

## Beilage 2495

Der Bayerische Ministerpräsident

An den

Herrn Präsidenten des Bayerischen Landtags

Betrifft:  
Entwurf eines Gesetzes über die Kosten  
der Arbeitslosenfürsorge

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom  
17. Mai 1949 erlaube ich um weitere verfassungsmäßige  
Behandlung des obenbezeichneten Entwurfs.

München, den 19. Mai 1949

(gez.) Dr. Ehard,  
Bayerischer Ministerpräsident

### Entwurf eines Gesetzes

#### über die Kosten der Arbeitslosenfürsorge

Der Landtag des Freistaates Bayern hat das  
folgende Gesetz beschlossen, das nach Anhörung des  
Senats hiermit bekanntgemacht wird.

##### § 1

Von dem Aufwand, der für die Durchführung der  
Arbeitslosenfürsorge nach der Verordnung über die  
Arbeitslosenfürsorge vom 24. November 1948 (GBl.  
1949 S. 25) erwächst, trägt die notwendigen Verwal-  
tungskosten der Staat; von dem übrigen Aufwand  
tragen 80 vom Hundert der Staat, 20 vom Hundert  
die Stadt- und Landkreise.

##### § 2

(1) Die Höhe des Aufwands (ohne Verwaltungs-  
kosten) wird von den Behörden der Arbeitsverwaltung  
für die einzelnen Stadt- und Landkreise Bayerns  
vierteljährlich nachträglich ermittelt.

(2) Für die Abgrenzung des Aufwands, der auf  
die einzelnen Stadt- und Landkreise entfällt, sind die  
Bestimmungen maßgebend, die für die örtliche Zustän-  
digkeit zur Auszahlung der Arbeitslosenfürsorge gelten.

##### § 3

(1) Der Betrag, der sich nach §§ 1 und 2 als Anteil  
eines Stadt- oder Landkreises an den Kosten der Ar-  
beitslosenfürsorge errechnet, wird bei den Schlüssel-  
zweisungen (Art. 1 des Gesetzes über den Finanzaus-  
gleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindever-  
bänden vom 10. August 1948, GBl. S. 138) ein-  
behalten.

(2) Steht bei einer Ausschüttung der Schlüssel-  
zweisungen die Höhe des Anteils eines Stadt- oder  
Landkreises an den Kosten der Arbeitslosenfürsorge  
noch nicht fest, so kann, vorbehaltlich nachträglicher Ab-  
rechnung, der Betrag einbehalten werden, der zuletzt  
als Anteil des Stadt- oder Landkreises an den Kosten  
der Arbeitslosenfürsorge berechnet war.

##### § 4

Die Staatsministerien des Innern, für Arbeit und  
soziale Fürsorge und der Finanzen erlassen die erforder-  
lichen Durchführungsbestimmungen.

##### § 5

Dieses Gesetz ist dringlich; es tritt mit Wirkung  
vom 1. April 1949 an in Kraft.

### Begründung

#### I.

§ 115 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und  
Arbeitslosenversicherung (AWVG) in der Fassung des  
zoneneinheitlichen Änderungsgesetzes vom 20. Oktober  
1947 (GBl. S. 185) ermächtigt das Staatsministe-  
rium für Arbeit und soziale Fürsorge im Einvernehmen  
mit den zuständigen Landesbehörden zu bestimmen, daß  
abweichend von den Vorschriften der §§ 95 bis 99, 105  
bis 107 AWVG Arbeitslosenunterstützung als Arbeits-  
losenfürsorge aus Landesmitteln durch die Arbeitsämter  
gewährt wird. Arbeitslosenfürsorge dürfen nur arbeits-  
fähige, arbeitswillige und bedürftige Arbeitslose er-  
halten, die sich beim Arbeitsamt als arbeitssuchend mel-  
den und entweder eine Anwartschaft auf versicherung-  
smäßige Arbeitslosenunterstützung nicht erworben oder  
den Anspruch auf diese Unterstützung erschöpft haben.

Die Arbeitslosenfürsorge hat den Zweck,  
die wirtschaftliche Betreuung aller Arbeitslosen — be-  
sonders in Zeiten mit größerer und längerdauernder  
Arbeitslosigkeit — bei dem für die Arbeitsvermittlung  
und Arbeitslosenversicherung zuständigen Arbeitsamt  
zusammenzufassen. Sie gibt die Möglichkeit, die in  
Art. 168 der Bayerischen Verfassung in Verbindung  
mit dem Recht auf Arbeit gewährleistete Fürsorge im  
Falle der Arbeitslosigkeit einheitlich zu gestalten und  
unter Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Gesichts-  
punkte durchzuführen. Ihre Einführung hat nicht nur  
eine erhebliche Entlastung der Träger der öffentlichen  
Fürsorge, sondern auch eine Befreiung der bedürftigen  
Arbeitslosen von der fürsorgerechtlichen Verpflichtung  
zur Rückzahlung der empfangenen Leistungen aus  
Staatsmitteln zur Folge.

Im Einklang mit dem Beschluß des Landtags vom  
14. Oktober 1948 hat das Staatsministerium für Arbeit  
und soziale Fürsorge die Arbeitslosenfürsorge durch die  
Verordnung über Arbeitslosenfürsorge vom 24. No-  
vember 1948 (GBl. 1949 S. 25) im Einvernehmen  
mit den Staatsministerien der Finanzen und des  
Innern mit Wirkung vom 1. Dezember 1948 an ein-  
geführt. Die Einführung war im Hinblick auf die Ent-  
wicklung der Arbeitslage in Bayern nach der Währungs-  
reform und im Hinblick auf die besonders mit dem  
Mangel an Erwerbsmöglichkeiten in den stark beböl-  
kerten Landkreisen verbundene Aussicht auf eine länger-  
dauernde Arbeitslosigkeit und ihre Folgen dringend ge-  
boten.

Die Arbeitslosenfürsorge in Bayern beschränkt sich zunächst auf den Personenzreis, der den Anspruch auf versicherungsmäßige Arbeitslosenunterstützung erschöpft hat und aus der wirtschaftlichen Betreuung durch das Arbeitsamt in die öffentliche Fürsorge überführt werden mußte; sie soll außerdem den berechtigten Forderungen der Heimkehrer und der Flüchtlinge auf eine ihren besonderen Verhältnissen entsprechende Fürsorge im Falle der Arbeitslosigkeit Rechnung tragen. Die Heimkehrer und die Flüchtlinge sind infolge geschwächter Gesundheit und des Mangels an geeigneten Arbeitsplätzen an ihren Aufenthaltsorten und in deren Umgebung vielfach nicht in der Lage, eine zur Erfüllung einer Anwartschaft auf Versicherungsleistungen ausreichende arbeitslosenversicherungsspflichtige Beschäftigung auszuüben. Das Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge hat zwar — als einzige Arbeitsverwaltung in der Doppelzone — den Erwerb der Anwartschaft auf versicherungsmäßige Arbeitslosenunterstützung für die Flüchtlinge und Heimkehrer erleichtert; die Übergangsverordnung zum Gesetz Nr. 82 vom 20. Januar 1948 (GWB. S. 13), deren Geltungsdauer übrigens entsprechend der gesetzlichen Grundlage am 30. September 1948 abgelaufen ist, hat sich jedoch als unzureichend erwiesen. Die Beteiligten, insbesondere die Heimkehrer, scheuen die Inanspruchnahme der öffentlichen Fürsorge und die damit verbundene Erfassung für die Dauer ihrer unerschuldeten Arbeitslosigkeit berechtigt zu sein.

Die Verordnung über die Arbeitslosenfürsorge erstreckt sich dementsprechend nur auf bedürftige Arbeitslose, die entweder den Anspruch auf versicherungsmäßige Arbeitslosenunterstützung erschöpft haben oder als Flüchtling oder als Heimkehrer die Anwartschaft auf Versicherungsleistungen aus bestimmten Gründen nicht erfüllen konnten. Sie entspricht im übrigen einer von der bizonalen Arbeitsgemeinschaft für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ausgearbeiteten und vom Sozialpolitischen Ausschuss des Länderrats der US-Zone sowie von der Konferenz der Arbeitsbehörden des Vereinigten Wirtschaftsgebiets gebilligten Vorlage.

Die Grundsätze und das Verfahren der Arbeitslosenfürsorge sind weitgehend den Regeln der versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung angepaßt. Entsprechend dem Zweck der Arbeitslosenfürsorge, die durch Arbeitslosigkeit verursachte Unterstützungsbedürftigkeit zu beseitigen oder zu mildern, ist die Höhe der Arbeitslosenfürsorge auf das vor der Arbeitslosigkeit erzielte Arbeitsentgelt abgestellt; ihre oberste Grenze sind die Sätze der Arbeitslosenunterstützung. Die Hauptunterstützung für den Arbeitslosen erhöht sich um die Familienzuschläge für die auf Grund einer rechtlichen oder sittlichen Pflicht unterhaltenen Angehörigen. Der Empfänger von Arbeitslosenfürsorge ist auf Kosten der Arbeitslosenfürsorge für den Fall der Krankheit pflichtversichert; er hat auf Grund dieser Versicherung auch Anspruch auf die gesetzliche Familienhilfe. Der Empfänger von Arbeitslosenfürsorge nimmt an den Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit (§§ 131 ff. WABG) wie der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung teil; die Förderung seiner Beschäftigung bei Notstandsarbeiten aus Unterstützungsmitteln ist in den Richtlinien für die Förderung von Maßnahmen der werkschaffenden Arbeitslosenfürsorge

(Richtlinien über Grundförderung) vom 2. August 1948 bereits festgelegt.

Unter diesen Umständen wird ein zusätzliches Eingreifen der öffentlichen Fürsorge bei Hilfsbedürftigkeit eines Arbeitslosenfürsorge-Empfängers und seiner Angehörigen wegen anderer Ursachen als der Arbeitslosigkeit nur in seltenen Ausnahmefällen notwendig werden, zumal sich die Arbeitslosenfürsorge regelmäßig auch auf arbeitslose Familienangehörige erstreckt. Soweit die Unterstützungssätze der Arbeitslosenfürsorge etwa den Fürsorgersätzen der großstädtischen Fürsorgeverbände liegen, werden die großzügigeren Anrechnungsvorschriften der Arbeitslosenfürsorge und die Krankenversicherung des Arbeitslosen meist einen Ausgleich schaffen.

## II.

Die Frage, wer die Kosten der Arbeitslosenfürsorge zu tragen hat, ist im § 115 WABG nur insofern geregelt, als festgestellt wurde, daß die zweckgebundenen Mittel der Arbeitslosenversicherung dafür nicht herangezogen werden können; im übrigen ist sie der landesgesetzlichen Regelung überlassen, die der vorliegende Gesetzentwurf bringen soll. Bei der Ausgestaltung des Gesetzentwurfs wurde von folgenden Überlegungen ausgegangen:

a) Durch die Einführung der Arbeitslosenfürsorge tritt eine Entlastung der Fürsorgeverbände (Stadt- und Landkreise) ein, da sie nach der Reichsfürsorgepflichtverordnung ohne das Eingreifen der Arbeitslosenfürsorge weitgehend verpflichtet wären, die Empfangsberechtigten der Arbeitslosenfürsorge ihrerseits in öffentliche Fürsorge zu nehmen. Der Verwaltungskostenaufwand, der beim Vollzug der Verordnung über die Arbeitslosenfürsorge entsteht, soll dabei von vornherein außer Betracht bleiben, da kein gültiger Maßstab gefunden werden kann, nachdem die dadurch bei den einzelnen Stadt- und Landkreisen eintretende Entlastung zu bemessen wäre. Den notwendigen Verwaltungsaufwand soll deshalb der Staat tragen.

b) Der übrige Aufwand der Arbeitslosenfürsorge deckt sich aus folgenden Gründen nicht mit der Entlastung, die bei den Bezirksfürsorgeverbänden eintritt:

1. Wenn auch Voraussetzung für die Gewährung der Arbeitslosenfürsorge Bedürftigkeit ist und der im § 3 der Verordnung über die Arbeitslosenfürsorge festgelegte Begriff der Bedürftigkeit sich mit dem Begriff der Hilfsbedürftigkeit nach dem Fürsorgerecht nahezu deckt, so werden doch infolge der großzügigeren Handhabung der Anrechnungsvorschriften und Vermögensverwertungsvorschriften der Arbeitslosenfürsorge die Aufwendungen in der Arbeitslosenfürsorge vielfach höher sein, als sie bei der Fürsorge wären.

2. Die Sätze der Arbeitslosenfürsorge übersteigen teilweise die bei der Fürsorge in Betracht kommenden Leistungen. Soweit dies der Fall ist, entstehen in der Arbeitslosenfürsorge Mehraufwendungen; soweit andererseits die Leistungen der Arbeitslosenfürsorge in einzelnen Fällen unter denen der Fürsorge liegen, muß die Fürsorge erforderlichenfalls zusätzlich eingreifen.

3. Die empfangenen Leistungen der Arbeitslosenfürsorge sind im Gegensatz zu den Fürsorgeleistungen auch dann nicht zurückzuerstatten, wenn der Unterstützte dazu späterhin in der Lage wäre.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen darf angenommen werden, daß im Landesdurchschnitt die Leistungen der Arbeitslosenfürsorge um 50% über den Leistungen der Fürsorge liegen, daß also bei einem Aufwand der Arbeitslosenfürsorge von 100 v. H. die Entlastung der Fürsorge nur etwa 66 $\frac{2}{3}$  v. H. betragen wird.

c) Nach Art. 4 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden vom 10. August 1948 (GBl. S. 138) werden den Bezirksfürsorgeverbänden (Stadt- und Landkreisen) 85 v. H. ihrer Aufwendungen für die Kriegsfolgenhilfe vom Staat ersetzt. Kriegsfolgenhilfe im Sinne dieser Bestimmung sind die auf Grund gesetzlicher Anordnung gezahlten Fürsorgekosten u. a. für Flüchtlinge und heimkehrende Kriegsgefangene. Soweit dieser Personenkreis in Frage kommt, beträgt darnach bei einer Entlastung der Fürsorge von etwa 66 $\frac{2}{3}$  v. H. (siehe oben Buchst. b) die tatsächliche Entlastung nur 15% von 66 $\frac{2}{3}$ , demnach rd. 10 v. H. des Aufwands der Arbeitslosenfürsorge.

d) Die Entlastung der Stadt- und Landkreise als Träger der öffentlichen Fürsorge liegt somit zwischen 66 $\frac{2}{3}$  v. H. und 10 v. H. des Gesamtaufwands der Arbeitslosenfürsorge je nach dem Anteil des Personenkreises, der gegebenenfalls unter die Kriegsfolgenhilfe nach Art. 4 des Finanzausgleichsgesetzes fallen würde. Über den Anteil dieses Personenkreises an der Gesamtzahl der Arbeitslosenfürsorgeempfänger liegen Unterlagen nur hinsichtlich der Flüchtlinge vor. Sie umfassen bei einem Gesamtanteil an der Bevölkerung von rd. 24% wie schon bisher an der Zahl der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung, im Durchschnitt etwa 40 bis 45%. Selbst wenn weitere 5% dieser Empfänger von Arbeitslosenunterstützung unter den weiteren Personenkreis der Kriegsfolgenhilfe fallen sollten, so ergibt sich damit insgesamt im Landesdurchschnitt eine Entlastung, die in der Mitte zwischen 10 v. H. und 66 $\frac{2}{3}$  v. H., demnach bei rd. 28 v. H. liegt.

Um auch einzelnen Schwankungen im Anteilverhältnis bei einzelnen Stadt- und Landkreisen Rechnung tragen zu können, hat der Gesetzentwurf eine Beteiligung von 20 v. H. als ausreichend erachtet.

### III.

Die Auswirkungen des Gesetzes werden voraussichtlich folgende sein:

In der Arbeitslosenfürsorge betrug

	die Zahl der Hauptunterstützungsempfänger (Stichtag 20. jeden Monats)	der Sachaufwand insgesamt
im Januar 1949 =	22 056	rd. 1 354 000 DM
im Februar 1949 =	43 313	rd. 3 507 000 DM
im März 1949 =	58 733	rd. 4 482 000 DM

Von den HUE waren

	Flüchtlinge		Heimkehrer
	ausgesteuerte	ohne Anwartsch.	
im Januar 1949 =	6 819	4 209	4 089
im Februar 1949 =	12 476	7 301	7 379
im März 1949 =	18 207	8 506	8 595.

Die Zahl der Arbeitslosenfürsorgeempfänger ist trotz der vorgerückten Jahreszeit noch im Steigen begriffen; sie betrug am 12. April 1949 schon 67 730. Die Lage und die Aussichten des Arbeitsmarktes in Bayern lassen erwarten, daß in der Arbeitslosenfürsorge bis auf weiteres eine große Zahl von Arbeitslosen ständig unterstützungsberechtigt sein wird. Für das Rechnungsjahr 1949 ist daher bei Annahme von nur 50 000 Hauptunterstützungsempfängern im Monatsdurchschnitt mit einem Gesamtsachaufwand (einschließlich der Förderung zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten) von wenigstens 50 000 000 DM zu rechnen.

Die Anteile der Stadt- und Landkreise werden demnach gemäß §§ 1 und 2 des Gesetzentwurfs im Rechnungsjahr 1949 voraussichtlich 10 Mill. DM betragen.

### IV.

Die Stadt- und Landkreise, die zu den Kosten der Arbeitslosenfürsorge herangezogen werden sollen, sind gleichzeitig Empfänger von Schlüsselzuweisungen nach Maßgabe des Art. 1 des Finanzausgleichsgesetzes. Im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung erscheint es deshalb zweckmäßig, die Anteile der Stadt- und Landkreise an den Kosten der Arbeitslosenfürsorge bei den Ausschüttungen der Schlüsselzuweisungen einzubehalten.