

\* \* \*

# DIE RECHTLICHE STELLUNG DER ARBEITSVERWALTUNG IN DER BRITISCHEN ZONE

---

## 1. Legislative

### a) Besatzungsrecht

Nach dem Zusammenbruch erhielten die gesetzgebenden Körperschaften und Regierungen der Länder - in den einzelnen Zonen verschieden - durch Rechtsetzung der Besatzungsmächte Befugnisse der Gesetzgebung und Verwaltung auf bestimmten Gebieten. (VO Nr. 57 der brit. Mil.-Reg. v. 1.12.46, Amtsbl. d. Mil.-Reg. Nr. 15; Proklamation Nr. 4 der am. Mil.-Reg. v. 1.3.1947, Reg.-Bl. d. Mil.-Reg. Württemberg-Baden 1947 S. 30; VO Nr. 95 d. franz. Mil.-Reg. v. 9.6.1947, Journal Officiel 1947 S. 783.)

In der britischen Zone waren die Befugnisse der Länder hinsichtlich der Arbeitsvermittlung bereits durch die VO 57 klar abgegrenzt. Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Arbeitslebens wurde nicht den Ländern zuerkannt, sondern sie blieb alleiniges Recht der Mil.-Reg. Dazu gehörten die im Anhang B der VO Nr. 57 unter Ziff. 4-8 aufgeführten Sachgebiete: Löhne, Lohngesetzgebung (Z. 4), Arbeitslenkung (Z. 5), Zuerteilung von Vorrechten für die Beschaffung von Arbeitskräften (Z. 6), Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung (Z. 7), Registrierung, Einsatz und Beschaffung von Arbeitskräften, Gewerkschaften, Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren (Z. 8). Durch die Errichtung des Wirtschaftsrates (VO Nr. 126 der brit. Mil.-Reg. vom 9.2.48 Amtsbl. d. Mil.-Reg. Nr. 23 S. 686 und die im gleichen Wortlaut erlassene Proklamation

Nr. 7

der am. Mil.-Reg.) ging das Recht der Gesetzgebung auf bestimmten Gebieten und Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung, welche mehr als ein Land angehen, auf den Wirtschaftsrat über (Art. III Ziff. I und 2 der VO Nr. 126 Proklamation Nr. 7). Der Aufgabenbereich der Arbeitsverwaltung wurde, abgesehen von den beiden Ausnahmen: „Festlegung von Dringlichkeitsstufen für die Verwendung von Arbeitskräften“ und „Statistik“ (Ziff. 2 der VO 126, Proklamation Nr. 7), nicht genannt.

In der VO 162 v. 16.8.48 (Amtsbl. d. brit. Mil.-Reg. Nr. 25 S. 835) *verzichtete die britische Militär-Regierung auf die Gesetzgebungsbefugnisse*, die sie sich nach VO 57 Anhang B Ziff. 4-8 auf diesen Gebieten vorbehalten hatte. Sie wurden *aber nicht den Länderregierungen übertragen*, sondern gingen (durch Verfügung Nr. 1, erlassen auf Grund von Art. III Unterabsatz (5) der VO 126 der brit. Mil.-Reg. - im amerikanischen Besatzungsgebiet Befehl Nr. 1 auf Grund der Proklamation N. 7, die am gleichen Tage wie die VO 162 erlassen wurde) auf *den Wirtschaftsrat* über: „Der Wirtschaftsrat hat innerhalb der britischen (amerikanischen) Zone das Recht zur Annahme und zum Erlaß von Gesetzen über Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung, welche mehr als ein Land angehen, und zwar auf folgenden Gebieten:

- a) der Arbeitsbeschaffung und der Stellenvermittlung, der Arbeitslosenversicherung und der Zuteilung von Arbeitskräften;
- b) des Arbeitsschutzes und des Arbeitsrechts;
- c) der Sozialversicherung, soweit eine einheitliche Regelung innerhalb des Vereinigten Wirtschaftsgebietes erforderlich ist.

Danach ist festzustellen, daß den Länderregierungen durch Besatzungsrecht niemals die Befugnis der Gesetzgebung auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zuerkannt worden ist, soweit es sich um Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung handelt, „welche mehr als ein Land angehen“. Nach VO 57 Art. I 1 behält „die gesetzgebende Körperschaft eines Landes die ausschließliche Gesetzgebung für das Land oder eines seiner Teile“. Damit bestand für den Wirtschaftsrat und die Länder das Recht der *konkurrierenden* Gesetzgebung auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

#### b) Grundgesetz

Nach Art. 133 tritt der Bund in die Rechte und Pflichten der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes ein. Das dem Wirtschaftsrat zuerkannte Gesetzgebungsrecht auf den genannten Gebieten ist damit auf den Bund übergegangen. Art. 74 Nr. 12 GG unterstellt zwar die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung der konkurrierenden Gesetzgebung: Art. 72 Abs. 1 GG läßt aber die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nur solange und soweit gelten, als der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Der Bund besitzt außerdem das Gesetzgebungsrecht, „soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht“ (Art. 72 Abs. 2 GG). Zweifellos erfordern die Probleme der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung eine großräumige Lösung „zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“. (Art. 72 Abs. 3 GG.) Da weiterhin nach Art. 125 GG „Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, innerhalb seines Geltungsbereichs Bundesrecht“ wird, ist zu prüfen, wie weit für die Ländergesetzgebung auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung noch Raum bleibt. Die Länderregierungen können nach Art. 31 GG auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

gesetzgeberisch	nur	insoweit	tätig
-----------------	-----	----------	-------

werden, als sie damit nicht in Widerstreit zur Bundesgesetzgebung geraten. Man könnte hierbei an die Beschaffung von Dauerarbeitsplätzen innerhalb eines Landes, an die verstärkte Förderung von Notstandsarbeiten, an Maßnahmen und Einrichtungen zur Behebung der Berufsnot Jugendlicher innerhalb des Landes denken. Bei strenger gesetzlicher Auslegung fallen diese Gebiete aber bereits aus dem eigentlichen Rahmen der Arbeitsverwaltung heraus. Immerhin kann man sie als ergänzende Maßnahmen der Länder zu den Aufgaben der Arbeitsverwaltung auffassen und sie als dazugehörig betrachten. Sachlich steht ihre Wichtigkeit und ihr dringendes Erfordernis außer Zweifel. Aber auch die Regelung dieser Angelegenheiten durch ein Landesgesetz darf die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit nicht beeinträchtigen (Art. 72 Abs. 2 GG). Gleichwohl läßt das Grundgesetz den Ländern das Recht, Gesetze zu beschließen und zu erlassen, um in ihrem Hoheitsbereich den Arbeitsmarkt zu beleben und dadurch die arbeitsmarktpolitischen Bestrebungen der Bundesregierung zu unterstützen. *Im Vergleich zur Legislative des Bundes bleibt den Ländern auf dem Aufgabengebiet der AV nur eine periphere Gesetzgebung innerhalb der Grenzen ihres Hoheitsgebietes.*

## 2. Exekutive

### a) Besatzungsrecht

Hinsichtlich der Exekutive bestimmt Art. II der VO 57, daß sich die vollziehende Gewalt einer Landesregierung auf die in Anhang B Ziff. 4-8 aufgeführten Gebiete erstreckt. Anweisung Nr. 1 gem. VO Nr. 57 (Amtsbl. der brit. Mil.-Reg. Nr. 16 S. 427) brachte zu diesem generellen Recht der Länder aber eine sehr bedeutsame Einschränkung: Ziffer 3 dieser Anweisung stellt im ersten Satz ausdrücklich fest: „Hinsichtlich der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter (Anhang B Ziffer 5, 6, 7 und 8 zur VO 57 d. Mil.-Reg.) ist die Ausführungsbefugnis der Landesregierungen vorläufig.“ Daraus geht hervor, daß die Mil.-Reg. diese durch die VO 57 getroffene Regelung bezüglich der Arbeitsverwaltung nicht als endgültigen, sondern nur als vorübergehenden Zustand betrachtete. Sie war notwendig, weil eine zentrale Instanz, der man die vollziehende Gewalt hätte übertragen können, noch nicht vorhanden war. Wie bereits ausgeführt, war das Gesetzgebungsrecht der Länder auf den Gebieten der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch das Übergewicht der konkurrierenden Gesetzgebung des Wirtschaftsrates sehr beschränkt. Es fragt sich nun, ob sich aus diesem beschränkten Gesetzgebungsrecht das Recht zur vollen Verwaltung herleiten läßt. Art. VII Abs. 2 der VO 126 macht den Verwaltungsrat in der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes „verantwortlich für die Durchführung und Anwendung der Gesetze und Richtlinien, die der Wirtschaftsrat und Länderrat erlassen hat“. Andererseits erstreckt sich die vollziehende Gewalt einer Landesregierung nach Art. II Ziffer I der VO 57 nur auf alle Angelegenheiten, in denen der gesetzgebenden Körperschaft des Landes die Gesetzgebung zusteht. Wenn trotzdem die Länder über diese gesetzlich begrenzten Befugnisse hinaus allgemein die vollziehende Gewalt auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung innerhalb ihres Hoheitsgebietes ausübten, so geschah das ohne gesetzliche Ermächtigung und ohne ausdrücklichen Auftrag. Das war praktisch überhaupt nur möglich, weil die durch Gesetz des Wirtschaftsrates vom 8.9.48 (Gesetz z. VO-BI. des Wirtschaftsrates 1948 Nr. 18 S. 90) für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet errichtete Verwaltung für Arbeit nicht voll funktionsfähig wurde - das vom Wirtschaftsrat verabschiedete Gesetz Nr. 32 über die Erweiterung der Zuständigkeit des Wirtschaftsrates über das Gebiet der Arbeit wurde von Bipartite Board nicht genehmigt - und weil weiterhin

die Entwicklung zur bundesgesetzlichen Regelung drängte. Abschließend ist festzustellen: Eine gesetzliche Ermächtigung an die Länder zur *generellen Ausübung der vollziehenden Gewalt auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* fehlt im Besatzungsrecht, nachdem durch VO 162 den Ländern nur ein geringes Maß der Gesetzgebung im Vergleich zu den Gesetzgebungsbefugnissen des Wirtschaftsrates gem. VO 126 überlassen wurde.

#### b) Grundgesetz

Nach Art. 130 Abs. 1 GG unterstehen Verwaltungsorgane und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienenden Einrichtungen, die nicht auf Länderrecht oder Staatsverträgen zwischen Ländern beruhen, der Bundesregierung.

Die Rechtsentwicklung auf den Gebieten der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung läßt keinen Zweifel darüber, daß die Arbeitsverwaltung nicht auf Länderrecht beruht. Bereits durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16.7.1927 (AVAVG) verloren die Länder die Zuständigkeit auf den genannten Gebieten, soweit sie ihnen nach dem Arbeitsnachweisgesetz vom 22.7.1922 zustanden. Die Aufgaben der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurden aus der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausgegliedert und einer neugeschaffenen Selbstverwaltung, der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung übertragen. Durch VO vom 25.3.39 (RGBl. I Seite 575) wurden die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter dem Reichsarbeitsministerium unterstellte Behörden. Die bisherige Reichsanstalt blieb nach § 3 der gleichen VO unter der Bezeichnung „Reichsstock für den Arbeitseinsatz“ als Selbstverwaltungskörperschaft für die Verwaltung des Beitragsaufkommens der Arbeitslosenversicherung bestehen.

Das vor dem Zusammenbruch geltende Recht erweist damit eindeutig, daß die Arbeitsverwaltung in ihrer Gesamtheit und in ihren Gliedern bis 1945 nicht zu den Länderverwaltungen gehörte und somit auch nicht ihrer Vollzugsgewalt unterstand. Da auch in der nachfolgenden Zeit in der britischen Zone durch Gesetzgebung weder der Besatzungsmacht noch einer deutschen Stelle ein derartiges neues Recht nicht geschaffen wurde, steht die Anwendbarkeit des Art. 130 GG außer Frage. Der Bund ist zuständig für die Verwaltung auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Betrachtet man den Reichsstock, der nach der VO vom 25.3.1939 Körperschaft des öffentlichen Rechts geblieben war, speziell, so ist festzustellen, daß er weder durch deutsche Gesetzgebung noch durch Besatzungsrecht aufgehoben ist. Er besteht als Körperschaft des öffentlichen Rechts de jure und de facto und fällt damit nach Art. 87, der zwingend vorschreibt, daß die Arbeitsverwaltung als bundeseigene Angelegenheit zu behandeln ist, aus der Zuständigkeit der Landesregierungen heraus.

„Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.“

Damit ist die Frage beantwortet, daß die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter keine landeseigenen Verwaltungen sind. Hieraus ergeben sich ebenfalls die haushalts- und personalrechtlichen Zuständigkeiten. Im Interesse einer einheitlich ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik ist es höchste Zeit, daß der gegenwärtige Zustand, insbesondere in verwaltungsrechtlicher Hinsicht, beendet und von den Marktparteien als Träger der kommenden Bundesanstalt eine endgültige und eindeutige Lösung geschaffen wird.