



Helge Jonas Pösche

# Soziale Rechte einklagen

Gerichte im deutschen Wohlfahrtsstaat  
des 20. Jahrhunderts



Helge Jonas Pösche: Soziale Rechte einklagen

# Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Herausgegeben von  
Gunilla Budde, Christina Morina,  
Paul Nolte, Alexander Nützenadel, Kiran Klaus Patel

Frühere Herausgeber  
Helmut Berding, Dieter Gosewinkel, Jürgen Kocka,  
Hans-Peter Ullmann und Hans-Ulrich Wehler

Band 255

Helge Jonas Pösche: Soziale Rechte einklagen

Helge Jonas Pösche

# Soziale Rechte einklagen

Gerichte im deutschen Wohlfahrtsstaat  
des 20. Jahrhunderts

Vandenhoeck & Ruprecht

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung  
für Geisteswissenschaften in Ingelheim am Rhein.

Zugl.: Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Philosophische Fakultät,  
Dissertation, 2023, u. d. T.: Soziale Rechte einklagen.  
Gerichte im (west)deutschen Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

This series is peer-reviewed.

© 2026 Vandenhoeck & Ruprecht, Robert-Bosch-Breite 10, D-37079 Göttingen,  
ein Imprint der Brill-Gruppe  
(Koninklijke Brill BV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA;  
Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland;  
Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)  
Koninklijke Brill BV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff,  
Brill Schönigh, Brill Fink, Brill mentis, Brill Wageningen Academic,  
Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau und V&R unipress.  
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der  
vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Demonstration von Sozialhilfeempfänger:innen  
in Bonn am 20.10.1979. © Foto: Karl Dehm (aus: B. Blank, Sozialhilferatgeber aus Stuttgart,  
Stuttgart 1984, S. 131, Digitalisat: Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn)

Umschlaggestaltung: SchwabScantechnik, Göttingen  
Satz: textformart, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck und Bindung: Elanders Waiblingen, Waiblingen  
Printed in the EU

**Vandenhoeck & Ruprecht Verlage** | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)

E-Mail: [info@v-r.de](mailto:info@v-r.de)

ISSN 2198-297X (print) | ISSN 2197-0130 (digital)

ISBN 978-3-525-31175-2 (print)

ISBN 978-3-647-31175-3 (digital) | ISBN 978-3-666-31175-8 (eLibrary)

# Inhalt

Einleitung .....	9
1. Prekäre Fundamente. Rechtsstreitigkeiten über Fürsorge und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik und im »Dritten Reich« .....	33
1.1 Geburt und Krise des modernen deutschen Wohlfahrtsstaats .....	33
1.2 Juristische Konfliktlösung im Wohlfahrtsstaat: Bezirksausschüsse und Oberversicherungsämter .....	39
1.2.1 Das Beschwerdeverfahren in der öffentlichen Fürsorge .....	39
1.2.2 Das Spruchverfahren in der Arbeitslosenversicherung .....	45
1.2.3 Vergleich der Verfahren in Fürsorge und Arbeitslosenversicherung .....	46
1.2.4 Brüche und Kontinuitäten in der NS-Zeit .....	51
1.3 Kein Recht auf Fürsorge: Diskurse über Rechtsansprüche unter Experten und Betroffenen .....	57
1.3.1 Die symbolische Bedeutung von Rechtsansprüchen: Der Expertendiskurs .....	57
1.3.2 »Bitte um Güte« vs. »gerechtes Verfahren«: Die Sprache der Betroffenen .....	61
1.4 Inhalte und Ergebnisse der Verfahren: Wendepunkt Weltwirtschaftskrise .....	69
1.4.1 Vor der Krise .....	69
1.4.2 In der Krise .....	75
1.4.3 In der Diktatur .....	80
1.5 Zwischenfazit: Rechtskonflikte um soziale Rechte in zwei politischen Systemen .....	88
2. Aufbau. Soziale Rechte als Kriegsfolge in Nachkriegszeit und früher Bundesrepublik, 1945–1962 .....	95
2.1 Wohlfahrtsstaat im Nachkriegselend: Traditionelle Institutionen, neue Ansprüche .....	97
2.1.1 Traditionelle Institutionen .....	97
2.1.2 Neue Ansprüche .....	103

2.2	Veränderungen im Rechtssystem .....	107
2.2.1	Umbau und Aufbau der Justiz in der Nachkriegszeit .....	107
2.2.2	Verwaltungsgerichte: Unabhängigkeit und Generalklausel ...	109
2.2.3	(Verwaltungs-)Gerichte in der öffentlichen Meinung .....	114
2.2.4	Sozialgerichte: Bewältigung sozialer Kriegsfolgen .....	116
2.3	Die Entstehung des »Rechts auf Fürsorge« .....	123
2.3.1	Verwaltungsgerichte als neue Akteure im Fürsorgediskurs ...	123
2.3.2	Die »Fürsorge-Entscheidung« des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 1954 .....	127
2.3.3	Nach der Fürsorge-Entscheidung: Konsens über den Rechtsanspruch .....	137
2.4	Streit um den »notwendigen Lebensbedarf« .....	141
2.4.1	Regelsätze und »notwendiger Lebensbedarf« in der Fürsorge ..	142
2.4.2	Wenig Spielraum: Die Höhe der Unterstützung in der Arbeitslosenversicherung .....	150
2.5	Arbeitspflicht und »Arbeitsscheu« .....	154
2.5.1	Die »Arbeitsscheu« im Fürsorgerecht .....	154
2.5.2	Die »Arbeitsunwilligkeit« im Recht der Arbeitslosenversicherung .....	163
2.6	»Eheähnliche Gemeinschaft«: Geschlechter- und Familienbilder im Sozialrecht .....	170
2.7	Flüchtlinge und Vertriebene: Privilegierte Arbeitslose? .....	176
2.8	Antikommunismus im Wohlfahrtsstaat .....	183
2.9	Zwischenfazit: Leidensprinzip und Partizipationsprinzip .....	190
3.	Boom. Universalisierung sozialer Leistungen während der Hochkonjunktur, 1962–1975 .....	195
3.1	Umstrittene Universalisierung: Sozialpolitik und Sozialrecht im Wirtschaftsboom .....	195
3.1.1	Sozialgesetzgebung: BSHG und AFG .....	197
3.1.1	Rechtssystem und Wohlfahrtsstaat .....	200
3.2	Menschenwürde als neues Leitmotiv im Sozialhilferecht .....	207
3.3	Das Ende von »Arbeitsscheu« und Arbeitszwang? .....	210
3.4	Grenzen der Gleichbehandlung: Geschlechterrollen im Wohlfahrtsstaat .....	217
3.5	Bildung als neues soziales Recht? .....	225
3.5.1	Die Ausbildungshilfe nach dem BSHG .....	226
3.5.2	Bildungsförderung in der Arbeitslosenversicherung .....	229

3.6	Gesundheit und Sozialhilfe: Universalisierung durch Teilhabe	235
3.7	Zwischenfazit: Entfaltungsprinzip und Arbeitsmarktprinzip	241
4.	Krise. Verschärfte Konflikte in der Kürzungsphase, 1975–1989	247
4.1	Kontroverse Kürzungen: Sozialpolitik und Sozialrecht in Zeiten knapper Kassen	247
4.1.1	Sozialpolitik: Vom »Reformklima« zum »Problemklima«	247
4.1.2	Entwicklungen im Recht von Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung	251
4.1.3	Neue und alte Akteure auf dem Feld des Sozialrechts	257
4.2	Ein Recht auf politischen Aktivismus?	264
4.3	Rückkehr zum »Arbeitszwang«? »Gemeinnützige Arbeit«, ABM und Zumutbarkeit	269
4.3.1	Renaissance der »Pflichtarbeit«	269
4.3.2	Zumutbarkeit: Ständiges Streitthema in der Arbeitslosenversicherung	278
4.4	Wandel im Gegenwind: Familie und Partnerschaft	286
4.4.1	Die »eheähnliche Gemeinschaft« im Sozialhilferecht	286
4.4.2	Die »eheähnliche Gemeinschaft« im Recht der Arbeitslosenhilfe	289
4.5	Gleiche Rechte? Nationalität und Migration	298
4.5.1	Benachteiligt: Arbeitslose Gastarbeiter:innen	298
4.5.2	Asylbewerber:innen: Kein Recht auf Entfaltung	304
4.6	Zwischenfazit: Polarisierung als Normalzustand	312
	Schluss	315
	Danksagung	335
	Abkürzungen	337
	Quellen- und Literaturverzeichnis	339
	Anhang: Ausgewertete Entscheidungen von BVerwG und BSG	365
	Register	369

Helge Jonas Pösche: Soziale Rechte einklagen

## Einleitung

Im April 1931 schrieb die arbeitslose Berlinerin Charlotte V. an das Reichsversicherungsamt (RVA), die oberste Aufsichts- und Spruchbehörde für die Sozialversicherung. Thema des Schreibens war der von Charlotte V. geführte Rechtsstreit mit dem Arbeitsamt über die von ihr geltend gemachte Arbeitslosenunterstützung. Wie V. darlegte, stünde ihr aufgrund ihrer geleisteten Beiträge eine wöchentliche Unterstützung von knapp 18 Reichsmark zu. Dies lag zwar deutlich unter dem damaligen Durchschnittslohn, aber über den Richtsätzen der öffentlichen Fürsorge. Das Arbeitsamt habe jedoch das Einkommen ihres Ehemannes auf ihre Unterstützung angerechnet, wodurch ihr nur noch wenig mehr als zwei Reichsmark zugestanden hätten. Dies war die Folge einer Notverordnung aus dem Juli 1930, mit der das Präsidialkabinett unter Reichskanzler Heinrich Brüning auf die schlechte Finanzlage während der Weltwirtschaftskrise reagiert hatte: Bei verheirateten Arbeitslosen sei bei der Berechnung der Unterstützung das Einkommen des Ehepartners anzurechnen.<sup>1</sup> Das bedeutete eine Verschlechterung für die Versicherten und einen Bruch mit den Prinzipien der Sozialversicherung, die eigentlich nicht auf Bedürftigkeit, sondern auf erworbenen Versicherungsansprüchen basierte.

Charlotte V. erklärte, sie lebe schon seit Jahren von ihrem Ehemann getrennt und werde von ihm nicht unterstützt, es komme daher »garnicht in Betracht« sein Einkommen anzurechnen. Das für ihr Berufungsverfahren zuständige Oberversicherungsamt habe die Entscheidung aufgeschoben, um die Präzedenzentscheidung des Senats für Arbeitslosenversicherung im RVA in einem ähnlichen Fall abzuwarten. Nun bat Charlotte V. das RVA eindringlich, »die Angelegenheit doch endlich zu entscheiden.«<sup>2</sup> Seitens der Behörde antwortete man ihr, die fragliche Präzedenzentscheidung sei bereits vor kurzem ergangen.<sup>3</sup> Der zuständige Senat hatte entschieden, dass das Einkommen eines getrennt lebenden Ehepartners nicht anzurechnen sei, da man hier nicht von »gemeinsamer Haushaltsführung und gegenseitiger Unterstützung« ausgehen könne.<sup>4</sup> Von dieser Voraussetzung war allerdings in der Notverordnung keine Rede gewesen. Auf die Einsprüche der Betroffenen hin hatte das RVA eine Regelung geschaffen, die die Folgen der Austeritätspolitik während der Weltwirtschaftskrise für Frauen wie Charlotte V. abmilderte.

1 Siehe § 112b Abs. 1 AVAVG in der neuen Fassung nach der Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände, 26.07.1930.

2 Charlotte V. an RVA, 10.04.1931, in: BArch, R 89, Nr. 4149, Bl. 229.

3 RVA an Charlotte V., 15.04.1931, in: BArch, R 89, Nr. 4149, Bl. 230.

4 RVA, Nr. 215, 1931, in: Entscheidungen und Mitteilungen, S. 533.

Etwa 25 Jahre später, im Jahr 1957, klagte Gerda N.<sup>5</sup>, die drei Jahre zuvor aus der DDR nach West-Berlin geflohen war, vor dem Berliner Verwaltungsgericht gegen den Berliner Senator für Arbeit und Sozialwesen. Man hatte der ansonsten einkommenslosen Frau die Fürsorgeunterstützung gestrichen, weil sie entgegen der Aufforderung der Behörden nicht zur Arbeitssuche nach Westdeutschland weitergereist war. Aus Sicht des zuständigen Sozialamts hatte sie sich damit »unwirtschaftlich« verhalten, sie sei »arbeitsscheu« und habe ihren Anspruch auf Unterstützung verwirkt. Im Einspruchs- und Beschwerdeverfahren argumentierte die Behörde überdies, Gerda N. sei gar nicht hilfsbedürftig, weil sie trotz der eingestellten Unterstützung seit Monaten ihren Lebensbedarf bestreite – vermutlich mit der Hilfe ihres Vermieters, zu dem man ihr ein »eheähnliches Verhältnis« unterstellte.

Der von Gerda N. beauftragte Rechtsanwalt hielt dem entgegen, es gebe einen »Anspruch auf Mindestunterstützung, der jedem zustehe«.<sup>6</sup> Weder die Weigerung, den Wohnort zu wechseln, noch die – unbewiesene – Behauptung, N. lebe in »eheähnlicher Gemeinschaft«, könnten die vollständige Einstellung der Unterstützung rechtfertigen. Dem stimmte das Berliner Verwaltungsgericht zu: Es gebe einen »Rechtsanspruch auf Fürsorgeunterstützung«.<sup>7</sup> Das Sozialamt musste die Unterstützung für Gerda N. wieder aufnehmen (wenn auch nur in Höhe des um ein Drittel gekürzten Richtsatzes) und rückwirkend für mehrere Monate nachzahlen. Das Berliner Oberverwaltungsgericht bestätigte dies im anschließenden Berufungsverfahren und wies dabei auch auf die »besondere Lage Berlins« als geteilter Stadt im Ost-West-Konflikt hin: Es müsse vermieden werden, dass DDR-Flüchtlinge »ins Asoziale oder Kriminelle abgleiten oder daß sie in die sowjetische Besatzungszone zurückgetrieben werden.«<sup>8</sup> Damit war klar, dass die West-Berliner Sozialämter DDR-Flüchtlingen, die nicht nach Westdeutschland weiterreisen wollten, keineswegs jegliche Unterstützung verwehren durften. Ähnlich wie ein Vierteljahrhundert zuvor Charlotte V., hatte Gerda N. durch das Einschlagen des Rechtsweges gegen eine Entscheidung der Sozialverwaltung ihre wirtschaftliche Existenz vorerst gesichert und damit zugleich zu einer Verbesserung auch für andere Betroffene beigetragen.

5 Name geändert. Im Folgenden werden die Namen von Kläger:innen nur für die Zeit bis 1945 mit Vornamen und dem Anfangsbuchstaben des Nachnamens wiedergegeben. Für die Zeit nach 1945 werden mit Rücksicht auf die teils strengeren archivrechtlichen Vorschriften zum Persönlichkeitsschutz keine Klarnamen von Kläger:innen verwendet, es sei denn, diese wurden bereits in anderen Publikationen wiedergegeben. Namen von Personen in professionellen Funktionen, etwa Richter:innen, werden im Original wiedergegeben.

6 Urteil VG Berlin (XIV A 233/57), 22.10.1957, in: LAB, B Rep. 074, Aktz. XIV A 233/57, S. 4, Bl. 32.

7 Ebd. S. 7, Bl. 34.

8 Urteil OVG Berlin (VI B 60/58), 25.09.1958, in: LAB, B Rep. 074, Aktz. XIV A 233/57, S. 9, Bl. 66.

Die beiden Fälle haben einige Gemeinsamkeiten: Beide Frauen waren ohne Einkommen und beanspruchten in dieser Situation Unterstützung aus öffentlichen Mitteln. Diese sollte ihnen, wenn auch auf niedrigem materiellem Niveau, eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit ermöglichen. Der Staat wies ihre Ansprüche jedoch zunächst zurück, unter anderem, indem er sie auf ihnen vermeintlich nahestehende Männer verwies. Darin sahen die arbeitslosen<sup>9</sup> Frauen eine Ungerechtigkeit, gegen die sie sich zu Wehr setzten, indem sie sich an eine von der Sozialverwaltung unabhängige juristische Instanz wandten. In beiden Fällen forderte deren Entscheidung die Verwaltung letztlich dazu auf, die Klägerin zu unterstützen und auch bei Fällen mit ähnlicher Sachlage ihre Entscheidungsgrundsätze zu korrigieren.

Allerdings fallen auch Unterschiede zwischen den beiden Fällen ins Auge. Erstens ging es jeweils um unterschiedliche Sozialleistungen: Charlotte V. hatte einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung angemeldet, der auf ihren während einer beruflichen Tätigkeit gezahlten Versicherungsbeiträgen beruhte. Gerda N. klagte dagegen auf öffentliche Fürsorge, die nicht durch Versicherungsansprüche, sondern allein durch Bedürftigkeit begründet war. Zweitens waren unterschiedliche juristische Institutionen zuständig: Im Fall von Charlotte V. die Versicherungsämter, die seit dem Kaiserreich als Spruchbehörden für die Sozialversicherung fungierten und später durch die Sozialgerichte ersetzt wurden, im Fall von Gerda N. die in der Bundesrepublik anknüpfend an ältere Vorgänger neu errichteten Verwaltungsgerichte. Drittens war der historische Kontext ein anderer: Der Fall von 1931 spielte sich vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit in der späten Weimarer Republik ab, der Fall von 1957 demonstriert die sozialen Folgen der deutschen Teilung in der frühen Bundesrepublik.

Wie kam es dazu, dass Menschen in Deutschland im 20. Jahrhundert überhaupt auf die Auszahlung von Sozialleistungen klagen konnten, und wie veränderte sich die Praxis im Laufe der Zeit? Wie unterschieden sich die Rechtsverfahren und ihre Nutzung zwischen der Fürsorge bzw. Sozialhilfe auf der einen und der Arbeitslosenversicherung als Teil der Sozialversicherung auf der anderen Seite? Welche Themen wurden im Rahmen dieser Verfahren verhandelt? Mit welchen Argumenten wurde vor Gericht über die Vergabe von Sozialleistungen gestritten, welche moralökonomischen Vorstellungen einer gerechten Verteilung brachten die Beteiligten – Kläger:innen<sup>10</sup>, Sozialverwaltungen, Gerichte – zum Ausdruck? Inwieweit waren diese Diskurse durch den jeweiligen gesellschaftlichen Kontext geprägt, inwieweit markieren sie über politische Zäsuren hinweggehende Kontinuitäten? Hatte es konkrete Auswirkungen auf die Sozialpolitik und auf die Ausgestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, dass Menschen ihre

9 Als arbeitslos werden normalerweise amtlich registrierte, arbeitsfähige Arbeitssuchende bezeichnet. Dies ist zu unterscheiden vom weniger voraussetzungsreichen Begriff der Erwerbslosigkeit.

10 Im Folgenden wird bei der Nennung von Personengruppen die Schreibweise mit Doppelpunkt verwendet, wenn diese beide Geschlechter einschließen.

Ansprüche über die dritte Gewalt durchsetzen konnten? Diesen Fragen widmet sich die vorliegende Untersuchung.

Die beiden Fälle von Charlotte V. und Gerda N. stehen in einer historischen Tradition, die sich bis in die Gegenwart fortsetzt: Bis heute ist es den Bürger:innen in der Bundesrepublik möglich, gegen Entscheidungen der Sozialverwaltungen Widerspruch einzulegen und, wird dieser abgelehnt, Klage vor Sozialgerichten einzureichen.<sup>11</sup> Hunderttausende machen jährlich davon Gebrauch.<sup>12</sup> Diese Praxis geht zum einen auf die Einführung der Sozialversicherung in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts zurück. Anfangs waren dies Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung, im Jahr 1927 kam die Arbeitslosenversicherung hinzu. Damals wurde zugleich das System der Versicherungsämter geschaffen, die neben einer Aufsichtsfunktion auch für die sogenannte Spruchfähigkeit zuständig waren: Versicherte konnten sich bei Streitigkeiten mit den Versicherungsträgern an eine Spruchkammer wenden, wo über ihren Fall verhandelt und entschieden wurde.<sup>13</sup> Nach 1945 entstanden in der Bundesrepublik aus diesen Spruchkammern die uns heute bekannten Sozialgerichte. Eine zweite Traditionslinie ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wo – wie im Fall von Gerda N. – über Ansprüche auf öffentliche Fürsorge (seit 1962: Sozialhilfe) entschieden wurde. Da die Fürsorge nicht Teil der Sozialversicherung war, waren Versicherungsämter bzw. Sozialgerichte dafür nicht zuständig. Erst nach der weitgehenden Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch die »Hartz IV«-Reform ging die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte im Jahr 2005 auf die Sozialgerichte über.

## Wohlfahrtsstaat und Geschichtswissenschaft

Obwohl das Einklagen von Sozialleistungen im deutschen Wohlfahrtsstaat eine lange Tradition hat, kommt es in der historischen Forschung zu diesem Themenbereich bislang kaum vor. Zwar ist die Geschichte des Wohlfahrtsstaats in Deutschland im 20. Jahrhundert sehr intensiv erforscht worden. Die klassischen Untersuchungen von Historikern wie Hans Günter Hockerts oder Gerhard Ritter konzentrieren sich jedoch zumeist auf die politischen Entscheidungsprozesse, die zum Erlass von Gesetzen und zur Gründung von Institutionen führten. Diese werden dann wiederum mit der makroökonomischen Situation und den größeren politischen Entwicklungen in Beziehung gesetzt.<sup>14</sup> Die Mikro-Ebene, also die Lage der Betroffenen und ihre Sichtweisen und Handlungen, wurde bislang viel weniger beleuchtet, wie Hockerts selbst angemerkt hat.<sup>15</sup> Auch die mittlere

11 Vgl. Eichenhofer, Sozialrecht, S. 116 ff.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 (Rechtspflege), Reihe 2.7 (Sozialgerichte) 2021.

13 Ayaß, Rechtsprechung in der Sozialversicherung.

14 Vgl. als grundlegende Texte Hockerts, Entfaltung und Gefährdung; ders., Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit; Ritter, Sozialstaat.

15 Hockerts, Entfaltung und Gefährdung, S. 30–31.

Ebene in Gestalt der Institutionen, die die sozialpolitischen Entscheidungen in die Praxis umzusetzen hatten, wurde vergleichsweise wenig erforscht – wenn, dann in Form von Fallstudien zu einzelnen Behörden oder zur Sozialpolitik in einzelnen Städten, in der Regel für die Zeit vor 1945.<sup>16</sup> Die mit dem Wohlfahrtsstaat befassten Gerichte wurden dabei von wenigen Ausnahmen abgesehen nicht oder allenfalls am Rande behandelt.

Am besten erforscht ist die Zeit des Kaiserreiches: Zum einen liegen hier Forschungen zur Geschichte des Reichsversicherungsamts vor.<sup>17</sup> Zum anderen haben die Studien der Historikerin Sandrine Kott und des Historikers Greg Eghigian zur deutschen Sozialversicherung in dieser Zeit jeweils auch den Vorgang des Rechtsverfahrens in der Sozialversicherung und die Perspektive der betroffenen Versicherten darauf in den Blick genommen. Beide kommen zu dem Ergebnis, dass diese Verfahren das Bewusstsein der Menschen für ihre sozialen Rechte stärkten und somit zur Herausbildung eines »social entitlement state« (Eghigian) beitrugen.<sup>18</sup> Für die Phasen der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus ist die Forschungslage zu den Rechtsverfahren um Sozialleistungen deutlich lückenhafter – und das, obwohl die Geschichte des Wohlfahrtsstaats in Deutschland für beide Perioden intensiv erforscht wurde.<sup>19</sup> Die im Rahmen des vor wenigen Jahren durchgeführten Forschungsprojekts zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums verfasste Studie des Historikers Alexander Klimo zur Rentenversicherung im Nationalsozialismus nimmt an einigen Stellen auch die Rolle der Spruchverfahren und des Reichsversicherungsamts in den Blick.<sup>20</sup> Das 1924 eingeführte Beschwerderecht vor lokalen Verwaltungsgerichten im Bereich der öffentlichen Fürsorge wird zwar in Wilfried Rudloffs Studie zu München als »Wohlfahrtsstadt« angesprochen,<sup>21</sup> in anderen Texten wird es jedoch so dargestellt, als ob es ein solches rechtsförmiges Verfahren in diesem Bereich nicht gegeben hätte.<sup>22</sup>

Wenig erforscht sind auch die Umbrüche und Kontinuitäten der Rechtsverfahren um Sozialleistungen nach 1945. In der umfangreichen Reihe zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 kommen Gerichte nur an wenigen Stellen vor, in vielen der Aufsätze überhaupt nicht.<sup>23</sup> Immerhin gehen einige jüngere Forschungsarbeiten auf die Rolle des Bundesverwaltungsgerichts bei der

16 Vgl. u. a. Rudloff, Wohlfahrtsstadt; Bussmann-Strelow; Brandmann; Wimmer; Nützenadel, Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus; Gruner.

17 Ayaß, Rechtsprechung in der Sozialversicherung; Tennstedt, Reichsversicherungsamt.

18 Kott; Eghigian, Making Security Social.

19 Wichtige Studien sind u. a. Sachße u. Tennstedt, Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929; dies., Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus; Führer.

20 Klimo, Im Dienste des Arbeitseinsatzes; ders., Rentenversicherungspolitik.

21 Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 847.

22 Vgl. Baron, Entwicklung der Armenpflege, S. 18; Stolleis, Geschichte des Sozialrechts, S. 216–217; Ritter, Sozialstaat, S. 192.

23 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung u. Bundesarchiv, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945.

Entstehung eines »Rechts auf Fürsorge« in den fünfziger Jahren ein.<sup>24</sup> Für zwei Gerichte, die auch hier im Fokus stehen, wurden kürzlich Studien vorgelegt, die hier im Zuge der Überarbeitung für die Drucklegung noch berücksichtigt werden konnten: der durch das Bundesverwaltungsgericht herausgegebene Band zur Geschichte des Bundesverwaltungsgerichts bis 1959<sup>25</sup> und die Studie der Historiker Wilfried Rudloff und Marc von Miquel über die Entwicklung des Bundessozialgerichts in den ersten beiden Jahrzehnten nach seiner Gründung.<sup>26</sup> Beide Werke fördern wichtige Erkenntnisse über die Entwicklung des jeweiligen Gerichts in der frühen Bundesrepublik sowie dessen Kontinuitäten zur Zeit des Nationalsozialismus zutage, gehen allerdings auf die hier interessierenden inhaltlichen Fragen im Zusammenhang mit Fürsorge/Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung nur am Rande ein. Was die Zeit ab ca. Mitte der siebziger Jahre anbetrifft, so ist die Rolle von Gerichten im Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik seitens der historischen Forschung bisher weitgehend unbeachtet geblieben. Vom laufenden Forschungsprojekt der Historikerin Wiebke Wiede zur Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit den sechziger Jahren sind neue Erkenntnisse zur Interaktion zwischen Arbeitslosen, Sozialverwaltung und Rechtssystem zu erwarten.<sup>27</sup>

Die Forschungslücken gilt es aus zwei Gründen zu schließen:

Erstens ermöglicht die Einbeziehung der Rechtsverfahren einen neuen Blick auf die Ursachen von Wandel und Kontinuität des Wohlfahrtsstaats in Deutschland. Mit den Betroffenen und Gerichten werden neue Akteure einbezogen, mit den Gerichtsverfahren neue Interaktionsformen. Damit kann überprüft werden, ob die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats möglicherweise nicht nur durch politische Entscheidungen geprägt wurde, sondern auch durch Vorgänge auf der Mikro- sowie der Meso-Ebene. Denn oftmals, so ein an Max Weber orientiertes Standardmodell der Soziologie, können die großen Entwicklungen auf der Makro-Ebene besser erklärt werden, indem man das Handeln auf den unteren Ebenen mit einbezieht. Demnach wird der Handlungsspielraum einzelner Menschen zwar durch den gesellschaftlichen Kontext, etwa Institutionen und Herrschaftsstrukturen, bestimmt. Dennoch können sie zwischen Handlungsoptionen wählen, wobei ihre individuellen Präferenzen und andere Faktoren auf der Mikro-Ebene einfließen. Das Handeln vieler Menschen beeinflusst dann über die »Logik der Aggregation« wiederum die Gesellschaft als Ganzes.<sup>28</sup> Gerade das

24 Haunschild, S. 69–76; Sachße u. Tennstedt, Fürsorge und Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit, S. 76 ff.; Föcking, S. 157–161, 509; Hauer, Die Fürsorge-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts.

25 Bundesverwaltungsgericht, Geschichte des Bundesverwaltungsgerichts.

26 Rudloff u. Miquel, Bundessozialgericht.

27 Siehe die Projektbeschreibung: <https://leibniz-forschergruppen.uni-trier.de/2016/06/02/darbeitslose-subjekt>, abgerufen am 02.09.2025.

28 Dieses sogenannte »Badewannenmodell« der soziologischen Erklärung entwarf der Soziologe James Coleman ausgehend von Webers Forschungen, es wurde seither vielfach variiert und weiterentwickelt. Vgl. Esser, S. 15–17; siehe ausführlich Greve u. a., Das Mikro-Makro-Modell der soziologischen Erklärung.

Rechtssystem ist prädestiniert für solche aggregierten Effekte individueller Handlungen auf das große Ganze. Denn Recht, so schreibt es die Historikerin Rebekka Habermas, wird keineswegs bloß »gesetzt« oder gar »gefunden«. Vielmehr sei auszugehen von der »Vorstellung eines dynamischen Prozesses der vielen, die, ausgestattet mit unterschiedlicher Macht, Recht immer wieder neu aushandeln.« Inspiriert von Erkenntnissen der Kultur- und Sozialanthropologie hat Habermas dafür das Konzept »Doing Recht« entwickelt: Rechtskonflikte werden als dynamische soziale Prozesse mit oftmals unerwarteten Folgen verstanden.<sup>29</sup>

Zur Untersuchung dieser Aushandlungen eignet sich ein praxeologischer Ansatz, der neben den Intentionen der Beteiligten auch routinehafte Abläufe und Regeln sowie performative Verhaltensweisen in den Blick nimmt, die die Strukturen für das individuelle Handeln darstellen.<sup>30</sup> Hinsichtlich der Regeln und Gefüge des Rechtssystems hat die rechtssoziologische Forschung vielfach betont, dass »Parteien aus den unteren Bevölkerungsschichten« durch die Komplexität und die Kosten eines Rechtsverfahren, womöglich auch durch die Voreingenommenheit der zumeist nicht aus der Unterschicht stammenden Richter:innen, benachteiligt werden.<sup>31</sup> In der Praxis war das aber nicht immer der Fall: So hat die Historikerin Alexandra Ortmann mit Blick auf die Justiz im ländlichen Raum in der Zeit des deutschen Kaiserreiches festgestellt, dass sich gerade Menschen aus den unteren sozialen Schichten vielfach an die Gerichte wandten, weil sie auf diesem Wege ihre Anliegen durchsetzen konnten und der soziale Status für den Erfolg nicht ausschlaggebend war.<sup>32</sup> »Die ›Laien‹«, so Ortmann in ihrer Studie zur Kulturgeschichte der deutschen Strafrechtswissenschaft zwischen 1879 und 1924, »waren im Umgang mit der Justiz keineswegs ohnmächtig und passiv, sondern zuweilen durchaus machtvoll.«<sup>33</sup> Gerade mit Blick auf die Regeln und Abläufe in sozialrechtlichen Verfahren ist anzunehmen, dass sie keineswegs nur Menschen aus den höheren sozialen Schichten Chancen zur Durchsetzung ihrer Ansprüche boten: So waren – wie in den folgenden Kapiteln genauer ausgeführt wird – die Verfahren zumeist kostenfrei oder es wurden den Kläger:innen die Kosten erlassen. Einen Anwaltszwang gab es ebenso wenig wie formale Vorgaben für das Einreichen der Klage. Die Sozial- und Arbeitsämter waren verpflichtet, auf ihren Ablehnungsbescheiden über die Beschwerde- und Klagemöglichkeiten zu informieren, zudem wurde von verschiedenen Seiten Rechtsberatung angeboten.<sup>34</sup> Somit verwundert es nicht, dass die Kläger:innen in den hier untersuchten Verfahren aus allen sozialen Schichten stammten und viele von ihnen nur über eine geringe formale Bildung verfügten. Nicht nur stellte der Rechtsweg für sie ein

29 Habermas, *Diebe vor Gericht*, S. 20.

30 Haasis u. Rieske, *Historische Praxeologie*.

31 Raiser, S. 318. Vgl. auch Cappelletti u. a., *Access to Justice*.

32 Vgl. Ortmann, *Jenseits von Klassenjustiz. Eine Historisierung der Debatte um die sogenannte Klassenjustiz bietet Requate*, S. 261–280.

33 Ortmann, *Machtvolle Verhandlungen*, S. 273.

34 Einen Überblick über dieses insgesamt noch wenig erforschte Thema bietet Kawamura.

»Empowerment«<sup>35</sup> dar, wie es Sandrine Kott ausdrückt, sondern über die aggregierte Wirkung ihrer Klagen nahmen sie, so meine Hypothese, auch Einfluss auf den Kurs der Sozialpolitik.

Zweitens ermöglicht die Untersuchung dieser Interaktionen einen neuen Blick darauf, welche moralischen Vorstellungen sozialer Umverteilung den Wohlfahrtsstaat in der Praxis prägten. Wie wurde, jenseits der offiziellen politischen Programmatik, über den Bezug von Sozialleistungen gestritten, wie wurde der Anspruch auf Leistungen oder deren Verweigerung in diesen alltäglichen Aushandlungen von den verschiedenen Akteuren begründet? Damit knüpft das Projekt an das erst vor einigen Jahren von den Historikern Habbo Knoch und Benjamin Möckel skizzierte Forschungsfeld der »Moral History«<sup>36</sup> an. Gemeint ist damit nicht die Moralisierung von Geschichte, sondern die Historisierung von Moralvorstellungen. So stellt der Historiker Frank Trentmann den Wandel von Moralvorstellungen in den Mittelpunkt seiner Geschichte der Deutschen seit 1942.<sup>37</sup> Auch einige jüngere Studien zur Geschichte des Wohlfahrtsstaats in Deutschland untersuchen die Moral sozialer Umverteilung,<sup>38</sup> beziehen sich dabei jedoch vorwiegend auf politische Entscheidungen und öffentliche Debatten. Dagegen basiert die vorliegende Studie auf einer Vielzahl juristischer Aushandlungen über die Vergabe von Leistungen an Einzelpersonen. Damit verbindet sich die Absicht, eine Moralgeschichte des Wohlfahrtsstaats aus dessen Praxis abzuleiten und auch die davon konkret Betroffenen einzubeziehen.

## Soziale Rechte, Verrechtlichung und Moralökonomie

Die Untersuchung bedient sich der erkenntnisleitenden Konzeptbegriffe *soziale Rechte*, *Verrechtlichung* und *Moralökonomie*. Unter *sozialen Rechten* sind Rechte zu verstehen, die die Abhängigkeit des Individuums vom Arbeitsmarkt verringern (Dekommodifizierung), z. B. durch den Anspruch auf Unterstützung bei Arbeitslosigkeit.<sup>39</sup> Großen Einfluss hat die These des britisch-amerikanischen Soziologen T. H. Marshall erlangt, wonach durchsetzbare soziale Rechte als wichtiger Indikator demokratischer Modernisierung im Sinne von *Social Citizenship* anzusehen sind.<sup>40</sup> Soziale Rechte können politisch geschaffen werden, sie können aber, so meine Annahme, auch auf andere Weisen entstehen – etwa durch erfolgreiche Klagen.

35 Kott, S. 87.

36 Knoch u. Möckel, *Moral History*.

37 Trentmann, *Aufbruch des Gewissens*.

38 Torp; Lorke, *Armut im geteilten Deutschland*; Hilpert, *Wohlfahrtsstaat der Mittelschichten*.

39 Vgl. *Mütevelliöğlü u. Cizel, Social Rights and the Decommodification of Labour*.

40 *Marshall, Citizenship and Social Class* [1949].

Demnach hätte die *Verrechtlichung* des Wohlfahrtsstaats, verstanden als dessen zunehmende Unterstellung unter Gesetz und Justiz,<sup>41</sup> das Potential, den Ausbau sozialer Rechte zu begünstigen.<sup>42</sup> Dies ist als Gegenposition zu der in der rechtssoziologischen Diskussion oft geäußerten Sichtweise zu sehen, der zufolge die Verrechtlichung des sozialen Raums eine »Kolonisierung der Lebenswelt« im Sinne des Philosophen Jürgen Habermas und damit eine Freiheitseinschränkung bedeute.<sup>43</sup> Tatsächlich zeigen juristische und sozialwissenschaftliche Untersuchungen, dass individuelle soziale Rechte häufig erst durch juristische Aushandlungen entstehen, etwa im Zusammenhang mit der Europäischen Union oder den in der UN-Charta proklamierten sozialen Menschenrechten.<sup>44</sup> Auch Kott konstatiert in ihrer Untersuchung zur Sozialversicherung im Kaiserreich, dass »unzählige Klagen« eine »Ausweitung sozialer Rechte« bewirkten.<sup>45</sup> Die Soziolog:innen Richard A. Cloward und Frances Fox Piven haben gezeigt, dass das US-amerikanische Welfare Rights Movement in den sechziger Jahren Verbesserungen für Wohlfahrtsempfänger:innen erreichte, indem man sie systematisch beim Einlegen von Rechtsmitteln unterstützte.<sup>46</sup>

Allerdings demonstriert gerade das zuletzt genannte Beispiel, dass eine solche Entwicklung zu mehr sozialen Rechten auf dem Wege der Verrechtlichung keinesfalls als Automatismus zu betrachten ist: Denn schon in den siebziger Jahren konnte das Welfare Rights Movement nicht mehr an diese Erfolge anknüpfen, weil sich die Bewegung aufgrund interner Differenzen auflöste und sich die öffentliche Meinung zuungunsten der Wohlfahrtsempfänger:innen entwickelte.<sup>47</sup> Auch mit Blick auf das Arbeitsrecht haben historische Untersuchungen gezeigt, dass das Vorhandensein eines Rechtswegs nicht immer zur Ausweitung sozialer Rechte führte. So waren nach der Einführung der Arbeitsgerichtbarkeit in Deutschland in den zwanziger Jahren die Folgen der Rechtsprechung für die sozialen Rechte der Arbeitnehmer:innen durchaus ambivalent, wie die Historikerin Gabriele Metzler herausgearbeitet hat, weil die Richter am Reichsarbeitsgericht das Ideal einer harmonischen »Betriebsgemeinschaft« oftmals über die Interessen der Arbeitnehmer:innen stellten.<sup>48</sup> Der Historiker Willibald Steinmetz spricht mit Blick auf das englische Arbeitsrecht im 19. und frühen 20. Jahrhundert gar von einer Entrechtlichung, weil es den Arbeitnehmer:innen zunehmend erfolgversprechender erschien, sich ihre Rechte auf politischem Wege anstatt vor Gericht zu

41 Vgl. zur Definition *Teubner*, Juridification.

42 Vgl. *Zacher*, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, S. 69; *Vogel*, S. 307.

43 Vgl. *Teubner*, Juridification, S. 24; *Habermas*, Law as Medium and Law as Institution; *Aasen u. a.*, Juridification and Social Citizenship in the Welfare State, S. 2.

44 *Eigmüller; Haglund u. Stryker*, Closing the Rights Gap. Vgl. als Überblick zu solchen Forschungen *Bieback*, Sammelrezension Soziale Rechte.

45 *Kott*, S. 89, 160.

46 *Piven u. Cloward*, Regulating the Poor, S. 334.

47 *Davis*, S. 1, 119; siehe auch *Nadasen*.

48 *Metzler*, Justiz im Schatten der Weltwirtschaftskrise, insb. S. 478–479, 485–490.

erkämpfen.<sup>49</sup> Der Zusammenhang zwischen Verrechtlichung und der Ausweitung sozialer Rechte hängt also zum einen vom politischen Kontext ab, zum anderen davon, wie sich die an den Rechtsverfahren beteiligten Akteure verhalten. Er darf nicht vorausgesetzt werden, sondern ist am historischen Einzelfall zu überprüfen.

Die Ausweitung oder Abschaffung sozialer Rechte, so meine Annahme, ist die charakteristische Art des Wandels der *Moralökonomie* im modernen Wohlfahrtsstaat. Der Begriff der Moralökonomie (Englisch: *Moral Economy*) geht in der Geschichtswissenschaft auf den britischen Historiker E. P. Thompson zurück, der damit volkstümliche Vorstellungen über gerechte Güterverteilung im England des 18. Jahrhundert beschrieb, die in Konkurrenz zu den damals aufkommenden Normen und Praktiken einer freien Marktwirtschaft standen.<sup>50</sup> Abweichend von Thompson gehe ich jedoch mit anderen Autor:innen davon aus, dass sich das Konzept der Moralökonomie auch auf marktwirtschaftlich geprägte Gesellschaften anwenden lässt.<sup>51</sup> Auch der Wohlfahrtsstaat kann als ein System zur Verteilung von Gütern verstanden werden, dessen Funktionsweise (auch) durch moralische Regeln bestimmt wird. Diese Moralökonomie ist weder konsistent noch stabil, vielmehr beherbergt sie Subsysteme mit unterschiedlichen Binnenlogiken und ihre teils widersprüchlichen Grundsätze werden ständig neu ausgehandelt.<sup>52</sup> In diesen Aushandlungen, etwa vor Gericht, beziehen sich die Akteure häufig auf konsistentere idealtypische Moralökonomien, nach deren Logik bestimmte Ansprüche gerechtfertigt wären, und die auf Teile des Systems bereits zutreffen mögen, die aber auch fiktiv sein können. Damit tragen die Akteure unter Umständen zu einer Verschiebung der Moralökonomie des gesamten Wohlfahrtsstaats bei. Hinsichtlich der in der jüngeren Theoriedebatte vorgenommenen Unterscheidung zwischen ›Moralökonomie als reales ökonomisches System‹ und ›Moralökonomie als Vorstellung‹,<sup>53</sup> wird hier davon ausgegangen, dass das Äußern moralökonomischer (Ideal-)Vorstellungen eine Praktik ist, die wiederum andere Praktiken – etwa die Auszahlung von Leistungen – und damit ein nach moralischen Regeln funktionierendes ökonomisches System beeinflussen kann. Mit Blick auf Rechtskonflikte um soziale Leistungen gilt es insbesondere zu untersuchen, wie aus moralischen Vorstellungen juristische Normen und damit soziale Rechte entstehen (›jede/r, der/die ..., hat das Recht, ...‹).

Bevor ich dazu komme, wie sich dieses Konzept von Moralökonomie bei der Analyse historischer Quellen konkret anwenden lässt, lohnt zunächst ein Blick auf ähnliche Ansätze in der sozialwissenschaftlichen und historischen Wohl-

49 Steinmetz, S. 637–638.

50 Thompson.

51 Vgl. Götz; siehe für geschichtswissenschaftliche Ansätze zur Verwendung des Konzepts die Beiträge bei Frevert.

52 Die innere Widersprüchlichkeit und daraus resultierende Wandelbarkeit von Moralökonomien betonen auch Palomera u. Vetta, *Moral Economy*. Vgl. auch die Kritik von Trentmann daran, ›Moral als einfach, stabil und von oben nach unten durchgesetzt zu betrachten.‹ Trentmann, *Aufbruch des Gewissens*, S. 30.

53 Vgl. Palomera u. Vetta, *Moral Economy*.

fahrtsstaatsforschung. Anders als in der Geschichtswissenschaft wird in den Sozialwissenschaften schon seit langem das Augenmerk auf die Verteilungsmoral des Wohlfahrtsstaats gelegt, zumeist im Zusammenhang mit der vergleichenden, idealtypischen Kategorisierung nationaler Wohlfahrtsstaaten. Als besonders einflussreich hat sich das Modell des Politikwissenschaftlers Gøsta Esping-Andersen erwiesen. Diesem zufolge gibt es drei idealtypische Begründungsmuster für Sozialleistungen: das *Äquivalenzprinzip*, das *Bedürftigkeitsprinzip* und das *Staatsbürgerprinzip*. Diese ordnet Esping-Andersen jeweils einer bestimmten historischen Erscheinungsform des Wohlfahrtsstaats zu: Die konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten in Mitteleuropa, insbesondere in Deutschland, hätten traditionell nach dem *Äquivalenzprinzip* funktioniert: Über eine Sozialversicherung wurden Leistungen je nach vorherigen Einzahlungen ausbezahlt, was soziale Ungleichheit mit sich brachte (wer mehr verdient hat, erhält höhere Sozialleistungen). Die Wohlfahrtsstaaten in den anglophonen Ländern, insbesondere Großbritannien und den USA, seien traditionell auf dem *Bedürftigkeitsprinzip* aufgebaut: niedrige Leistungen, ausschließlich bei nachgewiesener Bedürftigkeit. Schließlich ordnet Esping-Andersen den skandinavischen Ländern das *Staatsbürgerprinzip* zu: Um die Gleichheit der Staatsbürger zu garantieren, stehe allen Bürgern eine gute Versorgung zu, unabhängig von strengen Bedürftigkeitsprüfungen oder vorherigen Einzahlungen.<sup>54</sup>

Jüngere historische Studien zum Wohlfahrtsstaat in Deutschland haben die Frage nach den der sozialen Umverteilung zugrunde liegenden Moralvorstellungen aufgegriffen, so etwa Cornelius Torps Studie zur Gerechtigkeit im Rentensystem.<sup>55</sup> In konzeptueller Hinsicht haben sich die betreffenden historischen Studien<sup>56</sup> im Wesentlichen an Esping-Andersens Modell orientiert und dessen Ergebnisse bestätigt. Demnach war soziale Sicherung in (West-)Deutschland seit dem Kaiserreich stets durch das *Äquivalenz-* bzw. *Versicherungsprinzip* geprägt: Das Anrecht auf Sozialleistungen sowie deren Höhe wurden in der Regel von dem Ausmaß der vorherigen Einzahlungen aus Lohnarbeit der betreffenden Person abgeleitet. Diese Ergebnisse bekräftigen zugleich die in der Geschichtswissenschaft vorherrschende Meinung, der (west-)deutsche Wohlfahrtsstaat habe sich als »Arche der Kontinuität«<sup>57</sup> über das 20. Jahrhundert hinweg sehr kontinuierlich und pfadabhängig entwickelt. So hat der Historiker Winfried Süß konstatiert, der Wohlfahrtsstaat habe sich als äußerst beständige »Zeitkapsel« für sozialpolitische Ziele und moralische Prinzipien erwiesen.<sup>58</sup>

Empirisch untersucht wurden diese Fragen bisher jedoch fast ausschließlich anhand politischer Debatten, institutioneller Arrangements und der öffentlichen Meinung. Demgegenüber wird die Moralgeschichte des Wohlfahrtsstaats hier an-

54 *Esping-Andersen*.

55 *Torp*.

56 Vgl. neben *Torp* auch *Lorke*, Armut im geteilten Deutschland; *Hilpert*.

57 *Stolleis*, »Die Arche der Kontinuität«, in: FAZ, 16.06.1989.

58 *Süß*, Jahrhundert der Sicherheit?, S. 258.

hand juristischer Aushandlungen um eine praxeologische Perspektive und den Blick »von unten« erweitert. Welche Moralvorstellungen formulierten Menschen, die mit ihren Ansprüchen an den Wohlfahrtsstaat herantraten? Führten sie erbrachte Lebensleistungen oder erlittenes Leid, Zugehörigkeit zu einem Kollektiv oder demokratische Grundrechte als Begründung an? Wie reagierten Justiz und Verwaltung darauf? Wie wurden moralökonomische Argumente im Verlauf juristischer Aushandlungen transformiert? Bestätigt ein solcher Forschungsansatz die bisher vorherrschende Annahme einer verhältnismäßig stabilen, über lange Zeit kontinuierlichen moralischen Fundierung des (west-)deutschen Wohlfahrtsstaats? Oder lassen sich anhand der juristischen Aushandlungen Veränderungen und Brüche in der Funktionsweise des Wohlfahrtsstaats aufzeigen, die bisher übersehen wurden?

Zur konkreten Anwendung des oben beschriebenen Konzepts von Moralökonomie für die Quellenanalyse ist es nötig, über ein Modell von Moralprinzipien im Wohlfahrtsstaat zu verfügen. Das von mir auf Basis der hier untersuchten historischen Quellen entworfene Modell stellt die moralökonomischen Argumente dar, mit denen in der Geschichte des (west-)deutschen Wohlfahrtsstaats um die Vergabe sozialer Leistungen gestritten wurde. Es geht hinsichtlich der Vielfalt moralökonomischer Prinzipien über die bisher verwendeten Modelle hinaus. Mit Esping-Andersen stelle ich fest, dass die Vergabe von Sozialleistungen oftmals durch eine Äquivalenz zum bisherigen Leben der Betroffenen, etwa deren Einzahlungen in eine Sozialversicherung, moralökonomisch legitimiert wurde. Es erscheint mir aber wichtig, dass auch im deutschen Fall die Vergabe von Sozialleistungen vielfach auf jenen Argumentationsmustern beruhte, die Esping-Andersen anderen Wohlfahrtsstaaten zuordnet: nämlich einerseits auf der aktuellen wirtschaftlichen (Not-)Lage der Betroffenen und andererseits auf dem Ideal der Gleichheit aller Staatsbürger:innen. Darüber hinaus stelle ich noch ein weiteres moralökonomisches Argumentationsmuster zur Legitimation von Sozialleistungen fest: die Verfolgung gesamtgesellschaftlicher politischer Ziele und Interessen. Diesen vier Argumentationsmustern ordne ich jeweils mehrere Spielarten zu, die ich als Moralprinzipien bezeichne. Bei der Quellenanalyse wird die Bedeutung dieser Moralprinzipien in der Praxis herausgearbeitet. Auf dieser Grundlage werden der historische Wandel sowie bestehende Kontinuitäten über den Untersuchungszeitraum hinweg beschrieben.

Jene Moralprinzipien, die auf der Äquivalenz zum bisherigen Leben der jeweiligen Person basieren, bezeichne ich als *Biographieprinzipien*. In der Forschung wird oft der allgemeine Begriff *Äquivalenzprinzip* verwendet, es lohnt sich aber, hier zusätzlich zu präzisieren. In der Praxis wurde die Auszahlung von Sozialleistungen oft von in der Vergangenheit geleisteter Erwerbsarbeit und damit verbundenen Einzahlungen in eine Sozialversicherung abhängig gemacht (*Versicherungsprinzip*), bisweilen aber auch vom früheren Sozialstatus (*Statusprinzip*) oder erlittenem Leid (*Leidensprinzip*).

Andere Moralprinzipien zielen dagegen weniger auf die Vergangenheit der Betroffenen als vielmehr auf ihre aktuelle Situation. Diese bezeichne ich als *Situ-*

*ationsprinzipien*. Zuvorderst ist hier die individuelle wirtschaftliche (Not-)Lage der betreffenden Person als Anspruchsvoraussetzung zu nennen, was durch den Begriff *Bedürftigkeitsprinzip* gekennzeichnet wird. Darüber hinaus konnte aber auch die wirtschaftliche Situation nahestehender Personen, etwa ihrer Familienmitglieder, einbezogen werden (*Subsidiaritätsprinzip*). Zudem erwartete man von Bedürftigen nicht selten einen bestimmten Lebenswandel, um der Unterstützung »würdig« zu sein (*Würdigkeitsprinzip*). Dies bezog sich in der Regel auf einen bescheidenen, sparsamen und damit »ehrbaren« Lebensstil sowie den Verzicht auf sozial unerwünschtes Verhalten, wobei teils auch politische Betätigung einbezogen wurde. Mitunter hatte die Vergabe von Sozialleistungen an Bedürftige die Gestalt eines willkürlichen Gnadenaktes der Obrigkeit bzw. des Staates, welcher seitens der Betroffenen in aller Regel das Flehen um »Güte« erforderte (*Gnadenprinzip*).

Solche Moralprinzipien, die darauf abzielen, durch Unterstützung für den Einzelnen die Gleichheit aller Staatsbürger:innen herzustellen, bezeichne ich als *Gleichheitsprinzipien*. Esping-Andersen spricht mit Blick auf die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten vom *Staatsbürgerprinzip*. Für den Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik lassen sich noch zwei weitere spezifische Gleichheitsvorstellungen feststellen, die hinsichtlich ihrer Zielvorstellung über das allgemeine *Staatsbürgerprinzip* hinausgehen: So sollten Sozialleistungen allen Bürger:innen gleichermaßen die Partizipation am demokratischen Prozess und am gesellschaftlichen Leben (*Partizipationsprinzip*) und ihre jeweilige individuelle Entfaltung (*Entfaltungsprinzip*) ermöglichen.

Andere Moralprinzipien zielten dagegen nicht darauf, dem Einzelnen etwas zu ermöglichen, sondern auf die Verfolgung gesamtgesellschaftlicher politischer Ziele und Interessen. Diese bezeichne ich als *Kollektivprinzipien*. Sie bezogen sich etwa auf den Zustand der öffentlichen Kassen (*Budgetprinzip*), die Situation auf dem Arbeitsmarkt (*Arbeitsmarktprinzip*) oder – in der Zeit des Nationalsozialismus – auf den anhand ideologischer Kriterien definierten Wert des Einzelnen für die »Volksgemeinschaft« (*Wertigkeitsprinzip*).

Tab. 1: Moralprinzipien zur Begründung von Sozialleistungen im (west-)deutschen Wohlfahrtsstaat

Biographieprinzipien	Situationsprinzipien	Gleichheitsprinzipien	Kollektivprinzipien
Sozialleistungen sind äquivalent zur individuellen Lebensgeschichte.	Sozialleistungen sind abhängig von aktueller individueller Situation.	Sozialleistungen sichern die Gleichheit der Bürger:innen.	Sozialleistungen dienen politischen Zielen und Interessen.
<i>Versicherungsprinzip</i> <i>Statusprinzip</i> <i>Leidensprinzip</i>	<i>Bedürftigkeitsprinzip</i> <i>Subsidiaritätsprinzip</i> <i>Würdigkeitsprinzip</i> <i>Gnadenprinzip</i>	<i>Staatsbürgerprinzip</i> <i>Partizipationsprinzip</i> <i>Entfaltungsprinzip</i>	<i>Arbeitsmarktprinzip</i> <i>Budgetprinzip</i> <i>Wertigkeitsprinzip</i>

## Fürsorge/Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung als Forschungsgegenstände

Exemplarisch werden Rechtsverfahren in zwei Bereichen untersucht: zum einen im Zusammenhang mit der Fürsorge bzw. ab 1962 Sozialhilfe, zum anderen im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung. Beiden kam mit der Absicherung im Fall der Arbeitslosigkeit, wenn kein Anspruch auf sonstige Sozialleistungen bestand, in gewisser Hinsicht die Funktion eines grundlegenden sozialen Netzes zu. Besonders in wirtschaftlichen Krisenzeiten waren viele Menschen auf diese Leistungen angewiesen. Bis zur weitgehenden Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 im Zuge der Hartz IV-Reformen bestanden damit zwei parallele Systeme zur Absicherung des Lebensrisikos Arbeitslosigkeit.

Trotz ihrer ähnlichen Funktion waren Fürsorge bzw. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung in unterschiedliche institutionelle und moralökonomische Arrangements eingebunden. Die 1927 geschaffene Arbeitslosenversicherung war Teil der Sozialversicherung und übernahm neben deren Regeln und Prinzipien auch die Rechtsverfahren an den Versicherungsämtern, aus denen später die Sozialgerichte hervorgingen. Die öffentliche Fürsorge, die aus der althergebrachten Armenpflege hervorging und 1962 in Sozialhilfe umbenannt wurde, wurde dagegen nie zur Sozialversicherung gezählt und war daher auch nicht Teil des Sozial-, sondern des Verwaltungsrechts. Ob es ein Recht auf Fürsorgeleistungen gab, war bis in die 1950er Jahre umstritten und wurde von Jurist:innen wie auch Betroffenen kontrovers diskutiert. In der bisherigen Forschung werden Sozialversicherung und Fürsorge bzw. Sozialhilfe in der Regel getrennt voneinander behandelt. Damit übernimmt die Forschung ein Stück weit auch eine alte Wahrnehmung, in der die traditionell mit einem Stigma verbundene, lokal organisierte Fürsorge scharf abgegrenzt wurde von der als fortschrittlich geltenden, mehr als gesamtstaatliches Projekt gesehenen Sozialversicherung. Dabei wird leicht übersehen, dass Fürsorge bzw. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im Alltag der Menschen oftmals sehr nah beieinander waren und auch in der politischen Diskussion immer wieder aufeinander bezogen wurden, was letztlich sogar in der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe mündete.

Die Zusammenschau dieser beiden Systeme erscheint lohnend, gerade weil beide über lange Zeit hinweg institutionell getrennt waren und dennoch ähnliche Funktionen erfüllten. Wie unterschieden sich die Rechtsverfahren im Zusammenhang mit der Fürsorge bzw. Sozialhilfe von denen im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung? Mit welchen Erwartungen traten die Betroffenen jeweils an diese Systeme heran? Mit welchen unterschiedlichen oder auch ähnlichen moralökonomischen Argumenten wurde hier wie dort über die Vergabe von Leistungen gestritten?

Aus der Wahl von Fürsorge bzw. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung als Untersuchungsgegenstände ergibt sich der Beginn des Untersuchungszeitraums in den zwanziger Jahren. Denn die Arbeitslosenversicherung wurde erst

1927 geschaffen. Die Fürsorge gab es schon deutlich länger, jedoch wurde erst im Zuge einer grundlegenden gesetzlichen Neuordnung und Modernisierung im Jahr 1924 ein Rechtsverfahren vor lokalen Verwaltungsgerichten, sogenannten Bezirksausschüssen, garantiert.<sup>59</sup> Von den zwanziger Jahren an untersucht die Arbeit Rechtsverfahren um individuelle Ansprüche auf Leistungen der Fürsorge bzw. Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik, der NS-Zeit, der Nachkriegszeit und der Bundesrepublik bis Ende der achtziger Jahre. Die Zeit von den neunziger Jahren bis zur Gegenwart wird im Schlussteil in Form eines Ausblicks behandelt.

Der sich über mehr als 60 Jahre erstreckende Untersuchungszeitraum ermöglicht die Bewertung von Zäsuren und Kontinuitäten: Wie veränderte sich der Charakter der Rechtsverfahren um Sozialleistungen nach der Machtübertragung an die Nationalsozialisten im Jahr 1933 – waren soziale Rechtsansprüche in der Diktatur überhaupt noch möglich und inwieweit durchdrangen Ideologie und Interessen des Regimes die Aushandlungen um Sozialleistungen? Inwieweit ist das Jahr 1945 für den hier untersuchten Gegenstand als Zäsur anzusehen? In den letzten Jahren wurde in der historischen Forschung verstärkt die Frage nach dem Zäsurcharakter des Jahres 1945 diskutiert, etwa im Zusammenhang mit den in den letzten Jahren durchgeführten Untersuchungen zur Geschichte deutscher Behörden während und nach der Zeit des Nationalsozialismus.<sup>60</sup> Ist nach 1945 im Wesentlichen eine Rückkehr zum Zustand von 1933 zu beobachten, wie es die historische Forschung zum Wohlfahrtsstaat in Deutschland mit Blick auf die Gesetze und Institutionen betont hat?<sup>61</sup> Oder zeigen sich an den hier untersuchten Gegenständen auch bleibende Auswirkungen der Zeit des Nationalsozialismus, des Krieges, der Nachkriegszeit und des politischen Neuanfangs auf die Moralökonomie des deutschen Wohlfahrtsstaats, die der bisherigen, auf Institutionen und Politik konzentrierten Forschung möglicherweise entgangen sind? Überdies ermöglicht der Zeitrahmen, drei soziale und wirtschaftliche Krisen miteinander in Beziehung zu setzen: die Weltwirtschaftskrise ab 1929, die soziale Krise der Nachkriegsjahre und die Zeit der hohen Arbeitslosigkeit ab Mitte der siebziger Jahre. Wie gingen die verschiedenen Akteure – die Betroffenen, die Sozialver-

59 Inwieweit es möglicherweise auch schon vorher von Einzelpersonen ausgehende Rechtsverfahren um Fürsorgeleistungen gab, steht nicht im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Der Forschungsstand bietet keinen Anlass zu der Annahme, dass dies während der Zeit des Kaiserreichs eine verbreitete Praxis gewesen wäre. Ein Recht auf ein solches Verfahren vor einem Bezirksausschuss kannte das damalige Fürsorgerecht nicht. Die veröffentlichten Entscheidungen des Bundesamts für das Heimatwesen, einer quasi-verwaltungsgerichtlichen höchsten Instanz, die für diesen Bereich zuständig war, beziehen sich ausschließlich auf Dispute zwischen Fürsorgeverbänden um die Übernahme von Kosten, nicht auf die hier im Mittelpunkt des Interesses stehenden Ansprüche von Einzelpersonen. Vgl. *Deutsches Reich u. Bundesamt für das Heimatwesen*, Entscheidungen des Bundesamtes für das Heimatwesen.

60 *Conze u. a.*, Das Amt und die Vergangenheit; *Görtemaker u. Safferling*, Die Akte Rosenberg; *Nützenadel*, Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus; *Bösch u. Wirsching*, Hüter der Ordnung.

61 Vgl. *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland.

waltungen, die Gerichte – jeweils damit um, dass vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Krise um die Vergabe von Sozialleistungen gestritten wurde? War der Rechtsschutz trotz der Krise wirksam, konnten dadurch sogar Kürzungen zulasten der Betroffenen abgewendet werden, oder verlor der Rechtsschutz aufgrund der wirtschaftlichen Zwänge im Gegenteil seine Wirkung? Waren die vorgebrachten Argumente jeweils ganz andere, oder lassen sich diachrone Parallelen zwischen den drei Krisenphasen feststellen?

### Exkurs: Die Aushandlung sozialer Sicherheit in der DDR

Die Untersuchung konzentriert sich ab 1945 auf Westdeutschland. Denn in der sowjetischen Besatzungszone und in der späteren DDR wurde nach 1945 das bisherige System der sozialen Sicherung inklusive der bisherigen Rechtsverfahren durch ein grundlegend neues System ersetzt. Leitlinien der Sozialpolitik in der DDR waren die Zentralisierung der Institutionen und der Fokus auf Arbeit in den volkseigenen Betrieben. Im Zuge dessen verschwanden die traditionellen Organisationsstrukturen des deutschen Wohlfahrtsstaats.<sup>62</sup> Die hier im Fokus stehenden Institutionen – Fürsorge, Arbeitslosenversicherung, Verwaltungs- sowie Sozialgerichte – wurden in der DDR entweder nie eingeführt (Sozialgerichte), im Laufe der Zeit abgeschafft (Verwaltungsgerichte, Arbeitslosenversicherung) oder hatten eine andere Ausrichtung und einen geringeren Umfang als in Westdeutschland (Sozialfürsorge).

Das Konzept der sozialen Rechte spielte trotzdem auch in der DDR eine Rolle. Nicht nur betonte die Staatsführung in internationalen Verhandlungen, etwa im Zusammenhang mit der Menschenrechtsdebatte ab den siebziger Jahren, immer wieder die Bedeutung sozialer Rechte im Sozialismus.<sup>63</sup> Auch in der Praxis gab es im sozialistischen Wohlfahrtsstaat durchaus Verfahren zur Wahrung individueller Ansprüche an den Staat. Angesichts dessen kommt der Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt zu dem Schluss, es seien der DDR »hinsichtlich der Frage, ob die Sozialleistungen als Sozialrecht oder Almosen vergeben wurden, [...] bedingt Sozialrechte zu bescheinigen.«<sup>64</sup>

Allerdings fanden diese Verfahren anders als in Westdeutschland in der Regel nicht vor unabhängigen, mit Berufsrichter:innen besetzten Gerichten statt. In dieser Hinsicht fiel die DDR, was den Rechtsschutz im Bereich der sozialen Sicherung anbetrifft, hinter das in der Weimarer Republik erreichte Niveau zurück und ging stattdessen einen anderen Weg. Anstelle von Gerichtsverfahren kam es

62 Vgl. als Überblick *Hoffmann u. Schwartz*, Gesamtbetrachtung Deutsche Demokratische Republik 1949–1961.

63 *Betts*, Socialism, Social Rights, and Human Rights, S. 412–415.

64 *Schmidt*, Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR.

zu einer »Zuweisung von Konflikten an vorrechtliche Schlichtungsgremien.«<sup>65</sup> Im Zusammenhang mit Leistungen der Sozialversicherung konnten sich die Versicherten an Beschwerdekommisionen für Sozialversicherung wenden, wo gewählte Gewerkschaftsmitglieder über ihren Fall entschieden. Die Entscheidung der zuständigen Bezirks-Beschwerdekommision war endgültig, ein anschließendes Gerichtsverfahren – anders als im Arbeitsrecht<sup>66</sup> – nicht vorgesehen.<sup>67</sup> Im Bereich der Fürsorge gab es infolge der Auflösung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 1952 nur die Möglichkeit zu einer verwaltungsinternen Beschwerde, kein verwaltungsgerichtliches Verfahren.<sup>68</sup>

Ein anderer Weg, auf dem Bürger:innen Ansprüche auf Sozialleistungen verfolgen konnten, war das Eingabewesen. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Ergebnis des Historikers Paul Betts: Ihm zufolge änderte sich der Ton solcher Eingaben, die sich auf soziale Rechte bezogen, ab den siebziger Jahren deutlich »from pleas of mercy to demands for social justice«.<sup>69</sup> Dies verweist auf Veränderungen hinsichtlich der Moralökonomie der sozialen Sicherung in der DDR, zumindest in der Gedankenwelt der Betroffenen.

Im Rahmen dieser Arbeit erscheint jedoch ein direkter Vergleich zwischen Ost und West wenig sinnvoll, weil es zu den hier im Fokus stehenden gerichtlichen Aushandlungen um Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung in der DDR kein Pendant gab. In einem Rechtsstaat wie der Weimarer Republik oder der Bundesrepublik konnten die Bürger:innen vor unabhängigen Gerichten gegen den Staat klagen und diesen, zumindest potentiell, verbindlich zur Einhaltung bzw. Neuinterpretation seiner eigenen Regeln verpflichten. Dagegen gab es im autoritären SED-Staat keine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit, weshalb Konflikte durch Einzelfall-Kompromisse unter Einbezug der beteiligten Interessen gelöst wurden anstatt durch am Gesetz orientierte, das Recht potentiell fortbildende Entscheidungen unabhängiger juristischer Instanzen. Im Folgenden taucht die DDR dennoch an einigen Stellen auf: Erstens standen die vor den westdeutschen Gerichten verhandelten sozialen Notlagen nicht selten in einem Zusammenhang mit der Immigration aus der DDR. Zweitens spielte die DDR vor dem Hintergrund der Systemkonkurrenz insbesondere in den fünfziger Jahren immer wieder eine Rolle in den westlichen Sozialstaatsdebatten.

65 *Manow*, S. 19.

66 Siehe dazu *Dilcher*, S. 103; *Dost*, S. 136 ff.

67 Beschwerdekommision für Sozialversicherung, FDGB-Lexikon 2009. Bis 1961 war es im Prinzip noch möglich, eine solche Entscheidung arbeitsgerichtlich überprüfen zu lassen, »was aber als Ausdruck einer gegnerischen Position gewertet wurde.« *Lohmann*, S. 65.

68 *Funke*, S. 153; *Lohmann*, S. 68; *Willing*, *Armutsbekämpfung nach Plan*, S. 19.

69 *Betts*, *Socialism, Social Rights, and Human Rights*, S. 419.