücklich in der Begründung des zum Entwurf des dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Allgemeiner Teil, BT-Drs. 15/1515, S. 71. „Der Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wird durch die Umsetzung des Prinzips von ‚Fördern und Fordern' verdeutlicht.", so die Begründung zum Entwurf eines ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT Drs. 15/25, S. 23.

211 So BT-Drs. 15/25, S. 1; 15/26, S. 1; 15/1516, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

2.1.7.2. Aktuelle Entwicklungen

Bis heute sind die Reformen umstritten und zeigen sich Probleme bei der Realisierung der angestrebten aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.[220] Die für das Haushaltsjahr 2006

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

221 *BA*, Presse Info 15 vom 1. März 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.arbeitsagentur.de (zuletzt abgerufen am 26. März 2005). Seither ist die Arbeitslosigkeit im Sinken begriffen; im Mai 2006 lag die Arbeitslosenquote saisonbereinigt für die BRD bei 10,8 Prozent (7,9 Prozent ILO April 2006); siehe ausführlich *Bundesagentur für Arbeit*, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Mai 2006, S. 3 ff; veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf (zuletzt abgerufen am 3. Juni 2006).

222 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten: 2005/ 2006, S. 66 ff; der Sachverständigenrat prognostiziert für 2006 ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in Höhe von 1,0 Prozent (S. 99); schon 2002 wuchs das Bruttoinlandsprodukt der BRD um nur 0,1% und 2004 um 1,6%, nachdem es 2003 sogar um 0,1 Prozent geschrumpft war (Datenquelle: *Statistisches Bundesamt*, http://www.deststatis.de [zuletzt abgerufen am 8. März 2005]). Gleichwohl kam es in der zweiten Hälfte des Jahres 2006 auch als Folge des Wachstums der Weltwirtschaft und der für 2007 angekündigten Mehrwertsteuererhöhung zu einer deutlichen Belebung am Arbeitsmarkt: Im November 2006 waren erstmals seit 2002 wieder weniger als vier Millionen, genau 3,995 Mio., Menschen arbeitslos gemeldet, was einer Arbeitslosenquote von 9,6 Prozent entspricht; (Datenquelle: *BA*, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht November 2006, veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf, [zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2006]).

223 Datenquelle: *BA*, Arbeitsmartk in Zahlen – November 2008, veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/a.html (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

224 Im Durchschnitt des Monats Oktober 2008 lag der geschätzte Bestand sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter bei 28.024.200; Datenquelle: *BA*, Arbeitsmartk in Zahlen – Dezember 2008, veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/a.html (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

225 Im Jahr 2006 hat die BA einen Haushaltsüberschuss von EUR 11.214.757.589,83 erzielt und gemäß § 366 SGB III in die Rücklage eingestellt; Datenquelle: *BA*, Geschäftsbericht 2006, veröffentlicht im Internet unter http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf (zuletzt abgerufen am 3. September 2007). Auch im ersten Halbjahr des Jahres 2007 erzielte die BA einen Haushaltsüberschuss in Höhe von EUR 1,341 Mrd.; Datenquelle: *BA*, Bericht über das zweite Quartal und das erste Halbjahr 2007, S. 6, veröffentlicht im Internet unter http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A014-Ausbildungs-und-Arbeitsmarkt/Publikation/pdf/Quartalsbericht-zum-zweiten-Quartal-2007.pdf (zuletzt abgerufen am 3. September 2007).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007[231] festgesetllt, dass die in § 44b SGB II „geregelte Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung auf die Arbeitsgemeinschaften und die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften"[232] mit Art. 28 II, 1 und 2 I.V.m. Art. 83 GG unvereinbar ist, also die Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II verfassungswidrig sind.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

232 A.a.O., Absatz 145.

233 BGBl. I, S. 2917.

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.1.8. Schlussfolgerungen

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

2.2.1. Grundgesetz

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Verfassungsrechtsprechung obliegt gemäß Art. 93 GG allein dem Bundesverfassungsgericht; über Art. 1 III GG sind aber auch alle anderen Gerichte zur Wahrung der Grundrechte verpflichtet.

2.2.1.1. Grundrechte

2.2.1.1.1. Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums durch Sozialleistungen

Das GG beinhaltet kein ausdrückliches Recht des Einzelnen gegen den Staat auf Gewährung von Sozialleistungen zur Existenzsicherung (so genanntes Existenzminimum). Gleichwohl leiten Rechtsprechung[250] und Lehre[251] seit geraumer Zeit eine grundrechtliche Verpflichtung des Staates zur Garantie des Existenzminimums aus Art. 1 I i.V.m. Art. 20 I GG her,[252] mit dem nach überwiegender Meinung in der Literatur auch ein subjektives Leistungsrecht des Einzelnen[253] korreliert.

2.2.1.1.1.1. Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht hat es zunächst abgelehnt, dem GG einen Anspruch des Einzelnen „auf angemessene Versorgung" gegen den Staat zu entnehmen.[254] Das Gericht verstand das in Art. 20 I GG formulierte Sozialstaatsgebot lediglich als eine objektive Verpflichtung des Staates „zu sozialer [im Sinne sozialpolitischer] Aktivität"[255] und die Menschenwürdegarantie des Art. 1 I 1 GG als negative verfassungsrechtliche „Abschirmung" gegen Angriffe des Staates auf die „Würde des Menschen" sowie (insoweit positive) Schutzverpflichtung des Staates vor „Angriffe[n] auf die Menschenwürde durch andere".[256] Die in ständiger Rechtsprechung des Gerichts bestätigte objektive ver-

250 BVerfGE 82, 60, 80 sowie jüngst BVerfG Beschluss vom 12. Mai 2006 – 1 BvR 569/05, veröffentlicht unter www.bverfg.de.

251 *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art 1, Rn.114 m.w.N.

252 Siehe zum Ganzen sowie insbesondere zur Entwicklung der Rechtsprechung *Neumann*, NVwZ 1995, S. 426 ff.

253 So auch *Martínez Soria*, JZ 2005, S. 645.

254 BVerfGE 1, 97 (104): „Wenn Art. 1 Abs. 1 GG sagt: „Die Würde des Menschen ist unantastbar", so will er sie nur negativ gegen Angriffe abschirmen. Der zweite Satz: „... Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt" verpflichtet den Staat zwar zu dem positiven Tun des „Schützens", doch ist dabei nicht Schutz vor materieller Not, sondern Schutz gegen Angriffe auf die Menschenwürde durch andere, wie Erniedrigung, Brandmarkung, Ächtung usw. gemeint." Unter anderem hatte das Gericht auch die Entstehungsgeschichte des GG auf seiner Seite; so hat der Parlamentarische Rat eine Garantie des Existenzminimums bewusst nicht in das GG aufgenommen, siehe hierzu *Enders*, VVDStRL, Bd. 64, S. 12 m.w.N.

255 BVerfGE 1, 97, 105: „Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates aber kann nur der Gesetzgeber tun; er ist gewiß verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, insbesondere dazu verpflichtet, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen, die durch die Folge des Hitlerregimes in Not geraten sind. Aber nur wenn der Gesetzgeber diese Pflicht willkürlich, d.h. ohne sachlichen Grund versäumte, könnte möglicherweise dem Einzelnen hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Anspruch erwachsen."

256 BVerfGE 1, 97, 104.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zur „Fürsorge für Hilfsbedürftige“[257] weitete das BVerfG Ende der siebziger Jahre aus und erkannte – namentlich in Sonderrechtsverhältnissen wie dem Strafvollzug– die subjektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates zur Gewährung des Existenzminimums an:

> „Die grundlegenden Voraussetzungen individueller und sozialer Existenz des Menschen müssen erhalten bleiben. Aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ist daher – und das gilt insbesondere für den Strafvollzug – die Verpflichtung des Staates herzuleiten, jenes Existenzminimum zu gewähren, das ein menschenwürdiges Dasein überhaupt erst ausmacht.“[258]

Ob der Einzelne nun nach Art. 1 I 1 i.V.m. Art. 20 I GG einen Anspruch auf die Gewährleistung menschenwürdiger Existenzbedingungen hat, lässt das BVerfG zwar bis heute offen.[259] Fest steht jedoch die objektive Verpflichtung des Staates aus Art 1 I 1 i.V.m. Art. 20 I 1 GG, das Existenzminimum steuerfrei zu belassen[260] und „mittellose[n] Bürger[n]“ die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein „erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern“.[261]

Das Bundesverwaltungsgericht[262] leitet in ständiger Rechtsprechung zum Bundessozialhilfegesetz aus Art. 1 I i.V.m. Art. 20 I GG einen verfassungsrechtlich abgesicherten Anspruch des Einzelnen auf das Existenzminimum sichernde Sozialleistungen ab, wie er einfachgesetzlich in den § 17 i.V.m. § 1, 1 SGB XII normiert ist,[263] während das BSG einen solchen Anspruch schlichtweg vorauszusetzen scheint.[264]

---

257 BVerfGE 35, 202, 236; BVerfGE 40, 121, 133: „Gewiß gehört die Fürsorge für Hilfsbedürftige zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaats.“.

258 BVerfGE 45, 187, 228. Siehe auch schon BVerfGE 44, 353, 375 sowie andeutend BVerfGE 43, 13, 19: „Die Fürsorge für Hilfsbedürftige gehört zu den selbstverständlichen Verpflichtungen des Sozialstaates. Dies schließt die Verpflichtung ein, jugendlichen Waisen, *die sich nicht selbst unterhalten können*, Hilfe zu leisten.“ (Keine Hervorhebung im Original).

259 So auch *Sartorius*, Das Existenzminimum im Recht, S. 56 f; BVerfGE 75, 348, 360: „Es mag dabei offenbleiben, ob Art. 1 Abs. 1 GG ein Grundrecht des Einzelnen auf gesetzliche Regelung von Ansprüchen auf angemessene Versorgung begründen könnte.“; ein subjektiv-öffentliches Recht auf die Gewährleistung menschenwürdiger Existenzbedingungen bejahend *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 1 Abs. 1, Rn. 114; dass Art. 1 I GG ein Grundrecht darstellt hat das BVerfG bereits früh gegen den Wortlaut von Abs. III und die Systematik des GG anerkannt; BVerfGE 1, 97, 104; 1, 332, 343, 348; 6, 7, 9; 12, 113, 123; 15, 283, 286; 19, 93, 99; 22, 21, 28; 28, 151, 163; 28, 243, 263; 28. 386, 391; 52, 256, 261; 61; 126, 137; 109, 133, 149; zum Streit über den subjektiv-rechtlichen Charakter der Menschenwürdegarantie siehe statt vieler die Grundrechtseigenschaft im Ergebnis mit leichten Bedenken bejahend *Enders*, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, S. 92-100.

260 BVerfGE 82, 60.

261 BVerfGE 82, 60, 85 (Hervorhebung nicht im Original). Zur Rechtsprechungsänderung zum Familienexistenzminimum *Seyfarth*, Die Änderung der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht, S. 142 ff.

262 Zur Rechtsprechung des BVerwG siehe *Dreier*, FG 50 Jahre BVerwG, S. 202 ff.

263 BVerwGE 52, 339, 346; 82, 364, 367 f.

264 So etwa in BSGE 57, 59.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.1.1.1.2. Literatur

In der Literatur wird überwiegend ein subjektives Recht des Einzelnen auf existenzsichernde Sozialleistungen gegen den Staat aus Art 1 I GG i.V.m. Art. 20 I GG bejaht. Im Folgenden soll ein Überblick über die einen solchen Anspruch tragende Argumentation gegeben und dann ein eigener Begründungsversuch angeboten werden.

Ausgangspunkt für die Herleitung eines Anspruch auf das Existenzminimum sichernde Leistungen ist zumeist Art. 1 I GG, in dem die „Würde des Menschen" vorausgesetzt und zum obersten Wert („Grundwert und Grundnorm") – Prinzip – der Verfassung gemacht wird.[265] Die Würde des Menschen ist somit notwendigerweise als vorverfassungsrechtlich zu denken und gemäß Art. 1 I, 1 GG selbst einer (abschließenden oder statischen) Definition als „unantastbar" entzogen.[266] Sie ist vielmehr Begriff für die unfassbare, ständig neu entstehende Eigentlichkeit des Menschen, die mit jedem menschlichen Leben in seiner Besonderheit (unabhängig von den physischen und psychischen Fähigkeiten des einzelnen) eine neue nie zuvor da gewesene Verwirklichung gewinnt. Und auch, wenn der Rechtsbegriff der Menschenwürde Gegenstand zahlreicher Definitionsversuche geworden ist[267] und heute[268] – trotz der m.E. berechtigten Einwände gegen seine Dingfestmachung[269] sowohl negativ[270] als auch positiv[271] zu bestimmen versucht wird,[272] können diese Bestimmungen – wenn überhaupt[273] – stets nur eine situative bzw. momentane Geltung beanspruchen.

Lediglich die in Anlehnung an *Kant*[274] von *Dürig*[275] entwickelte und vom BVerfG aufgegriffene Objektformel[276] erscheint dem Würdesatz des Art 1 I GG adäquat, weil sie – selbst prinzipiell – über den Subjektsbegriff den Kern dieser fließenden Garantie auszudrücken vermag: Wenn niemand als bloßes Objekt behandelt werden darf (ob durch den Staat oder irgendeinen Dritten), wird die Subjektivität des Einzelnen im Sinne seiner faktischen Wirksamkeit in jeder Lebenssituation/ -lage vorausgesetzt (geachtet) und auch geschützt; das gilt insbesondere dort, wo das GG Eingriffe in Grundrechte

265 *Stern*, HdStR § 108, Rn. 6.

266 So auch *Sartorius*, Das Existenzminimum im Recht, S. 55.

267 Für einen Überblick *Enders*, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, S. 5-24.

268 Siehe zum Folgenden *Dreier*, in: *ders.*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 1 I, Rn 39.

269 In diesem Sinne auch *Sartorius*, a.a.O., S. 55.

270 Zu den negativen Interpretationsversuchen siehe *Dreier*, in: *ders.*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 1 I, Rn. 37 ff.

271 Einen Überblick über die positiven Bestimmungsversuche geben *Dreier*, a.a.O., Rn. 40 ff und kritisch *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art 1 Abs 1, Rn. 31 f.: „Positive Umschreibungen reichen nicht über die Auflistung einzelner Dimensionen des Würdeanspruchs hinaus [...]".

272 Siehe *Enders*, a.a.O., S. 10-19; *Dreier*, a.a.O., Rn 40-43.

273 Zur Gefahr der Banalisierung der Menschenwürde durch solche Definitionsversuche siehe nur *Neumann*, NVwZ 1995, 426 ff und *ders.*, DVBl. 1997, 92 ff.

274 *Kant*, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, S. 52 ff.

275 *Dürig*, AöR 1956, S. 127: „Die Menschenwürde als solche ist getroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird.".

276 Z.B. BVerfGE 9, 89, 95.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erlaubt. Die Würde des Menschen ist nicht etwa als Summe der anderen in den Art. 2-19 GG normierten Grundrechte zu begreifen, sondern als *aliud* oder anders gefasst als Kern und Voraussetzung aller anderen Grundrechte. Die von der Menschenwürdegarantie umfasste Subjektseigenschaft – Möglichkeit der individuellen Wirksamkeit – kann auch formuliert werden als „Recht auf [Grund-/ Menschen-]Rechte"[277]: „keiner muss müssen", aber „jeder kann so sein wie er ist" und in den Grenzen des Art. 2 GG und angesichts der Würde der Anderen wie er „will".

Die „Würde des Menschen" lässt sich weder abstrakt typisieren noch auf ein Existenzminimum hin pauschalieren,[278] sondern setzt eine Würdigung des Einzelfalls voraus: in ihr findet die Achtung der Würde des einzelnen Menschen durch den (fürsorgenden) Staat einen Ausdruck.[279] Abstrakt lässt sich lediglich festhalten, dass Achtung und Schutz der „Würde des Menschen" dem Wortlaut und der Konzeption des Art, 1 GG gemäß bedingungslos sein sollen, d.h. insbesondere nicht als von Gesinnungen oder der Erfüllung normativer Vorgaben[280] oder gar von der Leistung(sfähigkeit) eines Menschen abhängig gemacht werden dürfen. Auch ist Art. 1 I GG der verfassungsrechtlichen Abwägung entzogen („unantastbar"): fundamentale menschliche Wirksamkeit soll dem GG zufolge jedem möglich sein.

Die besondere Sorgfalt im Umgang mit dem grundgesetzlichen Würdebegriff folgt der historischen Einsicht, dass ein Staat im Mantel des positiven Rechts zum menschenverachtenden Unrechtsstaat pervertiert werden kann und die Würde des Menschen (vor allem auch dann, wenn sie erst einmal verletzt worden ist) nicht durch staatliche Maßnahmen (wieder-)hergestellt (verliehen), sondern durch den Staat lediglich – wie es Art. 1 I GG ausdrücklich und zutreffend ausdrückt – geachtet und geschützt werden kann. Achtung und Schutz fordern ausdrücklich auch positives Verhalten des Staates.

Angriffe auf die Menschenwürde können in einer Marktgesellschaft gerade auch vom „Markt" (insbesondere vom Arbeitsmarkt) als sozialem Konstrukt ausgehen[281]. Auch einem solchen Angriff, der die Wirksamkeit eines Individuums bedroht, soll laut

277 *Enders*, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, S. 501 ff.

278 Deshalb ist in Art. 1 I GG auch nicht von der Menschenwürde, sondern von der Würde des Menschen die Rede. Die Rede von der Unantastbarkeit schließt insbesondere – wie schon oben ausgeführt – eine Definition der Würde eines Menschen aus, denn jede Definition ist zugleich Verneinung („determinatio negatio est"; *Spinoza*, Opera, Bd. 4, S. 240; siehe auch zum Individualisierungsgrundsatz *Däubler*, NZS 2005, S. 226 m.w.N.

279 Was für den fürsorgenden Staat gilt, gilt auch für den Rechtstaat: So ist auch der Verbrecher im Strafprozess und bei der Bestrafung als Vernunftwesen, sprich als Subjekt in seiner Wirksamkeit, anzuerkennen. Die hierfür geschaffenen prozessualen Regeln sind Ausdruck des Würdesatzes im GG. Bei dieser Gelegenheit ist auch auf die Nähe von Sozial- und Rechtsstaatlichkeit hinzuweisen, die im Terminus des „sozialen Rechtsstaates" (Art. 28 I, 1GG) augenscheinlich wird. Die nachdrücklich von *Forsthoff* proklamierte Antinomie von Sozial- und Rechtsstaat existiert gerade nicht, weil der Sozialstaat nur auf dem Wege der Rechtsstaatlichkeit seine Realisierung finden soll. Vgl. *Forsthoff*, VVDStRL 12, S. 19. Zur Symbiose von Sozial- und Rechtsstaat *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 109 ff.

280 Seien es solche des Rechts oder solche der Moral.

281 Genannt werden können sowohl Diskriminierungen am Arbeitsplatz, wie auch menschenunwürdige Arbeits- und Produktionsbedingungen.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Art. 1 I GG kein Mensch ohne staatlichen Schutz ausgesetzt sein. Das erfordert unter Umständen auch, dass der Staat die Subjektseigenschaft des Einzelnen durch Sozialleistungen zu schützen hat. Denn nur insoweit das jeweils individuelle Existenzminimum als Voraussetzung sozialer Wirksamkeit bedingungslos gesichert ist, kann der Einzelne auch als Subjekt am Markt und damit in der Marktgesellschaft agieren: das gilt für die individuelle Wirksamkeit am Arbeitsmarkt im Besonderen[282]. Der Einzelne kann sich hier nur einer unwürdigen Behandlung entziehen – Behandlung als Ware/ Produktionsmittel, Diskriminierung – wenn er einer seine Würde gefährdenden Lage entkommen kann. Das aber ist nur möglich, wenn nicht ökonomischer Zwang die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Einzelnen ausschließen kann, die – normale – menschliche Existenz also in jedem Fall gesichert ist.[283]

Mit diesem Gedanken darf die staatliche Verpflichtung auf Achtung und Schutz der Würde des Menschen nur soweit gehen, dass der Staat alles in seiner Macht stehende zu tun hat, Gefährdungen ernst zu nehmen und abzuwehren. Doch ein solcher Schaden würde der Würde des Menschen gerade auch dann angetan, wenn sie der Gesetzgeber in jedem Fall einfach zum Gegenstand eines pauschalen Geldbetrages machen würde[284] – der Mensch erhält seine Würde nicht erst durch das GG oder gar die Bücher des SGB „verliehen".[285] Aus dem Würdesatz folgt die Garantie der selbstverantwortlichen Wirksamkeit: Armut ist *per se* weder einem Menschen würdig, noch unwürdig. Das GG hat vielmehr auch das (ökonomische) „Scheitern" als mögliche individuelle Wirksamkeit ernst zu nehmen. Kein Mensch, der zur Selbstbestimmung fähig ist, ist wegen Art. 1 I GG vor sich selbst zu schützen; hierin läge begriffsnotwendig eine Verletzung der Würde des Menschen, weil er seiner – selbst gewählten – Wirksamkeit beraubt würde. Die Würde des Menschen kann vielmehr nur dann in Gefahr sein, wenn der Einzelne nicht selbst in der Lage ist, „seine" Wirksamkeit – und sei es auch nur unvollkommen – zu entfalten. In diesen Fällen ist der Staat zum Schutz berufen; mit Blick auf die ökonomischen Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben verweist Art. 1 I GG auf den Sozialstaat und verpflichtet diesen.

Wie soeben gezeigt, ist Art. 1 I GG kein subjektives Recht auf Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums zu entnehmen,[286] sondern lediglich eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zum Schutz der Würde des Menschen, mit der der Anspruch des Einzelnen auf rechtliche Behandlung und staatliche Schutzvorkehrungen korreliert.[287]

---

282 Vor dem Hintergrund „menschenwürdiger Arbeitsbedingungen" gewinnen auch die internalisierenden Lösungen des Sozialrechts wie die Arbeitsschutzgesetzgebung an Bedeutung für den staatlichen Schutz der Menschenwürde in Arbeitsbeziehungen.

283 Man kann in diesem Zusammenhang auch vom „unauffällige[n] Leben" sprechen; *Däubler*, NZS 2005, S. 226.

284 *Neumann* spricht in diesem Zusammenhang sehr zutreffend – wie schon an anderer Stelle erwähnt – von der Banalisierung der Menschenwürde; *ders.*, NVwZ 1995, S. 429.

285 *Stern*, HdStR § 108, Rn. 6.

286 So auch *Enders*, VVDStRL, Bd. 64, S. 39.

287 *Enders*, a.a.O.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Doch verweist der Würdesatz auf die Staatsfundamentalnormen des Art 20 GG, die über Art. 79 III GG in einen engen Kontext zu Art. 1 I GG gerückt sind. Der demokratische, soziale Bundes- und Rechtsstaat ist dazu berufen, die Würde des Menschen zu schützen. Das Wie dieses Schutzes wird verfassungsrechtlich nur prinzipiell vorgegeben und über das Demokratieprinzip dem politischen Diskurs zugewiesen. Die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und die systematische Stellung des Würdesatzes bestimmt aber insoweit eine Rangfolge: Die Würde ist das erste, dem der Staat als Rechtsstaat, Sozialstaat, Bundesstaat und demokratischer Staat verpflichtet ist. Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt grundsätzlich, wie sogleich ausführlicher ausgeführt werden wird, die Verpflichtung des Staates, gleichermaßen (Art. 3 I GG) auf die Optimierung der individuellen Wirksamkeit (real wirksame Selbstbestimmung) des Einzelnen im sozialen Umfeld hinzuwirken.[288] Dementsprechend taugt auch das Sozialstaatsprinzip (allein) nicht als Anspruchsgrundlage für bestimmte Sozialleistungen.[289]

Aus der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates aus Art. 1 I, 2 2. Alt. die Würde des Menschen zu schützen und dem „Optimierungsgebot" des Art. 20 I GG ist jedoch ein subjektives Recht des Einzelnen auf Sozialleistungen abzuleiten, wenn und insoweit der Sozialstaat versagt.[290] Dies ist immer dann der Fall, wenn (auch) objektive Gründe oder objektivierbare Gründe, die individuelle Wirksamkeit eines Menschen im Sozialen, zu vermindern oder auszuschließen drohen, etwa weil keine zumutbare Erwerbschance (Arbeitsplatz am ersten Arbeitsmarkt oder Arbeitsgelegenheit) zur Verfügung steht oder infolge von Krankheit (insbesondere auch bei Suchterkrankungen) ein selbst bestimmtes, wirksames Leben nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist.[291] In dieser Situation kann sich der Einzelne ausnahmsweise direkt aus dem GG auf existenz- oder besser wirksamkeitssichernde Sozialleistungen berufen, also seinen Anspruch an den Staat richten. Da der Staat aber auch bei der Gewährung solcher Leistungen die Menschenwürde zu achten hat, folgt der Anspruch auf die Sozialleistungen genau genommen aus Art. 1 I, 2 2. Alt. I.V.m. Art. 20 I GG. Dabei legt Art. 1 I GG eine Leistungsabstufung nahe: zuerst soll sich der Staat durch wirksamkeitsermöglichende Leistungen (Hilfe zur Selbsthilfe) hinter die Individuen stellen, bevor der Staat durch Geldleistungen den ökonomischen Teil der autonomen Wirksamkeit ersetzt. Dieser Leistungsanspruch ist Ausnahme und absolut subsidiär gegenüber möglicher (auch durch Dritte – Familie, karitative Einrichtungen etc. – unterstützter) selbsttätiger Wirksamkeit. Für wen eine zumutbare (Art. 1 I 1 und 2 1. Alt. GG) und wirksamkeitsermöglichende Erwerbsarbeit konkret möglich ist, für den verdichten sich die objektiven Pflichten des Staates aus Art. 1 I 2 1. Alt. und Art. 20 I GG nicht zu einem Anspruchsrecht auf existenzsichernde Leistungen. Allenfalls kommt ein Anspruch auf wirksamkeitsermöglichende oder wirk-

288 Vgl. *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 34 ff.

289 BVerfGE 1, 97 (105); 8, 274 (329); siehe auch *Schnapp*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art 20, Rn. 19 m.w.N.

290 Nichts anderes als diese Subsidiarität des subjektiven Rechts auf Sozialleistungen spricht auch das BVerfG mit der Formulierung „erforderlichenfalls" an; BVerfGE 82, 60, 80.

291 Selbstverantwortung setzt die Möglichkeit ihrer Realisierung voraus, so auch *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 28: „Die Verweisung auf Arbeit setzt Arbeit voraus, Die Chance der Erwerbsarbeit ist so eine zentrale Verantwortung des Staates.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

samkeitssichernde Leistungen – z.B. die Übernahme von Umzugskosten oder Bewerbungskosten oder Zuschüsse zur Erwerbsarbeit – in Betracht.

Art. 1 I, 2 2. Alt. verpflichtet den Sozialstaat zur größtmöglichen Effektivität im Rahmen seiner einfachgesetzlichen Rolle; dort, wo der Gesetzgeber bestimmte Leistungen selbst als zur Sicherung der Menschenwürde etikettiert hat der Staat ein konsistentes Schutzsystem vorzuhalten und die Würde des Menschen auch durch die konkrete Ausgestaltung des Leistungsrechtes zu achten.

Das GG schreibt dem Staat folglich eine Sockelverantwortung zum sozialstaatlichen Schutz der Würde des Menschen zu; jeder Mensch hat in Deutschland ein Recht auf selbstverantwortliche Wirksamkeit, das sich im Falle objektiver Unmöglichkeit zum Anspruch auf wirksamkeitsermöglichende sozialstaatliche Aktivität konkretisiert. Die „Beweislast" für die Unmöglichkeit selbstverantwortlicher Wirksamkeit muss dabei dem Einzelnen möglich sein[292], da ansonsten das Individuum im wärmenden Mantel des Staates zu dessen Objekt zu werden droht. Denn es ist gerade der paternalistische Staat, der die Würde seiner Bürger bedroht.

2.2.1.1.2. Berufsfreiheit

Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 I 1 GG schützt die Freiheit der Berufswahl und -ausübung,[293] vermittelt jedoch kein subjektives Recht auf Arbeit.[294] Als Beruf ist jede nachhaltige Tätigkeit anzusehen, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.[295] Die Freiheit der Berufswahl umfasst zum einen die Wahl eines Berufes, d.h. die Entscheidung, überhaupt einen Beruf auszuüben (positive und negative

292 Im Wege des eines effektiven gerichtlichen Rechtschutzes; insoweit also kommt es zu einer Wirksamkeitsverschränkung des Prinzips der Sozialstaatlichkeit mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in der Menschenwürdegarantie.

293 Art. 12 I enthält ein einheitliches Grundrecht; BVerfGE 7, 377, 400 ff, *Breuer*, HdStR, § 147, Rn. 32 ff. und 56 ff.

294 BVerfGE 84, 133 (146): „Ebenso wie die freie Berufswahl sich nicht in der Entscheidung zur Aufnahme eines Berufes erschöpft, sondern auch die Fortsetzung und Beendigung eines Berufes umfaßt, bezieht sich die freie Arbeitsplatzwahl neben der Entscheidung für eine konkrete Beschäftigung auch auf den Willen des Einzelnen, diese beizubehalten oder aufzugeben. Das Grundrecht entfaltet einen Schutz demnach gegen alle staatlichen Maßnahmen, die diese Wahlfreiheit beschränken. Das ist vor allem dann der Fall, wenn der Staat den Einzelnen am Erwerb eines zur Verfügung stehenden Arbeitsplatzes hindert, ihn zur Annahme eines bestimmten Arbeitsplatzes zwingt oder die Aufgabe eines Arbeitsplatze verlangt. Dagegen ist mit der Wahlfreiheit weder ein Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes eigener Wahl noch eine Bestandsgarantie für den einmal gewählten Arbeitsplatz verbunden."; *Breuer*, a.a.O., Rn. 73; *Wieland*, in: *Dreier*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 39; *Gubelt*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 25 m.w.N.; *Manssen*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 1, Art. 12, Rn. 12; *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 12, Rn. 44 ff.

295 BVerfGE 111, 10, 28; *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, Art. 12, Rn. 4; BVerfGE 7, 377, 397: „Das Grundrecht gewinnt so Bedeutung für alle sozialen Schichten; die Arbeit als „Beruf" hat für alle gleichen Wert und gleiche Würde.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Berufsfreiheit[296]), den Beruf zu wechseln oder zu beenden,[297] und zum anderen die „gesamte berufliche Tätigkeit“[298] (Berufsausübung). Ebenfalls durch Art. 12 I, 1 GG geschützt ist die Wahl eines konkreten Arbeitsplatzes als „Stelle, an welcher der einzelne einem gewählten Beruf [...] nachgehen möchte“[299] oder Ausbildungsstätte, also sowohl die Aufnahme eines Arbeitsplatzes/ einer Berufsausbildung, seine/ ihre Beibehaltung als auch seine/ ihre Aufgabe[300] oder Nichtannahme. Folglich ist es dem Staat damit nach Art. 12 I, 1 GG grundsätzlich verboten, seine Bürger zur Aufnahme eines bestimmten Berufes,[301] konkreten Arbeitsplatzes oder einer Berufsausbildung[302] zu zwingen (Schutzbereich).[303]

Die Berufsfreiheit ist nicht schrankenlos gewährt, vielmehr obliegt es dem Gesetzgeber (Art. 12 I, 2 GG), Berufswahl und -ausübung[304] „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“ zu regeln („Regelungsvorbehalt“[305]): Die Regelung muss „in jeder Hinsicht verfassungsgemäß sein“,[306] d.h. sowohl formell als auch materiell[307] dem Grundgesetz entsprechen.[308]

---

296 BVerfGE 58, 358, 364: „Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet jedoch auch die Freiheit, überhaupt keinen Beruf zu ergreifen und auszuüben. Die „Nichtwahl“ eines Berufes ist die negative Inanspruchnahme der Freiheit der Berufswahl. Sie ist die notwendige Kehrseite der positiven Freiheitsverbürgung, bezogen auf das Ziel, einen Lebensbereich von staatlichen Eingriffen und Manipulationen freizuhalten.“ A.A. *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 12, Rn. 2, allerdings widersprüchlich, da *Scholz* gleichzeitig eine allgemeine Arbeitspflicht verneint.

297 *Gubelt*, in: *von Münch/Kunig*, GG – Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 19.

298 *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, Art. 12, Rn. 8.

299 *Gubelt*, in: *von Münch/Kunig*, GG – Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 23.

300 BVerfGE 85, 360, 373.

301 BVerfGE 58, 358, 365: „Auch der Zwang, irgendeinen Beruf zu ergreifen und auszuüben, ist daher ein Eingriff in das durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Freiheitsrecht; *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Rn. 477.

302 *Rittstieg*, in: AK-GG, Bd. 1, Art. 12, Rn. 125: „Weiter umfaßt sie [die freie Wahl der Ausbildungsstätte] die negative Ausbildungsfreiheit und steht damit staatlichem Zwang zur Berufsausbildung außerhalb der allgemeinen Schulpflicht entgegen.“.

303 Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 840.

304 Der Regelungsvorbehalt des Art. 12 I, 2 GG erstreckt sich auf Berufswahl und -ausübung nicht gleichermaßen; vgl. BVerfGE 7, 377, 402 f sowie *Gubelt*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 44.

305 Vgl. allgemein *Ipsen*, Staatsrecht II – Grundrechte, Rn. 168.

306 *Gubelt*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 41; zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen siehe allgemein *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 252 ff.

307 Der Stufentheorie des BVerfG (BVerfGE 7, 377, 378) zufolge wächst die Rechtfertigungslast, die das GG dem Staat auferlegt, je stärker sie die Berufswahl betrifft: „Die Freiheit der Berufsausübung kann beschränkt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen; der Grundrechtsschutz beschränkt sich auf die Abwehr in sich verfassungswidriger, weil etwa übermäßig belastender und nicht zumutbarer Auflagen. Die Freiheit der Berufswahl darf nur eingeschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert. Ist ein solcher Eingriff unumgänglich, so muß der Gesetzgeber stets diejenige Form des Eingriffs wählen, die das Grundrecht am wenigsten beschränkt. Wird in die Freiheit der Berufswahl durch Aufstellung bestimmter Voraussetzungen für die Aufnahme des Berufes eingegriffen, so ist zwischen subjektiven und objektiven Vorausset-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.1.1.3. Verbot von Arbeitszwang und Zwangsarbeit

Nach Art. 12 II GG darf niemand zu einer bestimmten Arbeit[309] gezwungen werden (Arbeitszwang[310]), außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht, und Art 12 III GG zufolge ist Zwangsarbeit[311] nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig. Entgegen der Auffassung des BVerfG[312] und einer (kaum mehr) überwiegenden Ansicht in der Literatur[313] handelt es sich bei Abs. II und III nicht um ein einheitliches Grundrecht,[314] sondern werden mit den beiden Absätzen zwei unterschiedliche – wenngleich „thematisch verwandte" – Schutzbereiche eröffnet:[315]

---

zungen zu unterscheiden: Für die subjektiven Voraussetzungen (insbesondere Vor- und Ausbildung) gilt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in dem Sinn, daß sie zu dem angestrebten Zweck der ordnungsgemäßen Erfüllung der Berufstätigkeit nicht außer Verhältnis stehen dürfen. An den Nachweis der Notwendigkeit objektiver Zulassungsvoraussetzungen sind besonders strenge Anforderungen zu stellen; im Allgemeinen wird nur die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut diese Maßnahme rechtfertigen können."; zur „Drei-Stufentheorie" siehe ausführlich nur *Manssen*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 138 ff, kritisch etwa *Ipsen*, Staatsrecht II – Grundrechte, Rn. 633 ff.

308 Siehe hierzu ausführlicher *Gubelt*, *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 41 ff.

309 Zum Begriff der Arbeit in Art. 12 II GG siehe nur *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 12, Rn. 481.

310 *Gusy*, JuS 1989, S. 712: „Arbeitszwang im Sinne des Art. 12 II GG ist jede einseitige Heranziehung eines Menschen zu einer selbständigen Arbeit, welche der Erfüllung rechtlicher Pflichten des Staates bestimmt ist."; diese Definition ist zu eng, da die Freiheit von Arbeitszwang in Art. 12 II GG vor zwangsweiser Indienstnahme durch den Staat überhaupt und nicht nur bei „staatsentlastende[r] Arbeit" (*Gusy*, a.a.O., S. 713) gewährt wird; denn gerade bei den ausnahmsweise zulässigen Fällen des Arbeitszwangs – herkömmliche allgemeine Dienstpflichten – handelt es sich um solche „staatsentlastenden Arbeiten"; zum Begriff des Arbeitszwangs siehe außerdem *Fechner*, in: *von Beckerath/Brinkmann,* HDSW 1, Arbeitspflicht und Arbeitszwang, S. 337-342.

311 *Gusy*, a.a.O., S. 714: „Zwangsarbeit ist jede einseitige Heranziehung eines Menschen zu einer selbständigen Arbeit zu anderen als staatlichen Zwecken."; auch diese Definition überzeugt nicht; denn die Besonderheit der Zwangsarbeit ist nicht der Zweck der zwangsweisen Indienstnahme als vielmehr der besondere Charakter der Arbeit – es handelt sich um nicht am Markt angebotene und u.U. auch entwürdigende Arbeit.

312 BVerfGE 74, 102 (115 ff); *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 12, Rn. 479, der in Art. 12 III nur eine Ausnahme zu Art. 12 II erblickt.

313 *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, Art. 12, Rn. 88; *Gubelt*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 77; *Scholz*, a.a.O., Rn. 479: „In Art. 12 III ist wohl kein selbständiges Grundrecht enthalten. Der Schutz vor Zwangsarbeit ist vielmehr bereits im Grundrecht der Freiheit von Arbeitszwang enthalten (Art. 12 II).".

314 *Manssen*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 1, Rn. 294 f; *Wieland*, in: *Dreier*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 12, Rn. 68; siehe auch *Gusy*, JuS 1989, S. 710 ff.

315 *Manssen*, a.a.O., Rn. 294; Art. 12 II und III GG als Schranken-Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG betrachtend *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 866.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.1.1.3.1. Freiheit von Arbeitszwang – Art. 12 II GG

In Art 12 II wird die Freiheit von staatlichem Zwang[316] zu einer bestimmten Arbeit verbürgt, sprich der zwangsweisen „speziellen und gegenständlich begrenzten Inanspruchnahme der Arbeitskraft"[317] eines Menschen[318] (Schutzbereich), gleichgültig, ob unentgeltlich oder entgeltlich.[319] Art. 12 II GG schützt vor Arbeits- und nicht vor Berufs-, Berufsausbildungs- oder Arbeitsplatzzwang (12 I, 1 GG).[320] Eine allgemeine Arbeitspflicht wäre jedoch an Art. 12 II GG und nicht an Art. 12 I, 1 GG zu messen[321], da eine solche nicht ohne konkreten Arbeitszwang zu realisieren ist.[322] Art. 12 II GG ist folglich *lex specialis* zu Art. 12 I, 1 GG.[323]

Grundsätzlich verboten ist staatliches Handeln, das den Willen des Einzelnen, seine Arbeitskraft einzusetzen[324], beugt, sei es durch physischen oder psychischen Druck.[325] Diese Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts sind unproblematisch, problematisch aber sind die Fälle des mittelbaren staatlichen Eingriffs in das Grundrecht, wie die Sanktionierung bei Ablehnung „zumutbarer Arbeit" im Arbeitsförderungs- und Sozialhilferecht:[326]

Das BVerwG hat in einer Reihe von Entscheidungen[327] zu den §§ 1, 5, 7 und 13 der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 1. August 1931 in der Fassung vom 20. August 1953[328] und § 19 der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924[329] die Anwendbarkeit des Art. 12 II GG ver-

316 Vgl. *Ipsen*, Staatsrecht II – Grundrechte, Rn.645.

317 *Manssen*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 1, Rn. 294.

318 Art. 12 II ist im Gegensatz zu Art. 12 I, 1 GG ein Menschenrecht.

319 *Bachof*, Freiheit des Berufs, S. 258.

320 Vgl. auch *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 12, Rn. 476. Allerdings wird in den meisten Fällen des Berufs-, Beraufsausbildungs- und Arbeitsplatzzwang auch der Zwang zur tatsächlichen Arbeit vorliegen.

321 A.A. jedoch *Gubelt*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Art. 12, Rn. 80 m.w.N.

322 So *Rittstieg*, in: AK-GG, Bd. 1, Art. 12, Rn. 159; a.A. *Breuer*, HdStR § 147, Rn. 89 auf die Arbeitspflicht aus Art. 163 I WRV verweisend.

323 *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, Art. 12, Rn. 88.

324 *Breuer*, HdStR § 147, Rn. 91, sieht lediglich die „individuelle[] Grundentscheidung über die Aufnahme und Beibehaltung einer Arbeit" von Art. 12 II GG geschützt.

325 *Breuer*, a.a.O., Rn. 91; *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 12, Rn. 483: „Zwang ist die hoheitliche Einwirkung auf eine Person unter Androhung von Strafen oder anderen Nachteilen, um sie zu einer bestimmten Tätigkeit zu veranlassen. Auch eine mittelbare Einwirkung wirtschafts- und berufslenkender Art (in Zeiten öffentlicher Bewirtschaftung und Verteilung von Lebensmitteln auch die Verweigerung von Zuteilungsmarken bei Arbeitsverweigerung) kann Zwang im hiesigen Sinne sein.".

326 Vgl. nochmals *Breuer*, a.a.O., Rn. 92. Zu den Sanktionstatbeständen und Sanktionen im Zusammenhang mit der Ablehnung „zumutbarer Arbeit" (§§ 144 I Nr. 2 i.V.m. IV; 147 I Nr. 2 SGB III; §§ 31 I Nr. 1 lit. c und d; 31 I Nr. 2; 31 III und 32 SGB II) und der Nichtteilnahme an anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (§§ 144 I Nr. 4, 5 i.V.m. IV; 147 I Nr. 2 SGB III; §§ 31 I Nr. 1 lit. c), Nr. 2; 31 III und § 32 SGB II).

327 BVerwGE 11, 252; BVerwGE 12, 129.

328 BGBl. I, S. 967.

329 RGBl. I, S. 100.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

neint[330], da es letztendlich dem Leistungsempfänger frei stünde, eine zugewiesene Arbeit oder sonstige Eingliederungsmaßnahmen anzunehmen oder nicht,[331] sie sozusagen „mit den individuellen Selbstbestimmungsinteressen" begründet werden können.[332] Dies geht jedoch insoweit fehl, wie der Verfassungsgeber bei der Formulierung des Art. 12 II GG sowohl die mittelbar erzwungene Arbeit im nationalsozialistischen „Arbeitsbeschaffungs- und Arbeitsdienstrecht" – also auch die Ausweitung der Notstandsarbeiten unter dem AVAVG auf alle arbeitsfähigen Leistungsempfänger unter Androhung der Leistungskürzung und -streichung – als auch die seinerzeit drohenden Arbeitsverpflichtungen vor Augen hatte.[333] In diesem Zusammenhang erscheint auch das Abgrenzungskriterium der „Herabwürdigung" oder „Entwürdigung" nicht zur Erhellung des Grundrechtstatbestandes geeignet[334]; zum einen ist das Merkmal der Herabwürdigung nicht mit Wortlaut und Systematik des Arbeitszwangsverbotes in Art. 12 II GG vereinbar,[335] denn Art. 12 II gewährt eine Freiheit von staatlichem Arbeitszwang allgemein und nicht nur im Falle herabwürdigender staatlicher Arbeitsverpflichtungen[336]; zum an-

330 BVerwGE 12, 129, 132: „Diese Vorschrift [§ 19 der Fürsorgepflichtverordnung] soll verhindern, daß jemand, obwohl er die Ausführung einer ihm angewiesenen Arbeit ohne berechtigten Grund verweigert, eine Fürsorgeunterstützung in Anspruch nehmen kann. Aus jenen Bestimmungen [§§ 1,5, 7 und 13 RGr.] folgt dasselbe für den, dem zwar nicht gemäß § 19 RFV eine angemessene Arbeit vergeblich angewiesen worden ist, der es aber schuldhaft unterläßt, sich durch den Einsatz seiner Arbeitskraft den notwendigen Lebensbedarf zu beschaffen. In beiden Fällen wird also niemand zu einer Arbeit gezwungen, sondern es wird durch die grundlose Nichtausnutzung der eigenen Arbeitskraft lediglich der Fürsorgeanspruch verwirkt.".

331 BVerwGE 12, 129, 132: „[D]ie Reichsgrundsätze sind nicht auf die Erzwingung einer Arbeit oder die Leistung von Zwangsarbeit gerichtet. Sie überlassen es vielmehr dem Betroffenen, ob er seine Hilfsbedürftigkeit durch den Einsatz seiner Arbeitskraft beseitigen will, und regeln nur die Folgen, die sich aus seiner schuldhaften Untätigkeit ergeben."; ebenso BVerwGE 11,252, 253; siehe hierzu auch *Boecken*, Förderung der Eigenverantwortung, S. 35 f.

332 So auch *Göppel*, Die Zulässigkeit von Arbeitszwang nach Art. 12 Abs 2 S. 1 des Grundgesetzes, S. 46; unzulässig sollen danach nur solche Arbeitszwänge sein, die neben den Selbstbestimmungsinteressen des Verpflichteten auch noch anderen Zielen dienen, wie z.B. Jugenddienstpflichten (S. 47); die Motive des Gesetzgebers zum Kriterium zu machen, widerspricht jedoch gerade dem Wortlaut des Art. 12 II, 1 GG, der nur eine Ausnahme – nämlich allgemeine Dienstpflichten – nennt, welche als abschließend anzusehen sind.

333 Vgl. BVerfGE 74, 102, 116 f. Siehe hierzu auch den Darstellenden teil des Chiemseer Entwurfs bei *von Doemming/Füsslein/Matz*, JöR NF Bd. 1 1951, S. 134: „Art. 16 [„Jeder hat die freie Wahl des Berufes und des Arbeitsplatzes. Zwangsarbeit in jeder Form ist unzulässig außer auf Grund einer gerichtlichen Entscheidung."] bringt insofern eine wichtige Neuerung, als er jede Art von Zwangsarbeit verbietet, die sich nicht auf eine gerichtliche Entscheidung gründet. Die Bestimmung erschien geboten mit Rücksicht auf die schmerzliche Tatsache, daß in der Gegenwart die Gefahr der Arbeitsversklavung in der verschiedensten Form auch den deutschen Menschen bedroht.".

334 So aber BVerfGE 22, 380, 383 und 74, 102, 116, 118 und 120.

335 So auch in Besprechung von BVerfGE 74, 102 *Gusy*, JuS 1989, S. 711.

336 So aber BVerfGE 74, 102, 121: „Hiernach fallen jedenfalls folgende Inpflichtnahmen zur Arbeit in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 2 und 3 GG: Vom Verbot uneingeschränkt erfaßt werden erzwungene Arbeiten, die in einer die Menschenwürde mißachtenden Weise unter gleichzeitigem Verstoß gegen bestimmte Grundrechte gefordert werden, etwa als Maßnahme der Arbeitsdisziplin (Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG; ebenso Art. 1 Buchst. C des Übereinkommens Nr. 105 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsar-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

deren erscheint das Merkmal der Herabwürdigung eher geeignet zur Abgrenzung von Arbeitszwang und Zwangsarbeit (Art. 12 III GG). Die Abgrenzung hat sich aber zunächst am Wortlaut zu orientieren: so ist in Art. 12 II vom Arbeitszwang und in Art. 12 III von Zwangsarbeit die Rede. Während beim Arbeitszwang schon grammatikalisch die Arbeit dem „Zwang" vorausgeht, geht bei der Zwangsarbeit der Zwang der Arbeit voraus. Für einen Arbeitszwang ist folglich unter Berücksichtigung von Abs. 2 maßgebend, dass die Arbeitsleistung staatlich gefordert wird, Sanktionen sich aber erst aus der Nichterfüllung dieser Forderung ergeben. Anders hingegen bei der Zwangsarbeit: hier geht der Zwang der Aufforderung, Arbeit zu leisten, voraus oder fällt mit ihr zusammen – etwa in der Form einer Freiheitsentziehung oder Drohung mit empfindlichen Konsequenzen. Während also der zur Arbeit Verpflichtete beim Arbeitszwang immer die Wahl zwischen Arbeit und Zwang(smittel) hat, hat der Zwangsarbeiter diese Wahl gerade nicht, weil er bereits seiner Freiheit beraubt ist oder physischem/ psychischem Zwang ausgesetzt war oder gegenwärtig ausgesetzt ist. Demnach ist das Argument des BVerwG, dass der Sozialhilfeempfänger ja eine Wahl hätte, ob er arbeiten wolle oder nicht, zumindest dann ungeeignet, wenn Sozialleistungen in Erfüllung des Anspruchs auf wirksamkeitssichernde Sozialleistungen aus Art. 1 I 2 2. Alt. i.V.m. 20 I GG oder auch nur mit dem einfachgesetzlich bestimmten Ziel gewährt werden, die Würde des Menschen zu schützen[337] und die Nichtannahme einer Arbeit mit der Absenkung oder gar Streichung eben dieser Leistungen verbunden ist.[338] Denn genau in der Sanktion des (auch nur teilweisen) Wegfalls der ein menschenwürdiges Dasein sichernden Leistungen ist eine Konsequenz zu erblicken, welche die mittelbare Arbeitsverpflichtung zum verbotenen Arbeitszwang verwandelt. Und wenn dieser Arbeitszwang lediglich am Merkmal der Bedürftigkeit anknüpft, kann er auch keineswegs als allgemeine Dienstleistungspflicht oder selbstverantwortlicher Beitrag zur Solidargemeinschaft betrachtet werden.[339]

Der Verfassungsgeber hat die „objektive Wertentscheidung"[340] getroffen, dass staatlicher, auch nur mittelbarer Zwang zur Arbeit grundsätzlich unzulässig sein soll und ei-

---

beit [BGBl. II 1959 S. 441]; die Durchsetzung der Arbeitsdisziplin bleibt dem Arbeitgeber, gegebenenfalls unter Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtschutzes, vorbehalten), als Sanktion für die Teilnahme an Streiks (Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG; ebenso Art. 1 Buchs. D des Übereinkommens 105) oder als Maßnahme rassischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung (Verletzung des Art. 3 Abs. 3 GG; ebenso Art. 1 Buchst. E des Übereinkommens Nr. 105). Das Verbot erfaßt ebenfalls uneingeschränkt eine Verpflichtung zur Arbeit, die „ungerecht" oder „bedrückend" ist oder deren Durchführung „eine vermeidbare Härte" darstellt, mit anderen Worten „unnötig beschwerlich" oder „in gewisser Weise schickanös" ist: [...] Der grundrechtliche Schutz richtet sich aber auch gegen Zwangs- oder Pflichtarbeit als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung.".

337 Wie ausdrücklich in § 1, 1 SGB XII; siehe hierzu auch *Schelter/Schiefer*, in: *Oestreicher*, SGB XII/SGB II, § 1 SGB XII, Rn. 11 ff.

338 So auch *Enders*, VVDStRL, Bd. 64, S. 39 ff, der vom „absoluten verfassungsrechtlichen Koppelungsverbot" spricht.

339 A.A. *Enders*, a.a.O., S. 40.

340 Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art 12, Rn. 480.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ne Verletzung der Menschenwürde darstellt.[341] Unter welchen Umständen der Zwang vollzogen wird, ist für den Schutzbereich des Art. 12 II GG unerheblich, mit der einzigen in Art. 12 II GG formulierten Einschränkung: im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht[342] ist Arbeitszwang erlaubt. Als solche kommen jedoch nur Hand- und Spanndienste in Betracht.

Maßgeblich für den Grundrechtseingriff ist demnach allein der Zwangscharakter einer „Arbeitspflicht" und nicht etwa ihr Sinn und Zweck.[343] Und selbstverständlich können auch Sanktionen im Arbeitsförderungsrecht einen solchen Zwangscharakter aufweisen: Zielführend und sachgerecht erscheint mir bei der Ermittlung mittelbarer staatlicher Grundrechtseingriffe durch die Sanktionierung verletzter Arbeitspflichten eine Abstufung, die an den Ausweichmöglichkeiten des Betroffenen orientiert ist:

Kein Grundrechtseingriff liegt vor, wenn dem Betroffenen trotz der Sanktionierung das zur Führung eines menschenwürdigen Lebens Notwendige verbleibt. Ein Grundrechtseingriff ist zudem bei denjenigen Leistungsempfängern zu verneinen, denen tatsächlich mehr als eine zumutbare Beschäftigung offen steht oder die die Zumutbarkeit der Arbeitsmöglichkeit unter Wahrung des Leistungsbezuges gerichtlich überprüfen lassen können. Anderes jedoch gilt bei Leistungsempfängern, denen nur eine konkrete Arbeitsmöglichkeit angeboten wird, deren Ausschlagung zu einer Sanktionierung führt, welche Leistungen, die zur Ermöglichung einer menschenwürdigen Existenz bestimmt sind[344], ersatzlos streichen, und gleichzeitig Rechtschutzmöglichkeiten mit aufschiebender Wirkung nicht zur Verfügung stehen. Denn hier fehlt dem Betroffenen a) eine wirkliche Wahlmöglichkeit, weil seine Selbstbestimmungschance auf die bloße Wahl zwischen einer konkret durch die Arbeitsverwaltung bestimmten Arbeit und der Leistungskürzung/ -versagung verkommt, und b) wird dem Betroffenen die soeben im Rahmen der Menschenwürdegarantie diskutierte Beweisführung der Unmöglichkeit seiner individuellen Wirksamkeit[345] abgeschnitten. Pointierter formuliert liegt ein Grundrechtsein-

341 Auf den Menschenwürdegehalt des Art. 12 II zutreffend hinweisend auch Göppel, Die Zulässigkeit von Arbeitszwang nach Art. 12 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes, S. 39 ff.

342 In der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111) waren in Art. 12 II GG die Wehrpflicht und der Ersatzdienst als Ausnahmen zum Arbeitszwangsverbot normiert. Vgl. dazu Bachof, Freiheit des Berufs, S. 156 ff. Das Wort „herkömmlich" hat bisher nur wenig Bedeutung bei der Auslegung des zweiten Absatzes gewonnen, obwohl der Abgeordnete Seebohm in der zweiten Lesung des Hauptausschusses (44. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 19. Januar 1949) emphatisch auf die Bedeutung des Wortes hingewiesen hat. Dies gewinnt zusätzlich an Gewicht, wenn man sich vergegenwärtigt, dass um das Wort zuvor bereits gestritten worden war. Siehe hierzu wie zum Folgenden BVerfGE 74, 102, 116 ff.

343 Vgl. von Doemming/Füsslein/Matz, JöR NF Bd. 1 1951, S. 135.

344 Zwar hat der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts explizit mit dem Schutz der Menschenwürde in Verbindung zu bringen, wie in § 1, 1 SGB XII. Dennoch ist diese Verknüpfung damit keinesfalls negiert. Denn zum einen wird sie allgemein in § 1, 2 SGB I aufgezählt und wird sie über § 5 II, 1 SGB II aktualisiert: mit dem Ausschluss der explizit zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebens bestimmten Sozialleistungen wird diese Funktion notwendig auf ihr Substitut erstreckt.

345 Siehe oben Fn. 292, S. 365 mit dazugehörigem Text.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

griff immer dann vor, wenn der Betroffene ohne Rechtschutzmöglichkeit mit aufschiebender Wirkung vor die Wahl gestellt wird: diese eine Arbeit oder Streichung/ Absenkung der existenzsichernden Grundsicherung. Etwas anderes gilt, wenn auch nach der Sanktion von Geldleistungen dem Sanktionierten noch das Existenzminimum zur Verfügung steht (etwa in Form von Sachleistungen).

2.2.1.1.3.2. Freiheit von Zwangsarbeit – Art. 12 III GG

Während der Zwang zu einer bestimmten Arbeit nur im Rahmen einer herkömmlichen, allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht erlaubt ist, ist Zwangsarbeit bei gerichtlich angeordneter Freiheitsentziehung zulässig. Dies bestätigt, dass mit Zwangsarbeit und Arbeitszwang nicht dasselbe gemeint sein kann, weil ansonsten die unterschiedlichen Grundrechtsschranken keinen Sinn machten. Bei richterlich angeordneter Freiheitsentziehung ist Zwangsarbeit – staatlicher Zwang zu Arbeit also ausnahmsweise erlaubt.

2.2.1.1.4. Sonstige für das Arbeitsförderungsrecht relevante Grundrechte

Das Grundgesetz beinhaltet noch weitere für das Arbeitsförderungsrecht relevante Grundrechte, die aber an dieser Stelle nicht abschließend behandelt werden können, vielmehr soll eine Übersicht über die grundrechtlichen Bestimmungen der Art. 9 III GG, Art. 14 I GG, Art. 2 I GG und Art. 3 I GG gegeben werden, insoweit mit ihnen eine verfassungsrechtliche Verantwortungszuschreibung im Bezug auf die Arbeitsförderung verbunden ist.

Art. 9 III GG gewährt die positive und negative Koalitionsfreiheit. Art. 14 I GG als Eigentumsgarantie spielt eine Rolle im Bereich der beitragsfinanzierten anwartschaftsbegründenden Sozialversicherung,[346] wie im Arbeitsförderungsrecht in der Arbeitslosenversicherung[347]; das Arbeitslosengeld unterfällt der Eigentumsgarantie des Art 14 I GG, nicht jedoch das Institut der bisherigen Arbeitslosenhilfe.[348]

Art. 2 I GG garantiert die allgemeine Handlungsfreiheit; Art. 2 I GG ist Auffanggrundrecht und den speziellen Freiheitsgrundrechten grundsätzlich subsidiär.[349] Deshalb kann auch aus der von der allgemeinen Handlungsfreiheit umfassten Freiheit zur Teilhabe am Marktgeschehen[350] kein Art. 12 I 1 GG zuwiderlaufendes soziales Grundrecht auf Arbeit abgeleitet werden.[351] Betroffen ist Art. 2 I GG durch den Sozialversiche-

346 Siehe z.B. zum Rentenversicherungsrecht BVerfGE 53, 257, , 289 ff und 69, 272, 300 f.

347 Auch Ansprüche und Anwartschaften auf Arbeitslosengeld unterfallen der Eigentumsgarantie des Art 14 I GG; BVerfGE 72, 9, 18 ff; gleichwohl ist die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen in der Arbeitslosenversicherung kein beherrschendes Prinzip; BSGE 43, 255, 266.

348 So das BSG in ständiger Rechtsprechung; BSGE 59, 227, 233; 73, 10, 17; 85, 123, 130; sowie jüngst BSG, 11. Senat, Urteil B 11 AL 15/03 R vom 4. September 2003.

349 *Di Fabio*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 2, Rn. 15.

350 Siehe a.a.O., Rn. 76 ff.

351 *Scholz*, in *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd.2, Art. 12, Rn. 117.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rungszwang; dieser Grundrechtseingriff ist jedoch innerhalb der Schranken des Grundrechts gerechtfertigt.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 I GG verbietet dem Staat willkürliche Ungleichbehandlungen. Dies gewinnt im Arbeitsförderungsrecht besondere Bedeutung, da – wie in der Grundlegung erarbeitet – Gruppenbildungen bei den Arbeitslosen nahe liegen (ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose etc.).

2.2.1.2. Das Sozialstaatsprinzip

„Die Bundesrepublik Deutschland ist" gemäß Art. 20 I GG „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat". Art. 28 I, 1 GG unterwirft zudem „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern [...] den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates". „In der lapidaren Form des Beiworts sozial"[352] findet das Sozialstaatsprinzip seinen Ausdruck[353] als Staatszielbestimmung[354]; es nimmt mit seinen „Grundelementen" als Teil der Staatsfundamental-/ Staatsstrukturnormen des Art. 20 I-III GG an der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG teil.[355]

Da sich der Verfassungsgeber zu seinen Begriffsbildungen mit dem Adjektiv „sozial" nicht weiter geäußert hat[356] und im GG keine Konkretisierung des Sozialen – etwa in Form sozialer Grundrechte – enthalten ist, offenbart sich der normative Gehalt des Prinzips als „Gestaltungsauftrag"[357] oder noch besser Optimierungsauftrag. Die Konkretisierung des Prinzips ist ebenso wie seine Erfüllung des Auftrages Sache des Gesetzgebers ist.[358] Als Konkretisierungs- und Optimierungsmaßstäbe sind die Grundrechte und auch die Gesetzgebungszuständigkeiten nach Art. 74 zu beachten,[359] doch legen insbesondere die Kompetenzvorschriften den Gesetzgeber nicht in seinen Gestaltungsentscheidungen fest. Unzulänglich erscheint eine Exegese des „Sozialen".[360] Der offensichtliche Konflikt zwischen Rechts- und Sozialstaatsprinzip auf Verfassungsebene, der

352 *Isensee*, HdStR § 57, Rn. 121.

353 Siehe schon *Haverkate*, Rechtsfragen des Leistungsstaats, S. 36 m.w.N.

354 Sogar als „deren Prototyp"; *Isensee*, HdStR § 57, Rn 115 ff (121); zum Wesen von Staatszielen und Staatszielbestimmungen vgl. jüngst *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 326 ff sowie speziell zum Sozialstaatsprinzip des GG nur *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 95-119.

355 Zum Sozialstaatsprinzip als Staatsfundamentalnorm *Zacher*, a.a.O., Rn. 95 f sowie *ders.*, Soziales Staatsziel, S. 53.

356 *Zacher*, HdStR § 28, Rn 15 m.w.N.; zu den Beratungen des parlamentarischen Rates siehe nur *von Doemming/Füsslein/Matz*, JöR 1951, S. 195 ff

357 BVerfGE 100, 271, 284.

358 BVerfGE 5, 85, 198; 100, 271, 284; 103,293, 307: „Auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt, Sozial- und Wirtschaftsordnung gebührt dem Gesetzgeber ein besonders weitgehender Einschätzungs- und Prognosevorrang. [Verweis auf BVerfGE 25, 1, 17, 19 f; 37,1, 29; 50, 290, 338; 51, 193, 208; 77, 84, 106 f.; 87, 363, 383] Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter *Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets* zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.".

359 *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 167.

360 Dagegen spricht die „Entwicklungsoffenheit und -abhängigkeit"; *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auf der Unbestimmtheit des Letzteren beruht,[361] findet seine Schlichtung im Begriff des „sozialen Rechtsstaates" (Art. 28 I,1 GG)[362]: Er stellt – wie auch bereits das Fundamentalnormbündel des Art. 20 I GG – fest, dass das Soziale im Modus des Rechtsstaates zu verwirklichen ist.[363]

Der Sozialstaat des Grundgesetzes trägt damit eine gewichtige, aber weitgehend unbestimmte Verantwortung für die sozial Schwachen.[364] Im Kontrast zum Wohlfahrtsstaat des 15. bis 18. Jahrhunderts[365] ist im „freiheitlichen Sozialstaat"[366] des GG dem Einzelnen und der Zivilgesellschaft Vorrang vor sozialstaatlichen Maßnahmen des Staates eingeräumt („Primat der Selbstverantwortung"[367] oder „Vorrang der Selbsthilfe"[368]). Eine Subsidiarität[369], die zugleich Ausdruck der Menschenwürde des Einzelnen ist.[370] Die Menschenwürde kann damit gleichermaßen Grund für sozialstaatliche Leistungen als auch Grenze sozialstaatlicher Aktivität sein: Der Sozialstaat soll individuelle Freiheit schützen, aber nicht die staatliche Entscheidung an die Stelle individueller Entscheidungen (wie etwa in Form sozialer Kontrolle oder Bevormundung) setzen.

Der Sozialstaat ist kein *Panacea*: Dem Sozialstaatsprinzip kann weder eine institutionelle Garantie für die gegenwärtige Ausprägung des Systems der sozialen Sicherung noch ein absolutes soziales Rückschrittsverbot[371] entnommen werden.[372] Noch liefert das Sozialstaatsprinzip die Grundlage für subjektive Rechte auf bestimmte Leistungen[373] oder eine bestimmte sozialrechtliche Gestaltungen durch die Legislative[374]. E-

361 Prominent *Forsthoff*, VVDStRL 12, S. 24 ff., S. 24: „Das Wort „sozial" weist also über das Grundgesetz hinaus und könnte nur von außerverfassungsrechtlichen Bereichen aus einen spezifischen Gehalt gewinnen. Einer solchen Sinngebung von außen her stellt sich jedoch ein grundsätzliches Problem entgegen."; S. 25: „Es [das Adjektiv „sozial"] kann in seinem ursprünglichen, polemischen Sinne verstanden werden. Dann ist mit ihm eine angemessenere, gerechtere Güterverteilung gemeint [...] Versteht man sozial in der Formel sozialer Rechtsstaat in dem polemischen [...] Sinne, so treten zwei intentional verschieden ausgerichtete Begriffe in eine antinomische Relation. Diese Antinomie läßt sich nur durch eine Entscheidung überwinden und die Bedeutung der Formel „sozialer Rechtsstaat" hängt davon ab, für welches Element man sich entscheidet." .

362 In diese Richtung auch bereits *Fröhler*, Die verfassungsrechtliche Grundlegung des sozialen Rechtsstaats in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Österreich, S. 9; siehe dazu auch *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 168.

363 Abermals *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 109 ff.

364 BVerfGE 26, 16, 37.

365 Siehe nur *Gröschner*, in: *Dreier*, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 20, Rn. 4 m.w.N.

366 *Zacher*, HdStR § 28, Rn. 27 sowie 42 ff.

367 A.a.O., Rn. 31.

368 BVerfGE 17, 38, 56.

369 Zum Subsidiaritätsprinzip siehe statt vieler nur *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2001 sowie aus Perspektive des Jahres 2001 mit Blick auf das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft S. 365 ff, 367: „Dem Staat obliegt jedoch die unentrinnbare Letztverantwortung für das Gemeinwesen.".

370 BVerwGE 23, 149, 153.

371 Für ein solches *Kittner*, in: AK-GG, Art. 20, Rn. 29.

372 *Schlenker*, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz, S. 71 ff; *Isensee*, HdStR § 57 Rn 153 m.w.N.; *Schmidt-Aßmann*, HdStR § 26, Rn 95.

373 BVerfGE 27, 253, 283; 82, 60, 80; BSGE 73, 10, 18.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

benso wenig schränkt das Sozialstaatsprinzip das Demokratieprinzip ein, sondern verpflichtet die Träger der staatlichen Gewalt lediglich, das Soziale aktiv zu fördern. Ein subjektiv-öffentliches Recht aus Art. 20 I GG ist nur denkbar, wenn der Sozialstaat seinem minimalen Gestaltungsauftrag aus Art. 1 I 2 2. Alt. nicht nachkommt; darin findet die eigentliche Verantwortung des Gesetzgebers für das Soziale – wie sie im Sozialstaatsprinzip enthalten ist – ihren Ausdruck als Optimierungsgebot der Möglichkeit selbstbestimmter Wirksamkeit des Einzelnen.

2.2.1.3. Arbeitsförderung als Staatsaufgabe

Die Arbeitsmarktpolitik ist nach dem GG eine Verfassungsaufgabe des Staates:[375]

> „Das Ziel [...], Massenarbeitslosigkeit durch Förderung von zusätzlich bereitgestellten Arbeitsplätzen zu bekämpfen, hat Verfassungsrang."[376]

Das BVerfG sieht in der Entscheidung zur Zulässigkeit von Lohnabstandsklauseln bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Arbeitsförderung als im Sozialstaatsprinzip enthaltenes Verfassungsziel und betont, dass „[d]ie staatliche Fürsorge bei Arbeitslosigkeit [...] nicht auf finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen beschränkt [ist]."[377]

Das in Art. 20 I GG enthaltene Ziel der Arbeitsförderung steht allerdings in der weiten Einschätzungs- und Gestaltungsprärogative des Gesetzgebers,[378] gleichwohl haben der Bund aus 20 I GG und die Länder aus Art. 28 II GG die Arbeitsförderung zur Staatsaufgabe.

Der Bund und die Länder sind zudem gemäß Art. 109 II GG[379] dazu verpflichtet,[380] ihre Fiskalpolitik am Ziel der gesamtwirtschaftlichen Stabilität auszurichten, sprich auf die Verwirklichung des sog. magischen Vierecks – Preisniveaustabilität, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und hoher Beschäftigungsgrad – hinzuwirken.[381] Auch fiskalische Beschäftigungspolitik ist damit gemeinsame Staatsaufgabe von Bund und Ländern.

Im Zusammenhang der Finanzverfassung ist auch der teilweise überholte Art. 120, 4 GG[382] zu lesen, dem gemäß der Bund die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe zu tragen hat.

---

374 BSGE 55, 115, 120; BSGE 73, 10, 18.

375 Siehe nur *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 228 ff, (230 f), 260 ff, S. 294,

376 BVerfGE 100, 271, 284.

377 BVerfGE a.a.O.

378 BVerfGE 1, 97, 100; 43, 213, 226; 51, 115, 125; 53, 164, 184; 65, 182, 193; 69, 272, 314. Siehe hierzu ausführlich auch *Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, S. 71 ff.

379 Eingefügt durch das 15. Gesetz zur Änderung des GG vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581).

380 Ebenso auch *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 6, Art. 109, Rn. 37.

381 Vgl. *Hillgruber*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 3, Art. 109, Rn. 49 ff.

382 Insoweit dort noch die Rede von der Alhi. ist: „Der Bund trägt die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluss der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe.".

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.1.4. Kompetenznormen

2.2.1.4.1. Gesetzgebungskompetenz

Grundsätzlich haben gemäß Art. 70 I GG die Bundesländer das Recht der Gesetzgebung; nur wenn und insoweit das GG dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, kommt dem Bundesgesetzgeber eine Regelungskompetenz zu.[383]

Nach Art. 74 I Nr. 12 GG ist das „Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung" Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Begriff der Sozialversicherung ist offen, d.h. nicht auf die bestehenden Zweige begrenzt.[384] Wesentliches Merkmal der Sozialversicherung ist die staatliche „Verteilung [eines] Bedarfs auf eine organisierte Vielzahl".[385] Die Sozialversicherung ist „eine staatlich organisierte, nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung aufgebaute, öffentlich-rechtlich, vorwiegend auf Zwang beruhende Versicherung großer Teile der arbeitenden Bevölkerung für den Fall der Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit und des Todes sowie bei Eintritt der Arbeitslosigkeit."[386] Doch hierauf kommt es mit Blick auf die Arbeitslosenversicherung nicht an, da sie explizit neben der Arbeitsvermittlung genannt ist.

Für einen wesentlichen Teil der Arbeitsförderung (SGB III) steht dem Bund damit die Gesetzgebungskompetenz zu. Auch aus dieser verfassungsrechtlichen Kompetenz kann keine institutionelle Garantie der Sozialversicherung oder der Arbeitslosenversicherung abgeleitet werden;[387] auch gelingt der Schluss von der Kompetenz zur Gestaltungspflicht des Bundes nicht, da der Bund wie Art. 72 I GG ausdrücklich sagt, von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch machen muss.

Die Gesetzgebungskompetenz für das SGB II ergibt sich nicht allein aus den Art. 70 I, 74 I Nr. 12, i.V.m. Art, 72 I und II GG; zwar wäre an eine so genannte Annexkompetenz des Bundes zu denken, weil das Arbeitslosengeld II zumindest teilweise die ehemalige „Arbeitslosenversicherungsleistung" Arbeitslosenhilfe[388] ersetzt. Jedoch liegt der Schwerpunkt des SGB II im Bereich der allgemeinen Fürsorge, da die Leistungen des SGB II ganz überwiegend nicht an ein Versicherungsverhältnis in der Arbeitslosenversicherung anknüpfen[389]. Wie bereits die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe unterfällt auch die Grundsicherung für Arbeitsuchende der in Art. 74 I Nr. 7 GG genannten öf-

383 *Rozek*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 2, Art. 70, Rn. 35.

384 So auch *Oeter*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 2, Art. 74, Rn. 117.

385 *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 5, Art. 74, Rn. 171.

386 *Wannagat*, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1, S. 25.

387 Vgl. *Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, S. 92 ff.

388 So zumindest *Ebsen*, in: *Gagel*, AFG-Kommentar, § 134, Rn. 2 ff.

389 Allerdings mit der Ausnahme des befristeten Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld innerhalb von zwei Jahren gemäß § 24 SGB II.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fentlichen Fürsorge.[390] Die Voraussetzungen des Art 72 GG sind auch hier erfüllt, sprich der Bund besitzt die Gesetzgebungskompetenz im gesamten Bereich der hier betrachteten Arbeitsförderung.

2.2.1.4.2. Verwaltungszuständigkeit

Gemäß Art. 83 GG führen die Bundesländer die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, es sei denn das GG trifft eine andere Regelung. Eine solche Regelung stellt Art 87 II GG dar, demzufolge landesübergreifende Sozialversicherungsträger[391] als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden.[392] Da auch die Arbeitslosenversicherung öffentliche Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 I Nr. 12 GG ist, findet Art. 87 II GG auf den Verwaltungsträger der Arbeitslosenversicherung und aktiven Arbeitsförderung, also die Bundesagentur für Arbeit[393] Anwendung. Es handelt sich damit bei der Arbeitsförderung im Sinne des SGB III insgesamt um einen Gegenstand der bundeseigenen Verwaltung, für die die Bundesregierung nach Art. 86, 2 GG die Verwaltungsvorschriften erlässt.

Das gilt auch für die Leistungen der Grundsicherung nach § 6 I, Nr. 1 SGB II[394] für die Aufgaben des SGB II, insoweit die BA ihr Träger ist.[395] Alle anderen Aufgaben nach dem SGB II stehen grundsätzlich in der Trägerschaft der kommunalen Träger,[396] welche der Landesverwaltung im Sinne des Art. 83 GG zuzuordnen sind.

Nicht mit Art. 28 II i.V.m. Art. 83 GG vereinbar ist eine gesetzliche Verpflichtung von Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur Aufgabenübertragung auf Arbeitsgemeinschaften und zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in solchen Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), wie sie in § 44b SGB II enthalten ist; diese Verpflichtung betrifft dem BVerfG zufolge die von Art. 28 II geschützte Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung.[397]

390 Zum Begriff der öffentlichen Fürsorge *Oeter*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 2, Art 74, Rn. 61 ff.

391 Zum Begriff der Sozialversicherung *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 5, Art. 74, Rn. 170 ff.

392 Siehe zur landesübergreifenden Art sowie zur Bundesunmittelbarkeit statt vieler *Lerche*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 5, Art. 87, Rn. 155 ff.

393 §§ 367 I i.V.m. 368 I, 1 SGB III.

394 § 36, 1 SGB II.

395 Dies ist nicht der Fall, wenn gemäß § 6b SGB II zugelassene kommunale Träger im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit als Träger der Aufgaben nach § 6 I, 1 Nr. 1 fungieren. Zur Rechtsstellung der Optionskommunen siehe *Schumacher*, in: *Oestreicher*, SGB XII/SGB II, § 6b SGB II, Rn. 4 ff.

396 § 6 I, 1 Nr. 2 SGB II.

397 Vgl. zum Ganzen BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007, Absatz-Nr. 144 ff, veröffentlicht im Internet unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.2.2. Die Verfassungen der Bundesländer

In den Landesverfassungen sind weitergehende soziale Rechte enthalten.[398] Im Zusammenhang mit (Erwerbs-)Arbeit[399] enthalten die Landesverfassungen der Länder Bayern[400], Hessen,[401] Bremen[402], Berlin[403], Brandenburg[404], Rheinland Pfalz[405], Nordrhein-Westfahlen[406], Saarland[407] ausdrückliche und über Art. 12 GG hinausgehende „Grundrechte" wie zum Teil ein „Recht auf Arbeit"; diese werden jedoch nicht als aktuell durchsetzbar, sondern nur als Programmsätze angesehen. Sie schreiben dem jeweiligen Bundesland also lediglich rhetorisch Verantwortung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit zu.

2.2.3. Ergebnis

Das GG schreibt dem Staat im Allgemeinen eine „positive Verantwortung dafür" zu, „daß reale Bedingungen der Freiheitsentfaltung vorhanden sind"[408] und im Besonderen auch eine „Sockelverantwortung" für die individuelle Wirksamkeit des Einzelnen - insbesondere auch bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit. Diese Grundverantwortung bindet

398 Siehe *Lange*, Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung und in den derzeitigen Landesverfassungen, S. 54 ff sowie spezielle zu den Verfassungen der „neuen" Bundesländer *von Mangoldt*, Die Verfassungen der neuen Bundesländer, S. 49 ff.

399 Vgl. auch *Breuer*, HdStR § 147, Rn. 13 ff.

400 Art. 151 II; Art. 166 I; Art. 166 II: „Jedermann hat das Recht, sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen."; Art. 166 III: „Er hat das Recht und die Pflicht, eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechenden Arbeit im Dienste der Allgemeinheit nach näherer Bestimmung der Gesetze zu wählen."; Art. 167 I; Art. 168 III: „Jeder Bewohner Bayerns, der arbeitsunfähig ist oder dem keine Arbeit vermittelt werden kann, hat ein Recht auf Fürsorge." und Art. 171: „Jedermann hat Anspruch auf Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens durch ausreichende Sozialversicherung im Rahmen der Gesetze.".

401 Art. 28 II: „Jeder hat nach seinen Fähigkeiten ein Recht auf Arbeit und, unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, die sittliche Pflicht zur Arbeit."

402 In Art. 8 I: „Jeder hat die sittliche Pflicht zu Arbeiten und ein Recht auf Arbeit.".

403 Art. 12 I: „Jedermann hat das Recht auf Arbeit. Dieses Recht ist durch eine Politik der Vollbeschäftigung und der Wirtschaftslenkung zu verwirklichen. Wenn Arbeit nicht nachgewiesen werden kann, besteht Anspruch auf Unterhalt aus öffentlichen Mitteln.".

404 Unter der Überschrift „Grundrechte und Staatsziele" Art. 48 und 49.

405 Art. 53 II: „Jeder Arbeitsfähige hat in Übereinstimmung mit den Forderungen des Gemeinwohls nach seinen Fähigkeiten das Recht und unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die Pflicht zur Arbeit.".

406 Art. 24 I: „Im Mittelpunkt des Wirtschaftslebens steht das Wohl des Menschen. Der Schutz seiner Arbeitskraft hat den Vorrang vor dem Schutz materiellen Besitzes. Jedermann hat ein Recht auf Arbeit." und II: „Der Lohn muß der Leistung entsprechen und den angemessenen Lebensbedarf des Arbeitenden und seiner Familie decken. Für gleiche Tätigkeit und gleiche Leistung besteht Anspruch auf gleichend Lohn. Das gilt auch für Frauen und Jugendliche.".

407 Art. 45: „Die menschliche Arbeitskraft genießt den Schutz des Staates. Jeder hat nach seinen Fähigkeiten ein Recht auf Arbeit.".

408 *Isensee*, Der Staat 1980, S. 367.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den einfachen Bundes- und Landesgesetzgeber trotz seiner weit reichenden Gestaltungsfreiheit zur Umsetzung der sozialstaatlichen Verpflichtung allgemein und der hieraus ableitbaren Pflicht zur Arbeitsförderung; dabei bleibt er unter allen Umständen zum Schutz der Menschenwürde (notfalls) durch die Gewährung von Sozialleistungen sowie unter Abwägung der geschützten Interessen auch zum Schutz anderer Grundrechte verpflichtet. Die grundgesetzlich dem Staat zugeschriebene potentielle Verantwortung im Bereich der Arbeitsförderung reicht von der passiven über die aktive Arbeitsmarkt- bis hin zur Beschäftigungs- Fiskal- und Wirtschaftspolitik: Arbeitsermöglichung als prominente Wirksamkeitsermöglichung des Einzelnen in der Arbeitsgesellschaft ist ein zentraler verfassungsrechtlicher Auftrag des deutschen Sozialstaats, weil trotz der grundsätzlichen Offenheit des Sozialstaatsbegriffes das Schicksal des institutionellen Kerns des Sozialstaats – die Sozialversicherung –[409] (noch) von der Erwerbsarbeit der größten Zahl der in Deutschland lebenden Menschen abhängig ist.

2.3. Das bestehende System der Arbeitsförderung

Wer am Arbeitsleben teilnimmt oder teilnehmen will, hat gemäß § 3 II SGB I ein Recht auf Beratung bei der Wahl des Bildungswegs und des Berufs, auf individuelle Förderung seiner beruflichen Weiterbildung und auf wirtschaftliche Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Zahlungsunfähigkeit seines Arbeitgebers. Die Einleitungsbestimmungen der §§ 19 und 19a SGB I zählen zudem einzelne „Leistungen der Arbeitsförderung“ sowie „Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ auf, welche zum einen im SGB III und zum anderen in dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II geregelt sind.

Das gegenwärtige Arbeitsförderungssystem der BRD besteht aus drei Säulen.[410] Diese sind 1. die im SGB III geregelte „Aktive Arbeitsförderung“, 2. die ebenfalls im SGB III geregelte Arbeitslosenversicherung und 3. die im SGB II geregelte „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Diese drei Komponenten weisen neben funktionalen auch institutionelle sowie materiell-rechtliche Verknüpfungen auf, die insgesamt ein System der Arbeitsförderung für die Bundesrepublik Deutschland formen.

Ziel des SGB III ist es, dem Enstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Dauer von Arbeitslosigkeit zu verkürzen sowie einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern und den Ausgleich von Angebit und Nachfrage auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu unterstützen.[411] Im Einzelnen sollen die Leistungen des SGB III, a) die Transparenz auf dem Arbeits- und Ausbil-

409 Weitergehend *Isensee*, a.a.O., der die Sozialversicherung als „jene Institution“ bezeichnet „„ über die sich das soziale Staatsziel prototypisch verwirklicht[...].“.

410 Vor den „Hartz-Reformen“ stellte sich das deutsche Arbeitsrecht noch viersäulig dar: die erste Säule bildete auch damals die Aktive Arbeitsförderung (SGB III), die zweite Säule die Arbeitslosenversicherung (SGB III), die dritte Säule die Arbeitslosenhilfe (SGB III) und die vierte Säule die Sozialhilfe (BSHG).

411 § 1 I SGB III.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dungsmarkt erhöhen, Mobilität unterstützen und ein rasches Matching ermöglichen, b) individuelle Beschäftigungsfähigkeit fördern, c) unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und d) zu einer Verbesserung der Beschäftigungs- und Infrastruktur insgesamt beitragen.[412] Ziel des SGB II ist die a) Stärkung der Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, b) die Wiedereingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in den ersten Arbeitsmarkt sowie c) allgemein die Überwindung der Hilfebedürftigkeit.[413]

Träger der Leistungen nach dem SGB III ist die Bundesagentur für Arbeit (BA)[414] mit ihren Arbeitsagenturen (AA). Träger der Leistungen nach dem SGB II sind grundsätzlich die BA (§ 6 SGB II) und die kreisfreien Städte bzw. Landkreise (kommunale Träger). Im Regelfall sind die AA gemäß § 6 I SGB II zuständig für die Betreuung und Vermittlung der Leistungsempfänger in Arbeit und die Regelleistungen nach dem SGB II, während die kommunalen Träger für „Arbeitsermöglichungsleistungen" (Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder, häusliche Pflege Angehöriger, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung [§ 16 II Nr. 1-4 SGB II), die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) und die von der Regelleistung abweichende Leistungserbringung (§ 23 III SGB II) zuständig sind. Diese regelmäßig „geteilte Zuständigkeit"[415] erfordert, insoweit ein kommunaler Träger nicht von der in § 6a II SGB II eingeräumten Option Gebrauch gemacht und alle Aufgaben nach dem SGB II an sich gezogen hat[416], die Zusammenarbeit von AAen und kommunalen Trägern; zum Zwecke einer gemeinsamen Verwaltung sieht § 44b SGB II die Bildung so genannter Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) vor.[417]

Im gesamten deutschen Arbeitsförderungsrecht gilt der Grundsatz der Subsidiarität von Lohnersatzleistungen – als Maßnahmen der passiven Arbeitsförderung – gegenüber Arbeit[418] – als Ausdruck oder Realisierung von Selbstverantwortung – und den Maß-

412 § 1 II SGB III.

413 § 1 I SGB II; *Voelzke*, in: *Hauck/Noftz*, SGB II, K § 1, Rn. 2 ff.

414 Die BA ist rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit drittelparitätischer Selbstverwaltung (§ 367 I SGB III) – Arbeitgebervertreter, Arbeitnehmervertreter (Gewerkschaften), Vertreter der öffentlichen Körperschaften (§ 371 V SGB III) – und Sitz in Nürnberg (§ 367 IV SGB III); sie besitzt einen eigenen Verwaltungsunterbau bestehend aus zehn Regionaldirektionen (Nord, Niedersachsen-Bremen, Berlin-Brandenburg, Sachsen-Anhalt-Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern) gegenwärtig 178 Agenturen für Arbeit und fünf „besonderen Dienststellen" (§ 367 II SGB III).

415 Vgl. *Blanke/Trümner*, Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II, S. 19.

416 Vgl. *Schumacher*; in: *Oestreicher*, SGB XII/SGB II, § 6 SGB II, Rn. 1 f.

417 Zu den möglichen Rechtsform der ARGE siehe a.a.O. S. 23 ff; zur Verfassungswidrigkeit der in § 44b II SGB II enthaltenen Verpflichtung der Kreise siehe oben Fn. 397 auf Seite 377 und den dazugehörigen Text.

418 Doch nicht jeder, sondern lediglich „zumutbarer" Arbeit; für wen, welche Arbeit zumutbar ist, richtet sich nach dem anwendbaren Zumutbarkeitsregime (SGB III oder SGB II); das gilt insbesondere für den so genannten Berufsschutz.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nahmen der aktiven – als Hilfe zur Ermöglichung von Selbstverantwortung – oder gar aktivierenden – zur Einforderung von Eigenverantwortung – Arbeitsförderung.[419]

2.3.1. Aktive Arbeitsförderung

Als Leistungen der Aktiven Arbeitsförderung kennt das SGB III sowohl Leistungen an Ausbildung- und Arbeitsuchende[420], Auszubildende[421], Arbeitnehmer und Arbeitslose[422], als auch an Arbeitgeber und Träger der Arbeitsförderung. Hierbei handelt es sich überwiegend um Ermessensleistungen[423], die nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und unter Berücksichtigung der im Einzelfall am besten geeigneten Leistung oder Leistungskombination durch die jeweilige AA auf Grundlage des im Wege eines Assessments gewonnenen Profils der Berechtigten (Profiling)[424] und der aktuellen Arbeitsmarktlage ausgewählt werden sollen.[425].

Die Leistungen der „Aktiven Arbeitsförderung" sind ihrerseits zu unterteilen in allgemeine Leistungen, die auch als Basisleistungen (Berufs- und Ausbildungsberatung, Arbeitsvermittlung, Eignungsfeststellung; Drittes Kapitel des SGB III) der Aktiven Arbeitsförderung bezeichnet werden können und besondere Leistungen (Mobilitätshilfen[426] und Förderung von Aus- und Weiterbildung,[427] Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung[428] etc. – Viertes Kapitel. Leistungen an Arbeitnehmer) „als Kann-Leistungen".[429]

Auch bestimmte Lohnersatzleistungen, die entweder aufgrund branchenspezifischer bzw. konjunktureller Bedingungen (z.B. Wintergeld bzw. Kurzarbeitergeld bei Arbeitsausfall) oder persönlicher Eigenschaften des Arbeitnehmers (Umschulungen, Ar-

419 §§ 4 und 5 SGB III sowie § 3 III SGB II. Man könnte sogar so weit gehen, dass im deutschen Arbeitsförderungs- und Sozialhilferecht der so genannte „*Work First*"-Ansatz – zumindest rechtlich – längst realisiert war und ist.

420 § 15 SGB III.

421 § 14 SGB III.

422 § 3 I Nr. 1-7 SGB III, d.h. Berufsberatung und -vermittlung, Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten, Mobilitätshilfen, Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung, Berufsausbildungsbeihilfe, Weiterbildung, allgemeine und besondere Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben; siehe im einzelnen *Hünecke*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 3, Rn. 8 ff und 39 ff.

423 Zur Ermessen im Sozial- und insbesondere im Arbeitsförderungsrecht siehe *Hänlein*, in: *Gagel*, SGB III - Kommentar, § 3, Rn. 50 ff.

424 Hierzu wie auch zum Anspruch des Antragstellers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der AA *Niesel*, in: *ders.*, SGB III, § 7, Rn. 2 ff.

425 § 7, 1 SGB III; vgl. auch *Hänlein*, in: *Gagel,* SGB III - Kommentar, § 3, Rn. 71a.

426 § 53 SGB III.

427 Das umfasst sowohl Maßnahmen der Eignungsfeststellung Arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit Bedrohter nach § 48 SGB III i.V.m. § 49 SGB III als auch Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung (§§ 59 ff SGB III) und zur beruflichen Weiterbildung (§§ 77 ff SGB III).

428 §§ 57 ff SGB III.

429 §§ 45 ff SGB III; siehe ausführlich *Stratmann*, in: *Niesel*, SGB III, § 45, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beitsbeschaffungsmaßnahmen) gewährt werden, zählen zu den Leistungen der Aktiven Arbeitsförderung.

Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung stehen nach einem Stufenansatz unterschiedlichen Berechtigtengruppen offen: Anspruch auf Berufsberatung haben grundsätzlich alle Erwachsenen und Jugendlichen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen – das „Wie" der Beratung (Art und Inhalt) steht im Ermessen der BA; Anspruch auf Vermittlungsleistungen haben alle Arbeits- und Ausbildungsuchenden im Sinne des § 15 SGB III, während z.B. das Überbrückungsgeld nur an Arbeitnehmer geleistet wird, die durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit Arbeitslosigkeit überwinden („beenden") oder vermeiden und Anspruch auf Entgeltersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung haben/ hatten.

Das Maßnahmenrepertoire der BA zur Erbringung von Leistungen der Aktiven Arbeitsförderung wird zudem durch die freie Förderung nach § 10 I SGB III ergänzt;[430] sie eröffnet Spielräume zur passgenauen Förderung Einzelner. Für Maßnahmen der freien Förderung kann jede Arbeitsagentur bis zu 10 Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung einsetzen.[431]

2.3.2. Die Arbeitslosenversicherung

Den nicht nur „gefühlten" Mittelpunkt des deutschen Systems der Arbeitsförderung bildet nach wie vor die im SGB III (mit-)geregelte Arbeitslosenversicherung. Als am Versicherungsprinzip ausgerichtete Sozialversicherung[432] zielt sie auf die solidarische Absicherung des Risikos der allgemeinen unfreiwilligen Arbeitslosigkeit. Zur effektiven Erreichung ihres Zwecks ist ein Versicherungszwang vorgesehen (sog. Versicherungspflichtverhältnis)[433]. Im Januar 2006 erhielten 1.538.000 arbeitslose Arbeitnehmer Ar-

430 Den Arbeitsagenturen ist Ermessen darüber eingeräumt, ob sie überhaupt solche Leistungen erbringen will und wenn ja, welche. In jedem Fall sind jedoch die in § 7 SGB III genannten Vorgaben für die Ausübung des Auswahlermessens von gesetzlichen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu beachten; vgl. *Timme*, in: *Hauck/Noftz*, SGB III, § 10, Rn. 7.

431 Weitere Begrenzungen nennen § 10 I, 2 und 3 SGB III; danach dürfen die „freien" Förderungsmittel nicht zur Aufstockung gesetzlicher Leistungen – nicht nur der aktiven Arbeitsförderung, sondern auch der Entgeltersatzleistungen – verwendet werden, sind die gesetzlichen Ziele und Leistungsgrundsätze zu beachten und Wettbewerbsverfälschungen bei Leistungen an Arbeitgeber zu vermeiden. Eine Rechtsverordnung nach § 10 II SGB III existiert bisher noch nicht, d.h. die freie Förderung befindet sich noch im experimentellen Stadium des Ausprobierens; *Ebsen*, in: *Gagel*, SGB III - Kommentar, § 10, Rn. 16.

432 Von einer konsequenten Ausrichtung am Versicherungsprinzip, von dem etwa *Fuchs*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 24, Rn. 6 spricht, kann jedoch, weil das individuelle Risiko überhaupt keinen Einfluss auf die Beitragsleistung hat, ebenso wenig die Rede sein, wie davon, dass es sich bei der Arbeitslosenversicherung deshalb nicht um eine Sozialversicherung handele, weil das Risiko nicht versicherungsmathematisch evaluierbar sei; so völlig unzutreffend *Rüfner*, HdStR § 80, Rn. 137.

433 § 24 SGB III; siehe hierzu ausführlich z.B. *Brand*, in: *Niesel*, SGB III, § 25, Rn. 2 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beitslosengeld[434], was bei insgesamt 5.011.979 registrierten Arbeitslosen einer versicherten Arbeitslosenquote von gerade einmal 31 Prozent entsprach.[435]

Ziel der Arbeitslosenversicherung ist es, die Folgen kurzfristiger unfreiwilliger Arbeitslosigkeit – hauptsächlich den Lohnausfall – auszugleichen und unterwertige Beschäftigung zu verhindern[436]. Die Ziele der Arbeitsförderung nach dem SGB III, wie sie in § 1 I und II SGB III genannt sind (z.B, die Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes, die ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und die Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen), reichen weiter[437] und beziehen auch die Maßnahmen der Aktiven Arbeitsförderung mit ein.

Die zentrale Lohnersatzleistung der Arbeitslosenversicherung ist das Arbeitslosengeld bei (vollständiger) Arbeitslosigkeit.[438] Darüber hinaus kennt das SGB III noch das Teilarbeitslosengeld (§ 150 SGB III) als Leistung der Arbeitslosenversicherung.[439] Finanziert werden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung paritätisch durch Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber.

2.3.3. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die im zweiten Buch des SGB (SGB II) geregelte Grundsicherung für Arbeitsuchende stellt die (neue) dritte Säule des deutschen Systems der Arbeitsförderung dar. Im Kern handelt es sich bei den Leistungen der Grundsicherung um eine besondere Sozialhilfe für arbeitsfähige Bedürftige[440], die im Gegensatz zur früheren Arbeitslosenhilfe[441] in der

---

434 Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Januar 2006, S. 4.

435 Insgesamt waren im Januar 2006 unter dem SGB III 2.102.548 Mio. arbeitslose Personen erfasst; das schließt aber auch diejenigen Personen ein, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, sondern andere Leistungen wie Wintergeld oder Winterausfallgeld haben.

436 § 1 II, Nr. 4 SGB III; damit soll sowohl ein Beitrag zur sozialen Sicherheit des arbeitslosen Arbeitnehmers geleistet werden als auch der Entwertung von Humankapitalinvestitionen vorgebeugt werden. Vgl. hierzu *Gagel*, in: *ders.*, SGB III - Kommentar, § 1, Rn. 16, der auf den Zusammenhang zwischen Art. 12 I GG und den Leistungen der Arbeitsförderung nach dem SGB I-II, insbesondere auch der Arbeitslosenversicherung, hinweist; da ein Berufsschutz in § 121 SGB III nicht mehr real gewährleistet wird (siehe *Gagel*, a.a.O.) werden durch das Arbeitsförderungsrecht Humankapitalinvestitionen nurmehr begrenzt geschützt; vgl. auch *Eichenhofer*, Sozialrecht, Rn. 469. Man könnte dem entgegnen, dass gerade durch die „Abschwächung" des Berufsschutzes einer oftmals in der extremen Langzeitarbeitslosigkeit anzutreffende vollständigen Entwertung von Humankapitalinvestitionen vorgebeugt werden soll.

437 Zu den Grundsätzen und Zielen der Arbeitsförderung vgl. nur *Gagel*, a.a.O., Rn. 1 ff.

438 Geregelt in den §§ 117 ff SGB III.

439 Bei den ebenfalls in § 116 SGB III genannten Lohnersatzleistungen – Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung (§ 117 I Nr. 2 SGB III), Kurzarbeitergeld und Insolvenzgeld – handelt es sich um Leistungen der Aktiven Arbeitsförderung; vgl. *Steinmeyer*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 116, Rn. 3. Beim Schlechtwettergeld um besondere branchenspezifische Umlageleistungen.

440 *Eichenhofer*, Sozialrecht, S. 263: „Sie ist eine den Prinzipien des Sozialhilferechts folgende bei Bedürftigkeit des Arbeitssuchenden und der in dessen Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tradition der Erwerbslosenfürsorge als (besondere und [teilweise] von der Arbeitslosenversicherung unabhängige[442]) Fürsorgeleistung qualifiziert werden kann und zumindest mit Blick auf die Regelleistung in keinem Bezug zu einem vorherigen Versicherungspflichtverhältnis steht.[443] Der Gesetzgeber hat zudem im Gegensatz zum Sozialhilferecht[444] darauf verzichtet, mit der Grundsicherung ausdrücklich die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins zu verknüpfen[445] und die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts am Bedarfsdeckungsprinzip auszurichten. Den aus Art. 1 I, III i.V.m. Art. 20 I GG abzuleitenden verfassungsrechtlichen Anspruch des Einzelnen gegen den Staat auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts[446] sieht das BSG trotz (notwendiger) Pauschalierung durch die Regelleistung des SGB II in Höhe von € 345.- als erfüllt an.[447]

[zu gewährende Lohnersatzleistung. – Ergänzung wegen Unvollständigkeit des Satzes im Original – B.Q.].

441 Vgl. *Ebsen*, in: *Gagel*, AFG-Kommentar, Vor §§ 134-141, Rn. 7. Die Arbeitslosenhilfe nämlich knüpfte sowohl in ihrer originären als auch in ihrer unechten Form an eine vorangegangene versicherungspflichtige Beschäftigung an.

442 Teilweise, da der in § 24 SGB II geregelte zeitlich befristete Zuschlag zum Alg. II nach wie vor an einen vorausgegangenen Bezug von Alg. oder Alhi. anknüpft. Während sich der zuletzt genannte Bezug durch Zeitablauf erledigen wird, bleibt die Grundsicherung für Arbeitsuchende für Personen, die unmittelbar zuvor Alg. erhalten haben, um eine der Arbeitslosenhilfe vergleichbare – wenngleich zeitlich begrenzte – Quasiversicherungsleistung erhöht.

443 Dies gilt jedoch nur für das in den §§ 19 und 20 SGB II geregelte Arbeitslosengeld II, nicht hingegen für den „Befristete[n] Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld“ gemäß § 24 SGB II, der für maximal 24 Monate – ab dem 13. Monat um 50 Prozent abgesenkt – innerhalb bestimmter Grenzen die individuelle Differenz zwischen dem Arbeitslosengeld II und dem Arbeitslosengeld abmindern soll; zum Zwecke der Finanzierung dieser Leistung erstattet auch die BA dem Bund einen so genannten „Aussteuerungsbetrag“ für jeden Arbeitslosen, der nach dem Bezug von Arbeitslosengeld innerhalb von drei Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erworben hat. Berechtigte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Erstattungspflicht bestehen aufgrund der eklatanten Durchbrechung des Versicherungsprinzips der Arbeitslosenversicherung; denn nicht nur werden Beitragsmittel zur Finanzierung einer Fürsorgeleistung (als versicherungsfremde, weil gesamtgesellschaftliche Aufgabe) verwendet, sondern wird gleichzeitig eine pauschale Leistungserstattung angeordnet, die viel zu unbestimmt ist, als dass sie der BA und damit der Solidargemeinschaft der Versicherten aufgrund des § 24 SGB II zugeordnet werden könnte, denn die Erstattung ist in voller Höhe auch dann vorgesehen, wenn der ausgesteuerte Arbeitslose nur für z.B. zwei Monate Leistungen nach dem SGB II bezieht. Zum ersten Teil dieser Bedenken siehe auch *Oppermann*, in: *Eicher/Spellbrink*, SGB II, § 46, Rn. 16 m.w.N.

444 §1, 1 SGB XII: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“

445 Vgl. *Spellbrink*, in: *Eicher/ders.*, SGB II, § 1, Rnr. 3.

446 So auch *Lang*, in: *Eicher/Spellbrink*, SGB II, § 19 Rn. 1 ff.

447 BSG Az. B 11b AS 1/06 R, Urteil vom 23. November 2006; das Gericht betont in seiner Entscheidung, dass die Bestimmung der Regelleistungen durch den Gesetzgeber nicht willkürlich erfolgt ist und die Regelleistung keinen sozialen Ausschluss nach sich zieht. Kritisch *Schmidt*, in: *Oestreicher*, SGB XII/SGB II, § 20 SGB II, Rn. 49 sowie *Ockenga*, ZfSH/SGB 2006, S. 143 ff, der auch auf alternative Berechnungen des Existenzminimums zwischen € 347.- bis € 627.- hinweist; a.a.O., S. 147. Das BSG hält jedoch § 28 I, 3 Nr. 1 SGB II für verfassungswidrig (vgl. BSG, Beschluss vom 27.1.2009, B 14 AS 5/08 R, veröffentlicht unter http://www.bsg.de, zuletzt abgerufen am 19. April 2009), da das pauschalierte Sozialgeld für Kinder bis 14 Jahren aus mehreren Gründen gegen Art. 3 I GG verstößt; so etwa, da es im Vergleich zur Regelleistung für er-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das SGB II ist am Work-First-Grundsatz orientiert[448], demzufolge jeder arbeitsfähige Leistungsempfänger möglichst rasch in Arbeit vermittelt werden soll; oberste Priorität misst das Gesetz der Vermittlung in den so genannten ersten Arbeitsmarkt zu.[449]

Neben der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts sieht das SGB II auch die Übernahme angemessener Kosten für Wohnung und Heizung (§ 22 I SGB II) vor und eröffnet über § 14 SGB („Grundsatz des Förderns") auch den Zugang zu den für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen[450], sprich einer Auswahl der Maßnahmen der Aktiven Arbeitsförderung des SGB III.[451] U.a. über diese Verzahnung wird auch rechtlich der funktional ohnehin bestehende Systemcharakter des SGB II und III als aktuelles Systems der Arbeitsförderung hergestellt.

Im Zuge der durchaus begrüßten[452] Zusammenlegung der durch die BA als Quasiversicherungsleistung allein verwalteten Arbeitslosenhilfe nach 134 SGB III a.F. und der kommunal verwalteten Sozialhilfe nach dem SGB XII bzw. BSHG) (Konvergenz) sind auch neue Formen der Verwaltung entstanden, die lange wegen ihrer Uneinheitlichkeit und rechtlichen Unklarheit als eines der zentralen Probleme bei der Realisierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahrgenommen worden sind.[453] Die Verwaltung des SGB II obliegt heute entweder so genannten Arbeits-gemeinschaften (ARGEn) aus kommunalen Trägern und lokaler Arbeitsagentur (§ 44b SGB II, den das BVerfG jüngst für verfassungswidirg erklärt hat[454]) oder einer der 69 so genannten „Optionskommu-

---

wachsene an einer folgerichtigen Bemessung fehlt und für Kinder im Alter von 0-14 Jahren ohne Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den verschiedenen Alterstufen der Abschlag zur Regelleistung vorgesehen wird.

448 Dieser Ausdruck wird nicht nur gebraucht, weil wissenschaftliche Untersuchungen auf dem Feld des Arbeitsförderungsrechts sich heute nur all zu gerne moderner Anglizismen bedienen, sondern insbesondere auch zum Hinwies auf den Vorbildcharakter des U.S. amerikanischen Sozialhilferechts und zur Abgrenzung vom bereits im BSHG verwirklichten Subsidiaritätsgrundsatz. *Work-First* bedeutet kurz gesagt im Kontext des SGB II, dass der Leistungsgewährung nach dem SGB II die Aufnahme grundsätzlich jeder Arbeit vorzugehen hat und darüber hinaus auch die Maßnahmen zur (Wieder-)Eingliederung streng danach auszuwählen sind, welche Maßnahme am schnellsten die Aufnahme einer Beschäftigung ermöglicht.

449 Über § 16 I SGB II verweist auch auf den im SGB III ausgedrückten Gedanken der Priorität der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt; dies gilt explizit auch für Eingliederungsleistungen nach dem SGB II, wie etwa auch die §§ 1, 3 Nr. 1, 2 II, 2 und § 16 II, 1 SGB II verdeutlichen: „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können".

450 Zur Erforderlichkeit *Luthe*, in: *Hauck/Noftz*, SGB II, K §3, Rn. 28 ff.

451 § 16 I SGB II: Danach hat die AA Leistungen nach § 35 SGB III – Vermittlung zu erbringen und kann die darüber hinaus genannten Instrumente der Aktiven Arbeitsförderung einsetzten; eine Übersicht findet sich bei *Voelzke*, in: *Hauck/Noftz*, SGB II, K § 16, Rn. 8.

452 Siehe u.a. *Boecken*, SGb 2002, S. 357 ff.

453 *Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende*, Schlußbericht vom 23. Juli 2006, S. 18 ff, veröffentlicht im Internet unter http://www.ombudsrat.de/Ombudsrat/Redaktion/Medien/Anlagen/abschlussbericht,property=pdf,bereich=ombudsrat,sprache=de,rwb=true.pdf (zuletzt abgerufen am 8. Juli 2006); siehe ferner zur Rechtsform der Arbeitsgemeinschaften *Knoblauch/Hübner*, SächsVBl. 2004, S. 277 f.

454 Vgl. oben Fn. 397 auf S. 377.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nen“ nach § 6a II und III SGB III.[455] Unabhängig von der internen Organisation sollen dem „Kunden“ gegenüber alle Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus einer Hand in so genannten Job-Centern[456] im Sinne des § 9 Ia SGB III erbracht werden.

2.4. Leistungen

Die Leistungen im deutschen System der Arbeitsförderung sind wie bereits angesprochen vielfältig. Sie richten sich an potentielle Arbeitnehmer und Auszubildende ebenso wie an Arbeitnehmer und Auszubildende und Arbeitgeber. Sie reichen dabei von den „Leistungen der aktiven Arbeitsförderung“ über die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit, Teilarbeitslosengeld), das Kurzarbeitergeld und das umlagefinanzierte Insolvenzgeld (alle geregelt im SGB III) bis hin zu den Eingliederungsleistungen, den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II, Leistungen für Unterkunft und Heizung, Sozialgeld etc.) und den Anreizleistungen nach dem SGB II.

2.4.1. Leistungen der Aktiven Arbeitsförderung

Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind legaldefiniert als alle Leistungen der Arbeitsförderung nach dem SGB III mit Ausnahme von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit, Teilarbeitslosengeld und Insolvenzgeld.[457] Daraus ergibt sich folgender Leistungskatalog der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III, bei denen es sich überwiegend um Ermessensleistungen handelt – der Leistungscharakter kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

1. Leistungen an Arbeitnehmer
   - 1.1. Berufsberatung sowie Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung und diese unterstützende Leistungen
   - 1.2. Förderung aus dem Vermittlungsbudget gemäß § 45 SGB III
   - 1.3. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung
   - 1.4. Gründungszuschuss zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit
   - 1.5. Berufsausbildungsbeihilfe während einer beruflichen Ausbildung oder einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme
   - 1.6. Übernahme der Weiterbildungskosten während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung

455 Hierbei handelt es sich nach überwiegender Ansicht in der Literatur nicht um eine Mischverwaltung, sondern vielmehr um ein „gegliederte[s] Zuständigkeitssystem“ (*Rixen*, in: *Eicher/Spellbrink*, SGB II, § 6, Rnr. 2, der auch sehr zutreffend „Vollzugsdefizite“ prognostiziert).

456 Zum Modell der Job-Center siehe die Beiträge in *Bertelsmann Stiftung/ Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Job Center – Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration, 2003.

457 § 3 IV SGB III; siehe hierzu *Niesel*, in: *ders.*, SGB III, § 3, Rn. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.7. Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung
1.8. Allgemeine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben
1.9. Besondere Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen und diese ergänzende Leistungen nach deisem und dem Neunten Buch, insbesondere Ausbildungsgeld, Übernahme der Teilnahmekosten und Übergangsgeld
1.10. Kurzarbeitergeld (Kug) bei Arbeitsausfall nach den §§ 169 ff SGB III
1.11. Wintergeld
1.12. Transferleistungen
1.13. Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer nach § 223 I, 2 SGB III

2. Leistungen an Arbeitgeber
2.1. Arbeitsmarktberatung
2.2. Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung
2.3. Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten bei Eingliederung von leistungsgeminderten Arbeitnehmern sowie im Rahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter
2.4. Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung
2.5. Zuschüsse zur Vergütung bei einer Einstiegsqualifizierung
2.6. Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Bezieher von Saisonkurzarbeitergeld und Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Bezieher von Kug

3. Leistungen an Träger von Arbeitsförderungsmaßnahmen
3.1. Zuschüsse zu zusätzlichen Maßnahmen der betrieblichen Berufsausbildung, der Berufsausbildungsvorbereitung und Einstiegsqualifizierung
3.2. Kostenübernahme für die Ausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung
3.3. Kostenübernahme für Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen
3.4. Zuschüsse zu den Aktivierungshilfen
3.5. Darlehen und Zuschüsse für Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation
3.6. Zuschüsse zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Mit wenigen Ausnahmen sind alle der genannten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung Ermessensleistungen[458]; Pflichtleistungen sind gemäß § 3 V SGB III nur die in den Nummern 1.3., 1.4., 1.5., 1.6., 1.7., 1.9., 1.10., 1.11, 1.12. und 1.13. bezeichneten Leistungen an „Arbeitnehmer“ (Anspruch- oder Pflichtleistungen)[459].

Anspruch auf Kug haben Arbeitnehmer gemäß § 169 SGB III, wenn ein erhebilcher Arbeitsausfall vorliegt , die betrieblichen und die persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind und der Arbeitsausfall der AA angezeigt worden ist.

458 Das gilt regelmäßig hinsichtlich des Ob als auch des Wie; so entscheidet die BA z.B. im Rahmen der möglichen Mobilitätshilfen nach § 53 SGB IIII (Übergangsbeihilfe [§ 53 II Nr. 1 SGB III] zur Überbrückung des Zeitraums bis zur ersten Arbeitsentgeltzahlung; Ausrüstungsbeihilfe [§ 53 II Nr. 2 SGB III]; Reisekostenbeihilfe [§ 53 II Nr. 3 lit. a SGB III]; Fahrkostenbeihilfe [§ 53 II Nr. 3 lit. b SGB III]; Trennungskostenbeihilfe [§ 53 II Nr. 3 lit. c SGB III] und Umzugskostenhilfe [§ 53 II Nr. 3 lit. d SGB III] ob einem Arbeitslosen oder einem von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitsuchenden, der eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt, Mobilitätshilfe(n) gewährt werden und in den Grenzen des § 54 SGB III (demnach können Übergangsbeihilfen als Darlehen in Höhe von bis zu EUR 1.000.-; Ausrüstungsbeihilfen bis zur Höhe von EUR 260; Reisekostenbeihilfen bis zu EUR 300.-; Fahrtkostenbeihilfe für die ersten sechs Monate der Beschäftigung; monatliche Trennungskostenbeihilfen für die ersten sechs Monate der Beschäftigung in Höhe von bis zu EUR 500.- und Umzugskostenbeihilfen im Rahmen des Bundesumzugskostengesetzes geleistet werden) in welchem Umfang. Zur Ermessensentscheidung im Rahmen des § 53 SGB III siehe nur *Winkler*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 53, Rn. 25.

459 Siehe *Hänlein*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 3, Rn. 49.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit dem Kug wird die Differenz zwischen dem normalen (pauschalierten) Nettoarbeitsentgelt ohne Arbeitsausfall (pauschaliertes Nettoentgelt aus dem Sollentgelt) und dem pauschalierten Nettoentgelt aus dem Istentgelt zu 60 bzw. 67 Prozent für die Dauer der Bezugsfrist, die gemäß § 177 I SGB III gewöhnlich sechs Monate beträgt, ausgeglichen. Das BMAS kann die Bezugsdauer unter den Voraussetzungen des § 182 I Nr. 1 SGB III auf 12 bzw. 24 Monate durch Rechtsverordnung festlegen. Ferner sind ergänzende Leistungen nach § 175 SGB III an die Arbeitnehmer und auch an die Arbeitgeber (z.B. die Erstattung der Hälfte Sozialversicherungsbeiträge) möglich.

2.4.2. Arbeitslosenversicherung

2.4.2.1. Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit

Das Arbeitslosengeld ist die Hauptleistung der Arbeitslosenversicherung. Wer die in den § 118 SGB III genannten Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, hat einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld („Stammrecht“[460]).

2.4.2.1.1. Anspruchsvoraussetzungen

Anspruch auf Arbeitslosengeld[461] haben Arbeitnehmer bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres, die arbeitslos sind, sich bei der AA arbeitslos gemeldet haben und die Anwartschaftszeit erfüllen (§ 118 SGB III). Diese drei materiell-rechtlichen Grundvoraussetzungen[462] werden in den §§ 119, 122 und 123, 124 SGB III konkretisiert. Arbeitnehmer im Sinne des § 118 SGB III ist, wer fähig und gewillt ist einer abhängige Beschäftigung von mehr als 15 Stunden auszuüben.[463] Der Anspruch auf Arbeitslosengeld setzt nicht voraus, dass de Arbeitslosigkeit unfreiwillig ist.[464]

Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer nach der Definition des § 119 I SGB III, wenn er in keinem Beschäftigungsverhältnis steht (Beschäftigungslosigkeit), Eigenbemühungen zur Beendigung der Beschäftigungslosigkeit unternimmt (Eigenbemühungen) und für die Vermittlung durch die AA zur Verfügung steht (Verfügbarkeit).

Beschäftigungslosigkeit liegt vor, wenn der Arbeitnehmer weder in einem oder mehreren abhängigen Arbeitsverhältnis(sen) steht und/ oder selbständiger Erwerbstätigkeit von insgesamt jeweils mehr als 15 Stunden in der Woche nachgeht (§ 119 III SGB III); eine ehrenamtliche Tätigkeit hebt die Beschäftigungslosigkeit nicht auf, insoweit sie die

460 Vgl. *Ebsen*, in: *Gagel*, AFG-Kommentar, Vor §§ 134-141, Rn. 15 ff sowie *Steinmeyer*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 117, Rn. 13 unter Verweis auf *Ebsen*.

461 Der Begriff „Anspruch auf Arbeitslosengeld“ ist wie *Steinmeyer* zutreffend bemerkt, „mehrdeutig“; *Steinmeyer*, a.a.O., Rnr. 10.

462 A.a.O., § 118, Rn. 1.

463 Vgl. *Weinholtz/Rokita*, in: *Schönfelder/Kranz/Wanka*, SGB III, Bd. 2, § 118, Rn. 16 m.w.N.

464 *Steinmeyer*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 188, Rn. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

berufliche Eingliederung des Arbeitslosen nicht negativ beeinflusst (§ 119 II SGB III); das gilt auch, wenn sie mehr als 15 Wochenstunden umfasst.[465]

§ 119 IV SGB spricht vom Arbeitslosen, der im Rahmen der Eigenbemühungen alle Möglichkeiten zur beruflichen Eingliederung zu nutzen hat. In dieser Formulierung tritt der Wille des Gesetzgebers hervor, die konkret „geschuldeten" oder besonderen Eigenbemühungen nach Absatz IV nicht als konstitutives Merkmal von Arbeitslosigkeit und damit als Anspruchsvoraussetzung zu fassen,[466] sonst hätte der Gesetzgeber vom Beschäftigungslosen sprechen müssen. Dahin gegen handelt es sich beim Merkmal der Eigenbemühungen in Absatz I, Nr. 2 sehr wohl um eine Voraussetzung für Arbeitslosigkeit, allerdings reichen irgendwelche (allgemeine) aktiven Eigenbemühungen für das Vorliegen von Arbeitslosigkeit im Sinne von § 118 I Nr. 1 SGB III aus. Dass Absatz § 119 1, Nr. 2 SGB III eine bloße rechtliche Obliegenheit begründet[467], trifft nicht zu, weil dann Absatz IV seines Sinnes beraubt würde, der nämlich tatsächlich eine rechtliche Obliegenheit konstituiert; wie § 144 I, 1, Nr. 3 SGB III zeigt. Danach führt ein Nichtnachweisen von in Absatz IV geforderten Eigenbemühungen nicht zu einem Wegfall des Anspruchs, sondern lediglich zu einer Sanktion (Sperrzeit).[468] In Absatz IV kann es sich also nur um besondere Eigenbemühungen handeln, damit können mit „alle Möglichkeiten zur Eingliederung"[469] schon nicht mehr wirklich alle Möglichkeiten gemeint sein. Insbesondere dürfen die Eigenbemühungen nach Abs. IV nur im Rahmen der Eigenbemühungen liegen, die der Antragsteller nach Absatz I, Nr. 1 zu erbringen hat. Die besonderen Verpflichtungen des Arbeitslosen dürfen also nicht über das hinausgehen, was er allgemein zu tun hat: sich aktiv bemühen. Damit hat der Arbeitslose tatsächlich nur die Möglichkeiten zu nutzen, die ihm die BA zur Verfügung stellt. Der Arbeitslose muss auch bei der Nutzung der ihm offerierten Möglichkeiten nur bemüht sein, seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden. Der Grad der Eigenbemühungen über das Bemühen hinaus – also etwa ein erfolgreiches Beenden durch bestimmte Maßnahmen – können auch mit der Förderung der BA nicht ausgeweitet werden, sondern verpflichten den Arbeitslosen lediglich, sich aktiv an den genannten Möglichkeiten zu beteiligen.

Durch die folgende Aufzählung kommt es zu einer weiteren Konkretisierung dieser Möglichkeiten; a) die in einer Eingliederungsvereinbarung nach § 37 II SGB III fixierten Verpflichtungen des Arbeitslosen, b) die Mitwirkung an der Vermittlung durch Dritte und c) die Inanspruchnahme der Selbstinformationseinrichtung der AA. Diese Aufzählung ist nicht abschließend, die Intensität, die vom Arbeitslosen bei seinen Eigenbe-

465 BT-Drs. 14/6944, S. 92.

466 Siehe auch BT-Drs. 15/1515, S. 83.

467 So etwa *Steinmeyer*, in *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 119, Rn. 118.

468 *Valgolio*, in: *Hauck/Noftz*, SGB III, § 119, Rn. 36.

469 In einer solch unbestimmten Fassung, wie sie in § 119 I, Nr. 1 a.F. anzutreffen war, bestanden Bedenken der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift; siehe *Valgolio*, a.a.O., Rn. 72; *Steinmeyer*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 119, Rn. 119. Einer einschränkenden verfassungskonformen Auslegung bedarf es nunmehr nicht mehr, weil zum einen die Aufzählung klarstellende Funktion besitzt und zum anderen die Systematik der Vorschrift – wie dargestellt – sowieso nur Raum für besondere Eigenbemühungen belässt.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mühungen eingefordert werden kann, ist jedoch wie dargestellt durch Absatz I, Nr. 2 begrenzt.

Verfügbar im Sinne von § 119 I Nr. 3 SGB III ist grundsätzlich, wer eine mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende zumutbare Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes ausüben kann und darf, zeitnah Eingliederungsvorschlägen der AA Folge leisten kann und darüber hinaus bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen sowie an Eingliederungsmaßnahmen teilzunehmen.

Zumutbar ist jede Beschäftigung, die die Voraussetzungen des § 121 SGB III erfüllt: Grundsätzliches Kriterium zur Bestimmung der Zumutbarkeit ist nach Nr. 1 der Vorschrift die Arbeitsfähigkeit des Arbeitslosen: „Einem Arbeitslosen sind alle seiner Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen zumutbar, soweit allgemeine oder personenbezogene Gründe der Zumutbarkeit einer Beschäftigung entgegenstehen."

Der Arbeitslose muss sich gemäß § 122 I, 1 SGB III persönlich bei der zuständigen AA arbeitslos melden. Die Arbeitslosmeldung muss grundsätzlich frühzeitig, das heißt spätestens drei Monate vor der Beendigung eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses erfolgen.[470]

Die Anwartschaftszeit erfüllt, wer in der so genannten Rahmenfrist, mindestens zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat. In einem solchen Versicherungspflichtverhältnis stehen grundsätzlich alle Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zur Beraufsausbildung beschäftigt sind (Beschäftigte gemäß § 25 I SGB I-II) sowie alle anderen in § 26 SGB III aufgezählten Personen.[471] Die §§ 27 und 28 SGB III nennen Personen, für die grundsätzlich keine Versicherungspflicht gilt wie z.B. Beamte, Soldaten sowie all jene, die einer geringfügigen[472] oder unstetigen Beschäftigung nachgehen oder bereits das 65. Lebensjahr vollendet haben.

Die Rahmenfrist umfasst gemäß § 124 I SGB III die zwei Jahre, die unmittelbar dem Tag der Anspruchsbegründung vorausliegen; eine Rahmenfrist darf nicht in eine vorangegangene Rahmenfrist hineinreichen, um eine doppelte Berücksichtigung von Versicherungszeiten auszuschließen.

---

470 § 37 b, 1 SGB III; liegen zwischen der Kenntnis von der Beendigung und dem Beendigungszeitpunkt weniger als drei Monate, so hat die Meldung innerhalb von drei Tagen ab Kenntnis zu erfolgen.

471 Genannt sind hier u.a. Jugendliche, die in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation nach § 35 SGB IX Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten (I Nr. 1); Wehr- und Zivildienstleistende (I Nr. 2 und 3a), bestimmte Strafgefangene (I Nr. 4); Empfänger von Mutterschaftsgeld, Krankengeld (II Nr. 1), Krankentagegeld (II Nr. 2) sowie Bezieher von gesetzlicher Rente wegen voller Erwerbsminderung (II Nr. 3), wenn sie unmittelbar vor Beginn der jeweiligen Leistung versicherungspflichtig waren oder laufende Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III erhalten oder eine nach dem SGB III geförderte ABM ausgeübt haben; Personen in Elternzeit unter weiteren Voraussetzungen (IIa).

472 Eine geringfügige Beschäftigung liegt vor, wenn für sie bis zu 400.- € Arbeitsentgelt im Monat gezahlt wird; wenn eine Person mehrere geringfügige Beschäftigungen ausübt, werden diese zusammengerechnet; *Brand*, in: *Niesel*, SGB III, § 27, Rn. 10.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.4.2.1.2. Anspruchsdauer

Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer der Pflichtverhältnisse in den 36 Monaten vor der Antragstellung (um zwölf Monate erweiterte Rahmenfrist) und dem Alter des Arbeitslosen.[473] Sie beträgt grundsätzlich[474]:

Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse	Ab einem Lebensalter von	Anspruchsdauer
12 Monate		6 Monate
16 Monate		8 Monate
20 Monate		10 Monate
24 Monate		12 Monate
30 Monate	55 Jahren	15 Monate
36 Monate	55 Jahren	18 Monate
48 Monate	58 Jahren	24 Monaten

Tabelle 13: Potentielle Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld

2.4.2.1.3. Leistungsbemessung

Gemäß § 129 SGB III beträgt der Leistungssatz[475] zur Berechnung des Arbeitslosengeldes grundsätzlich 67 Prozent für Arbeitslose, die in einem Haushalt mit mindestens einem berücksichtigungsfähigem Kind leben – so genannter erhöhter Leistungssatz – (Nr. 1) und 60 Prozent für Arbeitslose, die in einem Haushalt ohne berücksichtigungsfähige Kinder leben (Nr. 2).[476] Bezugsgröße für die Berechnung des Arbeitslosengeldes ist das pauschalierte Nettoentgelt (Leistungsentgelt). Das Leistungsentgelt berechnet sich aus dem Bruttoentgelt des Bemessungszeitraums[477] (Bemessungsentgelt) wie folgt:

473 § 127 I SGB III.

474 § 127 II SGB III.

475 Da das Arbeitslosengeld eine Entgeltersatzleistung darstellt, entspricht der Leistungssatz auch der *Entgeltersatzquote*: Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass das Alg nach oben hin begrenzt ist. Die Entgeltersatzquote gilt nur für Entgelt im Rahmen des beitragspflichtigen Entgelts (€ 5.400.- pro Monat in Westdeutschland und € 4.550.- pro Monat in Ostdeutschland).

476 Die Berücksichtigungsfähigkeit von Kindern richtet sich nach § 32 I, und III-V EStG (leibliche Kinder) bzw. § 32 I, IV und V EStG (Kindern des Ehegatten oder Lebenspartners).

477 Der Bemessungszeitraum ist der Zeitraum, indem der Arbeitslose im Bemessungsrahmen Einkünfte aus versicherungspflichtiger Beschäftigung bezogen hat. Der Bemessungsrahmen beträgt regelmäßig ein Jahr ab dem letzten Tag des letzten Versicherungspflichtverhältnis und gemäß § 130 III ausnahmsweise 2 Jahre, wenn innerhalb des regelmäßigen Bemessungsrahmens kein Bemessungszeitraum von mindestens 150 Tagen festgestellt werden kann. Siehe hierzu und zum Folgenden auch *Rolfs*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 130, Rn. 7 ff und § 134, Rn. 6 ff. Die Erweiterung des Bemessungsrahmens nach setzt einen Antrag des § 130 III AGB III setzt voraus, dass der Arbeitslose eine solche verlangt. Ist auch im erweiterten Bemessungsrahmen von zwei Jahren kein Bemessungszeitraum von mindestens 150 Tagen festzustellen, wird das Alg. aus einem fiktiven Bemessungsentgelt gemäß § 132 SGB III berechnet.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bemessungsentgelt
./. Sozialversicherungspauschale in Höhe von 21 Prozent des Bemessungsentgeltes
./. Lohnsteuer gemäß Lohnsteuerklasse
./. Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 Prozent
= Leistungsentgelt
• Leistungssatz (allgemeiner Leistungssatz: 60 Prozent/ erhöhter Leistungssatz:- 67 Prozent)
= Arbeitslosengeld

Arbeitslosengeldempfänger sind während des Vorliegens ihrer Anspruchsberechtigung sowohl kranken-[478], pflege-[479] als auch rentenversichert[480]. Den jeweiligen Beitrag trägt die BA.[481]

2.4.2.2. Teilarbeitslosengeld

Teilarbeitslosengeld erhält, wer teilarbeitslos ist, sich teilarbeitslos gemeldet hat und die Anwartschaftszeit für das Teilarbeitslosengeld erfüllt hat. Teilarbeitslos ist, wer eine versicherungspflichtige Beschäftigung verloren hat, die er neben einer weiteren und weiterhin ausgeübten versicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt hat, und eine versicherungspflichtige Beschäftigung sucht. Die Anwartschaftszeit für das Teilarbeitslosengeld hat erfüllt, wer in den vergangenen zwei Jahren mindestens 12 Monate neben der weiterhin ausgeübten versicherungspflichtigen Beschäftigung eine weitere versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat. Die Anspruchsdauer des Teilarbeitslosengeldes beträgt sechs Monate. Im Weiteren, d.h. auch hinsichtlich der Leistungsbemessung gelten gemäß § 150 II, 1 SGB III die Vorschriften über das Arbeitslosengeld entsprechend.

2.4.3. Insolvenzgeld

Anspruch auf Insolvenzgeld hat gemäß § 183 I SGB III jeder Arbeitnehmer, der in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt war und bei Vorliegen eines Insolvenzereignisses[482] bei seinem Arbeitgeber für die drei dem Insolvenzereignis vorausgehenden Monate noch Ansprüche auf Arbeitsentgelt hat.

478 § 5 I, Nr. 2 SGB V.

479 § 20 I Nr. 2. SGB XI.

480 § 3, 1 Nr. 3 SGB VI.

481 Zur Krankenversicherung gemäß § 251 IVa SGB V; zur Pflegeversicherung gemäß § 60 VII, 1 SGB XI und zur Rentenversicherung gemäß § 170 I Nr. 2 lit. b.

482 1. Eröffnung des Insolvenzverfahrens, 2. Abweisung des Antrags auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens mangels Masse oder 3. vollständige Beendigung der Betriebstätigkeit im Inland, wenn ein Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens nicht gestellt worden ist und ein Insolvenzverfahren offensichtlich mangels Masse nicht in Betracht kommt. Siehe zu den erfassten Insolvenzereignissen ausführlich *Braun*, in: *Schönfelder/Kranz/Wanka*, SGB III, Bd. 2, § 183, Rn. 67-90.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.4.4. Grundsicherung für Arbeitsuchende

2.4.4.1. Eingliederungsleistungen

Auf Eingliederungsleistungen besteht nach dem SGB II regelmäßig kein Rechtsanspruch – es handelt sich vielmehr um Ermessensleistungen (§ 3 I SGB II)[483]; anderes gilt gemäß § 3 II SGB II für erwerbsfähige Hilfsbedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Sie haben Anspruch darauf, „unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen [nach dem SGB II] in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit" vermittelt zu werden.[484]

Jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der in den zwei Jahren vor seiner Antragstellung keine Lohnersatzleistungen nach dem SGB II oder III erhalten hat, soll bei der Beantragung von Leistungen nach dem SGB II ein so genanntes „Sofortangebot" gemacht werden (§ 15a SGB II). Dieses kann sowohl für eine unverzügliche (Wieder-) Eingliederung des Antragstellers nützlich sein, als auch frühzeitige die Arbeitsbereitschaft des Antragstellers überprüfen.

Die AA erbringt zur Eingliederung in Arbeit Leistungen nach § 35 SGB III (Vermittlungsangebot). Als Eingliederungsmaßnahmen kommen nach § 16 SGB II u.a. insbesondere in Betracht:[485]

- Beratungsleistungen (§§ 29-34 SGB III)
- Potenzialanalyse und Eingliederungsvereinbarung (§ 37 SGB III)
- Leistungen aus dem Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III)
- Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 48 SGB III)
- Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach §§ 77-87 SGB III
- Eingliederungszuschüsse an Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen (§§ 217, 218 SGB III
- Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (§ 219 SGB III)
- Eingliederungsgutscheine für ältere Arbeitnehmer (§223 SGB III)
- Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen
- Schuldnerberatung
- psychosoziale Betreuung

483 In die Ermessensentscheidung sind neben den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 1. die Eignung, 2. die individuelle Lebenssituation, insbesondere die familiäre Situation, 3. die voraussichtliche Dauer der Hilfsbedürftigkeit und 4. die Dauerhaftigkeit der Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen zu berücksichtigen. Auch hier gilt der „*Work-First*"-Grundsatz, sind also Maßnahmen vorrangig einzusetzen, die eine unmittelbare Aufnahme von Arbeit ermöglichen. Sie ausführlich zur Ermessensentscheidung nach § 3 I SGB II *Luthe*, in: *Hauck/Noftz*, SGB II, § 3, Rn. 4 ff.

484 Vgl. *Vor*, in: *Estelmann*, SGB II, § 3, Rn. 24.

485 Vgl. auch *Winkler*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, SGB II § 31, Rn. 71 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Suchtberatung
- das Einstiegsgeld nach § 16b SGB II
- Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II
- Ein-Euro-Job nach § 16d 2 SGB II

Ein-Euro-Jobs müssen eine im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeit zum Gegenstand haben, dem Hilfebedürftigen zumutbar sein und Mehraufwendungen tatsächlich durch die Mehraufwandsentschädigung ausgeglichen werden[486]; diese Voraussetzungen können zum Teil problematisch sein.[487] Die Beweislast für die Rechtmäßigkeit und Zumutbarkeit von Ein-Euro-Jobs liegt beim Leistungsträger.[488]

2.4.4.2. Lohnersatzleistungen

Erwerbsfähige Hilfebedürftige haben Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II – als solche sind vorgesehen, das so genannte Arbeitslosengeld II für erwerbsfähige Hilfebedürftige und das Sozialgeld für Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft. Das Arbeitslosengeld II beinhaltet auch die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung, insoweit diese angemessen sind. Zudem wird Personen, die im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld Leistungen nach dem SGB II beantragen, ein zeitlich befristeter Zuschlag zum Alg. II nach § 24 SGB II gewährt.

2.4.4.2.1. Arbeitslosengeld II

Das so genannte Arbeitslosengeld II ist als Regelleistung ausgeformt, auf die ein Rechtsanspruch besteht, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: 1. Antragstellung und 2. die Berechtigung des Antragstellers (berechtigt sind nach § 7 I SGB II Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr nicht vollendet haben, erwerbsfähig sind, d.h. auf absehbare Zeit unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes in der Lage sind, mindestens drei Stunden am Tag zu arbeiten[489], hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben).

Hilfebedürftig[490] ist nach § 9 I SGB II, wer seinen Lebensunterhalt, seine Eingliederung in Arbeit und den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln sichern kann[491] und die erforderliche Hilfe nicht von anderen erhält.[492] Leistungen erhalten auch

486 A.a.O., Rn. 64.

487 Vgl. *Becker/Sichert*, SpuRt 2005, S. 187 ff.

488 *Winkler*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, SGB II § 31, Rn. 66.

489 § 8 I SGB II.

490 Zur Hilfebedürftigkeit siehe *BA*, Fachliche Hinweise zu § 9 SGB II, veröffentlicht im Internet unter http://www.arbeitsagentur.de (zuletzt abgerufen am 6. September 2007).

491 Als eigene Kräfte und Mittel sind insbesondere die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit (§10 SGB II) und das zu berücksichtigende Einkommen (§ 11 SGB II) oder Vermögen (§ 12 SGB II)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Personen, die mit einem Berechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 II SGB II). Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft sind nach § 7 III SGB II a) die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen; b) die im Haushalt lebenden Eltern bzw. Elternteil eines nicht verheirateten erwerbsfähigen Kindes, das das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, sowie der im Haushalt lebende Partner eines solchen Elternteils; c) Partner der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (also ein nicht dauernd getrennt lebender Ehe- oder Lebenspartner und eine Person, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dermaßen in einem gemeinsamen Haushalt lebt, dass nach „verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen); sowie d) die dem Haushalt angehörenden unverheirateten Kinder der in a) bis c) genannten Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit sie nicht dazu in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen oder Vermögen zu bestreiten.[493]

Die monatliche Regelleistung beträgt gegenwärtig € 345.- monatlich für Personen, die allein stehend oder allein erziehend sind, oder deren Partner minderjährig ist (§ 20 II, 1 SGB II). Die Regelleistung für alle weiteren erwerbsfähigen Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft beträgt € 276.- (80 Prozent des Regelsatzes nach § 20 II, 1 SGB II). Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ohne Zustimmung des zuständigen kommunalen Trägers umziehen, erhalten bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres 80 Prozent des Regelsatzes nach § 20 II, 1 SGB II. Sind beide Partner einer Bedarfsgemeinschaft volljährig, so beträgt die Regelleistung pro Anspruchsberechtigten € 310,50 (= 90 Prozent des Regelleistung).

---

genannt. Der Grundfreibetrag des § 12 II Nr. 1 SGB II beträgt für einen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und seinen Partner jeweils EUR 150.- je Lebensjahr, mindestens aber EUR 3.100.-, maximal jedoch EUR 9.750.-. Der Grundfreibetrag für jedes hilfebedürftige minderjährige Kind beträgt EUR 3.100.-; ferner sind bestimmte Altersvorsorgevermögen und der Altersvorsorge dienenden geldwerten Ansprüche und ein Freibetrag für notwendige Anschaffungen in Höhe von EUR 750.- für jeden in der Bedarfsgemeinschaft Hilfebedürftigen vom zu berücksichtigenden Vermögen ausgenommen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben u.a. a) ein angemessener Hausrat; b) ein angemessenes Kraftfahrzeug (Verkehrswert bis zu EUR 7.500.-; BSG Az. B 14/7b AS 66/06 R, Medieninformation Nr. 26/07 vom 6. September 2007, veröffentlicht im Internet unter http://www.bundessozialgericht.de [zuletzt abgerufen am 6. September 2007]) für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen; c) ein selbst genutztes Hausgrundstück oder eine selbst genutzte Eigentumswohnung jeweils von angemessener Größe; und d) Sachen und Rechte, deren Verwertung unwirtschaftlich ist oder für den Betroffenen eine besondere Härte darstellen würde.

492 „Von anderen“ bedeutet insbesondere von Angehörigen und Trägern anderer Sozialleistungen (§ 9 I); grundsätzlich ist bei Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft leben, das Einkommen und Vermögen des Partners bei der Bestimmung der Hilfebedürftigkeit zu berücksichtigen (§ 9 I SGB II).

493 Kritisch zum Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft wegen ihrer „Tendenz zur Sippenhaft“ *Kruse*, ZIAS 2003, S. 306. Mit der Bedarfsgemeinschaft konstituiert das SGB II kein eigenständiges Rechtssubjekt, d.h. Träger von Rechten und Pflichten bleiben ausschließlich die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft („Personen“).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Insoweit ein entsprechender Tatbestand vorliegt[494] kommen die in § 21 SGB II aufgezählten Leistungen für Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt hinzu. In Fällen, in denen ein von den Regelleistungen umfasster und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf nicht gedeckt werden kann, erbringt die AA diesen nach § 23 I SGB II als Sach- oder Geldleistung, indem sie dem Hilfebedürftigen ein Darlehen gewährt. Dieses Darlehen wird sodann monatlich durch Aufrechnung mit der Regelleistung getilgt. Die Aufrechnung darf maximal 10 Prozent der an alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft zu zahlenden Regelleistung betragen.

Leistungen für a) die Erstausstattung einer Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten; b) Erstausstattung mit Bekleidung bei Schwangerschaft und Geburt; und c) mehrtägige Klassenfahrten sind nicht von der Regelleistung umfasst. Sie werden deshalb gemäß § 23 III SGB II gesondert erbracht.

Ferner erhält ein anspruchsberechtigter Hilfebedürftiger Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. Grundsätzlich betragen diese Leistungen die tatsächlichen Aufwendungen, soweit sie angemessen sind[495].

2.4.4.2.2. Sozialgeld

Als weitere eigenständige Leistung kennt das SGB II das Sozialgeld, das für nichterwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft gezahlt wird. Das Sozialgeld umfasst die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung[496] und beträgt für bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres EUR 207.- (60 Prozent der Regelleistung nach § 20 II SGB II) und im 15. Lebensjahr EUR 276.- (80 Prozent der Regelleistung nach § 20 II SGB II).[497] Leistungen nach dem vierten Kapitel des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) haben Vorrang vor dem Sozialgeld und schließen einen Anspruch auf Sozialgeld aus.

494 a) Erwerbsfähige und hilfebedürftige werdende Mütter erhalten nach der 12. Schwangerschaftswoche einen Mehrbedarf von 17 Prozent des jeweils nach § 20 SGB II maßgeblichen Regelsatzes; b) Personen, die mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammenleben, für deren Pflege und Erziehung sie sorgen, erhalten in Abhängigkeit des Alters und der Zahl der Kinder einen Mehrbedarf in Höhe von 36 bzw. 12 Prozent des maßgeblichen Regelsatzes nach § 20 II SGB II; c) erwerbsfähige behinderte Hilfebedürftige, die Anspruch auf Leistungen nach § 33 SGB IX oder § 54 I 1 Nr. 1 bis 3 SGB XII haben, erhalten einen Mehrbedarf in Höhe von 35 Prozent der nach § 20 II maßgeblichen Regelleistung; d) erwerbsfähige Hilfebedürftige, die aus medizinischen Gründen einer kostenaufwendigen Ernährung bedürfen, erhalten einen Mehrbedarf in angemessener Höhe.

495 Siehe hierzu *Berlit*, NDV 2006, S. 5 ff.

496 *Rixen, in: Eicher/Spellbrink*, SGB II, § 28, Rn. 4.

497 § 28 I 2 Nr. 1 SGB II.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.4.4.2.3. Befristeter Zuschlag zum Alg. II

Kein Bestandteil des Alg. II ist der zeitlich befristete Zuschlag zum Alg. II.[498] Anspruch auf diesen Zuschlag haben gemäß § 24 I SGB II alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Arbeitslosengeld II nach dem Ende des Bezugs von Alg. erhalten. Die potentielle Anspruchsdauer beträgt zwei Jahre. Der Zuschlag vermindert sich nach einem Jahr um 50 Prozent.

Die Höhe des Zuschlags errechnet sich als 2/3 des Unterschiedsbetrags zwischen dem zuletzt bezogenen Alg. und dem nach dem Wohngeldgesetz gezahlten Wohngeld auf der einen Seite und dem an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen zu zahlenden Alg. II oder Sozialgeld:

Der Zuschlag ist begrenzt bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf € 160.- (erstes Jahr)/ 80.- (zweites Jahr), bei Partnern auf € 320.- (erstes Jahr)/ 160.- (zweites Jahr) für die mit dem Zuschlagsberechtigten in Bedarfsgemeinschaft zusammenlebenden Kinder auf € 60.- (erstes Jahr)/ 30.- (zweites Jahr) pro Kind.

2.5. Finanzierung

Die Finanzierung der Leistungen des Systems der Arbeitsförderung erfolgt nicht einheitlich; vielmehr unterscheidet sich die Art der Finanzierung je nach Systemkomponente. Wie auf der Leistungsseite vergröbernd zwischen Versicherungs-, Umlage- und Fürsorgeleistungen zu unterscheiden ist, existieren im deutschen Arbeitsförderungssystem die „unvollkommene“ Beitragsfinanzierung sowie die Umlage- und Steuerfinanzierung.

2.5.1. Aktive Arbeitsförderung

Die Maßnahmen der Aktiven Förderung werden regelmäßig aus dem Haushalt der BA verauslagt. Die Finanzierung bestimmter Lohnersatzleistungen der Aktiven Arbeitsförderung wie des Wintergeldes (§§ 212 f. SGB III), des Winterausfallgeldes (§§ 214 f SGB III)[499] und des Insolvenzgeldes erfolgt durch Umlagen und sonstige Einnahmen (§§ 354 ff SGB III; § 358 SGB III).

498 So nun klarstellend § 19 2 SGB II.

499 Bis zur 100. Ausfallstunde liegt die Finanzlast allein bei den Arbeitgebern der Bauwirtschaft; siehe dazu *Rolfs*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 340, Rn. 18 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.5.2. Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung wird in erster Linie durch paritätische Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber[500], durch Bundeszuschüsse und sonstige Einnahmen finanziert.

Der Gesamtbeitrag zur Arbeitslosenversicherung beträgt nach § 341 II SGB III gegenwärtig 2,8 Prozent und wird bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von monatlich € 5.400 in Westdeutschland (€ 64.800.- jährlich) und € 4.550.- in Ostdeutschland (€ 54.600.- jährlich) risikounabhängig auf beitragspflichtige Einnahmen erhoben.[501] Beitragspflichtig sind für versicherungspflichtig Beschäftigt alle laufenden oder einmaligen Einnahmen aus einer Beschäftigung (Arbeitsentgelt - § 342 SGB III i.V.m. § 14 I,1 SGB IV): Laufende Einnahmen müssen (noch) nicht zugeflossen sein, einmalige Leistungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld müssen hingegen zugeflossen sein.[502] Nicht beitragspflichtig sind seit dem 1.1.2002 Trinkgelder. Für Auszubildende gelten Mindestbeitragsbemessungsgrundlagen.

Der Höchstbeitrag für Arbeitnehmer und Arbeitgeber beträgt demnach jeweils € 75,60.- im Monat/ 907,20.- im Jahr in Westdeutschland und € 63,70.- monatlich/ 764,40 jährlich in Ostdeutschland.

§ 363 I SGB III zufolge beteiligt sich Bund an den Kosten der Arbeitsförderung und zahlt(e) an die BA für das Jahr 2007 € 6,468 Mrd., für das Jahr 2008 € 7,583 Mrd. und für 2009 € 7,777 Mrd. Dieser Beitrag des Bundes wird für die Kalenderjahre ab 2010 entsprechend der Änderungsrate der Steuern vom Umsatz angepasst.

Gemäß § 364 I SGB III ist der Bund zur Leistung von Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen verpflichtet, die nach Absatz II der Vorschrift grundsätzlich zurückzuzahlen sind, jedoch zum Schluss eines Haushaltsjahres zu einem Zuschuss werden, wenn die Einnahmen und Rücklagen der BA zur Rückzahlung nicht ausreichen (§ 365 SGB III). Hierbei handelt es sich um eine „Garantieverpflichtung" des Bundes zur Liquiditätssicherung der BA.[503] Die Arbeitslosenversicherung wurde in den vergangenen Jahren zu einem maßgeblichen Teil aus dem allgemeinen Staatshaushalt, sprich aus Steuern finanziert.

Im Haushaltsjahr 2006 hat sich dies infolge der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe im SGB II, geändert. Für 2006 stellte die BA ihren Überschuss in Höhe von mehr als EUR 11 Mrd. gemäß § 366 I in die Rücklage ein, welche der Liquiditätssicherung in konjunkturellen Krisen dienen soll – hierin findet das antizyklische Design der Arbeitslosenversicherung seinen Ausdruck. Diese antizyklische Wir-

500 § 346 I SGB III. Für behinderte Menschen, die in bestimmten Betrieben beschäftigt sind und deren Bruttoarbeitsentgelt ein Fünftel der monatlichen Bezugsgröße nicht übersteigt, trägt der Arbeitgeber die Beiträge alleine (II); für Arbeitnehmer, die das 65 Lebensjahr vollendet haben, zahlt der Arbeitgeber nur noch ein Viertel des Gesamtbeitrages (III).

501 *Rolfs*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, § 341, Rn. 7.

502 A.a.O., § 342 Rn. 10.

503 *Roeder*, in: *Niesel*, SGB III, § 364, Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kungsweise wurde jedoch immer wieder ausgehebelt, indem in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung, wie zuletzt durch Art. 3 des Beitragssenkungsgesetzes vom 21. Dezember 2006[504] gesenkt oder aber „versicherungsfremde" Leistungen aus dem Haushalt der BA finanziert wurden.

Gemäß § 363 II und III SGB III trägt der Bund die Ausgaben für alle Aufgaben, welche die Bundesregierung der BA aufgrund des SGB III oder durch Gesetz übertragen hat.. Im Falle des Absatzes 2 hat die BA die Verwaltungskosten selbst zu tragen; im Falle des Abs. 3 erstattet der Bund der BA die Verwaltungskosten.

2.5.3. Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Leistungen nach dem SGB II sind steuerfinanziert[505]: Der Bund trägt gemäß § 46 I SGB II die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit die Leistungen von der BA erbracht werden.[506] Die Mittel für die Eingliederungsleistungen werden als Gesamtbudget veranschlagt; hierdurch soll ein Anreiz für eine sparsame und effiziente Mittelverwendung geschaffen werden. Allerdings werden die Mittel zweckgebunden an die AA verteilt und die am Jahresende nicht verbrauchten Gelder sind, soweit sie nicht 10 Prozent des Gesamtbudgets des laufenden Jahres übersteigen, zur Hälfte in das Folgejahr übertragbar.

Ferner Trägt der Bund gemäß § 46 V SGB II zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 I SGB II, um die im vierten Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vereinbarte Kostenersparnis für die Länder zu erreichen. Für das Jahr 2007 zahlte der Bund gemäß § 46 VI SGB II im Land Baden-Württemberg 35,2 Prozent, im Land Rheinland-Pfalz 41,2 und in allen übrigen Bundesländern 31,2 Prozent der Leistungen für Unterkunft und Heizung.

Gemäß § 46 IV SGB II hat die BA dem Bund dreimonatlich (zum 15. Februar, 15 Mai, 15. August und 15. November) einen so genannten Eingliederungsbeitrag (früher Aussteuerungsbetrag) in Höhe der Hälfte der jährlichen, vom Bund zu tragenden Aufwendungen für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten nach Absatz 1 Satz 5 und § 6b Abs. 2 SGB II.

504 BGBl I S 3286.

505 Nicht steuerfinanziert sind hingegen alle Leistungen der Aktiven Arbeitsförderung, die durch die BA erbracht werden.

506 § 46 I SGB II.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.6. Konsequenzen

2.6.1. Anreize

Das deutsche Arbeitsförderungsrecht kennt eine Reihe von Einzelleistungen und Bestimmungen, die Anreize zur Aufnahme von Arbeit setzen sollen.

2.6.1.1. Aktive Arbeitsförderung

Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung haben letztendlich alle Anreizcharakter, wenngleich dieser in bestimmten Leistungsbereichen besonders augeprägt ist: z.B. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Gründungszuschuss zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit oder auch Einstiegsgeld und Mobilitätshilfen.

Für Arbeitgeber kommt insbesondere den Zuschüssen zu Arbeitsentgelten, den Zuschüssen zur Ausbildungsvergütung und den Erstattungen von Praktikumsvergütungen Anreizwirkung zur Schaffung von Arbeits-, Ausbildungs- und Praktikumsplätzen zu. Doch insbesondere auch das Kurzarbeitergeld und die mit ihm verbundene mögliche vollstänige pauschalierte Rückerstattung der Sozialversicherungsbeiträge an den Arbeitgeber stellen einen Anreiz für diesen dar, seine Belegschaft auch durch einen konjunkturellen Abschwung zu halten und ihr berufliche Ausbildung anzubieten.

2.6.1.2. Arbeitslosenversicherung

Besondere Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung für einen Arbeitslosen oder der Vermeidung einer Kündigung für Arbeitgeber finden sich im SGB III explizit für die Arbeitslosenversicherung nicht. Vielmehr entfalten regelmäßig die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung ihre Aktivierungswirkung bei Anspruchsberechtigten der Arbeitslosenversicherung.

2.6.1.3. Grundsicherung für Arbeitsuchende

Als Anreize sieht das SGB II das so genannte Einstiegsgeld, Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen (§ 16c SGB II) sowie Freibeträge bei Erwerbstätigkeit vor. Darüber hinaus bietet der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG einen Anreiz, eine nur gering entlohnte Beschäftigung fortzuführen, zumal der Kinderzuschuss gemäß § 11 I SGB II dem jeweiligen Kind als Einkommen zugerechnet wird.

2.6.1.3.1. Einstiegsgeld

Das Einstiegsgeld stellt eine Kannleistung (Ermessensleistung) dar, die zum Zwecke der (Wieder-)Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt (Kombilohnvariante) oder zur

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unterstützung einer die Hilfsbedürftigkeit beseitigenden Beschäftigung (Anreizvariante) für längstens 24 Monate an arbeitslose Hilfebedürftige gewährt werden kann.[507] Im ersten Fall muss das Einstiegsgeld erforderlich sein, um eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen und die Hilfsbedürftigkeit fortdauern, die aufgenommene Beschäftigung sozialversicherungspflichtig sein bzw. die selbständige Erwerbstätigkeit hauptberuflichen Charakter haben.[508] Bei der Bemessung des Einstiegsgeldes (Kombilohnvariante) sollen die Dauer der Arbeitslosigkeit sowie die persönlichen Umstände des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Beachtung finden (§ 16b II 2 SGB II); Obergrenze sollen 100 Prozent der Regelleistung nach § 20 II SGB II sein[509]. Für die Bemessung des Einstiegsgeldes in der Anreizvariante findet § 16b II 2 SGB II keine Anwendung, weil hier gerade keine Hilfsbedürftigkeit mehr gegeben ist. Der BMAS hat von der Verordnungsermächtigung nach § 29 III SGB II bisher keinen Gebrauch gemacht.

2.6.1.3.2. Freibeträge bei Erwerbstätigkeit

Bei erwerbstätigen Hilfebedürftigen bleiben vom monatlichen Erwerbseinkommen zusätzlich zu den allgemeinen Freibeträgen nach § 11 SGB II 20 Prozent des Erwerbseinkommens das € 100.- übersteigt und nicht mehr als € 800.- beträgt sowie 10 Prozent des Erwerbseinkommens, das € 800.- übersteigt und nicht mehr als € 1.200.- bzw. 1.500.-[510] beträgt, bei der laufenden Bedürftigkeitsprüfung unberücksichtigt.

2.6.2. Sanktionen

2.6.2.1. Arbeitslosenversicherung

In der Arbeitslosenversicherung stellt das in § 144 I SGB III normierte Ruhen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld die Sanktion erster Stufe für versicherungswidriges Verhalten ohne guten Grund dar. Für die Dauer des Ruhezeitraums (Sperrzeit) kann ein Anspruchsberechtigter keine Entgeltersatzleitungen erhalten. Das SGB III kennt Sperrzeiten von einer Woche bis zu 12 Wochen. Voraussetzung für die Verhängung von Sperrzeiten ist das Vorliegen eines in § 144 I, 2 Nr. 1 bis 7 SGB III genannten versicherungswidrigen Verhaltens (Sperrzeittatbestand).

---

507 Vgl. im einzelnen *Lauterbach*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, SGB II § 29, Rn. 7 ff.

508 Vgl. zum Ganzen *BA*, Arbeitshilfe Einstiegsgeld, S. 4 ff, veröffentlicht im Internet unter http://www.arbeitsagentur.de (zuletzt abgerufen am 6. September 2007).

509 A.a.O., S. 5.

510 Für erwerbstätige Hilfebedürftige, die mindestens ein minderjähriges Kind haben oder mit mindestens einem minderjährigen Kind in Bedarfsgemeinschaft leben. Vgl. zum ganzen die Tabelle bei *Hänlein*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar, SGB II § 29, Rn. 21; jetzt § 30 SGB II.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

§ 144 I, 2 Nr.	Sperrzeittatbestand	Sperrzeit
1	Arbeitsaufgabe[511]	a) 12 Wochen (Regelsperrzeit)
		b) 6 Wochen (verkürzt gem. § 144 III Nr.
		c) 3 Wochen (verkürzt gem. § 144 III, Nr. 1)
2	Arbeitsablehnung[512]	a) 3 Wochen
		b) 6 Wochen
		c) 12 Wochen
3	Unzureichende Eigenbemühungen[513]	2 Wochen
4	Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme	a) 3 Wochen
		b) 6 Wochen
		c) 12 Wochen
5	Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme	a) 3 Wochen
		b) 6 Wochen
		c) 12 Wochen
6	Meldeversäumnis[514]	1 Woche (§ 144 VI SGB III)
7	Verspätete Arbeitssuchendmeldung[515]	1 Woche (§ 144 VI SGB III)

Tabelle 14: Arbeitslosenversicherung – Sperrzeiten nach § 144 SGB III.

Ein wichtiger Grund liegt der Rechtsprechung zufolge dann vor, wenn unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und unter Abwägung der Interessen des Ar-

511 In Betracht kommt zum einen der Tatbestand der Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses durch den Arbeitslosen, was die Kündigung des Arbeitsverhältnisses, einen Aufhebungsvertrag, so genannte Beteiligungssachverhalte und die faktische Arbeitsaufgabe umfasst (*BA*, DA, § 144, Rn. 144.7 ff) und zum anderen der Tatbestand der Lösung des Beschäftigungsverhältnisses durch den Arbeitgeber bei vertragswidrigem Verhalten des Arbeitnehmers (verhaltensbedingte Kündigung). In beiden Fällen muss das Verhalten des Arbeitnehmers für die Beschäftigungslosigkeit kausal geworden sein (auch eine Altersteilzeitvereinbarung erfüllt z.B. diese Voraussetzungen; *BA*, DA , § 144, Rn. 144.30).

512 Die Arbeitsablehnung setzt ein Arbeitsangebot durch die BA voraus (*BA*, DA, § 144, Rn. 144.32); auch die Vereitelung einer Beschäftigungsaufnahme durch den Arbeitslosen begründet eine Sperrzeit (vgl. BSG Az. B 7s AL 14/05 R, Urteil vom 5. September 2006, Rn. 19.

513 Eine Sperrzeit wegen fehlender Eigenbemühungen kommt nur bei (z.B. in einer Eingliederungsvereinbarung) konkretisierten Eigenbemühungen in Betracht; siehe im einzelnen *BA*, DA, § 144, Rn. 144.36a ff.

514 Die Verletzung einer Meldepflicht setzt eine Aufforderung zur Meldung durch die BA voraus (*BA*, DA, § 144, Rn. 144.52).

515 Gemäß § 37b SGB III sind Personen, deren Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis endet, verpflichtet, sich spätestens drei Monate vor der Beendigung bei der AA persönlich arbeitsuchend zu melden. Einer gesonderten Aufforderung zur frühzeitigen, persönlichen Arbeitslosmeldung durch die BA bedarf es nicht.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beitslosen und der Solidargemeinschaft der Versicherten dem Arbeitslosen ein „versicherungskonformes“ Verhalten nicht zumutbar ist.[516] Die zur Beurteilung eines wichtigen Grundes relevanten Tatsachen hat der Anspruchberechtigte darzulegen und nachzuweisen, wenn sie in seiner Sphäre oder seinem Verantwortungsbereich liegen.

Sanktion zweiter Stufe ist die gleichzeitige Minderung der Anspruchsdauer beim Vorliegen eines Sperrzeittatbestandes um die Tage der Sperrzeit. Im Falle der Nr. 1 a) jedoch um mindestens ein Viertel der gesamten Anspruchsdauer. Ebenfalls eine Minderung der Anspruchsdauer haben a) eine Versagung oder Entziehung des Arbeitslosengeldes bei Verletzung einer Obliegenheitspflicht nach § 66 SGB I sowie b) Tage der Beschäftigungslosigkeit, an denen der Arbeitslose ohne guten Grund nicht arbeitsbereit ist.

Sanktion dritter Stufe ist schließlich das vollständige Erlöschen des Anspruchs gemäß § 147 I, 2 SGB III. Voraussetzung hierfür ist, dass der Anspruchsberechtigte im Zwölfmonatszeitraum vor Entstehung des Anspruchs[517] und seit Entstehung des Anspruchs Anlass für Sperrzeiten von insgesamt mindestens 21 Wochen gegeben hat. Zudem muss der Arbeitslose über den Eintritt der Sperrzeiten und die Rechtsfolge des Erlöschens seines Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung schriftlich belehrt worden sein.

2.6.2.2. Grundsicherung für Arbeitsuchende

Negative Konsequenzen (Sanktionen) sieht das SGB II vor, wenn ein Sanktionstatbestand (Pflichtverletzung) erfüllt ist. Infolge einer Pflichtverletzung sind sowohl die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Alg. II[518] und Sozialgeld[519]) als auch [ab 1. Januar 2007] die KdU abzusenken oder vollständig zu streichen.

§ 31 SGB II kennt grundsätzlich drei Sanktionstatbestände: a) Weigerung, b) Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme und c) Meldeversäumnis.

- Unter den Sanktionstatbestand der Weigerung fallen vier Pflichtverletzungen: 1. die Weigerung eine angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen; 2. die Weigerung in einer Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang, Eigenbemühungen nachzuweisen; 3. die Weigerung, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit, ein zumutbares Sofortangebot nach § 15 a SGB II oder eine sonstige in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen; und 4. die Weigerung eine zumutbare Arbeit nach § 16 II, 2 SGB II auszuführen. Weitere Voraussetzungen für die Sanktionierung sind in allen vier Fällen eine der Pflichtverletzung vorausgegangene Belehrung über die Rechtsfolgen (diese muss nicht schriftlich erfolgen[520]) sowie der fehlende Nachweis eines guten Grundes durch den beweispflichtigen Hilfebedürftigen;

516 *Steinmeyer*, info also 2005, S. 107 m.w.N.

517 Diese Sperrzeiten dürfen nicht ihrerseits zum Erlöschen eines Anspruchs geführt haben.

518 § 31 SGB II.

519 § 32 SGB II.

520 Dies folgt aus dem Wortlaut der Norm und aus § 31 II SGB II, in dem ausdrücklich eine schriftliche Belehrung verlangt wird.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- ein Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme liegt vor, wenn ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger trotz Belehrung (auch diese muss nicht schriftlich erfolgen) über die Rechtsfolgen eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben hat;
- ein Meldeversäumnis liegt vor, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige trotz schriftlicher (!) Belehrung über die Rechtsfolgen einer Aufforderung des zuständigen Trägers, sich bei ihm zu melden, nicht nachkommt und für das Meldeversäumnis keinen guten Grund[521] nachweisen kann.

Das Sanktionsregime des SGB II kennt drei Stufen: bei der ersten Pflichtverletzung (Stufe 1) entfällt zum einen der befristete Zuschlag nach § 24 SGB II und ist das Alg. II um 30 Prozent (Weigerung und Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme)/ 10 Prozent (Meldeversäumnis) der nach § 20 maßgebenden Regelleistung abzusenken; bei wiederholter Pflichtverletzung[522] ist das Alg. II um 60 Prozent (Weigerung und Abbruch)/ zu der vorangegangenen Absenkung zusätzliche 10 Prozent (Meldeversäumnis) der nach § 20 maßgebenden Regelleistung abzusenken (Stufe 2). Bei jeder weiteren Pflichtverletzung nach § 31 I SGB II (Weigerung und Abbruch) ist das Alg. II (inklusive der KdU) um 100 Prozent abzusenken; erklärt sich der erwerbsfähige Hilfebedürftige nachträglich bereit, seinen Pflichten nachzukommen, kann der zuständige Träger die Absenkung des Alg. II unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf 60 Prozent der nach § 20 maßgebenden Regelleistung begrenzen. Jede Sanktion (Absenkung und Wegfall) dauert drei Monate; auch in dieser Zeit ist ein Anspruch nach dem SGB XII ausgeschlossen; allerdings kann/ wenn minderjährige Kinder zur Bedarfgemeinschaft zählen soll der zuständige Träger ab einer Absenkung des Alg. II von 30 Prozent der nach § 20 maßgebenden Regelleistung ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen in angemessenem Umfang erbringen.

Entsprechend sanktioniert werden erwerbsfähige Hilfebedürftige, a) die nach Vollendung des 18. Lebensjahres ihr Einkommen oder Vermögen in der Absicht vermindert haben, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung des Alg. II herbeizuführen, b) die trotz (nicht notwendigerweise schriftlicher) Belehrung über die Rechtsfolgen unwirtschaftliches Verhalten fortsetzen, c) deren Anspruch auf Alg. ruht oder erloschen ist oder die Voraussetzungen für das Ruhen oder Erlöschen eines Anspruchs auf Alg. erfüllen.[523]

521 Kein guter Grund ist z.B. ein defekter Reißverschluss; SG Koblenz, Urteil vom 1. Juni 2006, Az. S 11 AS 317/05; demnach ist ein Empfänger von Leistungen nach dem SGB II verpflichtet, ausreichend Kleidung vorzuhalten, „um jederzeit Termine außerhalb seiner Wohnung wahrnehmen zu können.“.

522 Eine wiederholte Pflichtverletzung ist dabei jede Pflichtverletzung, die weniger als ein Jahr nach dem Beginn des vorangegangenen Sanktionszeitraums begangen wird; § 31 III, 4 SGB II.

523 § 31 IV SGB II.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Kapitel: Vergleichende Bewertung und Schluss

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Vergleichende Bewertung

Nachdem mit den Länderberichten der historische Verständnishintergrund[1], die verfassungsrechtlichen Grundlagen[2] und die Rechtsnormen, welche in den Vergleichsländern die indikatorischen Sachverhalte regeln,[3] ausgebreitet sind, ist nun die Darstellung des aktuellen Arbeitsförderungsrechts in den Vergleichsländern, seine vergleichende Analyse anhand des grundgelegten Verantwortungsschemas[4] sowie die Formulierung und Bewertung der aktuellen nationalen Verantwortungsverteilungen anhand der ebenfalls grundgelegten Bewertungskriterien[5] möglich.

1.1. Das aktuelle Arbeitsförderungsrecht in den Vergleichsländern

Sowohl in den U.S.A. als auch in der BRD ist ein dreiteiliges Arbeitsförderungssystem ins Werk gesetzt: dieses besteht jeweils aus 1) Vorsorgeprogrammen (die Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland und die *Unemployment Compensation* [UC]-Programme, insbesondere die *Unemployment Insurance* [UI] in den Vereinigten Staaten von Amerika) – Vorsorge –, 2. der Arbeitslosenfürsorge (in Deutschland die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und in den U.S.A. die staatlichen *Temporary Assistance for Needy Families* [TANF]-Programme, das *Supplemental Nutrition Assistance Program*), die aktuell[6] auch als Arbeitslosenförderung oder Hilfe zur Arbeit und zum Lebensunterhalt bezeichnet werden kann – Hilfe –, und 3. dem Arbeitsmarktmanagement, das alle das *Matching* von Arbeitsangebot und -nachfrage[7] betreffenden und Arbeitslosigkeit verhindernden bzw. überwindenden Gestaltungen umfasst (in Deutschland also die Arbeitsvermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

1 Siehe für die U.S.A.: 3. Kapitel: Länderberichte, 1.1. Historische Entwicklung, S. 124 ff; für die BRD: 3. Kapitel: Länderberichte, 2.1. Historische Entwicklung, S. 325 ff.

2 Siehe für die U.S.A.: 3. Kapitel: Länderberichte, 1.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen, S. 169 ff; für die BRD: 3. Kapitel: Länderberichte, 2.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen, S. 358 ff.

3 Als für die Verantwortungszuschreibung indikatorische Sachverhalte wurden in der Grundlegung herausgearbeitet: 1. Leistungen; 2. Finanzierung; 3. Konsequenzen und 4. Wiedereingliederung; siehe ausführlich dazu oben 2. Kapitel: Grundlegung, 4.1. Indikatoren, S. 113 ff sowie zur Bestimmung dieser indikatorischen Sachverhalte 2. Kapitel: Grundlegung, 1. Verantwortung bis 3. Verantwortung und Arbeitslosigkeit, S. 44 ff.

4 Siehe dazu oben 2. Kapitel: Grundlegung, 1.2.4.2. (Rechtliche) Verantwortung als Interpretations- und Vergleichskonstrukt, S. 75 f sowie 2. Kapitel: Grundlegung, 3.2.2. Modi der Verantwortungszuschreibung, S. 100 ff und 2. Kapitel: Grundlegung, 3.3. Schlussfolgerungen – Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt, S. 110 ff.

5 2. Kapitel: Grundlegung: 4.2. Kriterien, S. 116 ff.

6 Zur klassischen und neuen Einteilung des Sozialrechts siehe nur *Westermann*, Sozialrecht, Rn. 62 ff m.w.N. Im Folgenden werden die Begriffe Arbeitslosenfürsorge, Arbeitslosenförderung und Hilfe zur Arbeit und zum Lebensunterhalt grundsätzlich synonym bzw. der Begriff Hilfe verwendet.

7 Siehe oben 2. Kapitel: Grundlegung, 2.3.1.1. Sucharbeitslosigkeit, S. 86 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des dritten Kapitels und des ersten und zweiten Abschnitts des vierten Kapitels des SGB III[8] und die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (z.B. auch das Kurzarbeitergeld bei Arbeitsaufall); in den U.S.A. im Wesentlichen das *Workforce Investment Program*[9]) – Arbeitsmarktmanagement –.

Für beide Nationalstaaten gilt – betrachtet man die historische Entwicklung des jeweiligen Arbeitsförderungsrechts –, dass die (Um-)Gestaltung der Arbeitslosenfürsorge und des Arbeitsmarktmanagement in der jüngsten Vergangenheit im Mittelpunkt des politischen Interesses und der gesetzgeberischen Aktivität stand. Vor allem im Bereich der Hilfe sind die die Formen der rechtlichen Verantwortungszuschreibung ebenso wie die materiellen Verantwortungsverteilungen modifiziert worden.[10] Im Zuge der anhaltenden globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ist indes zu beobachten, dass u.a. durch eine Verlängerung der Leistungszeiträume, eine Ausweitung der Leistungen und eine Rücknahme von Anforderungen (Anspruchsvoraussetzungen und Verhaltenspflichten) die Verantwortung zunehmend (wieder) dem Akteur Staat zugeschrieben wird.

Die nachfolgende Zusammenfassung der Länderberichte findet bereits vor dem Hintergrund der in der Grundlegung entwickelten und später für die Bewertung relevanten Kriterien[11] statt.

1.1.1. Vorsorge

In den Vereinigten Staaten von Amerika und in Deutschland wird dem Risiko der Arbeitslosigkeit als soziale und individuelle Lebenslage[12] im Wege der individuellen und sozialen Vorsorge begegnet, die jeweils in einer Arbeitslosenversicherung – in den U.S.A. die UI als System („Partnership“) bundes- und landesrechtlicher Versicherungsprogramme[13] und in Deutschland als zentralisierte Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III (AV) – organisiert ist.

Die Leistungen in der deutschen und der U.S.-amerikanischen Arbeitslosenversicherung (UI, *Federal-State Extended Benefits Program* [FSEBP]) weisen ein ähnliches Maß an Bedingtheit auf, allerdings findet eine zeitliche Vorverlagerung der finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit an die Arbeitnehmer (individuelle Vorsorge) im Gegensatz zum SGB III in den staatlichen UI-Programmen Kaliforniens, West Virginias und Wis-

8 Das Arbeitsmarktmanagement in Deutschland umfasst Beratungs-, Qualifizierungs- und Vermittlungsleistungen; vgl. oben 3. Kapitel: Länderberichte, 2.3.1. Aktive Arbeitsförderung, S. 381 f.

9 Zum *Workforce Investment Program* siehe oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.3.3. Workforce Investment System, S. 244 ff.

10 Durch die *Welfare Reform* des Jahres 1996 in den U.S.A. und die *Hartz*-Reformen in Deutschland.

11 Vgl. oben 2. Kapitel: Grundlegung, 4.2. Kriterien, S. 116 ff.

12 Zur Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt siehe oben 2. Kapitel: Grundlegung, 2. Arbeitslosigkeit, S. 78 ff.

13 Näheres zur Struktur dieser *Federal-State Partnership* oben 3. Kapitel: Länderbericht, 1.3.1.1.1. Federal-State Partnership, S. 196 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

consins nicht statt.[14] Die ein- bzw. zweiwöchentliche Beantragung von UI-Leistungen verdichtet die Rechenschaftspflichten des Arbeitslosen über seine Aktivitäten zur Arbeitssuche im Vergleich zur deutschen Arbeitslosenversicherung, in der das Arbeitslosengeld monatlich gewährt wird.

Die Wiedereingliederungslast[15] richtet sich in allen Arbeitslosenversicherungsprogrammen nach dem Zumutbarkeitsbegriff der Arbeit, die als leistungsbeendende Wiedereingliederung angesehen wird, d.h. deren Nichtannahme leistungsmindernde bzw. leistungsausschließende Sanktionen nach sich ziehen kann. Die Zumutbarkeitsbegriffe in der deutschen Arbeitslosenversicherung und den staatlichen UI-Programmen Kaliforniens, West Virginias und Wisconsins unterscheiden sich kaum: das gilt auch hinsichtlich der Erweiterung des Zumutbarkeitsbegiffs bei länger andauernder Arbeitslosigkeit. Allerdings steht mit dem jeweils anwendbaren Mindestlohn (*federal*, *state* oder *local*)[16] ein objektives Zumutbarkeitskriterium zur Verfügung, das im FSEBP zur Anwendung kommt.

In den U.S.A. finden sich mit der *Disaster Unemployment Assistance* (DUA), der *Trade Adjustment Assistance* (TAA) und der *Temporary Unemployment Compensation* (TEUC) spezielle UC-Programme, die als Arbeitslosenhilfeprogramme Ausdruck sozialer Vorsorge und Entschädigung für Arbeitslosigkeit sind, die besondere Ursachen (Naturkatastrophen, Vollzug von Freihandelsabkommen oder strukturelle bzw. besondere konjunturelle Verwerfungen – z.B. EUC09) hat.[17]

Die Höhe der Lohnersatzleistungen unterscheidet sich durchschnittlich um ca. 30 Prozent, d.h. die finanziellen Lasten des Arbeitslosen während der versicherten Arbeitslosigkeit in den U.S.A. sind größer, zumal auch die Haushaltsgröße bei der Leistungsbemessung im Gegensatz zum SGB III nach den hier verglichenen staatlichen UI-Gesetzen keine Berücksichtigung findet. Dabei muss auch beachtet werden, dass nur in Deutschland Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung weiterhin kranken-, renten- und pflegeversichert sind, die soziale Absicherung also als „zusätzliche" Leistung der Arbeitslosenversicherung fortbesteht.[18]

Die Höhe der Lohnersatzleistungen richtet sich nach den Einkünften des Arbeitslosen in der *Base Period* bzw. der Rahmenfrist. Während des Bezuges von Arbeitslosen-

14 Siehe ausführlich oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.5.1.1. Unemployment Insurance und 1.5.1.2. State Supplemental Benefits/ Federal State Extended Benefits, S. 312 f.

15 Last in zweifacher Bedeutung: Sanktionsbewehrte Erwartung an den Arbeitslosen, sich vor Ablauf der Leistungsdauer (wieder) einzugliedern und faktische Belastung des Arbeitslosen mit den Folgen einer subnormalen/ suboptimalen Widereingliederung; siehe hierzu auch oben 2. Kapitel: Grundlegung, 4.2.4. (Wieder-)Eingliederung, S. 118.

16 Zum Mindestlohn in den U.S.A. allgemein oben Fn. 16 auf S. 126 und 3. Kapitel: Länderberichte, 1.1.2. Vom Workhouse über den Welfare- zum heutigen Workfare-State, S. 124 ff sowie zur Bedeutung der Mindestlöhne für die Zumutbarkeit von Arbeit im FSEBP siehe oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.4.1.2.1. Eligibility, S. 280.

17 Siehe oben Kapitel 3: Länderberichte, 1.3.1.3. Temporary Extended Unemployment Compensation, 1.3.1.4. Trade Adjustment Assistance Program und 1.3.1.5. Disaster Unemployment Assistance (DUA), S. 218 ff.

18 Vgl. oben 3. Kapitel: Länderberichte, 2.4.2.1.3. Leistungsbemessung, S. 391.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

geld (Alg.) bzw. UI-*benefits* hält sich die Belastung des Arbeitslosen und seiner Familie in Grenzen[19] – die finanziellen Lasten der Lebenslage Arbeitslosigkeit sind deutlich vermindert. Allerdings nehmen diese Lasten der Lebenslage mit einem hohen Arbeitseinkommen wegen der Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenzen zu. Familien, die vor Eintritt der Arbeitslosigkeit über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügt haben, müssen, um ihren Lebensstandard zu wahren in der Regel Vermögen einsetzen.

Hinsichtlich der Anspruchsdauer unterscheiden sich die deutsche und die U.S. amerikanische Arbeitslosenversicherung grundlegend: während die Anspruchsberechtigung in den UI-Programmen der Bundesstaaten Kalifornien und Wisconsin individuell nach den *Base Period Wages* bemessen wird und zwischen 14 (CA) bzw. 12 (WI) und maximal 26 Wochen liegt, bestimmt das UI-Gesetz West Virginias die potentiellen UI-Anspruch einheitlich auf 26 Wochen.[20] Über die Zusatzprogramme der U.S.-amerikanischen Arbeitslosenversicherung ist eine maximale Ausweitung des individuellen Anspruchs auf 130 (vorübergehend im Zuge der Krise auf bis zu 163) Wochen möglich; Voraussetzung hierfür ist aber stets, dass der Arbeitslose einen vollen Anspruch unter dem staatlichen UI-Gesetz (wie dargestellt max. 26 Wochen), (einen Anspruch auf 33 Wochen Leistungen unter dem *Emergency Unemployment Compensation 08 Program*,) einen Anspruch auf *State Supplemental Benefits* (13 Wochen), *Federal-State Extended Benefits* (13 Wochen) sowie Anspruch auf *Trade Readjustment Assistance*-Leistungen (TRA) (bis zu 78 Wochen) hat. Wesentlich länger ist die potentielle Anspruchsdauer nach dem SGB III: diese beträgt mindestens 6 Monate (also das Doppelte der maximalen *benefit duration* in der regulären UI) und höchstens 24 Monate (für Arbeitslose ab 58 Jahren). Die Anspruchsdauer berechnet sich aus der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse in der um ein Jahr verlängerten Rahmenfrist des einzelnen Arbeitslosen und nach dessen Lebensalter. Das Lebensalter spielt bei der Berechnung der Leistungsdauer in der U.S.-amerikanischen Arbeitslosenversicherung keine Rolle.

Nach Ablauf des Anspruchs auf UI-*benefits* nach höchstens 26 Wochen/ Alg. nach höchstens 24 Monaten muss der Arbeitslose die finanziellen Lasten seiner Lebenslage bis zum Erreichen der Bedürftigkeitsgrenzen des SGB II des *Food and Nutrition Act of 2008* bzw. der staatlichen TANF-Programme selbst tragen, wenn eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht gelingt. Damit wächst der faktische Druck, auch eine minderwertige Beschäftigung anzunehmen, mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit. Beim Bezug zusätzlicher UI-*benefits* unter einem der Spezialprogramme der U.S.-

19 Finanziell beschränkt sich die Belastung auf Differenz zwischen Arbeitseinkommen vor Arbeitslosigkeit und jeweiliger Lohnersatzleistung (Arbeitslosengeld, UI-*benefit*) nach Realisierung des Risikos, wobei mit Blick auf die U.S.A. beachtet werden muss, dass mit dem Empfang der UI-*benefits* kein Krankenversicherungsschutz verbunden ist. Hinzu kommen natürlich die psychischen Lasten der Lebenslage Arbeitslosigkeit, siehe hierzu ausführlich oben 2. Kapitel: Grundlegung, 2. Arbeitslosigkeit, S. 78 ff.

20 Zur Leistungsdauer siehe ausführlich oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.4.1.1.4.2. Leistungsdauer, S. 278.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

amerikanischen Arbeitslosenversicherung richten die Rechtsnormen weitergehende Verhaltensanforderungen an den Arbeitslosen.[21]

Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in den U.S.A. und in Deutschland unterscheidet sich zunächst einmal darin, dass in den U.S.A. ein kausaler Bezug zwischen den Arbeitgeberbeiträgen und der durch ihn verursachten Arbeitslosigkeit hergestellt wird (deshalb kann auch von einer überwiegend individuellen Vorsorge durch den Arbeitgeber gesprochen werden)[22]. Damit kommt es auch zu einer zukünftigen Belastung für jeden Arbeitslosigkeit verursachenden Arbeitgeber. Anders nach dem SGB III: hier ist die Beitragsleistung mehr oder weniger bezugslos für Arbeitnehmer (der allerdings einen Anspruch erwirbt) und Arbeitgeber. Auch der Bund ist in Deutschland an den Kosten der Arbeitslosenversicherung über die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung beteiligt und im Falle eines erforderlichen Bundeszuschusses (es handelt sich also um eine Mischform individueller und sozialer Vorsorge).

Die Konsequenzen in den Arbeitslosenversicherungsprogrammen der Vergleichsländer unterscheiden sich – wie bereits dargestellt – darin, dass in den staatlichen UI-Programmen, die hier betrachtet worden sind, in der Regel ein neuer *work test* nach Ablauf einer Sperrzeit durchgeführt wird. Damit ist die Wirkung der Sanktionen in der U.S.-amerikanischen Arbeitslosenversicherung unter Umständen nachhaltiger als nach dem SGB III. Denn der Arbeitslose ist nicht nur für die eigentliche Sperrzeit vom Bezug der UI *benefits* ausgeschlossen, sondern muss darüber hinaus wieder eine versicherte Beschäftigung aufgenommen und ein bestimmtes Arbeitseinkommen erzielt haben.[23] Die Anreize der Arbeitslosenversicherungsprogramme in den Vergleichsländern sind ähnlich ausgestaltet, d.h. Mobilitätshilfen etc. sind im Einzelfall möglich (Ermessensleistungen). Die *Personal Reemployment Accounts* (PRAs) unter dem UI-Gesetz West Virginias stellen einen einmaligen wirkliche Selbstverantwortung simulierenden Anreiz für die Berechtigten dar, ihre Arbeitslosigkeit durch Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt schnell zu beenden und in dem aufgenommenen Beschäftigungsverhältnis zu verbleiben.[24]

21 So z.B. die Teilnahme an bestimmten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des TAA-Programms, siehe hierzu oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.4.1.3. Trade Adjustment Assistance Program, S. 282.

22 Die rechtliche Verantwortungszuschreibung bedient sich also der Kausalität als Zuschreibungskriterium. Zur Bedeutung des kausalen Arguments bei der Zuschreibung von Verantwortung im Allgemeinen siehe oben 2. Kapitel: Grundlegung, 1.2.2. Die Grundstruktur der Verantwortung, S. 62 ff.

23 Siehe hierzu die Tabelle 9: UI – Sperrzeiten bei Voluntary Leaving in den Vergleichsbundesstaaten, S. 319, Tabelle 10: UI – Sperrzeiten bei Discharge for Misconduct in den Vergleichsbundesstaaten, S. 319 und Tabelle 11: UI – Sperrzeiten bei Refusal of Suitable Work in den Vergleichsbundesstaaten, S. 320 und den jeweils dazugehörigen Text.

24 Siehe oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.6.1.1.1. Unemployment Insurance, S. 315 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.1.2. Hilfe

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sichert das soziokulturelle Existenzminimum eines Menschen in der Bundesrepublik Deutschland (§ 20 SGB II). Das Alg. II umfasst die Regelleistung und die angemessenen tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Leistungen nach dem SGB II sind in ihrer Dauer grundsätzlich nicht zeitlich befristet, lediglich über die kategoriale Bestimmung der Anspruchsberechtigten (im Alter zwischen 15 und 65 Jahren) ist mittelbar eine Befristung der Leistungen für ältere Menschen enthalten. Ansonsten stehen Leistungen nach dem SGB II grundsätzlich jedem arbeitsfähigen Bedürftigen zu.[25]

Die Leistungen der staatlichen TANF-Programme unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht: einmal hinsichtlich ihrer Höhe und Dauer, aber auch hinsichtlich ihrer Art und Struktur: In Wisconsin erhält jeder W2-"Arbeitnehmer" ein „Gehalt" je nach Art seiner W-2 *position*. In Kalifornien und West Virginia erhalten die TANF-Haushalte aufgrund der Haushaltsgröße und der regionalen Lebenshaltungskosten bemessene Sozialhilfeleistungen. Die Leistungen liegen in allen drei Bundesstaaten unterhalb des *Federal Poverty Level*. Relativ gesehen sind die Leistungen in Wisconsin am höchsten, sodann folgen Kalifornien und West Virginia. TANF-Leistungen können nur bedürftige Haushalte mit einem abhängigen Kind erhalten. Die Teilnahme an einer Arbeitsaktivität (in Wisconsin die Ausübung einer W-2 *position*) ist in der Regel Bedingung für die Leistungsberechtigung (Arbeit als Gegenleistung). Dienstleitungen sollen sowohl in den staatlichen TANF-Programmen als auch nach dem SGB II vorrangig zur Überwindung der Bedürftigkeit und der Eingliederung des Bedürftigen in den Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Alle TANF-Leistungen sind zeitlich begrenzt: Jeder Erwachsene kann TANF-Leistungen für maximal 60 Monate in seinem Leben erhalten; in Wisconsin sind W-2 *positions* stets auf 24 Monate begrenzt. Eine Zahlung von TANF-Leistungen ist jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch über die 60-Monatsgrenze hinaus möglich. Das SNAP in den U.S.A. füllt die TANF-Leistungen auf, da in allen drei Bundesstaaten Teilnehmer am TANF-Programm auch gleichzeitig für das SNAP qualifiziert sind. *Supplemental Nutrition Assistance*-Leistungen sind, solange die Arbeitspflichten (Teilnahme am Arbeitsmarkt oder an einem staatlichen WtW-Programm) erfüllt werden, zeitlich unbegrenzt. Nach dem SGB II müssen die Leistungsempfänger weniger Vermögen zur Bewältigung ihrer Lebenslage einsetzen als nach den hier betrachteten TANF-Gesetzen.

Alle Leistungen der Arbeitslosenfürsorge sind steuerfinanziert. Sowohl in der BRD als auch in den U.S.A. findet eine Mischfinanzierung aus dem Bundes- und den Landeshaushalten bzw. kommunalen Haushalten statt. Während jedoch in den U.S.A. die finanzielle Verantwortung des Bundes für das TANF-Programm über *block grants* begrenzt ist, richtet sich die finanzielle Belastung der Haushalte ansonsten nach den tatsächlichen Gesamtkosten für das jeweilige Programm.

---

25 Zu den Anspruchsvoraussetzungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende siehe oben 3. Kapitel: Länderberichte, 2.4.4. Grundsicherung für Arbeitsuchende, S. 393 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Arbeitslosenfürsorgeprogramme sowohl in Deutschland als auch in den U.S.A. beinhalten eine ganze Reihe von Anreizen, die Lebenslage der Arbeitslosigkeit zu beenden, wie etwa das Einstiegsgeld nach § 16b II SGB II oder die so genannten *transition benefits* (SNAP, *Medicaid*) und *services* unter den staatlichen TANF-Gesetzen sowie die Hinzuverdienstmöglichkeiten. Ein eigenständiges steuerliches Anreizprogramm – der EITC – als Kombilohn existiert nur in den U.S.A.; er reicht auch in das TANF-Programm hinein (Nichtberücksichtigung beim *income test* (CA, WV) und beim *assets test* (CA, WI)).

Maßgeblich für die leistungsbeendende Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ist auch in der Arbeitslosenfürsorge der Zumutbarkeitsbegriff. Die Zumutbarkeitsbegriffe sowohl im SGB II als auch in den staatlichen TANF-Gesetzen sind ähnlich weit gefasst.

1.1.3. Arbeitsmarktmanagement

Die Leistungen im Arbeitsmarktmanagement der BRD und der U.S.A. sind inhaltlich wie auch hinsichtlich ihrer Bedingtheit sehr ähnlich. Jedoch unterscheidet sich die Leistungsgewährung maßgeblich: mit den *Individual Training Accounts* gewinnen die Leistungsberechtigten Entscheidungsfreiheiten bei der Wahl der Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Finanzierung erfolgt in den Vereinigten Staaten von Amerika hauptsächlich aus Bundesmitteln, während in der Bundesrepublik Deutschland nach dem SGB III die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, zu denen auch das Arbeitsmarktmanagement zählt, auch aus Beitragsmitteln finanziert werden (können). Das Kurzarbeitergeld bei Arbeitsausfall mit einer temporär ausgeweiteten Leistungsdauer von bis zu 18 Monaten soll bestehende Arbeitsverhältnisse über die gegenwärtige Rezession bewahren. Vergleichbar ist das Kurzarbeitergeld bei Arbeitsausfall mit der TRA; jedoch wird letztere in den U.S.A. erst nach Eintritt der Arbeitslosigkeit des betroffenen Arbeitnehmers bezahlt.

1.2. Analyse der aktuellen rechtlichen Gestaltungen anhand des grundgelegten Verantwortungsschemas

Es erfolgt nun die Analyse der rechtlichen Verantwortungszuschreibung in den Vergleichsländern anhand des in der Grundlegung entwickelten[26] und nachfolgend nochmals wiedergegebenen Schemas:[27]

→ Akteur(e) – (*Von) wem wird* (Verantwortungssubjekt)

26 Siehe oben 2. Kapitel: Grundlegung, 1.2.4.2. (Rechtliche) Verantwortung als Interpretations- und Vergleichskonstrukt, S. 75 f.

27 Vgl. auch Tabelle 2: Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt auf S. 112.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

[bei mehr als einem Akteur wird zudem das Verhältnis der Akteure zum Sachverhalt sowie der Akteure untereinander zu beschreiben sein]
→ Funktion (*Telos*) – *mit welchem Ziel*
→ Indikatoren/ Sachverhalt(e) – *in welchem Zusammenhang* (operationalisiertes Verantwortungsobjekt)
→ Gegenüber – *gegenüber wem* (Adressat – bei mehreren Akteuren ist eine Gegenseitigkeit möglich)
→ Rechtsnormen – *weswegen*
→ prospektive Verhaltensanforderungen/ retrospektive Zurechnungen – *was erwartet/ zugerechnet und*
→ Konsequenzen – *worin bestehen die Konsequenzen bei Nichterfüllung der Erwartung(en)? Und*
→ Instanz(en) – w*er entscheidet (wie) über die (Nicht-)Erfüllung der Erwartung?*

Die Länderberichte vor Händen ist es nun möglich, die Schemastellen aus den Länderberichten auszulesen. Zu Anfang werden die Rechtsnormen – das *Weswegen*" – dargestellt; hier kommt es auch zu einer Erörterung der verfassungsrechtlichen Grundlagen in den Vergleichsländern gemäß dem ebenfalls in der Grundlegung entwickelten Schema[28]. Anschließend werden die Funktionen – *das jeweilige Ziel* – der rechtlichen Gestaltungen formuliert. Sodann werden die Verantwortungssubjekte (die durch das Arbeitsförderungsrecht bestimmten Akteure) und ihr Gegenüber, die prospektiven Verhaltensanforderungen, die Zurechnung der (tatsächlichen) Folgen der Lebenslage[29], ihre Verteilung[30], sowie die Konsequenzen (un-)verantwortlichen Verhaltens (Anreize und Sanktionen) und die zur Entscheidung bestimmten Instanzen dargestellt und jeweils miteinander verglichen, wie sie das Arbeitsförderungsrecht in den Vergleichsländern statuiert.

Dieser Vergleich ist nach den Arbeitsförderungsprogrammen der Vergleichsländer und den indikatorischen Sachverhalten[31] gegliedert. Hinsichtlich der detaillierten Darstellung der konkreten rechtlichen Gestaltungen dieser Sachverhalte wird zur Vermeidung von Redundanzen und im Interesse der Lesbarkeit des Textes hiermit pauschal auf die Länderberichte verwiesen.

Abschließend werden die aktuellen Verantwortungsverteilungen im Arbeitsförderungsrecht der Vergleichsländer auf den Punkt gebracht und einer vergleichenden Bewertung unterzogen.

28 2. Kapitel: Grundlegung, 1.2.3.3.1. Öffentliches Recht, S. 68 ff.

29 Zu den tatsächlichen Folgen der Lebenslage Arbeitslosigkeit siehe oben 2. Kapitel: Grundlegung, 2. Arbeitslosigkeit, S. 78 ff.

30 Zu den möglichen Verantwortungssubjekten, Zuschreibungsvoraussetzungen und -möglichkeiten siehe oben 3.2. Sozial(rechtlich)e Interventionen: Modifikation der Grundnorm, S. 97 ff.

31 Zur Operationalisierung des Verantwortungsobjekts Arbeitslosigkeit sowie zu den indikatorischen Sachverhalten siehe oben, 2. Kapitel: Grundlegung, 3. Verantwortung und Arbeitslosigkeit, S. 95 ff und 4. Indikatoren, Bewertungskriterien und Verständnishintergrund, S. 113 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.1. Rechtsnormen - Weswegen

Das *Weswegen* rechtlicher Verantwortung stellen stets Rechtsnomen dar.[32] Die Rechtsnormen, aus denen sich die Verantwortungsverteilung im Recht der Arbeitsförderung ergibt, sind sowohl solche des Verfassungsrechts (1.2.1.1) (für West Virginia auch das Landesverfassungsrecht) als auch des einfachen Gesetzesrechts (1.2.1.2) (Bundesgesetze, Rechtsverordnungen der Bundesregierungen; Landesgesetze; Rechtsverordnungen der Länder und Verwaltungsvorschriften). Darüber hinaus spielen vertragliche Vereinbarungen (1.2.1.3) im Recht der Arbeitslosenfürsorge in den U.S.A: (z.B. der *personal responsibility contract*) und der BRD (die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II) eine zunehmend wichtige Rolle bei der Konkretisierung von Verhaltenspflichten, Leistungen und Sanktionen und damit bei der Zuschreibung und Verteilung der Verantwortung für die Lebenslage Arbeitslosigkeit.

1.2.1.1. Verfassungsrechtliche Verantwortungszuschreibung

Bezogen auf das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit schreiben die Verfassungen der Vergleichsländer dem Staat Verantwortung zu. Allerdings unterscheidet sich diese Verantwortung inhaltlich und bedienen sich die Verfassungen unterschiedlicher Zuschreibungstechniken.

Das GG verpflichtet den Staat – zum einen durch Art. 20 I GG den Bund und zum anderen durch Art. 28 I 1 GG die Länder – zur aktiven Gestaltung des Sozialen und darüber hinaus durch Art. 20 I i.V.m. 1 I GG dazu, die Menschenwürde des Einzelnen, die im soziokulturellen Existenzminimum ihre ökonomischen Mindestvoraussetzungen findet, notfalls durch (bedingungslose und nicht Arbeit als Gegenleistung einfordernde) Sozialleistungen zu garantieren. Hierbei verwendet das Grundgesetz zur Verantwortungszuschreibung zunächst einmal die Prinzipiennorm des Art 1 I GG als Maßstab allen staatlichen Handelns. Über das Sozialstaatsprinzip wird dem Staat seine aktive (gestalterische) Rolle zur Gestaltung des Sozialen zugeschrieben; Art. 20 I GG ist Auftrag und Verpflichtung zum Handeln. Dieses Handeln muss den Mindestanforderungen des Art. 1 I GG genügen, wodurch dem Staat eine Sockelverantwortung[33] zugeschrieben wird. Das GG selbst bestimmt keine konkreten Maßnahmen oder Sozialleistungen des Staates, sondern überlässt die konkrete Ausgestaltung des Sozialen dem demokratischen Prozess, in der repräsentativen Demokratie also der Mehrheit des Gesetzgebers. Dementsprechend weist das GG über Art. 74 I Nr. 7 und 12 GG dem Bund Gesetzgebungskompetenzen für die Fürsorge und die Arbeitslosenversicherung zu. Die verfassungsrechtlich zugeschriebene politische Verantwortung für den Umgang mit Arbeitslosigkeit trägt damit der Bundesgesetzgeber.

32 Vgl. oben 2. Kapitel: Grundlegung, 1.2.3.3. Rechtliche Verantwortung, S. 67 ff.

33 Im Sinne einer Verpflichtung zum Handeln.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die *U.S. Constitution* hingegen schreibt dem Staat (*federal government*) lediglich eine politische Verantwortung für die Gestaltung des U.S. amerikanischen Wohlfahrtsstaates in Form einer allgemeinen Gesetzgebungskompetenz zur Förderung des Gemeinwohls (*general welfare*) zu. Diese wird seit *United States v. Butler*[34] aus U.S. Const. art. I § 8 gefolgert. Das *federal government* trägt demnach Verantwortung im Sinne der politischen Rechtfertigungslast dafür, was es aus seinen Möglichkeiten – seiner Kompetenzverantwortung – macht.

Die Verfassungen der Bundesstaaten Wisconsin und Kalifornien schreiben der Legislative umfassende allgemeine Gestaltungskompetenzen zu, jedoch fehlen konkrete auf die Folgen von Arbeitslosigkeit oder die soziale Sicherheit des Einzelnen zielende Normen. Lediglich die Verfassung des Bundesstaates West Virginia beinhaltet eine Verpflichtung, Leistungen für die Bedürftigen vorzusehen. Allerdings ist diese Pflicht des Staates inhaltlich unbestimmt und nach Ansicht des *Supreme Court* von West Virginia bereits dann erfüllt, wenn überhaupt irgendwelche Leistungen für die Armen verfügbar sind: hierfür reicht es schon aus, wenn – wie im entschiedenen Fall[35] – das *federal government* (obwohl die Landesverfassung an sich nur das *state government* verpflichten kann) *Food Stamp*-Leistungen bereitstellt. Einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen vermittelt das U.S.-amerikanische Verfassungsrecht nicht, wenngleich sich in der *U.S. Constitution* und in einigen Landesverfassungen (z.B. in West Virginia) sehr wohl Ansatzpunkte für die Begründung einer solchen staatlichen Verpflichtung finden. Die z.T. weit reichenden sozialen Grundrechte der Verfassungen der deutschen Bundesländer begründen keine rechtliche, sondern lediglich symbolische Verantwortung.

1.2.1.2. Einfachgesetzliche Verantwortungszuschreibung

1.2.1.2.1. Bundesgesetze

Die wesentlichen Verantwortung zuschreibenden Normen finden sich sowohl in der BRD als auch in den U.S.A. in Bundesgesetzen. Während allerdings das SGB III und das SGB II die Beziehung der Verantwortungssubjekte zum Verantwortungsobjekt und der Verantwortungssubjekte zueinander unmittelbar regeln, enthalten in den U.S.A. der *Federal Unemployment Tax Act*, der *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), der *Social Security Act* (SSA) und der *Workforce Investment Act* (WIA) als Rahmengesetze lediglich Vorgaben für die Landesgesetzgeber (regeln also die Verantwortungsbeziehungen zwischen Bund und Bundesstaaten), welche jedoch mittelbar auch in die Verantwortungsbeziehungen der anderen Verantwortungssubjekte (z.B. der Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung) hineinwirken. U.a. der *Food and Nutrition Act of 2008*, der *Trade Act* und Teile des *Internal Revenue Act* regeln die Verantwortungsbeziehungen zwischen allen beteiligten Akteuren unmittelbar.

34 297 U.S. 1 (1936).

35 *Katrina M v. West Virginia Department of Health and Human Resources*, 212 W.Va. 783 (2002).

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.1.2.2. Landesgesetze

In den U.S.A. findet die Verantwortungszuschreibung überwiegend durch Landesgesetze statt: das gilt sowohl für die bundesstaatlichen UI-Programme (*California Unemployment Insurance Code*, *Chapter 21-A West Virginia Code – Unemployment Compensation*, § *Chapter 108 Wisconsin Statutes – Unemployment Insurance and Reserves*) als auch für die staatlichen TANF-Programme (*California Work Opportunity and Responsibility to Kids Act*; *West Virginia Works Act – Chapter 9, Article 9 West Virginia Code – West Virginia Works Program*; *Chapter 49*, *Subchapter III Wisconsin Statutes – Children and Family Support Services*).

1.2.1.2.3. Rechtsverordnungen der Bundesregierungen

Die Konkretisierung der Bundesgesetze und damit die Konkretisierung der Verantwortungsbeziehungen zwischen dem *federal government* und den Ländern (U.S.A.) sowie auch teilweise der anderen Verantwortungsbeziehungen (siehe z.B. für die U.S.A.: *Title 7. Agriculture*; *Subtitle B. Regulations of the Department of Agriculture*; *Chapter II. Food and Nutrition Service*, *Department of Agriculture*; *Subchapter C. Food Stamp and Food Distribution Program* – 7 CFR 271 ff; beispielhaft für die BRD: Verordnung über die Mindestanforderungen an die Vereinbarungen über Leistungen der Eingliederung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Mindestanforderungs-Verordnung[36]) findet sich in Rechtsverordnungen der Bundesregierungen.

1.2.1.2.4. Rechtsverordnungen der Landesregierungen

Die Rechtsverordnungen der Landesregierungen in den U.S.A. konkretisieren die Verantwortungsbeziehungen in den Bereichen Vorsorge (UI), Hilfe (SNAP und TANF) und Arbeitsmarktmanagement (*Workforce Investment System*). Die TANF-*state plans* und die *state plans* nach § 112 WIA konkretisieren als Rechtsverordnungen der Landesregierungen vor allem die Rolle der zuständigen Landesverwaltung.

1.2.1.2.5. Anordnungen der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit – der Verwaltungsrat – ist nach § 372 II SGB III u.a. mit der Befugnis ausgestattet, Anordnungen als autonomes Satzungsrecht zu erlassen, die nach § 372 II SGB III der Genehmigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bedürfen. Diese Anordnungen binden als Rechtsnormen sowohl die Verwaltung als auch die Gerichte.[37] Hiervon zu unterscheiden sind die internen Weisungen, insbesondere Durchführungsanweisungen[38], die nur im Innenverhältnis der BA verbindliche Hilfen zur Auslegung und Anleitungen für die Arbeit der Mitarbeiter der BA darstellen,

36 Vom 4. November 2004, BGBl. I S. 2768.

37 *Niesel*, in: *ders.*, SGB III, § 373. Rn- 7 ff.

38 Siehe z.B. *BA*, Aktuelle Durchführungsanweisungen zum Arbeitslosengeld.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aber gleichwohl die Verantwortungsbeziehungen zwischen der BA und den Leistungsempfängern konkretisieren.

1.2.1.3. Vertragliche Verantwortungszuschreibung

Im Bereich der Arbeitslosenförderung und Hilfe zur Arbeit und zum Lebensunterhalt findet die Verantwortungszuschreibung und -verteilung sowohl in den U.S.A. als auch in der BRD durch individuell vereinbarte Verträge (*personal responsibility contract* und die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II) statt, deren Inhalt zwischen dem Leistungsempfänger und der Verwaltung (*case manager*/ Fall-Manager) ausgehandelt werden soll, wobei der Verwaltung weite Ermessens- und Gestaltungsspielräume offen stehen. Der Abschluss eines solchen Vertrages ist in den Hilfeprogrammen für den Antragsteller Leistungsvoraussetzung und das Scheitern der „Vertragsverhandlungen" sanktionsbewehrt.

1.2.1.4. Vergleichende Schlussfolgerungen

Während die Ermessensspielräume der Verwaltung in der Arbeitslosenversicherung in allen Vergleichsländern begrenzt sind, stehen der Verwaltung in den Hilfeprogrammen (in Person des *case manager* in den TANF-Programmen der U.S.-amerikanischen Bundesstaaten bzw. Fall-Manager in den deutschen Job Centern) weite Ermessensspielräume zu. Wegen des zumindest in West Virginia und Wisconsin fehlenden gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Entscheidungen der WV Works- oder W-2 *agencies* wiegt auch die Privatisierung der TANF-Verwaltung in Wisconsin besonders schwer.

1.2.2. Die Funktionen des Arbeitsförderungsrechts in den Vergleichsländern

Die allgemeine Funktion des Arbeitsförderungsrechts ist bereits in der Einleitung definiert worden. Diese Definition lieferte zugleich den Ausgangspunkt für die Rechtsvergleichung.[39] Entsprechend sollen nun alle staatlichen Leistungsprogramme, die in den Vergleichsländern diese Funktion erfüllen, systematisch mit ihren etwaigen funktionalen Besonderheiten dargestellt und diese miteinander verglichen werden.

Sowohl in den Vereinigten Staaten von Amerika als auch in der Bundesrepublik Deutschland ist das Arbeitsförderungsrecht, wie bereits oben dargestellt[40], in drei Teile gegliedert: 1. Vorsorge (Arbeitslosenversicherung inkl. der Arbeitslosenhilfe), 2. Hilfe und 3. Arbeitsmarktmanagement. Zusammen bilden sie sowohl in der BRD als auch in

39 Im Sinne des allgemeinen Vergleichspunkte (*tertium comperationis*); siehe oben 1. Kapitel: Einleitung, 2.2.2.1. Arbeitsförderungsrecht als Untersuchungsgegenstand, S. 36.

40 Siehe in diesem Kapitel oben 1.1. Das aktuelle Arbeitsförderungsrecht in den Vergleichsländern, S. 406 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den U.S.A. ein funktionales und rechtlich verknüpftes (aktives/ aktivierendes)[41] Arbeitsförderungssystem.

Die Arbeitslosenversicherung in den U.S.A. hat die Hauptfunktion, die Folgen unfreiwilliger kurzfristiger Arbeitslosigkeit zu bewältigen[42]; das SGB III nennt diese Funktion zwar nicht explizit,[43] gleichwohl kann sie der Entstehungsgeschichte der AV und der Systematik des SGB III entnommen werden. In den U.S.A. kommen mit der Vermeidung von Arbeitslosigkeit und der Stabilisierung der Volkswirtschaft zwei weitere zentrale Funktionen hinzu, die auch das SGB III ausdrücklich nennt. Das *Federal-State Extended Unemployment Compensation Program* – eine Art konjunkturabhängige Zusatzarbeitslosenversicherung in Zusammenarbeit von Bund und Ländern –, das zur UI zu zählen ist, ist darauf gerichtet, in konjunkturellen Krisenzeiten stabilisierend zu wirken (Antizyklizität der UC) und die Folgen auch längerer unfreiwilliger konjunkturell verursachter Arbeitslosigkeit (insgesamt bis zu 39/ 52 Wochen) zu kompensieren (auch das aktuellen Zusatzprogramme EUC08 hat genau diese Funktion).

Die U.S. amerikanische *Unemployment Compensation* (als Sammelbegriff für Arbeitslosenversicherungsprogramme im weitesten Sinn) besteht neben der UI als ihrem Kern aus weiteren drei Spezialprogrammen, die ganz unterschiedliche Zusatzfunktionen aufweisen: 1. das *Temporary Extended Unemployment Compensation* Programm (TEUC), durch das strukturelle Verwerfungen in einzelnen Branchen von Fall zu Fall ausgeglichen und die individuellen Folgen unfreiwilliger sektoraler Arbeitslosigkeit – auch längerfristig – kompensiert werden sollen; 2. die *Trade Act*-Programme[44], die auf die Bewältigung und Überwindung von auch länger andauernder (bis zu 130 Wochen) unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in Folge von Massenentlassungen gerichtet sind, welche auf die Durchführung von Handelsabkommen zurückgeführt werden können; 3. das *Disaster Unemployment Assistance*-Programm (DUA), das die individuellen Folgen von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit überwinden soll, die Folge von Naturkatastrophen ist.

Sekundärfunktion der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den U.S.A. ist die Überwindung von Arbeitslosigkeit durch gezielte Verhaltensanforderungen, welche durch Arbeitsanreize und Sanktionen vermittelt werden, die im einzelnen unten dargestellt werden. Diese Überwindungsfunktion kommt in den U.S.A. über die Leistungsbemessung und das Anreiz- und Sanktionsregime deutlicher zum Ausdruck als in der deutschen Arbeitslosenversicherung.

---

41 Zum Systemcharakter des Arbeitsförderungsrechts in den U.S.A. siehe oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.3.5. Zum Systemcharakter, S. 259 ff.

42 A.a.O., 1.3.1.1. Die reguläre Arbeitslosenversicherung (Unemployment Insurance), S. 194.

43 § 1 SGB III nennt lediglich folgende Ziele der Arbeitsförderung: Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes; ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur; Vermeidung und Verkürzung von Arbeitslosigkeit; Optimierung des *Matching* am Arbeitsmarkt; Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit; Vermeidung unterwertiger Beschäftigung; Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur.

44 *Trade Adjustment Assistance Program*, siehe oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.3.1.4. Trade Adjustment Assistance Program, S. 213 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Hilfe besteht in den U.S.A. aus mehreren Programmen: zum einen bilden die staatlichen TANF-Programme den Kern der Arbeitslosenfürsorge. Sie haben die Funktion, Arbeitslosigkeit zu vermeiden[45], die Folgen der Arbeitslosigkeit zu bewältigen, Arbeitslosigkeit zu überwinden und die Bildung stabiler Familien mit zwei Elternteilen zu fördern. Primärfunktion ist die Überwindung von Arbeitslosigkeit durch die Eingliederung der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt. Im W2-Programm des Bundesstaates Wisconsin erfolgt die „Überwindung der Arbeitslosigkeit" sogar durch das Hilfeprogramm selbst, indem der W2-Teilnehmer nicht als (klassischer) Leistungsempfänger, sondern als W2-Arbeitnehmer (mit Unfallversicherungsschutz, aber keine UI-Ansprüche begründend) behandelt wird. Das SNAP hat zum einen die Funktion, die adäquate Versorgung bedürftiger Haushalte mit gesunden Nahrungsmitteln zu ermöglichen – *safety net* – und zum anderen, die U.S. amerikanische Landwirtschaft zu subventionieren (Primärfunktionen). Darüber hinaus hat das SNAP die Sekundärfunktionen der Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit. Ebenfalls zur Hilfe zu rechnen ist das Steuerprogramm EITC; es hat eine Doppelfunktion, nämlich die Bewältigung der Folgen von (Teil-)Arbeitslosigkeit (im finanziellen Sinne – in Form eines Lohnzuschusses = Bewältigung der „Unterbeschäftigung"[46]) und die Überwindung von freiwilliger Arbeitslosigkeit durch ökonomische Arbeitsanreize für Arbeitnehmer (Erhöhung der Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit) und Beschäftigungsanreize für Arbeitgeber (Lohnsubvention).

Die Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland ist durch das SGB II monistisch organisiert. Die „Grundsicherung für Arbeitsuchende" hat die Primärfunktion die Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit zu bewältigen und Arbeitslosigkeit durch finanzielle Anreize, Sanktionen, Aktivierung des Arbeitslosen (Fordern) und Eingliederungsmaßnahmen (Fördern) zu überwinden. Hinzu kommt über den so genannten Kinderzuschlag (§ 6a BKGG i.V.m. § 11 I 2 SGB II) die Vermeidung von Bedürftigkeit und freiwilliger Arbeitslosigkeit durch eine Art „Kombilohn", der durchaus mit dem U.S.-amerikanischen EITC vergleichbar ist. Allerdings haftet den so genannten Aufstockern anders als den Empfängern von Steuerrückerstattungen das Stigma „Hilfeempfänger" an.

Das Arbeitsmarktmanagement in der Bundesrepublik Deutschland besteht ebenso wie das U.S. amerikanische aus Leistungen der a) Arbeitsmarktberatung, b) Arbeitsvermittlung und c) Qualifizierung. Zudem kommt (auch in der jüngsten Krise) dem Kurzarbeitergeld bei Arbeitsausfall eine besondere Bedeutung zu. Ziele des Arbeitsmarktmanagements sind sowohl in den U.S.A. als auch in der BRD die Vermeidung, Verkürzung und Überwindung von Arbeitslosigkeit mit einem Akzent auf Ersterem.

---

45 Durch die so genannten *diversion payments* in den TANF-Programmen der in den Vergleich einbezogenen Bundesstaaten; vgl. oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.6.1.2.1. Staatliche TANF-Programme, S. 316.

46 Könnte auch als Subvention der Volkswirtschaft oder Arbeitsgesellschaft bezeichnet werden; Empfänger der Subvention sind letztendlich die Arbeitgeber, deren Lohnkosten unverändert bleiben, während ihre Arbeitnehmer mehr Lohn ausgezahlt bekommen.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.3. Verantwortungssubjekte

Die Bestimmung der Verantwortungssubjekte[47] ist die Voraussetzung der rechtlichen Verantwortungszuschreibung und -verteilung. Mit der Bestimmung der Verantwortungssubjekte und/ oder ihrer rechtlichen Verfassung geht eine Determination der weiteren Ausgestaltung der Verantwortungsbeziehung(en) einher. Zu unterscheiden sind dabei die rechtlich verfassten „Verantwortungsträger" wie die BA in der BRD oder die WIB und LWIB in den U.S.A., denen losgelöst von der Dichotomie Staat – Bürger, eine autonome Stellung bei der Verantwortungszuschreibung und -verteilung zukommt, und den Adressaten verantwortungszuschreibender Normen als einfache Verantwortungssubjekte.

1.2.3.1. Vorsorge

In der Arbeitslosenversicherung der U.S.A. werden insgesamt vier Akteure als potentielle Verantwortungssubjekte bestimmt: die Bundesregierung, die Staatsregierungen, die (FUT-pflichtigen) Arbeitgeber und die (versicherten unfreiwilligen) Arbeitslosen (in allen drei betrachteten Bundesstaaten auch die Teilarbeitslosen). Die Arbeitnehmer sind sowohl nach dem FUTA als auch nach den Arbeitslosenversicherungsgesetzen Kaliforniens, West Virginias und Wisconsins potentielle Verantwortungssubjekte. Das SGB III bestimmt für die deutsche Arbeitslosenversicherung eine ganze Reihe möglicher Berechtigter, jedoch insgesamt nur fünf Verantwortungssubjekte: die Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsagenturen) als Verantwortungsträger, den Bund, die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer (auch als von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer nach § 17 SGB III) und die Arbeitslosen.

Mit dem *Social Security Act* (SSA) hat der Kongress 1935 der Bundesregierung die Verantwortung für die Organisation der Arbeitslosenversicherung in den U.S.A. zugeschrieben. Innerhalb der Bundesregierung ist der Arbeitsminister zuständig für die Koordinierung der so genannten *Federal-State Partnership* sowie für die Finanz- und Rechtsaufsicht über die bundesstaatlichen Arbeitslosenversicherungsprogramme. In der angesprochenen Partnerschaft kommt der Bundesregierung eine herausragende Stellung („Suprematie" [Eichenhofer]) zu: der U.S. Arbeitsminister (SOL) hat weit reichende Befugnisse, auf die Bundesstaaten Einfluss zu nehmen; je stärker das *federal government* in die Finanzierung eines UC-Programms eingebunden ist, desto umfassender sind auch die Weisungs- und Gestaltungsbefugnisse des SOL. Den Bundesstaaten obliegt innerhalb der Grenzen des FUTA die Durchführung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung. Durch die staatlichen UI-Gesetze werden die Regierungen der Bundesstaaten Kalifornien, West Virginia und Wisconsin zur gesetzmäßigen Durchführung des jeweiligen UI-Programms verpflichtet (Programmverantwortung). Das jeweils zuständige staatliche Ministerium verwaltet das UI-Programm: dies umfasst die Beitrags- ebenso

47 Zur Bedeutung der Verantwortungssubjekte bei der Verantwortungszuschreibung/ in Verantwortungsbeziehungen siehe ausführlich oben 2. Kapitel: Grundlegung, 1. Verantwortung, S. 44 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wie die Leistungsberechnung, die Ausfüllung unbestimmter Gesetzesbegriffe, die Gestaltung des Antragsverfahren, die Konkretisierung der Leistungsvoraussetzungen und die Auszahlung der UI-Leistungen. Der FUTA bestimmt grundsätzlich alle Arbeitgeber zu Verantwortungssubjekten in der UI: sie sind allein zur Zahlung der *Federal Unemployment Tax* verpflichtet. Die Arbeitgeber sind auch über Meldepflichten und Informationsrechte in das Antragsverfahren eingebunden. Durch die staatlichen Arbeitslosenversicherungsgesetze wird die Verantwortung der Arbeitgeber konkretisiert und werden auch die Arbeitslosen als Verantwortungssubjekten in der Leistungsbezugsphase benannt: sie sind Adressat einer Vielzahl von Verhaltensanforderungen, sobald sie Leistungen begehren bzw. erhalten.

Das SGB III konstituiert zunächst die Bundesagentur für Arbeit als für die paritätische Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung zuständige juristische Person des öffentlichen Rechts mit eigenem Verwaltungsunterbau und Haushalt als Verantwortungsträger. Jeder Arbeitgeber von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist beitragspflichtig und muss bestimmten Meldepflichten nachkommen. Arbeitnehmer sind ebenfalls beitragspflichtig und müssen sich, noch bevor sie arbeitslos werden – spätestens drei Monate vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses – bei der zuständigen AA „arbeitssuchend“ melden (§ 37b 1 SGB III). Der gemäß § 119 I SGB III Arbeitslose ist – sobald er Leistungen bezieht – primäres Verantwortungssubjekt der Arbeitslosenversicherung in Deutschland.

Die besonderen Programme der UC in den U.S.A. sind mit der Arbeitslosenhilfe (Alhi.) nach dem SGB III alte Fassung vergleichbar. Die Leistungen knüpfen in den allermeisten Fällen an eine vorherige – vollständig ausgeschöpfte – Anspruchsberechtigung unter einem staatlichen UI-Gesetz sowie an besondere Gründe (objektive Kriterien der Unfreiwilligkeit von Arbeitslosigkeit: konjunkturelle Krisen, Globalisierung, Naturkatastrophen) für die Arbeitslosigkeit an. Eine Bedürftigkeitsprüfung findet nicht statt. Verantwortungssubjekte sind der Bund, die Bundesstaaten, die Arbeitslosen und teilweise auch die Arbeitgeber.

Nach der Abschaffung der bis 2004 im SGB III geregelten Alhi., sieht nun § 24 SGB II den so genannten Befristeten Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld zum Arbeitslosengeld II vor. Durch ihn werden die Folgen der Arbeitslosigkeit für bedürftige langzeitarbeitslose ehemalige Alg.-Bezieher für maximal ein Jahr abgefedert. Grundsätzlich ist er der Alhi. vergleichbar; Besonderheiten bestehen hinsichtlich der Finanzierung des Zuschlags. Verantwortungssubjekte für diese neue Form der Alhi. sind – systemwidrig – die BA (mit aktivierender Wirkung), die Arbeitslosen, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer.

1.2.3.2. Hilfe

Der PRWORA normiert in den U.S.A. vier Akteure als Verantwortungssubjekte in der Bundessozialhilfe – *Temporary Assistance for Needy Families*: die Bundesregierung (das DHHS), die Bundesstaaten sowie die Leistungsempfänger und – wenngleich nega-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tiv – die kategorisch von TANF-Leistungen Ausgeschlossenen. Als Leistungsempfänger kommen nur Familien mit einem abhängigen minderjährigen Kind in Betracht. Im Bundesstaat Wisconsin sind neben staatlichen TANF-Behörden auch private TANF-*agencies* mit der Verwaltung des TANF Programms betraut. Ihre Rolle ergibt sich aus den Verträgen zwischen der Staatsregierung und den privaten W-2-*agencies*.

Der *Food Stamp Act* bestimmt die Bundesregierung (das Agrarministerium), die Bundesstaaten, die erwerbsfähigen Leistungsempfänger sowie auch die teilnehmenden Lebensmittelhändler als Verantwortungssubjekten.

Bei den Steuerprogrammen in den U.S.A. werden die Bundesregierung und die Leistungsempfänger[48] (EITC) bzw. der Bundesstaat Wisconsin und die Leistungsempfänger[49] (SEITC) sowie die Bundesregierung und die Arbeitgeber von Mitgliedern bestimmter Personengruppen (WOTC) als Verantwortungssubjekte benannt.

Das SGB II statuiert die BA, die so genannten Optionskommunen sowie (verfassungswidrige[50]) Arbeitsgemeinschaften – bestehend aus lokalen AAen und Kommunen – als Verantwortungsträger und bestimmt die Leistungsempfänger als Verantwortungssubjekte.

1.2.3.3. Arbeitsmarktmanagement

Die Arbeitsmarktberatung und Arbeitsvermittlung in Deutschland kennt grundsätzlich drei Verantwortungssubjekte: die BA als Verantwortungsträger, private Arbeitsvermittler, die aufgrund so genannter Vermittlungsgutscheine im Auftrag Arbeitsuchender aktiv werden, und die Areitnehmer bzw. Arbeitsuchenden selbst. Im Bezug auf die Qualifizierungsmaßnahmen bestimmt das SGB III vier Verantwortungssubjekte, den Bund (über die Beteiligung an den Kosten der aktiven Arbeitsförderung), die BA als Verantwortungsträger, die Maßnahmeträger und die Teilnehmer an entsprechenden Maßnahmen.

In den Vereinigten Staaten von Amerika sind in der Arbeitsvermittlung nur mehr die lokalen *One Stop Career Centers* und das DOL als Verantwortungssubjekte vorgesehen. Hinsichtlich der intensiven WIA-*services* und der WIA-Trainingsleistungen sehen die bundes- und landesgesetzlichen Regelungen vor, dass die Bundesregierung, die Staatsregierungen, die staatlichen *Workforce Investment Boards* und die *Local Workforce Investment Boards* als Verantwortungsträger, die *One Stop Career Center*-Betreiber und auch – wenngleich in abgestuftem Maße – die Leistungsempfänger und Leistungsträger als Verantwortungssubjekte in Betracht kommen.

---

48 Die EITC-anspruchsberechtigten Arbeitnehmer können, da sich bei ihnen die wirtschaftliche Funktion der Arbeit – Bestreiten eines angemessenen Lebensunterhalts – nicht vollständig realisiert, in diesem Sinne auch als „Arbeitslose“ bezeichnet werden.

49 Dies gilt auch mit Blick auf die SEITC-Anspruchsberechtigten.

50 Vgl. das Urteil des BVerfG vom 20. Dezember 2007, Az.: 2 BvR 2433/04, veröffentlicht unter http://www.bundesverfassungsgericht.de, in dem § 44b SGB II als mit Art. 28 II 1, 2 i.V.m. Art. 83 GG unvereinbar erklärt wird.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.3.4. Schlussfolgerungen

Der wesentliche Unterschied bei der Bestimmung der Verantwortungssubjekte zwischen den Vergleichsländern liegt darin, dass in der Arbeitslosenversicherung der BRD mit der BA ein Verantwortungssubjekt rechtlich als Verantwortungsträger verfasst und etabliert worden ist bzw. wird, das organisatorisch sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern verwaltet wird. Ein Interessensausgleich im Wege der Selbstverwaltung, sprich im Modus der Solidarverantwortung, findet innerhalb dieses Verantwortungsträgers statt. Eine solche Gestaltung kennt die UC in den U.S.A. nicht; hier findet eine eindeutige Bestimmung der Verantwortungssubjekte Arbeitgeber und Arbeitnehmer statt, deren Interessensgegensätze zunächst einmal nicht vermittelt werden sollen.[51] Der Struktur der BA ähnlich sind in den U.S.A. jedoch die WIBs und LWIBs im Arbeitsmarktmanagement als teilautonome Verantwortungsträger ausgeformt.

Einzigartig ist im W2-Programm des Bundesstaates Wisconsins die Bestimmung privater, gemeinnütziger, aber auch gewerblicher Verantwortungssubjekte, denen die Verwaltung und Durchführung des ansonsten staatlich verfassten TANF-Programms obliegt.[52]

1.2.4. Gegenüber

1.2.4.1. Vorsorge

Das Gegenüber[53] der Verantwortung in der Arbeitslosenversicherung wird in Deutschland für jedes Verantwortungssubjekt unterschiedlich bestimmt: die BA (der Vorstand) ist gegenüber der Bundesregierung (Benennung des Vorsitzenden des Vorstands der BA durch die Bundesregierung auf Vorschlag des Verwaltungsrates [Letztentscheidungsrecht] und Beitrag des Bundes), (der Verwaltungsrat) gegenüber den Arbeitnehmern (Gewerkschaften) und Arbeitgebern (Arbeitgeberverbände) und letztendlich auch gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig. Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind sich wegen der paritätischen Beitragsleistung und den Besonderheiten der Selbstverwaltung gegenseitig verantwortlich, sie tragen in so weit also Solidarverantwortung; in diese Solidargemeinschaft sind auch die Leistungsempfänger[54] einbezogen. Die Leis-

51 Vielmehr sind die Interessensgegensätze der Arbeitgeber und Antragsteller als Mittel zur Prävention von *Moral Hazard* in die Gestaltung des Antragsverfahrens und der Anspruchs- und Leistungsvoraussetzungen integriert worden; siehe dazu nur oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.4.1.1.3.1. Initial Eligibility, S. 269 ff.

52 Siehe hierzu ausführlich oben Fn. 817 auf S. 261 und Fn. 969 auf S. 290 mit dazugehörigem Text.

53 Zur Bedeutung des Gegenübers in der Verantwortungsbeziehung siehe ausführlich oben 2. Kapitel: Grundlegung, 1.2.1.7. Verantwortung gegenüber, S. 56 f.

54 Diese sind personenidentisch mit einem Teil der bisherigen Beitragszahler; insofern kommt es lediglich zu einem „Rollentausch"; zur Bedeutung der Rolle bei der Verantwortungszuschreibung

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tungsempfänger sind nicht nur der BA gegenüber, sondern auch den Arbeitgebern und Arbeitnehmern (insbesondere den früheren Kollegen), welche die laufenden Leistungen der Arbeitslosenversicherung finanzieren, Rechenschaft schuldig.

Das Gegenüber der Verantwortung in der U.S. amerikanischen Arbeitslosenversicherung ist wie folgt verfasst: die Bundesstaaten sind der Bundesregierung gegenüber rechenschaftspflichtig sowie den Arbeitgebern im jeweiligen Bundesstaat (das gilt insbesondere wegen der Voraussetzungen für den FUT *tax credit*), die Unternehmer der Bundesregierung (FUT) und der Landesregierung (SUT) sowie ihren Arbeitnehmern gegenüber. Eine rechtlich statuierte oder organisatorische Solidargemeinschaft zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern besteht ebenso wenig, wie zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen oder den beitragspflichtigen Arbeitgebern. Eine Einstandspflicht aller Arbeitnehmer ist lediglich ausnahmsweise vorgesehen, nämlich für den Fall der Insolvenz eines Arbeitgebers. Dann werden die Leistungen des insolventen Arbeitgebers, soweit erforderlich, auf alle Arbeitgeber verteilt. Der Leistungsempfänger ist unmittelbar lediglich gegenüber der Landesregierung und mittelbar gegenüber seinem früheren Arbeitgeber/ seinen früheren Arbeitgebern rechenschaftspflichtig.

In den Spezialprogrammen der U.S. amerikanischen Arbeitslosenversicherung bestehen einige Besonderheiten hinsichtlich des Gegenübers der Verantwortung: so sind die Bundesstaaten der Bundesregierung aufgrund von Verträgen zur ordnungsgemäßen Durchführung des jeweiligen Programms verpflichtet. Die Leistungsempfänger indes sind lediglich den bundesstaatlichen Behörden gegenüber verantwortlich.

1.2.4.2. Hilfe

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stellt das Ansprüche erhebende Gegenüber der Staat dar; für ihn handeln die BA oder/ und die Kommunen (Job-Center). Durch die Verwaltungspraxis, die eine individuelle Kundenbeziehung zwischen dem Leistungsempfänger (Kunden) und seinem Fall-Manager vorsieht, ist das Gegenüber des Leistungsempfängers im Fall-Manager personalisiert, der auch wegen der vertraglichen Normierung der konkreten Verantwortungsbeziehung und der ihm dabei zustehenden weiten Ermessenräume eine herausgehobene Rolle in der Verantwortungsbeziehung innehat. Die BA und die Kommunen sind gegenüber der Öffentlichkeit politisch sowie gegenüber ihren Kunden rechtlich verantwortlich.

Das Gegenüber der Verantwortung der Leistungsempfänger in den staatlichen TANF-Programmen der U.S.A. ist ebenfalls in erster Linie der jeweils zuständige *case manager*. Er vertritt den Staat oder die private TANF-*agency*. Besonderheiten für das Gegenüber der Verantwortung ergeben sich in Wisconsin für die privaten W-2-*agencies*, da hier der Leistungsempfänger letztendlich über den Erfolg der Betreiber der

---

siehe oben Fn. 113 auf S. 59 und Fn. 114 auf 59 mit dazugehörigem Text sowie insgesamt 2. Kapitel: Grundlegung, 1. Verantwortung, S. 44 ff. Mit der rechtlichen Rollenzuschreibung „Arbeitsloser“ sind in den Vergleichsländern bestimmte Rechte und Pflichten verbunden → Verhaltensanforderungen, sogleich unten S. 426 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

agencies mit entscheidet (durch Evaluationen und insbesondere durch die erfolgreiche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt).

Die Bundesregierung der U.S.A. hat sich unmittelbar den Wählern gegenüber zu verantworten; im Vergleich zum vormaligen AFDC-Programm hat der Kongress die politische Verantwortung für den konkreten Erfolg der bundesstaatlichen TANF-Programme auf die Bundesstaaten übertragen/ abgewälzt (*devolution*). Die Bundesstaaten sind ebenfalls nur politisch den Wählern gegenüber rechenschaftspflichtig, es sei denn ein *case manager* hat sich gegenüber einem Leistungsempfänger vertraglich (z.B. *employability plan* oder *personal responsibility contract*) zu bestimmten Leistungen verpflichtet. Mit Blick auf das SNAP ergeben sich folgende Gegenüber der Verantwortung: die Bundesstaaten sind der Bundesregierung gegenüber rechenschaftspflichtig, diese wiederum gegenüber den Wählern politisch und gegenüber den nach dem *Food and Nutrition Act of 2008* Bedürftigen rechtlich, da es sich um ein *entitlement*-Programm handelt. Die Leistungsempfänger sind unmittelbar ihrem *case manager* und mittelbar der gesamten U.S.-amerikanischen Gesellschaft rechenschaftspflichtig.

1.2.4.3. Arbeitsmarktmanagement

Je nach Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungen des Arbeitsmarktmanagements (freier Zugang zu Arbeitsmarktinformationen; stark reglementierter Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen) variiert auch das Gegenüber der Verantwortungsbeziehung.

Bei der Arbeitsvermittlung ist in Deutschland die BA der Bundesregierung, der Allgemeinheit und ihren „Kunden“ (allen Berechtigten) gegenüber rechenschaftspflichtig. Bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ist der Leistungsempfänger seinem Fall-Manager unmittelbar und der BA mittelbar verantwortlich.

Im *Workforce Investment System* der U.S.A. bestehen organisatorische Besonderheiten, die sich auch auf das Gegenüber der Verantwortung auswirken. Die staatlichen WIBs sind der Landesregierung und der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig, ebenso wie die LWIBs gegenüber dem WIB und der regionalen Öffentlichkeit. Die Leistungsempfänger sind gegenüber der Landes- oder der Bundesregierung, konkret gegenüber dem jeweiligen *One-Stop partner* verantwortlich. Bei den für jedermann frei zugänglichen *core services* wird kein gesetzlicher Anspruch gegen den Leistungsempfänger erhoben.

1.2.5. Verhaltensanforderungen und Zurechnung

Zu den Verhaltensanforderungen[55] und den Zurechnungen[56], die für die Verantwortungszuschreibung und -verteilung von Bedeutung sind, zählen alle rechtlichen Anfor-

55 Unter Verhaltensanforderungen ist der prospektive Anspruch des Verantwortungssubjekts durch die Normen gemeint; vgl. 2. Kapitel: Grundlegung, 1.2.1.10. Schlussfolgerungen für den allge-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

derungen sowie rechtlich vermittelten oder auch nur rechtlich bestätigten faktischen Ansprüche (tatsächliche Folgen der Lebenslage Arbeitslosigkeit), die an ein Verantwortungssubjekt im Bezug auf das Verantwortungsobjekt gerichtet werden.

1.2.5.1. Verhaltensanforderungen

Bei den Verhaltensanforderungen wurde in der Grundlegung differenziert zwischen prospektiven und solchen, die unmittelbar in der Lebenslage Arbeitslosigkeit an die Akteure – vornehmlich an den Arbeitslosen und den Staat - gerichtet werden. Es bietet sich an, den Vergleich entsprechend in eine Vorsorge- und eine Leistungsbezugsphase zu gliedern, wobei die Besonderheiten der einzelnen Arbeitsförderungsprogramme zu berücksichtigen sind.

1.2.5.1.1.Vorsorge

In der Arbeitslosenversicherung der Vergleichsländer erheben die Arbeitslosenversicherungsgesetze in der Vorsorge- oder Versicherungsphase ebenso prospektive Verhaltensanforderungen an die Verantwortungssubjekte wie in der Leistungsphase.[57]

1.2.5.1.1.1. Vorsorgephase

Absicherungsphase ist der Zeitraum, in dem sich das Risiko der Arbeitslosigkeit (noch) nicht individuell realisiert hat. Innerhalb dieser Phase muss zwischen den unmittelbaren Verhaltensanforderungen und den mittelbaren Verhaltensanforderungen unterschieden werden. Unmittelbare Verhaltensanforderungen sind solche, die eine tatsächliche Belastung eines Verantwortungssubjekts – sei es durch Versicherungsbeiträge oder Meldepflichten – darstellen. Mittelbare Verhaltensanforderungen sind hingegen Erwartungen an die Subjekte, sich versicherungskonform zu verhalten, um z.B. Sanktionen zu vermeiden.

Unmittelbar verlangt das SGB III von allen versicherten Arbeitnehmern Beitragsleistungen sowie eine frühzeitige Arbeitslosmeldung. Auch die Arbeitgeber sind in der Versicherungsphase unmittelbaren Verhaltensanforderungen ausgesetzt, d.h. gesetzlich verpflichtet, Beiträge an die BA zu zahlen. Darüber hinaus haben die Arbeitgeber bei der Beendigung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses der BA eine Arbeitsbescheinigung zu übermitteln. Die BA ist in der Versicherungsphase unmittelbar mit der Verbuchung der Beiträge und anderen Verwaltungshandlungen betraut.

---

meinen Verantwortungsbegriff, S. 60, auch als prospektive Zurechnung bezeichnet (oben a.a.O., 1.2.1.4. Vergangenheits- und Zukunftsverantwortung, S. 52).

56 Zum genaueren Verständnis des Begriffs siehe oben Fn. 130 auf S. 61 mit dazugehörigem Text.

57 Vgl. wegen der möglicherweise als selbstverständlich erscheinenden Unterscheidung zwischen Leistungs- und Vorsorgephase ebenfalls oben 2. Kapitel: Grundlegung, 3.2.3.2.2. Staatliche Arbeitslosenversicherung – Sozialversicherung, S. 107.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mittelbar statuiert das SGB III über die unten noch darzustellenden Sanktionstatbestände (Sperrzeitregelungen) prospektive Verhaltensanforderungen an die Arbeitnehmer, sich nicht so zu verhalten, dass sie für die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses kausal werden (versicherungskonformes Verhalten); d.h. die Arbeitnehmer sollen keinen verhaltens- oder personenbedingten Anlass für eine Beendigung ihrer Beschäftigung geben und diese auch nicht von sich aus kündigen.

Die Arbeitslosenversicherungsgesetze der in den Vergleich einbezogenen U.S. amerikanischen Bundesstaaten basieren auf derselben Logik hinsichtlich der prospektiven Verhaltensanforderungen; jedoch mit dem gravierenden Unterschied, dass die Arbeitnehmer an der Beitragslast nicht beteiligt sind, sondern die Arbeitgeber die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung allein und über das *experience rating* in konkretem Bezug auf die durch sie verursachte Arbeitslosigkeit zu tragen haben. Hinsichtlich der mittelbaren prospektiven Verhaltensanforderungen an die Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die sich ebenfalls mit Blick auf drohende Sanktionen, so verhalten sollen, dass sie weder verhaltensbedingt noch freiwillig einen Versicherungsfall herbeiführen.

1.2.5.1.1.2. Leistungsbezugsphase

In der Leistungsbezugsphase werden Verhaltensanforderungen in allen betrachteten Arbeitslosenversicherungsprogrammen primär an den Arbeitslosen gerichtet: dieser hat sich sowohl in der deutschen Arbeitslosenversicherung als auch in der Arbeitslosenversicherung der betrachteten U.S. Bundesstaaten arbeitssuchend zu melden und darüber hinaus aktiv nach zumutbarer Arbeit zu suchen. Der Zumutbarkeitsbegriff variiert allen in den Vergleich einbezogenen Rechtsordnungen zufolge mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. In den UI-Gesetzen der U.S. Bundesstaaten finden zudem über das *profiling* (*Workers Profiling and Reemployment Services*) die Chancen eines Arbeitslosen auf die Wiedereingliederung in seinem (letzten) Beruf Berücksichtigung bei der Bestimmung von zumutbarer Arbeit und weiteren Verhaltenspflichten wie die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen etc. Dies gilt insbesondere auch für das *Federal-State Extended Unemployment Compensation Program*.

In der Leistungsphase stellt das SGB III zur Konkretisierung und Individualisierung von Verhaltenspflichten sowohl der BA als auch des Arbeitslosen das Instrument der Eingliederungsvereinbarung zur Verfügung (§ 35 IV SGB III), die alle sechs Monate zu aktualisieren ist. Ein vergleichbares Instrument ist in den UI-Gesetzen der Bundesstaaten Kalifornien, West Virginia und Wisconsin nicht vorgesehen.

Teilnehmer an einem *Trade Act*-Programm haben, um TRA-Leistungen zu erhalten, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen (*Trade Adjustment Assistance*); für Leistungen im Rahmen des *Reemployment Trade Adjustment Assistance Program* zur Integration älterer Arbeitnehmer in den regulären Arbeitsmarkt ist zudem die Aufnahme und

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausübung einer im Vergleich zur Vorbeschäftigung geringer entlohnten Beschäftigung Voraussetzung.[58]

Zugleich werden auch Verhaltensanforderungen an die jeweilige Arbeitslosenversicherungsverwaltung (die Bundesstaaten in den U.S.A. und die BA in Deutschland) gerichtet: in den U.S.A. haben die Bundesstaaten z.B. ein *profiling* durchzuführen, *rapid response services* anzubieten; in Deutschland wird über den so genannten Aussteuerungsbetrag von ehemaligen Alg.-Empfängern die Erwartung einer zeitnahen Wiedereingliederung von versicherten Arbeitslosen an die BA gerichtet (Aktivierung der BA).

1.2.5.1.2. Hilfe

Die prospektiven Verhaltensanforderungen der Arbeitslosenfürsorge-Programme in den Vergleichsländern unterscheiden sich maßgeblich. Dabei ist zwischen der Bedürftigkeitsprüfung und den Leistungsvoraussetzungen zu unterscheiden.

1.2.5.1.2.1. Bedürftigkeitsprüfung

Alle betrachteten Arbeitslosenfürsorgeprogramme setzen die Bedürftigkeit des „Arbeitslosen“ voraus. In den U.S.A. wird sowohl für das *Food Stamp*-Programm als auch für die staatlichen TANF-Programme auf die Vermögens- und Einkommenslage des Haushalts abgestellt; das SGB II orientiert sich an Einkommen und Vermögenslage des jeweiligen Antragstellers, bezieht aber über die gesetzliche Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft alle Personen in die Bedürftigkeitsprüfung mit ein, die in einem besonderen Näheverhältnis (Ehepartner/ Lebenspartner, Kinder, Eltern, Lebensgefährte) zum Antragsteller stehen.

Über die Bedürftigkeitsgrenzen wird die Erwartung an die Verantwortungssubjekte (hier die Familien/ Bedarfsgemeinschaft und Antragsteller) adressiert, die Lasten der Lebenslage Arbeitslosigkeit bis zum Erreichen der Bedürftigkeitsschwelle selbst zu tragen, sprich Vermögen zu verwerten, innerhalb eines Haushalts, einer Familie oder Bedarfsgemeinschaft solidarisch zu sein (im Sinne eines finanziellen Füreinander-Einstehens), und Einkommen zur Bewältigung der Lebenslage einzusetzen.

Zugleich schreiben die Bedürftigkeitswerte nach dem SGB II den staatlichen Verantwortungssubjekten (BA, Kommunen, Argen) die Pflicht zu, bei Vorliegen von Bedürftigkeit und Leistungsvoraussetzungen zu handeln (Leistungen der Grundsicherung zu gewähren). Da dieser Anspruch als Rechtsanspruch des Einzelnen an den Staat ausgestaltet ist, gilt der Satz „jeder nach dem SGB II Bedürftige kann Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten“.

Im Kontrast hierzu ist das *federal government* nicht mit einem gesetzlichen Anspruch belastet, für jeden bedürftigen Antragsteller auch Leistungen gewährleisten zu müssen. Dies gilt hinsichtlich der oben beschriebenen kategorialen Bestimmung der möglichen

58 Zur TAA siehe ausführlich oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.3.1.4. Trade Adjustment Assistance Program, S. 213 ff sowie zur RTAA speziell a.a.O., 1.4.1.3.4. Reemployment Trade Adjustment Assistance, S. 286 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Leistungsempfänger ebenso wie für die möglichen Verantwortungssubjekte auf Seiten der Antragsteller. Die TANF-*agencies* und die Bundesstaaten West Virginia und Wisconsin stehen ebenfalls keinen gesetzlichen Verhaltensanforderungen gegenüber, die bei Vorliegen der Bedürftigkeit eine automatische Leistungsgewährung vorsehen würde. Letztendlich haben die *case manager* im WV-Works- und W-2-Programm einen großen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Leistungsvoraussetzungen. Anders in Kalifornien: hier ist das CalWORKs-Programm gesetzlich nach wie vor als *entitlement*-Programm ausgestaltet, d.h. Bedürftige haben einen Rechtsanspruch auf Leistungen gegen den Bundesstaat bei Vorliegen der Voraussetzungen.

Im SNAP sind die Bedürftigen verpflichtet, die Lasten ihrer Lebenslage Arbeitslosigkeit bis zu den Bedürftigkeitsgrenzen selbst zu tragen; mit Erfüllung der Voraussetzungen aber wird die Bundesregierung zur Leistungsgewährung verpflichtet (*entitlement*).

1.2.5.1.2.2. Leistungsvoraussetzungen

Das SGB II verlangt von allen arbeitsfähigen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft die Bereitschaft zur Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung/ zumutbaren Arbeitsgelegenheit oder zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung. Dies belastet den Leistungsempfänger zunächst mit seiner „Verfügbarkeit“. Weitere individuelle Verhaltensanforderungen an den Leistungsempfänger während des Leistungsbezuges können sich aus der zwischen Leistungsempfänger und Fall-Manager ausgehandelten oder bei Dissens durch den Fall-Manager einseitig bestimmten Eingliederungsvereinbarung (dann als Verwaltungsakt) ergeben.

Die Erwartungen an TANF-Teilnehmer reichen regelmäßig weiter: jedes arbeitsfähige Mitglied (*work eligible individual*) einer TANF-Familie muss mindestens 35 Stunden in der Woche oder, wenn es sich um eine Familie mit zwei Elternteilen handelt, beide Elternteile zusammen mindestens 55 Stunden in der Woche an einer Arbeitsaktivität teilnehmen. Weitere Verhaltensanforderungen an die Leistungsempfänger ergeben sich in der Regel aus Vereinbarungen zwischen dem *case manager* und den Teilnehmern am staatlichen TANF-Programm.

Teilnehmer am *SNAP* müssen (normalerweise), wenn sie zwischen 15 und 60 Jahre alt sind, spätestens drei Monaten nach Antragsstellung arbeiten oder an einem staatlichen WtW-Programm teilnehmen. Die Zahl der eingeforderten Stunden darf nicht über dem Divisionsergebnis aus SNAP *allocation* und *federal minimum wage* liegen und insgesamt höchstens 120 Stunden im Monat betragen.

1.2.5.1.3. Arbeitsmarktmanagement

Auch die das Arbeitsmarktmanagement gestaltenden Normen richten Verhaltensanforderungen an die Verantwortungssubjekte. Dabei sind sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in den Vereinigten Staaten von Amerika verschiedene Stufen des Arbeitsmarktmanagements zu unterscheiden:

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

So ist auf der ersten Stufe des Arbeitsmarktmanagements in den U.S.A. – der Arbeitsvermittlung – lediglich der Staat (die Bundesregierung, die Bundesstaaten und die *Workforce Investment* Regionen) verpflichtet, a) den *Employment Service* einzurichten bzw. zu unterhalten (Bundesregierung und Bundesstaaten) und b) einen zentralen Zugang zu den Arbeitsmarktinformationen zu schaffen (*One Stop Career Centers – Workforce Investment* Regionen – LWIB). Die BA hat auf der ersten stufe des Arbeitsmarktmanagement Berufsberatung durchzuführen.

Nach dem WIA werden Beratungsleitungen als *intensive services* erst auf der zweiten Stufe des Arbeitsmarktmanagements an diejenigen erbracht, die keine Beschäftigung durch ihre Arbeitssuche gefunden haben. In der Bundesrepublik hat die BA den Anforderungen an eine effektive und effiziente Arbeitsvermittlung zu genügen sowie Arbeitsmarktinformationen in einer benutzerfreundlichen Form bereit zu halten. Die Inanspruchnahme der Einrichtungen durch die Arbeitslosen wird über den Arbeitslosigkeitsbegriff des SGB III in der Arbeitslosenversicherung sichergestellt; insofern wird die Verhaltenserwartung an die Empfänger von Arbeitslosengeld gerichtet, sich eigenständig auch über die Selbstbedienungseinrichtungen[59] der Arbeitsvermittlung der BA über Beschäftigungsmöglichkeiten zu informieren.

Auf der dritten Stufe des Arbeitsmarktmanagements – Umschulungen und Qualifizierung (*training*) – unterscheiden sich die Verhaltensanforderungen zwischen dem SGB III und dem WIA wie folgt: nach dem WIA können Leistungsberechtigte, also Personen, denen weder durch *core services* noch durch *intensive services* die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gelungen ist, im Rahmen eines *Individual Training Account* (ITA) nach eigenem Ermessen zertifizierte Trainingsleistungen „einkaufen"; im Gegenzug sind die Leistungsberechtigten verpflichtet, die Maßnahme erfolgreich abzuschließen, d.h. regelmäßig an ihr teilzunehmen und sich evtl. Prüfungen gut vorbereitet zu stellen. Darüber hinaus müssen die Teilnehmer an einer Trainingsmaßnahme diese eingehend evaluieren und das LWIB mit Informationen über ihre Wiedereingliederung (Arbeitsaufnahme und Beschäftigungsfortdauer) versorgen. Die Anbieter von Trainingsleistungen müssen sich am Markt bewähren; d.h. Die Evaluationsergebnisse ebenso wie der „Erfolg" der Maßnahmen wertden den Leistungsberechtigten zugänglich gemacht, die auf dieser guten Informationsbasis ihre Auswahl treffen. Nach dem SGB III und dem SGB II stehen die Qualifizierungs- und Trainingsleistungen im Ermessen der AA bzw. des Fall-Managers; auch wird eine konkrete Maßnahme bestimmt.

1.2.5.2. Retrospektive Zurechnung

Die retrospektive Zurechnung unterscheidet sich in den Vergleichsländern je nach Arbeitsförderungsprogramm sowohl hinsichtlich des Objekts und des Subjekts der Zurechnung als auch des Zurechnungsmechanismus.

59 Es stehen über das Internet – http://www.arbeitsagentur.de – mit der „Jobbörse", dem BERUFENET und dem KURSNET jedermann Informationsdatenbanken zur Stellensuche, Berufs- und Qualifizierungsberatung zur Verfügung.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.5.2.1. Vorsorge

In der deutschen Arbeitslosenversicherung findet eine retrospektive Zurechnung von Arbeitslosigkeit in mehrfacher Hinsicht statt: zum einen über das im Vergleich zum Erwerbseinkommen geringeren Alg. (tatsächliche finanzielle Folgen der Arbeitslosigkeit auf Seiten des Arbeitslosen); zum anderen an die beiden Mitglieder der Solidargemeinschaft (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) über die Beiträge zur AV und, wenn die Haushaltslage der BA dies erfordert an den Bund (Bundeszuschuss). In jedem Fall werden die finanziellen Folgen individueller Arbeitslosigkeit in zeitlicher und persönlicher Hinsicht solidarisch verteilt an die Arbeitslosen, die Arbeitnehmer, die Arbeitgeber und den Bund finanzieren. Über die Struktur der deutschen AV – individuell auch durch eigene Beiträge verdienter Anspruch des Arbeitslosen – findet zugleich eine psychische Entlastung auf Seiten des Arbeitslosen statt. Zum anderen werden über die Sanktionstatbestände die Lasten freiwilliger Arbeitslosigkeit und nicht versicherungskonformen Verhaltens dem Arbeitslosen zugeschrieben.

In den Arbeitslosenversicherungen der Bundesstaaten Kalifornien, West Virginia und Wisconsin findet eine retrospektive Zurechnung der Folgen der Arbeitslosigkeit in mehrfacher Hinsicht statt: zum einen über das *experience rating*, das dem letzten/ den letzten Arbeitgeber(n) eines Anspruchsberechtigten die Kosten des Versicherungsfalls über den künftigen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung auferlegt. Es erfolgt dadurch eine an Kausalität ausgerichtete Zurechnung der Kosten der Arbeitslosigkeit an den letzten Arbeitgeber, weil dieser nach Wertung der UI-Gesetze jede unfreiwillige Arbeitslosigkeit eines seiner vormaligen Arbeitnehmer durch die Entscheidung, ihn zu entlassen, verursacht hat. Eine Solidarische Lasttragung findet lediglich im FSEBP im Falle konjunktureller Arbeitslosigkeit sowie in den Spezialprogrammen der UC statt. Zum anderen werden über die Sanktionstatbestände der UI-Programme die Lasten freiwilliger Arbeitslosigkeit dem Arbeitslosen zugeschrieben und über das Leistungsniveau der UI auch teilweise die Lasten unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, doch dazu unten mehr.

1.2.5.2.2. Hilfe

In den Arbeitslosenfürsorge kann eine Zurechnung[60] der Lasten der Lebenslage für jedes nicht den Anforderungen entsprechende Verhalten erfolgen: ob es zu einer solchen Sanktionierung kommt, liegt in allen betrachteten Rechtsordnungen im Ermessen der Verwaltung. Die Sanktionstatbestände sind im SGB II wie auch im PRWORA konkretisiert; die staatlichen TANF-Gesetze begnügen sich mit abstrakten Bestimmungen, nach denen alle Verstöße gegen Programmvorschriften als Sanktionstatbestände in Betracht kommen – die Bestimmung konkreter Sanktionstatbestände findet in allen TANF-Programmen im Verhältnis Leistungsempfänger – *case manager* statt. Auch nach dem

60 Im Sinne einer Zurechnung der faktischen Lasten der Arbeitslosigkeit über das hinaus, was bereits durch die Leistungsberechnung im Vergleich zur „Normalität“ (finanzielle Last – in Deutschland und den U.S.A., wenngleich auf unterschiedlichem Niveau) zum Ausdruck kommt: z.B. (kategorialer) Ausschluss von Personen (insbesondere im TANF-Programm) und Stigmatisierung „freiwilliger“ Arbeitslosigkeit.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

SGB II können über die Eingliederungsvereinbarung individuelle Sanktionstatbestände festgeschrieben werden.

1.2.5.2.3. Arbeitsmarktmanagement

Durch die *Individual Training Accounts* (ITA) in den staatlichen WIA-Programmen der U.S.A. wird den Arbeitslosen zwar teilweise die Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl einer Qualifizierungsmaßnahme eingeräumt; ihnen werden damit aber auch die möglichen Konsequenzen einer Fehlentscheidung auferlegt; d.h im ITA-Anspruch erschöpft sich die staatliche Verantwortung. Diese Zurechnung ist rückgekoppelt an die anderen Leistungsprogramme der Vorsorge und Hilfe, indem eine erfolglose Wiedereingliederung erweiterte Verhaltensanforderungen oder aber Sanktionen nach sich ziehen kann.

1.2.6. Konsequenzen

1.2.6.1. Anreize

1.2.6.1.1. Vorsorge

Das SGB III wie auch die betrachteten UI-Programme sehen eine Reihe von Anreizen vor, den Versicherungsfall als bald zu überwinden. Solche sind bereits in der Leistungsbemessung (Minus gegenüber dem normalen Arbeitseinkommen des Arbeitslosen) enthalten. Darüber hinaus sind weitere Eingliederungsanreize vorgesehen, (Mobilitätshilfen, Unterstützungsleistungen zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit etc.).

Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung West Virginias können sich unter bestimmten Voraussetzungen für so genannte *Personal Reemployment Accounts* (PRAs) qualifizieren,[61] d.h. ihre Eingliederungsleistungen selbst auswählen und aus ihrem PRA, das ein Anfangsguthaben von $ 3.000.- aufweist, bezahlen. Gelingt eine schnelle Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, erhalten die PRA-Inhaber den Restsaldo als Eingliederungsprämie in zwei Raten (die erste [60 %] bei Aufnahme der Beschäftigung, die zweite [40 %] nach sechsmonatigem Bestand des Arbeitsverhältnisses).

1.2.6.1.2. Hilfe

Einen starken Anreiz zur Arbeitsaufnahme stellen die Hinzuverdienstmöglichkeiten im CalWORKs, WV Works und W2 Programm wie auch nach dem SGB II dar: in Kalifornien bleiben z.B. $ 225.- je erwachsenem Mitglied eines TANF-Haushalts sowie 50 Cent jedes weiteren verdienten Dollars bei der Leistungsbemessung und Bedürftigkeitsprüfung (*income test*) unberücksichtigt.

61 Zu den PRA siehe ausführlicher oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.6.1.1.1. Unemployment Insurance, S. 315 sowie mit Darstellung der ökonomischen Wirksamkeit solcher Arbeitsanreize *Quade/O'Leary/Dupper*, Activation from Public Support Programs in the United States of America, S. 376 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die steuerlichen Programme der Erwerbslosenfürsorge in den U.S.A., der EITC und der WOTC, wirken als Anreize für Arbeitslose und Teilarbeitslose, auch eine gering entlohne Arbeit aufzunehmen, sowie für potentielle Arbeitgeber, ein Mitglied der aufgezählten Personengruppe – z.B. Langzeitempfänger von TANF-Leistungen – einzustellen.

Der EITC wirkt als Lohnzuschuss (vor allem in Form des AEITC), der auch die Haushaltsgröße berücksichtigt. Zudem beinhaltet der EITC in seiner gegenwärtigen gesetzlichen Ausprägung zugleich einen Anreiz zur Familiengründung/ Eheschließung, denn der maximale EITC-*benefit* für so genannte *married joint filers* liegt deutlich über dem maximalen EITC-*benefit* für Antragsteller, die nicht verheiratet sind und gemeinsam den EITC-Antrag stellen.

Diese Wirkung des EITC wird im Zusammenspiel mit den staatlichen TANF Programmen der in den Vergleich einbezogenen Bundesstaaten und das *Food Stamp*-Programm gewahrt, in dem EITC Zahlungen sich nicht als Einkommen beim *income test* (in allen drei Bundesstaaten) berücksichtigt werden und sich auch nicht auf die TANF-Leistung auswirken. W-2-Teilnehmer z.B. können ihre EITC-Zahlungen bis zu insgesamt $ 3.000.- auf ihrem so genannten *Individual Development Account*[62] sparen, ohne dass das Guthaben beim *assets test* Beachtung findet.

Neben den Hinzuverdienstmöglichkeiten können (Ermessensleistungen) Empfänger von Alg. II Eingliederungsleistungen wie z.B. das Einstiegsgeld nach § 16b SGB II, erhalten, welche Arbeitsanreize beinhalten/ darstellen.

1.2.6.2. Sanktionen

Alle Arbeitsförderungsprogramme sehen sowohl situationsendogene als auch situationsexogene Sanktionen für Anspruchs- und/ oder Leistungsberechtigte vor, welche die gesetzlich oder „vertraglich“ bestimmten Verhaltensanforderungen nicht erfüllen.

Die Sanktionsregime der Arbeitslosenversicherungen in den Vergleichsländern unterscheiden sich wie folgt: nach dem SGB III werden lediglich Sperrzeiten verhängt und, nachdem der Anspruchsberechtigte Anlass für Sperrzeiten von mehr als 21 Wochen gegeben hat, geht der Anspruch auf Arbeitslosengeld insgesamt unter. Während einer Sperrzeit ruht der Anspruch auf Alg., d.h. es kommt zu keiner Auszahlung von Leistungen. In den Arbeitslosenversicherungsgesetzen der betrachteten U.S. amerikanischen Bundesstaaten sind zwar auch Sanktionen vorgesehen, die lediglich in einer Sperrzeit bestehen, überwiegend jedoch solche, die eine Sperrzeit beinhalten und zusätzlich die Wiederherstellung der Leistungsberechtigung des Anspruchsinhabers an ein bestimmtes Einkommen aus zwischenzeitlich ausgeübter Erwerbsarbeit knüpfen (erneute unfreiwillige Arbeitslosigkeit).

62 Zum *Individual Development Account* siehe oben 3. Kapitel: Länderberichte, 1.6.1.2.1. Staatliche TANF-Programme. S. 316.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Sanktionsregime der Hilfeprogramme der Vergleichsländer sind sehr ähnlich: überall findet sich ein gestuftes Sanktionssystem. Teilnehmer des TANF-Programms können jedoch für immer von TANF-Leistungen ausgeschlossen werden.

1.2.7. Instanzen

Erste Entscheidungsinstanz ist in allen betrachteten Arbeitsförderungsprogrammen die zuständige Verwaltungsbehörde. In der Arbeitslosenversicherung der BRD und der U.S. amerikanischen Bundesstaaten Kalifornien, West Virginia und Wisconsin findet, wenn ein Akteur mit der Entscheidung der Behörde nicht einverstanden ist und hiergegen Widerspruch bzw. Einspruch erhebt eine verwaltungsinterne Überprüfung statt (Instanz ist die Widerspruchsbehörde bzw. die Ausgangsbehörde und ein *Administrative Law Judge*). Wird der Entscheidung nicht abgeholfen steht nach dem SGG der Weg zu den Sozialgerichten und in den U.S.A. der Weg zum staatlichen *Appeals Board* (als Widerspruchsausschuss) offen. In letzter Instanz entscheiden in den U.S.A. die *Courts of Appeals* der Bundesstaaten.

Entscheidungsinstanz in den staatlichen TANF-Programmen der Bundesstaaten WV und Wisconsin ist allein die TANF-*agency*. Gerichtlicher Rechtsschutz steht grundsätzlich nicht zur Verfügung. Entscheidungen nach dem SGB II können im Wege des Widerspruchsverfahren zur behördlichen Selbstüberprüfung gestellt und sodann vor den Sozialgerichten angegriffen werden, wobei Ermessensentscheidungen lediglich einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegen.

1.3. Die aktuellen Verantwortungsverteilungen

Hieraus lassen sich die aktuellen Verantwortungsverteilungen in den Vergleichsländern zeichnen.

1.3.1. Vereinigte Staaten von Amerika

Das *federal government* trägt rechtliche Verantwortung für die Lebenslage der Arbeitslosigkeit; dabei handelt es sich um die Organisationsverantwortung in der Arbeitslosenversicherung und dem TANF-Programm, eine begrenzte finanzielle Verantwortung im TANF-Programm, im *Workforce Investment System* sowie dem WOTC und um eine unbegrenzte Finanzverantwortung in Teilen der besonderen UC (Arbeitslosenhilfe), in Teilen des Arbeitsmarktmanagements, im *Earned Income Tax Credit* (EITC) und im *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP).

Die Hauptlasten der versicherten Arbeitslosigkeit bis in der Regel 26 Wochen tragen die Arbeitnehmer und die Arbeitslosen. Den jeweiligen Arbeitgeber trifft die finanzielle

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Last der Beitragsleistung und den Arbeitslosen die Last der nicht kompensierten Folgen der Lebenslage (faktische Lasten der Arbeitslosigkeit) sowie der Verhaltensanforderungen. Die psychische Belastung ist wegen einer geringen Stigmatisierung und hoher sozialer Akzeptanz der UI nur gering. Die Lasten der nicht versicherten Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit, die länger als 26 Wochen andauert, trägt der Arbeitslose bis zum Erreichen der Bedürftigkeitsschwelle (SNAP) in der Regel allein. Lediglich bei Vorliegen besonderer objektiver Kriterien (konjunkturelle Krisen, sektorale Krisen, importbedingte und auf Handelsabkommen zurückzuführende Massenentlassungen, oder Naturkatastrophen) und Erfüllung ausgeweiteter Verhaltensanforderungen können ursprünglich unter einem UI-*law* anspruchsberechtigte *exhaustees* weitergehende Lohnersatzleistungen erhalten.

Darüber hinaus können nur bedürftige Arbeitslose mit mindestens einem abhängigen minderjährigen Kind auf eine Teilkompensation der Lasten der Lebenslage durch eines der staatlichen TANF-Programme hoffen; sie haben dann aber die Lasten der Verhaltenspflichten (Teilnahme an Arbeitsaktivitäten etc.) zu tragen. In der Regel nach spätestens sechzig Monaten des Leistungsbezuges unter einem staatlichen TANF-Programm trägt abgesehen vom SNAP der arbeitslose Erwachsene die Lasten seiner Lebenslage alleine. Wegen der starken Stigmatisierung der Arbeitslosenfürsorgeprogramme in den U.S.A. ist der Arbeitslose mit enormem psychischem Druck belastet (hier wirkt die Arbeitspflicht also eher lastenmindernd!).

Die Bundesstaaten Kalifornien, West Virginia und Wisconsin tragen die Organisationsverantwortung für die UI, das *Workforce Investment System* und das SNAP sowie Organisations- und begrenzte Finanzverantwortung für die TANF-Programme.

Die Verantwortung des Staates ist zeitlich begrenzt und tritt hinter der individuellen oder persönlichen Verantwortung des Arbeitslosen für seine Lebenslage zurück.

1.3.2. Bundesrepublik Deutschland

Der Staat trägt eine verfassungsrechtlich begründete und grundsätzlich zeitlich unbegrenzte Verantwortung für die Lebenslage der Arbeitslosigkeit: er hat jedermann das soziokulturelle Existenzminimum zu gewähren. Insoweit ist der Arbeitslose zu jeder Zeit entlastet.

Jenseits dieser staatlichen Sockelverantwortung des Staates sind die Arbeitnehmer und Arbeitgeber (BA) sowie die Arbeitslosen solidarisch für die faktischen Folgen der versicherten Arbeitslosigkeit für die Dauer von 6 bis 24 Monate verantwortlich (im Wesentlichen handelt es sich um die finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit). Den Staat (Bund) trifft hier eine teilweise Finanz- und Ausfallverantwortung (Zuschusspflicht). Der Arbeitslose ist mit den finanziellen Folgen seiner durch das Alg. nur teilweise kompensierten Arbeitslosigkeit belastet sowie mit den Verhaltensanforderungen, welche die AA an ihn adressiert. Dies auch schon vor Leistungsbezug in der Vorsorgephase. Denn der Arbeitslosengeldempfänger hat seinen Anspruch auch durch seine Beiträge

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erworben, es besteht für jeden Leistungsempfänger also ein Konnex zwischen Vorsorge und Leistungsbezug, d.h. eine zeitliche Umverteilung der finanziellen Eigenverantwortung.

Nach Ausschöpfung des Anspruchs auf Alg. trägt der Arbeitslose die Lasten seiner Lebenslage bis zur Bedürftigkeit[63]. Die BA ist für die erfolglose Wiedereingliederung finanziell verantwortlich und finanziert die fortdauernde Teilentlastung des Arbeitslosen (zeitlich befristeter Zuschlag nach § 24 SGB II) für maximal ein Jahr. Der Arbeitslose ist dann mit den Verhaltensanforderungen der AA und Kommune belastet und dem Stigma, der mit dem Bezug von Leistungen der Grundsicherung verbunden sind: einher geht nach sechs Monaten möglicherweise der Umzug in eine kleinere Wohnung/ einen anderen Stadtteil. Die Kommunen, der Bund und die AA tragen die finanziellen Lasten der Grundsicherung und der Eingliederungsleistungen.

Für das Arbeistmarktmanagement tragen der Bund, die BA und teilweise die Kommunen die Finanz- und Organisationsverantwortung.

Die Verantwortung des Staates ist zeitlich unbegrenzt und umfasst in jedem Einzelfall das soziokulturelle Existenzminimum; die individuelle oder persönlichen Verantwortung des Arbeitslosen geht zunächst in einer Solidarverantwortung auf, bevor sie im über das soziokulturelle Existenzminimum Hinausgehende auf ihn zurückfällt.

1.4. Bewertung

Das U.S. Amerikanische Arbeitsförderungsrecht besteht aus einer nach Marktgrundsätzen organisierten Arbeitslosenversicherung, deren Leistungs-, Sanktions- und Anreizstruktur Eigenverantwortung auf Seiten des versicherten Arbeitslosen statuiert, die sich aus folgenden Elementen zusammensetzt: 1) akute Folgenrealisierung der Arbeitslosigkeit (relativ geringe Lohnersatzquote und relativ kurze Leistungsdauer), 2) Anspruch des drohenden Kompensationsverlusts bei Verletzung der Pflichten zur Arbeitsuche oder Arbeitsaufnahme und 3) weiter Zumutbarkeitsbegriff der Arbeit, deren Aufnahme als leistungsbeendende Wiedereingliederung angesehen wird bzw. deren Nichtaufnahme Sanktionen nach sich ziehen kann. Die staatlichen TANF-Programme stellen eine die Normalität simulierende „Führsorge“ für eine klar begrenzte Zeit und einen klar bestimmten Personenkreis dar; d.h. die Verantwortungsübernahme durch den Staat setzt voraus, dass dem Leistungsempfänger die „normale“ Selbstverantwortung in der U.S. Amerikanischen Arbeitsgesellschaft von einem *case manager* als sanktionsbewehrte

63 Dabei ist wegen der verfassungsrechtlichen Garantie des Existenzminimums eine absolute Eigenverantwortungsgrenze zu beachten; hier ergeben sich jedoch sowohl rechtsdogmatische Probleme bezüglich der Herleitung des Anspruchs auf das Existenzminimums aus Art. 1 I i.V.m- Art. 20 I GG als auch (sozialrechts-)praktische Probleme bei der Bezifferung dieser Grenze. Siehe hierzu abermals oben 3. Kapitel: Länderberichte, 2.2.1.1.1. Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums durch Sozialleistungen, S. 359 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eigenverantwortung zugeschrieben wird. Dies umfasst jedoch nicht nur die Arbeitspflicht, sondern auch die Lebensbereiche Ehe und Familie.

In den U.S.A. gilt heute (wegen des SNAP sogar beinahe wörtlich) die – verkürzte – Grundregel: „Wer länger als drei Monate nicht arbeitet, soll auch nicht essen!". Von dieser Grundregel sind lediglich Alleinerziehende ausgenommen und zwar grundsätzlich nur solange, bis ihr jüngstes Kind den sechsten Lebensmonat vollendet hat. Auf der anderen Seite gelten zwei Ergänzungsregeln: a) über den EITC: „Wer regulär arbeitet, soll mehr verdienen als er ohne Arbeit verdienen würde!" und b) über die UC für alle in einem FUT-pflichtigen Beschäftigungsverhältnis stehenden Erwerbspersonen – allerdings auf 26 Wochen begrenzt[64]: „Wer unfreiwillig arbeitslos ist, soll normal weiterleben können". Die staatliche Verantwortung für die Vermeidung, Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit ist zeitlich begrenzt.

Das „neue" deutsche Arbeitsförderungsrecht weist eine ganze Reihe von strukturellen Ähnlichkeiten zum U.S. amerikanischen auf. Wegen der verfassungsrechtlich dem Staat zugewiesenen Sockelverantwortung und des absoluten Verbots des Arbeitszwangs gilt zeitlich unbefristet jedoch nach wie vor die – ebenfalls stark verkürzte – Grundregel: „Wer arbeiten will, soll ein bescheidenes, normales und soziale Teilhabe ermöglichendes Leben führen können! Auch wer nicht arbeiten will, erhält vom Staat die für eine menschenwürdige Existenz erforderlichen Leistungen. Jeder soll essen!". Hieran ändern auch die Sanktionsmöglichkeiten des SGB II im Ergebnis nichts, da, wie oben festgestellt, der deutsche Sozialstaat zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz verfassungsrechtlich verpflichtet ist.

Die Verantwortungsverteilung in den Vergleichsländern im Bezug auf Arbeitslosigkeit ist komplex, bedient sich jedoch im Grunde vergleichbarer Mechanismen und ähnlichen rechtlichen Gestaltungen. Die rechtliche Verantwortung wird in jedem Fall durch „Ansprüche" – sei es in Form eines gesetzlichen Rechtsanspruchs auf Leistungen gegen den Staat oder in Form von gesetzlichen oder individuell vereinbarten Sanktionstatbeständen und -folgen an den Leistungsempfänger – zugeschrieben. Eine an der Grundregel der Arbeitsgesellschaft orientierte Arbeitsförderung setzt grundsätzlich eine Verantwortungsverteilung voraus, da ansonsten – etwa, wenn durch eine staatliche Vollkompensation der Lasten der Arbeitslosigkeit (staatliche Alleinverantwortung) der Geltungsanspruch der Grundregel aufgehoben wäre.

Die augenscheinlichen Vorteile des U.S. amerikanischen Arbeitsförderungssystems bei der Verantwortungszuschreibung liegen in der an der Verursachung der Arbeitslosigkeit orientierten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung und dem *Earned Income Tax Credit*. In der UI schafft die an der Kausalität und letztendlich am Einzelfall orientierte Verantwortungszuschreibung klare Verantwortungsverhältnisse sowie Klarheit über die Kosten der Arbeitslosigkeit, Akzeptanz des jeweiligen Beitragsatz eines Arbeitgebers und Anreize für die Arbeitgeber, an der Vermeidung unberechtigter Leistungsinanspruchnahme mitzuwirken. Der *Earned Income Tax Credit* stellt einen starken

64 Wenn nicht weitere objektive Bedingungen (wie konjunkturelle Krise; Ursache der Arbeitslosigkeit in der Durchführung eines Handelsabkommens, Naturkatastrophe) vorliegen

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anreiz zur Arbeitsaufnahme dar und sichert gemeinsam mit dem Mindestlohn dem arbeitenden Armen das soziokulturelle Existenzminimum in den U.S.A. Dabei entlasten die *Earned Income Tax Credit*-Leistungen die Leistungsempfänger gleich doppelt, indem sie a) die Subsistenz des Leistungsempfängers und seiner Familie ermöglicht und b) ihnen nicht das Stigma der „unverdienten" Sozialhilfe anhaftet. Die Schwächen des U.S. amerikanischen Arbeitsförderungsrechts liegen freilich im Bereich der Bundessozialhilfe: zum einen eröffnet der fehlende Rechtsanspruch gegen den Bundesstaat auf TANF-Leistungen (ein solcher besteht – wie oben herausgearbeitet – lediglich in Kalifornien fort) zusammen mit der voranschreitenden Privatisierung der Leistungserbringung (z.B. im Bundesstaat Wisconsin) „rechtsfreie" Räume, in denen dem Staat mit Ausnahme des *Supplemental Nutrition Assistance*-Programms nur eine kategoriale und zeitlich begrenzte Verantwortung (West Virginia) oder gar keine rechtliche Verantwortung (Wisconsin) zugeschrieben ist; zum anderen ist es fraglich, ob der bisherige Erfolg der *Welfare Reform* auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten fortgeschrieben werden kann oder dann – wie leider zu erwarten – massenhaft Bedürftigkeit entsteht.

Für die BRD bedeuten die jüngsten Reformen am Arbeitsmarkt eine Neubalancierung des Sozialen und des Marktes im Konzept der sozialen Marktwirtschaft[65], während die grundlegende historisch gewachsene Verantwortungsverteilung im Arbeitsförderungssystem weitgehend beibehalten wurde. Die Belastung des Arbeitslosen und damit seine Verantwortung nehmen über den Zeitablauf der Lebenslage zu. Zunächst – vorausgesetzt es besteht ein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung – werden zumindest die ökonomischen Folgen der Arbeitslosigkeit – im Unterschied zu den in den Vergleich einbezogenen staatlichen UI-Programmen auch die individuelle Zusammensetzung eines Haushalts berücksichtigend – beinahe vollständig ausgeglichen. Die Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik funktioniert teilweise als Mechanismus zur zeitlichen Verantwortungsverteilung: wegen der Verpflichtung der Versicherten, Beiträge zu zahlen (Finanzverantwortung), ist die finanzielle Belastung des Einzelnen nach Realisierung des Risikos der Arbeitslosigkeit deutlich geringer als in den U.S.A. Wegen der erworbenen Rechtsstellung des Versicherten findet das kausale Argument bei der Verantwortungszuschreibung nur wenig Beachtung.

65 Vgl. dazu schon *Erhard/Müller-Armack*, Soziale Marktwirtschaft, S. 275 ff. Unter der Überschrift „Soziale Marktwirtschaft zwischen Versorgestaat, individueller und subsidiärer Hilfe" heißt es dort: „Vor diesem Hintergrund stellt sich die konkrete Frage nach der richtigen Proportion, nach dem richtigen Verhältnis von kollektiver, staatlicher Zuständigkeit und persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung." Dabei geht es um die Stellung des Individuums in der Gesellschaft; diese Rolle zu definieren, ist Aufgabe der Politik. Letztendlich leitet der Gesetzgeber in demokratisch verfassten Staaten seine Entscheidungen vom Wahlvolk ab, das somit als normgebende Gemeinschaft in den Grenzen bzw. in Ausfüllung der Verfassung über die Stellung des Individuums in der Gesellschaft, die gesellschaftliche und individuelle Verantwortung der Bürger und Nichtbürger entscheidet und darüber hinaus den staatlichen Institutionen ihre Aufgaben zuschreibt. Eben in diesem Sinne kann auch § 1 I SGB II gelesen werden: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können."

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Betrachtet man die historische Entwicklung des deutschen Arbeitsförderungsrechts, so können im Vergleich zu den U.S.A. die jüngsten Reformen als „Amerikanisierung" des deutschen Sozialrechts begriffen werden, deren Voranschreiten auch mit Blick auf das europäische Sozialstaatsmodell wahrscheinlich erscheint.[66] Das soziale Sicherungssystem – und gerade das „Arbeitsförderungsrecht" – der Vereinigten Staaten von Amerika scheint den Herausforderungen des internationalen Marktes vergleichsweise optimal zu begegnen. Wohl auch deshalb diente die amerikanische *Welfare Reform* des Jahres 1996 dem deutschen Reformgesetzgeber als Vorbild.[67]

Ihre Attraktivität verdankt(e) die U.S. amerikanische Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik ihrem vermeintlichen Erfolg:[68] So stellt(e) sich die Lage am Arbeitsmarkt jenseits des Atlantiks (noch) ganz anders dar als in den meisten europäischen Staaten, inklusive Deutschland:[69] die Arbeitslosenquote lag vom Anfang der 1990er Jahre bis 2008 bei durchschnittlich nur 5 Prozent;[70] gleichzeitig ging die Zahl der Leistungsempfänger der Bundessozialhilfe von durchschnittlich mehr als 12,3 Mio. im Jahr 1996 auf durchschnittlich knapp über 3,8 Mio. im Jahr 2005 zurück, was einer Fallzahlreduzierung um knapp 65 Prozent entspricht.[71] Allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Fallzahlenreduzierung auch durch ein kräftiges Wirtschaftswachstum der U.S. amerikanischen

66 Siehe zu dieser These mit Blick auf das Europäischen Sozialstaatsmodell *Taylor-Gooby*, Jnl Soc. Pol. 2005, S. 661 f.

67 Die Bedeutung des „amerikanischen Weges" beim Umgang mit der Arbeitslosigkeit sollte nicht unterschätzt werden; die jüngsten Reformen in Deutschland weisen bereits in Richtung Amerikanisierung des europäischen Sozialstaatsmodells; siehe zu dieser These kritisch *Taylor-Gooby*, a.a.O., S. 662 f; insbesondere die Reformen des U.S.-Bundesstaates Wisconsin waren im deutschen Reformprozess (Gesetzgebungsverfahren) von Interesse: Vgl. BT-Drs. 15(9)646, S. 102 ff. (Schriftliche Stellungnahme von *Turner*, zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen am 8. Oktober 2003). *Jason Turner* gilt als Architekt von W-2; von 1993-1997 leitete *Turner* die W2-Projektgruppe; von 1998-2001 war er *Commissioner* der New *York City Human Resources Administration*.

68 So auch *Gangl*, Unemployment Dynamics in the United States and West Germany, S. 3.

69 Massenarbeitslosigkeit ist ein paneuropäisches Problem: Die Arbeitslosenquote im Euroraum betrug im Jahre 2004 durchschnittlich 8,8% (U.S.A. 5,5 Prozent im selben Zeitraum). Datenquelle: *Eurostat*, http://epp.eurostat.cec.eu.int (zuletzt abgerufen am 2. Mai 2005).

70 Es (kann und) wird von Vollbeschäftigung gesprochen (werden): Vgl. *Vroman*, Financing, S. 1; Siehe auch die makroökonomische Diskussion über die „natürliche Rate der Arbeitslosigkeit" und den Begriff der Vollbeschäftigung *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 180 ff; *Wienert*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, S. 155. Zum Begriff „natural rate of unemployment" siehe *Friedman*, Nobel Lecture, S. 458 sowie *ders.*, Role of Monetary Policy, S. 7 ff (9): „To avoid misunderstanding, let me emphasize that by using the term "natural" rate of unemployment, I do not mean to suggest that it is immutable or unchangeable. On the contrary, many of the market characteristics that determine is level are man-made and policy made." Zu den institutionellen Problemen der Vollbeschäftigung *Esping-Andersen,* The Three Worlds of Welfare Capitalism, S. 162 ff.

71 Datenquelle: *ACF*, Temporary Assistance to Needy Families – Separate State Program-Maintenance of Effort – Aid to Families with Dependent Children – Caseload Data, veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/caseload/caseloadindex.htm (zuletzt abgerufen am 12. April 2006). Die Zahlen des Jahres 2005 beinhalten die Empfänger/Fallzahlen staatlicher MOE-Programme.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Volkswirtschaft begünstigt wurde.[72] Inwieweit das „Programmdesign"/ die Programmgestaltung oder gar einzelne arbeitsförderungsrechtliche Gestaltungen zu diesem „Erfolg" beigetragen haben, ist unklar und umstritten.[73] Positiv zu bewerten ist allerdings, dass in den U.S.A. die Evaluation der Arbeitsförderungsprogramme vorgeschrieben und die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse in den durch *sunset clauses* erforderlichen *reauthorisation*-Prozessen sichergestellt wird.

Die U.S.A. wurden bislang – zu Recht – einem anderen Wohlfahrtsstaatsregime als die Bundesrepublik Deutschland zugerechnet und seit jeher als verkappter Wohlfahrtsstaat wahrgenommen.[74] Und auch heute gilt: der liberale Wohlfahrtsstaat U.S.-amerikanischer Provenienz stellt das Individuum und dessen *personal responsibility* in das Zentrum seiner Programme,[75] wohingegen der deutsche Sozialstaat (noch) darauf bedacht ist, die Absicherung sozialer Risiken in Form einer solidarischen Sozialversicherung zu organisieren.[76]

Letztendlich sind die grundlegenden Unterschiede der Verantwortungsverteilung im Arbeitsförderungsrecht der Vergleichsländer auf die verfassungsrechtliche Statuierung des Staates und seiner Rolle zurückzuführen. Das Verfassungsrecht der U.S.A. wird nach wie vor als negative Verfassung aufgefasst, mit deren Freiheitsbegriff eine sozialstaatliche Leistungsverpflichtung nach überwiegender Meinung nicht in Einklang zu bringen ist. Das Grundgesetz hingegen setzt den aktiven Staat als Sozialstaat voraus und verpflichtet ihn unbedingt auf Achtung und Schutz der Menschenwürde. Augenscheinlich der historischen Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts in beiden Staaten war es

---

72 2004 nahm das BIP um 4,0 Prozent zu, 2003 um 3,0 und 2002 um 1,9 Prozent; Datenquelle: *U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis*, http://www.bea.doc.gov/beahome.html (zuletzt abgerufen am 6. März 2005).

73 Vgl. hierzu ausführlich *Quade/O'Leary/Dupper*, Activation from Public Support Programs in the United States of America, insbesondere S. 380 ff.

74 Vgl. statt vieler *Dahrendorf*: „Der Wohlfahrtsstaat ist ... ein ganz und gar unamerikanischer Gedanke. Die Kehrseite der calvinistischen Erfolgsethik liegt ja darin, dass der Erfolglose ... nicht zu den Auserwählten zählt und ihm daher nicht zu helfen ist.", zitiert nach *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 13. Siehe auch *Kruse*, SF 1997, S. 33 ff, der für seinen Aufsatz den Titel „Sozialpolitik in den USA: „Selbstverantwortung des Einzelnen" gewählt hat, und *Graser*, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?, S. 134, der seinerseits auf *Kruse* verweist und schreibt: „Gemeinhin gelten die USA – zumal aus europäischer Perspektive – nicht gerade als Prototyp des Wohlfahrtsstaates."; und auch schon *de Tocqueville* wusste zu berichten: „Die Reichen sind nicht nur nicht fest miteinander verbunden, man kann noch weiter gehen und sagen, daß es keinerlei wirkliche Bande zwischen reich und arm gibt. [...] Zwischen Arbeiter und Unternehmer sind die Beziehungen zahlreich, aber es besteht keine wirkliche Gemeinschaft" (*de Tocqueville*, Über die Demokratie in Amerika, S. 262.) und weiter „Sie [die Menschen in der demokratischen amerikanischen Gesellschaft; B.Q.] sind freilich großen und fortwährenden Wechselfällen ausgesetzt [...]" (a.a.O., S. 263).

75 Vgl. nur *Walker*, Social Security and Welfare, S. 14 f; *Kruse*, Sozialer Fortschritt 1997, S. 33 ff und *Graser*, Dezentraler Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt, S. 134 ebenfalls auf *Kruse*, a.a.O. verweisend.

76 So auch *Esping-Andersen*, der vom Typ des „*cooperative welfare-state*" spricht, vgl. *ders.*, The Three Worlds of Welfare Capitalism, S. 27 sowie *Walker*, a.a.O., S. 16 f. Vgl. auch *Kaufmann*, Varianten, S. 123.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die besondere Kraft (Normativität) des Faktischen[77] – das Auftreten der massenhaften Arbeitslosigkeit mit ihren unmenschlichen Folgen –, die eine Verantwortungszuschreibung an den Staat und damit eine rechtliche Verteilung der Verantwortung für Arbeitslosigkeit und ihre Folgen erst erforderlich und möglich gemacht hat. Historisch gewachsene Strukturen treffen dabei immer wieder auf sich wandelnde Verhältnisse, weshalb auch stets Modifikationen der Verantwortungsverteilungen notwendig waren, sind und sein werden.

77 Zur Logik von Norm und Faktum und den Problemen der Rechtsfiguren von der „Normativität des Faktischen“ siehe *Grimmer*, Die Rechtsfiguren einer „Normativität des Faktischen“, S. 49 ff und S. 25 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Schluss

Verantwortung ist ein geeigneter Vergleichsbegriff für Sozialrechtsvergleiche: er ermöglicht einen umfassenden, auf ein bestimmtes soziales Risiko zugeschnittenen Vergleich nationaler Rechtsordnungen sowie ihre vergleichende Bewertung anhand der herrschenden Verantwortungsverteilung.

Jedes soziale Risiko ruft, da eine nur an Kausalität ausgerichtete Zuschreibung der Folgen unmöglich ist, nach der Verteilung von Verantwortung. Dieser Anspruch ging ursprünglich von den betroffenen Akteuren, den arbeitslosen Menschen, aus, die sich Gehör verschafften und den sozialen Frieden der Gesellschaft zu erschütterten drohten (vgl. die Arbeiteraufstände in der Weimarer Republik sowie auch die Situation zur Zeit der *Great Depression* in den U.S.A.). Massenarbeitslosigkeit ist bis heute ein zyklisch auftretendes Phänomen der kapitalistischen Marktwirtschaft – sie ist eine ernst zu nehmende und in den Vergleichsländern auch ernst genommene Anfechtung der Grundregel einer Arbeitsgesellschaft. Die Antwort auf die jüngsten Probleme am deutschen und U.S.-amerikanischen Arbeitsmarkt ist die Betonung der von der Mehrheit getragenen Arbeitsethik. Mit den *Hartz*-Gesetzen und dem PRWORA ist eine rechtliche Rekommodifizierung[1] von menschlicher Arbeit verbunden.

Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht nur ein Problem der Arbeitsgesellschaft als Ganzes, sondern auch der Menschenwürde eines jeden in einer solchen Gesellschaft Lebenden. An die Stelle der Selbstverantwortung desjenigen, der einer frei gewählten und adäquat entlohnten Beschäftigung nachgeht, tritt für den Arbeitslosen – wenn auch in den Vergleichsländern in unterschiedlichem Maße – arbeitsförderungsrechtlich zugeschriebene Eigenverantwortung. Diese Eigenverantwortung darf nicht mit Selbstverantwortung gleichgesetzt werden, wenn sie im Gegensatz zur Selbstverantwortung nicht frei gewählt (selbst zugeschrieben) ist.

Selbstverantwortlichkeit ist Ausdruck von Menschenwürde und zugleich ihre Bedingung. Weder in *workfare*- noch in *work-first*-Programmen findet Selbstverantwortung ihre Realisierung; jedoch zielen alle im Vergleich betrachteten Arbeitslosenfürsorgeprogramme darauf hin, dass der Leistungsempfänger (wieder) in Selbstverantwortung (*self sufficiency*) leben kann. Interessanterweise kommt dieser Aspekt im zeitlich befristeten TANF-Programm besser zum Ausdruck als im SGB II. Letztendlich stehen sich nicht nur zwei – teilweise unterschiedliche – Verantwortungsverteilungen im Arbeitsförderungsrecht der U.S.A. und der Bundesrepublik Deutschland gegenüber, sondern zwei verfassungsrechtlich unterschiedlich verantwortliche Wohlfahrtsstaaten.

Die Verteilung der Verantwortung für die Folgen der Arbeitslosigkeit ist eine komplexe Herausforderung und die zentrale Bedingung für das Gelingen einer die Menschenwürde des Einzelnen achtenden Arbeitsmarktgesellschaft. Deshalb verbietet es

1 Vgl. zum Begriff der Rekommodifizierung der Arbeit *Grell/Sambale/Eick*, PROKLA 2002, S. 563.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sich auch, wenn niemand aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden soll, die Last der Freiheit der Erwerbsarbeit mit den Lasten der Arbeitslosigkeit gleich zu setzen.[2]

Keines der beiden verglichenen Arbeitsförderungsrechte zielt auf einen Ausschluss des Einzelnen aus der Arbeitsgesellschaft, sondern auch die Ermöglichung eines sozialen Lebens in Selbstverantwortung. Allerdings besteht die begründete Gefahr, dass das Arbeitsaktivitäten voraussetzende und Leistungen zeitlich strikt begrenzende Recht der Arbeitsförderung der U.S.A. für einen bestimmten Kreis bedürftiger Arbeitsloser doch ausschließende Wirkung entfaltet (nicht nur in konjunkturellen Krisen). Zur Verhinderung müssen jedoch die rechtlich festgeschriebenen Evaluationspflichten in allen Arbeitsförderungsprogrammen der U.S.A. ernst genommen und zeitnah Anpassungen vorgenommen werden.

Fest steht, dass das Problem der Arbeitslosigkeit als soziales Risiko und individuelle Lage nach einer verlässlichen, rechtlichen Verantwortungsordnung verlangt: diese existiert mit dem geltenden Arbeitsförderungsrecht sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in den U.S.A. Besser ist die rechtliche Verantwortungsverteilung, welche arbeitslosen Menschen in kürzerer Zeit und in größerer Zahl die Eingliederung in eine frei gewählte und adäquat vergütete Beschäftigung ermöglicht. Und hier hat das aktuelle U.S.-amerikanische Arbeitsförderungsrecht bis heute einen Vorsprung. Ob die neue (aktuelle) Verantwortungszuschreibung im deutschen Arbeitsförderungsrecht eine ähnliche Wirkung haben wird, ist abzuwarten.

Es darf vermutet werden, dass diese Verantwortungsverteilungen nicht ewig Bestand haben werden; so kann jüngst wegen der gravierenden globalen Wirtschaftskrise sowohl in den U.S.A. als auch in Deutschland eine Ausweitung der Leistungen im Recht der Arbeitsförderung und eine Umverteilung der Verantwortung für die Folgen der Arbeitslosigkeit hin zum Staat beobachtet werden. Es könnte spannend sein, die vorliegende Untersuchung am Ende der gegenwärtigen Krise nochmals zu aktualisieren.

2 Die Belastungen, die aus einer frei gewählten Erwerbsarbeit folgen unterscheiden sich in vielfältiger Hinsicht von den Belastungen, die mit Arbeitslosigkeit verbunden sind, selbst wenn Letztere finanziell voll kompensiert wird. Das gilt vor allem für arbeitslose Leistungsempfänger, die Arbeitspflichten – also eine nicht frei gewählte Arbeit – ausüben müssen! Siehe hierzu oben 2. Kapitel: Grundlegung, 2. Arbeitslosigkeit, S. 49 ff und 3.1.2. Arbeitslosigkeit als Erschütterung der (Grund-)Norm(alität), S. 67 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anhänge

Anhang 1: Häufig zitierte Vorschriften der Constitution of the United States of America[1]

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

ARTICLE I.

Section. 1. All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States which shall consist of a Senate and House of Representatives.

Section. 2. [1] The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature.

[2] No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five Years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen.

[3] *Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective Numbers, which shall be determined by adding to the whole Number of free Persons, including those bound to Service for a Term of Years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other Persons.* The actual Enumeration shall be made within three Years after the first Meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct. The Number of Representatives shall not exceed one for every thirty Thousand, but each State shall have at Least one Representative; and until such enumeration shall be made, the State of New Hampshire shall be entitled to chuse three, Massachusetts eight, Rhode-Island and Providence Plantations one, Connecticut five, New-York six, New-Jersey four, Pennsylvania eight, Delaware one, Maryland six, Virginia ten, North Carolina five, South Carolina five, and Georgia three.

[4] When vacancies happen in the Representation from any State, the Executive Authority thereof shall issue Writs of Election to fill such Vacancies.

[5] The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.

Section. 3. [1] The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, *chosen by the Legislature* thereof, for six Years; and each Senator shall have one Vote.

[2] Immediately after they shall be assembled in Consequence of the first Election, they shall be divided as equally as may be into three Classes. The Seats of the Senators of the first Class shall be vacated at the Expiration of the second Year, of the second Class at the Expiration of the fourth Year, and of the third Class at the Expiration of the sixth Year, so that one third may be chosen every second Year; *and if Vacancies happen by Resignation, or otherwise, during the Recess of the Legislature of any State, the Executive thereof may make temporary Appointments until the next Meeting of the Legislature, which shall then fill such Vacancies.*

---

1 Dabei handelt es sich um eine Transkription des Originaltextes der *U.S. Constitution*, wie sie von der *National Archieve and Records Administration* (NARA) im Internet unter http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution_transcript.html (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2007) veröffentlicht worden ist; die kursiven Textstellen wurden seither durch Zusatzartikel modifiziert oder außer Kraft gesetzt. Für eine hervorragende deutsche Übersetzung der *U.S. Constitution* siehe *Brugger*, Grundrechte, S. 454-487.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

[3] No person shall be a Senator who shall not have attained to the Age of thirty Years, and been nine Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State for which he shall be chosen.

[4] The Vice President of the United States shall be the President of the senate, but shall have no Vote unless they be equally divided.

[5] The Senate shall chuse their other officers, and also a President pro tempore, in the Absence of the Vice President, or when he shall exercise the Office of President of the United States.

[6] The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

[7] Judgement in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgement and Punishment according to Law.

Section. 4. [1] The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of chusing Senators.

[2] The Congress shall assemble at least once in every year, and such meeting shall be *on the first Monday in December*, unless they shall by Law appoint a different Day.

Section. 5. [1] Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members, and a Majority of each shall constitute a Quorum to do Business; but a smaller Number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the Attendance of absent Members, in such Manner, and under such Penalties as each House may provide.

[2] Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member.

[3] Each House shall keep a Journal of its Proceedings, and from time to time publish the same, excepting such Parts as may in their Judgement require Secrecy; and the Yeas and Nays of the Members of either House on any question shall, at the Desire of one fifth of those Present, be entered on the Journal.

[4] Neither House, during the Session of Congress, shall, without the Consent of the other, adjourn for more than three days, nor to any other Place than that in which the two Houses shall be sitting.

Section 6. [1] The Senators and Representatives shall receive a Compensation for their Services, to be ascertained by Law, and paid out of the Treasury of the United States. They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place.

[2] No Senator or Representative shall during the Time for which he was elected, be appointed to any civil Office under the Authority of the United States, which shall have been created, or the Emoluments whereof shall have been encreased during such time; and no Person holding any Office under the United States, shall be a Member of either House during his Continuance in Office.

Section 7. [1] All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills.

[2] Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that house in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its return, in which case it shall not be a Law.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

[3] Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the Same shall take effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitations prescribed in the Case of a Bill.

Section 8. [1] The Congress shall have Power

To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States;

[2] To borrow Money on the credit of the United States;

[3] To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with Indian Tribes;

[4] To establish an uniform Rule of Naturalization, and uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States;

[5] To coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin, and fix the Standard of Weights and Measures;

[6] To provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United States;

[7] To establish Post Offices and post Roads;

[8] To promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries;

[9] To constitute Tribunals inferior to the Supreme Court;

[10] To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offences against the Law of Nations;

[11] To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water;

[12] To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years;

[13] To provide and maintain a Navy;

[14] To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces;

[15] To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repeal Invasions;

[16] To provide for organizing, arming and disciplining, the Militia, and for governing such part of them as may be employed in the Service of the United States, reserving to the States respectively, the Appointment of the Officers, and the Authority of training the Militia according to the discipline prescribed by Congress;

[17] To exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the State in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines, Arsenals, dock-Yards, and other needful Buildings; - And

[18] To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.

Section 9. [1] The Migration or Importation of such Persons as any of the States now existing shall think proper to admit, shall not be prohibited by the Congress prior to the Year one thousand eight hundred and eight, but a Tax or Duty may be imposed on such Importation, not exceeding ten dollars for each Person.

[2] The Privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require it.

[3] No Bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

[4] No Capitation, or other direct, Tax shall be laid, *unless in Proportion to the Census or enumeration herein before directed to be taken*.

[5] No Tax or Duty shall be laid on Articles from any State.

[6] No Preference shall be given by any Regulation of Commerce or Revenue to the Ports of one State over those of another: nor shall Vessels bound to, or from, one State, be obliged to enter, clear, or pay Duties in another.

[7] No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.

[8] No Title of Nobility shall be granted by the United States: And no Person holding any Office of Profit of Trust under them, shall, without the Consent of Congress, accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State.

Section 10. [1] No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation; grant Letters of Marque and Reprisal,; coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in payment of Debts; pass any Bill of Attainder, ex post facto Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any Title of Nobility.

[2] No State shall, without the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing its inspection Laws: and the net Produce of all Duties and Imposts, laid by any State on Imports or Exports, shall be for the Use of the Treasury of the United States; and all such Laws shall be subject to the Revision and Controul of the Congress.

[3] No State shall, without the Consent of Congress, lay any Duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay.

[…]

ARTICLE III

Section 1. The judicial Power of the united States shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme Court and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office.

Section 2. [1] The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority; – to all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls; – to all Cases of admiralty and maritime Jurisdiction; – to Controversies to which the United States shall be a Party; – to Controversies between two or more States; – *between a State and Citizen of another State*; – between Citizens of different States; – between Citizens of the same State claiming Lands under Grants of different States, and between a State, or the Citizens thereof, and foreign States, Citizens or Subjects.

[2] In all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls, and those in which a State shall be a Party, the supreme Court shall have original Jurisdiction. In all other Cases before mentioned, the supreme Court shall have appellate Jurisdiction, both as to Law and Fact, with such Exceptions, and under such Regulations as the Congress shall make.

[3] The trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury; and such Trial shall be held in the State where the said Crimes have been committed; but when not committed within any State, the Trial shall be at such Place or Places as the Congress may by Law have directed.

Section 3. [1] Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or on adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort. No person shall be convicted of Treason unless on the Testimony of two Witnesses to the same overt Act, or on Confession in open Court.

[2] The Congress shall have Power to declare the Punishment of Treason but no Attainder of Treason shall work Corruption of Blood, or Forfeiting except during the Life of the Person attained.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

[…]

ARTICLE V

The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner effect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.

[…]

AMENDMENT V [1791]

No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.

[…]

AMENDMENT IX [1791]

The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people.

AMENDMENT X [1791]

The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

[…]

AMENDMENT XIII [1865]

Section 1. Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist in the United States, or any place subject to their jurisdiction.

Section 2. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

AMENDMENT XIV [1868]

Section 1. All persons born or naturalized in the United states, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

Section 2. Representatives shall be apportioned among the several States according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each State, excluding Indians not taxed. But when the right to vote at any election for the choice of electors for President and Vice President of the United States, Representatives in Congress, the Executive and Judicial officers of a State, or the members of the Legislature thereof, is denied to any of the male inhabitants of such State, being twenty-one years of age, and citizens of the United States, or in any abridged, except for participation in rebellion, or other crime, the basis of representation therein shall be reduced in the proportion which the number of such male citizens shall bear to the whole number of male citizens twenty-one years of age in such state.

Section 3. No person shall be a Senator or Representative in Congress, or elector of the President and Vice President, or hold any office, civil or military, under the United States, or under any State, who, having previously taken an oath, as a member of Congress, or as and officer of the united States, or as a member of any State legislature, or as an executive or judicial officer of any State, to support the Constitution of the United States, shall have engaged in insurrection or rebellion against the same, or given aid or comfort to the enemies thereof. But Congress may be a vote of two-thirds of each House, remove such disability.

Section 4. The validity of the public debt of the United States, authorized by law, including debts incurred for payment of pensions and bounties for services in suppressing insurrection or rebellion, shall not be questioned. But neither the United States nor any State shall assume or pay any debt or obligation incurred in aid of insurrection or rebellion against the United States, or any claim for the loss of emancipation of any slave; but all such debts, obligations and claims shall be held illegal and void.

Section 5. The Congress shall have power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article.

[…]

AMENDMENT XVI [1913]

The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration.

[…]

AMENDMENT XXVI [1971]

Section 1. The right of citizens of the Unites States, who are eighteen years of age or older, to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of age.

Section 2. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.

[…]

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anhang 2: „Wohlfahrtsstaatliche Bestimmungen" in den Verfassungen der Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika

Alabama

Article IV, Section 88 – Counties to provide for maintenance of the poor

It shall be the duty of the legislature to require the several counties of this state to make adequate provision for the maintenance of the poor.

Arkansas

Const. Amd. 34, Section 1 – Labor Union Membership – Discrimination prohibited

No person shall be denied employment because of membership in or affiliation with or resignation from a labor union, or because of refusal to join or affiliate with a labor union; nor shall any corporation or individual or association of any kind enter into any contract, written or oral, to exclude from employment members of a labor union or persons who refuse to join a labor union, or because of resignation from a labor union; nor shall any person against his will be compelled to pay dues to any labor organization as a prerequisite to or condition of employment.

Florida

Art I, Section 6 - Right to work.

The right of persons to work shall not be denied or abridged on account of membership or nonmembership in any labor union or labor organization. The right of employees, by and through a labor organization, to bargain collectively shall not be denied or abridged. Public employees shall not have the right to strike.

Hawaii

Article IX, Section 3 – Public Assistance

The State shall have the power to provide financial assistance, medical assistance and social services for persons who are found to be in need of and are eligible for such assistance and services as provided by law.

Idaho

Article X, Section 1 – State to Establish and Support Institutions.

Educational, reformatory, and penal institutions, and those for the benefits of the insane, the blind, deaf and dumb, and such other institutions as the public good may require, shall be established and supported by the state in such manner as may be prescribed by law.

Indiana

Article IX – State Institutions.[2]

Section 1. It shall be the duty of the General Assembly to provide, by law, for the support of institutions for the education of the deaf, the mute, and the blind; and for the treatment of the insane.

[…]

Section 3. The counties may provide farms, as an asylum for those persons who, by reason of age, infirmity, or other misfortune, have claims upon the sympathies and aid of society.

2 Beide Paragraphen wurden zuletzt am 6. November 1984 novelliert.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kansas

Article 7 – Public Institutions and Welfare

§ 1: Benevolent institutions. Institutions for the benefit of mentally or physically incapacitated or handicapped persons, and such other benevolent institutions as the public good may require, shall be fostered and supported by the state, subject to such regulations as may be prescribed by law.

§ 4: Aged and infirm persons; financial aid; state participation. The respective counties shall provide, as may be prescribed by law, for those inhabitants who, by reasons of age, infirmity or other misfortune, may have claims upon the aid of society. The state may participate financially in such aid and supervise and control the administration thereof.

§ 5: Unemployment compensation; old-age benefits; taxation. The state may provide by law for unemployment compensation and contributory old-age benefits and may tax employers and employees therefor; and the restrictions and limitations of section 24 of article 2[3], and section 1 of article 11[4] of the constitution shall not be construed to limit the authority conferred by this amendment. No direct ad valorem tax shall be levied on real or personal property fur such purposes.

§ 7: Tax levy for certain institutions. The legislature may levy a permanent tax for the creation of a building fund for institutions caring for those who are mentally ill, retarded, visually handicapped, with a handicapping hearing loss, tubercular or for children who are dependent, neglected or delinquent and in need of residential institutional care or treatment and for institutions primilarily designed to provide vocational rehabilitation for handicapped persons, and the legislature shall apportion among and appropriate the same to the several institutions, which levy, apportionment and appropriation shall continue until changed by statute. Nothing herin contained shall prevent such further appropriation by the legislature as may be deemed necessary from time to time for the needs of said charitable and benevolent institutions. Nothing in this amendment shall repeal any statute of this state enacted prior to this amendment, and any levy, apportionment or appropriation made under authority of this section before its amendment, and any statute making the same, shall remain in full force and effect until amended or repealed by the legislature.

Mississippi

Article 4, Section 86. Care of insane and indigent sick.

It shall be the duty of the legislature to provide by law for the treatment and care of the insane; and the legislature may provide for the care of the indigent sick in the hospitals in the state.

Montana

Article XII, Section 3. Institutions and assistance.

(1) The state shall establish and support institutions and facilities as the public good may require, including homes which may be necessary and desirable for the care of veterans.

(2) Persons committed to any such institutions shall retain all rights except those necessarily suspended as a condition of commitment. Suspended rights are restored upon termination of the state`s responsibility.

(3) The legislature may provide such economic assistance and social rehabilitative services for those who, by reason of age, infirmities, or misfortune are determined by the legislature to be in need.

(4) The legislature may set eligibility criteria for programs and services, as well as for the duration and level of benefits and services.

Nevada

Article 13, Section 1. Institutions for insane, blind, deaf and dump to be fostered and supported by state.

---

3 Constitution of the State Kansas, Article 2, § 24: Appropriations. No money shall be drawn from the treasury except in pursuance of a specific appropriation made by law.

4 Constitution of the State Kansas, Article 11, § 1: System of taxation; classification; exemption.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Institutions for the benefit of the Insane, Blind and Deaf and Dumb, and such other benevolent institutions as the public good may require, shall be fostered and supported by the State, subject to such regulations as may be prescribed by law.[5]

New York

Article XVII, Section 1. [Aid, care and support of needy persons]

The aid, care and support of the needy are public concerns and shall be provided by the State and by each of its subdivisions, and in such manner and such means, as the legislature may from time to time determine.[6]

North Carolina

Article XI, Section 4. Welfare Policy; board of public welfare.

Beneficient provision of the poor, the unfortunate and the orphan is one of the first duties of a civilized and Christian state. Therefore the General Assembly shall provide for and define the duties of a board of public welfare.

Oklahoma

Article XVII, Section 3. Provisions for persons in need.

The several counties of the State shall provide, as may be prescribed by law, for those inhabitants who, by reason of age, infirmity, or misfortune, may have claims upon the sympathy and aid of the county.

Article XIII – Miscellaneous - Labor

Section 1 – Hours of Labor on Public Work

Eight hours shall constitute a day's work in all cases of employment by and on behalf of the State or any county or municipality.

Section 1A - Participation in labor organization as condition of employment prohibited[7]

---

5 Bis 1937 enthielt Article 13 der Verfassung des Staates Nevada noch einen dritten Abschnitt mit dem Wortlaut: Section 3. County public welfare. The respective counties of the State shall provide as may be prescribed by law, for those inhabitants who, by reason of age and infirmity or misfortunes, may have claim upon the sympathy and aid of society." Diese mit art. 7 § 4 der Verfassung des Staates Kansas identische Bestimmung wurde durch eine Volksabstimmung am 17. März 1937 außer Kraft gesetzt.

6 Zur Entstehungsgeschichte dieser Verfassungsbestimmung siehe nur *Tucker v. Toia*, 371 N.E.2d 449, 451 (N.Y. 1977). Zur Auslegung der Norm siehe auch jüngst *Aliessa ex rel. Fayad v. Novello*, 754 N.E.2d 1085, 1092 (N.Y. 2001): "As this provision demonstrates, care for the needy is not a matter of "legislative grace", it is a constitutional mandate. Of course, New York is not required to meet every legitimate need of every needy person. Rather, the Legislature may determine who is "needy" and allocate the public dollar accordingly." Und weiter unter Verweis auf *Tucker*: "This Court however, has interpreted article XVII, § 1 as prohibiting the Legislature from „refusing to aid those whom it has classified as needy."

7 Teile der Bestimmung unterliegen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des *federal governments* bzw. sind durch den Kongress abschließend geregelt worden („preempted"): "Although the district court concluded that the majority of the provisions of article XXIII, § 1A were not preempted by the relevant federal labor laws, it did conclude that § 1A(B)(5) and § 1A(C) were preempted by the National Labor Relations Act ("NLRA"), 29 USC § 151 et seq., and the Labor Management Relations Act ("LMRA"), 29 USC § 141 et seq. Having so determined, the district court proceeded to analyze whether the non-preempted portions of § 1A were severable from § 1A(B)(5) and § 1A(C). The district court concluded that the core provisions of article XXIII, § 1A were contained in § 1A(B)(1)-(4) and, applying Okla. Stat. tit. 75, § 11a and its pre-

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

A. As used in this section, "labor organization" means any organization of any kind, or agency or employee representation committee or union, that exists for the purpose, in whole or in part, of dealing with employers concerning wages, rates of pay, hours of work, other conditions of employment, or other forms of compensation.

B. No person shall be required, as a condition of employment or continuation of employment, to:

1. Resign or refrain from voluntary membership in, voluntary affiliation with, or voluntary financial support of a labor organization;

2. Become or remain a member of a labor organization;

3. Pay any dues, fees, assessments, or other charges of any kind or amount to a labor organization;

4. Pay to any charity or other third party, in lieu of such payments, any amount equivalent to or pro rata portion of dues, fees, assessments, or other charges regularly required of members of a labor organization; or

5. Be recommended, approved, referred, or cleared by or through a labor organization.

C. It shall be unlawful to deduct from the wages, earnings, or compensation of an employee any union dues, fees, assessments, or other charges to be held for, transferred to, or paid over to a labor organization unless the employee has first authorized such deduction.

D. The provisions of this section shall apply to all employment contracts entered into after the effective date of this section and shall apply to any renewal or extension of any existing contract.

E. Any person who directly or indirectly violates any provision of this section shall be guilty of a misdemeanor.

Article XXV – Social Security

Section 1 - Relief and care of needy aged and disabled persons--Co-operation with Federal plan.

(1) In order to promote the general welfare of the people of the State of Oklahoma and for their protection, security, and benefit, the Legislature and the people by initiative petition are hereby authorized to provide by appropriate legislation for the relief and care of needy aged persons who are unable to provide for themselves, and other needy persons who, on account of immature age, physical infirmity, disability, or other cause, are unable to provide or care for themselves; Provided, the Legislature or the people by initiative petition, are further authorized, in co-operation with and under any plan authorized by the Federal Government for State participation, to provide by appropriate legislation for the relief and care of aged or needy persons.

(2) The levy of taxes, other than ad valorem taxes, necessary to carry into effect legislation enacted pursuant thereto, is hereby authorized.

Section 2 – Department of Public Welfare.

For the purpose of effectively administering and carrying into execution all laws enacted pursuant to the authority granted in Section One hereof, there is hereby created a Department of Public Welfare. Said Department of Public Welfare is hereby charged with the duty and responsibility of faithfully administering and carrying into execution all laws enacted pursuant to the authority granted in Section One hereof and shall perform such other duties as may, from time to time, be prescribed by law.

Section 3 – Oklahoma Public Welfare Commission.

(1) The Department of Public Welfare shall be under the control of a commission to be known as the Oklahoma Public Welfare Commission, composed of nine members appointed by the Governor and selected on the basis of recognized interest in and knowledge of the problems of public welfare. Each member of the Commission shall be at least thirty years of age, shall be a citizen of the United States, and shall have been a qualified elector of Oklahoma at least five years next preceding his or her appointment. Members of the Commission or any person employed by and working under direction of said Commission may be of either sex. Immediately upon the taking effect of this Article, the Governor shall appoint the members of said Commission for terms of office as follows: One member for a term of one year, one member for a term of two years, one member for a term of three years, one member for a term of four

---

sumption of severability, further concluded that the invalidation of § 1A(B)(5) and § 1A(C) would not hinder the enforcement of those core provisions. Accordingly, the district court determined that § 1A(B)(5) and § 1A(C) were severable from the remaining portions of § 1A."; *Transport Workers Union of America v. Keating*, 66 Fed.Appx. 768, 769 f.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

years, one member for a term of five years, one member for a term of six years, one member for a term of seven years, one member for a term of eight years and one member for a term of nine years. Except as above designated, the term of office of the members of said Commission shall be nine years or until their successors are appointed and qualified. The Governor shall designate one member of the Commission as chairman. Members of the Commission shall receive no compensation for their services but shall be allowed necessary traveling and other expenses actually incurred while in the performance of their official duties. The Governor shall have the power to fill vacancies on the Commission for the remainder of the unexpired term.

(2) No member of said Commission shall be subject to removal by the Governor, but any such member shall be removable only in the manner and for the causes now provided in Article 2, Chapter 20, Oklahoma Statutes 1931, for the removal of officers not subject to impeachment. The venue of actions for removal shall be in Oklahoma County.

Section 4 – Director of Public Welfare.

(1) It shall be the duty of the Commission to select a Director of Public Welfare, who shall not be a member of the Commission, and who shall serve as the executive and administrative officer of the Department of Public Welfare. The Director shall be appointed wholly on the basis of ability, training and experience qualifying him or her for public welfare administration. The Director shall serve at the pleasure of the Commission. The salary of the Director shall be fixed by the Commission.

(2) The Commission shall formulate the policies, and adopt rules and regulations for the effective administration of the duties of the Department. All executive and administrative duties and responsibilities of the Department shall be discharged by the Director, subject to the approval of the Commission. Subject to the control of the Commission, the Director shall have the power and it shall be his duty to employ personnel of the Department, prescribe minimum standards of qualifications for such personnel and conduct examinations before employment, formulate salary schedules for classified service based upon training, experience and general ability of persons selected for positions in the Department or any institutions or activities under the supervision of the Department.

Section 5 – Effect of legislation contemporaneously adopted.

Any legislation under the authority herein granted, adopted contemporaneously with the adoption of this amendment, shall have the same force and effect as if same had been initiated and adopted subsequent to the adoption of this amendment.

South Carolina

Article XII, Section 1. Matters of public concern; General Assembly to provide appropriate agencies.

The health, welfare, and safety of the lives and property of the people of this State and the conservation of its natural resources are matters of public concern. The General Assembly shall provide appropriate agencies to function in these areas of public concern and determine the activities, powers, and duties of such agencies.

Texas

Article IX, Section 14. County poor house and farm.

Each county in the State may provide, in such manner as may be prescribed by law, a Manual Poor House and Farm, for taking care of, managing, employing and supplying the wants of its indigent and poor inhabitants.

Wyoming

Article 7, Section 18. Establishment of institutions.

Such charitable, reformatory and penal institutions as the claim of humanity and the public good may require, shall be established and supported by the state as a manner as the legislature may prescribe. They shall be supervised as prescribed by law.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anhang 3: Arbeitslosigkeit in den U.S.A. und der BRD

a) Arbeitslosigkeit in den U.S.A. 1923 bis 2006

Jahr	Arbeitslosenquote in Prozent	Jahr	Arbeitslosenquote in Prozent
1923-1929	Durchschnittlich 3,3	1968	3,6
1930	8,9	1969	3,5
1931	15,9	1970	5,0
1932	23,6	1971	6,0
1933	24,9	1972	5,6
1934	21,7	1973	4,9
1935	20,1	1974	5,6
1936	17,0	1975	8,5
1937	14,3	1976	7,7
1938	19,0	1977	7,1
1939	17,2	1978	6,1
1940	14,6	1979	5,9
1941	9,9	1980	7,2
1942	4,7	1981	7,6
1943	1,9	1982	9,7
1944	1,2	1983	9,6
1945	1,9	1984	7,5
1946	3,9	1985	7,2
1947	3,9	1986	7,0
1948	3,8	1987	6,2
1949	6,1	1988	5,5
1950	5,2	1989	5,3
1951	3,3	1990	5,6
1952	3,0	1991	6,9
1953	2,9	1992	7,5
1954	5,6	1993	6,9
1955	4,4	1994	6,1
1956	4,1	1995	5,6
1957	4,3	1996	5,4
1958	6,8	1997	4,9
1959	5,5	1998	4,5
1960	5,5	1999	4,2
1961	6,7	2000	4,0
1962	5,6	2001	4,7
1963	5,6	2002	5,8
1964	5,2	2003	6,0
1965	4,5	2004	5,5
1966	3,8	2005	5,1
1967	3,8	2006	4,7*

Tabelle 15: Arbeitslosenquote in den U.S.A. 1923-2006

Datenquellen: 1923-1947: *Galenson*, The United States, S. 27, Table 1.12; 1948-2006: *DOL-BLS*, http://www.bls.gov.
* = Januar bis einschließlich Juli.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Arbeitslosigkeit in Deutschland 1920 bis 2005

Jahr	Arbeitslosenquote in Prozent	Jahr	Arbeitslosenquote in Prozent
1914-1920	Durchschnittlich 3,3	1969	0,9
1921	8,9	1970	0,7
1922	15,9	1971	0,8
1923	23,6	1972	1,1
1924	24,9	1973	1,2
1925	21,7	1974	2,6
1925	20,1	1975	4,7
1926	17,0	1976	4,6
1927	14,3	1977	4,5
1928	19,0	1978	4,3
1929	17,2	1979	3,8
1930	14,6	1980	3,8
1931	9,9	1981	5,5
1932	4,7 (5.575.692*)	1982	7,5
1933	(4.804.428*)	1983	9,1
1934	(2.718.309*)	1984	9,1
1935	(2.151.039*)	1985	9,3
1936	(1.592.655*)	1986	9,0
1937	(912.312*)	1987	8,9
1938	(429.461*)	1988	8,7
1939	(118.915*)	1989	7,9
1940-1949	-	1990	7,2
1950	11,0	1991	7,3 (6,2**/ 10,3***)
1951	10,4	1992	8,5 (6,4**/ 14,8***)
1952	9,5	1993	9,8 (8,0**/ 15,8***)
1953	8,4	1994	10,6(9,0**/ 16,0***)
1954	7,6	1995	10,4(9,1**/ 14,9***)
1955	5,6	1996	11,5(9,9**/ 16,7***)
1956	4,4	1997	12,7(10,8**/ 19,5***)
1957	3,7	1998	12,3(10,3**/ 19,5***)
1958	3,7	1999	11,7(9,6**/ 19,0***)
1963	0,8	2000	10,7(8,4**/ 18,8***)
1964	0,8	2001	10,3(8,0**/ 18,9***)
1965	0,7	2002	10,8(8,5**/19,5***)
1966	0,7	2003	11,6(9,3**/20.1***)
1967	2,1	2004	11,7(9,4**/20,1***)
1968	1,5	2005	13,0(11,0/ 20,6***)

Tabelle 16: Arbeitslosenquote in Deutschland 1932-2005

Datenquellen: 1932-1939: *Wermel/Urban*, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III, S. 80; 1950-1998: *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2005, S. 76.; 1999-2006: *Statistisches Bundesamt*, Datenreport 2006, S. 85 ff (veröffentlicht im Internet unter http://www.destatis.de [zuletzt abgerufen am 20.12. 2007]); *IAB*, Die Zahlenfibel, (veröffentlicht im Internet unter http://www.iab.de [zuletzt abgerufen am 20.12.2007]); *BA*, Jahresberichte 2001-2005 (veröffentlicht im Internet unter http://www.pub.arbeitsamt.de [zuletzt abgerufen am 20.03.2006].

* = Zahl der registrierten Arbeitslosen, ** = Bundesgebiet West ohne Berlin, *** = Bundesgebiet Ost;.- keine verlässlichen Angaben für das gesamte Bundesgebiet verfügbar.

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anhang 4: Leistungsempfänger ADC, AFDC, TANF 1960-2005

Jahr	Durchschnittliche Anzahl der Leistungsempfänger im Kalenderjahr	Veränderung zum Vorjahr	Jahr	Durchschnittliche Anzahl der Leistungsempfänger im Kalenderjahr	Veränderung zum Vorjahr
1936	534.000	-	1971	10.241.000	20,97%
1937	674.000	26,22%	1972	10.947.000	6,89%
1938	895.000	32,79%	1973	10.949.000	0,02%
1939	1.042.000	16,42%	1974	10.864.000	-0,78%
1940	1.182.000	13,44%	1975	11.346.000	4,44%
1941	1.319.000	11,59%	1976	11.304.000	-0,37%
1942	1.317.000	-0,15%	1977	11.050.000	-2,25%
1943	1.050.000	-20,27%	1978	10.570.000	-4,34%
1944	910.000	-13,33%	1979	10.311.855	-2,44%
1945	907.000	-0,33%	1980	10.772.347	4,47%
1946	1.112.000	22,60%	1981	11.079.117	2,85%
1947	1.394.000	25,36%	1982	10.358.302	-6,51%
1948	1.595.000	14,42%	1983	10.760.935	3,89%
1949	1.918.000	20,25%	1984	10.830.529	0,65%
1950	2.205.000	14,96%	1985	10.855.284	0,23%
1951	2.134.000	-3,22%	1986	11.037.797	1,68%
1952	2.022.000	-5,25%	1987	11.026.664	-0,10%
1953	1.970.000	-2,57%	1988	10.914.679	-1,02%
1954	2.076.000	5,38%	1989	10.992.248	0,71%
1955	2.214.000	6,65%	1990	11.694.712	6,39%
1956	2.239.000	1,13%	1991	12.930.472	10,57%
1957	2.395.000	6,97%	1992	13.773.319	6,52%
1958	2.719.000	13,53%	1993	14.205.484	3,14%
1959	2.920.000	7,39%	1994	14.160.920	-0,31%
1960	3.005.000	2,91%	1995	13.418.386	-5,24%
1961	3.354.000	11,61%	1996	12.320.970	-8,18%
1962	3.676.000	9,60%	1997	10.375.993	-15,79%
1963	3.876.000	5,44%	1998	8.347.136	-19,56%
1964	4.118.000	6,24%	1999	6.824.347	-18,24%
1965	4.329.000	5,12%	2000	5.778.034	-15,97%
1966	4.513.000	4,25%	2001	5.359.180	-7,25%
1967	5.014.000	11,10%	2002	5.148.497*	-3,93%
1968	5.705.000	13,78%	2003	4.931.082	-4,22%
1969	6.706.000	17,55%	2004	4.745.411	-3,77%
1970	8.466.000	26,25%	2005	3.375.406	-28,87%

Tabelle 17: ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005

Datenquelle: *ACF*; veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/news/stats/newstat2.shtml, abgerufen am 16. Mai 2006; * Wert bezieht sich auf das FY (Oktober bis September)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Literaturverzeichnis

Abelshauser, Werner, Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtstaat?, in: *ders.* (Hrsg.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat – Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft, Stuttgart, 1987, S. 9-31

ACIR, State Constitutions in the Federal System – Selected Issues and Opportunities for State Initiatives, (A-113), Washington, D.C., 1989 (zitiert: State Constitutions in the Federal System)

Ackerman, Bruce A., Social Justice in the Liberal State, New Haven, 1980

ACUC, Unemployment Insurance in the United States: Benefits, Financing, Coverage – A Report to the President and Congress, Washington, D.C., 1995

¬ Defining Federal and State Roles in Unemployment Insurance – A Report to the President and Congress, Washington, D.C., 1996

Adamy, Wilhelm/ Reidegeld, Eckart, 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I: Von der Armenfürsorge zur Arbeitslosenhilfe, in: Soz. Sich. 1987, S. 374-379

¬ 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II: Sozialabbau in der Weimarer Republik, in: Soz. Sich. 1988, S. 21-25

¬ 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III: Nationalsozialistische Arbeitsmarktlenkung, in: Soz. Sich. 1988, S. 38-43

¬ 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil IV: Vom Wiederaufbau zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Soz. Sich. 1988, S. 84-91

Adamy, Wilhelm/ Steffen, Johannes, "Arbeitsmarktpolitik" in der Depression, in: MittAB 1982, S. 276-291

¬ 70 Jahre Arbeitslosenversicherung – ein Grund zum Feiern?, in: Soz. Sich. 1997, S. 379-384

Altmann, Georg, Aktive Arbeitsmarktpolitik – Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland, VSWG – Beihefte Nr. 176, Wiesbaden, 2004

Altmeyer, Arthur Joseph, The Formative Years of Social Security, Madison, 1966

Amenta, Edwin, Bold Relief – Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy, Second Printing, Princeton, 2000

Annaheim, Jörg, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat – Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin, 1992

Anderson, Patricia M., Continuing Eligibility – Current Labor Market Attachment, in: *O'Leary, Christopher/ Wandner, Stephan A.* (eds.), Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues, Kalamazoo, 1997, S. 125-161

Andrew, John A., Lyndon Johnson and the Great Society, Chicago, 1998

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (1921), unveränderter fotomechanischer Nachdruck der 14. Aufl., Darmstadt, 1960

Antieau, Chester James, A U.S. Constitution for the Year 2000, Chicago, 1999

¬ */ Rich, William*, Modern Constitutional Law – Volume 2: Equal Protection; Civil and Criminal Justice, 2. Aufl., St. Paul, 1997 (zitiert: Modern Constitutional Law, Vol. II)

Apel, Karl-Otto, Diskurs und Verantwortung, 1988, Frankfurt am Main

Applebaum, Herbert, The American Work Ethic and the Changing Work Force, Westport, 1998

Aristoteles, Nikomachische Ethik, Stuttgart, 1969

Assenmacher, Walter, Konjunkturtheorie, 8. Aufl., München, 1998

Aust, Judith/ Bothfeld, Silke/ Leiber, Simone, Eigenverantwortung – Eine sozialpolitische Illusion?, in: WSI Mitt. 2006, S. 186-193

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

BA, Aktuelle Durchführungsanweisungen zum Arbeitslosengeld, veröffentlicht im Internet unter http://www.arbeitsagentur.de/nn_164878/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Geldleistungen/da-alg-aktuell.html#d1.5 (zuletzt abgerufen am 3. September 2007) (zitiert: DA)

Bachof, Otto, Freiheit des Berufs, in: *Bettermann, Karl August/ Nipperdey, Hans Carl/ Scheuner, Ulrich* (Hrsg.), Die Grundrechte – Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Dritter Bd., 1. Halbband – Die Wirtschafts- und Arbeitsverfassung, Berlin, 1958, S. 155-265 (zitiert: Freiheit des Berufs)

Badura, Peter, Die Verantwortung des Gesetzgebers, in: *Lampe, Ernst-Joachim* (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Recht – Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 14, Opladen, 1989, S. 246-254

¬ Staatsrecht – systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München, 2003

Baer, Susanne, „Der Bürger" im Verwaltungsrecht – Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat, Tübingen, 2006

Bahne, Siegfried, Die Erwerbslosenpolitik der KPD in der Weimarer Republik, in: *Mommsen, Hans/ Schulze, Winfried* (Hrsg.), Vom Elend der Handarbeit – Probleme historischer Unterschichtenforschung, Stuttgart, 1981, S. 477-496

Baier, Kurt, Guilt and Responsibility, in: *French, Peter A.* (ed.), Individual and Collective Responsibility, 2. Aufl., Vermont, 1998, S. 93-116

Bailey, Cynthia A., Workfare and Involuntary Servitude – What You Wanted to Know but Were Afraid to Ask, in: B.C. Third World L. J. 1995, S. 285-321

Ball, Terence (ed.), The Federalist with Letters of "Brutus", Cambridge, 2003 (zitiert: *Autor*, in: *Ball*, The Federalist)

Bandes, Susan, The Negative Constitution: A Critique, in: Mich. L. Rev. 1990, S. 2271-2347

Banzhaf, Günter, Philosophie der Verantwortung, Entwürfe – Entwicklungen – Perspektiven, Heidelberg, 2002

Barbash, Jack, Which Work Ethic?, in: *ders./ Lampman, Robert J./ Levitan, Sar A./ Tyler, Gus* (eds.), The Work Ethic – A Critical Analysis, Madison, 1983, S. 231-261

Barber, Benjamin R., The Compromised Republic: Public Purposelessness in America, in: *Horwitz, Robert H.* (ed.), The Moral Foundations of the American Republic, Charlottesville, 1977, S. 19-38 (zitiert: The Compromised Republic)

Barber, Sotirios A., Welfare and the Instrumental Constitution, in: Am. J. Juris. 1997, S. 159-186

¬ Welfare and the Constitution, Princeton, 2003

Barry, Norman P., Welfare, 2. Aufl., Minneapolis, 1999

Barton, Thomas R./ Pillai, Vijayan K., Welfare As We Know It – A Family Level Analysis of AFDC Receipt, Lewiston, 1997

Bassi, Laurie J./ McMurrer, Daniel P., Coverage and Recipiency, in: *O'Leary, Christopher/ Wandner, Stephan A.* (eds.), Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues, Kalamazoo, 1997, S. 51-89

Bauer, Hartmut, Sozialrecht in der Reform – Hartz IV – Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Erwerbsfähigen-Sozialhilfe zu dem neuen Arbeitslosengeld II, in: DÖV 2004, S. 1017-1025

Bayertz, Kurt, Eine kurze Geschichte der Herkunft der Verantwortung, in: *ders.* (Hrsg.),Verantwortung – Prinzip oder Problem, Darmstadt, 1995, S. 3-71 (zitiert: Herkunft)

¬ (Hrsg.), Solidarität – Begriff und Problem, 1998, Frankfurt am Main

Bebel, August, Die Frau und der Sozialismus, Jubiläumsausgabe, Berlin, 1929

Beck, Ulrich, Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main, 1986

Becker, Joseph M., Unemployment Insurance Financing – An Evaluation, Washington, D.C., 1981 (zitiert: Unemployment Insurance Financing)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Becker, Lawrence C./ Becker, Charlotte B. (eds.), Encyclopedia of Ethics, 2. Auf., Vol. III – P-W – Indexes, New York, 2001 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Becker/Becker* (eds.), Encyclopedia of Ethics)

Becker, Ulrich, Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht – Rechtsvergleichende Untersuchung der Risikoabsicherungssysteme in Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien, Baden-Baden, 1996 (zitiert: Staat und autonome Träger)

- Die alternde Gesellschaft – Recht im Wandel, in: JZ 2004, S. 929-938 (zitiert: JZ 2004)
- Der Finanzausgleich in der gesetzlichen Unfallversicherung – Zur Lastenverteilung zwischen den gewerblichen Berufsgenossenschaften und ihrer Reform, Baden-Baden, 2004 (zitiert: Unfallversicherung)
- Soziale Selbstverwaltung in Deutschland: Ideen, Ausgestaltung und Reformdiskussionen, in: *ders./ Zheng, Gongcheng/ Darimont, Barbara* (Hrsg.), Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland, Baden-Baden, 2005, S. 225-242
- Solidarity, Financing and Personal Coverage, in: JJSSP 2007, S. 1-30
- */ Sichert, Markus*, Hartz IV in Diensten des Sports – Die Privilegierung gemeinnütziger und im öffentlichen Interesse liegender Tätigkeiten im SGB II, in: SpuRT, München, 2005, S. 187-191

von Beckerath, Erwin/ Brinkmann, Carl u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Erster Bd. – Abbe – Bergson, Tübingen, 1956 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *von Beckerath/Brinkmann,* HDSW 1)

Béland, Daniel, Social Security – History and Politics from the New Deal to the Privatization Debate, Lawrence, 2005

Benda, Ernst, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat – Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftliches Problem, Göttingen, 1966

Berg, Wolfhart, Kein Job? Selbst Schuld!, Über die deutsche Wehleidigkeit und neue Chancen, 1997, Bonn

Berka, Walter, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 55, Berlin, 1996, S. 48-83

Berkowitz, Edward D., America's Welfare State – From Roosevelt to Reagan, Baltimore, 1991

Berlit, Uwe, Wohnung und Hartz IV – Ausgewählte Probleme der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II – Teil 1, in: NDV 2006, S. 5-28

Berndt, Fritz, 40 Jahre AVAVG, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1967, S. 238-240

Berne, Annegret, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht – Überlegungen zur Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung, Berlin, 2000 (zitiert: Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht)

Bertelsmann Stiftung/ Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Job Center – Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration, Gütersloh, 2003

Bieback, Karl-Jürgen, Die Reform der Arbeitsförderung (SGB III und II) – Eine Zwischenbilanz, in: SGb 2005, S. 481-490

Bierhoff, Hans Werner, Verantwortungsbereitschaft, Verantwortungsabwehr und Verantwortungszuschreibung, in: *Bayertz, Kurt* (Hrsg.), Verantwortung: Prinzip oder Problem?, 1995, Darmstadt, S. 217-240

Birnbacher, Dieter, Grenzen der Verantwortung, in: *Bayertz, Kurt* (Hrsg.), Verantwortung: Prinzip oder Problem?, Darmstadt, 1995, S. 143-183

- Philosophical Foundations of Responsibility, in: *Auhagen, Ann Elisabeth/ Bierhoff, Hans Werner* (eds.), Responsibility – The many faces of a social phenomenon, London, 2001, S. 9-22

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von Bismarck, Otto, Die gesammelten Werke – Bd. 12: Reden – 1878-1885, bearbeitet von *Wilhelm Schüßler;* herausgegeben *von Herman von Petersdorff, Friedrich Thimme* und *Willy Andreas,* 2. Aufl., Berlin, 1929

Black, Charles L. Jr., Further Reflections on the Constitutional Justice of Livelihood, in: Colum. L. Rev. 1986, S. 1103-1117

Blanke, Thomas/ Trümner, Ralf, Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II – Rechtsform, Personalüberleitung und Interessenvertretung, in: Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 63, Baden-Baden, 2006

Blaustein, Saul J., Unemployment Insurance in the United States – The First Half Century, Kalamazoo, 1993 (zitiert: Unemployment Insurance)

¬ */ O'Leary, Christopher J./ Wandner, Stephen A.*, Policy Issues, in: *O'Leary, Christopher J./ Wandner, Stephen A.* (eds.), Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues, Kalamazoo, 1997, S. 1-49

Bloch, Ernst, Das Prinzip Hoffnung, Bd. 1, Berlin, 1954

¬ Das Prinzip Hoffnung, Bd. 2, Berlin, 1955

Bodenheimer, Edgar, Philosophy of Responsibility, Littleton, 1980

Boecken, Winfried, Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe – insbesondere zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Abschaffung des Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe und einer Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfeaufwendungen, in: SGb 2002, S. 357-366

¬ Förderung der Eigenverantwortung in der Sozialhilfe und Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe (Konvergenz), in: *ders./Wilms, Heinrich* (Hrsg.): Recht und Praxis, Bd. 2, Münster, 2003 (zitiert: Förderung der Eigenverantwortung)

Bonß, Wolfgang/ Heinze, Rolf G., Arbeit, Lohnarbeit, ohne Arbeit – Zur Soziologie der Arbeitslosigkeit, in: *dies.* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt am Main, 1984

¬ Vom Risiko: Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne, Hamburg, 1995

Borjas, George J., Labor Economics, 3. Aufl., New York, 2005

Bork, Robert H., The Impossibility of Finding Welfare Rights in the Constitution, Wash. U. L.Q. 1979, S. 695-701

Botsko, Christopher/ Schreiber Williams, Susan/ Werner, Alan/ Lodewick, Kendra/ Porcari, Diane/ Valente, Jesse, Study of the TANF Application Process – Final Report: Vol. 1, Washington, D.C., 2003, veröffentlicht im Internet unter http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/ifr/TANFApp-rpt-V1.pdf (zuletzt abgerufen am 22.11.2007) (zitiert: TANF Application Process)

Brauns, Heinrich, Neue Wege der Sozialpolitik, in: Deutsche Sozialpolitik 1918-1928 – Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929, S. 1-11

Brentano, Lujo, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung. Geschichtliche und ökonomische Studien, Leipzig, 1879

Breuer, Rüdiger, Freiheit des Berufs, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI – Freiheitsrechte, Heidelberg, 1989, § 147, S. 877-1021 (zitiert: *Breuer*, HdStR, § 147)

Brown, Amy, Work First – How to Implement an Employment Focused Approach to Welfare Reform, Manpower Demonstration Research Corporation, March 1997, veröffentlicht im Internet unter http://www.mdrc.org/publications/129/full.pdf (zuletzt abgerufen am 2. Oktober 2005) (zitiert: Work First)

Brown, J. Larry/ Venner, Sandra H., Initial Returns Show Welfare Reform Failing, in: *Hansan, John E./ Morris, Robert* (eds.), Welfare Reform, 1996-2000: Is There a Safety Net?, Westport, 1999, S. 175-196

Brown, Josephine Chapin, Public Relief, 1929-1939 (1940), Nachdruck, New York, 1971

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Brücker, Herbert/ Konle-Seidl, Kombilöhne im internationalen Vergleich – Nicht jede Therapie schlägt überall gleich an, in: IAB Kurzbericht – Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nr. 10, Nürnberg, 2006, S. 1-8

Brugger, Winfried, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den USA, Tübingen, 1987 (zitiert: Grundrechte)

¬ Demokratie, Freiheit, Gleichheit – Studien zum Verfassungsrecht der USA, Berlin, 2002 (zitiert: Demokratie, Freiheit, Gleichheit)

¬ Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl., München, 2001 (zitiert: Öffentliches Recht der U.S.A.)

Buber, Martin, Das dialogische Prinzip, 9. Aufl., Gütersloh, 2002

Bündnis 90/ Die Grünen – Bundestagsfraktion, Reform der sozialen Sicherungssysteme, Wörlitz, 2003, veröffentlicht im Internet unter www.gruene-fraktion.de/cms/rente-gesundheit/dokbin/32/32010/eckpunkte_soziale_sicherung.pdf (zuletzt abgerufen am 20. Januar 2005)

Bürgin, Alfred, Kapitalismus und Calvinismus – Versuch einer wirtschaftsgeschichtlichen und religionssoziologischen Untersuchung der Verhältnisse in Genf im 16. und beginnenden 17. Jahrhundert, Winterthur, 1960

Bull, Hans Peter, Sozialstaat – Krise oder Dissens?, in: *Brenner, Michael/Huber, Peter M./Möstl, Markus*, Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, FS für *Peter Badura* zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen, 2004, S. 58-75

¬ Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, um einen Anhang erweiterte Studienausgabe, Taschenbuchausgabe der 2. Aufl., Kronberg, 1977

Bundesregierung (Hrsg.), Lebenslagen in Deutschland – Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – Bericht, 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/Lebenslagen%20in%20Deutschland_EndBericht.pdf (zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2007) (zitiert: Lebenslagen in Deutschland)

Burtless, Gary, The Employment Experiences and Potential Earnings of Welfare Recipients, in: *Hansan, John E./ Morris, Robert* (eds.), Welfare Reform, 1996-2000: Is There a Safety Net?, Westport, 1999, S. 51-73

Bussiere, Elizabeth, (Dis)Entitling the Poor – The Warren Court, Welfare Rights, and the American Political Tradition, University Park, PA, 1997 (zitiert: (Dis)Entitling the Poor)

Cahuc, Pierre/ Zylberberg, André, Labor Economics, Cambridge, 2004

Cane, Peter, Responsibility in Law and Morality, Oxford, 2002

Cappelletti, Mauro, In Honor of John Henry Merryman, in: *Clark, David S.* (Hrsg.), Comparative and Private International Law – Essays in Honor of John Henry Merryman on his Seventieth Birthday, Berlin, 1990, S. 1-7

Carlson, Andrea/ Lino, Mark/ Juan, WenYen/ Hanson, Kenneth/Basiotis, P. Peter, Thrifty Food Plan 2006, (CNPP-19), USDA-CNPP, Washington, D.C., 2007

Cashin, Sheryll D., Federalism, Welfare Reform, and the Minority Poor: Accounting For the Tyranny of State Majorities, in: Colum. L. Rev. 1999, S. 552-626

CCH, Unemployment Insurance Reporter with Social Security – Federal and All States, CD-Rom & Online for Windows, Version 3.51a, Riverwoods, Stand: September 2006 (zitiert: UIR)

CDU, Wachstum → Arbeit → Wohlstand – Wachstumsstrategien für die Wissensgesellschaft, Beschluss des 18. Parteitages der CDU am 6./7. Dezember 2004 in Düsseldorf, veröffentlicht im Internet unter http://www.cdu.de/doc/pdfc/12_07_04_Beschluss_Duesseldorf_Wachstum.pdf (zuletzt abgerufen am 6. August 2007) (zitiert: Wachstum – Arbeit – Wohlstand)

¬ */ CSU/ SPD*, Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit., veröffentlicht im Internet unter http://www.cducsu.de/upload/koavertrag0509.pdf (zuletzt abgerufen am 6. August 2007) (zitiert: Gemeinsam für Deutschland)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

CEDD, Benefit Determination Guide, veröffentlicht im Internet unter http://www.edd.ca.gov/uibdg/uibdgind.htm (zuletzt abgerufen am 22. November 2007) (zitiert: Benefit Determination Guide, Volume)

Chao, Elaine L./ Stover DeRocco, Emily/ Atkinson, Cheryl, Comparison of State Unemployment Insurance Laws 2005, Washington, D.C., 2005

Charn, Jeanne, Service and Learning: Reflections on Three Decades of the Lawyering Process at Harvard Law School, in: Clinical L. Rev. 2003, S. 75-114

Chemerinsky, Erwin, Constitutional Law – Principles and Policies, 2. Aufl., New York, 2002

Cimini, Christine N., Welfare Entitlements in the Era of Devolution, in: Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2002, S. 89-133

¬ The New Contract: Welfare Reform, Devolution, and Due Process, in: Md. L. Rev. 2002, S. 246-495

Clark, David S., The Sources of Law, in: *ders./ Ansay, Tuğrul* (eds.), Introduction to the Law of the United States, Deventer, 1992, S. 33-48

Colin, David H., The Law of Unemployment Insurance in New York, New York, 1950

Commons, John Rogers, Unemployment – Compensation and Prevention (1921), in: *ders.*, Selected Essays – Vol. One, herausgegeben von *Malcolm Rutherford* und *Warren J. Samuels*, London, 1996, S. 288-298 (zitiert: Unemployment – Compensation and Prevention)

¬ Unemployment Prevention, in: A.L.L. Rev. 1922, S. 15-24

¬ Myself, New York, 1934

Conkin, Paul K., FDR and the Origins of the Welfare State, New York, 1967

Conlan, Timothy J., From New Federalism to Devolution – Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform, Washington, D.C., 1998

Conrad, Johannes, Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil – Volkswirtschaftspolitik, 8. Aufl., bearbeitet von *A. Hesse*, Jena, 1920 (zitiert: Grundriss zum Studium der Politischen Oekonomie, II. Teil)

Cook, Robert F./ Creatura, Lisa/ Tan, Alexandra, A History of the Unified Budget and Its Implications for Unemployment Insurance, in: *ACUC* (Hrsg.), Background Papers – Vol. I, Washington, D.C., 1995, S. J1-J11

Corley, Roger W., Was there a Constitutional Revolution in 1937?, in: *Shaw, Stephan K./ Pederson, William D./ Williams, Frank J.* (eds.), Franklin D. Roosevelt and the Transformation of the Supreme Court, Vol. Three, Armonk, 2004, S. 36-59

Currie, David P., Positive and Negative Constitutional Rights, U. Chi. L. Rev. 1986, S. 864-890

Däubler, Wolfgang, Das Verbot der Ausgrenzung einzelner Bevölkerungsgruppen – Existenzminimum und Arbeitslosengeld II, in: NZS 2005, S. 225-237

Dahme, Heinz-Jürgen/ Wohlfahrt, Norbert, Zur Theorie eines aktivierenden Sozialstaats (I) – Aktivierender Staat – Neues Leitbild für die Sozial- und Gesellschaftspolitik, in: TuP 2001, S. 10-14

Dahrendorf, Ralf, Nachwort, in: *Weber, Max*, Politik als Beruf, Stuttgart, 1992, S. 85-96

Dallek, Robert, An Unfinished Life: John F. Kennedy 1917-1963, Boston, 2003

von Danwitz, Thomas, Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung, in: VVDStR 59, Berlin, 2000, S. 99-137

David, René/ Grasmann, Günther, Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart, 2. deutsche Aufl. auf der Grundlage von *Davis, René/ Spinosi, Camille Jauffret*, Les grands systèmes de droit contemporains, 8. Aufl., Paris 1982, München, 1988 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *David/Grasmann*, Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart)

Davies, Gareth, From Opportunity to Entitlement – The Transformation and Decline of Great Society Liberlism, Lawrence, 1996 (zitiert: From Opportunity to Entitlement)

Davis, Martha F., Brutal Need: Lawyers and the Welfare Rights Movement, 1960-1973, New Haven, 1993 (zitiert: Brutal Need)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

DeNavas-Walt, Carmen/ Proctor, Bernadette D./Hill Lee, Cheryl, Income Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2004, *U.S. Census Bureau*, Current Population Reports, P60-229, Washington, D.C., 2005

Depenheuer, Otto, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 55, Berlin, 1996, S. 90-127

Dessecker, Axel, Arbeitsmärkte, Jugendarbeitslosigkeit und Delinquenz: ein Überblick, in: *ders.* (Hrsg.), Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität, Wiesbaden, 2006, S. 21-41

Dettmer, Klaus, Arbeitslose in Berlin – Zur politischen Geschichte der Arbeitslosenbewegung zwischen 1918 und 1923, Berlin, 1977

DHHS – Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Aid to Families to Dependent Children – The Baseline, Washington, D.C., 1998, veröffentlicht im Internet unter http://aspe.hhs.gov/hsp/AFDC/afdcbase98.htm (zuletzt abgerufen am 20. Januar 2006)

Diamond, Martin, Ethics and Politics: The American Way, in: *Horwitz, Robert H.* (ed.), The Moral Foundations of the American Republic, Charlottesville, 1977, S. 39-72 (zitiert: Ethics and Politics)

Doberschütz, Klaus, Die soziale Sicherung des amerikanischen Bürgers, Berlin, 1966

von Doemming, Klaus-Berto/ Füsslein, Rudolf Werner/ Matz, Werner, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR 1951 (N.F. Bd. 1), S. 1-926

DOL, FY 2008 Performance and Accountabiliy Report, Washington, D.C., 2008, veröffentlicht im Internet unter http://www.dol.gov/_sec/media/reports/annual2008/2008annualreport.pdf (zuletzt abgerufen am 19. April 2009)

DOL-ETA, Unemployment Insurance Chartbook, Washington, D.C., 2007, veröffentlicht im Internet unter http://www.doleta.gov/unemploy/chartbook.cfm (zuletzt abgerufen am 15. August 2007) (zitiert: UI Chartbook)

- UI Unemployment Insurance Data Summery - 1st Quarter 2007, Washington, D.C., 2007, veröffentlicht im Internet unter http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/content/data_stats/datasum07/1stqtr/DataSum_2007_1.pdf (zuletzt abgerufen am 15. August 2007) (zitiert: UI Data Summery - 1st Quarter 2007)
- Unemployment Insurance Data Summery – 3rd Quarter 2005, Washington, D.C., 2005 (zitiert: UI Data Summery - 3rd Quarter 2005)
- Comparison of State Unemployment Laws, Washington, D.C., 2009 (veröffentlicht im Internet unter http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uilawcompar/2009/ comparison2009.asp (zuletzt abgerufen am 19. April 2009) (zitiert: Comparison 2009)

DOL-OWS, Unemployment Compensation: Federal-State Partnership, Washington, D.C., April 2005, veröffentlicht im Internet unter http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/partnership2005.pdf (zuletzt abgerufen am 12. April 2005)

Dolzer, Rudolf/ Vogel, Klaus/ Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 13 – Art. 107-110, Heidelberg, Stand: September 2007 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BK)

Dooley, David/ Prause, Joann, The Social Costs of Underemployment – Inadequate Employment as Disguised Unemployment, Cambridge, 2004

Dornbusch, Rüdiger/ Fischer, Stanley, Makroökonomik, 6. Aufl., 4. Nachdruck, München, 2001

Dornbusch, Rüdiger/ Fischer, Stanley/ Startz, Richard, Makroökonomik, 8. Aufl., München, 2003

Dorskind, Jim, The Concept of "Availabilty" in California's Unemployment Insurance Program: Any Reason for Requiring Good Cause?, in: Cal. L. Rev. 1978, S. 1293-1316

Douglas, Paul H., Social Security in the United States – An Analysis and Appraisal of the Federal Social Security Act (1936), Nachdruck, Westport, 1972

Dreier, Horst, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: *Neumann, Ulfrid/ Schulz, Lorenz* (Hrsg.), Verantwortung in Recht und Moral – Referate der Tagung der Deutschen Sektion der internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie vom 2. bis zum 3. Oktober 1998 in

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Frankfurt am Main, Stuttgart, 2000, S. 9-38 (zitiert: Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat)

¬ Menschenwürde in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: *Schmidt-Aßmann. Eberhard* (Hrsg.), FG 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, 2003, S. 201-222 (zitiert: FG 50 Jahre BVerwG)

¬ (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I – Artikel 1-19, 2. Aufl., Tübingen, 2004 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Dreier*, GG-Kommentar, Bd. 1)

¬ (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II – Artikel 20-82, 2. Aufl., Tübingen, 2006 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Dreier*, GG-Kommentar, Bd. 2)

Dünn, Sylvia, Die Gesetzliche Rentenversicherung in den USA – Ein Update –, in: Deutsche Rentenversicherung 2005, S. 375-393

Dünner, J., Reichsfürsorgerecht – Die Fürsorgepflichtverordnung vom 13. Februar 1924 nebst allen damit zusammenhängenden Gesetzen und Verordnungen des Reiches und der Länder – Textausgabe mit Verweisungen und Sachregister, München, 1925

Dürig, Günter, Der Grundsatz von der Menschenwürde, in: AöR 1956, S. 117-157

Düwell, Marcus/ Hübenthal, Christoph/ Werner, Micha H. (Hrsg.), Handbuch Ethik, Stuttgart, 2002 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Düwell/Hübenthal/Werner* (Hrsg.), Handbuch Ethik)

DWD, Wisconsin Works (W-2) Manual, Version 06-01, 2007, veröffentlicht im Internet unter http://dwd.wisconsin.gov/w2/manual/tables_of_contents/TOC_06_01.htm (zuletzt abgerufen am 1. September 2007) (zitiert: W-2 Manual)

¬ Handbook for Claimants: Claiming Wisconsin Unemployment Benefits (UCB-10-P), Stand: Juli 2007, veröffentlicht im Internet unter http://www.dwd.state.wi.us/uiben/handbook/default. htm (zuletzt abgerufen am 22.11.2007) (zitiert: Handbook for Claimants)

Dworkin, Ronald, Life's Dominion – An Argument about Abortion, Euthanasia, and Individual Freedom, New York, 1993

Ebsen, Ingwer, Der Arbeitslose als Sozialbürger und Klient – Der Betroffene im Konzept des aktivierenden Sozialstaates, in: *von Wulffen, Matthias/ Krasney, Otto Ernst* (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundessozialgericht, Köln, 2004, S. 725-744

Edelmann, Peter B., The Next Century of Our Constitution: Rethinking Our Duty to the Poor, in: Hastings L.J. 1987, S. 1-61

Edwards, Paul (ed.), The Encyclopedia of Philosophy – Vol. 7: Psychology-Spirito, New York, 1967 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Edwards* (ed.), The Encyclopedia of Philosophy, Vol. 7)

Ehringhaus, Henner, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt am Main, 1971

Eichenhofer, Eberhard, Der verfassungsrechtliche Schutz von sozialversicherungsrechtlichen Anrechten in der Bundesrepublik Deutschland, Italien und den USA, in: ZIAS 1988, 239 - 253

¬ Recht der sozialen Sicherheit in den USA, Baden-Baden, 1990

¬ Sozialrecht, 5. Aufl., Tübingen, 2004

Eicher, Wolfgang/ Spellbrink, Wolfgang (Hrsg.), SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kommentar, München, 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Eicher/Spellbrink*, SGB II)

Eichhorst, Werner/ Sesselmeier, Werner, Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV, Bonn, 2006

¬ Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells: Ein „aktiver und dynamischer" Wohlfahrtsstaat, in: *Caeser, Rolf/ Lammers, Konrad/ Scharrer, Hans-Eckart* (Hrsg.), Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt? – Eine Zwischenbilanz der Lissabon Strategie, Baden-Baden, 2005, S. 207-222

Eisenberg, Ulrich, Arbeitslosigkeit und Delinquenz, in: *Baßeler, Ulrich/ Heintzen, Markus/ Kruschwitz, Kutz* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit, Berlin, 2004, S. 67-86

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eisler, Rudolf, Wörterbuch der philosophischen Begriffe, 4. Aufl., Bd. III – SCI-Z, (weitergeführt und vollendet durch *Karl Roretz*), Berlin, 1930

Elazar, Daniel J., The Principles and Traditions Underlying American State Constitutions, in: Publius 1982, S. 11-25

Ellis, Nan S., Individual Training Accounts Under the Workforce Investment Act 1998: Is Choice a Good Thing?, in: Geo. J. on Poverty L. & Poli'y 2001, S. 235-256

Elwert, Georg, Jede Arbeit hat ihr Alter – Arbeit in einer afrikanischen Gesellschaft, in: *Kocka, Jürgen/ Offe, Claus* (Hrsg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt, 2000, S. 176-193

Ely, John Hart, The Constitutionality of Reverse Racial Discrimination, in: U. Chi. L. Rev. 1974, S. 723-741

Enders, Christoph, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, Tübingen, 1997

¬ Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge, in: VVDStRL 64, Berlin, 2005, S. 7-48 (zitiert: VVDStRL 64)

Engel, Christoph, Arbeitsmarkt und Staatliche Lenkung, in: VVDStRL 59, Berlin, 2000, S. 56-94

Erhard, Ludwig/ Müller-Armack, Alfred (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft – Ordnung der Zukunft – Manifest ´72, Frankfurt am Main, 1972

Espenhorst, Jürgen, Arbeitsgesellschaft USA – Eine Einführung aus deutscher Sicht, Schwerte, 1995

Esping-Andersen, Gøsta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Oxford, 1990 (zitiert: Three Worlds of Welfare Capitalism)

¬ Towards the Good Society, Once Again?, in: *ders.* (ed.), Why We Need a New Welfare State, Oxford, 2002, S. 1-25 (zitiert: Good Society)

Estelmann, Martin (Hrsg.), Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kommentar, München, Stand: Juli 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Estelmann*, SGB II)

Ewald, François, Der Vorsorgestaat, Frankfurt am Main, 1993

Faber, Michael, Das neue SGB II – eine Lösung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit, in NZS 2005, S. 75-82

Faberman, Stephan, The Lessons of DeShaney: Special Relationships, Schools & the Fifth Circuit, in: B. C. L. Rev. 1993, S. 97-139

Faust, Anselm, Funktion und soziale Bedeutung des gewerkschaftlichen Unterstützungswesens: Die Arbeitslosenunterstützung der Freien Gewerkschaften im Deutschen Kaiserreich, in: *Mommsen, Hans/ Schulze, Winfried* (Hrsg.), Vom Elend der Handarbeit – Probleme historischer Unterschichtenforschung, Stuttgart, 1981, S. 395-417 (zitiert: Funktion und soziale Bedeutung des gewerkschaftlichen Unterstützungswesens)

¬ Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Kaiserreichs, in: *Benöhr, Hans-Peter* (Hrsg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren Rechtsgeschichte, Tübingen, 1991, S. 105-135 (zitiert: Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung)

Feinberg, Joel, Collective Responsibility, in: J. Phil. 1968, S. 674-688

Felderer, Bernhard/ Homburg, Stefan, Makroökonomik und neue Makroökonomik, 8. Aufl., Berlin, 2003

Feldstein, Martin, The Private and Social Cost of Unemployment, in: AER 1978, S. 155-158

Fiegle, Thomas, Von der Solidarité zur Solidarität, Der Transfer eines politisch-sozialen Grundbegriffs von Frankreich nach Deutschland (19. und 20. Jahrhundert), Münster, 2003

Figueira-McDonough, Jodefina, The Welfare State and Social Work – Pursuing Social Justice, Thousand Oaks, 2007

Fisher, Louis, American Constitutional Law, 4. Aufl., Durham, 2001

Foerster, Friedrich Wilhelm, Die Arbeitslosigkeit und die moderne Wirtschaftsentwicklung. Eine Mahnung zur Vorsicht gegenüber der obligatorischen Arbeitslosenversicherung und dem kommunalen Arbeitsnachweis, Berlin, 1898

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Forsthoff, Ernst, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12, 1954, Nachdruck, Berlin, 1973, S. 8-33 (zitiert: VVDStRL 12)

Frank, Jeff, The New Keynesian Economics – Unemployment, Search and Contracting, Brighton, 1986

Franz, Wolfgang, Arbeitsmarktökonomik, 6. Aufl., Berlin, 2006

¬ Arbeitsmärkte, in: Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre – Grundlagen 1, herausgegeben von *Jürgen Hagen*, *Axel Börsch-Supan* und *Paul J.J. Welfens*, 1996, Berlin (zitiert: Arbeitsmärkte)

Frenz, Walter, Das Verursacherprinzip im öffentlichen Recht – Zur Verteilung von individueller und staatlicher Verantwortung, Berlin, 1997 (zitiert: Das Verursacherprinzip im öffentlichen Recht)

Freund, Ludwig, Responsibility – Definitions, Distinctions, and Applications in Various Contexts, in: *Friedrich, Carl J.* (ed.), Responsibility (Nomos III), New York, 1960, S. 28-42

Frey, Bruno S./ Kirchgässner, Gebhard, Demokratische Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., München, 2002

Frey, Bruno S./ Stutzer, Alois, Happiness and Economics – How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being, Princeton, 2002 (zitiert: Happiness and Economics)

Friedman, Andrew J., Highlights of State Unemployment Compensation Laws – January 2005, prepared by UWC, Washington, D.C., 2005 (zitiert: Highlights)

Friedman, Milton, The Role of Monetary Policy, in: AER 1968, S. 1-17

Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers, Hans-Jürgen, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., München, 1993

Fröhler, Ludwig, Die verfassungsrechtliche Grundlegung des sozialen Rechtsstaats in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Österreich, München, 1967

Führ, Martin, Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, Berlin, 2003

Führer, Karl Christian, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Berlin, 1990 (zitiert: Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung)

Furnham, Adrian, The Protestant Work Ethic – The Psychology of Work-Related Beliefs and Behaviours, London, 1990 (zitiert: The Protestant Work Ethic)

Gagel, Alexander, Arbeitsförderungsgesetz – Kommentar, München, Stand: 1. Januar 1998 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Gagel*, AFG-Kommentar)

¬ Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung – mit SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kommentar, München, Stand: 1. Mai 2007 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Gagel*, SGB III-Kommentar)

Gais, Thomas L./ Nathan, Richard P./ Lurie, Irene/ Kaplan, Thomas, Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996, in: *Blank, Rebecca/ Haskins, Ron* (eds.), The New World of Welfare, Washington, D.C, 2001, S. 35-68

Galbraith, John Kenneth, The Affluent Society, Cambridge, 1958

Galenson, Walter, The United States, in: *Dunlop, John Thomas/ ders.* (eds.), Labor in the Twentieth Century, New York, 1978, S. 11-84 (zitiert: The United States)

Galuske, Michael, Hartz Reformen, aktivierender Sozialstaat und die Folgen für die Soziale Arbeit – Anmerkungen zur Politik autoritärer Fürsorglichkeit, in: *Burghardt, Heinz/ Enggruber, Ruth* (Hrsg.), Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim, 2005, S. 193-212 (zitiert: Hartz Reformen)

Gangl. Markus, Unemployment Dynamics in the United States and West Germany – Economic Restructuring, Institutions and Labor Market Processes, Heidelberg, 2003

GAO, Report to Congressional Requesters: Workforce Investment Act – Substantial Funds Are Used for Training, but Little Is Known Nationally About Training Outcomes (GAO-05-650), Washington, D.C., Juni 2005,veröffentlicht im Internet unter http://www.gao.gov/new.items/d05650.pgf (zuletzt abgerufen am 10. November 2005) (zitiert: Report 05-650)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

¬ Report to the Chairman, Subcommittee on Human Resources, Committee on Ways and Means, House of Representatives – Welfare Reform - HHS Should Exercise Oversight to Help Ensure TANF Work Participation Is Measured Consistently Across States (GAO-05-821), Washington, D.C., August 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.gao.gov/new.items/d05821.pdf (zuletzt abgerufen am 22. November 2007) (zitiert: Report 05-821)

Gehlen, Arnold, Moral und Hypermoral, eine pluralistische Ethik, 2. Aufl., Frankfurt am Main, 1970

Gellhorn, Ernest/ Levin, Ronald M., Administrative Law and Process – in a Nutshell, 3. Aufl., St. Paul, 1990

Gemoll, Wilhelm, Griechisch-Deutsches Schul- und Handwörterbuch, durchgesehen und erweitert von *Karl Vretska*, 9. Aufl. (Nachdruck), Wien, 1991

Giddens, Anthony, The Third Way – The Renewal of Social Democracy, Cambridge, 1998

Gifford, Bernand, War on Poverty: Assumptions, History, and Results, in: *Kaplan, Marshall/ Cuciti, Peggy L.* (eds.), The Great Society and its Legacy: Twenty Years of U.S. Social Policy, Durham, 1986, S. 60-72

Gilman Estrin, Michele, Legal Accountability in an Era of Privatized Welfare, in: Cal. L. Rev. 2001, S. 569-642

Gillespie, Ed/ Schellhaas, Bob (eds.), Contract with America – The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey and the House Republicans to Change the Nation, New York, 1994 (zitiert: Contract with America)

Glismann, Hans H./ Schrader, Klaus, Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland, Berlin, 2005

Glover, Jonathan, Responsibility, London, 1970

Godsoe, Cynthia, The Ban on Welfare for Felony Drug Offenders: Giving a New Meaning to „Life Sentence“, in: Berkeley Women's L.J. 1998, S. 257-267

Göppel, Helmut, Die Zulässigkeit von Arbeitszwang nach Art. 12 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes, München, 1967

Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon – Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Fünfter Bd., Freiburg, 1989 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), Staatslexikon – Recht, Wirtschaft, Gesellschaft)

Goodin, Robert E., Social Welfare as a Collective Social Responsibility, in: *Schmidtz, David/ ders.* (eds.), Social Welfare and Individual Responsibility – For and Against, Cambridge, 1998 (zitiert: Social Welfare)

Graber, Mark A., The Clintonification of American Law: Abortion, Welfare, and Liberal Constitutional Theory, in: Ohio St. L. J. 1997, S. 731-818

Graser, Alexander, Experience Rating in der Arbeitslosenversicherung – Der US-amerikanische Sonderweg beim Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse – zugleich ein Beitrag über den arbeitsrechtlichen Bestandsschutz in Deutschland, in: ZIAS 1999, S. 48-84

¬ Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?, Berlin, 2001 (zitiert: Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit)

Graumann, Carl F., Die Zuweisung von Verantwortung – Ein sozialpsychologisches Problem, in: *Lampe, Ernst-Joachim* (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Recht – Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 14, Opladen, 1989, S. 161-168

Greenberg, Mark/ Savner, Steve, A Detailed Summary of Key Provisions of the Temporary Assistance for Needy Families Block Grant of H.R. 3734 – The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, Washington, D.C., 1996, veröffentlicht im Internet unter http://www.clasp.org/publications/detail.pdf (zuletzt abgerufen am 16.10.2005) (zitiert: Detailed Summary)

Grell, Britta/ Sambale, Jens/ Eick, Volker, Workfare zwischen Arbeitsmarkt- und Lebensstilregulierung – Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik im deutsch-amerikanischen Vergleich, in: PROKLA 2002, S. 557-576

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Grey, Thomas C., Procedural Fairness and Substantive Rights, in: *Pennock, J. Roland/ Chapman, John W.* (eds.), Due Process, NOMOS XVIII – Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy, New York, 1977, S. 182-205

Grewe, Wilhelm, Das Grundgesetz – Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland. II, in: DRZ 1949, S. 313-317

Grimm, Jacob/ Grimm, Wilhelm, Deutsches Wörterbuch im Internet, bearbeitet von *Hans-Werner Bartz*, Trier, 2001, veröffentlicht im Internet unter http://www.dwb.uni-trier.de/ (zitiert: Deutsches Wörterbuch)

Grimmer, Klaus, Die Rechtsfiguren einer „Normativität des Faktischen" – Untersuchungen zum Verhältnis von Norm und Faktum und zur Funktion der Rechtsgestaltungsorgane, Berlin, 1971

Grobe, Thomas G./ Schwartz, Friedrich W., Arbeitslosigkeit und Gesundheit, in: *Robert Koch Institut* (Hrsg.), Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13, Berlin, 2003

Gruber, Utta/ Kleber, Michaela, Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, 4. Aufl., München, 2000

Gueron, Judith M., Work and Welfare: Lessons on Employment Programs, in: JEP 1990, S. 79-98

Gusy, Christoph, Arbeitszwang – Zwangsarbeit – Strafvollzug – BVerfGE 74, 102, in: JuS 1989, S. 710-716

Haber, William/ Murray, Merril G., Unemployment Insurance in the American Economy – An Historical Review and Analysis, Homewood, 1966

Häberle, Peter, Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, in: *Listl, Joseph/ Schambeck, Herbert* (Hrsg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung – FS für *Johannes Broermann*, Berlin, 1982, S. 211-249 (zitiert: FS Broermann)

Hahn, Toni, Wertorientierungen und Aktivitätspotentiale Arbeitsloser, in: *Kieselbach, Thomas/ Voigt, Peter* (Hrsg.), Systemumbruch, Arbeitslosigkeit und individuelle Bewältigung in der Ex-DDR, Weinheim, 1992, S. 199-215

Haldemann, Frank, Verantwortung als Verfassungsprinzip – Die schweizerische Verfassungsordnung im Spannungsfeld der Verantwortungsethik, Zürich, 2003

Handler, Joel F., Social Citizenship and the Workfare in the United States and Western Europe – The Paradox of Inclusion, Cambridge, 2004 (zitiert: Social Citizenship)

Handler, Joel F./ Hasenfeld, Yeheskel, The Moral Construction of Poverty – Welfare Reform in America, Newbury Park, 1991 (zitiert: The Moral Construction of Poverty)

¬ We the Poor People: Work, Poverty & Welfare, Yale, 1997 (zitiert: We the Poor People)

Hansan, John E./Morris, Robert, Introduction, in: *dies.* (eds.), Welfare Reform, 1996-2000: Is There a Safety Net?, Westport, 1999, S. 1-12

¬ Welfare Reform: Next Steps, in: *dies.* (eds.), Welfare Reform, 1996-2000: Is There a Safety Net?, Westport, 1999, S. 197-205

Hansen, Eckhard, Wohlfahrtspolitik im NS-Staat – Motivationen, Konflikte und Machtstrukturen im "Sozialismus der Tat" des Dritten Reiches, Augsburg, 1991

Harrington, Michael, The Other America – Poverty in the United States, Baltimore, 1968

Hart, Herbert Lionel Adolphus, Punishment and Responsibility – Essays in the Philosophy of Law, Oxford, 1968

¬ */ Honoré, Anthony M.*, Causation in the Law (1959), Nachdruck, Oxford, 1978

Hartz, Louis, The Liberal Tradition – An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution (1955), San Diego, 1991

Hartz, Peter, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, 2002 (zitiert: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)

Hartmann, Philipp, Grenzen der Versicherbarkeit – Private Arbeitslosenversicherung, Frankfurt am Main, 1998

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Haswell, Anthony, Partial Veto Power – Does the President have it Now?, in: Fed. B. News & J. 1989, S. 142-146

Hauck, Karl/ Noftz, Wolfgang, SGB III – Arbeitsförderung – Kommentar, Berlin, Stand: April 2006 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Hauck/Noftz*, SGB III)

¬ SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Berlin, Stand: Mai 2007 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Hauck/Noftz*, SGB II)

Haverkate, Görg, Rechtsfragen des Leistungsstaats – Verhältnismäßigkeitsgebot und Freiheitsschutz im leistenden Staatshandeln, Tübingen, 1983 (zitiert: Rechtsfragen des Leistungsstaates)

¬ Verfassungslehre – Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, München, 1992 (zitiert: Verfassungslehre)

Hay, Peter, US-amerikanisches Recht, 3. Aufl., München, 2005

Heale, Michael D., Franklin D. Roosevelt – The New Deal and War, London, 1999

Heinze, Meinhard, Entwicklungen der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik und ihrer Grundlagen, in: *Zentrum für europäisches Wirtschaftsrecht* (Hrsg.), Vorträge und Berichte, Sammelband 107, Tagung – Koordinierte Beschäftigungsstrategie – Sozialpolitische Neuerung durch den Vertrag von Amsterdam, Bonn, 1999, S. 1-16 (zitiert: Entwicklungen)

Henkelmann, Walter, Ungelöste Probleme im Arbeitsförderungsgesetz (AFG), in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1968, S. 3-5

Henle, Peter, The Federal Budget: Removal of State Unemployment Trust Funds, in: *National Commission on Unemployment Compensation* (ed.), Unemployment Compensation: Studies and Research – Vol. 2, Washington, D.C., 1980, S. 373-387

Henneke, Hans-Günter/ Vorholz, Irene, Fordern – Fördern – Finanzieren – Neues einheitliches System zur Erwerbsintegration von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern in kommunaler Trägerschaft, in: ZG 2002, S. 256-268

Hentschel, Volker, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980 – Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main, 1983 (zitiert: Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980)

Herkner, Heinrich, Arbeitslosenversicherung durch die Berufsgenossenschaften, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft 1904, S. 287-300

Hershkoff, Helen, Positive Rights and State Constitutions: The Limits of Federal Rationality Review, in: Harv. L. Rev. 1999, S. 1131-1196

Heyman, Steven J., The First Duty of Government: Protection, Liberty and the Fourteenth Amendment, in: Duke L. J. 1991, S. 507-571

Hockerts, Hans Günter, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland – Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945-1957, Stuttgart, 1980

Höffe, Otfried (Hrsg.), Lexikon der Ethik, 6. Aufl., München, 2002 (zitiert: Bearbeiter, in: *Höffe*, Lexikon der Ethik)

Holl, Jann, Verantwortung zwischen sozialer Ordnung und individueller Freiheit, in: *Lampe, Ernst-Joachim* (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Recht – Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 14, Opladen, 1989

Holmes, Stephan/ Sunstein Cass R., The Costs of Rights, New York, 1999

Hombach, Bodo, Die Balance von Rechten und Pflichten sichern. Der aktivierende Sozialstaat – das neue Leitbild, in: Soz. Sich. 1999, S. 41-44

Honderich, Ted, Wie frei sind wir? – Das Determinismus-Problem, Stuttgart, 1995

Hondrich, Karl Otto/ Koch-Arzberger, Claudia, Solidarität in der modernen Gesellschaft, Frankfurt am Main, 1992

Hoppe, Werner, Das Haushaltsbegleitgesetz – Seine Auswirkungen im Bereich der Arbeitsförderung, in: AuB 1983, S. 33-37

Horwitz, Robert H. (ed.), The Moral Foundations of the American Republic, Charlottesville, 1977

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

¬ John Locke and the Preservation of Liberty, in: *ders.* (ed.), The Moral Foundations of the American Republic, Charlottesville, 1977, S. 129-156

House of Representatives, Committee on Ways and Means, The Greenbook 2004, Washington, D.C., 2004 (zitiert: GB)

Howard, Christopher, The Hidden Side of the American Welfare State, in: PSQ 1993, S. 403-436

Howe, Frederic, Socialized Germany, New York, 1917

Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte – Bd. 4: Deutsche Verfassungsdokumente 1918-1933, 3. Aufl., 1992 (zitiert: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte – Bd. 4)

Hudspeth, Harvey G., The Roosevelt Court and the Changing Nature of American Liberalism: An Uncertain Legacy, in: *Shaw, Stephan K./ Pederson, William D./ Williams, Frank J.* (eds.), Franklin D. Roosevelt and the Transformation of the Supreme Court, Armonk, 2004, S. 216-242 (zitiert: The Roosevelt Court and the Changing Nature of American Liberalism)

Ides, Allan/ May, Christopher N., Constitutional Law – Individual Rights – Examples and Explanations, 3. Aufl., New York, 2004 (zitiert: Constitutional Law – Individual Rights)

Ingarden, Roman, Über die Verantwortung, Stuttgart, 1970

Ipsen, Jörn, Staatsrecht II – Grundrechte, 8. Aufl., München, 2005

IRS, Earned Income Credit (EIC), Publication 596, Washington, D.C., 2007, veröffentlicht im Internet unter http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p596.pdf (zuletzt abgerufen am 22. November 2007) (zitiert: Publication 596)

Isensee, Josef, Verfassung ohne soziale Grundrechte – Ein Wesenszug des Grundgesetzes, in: Der Staat 1980, S. 367-384

¬ Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: *ders./Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band III, Das Handeln des Staates, Heidelberg, 1988, § 57, S. 3-120 (zitiert: HdStR, § 57)

¬ Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, 2. Aufl., Berlin, 2001 (zitiert: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht)

Jackson, Paul R., Individuelle und familiäre Bewältigung von Arbeitslosigkeit, in: *Schindler, Hans/ Wacker, Ali/ Wetzels, Peter* (Hrsg.), Familienleben in der Arbeitslosigkeit – Ergebnisse neuer europäischer Studien, Heidelberg, 1990, S. 23-41

Jahoda, Marie/ Lazarsfeld, Paul F./ Zeisel, Hans, (1933) Die Arbeitslosen von Marienthal – Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt am Main, 1975 (zitiert: Die Arbeitslosen von Marienthal)

Jarras, Hans D./ Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 8. Aufl., München, 2006 (zitiert: GG-Kommentar)

Janoski, Thomas, The Political Economy of Unemployment – Active Labor Market Policy in West Germany and the United States, Berkeley, 1990

Jonas, Hans, Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt am Main, 1984 (zitiert: Das Prinzip Verantwortung)

Junker, Detlef, Franklin D. Roosevelt – Macht und Vision: Präsident in Krisenzeiten, Göttingen, 1979

Kamlah, Wilhelm, Philosophische Anthropologie – Sprachkritische Grundlegung und Ethik, Zürich, 1972

Kant, Immanuel, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten (1785), Hamburg, 1999

Kantel, Dieter, Die repressive Pädagogik des aktivierenden Sozialstaats – Das Beispiel Arbeitslosigkeit, in: TuP 2002, S. 4-11

Katz, Michael B., Poverty and Policy in American History, New York, 1983 (zitiert: Poverty and Policy)

¬ The Undeserving Poor – From the War on Poverty to the War on Welfare, New York, 1989 (zitiert: The Undeserving Poor)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

¬ In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America, New York, 1996 (zitiert: In the Shadow of the Poorhouse)

Kaufmann, Franz-Xaver, Über die soziale Funktion von Verantwortung und Verantwortlichkeit, in: *Lampe, Ernst-Joachim* (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Recht – Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 14, Opladen, 1989, S. 204-224 (zitiert: Verantwortung und Verantwortlichkeit)

¬ Der Ruf nach Verantwortung – Risiko und Ethik in einer unüberschaubaren Welt, Freiburg, 1992 (zitiert: Ruf nach Verantwortung)

¬ Risiko, Verantwortung und gesellschaftliche Komplexität, in: *Bayertz, Kurt* (Hrsg.), Verantwortung – Prinzip oder Problem, Darmstadt, 1995, S. 72-97 (zitiert: Verantwortung)

¬ Varianten des Wohlfahrtsstaates – Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main, 2003 (zitiert: Varianten)

Kelley, Christopher S., The Unitary Executive and the Presidential Signing Statement, Oxford, 2003, veröffentlicht im Internet unter http://www.ohiolink.edu/etd/send-pdf.cgi?miami1057716977 (zuletzt abgerufen am 12. Juli 2006)

Kersting, Wolfgang, Vorwort, in: *ders.* (Hrsg.), Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist, 2000, S. 11-16 (zitiert: Politische Philosophie des Sozialstaats)

Keynes, John Maynard (1935), Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 9. Aufl., Berlin, 2005

Kieselbach, Thomas/ Voigt, Peter (Hrsg.), Systemumbruch, Arbeitslosigkeit und individuelle Bewältigung in der Ex-DDR, Weinheim, 1992

Kiley, Michael T., How Should Unemployment Benefits Respond to the Business Cycle?, Version 1.3, September 2002, veröffentlicht im Internet unter http://www.federalreserve.gov/Pubs/feds/2003/200301/200301pap.pdf, abgerufen am 12. Juni 2005

Kindleberger, Charles P., Die Weltwirtschaftskrise 1929-1939, in: *Fischer, Wolfram* (Hrsg.), Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert, Bd. 4, München, 1973

King, Ronald F., Budgeting Entitlements – The Politics of Food Stamps, Washington, D.C., 2000

Kingreen, Thorsten, Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Tübingen, 2003 (zitiert: Sozialstaatsprinzip)

¬ Rechtliche Gehalte sozialpolitischer Schlüsselbegriffe: Vom daseinsvorsorgenden zum aktivierenden Sozialstaat, in: Schriften des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. 52, Aktivierung und Prävention – Chancen für Effizienzsteigerung in den Sozialleistungsbereichen, Wiesbaden, 2004, S. 7-47 (zitiert: SDSRV 2004)

Kleinert, Uwe, Der Aufbau einer Arbeitsverwaltung in Rheinland-Westfalen 1897 bis 1927, in: *Faust, Anselm* (Hrsg.), 100 Jahre Arbeitsmarktpolitik in Rheinland-Westfalen, Essen, 1997

Klotz, Reinhold (Hrsg.), Handwörterbuch der lateinischen Sprache, Zweiter Bd. I-Z, Siebenter Abdruck, Graz, 1963

Klüber, Franz, Katholische Gesellschaftslehre – 1. Bd.: Geschichte und System, Osnabrück, 1968 (zitiert: Katholische Gesellschaftslehre)

Knight, Frank H., Risk Uncertainty and Profit (1921), Nachdruck, New York, 1964

Knoblauch, Dieter/ Hübner, Torsten, Arbeitsgemeinschaften – (k)ein Königsweg für die Umsetzung von Hartz IV, in: SächsVBl. 2004, S. 276-278

Kohl, Helmut, Erinnerungen 1930-1982, München, 2004

Koon, Richard L., Welfare Reform – Helping the Least Fortunate Become Less Dependent, New York, 1997

Kommers, Donald P., Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: *Starck, Christian/ Stern, Klaus* (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit – Teilband I: Geschichte, Organisation, Rechtsvergleichung, Baden-Baden, 1983, S. 461-495

Korioth, Stefan, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen, 1997

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Koschut, Ralf-Peter, Strukturen der Verantwortung – Eine kritische Auseinandersetzung mit Theorien über den Begriff der Verantwortung unter besonderer Berücksichtigung des Spannungsfeldes zwischen der ethisch-personalen und der kollektiv-sozialen Dimension menschlichen Handelns, Frankfurt am Main, 1989 (zitiert: Strukturen der Verantwortung)

Koslowski, Stefan, Die Geburt des Sozialstaats aus dem Geist des Deutschen Idealismus, Person und Gemeinschaft bei Lorenz von Stein, Weinheim, 1989

Kranig, Andreas, Nationalsozialistische Arbeitsmarkt- und Arbeitseinsatzpolitik, in: *Benöhr, Hans-Peter* (Hrsg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, Tübingen, 1991, S. 171-216

Krawietz, Werner, Moral versus Legal Responsibility? Different Motives and Models for Attributing Rights and Duties, in: *ders./ von Wright, Georg Henrik* (Hrsg.), Öffentliche oder private Moral? – Vom Geltungsgrunde und der Legitimität des Rechts – FS für *Ernesto Garzón Valdés*, Berlin, 1992, S. 43-55 (zitiert: FS Garzón Valdés)

¬ Theorie der Verantwortung – neu oder Alt? Zur normativen Verantwortungsdistribution mit Mitteln des Rechts, in: *Bayertz, Kurt* (Hrsg.), Verantwortung – Prinzip oder Problem?, Darmstadt, 1995, S. 184-216 (zitiert: Theorie der Verantwortung)

Krings, Hermann/ Baumgartner, Hans Michael/ Wild, Christoph (Hrsg.), Handbuch philosophischer Grundbegriffe, Bd. III, München, 1974 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Krings/Baumgartner/Wild*, Handbuch philosophischer Grundbegriffe)

Krislov, Samuel, The OEO Lawyers Fail to Constitutionalize a Right to Welfare: A Study in the Uses and Limits of the Judicial Process, in: Minn. L. Rev. 1973, S. 211-245

Kronauer, Martin, Im Schatten der Arbeitsgesellschaft, in: *Vonderach, Gerd* (Hrsg.), Arbeitslose im Blick der Sozialforschung – Ausgewählte Studien aus der Geschichte der empirischen Arbeitslosenforschung im deutschsprachigen Raum, Münster, 2002, S. 79-101

Kruse, Jürgen, Das Krankenversicherungssystem der USA – Ursachen seiner Krise und Reformversuche, Baden-Baden, 1997 (zitiert: Das Krankenversicherungssystem der USA)

¬ Sozialpolitik in den USA: „Selbstverantwortung des Einzelnen“, in: SF 1997, S. 33-37

¬ Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – Ausgewählte (Rechts-)Fragen zu möglichen Konsequenzen, in: ZIAS 2003, S. 301-307

Kühl, Jürgen, Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 – Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: MittAB 1982, S. 251-260

Kuk, Sun-Ok, Das Wesen der Sozialstaatsidee bei Lorenz von Stein – Eine Untersuchung zur Genesis der konservativen Sozialstaatstheorie, Köln, 1978

Lambsdorff, Otto Graf, Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – Lambsdorff-Papier vom 9.9.1982, in: ZSR 1982, S. 693-706 (veröffentlicht auch im Internet unter http://admin.fnst.org/uploads/644/Lambsdorffpapier-2.pdf [zuletzt abgerufen am 22. November 2007])

Lampe, Ernst-Joachim, Verantwortung und Verantwortlichkeit im Strafrecht, in: *ders.* (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Recht – Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 14, Opladen, 1989, S. 268-283

Lampert, Heinz/ Althammer, Jörg, Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Berlin, 2004

¬ 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: MittAB 1989, S. 173-186

Lamping, Wolfram/ Schridde, Henning/ Plaß, Stefan/ Blanke, Bernhard, Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien – Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2002

Landmann, Oliver/ Jerger, Jürgen, Beschäftigungstheorie, Berlin, 1999

Lang, Wiesław, Responsibility and Guilt as Legal and Moral Concepts, in: *Broekman, Jan M./ Opałek, Kazimierz/ Kerimov, Djangir A.* (Hrsg.), Soziale Gerechtigkeit und individuelle Verantwortlichkeit im Wohlfahrtsstaat (ARSP Beiheft Nr. 24), Stuttgart, 1985, S. 262-268

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Lange, Klaus, Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung und in den derzeitigen Länderverfassungen, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang/ Jekewitz, Jürgen/ Ramm, Thilo* (Hrsg.), Soziale Grundrechte – Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung, Heidelberg, 1981, S. 49-60

Larenz, Karl, Richtiges Recht – Grundzüge einer Rechtsethik, München, 1979

Lazere, Ed, State Earned Income Tax Credits Build on the Strengths of the Federal EITC, 1998, veröffentlicht im Internet unter http://www.cbpp.org/219steic.htm (zuletzt abgerufen am 22. November 2007)

Lehner, Moris, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht – Bausteine zu einem Verfassungsrecht des sozialen Steuerstaates, Tübingen, 1993 (zitiert: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht)

Lehnig, Kirsten, Der verfassungsrechtliche Schutz der Würde des Menschen in Deutschland und in den USA, Münster, 2003

Lenk, Hans, Konkrete Humanität – Vorlesungen über Verantwortung und Menschlichkeit, Frankfurt am Main, 1998 (zitiert: Konkrete Humanität)

- ¬ / *Maring, Matthias*, Verantwortung – Normatives Interpretationskonstrukt und empirische Beschreibung, in: *Eckensberger, Lutz H./ Gähde, Ulrich* (Hrsg.), Ethische Norm und empirische Hypothese, Frankfurt am Main, 1993, S. 222-243 (zitiert: Verantwortung)
- ¬ / *Maring, Matthias*, Wer soll Verantwortung tragen? – Probleme der Verantwortungsverteilung in komplexen (soziotechnischen-sozioökonomischen) Systemen, in: *Bayert, Kurt* (Hrsg.), Verantwortung – Prinzip oder Problem?, Darmstadt, 1995 S. 241-286 (zitiert: Wer soll Verantwortung tragen?)
- ¬ / *Maring, Matthias*, Responsibility and technology, in: *Auhagen, Ann Elisabeth/ Bierhoff, Hans Werner* (eds.), Responsibility – The many faces of a social phenomenon, London, 2001, S. 93-107 (zitiert: Responsibility and technology)

Lens, Vicki, Work Sanctions under Welfare Reform: Are They Helping Women Achieve Self Sufficiency?, in: Duke J. Gender L. & Pol'y 2006, S. 255-284

Leuchtenburg, William E., The Supreme Court Reborn – The Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt, New York, 1995 (zitiert: The Supreme Court Reborn)

Levin-Epstein, Jodie, Teen Parent Provisions in The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, in: Geo. J. on Poverty L & Pol'y 1997, S. 323-331

Lévinas, Emmanuel, Die Spur des Anderen – Untersuchungen zur Phänomenologie und Sozialphilosophie, 3. Aufl., Freiburg, 1992 (zitiert: Die Spur des Anderen)

- ¬ Zwischen uns – Versuche über das Denken an den Anderen, München, 1995 (zitiert: Zwischen uns)
- ¬ Totalität und Unendlichkeit – Versuch über die Exteriorität, 3. Aufl., Studienausgabe, München, 2002

Levine, Phillip B., Financing Benefit Payments, in: *O'Leary, Christopher/ Wandner, Stephan A.* (eds.), Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues, Kalamazoo, 1997, S. 321-354

Levitan, Sar A., The Great Society´s Poor Law – A New Approach to Poverty, Baltimore, 1969

- ¬ Programs in Aid of the Poor, 5. Aufl., Baltimore, 1985
- ¬ / *Gallo, Frank/ Shapiro, Isaac*, Working but Poor – America's Contradiction, Baltimore, 1993

Levitan, Sar A./ Johnson, Clifford, Did the Great Society and Subsequent Initiatives Work?, in: *Kaplan, Marshall/ Cuciti, Peggy L.* (eds.), The Great Society and its Legacy, Durham, 1986, S. 73-90

Levitan, Sar A./ Rein, Martin/ Marwick, David, Work and Welfare Go Together, Baltimore, 1972

Levitis, Jason A., How Much would a State Earned Income Tax Credit Cost?, February 2006, veröffentlicht im Internet unter http://www.cbpp.org/2-1-06eic.pdf (zuletzt abgerufen am 6. April 2006)

Lévy-Bruhl, Lucien, L'Idée de Responsabilité, Paris, 1884

Lewek, Peter, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, Stuttgart, 1992

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Lexer, Matthias, (1878) Mittelhochdeutsches Handwörterbuch, Dritter Bd. – VF – Z. Nachträge, Nachdruck, Stuttgart, 1992

Linneweber, Axel, Einführung in das US-amerikanische Verwaltungsrecht – Kompetenzen, Funktionen und Strukturen der „Agencies" im US-amerikanischen Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main, 1994 (zitiert: Einführung in das US-amerikanische Verwaltungsrecht)

Locke, John, Zwei Abhandlungen über die Regierung, herausgegeben von *Walter Euchner*, Frankfurt am Main, 1977 (zitiert: Zwei Abhandlungen über die Regierung)

¬ A Report of the Board of Trade to the Lords Justices, Respecting the Relief and Employment of the Poor; Drawn up in the Year 1697, abgedruckt im Anhang von *Peters, Jörg Thomas*, Der Arbeitsbegriff bei John Locke – Im Anhang: Lockes Plan zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von 1697, Münster, 1997 (zitiert: Report)

Lockhart, William B./ Kamisar, Yale/ Choper, Jesse H./ Shiffrin, Steven H./ Fallon, Richard H., Constitutional Law – Cases – Comments – Questions, 8. Aufl., St. Paul, 1996

Lucas, J. R., Responsibility, Oxford, 1993

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Arbeitslosigkeit, Erwerbsarbeit und Armut – Längerfristige Armutsrisiken im Kontext von Haushalt und Sozialstruktur, in: *Leibfried, Stephan/ Vogel, Wolfgang* (Hrsg.), Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Sonderheft 32 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, herausgegeben von *Friedhelm Neidhardt*, *M. Rainer Lepsius* und *Jürgen Friedrichs*, Opladen, 1992, S. 380-402

Lübbe, Weyma, Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen, Freiburg, 1998

¬ Neminem-ladere? Zur Zukunft der Handlungsfolgenverantwortung, in: *Neumann, Ulfrid/ Schulz, Lorenz* (Hrsg.), Verantwortung in Recht und Moral – Referate der Tagung der Deutschen Sektion der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie vom 2. bis zum 3. Oktober 1998 in Frankfurt am Main, Stuttgart, 2000, S. 73-84

Lüders, Christian/ Rosner, Siegfried, Arbeitslosigkeit in der Familie, in: *Schindler, Hans/ Wacker, Ali/ Wetzels, Peter* (Hrsg.), Familienleben in der Arbeitslosigkeit – Ergebnisse neuer europäischer Studien, Heidelberg, 1990, S. 75-97

Luedtke, Jens, Lebensführung in der Arbeitslosigkeit – Differentielle Problemlagen und Bewältigungsmuster, Pfaffenweiler, 1998

Luthe, Ernst-Wilhelm, Der aktivierende Sozialstaat im Recht, in: NDV 2003, S. 167-177

Lutz, Hans, Evangelische Soziallehre, in: *Budde, Heinz* (Hrsg.), Katholische und evangelische Soziallehre, Recklinghausen, 1967, S. 35-50

Lynch, Brendan P., Welfare Reform, Unemployment Compensation, and the Social Wage: Dismantling Family Support Under Wisconsin's W-2 Workfare Plan, in: Harv. C.R.-C.L. L.Rev. 1998, S. 593-621

MacDonald, Maurice, Food, Stamps, and Income Maintenance, New York, 1977

MacLaury, Judson, History of the Department of Labor, 1913-1988, Washington, D.C., 1988 (veröffentlicht im Internet unter http://www.dol.gov/oasam/programs/history/hs75menu.htm [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]

Malisoff, Harry, The Emergence of Unemployment Compensation I, in: PSQ 1939, S. 237-258

¬ The Emergence of Unemployment Compensation II, in: PSQ 1939, S. 391-420

¬ The Emergence of Unemployment Compensation III, in: PSQ 1939, S. 577-599

¬ The Import of Theory in Unemployment Compensation, in: PSQ 1940, S. 249-258

¬ The Insurance Character of Unemployment Insurance, Kalamazoo, 1961

¬ Duration Issues in Unemployment Insurance: A Preliminary Report, in: The Journal of Insurance 1962, S. 199-204

Maney, Ardith L., Still hungry after all these years – Food Assistance Policy from Kennedy to Reagan, New York, 1989 (zitiert: Still hungry after all these years)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von Mangoldt, Hans, Die Verfassungen der neuen Bundesländer – Einführung und synoptische Darstellung – Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, 2. Aufl., Berlin, 1997

von Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1: Präambel, Artikel 1 bis 19, 5. Aufl., München, 2005 (zitiert: *Bearbieter*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 1)

¬ Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II: Artikel 20 bis 82, München, 5. Aufl., 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 2)

¬ Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III: Artikel 83 bis 146, 5. Aufl., München, 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum GG, Bd. 3)

Mangum, Garth Leroy, The Emergence of Manpower Policy, New York, 1969

¬ */ Mangum, Stephen L./ Sum, Andrew M.*, The Persistence of Poverty in the United States, Baltimore, 2003

Mashaw Jerry L./ Calsyn, Dylan S., Block Grants, Entitlements, and Federalism: A Conceptual Map of Contested Terrain, in: Yale L. & Pol'y Rev. 1996, S. 297-323

Martínez Soria, José, Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums, in: JZ 2005, S. 644-652

Matzke, Martha K., Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Evidence of Effectiveness Over Three Decades, Unemployment Insurance Occasional Paper 99-8, Washington, D.C., 1999

Maunz, Theodor, Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV – Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, 1990, § 94, S. 427-441 (zitiert: HdStR § 94)

¬ Verfassungshomogenität von Bund und Ländern, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV – Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, 1990, S. 443-456 (zitiert: HdStR § 95)

¬ */ Dürig, Günter*, Grundgesetz – Kommentar, Bd. I, Art. 1-5, hrsg. von *Roman Herzog*, *Rupert Scholz*, *Matthias Herdegen* und *Hans H. Klein,* München, Stand: August 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Bd. 1)

¬ / Dürig, Günter, Grundgesetz – Kommentar, Bd. II, Art. 6-16, hrsg. von *Roman Herzog*, *Rupert Scholz*, *Matthias Herdegen* und *Hans H. Klein*, München, Stand: Juni 2006 (zitiert: Bearbeiter, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar Bd. 2)

¬ */ Dürig, Günter*, Grundgesetz – Kommentar, Bd. V, Art. 70-99, hrsg. von *Roman Herzog*, *Rupert Scholz*, *Matthias Herdegen* und *Hans H. Klein*, München, Stand: Juni 2006 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar Bd. 5)

¬ / Dürig, Günter, Grundgesetz – Kommentar, Bd. VI, Art. 100-146, hrsg. von *Roman Herzog*, *Rupert Scholz*, *Matthias Herdegen* und *Hans H. Klein*, München, Stand: Juni 2006 (zitiert: Bearbeiter, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar Bd. 6)

May, Christopher N./ Ides, Allan, Constitutional Law – National Power and Federalism – Examples and Explanations, 3. Aufl., New York, 2004 (zitiert: Constitutional Law – National Power and Federalism)

Mayer-Maly, Theo, Privatautonomie und Selbstverantwortung, in: *Lampe, Ernst-Joachim* (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Recht – Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 14, Opladen, 1989, S. 268-283

McCrate, Elaine/ Smith, Joan, When Work Doesn´t Work: The Failure of Current Welfare Reform, in: Gender and Society 1998, S. 61-80

Mead, Lawrence M., Beyond Entitlement – The Social Obligations of Citizenship, New York, 1986

¬ The Logic of Workfare: The Underclass and Work Policy, in: Annals, AAPSS 1989, S. 156-169

Mehtabdin, Khalid R., Reaganomics – Success and Failures, Lewiston/ Queenston, 1986

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Merryman, John Henry/ Clark, David S., Comparative Law: Western European an Latin American Legal Systems – Cases and Materials, Indianapolis, 1978

Merten, Detlef, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 55, Berlin, 1996, S. 7-43

Metzger, Gillian E., Privatization as Delegation, in: Colum. L. Rev. 2003, S. 1367-1502

Meyer-Ladewig, Jens, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Handkommentar, Baden-Baden, 2003

Michaels, Jon D., To Promote the General Welfare: The Republican Imperative to Enhance Citizenship Welfare Rights, in: Yale L.J. 2002, S. 1457-1498

Michelman, Frank I., The Supreme Court, 1968 Term, Forword: On Protecting the Poor Through the Fourteenth Amendment, in: Harv. L. Rev. 1969, S. 7-59

¬ In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls' Theory of Justice, in: U. Pa. L. Rev. 1973, S. 962-1019

Miller, Arthur Selwyn, Social Changes and Fundamental Law – America´s Evolving Constitution, Westport, 1979 (zitiert: Social Changes and Fundamental Law)

Miller, Charles A., The Forest of Due Process of Law: The American Constitutional Tradition, in: *Pennock, J. Roland/ Chapman, John W.* (eds.), Due Process, New York, 1977, S. 3-68 (zitiert: The Forest of Due Process of Law)

Mittelstadt, Jennifer, from welfare to workfare - the unintended consequence of liberal reform 1945-1965, Chapel Hill, 2005 (zitiert: from welfare to work)

Möllers, Christoph, Gewaltengliederung, Tübingen, 2005

De Montesquieu, Charles, Vom Geist der Gesetze (De l'esprit de lois, 1748), Stuttgart, 1965

Monzel, Nikolaus, Katholische Soziallehre, herausgegeben aus dem Nachlaß von *Trude Herweg*, Bd. 1: Grundlegung, Köln, 1965

Moon, Donald, Introduction: Responsibility, Rights and Welfare, in *ders.* (ed.), Responsibility, Rights and Welfare, Boulder, 1988, S. 1-15

Morris, Madeline, The Structure of Entitlements, in: Cornell L. Rev. 1993, S. 822-898

Moynihan, Daniel Patrick, The Politics of A Guranteed Income – The Nixon Administration and the Family Assistance Plan, New York, 1973 (zitiert: The Politics of A Guranteed Income)

¬ */ Parsons, Richard et al.*, Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All American, Report of the President´s Commission, Washington, D.C., 2001 (zitiert: Social Security)

von Münch, Ingo/ Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1 (Präambel. Art. 1- bis 19), 5. Aufl., München, 1999 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 1)

¬ Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (Art. 20 bis Art. 69), 4./5. Aufl., München, 2001 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 2)

¬ Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, (Art. 70 bis Art. 146), 4./5. Aufl., München, 2003 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar, Bd. 3)

Münder, Johannes (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden, 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Münder*, LPK-SGB II)

Murray, Charles, Losing Ground – American Social Policy, 1950-1980, New York, 1984 (zitiert: Losing Ground)

¬ In Our Hands – A Plan to Replace the Welfare State, Washington, D.C., 2006 (zitiert: In Our Hands)

Murswiek, Dietrich, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, Berlin, 1985 (zitiert: Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

¬ Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band V – Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg, 1992, § 112, S. 243-289 (zitiert: HdStR § 112)

Musa, Wilhelm, Das Arbeitsförderungsgesetz ist in wesentlichen Punkten unbefriedigend, in: Soz. Sich. 1969, S. 138-140

Mussel, Gerhard/ Pätzold, Jürgen, Grundfragen der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., München, 2005

Myers, Robert J., Social Security, 4. Aufl., Pennsylvania, 1993

Nash, Gerald D./ Pugach, Noel H./ Tomasson, Richard F., An Overview of American Social Security, 1935-1985, in: *dies.* (eds.), Social Security, The First Half Century, Albuquerque, 1988, S. 3-28

Nathan, Richard P./ Gais, Thomas, L., Early Findings About the Newest New Federalism for Welfare, in: *Schram, Sanford F./ Beer, Samuel H.* (eds.), Welfare Reform – A Race to the Bottom?, Washington, D.C., 1999, S. 129-137

von Nell-Breuning, Oswald, Katholische Soziallehre, *in: Budde, Heinz* (Hrsg.), Katholische und evangelische Soziallehre, Recklinghausen, 1967, S. 7-34

Nelson, Daniel, Unemployment Insurance – The American Experience 1915-1935, Madison, 1969

Neumann, Volker, Menschenwürde und Existenzminimum, in: NVwZ 1995, S. 426-432

¬ Sozialstaatsprinzip und Grundrechtsdogmatik, in: DVBl. 1997, S. 92-100

Nicholson, Walter, Initial Eligibility for Unemployment Compensation, in: *O'Leary, Christopher/ Wandner, Stephan A.* (eds.), Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues, Kalamazoo, 1997, S. 91-119

Niebuhr, Richard H., The Responsible Self – An Essay in Christian Moral Philosophy, New York, 1963

Nielebock, Helga/ Trautwein-Kalms, Gudrun, Arbeits- und sozialrechtliche Anforderungen für die Arbeit im Strukturwandel, in: Soz. Sich. 1997, S. 385-387

Niesel, Klaus (Hrsg.), Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung – SGB III – Kommentar, 3. Aufl., München, 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Niesel*, SGB III – Kommentar)

Nietzsche, Friedrich, Die fröhliche Wissenschaft (1872 – zweite Aufl.), Stuttgart, Nachdruck, 2000

Nippel, Wilfried, Erwerbsarbeit in der Antike, in: *Kocka, Jürgen/ Offe, Claus* (Hrsg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt am Main, 2000, S. 54-66

Nipperdey, Hans Carl (Hrsg.), Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung – Kommentar zum 2. Teil der Reichsverfassung, Bd. 3: Artikel 143-165 und „Zur Ideengeschichte der Grundrechte", Nachdruck der Ausgabe Berlin, 1929, Frankfurt am Main, 1975 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Nipperdey*, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. 3)

Noble, Charles, Welfare As We Knew It: A Political History of the American Welfare State, New York, 1997

Nozick, Robert, Anarchy, State, Utopia, Oxford, 1974

Ochsen, Carsten, Zur Bedeutung von Arbeitsnachfrage und Mismatch für die Arbeitslosigkeit Westdeutschlands – Eine ökonometrische Analyse unter besonderer Berücksichtigung heterogener Arbeit, Oldenburg, 2004

Ockenga, Edzard, Regelleistung des SGB II und Verfassungswidrigkeit, in: ZfSH/ SGB 2006, S. 143-147

Oestreicher, Ernst, SGB XII/ SGB II – Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende mit Asylbewerberleistungsrecht – Erstattungsrecht des SGB X – Kommentar, München, Stand: März 2007 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Oestreicher*, SGB XII/SGB II)

Ohio Commission on Unemployment Insurance, Report of the Ohio Commission on Unemployment Insurance, Part I: Conclusions and Recommended Bill, Columbus, 1932 (zitiert: Report - Part I)

¬ Report of the Ohio Commission on Unemployment Insurance, Part II: Studies and Reports, Columbus, 1933 (zitiert: Report – Part II)

Oltmann, Uwe, Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns in der Staats und Währungskrise 1923/24 – Die Bedeutung der Sozialpolitik für die Inflation, den Ruhrkampf und die Stabilisierung, Kiel, 1968

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

O'Leary, Christopher J./Straits, Robert A., Intergovernmental Relations and Employment Policy – The United States Experience, Kalamazoo, 2000 (zitiert: Intergovernmental Relations and Employment Policy)

O´Neill, June, The Trust Fund, the Surplus, and the Real Social Security Problem, in: *Tanner, Michael D.* (ed.), Social Security and its Discontents, Washington, D.C., 2004

Orr, Cara C., Married to a Myth: How Welfare Reform Violates the Constitutional Rights of Poor Single Mothers, in: Cap. U. L. Rev. 2005, S. 211-249

Ott, Konrad, Ipso Facto – Zur ethischen Begründung normativer Implikate wissenschaftlicher Praxis, Frankfurt am Main, 1977 (zitiert: Ipso Facto)

Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, Kompendium der Soziallehre der Kirche, Freiburg im Breisgau, 2006

Papier, Hans-Jürgen, Reform an Haupt und Gliedern – Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments, in: ZfSH/SGB 2003, S. 67-72

Parrish, Michael E., The Great Depression, the New Deal, and the American Legal Order, in: *Friedman, Lawrence Meir/ Scheiber, Harry N.*, American Law and the Constitutional Order – Historical Perspectives, Cambridge, 1988, S. 377-392

Patterson, James T., America´s Struggle against Poverty in the Twentieth Century, 4. Aufl., Cambridge, 2000 (zitiert: America´s Struggle against Poverty)

Pennock, J. Roland, The Problem of Responsibility, in: *Friedrich, Carl J.* (ed.), Responsibility (Nomos III), New York, 1960, S. 3-27

Peters, Ellen Ash, The Role of State Constitutions in Our Federal System, in: PotAPS 1999, S. 418-427

Peters, Jörg Thomas, Der Arbeitsbegriff bei John Locke– Im Anhang: Lockes Plan zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von 1697, Münster, 1997 (zitiert: Der Arbeitsbegriff bei John Locke)

Pfohl, Gerhard, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige, in: ZfSH/SGB 2004, S. 167-171

Picht, Georg, Wahrheit – Vernunft – Verantwortung, Philosophische Studien, Stuttgart, 1969 (zitiert: Wahrheit – Vernunft – Verantwortung)

Pick, Hartmut/ Engels, Wolfram, Wer trägt die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit?, Stuttgart, 1986

Pieper, Annemarie, Ethik und Moral – Eine Einführung in die praktische Philosophie, München, 1985

Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard, Grundrechte – Staatsrecht II, 19. Aufl., Heidelberg, 2003 (zitiert: Grundrechte)

Pieters, Danny, Reflections on the Methodology of Social Security Law Comparison, in *Ruland, Franz/ von Maydell, Bernd/ Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats - Festschrift für *Hans F. Zacher* zum 70. Geburtstag, Heidelberg, 1998, S. 715-741 (zitiert: FS für Zacher zum 70. Geburtstag)

Pingle, Jonathan F., What If Welfare Had No Work Requirements? – The Age of Youngest Child Exemption and the Rise in Employment of Single Mothers, Washington, D.C., August 2003, veröffentlicht im Internet unter http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2003/200357/200357pap.pdf (zuletzt abgerufen am 14. August 2007) (zitiert: What If Welfare Had No Work Requirements?)

Pitschas, Rainer, Das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren im "aktivierenden" Sozialstaat – Verfahrensrechtliche Konsequenzen der staatlichen Verantwortungspartnerschaft mit der Bürgergesellschaft, in: *von Wulffen, Matthias/ Krasney, Otto Ernst* (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundessozialgericht, Köln, 2004, S. 765-782

Platon, Nomoi, in: *ders.*, Sämtliche Werke Bd. 6, herausgegeben von *Walter F. Otto*, in der Übersetzung von *Friedrich Schleiermacher* und *Hieronymus Müller*, Rheinbek, 1959

Poppendieck, Janet, Breadlines Knee-Deep in Wheat – Food Assistance in the Great Depression, New Brunswick, 1986

Preller, Ludwig, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart, 1949

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

President´s Commission on Budget Concepts, Report of the President´s Commission on Budget Concepts, Washington, D.C., October 1967

Quade, Benno/ O'Leary, Christopher J./ Dupper, Ockert, Activation from Income Support in the US, in: *Eichhorst, Werner/Kaufmann, Otto/ Konle-Seidl, Regina* (eds.), Bringing the Jobless Into Work? – Experiences With Activation Schemes in Europe and the US, Berlin, 2008, S. 345-414

Quigley, William P., Work or Starve: Regulation of the Poor in Colonial America, in: U.S.F. L. Rev. 1996, S. 35-83

Rabe, Brigitta, Reform der Arbeitslosenversicherung – Lehren aus internationales Wirkungsanalysen, in: SF 2004, S. 178-185

Rabel, Ernst, Gesammelte Aufsätze – Bd. 3: Arbeiten zur Rechtsvergleichung und zur Rechtsvereinheitlichung 1919-1954, herausgegeben von *Hans G. Leser*, Tübingen, 1967

Rawls, John, Justice as Fairness, in: Phil. Rev. 1958, S. 164-194

¬ A Theory of Justice, Cambridge, 1971

Reich, Charles A., The New Property, in: *Friedman, Lawrence Meir/ Scheiber, Harry N.*, American Law and the Constitutional Order – Historical Perspectives, Cambridge, 1988, S. 395-412 = *ders.*, The New Property, in: Yale L.J. 1964, S. 733-787

¬ Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues, in: Yale L.J. 1965, S. 1245-1257

Reischauer, Robert D., The Welfare Legislation: Directions for the Future, in: *Cottingham, Phoebe H./ Ellwood, David T.* (eds.), Welfare Policy for the 1990s, Cambridge, 1989, S. 10-40

Renn, Heribert/ Schoch, Dietrich, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) – Das neue Sozialleistungsrecht für hilfebedürftige erwerbsfähige Personen, Baden-Baden, 2005

Rheinstein, Max, Einführung in die Rechtsvergleichung, JuS Schriftenreihe, Bd. 17, München, 1987

Rieger, Elmar/ Leibfried, Stephan, Grundlagen der Globalisierung – Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main, 2001

Rifkin, Jeremy, The End of Work – The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era, New York, 1995

Ritter, Gerhard A., Der Sozialstaat – Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 2. Aufl., München, 1991 (zitiert: Der Sozialstaat)

Rodgers, Daniel T., The Work Ethic in Industrial America 1850-1920, Chicago, 1978

Rogers, John M./ Healy, Michael P./ Krotoszynski, Ronald J. Jr., Administrative Law, New York, 2003

Rolfs, Christian, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, München, 2000

Rom, Mark C./ Peterson, Paul E./ Sheve Jr., Kenneth F., Interstate Competition and Welfare Policy, in: Publius 1998, S. 17-37

Romain, Alfred/ Bader, Hans Anton/ Byrd, B. Sharon, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache – Teil 1: Englisch – Deutsch, 5. Aufl., München, 2000 (zitiert: Wörterbuch)

Ropohl, Günter, Das Risiko im Prinzip Verantwortung, in: EuS 1994, S. 109-120

Rosbrow, James M., Fifty Years of Unemploymet Insurance – A Legislative History: 1935-1985, in: *Brock, William E./ Semerad, Roger D.* (eds.), Unemployment Insurance Service Occasional Paper 86-5, Washington, D.C., 1986 (zitiert: Fifty Years of Unemployment Insurance)

¬ Unemployment insurance system marks its 50th anniversary – The Social Security Act of 1935 broke new ground in alleviating the economic impact of unemployment by establishing a Federal-State program of cash benefits for workers who had lost their jobs, in: MLR September 1985, S. 21-28

Rosenberg, Samuel, American Economic Development Since 1945: Growth, Decline and Rejuvenation, New York, 2003

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Roth Kremen, Gladys, The Origins of the Manpower Development and Training Act of 1962, Washington, D.C., 1974, veröffentlicht im Internet unter http://www.dol.gov/asp/programs/history/mono-mdtatext.htm (zuletzt abgerufen am 1. Dezember 2005)

Rothfels, Hans, Bismarck – Vorträge und Abhandlungen, Stuttgart, 1970 (zitiert: Bismarck)

Rothkegel, Ralf, Bedarfsdeckung durch Sozialhilfe – Ein Auslaufmodell?, in: ZfSH/SGB 2004, S. 643-652

Rounds, Charles E. Jr., Property Rights: The Hidden Issue of Social Security Reform, in: *Tanner, Michael D.* (ed.), Social Security and its Discontents, Washington, D.C., 2004, S. 69-80

Rowe, Gretchen/ Versteeg, Jeffrey, Welfare Rules Databook: State TANF Policies as of July 2003, The Urban Institute, Washington, D.C., 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.urban.org/url.cfm?ID=411183 (zuletzt abgerufen am 16. August 2007) (zitiert: Welfare Rules Databook)

Roxin, Claus, Strafrecht Allgemeiner Teil – Band I: Grundlagen Aufbau der Verbrechenslehre, 3. Aufl., München, 1997

Rüfner, Wolfgang, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts – Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg, 2004, § 80, S. 1037-1085 (zitiert: HdStR § 80)

Ryffel, Hans, Verantwortung als sittliches Phänomen. Ein Grundzug moderner Praxis, in: Der Staat 1967, S. 275-292

Sachße, Christoph/ Tennstedt, Florian, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Stuttgart, 1988, zitiert: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2)

¬ Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus – Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 3, Stuttgart, 1992 (zitiert: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten: 2005/2006 – Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=45&node=f (zuletzt abgerufen am 11. April 2006) (zitiert: Jahresgutachten 2005/2006)

Sager, Lawrence G., Justice in Plain Clothes: Reflections on the Thinness of Constitutional Law, in: Nw. U. L. Rev. 1993, S. 410-435

Saladin, Peter, Verantwortung als Staatsprinzip, Bern, 1984

Sandalow, Terrance, Social Justice and Fundamental Law: A Comment on Sager´s Constitution, in: Nw. U. L. Rev. 1993, S. 461-468

Santoni, G.J., The Employment Act of 1946: Some History Notes, in: FRBSLR 1986, S. 5-16

Sartre, Jean-Paul, Das Sein und das Nichts – Versuch einer phänomenologischen Ontologie, 10. Aufl., Reinbek, 2004

Sartorius, Ulrich, Das Existenzminimum im Recht, Baden-Baden, 2000

Sauter, Udo, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, 4. Aufl., Stuttgart, 1991

Scanlan, Melissa Kwaterski, The End of Welfare and Constitutional Protections for the Poor: A Case Study of the Wisconsin Works Program and Due Process Rights, in: Berkeley Women's L.J. 1998, S. 153-194

Scanlon, Thomas M., Due Process, in: *Pennock, J. Roland/ Chapman, John W.* (eds.), Due Process, NOMOS XVIII – Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy, New York, 1977, S. 93-125

Schanz, Georg, Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung, Berlin, 1897

¬ Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosenversicherung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Berlin, 1901

Schellhammer, Kurt, Zivilprozeß, 6. Aufl., München, 1994

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von Schenck, Ernst, Die anthropologische Kategorie der Verantwortung, in: *Christoff, Daniel/ Kunz, Hans* (Redactores), Studia philosophica – Jahrbuch der Schweizerischen Philosophischen Gesellschaft, Basel, 1956, S. 165-190

Scheuner, Ulrich, Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat – Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Staatstätigkeit, in: DÖV 1971, S. 505-513

Schild, Georg, Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, Paderborn, 2003

Schildt, Gerhard, Das Sinken des Arbeitsvolumens im Industriezeitalter, in: Geschichte und Gesellschaft 2006, S. 119-148

Schindler, Hans/ Wacker, Ali/ Wetzels, Peter (Hrsg.), Familienleben in der Arbeitslosigkeit – Ergebnisse neuer europäischer Studien, Heidelberg, 1990

Schindler, Hans/ Wetzels, Peter, Familiensysteme in der Arbeitslosigkeit, in: *ders./ Wacker, Ali/ Wetzels, Peter* (Hrsg.), Familienleben in der Arbeitslosigkeit – Ergebnisse neuer europäischer Studien, Heidelberg, 1990, S. 43-73

Schlabach, Theron F., Rationality and Welfare: Public Discussion of Poverty and Social Insurance in the United States 1875-1935, 1969, veröffentlicht im Internet unter http:// www.ssa.gov/history/ reports/schlabach.html (zuletzt abgerufen am 26. November 2007) (zitiert: Rationality and Welfare)

Schleiermacher, Thomas, Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter – Humankapitaltheoretische Ursachenanalyse und Instrumente einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt, Regensburg, 2004 (zitiert: Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter)

Schlenker, Rolf-Ulrich, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz – Aspekte verfassungsrechtlicher Einwirkung auf die Stabilität sozialer Rechtslagen, Berlin, 1986 (zitiert: Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz)

Schlenker, Barry R./ Britt, Thomas W./ Pennington, John/ Murphy, Rodolfo/ Doherty, Kevin, The Triangle Model of Responsibility, in: Psych. Rev. 1994, S. 632-652

Schmehl, Arndt, Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, Tübingen, 2004

Schmelter, Jürgen, Solidarität: Die Entwicklungsgeschichte eines sozialethischen, Schlüsselbegriffs, München, 1991

Schmidt, Benjamin, Aktuelle Änderungen im Arbeitsförderungsrecht, in: SGb 2004, S. 345-352

Schmidt, Robert, Das Recht der Arbeitslosenhilfe nach dem Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – Das Arbeitsamt 1968, S. 95-99

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 34, Berlin, 1976, S. 221-274

¬ Der Rechtsstaat, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts – Bd. II, Heidelberg, 3. Aufl., 2005, § 26, S. 541-612 (zitiert: HdStR § 26)

Schmidtz, David, Taking Responsibility, in: *ders./ Goodin, Robert E.* (eds.), Social Welfare and Individual Responsibility – For and Against, Cambridge, 1998

Schmoller, Gustav, Die Lohntheorie, in: *ders.* (Hrsg.), Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche (Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung), Heft 4, 1914, S. 1-32

Schönefelder, Erwin/ Kranz, Günter/ Wanka, Richard, Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung – Kommentar, Band 2, Stuttgart, 3. Aufl., Stand: Februar 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Schönefelder/Kranz/Wanka*, SGB III, Bd. 2)

Scholz, Rupert, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 34, Berlin, 1976, S. 145-220

Schorr, Alvin L., Work Ethic in America: Ethic or Mania, in: *Hansan, John E./ Morris, Robert* (eds.), Welfare Reform 1996-2000 – Is There a Safety Net?, Westport, 1999, S. 13-17

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Schrader, George A., Responsibility and Existence, in: *Friedrich, Carl J.* (ed.), Responsibility (Nomos III), New York, 1960, S. 43-70

Schram, Sanford F., words of welfare – The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty, Minneapolis, 1995

Schubert, Jörg, Das „Prinzip Verantwortung" als verfassungsstaatliches Rechtsprinzip, Rechtsphilosophische und verfassungsrechtliche Betrachtungen zur Verantwortungsethik von Hans Jonas, Baden-Baden, 1998

Schulz, Lorenz, Strukturen der Verantwortung in Recht und Moral, in: *ders.* (Hrsg.), Verantwortung zwischen materialer und prozeduraler Zurechnung, ARSP Beiheft 75, Stuttgart, 2000, S. 175-201

Schumacher, Egbert, Arbeitslosigkeit und psychische Gesundheit – Ergebnisse der Forschung, München 1986

Schuppert, Gunnar Folke, (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat, Baden-Baden, 1999

Segalman, Ralph, The Protestant Ethic and Social Welfare, in: JSI 1968, S. 125-141

Sell, Stefan, „Reform" der Arbeitslosenversicherung?, in: Soz. Sich. 1997, S. 215-221

¬ Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in einer Mediengesellschaft, in: *Haubner, Dominik/ Mezger, Erika/ Schwengel, Hermann* (Hrsg.), Agendasetting und Reformpolitik – Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg, 2005, S. 285-310 (zitiert: Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV)

Sesselmeier, Werner/ Blauermel, Gregor, Arbeitsmarkttheorien – Ein Überblick, 2. Aufl., Heidelberg, 1997

Seyfarth, Georg, Die Änderung der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht, Berlin, 1993

Shackleton, J.R./ Clarke, Linda/ Lange, Thomas/ Walsh, Siobhan, Training for Employment in Western Europe and the United States, Aldershot, 1995

Shaver, Kelly G., The Attribution of Blame – Causality – Responsibility, and Blameworthiness, New York, 1985

Simpson, J.A./ Weiner E.S.C., The Oxford English Dictionary, Vol. XIII – Quemadro-Roaver, 2. Aufl., Oxford, 1989 (zitiert: The Oxford English Dictionary, Vol. XIII)

Smith, Adams, Wealth of Nations, New York, 1991

Social Security Administration, The Future of Social Security, Baltimore, 2007, veröffentlicht im Internet unter http://www.ssa.gov/pubs/10055.pdf (zuletzt abgerufen am 20. November 2007)

Sombart, Werner, Die gewerbliche Arbeiterfrage, 2. Aufl., Berlin, 1912

Sommermann, Karl-Peter, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen, 1997

SPD, Erneuerung und Zusammenhalt – Wir in Deutschland – Regierungsprogramm 2002-2006, veröffentlicht im Internet unter http://juni2002.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1076197/spd-regierungsprogramm_1.pdf (zuletzt abgerufen am 6. August 2007) (zitiert: Erneuerung und Zusammenhalt)

Spellbrink, Wolfgang, Wandlungen im Recht der Arbeitsvermittlung – oder – Viel Lärm um wenig – Teil I, in: SGb 2004, S. 75-83

¬ Wandlungen im Recht der Arbeitsvermittlung – oder – Viel Lärm um wenig – Teil II und Schluss, in: SGb 2004, S. 153-159

Spindler, Helga, Das neue SGB II – Keine Grundsicherung für Arbeitsuchende – Statt Leistungsanspruch mit Mitwirkungspflichten bleibt nur eine Arbeitspflicht mit nachgelagertem Leistungsanspruch, in: Soz. Sich. 2003, S. 338-344

de Spinoza. Benedictus, Opera, herausgegeben von *Carl Gebhardt*, Bd. 4, Heidelberg, 1925

Stappert, Thomas Peer, Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung bis zum AVAVG 1927, in: *Hassemer, Winfried/Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Weiß, Manfred* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, Baden-Baden, 1980, S. 145-154

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Staudigl, Barbara, Ethik der Verantwortung – Die Philosophie Emmanuel Lévinas' als Herausforderung für die Verantwortungsdiskussion und Impuls für die pädagogische Verantwortung, Würzburg, 2000 (zitiert: Ethik der Verantwortung)

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch Für die Bundesrepublik Deutschland und das Ausland 2005, CD-Rom, Wiesbaden, 2005 (zitiert: Statistisches Jahrbuch 2005)

Stavenhagen, Kurt, Person und Persönlichkeit, Göttingen, 1957

von Stein, Lorenz, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft in Deutschland, Aalen, 1970

Steinbeck, John, Früchte des Zorns (The Grapes of Wrath, 1939), 15. Aufl., München, 2005

Steinmeyer, Horst, Die Sperrzeitregelung nach Hartz III, info also 2005, S. 105-108

Stern, Klaus, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul*, Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, Heidelberg, 1992, § 108, S. 3-44 (zitiert: HdStR § 108)

Stiglitz, Joseph E., Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., München, 1999

Stolleis, Michael, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland – Ein Grundriß, Stuttgart, 2003 (zitiert: Geschichte des Sozialrechts)

¬ Historische Grundlagen – Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden, 2001, S. 199-332 (zitiert: Sozialpolitik in Deutschland bis 1945)

Stone, Geoffrey R./ Seidman, LouisMichael/ Sunstein, Cass R./ Tushnet, Mark V./ Karlan, Pamela S., Constitutional Law, 5. Aufl., New York, 2005

Stonecash, Jeffrey M./ Mariani, Mack D., Republican Gains in the House in the 1994 Elections: Class Polarization in American Politics, in: PSQ 2000, S. 93-113

Story, Joseph, Commentaries on the constitution of the United States (1833), Durham, 1987

Sugarman, Stephen D., Welfare and the Cooperative Federalism of America's Public Income Transfer Programs, in: Yale L.& Pol'y Rev. – Yale J. on Reg.: Symposium Issue – Contracting a New Federalism: Jurisdictional Competence and Competition, March 1-2, 1996, Yale, 1996, S. 123-147

Summers, Lawrance H., Why Is Unemployment Rate So Very High Near Full Employment?, in: *ders.* (ed.), Understanding Unemployment, Cambridge, 1990, S. 286-328

Sunstein, Cass R., The Second Bill of Rights – FDR's Unfinished Revolution and Why We Need it More Than Ever, New York, 2004

¬ */Barnett, Randy R.*, Constitutive Commitments and Roosevelt's Second Bill of Rights: A Dialogue, in: Drake L. Rev. 2005, S. 205-229

Tanner, Michael D., The Poverty of Welfare – Helping Others in Civil Society, Washington, D.C., 2003

Taylor-Gooby, Peter, Is the Future American? Or, Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing 'Racial' Diversity?, in: Jnl. Soc. Pol. 2005, S. 661-672

Tennstedt, Florian, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland – Vom 18. Jahrhundert bis zum ersten Weltkrieg, Göttingen, 1981

¬ Vorgeschichte und Entstehung der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, in: ZSR 1981, S. 663-710

Thomas, Susan L., 'Ending Welfare as We Know It,' or Farewell to the Rights of Women on Welfare? A Constitutional and Human Rights Analysis of the Personal Responsibility Act, in: U. Det. Mercy L. Rev. 2001, S. 179-201

Tilly, Stephanie, Arbeit – Macht – Markt – Industrieller Arbeitsmarkt 1900-1929 – Deutschland und Italien im Vergleich, Berlin, 2006

Trantas, Georgios, Die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts, Dresden, 1998

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Trattner, Walter I., From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America, New York, 1979 (zitiert. From Poor Law to Welfare State)

de Tocqueville, Alexis, (De la démocratie en Amérique 1835/ 1840), Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart, 1985

Tribe, Laurence H., American Constitutional Law, Mineola, 1988

- Abortion: The Clash of Absolutes, New York, 1990 (zitiert: Abortion)

Trube, Achim, Aktivierender Sozialstaat – Programmatik – Praxis und Probleme, in: NDV 2003, S. 334-341

- */Wohlfahrt, Norbert*, „Der aktivierende Sozialstaat“ - Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, in: WSI Mitt. 2001, S. 27-35

Tucker, John Randolph, The Constituton of the United States – A Critical Discussion of its Genesis, Development, and Interpretation, Vol. I, herausgegeben von *Henry St. George Tucker*, Chicago, 1899 (zitiert: The Constitution of the United States)

Unger, Irwin/ Unger, Debi, LBJ: a life, New York, 1999

VanGiezen, Robert/ Schwenk, Albert E., Compensation from before World War I through the Great Depression, in: CWC 2001, S. 17-22

VanWiggern, Michelle L., Experimenting With Block Grants and Temporary Assistance: The Attempt to Transform Welfare by Altering the Federal-State Relations and Recipients' Due Process Rights, in: Emory L.J. 1997, S. 1327-1362

Vodopivec, Milan, Income Support for the Unemployed – Issues and Options, Washington, D.C., 2004

Volkmann, Uwe, Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung, Tübingen,1998

Volz, Joachim, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit in integrierten Wirtschaftsräumen – Dargestellt am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft und der USA, München, 1980

Vroman, Wayne, Topics in Unemployment Insurance – Financing, Kalamazoo, 1988, (zitiert: Financing)

- Unemployment Insurance, Welfare and Federal-State Fiscal Interrelations: Final Report, Unemployment Insurance Occasional Paper 97-2, Washington, D.C., 1997 (zitiert: UI, Welfare and Federal-State Fiscal Interrelations)
- The Recession of 2001 and Unemployment Insurance Financing, Kalamazoo, 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.urban.org/UploadedPDF/411075_2001recession.pdf (zuletzt abgerufen am 6. September 2005) (zitiert: The Recession of 2001 and Unemployment Insurance Financing)

Wacker, Ali, Arbeitslosigkeit und Arbeitslose als Gegenstand sozialer Kontrolle – zum Verhältnis von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik., in: *Hassemer, Winfried/ Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Weiß, Manfred* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, Baden-Baden, 1980, S. 137-143

- Arbeitslosigkeit – Soziale und psychische Folgen, 3. Aufl., Frankfurt am Main, 1983 (zitiert: Arbeitslosigkeit)

Wagner, Thomas/ Jahn, Elke J., Neue Arbeitsmarkttheorien, 2. Aufl., Stuttgart, 2004

Walker, David B., The Nature and Systematic Impact of “Creative Federalism”, in: *Kaplan, Marshall/ Cuciti, Peggy L.* (eds.), The Great Society and its Legacy, Durham, 1986, S. 197-208 (zitiert: The Nature and Systematic Impact of Creative Federalism)

Walker, Robert, Thinking about Workfare – Evidence from the USA, London, 1991

- Social Security and Welfare – Concepts and Comparisons, Berkshire, 2005

Wannagat, Georg, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1, Tübingen, 1965

Warnecke, Frank, Koordinierendes Arbeitsförderungsrecht und Freizügigkeit – EU und USA im Vergleich, Baden-Baden, 1995

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wassermann, Rudolf (Gesamthrsg.), Reihe Alternativkommentare – Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden, Bd. 1, Art. 1-37, 2. Aufl., Neuwied, 1989 (zitiert: *Bearbeiter*, in: AK-GG, Bd. 1)

Weber, Max, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: *Weber, Marianne* (Hrsg.), Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I (1920), Tübingen, 1988, S. 17-205 (zitiert: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus)

¬ Politik als Beruf (1926), Stuttgart, 1992

Wehner, Burkhard, Arbeitslosigkeit im Sozialstaat – Eine Problemdiagnose, ohne Ortsangabe, 2001

Weil, Alan/ Holahan, John F., Health Insurance, Welfare, and Work, in: *Weil, Alan/ Finegold, Kenneth*, (eds.) Welfare Reform – The Next Act, Washington, D.C., 2002, S. 143-161

Weisbrod, Bernd, Die Krise der Arbeitslosenversicherung und der Bruch der Großen Koalition (1928-1930), in: *Mommsen, Wolfgang* (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 1982, S.196-212

Weischedel, Wilhelm, Das Wesen der Verantwortung, Ein Versuch, 2. Aufl., Frankfurt am Main, 1958

Wermel, Michael T./ Urban, Roswitha, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil I, in: *Oechsle, Richard* (Hrsg.), Neue Soziale Praxis – Eine Schriftenreihe des bayer. Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge, Heft 6/I, München, 1949

¬ Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil II, in: *Oechsle, Richard* (Hrsg.), Neue Soziale Praxis – Eine Schriftenreihe des bayer. Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge, Heft 6/II, München, 1949

¬ Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Teil III, in: *Oechsle, Richard* (Hrsg.), Neue Soziale Praxis – Eine Schriftenreihe des bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge, Heft 6/III, München, 1949

Werner, Götz W., Einkommen für alle – Der dm-Chef über die Machbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens, Köln, 2007 (zitiert: Einkommen für alle)

¬ Ein Grund für die Zukunft – Das Grundeinkommen – Interviews und Reaktionen, 5. Aufl., Stuttgart, 2007 (zitiert: Ein Grund für die Zukunft)

Wessels, Johannes/ Beulke, Werner, Strafrecht Allgemeiner Teil – Die Straftat und ihr Aufbau, 33. Aufl., Heidelberg, 2003 (zitiert: Strafrecht – Allgemeiner Teil)

West, Thomas E./ Hildebrand, Gerard, Federal-State Relations, in: *O'Leary, Christopher/ Wandner, Stephan A.* (eds.), Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues, Kalamazoo, 1997, S. 545-598

Westermann, Raimund, Sozialrecht, 3. Aufll., Heidelberg, 2002

Westerwelle, Guido, Aufbruch 2006 – Die FDP als Bürgerpartei für das ganze Volk – Strategische Überlegungen für eine unabhängige, eigenständige und starke FDP, Berlin, 2002, veröffentlicht im Internet unter http://www.politik-fuer-die-freiheit.de/files/77/Westerwelle_Aufbruch_2006.pdf (zuletzt abgerufen am 6. August 2007) (zitiert: Aufbruch 2006)

Wickenhagen, Ernst, Geschichte der Gewerblichen Unfallversicherung, herausgegeben vom Hauptverband der Gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V., München, 1980

Wieland, Joachim, Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung, in: VVDStRL 59, Berlin, 2000, S. 13-50

¬ Rechtliche Maßnahmen zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit, in: *Baßeler, Ulrich/ Heintzen, Markus/ Kruschwitz, Lutz* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit – Ringvorlesung der Fachbereiche Rechts- und Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, im Sommersemester 2004, Berlin, 2005, S. 23-40

Wienert, Helmut, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre – Bd. 2: Makroökonomie, Stuttgart, 2001

Wilhelmi, K., Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge, 3. Aufl., Berlin, 1928

Wilke, Uwe, Sozialhilfe in den USA – Die Reform in Texas und Wisconsin, Frankfurt am Main, 2002

Winter, Ralph K., Poverty, Economic Equality, and the Equal Protection Clause, in: Sp. Ct. Rev. 1972, S. 41-102

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Witte, Edwin Emil, The Development of the Social Security Act – A Memorandum on the history of the Committee on Economic Security and Drafting and Legislative History of the Social Security Act, Madison, 1962 (zitiert: The Development of the Social Security Act)

Wohlfahrt, Norbert, Der aktivierende Sozialstaat – Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik, in: NDV 2001, S. 82-86

Wolffsohn, Michael, Arbeitsbeschaffung als Wohlfahrtspolitik? – Die Endphase der Weimarer Republik, in: *Mommsen, Wolfgang J.* (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 1982, S. 213-251

Woodbury, Stephan A./ Rubin, Murray A., The Duration of Benefits, in: *O'Leary, Christopher/ Wandner, Stephan A.* (eds.), Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues, Kalamazoo, 1997, S. 211-278

Woolley, John T./ Peters, Gerhard, The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), *Gerhard Peters* (database). Available from World Wide Web: http://www.presidency.ucsb.edu (zitiert: *Präsident*, Titel, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], Adresse des Dokuments [zuletzt abgerufen am Datum])

Würthwein, Ernst/ Merk, Otto, Verantwortung, Mainz, 1982

WVBEP, Unemployment Compensation for West Virginians – An explanation of your rights and duties under the West Virginia Unemployment Compensation Law, Charleston, July 2005, veröffentlicht im Internet unter http://www.wvbep.org/bep/UC/Ucforwv.htm (zuletzt abgerufen am 20. August 2007) (zitiert: Unemployment Compensation)

- Handbook for Employers – An explanation of the employer's rights and responsibilities under the West Virginia Unemployment Compensation Law, Charleston, March 2004, veröffentlicht im Internet unter http://www.wvbep.org/bep/uc/HDBKEMP.HTM (zuletzt abgerufen am 20. August 2007) (zitiert: Handbook for Employers)

WVDHHR, Income Maintenance Manual, veröffentlicht im Internet unter http://www.wvdhhr.org/bcf/policy/imm/new_manual/default.asp (zuletzt abgerufen am 22. November 2007)

Zacher, Hans F., Vorfragen zu den Methoden der Sozialrechtsvergleichung, in: *ders.* (Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, Berlin, 1977, S. 21-74 (zitiert: Methode)

- Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, herausgegeben von *Firedrich Kübler*, Frankfurt am Main, 1985, S. 14-72 (zitiert: Verrechtlichung)
- Das soziale Staatsziel, in: *ders.*, Abhandlungen zum Sozialrecht, herausgegeben von *Bernd von Maydell* und *Eberhard Eichenhofer*, Heidelberg, 1993, S. 3-72 (zitiert: Soziales Staatsziel)
- Der Wandel der Arbeit und der sozialen Sicherheit im internationalen Vergleich, in: ZIAS 1999, S. 1-47
- Das soziale Staatsziel, in: *Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts – Bd. II, Heidelberg, 3. Aufl., 2004, § 28, S. 659-784 (zitiert: HdStR § 28)

Zerche, Jürgen/ Schönig, Werner/ Klingenberger, David, Arbeitsmarktpolitik und -theorie – Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik, München, 2000 (zitiert: Arbeitsmarktpolitik und -theorie)

Zick, Timothy, Are the States Sovereign?, in: Wash. U. L.Q. 2005, S. 229-337

Zilian, H.G./ Fleck, Christian, Die verborgenen Kosten der Arbeitslosigkeit, Frankfurt am Main, 1990

Zimmermann, Bénédicte, Arbeitslosigkeit in Deutschland – Zur Entstehung einer sozialen Kategorie, Frankfurt am Main, 2006 (zitiert: Arbeitslosigkeit in Deutschland)

Zippelius, Reinhold, Geschichte der Staatsideen, 9. Aufl., München, 1983 (zitiert: Geschichte)

- Die Bedeutung kulturspezifischer Leitideen für die Staats- und Rechtsgestaltung, Stuttgart, 1987 (zitiert: Kulturspezifische Leitideen)

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

¬ Varianten und Gründe rechtlicher Verantwortlichkeit, in: *Lampe, Ernst-Joachim* (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Recht – Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 14, Opladen, 1989, S. 257-266 (zitiert: Varianten und Gründe)

Zweigert, Konrad/ Kötz, Hein, Einführung in die Rechtsvergleichung, Band I: Grundlagen, 2. Aufl., Tübingen, 1984

https://doi.org/10.5771/9783845218847, am 12.10.2024, 09:01:26
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb