

Inhalt

Vorwort	11
Einleitung	13
Kapitel 1	
Interessen und Ideen in der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen	25
1.1 Institutioneller Wandel in Wohlfahrtsstaaten	26
1.1.1 Erklärungsfaktoren für die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen	27
1.1.2 Stabilität und Wandel von Institutionen	30
1.1.3 Institutioneller Wandel und Akteurhandeln	32
1.2 Interessen	37
1.2.1 Interessen in der utilitaristischen Sozialtheorie	37
1.2.2 Interessen in der Politischen Ökonomie	39
1.2.3 Interessen im Strukturfunktionalismus und in der Systemtheorie	42
1.2.4 Interessen in der Verstehenden Soziologie	43
1.3 Ideen	47
1.3.1 Ideen- beziehungsweise wissensorientierte Perspektiven auf politisches Handeln	48
1.3.2 Ideen als kognitive und normative Wissensbestände	51
1.3.3 Ideen und Interessen	54
1.4 Interessen und Ideen im Wandel	60
1.4.1 Der Wandel (konkreter) Interessen	61
1.4.2 Der Wandel von Ideen	64
1.4.3 Typisierung als Mechanismus ideellen Wandels	67

1.5	Konsens und Konflikt in der politischen Interaktion	72
1.5.1	Ideen als Kooperationsstifter	72
1.5.2	Ideen als Machtressourcen	77
1.5.3	Geteilte Ideen und Interessenkonflikte	82
1.6	Interessen, Ideen und Institutionen	86

Kapitel 2

Methodische Vorüberlegungen	91
-----------------------------------	----

Kapitel 3

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung

in Deutschland (1902–1927)	99
----------------------------------	----

3.1	Ursprünge und Ideenstruktur der ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung im Deutschen Kaiserreich	104
3.1.1	Die lutherische Tradition der Armenpflege im Kaiserreich	105
3.1.2	Die Arbeiterfrage als wirtschaftliche und politische Frage	107
3.1.3	Bismarck'sche Sozialversicherung, soziale Bürgerrechte und Selbstverwaltung	111
3.1.4	Die ersten Debatten um die Frage der Arbeitslosenversicherung	114
3.1.5	Die fünf Themenfelder der ersten arbeitsmarktpolitischen Debatten im Kaiserreich	122
3.1.6	Weltbilder der Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reich	139
3.2	Stabilität und Erosion: Die politische Ablehnung der Arbeitslosenversicherung bis zum Ende des Kaiserreichs	142
3.2.1	Die Position der Freien Gewerkschaften im Kaiserreich	143
3.2.2	Die Position der Unternehmer im Kaiserreich	150
3.2.3	Die Position der Regierung bis zum Ende des Kaiserreichs	155
3.2.4	Arbeitsmarktpolitische Interessen im Deutschen Kaiserreich	159

3.3	Delegitimierung: Die Stärkung des reformistisch-korporativen Weltbildes in der Arbeitsmarktpolitik bis 1920	160
3.3.1	Kommunale Kooperation und paritätischer Arbeitsnachweis	161
3.3.2	Kriegskorporatismus und Weimarer Verfassung	165
3.3.3	Zentrumspartei und katholische Soziallehre	173
3.3.4	Delegitimierung der arbeitsmarktpolitischen Interessen zwischen 1914 und 1920	177
3.4	Die Verschiebung arbeitsmarktpolitischer Interessen zwischen 1917 und 1923	179
3.4.1	Die Interessen der Gewerkschaften im Wandel	180
3.4.2	Die Interessen der Unternehmer im Wandel	193
3.4.3	Die Interessen der Regierung im Wandel	209
3.4.4	Zwischenfazit: Der Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen in Deutschland nach 1918	222
3.5	Der gefilterte Konflikt auf dem Weg zum AVAVG von 1927	224
3.5.1	Der Entwurf einer »vorläufigen« Arbeitslosen- versicherung 1921/22	225
3.5.2	Der endgültige Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung von 1925	228
3.5.3	Die Entstehung des AVAVG bis 1927	233
3.5.4	Emergente institutionelle Merkmale im AVAVG	236
3.6	Die Rekonfiguration der arbeitsmarktpolitischen Arena in Deutschland zwischen 1902 und 1927	243

Kapitel 4

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung

	in den USA (1913–1935)	249
4.1	Ursprünge und Ideenstruktur der ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung in den USA	254
4.1.1	Die Entwicklung der amerikanischen Armenpolitik im 18. und 19. Jahrhundert	254
4.1.2	Die Niederlage des Sozialismus in der amerikanischen Arbeiterbewegung	257

4.1.3	Progressive Movement, Workmen Compensation und die AALL	261
4.1.4	Die Ohio School of Thought und Isaac M. Rubinow	266
4.1.5	Die Wisconsin School of Thought und John R. Commons	272
4.1.6	Weltbilder der Arbeitslosenversicherung in den USA	280
4.2	Stabilität und Erosion: Die politische Ablehnung der Arbeitslosenversicherung bis zur Great Depression	283
4.2.1	Die Position der AFL bis zur Great Depression	285
4.2.2	Die Position der Arbeitgeberverbände bis zur Great Depression	288
4.2.3	Die Position der Bundesregierung und der Einzelstaaten bis zur Great Depression	291
4.2.4	Arbeitsmarktpolitische Interessen in den USA bis zur Great Depression	297
4.3	Delegitimierung: Die Stärkung des liberal-korporatistischen Weltbildes in den 1920er-Jahren	297
4.3.1	Die Wisconsin School of Thought als epistemische Gemeinschaft	298
4.3.2	Neuorientierungen im Management und planungsorientierte Wirtschaftspolitik	302
4.3.3	Industrielle Demokratie als Programmatik der amerikanischen Gewerkschaften	307
4.3.4	Delegitimierung der arbeitsmarktpolitischen Interessen zwischen 1914 und 1929	311
4.4	Die Verschiebung arbeitsmarktpolitischer Interessen zwischen 1931 und 1934	313
4.4.1	Die Interessen der AFL im Wandel	315
4.4.2	Die Interessen der Unternehmer im Wandel	324
4.4.3	Die Interessen der amerikanischen Regierung im Wandel	341
4.4.4	Zwischenfazit: Der Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen in den USA nach 1931	355
4.5	Der gefilterte Konflikt auf dem Weg zum Social Security Act von 1935	357
4.5.1	Das Scheitern des Wagner/Lewis-Acts im Frühjahr 1934	357
4.5.2	Das Committee on Economic Security im Herbst 1934	363

4.5.3	Der Weg des Social Security Acts im Kongress 1935	367
4.5.4	Emergente institutionelle Elemente im Social Security Act	371
4.6	Die Rekonfiguration der arbeitsmarktpolitischen Arena der USA zwischen 1913 und 1935	377
Kapitel 5		
Schlussbetrachtung: Interessen und Ideen in der Entstehung der Arbeitslosenversicherung		383
5.1	Arbeitsmarktpolitische Ideen als Typisierungen sozialer Erfahrung	386
5.2	Ideen als Teil der Formierung arbeitsmarktpolitischer Interessen	391
5.2.1	Stabilität und Erosion von Interessen	392
5.2.2	Delegitimierung von Interessen	392
5.2.3	Wandel von Interessen	394
5.3	Ideell gefilterte Konflikte in der Arbeitsmarktpolitik	398
5.4	Ideen als Regel und Ressource	402
5.5	Interessen, Ideen und Institutionen	404
Abbildungen		407
Abkürzungen		409
Literatur		411

Vorwort

Schreiben erfordert Mut. Die Aufgabe eines Wissenschaftlers liegt nicht nur darin, diesen Mut angesichts der Fülle der relevanten Daten und Theorien nicht zu verlieren. Es geht vor allem darum, sich in einem immer schon vorhandenen wissenschaftlichen Denk- und Kommunikationsprozess ein eigenes Urteil zuzutrauen. Je klarer das eigene Urteil aber formuliert wird, desto schneller wächst sowohl die Zahl der Kritiker als auch die Wucht ihrer Gegenargumente. Im Moment der Publikation einer abgeschlossenen Arbeit ist die Angreifbarkeit maximal, und der Autor sehnt sich zurück in den Zustand des Unklaren, in dem ein argumentativer Rückzug jederzeit möglich war. Dennoch tröstet der Gedanke, dass treffende Kritik nur an einem Argument geübt werden kann, das auch nachvollziehbar ist. Daher wünsche ich mir, dass dieses Buch beim Publikum nicht auf diffuse Zustimmung trifft, sondern dass das präsentierte Argument so verständlich und klar formuliert ist, dass auch dem geneigten Leser vollständige Zustimmung unmöglich ist.

Das vorliegende Buch ist das Ergebnis eines dreijährigen Dissertationsprojekts am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln, das in der am 3. Juli 2009 abgeschlossenen Promotion an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln mündete. Mein erster Dank richtet sich an den Betreuer meiner Arbeit Jens Beckert, der jederzeit die für mich optimale Mischung aus hoher Erwartungshaltung, Unterstützung und Ermutigung gefunden hat. Dank gebührt auch Wolfgang Streeck, dessen mit harter Präzision formulierte Kritik ein wichtiger Teil meines argumentativen Kompasses bleiben wird. Im Jahre 2007 durfte ich für sechs Monate als Visiting Fellow an der Graduate School of Arts and Sciences der Harvard University in Cambridge, Massachusetts, arbeiten. Für diese Zeit, die nicht nur aufgrund meiner Beschäftigung mit einer Fülle von Quellen aus der New-Deal-Ära eine der wichtigsten Erfahrungen meines Lebens war, möchte ich besonders Frank Dobbin und Peter A. Hall danken.

Keine Forschungsarbeit kann sich ohne ›friendly fire‹ von Kolleginnen und Kollegen entwickeln. Hier danke ich vor allem Philipp Klages und Niklas Forreiter, die sich gemeinsam mit mir tiefer in meine Denkprozesse vergraben haben,

als man Kollegen eigentlich zumuten sollte. Für Begutachtung und immer hilfreiche kritische Kommentierung an verschiedenen Stellen meiner Forschung danke ich Christine Trampusch, Armin Schäfer, Stephan Lessenich, Peter Swenson, Daniel Béland, Britta Rehder, Saskia Freye, Olga Maletz, Hendrik Zorn, Birgit Apitzsch, Aaron P. Boesenecker, Elizabeth Anderson, Jörg Rössel, Wolfgang Knöbl und Frank Nullmeier. Schließlich wäre dieses Buch nicht entstanden ohne das Lektorat von Petra Schäfer und die beeindruckende redaktionelle Arbeit von Jeanette Störte und Thomas Pott. Selbstverständlich sind alle nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts in diesen Dank eingeschlossen, die es verstehen, alle Hindernisse auszuräumen, die dem in praktischen Dingen unbeholfenen Wissenschaftler im Weg stehen.

Niemals genug danken kann ich Peter und Renate für ihre Bedingungslosigkeit und Katrin, meinem Zuhause.

Köln, im August 2010

Sascha Münnich

Einleitung

Interessen (materielle und ideelle), nicht: Ideen, beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber: die »Weltbilder«, welche durch »Ideen« geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte.

Max Weber ([1916]1988: 252)

Wie hängen Interessen, Ideen und die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zusammen? Die Frage nach den drei »I« ist die zentrale Herausforderung der heutigen sozialwissenschaftlichen Institutionenanalyse (Hall 1997). Interessen und Ideen werden vor allem dort als Triebfedern des Handelns gegenüber den Institutionen in die Analyse einbezogen, wo die Akteure die Institutionen nicht reproduzieren, sondern sie umgehen oder danach streben, die Regeln zu ändern. Das Ziel des vorliegenden Buches ist es, eine Antwort auf diese konzeptionelle Frage am Beispiel der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA zu geben. Warum ist die in der Literatur bereits häufig thematisierte Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland im Jahr 1927 und in den USA im Jahr 1935 für das Verhältnis von Interessen und Ideen in der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen interessant? Der Grund dafür ist, dass in den bisherigen Analysen der Ursprünge des deutschen und des amerikanischen Wohlfahrtsstaates zwei Erklärungslücken geblieben sind, die nur auf Grundlage eines veränderten konzeptionellen Rahmens geschlossen werden können, der Interessen, Ideen und Institutionen *gleichzeitig* in den Blick nimmt.

Die erste Lücke ist die fehlende Erklärung des in beiden Ländern zu beobachtenden *Umschwungs arbeitsmarktpolitischer Interessen* von der anfänglichen Ablehnung hin zur Befürwortung der Arbeitslosenversicherung bei Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung. Die zweite Lücke bildet die Beobachtung, dass manche gerade im Vergleich der Länder wichtigen institutionellen Merkmale der Arbeitslosenversicherung ihren Weg in die Gesetzgebung durch *stillschweigenden Konsens*, sozusagen »hinter dem Rücken« der beteiligten politischen Akteure fanden. Im Verlauf dieser Arbeit wird gezeigt, dass der Grund für diese beiden offenen Fragen bei der Entstehung der Arbeitslosenversicherung darin liegt, dass die bisherigen Erklärungen *objektiv-abstrakte Interessen* und *situativ-konkrete Interessen* der Akteure konzeptionell gleichsetzen. Eine hinreichende Erklärung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung ist jedoch nur dann möglich, wenn die Übersetzung objektiver Handlungsbedingungen in Interessen als subjektiv sinnhafte Aneignung der gesellschaftlichen Strukturen durch die arbeitsmarkt-

politischen Akteure verstanden wird. Für eine solche den subjektiven Sinn einbeziehende Erklärung der Ursprünge der Institution müssen aber historisch gewachsene Ideen, das heißt *normative und kognitive arbeitsmarktpolitische Wissensbestände*, einbezogen werden. Sie beeinflussen, inwieweit eine Arbeitslosenversicherung den beteiligten Akteuren interessendienlich erscheint und so zu einer sozialpolitischen Zielsetzung werden kann. Nur auf diese Weise ist es außerdem möglich, das Nebeneinander von stillem Konsens und offenem Konflikt der Arbeitsmarktakeure im Prozess der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern zu verstehen.

Es stellt sich also die folgende Frage: Wann liegt eine wohlfahrtsstaatliche Institution wie die Arbeitslosenversicherung im Interesse der Gewerkschaften, Unternehmer oder der Regierung? Vor dem Hintergrund ökonomischer Modelle erscheint es auf den ersten Blick plausibel, dass die Gewerkschaften ein »naturwüchsiges« Interesse an der Einführung einer Arbeitslosenversicherung haben, weil wachsende Arbeitslosigkeit Druck auf die Lohnhöhe und damit auf die Einkommenssituation ihrer Mitglieder ausübt. Ebenso unmittelbar einleuchtend ist die Vorstellung, dass die Repräsentanten der Unternehmen eine Arbeitslosenversicherung ablehnen, wenn mit einer solchen Institution die Internalisierung vormals externalisierter Kosten verbunden ist. Die Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Steuerungsmöglichkeiten wie auch der Schutz des sozialen Friedens angesichts eines krisenhaften Arbeitsmarktes sind naheliegende Interessen von Regierung und Verwaltung, die eine Arbeitslosenversicherung für sie attraktiv machen müssen.

Doch schon Marx ([1890]1971: 280f.) beschreibt in der Schilderung der Durchsetzung des gesetzlich geregelten Arbeitstags das Problem, dass das kurzfristige Interesse des Unternehmers an der Profitsteigerung sein langfristiges Interesse am Erhalt der gesellschaftlichen Arbeitskraft untergraben kann. In der Arbeitsmarktpolitik sehen sich die Unternehmer häufig solchen ambivalenten Interessen in Bezug auf politische Einzelfragen ausgesetzt: Beispielsweise ist eine Arbeitslosenversicherung dann für Unternehmen attraktiv, wenn die Arbeitslosigkeit gefährlich für den Bestand der Marktordnung insgesamt zu werden droht. Auch innerhalb eines einzelnen Unternehmens kann das mittelfristige Interesse der Unternehmer an produktiven und qualifizierten Arbeitern für eine Arbeitslosenversicherung sprechen. Diese Mehrdeutigkeit von Interessen ist auch für die Gewerkschaften zu beobachten: Sozialabgaben reduzieren nicht nur Risiken, sondern auch die Nettolöhne der (Noch-) Beschäftigten. Die Regierung ist auch auf die breite Zustimmung ihrer Wähler und der sie unterstützenden Gruppen angewiesen. Lehnt ein Teil dieser Unterstützer eine Arbeitslosenversicherung ab, so sind die Regierungsinteressen ambivalent.

Die oben erwähnte Frage lässt sich also folgendermaßen präzisieren: Unter welchen Bedingungen ist eine Arbeitslosenversicherung für die drei arbeitsmarktpolitischen Akteure Unternehmen, Gewerkschaften und Regierung interessendientlich, genauer: wird sie von ihnen als interessendientlich verstanden? Die wichtigsten Erklärungsansätze der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen beantworten diese Frage mit dem Einfluss des institutionellen und sozioökonomischen Kontexts. Politische Institutionen, national divergente Produktions- und Distributionsstrukturen, die Organisationsformen von Arbeit und Kapital sowie die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmen die arbeitsmarktpolitische Interessenlage für die Akteure, so die Argumente der im Verlauf dieser Darstellung noch näher zu betrachtenden konkurrierenden Erklärungsansätze.

Aus Sicht der Spielarten-des-Kapitalismus-Debatte beispielsweise interessieren sich vor allem diejenigen Unternehmer für eine Arbeitslosenversicherung, die in ihrem Produktionsprozess auf Fachkräfte besonders angewiesen sind, weshalb die Qualifikation der Beschäftigten auch in Krisenzeiten gesichert werden muss. Es ist auch naheliegend, dass vor allem solche Gewerkschaften eine Arbeitslosenversicherung fordern, die in ihrer Organisationsstruktur verschiedene Berufsgruppen mit unterschiedlichen Beschäftigungsrisiken verbinden. Die Regierung schließlich sieht den sozialen Frieden nur dann gefährdet, so die These staatsorientierter Erklärungsansätze, wenn die Arbeitslosen einen institutionellen Kanal im politischen System finden, durch den sie ihrem Protest politischen Nachdruck verleihen können. Den eben skizzierten Erklärungsansätzen zufolge übersetzt sich die sozioökonomische Position des jeweiligen Akteurs vermittels der ihn umgebenden institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen in sein Interesse, das dann für oder gegen eine Arbeitslosenversicherung spricht. Alle diese Ansätze gehen von der gemeinsamen Annahme aus, dass der Akteur in seinen Interessen für oder gegen eine Arbeitslosenversicherung von den äußeren, objektiven Bedingungen bestimmt wird. Von den so extern vorgegebenen Interessen abzuweichen, ist für den Akteur zwar möglich, aber irrational, da es unprofitabel und/oder mit Sanktionen innerhalb der von ihm vertretenen Organisation oder Gruppe verbunden wäre.

Die konzeptionelle Schwäche dieser Sichtweise, die die hier anvisierten empirischen Erklärungsdefizite systematisch heraufbeschwört, liegt in der fälschlich angenommenen Eindeutigkeit von äußeren ökonomischen und institutionellen Bedingungen für das Handeln der Akteure. Die externen Bedingungen geben keine eindeutigen konkreten Zielsetzungen oder Handlungsorientierungen für eine bestimmte politische Frage wie die Arbeitslosenversicherung vor. Dem Akteur bleiben stets *mehrere mit diesen Bedingungen kompatible Interessendefinitionen* übrig. Das Problem liegt in der Uneindeutigkeit gesellschaftlicher Strukturen selbst: In

einer Welt komplexer volkswirtschaftlicher und politischer Zusammenhänge ist die Wirkung einer wohlfahrtsstaatlichen Institution wie der Arbeitslosenversicherung vor ihrer Einführung ungewiss (Knight [1921]2002; Beckert 1996). Nur auf Grundlage von Annahmen über Wirkungszusammenhänge im politischen und ökonomischen System wird die soziale Umgebung für den politisch Handelnden kalkulierbar. Nicht nur der Wissenschaftler, sondern auch der arbeitsmarktpolitische Akteur selbst braucht eine Theorie – oder zumindest eine Faustregel – um einzuschätzen, welche Wirkung beziehungsweise Bedeutung eine bestimmte Institution haben wird und inwieweit diese seinen Interessen entspricht.

In dieser Arbeit wird die Verbindung zwischen den externen Bedingungen und den arbeitsmarktpolitischen Interessen der Akteure unter einen Ideenvorbehalt gestellt. Die Bezugnahme auf die Erwartungen der anderen und auf die den Handelnden umgebende ökonomische und politische Situation ist *sinnhaft* und daher mehr als eine Anpassung an Strukturen. Sinnhaftes Handeln basiert auf dem *Wissen*, das der Akteur in der Betrachtung der Welt anwendet, um einzelne Teile einer komplexen sozialen Welt zu fokussieren, andere zu vernachlässigen und so zu sicheren und in sich schlüssigen Erwartungen zu kommen. Auf diese Weise wird eine Entscheidung für eine bestimmte – für ihn sinnvolle – Handlungsorientierung möglich. Hier kommen *Ideen als gesellschaftlicher Faktor* ins Spiel: Das Wissen des Akteurs ist kein zufälliges Element politischer Prozesse, sondern ist gesellschaftlich bedingt und vom Handelnden durch Sozialisation und Kommunikation erlernt. Die für die Sinnstiftung wirksamen Ideen sind nicht mit gesellschaftlichen Werten gleichzusetzen, sondern umfassen kognitive und normative Wissensbestände über Sein und Sollen der sozialen Welt. Sie beschreiben einen Teil der Welt als kohärent und sichern so für den Handelnden stabile Erwartungen.

Im Prozess der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA waren es bereits kurz nach der Wende zum 20. Jahrhundert entstandene Ideen über die Funktionsweise des Arbeitsmarktes und die Aufgaben staatlicher Sozialpolitik, die Auswirkungen darauf hatten, inwieweit die arbeitsmarktpolitischen Akteure die Arbeitslosenversicherung als interessendienliche Institution sahen. Strukturelle Bedingungen und ökonomische Krisendynamiken müssen in ihrem Zusammenspiel mit den Weltbildern betrachtet werden, die arbeitsmarktpolitische Akteure als Elemente der politischen Kultur mit sich tragen, innerhalb derer sie sich bewegen und mit deren Hilfe sie ihre Ziele definieren.

Die Arbeit zeigt, dass die Akteure auch und gerade in einem stark von materiellen Interessen bestimmten Feld wie der Arbeitsmarktpolitik notwendigerweise einem kulturellen Einfluss unterliegen. Das bedeutet jedoch nicht, dass Interessen etwa von Ideen verdrängt würden, sondern dass Gewerkschaften, Unternehmer und Regierung auf Ideen zurückgreifen müssen, um ihre arbeitsmarktpolitischen

Interessen in bestimmten Handlungssituationen erkennen zu können. Auch wenn die Gewerkschaften ihr Hauptinteresse in einer Maximierung des Einkommens ihrer Mitglieder sehen, werden sie eine Arbeitslosenversicherung immer noch ablehnen, solange sie diese als ihre Machtposition gefährdende Einmischung der Unternehmen oder des Staates in die Selbsthilfe der Arbeiterschaft verstehen, durch die die Löhne langfristig eher sinken werden. Auch wenn Unternehmen aus hochproduktiven und stark spezifizierten Branchen die Stabilisierung der Wettbewerbsbedingungen als ihr Interesse ansehen, führt von dort nur dann ein direkter Weg zur Arbeitslosenversicherung, wenn sich die handelnden Akteure mit guten Gründen von dieser Institution auch eine entsprechende stabilisierende Wirkung für den Wettbewerb versprechen. Und schließlich: Auch wenn die protestierenden Arbeitslosen institutionelle Einflusskanäle auf die Politik finden und den sozialen Frieden gefährden, wird die Regierung eine Arbeitslosenversicherung dennoch ablehnen, wenn sie davon ausgeht, dass diese Entlastung der Gewerkschaftskassen nur zu einer weiteren Verschärfung der tarifpolitischen Auseinandersetzungen führen wird, und damit eher zu einer Intensivierung der sozialen Konflikte. Die Arbeitslosenversicherung kann als ein und demselben materiellen Interesse dienlich oder schädlich gesehen werden, je nachdem, welches Bild sich der Akteur von ihrer zu erwartenden Wirkung macht und welche Reaktionen er von anderen Akteuren erwartet.

Diese Beispiele illustrieren den entscheidenden theoretischen Punkt, den diese Arbeit präsentieren will: Politische Akteure müssen aus den strukturellen Bedingungen und den damit verbundenen abstrakten Interessen zunächst mithilfe bestimmter Ideen sinnvolle konkrete Interessen entwickeln. Bisherige Interessenanalysen in der Politischen Ökonomie können auf der Grundlage eines von ihnen verwendeten wirtschafts- oder sozialtheoretischen Modells zwar aufzeigen, dass die beobachtete Handlung den ökonomischen und institutionellen Bedingungen der Situation entspricht, nicht aber die Auswahl des Akteurs aus *verschiedenen* strukturell möglichen Interessen *ursächlich* auf diese Strukturen zurückführen, zu einem Zeitpunkt, als die Entscheidung noch offen war.¹

Die verkürzende Gleichsetzung von abstrakten und konkreten Interessen erzeugt zwei Einschränkungen der Perspektive des Forschers, die die oben genannten empirischen Erklärungsdefizite erzeugen, nämlich eine *Überbetonung der Stabilität von Interessen* und ein *dichotomes Verständnis von Konflikt und Konsens in der politischen Interaktion*. Der für den Fall der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern beobachtbare Wandel von arbeitsmarktpolitischen Interessen kann in

¹ Es sei denn, es spricht einiges dafür, dass der Akteur selbst diese wirtschafts- oder sozialtheoretischen Modelle kannte, mit denen der Wissenschaftler von heute arbeitet, und es somit plausibel ist, dass diese auch subjektiv in der spezifischen Situation Handlungsgrundlagen waren.

einer solchen strukturdeterminierten Sichtweise nur auf dahinterliegende substantielle Verschiebungen der gesellschaftlichen Strukturen zurückgeführt werden oder muss als rein strategische Anpassung ohne »echten« Interessenwandel begriffen werden. Zudem kann ein solches Erklärungsmodell die Muster der Interaktion von Interessen auf dem Weg zu einer wohlfahrtsstaatlichen Institution nur entweder als Konsens oder als Konflikt begreifen: Entweder die Interessen der Arbeitsmarktparteien überlappen sich in dieser Frage strukturell, dann ist die Einführung der Institution weitgehend konsensuell. Oder aber eine Seite oder Koalition setzt ihre Machtressourcen ein und oktroyiert allen anderen ihre Vorstellungen auf, sei es nun als Koalition zweier Seiten gegen die dritte oder auch als staatlich erzwungener »package deal« zwischen Unternehmern und Gewerkschaften. In diesem Fall ist das Interaktionsmuster vorrangig der Konflikt: Eine Seite gewinnt respektive ein Akteur kann die anderen zur Einigung zwingen. In jedem Fall lassen sich dann aber die einzelnen institutionellen Merkmale jeweils einem dahinterstehenden strukturellen Interesse zurechnen, wodurch die Ausgestaltung der Institution allein zu einer Frage des quantitativen Mischungsverhältnisses der verschiedenen Interessen wird. Eine Betrachtung der Entstehungsprozesse der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern offenbart aber, dass Konsens über einige und Konflikt über andere institutionelle Merkmale durchaus nebeneinander stehen und miteinander verbunden sein können.

In dieser Arbeit treten Ideen zwischen die strukturellen Rahmenbedingungen und deren Aneignung in der subjektiven Handlungsorientierung des Akteurs, so wie Weber es in dem einleitenden Zitat mit dem Bild der Weichenstellung ausdrückt. Es wird gezeigt, dass nur die Einbeziehung der Entwicklungsdynamik von Ideen für die Übersetzung von objektiven Rahmenbedingungen in arbeitsmarktpolitische Interessen die Erklärungslücken des Wandels von Interessen und der Emergenz institutioneller Merkmale zu schließen imstande ist. Es geht indes nicht darum, den Interessenansätzen axiomatisch einen konstruktivistischen Begriffsapparat entgegenzuhalten und dieselbe Geschichte noch einmal aus einer veränderten Grundperspektive zu erzählen. Diese Arbeit zeigt demgegenüber, dass sich die bisherige Analyse der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen für die Einsichten des Konstruktivismus an den Stellen öffnen muss, an denen sie Defizite bei der Erklärung des beobachteten Handelns der arbeitsmarktpolitischen Akteure überwinden können.

Themen- und Fallauswahl

Der Einfluss von Ideen und Interessen auf die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen wird in diesem Buch exemplarisch an der Einführung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland (durch das *Arbeitslosenversicherungs-* und

Arbeitslosenvermittlungsgesetz – AVAVG – von 1927) und in den Vereinigten Staaten (als Teil des *Social Security Acts* von 1935) gezeigt. Die Entscheidung sowohl für das Thema Arbeitslosenversicherung als auch für die genannten Länder als Fallstudien folgt dabei dem Prinzip des »least likely case« (Gerring/Seawright 2007: 116ff.). Es wurden Fälle ausgewählt, für die das theoretische Argument besonders unwahrscheinlich erscheint, um so die Reichweite des Ansatzes zu erhöhen. Angesichts der Bedeutung materieller Interessen am Arbeitsmarkt ist es zunächst nicht plausibel, in der Arbeitsmarktpolitik starke Einflüsse von Ideen oder sozialen Wissensbeständen zu erwarten.

Unter Arbeitsmarktpolitik, deren »passive« Variante die hier interessierende Einkommenssicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit darstellt, ist die gezielte institutionelle Beeinflussung der sozialen Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt zu verstehen, die diesen Markt zugleich ermöglicht und begrenzt (Lessenich 2000: 69). Arbeitskraft lässt sich nur unter bestimmten institutionellen Vorkehrungen marktförmig organisieren und dies gelingt niemals vollständig ohne krisenhafte Verwerfungen (Polanyi [1944]1978: 102ff.). Auf der einen Seite müssen gesellschaftlich geschaffene Institutionen mit Sanktionsmacht und normativer Bindungskraft, wie etwa der Arbeitsvertrag, vorhanden sein, die es den Akteuren ermöglichen, in der Tauschform eines Marktes zu interagieren, ohne dafür immer wieder neu alle Bedingungen der Interaktion aushandeln zu müssen (Streeck 2005: 256). Auf der anderen Seite existieren in den kapitalistischen Gesellschaften der Moderne für die größten Teile der Bevölkerung keine Alternativen zum Arbeitsmarkt, um ihren Lebensunterhalt sicherzustellen, wie etwa eigener Landbesitz oder ererbte Vermögen. Daher gefährdet Arbeitslosigkeit, also die mangelhafte Räumung des Arbeitsmarktes, die ökonomischen Grundlagen der Gesellschaftsordnung. Arbeit wird aber nicht, wie andere Güter, mit dem Ziel des Verkaufs auf Märkten nach dem (erwarteten) Bedarf »hergestellt«, sondern ihre Verfügbarkeit ist durch verschiedenste soziale Bedingungen beeinflusst, was permanente Über- und Unterproduktionskrisen erzeugt. Der Arbeitsmarkt kann daher nie wie in der Vorstellung der Wirtschaftstheorie ein homogener reiner Markt sein, und die notwendige Reaktion vonseiten des Staates und der Gesellschaft auf die Kommodifizierung der Arbeitskraft sind immer wieder soziale und politische Schließungsprozesse entlang klassischer Merkmale wie Nation, Bildung, Kultur, Geschlecht, Ethnie oder Hautfarbe (Streeck 2005: 255).

Darüber hinaus ist es enorm schwierig, wenn nicht unmöglich, die Qualifikationen der Arbeitnehmer politisch-institutionell exakt entsprechend den Anforderungen des komplexen dynamischen Wirtschaftsprozesses zu steuern (Hayek [1950]1980: 276). Steuerungsversuche erzeugen oft unintendierte neue Ungleichgewichte und erneuten Steuerungsbedarf. Durch die Ungleichvertei-

lung von Handlungsoptionen bei der Allokation der gesellschaftlichen vorhandenen Arbeitskraft entsteht zudem ein Machtgefälle am Arbeitsmarkt, das sich zumeist – aber nicht immer – zuungunsten der Arbeitnehmer auswirkt (Schmid 1980: 19). Löhne und Arbeitsbedingungen sind in den größten Segmenten des Arbeitsmarktes permanent unter Druck und drohen unter die zur Bewahrung des sozialen Friedens und zum materiellen Erhalt der gesellschaftlichen Arbeitskraft notwendige Schwelle zu fallen. Die gleiche Arbeitsmarktpolitik, die eben noch die institutionellen Voraussetzungen des Arbeitsmarktes hergestellt hatte, muss diesen Marktprozess nun begrenzen, um die Folgen für die umgebende Gesellschaft zu lindern (Polanyi [1944]1978: 182ff.). So liegen Marktermöglichung und Marktbegrenzung in der Arbeitsmarktpolitik in ständigem Widerstreit.

Es ist dieses Wechselspiel, das den Institutionen des Arbeitsmarktes einen grundlegenden politischen »Interessencharakter« verleiht (Schmid 1987: 139). Die Akteure können nicht nur auf den Produktionsprozess selbst, sondern auch auf die rechtliche Struktur von Arbeitsverträgen und die sozialpolitische Regulierung des Arbeitsverhältnisses einwirken, um den Mengen- und Preismechanismus am Markt zu beeinflussen. Der Arbeitsmarkt wird so zu einem inhärent politischen Feld, in dem sich interessenorientierte Akteure darum bemühen, ihre Vorstellung von der richtigen Marktordnung durchzusetzen und so ihre materielle Position zu verbessern (Fligstein 1996; Janoski 1990: 11).

Deutschland und die USA wurden in dieser Arbeit als Fälle ausgewählt, weil sie vor dem Hintergrund der meisten Heuristiken des Gesellschaftsvergleichs als sehr gegensätzlich gelten (Lessenich 2003: 73ff.; Lijphart 1999: 62ff.), was die Reichweite des in der vorliegenden Arbeit in beiden Ländern aufgezeigten Wirkungszusammenhangs erhöht. Die amerikanische Demokratie ist ein Zweiparteiensystem, während die Weimarer Republik als Inbegriff eines Mehrparteiensystems gelten kann. Einer der internen Widersprüche der Weimarer Verfassung war ihre Unentschiedenheit zwischen einem präsidentiellen und einem parlamentarischen System. Der Reichspräsident wurde direkt gewählt und nicht vom Parlament bestimmt, was für die Einordnung von Weimar in die Kategorie des Präsidialismus spricht (M. Schmidt [1995]2000: 309). Obwohl der Präsident in diesem Sinne als »Ersatzkaiser« konzipiert war, lag das Zentrum der Gesetzgebung nach der Verfassung beim Parlament und der Kanzler war dem Parlament verpflichtet. Duverger (1992) hat diese Struktur mit dem Begriff des »semi-präsidentiellen« politischen Systems beschrieben, im Unterschied zu dem für den Präsidialismus typischen Fall der USA (vgl. auch M. Schmidt [1995]2000: 309). Nach Lijpharts (1999: 185ff.) Einteilung müsste die Weimarer Republik in ihrem Verwaltungsaufbau als »federal, but centralized« einsortiert

werden. Der Reichsrat hatte nur ein einfach überstimmbares Einspruchsrecht im legislativen Prozess und die Kompetenzen der Länder waren darüber hinaus nicht davor geschützt, von einer übergreifenden Bundesregelung außer Kraft gesetzt zu werden (Wengst 1987: 76). In diesem Sinne war der Föderalismus in Weimar sehr viel geringer ausgeprägt als in den Vereinigten Staaten.

Auch in der Frage der Produktions- und Distributionsregime bestanden große Unterschiede zwischen den USA und dem Deutschen Reich zu Weimarer Zeiten. Deutschland kann auch schon in den 1920er-Jahren als vor allem durch Kartelle koordinierte Marktökonomie gelten (Gerschenkron 1962: 15f.; Hall/Soskice 2001: 10ff.; Weisbrod 1978: 93ff.). In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung besteht zudem Konsens darüber, dass die USA und Deutschland auch schon in den 1920er-Jahren sehr verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaatsregimen repräsentierten: auf der einen Seite der marginale und auf dezentrale Fürsorge orientierte Wohlfahrtsstaat der USA, auf der anderen Seite der typischste und früheste Fall des Bismarck'schen Wohlfahrtsstaatstypus Deutschland, der auf Sozialversicherung und Selbstverwaltung aufgebaut ist (Esping-Andersen [1989]1998).

Methode und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel: Das folgende erste Kapitel entwirft einen theoretischen Analyserahmen für den Einfluss von Ideen auf die Konkretisierung arbeitsmarktpolitischer Interessen und die daraus ableitbaren Folgen für die Interaktion arbeitsmarktpolitischer Akteure im Prozess der Entstehung einer Institution. Der Grundgedanke dieses erweiterten Analyserahmens für die Erklärung der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen ist die Notwendigkeit für politische Akteure, die sie umgebenden institutionellen, ökonomischen Bedingungen auf Basis der ihnen zur Verfügung stehenden Ideen in konkrete und sinnvolle arbeitsmarktpolitische Interessen zu übersetzen. Wird diese Betrachtung dynamisiert, so lässt sich annehmen, dass abstrakte und konkrete Interessen der Akteure in sozioökonomischen Krisensituationen auseinanderfallen und Wandel von Interessen genau dann möglich wird, wenn für die Betroffenen plausible und legitime Ideen eine solche Umorientierung anleiten können. Orientieren sich strukturell konfliktäre Akteure an *geteilten* Ideen, so kann nicht nur jeder einzelne Akteur seine Interessen neu bestimmen, sondern die arbeitsmarktpolitische Arena wird zugleich in konfliktäre und konsensuelle Bereiche vorstrukturiert. Es folgt ein kurzes zweites Kapitel mit Überlegungen zu den qualitativen Methoden, mit deren Hilfe dieser theoretische Rahmen empirisch überprüft werden kann.

Im dritten und vierten Kapitel der Arbeit wird dann die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA betrachtet, um diesen konzeptionellen Rahmen in Konkurrenz zu alternativen Erklärungsansätzen zu überprüfen. Die Betrachtung der beiden empirischen Fälle ist parallel aufgebaut und gliedert sich jeweils in sechs Abschnitte, die den Analyserahmen abbilden und den Prozess der Interaktion von Ideen und Interessen illustrieren sollen. Die Darstellung setzt ein mit einer Beschreibung der sozioökonomischen Bedingungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts, in dem in beiden Ländern die Frage eines sozialen Sicherungssystems gegen Arbeitslosigkeit zum ersten Mal diskutiert wurde. In diesem Kontext bildeten sich in beiden Ländern bereits rund zwanzig Jahre vor dem eigentlichen Prozess der Einführung einer Arbeitslosenversicherung jeweils zwei widerstreitende »Ideencluster« oder »Weltbilder« heraus, die als ideelle Wurzeln der späteren arbeitsmarktpolitischen Entwicklung gelten können. In einem dritten Abschnitt wird dann jeweils gezeigt, dass beide Denkschulen zunächst keine Plausibilität und Legitimität für die arbeitsmarktpolitischen Akteure in der Frage der Arbeitslosenversicherung entfalten konnten, auch nicht in ökonomischen Krisenzeiten, als die materiellen Interessen der Arbeitsmarktteilnehmer von außen in Gefahr gerieten. Der jeweils vierte Abschnitt beschreibt, wie sich in Deutschland und den Vereinigten Staaten eines der beiden Weltbilder durchsetzen konnte, ohne dass dieser Perspektivwechsel allein schon für eine Neubestimmung der politischen Zielsetzungen in der Frage der Arbeitslosenversicherung ausgereicht hätte. Dieser Ideenwandel basierte zum einen auf den Strategien epistemischer Gemeinschaften zur Durchsetzung eines Weltbildes, zum anderen auf neuen Erfahrungen in anderen politischen Bereichen, die als Nachweis der Plausibilität eines der widerstreitenden Weltbilder gelten konnten. Im fünften Abschnitt der beiden empirischen Kapitel wird dann die spezifische Krise beschrieben, die die Verschiebung der Interessen auslöste. In Deutschland sind dies die Revolutionsjahre 1918 bis 1922, in den USA die Great Depression zwischen 1929 und 1933. Hier wird für jeden Akteur gezeigt, dass er sich aufgrund der Krise in einer spezifischen Problemlage befand, in der die im Verlauf von über zwanzig Jahre stärker gewordenen Ideen die Arbeitslosenversicherung als Ausweg anboten. Eine Diskussion alternativer Erklärungsansätze legt dabei im Detail dar, dass nur der Einfluss der Ideen hinreichend erklären kann, warum gerade die Arbeitslosenversicherung zum Instrument in der Krise werden konnte. Im sechsten Abschnitt schließlich wird für beide Länder gezeigt, dass der geteilte Ideenhorizont der drei Arbeitsmarktparteien im Moment des Umschwungs eine Bindungs- und Filterwirkung auf den Verlauf des legislativen Prozesses zur Arbeitslosenversicherung ausübte, sodass bestimmte institutionelle Regulierungen gar nicht thematisiert wurden und durch stillen Konsens ihren Weg in die ansonsten sehr umstrittenen Gesetze fanden. In der

Schlussbetrachtung des fünften Kapitels werden die Ergebnisse schließlich im Hinblick darauf diskutiert, welcher Platz den Ideen in der Analyse der historischen Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen nach den Erkenntnissen dieser Arbeit in Zukunft zugewiesen werden sollte. Am Ende steht das Fazit: Akteure definieren ihre Interessen, indem sie durch die Brille der Ideen die institutionellen und ökonomischen Bedingungen der Situation betrachten und daraufhin über die Interessendienlichkeit einer avisierten Institution entscheiden.