Sascha Münnich

Interessen und Ideen

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

campus

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES

Sascha Münnich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Sascha Münnich

Interessen und Ideen

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 70

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.
ISBN 978-3-593-39300-1

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2010 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln
Satz: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSCPEFC).
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

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‹ Arbeitslosenversicherung 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 Schäfter und die beeindruckende redaktionelle Arbeit von Jeanette Störtte und Thomas Pott. Selbstverständlich sind alle nichtwissenschaftlichen 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 Arbeitsmarktakteure 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 interessendienlich, genauer: wird sie von ihnen als interessendienlich 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 substanzielle 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 Präsidentialismus 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 Präsidentialismus 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 Arbeitsmarktakteure 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.

Kapitel 1
Interessen und Ideen in der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen

In diesem Kapitel wird ein konzeptioneller Rahmen für das Zusammenspiel von Ideen und Interessen in der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen entworfen. Dabei ist es zunächst notwendig, im ersten Abschnitt eine kurze Diskussion der Modelle der *Entstehung und des Wandels von Institutionen* voranzustellen, die für die Analyse des Wohlfahrtsstaates bisher prägend waren. Die Betrachtung dieser Ansätze wird zeigen, dass die Frage nach der Rolle der Akteure, ihrer Ideen und Interessen immer stärker ins Zentrum rückt. Obwohl Institutionen und Strukturen die Interessen und Ideen der Beteiligten beeinflussen – so die Argumentation –, ist doch die Motivation des einzelnen politischen Akteurs *jenseits* der umgebenden Institutionenstruktur der konzeptionelle Ort, an dem Ideen und Interessen verankert werden sollten – ganz im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995). Es ist daher nötig, das Wechselspiel von Institution und Akteurorientierung zu analysieren. Zugleich darf dabei die Frage nach den strukturellen Bedingungen des Akteurhandelns nicht vergessen werden. Als konzeptionelle Lösung wird hier eine historische Perspektive vorgeschlagen.

Interessen und Ideen sind in dieser Arbeit die bestimmenden Elemente des politischen Handelns jenseits von Institutionen und werden daher nacheinander betrachtet, um zu einem gemeinsamen Analyserahmen zu kommen. Daher folgt im zweiten Abschnitt eine Diskussion des Interessenbegriffs, in der in Auseinandersetzung mit der Literatur zwei Grundüberlegungen dieser Arbeit entwickelt werden: Erstens können Interessen als abstrakte, allgemeinere Orientierungen verstanden werden oder als konkretisierte situative Ziele. Zweitens können Interessen als kulturell begrenzt oder aber kulturell konstruiert verstanden werden. Im dritten Abschnitt werden dann die Ideen selbst im Vordergrund stehen. Sie werden als normative und kognitive Wissensbestände definiert und in der kaum mehr zu überblickenden Literatur zur Rolle von Ideen im politischen Prozess verankert.

Es wird sich zeigen, dass die Wirkung von Ideen genau an dem Übergang zwischen abstrakten und konkreten Interessen verortet werden kann. Ideen haben eine doppelte Wirkung auf Interessen: Gerade dadurch, dass sie die Konstruktion konkreter Präferenzen ermöglichen, begrenzen sie andere potenziell

interessenrelevante Optionen. Dann werden aus einem erweiterten Interessenmodell zwei für die empirischen Fragen dieser Arbeit zentrale Überlegungen abgeleitet: Erstens ist Ideenwandel eine mögliche Quelle von Interessenwandel, wenn die objektiven Kontextbedingungen für eine Neuorientierung ebenfalls gegeben sind. Zweitens können Ideen partielle gemeinsame Identitäten zwischen ansonsten konfligierenden Parteien stiften.

1.1 Institutioneller Wandel in Wohlfahrtsstaaten

Die Nullhypothese der Frage nach der Entstehung der modernen kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten bildete in den Sozialwissenschaften der Nachkriegszeit die Sichtweise, wonach die Expansion sozialer Rechte eine evolutionäre Folge des wirtschaftlichen Wachstums und der politischen Demokratisierung sei (Kerr et al. [1960]1973). Bei T. H. Marshall ([1963]1965) erwuchs in einem evolutionären Dreischritt aus den wirtschaftlichen Bürgerrechten im 18. Jahrhundert zunächst die Ungleichheit der politischen Partizipation. Die daraufhin folgende Herausbildung gleicher politischer Partizipationsrechte in der Demokratie des 19. Jahrhunderts eröffnete den Blick auf die soziale Ungleichheit am Beginn des 20. Jahrhunderts. In Marshalls Typisierung ist der Wohlfahrtsstaat der Höhepunkt der Entwicklung gleicher – nun auch sozialer – Bürgerrechte, entstanden durch ständige Bekämpfung und Neuerrichtung ungleicher gesellschaftlicher Statusordnungen (ebd.: 96). Der Wohlfahrtsstaat erscheint so als notwendige Folge der wachsenden Industrialisierung und Demokratisierung in allen kapitalistischen Gesellschaften (Fischer 1979: 93; Flora/Heidenheimer 1981: 22ff.; Luhmann 1981). Sozioökonomische Modernisierungsprozesse, das heißt, Industrialisierung, Urbanisierung und Bürokratisierung sowie politischer Fortschritt, etwa die Ausweitung des Wahlrechts und des Parlamentarismus, werden in ihrem Zusammenspiel betrachtet, um die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zu erklären (Pierson 1991: 102ff.; Flora/Alber 1981: 38).

Auch die marxistisch inspirierte Politische Ökonomie nimmt diesen evolutionären Gedanken auf und wendet ihn funktionalistisch: Im Anschluss an Marx und Polanyi wird die Entstehung des Wohlfahrtsstaates aus der Notwendigkeit für jede kapitalistische Gesellschaft hergeleitet, den unausweichlichen Krisentendenzen der kapitalistischen Produktionsweise ein stabilisierendes Element entgegenzusetzen (Offe 1975: 19; Schäfer 2008). Die Arbeitslosenversicherung ist aus Sicht dieser Theorie in erster Linie ein funktional notwendiger »Quantitätsregler« (Lenhardt/Offe 1977: 107), der in Krisenzeiten Teile der Arbeitskraft aus dem Arbeitsmarkt herausnimmt (Dekommodifizierung), sich aber den

regulativen Zugriff bewahrt, diese in besseren Wirtschaftsphasen wieder auf den Markt zurückzuzwingen (Rekommodifizierung). Die Gemeinsamkeit aller modernisierungstheoretischen wie funktionalistischen Ansätze ist die kausale Bindung der Wohlfahrtsstaatsentstehung an gesellschaftlichen Entwicklungslinien auf der Makroebene, die die konkreten Handlungsweisen der Akteure bestimmen und so zu sekundären Erklärungsfaktoren machen (Alber 1981: 155).

Die Tatsache, dass die Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in den verschiedenen kapitalistischen Demokratien erheblich differiert, hat spätestens seit Ende der 1970er-Jahre eine Neuorientierung zugunsten der Betonung der Divergenz nationaler Institutionenlandschaften provoziert. Es bildeten sich drei Erklärungsansätze heraus, die nun nicht mehr die Imperative der demokratischen kapitalistischen Gesellschaft insgesamt im Blick hatten, sondern historisch spezifische politische Interessenkonstellationen identifizierten, die hinter der Durchsetzung sehr unterschiedlich ausgestalteter wohlfahrtsstaatlicher Regelungen standen. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen entstehen demnach nur dann, wenn sich entsprechende politische Interessen durchsetzen. Zur Erklärung nationaler Unterschiede ziehen diese Erklärungsansätze die organisatorische Struktur der wirtschaftlichen Produktion und Verteilung, die politischen Spielregeln sowie die historische Stärke der Arbeiterbewegung heran.

1.1.1 Erklärungsfaktoren für die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen

Die erste der drei Erklärungsvarianten, der *Machtressourcenansatz*, weist auf die Interessen der organisierten Arbeitnehmerschaft und ihrer Vertretung durch die Sozialdemokratie als entscheidenden Einflussfaktor hin. Verschiedene Arbeiten haben die Entstehung der Wohlfahrtsstaaten aus der historischen Stärke der Sozialdemokratie und ihrer potenziellen Bündnispartner hergeleitet (Esping-Andersen 1985; Korpi 1983). Im weiteren Sinne wird so die gesellschaftliche und ökonomische Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital zum wichtigsten Erklärungsfaktor der wohlfahrtsstaatlichen Dynamik (Heimann [1929]1980: 179; Hicks 1999: 236ff.; Esping-Andersen 1990: 16; Korpi 1983: 26ff.). Als national unterschiedliche Einflüsse auf die Machtressourcen der Arbeiterbewegung sind hier unter anderem die Anzahl der Mitglieder und die organisatorische Einheit der Gewerkschaftsbewegung zu nennen, dagegen steht ihre interne Fragmentierung nach Statuskriterien wie Ethnie, Religion, Herkunft, Bildungsgrad oder Beruf (Korpi 1983: 26ff.). Die unterschiedlichen historischen Organisationsformen der Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital werden dabei in der weiteren Ausdifferenzierung des Ansatzes im Zusammenspiel mit anderen gesellschaftlichen Konfliktlinien wie etwa zwischen Stadt und Land oder zwischen Kirche und

Staat betrachtet (Esping-Andersen [1989]1998: 35ff.; Lipset [1953]1963: 70ff.; Lipset/Rokkan 1967: 9ff.; Manow 2008).

Spiegelbildlich dazu haben andere Autorinnen und Autoren die Machtressourcen und die interne Fragmentierung der Kapital- oder Unternehmerseite zur Erklärung herangezogen (Castles 1978: 131ff.). Wiederum andere Ansätze nehmen diese sozialen Konfliktlinien auf, betonen aber, dass ihre Wirkung sich vor allem in der Struktur des parteipolitischen Wettbewerbs widerspiegelt, der eine gewisse Autonomie gegenüber den sozioökonomischen Interessen aufweist, denen er historisch entsprungen ist (Immergut 1992: 243). Hier werden auch Wählerstimmen, Parlamentssitze und Regierungsbeteiligungen für die sozialistischen und sozialdemokratischen Arbeiterparteien als Erklärungsgrößen für die unterschiedliche Großzügigkeit verschiedener Wohlfahrtsstaaten herangezogen (Esping-Andersen 1990: 16; Korpi/Palme 2003). Dazu tritt die Frage nach parteipolitischen Wettbewerbsstrukturen, Koalitionsmöglichkeiten und der Geschlossenheit des konservativen oder liberalen Gegners als Erklärungsfaktoren für die wohlfahrtsstaatliche Institutionenlandschaft (M. Schmidt 1982: 40ff.; Hicks/Misra/Nah Ng 1995; Kitschelt 2000; Castles 1982: 33; Kersbergen 1995).

Im Unterschied zum gewerkschaftsorientierten Machtressourcenansatz rückt die Perspektive des *staatszentrierten Institutionalismus* die autonomen Interessen der staatlichen Akteure in den Vordergrund und betont die Struktur des staatlich-administrativen Aufbaus als Erklärungsfaktor für die Entstehung einer bestimmten Form wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Wohlfahrtsstaatliche Politik wird als Element der Nationalstaatenbildung verstanden, und die staatliche Bürokratie tritt als von den gesellschaftlichen Interessen zumindest prinzipiell unabhängiger Akteur auf (Skocpol 1992: 42; Skocpol/Finegold 1982; Orloff 1988, 1993). Dabei ist es entscheidend, welche institutionellen Einflussmöglichkeiten bestimmte programmatische Konzepte und einzelne Gruppen von Experten und Beratern haben (Weir 2005; Weir/Skocpol 1985; Hall 1993; Campbell 1998). Diesen Ansätzen zufolge ist etwa eine wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in den USA vor allem in solchen Bereichen zu erwarten, in denen die an die Regierung herangetragenen Programmatiken von Organisationen vorgebracht werden, deren innere Organisation zur dezentralen administrativen Struktur des politischen Systems der USA passt (Skocpol 1992: 527; Hall 1993).

Die dritte Erklärungsvariante, die mit dem Schlagwort des *Wohlfahrtskapitalismus* bezeichnet wird, nimmt die Interessen der Unternehmer in den Blick. Sie baut auf der Beobachtung auf, dass Unternehmer im Prozess der Entstehung des Wohlfahrtsstaates überraschend häufig zu seinen Befürwortern gehörten. Einige Autorinnen und Autoren erklären die Stärke sozialpolitikfreundlicher Unternehmerinteressen mit divergierenden institutionellen Regulierungen der ökonomischen Produktionsweise und der damit zusammenhängenden Bran-

chen- und Sektorenstruktur. In der Debatte um die ›Spielarten des Kapitalismus‹ wird häufig betont, dass Unternehmer durchaus an sozialpolitischer Regulierung interessiert sein können, wenn ihre Produktionsstrategien eine langfristig stabile und friedliche Kooperation mit ihren Arbeitnehmern erfordern (Hall/Soskice 2001: 23ff.; Ebbinghaus/Manow 2001: 15; Hicks 1999: 243). Wohlfahrtsstaatliche Institutionen weisen demnach eine strukturelle Verwandtschaft mit bestimmten Produktionstechniken, Organisationsformen und Managementstrategien auf, die in einer Volkswirtschaft institutionell angereizt oder sanktioniert werden (Hollingsworth/Boyer 1997; Jessop [1993]2007, [1993]2000; Streeck 1991). Branchen, in denen langfristige Produktivitätsstrategien dominieren, wie etwa in der Maschinenbau- oder der Automobilindustrie, bilden sozialpolitikfreundlichere Unternehmerinteressen aus als kurzfristig orientierte Branchen wie die Textil- oder Computerindustrie.

Auch das Interesse an einem geregelten Wettbewerb kann Grund für eine sozialpolitikfreundliche Unternehmerhaltung sein. Swenson (2002: 221ff.) erklärt die Entstehung des Social Security Acts in den USA aus dem historischen Zusammenspiel des krisenbedingten Zusammenbruchs eines Arbeitsmarktregimes in der Great Depression und der damit verbundenen Neubestimmung von Unternehmerinteressen. So ›entdeckten‹ fordistisch denkende Unternehmer ihr materielles Interesse an sozialpolitischer Regulierung, um Niedrigproduktivitätsstrategien für die Mitbewerber zu verteuern. Andere Autoren betonen parallel dazu das unternehmerische Interesse an langfristiger Sicherheit von Humankapitalinvestitionen in Branchen, die hohe Qualifikationsanforderungen an ihre Arbeitnehmer stellen (›skill specificity‹). Arbeitnehmer sind eher bereit, solche Qualifikationen zu erwerben, wenn diese ›skills‹ bei einem eventuellen Verlust des Arbeitsplatzes sozialpolitisch gesichert werden. Unternehmer binden so diejenigen Arbeitnehmer an ihr Unternehmen, in deren Qualifikationsstruktur sie investiert haben (Iversen 2005: 888f.; Iversen/Soskice 2001).

Mares (2001, 2003: 153) schließlich kombiniert verschiedene Ansätze zu einem Modell der Unternehmerpräferenzen. Unternehmensgröße, branchenspezifische Beschäftigungsfluktuation und Skill Specificity des spezifischen Unternehmens bestimmen seine sozialpolitischen Positionen, und zwar nicht nur in Bezug auf das ›Ob‹, sondern auch auf das ›Wie‹ wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen. Je höher die Beschäftigungsfluktuation eines Unternehmens, desto wichtiger ist ihm die Umverteilung der Kosten auf möglichst viele andere Unternehmen, was universale Fürsorgesysteme attraktiv macht. Je größer und spezialisierter das Unternehmen ist, desto wichtiger wird ihm der Einfluss auf die administrative Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik sein, um seine Humankapitalinvestitionen erfolgreich zu schützen, was eher für betriebliche Sozialpolitik spricht.

Obwohl die eben skizzierten drei Erklärungsansätze die Interessen der Akteure zur Erklärung der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen heranziehen, werden diese Interessen ihrerseits wiederum aus den materiellen und organisatorischen Strukturen der Wirtschaft und der Politik abgeleitet. So betonen die meisten der institutionalistischen Erklärungsansätze die *Verwandtschaft* neu entstehender institutioneller Strukturen mit den bereits vorhandenen: Die Organisationsform der Arbeiterbewegung, die Strukturen des politischen Systems sowie die institutionelle Verfasstheit der Produktionsbeziehungen prägen, welche institutionellen Designs und Prinzipien später im Bereich von Sozial- und Wirtschaftspolitik erfolgreich sein können (Pierson [1996]2004).

1.1.2 Stabilität und Wandel von Institutionen

In den letzten zehn Jahren tritt an die Stelle der Vermessung und Analyse von Institutionenlandschaften ein wachsendes Interesse an der Dynamik und dem Wandel dieser Strukturen. Damit einher geht eine Verschiebung des Schwerpunktes von der Struktur zur Handlung, der die in diesem Buch fokussierte Frage nach dem Verhältnis von Ideen und Interessen besonders virulent macht. Für die Frage, *wie* Institutionen entstehen und sich wandeln, lassen sich zunächst drei theoretische Perspektiven unterscheiden (Hall/Taylor 1996; Thelen/Steinmo 1992; V. Schmidt 2008). Aus Sicht des *Rational-Choice-orientierten Institutionalismus* entstehen Institutionen dort, wo sie die effiziente Koordination von Handlungen ermöglichen und das unregulierte Aufeinandertreffen von Interessen eine stabile Koordination unmöglich machen würde. Sie sind Gleichgewichtslösungen für konfligierende Interessen und bilden so Strukturen, die sich selbst verstärken und stabilisieren. So sind die in der neueren politischen Ökonomie beschriebenen langfristig institutionalisierten Produktionsbeziehungen in koordinierten Marktökonomien vor allem deshalb stabil, weil Unternehmen, Arbeitnehmer, Kapitalgeber und staatliche Regulierer einen hohen Grad von Produktivität und Profitabilität erreichen können, wenn sie diese institutionellen Regeln befolgen (Hall 1989: 22). Bestehende Institutionen erzeugen dabei eine spezifische Anreiz- und Auszahlungsstruktur, die es für die Akteure profitabel macht, auf einem einmal eingeschlagenen Weg zu bleiben (Pierson 2000a; Greif 1994).

Aus Sicht des *historischen Institutionalismus* entstehen Institutionen auch keineswegs notwendig nur dort, wo sie effektive oder gar effiziente Koordination sichern. Stattdessen müssen institutionelle Strukturen historisch erklärt werden. Einmal geschaffen, bilden sie den Hintergrund späteren Handelns. Und dies gilt nicht nur im Sinne einer Kostenstruktur, die der rational handelnde Akteur strategisch einbeziehen muss, um seine irgendwie gearteten individuellen Interessen zu verfolgen. Vielmehr beeinflussen die bestehenden Institutionen auch die

Ziele und Präferenzen der Akteure (Thelen/Steinmo 1992: 8; Thelen 1999: 374; Hall/Taylor 1996: 7). Weiterhin fokussiert der historische Institutionalismus Unterschiede in der Machtverteilung durch bereits bestehende Institutionen, etwa dort, wo wohlfahrtsstaatliche Regeln die Grundlagen für die Bildung neuer Interessengruppen zur Verteidigung des institutionellen Status quo legen (Pierson [1996]2004, 2000b).

Eine dritte institutionalistische Strömung entspringt der soziologischen Beschäftigung mit Organisationen und organisationellen Feldern (DiMaggio/Powell 1991). Der *soziologische Institutionalismus* betont die normativen Prinzipien, die durch die Schaffung von Organisationen institutionalisiert werden. Neu entstehende Institutionen orientieren sich an bereits vorhandenen staatlichen oder verbandlichen Strukturen, indem sie deren Organisationsprinzipien nachbauen, um Legitimität nach außen zu sichern. Diese Außenwirkung ist dabei wichtiger als die Effizienz des inneren Aufbaus (Meyer/Rowan 1991; Fligstein 2001, 1996). So zeigt etwa Dobbin (1994), wie Grundprinzipien des institutionellen Aufbaus der politischen Systeme Frankreichs, der USA und Großbritanniens die strategischen Überlegungen wirtschaftlicher Akteure nicht nur strategisch begrenzt, sondern die Denkmuster dieser Akteure jenseits des strategischen Kontexts geprägt haben. Institutionen etablieren soziale Normen und formen so das Handeln der Akteure nicht nur im Sinne einer ›Kalkulation‹ möglicher Folgen, sondern auch im Sinne der normativen ›Angemessenheit‹ dieses Handelns. Einige Ansätze betonen hier auch die Einschränkungen der normativen Legitimationsbasis für spätere sozialpolitische Innovationen durch bereits institutionalisierte und legitimierte wohlfahrtsstaatliche Leitbilder (Mahoney 2000: 517ff.; Lessenich 2003: 211ff.). Institutionen setzen normative und kognitive Standards dafür, welche Erwartungen die Akteure von ihnen haben können, was als ›normal‹ zu gelten hat oder auch welche sozialen Rechte und Pflichten bestimmte Akteure oder Gruppen haben (Offe 1996: 199). Sie beeinflussen nicht nur den Lernprozess strategischer Akteure, sondern nehmen auch Einfluss auf die Erinnerung der Handelnden an vergangene Ereignisse: »It [the institution] provides the categories of their thought, sets the terms for self-knowledge, and fixed identities« (Douglas 1986: 112). Institutionen haben, so Douglas' Argument, ein Element des Sakralen im Durkheim'schen Sinne, das sie zugleich an Gerechtigkeitsvorstellungen ankoppelt. Sie müssen gleichen Zugang für alle bieten, um Legitimität gewinnen zu können (ebd.: 115).

Für die Frage des Verhältnisses von Institution und Akteurhandeln werden in der Literatur somit idealtypisch drei Mechanismen beschrieben: strategische Kalkulation, Pfadbindung und moralische Angemessenheit (V. Schmidt 2008). Alle drei Ansätze bergen jedoch die Gefahr, die Bedeutung der bereits bestehenden Institutionen, seien sie nun mehr als materielle Verteilung oder als norma-

tiver Erwartungshorizont verstanden, für die Herausbildung von Akteurinteressen zu überschätzen. Dieser starke Fokus auf der Kontinuität institutioneller Strukturen gerät in den letzten Jahren unter Druck durch neuere Analysen, die institutionelle Dynamiken ins Zentrum der Betrachtung rücken. Dafür ist es notwendig, die Quellen dieses Wandels im Handeln der Akteure zu untersuchen, die nicht ihrerseits in der Institution alleine liegen können. So öffnet die Frage nach dem Wandel die Analyse für die hier zentrale Frage nach der Formierung und den Veränderungen von auf Institutionen gerichteten Interessen.

1.1.3 Institutioneller Wandel und Akteurhandeln

Die stärkere Betonung der Analyse institutionellen Wandels wird seit Anfang der 1990er-Jahre sowohl in der politökonomischen als auch in der soziologischen Institutionentheorie gefordert, allerdings ohne dass beide Debatten viel Kenntnis voneinander nehmen würden. Ausgangspunkt der *neoinstitutionalistischen Theorien* des Wandels in der Politischen Ökonomie ist die Annahme, Institutionen trügen die Möglichkeit beziehungsweise die Keimzellen ihres Wandels bereits in sich (Schneiberg 2007; Crouch/Farrell 2004). Der Hauptgrund für diese systematische Anfälligkeit der Institutionen für Wandel ist aus neoinstitutionalistischer Sicht die Unbestimmtheit der institutionellen Regeln für eine übermäßig komplexe Realität sozialen Handelns. Zwischen die Institutionen und den Akteur, der sich an ihnen orientiert, tritt die Notwendigkeit der Interpretation der Regel durch den »rule taker« oder auch den »rule maker« (Streeck/Thelen 2005). Streeck und Thelen identifizieren so verschiedene Mechanismen graduellen institutionellen Wandels, die auf Neuinterpretationen oder Verschiebungen der Zielausrichtung von Institutionen zurückzuführen sind, namentlich »displacement« (Verschiebung des Schwerpunktes), »layering« (Überlagerung durch neue Prinzipien), »drift« (schleichende Wirkungsverschiebung durch Änderung des Kontexts), »conversion« (Neuausrichtung bestehender Institutionen auf neue Zwecke) und »exhaustion« (Erschöpfung einer Institution und langsame Erosion). Hinter allen beschriebenen Wandlungsprozessen steht das Problem der mangelnden Kongruenz von Regelungsinhalt und Handlungssituation der Akteure (Streeck 2009: 125).

Peter Hall (1997: 183) verweist genau an dieser Stelle auf die absichtlichen Strategien zur Änderung von Institutionen, und damit auf die Bedeutung von politischen Interessen: »To the degree that core institutions of the political economy are subject to change, the focus of analysis must shift toward the socioeconomic or political coalitions that underpin them and toward more dynamic theories of institutional determination.« Bei der Suche nach den Quellen institutionellen Wandels fällt Halls erster Blick auf Interessen. Er plädiert aber

zugleich für eine integrierte Sichtweise der Rolle von institutionellen Faktoren, Interessen und Ideen. Deren Konzeptualisierung in der Institutionentheorie kritisiert er allerdings als unzureichend, insbesondere in Bezug auf die Frage der kulturellen Einflüsse auf die Formierung von Interessen und Interessenkoalitionen (ebd.: 196).

Einige Autoren legen einen deutlicheren Schwerpunkt auf die Rolle von Kultur, Ideen oder Diskursen für die Konzeptionierung institutionellen Wandels und knüpfen dabei an den soziologischen Institutionalismus an. Ohne dem Kapitel über Ideen vorgreifen zu wollen, sei hier auf einige Überlegungen hingewiesen: Hay betont die Rolle ideeller Pfadabhängigkeiten, die auf die Sinnzuschreibungen der Akteure einwirken und so zu Handlungsweisen führen können, die die Institutionen letztlich verändern (Hay 2006; vgl. auch Lessenich 2003: 211ff.). Hay und Wincott (1998: 956) sprechen von einer neuen Erklärungsvariante, dem »constructivist institutionalism«: Institutionen beeinflussen nicht nur die strategischen Handlungsmöglichkeiten der Akteure, sondern auch die Sinnorientierung der Handelnden, denn diese verfügen nicht über direktes Wissen über die Welt, sondern haben nur einen institutionell vermittelten Zugang (»mediated knowledge of the context«). Institutionell verzerrte Lernprozesse beeinflussen die Reproduktion von Institutionen durch die Handelnden und prägen damit die Wandlungsprozesse. Andere Autorinnen und Autoren suchen an dieser Stelle die Anbindung an Diskurstheorien, indem sie auf die Bedeutung der erfolgreichen Vermittlung von institutionellen Reformen im politischen Diskurs hinweisen (V. Schmidt 2002). Institutionen sind nicht nur von bestimmten Ideen oder kulturellen Leitbildern, sondern von einem kommunikativen Prozess umgeben, dessen Logik beeinflusst, wie Institutionen zu subjektiven Handlungsorientierungen politischer Akteure werden können (V. Schmidt 2008: 309). So wirken verschiedene Arten des politischen Diskurses unterschiedlich auf die institutionelle Entwicklung, in manchen politischen Systemen dominiert der koordinative Diskurs unter den politischen Repräsentanten, in anderen der kommunikative Diskurs zwischen der Regierung und der Bevölkerung. Auch Diskurse innerhalb der Bevölkerung beeinflussen, wie bestehende Institutionen von den Akteuren im Handeln kreiert und reproduziert werden (ebd.: 314). Die Notwendigkeit für jeden Akteur, den ›Sinn‹ der Regeln zu erschließen und – wie ein Richter – auf den eigenen Fall anzuwenden, verleiht den umgebenden Sinnstrukturen eine wichtige Rolle für die Frage der Stabilität und des Wandels von Institutionen. Vivien Schmidt (ebd.: 315) spricht von »background ideational abilities«, die es den Akteuren möglich macht, auf Institutionen sinnvoll Bezug zu nehmen und ihnen so mehr oder weniger Einfluss auf die Handlungen einzuräumen. Der deliberative Charakter von Diskursen erlaubt es den Akteuren, sich gedanklich im Handeln von den Institutionen zu

distanzieren, während diese zugleich genutzt werden (V. Schmidt 2008: 316). Zu diesen Distanzierungen gehören auch alternative Sichtweisen auf die eigenen Interessen und der Entwurf neuer institutioneller Pfade (Schmidt/Radaelli 2004: 206). Institutionelle Unternehmer (›entrepreneurs‹) können an solchen die Institutionen umringenden Diskursen ansetzen und so neue Interessenkoalitionen schmieden (Blyth 2002: 251; Cox 2001).

Diese Diskursansätze werden im späteren Abschnitt über Ideen noch detaillierter diskutiert. An dieser Stelle kann festgehalten werden: Alle in diesem Abschnitt vorgestellten Konzepte gehen von der Vorstellung aus, dass die sinnstiftende Seite von Institutionen für politisches und wirtschaftliches Handeln auch zur Grundlage von abweichendem Verhalten werden kann. Sei es die Unterkomplexität des Regelinhaltes oder die Offenheit des diskursiven Prozesses für neue Ideen, in jedem Fall knüpfen die neoinstitutionalistischen Argumente in der internationalen Debatte an die Brüchigkeit zwischen institutioneller Regelungsstruktur und subjektiv sinnorientierter Handlung an, wobei die Frage zumeist unklar bleibt, welcher Einfluss dabei den Interessen eingeräumt werden soll.

Auch in der deutschen soziologischen Institutionenlehre wurde »schleichender und revolutionärer Institutionenwandel« (Göhler 1997: 40) zu einem Thema in den letzten zwanzig Jahren (Offe 1996). So betont etwa Beyer (2005), dass gerade die Mechanismen, die die Pfade der Institutionen über lange Zeit stabilisiert haben, im Falle einer Änderung des historischen Kontexts zu Ressourcen des Wandels werden können. Autoren wie Rehberg, Offe, Göhler und Weinert nehmen in diesem Zusammenhang expliziten Bezug auf die Rolle symbolischer Elemente für die Funktionsweise von Institutionen. Daher ist es sinnvoll, diesen deutschen Teil der Debatte um institutionellen Wandel hier gesondert zu beschreiben. Die Dualität von Institutionen, so das Argument vieler Institutionentheoretiker in Deutschland, besteht darin, dass sie auf der einen Seite zwar als soziale Organisationsform wirken, also soziale Interaktion regulieren und ›steuern‹, dass auf der anderen Seite aber jede Institution ihre Stabilität dadurch gewinnt, dass sie eine ›Leitidee‹ institutionalisiert und so einen symbolischen Wertbezug ausdrückt (Weinert 1997: 86; Lessenich 2003; Rehberg 2002: 49). Jede institutionelle Ordnung setzt ihre Ordnungsprinzipien nicht nur um, sondern signalisiert auch symbolisch die normative Gültigkeit dieser Prinzipien (Rehberg 2002: 47). Institutionen sind demnach stabile Interaktionsmuster, die eine besondere symbolische Seite haben, die die soziale Ordnung sichtbar macht. Institutionen sind »kulturelle Vermittlungsinstanzen zwischen Sozialstruktur und Sinnproduktion« (Rehberg 1997: 103). Soziale Institutionen sollten nicht als Organisationen beschrieben werden, sondern als eine Form der »Stabilisierung sozialer Ordnungen, welche ›institutionell‹ genannt werden soll, insofern Ordnungsprämissen und -prinzipien *symbolisch* zur Darstellung

gebracht und dadurch stabilisiert werden« (Rehberg 1994: 47). Der Kern der Institutionalisierung ist nicht ihr Regelungs- oder Steuerungsinhalt, sondern ihre Stabilisierungsleistung für soziale Interaktion. Es wäre also besser, von »institutionellen Mechanismen« zu sprechen (Rehberg 2002: 46): »Institutionen sind nicht ohne ihre Akteure, aber auch nicht ohne ihre Adressaten zu begreifen« (Göhler 1997: 25). Eine solche Sichtweise orientiert sich an der Institutionenlehre Arnold Gehlens ([1956]1986: 47, [1952]1983: 378f.): Soziale und institutionelle Ordnung entlastet die Handelnden durch die erwartbar wiederkehrende Strukturierung von Handlungen. Sie erhebt zugleich einen räumlich und zeitlich universalen Geltungsanspruch, der durch sprachliche und kulturelle Symbole ausgedrückt wird. »Das Welt- und Selbstverhältnis der Menschen ist symbolisch« und füllt die institutionellen Handlungen mit Sinn (Rehberg 1994: 58). Zugleich grenzen sich verschiedene Leitideen voneinander ab und erzeugen so Leitdifferenzen, die die Grenzen verschiedener Institutionen kennzeichnen, etwa im Wohlfahrtsstaat die Grenze zwischen ›arbeitslos‹ und ›arbeitsunfähig‹.

Der entscheidende Unterschied zum Strukturfunktionalismus liegt darin, dass nach diesem Verständnis die institutionellen Leitideen nicht aus der einheitlichen Sinngebung einer als kohärent gedachten Kultur gewonnen werden. Ihre Einheitlichkeit ist nur scheinbar und sie verleugnet den Ursprung der Institutionalisierung in einem Konflikt zwischen verschiedenen konkurrierenden Sinnsetzungen und Ordnungsentwürfen. Institutionen sind eingefrorene Kampfergebnisse (Rehberg 1994: 68). Insofern sind sie auch unmittelbar verbunden mit sozialer Macht – sie stabilisieren den Einfluss bestimmter Gruppen und verleihen ihm Legitimität, die darin wirkt, dass die Symbolisierungen der Institution »Unterwerfungsbereitschaft« (ebd.: 70) erzeugen. Dies bedeutet aber nicht, dass sie das Ergebnis der intentionalen politischen Strategie einer Gruppe sein müssen. Gerade weil Institutionen aber bestimmte Gruppen bevorteilen und symbolische Machtverhältnisse widerspiegeln, sind sie systematisch anfällig für Wandlungsprozesse. Dieses Argument wird durch den Handlungsfokus dieses Ansatzes noch verstärkt: Institutionen sind nur insoweit stabil, wie sie Handlungsmuster effektiv strukturieren; das heißt, die Schwelle, ab der abweichendes Verhalten zu institutionellem Wandel führt, liegt nach diesem Verständnis sehr viel niedriger als für einen sanktionsorientierten Institutionenbegriff.

Aufgrund der Dualität institutioneller Strukturen können Verschiebungen der kognitiven und normativen Orientierung der Akteure und Adressaten diese Wandlungsprozesse genauso auslösen wie die wachsende Verfehlung der institutionellen Steuerungswirkung angesichts sozioökonomischen Wandels (Göhler 1997: 34ff.). Jedes innovative Handeln ist zunächst abweichendes Verhalten in Bezug auf eine bestimmte Institution (Merton 1957: 140ff.). Wie Lepsius ([1986]1990: 38) beschreibt, sind es alternative Wertvorstellungen oder sogar

Re-Interpretationen der Leitidee, die die Kraft haben, ein solches abweichendes Handeln zu rechtfertigen. Ein Beispiel ist etwa die protestantische Ethik, die Webers Darstellung zufolge für die Legitimierung neuer wirtschaftlicher Verhaltensweisen und den Bruch mit der traditionalen Wirtschaftsethik eine entscheidende Rolle spielte. Das bedeutet aber auch, dass die hinter den Institutionen stehenden und temporär stabilisierten Machtkonflikte erneut aufbrechen können und entlang den bestehenden Wertvorstellungen neu ausgetragen werden müssen: »Die Brechung der Tradition gelingt immer am besten im Namen traditionell akzeptierter Wertvorstellungen, auch wenn die Neuerung die tradierte Wertvorstellung auflöst« (Lepsius [1986]1990: 39). Die Leitideen der Institutionen selbst und die sie umgebenden Ideen strukturieren diese Wandlungsprozesse.

Es ist auffällig, wie nah sich an dieser Stelle der Institutionalismus deutscher Provenienz und der oben beschriebene »discursive institutionalism« von V. Schmidt, Radaelli oder auch Swidler kommen. In beiden Ansätzen wird die Wirkung von Institutionen als Ergebnis einer sinnhaften und kreativen Aneignung der Struktur durch die Akteure verstanden. Durch diese symbolischen, handlungsorientierten Aspekte werden Institutionen systematisch anfällig für abweichendes Verhalten und institutionellen Wandel, sei er bewusst oppositionell erzeugt oder allgemeineren kulturellen Dynamiken geschuldet. So kommt neben der funktionalen Steuerungsleistung eine zweite, ideelle Quelle des Wandels von Institutionen ins Blickfeld. Dennoch unterscheiden sich die Ansätze in der Frage der Verortung kultureller Momente: Während im internationalen Neoinstitutionalismus der formale Regelungsinhalt einer Institution zum Gegenstand eines außerinstitutionellen Diskurses wird, verortet die deutsche Tradition die entscheidenden symbolischen Elemente der Wandlungsprozesse in den durch die Institution symbolisierten Leitideen. Es stellt sich also die Frage, wie Institutionen und Ideen miteinander vermittelt werden können.

Obwohl alle dynamischen Ansätze in der Institutionentheorie die Notwendigkeit formulieren, die Ideenseite mit der Frage politischer und wirtschaftlicher Interessen zu verbinden, finden sich kaum Versuche in der Debatte, eine handlungstheoretische Alternative zu skizzieren und Mechanismen der Wirkung von Ideen und Interessen zu beschreiben (Ausnahmen: Blyth 2002; Lepsius [1986]1990). Ein konzeptioneller Dreischritt aus Institutionen, Interessen und Ideen ist notwendig. Daher werden die Konzepte der ›Interessen‹ und ›Ideen‹ im Folgenden näher untersucht, wobei im Verlauf der konzeptionellen Entwicklung dieser Arbeit der Einfluss institutionalisierter Ideen auf die Formierung von Interessen wieder auftauchen wird, die Argumentation also dem deutschen Institutionalismus nahesteht.

1.2 Interessen

Politik ist das Feld der Interessen. Für die in der vorliegenden Arbeit empirisch betrachtete Arbeitsmarktpolitik sind dies typischerweise die Interessen der Beschäftigten, häufig vertreten durch Gewerkschaften oder auch Berufsverbände, die Interessen der Unternehmer, vertreten durch deren Verbände oder besonders wichtige Einzelunternehmer, sowie die Interessen des Staates, vertreten durch die Regierungen und Verwaltungsangestellten der verschiedenen Ebenen. Hinzu treten die Interessen der Arbeitslosen, die jedoch zumeist keine direkten politischen Vertreter haben und kaum über partizipative Kanäle verfügen. Sie tauchen daher nicht selbst als Akteure, sondern eher als Kontextbedingung für das Interessenhandeln der bereits genannten Arbeitsmarktakteure auf.

Die Diskussion um die gesellschaftliche Bedeutung von Interessen ist eine der Gründungsfragen der Soziologie, da sich hieran immer zugleich die Frage des Verhältnisses von individuellen Wünschen, Trieben und Hoffnungen zur kollektiven Ermöglichung und zu den Einschränkungen dieses Handelns knüpft. Für den konzeptionellen Rahmen dieser Arbeit werden nun zwei begriffliche Unschärfen beschrieben, die die Literatur zum Thema Interessen durchziehen und zum unklaren Verhältnis von Interessen und Gesellschaftsstruktur beitragen. Erstens können Interessen entweder als allgemeine und langfristig stabile Grundorientierungen verstanden werden oder als situativ bedingte, konkrete Präferenzen. Während Interessen als Grundorientierung auf Strukturen der sozialen Ungleichheit oder die Marktlage zurückgeführt werden, sind Interessen in konkreten Situationen stark durch den Kontext indiziert. Zweitens können Interessen als individuelle Antriebskraft verstanden werden, die dann kulturell begrenzt wird, oder Interessen können als ihrerseits kulturell konstruiert verstanden werden. Es wird sich zeigen, dass genau der Schritt von der Grundorientierung über die Interpretation des Kontexts zur konkreten Präferenz der systematische Ort ist, an dem Ideen die Formierung von Interessen beeinflussen.

1.2.1 Interessen in der utilitaristischen Sozialtheorie

Die *utilitaristischen Sozialtheorien* des 18. und 19. Jahrhunderts erklärten Interessen zur entscheidenden Determinante politischen und wirtschaftlichen Handelns. Geistige Väter dieses Denkens waren Hobbes, Bentham und Mill. Sie gingen davon aus, dass Selbstliebe das entscheidende Handlungsmotiv jedes Individuums ist. Von dieser Grundlage aus entwarf Hobbes das zentrale Problem sozialer Ordnung, das in der Forderung gipfelte, mit dem ›Leviathan‹ einen starken Staat als Gegenpart dieser zerstörerischen Kraft aufzubauen. Ganz anders der Vater der Politischen Ökonomie, Adam Smith. Auch bei ihm taucht der Begriff des

Interesses zwar an prominenter Stelle auf: »It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own self-interest« (Smith [1776]1976: 119). Das Hobbes'sche Ordnungsproblem wird im klassischen Liberalismus aber mit der ›invisible hand‹ beantwortet: Folgt jedes Individuum nur seinem Eigeninteresse, entsteht eine dem Gemeinwohl förderliche Arbeitsteilung der Menschen nach ihren Fähigkeiten und Neigungen. Trotz der unterschiedlichen Antworten auf das von Hobbes benannte Problem der Regulierung individueller Interessen teilen die utilitaristischen Klassiker der Sozialwissenschaft die Vorstellung, dass die Interessen eine individuelle, den Instinkten sehr verwandte Triebkraft *jenseits* der Logik der gesellschaftlichen Interaktion darstellen.

Am Beginn der Soziologie steht die Frage nach der gesellschaftlichen Bedingtheit der Interessenverfolgung. Bei Georg Simmel ist das Interesse ein »vorsozialer« Impuls, der individuelles Handeln beeinflusst (vgl. Swedberg 2005: 369). So nennt er das individuelle Interesse in einem Atemzug mit Trieben, Zwecken und Neigungen und beschreibt das »isolierte Nebeneinander der Individuen« als »Material«, das dann in der Vergesellschaftung erst zu einem »Miteinander und Füreinander« geformt wird (Simmel [1908]1983: 5). Dieses Denken sieht die Lösung des Ordnungsproblems in der Bildung einer Gruppengemeinschaft zur Überwindung der individuellen Interessen, die bei Simmel »sinnlichen oder idealen, momentanen oder dauernden, bewußten oder unbewußten, kausal treibenden oder teleologisch ziehenden« (ebd.) Charakter haben können. In der neueren soziologischen Austauschtheorie findet sich dieses Denken wieder. Die konfligierenden Interessen sich begegnender Akteure haben beispielsweise für Coleman (1990: 30) denselben Status wie die Grundkräfte in der Physik. Diese Interessen richten sich darauf, Kontrolle über »Objekte« oder »Ereignisse« auszuüben, die unter der Kontrolle anderer stehen. Darin liegt der wichtigste Antrieb für soziale Interaktion. Colemans Sozialtheorie ist ein Versuch, soziale Faktoren wie Normen oder auch die Entstehung von Institutionen aus diesen individuellen Antriebskräften und der Notwendigkeit der Interaktion herzuleiten. Bei Esser (1999: 126) ergibt sich das Interesse eines Akteurs an einer bestimmten Ressource aus dem daraus zu erzielenden physischen Wohlbefinden und/oder der sozialen Wertschätzung, die eine bestimmte Handlung zur Folge hat. Auch er betont, dass die Verfolgung dieses Interesses sehr eng an die äußere Umgebung des Akteurs geknüpft ist, somit allgemeine Bedürfnisse kaum außerhalb konkreter sozialer Bedingungen definierbar sind. Jede utilitaristisch inspirierte Sozialtheorie hebt die Bedeutung individueller Interessen als generelle Handlungsmotivation hervor, betont aber zugleich, dass die Interessen nur historisch-konkret definiert sein können, wenn sie mehr beinhalten sollen als eine abstrakte Selbstliebe oder Nutzenmaximierung. Zugleich treten in dieser Sozialtheorie soziale Normen,

kulturelle Werte und kollektive Institutionen dem interessenorientierten Akteur entgegen und begrenzen seine rationalen Handlungen.[1]

1.2.2 Interessen in der Politischen Ökonomie

Eine strukturalistische Wende erfährt der Interessenbegriff im klassischen Marxismus und in daran anknüpfenden Modellen der neueren Politischen Ökonomie. Auch in der Marx'schen Analyse der kapitalistischen Gesellschaft ist das Interesse der entscheidende Faktor für politische, soziale und ökonomische Handlungen, allerdings entspringt es – im Unterschied zur utilitaristischen Sicht – der objektiven Positionierung eines Handelnden in der ökonomischen Produktions- und Distributionsstruktur beziehungsweise der darauf aufgebauten Klassenstruktur der Gesellschaft. Interesse ist bei Marx gerade nicht vor-sozial, sondern Ausdruck der gesellschaftlichen Organisation. Dabei setzt Marx die wachsende bewusste Verfolgung von Klasseninteressen durch die Akteure aber nicht deterministisch voraus. Er trennt vielmehr zwischen der ökonomischen Klassenlage und ihrer Bewusstwerdung, aufseiten der Arbeiter mit der Trennung zwischen der »Klasse an sich« und der »Klasse für sich« (Marx [1846]1990: 181), aufseiten der Kapitalisten mit der Beschreibung des Kapitalinteresses als »äußerliches Zwangsgesetz« und nicht als »böser Wille« (Marx [1890]1971: 286). Im Verlauf der evolutionären Entwicklung des Klassenantagonismus werden diese Widersprüche immer wichtiger, sodass das politische Handeln beider Seiten immer stärker von den strukturbedingten Klassenpositionen beherrscht wird. Profit und Lohn werden zu den entscheidenden Interessen von Kapital- und Arbeitsseite, die durch kulturelle Motive allenfalls verschleiert werden können – und dies auch nur temporär in der Fortentwicklung der kapitalistischen Produktionsweise. Ein großer Teil der Marx'schen Argumentation ist zudem darauf gerichtet zu zeigen, dass die kulturellen Motive von Religion, Demokratie, Gerechtigkeit und Freiheit letztlich Instrumente des herrschenden Kapitalinteresses sind, um die Bewusstwerdung der Interessen der beherrschten Arbeiterklasse zu verhindern.

Die heutigen Theorien der Politischen Ökonomie argumentieren kaum mehr mit den klassentheoretischen Überlegungen von Marx. Zu beständig sind in der

---

1 Hier muss allerdings erwähnt werden, dass einige neuere Rational-Choice-Modelle die Internalisierung der sozialen Umgebung in der Konstruktion von Präferenzen viel stärker betonen als der klassische Utilitarismus (Esser 1999: 132). Dennoch gehört es zu den Grundmotiven des Rational-Choice-Ansatzes, dass der Akteur im Prozess der rationalen Kalkulation die situative Umgebung und die darin wirksamen sozialen Institutionen und Normen primär als *Begrenzungen* seines Interessenstrebens wahrnimmt, wenngleich seine Interessen respektive konkretisierten Präferenzen letztlich auch sozial bedingt sind.

modernen Gesellschaft mannigfaltige andere soziale Ungleichheiten und Konflikte, als dass sie ausgeblendet werden könnten (Dahrendorf [1957]1959: 241ff.). Geblieben ist allerdings in vielen Erklärungsansätzen die Vorstellung, politische Interessen seien langfristig stabile Grundorientierungen jenseits historischer Momentaufnahmen, deren Ausprägung sich aus der sozioökonomischen Grundstruktur der Gesellschaft ableiten ließe. Im Bereich der Wohlfahrtsstaatsforschung ist hier vor allem die immer noch sehr populäre Annahme zu nennen, Dekommodifizierung, also die Reduktion der Warenform der Arbeit für eine möglichst große Gruppe von Arbeitnehmern, sei das objektive Interesse der Arbeitnehmer und der Sozialdemokratie, während Unternehmer und konservative politische Kräfte notwendigerweise zu den Gegnern gehörten (Heimann [1929]1980; Esping-Andersen 1990, [1989]1998: 37; Korpi 1983; Castles 1978). Darüber hinaus gibt es mittlerweile eine große Menge an Differenzierungen und Ergänzungen, die weitere soziale Grundkonflikte in die Analyse der politischen Interessenstruktur einbeziehen, etwa religiöse und ethnische Konfliktlinien, die Trennlinie zwischen Stadt und Land oder die Auseinandersetzungen zwischen Staat und Kirche (Lipset [1953]1963; Lipset/Rokkan 1967; Esping-Andersen 1985; Manow 2008). Andere Autoren betonen unterschiedliche Organisationstraditionen und sektorale Fragmentierungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft. Branchenweite Industriegewerkschaften (›industrial unions‹) etwa vertreten eher einheitliche Lohnstandards, während eine Organisation der Gewerkschaften nach Berufsgruppen (›craft unions‹) in ihrer Interessenverfolgung solche Solidaritäten nicht berücksichtigen muss (Streeck 2005: 263ff.)

Als Kritik an der Erklärung der Wohlfahrtsstaatsentwicklung aus der Stärke der Sozialdemokratie hat sich ein Strang der Literatur entwickelt, der auch die Interessen der Unternehmer differenzierter betrachtet und interne Konflikte untersucht. In unterschiedlichen Branchen, Sektoren und Regionen sind auch unterschiedliche Wege zur Profitabilität denkbar. Der oben bereits beschriebene Erklärungsansatz der Skill Specificity geht davon aus, dass Unternehmen, die auf branchen- oder betriebsspezifische Qualifikationen ihrer Mitarbeiter besonders angewiesen sind, ein Interesse daran haben, deren Qualifikationen vor sozialen Risiken zu schützen, um die Arbeitnehmer dazu anzureizen, solche ›specified skills‹ durch Training und Weiterbildung aufzubauen (Iversen 2005; Iversen/Stephens 2008; Iversen/Soskice 2001). Gerade in den stärker koordinierten Marktökonomien unterstützen wohlfahrtsstaatliche Institutionen langfristig stabile Arbeitsbeziehungen und stellen so für die Unternehmer letztlich profitable Beschränkungen ihrer unternehmerischen Freiheit dar (Hall/Soskice 2001: 51; Streeck 1997). Historisch gewachsene staatliche Regulierungs- und Interventionsinstrumente in bestimmten Sektoren oder Branchen beeinflussen zudem die sich darin herausbildenden Organisationsstrukturen kollektiver Arbeitge-

berinteressen (Hollingsworth/Streeck 1994: 272f.; Cawson 1985: 224). Dies gilt besonders für Länder mit institutionalisierten korporatistischen Systemen der Interessenvermittlung.

Pluralistische Modelle der Politikwissenschaft betonen in diesem Zusammenhang die Interessen der Regierung und der mit ihr verbundenen Bürokratie als grundsätzlich unabhängig und autonom (Nordlinger 1981: 9; Weir/Skocpol 1985; Skocpol 1992; Skocpol/Finegold 1982). Dabei wird die besondere materiell-rechtliche Struktur des Staats- und Verwaltungsaufbaus entscheidend, wie etwa die interne Struktur der Verwaltung und der darin enthaltenen professionellen Karrierewege: »The chief reference group for public officials are other public officials« (Nordlinger 1981: 32). In diesem Zusammenhang ist das Interesse bürokratischer Akteure am Erhalt und am Ausbau der eigenen Ressourcenausstattung zu nennen und die damit verbundenen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Ebenen föderaler Staaten oder politischen Ressorts, sodass Interessenfragmentierungen auf der Regierungsseite institutionell-rechtliche Grundsätze der politischen Verfassung widerspiegeln (Scharpf [1997]2006: 117). Die allgemeinste Formulierung des strukturalistischen Konzepts von Interessen findet sich bei Bourdieu (1983): In den verschiedenen sozialen Feldern kämpfen die Teilnehmer um die Verteilung des Kapitals, wobei dies neben dem ökonomischen Kapital auch soziales, kulturelles oder symbolisches Kapital sein kann. Die Kapitalmenge, die ein Akteur besitzt, reflektiert die soziale Position, die er im Feld innehat. Das Ziel des »Spiels«, an dem alle Akteure des Feldes teilnehmen, ist die Ausweitung dieses Kapitals respektive die Verbesserung der sozialen Position (Wacquant 1996: 38). Dabei kann die jeweilige strategische Situation historisch variieren, die Interessen der Beteiligten sind jedoch längerfristig stabil.

Unabhängig davon, ob sie den Schwerpunkt bei Arbeitnehmer-, Unternehmer- oder Regierungsinteressen setzen, weisen die verschiedenen Ansätze der Politischen Ökonomie zwei Gemeinsamkeiten auf: Erstens leiten sie die politischen Interessen aus den objektiven sozioökonomischen Grundkonflikten und ihrer institutionellen Einbettung ab. Sie verstehen unter Interessen eine langfristig stabile Grundorientierung politischer Akteure, die auf dahinterliegende ökonomische und institutionelle Strukturen zurückgeführt werden kann. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass sich die Interessen gar nicht verändern können. Ein Interessenwandel wird aber nicht auf Verschiebungen der kulturellen Motive der handelnden Akteure zurückgeführt, sondern primär auf Brüche oder Sprünge in der politischen oder ökonomischen Entwicklung. Zweitens treten kulturelle Einflüsse wie national geteilte Werte oder Wissensbestände den Dynamiken der Interessenkonflikte entgegen und können diese überwölben. Sie werden jedoch nicht als konstitutiver Bestandteil der materiell und strukturell verstandenen Interessen modelliert.

1.2.3 Interessen im Strukturfunktionalismus und in der Systemtheorie

Die strukturfunktionalistisch argumentierende Soziologie bezweifelt die primäre Rolle von Interessen für soziales und politisches Handeln (Swedberg 2005: 383ff.). Hier steht das Argument im Vordergrund, dass Interessen zu schwach sind, um soziale Ordnung zu stiften. Der ›Leviathan‹-Gedanke von Hobbes wird wie folgt aufgenommen: Soziale Werte, Normen und Institutionen müssen den Interessen als gleichberechtigte Grundorientierung des Handelns gegenüberstehen, damit soziale Ordnung stabil sein kann (Durkheim [1893]1997: 183). Auch bei Parsons ([1937]1968: 404f.) taucht das Interesse entsprechend als Teil des Ordnungsproblems auf: »A social order resting on interlocking of interests, and thus ultimately on sanctions, is hence hardly empirically possible«. Die letztliche Quelle der Stabilität sozialer Ordnung liegt in den sozial geteilten Werten und den daraus abgeleiteten normativen Rollenbildern, während der Begriff des Interesses für Parsons vor allem das individuelle Streben nach Abweichung ist. Was die Politische Ökonomie als Interesse bezeichnet, nämlich die Grundorientierung der Akteure, ist bei Parsons durch die Übernahme einer Rollenvorgabe als Ausdruck sozialer Identität bestimmt, wie es etwa in der Berufsethik des Arztes zum Ausdruck kommt:

> The »ideology« of the profession lays great emphasis on the obligation of the physician to put the »welfare of the patient« above his personal interests. […] The »profit motive« is supposed to be drastically excluded from the medical world. (Parsons [1937]1968: 435)

Parsons' Zitat zeigt die Verschiebung der Grundkategorien des Handelns: Interesse bedeutet hier das individuelle Streben nach Profit, das aber in einer funktionierenden Gesellschaftsordnung durch andere normativ begründete Handlungsmotivationen ersetzt wird.

Luhmann radikalisiert diese sozialtheoretische Wende, indem er den Begriff des Interesses selbst als Ausdruck einer sozialen, das heißt kommunikativen Codierung versteht und ihn somit vollständig unter einen Kulturvorbehalt oder vielmehr unter den Vorbehalt der kognitiven Strukturen des politischen Systems stellt: Die Funktion des politischen Systems bei Luhmann (2000: 84) ist es, Kapazitäten bereitzuhalten, die kollektiv verbindliche Entscheidungen ermöglichen. Dabei ist »Macht« das entscheidende Medium, durch das diese Kapazitäten den politischen Akteuren zur Verfügung stehen. Sie bildet die zentrale Orientierungsgröße der im politischen System handelnden Akteure, die die Reduktion von Unsicherheit erlaubt, indem sie »jede Formbildung als Selektion erscheinen lässt« (ebd.: 36). Das politische System ist in der Systemtheorie eine Kommunikationsstruktur, die mit Macht als verbindlich durchgesetzte Entscheidungen sozusagen *im Nachhinein* auf ›Interessen‹ zurückführt, die den Handelnden zugeschrieben

werden. Das politische System weist bestimmten sozialen Gruppen Interessen zu, um die Operationen des Systems in ihrer Zeitlichkeit zu überbrücken; Interessen fungieren dabei als kommunikatives Gedächtnis: Politische Akteure können auf frühere politische Entscheidungen Bezug nehmen und unter Berufung auf »die hermeneutische Bedeutung des zurückgesetzten Interesses« (ebd.: 182) die Berücksichtigung neuer Interessen fordern. Im wohlfahrtsstaatlichen Zusammenhang basieren die Interessenzuschreibungen, die Akteure auch selbst vornehmen können, zumeist auf sozialen und ökonomischen Ungleichheiten (Luhmann 1981: 31). Luhmann denkt hier eine Wende zu Ende, die bei Durkheim und Parsons schon angelegt ist: Der Interessenbegriff der ökonomischen Klassentheorien wird gewissermaßen umgedreht zugunsten einer Ableitung aller Handlungsorientierungen aus den Strukturen der Kognitionen der sozialen Systeme. Die Wirkung von Interessen basiert auf dem Glauben der Handelnden an die ›Materialität‹ ihres Interesses als Teil der systemischen Kommunikation. Wie schon für den Marxismus ist auch für den Strukturfunktionalismus dabei das Interesse eine abstrakte und stabile Grundorientierung des politischen Handelns. Im Unterschied zur Politischen Ökonomie aber gibt der Strukturfunktionalismus den normativen und kognitiven und damit kulturellen Strukturen den Vorrang zur Bestimmung der Interessen; sie sind konstitutiv für das Interesse und stehen diesem nicht nur im Sinne einer Beschränkung entgegen.

1.2.4 Interessen in der Verstehenden Soziologie

Max Weber kehrt in seiner Verstehenden Soziologie zum situativen Interessenbegriff von Simmel und den Utilitaristen zurück. Sein berühmtes Zitat, das der vorliegenden Arbeit vorangestellt wurde, macht dies deutlich: Interessen beherrschen »unmittelbar« das Handeln der Akteure. Interessen sind Elemente des subjektiven Sinns in konkreten Handlungssituationen, deren Ursprünge sowohl materielle Verteilungsstrukturen als auch Werte oder religiöse Weltbilder sein können. Webers Arbeit zur Wirtschaftsethik der Weltreligionen ist der bislang umfangreichste Versuch, den Einfluss ideeller Strukturen auf wirtschaftliche Rationalisierung zu untersuchen (Lepsius [1986]1990: 43). Die Offenheit des beschriebenen Interessenbegriffs zeigt, dass Weber die Interessen weder zwingend an die materielle Markt- oder Klassenlage zurückbindet, noch zu rein wertbezogenen Konstruktionen erklärt. Weber öffnet die Analyse für ideelle Interessen bestimmter Gruppen an der – auch institutionellen und materiellen – Durchsetzung ihres Denkens. Hier spiegeln sich zwei der von Weber ([1922]2005: 17) entwickelten Typen »wertrationalen« und »zweckrationalen« Handelns wider. Gerade für religiös orientierte Menschen kann die Befolgung bestimmter Werte zu ihrem

Interesse werden und eine Rückführung dieser Orientierung auf einen individuellen ›Nutzen‹, den sie sich davon versprechen, ist nicht unbedingt möglich.[2]

Zugleich beschreibt Weber aber den Einfluss von Weltbildern auf jede Form des interessenorientierten Handelns, das heißt, auch die Bestimmung und Verfolgung rein materieller Interessen unterliegt dem Vorbehalt der kulturellen Weichenstellung. So entsteht ein Kontinuum des Interessenbegriffs: Es sind sehr verschiedene Interessen denkbar, die nach dem Grad der auf sie wirkenden kulturellen Einflüsse unterschieden werden können. Es kommt darauf an, den »komplexen Prozeß der Vermittlung zwischen der Struktur einer Idee und der durch diese geprägten konkreten Verhaltensweisen« zu analysieren (Lepsius [1986]1990: 33). Hier schließt Weber an Simmel an, da das Interesse nicht abstrakt benannt werden kann, sondern in jeder konkreten Handlung bestimmt werden muss, die immer zugleich durch die Erwartungen des sozialen und kulturellen Umfeldes geprägt ist. Im Unterschied zu den strukturalistischen Interessenbegriffen lässt sich diese Prägung des Umfeldes nicht aus den gesellschaftlichen Strukturen direkt ableiten, sondern muss aus dem Verständnis der in einer besonderen historischen Situation wirksamen Sinnstrukturen rekonstruiert werden. Die Bezüge zwischen Ideen und Interessen bei Weber werden im folgenden Abschnitt noch weiter diskutiert. Hier war es zunächst notwendig festzuhalten, dass Weber den Begriff des Interesses als kulturell mindestens beeinflusste situative Handlungsorientierung fasst.

Der vorliegende kurze Überblick offenbart, dass in verschiedenen klassischen Theorietraditionen unterschiedliche Dimensionen des Begriffs des Interesses im Vordergrund stehen. Die erste herausgearbeitete Begriffsdimension des Interesses betrifft die Frage, ob Interessen als *allgemeine und stabile Grundorientierung* wirtschaftlicher und politischer Akteure verstanden werden, die sich *abstrakt* aus den institutionellen und materiellen Strukturen der sozialen Ordnung ableiten lassen, oder als *in bestimmten Kontexten konkretisierte Handlungsorientierungen*, für deren Bestimmung die subjektive Sichtweise der Handelnden entscheidend ist. Warum sind diese beiden Seiten nicht deckungsgleich mit der Unterscheidung von ›Interessen‹ und ›Präferenzen‹? Der Grund dafür liegt darin, dass eine Präferenzordnung immer eine Rangfolge verschiedener Handlungsoptionen meint, während eine konkrete Handlungsorientierung den subjektiven Sinn bezeichnet, den der Akteur einer Handlungssituation zuschreibt und *auf deren Grundlage* eine Bestimmung von Präferenzen erst möglich wird. Zwischen die strukturelle Grundorientierung und die Präferenzen tritt also ein Schritt der deutenden Konkretisierung des Maßstabes, auf dem die Präferenzbildung aufsitzen kann.

---

2 Man denke nur an Martin Luthers »Hier stehe ich. Ich kann nicht anders. Gott helfe mir! Amen« auf dem Wormser Reichstag von 1521.

Abbildung 1-1 Dimensionen des Interessenbegriffs

	Abstrakt-allgemeine Handlungsorientierung	*Situativ-konkrete Handlungsorientierung*
Kulturell begrenzt	Marxismus, Politische Ökonomie	Utilitarismus, Austauschtheorie
Kulturell formiert	Strukturfunktionalismus, Systemtheorie	Verstehende Soziologie

Eine zweite Dimension des Interessenbegriffs bezieht sich auf dessen Verbindung zur Kultur oder genauer auf die Rolle kognitiver Wissensbestände und sozialer Werte für die Formierung von Interessen. Hier lassen sich grob zwei Ansätze unterscheiden: Erstens begrenzt Kultur die Verfolgung von Interessen, deren Inhalt sich aus der Verteilung materieller Ressourcen und institutioneller Machtpositionen ergibt. Zweitens bestimmen kulturelle Motive Interessen schon in ihrer Formierung und Definition durch die Handelnden. Die Grenzen zwischen diesen Interessenbegriffen sind überall dort fließend, wo kulturelle Motive als Bestandteil von Institutionen betrachtet werden, wie etwa im Neoinstitutionalismus, oder die Wirkung der materiellen Verteilung unter einen generellen symbolischen Vorbehalt gestellt wird, wie etwa in Bourdieus Theorie der Kapitalformen.

In Abbildung 1-1 werden diese beiden Dimensionen des Interessenbegriffs systematisch zueinander in Beziehung gesetzt. Diese Heuristik zum Begriff des Interesses zeigt, dass sich für eine Operationalisierung des Begriffs zwei konzeptionelle Fragen aufdrängen:

– Wie verhalten sich allgemeine und situative Handlungsorientierung zueinander? Wie übersetzt sich das abstrakte Interesse in ein konkretes Interesse (und schließlich in eine Präferenz)?
– Welchen Einfluss nehmen kulturelle Motive auf das interessenorientierte Handeln politischer und wirtschaftlicher Akteure? Wo begrenzen sie Interessen, wo ermöglichen sie deren Formierung?

Diese beiden Fragen reflektieren nicht nur Konfliktlinien innerhalb der Literatur zum Interessenbegriff, sondern sie sind auch zentral für die in der vorliegenden Arbeit empirisch zu untersuchenden Fragen: Erstens, wie lässt sich die Verschiebung von Interessen erklären? Zur Beantwortung dieser Frage muss die Unterscheidung von *stabileren* Grundorientierungen und *beweglichen* situativen Handlungsorientierungen innerhalb des Interessenbegriffs beachtet werden. Zugleich müssen kulturelle Motive ebenfalls als dynamische Elemente berücksichtigt werden, wenn der Aspekt des kulturellen Einflusses ernst genommen werden soll,

auf den so viele Interessenansätze hinweisen. Zweitens, wie erklärt sich die im Vergleich von zwei Ländern erkennbare Emergenz bestimmter institutioneller Charakteristika, die sich im Hintergrund des politischen Interessenkonfliktes vollzieht? Auch in diesem Zusammenhang wird es wichtig sein, gesellschaftlich geteilte kulturelle Motive in die Interessenanalyse einzubeziehen und zwischen ihrer begrenzenden und ihrer ermöglichenden Funktion zu differenzieren. Zudem weist schon der hier betrachtete Interessenbegriff darauf hin, dass zwischen den strukturell trennenden Grundorientierungen und partiell überlappenden konkretisierten Interessen unterschieden werden muss. Zur Beantwortung der beiden konzeptionellen Fragen an den Interessenbegriff ist eine nähere Betrachtung der Rolle von kulturellen Motiven als begrenzende und ermöglichende Bindeglieder zwischen allgemeinen und konkreten Interessen erforderlich.

Wie gezeigt, erheben einige soziologische Handlungstheorien vehement Einspruch dagegen, der Wandel politischer Institutionen könne ›von oben‹ auf der Ebene der Institutionen beziehungsweise der sozioökonomischen Makrostruktur allein untersucht werden. Um institutionellen Wandel ausschließlich auf der Meso- und Makroebene zu konzeptualisieren, müssen Interessen vollständig an die strukturellen Bedingungen gekoppelt werden. Es stellt sich dann aber zum einen die nur empirisch zu beantwortende Frage, ob sich die situativen Handlungsorientierungen tatsächlich vollständig in historische Konstellationen der umgebenden Institutionenstruktur sowie der ökonomischen Rahmenbedingungen auflösen lassen. Zum anderen ignoriert ein solcher Ansatz die Rolle kultureller Motive, soweit diese nicht nur als Grenzen der Interessenverfolgung auftauchen, sondern einen Einfluss auf die Formierung von Interessen ausüben. Es ist daher notwendig, diese kulturellen Elemente, die in der vorliegenden Arbeit als ›Ideen‹ diskutiert werden, einer genaueren begrifflichen Untersuchung im Hinblick auf ihren Beitrag zur Herausbildung konkretisierter politischer Interessen zu unterziehen.

Die Kritik an einem strukturalistischen Interessenbegriff muss aber an einer Stelle deutlich eingeschränkt werden: Sie trifft den auf die Strukturen des politischen und wirtschaftlichen Systems abhebenden Institutionalismus, aber nicht diejenigen Sozialtheorien, die Institutionen neben ihrer Regelungsfunktion zugleich eine sinnstiftende, symbolische Orientierungsfunktion für soziales Handeln zuschreiben. Solche Ansätze beziehen sich auf die Bedeutung kultureller Momente, wenngleich sie diese stark an die Institutionen selbst binden. Zum Abschluss der konzeptionellen Überlegungen dieser Arbeit wird daher nochmals zu untersuchen sein, inwieweit soziologischer und diskursiver Institutionalismus die gesamte Frage der Ideen und ihrer Wirkung auf Interessen bereits integriert haben. Dabei wird sich zeigen, dass zwischen einem verbindenden Rahmen aus Ideen, Interessen und Institutionen, wie er hier vertreten wird, und diesen Varian-

ten des Institutionalismus nicht nur Ähnlichkeiten, sondern auch Unterschiede bestehen, die aber erst am Ende sinnvollerweise diskutiert werden können.

1.3 Ideen

Die Untersuchung der Rolle von Ideen im politischen Prozess ist eines der umfangreichsten und dynamischsten Felder der Politischen Soziologie und der Politikwissenschaft, speziell der Policy-Analyse, der letzten zwanzig Jahre. Unzählige Überblicksaufsätze bemühen sich darum, dieses Dickicht systematisch zu sichten (vgl. stellvertretend Berman 2001; Maier 2003; Béland 2008; Nullmeier 1997; Yee 1996; Campbell 1998). Der starke und zum Teil marxistisch inspirierte ›Wind‹, der den Vertretern konstruktivistischer, diskursiver oder kulturalistischer Ansätze in der Politikwissenschaft lange ›ins Gesicht wehte‹, führte dazu, dass ideen- oder wissensbasierte Erklärungsansätze häufig ein starkes Bedürfnis zeigen zu verteidigen, warum Ideen *überhaupt* eine Rolle spielen sollen. Die Fülle der entsprechenden empirischen und theoretischen Arbeiten macht eine solche defensive Strategie heute obsolet. Es kommt heute vielmehr darauf an zu fragen, *welche* Rolle Ideen spielen (Hall 1997: 185), genauer: Ideen sollten gegenüber Institutionen und Interessen systematisch verortet werden, um konkrete Erklärungsprobleme zu lösen (Rueschemeyer 2006: 239). Zu diesem Zweck ist es aber notwendig, selektiv mit spezifischen Ideendefinitionen und -modellen zu arbeiten und diese auf bestimmte Erklärungsziele anzuwenden, anstatt den Anspruch zu erheben, den Ideenbegriff in allen Facetten auszuleuchten. In der vorliegenden Arbeit wird daher die Literatur zur Ideenforschung entlang von drei Leitgedanken betrachtet, die für die gesteckten Erklärungsziele wichtig sind.

Erstens werden Ideen als normative und kognitive Wissensbestände der Akteure konzipiert (Haas 1992: 6; V. Schmidt 2008: 306). Diese Betrachtung der *Ideen in ihrer Handlungsrelevanz* ermöglicht es, Ideen neben die Interessen zu stellen und nach ideellen Mechanismen der Interessenformierung zu fragen. Ideen werden daher nicht als Leitbilder von Institutionen und somit als Teil der gesellschaftlichen Ordnung oder spezifischer Subsysteme verstanden. Die Darstellung zielt auch nicht darauf, Diskursstrukturen oder Ideologiegebäude abzubilden und historisch zu rekonstruieren, sondern untersucht die Wirkung der in spezifischen Diskursen stärker und schwächer werdenden Ideen auf politisches Handeln und politische Interaktion für den empirischen Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen.

Zweitens verfolgt diese Arbeit entsprechend der oben bereits angedeuteten Diskussion um die Rolle von Ideen im institutionellen Wandel das Ziel, die Ent-

stehung und Durchsetzung von Ideen gleichberechtigt neben die Frage nach der Wirkung von Ideen im politischen Prozess zu stellen (Berman 2001: 240). Ideen sollen also *zugleich als abhängige und unabhängige Variable* politischen Handelns betrachtet werden, um so ihre Wirkung in der Dynamik institutionellen Wandels verorten zu können. Wenn Ideen eine Eigenlogik gegenüber Institutionen aufweisen, müssen notwendigerweise auch die Dynamiken des Ideenwandels selbst untersucht werden. So wird die erste empirische Erklärungslücke geschlossen: Die beobachtbaren Verschiebungen von Interessen werden auch dort erklärbar, wo der objektive situative Kontext keine ausreichende Erklärung bietet.

Zur Beantwortung der zweiten empirischen Frage nach der Emergenz institutioneller Charakteristika ist es drittens notwendig, Ideen in ihrer Bedeutung für die *Interaktion politischer Interessen* zu untersuchen. Daher wird die Literatur systematisch entlang der Frage diskutiert, inwieweit Ideen als Konfliktressourcen oder als Konsensstifter über verschiedene Interessen hinweg fungieren (Wildavsky 1987: 14).

1.3.1 Ideen- beziehungsweise wissensorientierte Perspektiven auf politisches Handeln

Der gemeinsame Ausgangspunkt interpretativer, handlungsorientierter Erklärungsansätze findet sich bei Nullmeier (1993: 176) formuliert: »In interpretativer Sicht gehen Institutionen, Ressourcen, Zwänge und Chancen […] nur als akteureigene Interpretationskonstrukte in politisches Handeln ein.« In einer Art Filterprozess wird so die Wirkung sozialer Strukturen unter den Sinnvorbehalt der handelnden Akteure gestellt. Um handlungsfähig zu sein, müssen Menschen die sie umgebende komplexe physische und soziale Realität auf sinnhafte, das heißt in sich kohärente Zusammenhänge reduzieren. Sie müssen die Welt im Sinne von Kant »denkend ordnen«, um sich orientieren und darin handeln zu können (Haas 1992: 21; Cox 2001: 474). Die Handlungsspielräume, die die Institutionen den Akteuren lassen, werden zudem keineswegs nur im Sinne einer rationalen Nutzenmaximierung genutzt, sondern die Handlungen der Akteure sind durch ihr Wissen und ihre jeweiligen Motive beeinflusst, die nicht nur den Interessen, sondern auch den auf sie einwirkenden Normen und Identitäten entspringen (Mayntz/Scharpf 1995: 53).

Nun ist die Betrachtung des subjektiven Sinns sozialen Handelns keineswegs nur der Wissenssoziologie vorbehalten. Ein Blick auf die Werke von Durkheim und Parsons offenbart, dass beide die Notwendigkeit der Internalisierung sozialer Werte in das subjektiv sinnhafte Handeln zum wichtigen Faktor sozialer Ordnung erklären. Durkheims Religionssoziologie beschreibt eine Abkehr von der – von ihm in früheren Werken noch stärker vertretenen – Vorstellung, so-

ziale Strukturen seien etwas dem Individuum lediglich Äußerliches, durch Sanktionen Auferlegtes. Die Kraft der Gesellschaft ist aus Sicht des späten Durkheim ([1912]1984: 289) nicht von der Handlungsmotivation des Einzelnen zu trennen, eine funktionierende soziale Organisation muss sich im Bewusstsein der handelnden Individuen widerspiegeln und sich »darin organisieren«. Der frühe Parsons ([1937]1968: 11) hat diesen Aspekt der subjektiven Sinnorientierung in seiner Grundlegung einer voluntaristischen Handlungstheorie ebenfalls betont. Soziales Handeln ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass darin *freiwillige* Wertorientierungen zum Ausdruck kommen, die auf Sinnüberlegungen des Handelnden verweisen, insoweit bezieht sich Parsons direkt auf Weber.

Worin liegt aber nun der Unterschied zwischen einem ideen- beziehungsweise wissensorientierten Ansatz und dem Parson'schen Träger sozialer Werte und Rollen? Die Differenz besteht nicht darin, dass der Strukturfunktionalismus die Bedeutung der normativen Sinnstiftung für das soziale Handeln bezweifeln würde. Sie besteht vielmehr darin, dass die Analyse der subjektiven Handlungsorientierung bei Parsons letztlich auf die Identifizierung von dahinterstehenden objektiv benennbaren sozialen Werten abzielt. Diese strukturieren die subjektive Sinnstiftung so vor, dass eine gesellschaftliche Ordnung aus funktional aufeinander bezogenen Teilsystemen oder objektiven Teil-Sinnwelten entsteht. In den subjektiven Sinnorientierungen der Akteure verbinden sich verschiedene, objektiv funktional aufeinander bezogene Sinn-Systeme, die im Zentrum der sozialwissenschaftlichen Betrachtung stehen sollen. Ganz anders der wissenssoziologische Erklärungsansatz: Er betont, dass der Handelnde in jeder Situation aufs Neue darauf angewiesen sein kann, aus den ihn umgebenden Kontextbedingungen eine sinnvolle Situation und entsprechende Handlungsoptionen zu konstruieren. Es geht darum, den »komplexen Prozeß der Vermittlung zwischen der Struktur einer Idee und der durch diese geprägten konkreten Verhaltensweisen« aufzuzeigen (Lepsius [1986]1990: 33). Die von strukturalistischer Seite betonten objektiven Werte oder Kognitionen mögen zwar die Grammatik dieses Wissens bilden und verschiedene, abstrakt mögliche Sinnorientierungen anbieten, entscheidend für den Wissenssoziologen ist es jedoch, den *Prozess* der Sinnkonstruktion als Grundlage der Erklärung des beobachteten Handelns interpretativ nachzuvollziehen. Mannheim ([1928]1970: 570) bezeichnet den Gegenstand der Wissenssoziologie in Abgrenzung zum exakt-naturwissenschaftlichen Denken als das »seinsverbundene Denken«. Der Akteur wirkt »konstitutiv in das Denkergebnis« hinein, das deshalb nicht auf objektive soziale Relationen zurückgeführt werden kann.[3] Geertz (1973: 5) fand in seiner Kultursoziologie

3 Interessanterweise nimmt auch Parsons in seinen späteren Werken eine wissenssoziologische Erweiterung seiner Theorie vor und weist Ideen die Rolle wichtiger Bindeglieder *zwischen* der

für die Analyse der Akteurinterpretationen die Formulierung: »man is an animal suspended in webs of significance he himself has spun.« Ideen sind somit die Maßstäbe, mit deren Hilfe der Handelnde selbst die objektiven sozialen Strukturen in subjektiv sinnvolle Situationen mit entsprechenden Handlungsoptionen transformiert (Swidler 1986: 277). Ideen bieten für bestimmte Situationen verdichtete Weltbilder, die abstrakte kulturelle und ökonomische Rahmenbedingungen in sinnvolle Handlungskontexte übersetzen (Eisenstadt 1989: 6). Sie müssen in ihrer kognitiven Struktur analysiert werden, um die darin enthaltenen Handlungsrelevanzen zu erkennen und als Erklärungsfaktoren für soziale Phänomene zu nutzen (Lepsius [1986]1990: 32). So reduzieren Ideen die Komplexität der Realität beziehungsweise die Ungewissheit des Handelnden über die Kontingenz des Handelns der anderen auf klare und kohärente Erwartungen darüber, wie diese Umgebung sich verhält und auf bestimmte Handlungen reagieren wird (Beckert 1996; Goldstein/Keohane 1993: 13). Die Kohärenz der Erwartungen ist dabei nicht formal-logisch hergestellt, sondern sie ist historisch gewachsen und nur sprachlich-kulturell erfassbar.[4] Sinnstiftung bedeutet, die Welt so zu betrachten, *als ob* sie entlang bestimmter gedanklicher, das heißt ideeller Prinzipien in sich schlüssig wäre.

Alfred Schütz betont in seinem phänomenologischen Ansatz den Unterschied zur naturwissenschaftlichen Methode und die Nähe der sinnstiftenden Denkprozesse zwischen Beobachter und Beobachtetem: Die Analysen des sozialen Handelns durch den beobachtenden Wissenschaftler sind »Konstruktionen zweiten Grades« (Schütz [1953]1971: 7), der Sozialwissenschaftler sucht demnach die Gründe für eine beobachtete Handlungsweise nicht in der objektiv gegebenen Umgebung des Handelnden allein – auch nicht in den ihn umgebenden universalen sozialen Werten –, sondern bezieht den Denkzusammenhang ein, in dem der Handelnde diese Umgebung mit Sinn erfüllt. Schütz verwendet anstelle des Begriffs der Idee die Formulierungen »Alltagskonstruktionen«. Jeder sozial Handelnde verhält sich im Alltag, so das Schütz'sche Argument, wie der Kultur-

---

normativen Makrostruktur und dem sozialen Handeln zu: Ideen sind demnach »concepts and propositions capable of intelligible interpretation in relation to human interests, values and experience« (Parsons 1954: 20). In seiner letzten Arbeit – über die Frage des Todes in der westlichen Welt – beschreibt er das Individuum als »synthesized combination of a living organism and a ›personality system‹« (Parsons 1978: 331) und spricht damit genau die Bezüge zwischen systemisch-objektiven Strukturen und ihrer interpretativen Anwendung im konkreten Handeln an.

4 Davon unberührt ist die Möglichkeit, dass Akteure im Kontext einer bestimmten Sozialisation und spezifischen sozialen Kontexten formale Logik zur Grundlage ihres Handelns machen. In diesem Fall, und nur in diesem Fall, wäre es auch gerechtfertigt, das Handeln der Akteure in mathematischen Formeln abzubilden. Dies erfordert aber einen – dann zu analysierenden – vorangegangenen sozialen Lernprozess aufseiten der Akteure, in dem die formale Logik zu einem Weltbild wurde, mit dessen Hilfe die soziale Welt mit Sinn versehen werden kann.

wissenschaftler bei Weber, das heißt, jeder Akteur ordnet die von ihm beobachtete soziale Realität mithilfe von idealtypischen Konstruktionen:

> Unser gesamtes Wissen von der Welt, sei es im wissenschaftlichen oder im alltäglichen Denken, enthält Konstruktionen, das heißt einen Verband von Abstraktionen, Generalisierungen, Formalisierungen und Idealisierungen, die der jeweiligen Stufe gedanklicher Organisation gemäß sind. (Schütz [1953]1971: 5)

Swidler (1986: 273) spricht von Ideen als »symbolic vehicles«, also Medien, durch die soziale Interaktion vermittelt wird. DiMaggio (1997: 268) beschreibt in Nähe zu Schütz die Bedeutung der Systematisierung von Wahrnehmungsschemata im Bewusstsein der Handelnden: Sie erleichtert den pragmatischen Zugriff auf Sinnhintergründe. Es ist dabei keineswegs zwingend notwendig, dass die Alltagsschemata in eine kohärente Werthierarchie eingebettet sind, sie können in »relatively unorganized collections« für sehr verschiedene Kontexte abrufbar sein.

So läuft die wissenssoziologische Untersuchung politischen Handelns darauf hinaus, die oben bereits zitierte Möglichkeit der Akteure, sich gedanklich von den sie beeinflussenden institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu lösen, zur Grundlage der Analyse zu machen. Dabei bedeutet die Betonung des Akteurs in diesem Prozess nicht, ein rein stochastisches oder idiosynkratisches Element in den Erklärungsrahmen zu integrieren. Die Handlungsorientierungen der Akteure sind vielmehr ihrerseits kulturell beziehungsweise ideell strukturiert. Normen und Kognitionen sind somit *jenseits* ihrer objektiven institutionellen Materialisierung als Einfluss darauf ernst zu nehmen, welche Ziele Akteure verfolgen, wenn sie Institutionen reproduzieren oder von ihnen abweichen – Ideen strukturieren das »enactment of institutions« (Streeck 2009: 245).

1.3.2 Ideen als kognitive und normative Wissensbestände

Obwohl die Frage, welche Ideen in die Interessenformierung einfließen, letztlich eine empirische ist, soll dennoch eine kurze Heuristik beschrieben werden. Diese Arbeit folgt der in der Literatur häufig zu findenden Unterscheidung zwischen kognitiven ›frames‹, das heißt kausalen Annahmen über die Zusammenhänge der Welt, und normativen Evaluationen des Wahrgenommenen (Braun 1999: 12; Campbell 1998: 385; V. Schmidt 2008: 306; Benford/Snow 2000: 616). Ideen lassen sich auch als *Begründung oder Rechtfertigung* des Handelnden gegenüber sich selbst beziehungsweise gegenüber von ihm akzeptierten gesellschaftlich bereitgestellten Maßstäben verstehen, ohne dass er sich diese Gründe immer bewusst machen muss. Diese Rechtfertigungen können einerseits auf soziale Werte gegründet und daher normativ sein, wenn sie beschreiben, wie die Welt *sein soll*.

Andererseits können sie auch auf kognitive Annahmen über kausale Zusammenhänge in der Welt aufbauen und erklären, wie die Welt in ihrer Entstehung, Entwicklung und ihren inneren Zusammenhängen *ist*. Parsons (1954: 21) bezeichnet diese beiden Arten der Weltsicht als unterschiedliche Stimmungen, als »indicative« und »imperative mood«. Andere Autoren unterscheiden zwischen »principled beliefs« und »causal beliefs« (Goldstein/Keohane 1993: 8f.; Haas 1992: 3) beziehungsweise zwischen der Wahrnehmung und der Bewertung der Situation (Lindenberg 1989: 177). Nullmeier zieht den Begriff des Wissens dem Begriff der Idee vor, ohne dabei jedoch Wissen als wissenschaftliche Erkenntnis über die Welt, wie sie wirklich ist, misszuverstehen. Wissen muss nicht richtig oder adäquat sein, aber es ist unabdingbar für politisches Handeln. Die Akteure selbst entfalten spezifische Deutungsmuster, die auf »Wissensmärkten« in Konkurrenz zu wissenschaftlichen Ideen treten (Nullmeier 1993: 183). Nullmeier und Rüb (1993: 45ff.) differenzieren zwischen »deskriptiven« und »normativen« Ideen. Deskriptives Wissen umfasst dabei sowohl die Beschreibung der Funktionsweise von gegenwärtigen Prozessen als auch die Prognose über die zu erwartenden Folgen bestimmter Handlungen oder Institutionalisierungen in der Zukunft. Auf der normativen Seite stehen Ideen über das »Sollen«, »Wollen« oder auch »Müssen« (ebd.: 49) – hier handelt es sich um Ideen, die die politisch relevanten Kollektivitäten definieren, und die daraus abgeleiteten sozialen Verpflichtungen und kollektiven Wertorientierungen, die ein Akteur als verbindlich ansieht und denen er in seinem Handeln Geltung verschafft.

Bereits bei Alfred Schütz findet sich eine Heuristik der verschiedenen Ideen beziehungsweise Typisierungen, mit deren Hilfe Akteure ihre Handlungsmöglichkeiten erkennen:

> Wir kommen zu dem Ergebnis, daß »rationales Handeln« auf der Ebene des alltäglichen Denkens immer Handeln in einem nicht weiter in Frage gestellten und nicht weiter bestimmten Rahmen typischer Konstruktionen ist, nämlich von Typisierungen der gegebenen Situation, der Motive, der Mittel und Zwecke, der Handlungsabläufe und Persönlichkeiten, die betroffen sind und als selbstverständlich hingenommen werden. (Schütz [1953]1971: 37)

Diese Aufzählung bei Schütz, die vor allem die kognitive Seite betont, ist alles andere als erschöpfend und mit der wachsenden Literatur zur Ideenforschung weitet sich auch die Anzahl verschiedener Heuristiken aus. Ein gemeinsamer Punkt jenseits der Unterscheidung zwischen kognitiven und normativen Schemata ist die Hierarchisierung verschiedener Ideentypen nach dem Grad ihrer Allgemeinheit, so etwa in der Unterscheidung konkreter »policies, programs and philosophies« (V. Schmidt 2008: 307). Der weiter unten noch näher zu betrachtende Advocacy-Coalition-Ansatz unterscheidet dagegen zwischen »core beliefs«, »near policy beliefs« und »secondary aspects« (Sabatier 1993: 31; Jenkins-Smith/

Sabatier 1993: 44). Core Beliefs bezeichnen philosophische und/oder normative Grundüberzeugungen, die sich als umfassende Weltbilder der Legitimierung und Begründung einer bestimmten sozialen institutionellen Ordnung verstehen, entsprechend dem ›Paradigma‹-Begriff in der neoinstitutionalistischen Literatur (Béland 2004: 46; Hall 1993; Goldfinch 2000; Campbell 1998: 385). Near Policy Beliefs sind Annahmen über bestimmte Wirkungszusammenhänge, die nicht zwingend zu einer bestimmten Philosophie gehören, etwa das Verhältnis von Markt und Staat oder Modelle von ›good governance‹. Der Begriff Secondary Aspects schließlich steht für die Fülle von detailliertem technischen Wissen, das für konkrete Gesetzgebung notwendig ist.

In der weiteren Betrachtung werden in dieser Arbeit vier Typen von Ideen unterschieden, die zwar Teilelemente von größeren Philosophien sind, aber dennoch als Near Policy Beliefs gelten können: Probleme/Ziele, Ursachen, Handlungsabläufe und Ethiken. *Probleme* sind normative Ideen, die einen bestimmten Typus von sozialer Situation als moralisch unerwünscht im Hinblick auf einen sozialen Wert beschreiben, womit zumeist auch die Definition bestimmter Ziele, nämlich der Lösung dieses Problems, verbunden ist. *Ursachen* benennen als kognitive Elemente eine Konstellation von Handlungen und Kausalmechanismen in der Vergangenheit und Gegenwart, die das Problem erzeugen. Der Begriff der Ursachen kann auch in Bezug auf die Zukunft gedacht werden; dann bezieht sich diese Idee auf zu erwartende *Handlungsabläufe* und Wirkungszusammenhänge, die dem Akteur dabei helfen zu erkennen, mit welchen Folgen bestimmter Handlungen zu rechnen ist. Dabei beeinflussen ihn zugleich *Ethiken,* die darüber entscheiden, welche der geeigneten Handlungen aus normativer Sicht wünschenswert sind und welche nicht. Dies umfasst auch Annahmen darüber, welche Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verschiedene Akteure und Organisation haben sollten. Diese Heuristik ist rein pragmatisch und aus der zitierten Literatur destilliert. Gegenüber den eben beschriebenen dreistufigen Hierarchisierungen von Ideen werden in dieser Arbeit aber besonders die Beziehungen *zwischen den Ebenen* herausgearbeitet, vor allem zwischen Core Beliefs und Near Policy Beliefs. Dabei wird sich zeigen, dass die Policy-nahen Ideen historisch gewachsene Kombinationen von einzelnen Elementen größere Philosophien sein können, die themen- oder feldspezifisch eine besondere Diskursstruktur erzeugen, die nicht recht in die großen Auseinandersetzungen, etwa zwischen Liberalismus und Autoritarismus oder Sozialismus und Konservatismus, passen mag und sich von der Ideenkonstellation in anderen politischen Themenfeldern stark unterscheiden kann (Wildavsky 1987: 13f.). In diesem Zusammenhang wird in dieser Arbeit von Clustern oder Weltbildern gesprochen, um zu betonen, dass die empirisch identifizierten Kombinationen von Ideen keine universal gültige innere Kohärenz haben, sondern ihren Zusammenhalt aus dem historischen

Kontext der jeweiligen Debatte beziehen, im Sinne von »policy legacies« (Mahoney 2001; Schmidt/Radaelli 2004: 188). Der Vergleich verschiedener Länder offenbart, dass sich die gleichen Ideen unter anderen Rahmenbedingungen ganz anders kombinieren können.

1.3.3 Ideen und Interessen

Mit der begrifflichen Vorarbeit der letzten beiden Abschnitte lässt sich nun das theoretische Hauptargument dieser Arbeit entwickeln. Die wissenssoziologische Konzeptionierung von Ideen korrespondiert direkt mit der Problematik des Interessenbegriffs, wie sie in Abschnitt 1.2 erläutert wurde. Zwei konzeptionelle Fragen wurden dabei herausgearbeitet: Wie verhalten sich erstens stabile, abstrakte Grundorientierungen und situativ, konkrete Zielsetzungen zueinander, die beide als ›Interesse‹ bezeichnet werden können? Welche Rolle spielen zweitens kulturelle Einflüsse für die Formierung von Interessen? Aus wissenssoziologischer Perspektive erhalten diese beiden Fragen eine gemeinsame Antwort: Ideen, verstanden als normative und kognitive Wissensbestände der Akteure, beeinflussen die Übersetzung von abstrakten in konkrete Interessen (Katzenstein 1993: 2; Wildavsky 1987: 3). Webers Metapher von Interessen als »Weichensteller« ([1916]1988: 252) weist darauf hin, dass Interessen zwar unmittelbar das Handeln beherrschen, ihre Dynamik aber durch ideell gestiftete Weltbilder in eine bestimmte Richtung gelenkt wird, wie ein Zug durch eine Weiche. Ideen oder vielmehr die durch sie gestifteten Weltbilder, die auf Akteure wirken, fungieren dabei nicht als zusätzlicher Einfluss *neben* den Interessen, sondern sie sind *Bestandteil* der Interessen selbst. Wie Lepsius ([1986]1990: 42) schreibt: »Ideen sind interessenbezogen, sie müssen etwas ›leisten‹. […] Umgekehrt sind Interessen ideenbezogen, sie richten sich auf Ziele und bedienen sich legitimierter Mittel.« Die Wirkung von Ideen auf Interessen (die umgekehrte Wirkungsrichtung wird in Abschnitt 1.4 näher betrachtet) liegt somit nicht nur in der Bewertung der Legitimität bestimmter Mittel, also in der Begrenzung der Interessenverfolgung, sondern auch in der Beeinflussung der Orientierung von Interessen auf bestimmte Ziele, ihrer Definition und Konkretisierung.

Dieses Argument lässt sich auch in Webers Überlegungen zum Einfluss der protestantischen Ethik auf die Herausbildung kapitalistischer Handlungsweisen wiederfinden: Nicht die Lehre des Calvinismus und anderer reformierter protestantischer Sekten selbst wird bei Weber zur Ursache des neuen kapitalistischen Handelns – das wäre angesichts der von Calvin geprägten Prädestinationslehre, nach der der Gnadenstand ohnehin feststeht, auch geradezu widersinnig. Stattdessen entstand für den Gläubigen die Notwendigkeit, sich permanent des eigenen Gnadenstandes zu *vergewissern*, was als ein religiöses Interesse verstanden

werden kann. Diese Vergewisserung entdeckten die Gläubigen auf Anraten ihrer Seelsorger in einem asketischen, von Selbstkontrolle bestimmten Berufsleben in Anlehnung an die Askese und »Weltflucht« der christlichen Mönche des Abendlandes (M. Weber [1920]1988: 102ff.). In Webers Argument trifft dann diese protestantische Ethik auf die Entwicklungsmöglichkeiten der entstehenden kapitalistischen Wirtschaftsordnung und »vermählt« sich so mit einem neuen institutionellen und ökonomischen Kontext zu der historisch-spezifischen Handlungsorientierung, die Weber als »kapitalistischen Geist« bezeichnet und die als eine bestimmte kulturelle Konkretisierung abstrakter materieller Interessen der Wirtschaftsakteure gesehen werden kann (vgl. Lepsius [1986]1990: 37).

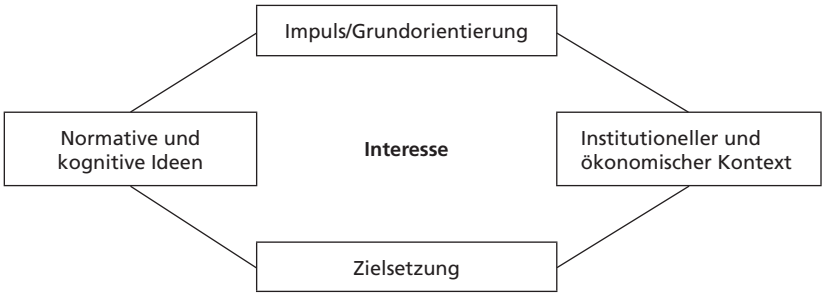
Auch in der neueren ideen- und wissensorientierten Politikanalyse taucht das Argument der Konkretisierung von Interessen durch Ideen an verschiedenen Stellen auf (Hochschild 2006: 285ff.). Vivien Schmidt (2008: 318) argumentiert folgendermaßen: »Material reality is the setting within which or in response to which agents may conceive of their interests.« Eine wichtige Vokabel in diesem Zusammenhang ist das von Goffman entlehnte Konzept des »framing« (Kinder 1998: 172): Die Handlungssituation wird mithilfe von kausalen Annahmen über die Zusammenhänge der Welt (»frames«) interpretiert und so mit Sinn erfüllt, was Handlungen möglich macht (»sense-making«) (Yee 1996: 95). Frames bestimmen »what counts as evidence« (Rein/Schön 1991) und beeinflussen so, welche Handlungsalternativen überhaupt ›auf den Tisch‹ kommen und damit, welche Handlungen gewählt werden können. Diesen Prozess, in dem die Akteure Annahmen über die kausalen Zusammenhänge ihrer Umgebung entwickeln müssen, um Entscheidungen treffen zu können, beschreibt Axelrod (1976: 5) als »cognitive mapping«. Dies umfasst auch die Einschätzung des Akteurs, inwieweit eine Situation und verschiedene Handlungsmöglichkeiten seinen normativen und materiellen Bedürfnissen entsprechen: »Cognition helps not only to determine what ›is‹, but also what actors perceive they can do to solve the conflict between their ideal and material need structure on the one hand and their perception of the real situation on the other hand« (Braun 1999: 14).

Im Feld der Internationalen Beziehungen betonen einige Autoren ebenfalls die Bedeutung von Ideen für die Formierung von Interessen verschiedener Staaten und der politischen Eliten, die sie vertreten (Goldstein 1993: 241). Ideen bieten »road maps« für die Auswahl bestimmter konkreter Policy-Entscheidungen aus verschiedenen Möglichkeiten, die (abstrakten) Interessen in konkrete Policies zu übersetzen (Goldstein/Keohane 1993: 8). Radaelli (1997: 186ff.) argumentiert in seiner Analyse der Unternehmensbesteuerung auf EU-Ebene, dass der mangelnde Fortschritt supranationaler Koordinierung weniger den Machtverhältnissen zwischen der nationalen und supranationalen Ebene oder institutionellen Regeln geschuldet ist, als vielmehr einem Mangel an kognitiven Frames, die die

Steuerpolitik als einen für föderale Regelung geeigneten Bereich beschreiben. Der Mangel an solchen Frames, die als Katalysatoren eines politischen Prozesses fungieren können, wird zu einem wichtigen Erklärungsfaktor für institutionelle Dynamik oder auch – wie in diesem konkreten Fall – für die Abwesenheit entsprechender Dynamiken. McNamara (1998: 3) führt den Erfolg der europäischen Währungsunion auf einen neoliberalen »policy consensus« in den 1980er-Jahren zurück, durch den die Interessen der einzelnen Staaten in Richtung von Inflationsbekämpfung und Währungsstabilität neu definiert wurden. Geteilte kognitive Überzeugungen beeinflussten das Handeln der politischen Eliten zugunsten der Währungskooperation und ermöglichten so einen Wechsel der politischen Paradigmen und die Entstehung neuer Institutionen. Hinter dieser Entwicklung stand die Krisen- und Unsicherheitserfahrung der späten 1970er-Jahre: »uncertainty creates highly fluid conceptions of interests« (ebd.: 7).

Schließlich ist es an dieser Stelle empfehlenswert, einen Strang der Literatur genauer zu betrachten, der zwar etwas weiter von der Frage der politischen Interessen entfernt ist, aber sehr ähnliche Fragen verfolgt, nämlich die wirtschaftssoziologische Kritik am Modell des Homo Oeconomicus. Gemeinsamer Ausgangspunkt ist hier die Unterscheidung von Risiko (»risk«) und Ungewissheit (»uncertainty«) (Knight [1921]2002; Beckert 1997). Entgegen dem Standardmodell der Mikroökonomie verfügt der Akteur nicht über perfekte Information, sondern ist darauf angewiesen, die Umgebung mithilfe von kognitiven Modellen einzuschätzen, um darin handlungsfähig zu sein. Auch für die Kalkulation des Risikos wird ein solches Modell benötigt. Die Wahrnehmung der Parameter der rationalen Entscheidung ist aber systematisch verzerrt durch subjektive mentale Modelle (Denzau/North [1994]2004; Kahneman/Tversky 1982; Tversky/Kahneman [1974]1982). Wirtschaftssoziologen sprechen von einer kulturellen Einbettung wirtschaftlichen Handelns, da die rationale Entscheidung auf Grundlage von sozial erlernten Wahrnehmungsschemata erfolgt, die beeinflussen, was überhaupt als Nutzengewinn oder Profit in die Kalkulation aufgenommen werden kann (Zukin/DiMaggio 1990; Zelizer 1992; Lindenberg 1989). Auch Ansätze in der Politikwissenschaft, die Interessen nach dem Rational-Choice-Modell der Nutzenmaximierung konzipieren, gehören zu den Adressaten dieser Debatte (Fligstein 1996). Manche Autoren beziehen sowohl für das wirtschaftliche als auch für das politische Handeln die Rolle ökonomischer Kognitionen in die Analyse ein (Dobbin 1994; Biernacki 2001, 1995). Biernacki beschreibt die Rolle des kognitiven Modells von Lohn und Arbeitsleistung für gewerkschaftliches Handeln sowohl in politischer wie in wirtschaftlicher Hinsicht anhand eines Vergleichs zwischen Großbritannien und Deutschland. In der französischen Wirtschaftssoziologie findet sich eine Fülle von Erklärungsansätzen, die den Einfluss von kognitiven und normativen Wahrnehmungssche-

Abbildung 1-2 Ein erweitertes Interessenmodell



mata auf die Definition rationalen Handelns untersuchen (Callon 1998; Callon/Muniesa 2005; Diaz-Bone 2006; Boltanski/Thévenot [1991]2006).

Das hier vertretene Modell will nun eine Verbindung zwischen diesen Argumenten und den begrifflichen Unklarheiten innerhalb des Interessenbegriffs selbst herstellen, die in Abschnitt 1.2 beschrieben wurden. Abbildung 1-2 fasst die konzeptionelle Grundlage dieser Arbeit zusammen, die aus der Zusammenschau der begrifflichen Diskussion von Institutionen, Interessen und Ideen entwickelt wurde.

Dieses Schema verdeutlicht zunächst die beiden unterschiedlichen Reichweiten des Interessenbegriffs, indem zwischen dem allgemeineren *Impuls* des politischen Handelns, also der Grundorientierung des Akteurs, und seiner situativen *Zielsetzung* unterschieden wird. Den Handlungsimpuls bildet die Antwort auf die Frage ›Was brauche ich?‹, die sich der Handelnde zunächst in einer allgemeinen und abstrakten Form stellen muss. Dies folgt dem klassisch utilitaristischen Hinweis auf die Selbstliebe als Quelle der Nutzenorientierung des Einzelnen. Eine soziologische Antwort auf diese Frage ist indes eng verbunden mit der Antwort auf die weiteren Fragen: Wer bin ich? Wo stehe ich im gesellschaftlichen Gefüge? Das Einnehmen einer bestimmten sozialen Rolle, wie etwa die eines Gewerkschaftsfunktionärs, eines Arbeitgebervertreters oder eines Ministers, impliziert die Übernahme einer Grundorientierung, die abstrakt beschrieben werden kann, wie etwa Schutz und Ausbau der Handlungsfähigkeit der vertretenen Organisation, Einkommenssicherheit, ein hoher Grad an Wachstum und Beschäftigung, Profit, Schutz des Privateigentums oder auch die Maximierung von Wählerzustimmung. Diese Grundorientierung muss nicht ausschließlich materiell sein. Es kann sich auch um ein ideelles Interesse beispielsweise einer religiösen Gemeinschaft handeln, bestimmte Werte oder Philosophien in der Welt zu verbreiten. Der Übergang zu den materiellen Interessen ist dabei aber immer fließend, wie Lepsius ([1986]1990: 42) betont: »Das ideelle Interesse einer Grup-

pe an der Interpretation, Artikulation und Verwirklichung von Ideen wird zugleich zu ihrem materiellen Interesse, wenn sie daraus Einfluß und Einkommen zu beziehen versucht.« Wenn unter ›materiell‹ jede Motivation des Handelnden verstanden wird, die sich auf den Erhalt oder die Verbesserung seiner sozialen Position bezieht, ist allerdings jede Grundorientierung politischer Akteure notwendig materiell. Es wäre daher besser, von einer strukturellen Grundorientierung zu sprechen, um zu betonen, dass alle sozialen Anerkennungsverhältnisse innerhalb bestimmter sozialer Felder diese Grundorientierung mit Inhalt füllen können. Diese Definition der strukturellen Ableitung der Grundorientierung lässt sich am besten mit der Bourdieu'schen Analyse der Kapitalformen und sozialen Felder beschreiben: Der Impuls für interessenorientiertes Handeln entspringt der relativen Position des Handelnden in der »Sozialtopologie« der gesellschaftlichen Teilbereiche und Gruppen (Bourdieu [1985]1988: 9f.), wobei der Inhalt dieser abstrakten Orientierung je nach historisch gewachsener Feldlogik stark variieren kann. In Analogie zu Bourdieus Kapitalformen ließe sich die Position wie folgt formulieren: Die Grundorientierung jedes Interessenhandelns richtet sich auf die Veränderung der Distribution verschiedener Kapitalformen. Ziel des Handelnden ist dabei der Ausbau von Ressourcen, die sowohl in Einkommen als auch in sozialem Einfluss bestehen können. Dies gibt dem Interessenbegriff eine im weitesten Sinne klassentheoretische Fundierung, ohne dass dies als rein materialistischer Klassenbegriff missverstanden werden sollte. Der Handlungsimpuls könnte auch im klassisch utilitaristischen Sinne als *Selbstliebe* verstanden werden, bei der gesellschaftlich definiert ist, was unter diesem ›Selbst‹ zu verstehen ist, nämlich als Antwort auf die Frage: »Wer bin ich im Vergleich zu den anderen in dieser Gesellschaft und welche Bedürfnisse habe ich daher?« (Nullmeier 1993: 184).

Nach der bisherigen theoretischen Argumentation wäre es aber unzureichend, nur diesen strukturellen Handlungsimpuls unter dem Begriff ›Interesse‹ zu fassen. Interessenanalyse erfordert nicht nur eine strukturelle Betrachtung, sondern auch die Untersuchung der »construction of wants« (Blyth 2002: 29). Für den Handelnden ist die Orientierung in Richtung Profit oder Einkommen nichts anderes als ein ›distant goal‹, eine Art Ultima Ratio seines Handelns. Ein Unternehmer beispielsweise wird keine (arbeitsmarkt-)politische Maßnahme befürworten, von der er annimmt, sie könnte der Profitabilität seines Unternehmens schaden. Die soziologische Analyse darf jedoch nicht dabei stehen bleiben, nach formalen Modellen zu suchen, die diese Frage, die der Unternehmer stellt, scheinbar objektiv beantworten. Dies liefe in dem genannten Beispiel etwa darauf hinaus, anhand des aktuellen Stands der (Wirtschafts-)Theoriebildung zu untersuchen, ob die arbeitsmarktpolitische Maßnahme ›wirklich‹ profitabel ist oder nicht. Zumindest wenn sie sich an den Maßstäben der Weber'schen

Soziologie messen lassen will, muss sich eine Analyse stattdessen auch darum bemühen, empirisch zu überprüfen, ob die betreffende Maßnahme *in den Augen der handelnden Akteure* profitabel ist oder nicht. Interessen sind in diesem Sinne Cluster von »desires« und »beliefs« (Blyth 2002: 30), das heißt von Handlungsimpulsen und Ideen, die Akteure in Zielsetzungen konkretisieren. Diese Argumentation folgt dem Grunde nach dem Thomas-Theorem (»If men define situations as real, they are real in their consequences«). Es wäre jedoch ein Missverständnis, daraus den Schluss zu ziehen, dass jede Situation eine ›Tabula rasa‹ ist, die frei durch die Subjekte mit Definitionen gefüllt wird. Es liegen immer sozial vorstrukturierte Alternativen ›auf dem Tisch‹, aus denen der Handelnde auswählen kann (Esser 1995: 76; Stinchcombe 1975: 14).

Für den Akteur trifft nun dieser Impuls auf eine bestimmte Handlungssituation, in der sich objektive Rahmenbedingungen und subjektive Sinnzuschreibungen zu einer Handlungsorientierung, das heißt zu einer konkreten situativen Zielsetzung verbinden. Ideen wirken dabei als Werkzeuge, mit deren Hilfe der Akteur die objektive Situation verstehen, Komplexität reduzieren und so zu konsistenten Erwartungen und Zielen kommen kann (Hay 2006: 64; Swidler 1986: 276ff.). In diesem Zusammenhang ist jedoch der Hinweis wichtig, dass die objektiven ökonomischen und institutionellen Kontextbedingungen ebenfalls als wichtiger Einfluss auf den Inhalt von Interessen aufgenommen wurden. Darin liegt ein wichtiger Unterschied des hier entworfenen Analyserahmens zum radikalen Subjektivismus: Nur wenn sich eine Alltagskonstruktion auch an den Gegebenheiten einer äußeren Situation bestätigt, erfährt sie ihre Aktualisierung im Handeln. Da die äußere Welt nur als gegenständliche Ordnung ohne inneren Sinnzusammenhang verfügbar ist, wird die Idee unverzichtbar für die Wahrnehmung. Biernacki (1995: 35) formuliert das Verhältnis der Verbindung von strukturellen und ideell-sinnhaften Elementen im historischen Handeln gewerkschaftlicher Akteure folgendermaßen: »culture exercised an influence of its own but not completely by itself«. Sie muss dafür aber auch zur situationsspezifischen »materiellen Konfiguration« passen (Schütz [1953]1971: 9), wobei ›materiell‹ hier auch die institutionellen Regeln miteinschließt, denen gegenüber der Akteur interpretativ tätig wird.

Wird nur die rechte Seite der Abbildung 1-2 betrachtet, entspricht dieses Bild weitgehend dem Modell der Konkretisierung von Interessen in situative Präferenzen auf Basis der objektiven ökonomischen und institutionellen Bedingungen, dem viele der politökonomischen Erklärungen der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen folgen (Iversen/Soskice 2001; Iversen/Stephens 2008; Mares 2003; Swenson 1997). Das hier entworfene Modell schiebt zwischen diese Vermittlungsstufen einen »Raum für Deutungsprozesse« (Nullmeier 1993: 187). Die Größe und Bedeutung dieses Raums ist allerdings eine empi-

rische Frage. Auch ist mit dieser konzeptionellen Erweiterung kein Schwenk zu einem radikalen Subjektivismus verbunden. Nicht alle Interessendefinitionen passen zur objektiven Situation. Wie Goffman (1974: 1) schreibt: »in some cases only a slight embarrassment flits across the scene in mild concern for those who tried to define the situation wrongly.« Goffman betont auch die Bedeutung der praktischen Funktionalität der Situationsdeutungen im Sinne einer Kongruenz von Situationsdefinition und objektiven Rahmenbedingungen. Selbst in einem Theater ist nicht alles Bühne, die Parkplätze etwa sollten besser nach Funktionalität ausgesucht werden. Die empirisch zu beantwortende Frage lautet demnach, wie sich objektive Rahmenbedingungen und sozial gültiges Wissen in der Handlungsorientierung des politischen Akteurs jeweils zueinander verhalten.

Das Argument dieser Arbeit wäre missverstanden, wenn es als axiomatische Hinwendung zu den Ideen interpretiert würde. Die Ideen sollen nur insoweit in die Analyse einbezogen werden, wie sie zur Schließung spezifischer Erklärungslücken notwendig sind (Scharpf [1997]2006: 121f.; Rueschemeyer 2006: 239). Daher wird es die zentrale Aufgabe der empirischen Kapitel dieses Buches sein darzulegen, warum Handlungsimpuls und objektive ökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen keine hinreichende Erklärung des beobachteten arbeitsmarktpolitischen Handelns bieten. Dabei sind die zwei am Anfang bereits genannten Erklärungslücken entscheidend: Es wird, erstens, dargelegt, dass die Richtung des Wandels der Zielsetzungen, das heißt konkret-situativer Interessen, bei allen drei Arbeitsmarktparteien im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung ohne Ideen nicht hinreichend erklärt werden kann. Und es wird zweitens gezeigt, dass sich ›hinter dem Rücken‹ interessenmäßig widerstreitender Akteure bestimmte institutionelle Charakteristika ›stillschweigend‹ genau dann durchsetzen können, wenn sie eine besondere Nähe zu geteilten Weltbildern haben. Für beide Fragen wird so auf Basis des konzeptionellen Rahmens eine Antwort gegeben, die nun theoretisch hergeleitet und dann in der historischen Darstellung empirisch demonstriert werden wird.

1.4 Interessen und Ideen im Wandel

Mit dem im letzten Abschnitt entwickelten erweiterten Analyserahmen für Interessen wird ein konzeptioneller Zugriff auf die Frage des Wandels von Interessen möglich: Wie können sich situativ-historisch Interessen der Akteure wandeln, etwa von Ablehnung zur Zustimmung zu einer Arbeitslosenversicherung, wenn die strukturellen institutionellen Rahmenbedingungen von Wirtschaft und Politik unverändert bleiben?

1.4.1 Der Wandel (konkreter) Interessen

Zunächst fällt als naheliegender Grund für den Wandel von Interessen die Dynamik des ökonomischen Kontexts ins Auge. Wie viele der im empirischen Teil noch näher zu würdigenden Erklärungsansätze der Entstehung der Arbeitslosenversicherung betonen, entstehen die Systeme der sozialen Sicherung für Arbeitslose historisch nach großen Krisen, in den USA nach der Great Depression, in Deutschland nach der Zeit der politischen Unruhen in den Jahren 1918 bis 1923. Beide Prozesse zeitigten politische Neuorientierungen im größeren Stil.

Darüber hinaus kann aber die Verschiebung von Zielen nach dem hier entworfenen erweiterten Interessenkonzept auch auf den Wandel der Ideen zurückzuführen sein beziehungsweise auf ein Umdenken hinsichtlich eines bestimmten Problems. Der Stellenwert und die Einordnung von Arbeitslosigkeit als soziales, politisches und ökonomisches Problem im Denken der arbeitsmarktpolitischen Akteure können sich verändern, wenn neue Ideen stärker werden. Auch in einer Phase der Prosperität können Gewerkschaften beispielsweise unter dem Einfluss sozialpolitischer Ideen ihre Position zu bestimmten sozialen Problemen neu bestimmen. Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass neue Ideen auf der Bildfläche erscheinen, zum anderen aber auch dadurch, dass ältere Ideen und die sie tragenden Gruppen stärker werden, wobei die genauen Prozesse des Ideenwandels noch beschrieben werden müssen.

Es kommt in der empirischen Betrachtung also darauf an, die Übersetzung abstrakter in konkrete Interessen als *Zusammenspiel* von sozioökonomischen Entwicklungen und ideengeschichtlicher Dynamiken zu beschreiben, um so die Bedingungen von Stabilität und Wandel politischer Zielsetzungen aufzuzeigen (Haas 1992: 7). Auf der einen Seite können politische Positionen durch die Dynamik der objektiven ökonomischen und institutionellen Bedingungen untergraben werden. Dies äußert sich in der oben entwickelten begrifflichen Differenzierung als Verfehlung der ›distant goals‹: Wird die Grundorientierung respektive das abstrakte Interesse an beispielsweise Lohnstabilität, Wachstum und Beschäftigung nachhaltig gefährdet, so wird die Unsicherheit darüber spürbar, ob die objektiven externen Bedingungen zutreffend beurteilt werden, und es drängt sich die Frage auf, ob die eigenen Interessen noch richtig eingeschätzt werden. Das erzeugt den Impuls, Interessen neu zu bestimmen (Sabatier 1993: 20; Beckert 2004: 18ff.). Blyth (2002: 30ff.) beschreibt, wie bestehende Interessendefinitionen durch spezifische Krisendynamiken erodieren, weil die Zielsetzungen im Rahmen der bisherigen politischen Positionen nicht mehr erreichbar scheinen. Bei Gramsci ([1930]1971) taucht aus marxistischer Perspektive ein ähnlicher Gedanke auf: Die materiellen Verhältnisse und ihre ideologische Legitimierung treten in Krisenzeiten auseinander und erzeugen

Abbildung 1-3 Die Dynamik politischer Zielsetzungen (= konkreter Interessen)

		Ideen	
		Stabilität	*Wandel*
Objektive Bedingungen	*Stabilität*	Stabilität	Delegitimierung
	Unsicherheit	Erosion	Verschiebung

eine Krise der Herrschaft, in der der Staat seine Gewaltmittel einsetzen muss, da die Stabilität der Ordnung nicht mehr ideologisch garantiert wird. Und Swidler (1986: 280) schreibt: »Culture has independent causal influence in unsettled cultural periods because it makes possible new strategies of action.« Ideen und externe Bedingungen sind in einer solchen Krisensituation nicht mehr wie sonst durch die »undisputed authority of habit« (ebd.: 281) miteinander verbunden und können so in ihrer Wechselwirkung analysiert werden.

Abbildung 1-3 fasst den integrierten konzeptionellen Rahmen zusammen, der dem Interessenbegriff dieser Arbeit zugrunde liegt. Er geht davon aus, dass eine rein ideelle oder rein extern ausgelöste Verschiebung politischer Ziele eher unwahrscheinlich ist. Ein Wandel der Zielsetzungen ist vor allem dann zu erwarten, wenn alte Ziele erodieren *und* neue Ideen diese Ziele delegitimieren und neue Wege anbieten. Es wird empirisch illustriert werden, was in den konzeptionellen Überlegungen des letzten Abschnitts in Abgrenzung zu einseitig ideellen oder materiellen Erklärungen theoretisch herausgearbeitet wurde: Die Wirkung der Krise besteht nur darin, die bisherigen politischen Zielsetzungen ins Wanken zu bringen, *ohne* dass die Lösung (die Einführung der Arbeitslosenversicherung) sich als einzige oder zwingende Alternative aus den objektiven institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Krise selbst ergeben würde. Für einen Wandel braucht es darüber hinaus neue Ideen, die eine Neubestimmung konkreter Ziele erlauben. Das Ergebnis ist eine Erosion der politischen Zielsetzung, die potenziell das zugrunde liegende Interesse bedroht und Unsicherheit in Bezug auf die ›profitabelste‹ Variante des Handelns und wahrscheinliche Outcomes erzeugt (Haas 1992: 14; Elster 1983: 185; Goldstein/Keohane 1993: 25).

An dieser Stelle bietet es sich an, eine Parallele zur Frage des Paradigmenwechsels in der Wissenschaft bei Kuhn zu ziehen: Ziele in der Politik können ähnlich wie Theorien wissenschaftlicher Forschung betrachtet werden. Das Auftreten von »Anomalien« (Kuhn [1962]1976: 66) bereitet zwar den Boden, erzeugt aber noch keine Notwendigkeit für einen paradigmatischen Wechsel. Dabei basiert die Erkenntnis der Anomalien auf der Geltung eines früheren Paradigmas und ist

nur vor diesem Hintergrund ein Problem. Wenn die Problemlage wachsende Anerkennung findet, beginnen sich die Kategorien zu verschieben und es entsteht Unsicherheit; auch Kuhn ([1962]1976: 87) spricht hier von einer »Krise«. Im Folgenden betont er zudem, dass es immer mehr als eine theoretische Konstruktion gibt, die zu einem Problem passt. Daher tritt ein Paradigmenwechsel nur dann ein, wenn sich in der Krise auch ein passender ›Kandidat‹ für ein neues Paradigma findet, genauer: wenn eine Gruppe von Forschern sich dessen Durchsetzung zur Aufgabe macht und eine Antwort bietet, die nicht nur eine Lösung der Krise verspricht, sondern auch die Ursprünge der Krise erklären kann (ebd.: 94). Ähnlich argumentiert auch Kingdon (1984: 210ff.): Die Formulierung von Problemdefinitionen und Policy-bezogenen Lösungen ist ein grundsätzlich von der eigentlichen politischen Entscheidungsfindung separater Prozess. In spezifischen Momenten, ›policy windows‹ genannt, sind die unterschiedlichen Prozesse verkoppelt und ermöglichen so eine Änderung von Politik. Auch Geertz betont die Notwendigkeit eines neuen Denkhorizontes für die Ermöglichung von Wandel in einer Krisensituation, allerdings bindet er die Plausibilität des neuen Paradigmas an die soziale Bedeutung der Gruppe, die es trägt:

> Cultural interpretations of politics are powerful to the degree that they can survive, in an intellectual sense, the events of politics […]. When they are properly anchored, whatever happens reinforces them; when they are not, whatever happens explodes them. (Geertz 1973: 325f.)

Peter Hall (1989: 9) folgt in seiner Analyse des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels europäischer Länder in den 1980er-Jahren ebenfalls einem solchen zweistufigen Modell. In Anlehnung an Kuhn nennt er solche Prozesse, in denen die Ziele von Politik normativ und kognitiv neu bestimmt werden, »Wandel dritter Ordnung« (vgl. Hall 1993: 283ff.). Auch Hall zieht hier eine Parallele zur Wissenssoziologie und beschreibt, wie die sozioökonomische Anomalie der Stagflation das alte keynesianische Paradigma zunehmend durchlöcherte. Delegitimierung und Erosion sind *notwendige Bedingungen* eines politischen Positionswandels, aber erst ihr Zusammenspiel kann als *hinreichende Bedingung* verstanden werden (vgl. auch King 1992: 242).

Es wird daher in der empirischen Analyse des beobachteten Wandels politischer Ziele darauf ankommen, für Deutschland und die Vereinigten Staaten separat darzulegen, dass ökonomische Krise (Erosion) und der Ideenwandel (Delegitimierung) alleine keine hinreichende Erklärung des Wandels arbeitsmarktpolitischer Ziele bieten. Es wird gezeigt werden, dass erst das historische Zusammentreffen beider Prozesse den beobachteten Wandel in den Positionen der Akteure zugunsten der Arbeitslosenversicherung auszulösen imstande war.

1.4.2 Der Wandel von Ideen

Das hier entwickelte Erklärungsmodell für die Dynamik arbeitsmarktpolitischer Ziele macht es notwendig, einen analytischen Rahmen für den Wandel von Ideen beziehungsweise von normativen und kognitiven Wissensbeständen zu entwickeln. Zu diesem Thema gibt es bisher sehr viel weniger kohärente Überlegungen als etwa zu der Frage, warum sich die objektiven ökonomischen Bedingungen in eine bestimmte Richtung entwickeln. Hier zeigt sich ein Problem der ideenbasierten Policy-Analyse: Viele dieser Ansätze betonen zu Recht die Unabhängigkeit der »geteilten mentalen Modelle« (Denzau/North [1994]2004) von den objektiven Bedingungen, klammern dabei aber die Frage der Bedingungen für die Gültigkeit und Legitimität bestimmter Ideen aus, die ihrerseits in objektiven sozialen Prozessen wurzelt. Vor einer solchen Herangehensweise warnte etwa Foucault:

> Man muß nicht vom Diskurs in seinen inneren und verborgenen Kern eindringen […]. Sondern vom Diskurs aus, von seiner Erscheinung und seiner Regelhaftigkeit aus, muß man auf seine äußeren Möglichkeitsbedingungen zugehen […]. (Foucault [1972]1991: 35)

Am Anfang der Soziologie stand das Gegenteil dieser Perspektive, nämlich die Radikalisierung der Bedeutung der ›äußeren Möglichkeitsbedingungen‹ im Marxismus: Die Denkmuster folgen, so das Argument, der sozioökonomischen Klassenlage und bestimmen, zumindest evolutionär-langfristig, die Bewusstseinslagen der Akteure. Dies gipfelt in der Formulierung, nach der die herrschenden Gedanken nichts anderes sein können als die Gedanken der Herrschenden, was Marx und Engels ([1846]1990: 46) auf die mangelnde Verfügbarkeit von »Mitteln der geistigen Produktion« für die Beherrschten zurückführen. Die weitere marxistische Literatur diskutierte den Einfluss von Ideen daher unter dem pejorativen Begriff der ›Ideologie‹. Ideen sind die Denkweisen der Herrschenden, die im Bewusstsein der Beherrschten die wahren sozialen Verhältnisse verschleiern helfen, was dazu führt, dass für die Beherrschten nichts grundlegend Kritisches denkbar ist.

Als erster Soziologe betrachtete Karl Mannheim ([1928]1970: 574) die historisch wirksamen politischen Ideen in ihrer Mannigfaltigkeit. Er stellte die Wirksamkeit einer Vielzahl *widerstreitender* politischer Ideologien in der Politik zwar ebenfalls unter den Vorbehalt der sie tragenden sozialen Strukturen, lockerte aber dennoch die enge Basis-Überbau-Verbindung bei Marx:

> Schon im Zugriff ist der Gegenstand bereits nicht mehr der, der er eben noch in der Anschauung war. Er ist in seiner phänomenalen Selbstheit bereits negiert. Die Art und Weise, wie ein Gegenstand, wie ein Sinnzusammenhang uns in der unmittelbaren Anschauung anspricht, sich gibt, was er uns zuruft, als was er zu sein oder zu gelten beansprucht – wird bereits in der analytischen Zuwendung des rezipierenden Subjektes übersehen, zersetzt, relativiert. (Mannheim [1928]1970: 603)

Die Entwicklung der Wissenssoziologie von Marx über Mannheim hin zu Schütz und den heutigen Diskursansätzen ist gekennzeichnet von einer wachsenden Bewusstwerdung des unabhängigen Einflusses der Ideen von den sie tragenden sozialen Bedingungen beziehungsweise von einer zunehmenden Relativierung der Basis gegenüber dem Überbau. Am Ende dieses Pendelschlags ist es heute wichtig, den unabhängigen Einfluss von Ideen auf soziales Handeln zu analysieren, *ohne* deshalb gleich die Frage der Entstehung oder Durchsetzung von Ideen einfach aus der Analyse herausfallen zu lassen. Mannheims Einsicht, dass »die Denkbewegungen sich von den grundlegendsten Spannungen des sozialen Raums her regulieren« (Mannheim [1928]1970: 595),[5] sollte immer noch ein wichtiges Argument in jeder ideenorientierten Analyse sein. Es besteht die Gefahr, mit dem ›Bade‹ eines zu starken Materialismus das ›Kind‹ der Einbettung von Weltbildern in ihren gesellschaftlichen Kontext auszuschütten. Ideen sind empirische soziale Phänomene eigenen Charakters, deren soziale Ursprünge *und* Wirken nur gemeinsam und im Zusammenspiel mit konkreten Handlungskontexten und Trägergruppen untersucht werden können.

In Bourdieus Begriffen von ›Feld‹ und ›Habitus‹ findet sich die Verwandtschaft zwischen materiellen Bedingungen und Klassifikationskämpfen als ein indirekter Zusammenhang.

> [Die Strukturen des sozialen Universums] existieren zweimal, einmal in der »Objektivität erster Ordnung«, die durch die Distribution der materiellen Ressourcen und der Möglichkeit der Aneignung von gesellschaftlich seltenen Gütern und Werten (Kapitalsorten in Bourdieus Sprache) gegeben ist, und ein zweites Mal in der »Objektivität zweiter Ordnung«, die aus den mentalen und körperlichen Schemata besteht, die als *symbolische* Matrix des praktischen Handelns fungieren, also der Verhaltensweisen, Gedanken, Gefühle und Urteile der sozialen Akteure. (Wacquant 1996: 24)

Ideen sollen demnach als *sich verselbstständigende Erfahrungen bestehender sozialer Zusammenhänge* verstanden werden, als Transmissionsriemen zwischen früheren und späteren sozialen Prozessen und Handlungen, die sich aber von ihren materiellen Kontexten partiell lösen und einer ideengeschichtlichen Eigenlogik folgen können. Wie Foucault [1972]1991: 34) schreibt: »Man muß den Diskurs als eine Gewalt begreifen, die wir den Dingen antun.« Nur wenn die Entwicklungslogik von Ideen jenseits ihrer objektiven Umgebung definiert und auch benannt wird, wo ein Ideenhorizont endet, wird sie empirisch überprüfbar, ansonsten bleibt die Betrachtung ein Flickenteppich von ›aus der Luft gegriffenen‹ Ideen (Parsons 1954: 32).

---

5 Allerdings muss hier erwähnt werden, dass Mannheim zwar die Analyse für die gesellschaftliche Relativität von Ideen gegenüber den sie tragenden Strukturen öffnete; er ging aber dennoch weiterhin davon aus, dass in der Zusammenschau der verschiedenen Ideologien und der sozialen Strukturen letztlich auch Wahrheit erkennbar würde, was die heutigen Ansätze in der Wissenssoziologie wohl bezweifeln würden.

Auch in der neueren ideenorientierten Politikforschung zeigen sich unterschiedliche Positionen in der Frage, wie Ideen zugleich als unabhängige und abhängige Variable operationalisiert werden sollten. Die beiden klassisch politikwissenschaftlichen Betrachtungsweisen dazu sind das Garbage-Can-Modell und der Advocacy-Coalition-Ansatz. Das Garbage-Can-Modell trennt die Prozesse der Formulierung von politischen Problemen und von Policies und den politischen Entscheidungsprozess im engeren Sinne voneinander (Kingdon 1984). In jedem der drei Bereiche streiten verschiedene Akteure und Gruppen als ›policy entrepreneurs‹ darum, die politische Agenda zu beeinflussen, indem sie sich bemühen, die Wichtigkeit und Legitimität der eigenen Perspektive zu erhöhen. So kann es ihnen gelingen, wirksam zu werden, wenn sich ein Fenster für neue Politik öffnet. Der Erfolg einer bestimmten Problemdefinition oder eines Lösungsvorschlags wird dabei durch zwei Größen bestimmt: zum einen durch die Ressourcenausstattung und *Machtposition der Träger* einer Idee, zum anderen durch die Resonanz einer Idee mit der institutionellen und materiellen Umgebung, die *Lernprozesse* auslöst. Heclo (1974: 300) unterscheidet in demselben Sinne zwischen »powering« und »puzzling« als zwei Bestandteilen sozialpolitischen Handelns. Die lernende Betrachtung des politischen Problems und das Durchsetzen der eigenen politischen Ziele sind wechselseitig miteinander verbunden. So findet sich hinter der Durchsetzung von Ideen nicht nur ein Lernprozess, sondern auch ein politischer Prozess, in den interessenorientierte Akteure involviert sind.

Beide Aspekte werden auch vom Advocacy-Coalition-Ansatz betont (Jenkins-Smith/Sabatier 1993; Sabatier 1993). Politische Themenbereiche, wie etwa die Umweltpolitik, werden von langfristig stabilen widerstreitenden Koalitionen beherrscht, die sich um bestimmte Weltbilder, aber auch konkrete Policies versammeln (Sabatier 1993: 18). Diese Koalitionen sind Gruppen aus verschiedenen Experten, Organisationen und politischen Praktikern. Die gewählten politischen Amtsträger übernehmen häufig die Aufgabe von ›policy brokers‹, das heißt, sie vermitteln zwischen beiden Seiten mit dem Ziel einer für alle Seiten akzeptablen Politik. Während die Kernüberzeugungen innerhalb einer solchen Koalition nur unter sehr unsicheren Bedingungen ins Wanken geraten, findet im Bereich der Policies und der technischen Fragen ein kollektiver Lernprozess innerhalb der Koalition statt (Jenkins-Smith/Sabatier 1993). Dies geschieht in der Suche nach Wegen zur Umsetzung der Ziele, aber auch provoziert durch Argumente und Einwände der Gegenseite zur Verteidigung der gemeinsamen Grundwerte. Haas (1992: 3) hat für den Bereich der Internationalen Beziehungen die Bedeutung sogenannter »epistemic communities« herausgearbeitet: Dabei handelt es sich um Netzwerke von Experten, die nicht nur kognitive und normative Ideen teilen, sondern die Verbreitung dieses Weltbilds auch als gemeinsames »policy enterprise« vertreten. Gegenüber den politikwissenschaftlichen Modellen hat

diese Sichtweise den Vorteil, dass sie die Experten selbst in ihrer politischen Motivation ins Zentrum rückt, ohne dass politische Praktiker daran direkt beteiligt sein müssen. Einige Autorinnen und Autoren haben die institutionellen Grundlagen solcher epistemischen Gemeinschaften untersucht und gefragt, wie Organisationen wie Bildungseinrichtungen oder Thinktanks den Erfolg der politischen Durchsetzung beeinflussen (Swidler 1986: 280; Campbell 1998: 399). Mit Blick auf die besondere Position politischer Akteure spricht Nullmeier (1993: 183ff.) nicht von »Wissenssoziologie«, sondern von »Wissenspolitologie«: Politische Akteure bringen zwar auch ihre individuellen sozialen Erfahrungen in ihr politisches Leben ein, die wichtigste Wissensquelle ist jedoch in der spezifischen Geschichte der historischen Deutungskämpfe zu suchen, die für den problemspezifischen Teil der politischen Kultur und die von ihnen vertretene Interessenorganisation prägend waren (vgl. auch Rueschemeyer 2006: 237). Es existieren politische ›Wissensmärkte‹, die weniger oder stärker vermachtet sein können. Nachfrage und Angebot können sich erhöhen oder zurückgehen und Unternehmer können Gewinne abschöpfen, wenn sie sich gegen Konkurrenten durchsetzen, sei es in Form von Einfluss oder Geld.

Das Problem der politikwissenschaftlichen Erklärungsansätze für den Wandel von Ideen liegt darin, dass sie den Aspekt des Lernens zumeist aus dem Fokus drängen: Nicht immer lässt sich die Wirkung einer Idee auf die Ressourcenausstattung und Machtposition ihrer Träger reduzieren, Plausibilitäten und Legitimitäten ändern sich auch durch neue Erfahrungen. Solche Prozesse der ›belief system modification‹ werden in der Policy-Analyse zwar nach ihrem Inhalt katalogisiert – wie etwa bei Jenkins-Smith und Sabatier (1993: 48) als Konkretisierung von Zielen, Weiterentwicklung der kausalen Logiken und Reaktion auf Herausforderungen der Gegenseite. Was den politikwissenschaftlichen Ansätzen aber häufig fehlt, ist eine Erklärung der Lernprozesse: *Wie* lernt der politische Akteur? Welchen Einfluss nehmen der ökonomische und der institutionelle Kontext auf die Legitimität und Überzeugungskraft bestimmter Ideen? Um diese Lücke zu schließen, bietet sich ein Rückgriff auf den Begriff der ›Alltagstypisierungen‹ bei Alfred Schütz an.

1.4.3 Typisierung als Mechanismus ideellen Wandels

Bei der Konzeptualisierung der Eigendynamik von Ideen kann der Mechanismus der »Typisierung« bei Schütz ein Schlüssel sein, anhand dessen aus dem Konzept des »Idealtypus« bei Weber eine allgemeine soziologische Kategorie entwickelt werden kann. Laut Weber ([1905]1982: 191) greift der idealtypisch arbeitende Sozialwissenschaftler einige empirisch zu beobachtende Aspekte der Realität durch »einseitige Steigerung einiger Gesichtspunkte und durch Zu-

sammenschluss einer Fülle von diffus und diskret […] vorhandenen Einzelerscheinungen« als ›typisch‹ heraus. Ein Idealtypus ist demnach ein Gedankenbild, das »bestimmte Beziehungen und Vorgänge des historischen Lebens zu einem in sich widerspruchslosen Kosmos gedachter Zusammenhänge« (Weber [1905]1982: 190) integriert. Diese Art der Kohärenz erzeugenden Typisierung empirischer Beobachtungen bei Weber überträgt Schütz auf das alltägliche Handeln aller Akteure, wenn er beschreibt, dass die Ideen auf das Handeln der Akteure durch ihre typisierende Verbindung früherer Erfahrungen mit aktuellen Herausforderungen wirken: Die von den Menschen erlernten Alltagskonstruktionen, die hier Ideen genannt werden, »tragen offene Horizonte zu erwartender ähnlicher Erfahrungen mit sich« (Schütz [1953]1971: 9). Ideen sind demnach idealisierte Erfahrungen, die einen Teil der empirischen Realität in der Erinnerung als abstrahiertes Set von relevanten Aspekten für spätere Handlungen verfügbar machen. Dabei greift der Akteur so auf die früheren Erfahrungen zu, ›als ob‹ die (damaligen) Erfahrungen kohärent gewesen wären. Denn nur durch kohärente Schließung und die damit verbundene Ausgrenzung abweichender Erfahrung ›öffnen‹ sich die früheren Erfahrungen zur Anwendung auf spätere, die nicht deckungsgleich, sondern nur ähnlich sind. Ideen sind im Denken der Akteure eingelagerte soziale Erfahrungen, die zum Maßstab für späteres Handeln werden. Sewell (1992: 17) nennt diese Eigenschaft von Ideen beziehungsweise kulturellen Strukturen »the transposability of schemas«. Bei Kingdon (1984: 212) findet sich ein Hinweis auf solche Spill-over-Effekte als »repeating a successful formula in a similar area«.

Nimmt der Ideenforscher dieses Element der Typisierung sozialer Erfahrungen ernst, bedeutet dies, dass Ideen soziale Phänomene mit einer spezifischen eigenen Geschichte sind, deren Inhalt eben nicht den objektiven Kontext *abbildet*, sondern als Sequenz von Typisierungen dieses Kontexts verstanden werden muss, der in jedem Schritt der Verzerrung im Namen der Kohärenz unterliegt. In den politisch wirksamen Ideen ist somit aufgehoben, welche Relevanzentscheidungen frühere politische Akteure getroffen haben. Die objektive Umgebung und ihre symbolische Repräsentation in der Erfahrung des Handelnden können aus dieser Perspektive daher nie deckungsgleich sein. Der Inhalt einer Idee ist deshalb nur historisch erfassbar in der Betrachtung der Sequenz der Erfahrungen, die sie in sich trägt (Berezin 1997: 376). Ideen und die sich aus ihnen entwickelnden Diskurse müssen *historisch* nachvollzogen werden, um die kulturelle Verzerrung der objektiven Bedingungen aufzudecken. Erst durch diese verzerrende Wirkung ist es überhaupt möglich, Ideen als unabhängige Variable zu sehen. *Ideen sind auf einige Worte reduzierte, kristallisierte politische Geschichte.* Ideen sind also ›narratives‹ nicht nur im Sinne einer Projektion der Wirkung von Policies in die Zukunft (Radaelli 1999), sondern auch im Sinne vergange-

ner Ereignisse, die als Beweise der Gültigkeit einer bestimmten Idee fungieren und in ihr enthalten sind. Dies bedeutet auch, dass es ›schlafende Alternativen‹ zu den zu einem bestimmten Zeitpunkt wirksamen Weltbildern gibt, die zum kulturellen Erfahrungsschatz einer Gesellschaft gehören können, ohne dafür permanent handlungsrelevant werden zu müssen (Crouch/Farrell 2004; Klages 2007). Sie lassen sich auch als neben den institutionellen Pfaden bestehende, mit ihnen als alternative, nicht gewählte Entwicklungspfade von Beginn an verbundene Denkschemata verstehen, die eventuelle spätere Konflikte auslösen und anleiten können (Schneiberg 2007; Lieberman 2002).

Wie aber kommt es, dass manche Ideen größere Überzeugungskraft und Legitimität als andere entfalten? Im Unterschied zum Garbage-Can-Ansatz geht das Modell des Interessenwandels in dieser Arbeit nicht davon aus, dass Ideen Epiphänomene sind, aus denen in einer Krisensituation lediglich eine ›passende‹ ausgesucht wird. Stattdessen ist die Zahl der plausibel und legitim erscheinenden Ideen in einem politischen Teilbereich immer schon begrenzt durch den Einfluss der sie tragenden Akteure, aber auch durch vorangehende Lernprozesse, durch die Erfahrungen der politischen und ökonomischen Entscheider, an denen sich manche Ideen bewährt haben und andere nicht (Goldstein/Keohane 1993: 250). Es reicht nicht aus, dass eine Idee irgendwo aufgeschrieben oder vorgeschlagen wurde und auch nicht, dass eine Interessengruppe sie permanent wiederholt und verbreitet, sie muss auch durch ihre Erklärungskraft für die Situation aus den vielen anderen Ideen hervorstechen.

Würden diese Lernprozesse nur durch direkte soziale Erfahrung ›am eigenen Leib‹ bestimmt, so wäre die entscheidende Größe hier die Biografie der Handelnden. Menschen lernen aber nicht nur durch eigene Erfahrung. Im Gegenteil: Wie Schütz ([1953]1971: 12) betont, wird sogar ein großer Teil des sozialen Wissens abstrakt erlernt. So muss beispielsweise ›Arbeitslosigkeit‹ nicht persönlich erfahren werden, um ein Bild davon zu entwickeln, das Wissen kann auch durch Sozialisation oder Kommunikation erworben und erweitert werden. Manche Konzepte, wie Demokratie oder Staat, können gar nicht konkret erfahren werden und bleiben notwendigerweise abstrakt. Mit dem Eintritt in das politische Leben erwirbt der Akteur einen tradierten politischen und in Ideen typisiert abgespeicherten Erfahrungsschatz; er wird Teil eines Kommunikationsprozesses, eines themenspezifischen und historisch gewachsenen Diskurses, dessen Strukturen beeinflussen, welche Ideen legitim und plausibel werden können (Foucault [1972]1991; V. Schmidt 2008). Dies kann sogar bedeuten, dass Akteure sich irrtümlich an Situationen ›erinnern‹, die sie gar nicht persönlich erlebt haben (DiMaggio 1997: 270). Auch können bestimmte frühere Erfahrungen erst viel später in der Diskursentwicklung aktualisiert und, gedanklich neu kombiniert, zu einem Problem werden (Campbell 1998: 393). So müssen Kon-

textbedingungen und die Wandlungen des Diskurses historisch beleuchtet werden, um erklären zu können, warum in einer bestimmten Situation spezifische Ideen die Oberhand gewinnen (Berman 2001: 240; Hochschild 2006: 293ff.). Durkheim ([1912]1984: 291) führt den Wandel von kulturellen Werten auf besondere *Situationen ritueller Anspannung* zurück (Sewell 1985: 69; vgl. auch Joas 1997: 255).

Dabei beeinflussen die inhaltlichen Charakteristika der Ideen selbst ihren Erfolg. Campbell (1998: 387) beschreibt in seiner Analyse der Wirkung neoliberaler Ideen in den USA der Reagan-Ära, dass sich die *Einfachheit* von Ideen positiv auf ihre Wirkungskraft für die Handlungsorientierung der Akteure auswirkt, die mit ihnen in Berührung kommen: Neue Ideen können nur dann wirkungsvoll sein, wenn sie einfache Lösungen komplizierter Probleme versprechen. Zugleich können Ideen aber auch eine *Pfadbindung* für die Typisierung sozialer Erfahrungen entfalten, das heißt, die Veränderung der Weltbilder durch neue Erfahrungen muss zunächst das ›Nadelöhr‹ der bestehenden Weltbilder passieren und sich zu diesen ins Verhältnis setzen. Jedes Individuum begegnet verschiedenen und zum Teil widersprüchlichen kulturellen Schemata und erlernt verschiedene Repertoires von Weltbetrachtungen (DiMaggio 1997: 267; Swidler 1986). Diese Ideen begrenzen die möglichen ideellen Orientierungen für die Zukunft im Sinne einer Pfadabhängigkeit, in der historisch gewachsene ideelle Maßstäbe an neue Ideen angelegt werden (DiMaggio 1997: 269f.; Hirschman 1991: 133ff.). Vivien Schmidt (2008: 312) spricht von »rhetorical entrapment« der politischen Akteure (vgl. auch Schimmelfennig 2001: 72). Nur wenn beispielsweise eine frühere wirtschaftliche Krise als ›durch Spekulanten verursacht‹ abgespeichert wurde, haben neue Theorien von der Wirkungsweise des Finanzmarkts überhaupt eine Chance, zur Kriseninterpretation herangezogen zu werden. Galt die Krise hingegen als ›Symptom der unausweichlichen Logik der Produktion‹, würde sich dieses Urteil durch eine neue Kapitalmarkttheorie nicht ändern. Hirschman (1986) arbeitet in seinen Überlegungen zur historischen Entwicklung marktfreundlicher und marktkritischer Philosophien eine besondere Form dieser Bindungswirkung heraus: Die Entwicklungslogik von Ideen ist häufig dialektisch, das heißt, bestimmte Ideen werden antithetisch in ihr Gegenteil verkehrt, um dann in anderem Kontext als Kritik an dieser Kritik wiederentdeckt zu werden. Dies geschieht in einer ›Aufhebung‹ im doppelten Sinne. Neue Ideen werden also durch neue soziale Kommunikationszusammenhänge in das Denken der Akteure getragen. Dort können sie aber nur dann die Kraft zur Neubestimmung früherer Erfahrungen entfalten, wenn sie inhaltlich an die alten Ideenmuster anknüpfen, sei es affirmativ oder kritisch (Sikkink 1993: 26).

So lässt sich die Frage nach dem Wandel von Ideen beantworten. Ideen spiegeln nicht einfach die institutionellen oder ökonomischen Kontextbedingungen

ihrer Durchsetzung wider. Dem stehen drei Aspekte entgegen, die dafür sorgen, dass sich Ideen systematisch von ihrem Kontext entfremden: Erstens entstehen Ideen zwar durch soziale Erfahrungen, ihre Inhalte sind aber typisiert und nach Relevanzgesichtspunkten auf sehr vereinfachte Zusammenhänge reduziert *(Typisierung)*. Zweitens können neue Erfahrungen, die in einer sozialen Umgebung erlernt werden, den bestehenden Ideenhorizont nur dann verändern, wenn sie eine innere Verwandtschaft mit den alten Ideen haben *(Pfadbindung)*. Drittens kämpfen politische Gruppen für die Durchsetzung bestimmter Ideen und können so auch ursprünglich randständige Ideen ins Zentrum rücken *(Powering)*. An allen drei Stellen entwickeln sich Ideen in eine bestimmte Richtung und diese Entwicklung ist weder allein auf den objektiven Kontext zurückzuführen, noch ohne die Kontextbedingungen alleine verstehbar.

Der Zusammenhang von Ideen und ihren Entstehungs- und Durchsetzungsbedingungen kann zusammenfassend als »Wahlverwandtschaft« im Sinne Webers ([1905]1982: 153) verstanden werden. Der Begriff der Wahlverwandtschaft bezeichnet in der Chemie die Reaktionswahrscheinlichkeit oder auch ›Affinität‹ zweier Elemente. Auch in seinen Untersuchungen zum Verhältnis von protestantischer Ethik und kapitalistischem Wirtschaften verwendet Weber ein ähnliches Argument. Er entwickelt darin den Begriff der »Adäquanz« als Bindeglied zwischen Verstehen und Erklären für den beobachtenden Sozialwissenschaftler (M. Weber [1920]1988: 49). Angewendet auf die Frage des Wandels von Ideen bedeutet Reaktionswahrscheinlichkeit, dass ein bestimmter Teilausschnitt der sozialen Erfahrung der Akteure umso eher zum Bestandteil des Wissens wird, wenn er *sowohl* in den objektiven Bedingungen *als auch* in den ideellen Pfaden und Machtkonflikten verankert ist. Es ist notwendig, die historische Entwicklung der Diskurse und ihrer Rahmenbedingungen empirisch zu betrachten, um zu erklären, welche Ideen ausreichend Plausibilität und Legitimität entfalten können, um in einer Krisensituation wirksam werden zu können.

So zeigt sich, dass es für die Frage des Wandels von Interessen, das heißt der Verschiebung konkreter politischer Zielsetzungen notwendig ist, die ideelle und diskursive historische Entwicklung im arbeitsmarktpolitischen Themenfeld zu verfolgen und mit den Entwicklungen der objektiven ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen in Beziehung zu setzen. Dadurch lässt sich aufzeigen, welchen Beitrag Ideen zur Neudefinition von (konkreten) Interessen liefern, die auch als Re-Framing der abstrakten Interessen in neuen situativen Bedingungen verstanden werden kann. Zur Erklärung der Richtung des Re-Framing muss die Ideendynamik der arbeitsmarktpolitischen Debatte einbezogen werden. Dies soll der empirische Teil der Arbeit für die Fallbeispiele Deutschland und USA leisten und so die ideellen Quellen des Wandels der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen darlegen.

1.5 Konsens und Konflikt in der politischen Interaktion

Die zweite empirische Frage, für deren Beantwortung die Einbeziehung von Ideen notwendig ist, ist jene nach den unhinterfragten institutionellen Charakteristika der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern. In der historischen Darstellung wird gezeigt werden, dass einige der *im Vergleich der Länder* besonders hervorstechenden Unterschiede in der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, wie etwa der staatliche Finanzierungsbeitrag oder das Prinzip der Lohnklassen, *innerhalb* eines Landes unter den beteiligten Arbeitsmarktakteuren kaum umstritten waren und sogar zum Teil nicht einmal intensiv diskutiert wurden. Um dies zu erklären, muss die theoretische Perspektive nochmals erweitert werden. Die bisherigen konzeptionellen Überlegungen bezogen sich ausschließlich auf die Frage der Positionsbestimmung und -verschiebung bei einzelnen politischen Akteuren. Welche Folgen hat aber die bis hierhin entwickelte ideenorientierte Sichtweise auf politisches Handeln für die *Interaktion* arbeitsmarktpolitischer Interessen?

In der sozialwissenschaftlichen Literatur zur *Rolle von Ideen in der politischen Interaktion* lassen sich grob zwei Grundperspektiven finden: Auf der einen Seite werden Ideen als *geteilte Weltbilder* betrachtet, die die Kooperation politischer Akteure und die Integration von Gruppen und Koalitionen ermöglichen. Auf der anderen Seite lassen sich Ideen auch als *Machtressourcen* begreifen, mit deren Hilfe Konflikte ausgetragen werden können und eine Seite die andere unter Druck setzen kann. Die folgende theoretische Diskussion wird zeigen, dass diese beiden Perspektiven über den Aspekt der Legitimation eng verknüpft sind. Quer zu dieser Unterscheidung können Ideen auch entweder als »asset« oder als »constraint« für politische Interaktion betrachtet werden (Giddens 1984: 297ff.). Verschiebungen der Muster der politischen Entscheidungsfindung sind besonders dort zu erwarten, wo Akteure mit konfliktären Grundorientierungen auf geteilte Ideen zur Bestimmung ihrer konkreten Interessen zurückgreifen (Haas 1992: 6).

1.5.1 Ideen als Kooperationsstifter

Im soziologischen Strukturfunktionalismus wird vor allem die Integrationskraft von Ideen – oder genauer von Werten – betont. Das Hobbes'sche Ordnungsproblem wurde von Parsons ([1937]1979: 5) als Problem der doppelten Kontingenz beschrieben: Die Handlungsmöglichkeiten von Ego sind unsicher und verschiedene Optionen sind möglich, dasselbe gilt für Alter, sodass sich die Unsicherheit verdoppelt. Ego ist daher darauf angewiesen, von bestimmten Erwartungen über die Reaktion des anderen auszugehen. Stabile Interaktion ist möglich, da Ego und Alter in einen gemeinsamen Wertehintergrund eingebettet sind, der die möglichen Handlungsalternativen zugunsten der Kooperation vor-

strukturiert (Durkheim [1893]1997: 217). Die Akteure entwickeln dadurch eine gemeinsame Sicht auf das, was in einer Situation gegeben und denkbar ist, da Alter und Ego jeweils die soziale Welt entlang geteilter Sinnelemente ordnen:

> A symbolic system of meanings is an element of order »imposed« as it were on the realistic situation. […] [T]he mutuality of expectations is oriented to the shared order of symbolic meanings. (Parsons [1937]1979: 11)

Niklas Luhmann hebt in seiner Systemtheorie die kognitiven Grundmotive der verschiedenen Teilsysteme hervor. Diese Teilsysteme sind nach innen durch eine geteilte, dichotome Codierung geschlossen, die die Systemkommunikation und interne Ausdifferenzierung bestimmt, nach außen aber werden die verschiedenen Teilsysteme nicht mehr durch geteilte Werte oder Kognitionen zusammengehalten.

Werden die gesellschaftstheoretischen Argumente der Strukturfunktionalisten auf die hier betrachteten Ideen angewendet, so ließe sich das Argument ableiten, dass geteilte kognitive und normative Wissensbestände »constitutive of social order« sind (Sewell 1985: 61). Sie erlauben die stabile Interaktion von unterschiedlichen politischen Akteuren. Einige Sozialwissenschaftler betonen, wie gemeinsame Ideen unter unsicheren Rahmenbedingungen divergierende Interessen zugunsten einer kulturspezifischen Form der Kooperation und Ausgestaltung wirtschafts- und sozialpolitischer Institutionen zusammenbringen können (Parsons 2002: 47f.; Dobbin 1994: 219). Ideen können als im Hintergrund wirkende geteilte Denkstrukturen politischer Akteure gesehen werden, die Kooperationsmöglichkeiten gegen die Zentrifugalkräfte politischer Interessenkonflikte bieten (Goldstein/Keohane 1993). Geteilte Grundüberzeugungen ermöglichen so die Herausbildung von langfristig stabilen Koalitionen unterschiedlicher Akteure mit verschiedenen Grundinteressen (Sabatier 1993: 18). Dieser Advocacy-Coalition-Ansatz betont aber zugleich den Konflikt, der mit anderen Koalitionen um die Durchsetzung der Werte und Policies ausgetragen wird. Jenkins-Smith und Sabatier (1993: 51) beschreiben auch kooperative Lernprozesse, die über verschiedene Koalitionen hinweg stattfinden, begrenzen deren Möglichkeit aber auf den Bereich technischer und sekundärer Ideen, während die Core Beliefs sich kaum annähern. Entscheidend für die Herausbildung kollektiver Lernprozesse ist zudem, ob es gelingt, einen gemeinsamen kognitiven Bezugsrahmen zu entwickeln, vor allem im Bereich der Datenerhebung und der Definition des betreffenden Problems. Auch Haas weist auf den integrativen Einfluss von wissensbasierten Expertennetzwerken auf die Koordination politischen Handelns hin. Er will eine Erklärung für die »substantive nature of coordinated policy agreements« (Haas 1992: 4) liefern, das heißt für den konsensuellen Charakter, den ein Verhandlungsergebnis annehmen kann; dieser geht über das hinaus, was

aus einer rein strategischen Interaktion im Sinne des Rational Choice zu erwarten wäre (vgl. auch Hall 1997: 195ff.). Nullmeier (1993: 185) spricht hier von der Herausbildung einer »neuen übergreifenden Identität« zwischen eigentlich konfligierenden Parteien der politischen Interaktion. In diesen Zusammenhang gehen einige sprach- und kommunikationsorientierte Ansätze in der Policy-Analyse davon aus, dass politische Akteure grundsätzlich in einem diskursiven Prozess von bestimmten Ideen überzeugt werden können (Maier 2003: 50f.; Druckman/Lupia 2000: 14). Habermas ([1981]1995: 385) unterscheidet ein solches auf Verständigung orientiertes Handeln von dem auf den Erfolg individueller Ziele ausgerichteten strategischen Handeln, wobei die Operationalisierbarkeit dieser dichotomen Unterscheidung zwischen ›Argumentieren‹ und ›Verhandeln‹ für die Policy-Analyse stark umstritten ist. Saretzki (1996: 27) plädiert beispielsweise dafür, zwischen Verhandeln und Argumentieren als Kommunikationsform einerseits und der Orientierung der Beteiligten auf Kooperation, Konflikt oder Wettbewerb andererseits zu differenzieren. Auch hierin spiegelt sich die Unterscheidung zwischen einer auf Kooperation ausgerichteten und einer eher konfliktären Kommunikation. Entscheidend für den kooperativen Verständigungsprozess ist, ob das Gegenüber den formulierten und grundsätzlich kritisierbaren Geltungsanspruch akzeptiert oder nicht (Habermas [1981]1995). Diese Akzeptanz bestimmter Ideen entsteht in der Kommunikation auf freiwilliger Basis. Sie kann somit nicht durch Zwang oder strategisch hergestellt werden, zumindest nicht in einer belastbaren, stabilen Form. Deshalb müssen entsprechende geteilte kognitive und/oder normative Rahmen für die Kooperation bereits bestehen oder zunächst aufgebaut werden.

Die Bedeutung von Einigungsprozessen zwischen politischen Akteuren jenseits der strukturellen Konflikte haben einige Autorinnen und Autoren in empirischen Untersuchungen herausgearbeitet, besonders im Bereich der Internationalen Beziehungen. So diagnostiziert etwa McNamara (1998: 144ff.) in ihrer bereits erwähnten Studie zur Währungspolitik der EU einen »neoliberal policy consensus« der nationalen politischen Eliten, der durch das Versagen der keynesianischen Theorie Ende der 1970er-Jahre ausgelöst wurde und die Grundlage für eine Interessenverschiebung zugunsten des Monetarismus bildete. Goldstein (1993: 246ff.) zeigt anhand ihrer Untersuchung des Wandels der Zoll- und Handelspolitik der USA die Notwendigkeit eines ideellen Konsenses für die Gründung von Institutionen auf, durch die bestimmte Ideen dann zur Orientierung politischen Handelns werden können. Radaelli (1997, 1999) zeigt spiegelbildlich, dass die Abwesenheit geteilter kognitiver und normativer Standards die Koordinierung von Politik, etwa auf der EU-Ebene, nachhaltig behindern kann. Katzenstein (1993) betont die Rolle national geteilter Weltbilder in der internationalen Politik und verbindet somit ebenso eine integrative mit einer konfliktorientierten Perspektive.

In der neoinstitutionalistischen Literatur wird der Begriff des ›Paradigmas‹ als interessenübergreifendes Prinzip der Bildung von Institutionen und Organisationen diskutiert. Der Frage, welche Wirkung Ideen auf politische Interaktion haben, näherte sich der Ansatz mit dem Ziel, nach *gemeinsamen* normativen Restriktionen für erfolgreiches Policy-Making zu suchen (Campbell 1998: 380). Dabei kann der Einfluss des Paradigmas auf die Interessendefinition der Handelnden unterschiedlich stark beschrieben werden (Maier 2003: 58). In einer eher schwachen Version stecken Ideen den Rahmen möglicher Politik im Sinne von kognitiven und normativen Grenzen ab, innerhalb derer sich Interessenkoalitionen entlang gemeinsamer Problemdefinitionen und Lösungskonzepte überhaupt bilden können (Hall 1989: 12, 1993: 279). Für den Prozess des Policy-Making spielen Ideen dabei eine Rolle als »focal points« der Einigung von Akteuren, deren Interessen (ohnehin) konvergieren (Ringe 2005: 732). In der stärkeren Variante werden dabei auch die Grenzen des Problems und die Unterscheidungen zwischen Freund und Feind innerhalb der so gebildeten Koalition durch Ideen neu definiert (Gourevitch 1989). Schimmelfennig (2001) beschreibt, wie im Kontext der EU-Osterweiterung deren Befürworter eine bestimmte normative Rhetorik des pan-europäischen und liberalen Denkens zwar primär strategisch einsetzten, weist aber zugleich darauf hin, dass auf diese Weise Bindungseffekte für Entscheidungen in der Zukunft entstehen können.

Auch an dieser Stelle zeigt sich wiederum eine Parallele mit Diskussionen in der Wirtschaftssoziologie: In ihrer Auseinandersetzung mit dem Rational-Choice-Paradigma heben einige Autorinnen und Autoren die Bedeutung von kulturell geteilten Weltbildern für die Analyse wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Handelns hervor. Biernacki (1995: 471ff.) hat in einer vergleichenden Studie gezeigt, wie die Handlungen von Unternehmern, Arbeitnehmern, aber auch von politischen Interessengruppen von dem jeweiligen kulturellen Arbeitsbegriff abhängen, je nachdem, ob ›Arbeit‹, wie in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, als Herrschaftsverhältnis oder, wie in Großbritannien, als im fertigen Produkt enthaltene Arbeitsleistung verstanden wurde. Innerhalb einer politischen Kultur wurden geteilte Arbeitsbegriffe so zur Denkstruktur hinter den sozialen Praktiken in sehr verschiedenen arbeitsbezogenen Handlungsbereichen wie Produktionssphäre, Politik oder der Wirtschaftstheorie selbst (Biernacki 2001). Andere Autoren stellen die Bedeutung von geteilten kulturellen Mustern als Voraussetzung für die Entstehung und Stabilisierung neuer Märkte heraus: Auch der friedlich ausgetragene Konflikt am Markt, das heißt die Konkurrenz der Marktteilnehmer, basiert auf geteilten Wertvorstellungen und Kognitionen (Zelizer 1992; Greif 1994; Callon 1998).

Letztlich steht hinter den Überlegungen zur Rolle von Ideen als Kooperationsstifter die schon bei Weber diskutierte Frage nach der Rolle geteilter Werte für

die Legitimität jeder politischen Ordnung. Auf der einen Seite kann die Legitimität einer sozialen Ordnung innerlich »durch Glauben an ihre absolute Geltung als Ausdruck letzter verpflichtender Werte« garantiert sein, auf der anderen Seite aber auch durch die kognitive »Erwartung spezifischer äußerer Folgen« (M. Weber [1922]2005: 24). Werden normative Bewertungen und kognitive Erwartungen geteilt, sichert dies die Stabilität einer politischen Ordnung gegenüber den Interessenkonflikten, wie auch die Diskussion um die ›Legitimation durch Verfahren‹ gezeigt hat (Schmitt 1968: 30f.; Luhmann 1983: 30; Kopp/Müller 1980: 30). Jede Form der normativen oder kognitiven Legitimierung kann dabei von ihrem Ergebnis oder von ihren Ursprüngen her kritisiert werden (Scharpf 1970). Dies macht es notwendig, Ideen im nächsten Abschnitt auch noch von der anderen Seite, nämlich als Konfliktinstrumente zu betrachten.

Eine vertiefte Diskussion der Bedeutung von Ideen als Kooperationsstifter wäre lohnenswert, da damit der Einfluss von geteilten sozialen Normen auf den politischen Prozess insgesamt angesprochen ist (vgl. für einen Überblick Berezin 1997). Für die vorliegende Arbeit kam es jedoch vor allem darauf an herauszuarbeiten, dass viele Autorinnen und Autoren die Integrationskraft von Ideen gerade auch für Akteure untersuchen, die in einem Interessenkonflikt miteinander stehen. Dies wird für die Beantwortung der Frage nach der Emergenz von institutionellen Charakteristika ›hinter dem Rücken‹ konfligierender Akteure von entscheidender Bedeutung sein. In Giddens' (1984: 288) Beschreibung der »Dualität von Strukturen« beschränken soziale Strukturen menschliches Handeln nicht nur (»constraining«), sondern sie ermöglichen strategisches Handeln, wo bestehende Strukturen zur Ressource des Handelnden werden (»enabling«) (vgl. auch DiMaggio 1997: 267; Sewell 1992: 12ff.; Campbell 1998: 180):

> In the analysis of strategic conduct the focus is placed upon modes in which actors draw upon structural properties in the constitution of social relations. (Giddens 1984: 288)

Dies bedeutet, dass die gesellschaftliche Ordnung durch symbolische Strukturen und Regeln gekennzeichnet ist, die als Ressourcen und Regeln für soziales Handeln wirken. In diesem Sinne können Ideen als eine soziale Struktur verstanden werden, die normative und kognitive Ressourcen für die soziale Kooperation widerstreitender Interessen bietet. Zugleich erzeugt diese Wirkung aber auch eine gemeinsame Beschränkung durch selektive Wahrnehmung: Alternative Policies werden ausgeblendet, soweit sie nicht zu den geteilten Ideen passen (Johnson 1997; Nullmeier 1993: 184). Der Effekt von kognitiven Ideen für soziales Handeln lässt sich mit dem einer optischen Linse vergleichen, die bestimmt, welche Faktoren gesehen werden und welche nicht (Zerubavel 1997: 23ff.). Ideen können aber auch Instrumente im Konflikt sein, was im nun folgenden Abschnitt diskutiert wird.

1.5.2 Ideen als Machtressourcen

Ideen können den politischen Akteuren auch als Machtressource im Konflikt dienen und somit Kooperation eher unwahrscheinlich machen (Berman 2001: 235). In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, ein zweites Mal auf Webers Legitimitätsbegriff zurückzukommen: Weber definiert die Legitimität einer Ordnung als ihre Geltungs*chance* gegenüber den Handlungen eines Einzelnen und geht nicht davon aus, dass der Glaube an die Legitimität einer Ordnung zwingend von allen geteilt werden muss. Weber unterscheidet zwischen der normativen und der empirischen Dimension der Geltung einer Ordnung. Eine Ordnung kann nur dann als ›geltend‹ angesehen werden, wenn sie empirisch auch zur subjektiv-sinnhaften Handlungsgrundlage (einer relevanten Anzahl) von Akteuren und deshalb freiwillig befolgt wird:

> Wir wollen […] nur dann von einem »Gelten« dieser Ordnung sprechen, wenn diese tatsächliche Orientierung an jenen Maximen mindestens auch (also in einem praktisch ins Gewicht fallenden Maß) deshalb erfolgt, weil sie als irgendwie für das Handeln geltend: verbindlich oder vorbildlich, angesehen werden. (M. Weber [1922]2005: 22)

Dies bedeutet aber auch, dass die Geltung einer Ordnung von anderen Akteuren bestritten werden kann (Campbell 1998: 398). So betonen einige Autoren die Möglichkeit von Deutungs- und Anerkennungskämpfen um die bestehenden oder neu zu schaffenden Institutionen. Legitimationskonflikte können sich zum einen als Kampf um die Geltung geteilter Werte ausdrücken (Habermas 1976: 41; Suchman 1995: 579ff.; Stryker 1994: 904f.), zum anderen aber auch als Kampf darum, welche materiellen Vorteile oder ›Auszahlungen‹ für verschiedene Gruppen eine bestimmte Ordnung (voraussichtlich) erzeugt (Scharpf 1970: 21ff.; Rogowski 1974: 35ff.). Politik ist immer zugleich eine Auseinandersetzung um *Legitimitätsansprüche*, erhoben von politischen Akteuren für ihre politischen Ziele. Legitimation ist ein »bestreitbarer Geltungsanspruch« (Habermas 1976: 39) einer sozialen Ordnung und wird so ein wichtiges Element der symbolischen Positionierung eines politischen Akteurs für oder gegen eine bestimmte Institution oder einzelne Regulierungsdetails. Auch wenn der Konflikt seine Ursache in der materiellen ökonomischen Struktur hat, werden solche Ansprüche in einem demokratischen politischen System zum großen Teil »auf der Ebene der legitimierenden Doktrinen« formuliert (oder bestritten) (Habermas 1976: 42). Die Konflikte um verschiedene Wertordnungen in der modernen Gesellschaft lassen sich zudem nicht vollständig auf materielle Interessenlagen zurückführen, sondern folgen einer eigenen Logik (Münch 1976: 70f.).

Dies eröffnet den Weg zu einer konfliktorientierten Analyse des Einflusses von Ideen: Aus Sicht der handelnden politischen Akteure wird die politische Interaktion zur Auseinandersetzung darum, wessen Vorschlag am ehesten eine

legitime soziale Ordnung zu errichten imstande ist (Mannheim [1928]1970: 573; Schimmelfennig 1995: 35ff.; Wildavsky 1987: 14). Somit ist die Durchsetzung einer bestimmten Position gegenüber einer Wählerschaft oder einer organisationellen Mitgliederbasis auch von einer erfolgreichen Legitimierung dieser Position durch den politischen Akteur abhängig. Werden nun die obigen Überlegungen zur Rolle von Ideen bei der Übersetzung von Interessen in konkrete politische Positionen einbezogen, so hängt die Frage, welche Legitimation eine bestimmte politische Zielsetzung erzeugen kann, immer auch von normativen oder kognitiven Ideen ab. Diese Ideen beeinflussen die Erwartung eines bestimmten Outputs aus der Sicht des Publikums oder auch die moralische Überzeugungskraft der von einem politischen Akteur vertretenen Position (Habermas 1992: 552). Die ›richtige‹, weil sozial adäquate Anknüpfung an den Ideenhorizont einer politischen Kultur wird so zu einer symbolischen Ressource, die mit darüber entscheidet, wie viel Macht ein politischer Vorschlag über die materiellen Ressourcen des ihn vortragenden Akteurs hinaus erzeugen kann (M. Schmidt 2002).

Auch Gramsci rückt die Bedeutung des Kampfes um legitimierende Doktrinen in den Vordergrund seines Herrschaftsbegriffs, wenn er in seiner marxistischen Analyse die ideologischen Komponenten der staatlichen Herrschaft gleichberechtigt neben die Wirkung ökonomischer Verhältnisse stellt. In seiner Formulierung vom bürgerlichen Staat als »hegemony protected by the armour of coercion« (Gramsci [1932]1971c) kommt zum Ausdruck, dass die Herrschaft des Staates nicht nur im materialistischen Sinne auf Zwangsmitteln basiert, sondern dass dazu auch die Legitimation dieser Herrschaft durch Ideen tritt, die von den interessenmäßig konfligierenden Akteuren geteilt wird. So gelingt es dem bürgerlichen Staat, auch solche Gruppen in die staatstragende Ideologie einzubeziehen, die aus Sicht einer materialistischen Interessenanalyse davon wenig zu erwarten haben, was Gramsci ([1932]1971b: 165) als kulturelle Hegemonie bezeichnet. Diese Hegemonie kann jedoch in die Krise geraten, in der sich »represented and representatives« voneinander lösen (Gramsci [1932]1971a). In einer solchen Situation entsteht die Möglichkeit für revolutionären Wandel (Gramsci [1933]1971: 157). Im Zentrum der Politik steht somit die Auseinandersetzung zwischen einem reaktionären und einem revolutionären Block, die als Konflikt um die kulturelle Hegemonie ausgetragen wird.

Bourdieu hat versucht, die Machtverteilung in den Diskursen in seine Theorie der sozialen Ungleichheit zu integrieren. Ideen nehmen als ›symbolische‹ Strukturen eine grundsätzlich eigenständige Rolle im politischen Konflikt ein, spiegeln aber materielle Verteilungen wider. Ein soziales Feld bei Bourdieu ist nicht nur vom Kampf um verschiedene Formen des sozialen, kulturellen und ökonomischen, also des materiellen Kapitals geprägt, sondern es gibt auch Auseinandersetzungen um die Verteilung des symbolischen Kapitals. Sie basieren da-

rauf, dass den objektiven ökonomischen Feldstrukturen immer ein »Moment von Unbestimmtheit und Unschärfe« (Bourdieu [1985]1988: 16) inhärent ist. Diese symbolischen Auseinandersetzungen folgen ihrer eigenen historischen Entwicklung, getrennt von den ökonomischen Grundlagen. Sie können sich aber nur bedingt von diesen lösen, da sie in den materiellen Verhältnissen wurzeln. Dennoch kann es von den symbolischen Strukturen abhängen, welche objektiven Machtverhältnisse sich auch tatsächlich realisieren können, weswegen Bourdieu ([1985]1988: 18) die symbolische Seite auch als »archimedischen Punkt […], an dem genuin politisches Handeln objektiv ansetzen kann« bezeichnet. Dies bedeutet, dass die kognitiven und normativen »Klassifikationssysteme auch ein Objekt darstellen, das in den Kämpfen auf dem Spiel steht« (Wacquant 1996: 34). Während es in der klassischen ›Legitimations‹-Debatte um die Akzeptanz einer bestimmten Politik vonseiten des Publikums beziehungsweise der Wähler geht, steht für Kultursoziologen eher die Frage der Machtverteilung zwischen konfligierenden gesellschaftlichen Akteuren im Kampf um die allgemein geltende »öffentliche Auslegung des Seins« (Mannheim [1928]1970: 575) im Vordergrund.

Am radikalsten hat wohl Foucault die Bedeutung von Ideen und Diskursen im politischen Konflikt formuliert. Ihm zufolge ist die Logik der politischen Interaktion diskursiv. Der Diskurs, in dem politische Akteure stehen, bildet die dahinterliegenden institutionellen oder ökonomischen Handlungslogiken nicht einfach ab, sondern das politische Handeln der Akteure ist vielmehr darüber hinaus nur *durch* den Diskurs wirksam. Die staatlichen Kapazitäten und Ressourcen werden nach Maßgabe der im politischen Diskurs dominierenden Ziele und Weltbilder eingesetzt. Im Zentrum der politischen Auseinandersetzung steht die diskursiv zu klärende Frage nach den Inhalten und Grenzen des ›wahren‹ Wissens. Politisches Handeln will diesen Diskurs beeinflussen: Indem das Wissen und das Verständnis der anderen Teilnehmer von der ›richtigen Politik‹ verändert wird, soll die eigene Position durchgesetzt werden (Foucault [1982]2000: 20). Die Akteure streben dabei danach, ihre Definitionen zentraler Begriffe – wie ›Gemeinwohl‹, ›soziale Gerechtigkeit‹ oder ›Arbeitslosigkeit‹ – zu institutionalisieren und andere Sichtweisen zu verdrängen. Regeln über die erlaubten Argumentationsmethoden, geteilte Mythen über die politische Vergangenheit oder auch die Bedeutung bestimmter Persönlichkeiten *verknappen* den Diskurs so, dass alternative Ideen in der Politik nur schwer Plausibilität entfalten können (Foucault [1972]1991: 15ff.). Allerdings werden nie ausschließlich diejenigen Ideen im Diskurs wirksam, die eine bestehende soziale Ordnung bestätigen. Die Ordnung des Diskurses ist stattdessen immer nur als ein vorläufiges ›Kampfergebnis‹ zu interpretieren. Das Wissensregime enthält zugleich auch die Erinnerungen an frühere Auseinandersetzungen, die im Konflikt von den Herausforderern als »erudite knowledge and local memories« reaktiviert werden und so die permanente Kon-

fliktdynamik erhalten (Foucault [1966]2003: 347; vgl. auch [1982]2000: 12). Auch entstehen permanent neue Ideen dadurch, dass der bestehende Diskurs auf eine gesellschaftliche Umgebung trifft, die dynamischer ist, als es die Ordnung des Diskurses einfangen kann. Für Foucault ([1966]2003: 352) ist daher – in expliziter Umkehrung des Clausewitz'schen Zitats – der Konflikt im politischen Diskurs die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln.

In den letzten Jahren sind einige Arbeiten entstanden, die an Foucault und Gramsci anknüpfen und in der Diskursanalyse strukturellen Aspekten den Vorrang vor den Handlungen und Beliefs der Handelnden einräumen (Maier 2003: 60). Gemeinsam ist diesen Ansätzen eine starke Bezugnahme auf poststrukturalistische Sprachanalysen im Sinne Derridas oder de Saussures. Sie gehen davon aus, dass keine politische Realität existiert, die sprachlich in der politischen Rhetorik abbildbar wäre. Stattdessen sind die Strukturen der Sprache entscheidend für das Bild von der Realität, das der Politik zur Realität selbst gerät: »Policy-Making ist ein *performativer Prozess*, der Repräsentationen verwendet, um die Bedeutung von Ereignissen zu fixieren und damit managebar zu machen« (Gottweis 2003: 130). Sprache ist nicht neutral, sondern der entscheidende Strukturgeber für die Realität, die zur Handlungsgrundlage wird. Entsprechend argumentiert etwa Diez (1999: 610) in Bezug auf die Vertragsstrukturen der EU: Sie passen zu verschiedenen Konzeptionen von europäischer Politik, das heißt, es können verschiedene Perspektiven eingenommen werden, die die Regelungen in unterschiedliche Richtungen interpretieren. Hier schließt sich der Kreis zu den anfänglichen Überlegungen der gedanklichen Distanzierung der Akteure von den Institutionen in Abschnitt 1.1. Die Sinngebungen der Akteure sind dabei auf ›Knoten‹ innerhalb der unterschiedlichen Sprachkonstruktionen angewiesen, um kohärenten Sinn zuzuweisen. Zugleich betonen diese poststrukturalistischen Ansätze aber auch, dass den Handelnden ein gewisser kreativer Spielraum verbleibt, um neue Kombinationen zu knüpfen (Laclau/Mouffe 1985: 113). So beschreibt Zimmermann (2006) die Verschiebungen im Diskurs über Arbeitslosigkeit zwischen dem Deutschen Kaiserreich und der Weimarer Zeit als historischen Wandel in Richtung einer Neudefinition: Aus einem individuellen Problem der Arbeiter, die sprachlich und politisch aus dem Bürgertum ausgegrenzt waren, wurde ein überindividuelles Risiko, und die Vermeidung dieses Risikos wurde Teil der nationalen Definition des ›Gemeinwohls‹ in Weimar. Wie sehr viele poststrukturalistische Analysen misst auch Zimmermann der Konstruktion statistischer Kategorien durch staatliche Akteure hierbei eine große Bedeutung zu (vgl. dazu Diaz-Bone 2006). Hinter der Macht politischer Akteure im Konflikt stehen somit sprachliche Bedeutungsstrukturen, die ihrer eigenen Dynamik unterliegen. Letztere gilt es zu analysieren. In diesem Sinne geht es um einen Wechsel von ›political discourse‹ zu ›politics of discourse‹ – so zeigt etwa

David Art (2006: 196ff.), wie die diskursive Dynamik der Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit in Österreich und Deutschland sehr unterschiedliche Einflussmöglichkeiten für rechtsradikale Parteien erzeugt hat.

Einige Autorinnen und Autoren haben sich in den letzten Jahren bemüht, Diskursstrukturen und kulturelle Motive im eben genannten Sinne ernst zu nehmen, ohne dabei die Institutionen und Akteure im politischen Konflikt in den Hintergrund zu rücken. Lamont und Thévenot (2000) etwa weisen auf die Notwendigkeit für die politischen Akteure hin, ihre Position als im Vergleich zu alternativen Positionen konsensfähiger und gemeinwohlorientierter darzustellen, um die Kritik der Gegner zu schwächen. In einer politischen Kultur existieren demnach Rechtfertigungsordnungen, die den Akteuren auf der einen Seite als Waffe in der Auseinandersetzung dienen können, auf der anderen Seite aber auch eine restriktive Wirkung auf den politischen Prozess haben können. Auch in der Organisations- und Wirtschaftssoziologie haben einige Autoren gezeigt, wie stark positionierte Akteure kognitive und normative Steuerungs- und Organisationsschemata am Markt beziehungsweise im spezifischen organisationellen Feld durchsetzen und den anderen als herrschende Denkweise aufzwingen können (DiMaggio/Powell 1991; Meyer/Rowan 1991; Fligstein 2001: 15ff., 1996). So entsteht ein Schema von Wertigkeiten, das es bestimmten Organisationen oder Gruppen leichter macht, die Verteilungsstrukturen zu beeinflussen. Dies betonen auch Boltanski und Thévenot für die Wirkungen von kulturellen Repertoires zur Definition des Gemeinwohls bei der Rechtfertigung von politischen Zielen:

> [T]he parties feel a need to refer to general rules that will change the nature of their relationship: from an amorphous juxtaposition of incommensurable persons, they become an organized unit and establish the reference of the parts on the whole […]. This reference makes it possible to assess the relative worth of the parties, leading the persons involved either to agree or to judge themselves wronged, lodge a protest, and demand justice.
> (Boltanski/Thévenot [1991]2006: 67)

Die symbolische Struktur eines politischen Konflikts definieren die Autoren hier als Wertordnung der politischen Arena, wobei Wert allerdings nicht als ›social value‹, sondern als ›worth‹ im Sinne von ›Wertigkeit‹ der Argumente in Bezug auf ihre Orientierung am Gemeinwohl verstanden wird – hier zeigt sich die Nähe zu den ›Geltungsansprüchen‹, über die Habermas und andere politische Theoretiker schreiben. Die Ideenstruktur der politischen Kultur definiert, zu welchem ›Preis‹ eine bestimmte politische Position formuliert werden kann, da sie die Notwendigkeit für Akteure erzeugt, ihre Position zu rechtfertigen, zu erklären und Protest gegen eine ›falsche‹ Auslegung zu organisieren. Boltanski und Thévenot ([1991]2006: 76f.) folgen in ihrer Analyse der Bedeutung von Rechtfertigungsstrategien Giddens' oben erwähntem Ansatz der Dualität von

Strukturen: Kulturelle Muster in der Politik definieren die geteilten Prinzipien aller beteiligten und zum Großteil konfligierenden Akteure. Diese kognitiven und normativen Prinzipien bestimmen ein Leitbild des Gemeinwohls, in dem die Definitionen von Würde, Menschlichkeit, aber auch bestimmte Konfliktlinien enthalten sind. Dieses Leitbild umfasst auch eine Rangordnung von Rechtfertigungsstrategien, die von den konfligierenden Akteuren gerade deshalb als Waffe gegeneinander eingesetzt werden können, weil sie im Grundsatz von allen geteilt werden. Wenn es einem politischen Akteur nicht gelingt, seine Position ideell an den umgebenden Diskurs anzuschließen, bleibt diese Position schwach, selbst wenn die materielle und institutionelle Ressourcenverteilung für ihn günstig ist. Zugleich gibt der diskursive Einfluss eines Akteurs ihm die Möglichkeit, materielle und institutionelle Ressourcen um das eigene Weltbild herum anzuhäufen und so die eigene Handlungskapazität auch materiell zu erhöhen (Benford/Snow 2000: 613).

1.5.3 Geteilte Ideen und Interessenkonflikte

Die beiden in den letzten Abschnitten skizzierten Sichtweisen auf Ideen unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Perspektive auf politische Interaktion: Während im ersten Ansatz Ideen als Garanten sozialer Kooperation in einem ansonsten auseinanderbrechenden politischen Feld auftreten, betont der zweite die Rolle von Ideen als Waffen, die die Akteure im Kampf um die politische Macht gegeneinander richten. Dennoch erweisen sich die beiden Betrachtungsweisen als komplementär: Auch die Wirksamkeit der Idee als Waffe ergibt sich daraus, dass der mit ihrer Hilfe Angegriffene seine Nichtakzeptanz der Idee gegenüber sich selbst oder gegenüber für ihn relevanten Gruppen legitimieren muss. Ein besonderes Charakteristikum von Ideen liegt darin, dass verschieden situierte Akteure sie teilen können, wodurch sie zum Kooperationsvehikel der politischen Akteure untereinander, aber auch zur Waffe werden können, wenn die politische Auseinandersetzung sich auf das Publikum als dritte Partei bezieht (M. Schmidt 2002). Aus beiden Theoriesträngen lassen sich indes Überlegungen destillieren, die die hier gestellte Frage nach dem Zusammenhang von Interessen und Ideen beziehungsweise nach den Ursprüngen unhinterfragter institutioneller Merkmale beantworten helfen.

Die Erklärungsansätze unterscheiden sich zwar darin, für wie stark sie den Einfluss geteilter normativer und kognitiver Wissensbestände halten; gemeinsam ist ihnen aber die Beschreibung, dass die Akteure unter dem Einfluss geteilter Ideen eine zumindest partiell gemeinsame Perspektive auf politische Probleme, Lösungsvorschläge und zu erwartende Konsequenzen einnehmen. Dies bedeutet zugleich, dass bestimmte Merkmale und Aspekte der sozialen Umwelt ausge-

blendet werden. Darüber hinaus geraten den handelnden Akteuren bestimmte Sichtweisen zur alternativlosen Selbstverständlichkeit, sie werden ›for granted‹ genommen, denn die Wirkungsweise von Ideen liegt ja gerade darin, nach einem Kohärenzmaßstab nur das Relevante auszusondern. Die Orientierungsfunktion von Ideen und die durch sie erzeugte selektive Wahrnehmung sind somit notwendig und eng miteinander verbunden. Die Besonderheit politischer Prozesse wie der hier betrachteten arbeitsmarktpolitischen Dynamik liegt nun darin, dass die Akteure in einem strukturellen Konflikt um Ressourcen und politischen Einfluss stehen, zumindest was ihre abstrakten Interessen und ihre Grundorientierungen angeht. Aus diesem Grund weisen die konfliktorientierten Ansätze zu Recht darauf hin, dass ideelle Geltungsansprüche umstritten sind und die normative Integration der politischen Elite als gemeinsame, dem Publikum verpflichtete Gruppe keineswegs eine empirische Selbstverständlichkeit ist. Dennoch arbeiten auch diese Ansätze heraus, dass Ideen letztlich nur dann politische Legitimität und damit Macht entfalten können, wenn sie nicht ausschließlich von solchen Akteuren vertreten werden, die direkt von ihnen profitieren. So entsteht also ein Wechselspiel aus zentrifugalen Grundorientierungen und zentripetalen Ideen, dem sich eine Analyse stellen muss, wenn sie der Komplexität des Interessenbegriffs gerecht werden will. Während viele politökonomische Studien den konfligierenden Interessen analytischen Vorrang einräumen, blenden etliche Ansätze in der neueren Diskurstheorie die Bezüge zu den handelnden Akteuren und ihren konfligierenden abstrakten Interessen zugunsten der Beschreibung der gemeinsamen Sprache aus. Eine Lösung kann hier sein, Diskursstrukturen nicht harmonistisch, sondern als Feld widerstreitender Motive zu begreifen, wie dies insbesondere die französische Tradition der Diskursanalyse vorschlägt. Dennoch tendieren auch viele der in diesem Kontext stehenden Arbeiten dazu, die Verwurzelung der historisch entstandenen Diskurse in der sie umgebenden Interessen- und Institutionenstruktur in den Hintergrund zu drängen.

Bringt man die strukturbedingten Interessen in der Arbeitsmarktpolitik mit der Frage nach den Ideen als Integrationsvehikel oder Konfliktinstrument zusammen, so zeigt sich, dass das Begriffspaar von Konflikt und Kooperation in der politischen Interaktion notwendig um die Dimension abstrakte Interessen versus Ideen erweitert werden muss. Zwei oder mehr politische Akteure können grundsätzlich nicht nur kongruente oder konfligierende Grundorientierungen haben, sie können auch in der Bestimmung ihrer konkreten Interessen aus ihren abstrakten Interessen heraus auf einen *geteilten oder aber auf einen umstrittenen* Ideenhorizont zurückgreifen. Ähnlich wie bei Habermas ([1981]1995: 383) Koordination durch Interessenlage und Koordination durch normativen Konsens unterschieden werden, lassen sich diese beiden Ausprägungen gegeneinander auftragen. Welche Interaktionsmuster sich daraus ergeben, zeigt Abbildung 1-4.

Abbildung 1-4 Die Wirkung von Ideen und Interessen in der politischen Interaktion

		Ideen	
		Unterschiedlich	*Geteilt*
Abstrakte Interessen, Grund-orientierung	*Divergent*	Radikaler Konflikt	Gefilterter Konflikt
	Konvergent	Programmatischer Konflikt	Kooperation

Politische Akteure können sich demnach nicht nur entweder im Konflikt oder in einer Kooperation respektive Koalition befinden, sondern es gibt Interaktionsformen, in denen beides gleichzeitig zutrifft. Wenngleich Akteure dieselben abstrakten Interessen verfolgen, wie etwa innerhalb einer Gewerkschaftsorganisation oder Unternehmergruppe, kann sich um die Frage der richtigen Interpretation dieser Interessen ein Konflikt entfalten, der keineswegs das Ausmaß eines radikalen Konflikts annehmen muss. Es handelt sich vielmehr um einen *programmatischen Konflikt*, der sich darum dreht, wo das *konkrete Interesse* in einer Frage liegt (Ziele, Probleme) und welche Mittel zur Verfolgung erlaubt und geeignet sind (ethische Prinzipien, Handlungsabläufe). Nach außen hin und vor allem gegenüber konfligierenden Interessen können die Akteure dennoch eine relativ einmütige Position einnehmen. Entscheidend für den hier untersuchten Fall ist jedoch eine weitere Konstellation der Gleichzeitigkeit von Konflikt und Kooperation. Mit den Gewerkschaften, den Unternehmern und der Regierung stehen sich mindestens drei Akteure am Arbeitsmarkt gegenüber, deren Interessen zumeist nicht strukturell schon kongruent sind. Dennoch ist es möglich, dass diese *interessenmäßig konfligierenden Akteure einen gemeinsamen Ideenhorizont* teilen. Das Interaktionsmuster, das nach der Diskussion der Diskurs- und Ideendebatte in diesem Fall zu erwarten ist, steht in direktem Zusammenhang mit der empirisch aufgeworfenen Frage nach der Emergenz bestimmter institutioneller Merkmale: Ein *gefilterter Konflikt* besteht darin, dass die Sichtweise auf das Problem, die Ursachen, mögliche Handlungsabläufe und ethische Prinzipien geteilt wird, obwohl unterschiedliche abstrakte Interessen mit diesen gemeinsamen Ideen in politische Zielvorstellungen übersetzt werden müssen. Die sich in einer solchen Situation ergebenden politischen Ziele der Akteure sind weder vollständig gegensätzlich noch vollständig konsensuell. Über manche institutionellen Details brechen offene Konflikte aus, die den Prozess auch zum Scheitern bringen können. Gleichzeitig findet sich aber auch ein stillschweigender Konsens über andere institutionelle Details, abhängig davon, wie nah diese Details den

Ideen kommen, die von den Akteuren trotz des Konflikts geteilt werden. Gehen Arbeitgeber und Gewerkschaften beispielsweise gemeinsam davon aus, dass staatliche Gelder zur Abhängigkeit der Leistungsempfänger von der Fürsorge führen, werden die Unternehmer kein staatlich finanziertes System befürworten, selbst wenn dies aus rein materieller Sicht für sie kostengünstiger wäre als eine betriebsinterne Arbeitslosenkasse. Die Arbeitgeber kämen gar nicht ›auf die Idee‹, hier in einen Konflikt einzutreten, auch wenn in einem anderen Ideenumfeld die Kostenbelastung der Unternehmen durch eine Arbeitslosenkasse zum zentralen Thema werden und sogar dazu führen könnte, dass deren Einführung scheitert (wie dies in der Vergangenheit bereits der Fall war). Diese ›blinden Flecken‹ sollten also genau dort auftreten, so die theoretisch entwickelte Hypothese, wo bestimmte Regulierungsfragen durch die Wirkung eines geteilten Ideenhorizonts aus dem Konflikt wie selbstverständlich herausfallen beziehungsweise als beantwortet gelten, weil sie eine besondere Nähe zu diesem geteilten Weltbild haben. Soweit Koalitionen für bestimmte ›policy issues‹ aus Akteuren mit sehr unterschiedlichen Grundorientierungen bestehen, sind sie prekär: Auf Basis geteilter Ideen beziehungsweise normativer und kognitiver Wissensbestände bilden sich nur *partielle Identitäten*. Dies erklärt, warum es innerhalb eines Landes heftige Konflikte um die Ausgestaltung einer Institution geben kann, sich alle Beteiligten oft aber gleichzeitig gemeinsam und unhinterfragt von Lösungsansätzen in anderen Ländern abgrenzen.

Als Zwischenergebnis lässt sich zusammenfassend folgende These formulieren: Teilen interessenmäßig konfligierende Akteure Ideen, so entsteht in der politischen Interaktion ein gefilterter Konflikt auf der Grundlage partieller Identitäten: Manche institutionelle Details werden zu Zentren der Auseinandersetzung, bei Details, die eine besondere Nähe zu den geteilten Ideen aufweisen, setzt sich jedoch ›hinter dem Rücken‹ der Akteure oft ein stiller Konsens durch. Im empirischen Teil wird daher zu zeigen sein, dass die arbeitsmarktpolitischen Akteure im Wandel ihrer konkreten Interessen zugunsten der Arbeitslosenversicherung auf gemeinsame Perspektiven zurückgegriffen haben, die sich zwischen den Ländern stark unterschieden. Diese Bezugnahme erklärt denjenigen Teil der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, der unhinterfragt blieb, obwohl er für mindestens eine Seite – Gewerkschaften, Arbeitgeber oder Regierung – mit materiellen Nachteilen verbunden war.

1.6 Interessen, Ideen und Institutionen

Die theoretischen Überlegungen in dieser Arbeit waren darauf gerichtet zu zeigen, dass in den älteren und neueren ideenorientierten Erklärungsansätzen für politische Dynamiken Antworten auf die Fragen stecken, um die sich diese Arbeit dreht, nämlich die Frage des Wandels von (konkreten) arbeitsmarktpolitischen Interessen und die Erklärung der Emergenz bestimmter institutioneller Merkmale. Beide Fragen harren selbstverständlich trotz dieser Überlegungen immer noch ihres empirischen Nachweises. Es war notwendig, zur Beantwortung der beiden Fragen einen konzeptionellen Umweg zu gehen und die Frage nach dem Zusammenhang von Interessen und Ideen zu stellen. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass die beiden Begriffe nicht gegeneinander gesetzt werden können, da Ideen ein Bestandteil der Interessenformulierung sind. Vorgeschlagen wurde stattdessen ein Begriffsrahmen für ›Interessen‹, der um den Einfluss kognitiver und normativer Wissensbestände erweitert wurde (vgl. Abbildung 1-2), was die zugegebenermaßen etwas umständliche, zur Präzisierung der Begriffe aber notwendige Unterscheidung von abstrakten und konkreten Interessen beziehungsweise zwischen Handlungsimpulsen und -zielen zur Folge hatte.

Am Ende dieser theoretischen Diskussion und bevor nun der Versuch beginnt, diese Überlegungen in der historischen Darstellung in Abgrenzung von alternativen Erklärungsansätzen nachzuweisen, sollen hier die beiden theoretischen Grundprobleme erneut zusammengefasst beantwortet werden: Im theoretischen Kapitel wurden die drei großen »I« (Interessen, Ideen und Institutionen) mit dem Ziel voneinander abgegrenzt, den eigenständigen Beitrag von Ideen im politischen Prozess zu verorten. Daraus ergaben sich zwei Fragen: Wie hängen erstens Ideen und Institutionen zusammen? Und wie hängen zweitens Interessen und Ideen zusammen?

Zum ersten Punkt ist es nun möglich, noch einmal auf die anfangs aufgeworfene Frage des institutionellen Wandels und die Rolle von Ideen darin zu sprechen zu kommen. Wie oben argumentiert wurde, hat sich die Institutionentheorie in ihrer Beschäftigung mit Prozessen graduellen oder auch revolutionären Wandels aus verschiedenen Richtungen der Beobachtung genähert, dass Ideen eine wichtige Rolle bei der Interpretation institutioneller Regulierungen durch die Akteure spielen. Während die politökonomische Debatte sich dieser Frage von außen nähert, im Sinne einer Akteurinterpretation systematisch unvollständiger Regulierungen einer komplexen Realität, lag es für die soziologische und wissensorientierte Institutionentheorie auf der Hand, dass kulturelle Leitideen bereits die Interessen der Akteure substanziell formen. Der Unterschied der beiden Debatten verdichtet sich zu der Frage, ob Ideen selbst bereits Bestandteil von Institutionen sind oder sein müssen, um wirksam werden zu können, oder

ob sie als diskursive Strukturen *jenseits* der Institutionen, als kulturelle Strukturen institutionenbezogenen Handelns begriffen werden sollen. Diese Arbeit folgt grundsätzlich der akteurbezogenen Perspektive, greift aber zugleich den Einwand auf, dass geklärt werden muss, wo Ideen herkommen beziehungsweise wie Ideen einflussreich werden können. In diesem Zusammenhang ist die Institutionalisierung bestimmter Ideen zweifellos ein wichtiger Einflussfaktor für die Legitimität bestimmter Ideen. Dennoch ergibt sich hier die Notwendigkeit zu analysieren, warum *nur ganz bestimmte* Institutionen Einfluss auf die Weltbilder der Akteure nehmen, während andere Institutionen mit anderen Leitbildern ohne Wirkung bleiben. Hier muss das politisch intentionale Handeln von Akteuren zur Beeinflussung des Diskurses ernst genommen werden. Auch die umgekehrte Perspektive ist wichtig: Würde sich die Stärke von Ideen aus den Institutionen ableiten, wäre die politische Debatte von einzelnen Leitbildern dominiert. Viele Autorinnen und Autoren weisen aber darauf hin, dass Geltungsansprüche umstritten und pluralistisch sind. Das bedeutet, dass auch institutionalisierte Leitbilder durch Entrepreneurs angegriffen werden können (Cox 2001: 496), wobei die Resonanz neuer Ideen wiederum auch durch die bestehenden Institutionen beeinflusst wird. Als Lösung (oder zumindest praktische Umgehung) dieses ›Henne-und-Ei-Problems‹ wurde hier vorgeschlagen, auf den von Alfred Schütz beschriebenen Mechanismus der *Typisierung* zurückzugreifen: Es ist notwendig, die Relevanzentscheidungen der Akteure gegenüber ihren sozialen Erfahrungen *historisch nachzuvollziehen*, um so die Ursprünge der Wissensbestände zu verstehen, auf deren Grundlage Akteure ihre Interessen definieren und Entscheidungen treffen (Mahoney 2001). Über die Verfolgung der Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Debatte lässt sich rekonstruieren, wann bestimmte Ideen zum institutionellen Kontext passten und wie sie durch kreative Re-Kombination und spätere Relevanzentscheidungen der handelnden Akteure eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber diesem Kontext gewannen: Es ist die historische Sequenz der Kohärenzbemühungen der unter Unsicherheit handelnden Akteure, die die unabhängige Wirkung von Ideen gegenüber dem objektiven Kontext begründet, den sie zwar widerspiegeln, aber nicht abbilden – in der Art eines verzerrten Spiegels.

Der zweite Punkt, der Zusammenhang von Ideen und Interessen, wurde in zwei Schritten betrachtet, nämlich als Wirkung von Ideen auf die Bestimmung der Interessen des einzelnen Akteurs, aber auch auf den Verlauf der politischen Interaktion strukturell unterschiedlich positionierter politischer Akteure. Hier hat sich gezeigt, dass auch kognitive und normative Ideen, als symbolische Strukturen verstanden, Giddens' (1984: 297ff.) Prämisse der Dualität sozialer Strukturen folgen: Ideen sind sowohl Enabling als auch Constraining, sie sind zugleich Ressource und Begrenzung des Handelns (Streeck 1997). Eine Illustration

dieser beiden Seiten von Ideen findet sich bei Hirschman (1991): Er beschreibt die symbolischen Zwänge, in denen sich die ›Reaktion‹, also die Gegenseite sozialer Reformbewegungen, historisch befand. Die Ideen, die zur Bekämpfung von Sozialreformen typischerweise zitiert werden, können untereinander in Entsprechungs- oder Ausschließungsverhältnisse geraten. Wo beispielsweise die Ausweitung politischer Teilhaberechte mit dem Argument verweigert wurde, dass diese letztlich mehr Ungleichheit in der Gesellschaft hervorrufen würde, kann gegen eine spätere sozialpolitische Reform nur schwerlich eingewandt werden, eine sozialstaatliche Umverteilung untergrabe die politische Gleichheit der demokratischen Gesellschaft (ebd.: 133ff.). So zeigt sich für den einzelnen Akteur das Wechselspiel von Ermöglichung und Begrenzung: Zur Formierung konkreter Interessen muss der Akteur auf kohärenzstiftende und komplexitätsreduzierende Ideen zurückgreifen. Dies kann in einer späteren Situation die Folge haben, dass bestimmte Aspekte der objektiven Umgebung von ihm nicht oder verzerrt wahrgenommen werden. Dies wiederum kann dazu führen, dass der Akteur bestimmte im Kontext objektiv enthaltene Interessenpotenziale in Bezug auf seine abstrakten Interessen nicht erkennt. So kann beispielsweise ein Unternehmer potenzielle finanzielle Vorteile für sich selbst ignorieren, wenn er aus einem marktfreundlichen Weltbild heraus gegen eine staatliche Finanzierung votiert. Das marktfreundliche Weltbild ist dann nicht einfach eine Begrenzung seines strategischen Handelns in Richtung dieser finanziellen Vorteile, sondern die potenziellen finanziellen Vorteile werden von ihm gar nicht als Teil seiner konkreten Interessen wahrgenommen. In gleicher Weise können Gewerkschaften auf der Suche nach stabiler Beschäftigung für ihre Mitglieder Gefahren für ihre organisationelle Unabhängigkeit ›übersehen‹. Damit ist keineswegs gesagt, dass die jeweiligen Akteure ihre Interessen nicht verfolgen würden. Die Beispiele zeigen nur, dass die Notwendigkeit der Komplexitätsreduzierung die vollständige Wahrnehmung dieser Interessen begrenzt, ja begrenzen muss – darin liegt die Tragik des rationalen Akteurs in einer überkomplexen Welt.

Auch in der politischen Interaktion wirken Ideen sowohl als Ressource und Begrenzung des Handelns. Geteilte Ideen bieten Orientierungspunkte für Koalitionsbildung. Werden die Überlegungen in dieser Arbeit zum Interessenbegriff einbezogen, so sorgen geteilte Ideen dafür, dass aus vollständig konfliktären abstrakten Interessen partiell geteilte und partiell konfliktäre konkrete Interessen entstehen, was die Ausgestaltung einer bestimmten Institution wie der Arbeitslosenversicherung angeht. Wenngleich dies nicht für alle politischen Koalitionen gilt, kann der Einfluss geteilter Ideen dazu führen, dass am Ende eines politischen Aushandlungsprozesses mehr steht als eine Worthülse, die zwar von allen Beteiligten akzeptiert, im Anschluss jedoch jeweils verschieden interpretiert wird. Dort, wo neue geteilte Ideen eine bestimmte Policy als den abstrak-

Abbildung 1-5 Die Wirkung von Ideen auf politisches Handeln

	Politischer Akteur	*Politische Interaktion*
Enabling	Interessenformierung	Bildung von Koalitionen
Constraining	Selektive Wahrnehmung	Gefilterter Konflikt

ten Interessen dienlich erscheinen lassen, kann eine ›echte‹ Interessenkoalition entstehen, da jede Seite in der gemeinsamen Politik Interessengewinne für sich sieht. Die Stabilität einer solchen Koalition ist jedoch prekär, denn sie bleibt gekoppelt an die Legitimität der Ideen, durch die die Akteure ihre Interessen betrachten, sowie an die objektiven Bedingungen, die zu dieser Wahrnehmung (zumindest partiell) passen. Die vom Advocacy-Coalition-Ansatz erwartete Stabilisierung der Debatte um zwei widerstreitende Koalitionen auf der Basis von Core Beliefs erscheint aus der Perspektive des hier entwickelten Ansatzes daher eher unwahrscheinlich, das Zusammentreffen von Bedingungen und gedanklichen Möglichkeiten ist nicht nur für die Durchsetzung entscheidend, sondern auch für die Bildung politischer Koalitionen.

So lassen sich abschließend die konzeptionellen Sichtweisen auf die Wirkung von Ideen im politischen Prozess zusammenbringen, indem die Frage der individuellen und kollektiven Wirkung von Ideen mit der Dualität ideeller Strukturen (Enabling versus Constraining) kombiniert wird (vgl. Abbildung 1-5).

In der historischen Darstellung in Kapitel 3 und 4 werden diese Wirkungsmechanismen von Ideen anhand der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA illustriert. Dabei wird gezeigt, dass sie im Unterschied zu alternativen Erklärungsansätzen in der Lage sind, die offenen empirischen Fragen des Interessenwandels und der Emergenz institutioneller Merkmale zu beantworten.

Kapitel 2
Methodische Vorüberlegungen

Diese Arbeit vollzieht in der historischen Darstellung die Logik der Entstehungsprozesse der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA getrennt nach. Ziel ist dabei eine »parallel demonstration of theory« (Skocpol/Somers 1980: 176): Die beiden Fälle dienen als ›Beweismaterial‹ für den theoretischen Rahmen, das heißt, die empirische Darstellung soll die Wirkungsweise eines konzeptionellen Mechanismus in sehr unterschiedlichen Kontexten aufzeigen (Bates et al. 1998: 14). Eine solche Vorgehensweise wirft allerdings die Frage nach der Falsifizierbarkeit der Argumentation auf. Wenn eine Fallstudie Daten zutage fördert, die nicht mit den konzeptionellen Überlegungen korrespondieren, können diese Abweichungen entweder darauf zurückgeführt werden, dass die soziale Realität immer auch ›Rauschen‹, das heißt kontingente Zufallsereignisse produziert, oder es notwendig machen, den konzeptionellen Rahmen als widerlegt zu betrachten. Als Maßstab dafür gilt dieser Arbeit die Erklärungskraft der Darstellung gegenüber alternativen Erklärungsansätzen: Kann dieser Rahmen Antworten auf offene empirische Fragen geben, die andere Ansätze nicht lösen können? Soweit dies ermöglicht wird, gilt die Erklärung als – zumindest vorläufig – hinreichend.

Für die erste offene Erklärungslücke – die Verschiebung von Interessen – wurden im theoretischen Teil die Begriffe *Stabilität, Erosion, Delegitimierung* und *Wandel* (vgl. Abbildung 1-3) als Mechanismen der Interessendynamik beschrieben. Für die zweite Erklärungslücke – die Emergenz einiger institutioneller Teilregulierungen – ist das Konzept des *gefilterten Konflikts* hilfreich (vgl. Abbildung 1-4). Die Darstellung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern nutzt diese Begriffe, um die theoretischen Überlegungen so anhand von zwei sehr unterschiedlichen Fällen zu bestätigen. Dabei muss nicht nur gezeigt werden, dass der theoretische Rahmen zu der historischen Abfolge in beiden Ländern passt. Zugleich kommt es darauf an darzulegen, inwiefern der hier vorgestellte theoretische Rahmen die beiden empirischen Fragen besser beantworten kann als alternative Ansätze. So entsteht ein »three-cornered fight« (Lakatos 1970: 115) zwischen dem konzeptionellen Rahmen der Arbeit, der historischen Darstellung und alternativen Erklärungsansätzen.

Die Defizite in den bisherigen Erklärungen der Entstehung der Arbeitslosenversicherung sollen in dieser Arbeit durch die oben bereits entwickelte Neukonzeptualisierung des theoretischen Verhältnisses von äußeren Einflussfaktoren und subjektiven Handlungsorientierungen innerhalb des Interessenbegriffs überwunden werden. Dafür ist es notwendig, die Blackbox des Zusammenhangs zwischen äußeren Bedingungen und inneren Akteurorientierungen auch für eine empirische Überprüfung zu öffnen. Dies birgt drei methodische Fallstricke: Wie können erstens Ideen und äußere Bedingungen empirisch voneinander abgegrenzt werden? Wenn die Annahme stimmt, dass sich äußere Bedingungen *vermittels* Ideen in konkretisierte arbeitsmarktpolitische Interessen übersetzen, dann kann nicht anhand der Interessenäußerungen der Akteure zwischen äußeren Bedingungen und Weltbild unterschieden werden. Es wäre darüber hinaus notwendig, die Darstellung mit einer Beschreibung der ›wahren‹ Kontextbedingungen zu erden. Zugleich ist jedoch klar, dass es nicht möglich ist, die Kontextbedingungen unverfälschter zu beobachten als der handelnde Akteur selbst. Um der Darstellung dennoch zumindest eine gewisse Fundierung von außen zu geben, werden historische Statistiken herangezogen, aber auch Einschätzungen der politisch-wirtschaftlichen historischen Lage, die Wissenschaftler in Sekundärquellen abgegeben haben. Wenngleich dabei zutage tretende Differenzen in der Interpretation durch verschiedene Sekundärquellen nicht unterschlagen werden, bleibt selbstverständlich ein Element der Selektivität in der Beschreibung des Kontexts. Ansonsten müsste diese Arbeit mit Quellenkritik überfrachtet werden. Um sich in dieser Nutzung ›objektiver‹ Daten nicht zu weit von der Lebenswelt der Akteure zu entfernen und um nicht von vornherein dem Erklärungsmodell aufzusitzen, das der heutige Verfasser dieser Arbeit im Kopf hat, wird mit zum Zeitpunkt der historischen Ereignisse bereits verfügbaren Daten gearbeitet, soweit dies möglich ist.

Weil in dieser Arbeit die äußeren Bedingungen von Interessen nicht vollständig aus der Analyse herausgenommen werden, lässt sich zweitens die Reichweite der entwickelten Konzeption angreifen: Wenn Interessen Reflexionen der äußeren Bedingungen im Spiegel bestimmter Weltbilder sind, dann werden Erklärungen, die auf ökonomischen oder institutionellen Kontextbedingungen basieren, grundsätzlich bestätigt. Die Fallstudien würden die Ideen lediglich zusätzlich mit in die Analyse hineinnehmen, dabei aber die Erklärungskraft der – zudem sparsameren – objektivistischen Modelle nicht unterlaufen. Die historische Darstellung beschränkt sich aber nicht darauf, die Ideen hinzuzufügen, sondern sie zeigt, dass und inwiefern die Ideen für eine hinreichende Erklärung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern *unverzichtbar* sind. So wird immer wieder überprüft, ob Institutionenstruktur, Krisenkontext oder auch nur die Ideen allein nicht ebenfalls eine hinreichende und sparsamere

Erklärung liefern würden. Die Erklärungskraft der äußeren Bedingungen endet dort, wo die historischen Akteure diesen Kontext in einer spezifischen Weise in ihre Überlegungen einbeziehen, gleichzeitig jedoch auch andere Interpretationen auf Grundlage alternativer, zum gegebenen Zeitpunkt ebenfalls verfügbarer Weltbilder möglich gewesen wären. Die Erklärungskraft von Ideen endet dort, wo Akteure zwar nachweislich neue Ideen unterstützen, dies aber erst in dem Moment zur Neubestimmung konkreter Zielsetzungen ausreicht, in dem sich die Akteure praktischen Problemen bei der Umsetzung ihrer Interessen gegenübersehen. Es ist das Ziel dieser Arbeit, die explikatorische Lücke zu identifizieren, die zwischen den beiden notwendigen Bedingungen und ihrem Zusammenspiel besteht, das erst als hinreichende Bedingung gelten kann.

Es stellt sich drittens die Frage, ob und wie sich Ideen und Weltbilder überhaupt erfassen lassen. Wie können wir herausfinden, was jemand vor vielen Jahrzehnten gedacht hat? Es wäre zu weit gegriffen, die Erforschung von Ideen als eine Frage danach zu verstehen, welche Gedanken die politischen Akteure beschäftigt haben. Es geht vielmehr darum, die Ideen nur insoweit in die Analyse einzubeziehen, wie sie für soziale Prozesse relevant werden:

> Es gilt, inhaltlich bestimmte Ideen aus dem Konglomerat der Ideen, die die Kultur einer Zeit ausmachen, zu isolieren und ihre sozialen Konsequenzen zu identifizieren. Das bedeutet für die Kultursoziologie die Zumutung, nicht von Kultur in einem diffusen und unbestimmten Sinne zu reden, sondern von bestimmten Ideen. Diese Ideen müssen in ihrer kognitiven Struktur entfaltet werden, um zunächst die in diesen Eigenschaften enthaltenen Handlungsrelevanzen zu erkennen. (Lepsius [1986]1990: 32)

Im ersten Teil der Fallstudien, in dem die Ursprünge der Debatten um die Arbeitslosenversicherung in Publikationen und sozialreformerischen Pamphleten bis zur Jahrhundertwende zurückverfolgt werden, kann diesem Maßstab noch relativ unproblematisch Genüge getan werden. Dazu werden die wichtigsten Monografien von beteiligten Experten und Sozialreformern in beiden Ländern herangezogen, die zwischen 1890 und dem Ende des Ersten Weltkriegs veröffentlicht wurden. Weiterhin werden Artikel der bedeutendsten Vordenker in sozialpolitischen Fachzeitschriften wie dem *Arbeitsnachweis* in Deutschland und dem *American Labour Law Review* in den USA einbezogen. Schließlich kommen auch Kongressprotokolle des *Vereins für Socialpolitik* in Deutschland und der *American Association for Labor Legislation* (AALL) in den USA sowie die Äußerungen dieser Experten in Anhörungen in Parlamenten und Ministerien dazu, die damals bereits ganz vereinzelt stattfanden. In diesen Materialien argumentieren die Autorinnen und Autoren zumeist kohärent und benennen ihre kognitiven und normativen Perspektiven relativ unverhohlen, da sich strategische Überlegungen in dieser Phase der konsensuellen Ablehnung der Arbeitslosenversicherung durch die Politik noch in Grenzen hielten.

Wie aber können die Ideen im politischen Prozess im engeren Sinne in ihrer Wirkung isoliert werden? Parsons (1954: 31) weist in seiner Analyse der Weber'schen Religionssoziologie darauf hin, dass Ideen »non-empirical« sind. Normative und kognitive Weltsichten können demnach nicht unmittelbar empirisch beobachtet werden. Sie müssen immer gemeinsam mit anderen Faktoren betrachtet und durch Interpretation aus den beobachtbaren Handlungen rekonstruiert werden. Sozialwissenschaftliche Ideenforschung sucht daher die Wirkung von Ideen *in* der Betrachtung sozialer Handlungen (Sewell 1985: 61). Damit sind Ideen nur als Teil von Handlungen beobachtbar, die sie zugleich aber auch erklären sollen. Die Achillesferse eines solchen Ansatzes ist deshalb die Frage, wie denn zwischen dem Motiv einer Handlung und der Handlung selbst unterschieden werden soll. Wie also lässt sich beispielsweise aus einer vom Akteur in einem Sprechakt anlässlich einer parlamentarischen Anhörung abgegebenen Beschreibung seiner eigenen Interessen auf seine ›wahre‹ Motivation schließen?

Bereits Max Weber sah sich dem Einwand ausgesetzt, er schätze die Möglichkeit zu optimistisch ein, mithilfe der Verstehenden Soziologie die letzten Beweggründe der Handelnden interpretatorisch zu erfassen. Webers Auffassung zufolge ist es allerdings gar nicht notwendig zu überprüfen, ob die Ideen auch die ›wahren‹ Hintergründe für eine beobachtete Handlung waren. In der Weber'schen Soziologie ist das Verstehen lediglich einer von mehreren Schritten der Erklärung. Unter Erklärung wird die kausale Verbindung zwischen zwei sozialen Phänomenen oder Handlungen verstanden. Sie gilt bereits dann als hinreichend erfasst, wenn die Beobachtung des Handelnden und seiner Umgebung durch den Sozialwissenschaftler dafür spricht, dass der Akteur selbst in der betrachteten Situation die vom Wissenschaftler beschriebene Ursache als Grund seines Handelns benennen *könnte* (Howe 1978: 382f.).

> Eine richtige kausale Deutung eines konkreten Handelns bedeutet: daß der äußere Ablauf und das Motiv zutreffend und zugleich in ihrem Zusammenhang sinnhaft verständlich sind. Eine richtige kausale Deutung typischen Handelns […] bedeutet: daß der als typisch behauptete Hergang sowohl (in irgendeinem Grade) sinnadäquat erscheint wie (in irgendeinem Grade) als kausal adäquat festgestellt werden kann. (M. Weber [1922]2005: 9)

Kausal adäquat ist eine Erklärung dann, wenn es vor dem Hintergrund der empirischen Beobachtung von Verhaltensweisen wahrscheinlich ist, dass auf eine Handlung eine bestimmte andere folgt. Sinnadäquat ist die Erklärung, wenn es vor dem Hintergrund der »durchschnittlichen Denk- und Gefühlsgewohnheiten« (ebd.: 8) der betrachteten oder sozialen Situation oder Gesellschaftsepoche plausibel ist, dass die beobachtete Handlung auch aus Sicht des Handelnden diese Ursache gehabt haben *könnte*, unabhängig davon, ob dies die ›wahre‹ subjektive Motivation des konkreten Akteurs war. Der verstehende Sozialwissenschaftler tut so, *als ob* alle Akteure den von ihm beobachteten Ideen gefolgt

wären, und fragt sich, ob das vom Akteur gezeigte Verhalten unter diesen Umständen plausibel ist. Es ist dagegen nicht erforderlich und auch kaum möglich zu überprüfen, ob der einzelne Akteur seinem Handeln auch *wirklich* diesen Sinn zugeschrieben hat. Die Handlungen arbeitsmarktpolitischer Akteure in der Entstehung der Arbeitslosenversicherung waren zu einem großen Teil Sprechakte in politischen Arenen, die Zustimmung oder Ablehnung zu bestimmten Fragen signalisierten. Nach der Methode der Verstehenden Soziologie können Ideen in diesem Zusammenhang nur dann als Erklärung für eine politische Äußerung bezeichnet werden, wenn der Akteur auf diese Idee explizit oder implizit Bezug nimmt und die Betrachtung der in seiner sozialen Umgebung historischen wirksamen Ideen es *zugleich* plausibel macht, dass dies seine ›wahre‹ Motivation gewesen sein *könnte*. Dafür ist es notwendig, die Strukturen des umgebenden politischen Diskurses zu erfassen und die Aussagen daran zu messen.

Aus diesen Überlegungen lässt sich nun konkretisieren, wie bei der historischen Darstellung der beiden empirischen Fälle vorzugehen ist. Zwar müssen die äußeren Bedingungen und die durch sie objektiv gegebenen Handlungsmöglichkeiten berücksichtigt werden, der Entstehungsprozess der Arbeitslosenversicherung kann jedoch nicht ausschließlich auf sie zurückgeführt werden. Es muss vielmehr darüber hinaus gezeigt werden, inwieweit es für Akteure mit zur damaligen Zeit durchschnittlichen Denk- und Gefühlsgewohnheiten subjektiv sinnvoll war, ihre Interessen in dieser Weise zu sehen beziehungsweise zu verändern. Zu diesem Zweck werden die Äußerungen der arbeitsmarktpolitischen Akteure, also der Organisationseliten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie der Mitglieder der Regierung, in öffentlichen Anhörungen, auf organisationsinternen Versammlungen und in Zeitungsartikeln und Broschüren zwischen 1900 und der Einführung der Arbeitslosenversicherung verfolgt, nach der Konstruktion von Interessen durchsucht und in ein Verhältnis zu den äußeren Bedingungen gesetzt. Dabei ergibt sich ein besonderes interpretatives Problem daraus, dass arbeitsmarktpolitische Akteure immer einen mindestens impliziten Interessenbezug in ihren Äußerungen haben, der als letztliches Ziel (›remote cause‹) der politischen Handlungen gelten kann und über alle Positionsänderungen hinweg konstant bleibt. Diese letztlichen Ziele können für die jeweiligen Akteure abstrakt benannt werden:

– für die Gewerkschaften: hohe Löhne, gute Arbeitsbedingungen und ein hoher Beschäftigungsgrad für die Mitglieder sowie ein wachsender Organisationsgrad in der Arbeitnehmerschaft;
– für die Unternehmer: hohe Profite, Schutz der Eigentums- und Unternehmerfreiheit sowie für die Unternehmerverbände ein wachsender Organisationsgrad der Betriebe;

– für die staatliche Regierung: Stabilisierung und Ausbau der Wählerunterstützung, Legitimation, stabiles Wachstum, soziale Stabilität und die Sicherung der administrativen Handlungskapazität gegenüber partikularen Interessen.

Wie im theoretischen Teil argumentiert, hängen diese Grundorientierungen mit der Sozialstruktur kapitalistischer und demokratischer Gesellschaften zusammen und sind notwendige, aber eben nicht hinreichende Bedingung jeder Interessenbestimmung. In der Analyse der historischen Quellen kommt es darauf an zu zeigen, dass die Akteure eine Verbindung zwischen diesen abstrakten Interessen und den äußeren Bedingungen für deren Umsetzung immer nur mithilfe von kognitiven und normativen Ideen herstellen können, die als Rechtfertigungen dienen. Dies lässt sich etwa in der folgenden Aussage zusammenfassen: ›Eine Arbeitslosenversicherung dient/schadet unserem Interesse an Lohn/Profit/Wählerstimmen …, weil sie in der gegenwärtigen Situation unbeabsichtigte oder unerwünschte Folgen hat [kognitive Idee] beziehungsweise ein moralisch (nicht) akzeptables Instrument darstellt [normative Idee].‹ In dem kausalen Nebensatz dieses Schemas stecken die Ideen, durch die dem Handelnden erst klar wird, *wie* die Arbeitslosenversicherung auf das abstrakt benennbare konstante Grundinteresse wirkt.

Die Ideen, die in der Frage der Arbeitslosenversicherung wichtig werden und die explorativ erschlossen und historisch verfolgt werden, lassen sich als Antworten auf die folgenden Fragen sortieren, die sich stellen, wenn das Risiko Arbeitslosigkeit wirtschafts- und sozialpolitisch definiert werden soll. Sie folgen der in Abschnitt 1.3 entwickelten Typisierung von Ideen:

– Wie entsteht Arbeitslosigkeit? *(Ursachen)*
– Was sind die Folgen von Arbeitslosigkeit und warum sind diese Folgen problematisch? *(Problemdefinition)*
– Wie funktioniert der Arbeitsmarkt? Welche Konflikte treten im Arbeitsmarkt auf? *(Handlungsabläufe)*
– Welche Rolle soll der Staat bei der Lösung des Problems spielen? Welche Rolle sollen gesellschaftliche Akteure spielen? Wie ist Verantwortung gesellschaftlich verteilt? *(ethische Prinzipien)*

Die relevanten Ideen beziehen sich also nicht direkt auf die Ablehnung oder Befürwortung einer Arbeitslosenversicherung; es handelt sich vielmehr um allgemeinere Sichtweisen der Arbeitslosigkeit und sozialpolitische Grundprinzipien, die sich in verschiedenen Bereichen auswirken können. In der Debatte um eine Arbeitslosenversicherung standen sich in beiden Ländern von Anfang an zwei Weltbilder gegenüber, das heißt typische Cluster von Antworten auf diese Fragen, die die Diskurse über lange Zeit prägten. Im Verlauf der Fall-

studien werden auch die institutionellen und sozioökonomischen Bedingungen dafür herausgearbeitet, wie ein Weltbild stärker, ein anderes schwächer wird und so die bisherigen Positionen zunehmend delegitimiert werden, ohne dass dies zunächst Konsequenzen für die konkrete Frage der Arbeitslosenversicherung hatte. Schließlich wird gezeigt, wie die Akteure in der Krisensituation, die der Einführung der Arbeitslosenversicherung vorausging, auf diese Ideen zurückgreifen, um zu verstehen, warum die Verfolgung ihrer abstrakten Grundinteressen zweifelhaft geworden ist und wie eine neue Interessendefinition aussehen könnte. Für alle drei arbeitsmarktpolitischen Akteure stellte sich die Einführung einer Arbeitslosenversicherung als Lösung dieser Krise dar, obwohl die Begründung für ihr Interesse an dieser Institution beziehungsweise die damit verbundene Grundorientierung jeweils sehr unterschiedlich war: Die Arbeitslosenversicherung sollte für die Gewerkschaften Beschäftigung und Lohnsetzungsmacht in der Zukunft, für die Unternehmer den Schutz ihrer Profitabilität und ihres Eigentums in zukünftigen Krisen und für die Regierung eine stabile Wirtschafts- und Sozialordnung und damit ihre Legitimität in weiten Teilen der Gesellschaft garantieren.

Im letzten Schritt der empirischen Analyse wird dann der legislative Prozess zur Einführung der Arbeitslosenversicherung näher beleuchtet. Im Zentrum steht dabei die Analyse der historischen Quellen, die die Konflikte und Einigkeiten der beteiligten Akteure abbilden. In beiden Ländern gab es bereits im Vorfeld intensive tripartistische Konsultationen, die wichtiger für die zentralen inhaltlichen Linien der neuen Institution waren als parteipolitische Einflüsse. Anhand der Protokolle dieser Beratungen, die in Deutschland schwerpunktmäßig im Reichsarbeitsministerium und in den USA im *Advisory Council* des *Committee on Economic Security*, aber auch in verschiedenen parlamentarischen Anhörungen stattfanden, lassen sich die emergenten institutionellen Merkmale auffinden. Dabei wird die besondere Nähe dieser Merkmale zu den von allen Akteuren geteilten Weltbildern gezeigt, die zur Folge hatte, dass bestimmte Teilfragen von vornherein stillschweigend aus dem ansonsten durchaus intensiv ausgetragenen Konflikt ausgeblendet wurden.

Kapitel 3
Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland (1902–1927)

Die Einführung der deutschen Arbeitslosenversicherung durch das *Arbeitslosenversicherungs- und Arbeitslosenvermittlungsgesetz* (AVAVG) im Jahr 1927 war eine der wenigen erfolgreichen sozialpolitischen Gesetzesinitiativen in der Weimarer Zeit. Nach einer sich von 1918 bis 1923 erstreckenden Phase der politischen Unruhen war diese Neubestimmung der deutschen Arbeitsmarktpolitik zugleich Ausdruck der sich in den Jahren 1925/1926 zum ersten Mal deutlich abzeichnenden rationalisierungsbedingten Arbeitslosigkeit, die auch ohne politische Umbrüche weiter wuchs. In der Literatur finden sich sehr unterschiedliche Erklärungen des Entstehungsprozesses der Arbeitslosenversicherung. Bis in die 1980er-Jahre überwogen Einschätzungen, die zwar in der Arbeitslosenversicherung die wichtigste sozialpolitische Innovation der Weimarer Jahre sahen, diese jedoch in einen evolutionären Kontext der Bismarck'schen Sozialversicherung stellten, ohne näher auf die konkreten Interessenlagen von Staat, Parteien und anderen Arbeitsmarktakteuren einzugehen (Wermel/Urban 1949; Preller 1949: 64ff.; Faust 1982: 269ff.). Es waren dann aber vor allem zwei Historiker, die die Entwicklung vor 1927 anhand intensiver Quellenarbeit im Detail herausgearbeitet haben. Führers (1990: 528ff.) Darstellung zufolge waren inbesondere zwei Faktoren entscheidend: Erstens hatte die in der Weimarer Zeit erfolgte Institutionalisierung der Erwerbslosenfürsorge seit 1918 in der grundsätzlichen Frage der öffentlichen Unterstützung für Arbeitslose Fakten geschaffen. In diesem Zusammenhang war das Ziel der Etablierung einer Arbeitslosenversicherung von Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite bereits weitgehend akzeptiert worden. Zweitens wurde es erst mit der Rückkehr zur wirtschaftlichen und vor allem monetären Stabilität möglich, ein auf Dauer angelegtes Versicherungssystem zu schaffen. Führer betont zudem, dass zu keinem Zeitpunkt Einigkeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden über die Intensität des regulativen Eingriffs am Arbeitsmarkt bestand und dass die Regierung das Vorhaben nur deshalb verwirklichte, weil sie sich von einer zentralistischen Organisation der Arbeitsmarktpolitik Steuerungsvorteile gegenüber den unteren Staatsebenen versprach. Bei Führer liegt der Schwerpunkt der Erklärung demnach auf Verwaltungsstrukturen und auf der Erwerbslosenfürsorge als institutionellem Vorläufer der Arbeitslosenversicherung.

Lewek (1992) hebt in seiner historischen Betrachtung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland dagegen vor allem die Bedeutung der ökonomischen Entwicklung sowie ihr Zusammenspiel mit der institutionellen Ordnung der Weimarer Republik hervor. Im Gegensatz zu Führer sieht Lewek keine enge Verbindung der Diskussionen um Arbeitslosigkeit im Kaiserreich und in Weimar. Die Regierung hatte es keineswegs sonderlich eilig damit, das alte Versprechen einer Arbeitslosenversicherung einzulösen (ebd.: 16). Entscheidende Triebfeder der Arbeitslosenpolitik in Weimar war Leweks Ansicht nach der in der ökonomischen Entwicklung der 1920er-Jahre stetig wachsende Problemdruck am Arbeitsmarkt. Dazu kam die neue Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung in der Weimarer Verfassung, durch die der demokratische Staat nun gezwungen war, regulative Eingriffe in den Arbeitsmarkt immer weiter auszubauen. Die Erwerbslosenfürsorge diente vor allem der Kostenbegrenzung und stellte eher eine Abwehrstrategie gegen die Arbeitslosenversicherung dar. Die Begründung der Arbeitsmarktpolitik veränderte sich in diesem Zusammenhang insgesamt von einem sozialpolitisch-kompensatorischen Fokus zu einer stärker wirtschaftspolitischen Ausrichtung mit dem Ziel, die Funktionsweise des Arbeitsmarktes zu verbessern. Das AVAVG von 1927 fasste alle Instrumente organisatorisch unter einem Dach zusammen und schloss so den Prozess der Expansion der regulativen Arbeitsmarktpolitik ab, deren Schwerpunkt auf der institutionellen Regulierung des Arbeitsmarktes lag.

So stehen sich in der historischen Analyse des Entstehungsprozesses der Arbeitslosenversicherung zwei Interpretationen gegenüber: Führer betont den Weg von den ersten Debatten über die Erwerbslosenfürsorge bis zur Arbeitslosenversicherung als historischen Trend, typische soziale Risiken der Arbeiter zunehmen abzusichern. Lewek stellt demgegenüber vor allem den ökonomischen Problemdruck in der neuen institutionellen Wirtschafts- und Sozialordnung der Weimarer Republik in den Vordergrund, der die Expansion der staatlichen Steuerung des Arbeitsmarktes zur Folge hatte. Beide Ansätze weisen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden keine besondere Rolle in der Einführung der Arbeitslosenversicherung zu. Dem widersprechen neuere sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze von Trampusch und Mares, allerdings mit sehr unterschiedlichen theoretischen Implikationen.

Mares (2001, 2003) nimmt vor allem die Rolle der Unternehmerinteressen ins Visier. In ihrem theoretischen Modell der Bildung sozialpolitischer Präferenzen arbeitet sie heraus, dass Unternehmen durchaus Interesse daran haben können, Arbeitslosigkeit abzusichern, wenn eine Totalopposition angesichts der politischen Lage nicht Erfolg versprechend erscheint (›second best choice‹) (Mares 2003: 165). Neben der Unternehmensgröße hängt die Stärke dieses Interesses von der branchenspezifischen Beschäftigungsfluktuation ab: Bei hoher

Fluktuation entlastet eine Umlegung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf möglichst ›breite Schultern‹ das einzelne Unternehmen. Auch die Skill Specificity der jeweiligen Produktionsmethoden spielt eine entscheidende Rolle: Ist sie hoch, können Unternehmen über die konkrete Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung das Qualifikationsniveau der Beschäftigten in Zeiten der Arbeitslosigkeit sichern. Für den deutschen Fall spannt Mares (ebd.: 153) diese Größen gegeneinander auf und bildet so die Fraktionen innerhalb der Unternehmerschaft ab. Sie argumentiert, dass in den 1920er-Jahren zunehmend international ausgerichtete Unternehmen aus damals jungen Branchen wie der Chemie- und Elektroindustrie innerhalb des *Reichsverbandes der Deutschen Industrie* (RDI) und der *Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (VgDA) an Einfluss gewannen. Diese Branchen hatten ein Interesse an der Absicherung spezifischer Qualifikationen gegen Arbeitslosigkeit und somit daran, die Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung möglichst intensiv zu kontrollieren. Zugleich hatten sie ein Interesse an einer möglichst breiten Umverteilung des Risikos aufgrund der hohen Beschäftigungsfluktuation. Für diese Gruppe war deshalb die Arbeitslosenversicherung das bessere System im Vergleich zu betrieblicher Sozialpolitik (hohe Kontrolle, niedrige Umverteilung) und staatlicher Fürsorge (hohe Umverteilung, niedrige Kontrolle).

Trampusch (2000: 101ff.) dagegen beschreibt in einer stark historisch orientierten Analyse die Einführung der Arbeitslosenversicherung als formative Phase der Institutionalisierung kooperativer industrieller Beziehungen in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung Deutschlands. Aus der klassenkämpferisch geprägten Arbeitsvermittlung und der Überforderung der Gewerkschaftskassen gegen Arbeitslosigkeit entstand im Ersten Weltkrieg die Notwendigkeit, die Klassenspaltung der Arbeitsmarktpolitik zu überwinden, um eine effektive Steuerung des Arbeitsmarktes zu ermöglichen. Die Gewerkschaften arbeiteten daran mit, um ihre Organisationsposition zu sichern und zugleich Einfluss auf die sozialpolitische Regulierung am Arbeitsmarkt zu nehmen. Auch die Arbeitgeber beteiligten sich; wie schon Mares nennt auch Trampusch als Hauptprotagonisten die Großindustrien Chemie, Eisen und Maschinenbau, deren hochproduktive Produktionsstrategien eine soziale Absicherung der Arbeiter notwendig machen. Nach dem Ersten Weltkrieg konnte diese neue Koalition jedoch nicht direkt politisch wirksam werden; entscheidend war zudem der Einfluss des katholischen Sozialpolitikers Heinrich Brauns, der als Reichsarbeitsminister eine Alternative zur Erwerbslosenfürsorge schaffen wollte mit dem Ziel, den dort besonders starken Einfluss der Kommunen und der Sozialdemokratie zurückzudrängen und die Kostenexplosion in den Griff zu bekommen (ebd.: 112ff.).

Aus den bisherigen Ansätzen lassen sich *fünf Erklärungsfaktoren* destillieren, die ins Verhältnis zur Rolle von Ideen und der Formierung arbeitsmarktpoliti-

scher Interessen gesetzt werden müssen: die Ursprünge der Entwicklung in der Kaiserzeit, die Entwicklungen im Ersten Weltkrieg, die institutionelle Ausgestaltung der Weimarer Republik, die sozioökonomische Entwicklung der 1920er-Jahre sowie die internen Fragmentierungen und Kooperationserfahrungen der Arbeits- und Kapitalseite. Im Herzen aller dieser Erklärungsansätze finden sich dabei mehr oder minder explizit die Interessen der drei (kollektiven) Arbeitsmarktakteure als Triebfeder der Entwicklung. Die vorliegende Arbeit wird darlegen, dass diese Erklärungsfaktoren allesamt nur dann eine hinreichende Erklärung für die sich tatsächlich ergebenden Interessenkonstellationen bieten, wenn kognitive und normative Wissensbestände einbezogen werden, die diese ökonomischen und institutionellen Faktoren in subjektiv sinnhafte arbeitsmarktpolitische Handlungsorientierungen übersetzten. Überlegungen zur Bedeutung von Ideen hat bisher indes nur Trampusch angestellt, aber auch sie weitet die Analyse nicht auf die Handlungen und Positionierung der einzelnen Akteure aus, da sie letztlich auf eine größere Institutionengeschichte abzielt. Wie gezeigt werden wird, können aber weder die Interessenverschiebungen der Akteure noch die genauere Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung aus den ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen allein abgeleitet werden.

In der nun folgenden Darstellung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung werden die oben beschriebenen Wirkungszusammenhänge in ihrer Prozesshaftigkeit als historische Abfolge beschrieben. Die für die arbeitsmarktpolitische Interessenverschiebung in der Mitte der 1920er-Jahre bereits zitierten neuen Weltbilder entstanden nicht erst in dieser Zeit und sie wurden auch nicht in der Krisensituation ›erfunden‹. Der arbeitsmarktpolitische Diskurs hat seine Wurzeln in den Debatten der Kaiserzeit. Daher wird im ersten und zweiten Abschnitt die deutsche Debatte um die Frage der Arbeitslosenversicherung von ihren Anfängen um die Jahrhundertwende bis 1927 nachvollzogen. Obwohl die Debatte in der Kaiserzeit ausschließlich zwischen Experten und Sozialreformern ausgetragen wurde und zunächst keine Folgen für die Positionierung der Gewerkschaften, Arbeitgeber und der Regierung hatte, zeichnen sich in der Struktur dieser frühen Diskurse bereits zwei widerstreitende arbeitsmarktpolitische Weltbilder ab, von denen eines in den 1920er-Jahren auch in der politischen Arena zunehmende Bedeutung erlangen sollte. Die für die spätere Interessenverschiebung entscheidenden Ideen waren also keineswegs alternativlos, sondern lagen von Beginn an im Widerstreit sowohl mit den Argumenten der radikalen Gegner der Arbeitslosenversicherung als auch mit konkurrierenden befürwortenden Argumentationen.

Dies führt dann im dritten Abschnitt zur Analyse der Frage, warum eine Seite des Diskurses bei Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Regierung einflussreich werden konnte, während sich andere sozialreformerische Weltbilder in der

arbeitsmarktpolitischen Arena nicht durchsetzten. Dabei wird herausgearbeitet, dass die erfolgreiche Seite des Diskurses im Unterschied zu den Mitbewerbern eine besondere Verwandtschaft zu institutionellen und politökonomischen Erfahrungen der Akteure in anderen Feldern hatte und zudem von einer Gruppe politischer Entrepreneurs getragen wurde.

Im vierten Abschnitt wird anschließend der Wandel der politischen Ziele zugunsten einer staatlichen Arbeitslosenversicherung bei allen drei (kollektiven) arbeitsmarktpolitischen Akteuren, Gewerkschaften, Unternehmern und der Regierung, dargestellt. Dabei wird für jeden der drei Akteure zunächst die sich aus dem großen Krisenkontext ergebende spezifische Herausforderung für die Interessenorientierung beschrieben, durch die die alte Position erodierte. Dann wird gezeigt, dass die Neuorientierung der drei Akteure entlang eines gemeinsamen Weltbildes geschah. Für jeden Akteur wird einzeln diskutiert und argumentiert, warum der Wechsel der politischen Zielsetzung jeweils durch die sozioökonomische Problemlage, die umgebenden institutionellen Strukturen oder den Ideenwandel *allein* nicht hinreichend erklärt werden kann. Erosion und Delegitimierung mussten also zusammentreffen, um die Verschiebung von arbeitsmarktpolitischen Interessen möglich zu machen.

Im fünften und letzten Abschnitt werden schließlich die Folgen des Umstands näher betrachtet, dass die arbeitsmarktpolitischen Akteure in ihrer Neuorientierung auf einen *gemeinsamen* Ideenhorizont zurückgriffen. Hier wird gezeigt, dass die zwischen den Akteuren geteilten Weltbilder zwar die Koalition zugunsten der Arbeitslosenversicherung *im Allgemeinen* ermöglichten, dies jedoch keineswegs zu einer umfassenden Kongruenz der Interessen führte: Der Streit im Detail war groß. Dennoch lassen sich einige Teilregulierungen erkennen, die konsensuell waren, obwohl sie rein ›objektiv‹ betrachtet durchaus materielle Nachteile für einen der stumm zustimmenden Akteure bargen. Die Bedeutung eines zwischen widerstreitenden Interessengruppen geteilten Weltbildes liegt somit in der Entstehung eines *gefilterten Konflikts*, der die Emergenz einiger wichtiger institutionellen Charakteristika der deutschen Arbeitslosenversicherung erklärt. Dies sind das Lohnklassensystem beziehungsweise das Äquivalenzprinzip, die für die deutsche Sozialversicherung erstaunliche Gleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern sowie die institutionelle Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsvermittlung.

3.1 Ursprünge und Ideenstruktur der ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung im Deutschen Kaiserreich

Dieser Abschnitt beschreibt die innere Struktur der frühen Debatten um die Frage eines sozialen Sicherungssystems für Arbeitslose, die zur Jahrhundertwende zum ersten Mal im Deutschen Reich den kleinen Kreis einiger Mitglieder des Vereins für Socialpolitik verließen und unter Verwaltungsfachleuten, Nationalökonomen und kommunalen Praktikern geführt wurden. Dabei werden zunächst die Ausgangsbedingungen dieses Diskurses beschrieben und in Beziehung zu seiner ideellen Binnenstruktur gesetzt. Es lassen sich zwei widerstreitende Weltbilder identifizieren, die als Cluster verschiedener Ideen über die Beziehungen zwischen Markt, Staat und Arbeitsmarktakteuren in der Debatte immer wieder auftauchen. Diese Weltbilder spiegeln die allgemeinen politischen und speziell sozialpolitischen Ausgangsbedingungen des Deutschen Kaiserreichs wider und stellen die ›Wiege‹ der späteren Deutungsmuster arbeitsmarktpolitischer Akteure in der Frage der Arbeitslosenversicherung dar.

In welchem institutionellen, politischen und kulturellen Kontext wurde die Frage der Arbeitslosenversicherung unter den Sozialreformern des Deutschen Reichs erstmalig gestellt? Der Arbeitslose wurde im Deutschen Reich bis ins späte 19. Jahrhundert nicht als ein von der herkömmlichen Armenpflege zu trennendes Problem wahrgenommen. Die Herausbildung der Arbeitslosenpolitik als gesonderte Sphäre der Armenpolitik war ein langjähriger Prozess der Auseinandersetzung um rechtliche, administrative und auch statistische Kategorien im Kaiserreich (Zimmermann 2006: 670). Sachße und Tennstedt ([1980]1998: 260) sprechen in diesem Zusammenhang von einem »Formwandel der Armut« am Beginn des industriellen Zeitalters. Drei Rahmenbedingungen des beginnenden arbeitsmarktpolitischen Diskurses im Deutschen Reich müssen hier skizziert werden. Erstens stellt sich die Frage der Arbeitslosigkeit am Ende des 19. Jahrhunderts vor dem Hintergrund der langen Tradition einer lutherisch orientierten kommunalen Armenpflege. Zweitens ist die Frage nach den typischen sozialen Risiken der Arbeiter im Deutschen Reich von Beginn an eng mit der Frage ihrer politischen Integration in die bestehende politische Ordnung des Kaiserreichs verbunden. Drittens hatte die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung bereits in den 1880er-Jahren eine Absicherung für die Risiken der Krankheit, des Betriebsunfalls und der Invalidität geschaffen und so die Vermittlung marktbedingter sozialer Konflikte in den marktfernen Institutionen des Wohlfahrtsstaates als staatliche Aufgabe etabliert.

3.1.1 Die lutherische Tradition der Armenpflege im Kaiserreich

Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 bestimmte Armut als ein soziales Problem, dessen Lösung subsidiär strukturiert sein sollte – Familie, Zunft, Kommune und Staat sollten jeweils dort einspringen, wo die niedrigere Ebene überfordert ist. Mit der wachsenden Auflösung der traditionellen sozialen Gemeinschaften und Großfamilien und damit dem Wegfall der ersten beiden Sicherungsinstanzen wuchs die Bedeutung der dezentralen, kommunalen Armenpflege seit Beginn des 19. Jahrhunderts (Sachße/Tennstedt [1980]1998: 188). Insbesondere in den Städten regierten die kommunalen Behörden in der Armenpolitik weitgehend ohne Einmischung höherer Staatsebenen, die lediglich eine sehr grobe Rahmengesetzgebung erließen (Steinmetz 1993: 157). Die kommunale Armenfürsorge trennte zwischen arbeitsfähigen Armen, deren Armut als ›selbstverschuldet‹ galt, und arbeitsunfähigen, ›unverschuldet‹ in diese Lage geratenen Armen. Die Kategorisierung der Armen nach den Ursachen ihrer Armut basierte seit Mitte des 19. Jahrhunderts auf dem *Elberfelder System (*vgl. den Auszug aus dem Wortlaut des Armenrechts bei Böhmert 1888: 73). Während der arbeitsunfähige Arme im Falle von Bedürftigkeit mit Leistungen rechnen konnte, wurden Leistungen an Arbeitsfähige lediglich nach Ermessen gewährt und waren zugleich mit der Pflicht zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen auf kommunaler Ebene verbunden.

Die inhaltliche Ausgestaltung der kommunalen Armenpolitik, die zunächst für beide Gruppen zuständig war, bestand aus einer *offenen* und einer *geschlossenen Armenpflege*. In der offenen Armenpflege erhielten Arbeitsunfähige Unterstützungsleistungen nach Bedürftigkeit, darunter Kranke, Alte, Menschen mit Behinderungen, Waisen und Witwen. Den arbeitsfähigen Armen dagegen drohte die geschlossene Betreuung in Armenhäusern mit dem Ziel, sie zu Fleiß und Disziplin, also zur Arbeit zu erziehen, was Sachße und Tennstedt ([1980]1998: 205) als »aktive Proletarisierung durch den Staat« bezeichnen. Die Begutachtung und Entscheidung über die Leistungsvergabe lag dabei zumeist in den Händen örtlicher Honoratioren, die als Vertreter des Bürgertums diese Disziplinierung durchzusetzen versuchten (Steinmetz 1993: 158). So folgte das Armenpflegerecht des 19. Jahrhunderts dem Gedanken, dass Erziehung die beste Lösung für arbeitsfähige Menschen ohne Arbeit sei. Mit der wachsenden Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wuchs die Bedeutung der geschlossenen Armenpflege, das heißt, Arme wurden von der Polizei zunehmend in Anstalten zur Bekämpfung von Bettelei und Landstreicherei eingewiesen. Dennoch erlangten Armenhäuser mit Arbeitszwang im Deutschen Kaiserreich nie eine dem amerikanischen oder britischen System vergleichbare Bedeutung (Sachße/Tennstedt [1980]1998: 255f.).

Wie Kahl (2005: 114) zeigt, lagen die ideologischen Ursprünge der deutschen Armenpflege im Einfluss der lutherischen Theologie auf die deutsche Armenpflege. In dieser Theologie war Armut nicht wie in der katholischen Soziallehre Teil der göttlichen Ordnung, sondern wurde als Symptom des moralischen Niedergangs der gesamten Bevölkerung verstanden. Betteln wurde von einer akzeptablen Handlungsweise einer bestimmten sozialen Schicht zur Erpressung. Ziel der Armenpolitik war die Wiederherstellung der Tugendhaftigkeit des arbeitsfähigen Armen, verbunden mit dem Gedanken, dass die Arbeit selbst am besten für Fleiß, Disziplin und Stetigkeit sorgen könnte. Im lutherisch geprägten Wohlfahrtsstaat galt die Hauptsorge aber nicht unmittelbar der Arbeitsbereitschaft des Einzelnen und damit dem Funktionieren des Arbeitsmarktes – wie etwa in der calvinistischen Tradition der USA –, sondern seiner moralischen und ethischen Erziehung im Allgemeinen, die durch anhaltende Armut gefährdet und deren frommster Ausdruck Fleiß in der Arbeit war (ebd.: 112). So feierte das Elberfelder System von 1853 den moralischen Wert der Arbeit und sah Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Vermittlung von arbeitsfähigen Unterstützungsempfängern an die Privatwirtschaft sowie etliche andere Verfahren vor, um den Arbeitswillen der Betroffenen zu untersuchen und zu kontrollieren (Sachße/Tennstedt [1980]1998: 216ff.). In Deutschland diente das Armenhaus daher eher als letztes Glied in einer Kette von Disziplinierungsmaßnahmen. Die Drohung mit dem Armenhaus sollte den arbeitsfähigen Armen zu ständiger Arbeitsbereitschaft anhalten; er wurde jedoch nicht vom Leistungsbezug ausgeschlossen, soweit er die Bedürftigkeitskriterien erfüllte, denn die grundsätzliche Verpflichtung des Staates beziehungsweise der Kommunen zur Hilfe in diesen Fällen war weitgehend anerkannt (Steinmetz 1993: 112). Arbeit war in Deutschland nicht Bedingung für den Leistungsbezug wie in den calvinistischen Fürsorgesystemen, stattdessen stand die von Simmel ([1906]1997: 43) so bezeichnete »Prüfung der persönlichen Würdigkeit« im Vordergrund, zu der die Arbeitsbereitschaft gehörte. In vielen Städten wurden die Leistungen entsprechend als Leihgaben im Sinne eines Vorschusses verstanden, der vom Betroffenen später zurückgezahlt werden sollte, wenn ihn Disziplin und Fleiß in den Markt zurückgebracht hatten.

Die Frage der sozialen Sicherung der Arbeitslosen im 19. Jahrhundert war somit in erster Linie eine Frage der moralischen Erziehung des Betroffenen und seiner sozialen Integration in die bestehende gesellschaftliche Ordnung (Steinmetz 1993: 158). Diese Auffassung breitete sich mit dem Elberfelder System in den 1880er-Jahren und der Übernahme preußischer Verwaltungsprinzipien auf das ganze neue Kaiserreich immer weiter aus (Sachße/Tennstedt [1980]1988: 23). Gleichzeitig wurde so die Armut arbeitsfähiger Personen im 19. Jahrhundert in die Nähe von Kriminalität gerückt. Diese Perspektive wurde durch den institu-

tionellen Umgang mit Wanderarbeitern (beziehungsweise Wanderarbeitslosen) seit den 1840er-Jahren noch bestärkt. Die kommunale Armenpflege war für diese neue mobile Gruppe von Arbeitsfähigen nicht zuständig. Daher nahmen sich christliche Einrichtungen wie die *Bodelschwinghschen Anstalten* dieser Gruppe an. Dort fanden sich die Arbeitslosen neben ehemaligen Häftlingen und Alkoholikern wieder, für die die Anstalten ursprünglich gegründet worden waren (Zimmermann 2006: 59). Das Reichsstrafgesetzbuch nannte noch im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts neben Prostitution, Glücksspiel und Alkoholismus auch Armutsdelikte wie Landstreicherei oder Bettelei als Vergehen. Auch die Definition des sozialen Risikos der Arbeitslosigkeit entsprang also in Deutschland der Sorge um die Sittlichkeit der arbeitsfähigen, aber verarmten Bevölkerung und den dafür entwickelten Erziehungs- und Kontrollmaßnahmen.

3.1.2 Die Arbeiterfrage als wirtschaftliche und politische Frage

Eine zweite wichtige Rahmenbedingung der beginnenden arbeitsmarktpolitischen Debatte liegt in der ebenfalls in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufbrechenden Frage der gesellschaftlichen Integration der Arbeiterschaft insgesamt. Während das Wort ›Arbeiter‹ bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts im mittelalterlichen Sinne mit ›Tagelöhner‹ assoziiert war, verschob sich dies im Zuge der politischen Unruhen von 1848 im Deutschen Reich. Der *Allgemeine Arbeiterkongress* vom August 1848 definierte den Arbeiter durch Abgrenzung nach unten, zum armutsbedrohten Tagelöhner, und nach oben, zum Handwerker oder Facharbeiter, der noch eng mit der alten feudalen Zunftordnung verbunden war (Zimmermann 2006: 37f.).

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelte die deutsche sozialdemokratische Arbeiterbewegung ihre Programmatik zunehmend auf der Basis der Kapitalismuskritik von Marx und Engels. Ökonomische und politische Macht seien demnach eng verknüpft und der notwendige Umsturz der Produktionsverhältnisse bedeute zugleich eine Umgestaltung der kapitalistischen Klassengesellschaft und der bestehenden politischen Ordnung insgesamt (Marx/Engels [1848]1976). Zwar gehört die Frage der gewaltsamen oder demokratisch-institutionellen Mittel der Überwindung des Kapitalismus zu den entscheidenden Konfliktlinien innerhalb der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratie, aber aus Sicht aller unterschiedlich radikalen Strömungen der deutschen Arbeiterbewegung bildeten die ökonomischen Verhältnisse im Deutschen Reich eine feste Einheit mit der bestehenden sozialen und politischen Ordnung der konstitutionellen Monarchie, die es gemeinsam zu überwinden galt. So etwa Lassalle:

> Der ganze Überschuß der Produktion – des Arbeitsertrags – fällt auf den Unternehmeranteil. Es ist daher eine Folge dieses ehernen und grausamen Gesetzes, dass Sie […] sogar von der durch die Fortschritte der Zivilisation gesteigerten Produktivität, d.h. von dem gesteigerten Arbeitsertrag […] notwendig ausgeschlossen sind. […] [D]ie freie individuelle Assoziation der Arbeiter, aber die freie individuelle Assoziation, ermöglicht durch die stützende und fördernde Hand des Staates – das ist der einzige Weg aus der Wüste, der dem Arbeiterstand gegeben ist. […] Das allgemeine und direkte Wahlrecht ist also, wie sich jetzt ergeben hat, nicht nur Ihr politisches, es ist auch Ihr soziales Grundprinzip, die Grundbedingung aller sozialen Hilfe. Es ist das einzige Mittel, um die materielle Lage des Arbeiterstandes zu verbessern.
> (Lassalle [1863]2006: 7)

Diese Perspektive der Arbeiterbewegung war zweifellos keine reine Ideologie – weite Teile der Arbeiterschaft waren durch das preußische Dreiklassenwahlrecht von der politischen Partizipation weitgehend ausgeschlossen (Rössel 2000: 202ff.). So waren von den 1905 in Berlin lebenden männlichen Einwohnern 1907 nur knapp über 300.000 überhaupt wahlberechtigt, und das Dreiklassenwahlrecht sorgte dafür, dass sich von dieser Zahl 0,46 Prozent in Klasse 1, 8.73 Prozent in Klasse II und 90,85 Prozent in Klasse III gleichberechtigt gegenüberstanden (Tennstedt 1981: 198f.). Die besondere politische Brisanz lag zudem darin, dass der Bezug von Armenunterstützung sehr häufig den Verlust des Wahlrechts zur Folge hatte, sodass arbeitslose Arbeiter nicht nur von ihrem einzigen Subsistenzmittel abgeschnitten waren, sondern ihnen darüber hinaus auch ein Entzug ihrer politischen Einflussmöglichkeiten drohte.

Die enge Verbindung von politischen und ökonomischen Fragen nahmen auch bürgerliche Sozialreformer auf. So drehten sich die internen Debatten im 1873 gegründeten Verein für Socialpolitik zwar um liberale versus konservative Gesellschaftsmodelle, gemeinsamer Orientierungspunkt war aber die Suche nach einer gesellschaftlichen Ordnung, die imstande war, die Arbeiterbewegung zu integrieren und so die soziale Sprengkraft des Kapitalismus politisch zu bändigen (vgl. Zimmermann 2006: 70ff.). Max Weber, selbst Mitglied des Vereins, formulierte 1895 folgendermaßen:

> Nicht Weltbeglückung ist der Zweck unserer sozialpolitischen Arbeit, sondern die soziale Einigung unserer Nation, welche die moderne ökonomische Entwicklung sprengte, für die schweren Kämpfe der Zukunft. (M. Weber [1895]1980: 23)

In Abgrenzung zum Manchestertum stellten die Vereinsmitglieder die Frage, wie soziale Integration in einer Gesellschaft möglich ist, deren ökonomische Kräfte den sozialen Zusammenhalt permanent untergraben.

Dabei gab es durchaus Unterschiede in der philosophischen Orientierung der Lösungsvorschläge. So schrieb Schmoller in einem offenen Brief an Heinrich von Treitschke:

> Sie [die moderne Zeit] verbietet jeden erblichen Arbeitsvertrag, jede Fesselung an die Scholle, weil sie so den Schwächeren, den Besitzlosen glaubt in eine bessere Lage zu bringen gegenüber dem Besitzenden. Aber die moderne Zeit hat dem Arbeitsvertrag noch nicht die Form gegeben, der [sic!] die Besitzlosen vor einer neuen Herabdrückung auf ein niedrigeres Niveau, als sie jetzt einnehmen, sicher schützt. […] Die moderne Großindustrie mit ihren ungesunden Räumen und Wirkungen, mit ihren Störungen und Krisen […], mit dem Sinn und der Gesittung, die sie bisher mehr oder weniger dem Arbeiterstand gegeben hat, hat überall, wo nicht besondere ideale Persönlichkeiten oder besonders günstige Verhältnisse im entgegengesetzten Sinne arbeiteten, dieselben traurigen Folgen gehabt. […] [E]in in jeder Beziehung moralisch und wirthschaftlich verwahrloster Arbeiterstand tritt uns hier entgegen […].
> (Schmoller [1875]2006: 106f.)

Schmoller und Brentano setzten sich schon seit den Gründungsjahren des Vereins intensiv über die Frage auseinander, inwieweit der Staat zum Zwecke der sozialen Integration der Arbeiter in den Arbeitsmarkt eingreifen solle. Brentanos 1879 erschienenes Buch *Die Arbeiterversicherung gemäss der heutigen Wirtschaftsordnung* enthielt Vorschläge zur Absicherung der wirtschaftlichen Arbeiterexistenz nicht nur gegenüber den Risiken Krankheit, Alter, Tod und Unfall, sondern auch für den Fall der Arbeitslosigkeit (und der Bildungsarmut). Dabei bedeutete die soziale Integration der Arbeiter für Brentano in erster Linie die Gewährleistung wirtschaftlicher und politischer Freiheitsrechte für die kollektiven Organisationen der Arbeiterklasse, für Schmoller dagegen die Errichtung einer ständisch-organischen Gesellschaftsordnung, in der die Arbeiterklasse ihren Platz hat und so zur Tugend erzogen werden kann (Kaufmann 2003: 43; Schön 1988: 105ff.).

Dennoch führte die Frage nach den sozialen Rechten der Arbeiter schon im Verein für Socialpolitik auf allen Seiten zur Frage nach politischen Bürgerrechten und demokratischer Partizipation. Die einzige Bewegung, die zugleich auch den Umsturz der politischen Verhältnisse thematisierte, war die Sozialdemokratie, deren Kapitalismuskritik die Mitglieder des Vereins zwar teilten, deren politische Schlussfolgerungen die bürgerlichen Sozialreformer aber weitgehend ablehnten (Lindenlaub 1967: 2).

Wie Schmoller sahen die christlichen Sozialreformer in der Arbeiterfrage zwar vor allem eine ethische Aufgabe, sie verstanden sie jedoch auch als politische Frage. So findet sich in den *Christlich-Sozialen Blättern* bereits 1872 folgende Stellungnahme:

> Zu den gerechten Forderungen der Arbeiter an den Staat gehören vor allen Dingen ein wirksamer Schutz gegen die Unterdrückung der Arbeitgeber, eine gerechtere Verteilung der Steuern und eine wahre Volksvertretung, welche alle Klassen des Volkes und nicht nur die Interessen der Geldaristokratie vertritt. (Schings 1872: 83)

Eine Äußerung des Mainzer Bischofs Wilhelm E. Freiherr von Ketteler aus dem Jahr 1869 offenbart, dass die Mittel des politischen und sozialen Klassenkampfs

aus Sicht der christlichen Soziallehre jedoch keineswegs geeignet waren, diese politische Integration zu erreichen:

> Wenn aber dies berechtigte Bestreben, für die Menschenarbeit einen anderen Lohn zu erringen als für die Maschinenarbeit, was gleichbedeutend mit dem ist, der Menschenarbeit und dem Arbeiter seine Menschenwürde zurückzugeben, die ihnen die Grundsätze der liberalen Volkswirtschaft geraubt hatten, so sehen wir doch schon hier, liebe Arbeiter, dass dieses Bestreben nur dann euch wahren Nutzen bringen und nur dann von bleibendem Erfolg gekrönt sein wird, wenn es im innigen Zusammengang mit der Religion und Sittlichkeit bleibt.
> (Ketteler [1869]2006: 87)

Die katholische Soziallehre verstand die Gesellschaft als ein organisches Ganzes, in dem jeder Teil seinen Platz finden muss. Auch hier wird die Arbeiterfrage als soziale Frage gesehen, das heißt als Frage nach der moralischen und politischen Integration der Arbeiterklasse in die bestehende gesellschaftliche Ordnung, gegen politisch-revolutionäre Bestrebungen von Arbeits- und Kapitalseite (Brauer 1920). Allerdings ist mit politischer Partizipation in diesem Zusammenhang keine demokratische Reform des Gemeinwesens gemeint, sondern eine Vertretung der Arbeitnehmer als Ergänzung der ständischen Ordnung.

Auch für die konservativen Kräfte des Kaiserreichs war die soziale Frage entscheidend für die Stabilität der konstitutionellen Monarchie und zeigte somit dieselbe gedankliche Verbindung von politischer Stabilität und Arbeiterfrage, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen (Hentschel 1983: 10). Die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung lässt sich als Partizipationsangebot für die Arbeiterschaft verstehen, als Zuckerbrot nach der Peitsche der Sozialistengesetze mit dem Ziel der »inneren Reichsgründung« (Tennstedt 1981: 141; vgl. auch Hentschel 1983: 9f.). Dies wurde in der *Kaiserlichen Botschaft* vom 17. November 1881 sogar explizit angesprochen:

> Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Überzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohls der Arbeiter zu suchen sein werde. (Kaiser Wilhelm I. [1881]1995: 63)

Bismarcks Interesse ging jedoch über die Bekämpfung der Sozialdemokratie hinaus, das Ziel war die Integration *aller* Gruppen in das neue Kaiserreich und dafür war ein weiterer wichtiger Gegner die »schwarze Internationale« des Katholizismus und seiner Soziallehre (Tennstedt 1997). Über die sozialpolitisch geförderte Loyalität der Bürger zum Staat sollten die christlichen und sozialistischen Arbeiterorganisationen mittelfristig überflüssig gemacht werden: »Es gehörte zur Räson aller preußischen Sozialreformen, die soziale Reform anstelle der politischen durchzuführen« (Kaufmann 2003: 71).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Deutschland das Zusammenspiel der drei ›großen‹ politischen Strömungen des 19. Jahrhunderts Sozialismus, Liberalismus und Konservatismus (ebd.: 11) einen gemeinsamen Orientierungspunkt in der Frage nach der Stabilisierung der politischen Ordnung angesichts der kapitalistischen Dynamik und der damit verbundenen sozialen Sprengkraft der Arbeiterfrage fand. Im politischen System der konstitutionellen Monarchie des Kaiserreichs fehlte jedes institutionelle Ventil zur Kanalisierung der wirtschaftlichen Dynamik der beginnenden industriellen Gesellschaft. Der Kampf der christlich wie sozialistisch orientierten Arbeiterbewegung war in Deutschland bis 1918 zugleich ein Kampf um politische Rechte und Teilhabe. Komplementär dazu war die Arbeiterfrage für den Staat ein Abwehrkampf gegen politische Partizipationsrechte. Die liberalen und konservativen Sozialreformer bemühten sich um einen Ausgleich dieser Positionen beziehungsweise um alternative Lösungsentwürfe.

Der Arbeitslose als Arbeiter, der ohne eigenes Zutun von seinem einzigen Subsistenzmittel abgeschnitten wird, taucht in den Debatten um die Bismarck'sche Sozial- und Sozialistengesetze (abgesehen von Brentanos Schriften) zwar noch nicht auf. Es ist dennoch wichtig zu sehen, dass die Entdeckung und Definition des Arbeiters im Deutschen Reich im Kontext politischer Unruhen in der Mitte des 19. Jahrhunderts steht. In der deutschen politischen Kultur wurde die Figur des Arbeiters nie rein ökonomisch betrachtet. Entsprechend war auch der Arbeitslose von Anfang an eine politische Figur, galt er doch als doppelt ausgegrenzt: Zum einen war er – gemeinsam mit allen Arbeitern – politisch einflusslos und zum anderen wurden ihm auch noch die Mittel vorenthalten, die seinen sozialen Status in wirtschaftlicher Hinsicht sichern konnten.

3.1.3 Bismarck'sche Sozialversicherung, soziale Bürgerrechte und Selbstverwaltung

Die Regierung des Deutschen Kaiserreichs unter Reichskanzler Bismarck war in ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik einem weitreichenden und für ein monarchistisches Regime erstaunlichen wirtschaftlichen Liberalismus verpflichtet. Nur im Kontext der starken Verwerfungen der Gründungskrise von 1873 bis 1878 und der darauf folgenden explosionsartig zunehmenden Zahl von Wanderarbeitern bis 1883 änderte sich die Position der kaiserlichen Regierung (Tennstedt 1981: 141). Die wachsende Stärke der sozialistischen Arbeiterbewegung und die spürbare Konkurrenz für die Reichsregierung vonseiten konservativer, liberaler und katholischer Sozialreformer zwangen Bismarck, über seine anfänglichen Pläne zur Schaffung ›schlanker‹ sozialer Grundversorgungssysteme nach britischem Vorbild hinauszugehen. Sein ursprünglicher Entwurf zur Errichtung ei-

ner zentralistischen und staatlich finanzierten Reichsversorgungsanstalt scheiterte am liberalen und katholischen Widerstand im Reichstag (Hentschel 1983: 13). Bismarck wechselte daraufhin seine Position zugunsten einer selbstverwalteten Sozialversicherung, die in vielerlei Hinsicht seinen Interessen entgegenkam. Er übernahm die Vorschläge seines Staatssekretärs Theodor Lohmann für einen versicherungsförmigen Aufbau der ersten sozialpolitischen Institutionen, die eine institutionelle Verknüpfung von Bürgerrechtsstatus und sozialen Rechten für die Arbeiter vorsahen. Das Prinzip der Selbstverwaltung durch Vertreter der Arbeiter und der Unternehmer in der Kranken- und Invaliditätsversicherung beziehungsweise durch die Berufsgenossenschaften in der Unfallversicherung sah Bismarck als Vorstufen einer ständisch-genossenschaftlichen Neustrukturierung der politisch-sozialen Ordnung. Diese sollten langfristig einen Ausbau der demokratischen Partizipationskanäle überflüssig machen und den Reichstag politisch entmachten (Hentschel 1983: 13f.). Durch die Einräumung individueller sozialer Rechte sollte eine positive Bindung des Arbeiters an den Staat erreicht und seinem politischen Protest jeglicher Boden entzogen werden.

Die Krankenversicherung von 1883, die Unfallversicherung von 1884 und die Alters- und Invaliditätsversicherung von 1889 entstanden einige Jahre bevor das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland erstmals politisch ›entdeckt‹ und zum Gegenstand der parlamentarischen Auseinandersetzung wurde. Wenngleich die erste Generation sozialreformerischer Verfechter einer Arbeitslosenversicherung der Meinung war, dass sich Arbeitslosigkeit als Risiko stark von den bereits abgesicherten Risiken unterscheide, bildeten die institutionellen Prinzipien der bestehenden Systeme den Bezugsrahmen für die Debatte und strukturierten sie vor. Krankenkassen und Rentenversicherungsanstalten wurden von einem paritätisch besetzten Kontrollorgan verwaltet, das sich aus Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zusammensetzte. Da die Versicherten hauptsächlich Arbeiter waren – die Angestellten hatten eigene Organisationen oder waren aus dem Kreis der Pflichtversicherten herausgenommen –, eröffnete die Selbstverwaltungsstruktur soziale und politische Aufstiegsmöglichkeiten für die selbstbewusster werdenden Vertreter der organisierten Arbeiterschaft und kanalisierte so den Klassenkampf (Tennstedt 1981: 172).

Die Unfallversicherung wurde zwar bei den Berufsgenossenschaften angegliedert und nur von Arbeitgeberseite verwaltet, aber auch hier ging es der Regierung darum, den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital einzuhegen: Um Leistungen zu erhalten, musste der Arbeitnehmer nach dem seit 1871 gültigen Haftpflichtgesetz dem Unternehmer schuldhaftes Verhalten nachweisen, was gerade im Fall von industriellen Unfällen schwierig war. Auf Arbeitnehmerseite mehrten sich daher in den späten 1870er-Jahren die Stimmen, die eine Ausweitung der Haftpflicht beziehungsweise eine Umkehr der Beweislast zuungunsten

der Unternehmer forderten. Auch die Unternehmer waren zum großen Teil der Meinung, dass die gängige Praxis der Haftpflichtprozesse zum einen den Betriebsfrieden störte und die Stimmung zwischen Arbeit und Kapital anheizte, zum anderen sahen sie darin auch die Gefahr einer ständigen Einmischung der Justiz in die innerbetrieblichen Abläufe und damit eines Eingriffs in ihre wirtschaftliche Handlungsfreiheit. So war denn die Etablierung einer sozialen Unfallversicherung das Ergebnis einer partiellen Interessenkoalition von Arbeit und Kapital zugunsten einer Expansion der sozialen Rechte und zugleich der Reduzierung des Staatseingriffes (Breger 1994; vgl. auch Tennstedt 1981: 174ff.).

Alle Zweige der in den 1880er-Jahren eingeführten Bismarck'schen Sozialversicherung sind letztlich mit der Zielvorstellung verbunden, durch die Selbstverwaltung den Klassenkampf einzudämmen. Administrativer Aufbau und paritätische Beitragsfinanzierung institutionalisierten die Notwendigkeit der Kooperation der Arbeitsmarktparteien zur Lösung der durch die Marktwirtschaft erzeugten sozialen Probleme. Der Staat trat dabei als von außen auf die Gesellschaft einwirkende Instanz auf, was auf das Denken des Staatsphilosophen und Historikers Lorenz Freiherr von Stein verweist (Böckenförde 1963: 261). Mit dem Idealbild eines ›Königtums der sozialen Reform‹ brachte von Stein zum Ausdruck, dass angesichts der Dynamik des modernen Wirtschaftens ein breiter Wunsch nach sozialem Aufstieg bei der arbeitenden Bevölkerung bestand, der aufgrund der Konkurrenzlogik der Marktwirtschaft nicht für alle in Erfüllung gehen konnte. Die moderne Entfaltung der individuellen wirtschaftlichen Rechte erzeugt nicht nur den erwünschten Fortschritt, sondern auch wachsende Interessenkonflikte und die unerwünschte Verfestigung von Machtverhältnissen in einer Klassenstruktur (ebd.: 266). Für von Stein liegt die Lösung in der integrierenden Vermittlung des Klassenkampfs durch den Staat, der als Moderator und Zähmer gesellschaftlicher Konflikte auftritt (Kaufmann 2003: 26ff.). Vor diesem Hintergrund lassen sich die Sozialversicherungen der 1880er-Jahre als politische Arenen in Konkurrenz zum Parlament verstehen, in denen Arbeit und Kapital politische Konflikte austragen können. Dem Staat wurde die Aufgabe zugesprochen, diese Arenen zu schaffen und dazu beizutragen, die sozialen Konflikte um Partikularinteressen im Sinne eines unabhängigen, dem Gemeinwohl verpflichteten ›Königtums‹ auszugleichen (Böckenförde 1963: 265). Korporatistische Strukturen von oben wurden so zu einem (marktfremden) Element der Dekommodifizierung bestimmter Teile der Arbeitskraft mit dem Ziel der politischen Stabilisierung der bestehenden (nicht demokratischen) Gesellschaftsordnung.

Die institutionelle und interessenmäßige Ausgangslage der arbeitsmarktpolitischen Debatte im Deutschen Reich lässt sich als *Trennung von Wirtschaft und Sozialpolitik* zusammenfassen, die sich durch Armenpflege, Sozialreform und Bismarck'sche Sozialversicherung zieht. Schon die lutherisch geprägte Armen-

pflege sah in der sozialen Frage der arbeitsfähigen Bedürftigen ein moralisches und kein ökonomisches Problem. Der Dreh- und Angelpunkt der Sozialversicherungen war sowohl aus Sicht der Regierung als auch aus Sicht der Arbeiterbewegung – wenngleich mit jeweils umgekehrtem Vorzeichen – die Frage nach der politischen Integration der Arbeiterschaft in die soziale Ordnung des Kaiserreichs und nicht etwa eine Frage der wirtschaftlichen Entwicklung, wie dies in den USA zu beobachten sein wird. Sozialpolitik fand *jenseits des Marktes oder gegen ihn* statt, die Schaffung und Förderung des Marktes dagegen blieb eine wirtschaftspolitische Aufgabe des Staates und der Gesetzgebung.

3.1.4 Die ersten Debatten um die Frage der Arbeitslosenversicherung

Welche Ideen prägten die frühen Debatten um die Einführung eines sozialen Sicherungssystems gegen Arbeitslosigkeit, und wie spiegeln diese Ideen den eben beschriebenen institutionellen und kulturellen Kontext der Jahrhundertwende wider? Aus der sehr diffusen und detaillierten ersten Debatte werden im Folgenden zwei Ideencluster herausgearbeitet: ein *liberal-regulatives* sowie ein *reformistisch-korporatives* Weltbild. Sie stehen für unterschiedliche Stoßrichtungen einer möglichen Antwort auf die Herausforderungen der Arbeitslosigkeit, nämlich Verbesserung der Marktprozesse durch den regulierenden Staat auf der einen und Begrenzung des Marktes durch korporatistische Institutionen auf der anderen Seite. Es wird sich zeigen, dass die für die deutsche arbeitsmarktpolitische Debatte spezifische Verbindung aus Marktbegrenzung und Korporatismus beziehungsweise Marktermöglichung und Staatseingriff von oben eng mit der beschriebenen Trennung von Wirtschaft und Sozialpolitik im institutionellen und kulturellen Kontext der Jahrhundertwende zusammenhängt.[1]

Spätestens seit der Reichsgründung von 1871 war der arbeitsfähige und arbeitswillige Erwerbslose im Deutschen Reich immer häufiger zu beobachten. Zunächst handelte es sich um einen Wanderarbeiter und Tagelöhner auf der Suche nach kurzfristiger Beschäftigung. Seine äußere Erscheinung ließ die besonderen sozialen und ökonomischen Hintergründe seiner Problemlage nicht erkennen (Sachße/Tennstedt [1980]1998: 257). Während das Wachsen und die Durchsetzung eines industriellen und konjunkturabhängigen Arbeitsmarktes ein reichsweiter Prozess war, zeigten sich die kommunalen Einrichtungen der Armenpflege doppelt unfähig zur Bearbeitung der damit verbundenen Probleme:

1 Erst in der zweiten Fallstudie zu den USA – im Abschnitt 4.1 – wird schließlich auch empirisch klar werden, dass diese Frontstellung diskursiver Weltbilder alles andere als selbstverständlich war, denn in der amerikanischen Debatte verbanden sich Marktermöglichung und Korporatismus beziehungsweise Staatseingriff und Marktbegrenzung.

Erstens war die Struktur der Arbeitsvermittlung institutionell völlig unterentwickelt. Außer über die sich stark abschottenden Zunftnachweise für Facharbeiter konnten offene Stellen nur über Anschläge am Fabriktor, persönliche Nachfrage oder individuelle ›Umschau‹ ausfindig gemacht werden. Zweitens traf diese Realität der Verhältnisse auf eine kommunale Armenpolitik, die sich traditionell vor allem auf den arbeitsunfähigen Armen konzentrierte, war sie doch immer überzeugt gewesen, dass der Arbeitsfähige selbst für sein Überleben sorgen könne, wenn ihm die Übergangsphase durch Hilfsmaßnahmen erleichtert würde. Auch die Bismarck'schen Sozialversicherungen hatten für sporadisch beschäftigte Tagelöhner nicht viel zu bieten. Das Prinzip der »Relationierung der Erwerbstätigen im Solidarzusammenhang der Sozialversicherung« (Lessenich 2003: 150) in der Bismarck'schen Sozialversicherung bedeutete zugleich die Ausgrenzung von Nichterwerbstätigen. Öffentliche Auftragsvergabe im Eisenbahn- oder Straßenbau wie auch direkte Anstellung bei der Kommune waren so die einzigen Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Sachße/Tennstedt [1980]1998: 216f.). Arbeitslosigkeit als besonderes industriegesellschaftliches Problem wurde dort entdeckt, wo die datenmäßige Erfassung dieses neuen Phänomens auf Schwierigkeiten stieß. Die Statistik der kommunalen Armenpflege – eine der wenigen Statistiken, die damals reichsweit geführt wurden – erwähnte ›Arbeitslosigkeit‹ als eine mögliche Ursache für Armut erstmals 1885, entschied sich aber nicht, ob die Arbeitslosigkeit selbst eher auf charakterliche Schwächen zurückzuführen sei oder auf Faktoren, auf die der einzelne Betroffene keinen Einfluss hat (Zimmermann 2006: 81ff.).

Die Rezessionen von 1892/93 und 1895, die verstärkte politische Agitation durch die Sozialdemokratie und die neuen statistischen Instrumente brachten das Thema Arbeitslosigkeit auf die Tagesordnung der allgemeinen politischen Debatte. Nach den Ergebnissen von zwei Volkszählungen aus dem Jahr 1895 stieg der Anteil der Arbeitslosen an allen Arbeitnehmern im nationalen und sektoralen Durchschnitt zwischen Juni und Dezember von 1,35 auf 3,43 Prozent. Besonders hart traf es die industriellen Fabrikarbeiter aller Branchen sowie die Arbeiter im Bergbau- und Bauwesen: Unter ihnen nahm die Arbeitslosenquote von 1,5 auf 4,22 Prozent zu (ebd.: 261).[2] Der Schwerpunkt der Arbeitslosigkeit lag in den großen Städten mit über 100.000 Einwohnern: Hier waren

2 Es muss allerdings bedacht werden, dass die Arbeitsmarktstatistik am Ende des 19. Jahrhunderts schlecht entwickelt und politisch hochgradig instrumentalisiert war. Die genannten Zahlen stammen aus den ersten Volkszählungen, die im Juni und im Dezember 1895 reichsweit durchgeführt wurden. Ein politisches Ziel der amtlichen Statistik bestand auch damals schon darin, die Zahlen herunterzuspielen. Definitionskriterium für den Arbeitslosen war der Verlust jeglicher Subsistenzmittel. Partielle Arbeitslosigkeit wurde dagegen nicht als solche erfasst. Daher müssen diese Zahlen als eher zu niedrig angesehen werden (Zimmermann 2006: 87ff.).

selbst im ansonsten stabileren Juni im Durchschnitt 4,85 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung arbeitslos, und im Dezember stieg die Zahl sogar noch auf 7,42 Prozent.

Eine Besonderheit dieser Krise lag darin, dass sie erstmals nicht nur die prekär beschäftigten Tagelöhner und Wanderarbeiter traf, sondern spürbar tief in die Kreise der Facharbeiterschaft reichte. In weiten Teilen der Facharbeiterschaft breitete sich eine übertriebene, aber angesichts der Dynamik des ökonomischen Strukturwandels verständliche und politisch folgenreiche »Katastrophenstimmung« aus (Nipperdey 1990: 296). Dazu gesellte sich eine besondere politische Komponente: In vielen Kommunen fanden immer häufiger Versammlungen von Arbeitslosen statt. Abgesandte solcher Versammlungen bemühten sich um Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den kommunalen Verwaltungen. Zudem nutzten Gewerkschaften und Sozialdemokraten diese Zusammenkünfte als Gelegenheiten zur Agitation. In den 1890er-Jahren trat so der Arbeitslose in organisierter Form und als politisches Risiko erstmals in Erscheinung.

Trotz der ersten Aufmerksamkeit für die Probleme der Arbeitslosigkeit in der Rezession von 1895 wurde die Frage nach der Möglichkeit eines sozialen Sicherungssystems gegen Arbeitslosigkeit zunächst ausgeklammert – unter Hinweis auf eine unzureichende Datenlage und die Schwierigkeit, ein solches Risiko sozialpolitisch zu kalkulieren (Führer 1990: 40; Verein für Socialpolitik 1904). Dennoch gab es eine Gruppe von Sozialreformern, die sich von nun an intensiv publizistisch mit dem Thema auseinandersetzte.

Die arbeitsmarktpolitische Debatte zur Jahrhundertwende im Deutschen Reich wurde nur sehr implizit entlang philosophischer Grundprinzipien geführt. Im Vordergrund standen von Anfang an Detailfragen der Ausgestaltung einer eventuellen Arbeitslosenversicherung wie Anwartschaftszeiten, Wartezeiten und Versichertenkreis. Im Folgenden wird daher erst ein kurzer Überblick über die wichtigsten institutionellen Vorschläge zur Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung gegeben, um dann herauszuarbeiten, welche Ideen herangezogen wurden, um diese konkreten Vorschläge in der Debatte zu begründen. Die sechs wichtigsten vorgeschlagenen institutionellen Baupläne werden kurz skizziert, um dann die dahinterstehenden normativen und kognitiven Ideen in den Vordergrund zu rücken (vgl. auch detailliertere Darstellungen in Kempel 1900; Freund 1903).

Individueller Sparzwang

Georg Schanz, Nationalökonom aus Würzburg, war ein wichtiger Stichwortgeber der ersten Debatte, obwohl er streng genommen gar nicht für ein Versicherungssystem eintrat. Anstelle einer Arbeitslosenversicherung schlug er in einer

Veröffentlichung aus dem Jahr 1897 die Einführung eines allgemeinen Sparzwangs für Arbeiter vor. Per Gesetz sollten circa 5 Prozent des Einkommens jedes Arbeiters einbehalten und auf ein verzinstes Sparkonto bei einer Sparkasse eingezahlt werden. Vorbild eines solchen Systems waren ähnliche Sparzwänge, wie sie schon viele Jahre davor in einigen Unternehmen vor allem für Lehrlinge und junge Arbeiter eingeführt worden waren, um sie dazu anzuhalten, ihren Lohn für Hochzeit, Hausbau und angemessene Arbeitskleidung zurückzulegen, statt ihn zu verprassen (Schanz 1901: 229ff.). Nach Schanz' Konzept sollten die Ersparnisse eines Arbeiters auf seinem Konto bis zu einer Höhe von 100 Reichsmark so lange gesperrt bleiben, wie der Arbeiter in einem Arbeitsverhältnis stand. Im Falle der Arbeitslosigkeit sollte diese Summe dann freigegeben werden. 1901 ergänzte Schanz seinen Vorschlag noch um einen Zuschuss von Staat, Gemeinden und Unternehmern zu den Spareinlagen.

Bezuschussung von Gewerkschaftskassen (Genter System)

Der zweite relevante Vorschlag in der Debatte war das sogenannte ›*Genter System*‹: Die belgische Stadt Gent führte im Jahr 1900 eine kommunale Bezuschussung der von den Gewerkschaften organisierten und verwalteten Arbeitslosenunterstützung ein. Straßburg folgte 1907 nach. Die Gewerkschaften mussten strikt zwischen Streik- und Arbeitslosenkasse trennen und ihre Auszahlungen genau nachweisen (Wermel/Urban 1949: 82f.). Die Kontrolle der Ausgaben und der Leistungsanträge verblieb bei ihnen. Die Leistungen sollten nach der Höhe der Einzahlungen des jeweiligen Arbeiters gestaffelt werden und dazu kam dann jeweils ein monatlicher schwankender kommunaler Zuschuss von maximal einem Franc, die Gesamtsumme durfte sechs Franc in der Woche nicht übersteigen (Jastrow/Badtke 1910: 77ff.). Straßburg und Gent konnten allerdings vor allem deshalb zu erfolgreichen Modellen für die Arbeitslosenunterstützung werden, weil ihre Wirtschaftsstruktur von Saisongewerben bestimmt war, sodass die Arbeitslosigkeit gut über das Jahr kalkulierbar war (Henning 1974: 278).

In Deutschland existierten zur Zeit der ersten Debatte um ein soziales Sicherungssystem für Arbeitslose bereits einige solche von den Gewerkvereinen eingerichtete Hilfskassen. Weil die liberalen Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine und die christlichen Gewerkschaften nur wenig Mitglieder hatten, die zahlenmäßig bedeutenderen freien Gewerkschaften in weiten Teilen dem Prinzip der Hilfskassen aber aus ihrer revolutionären Ideologie heraus misstrauten, blieb der Umfang der gewerkschaftlichen Arbeitslosenhilfe im Deutschen Reich gering (Zimmermann 2006: 100f.). Nur etwa 24 bis 25 Prozent der Handels- und Industriearbeiter waren im Jahr 1899 überhaupt gewerkschaftlich organisiert (Schanz 1901: 154). Die Möglichkeit, Unterstützungsleistungen im Falle der Ar-

beitslosigkeit zu beziehen, war zudem stark vom Bildungsgrad des Arbeiters abhängig, denn solche Systeme existierten vor allem in der Facharbeiterschaft und bei den klassischen Handwerkerberufen: Die erste Arbeitslosenkasse wurde 1879 durch die freie Gewerkschaft der Buchdrucker eingeführt, bis 1894 folgten die Bildhauer, Brauer, Buchbinder, Former, Handschuhmacher, Glasarbeiter, Hutmacher, Porzellanarbeiter, Seiler, Steinsetzer und Zigarrensortierer (Buschmann 1897: 100).

In der Sozialreformdebatte um die Frage der Arbeitslosenversicherung spielte das Genter System dennoch eine wichtige Rolle. Vor allem Nicolaus Buschmann, Staatswissenschaftler aus Straßburg, und Ignaz Jastrow, Herausgeber der Zeitschrift *Soziale Praxis* und Mitglied des Vereins für Socialpolitik, machten sich zu seinen Fürsprechern (Buschmann 1897: 116; Jastrow 1910). Buschmann legte zudem nahe, die Höhe des kommunalen Zuschusses von der Häufigkeit beziehungsweise durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit in einzelnen Berufen abhängig zu machen. Die Entscheidung über Dauer, Höhe und die Voraussetzungen des Leistungsbezugs sollte den Gewerkvereinen selbst überlassen bleiben. Die Höhe der Leistungen sollte allerdings so bemessen sein, dass der Arbeitslose nicht zum Lohndrücker werden musste (Buschmann 1897: 118).

Obligatorische kommunale Arbeitslosenversicherung

In Bern war 1893 eine kommunale Arbeitslosenversicherung eingeführt worden, in die Handlanger und Tagelöhner monatlich einen Stundenlohn einzahlen konnten, um nach sechsmonatiger Anwartschaftszeit ein Tagegeld im Falle der Arbeitslosigkeit zu erhalten, das sich nach dem Kassenstand bemaß (Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 625ff.; Schanz 1901: 4). Nach demselben Prinzip wurde im Jahr 1896 die sogenannte *Stadtkölnische Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit* ins Leben gerufen, eine ebenfalls rein freiwillige Versicherung, die nach 1898 zunächst viel Zuspruch fand. Dieses vor allem für die saisonbedingte Arbeitslosigkeit geeignete System funktionierte relativ stabil über die Krise der Jahrhundertwende hinweg (vgl. die Statistik bei Schanz 1901: 44f.). St. Gallen in der Schweiz war die einzige Kommune, in der ab 1895 eine Zwangsversicherung für alle Arbeitnehmergruppen eingeführt wurde. Entsprechende Versuche in Basel und Zürich scheiterten an Volksentscheiden. In St. Gallen wurden nach Lohnklassen gestaffelte wöchentliche Prämien von 4 bis 5 Prozent des Wochenlohns erhoben und Arbeitslose, denen keine Arbeit ›nachgewiesen‹ werden konnte, erhielten für maximal fünf Wochen im Jahr eine Auszahlung in Höhe von 45 bis 55 Prozent ihres Wochenlohns. Dazu kam ein sehr bescheidener Gemeindezuschuss von 2 Franken pro Versichertem und Woche. Die St. Gallener Arbeitslosenversicherung endete nach wenigen Monaten dennoch in einem

finanziellen Fiasko, da die Arbeitsvermittlung nicht intensiviert worden war und die Saisongewerbe die finanzielle Balance gefährdeten.

An diesen in den 1890er-Jahren erprobten Modellen orientierten sich der nationalliberale Sozialreformer und Jurist Erich Eyck und der Herausgeber und Eigentümer der *Frankfurter Zeitung* Leopold Sonnemann mit ihren Entwürfen einer obligatorischen kommunalen Arbeitslosenversicherung. Eyck wollte die verpflichtende Beitragszahlung für alle Arbeiter, die ihren festen Wohnsitz in einer Kommune hatten. Ihm schwebte eine »mäßige Karenzzeit« (Eyck 1899: 13) vor, und ein Anspruch auf Leistungen sollte nur bestehen, wenn die Arbeitslosigkeit unverschuldet war, also nicht durch Streik, Selbstkündigung oder vertragswidriges Verhalten ausgelöst wurde. Die Finanzierung sollte durch Arbeiterbeiträge erfolgen, die nach Risiko der Arbeitslosigkeit und nach Höhe des individuellen Einkommens abgestuft waren. Die Arbeiterbeiträge sollten durch einen Zuschuss der Arbeitgeber und des Staates beziehungsweise von Reich, Staat und Kommunen ergänzt werden. Sonnemanns Vorschläge waren sehr konkret und wurden sogar zur Grundlage eines Parteibeschlusses der *Deutschen Volkspartei* (DVP) vom 24. September 1899. Demnach sollten die Arbeiterbeiträge nach drei Einkommensgruppen gegliedert werden. Die Arbeitgeber sollten denselben Betrag dazulegen, die Kommunen nur die Verwaltungskosten tragen. Die Ausgaben waren bei 4 Reichsmark pro Jahr und Versichertem gedeckelt, was etwa 0,5 bis 0,7 Prozent des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Fabrikarbeiters entsprach. Der einzelne Staat (beziehungsweise die Landesebene) sollte 1 Reichsmark pro Versichertem und Jahr zuschießen. Die Leistungen richteten sich ebenfalls nach den Lohnklassen (Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 651ff.). Der Verwaltungsausschuss der Arbeitslosenversicherung sollte zu einem Drittel aus Vertretern der Arbeitgeber und zu zwei Dritteln aus Vertretern der Versicherten zusammengesetzt sein. Es wurde eine enge Bindung mit einem kommunalen Arbeitsnachweis, das heißt mit den Einrichtungen der Arbeitsvermittlung gefordert und die Verwaltung oblag der Kommune unter Kontrolle der Selbstverwaltungsorgane.

Angliederung an die paritätischen Facharbeitsnachweise

Dr. Richard Freund war Vorsitzender des *Verbands Deutscher Arbeitsnachweise*, des Branchenverbands der gewerblichen und nicht gewerblichen Arbeitsnachweise. Die klassenpolitische und gewerbliche Zerrissenheit des deutschen Arbeitsnachweiswesens bildete den Hintergrund für Freunds Vorschlag (1902), für die verschiedenen Gewerbe Facharbeitsnachweise zu schaffen, die gemeinsam von öffentlicher Hand, Arbeitnehmern und Arbeitgebern verwaltet werden sollten. Als Vorbild diente dabei die Arbeitslosenversicherung der Berliner Brauerei-

wirtschaft. Alle Arbeiter und Angestellten der Berliner Brauereien wurden verpflichtet, in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen. Die Leistungsdauer betrug zwischen 3 und 18 Wochen, gebunden an die vorherige Versicherungsdauer, die Leistungshöhe betrug 1 Reichsmark pro Tag, für verheiratete Arbeitslose 1,20 Reichsmark am Tag. Dazu kamen noch 20 Pfennig für das erste Kind und 15 Pfennig zusätzlich, wenn mehr als ein Kind versorgt werden musste. Es wurde eine Karenzzeit von 14 Tagen festgelegt (Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 632). Die Beiträge in Höhe von 50 Pfennig pro Woche wurden je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen. Das Kuratorium des paritätischen Facharbeitsnachweises sollte über Streitigkeiten entscheiden. Mit diesem Vorschlag eng verbunden war die Forderung nach einem gesetzlichen Verbot des gewerbsmäßigen Arbeitsnachweises und dem Ausbau der öffentlich-paritätischen Facharbeitsnachweise auf allen Ebenen und in allen Regionen.

Anlehnung an die Invaliditäts- und Altersversicherung

Hermann Molkenbuhr war der erste und lange Zeit der einzige Reichstagsabgeordnete der Sozialdemokraten, der eine Arbeitslosenversicherung schon früh unterstützte. Er war zwischen 1890 und 1924 ununterbrochen Mitglied des Reichstags und ein ausgewiesener Experte für Sozialpolitik in der Sozialdemokratie, auch wenn er in Bezug auf das Thema Arbeitslosenversicherung als sozialpolitische ›Kassandra‹ der SPD gelten muss. Molkenbuhr wollte eine reichsweite Arbeiterversicherung gegen Arbeitslosigkeit, in die alle Arbeitergeber und Arbeitnehmer hälftig einzahlen sollten und die zudem mit einem Reichszuschuss ergänzt werden sollte. Länder und Kommunen sollten die Verwaltungskosten dieser öffentlichen Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit tragen. Die Beiträge der Arbeiter und Unternehmer sollten nach Lohnklassen gestaffelt sein, die Leistungen sollten nach einer dreitägigen Karenzzeit einsetzen und bei etwa 2 Reichsmark pro Tag liegen. Die Leistungsdauer sollte zwischen drei und zehn Wochen betragen, je nach Dauer der vorangegangenen Beitragszahlung. Zugleich wollte auch Molkenbuhr eine enge Zusammenarbeit mit den kommunalen Arbeitsnachweisen zu Zwecken der Arbeitsvermittlung, die aber ihrerseits von den Tarifparteien in Selbstverwaltung geführt werden sollten. Für Streitigkeiten wollte Molkenbuhr Gerichte beziehungsweise Schiedsstellen nach dem Vorbild der Gewerbegerichte schaffen, die ebenfalls paritätisch mit Versicherten und Arbeitgebern besetzt sein sollten (Molkenbuhr 1902b: 559).[3]

3 Die Nähe von Molkenbuhrs Vorschlägen zum späteren AVAVG von 1927 ist genauso bemerkenswert wie die fast vollständige Wirkungslosigkeit seiner Positionen innerhalb der Sozialdemokratie.

Anlehnung an die Unfallversicherung

Heinrich Herkner, Statistiker an der Universität Zürich und Mitglied im Verein für Socialpolitik, entwickelte einen Vorschlag für eine Arbeitslosenversicherung, der sich von den anderen Beiträgen stark unterschied und weitgehend am Rande aller Debatten blieb. Dies ist erstaunlich, da im weiteren Verlauf dieser Arbeit klar werden wird, dass Herkners Vorstellungen nahezu vollständig mit dem System übereinstimmten, das in den USA im Jahr 1935 erfolgreich sein sollte – er formulierte dies allerdings bereits knapp zwanzig Jahre vor John Roger Commons, der zum geistigen Vater der des Social Security Acts in den USA wurde. Herkner (1902: 433ff.) wollte ein rein unternehmerfinanziertes System der Arbeitslosenversicherung nach dem Vorbild der Unfallversicherung. Er sah eine zwei- bis dreiwöchige Karenzzeit für den Leistungsbezug vor, die Beiträge der Unternehmer sollten in den unterschiedlichen Berufszweigen zudem danach bemessen werden, wie viele Arbeiter ein Unternehmen entlassen hatte. Darüber hinaus sollten die Beiträge nicht nach den Löhnen der Arbeiter abgestuft werden und die Leistungen sollten auf das absolut Lebensnotwendige begrenzt werden, um das Interesse der Arbeiter an den Gewerkschaftskassen zu erhalten. Auch Herkner strebte eine enge Zusammenarbeit der Arbeitslosenversicherung mit dem Facharbeitsnachweis an, Streitfälle wollte er an die Schiedsgerichte der Berufsgenossenschaften überweisen.

Diese kurze Skizze der sechs wichtigsten institutionellen Vorschläge,[4] die in der ersten Debatte um die Frage eines sozialen Sicherungssystems gegen Arbeitslosigkeit vorgebracht wurden, lässt sich wie folgt zusammenfassen: Es gab mehrere und zudem sehr unterschiedliche institutionelle Vorbilder, denen das Deutsche Reich in der Frage der sozialen Sicherung von Arbeitslosen folgen konnte: der älteren Tradition des Sparzwangs für Lehrlinge, den Arbeitslosenkassen der Gewerkvereine, der kommunalen Armenpflege, dem paritätischen und öffentlichen Arbeitsnachweis, der Invaliditäts- und Altersversicherung oder der Unfallversicherung. Hier zeigt sich bereits, dass eine Erklärung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung aus dem vorhandenen institutionellen Umfeld heraus allein keineswegs hinreichend sein kann: Am Beginn der Entstehung der Arbeitslosenversicherung lagen sechs grundverschiedene Vorschläge auf dem Tisch, deren Einführung jeweils als nächster Schritt einer Pfadentwicklung betrachtet worden wäre – die entscheidende Frage war jedoch, *welcher* institutionelle Pfad

4 Die Auswahl erfolgte nach der Relevanz der Positionen mit dem Ziel, die gesamte Bandbreite der Vorschläge aufzuzeigen. Es gab darüber hinaus eine große Zahl von Zwischenpositionen bei Autoren wie Tischendörfer, Imle und von Elm (vgl. einen hundertseitigen Überblick in Kaiserliches Statistisches Amt 1906).

fortgesetzt werden sollte. Zur Klärung dieser Frage ist ein tieferer Einstieg in die Debatten und sozialpolitischen Interaktionslogiken unabdingbar.

3.1.5 Die fünf Themenfelder der ersten arbeitsmarktpolitischen Debatten im Kaiserreich

Der Blick in die späteren Debatten in der Weimarer Zeit wird schnell offenbaren, dass die oben genannten Namen und konkreten Detailvorschläge aus den ersten Diskussionen um eine Arbeitslosenversicherung in den 1920er-Jahren weitgehend vergessen waren. Was jedoch blieb, waren die grundlegenden Bewertungen der Arbeitsmarktlage und Betrachtungsweisen der Arbeitsmarktpolitik, die in diesen ersten Debatten zum Ausdruck kamen. Die wichtigen Elemente an diesen Debatten sind die Ideen, die in der Auseinandersetzung um die Frage, welches der beste Vorschlag sei, zum Ausdruck kamen. In der nun näher zu betrachtenden Begründung ihrer konkreten Entwürfe setzten sich die eben erwähnten Protagonisten wie auch ihre Unterstützer und Gegner mit fünf Themenbereichen auseinander: mit den Ursachen der Arbeitslosigkeit, der Definition der problematischen Folgen, der Aufgabe des Staates in der Frage der Arbeitslosigkeit, der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und der Frage der gesellschaftlichen Verantwortung für das Problem. In jedem Themenbereich standen sich zwei Ideen gegenüber, die an verschiedenen Stellen der Debatte auftauchten und die den vier in Abschnitt 1.3 beschriebenen Typen von Ideen entsprechen: Ursachen, Probleme/Ziele, Handlungsabläufe (hier das Arbeitsmarktmodell) und Ethiken (hier die Frage der Staatsaufgaben und der gesellschaftlichen Verantwortung).

Ursachen der Arbeitslosigkeit: Exogen oder endogen?

Lujo Brentano (1879: 200) hatte schon im Jahr 1879 eine Arbeitslosenversicherung zum Dreh- und Angelpunkt der sozialen Arbeiterfrage insgesamt erklärt. Ausgangspunkt seiner Argumentation ist die theoretische Überlegung, dass die Arbeiterfrage nicht einer zu starken, sondern im Gegenteil einer mangelnden politischen Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Grundsätze von Wirtschafts- und Erwerbsfreiheit für die arbeitende Bevölkerung geschuldet ist (ebd.: 221). Brentano forderte, dass der Preis der Arbeitskraft nach denselben Prinzipien berechnet werden müsse wie der Preis anderer Waren auch, wolle man die Arbeiter vollständig am Freiheitsgewinn der neuen Erwerbsordnung teilhaben lassen. So wie der Preis einer Ware ihre Produktionskosten inklusive der Verluste durch fehlerhafte und Ausschussproduktion beinhalte, müssten in den Lohn auch die Kosten für die (Re-)Produktion der Arbeitskraft eingerech-

net werden. Dasselbe gelte auch für die Kosten einer krisenbedingte Knappheit von Arbeitsstellen.

Die Ursachen für die Arbeitslosigkeit sieht Brentano zwar letztlich in der Dynamik der ökonomischen Entwicklung, aber der Grund, warum diese Kosten nicht einfach in den Marktprozess internalisiert werden und mithin überhaupt erst zum sozialen Problem werden können, liegt für ihn in defizitären rechtlichen Strukturen. Die Prinzipien der Erwerbs- und Gewerbefreiheit können ihre segnende Wirkung nur entfalten, wenn sie durch institutionelle Strukturen eingebettet und definiert werden. Daher endet Brentanos Betrachtung auch mit einer Kritik an der mangelnden analytischen Schärfe der sozialistischen Arbeiterbewegung:

> [S]o erscheint es als erste Pflicht der Gegner [der heutigen Wirtschaftsordnung] zu untersuchen, ob die nicht zu leugnenden Missstände […] denn wirklich vorhanden sind in Folge der Durchführung der Principien der heutigen Wirtschaftsordnung, oder ob sie nicht etwa bloß deshalb bestehen, weil die Principien und Forderungen der heutigen Wirtschaftsordnung rücksichtlich des Arbeitsverhältnisses im praktischen Leben eben noch nicht völlig verwirklicht sind. (Brentano 1879: 232f.)

Dieses Zitat legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Arbeitslosigkeit auf *exogene* Funktionsstörungen zurückzuführen sei. Andere Autoren betonten dagegen die Brüchigkeit des Marktprozesses selbst und damit *endogene* Prozesse und Krisen. Bei Buschmann (1901: 33f., 1897: 7) sind diese Ideen schon exemplarisch gegeneinander aufgespannt: Er unterscheidet die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit in endogene Prozesse wie Rationalisierung und Maschinisierung auf der einen und exogene Ursachen wie die wachsende Urbanisierung, misslungene wirtschaftspolitische Interventionen und Kriege auf der anderen Seite. Buschmanns integrierende Sicht verhinderte nicht, dass ein Teil der Diskussion davon handelte, ob der Markt selbst diese Probleme erzeugt oder ob die mangelnde Kompatibilität der umgebenden sozialen Ordnung mit den Erfordernissen eines freien Arbeitsmarktes hinter der wachsenden Arbeitslosigkeit steht.

Die exogenen Ursachen waren aus Sicht einiger Autoren nicht nur Mängel der rechtlichen Institutionen, wie Brentano meinte, sondern gesellschaftliche Modernisierungsprozesse in einem weiteren Sinne. So zieht Eyck (1899: 3f.) aus den Daten der Volkszählung den Schluss, dass Arbeitslosigkeit vor allem Ausdruck von Landflucht und wachsender Urbanisierung der Arbeiter sei. Für ihn wie für viele andere bürgerliche Sozialreformer ist dies jedoch kein Ausdruck ökonomischer Notwendigkeiten, sondern des ›unvernünftigen‹ Wunsches der Arbeiter, in die lebendigen Städte zu ziehen (vgl. kritisch dazu Seidel 1895: 7). Ähnliches findet sich auch bei Schanz (1901: 388), der – etwas vage – »Störungen des Erwerbslebens« als Ursachen von Arbeitslosigkeit benannt. Sein Lösungsvorschlag eines Sparzwangs offenbart aber, dass es aus seiner Sicht die

mangelnde Vorausschau und Vorsorge des Arbeiters ist, die Arbeitslosigkeit zu einem Problem werden lässt. Eyck und Schanz verbindet also die Annahme, mit dem Arbeitsmarkt inkompatible sozioökonomische Strukturen beziehungsweise Verhaltensweisen seien die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit. Dieselbe Position findet sich auch bei Freund (1913). Seiner Ansicht nach war die Arbeitslosigkeit vor allem auf eine noch unvollständige Organisation der öffentlichen und branchenspezifischen Arbeitsnachweise zurückzuführen. Damit formulierte er die Forderung, den Arbeitsmarkt so institutionell einzubetten, dass die Märkte geräumt werden können und die Arbeitslosigkeit minimiert wird. Dem liegt also letztlich eine ordoliberale Argumentation zugrunde, nach der der freie Markt keine Krisen erzeugt, wenn die Gesellschaft marktkompatibel eingerichtet ist und zudem den ›unvernünftigen‹ Wünschen der Arbeiter kein Raum gegeben wird (Hirschman 1986: 106ff.).

Demgegenüber entwickelte Werner Sombart (1904) in einem Vortrag auf der Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik in Hamburg im September 1904 ein ganz anderes Bild der Ursachen der Wirtschaftskrise von 1902/1903: Bei ihm steht die im Aufschwung des späten 19. Jahrhunderts gewachsene »Disproportionalität« der Produktion (ebd.: 131) als endogen ökonomische Ursache von Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Partielle Überproduktion im Bereich Montan-, Eisen- und Elektroindustrie sowie dem Baugewerbe hätten die Preise zum Einsturz gebracht und die Krise erzeugt (vgl. auch Herkner 1902: 7). Sombart ging nicht von einem zyklischen Modell der wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne der Marx'schen Theorie aus. Stattdessen bemühte er sich darum, die strukturellen Ungleichgewichte der verschiedenen Produktionssektoren zur Erklärung heranzuziehen, die auf ihrer unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsdynamik beruhen (ebd.: 129f.). Darin folgte ihm auch Jastrow in seiner Analyse der Krisenentwicklung des Jahres 1899 für die Frage der Arbeitslosenversicherung:

> Woher kam die Abnormität auf dem Arbeitsmarkte? Sie kam daher, dass es keine Veranstaltung gab, die den Arbeiterüberfluß auf der einen Seite und den Arbeitermangel auf der anderen Seite ausgleichen konnte. […] Auch nach Eintreten der Krisis hatten wir weite Gebiete der nationalen Thätigkeit, die die Finger ausstreckten nach Arbeitern und sie nicht bekommen konnten, nämlich alle landwirtschaftlichen Thätigkeiten. (Jastrow 1904: 178)

Diese Aussage zeigt, dass Jastrow die aus der ungleichmäßigen Entwicklung der Ökonomie zwangsläufig folgenden sozialen Ungleichgewichte durch institutionellen Eingriff von außen ausgleichen will, was einer Umkehrung der Perspektive von Schanz und Eyck gleichkommt. An der anschließenden Diskussion zu den Referaten von Sombart und Jastrow auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik von 1904 beteiligte sich auch Heinrich Herkner; er wies darauf hin, dass nur eine von außen erzeugte Steigerung des Massenbedarfs – etwa durch

staatlichen Anschub von Massenkaufkraft und Investitionen – die durch die wirtschaftlichen Ungleichgewichte verursachte Arbeitslosigkeit zu überwinden vermag (Verein für Socialpolitik 1904: 187).

Für Molkenbuhr schließlich war die Unausweichlichkeit von Arbeitslosigkeit in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung Ausdruck einer ständigen Unterkonsumption der Bevölkerung; damit bezog er sich stark auf das Marx'sche Konzept der Notwendigkeit einer permanenten industriellen Reservearmee für die Profitsteigerung des Unternehmers:

> Innerhalb der kapitalistischen Wirthschaftsordnung läßt sich allerdings die Arbeitslosigkeit nicht gänzlich beseitigen; die ständige Unterkonsumtion, zu der das arbeitende Volk bei der Lohnarbeit gezwungen ist, bringt naturnothwendig eine Ueberfüllung der Märkte und damit Arbeitsstockungen hervor. Das »Recht auf Arbeit« läßt sich in der kapitalistischen Gesellschaft nicht etablieren. (Molkenbuhr 1902a: 533)

Die Formulierung »naturnothwendig« zeigt Molkenbuhrs Überzeugung, dass eine wachsende Arbeitslosigkeit unabdingbarer Ausdruck der Logik der kapitalistischen Produktionsweise ist. Zusammenfassend lässt somit sich fest halten, dass die Autoren, die am Beginn der deutschen Debatte um Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung das Wort ergriffen, sich darin unterschieden, ob sie die Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Marktlogik selbst oder ihrer mangelnden Durchsetzung sahen (Thiele 1913: 3).[5]

Folgen der Arbeitslosigkeit: Moralverfall versus soziale Desintegration

Das zweite Thema der Debatte war die Frage nach den *Folgen von Arbeitslosigkeit*, das heißt die Problemdefinition als Grundlage eines sozialen Sicherungssystems. Die Dimension eines sozialen Problems lässt sich nur unter Rückgriff auf einen doppelten Rahmen aus kognitiven und normativen Mustern erfassen: Was wird passieren, wenn immer mehr Menschen arbeitslos werden (kognitiv), und warum wäre die beschriebene Entwicklung ein Problem, dem sich die Gesellschaft widmen muss (normativ)?

Wie oben bereits beschrieben, waren religiös motivierte Wohlfahrtseinrichtungen die ersten Orte, an denen praktische Erfahrungen mit den Folgen der Arbeitslosigkeit gemacht wurden. Solche Arbeiterkolonien wurden zu Heimstätten für »Arbeitslose, Heimatlose, Hoffnungslose« (Zimmermann 2006: 59).

---

5 Hier zeigt sich die bis heute zentrale Beobachtung der Politischen Ökonomie, dass die Rolle sozial- und wirtschaftspolitischer Institutionen sowohl in der Marktermöglichung als auch in der Marktbegrenzung liegen kann (Polanyi [1944]1978: 182ff.; Hirschman 1986). Schon zu Beginn der Debatte um Arbeitslosigkeit im Deutschen Reich findet sich diese Grundfrage in den Beiträgen der Sozialreformer.

Sie wurden als moralisches Problem betrachtet und diese Sichtweise teilten auch manche bürgerlichen Sozialreformer von Anfang an. So begrüßte etwa der Berliner Oberbürgermeister Kirchner (1902: 61) die Tagung des Verbandes Deutscher Arbeitsnachweise am 9. Oktober 1902 mit dem Hinweis, bei der Arbeitslosigkeit handle es sich um eines der traurigsten Probleme im Arbeiterleben, dessen Beseitigung nicht nur dem materiellen, sondern insbesondere auch dem sittlichen Wohl des Arbeiters zugutekomme. Diese Anlehnung an die erzieherische Tradition der Armenpflege wurde auch von Schanz (1897: 211) aufgenommen, der in seiner ersten Schrift von 1897 die Ergebnisse der Volkszählung von 1895 unter anderem im Hinblick auf die Kriminalität von Arbeitslosen hin untersucht. Schanz kommt zwar zu dem Ergebnis, dass die Kriminalitätsrate von Arbeitslosen nicht signifikant höher ist als im Rest der Bevölkerung, aber er widmet einen weiteren Abschnitt der Beobachtung, dass Arbeitslose häufiger krank sind als Arbeiter in Beschäftigung. Dies führt er jedoch nicht primär auf die Notsituation der Arbeitslosen zurück, sondern auf einen wachsenden Sittenverfall, der sich im Missbrauch der Krankenleistung für die Zeit der Arbeitslosigkeit äußert. Der Sozialdemokrat (!) Molkenbuhr verleiht seiner Sorge um die Moral der Arbeitslosen in einer Reichstagsrede Ausdruck:

> Mancher alte Verbrecher und alte Vagabund würde, wenn man alles dass zusammenrechnet, was er an Gerichtskosten, an Strafvollzug usw. gekostet hat, mit einem Viertel dieser Ausgabe, wenn es ihm zu rechter Zeit, zu Zeiten der Arbeitslosigkeit gegeben worden wäre, sich zeitlebens als ein nützliches, arbeitsames Mitglied der Gesellschaft haben erhalten können. (Reichstag 1914, 202. Sitzung: 6896)

Auch aufseiten gewerkschaftsnaher Sozialreformer taucht der Arbeitslose immer wieder als Landstreicher oder Krimineller beziehungsweise die Arbeitslose als Prostituierte auf (Zimmermann 2006: 50f.). Dazu kommt aus Sicht einiger Protagonisten noch die durch Arbeitslosigkeit ausgelöste Konkurrenz am Arbeitsmarkt, die etwa bei Buschmann als ›Lohndrückerei‹ in die Nähe des Verbrechens gerückt wird:

> Ausser diesen zunächst in die Augen springenden Folgen kommt noch in Betracht, dass die Arbeitslosen die herrschenden Löhne drücken und so die gesamte Arbeiterklasse social und ökonomisch auf ein immer niedrigeres Niveau bringen. Endlich ist auf den bedeutenden volkwirthschaftlichen Schaden hinzuweisen, den eine grosse Zahl von Bettlern und Vagabunden, die Parasiten unserer Gesellschaft, verursachen. (Buschmann 1897: 7f.)

Die moralische und sittliche Hebung des Arbeiterstandes auf eine »höhere Ebene« (Brentano 1879: 220) wurde nach Einführung der Bismarck'schen Sozialversicherung nun zu einer Frage der Erziehung der ›übrig gebliebenen‹ unbeschäftigten Teile der Arbeiterschaft, nämlich der Arbeitslosen. Die Zunahme von Bettelei beziehungsweise der Repressionen gegen Bettelei in Bayern und beson-

ders in Hessen ist auch ein Thema in Jastrows oben bereits zitiertem Vortrag auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Hamburg. Jastrow (1904: 179f.) beschreibt hier ebenfalls die Zunahme von Kriminalität als wichtiges Problem der Arbeitslosigkeit. Bei Herkner findet sich der folgende Satz:

> So verfiel der Arbeitslose nur zu leicht dem Verbrechen, dem Laster oder schwerem Siechtume. (Herkner 1902: 7)

Andere Sozialreformer betonten im Kontext der deutschen Diskussion dagegen eher die spezifisch politischen Gefahren durch das Anwachsen revolutionärer Bestrebungen unter Arbeitslosen. Der Arbeitslose wird als Gefahr für die Stabilität der sozialen und politischen Ordnung verstanden, illustriert am Beispiel der wachsenden Zahl von protestierenden und radikalen Arbeitslosen. In der sogenannten *Kaisergeburtstagsrede* des Marburger Nationalökonomen Walter Troeltsch aus dem Jahr 1907 findet sich der Gedanke dort präzisiert, wo er das allgemeine Interesse an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit den »Gefahren, die der Rechtsordnung und dem sozialen Frieden drohen«, begründet (Troeltsch 1907: 6; vgl. auch Kempel 1900: 386). Auch Eycks Monografie zur kommunalen Arbeitslosenversicherung endet mit dem folgenden Satz:

> Denn wohl mit Recht dürfen wir in der Arbeitslosenversicherung sehen ein Werk ebenso der materiellen Hilfe wie der sozialen Versöhnung; mit einem Wort: Eine Etappe auf dem Weg zum sozialen Frieden. (Eyck 1899: 33)

Dies steht in enger Verbindung mit der oben beschriebenen Politisierung der Arbeiterfrage insgesamt: Der Arbeitslose ist nach der sozialen Verrechtlichung des Normalarbeiters die wichtigste ›übrig gebliebene‹ und stärker werdende Quelle der Instabilität. Dass sich die politische und moralische Sorge nicht ausschlossen, zeigt wiederum Buschmann:

> Nach aussen hin zeigen sich die Folgen langandauernder Arbeitslosigkeit in der beständig zunehmenden Verwilderung der unteren Klassen. Das Bettler- und Vagabundenwesen, die Diebstähle, Überfälle und sonstigen strafrechtlichen Vergehen mehren sich von Tag zu Tag, die Gefängnisse sind bald überfüllt, und die öffentlichen Demonstrationen brotloser Arbeiterhaufen werden ganz gefährlicher Art […]. (Buschmann 1901: 37)

In der Betrachtung der frühen Debatten wird deutlich, dass unter den Autoren eine erstaunliche Einigkeit in der Definition des Arbeitslosen als soziales Integrationsproblem bestand.[6] Der Arbeitslose als »Krimineller« oder »Revolutionär«

6 Für einen europäischen Leser mag diese Beobachtung wie ein Allgemeinplatz erscheinen. Aber genau darin liegt die Wirkung kultureller Frames: In den USA wird sich zeigen, dass das Problem der Arbeitslosigkeit von Anfang der Debatte an eher in der Destabilisierung der volkswirtschaftlichen Entwicklung und der zu erwartenden Fürsorgeabhängigkeit der Betroffenen gesehen wurde als in der sozialen Integration der Arbeitslosen.

(Führer 1990: 32) spiegelt die oben bereits beschriebene Trennung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik wider, denn zu bekämpfen ist aus Sicht der deutschen bürgerlichen Sozialreform nicht primär das ökonomische Problem der Betroffenen, sondern ihr Moralverfall und ihr revolutionäres Potenzial. Hier spielt also das kognitive Element der Erwartungen über die Verhaltensweisen von Betroffenen zusammen mit dem normativen Element der Sorge um die Stabilität der politischen Ordnung und den gesellschaftlich-normativen Zusammenhalt.

Staatsbegriff: Soziale Verwaltung von oben oder von unten?

Die Sachfrage, aus der alle arbeitsmarktpolitischen Debatten im Deutschen Reich ihre – explizite – Hauptdynamik bezogen, war die Frage nach dem geeigneten Träger der zu errichtenden Arbeitslosenversicherung. Laut Schanz ist der Staat als erzieherische Instanz dazu aufgerufen, den Arbeiter von oben zu seinem Glück beziehungsweise zur Vorsorge zu zwingen. Dies provozierte bei anderen den Vorwurf, Schanz würde erwachsene Arbeiter wie Kinder behandeln, worauf er erwiderte, dass ein ähnliches System auch für Beamte und Offiziere bereits bestehe und dort kaum kritisiert werde (Schanz 1901: 391). Diese Position offenbart ein Staatsverständnis, das eng mit den Vorstellungen des ›sozialen Königtums‹ zusammenhängt. Gegen die auseinanderstrebenden Tendenzen einer industriellen Gesellschaft tritt der Staat dem Einzelnen als neutrale und ausschließlich dem Gemeinwohl verpflichtete Instanz gegenüber und sichert durch seine Staatsgewalt die Entwicklung des sozialen Ganzen. Wie es bei Lorenz von Stein heißt:

> Der Staat ist die zur persönlichen Einheit erhobene Gemeinschaft des Willens aller Einzelnen, die als Tat des Staats erscheint. […] Es folgt mithin der hochwichtige Satz, dass das Maß der Entwicklung aller Einzelnen zum Maße der Entwicklung des Staates selber wird. […] Will mithin der Staat als Verwirklichung seines Prinzips die höchste Entwicklung aller Einzelnen, so muß er zuvörderst die organische Teilnahme seiner Bürger an seinem Willen, oder höher erfasst, die Identität des geistigen Lebens seines eigenen Organismus mit jedem Einzelnen erreichen. (Stein [1857]1992: 50f.)

Zur Förderung der Entwicklung der einzelnen Arbeiter zu sparsamen und für die Zukunft abgesicherten Bürgern darf und muss der Staat im Interesse des Gemeinwohls eingreifen – dieses Staatsverständnis stimmt mit der von Schmoller, Wagner, Gierke oder Delbrück im Verein für Socialpolitik vertretenen preußischen Staatslehre überein (Lindenlaub 1967: 155). Aus von Steins Formulierung, der Staat solle ›die Identität mit jedem Einzelnen erreichen‹, geht jedoch nicht hervor, wie der Staat dieses Ziel verwirklichen kann: Soll er als Wächter des Gesamtinteresses repressiv intervenieren oder soll er ohnehin vorhandene

gesellschaftliche Bestrebungen zusammenführen und moderieren, um so für eine Integration der auseinanderstrebenden Teile zu sorgen? Der Prozess der Durchsetzung des staatlichen Willens bleibt bei von Stein unklar und ist nicht einmal an die Frage einer demokratischen oder monarchischen Herrschaftsform gebunden (Kaufmann 2003: 29). Die soziale Verwaltung ist bei ihm von der Frage der politischen Herrschaft gelöst und lässt sich sowohl als *Bottom-up*- als auch als *Top-down-Prozess* verstehen.

In der Schanz'schen Auslegung ist soziale Verwaltung von oben notwendig, um die Arbeiter zu einer Entwicklung zu bringen, die das Gesamtwohl vorantreibt. Auch bei Eyck findet sich die Frage der Trägerschaft eng verknüpft mit der Frage nach dem Staat als Errichter eines funktionierenden sozialen Gemeinwesens. Eyck (1899: 25f.) kritisiert zwar den Schanz'schen Vorschlag als zu wenig an den sozioökonomischen Knappheiten orientiert, die das Verhalten des Arbeiters als »von der Hand in den Mund lebenden Proletarier« bedingen. In der Lösung dieses Problems offenbart Eyck aber einen ähnlichen Staatsbegriff. Er ist der Meinung, dass die ökonomische und soziale Position der Abhängigkeit des Proletariers Selbsthilfe unmöglich mache und dass das kommunale Gemeinwesen auch mithilfe regulativer Mittel handeln sollte, um für diejenigen Arbeiter zu sorgen, die sich nicht durch Organisierung oder Sparen selbst gegen die Gefahren absichern können. Die Sorge des Staates müsse dabei vor allen den ungelernten Arbeitern und Tagelöhnern gelten, die nicht auf starke organisierte Gewerkschaftskassen zurückgreifen können (ebd.: 23). Eyck (ebd.: 32) sieht die Aufgabe des Staates darin, die Arbeiter langfristig »zur praktischen Thätigkeit zu erziehen«. An anderer Stelle verteidigt er einen solchen regulativen Eingriff von oben mittels Gesetz und Justiz auch aus Sicht der Unternehmen unter Hinweis auf die Gefahren der Arbeitslosigkeit:

> [W]as wird denn wohl der deutschen Industrie unangenehmer sein, hier und da ein gerichtliches Eingreifen in die Arbeitsverhältnisse zu gestatten und ein paar Falsch-Urteile auf sich zu nehmen, oder stets bangen zu müssen vor einer Arbeitslosigkeit, gegen die keine Hilfe vorhanden ist. (Eyck 1899: 31)

In diesem Sinne muss eine öffentliche kommunale Arbeitslosenversicherung mit Zwang ausgestattet werden, um einen Beitrag zum sozialen Frieden leisten zu können. Für Freund hatte die Ausbreitung öffentlicher Arbeitsnachweise Vorrang vor jeglicher Fürsorgeleistung. Eine nationale Organisierung des Arbeitsmarktes verstand Freund (1913) als Überwindung von Hindernissen im »Räderwerk« des Arbeitsmarktes durch Errichtung »lückenloser Organisation« und einer »tadellosen Zusammenarbeit der einzelnen Arbeitsnachweisorganisationen durch das ganze Reich«. Für Freund waren das Schicksal der auf Freiwilligkeit basierenden Versuche einer Arbeitslosenversicherung in der Schweiz und

die mangelnde Problemlösekapazität der Gewerkschaftskassen Ausdruck mangelnder staatlicher Zwangsmittel (Baab 1911: 26). Er wollte die Verpflichtung zur Zahlung in die Arbeitslosenversicherungskasse zum rechtlichen Bestandteil des Arbeitsvertrags machen (Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 633). Zweifellos stand auch für Freund die regulative administrative Intervention von oben im Vordergrund seines Begriffs vom Staat als wohlfahrtsstaatlichem Akteur. Letztlich verweist dieses Denken auf den Liberalismus Brentanos: Zwar wollte dieser die Gewerkschaften mithilfe der Arbeitslosenkassen in das Wirtschaftsgefüge integrieren (Brentano 1879: 223) und er legte großen Wert darauf, dass die Mitgliedschaft in den Gewerkvereinen nicht erzwungen werden dürfe, um die »gedeihliche Wirksamkeit« (ebd.: 225) der Gewerkvereine als Ausdruck gesellschaftlicher Freiheit nicht zu gefährden. Dennoch bestand für Brentano die Aufgabe des Staates in der rechtlichen Organisierung des Marktes von oben.

Die Vertreter des Genter Systems wie Buschmann oder Jastrow betonten demgegenüber die Notwendigkeit, in der sozialpolitischen Bearbeitung des Problems die gesellschaftlichen Kräfte in das Institutionengefüge direkt einzubeziehen, gerade auch, um deren Streikaktivitäten zu verringern (Jastrow 1910: 13ff.). So liefen in der Argumentation Buschmanns die gemeinsame Betrachtung der wirtschaftlichen Lage der Arbeitslosen und der sozialreformerische Wunsch nach Integration der Arbeiter in die soziale Ordnung auf den Begriff der ›Mithilfe‹ zu, was einen Schritt in Richtung der Selbsthilfe-Ideologie der Freien Gewerkschaften bedeutete:

> Will man nämlich nicht dem Staate oder den Arbeitgebern allein die gesammte Last der Arbeitslosenunterstützung aufbürden, sondern die von der Gefahr der Arbeitslosigkeit bedrohten, also die Arbeiter selbst, gleichfalls zur Tragung der Kosten heranziehen, so ist die Voraussetzung unerlässlich, dass die Arbeiter während der Zeit, wo sie in Beschäftigung stehen, einen Lohn erzielen, der ihnen gestattet, die Beiträge für eine derartige Versicherung zu zahlen. Zur Erreichung eines solchen Lohns bieten aber wieder die Gewerkvereine das sicherste Mittel, und deshalb ist die Mithilfe der Letzteren bei der Lösung der Arbeitslosenfrage unerlässlich […]. (Buschmann 1897: 40)

Im weiteren Verlauf der Argumentation beschreibt Buschmann die Kooperation von Staat und Gewerkschaften aber nicht nur als ökonomisch notwendig, sondern auch als politisch wünschenswert:

> Ganz abgesehen von den segensreichen, socialen Folgen, welche ein Zusammengehen des Staates mit den Arbeitsorganisationen in dieser Frage haben müsste. Der Staat würde die Unzufriedenheit der Arbeiter mit den heutigen wirtschaftlichen Verhältnissen in hohem Masse beseitigen helfen und sich ihre Sympathie erobern, wenn er ihnen die Lösung dieser flagranten Frage anvertraute und sie dabei selbst mit finanziellen Mitteln unterstützte.
> (Buschmann 1897: 106)

So verbindet sich bei Buschmann die materielle Notwendigkeit einer Verbesserung der ökonomischen Lage der Arbeiter mit der Idee der Schaffung korporatistischer Institutionen, in denen der Staat zum aktiv handelnden Unterstützer und Moderator gesellschaftlicher Kräfte wird und sie so von unten integriert. Der zentrale Akteur ist damit zwar immer noch der Staat, aber für Buschmann geht es nicht um die repressive Regulierung von oben, sondern um die Nutzung der Integrationskraft der Gewerkschaftsorganisationen für die politisch-soziale Ordnung. Diese Vorstellung lässt sich schon bei Lorenz von Stein finden, da die Verwirklichung des Gemeinwohls für das ›organische Ganze‹ auch als Intervention mit dem Ziel einer organischen Vermittlung sozialer Konflikte verstanden werden kann (Kaufmann 2003: 27). Neben das Prinzip der Unabhängigkeit des Staates von den gesellschaftlichen Interessen tritt bei von Stein als zweites Prinzip die »organische Selbstbeherrschung des Volkes« (Böckenförde 1963: 262).

Aus einer ähnlichen Überzeugung heraus begründet auch Jastrow sein Plädoyer für ein Genter System in Charlottenburg. Er bedauert die historische Verquickung von politischen Zielen der Sozialdemokratie und wirtschaftlichen Interessen der Gewerkvereine, halte sie doch die Gewerkvereine von einer erfolgreichen wirtschaftlichen Interessenvertretung in der Frage der Arbeitslosigkeit ab. Von einer Weiterentwicklung des Systems der Gewerkschaftskassen mit kommunalen Zuschüssen erhofft sich Jastrow eine größere Attraktivität der Gewerkvereine für unpolitische Arbeiter:

> Die Beförderung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherung muß gerade das unpolitische Moment in den Gewerkschaften fördern. (Jastrow/Badtke 1910: 27)

So begründet Jastrow seine Empfehlung eines Genter Systems mit dem Ziel der Integration und Entpolitisierung der Gewerkschaften, angestoßen durch Zuschüsse des Staates. Molkenbuhr ([1905]2000a) ging noch einen Schritt weiter: Er wollte die organisatorischen und finanziellen Potenziale der Verbände und Gewerkschaften nutzen, um das akute Problem zu lösen, ohne allerdings als Sozialdemokrat die langfristige revolutionäre Perspektive aufzugeben. In dieser Verzögerung der revolutionären Ziele kommt ein starker (wenn auch zukunftsweisender) Angriff auf die revolutionäre Programmatik der Sozialdemokratie im Kaiserreich zum Ausdruck:

> [I]n Kautskys hohe Gedankenflüge paßt es nicht, daß die Weltgeschichte ihr Gebäude aus Kleinigkeiten baut. (Molkenbuhr [1909]2000: 114)

Für Molkenbuhr (1902b: 565) ist ein weiterer wichtiger Punkt, dass die Bekämpfung des Grundproblems der Arbeitslosigkeit nur gelingen kann, wenn auch die Unternehmer in diesen Kampf einbezogen werden. Er verspricht sich von einer gemeinsam finanzierten und verwalteten Versicherung somit eine gesamt-

gesellschaftliche Anstrengung zur Überwindung des sozialen Problems der Arbeitslosigkeit als einem der größten Probleme der arbeitenden Klasse (vgl. auch Herkner 1902: 439).

Alle bürgerlichen Sozialreformer sahen die Intervention der staatlichen sozialen Verwaltung in der Frage der Arbeitslosigkeit als notwendig an. In diesem gemeinsamen Wunsch nach bewusster politischer Gestaltung der Sozialbeziehungen am Arbeitsmarkt offenbarten sich aber sehr unterschiedliche Staatsbegriffe. Bei den Vertretern von kommunaler Pflichtversicherung, Facharbeitsnachweiswesen und Sparzwang ist der Wunsch nach einer Top-down-Regulierung durch Arbeitsverträge und Zwangsmitgliedschaften für alle Arbeiter spürbar. Bei den Vertretern paritätischer und selbstverwalteter Systeme in Anlehnung an die bestehenden Zweige der Sozialversicherung und auch bei den Freunden des Genter Systems stand dagegen die staatliche Organisierung eines Bottom-up-Prozesses der organischen Vermittlung der Interessen von Staat, Kapital und Arbeit im Vordergrund. Die beiden wichtigsten widerstreitenden Ideen in dieser Frage lassen sich letztlich als unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zwischen den beiden oben beschriebenen Prinzipien des ›sozialen Königtums‹ bei Lorenz von Stein verstehen.

Arbeitsmarktmodell: Klassenpolitischer Konflikt versus Kooperation

Wichtig für die ersten arbeitsmarktpolitischen Debatten war auch die Frage, ob eine Kooperation von Arbeitern und Unternehmern zur Überwindung der Arbeitslosigkeit erreicht werden könnte oder nicht. Diese kognitive Vorstellung von den Konfliktlinien am Arbeitsmarkt war die Grundlage des Streits um die Definition des Versicherungsfalls und den Umgang mit streikbedingter Arbeitslosigkeit in den ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung (Grünspan 1912). Im Zentrum stand die Kontrolle der Leistungsvergabe gegen Missbrauch und ›Simulantentum‹.[7] Dieses Problem taucht an zwei Stellen in der Umsetzung einer Arbeitslosenversicherung auf: erstens bei den Gründen des Verlustes der letzten Arbeitsstelle und zweitens bei der Kontrolle des Arbeitswillens, die sich etwa in der Formulierung findet, der Arbeitslose müsse bereit sein,

7 In der heftigen Diskussion des Versicherungsrisikos fällt schon auf den ersten Blick auf, dass die heutzutage häufig rückblickend bemühte Vorstellung, es habe sich bei der Arbeitslosenversicherung von 1927 um die Errichtung der ›Vierten Säule‹ der Bismarck'schen Sozialversicherung gehandelt, historisch kaum haltbar ist. Stattdessen bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass die besondere Definition des Risikos Arbeitslosigkeit sich grundlegend von den anderen Risiken Krankheit, Invalidität, Alter oder Betriebsunfall unterscheidet, unter anderem, weil die Frage der Arbeitslosigkeit eine besondere Nähe zur gesellschaftlichen Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit aufweist.

eine ›passende Arbeit‹ anzunehmen (Herkner 1902: 435f.). In beiden Aspekten kommt die Sorge um eine Instrumentalisierung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Klassenkampf zum Ausdruck, die sich aus der Tradition des Arbeitsnachweiswesens ableiten lässt. Die Arbeitsmarktparteien hatten die Vorläufer der Arbeitsmarktpolitik, das heißt die gewerblichen, verbandlichen und staatlichen Arbeitsnachweise, im Deutschen Kaiserreich in den »Sog ihrer klassenpolitischen Auseinandersetzung gezogen« (Trampusch 2000: 81). Gewerkvereine und Arbeitgeberverbände oder Gruppen von Unternehmen gründeten Arbeitsnachweise, die nicht das Ziel hatten, die effektive Räumung des Arbeitsmarktes zu erleichtern, sondern vielmehr darauf gerichtet waren, die eigene Machtposition in den Lohnverhandlungen durch Unterstützung oder Bestrafung von Streikenden beziehungsweise Streikbrechern auszubauen (Faust 1982: 259; Weber [1910]1921). Mit dem Verschwinden der alten Zunftordnung, die zumindest im Handwerksbereich die Arbeitsvermittlung erleichtert hatte, tat sich in der wachsenden Industrialisierung eine regulative Lücke auf, in die die Klassenpolitik von beiden Seiten stieß. So vermittelten im Jahr 1904 967 gewerkschaftliche Arbeitsnachweise 119.468 Stellen, was einem Anteil von circa 10,9 Prozent an den insgesamt über Nachweise vermittelten Stellen entsprach. Dreißig Arbeitgebernachweise kamen sogar auf einen Anteil von 21,1 Prozent der Stellenvermittlungen, sodass knapp ein Drittel der organisierten Arbeitsvermittlung im Deutschen Reich zur Jahrhundertwende klassenpolitisch aufgeladen war, wenngleich die öffentlichen Arbeitsnachweise der Kommunen auch schon 1904 mit einem Anteil von 39,2 Prozent die wichtigsten Vermittler waren (Daten von Faust 1982: 264). Während die gewerkschaftlichen Arbeitsnachweise vor allem als Druckmittel gegen Lohndrücker und Streikbrecher, aber auch zur Disziplinierung unkooperativer Arbeitgeber eingesetzt wurden, zielten die Arbeitgebernachweise darauf ab, Gewerkschaftsmitglieder aus den Betrieben herauszuhalten und Streikbrecher zu rekrutieren.

Schanz' Vorschlag eines individualisierten Sparzwangs speiste sich zu einem großen Teil aus der Sorge um den Missbrauch einer Versicherung durch politisch motivierte »Simulanten« (Schanz 1901: 388ff.). Nur im Falle der individuellen Arbeitslosigkeit sollte das Geld dem freien Zugriff des Arbeiters überlassen werden:

> Die schwierige praktisch unlösbare Schuldfrage wird man bei dieser Regelung wohl bei seite stellen können. Die Prävention ist stark genug. Bei Strikes und Aussperrungen bleiben natürlich die Zuschüsse der Arbeitgeber, des Reichs, des Staates und der Gemeinden intakt, das heißt sie werden zurückgehalten. (Schanz 1901: 398)

An diesem Zitat ist zu erkennen, wie eng bei Schanz die Frage nach der Kontrolle des Leistungsmissbrauchs gedanklich mit dem Konflikt zwischen Arbeit

und Kapital verbunden war. Bei Herkner finden wir denselben Gedanken andersherum formuliert, und zwar als Kritik am Sparzwang-Vorschlag:

> Im Falle eines Streiks, also bei formeller Arbeitslosigkeit, kann das Sparguthaben überhaupt angegriffen werden. Es werden also die Arbeitgeber mittelbar genötigt, Beiträge zur Bestreitung der gegen sie selbst gerichteten Angriffe zu bezahlen. Man wird auch nicht leugnen können, daß das Sparguthaben an sich schon einen gewissen Anreiz ausübt, mittelst seiner Hilfe einen Streik durchzuführen. (Herkner 1902: 436)

Dies zeigt, dass für Herkner eine gemeinsam durch Arbeiter und Unternehmer finanzierte Arbeitslosenversicherung immer wieder in die Gefahr geraten muss, klassenkämpferisch instrumentalisiert zu werden, da die Auseinandersetzung zwischen Arbeit und Kapital das dominante Moment der sozialen Ordnung des Arbeitsmarktes ist. Durch seinen Vorschlag einer Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die Berufsgenossenschaften versucht er, den Problemen der antagonistischen Klassenbeziehung aus dem Weg zu gehen (vgl. Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 617).

Brentano entwickelt seine gesamte Position zur Frage der Arbeitslosenversicherung aus einer Betrachtung des primären Machtgefälles am Arbeitsmarkt heraus: Der Schutz des Staates für Koalitionsbestrebungen in der Arbeiterschaft dient dazu, den Gewerkvereinen den Weg zu organisationellen Machtressourcen zu eröffnen, damit sich der soziale Konflikt von Arbeit und Kapital ausgeglichener darstellt und sein marktförmiger Ausgleich im Sinne des Gemeinwohls erreicht wird. Dabei ist es aus Brentanos Sicht weder möglich noch notwendig, dass Arbeit und Kapital miteinander kooperieren. Es reicht, wenn die Arbeiter mit den gleichen Freiheits- und Koalitionsrechten wie die Unternehmer ausgestattet werden und der Staat solche Bestrebungen auch materiell unterstützt:

> Die heutige Wirtschaftsordnung kennt keinerlei Verpflichtung zwischen Verkäufer und Käufer, die nicht aus dem Kaufvertrag herrührt, und ausser der Erfüllung der in dem Kaufvertrage ausgemachten Bedingungen haben Käufer und Verkäufer nichts voneinander zu fordern. […] Vor allem aber verlangt die heutige Wirtschaftsordnung, dass der Warenverkäufer in dieser oder anderer Weise bei Leitung seiner Wirtschaft auf sein Eigeninteresse möglichst bedacht sei, damit der Preis seiner Waare die Productionskosten ersetze. […] Eben dies sind auch die Grundsätze und Forderungen der heutigen Wirtschaftsordnung bezüglich des Verkaufs der Arbeit. (Brentano 1879: 92ff.)

Auch Eyck sieht die Frage der sozialen Beziehungen von Arbeit und Kapital am Arbeitsmarkt zunächst unter dem Gesichtspunkt des Arbeitskampfs. Sowohl von Gewerkschafts- als auch von Arbeitgeberseite sind seiner Meinung nach klassenpolitische Widerstände gegen eine Arbeitslosenversicherung nach den Konzepten von Schanz und Herkner zu erwarten:

Sie [Schanz und Herkner] bestreiten mehr oder minder entschieden, dass es der entscheidenden Behörde möglich sei, in zweifelhaften Fällen festzustellen, ob den Arbeiter wirklich keine Schuld an der Arbeitslosigkeit treffe. […] Dann die Unterstützung im Fall von Streik. Sie wird grundsätzlich ausgeschlossen, weil man natürlich eine Bewegung gegen den Arbeitgeber nicht mit Mitteln unterstützen darf, zu denen er selbst beigesteuert hat, während der Arbeitnehmer für diesen ihm so wichtigen Zweck die Geldmittel nicht entbehren will, die man ihn zu opfern gezwungen hat […]. (Eyck 1899: 16f.)

Dennoch weist Eyck auch auf eine andere Möglichkeit der Betrachtung der arbeitsmarktpolitischen Interessenlage hin. Aus seiner Sicht könnte ein gemeinsames Interesse von Unternehmern und Arbeitern darin liegen, Missbrauch von Leistungen der Arbeitslosenunterstützung zu vermeiden:

Es stehen sich doch bei der Frage der Entlassung recht häufig die beiden gar nicht als Parteien mit entgegen gesetzten Interessen gegenüber. […] Schädigt er [der Unternehmer] vielleicht die Arbeiter dadurch, daß er eine ungerechtfertigte Unterstützungsleistung verhindert? Wir glauben im Gegenteil, daß hier eine Interessen-Harmonie vorliegt. (Eyck 1899: 30)

Eyck gelangt zu dieser Annahme einer Interessenkongruenz der Arbeitsmarktparteien, indem er weniger die klassenpolitische Perspektive auf die strittige Definition des Versicherungsfalls betont, sondern eher die damit verbundene Frage nach dem Missbrauch der Leistungen durch ›moralisch verkommene‹ Einzelpersonen, die gar nicht ›wirklich‹ arbeitslos sind. Diese Perspektive erlaubt es Eyck, die Kontrolle des Versicherungsfalls optimistisch in die Hände von paritätisch besetzten Gewerbe- oder Schiedsgerichten zu legen. Er unterstellt dabei die Möglichkeit einer durch eine solche Institution wachsenden Fähigkeit zur Kooperation zwischen Kapital und Arbeit in der Zukunft. Damit verbindet sich auch die Hoffnung, die Kämpfe um Lohnhöhe und Arbeitszeit ›einzuhegen‹, indem die gemeinsamen Interessen institutionell herausgearbeitet werden:

Aber ganz abgesehen davon, daß »allseitig befriedigende« Entscheidungen überhaupt recht seltene Erscheinungen sind, kann man doch wohl hoffen, daß sich hier vielleicht, wenn die Gewerbegerichte erst vor diese Schwierigkeiten gestellt sind, eine wachsende Fähigkeit zur Lösung derselben herausbilden wird. (Eyck 1899: 31)

Auch Molkenbuhr setzt auf eine weitgehende Interessenübereinstimmung von Arbeit und Kapital im Hinblick auf einen funktionierenden Arbeitsmarkt:

Die Zufriedenheit der Arbeiter mit der Arbeit und des Unternehmers mit dem Arbeiter fallen in der Regel zusammen. (Molkenbuhr 1902b: 561)

Dieses Zitat von Molkenbuhr offenbart, wie weit er schon 1902 von dem orthodoxen Marxismus der Sozialdemokratie entfernt war. Bei ihm erwächst die Kooperation aus dem von beiden Seiten geteilten Wunsch nach einem funktionierenden Arbeitsmarkt. Ein stabiler Arbeitsmarkt ermöglicht es den Arbeitern,

attraktive Arbeitsplätze einzunehmen, was zugleich eine höhere Motivation und wiederum Profitzuwächse für die Unternehmen mit sich bringt (Molkenbuhr [1905]2000b). Auch Freund wollte bei den öffentlichen Arbeitsnachweisen eine paritätische Kommission aus Arbeitgebern und Versicherten zur Entscheidung von Streitfällen einsetzen, um deren Kooperationsbereitschaft zu verbessern:

> Es ist nicht zu bezweifeln, dass gerade die Durchführung dieser Versicherung auf die gegenseitigen Beziehungen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer von günstigem Einfluss sein wird und dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer das gleiche Interesse an der Erfüllung der ihnen durch das Statut auferlegten Pflichten haben werden. Das beiderseitige Interesse an der Arbeitslosenversicherung wird das beste Mittel für ihre Durchführung sein. (Freund 1902: 345)

Den stärksten Bezug auf ein gemeinsames Interesse von Unternehmern und Arbeitern finden wir erstaunlicherweise bei den Verfechtern des Genter Systems. Bei Buschmann taucht dies im Zusammenhang mit dem Finanzierungsbeitrag der Kapitalseite auf, wenn er die Unternehmer nicht nur aus moralischen Gründen für die Arbeitslosigkeit in die Pflicht nehmen will:

> Die Herbeiziehung der Unternehmer zu Beitragsleistungen dürfte nicht als ungerecht erscheinen, denn sie ziehen aus der Arbeitslosenversicherung nicht geringeren Nutzen als die Arbeiter selbst. (Buschmann 1897: 109)

Jastrow bedauert in einer Schrift die Verquickung von wirtschaftlichen und politischen Interessen in der Arbeiterbewegung, die sie von der Kooperation mit den Unternehmern selbst dort abhalte, wo dies von ökonomischem Nutzen sein könnte (Jastrow 1910: 19ff.).[8]

Für alle Autoren steht die konfliktäre Beziehung zwischen Kapital und Arbeit im Zentrum einer Betrachtung der sozialen Ordnungsstruktur des Arbeitsmarktes, was sich aus den institutionellen Kontexten der Arbeitsmarktpolitik und der Streikwelle des ausgehenden 19. Jahrhunderts erklärt. Die Diskutanten der ersten Debatte unterscheiden sich allerdings in ihrer Einschätzung, inwieweit dennoch eine arbeitsmarktpolitische Kooperation zwischen Arbeitern und Unternehmern möglich ist. In die Sprache der Spieltheorie übersetzt, sehen die einen die Auseinandersetzungen von Kapital und Arbeit am Arbeitsmarkt als Nullsummenspiel, während die anderen sie als Positivsummenspiel betrach-

---

8 Die von Buschmann und auch Molkenbuhr explizit formulierte Vorstellung, dass höhere Löhne und stabile Arbeitsbeziehungen von Interesse für beide Seiten sein könnten, werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur später zur wichtigen Grundlage der Erklärung einiger Autoren, wie die Einführung einer Arbeitslosenversicherung möglich wurde (Swenson 2002; Mares 2001, 2004). Ein Studium der ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung zeigt, dass es immer schon ein umstrittenes Thema der sozialreformerischen Debatte war, ob auf Unternehmerseite ein solches Interesse besteht.

ten, von dem beide Seiten durch Kooperation profitieren könnten (Scharpf [1997]2006: 90).

Verantwortung: Individual- und Solidarprinzip

Das Prinzip jeder Versicherung ist es, Individuen, die in unterschiedlicher Weise von einem Risiko *bedroht* sind, zur Finanzierung von Leistungen für die wenigen Fälle heranzuziehen, in denen das Risiko *tatsächlich* eintritt. Dieses ›risk pooling‹ kann jedoch auf zwei unterschiedliche Arten erfolgen: Entweder wird die Beitragshöhe nach dem individuellen Risiko des Einzelnen beziehungsweise typisiert nach Risikogruppen festgelegt (Individualprinzip). Oder die Beitragshöhe ist für unterschiedlich gefährdete Individuen beziehungsweise Gruppen grundsätzlich gleich, sodass ›gute‹ und ›schlechte‹ Risiken ausgeglichen werden (Solidarprinzip), um auch die schlechten Risiken abzusichern, die nach dem Individualprinzip nicht oder nur unzureichend versichert werden könnten.

Alle Sozialreformer sahen die Arbeiter als verantwortliche Gruppe in einem sozialen Sicherungssystem gegen Arbeitslosigkeit. Die Unternehmen wurden zwar als Teilverantwortliche gesehen und sollten auch in allen Vorschlägen außer dem Schanz'schen Sparzwang zur Finanzierung beitragen. Bis auf den nie ins Zentrum der Debatte gelangten Herkner stellte aber kein Autor die Unternehmen besonders in den Fokus der neu zu schaffenden Institution – im Unterschied zu den USA, wie sich im vierten Kapitel dieses Buches zeigen wird.

Für Brentano (1879: 120f.) ist es unabdingbar, eine Arbeitslosenversicherung nach Berufsgruppen zu strukturieren und nicht nach Einzelbetrieben, denn ansonsten wäre die Möglichkeit des freien Wechsels der Arbeitsstelle stark eingeschränkt und der individuelle Versicherungsschutz würde letztlich der Mobilität der Arbeiter zum Opfer fallen. Ein weiterer Grund für ihn ist die Gemeinsamkeit des Risikograde innerhalb einer Berufsgruppe, die es möglich macht, gleiche Beiträge von allen Arbeitnehmern einer Kasse zu erheben. Das Risiko des Einzelnen nach Beruf (und Alter) sollte zur Grundlage der Höhe seiner Beiträge werden – nach dem Prinzip der privatwirtschaftlichen Versicherungsprämien (Bernhard 1913: 5). Bei Buschmann findet sich ein ähnliches Argument: Den mangelnden Erfolg staatlicher beziehungsweise kommunaler Systeme führt er darauf zurück, dass nicht zwischen gelernten und ungelernten Arbeitnehmern unterschieden wurde. Da diese beiden Gruppen aber sehr unterschiedlich vom Risiko Arbeitslosigkeit bedroht seien, blieben die ›guten‹ Risiken den Kassen fern (Buschmann 1897: 14f.). Neben dem pragmatischen Vorteil des Schutzes der Mobilität des einzelnen Arbeiters sieht Buschmann auch Gerechtigkeitsgründe für das Berufsprinzip (vgl. auch Kempel 1900: 482ff.):

Ferner ist es das einzig Richtige, dass jedes Gewerbe nur für seine Arbeitslosen sorgt, weil sonst Gewerbe, die selten oder gar nicht unter Arbeitslosigkeit zu leiden haben, für andere mitzahlen müssen. (Buschmann 1897: 104)

In seinem dritten Debattenbeitrag schlägt Schanz vor, die Hälfte von den angesparten Reserven durch Zuschüsse von Unternehmen und Staat zu finanzieren, und zwar entlang der bestehenden Struktur der Krankenkassen. Dahinter steht der Wunsch, lokal und beruflich unterschiedlichen Risiken gerechter zu werden (Schanz 1901: 397) und die Möglichkeit zu eröffnen, die Beitragshöhe nach der Risikolage zu variieren, ganz im Sinne des Individualprinzips. Auch Richard Freund (1902: 338) will die Arbeiter entlang ihrer berufs- und bildungsspezifischen Risiken versichern, wenn er die Anbindung der Arbeitslosenversicherung an paritätische Facharbeitsnachweise fordert. Er begründet dies ebenfalls mit den Eigenheiten jeder Branche und mit den unterschiedlichen Interessen gelernter und ungelernter Arbeiter. Er fordert daher eine Rückerstattungsmöglichkeit für weniger von Arbeitslosigkeit betroffene Gruppen:

Die Elite der Arbeiterschaft, für welche die Gefahr der Arbeitslosigkeit nur in geringem Maße besteht, weil sie selbst von ausgedehnten Arbeiterentlassungen nur selten betroffen wird, hat an der Arbeitslosenversicherung kein erhebliches Interesse. […] Die Arbeitslosenversicherung ist für sie eine Sparkasse. (Schanz 1901: 344)

Auch Eyck konstatiert Unterschiede zwischen gelernten und ungelernten Arbeitnehmern, nimmt diese aber gerade zum Ausgangspunkt, ein stärker auf solidarischen Ausgleich verschiedener Risiken gerichtetes System zu fordern (Eyck 1899: 23). Er beschreibt ausführlich, warum ein ungelernter Arbeiter mit niedrigem Lohn gerade dann nicht fähig sein wird, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu zahlen, wenn er sie als Betroffener am dringendsten braucht (ebd.: 24f.). Eyck geht demnach davon aus, dass sich berufs- und bildungsbedingt unterschiedliche Risiken solidarisch zu einer Versicherung zusammenfinden sollten. Der einzige deutliche Vertreter eines risikoübergreifenden Solidarprinzips auf Reichsebene für alle Arbeitnehmer ist Molkenbuhr. Aus der Problematik der Aufbringung der Mittel für ungelernte Arbeiter schließt Molkenbuhr wie schon Eyck auf die Notwendigkeit einer umfassenden Versicherung nach dem Vorbild der Alters- und Invaliditätsversicherung (vgl. Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 624f.). Diese »schrankenlose Berufsvermengung« (ebd.: 628) wird aber von anderen Experten aus der Praxis des Arbeitsnachweises stark kritisiert, wie etwa von Fanny Imle (vgl. Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 645f.). Auch Herkner war grundsätzlich der Meinung, dass nur die berufsspezifischen Risiken gepoolt werden sollten:[9]

9 Die Besonderheit der Herkner'schen Perspektive ist aber, dass er gar nicht dem Modell einer Arbeiterversicherung folgt wie alle anderen Autoren, sondern die Solidarität der unterschiedli-

Diese Einrichtung böte zunächst den Vorzug, daß jeder Industriezweig das ihm eigenthümliche Risiko allein zu tragen hätte. (Herkner 1902: 438)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Solidarprinzip unter den bürgerlichen Sozialreformern zur Jahrhundertwende einen eher schwachen Stand hatte, lediglich Molkenbuhr und in Teilen auch Eyck strebten den Ausgleich unterschiedlicher beruflicher und bildungsbedingter Risikolagen an, während alle anderen Autoren der Ansicht waren, dass das individuelle oder berufsspezifische Risiko aus Gerechtigkeitsgründen bei der Beitrags- oder auch der Leistungshöhe berücksichtigt werden müsse.

3.1.6 Weltbilder der Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reich

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, welche typischen Begründungsstrukturen die erste deutsche Debatte um eine Arbeitslosenversicherung bestimmten. Nun können diese Ideen zusammengefasst und systematisiert werden. Zu diesem Zweck werden die oben dargestellten Begründungselemente der ersten Debatte nun in zwei idealtypische Weltbilder sortiert. Bei dieser Systematisierung von Sinnstrukturen werden Ideen ihrem Sinngehalt nach zusammengebracht, die empirisch bei einem Großteil der Autoren in dieser Konstellation zu finden sind, wobei dies nicht zwingend bei allen der Fall sein muss. Anschließend werden diese Ideencluster als Kombinationen größerer philosophischer Konzepte von Markt und Staat beschrieben. So wird die Debatte als Streit zwischen (zweimal) fünf Ideen beschrieben (vgl. Abbildung 3-1).

Für die weitere Analyse der politischen Entwicklung in Deutschland wurden die in der deutschen Debatte miteinander ringenden Weltbilder zusammengefasst als liberal-regulatives Weltbild auf der einen und reformistisch-korporatives Weltbild auf der anderen Seite. Die zweite und dritte Spalte zeigen dabei die innere Verbindung der fünf Ideen auf: Ein Top-down-Begriff von sozialer Verwaltung paart sich eher mit der Annahme konfliktärer Interessen am Arbeitsmarkt und dem Wunsch nach einer eher individualistisch strukturierten Arbeiterversicherung. Diese drei Aspekte zeigen eine große Nähe zu klassisch liberalen Vorstellungen, die das Hobbes'sche Ordnungsproblem mit der ›invisible hand‹ beantworten. Dies schließt aber durchaus auch ordoliberale Vorstellungen von der Rolle des Staates ein: Falls Machtunterschiede am Arbeitsmarkt entstehen, reformuliert der Staat die Freiheitsrechte entsprechend und baut

---

chen Unternehmen für den ›Betriebsunfall Arbeitslosigkeit‹ ins Zentrum rückt. Herkners Redebeitrag auf einer Tagung des Verbands Deutscher Arbeitsnachweise im Oktober 1902 zeigt aber, dass Arbeiter- und Unternehmersolidarität für ihn keine Gegensätze sind (vgl. Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 615).

Abbildung 3-1 Arbeitsmarktpolitische Weltbilder in Deutschland

	Liberal-regulatives Weltbild	*Reformistisch-korporatives Weltbild*
Ursachen der Arbeitslosigkeit	Exogen	Endogen
Problem der Arbeitslosigkeit	Moralverfall	Politische Instabilität
Staatsbegriff	Top-down	Bottom-up
Arbeitsmarktmodell	Klassenkonflikt	Kooperation
Verantwortung/ Solidarraum	Individualprinzip	Solidarprinzip

die individuellen sozialen Rechte so aus, dass die gemeinwohlstiftende Markträumung erreicht werden kann. Der Staat wölbt sich über das gesellschaftliche Geschehen und sorgt durch Regulierung von oben für einen Rahmen, in dem sich das Gleichgewicht des Marktes herstellen kann. Es handelt sich hier nicht um Laissez-faire, denn staatlicher Handlungsbedarf in der Rechtssetzung zur Verhinderung von Vermachtung wird durchaus anerkannt. Dieses Weltbild wird im Folgenden als *liberal-regulativ* bezeichnet. Die ›invisible hand‹ wird hier als Zielpunkt des staatlichen Regulierungsauftrags verstanden, die segnende Wirkungsweise der unsichtbaren Hand durch die rechtliche und soziale Struktur zu ermöglichen.[10] Es liegt aus Sicht dieser marktfreundlichen Perspektive nahe, die Ursachen von Arbeitslosigkeit in externen Faktoren zu sehen, die auf strukturelle Defizite der institutionellen Verfasstheit des Arbeitsmarktes zurückzuführen sind, nicht jedoch auf prinzipielle Defizite des Marktmechanismus. Die Sorge gilt weniger der politischen Integration von bestimmten Arbeitergruppen als vielmehr der Moral des täglichen Wirtschaftsablaufes.

Auf der anderen Seite der arbeitsmarktpolitischen Debatte zur Jahrhundertwende steht ein arbeitsmarktpolitisches Weltbild, das eher einer Bottom-up-Logik folgt. Arbeit und Kapital werden, insbesondere in ihren kollektiven Organisationen, als integrative Bestandteile der sozialen und politischen Ordnung aufgefasst, deren Problemlösungskompetenzen groß sind. Staat und Gesellschaft

10 Hier muss erwähnt werden, dass der klassische Liberalismus von Adam Smith ebenfalls von staatlichen Regulierungen als Voraussetzungen freien Markthandelns ausging und seine Werke zur Moral und zum Staat als integrierte Theorie der Politischen Ökonomie gesehen werden müssen (Gretschmann 1984).

sind keine getrennten Bereiche, sondern die staatliche Ebene versteht sich als Leitinstanz eines organischen, alle Gruppen umfassenden Gesellschaftsaufbaus. In diesem organischen Ganzen sind alle Interessen integriert und lösen die Probleme gemeinsam. Im Vordergrund der Betrachtung der sozialen Ordnung des Arbeitsmarktes steht das gemeinsame Interesse der Arbeitsmarktparteien an stabilen Märkten und Wachstum. Dieses Ideencluster enthält auch die Vorstellung, dass eine problembezogene Kooperation aller wirtschaftlichen Gruppen, Klassen oder Stände in Bezug auf die Arbeitslosigkeit möglich ist und staatlich gefördert werden kann. Konflikte werden unter Beteiligung der konfligierenden Interessen beigelegt, und das Ziel einer Arbeitslosenversicherung ist es, einen solidarischen Ausgleich der Risiken unter den Arbeitern zu erzielen. Eine solche Position zeigt große Nähe zur konservativen und katholischen Gesellschaftslehre. Das christliche Idealbild einer organischen Gesellschaftsstruktur ist der soziale Ausgleich zwischen den Ständen, wie er in einem solidarischen Versicherungsaufbau und durch eine am Gemeinwohl ausgerichtete Vermittlung des Staates möglich würde. Im Folgenden wird dieses idealtypische Weltbild als *reformistisch-korporativ* bezeichnet. Reformistisch bedeutet in diesem Zusammenhang die Annahme, dass das Marktsystem selbst soziale und politische Instabilitäten erzeugt, die durch korporatistische Sozialpolitik bearbeitet werden müssen und können.

Die beiden arbeitsmarktpolitischen Weltbilder in Deutschland lassen sich als Kombination von vier größeren Denkschulen beschreiben: Liberalismus und Reformismus in Bezug auf den Markt sowie Regulierung und Korporatismus in Bezug auf den Staat. Es ist nun aber keineswegs so, dass die Verbindungen liberal-regulativ und reformistisch-korporativ, die sich in Deutschland herausgebildet haben, die einzig möglichen sind. In den USA lassen sich gegenteiligen Kombinationsmöglichkeiten finden, wie in Abschnitt 4.1 dargelegt wird. Die Erklärung der im Deutschen Reich beobachtbaren Weltbilder liegt im institutionellen und sozioökonomischen Kontext dieser ersten arbeitsmarktpolitischen Debatten, auf den politische Debatten rückbezogen werden müssen (Rössel 2000: 348). Diskurstheoretisch formuliert: Die äußeren Bedingungen der in diesen Debatten formulierten Sichtweisen müssen im »Materialismus des Unkörperlichen« (Foucault [1972]1991: 37) erschlossen werden.

Der Vergleich mit den USA wird zeigen, dass die inhaltliche Struktur der Debatten um die zwei beschriebenen Weltbilder eng mit den Rahmenbedingungen der ersten Debatten verknüpft war. Schon in der Entstehung der Sozialversicherung unter Bismarck hatte sich die Errichtung ständischer Institutionen als Schutz gegen die sozialen und politischen Sprengkräfte des Marktes gedanklich und institutionell etabliert, diese waren jedoch nie als Teil des Marktes selbst gedacht. Dies passt auch zur lutherischen Tradition in der Armenpflege, die Arbeitslosigkeit als außerhalb der Marktlogik zu lösendes moralisches Problem be-

griff. Gleichzeitig stand auf der anderen Seite der politischen Konfliktlandschaft die deutsche Verbindung von Obrigkeitsstaat und liberalem Wirtschaftsdenken, vertreten von Regierung und Unternehmern, die auch von einigen Sozialreformern positiv aufgenommen wurde. Der starke unabhängige Staat sollte in diesem Weltbild von oben die Rahmenbedingungen für den Markt so setzen, dass auch die Arbeiterschaft mit vollen Wirtschaftsfreiheiten ausgestattet würde. Auf diese Weise könnte ein Kräftegleichgewicht am Markt entstehen und das Problem der Arbeitslosigkeit gelöst werden. Eine diskursive Antwort auf die Herausforderung der Arbeitslosigkeit bestand im Glauben an die Stärke des Marktes und den regulierenden Staat, eine andere entsprang dem Misstrauen gegenüber beidem beziehungsweise dem Kampf gegen diese Einheit aus Staat und Markt. Für die reformistische Sicht war es daher genauso unplausibel, die Lösung für den nicht funktionierenden Markt in der repressiven Regulierung durch den als Teil des Problems verstandenen Obrigkeitsstaat zu erwarten, wie es für die Freunde der politischen Herrschaftsform unplausibel war, den Markt selbst für die mit der wachsenden Modernisierung und Industrialisierung verbundenen sozialen Probleme verantwortlich zu machen. Im deutschen historischen Kontext der ersten arbeitsmarktpolitischen Debatten war es somit besonders wahrscheinlich, dass regulatives und liberales Denken beziehungsweise korporatistisches und reformistisches Denken die in den Debatten zu beobachtende Verbindung eingehen würden.

3.2 Stabilität und Erosion: Die politische Ablehnung der Arbeitslosenversicherung bis zum Ende des Kaiserreichs

Welchen Einfluss hatten die ersten sozialreformerischen Debatten um eine Arbeitslosenversicherung auf die arbeitsmarktpolitischen Akteure, das heißt auf die Gewerkschaften, die Arbeitgeber und die Regierung? Die kurze Antwort auf diese Frage lautet: keinen. In diesem Abschnitt wird die ablehnende Position der Arbeitsmarktakteure gegenüber der Arbeitslosenversicherung aus ihren jeweiligen Interessenorientierungen abgeleitet. Dabei werden die Grundorientierungen herausgearbeitet, auf die sich das konkretisierte Interesse an der Verhinderung der Arbeitslosenversicherung letztlich richtete, aber auch die Ideen, die die Ablehnung begründen. Schließlich wird gezeigt, dass diese Ablehnung auch über Perioden sozioökonomischer Krisen zwischen 1900 und 1918 konstant blieb, solange die im letzten Abschnitt beschriebenen sozialreformerischen Weltbilder nicht an Boden gewinnen konnten. Dies illustriert den in Abschnitt 1.4 dargelegten Mechanismus der *Erosion* arbeitsmarktpolitischer Interessen.

In den Reichstagsdebatten des Kaiserreichs offenbarte sich schnell, dass die Frage der Arbeitslosigkeit keineswegs für eine sozialpolitische Bearbeitung reif war, da Unternehmer und Regierung von jedem staatlichen Interventionismus abrieten, um nicht die Gefahr eines wachenden Klassenkampfs zu beschwören. Genau diese Haltung jedoch verstärkte gerade das klassenkämpferische Denken aufseiten der Sozialdemokratie, die vom anderen Ende des ideologischen Kontinuums ebenfalls jeden Versuch der staatlichen Sozialreform torpedierte.[11] So rieben sich die ersten Debatten um eine soziale Sicherung gegen Arbeitslosigkeit in den 1890er-Jahren ›zwischen Manchester und Marx‹ auf.

3.2.1 Die Position der Freien Gewerkschaften im Kaiserreich

Der *Zweite Kongress der Freien Gewerkschaften* von 1896 in Berlin verabschiedete eine Resolution, nach der die Einrichtung von gewerkschaftlichen Unterstützungskassen gegen Arbeitslosigkeit angestrebt werden sollte (Führer 1990: 55). Der Gewerkschaftskongress und das *Erfurter Programm* der SPD stimmten darin überein, dass Arbeitslosigkeit als notwendige Begleiterscheinung der zu überwindenden kapitalistischen Produktionsweise zu verstehen sei (Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1891: 3. Absatz). Die einzig wirksame Lösung dieses Problems bestand demnach in der Abschaffung der kapitalistischen Produktionsweise selbst, weswegen der *Erste Gewerkschaftskongress* von 1894 auch jede Form von Sozialpolitik gegen Arbeitslosigkeit als ›systemstützend‹ abgelehnt hatte. 1896 wurde zumindest die als kollektive Selbsthilfe organisierte Arbeitslosenkasse offiziell anerkannt (Wermel/Urban 1949: 62). Solche Kassen sollten nicht nur der Existenzsicherung der Arbeitslosen dienen, sondern wurden auch als wichtiges Mittel im Klassenkampf gesehen:

---

11 Vgl. dazu den Schlagabtausch zwischen Karl Liebknecht, dem Unternehmer Freiherr von Stumm-Halberg und Vertretern der Reichsregierung in der ersten Reichstagsdiskussion zur Arbeitslosigkeit am 12. Januar 1893 (vgl. Verhandlungen des Reichstags 1893, 19. Sitzung: 429ff.). Karl Liebknecht trat hier mit einer marxistischen Analyse des Problems an (ebd.: 431) und bezog sich in der Reichstagsdebatte vorrangig auf die Rationalisierung und Maschinisierung als evolutionären Prozess. In seiner Rede stellte Liebknecht die wachsende soziale Not und politische Unruhe in den Vordergrund: Die in zahlreichen Städten durchgeführten Arbeitslosenversammlungen wertete er als wichtigstes Indiz des allgemeinen sozialen Notstands (vgl. ebd.: 430). Freiherr von Stumm-Halberg, Montanindustrieller und freikonservatives Mitglied des Reichstags, nahm diesen klassenkämpferischen Spielball auf. Im Namen der deutschen Unternehmerschaft führte er das gesamte Problem auf die Agitation der sozialistischen Arbeiterbewegung zurück und benannte damit einen Eckstein der Arbeitgeberposition im Kaiserreich (ebd.: 438). Entsprechend dieser klassenkämpferischen Wende trat die soziale Lage von Arbeitern und Arbeitslosen rasch in den Hintergrund und die Reichstagsdebatte entwickelte sich zu einer Auseinandersetzung über die Berechtigung von Streiks.

> Zur Stärkung und Kräftigung der Gewerkschaftsorganisation wird der Ausbau des Unterstützungswesens sicher beitragen. (Correspondenzblatt 1895: 210)

Hintergrund dieser Einschätzung waren die positiven Erfahrungen des Buchdruckerverbandes, der bereits 1879 als erste sozialistische Gewerkschaft eine Arbeitslosenkasse eingerichtet hatte. Nach den heftigen und aus Sicht der Gewerkschaft misslungenen Streiks der Jahre 1891/92 machten die Gewerkschaften eine interessante Beobachtung: Ging die Zahl der Mitglieder nach erfolglosen Streiks sonst häufig zurück, wuchs die Zahl der Mitglieder des Buchdruckerverbandes auch nach Niederlagen in den Folgejahren an. Dies war maßgeblich auf die Vorzüge der Unterstützungskasse für den Fall der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Bis 1913 errichteten 42 von 49 Zentralverbänden der Freien Gewerkschaften Arbeitslosenkassen, vor allem die Berufsgewerkschaften, deren Mitglieder einen höheren Bildungsgrad hatten (Wermel/Urban 1949: 61). Nach diesen Systemen erhielten Arbeitslose für einen Zeitraum bis zu einem Jahr feste wöchentliche Unterstützungsbeiträge, wobei die Leistungen der unterschiedlichen Kassen stark divergierten. Die kollektive *Selbsthilfe* der Arbeiter war das Schlagwort der sozialistischen Arbeiterbewegung, und dies schloss die Ablehnung jeder staatlich veranstalteten Arbeitslosenversicherung ein:

> Schon gegenwärtig bildet die Reservearmee ein die Thatkraft der Gewerkschaften lähmendes Bleigewicht selbst da, wo es sich um organisierte Arbeitslose handelt; die Noth erzwingt oft Handlungen, die dem Gewerkschaftsinteresse entgegengesetzt sind. […] Das Gewerkschaftsinteresse geht hier Hand in Hand mit dem Interesse der Arbeitslosen. Unter dem Einfluß einer koalitionsfeindlichen Verwaltung würde die Arbeitslosenversicherung zum Zwang, jede gebotene Arbeitsgelegenheit auch dann anzunehmen, wenn sie verbunden ist mit einer Herabdrückung der allgemeinen Norm der Arbeitsbedingungen. (Correspondenzblatt 1902b: 291f.)

Es sind zwei Grundinteressen der Arbeiterbewegung, die die *Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* hier durch eine staatliche Arbeitslosenversicherung bedroht sieht: Erstens geraten Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen unter Druck, wenn Arbeitslose von der Verwaltung einer solchen Versicherung permanent dazu gezwungen werden können, mit den Arbeitenden zu konkurrieren. Dies wird zudem besonders prekär im Falle von Arbeitskämpfen, wo Arbeitslose staatlicherseits zum Streikbruch eingesetzt werden könnten. Zweitens wurde der Staat von den Freien Gewerkschaften als Handlanger des Klasseninteresses der Unternehmerschaft verstanden und staatliche Intervention musste daher als interessenschädlich für die eigene Machtposition und organisationelle Autonomie gelten (Correspondenzblatt 1900). Dies zeigt sich auch in einem Artikel im *Correspondenzblatt*, der eine Parallele zum Abwehrkampf der Gewerkschaften gegen die Bismarck'sche Sozialversicherung zieht:

Und lehrt nicht das Schicksal der freien Hülfsklassen, wie eine reaktionäre Gesetzgebung Zug um Zug diesen Faktor freiwilliger Selbstversicherung und Selbstverwaltung ausschaltet? (Correspondenzblatt 1901: 691)

Hier wird das tiefe Misstrauen der Arbeiterschaft gegenüber der Regierung des Kaiserreichs erkennbar, das die Freien Gewerkschaften bis zum Ersten Weltkrieg davon abhielt, eine staatliche Arbeitsmarktpolitik zu akzeptieren (vgl. dazu auch Correspondenzblatt 1902c: 308).

Die von den Freien Gewerkschaften praktizierte marxistische Analyse der Ursachen von Arbeitslosigkeit wies durchaus Anknüpfungspunkte zu beiden Seiten der sozialreformerischen Debatte auf: Da die Freien Gewerkschaften die Ursachen der Arbeitslosigkeit in den Strukturen der kapitalistischen Produktion selbst sahen, waren sie in dieser Frage eher der konservativen als der liberal-regulativen Sozialreform zugeneigt (Correspondenzblatt 1910a: 489). Auf der anderen Seite finden sich gelegentlich Hinweise auf den Wunsch nach einer Verbesserung der Situation der Arbeitslosen durch die Schaffung eines Rechts auf Arbeit (Correspondenzblatt 1910a: 490). Dennoch führte dies nicht dazu, dass eine offensive Debatte über die Besserung der Lage der Arbeitslosen auf dem Boden der bestehenden Verhältnisse geführt worden wäre. Die Gewerkschaften dachten zudem stark in der Logik der beruflichen oder industriellen Segmentierung der Arbeiterklasse. Dies hatte seine Wurzel in der organisatorischen Aufteilung der deutschen Gewerkschaftsbewegung nach verschiedenen Industrien. So heißt es in den Beschlüssen der Generalkommission für die 1910 in Paris abgehaltene *Internationale Konferenz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, die Berufsorganisationen übten auf ihre Mitglieder einen »sittlich erzieherischen Einfluß« (Correspondenzblatt 1910d: 574) aus. In derselben Schrift verweist die Generalkommission auch darauf, dass jede Arbeitslosenversicherung einen solidarischen Ausgleich der verschiedenen Risiken brauche – interessanterweise wird diese Solidarität jedoch als beruflich und genossenschaftlich segmentierte verstanden, die sich von den unorganisierten Arbeitern abgrenzt, solange diese die gewerkschaftliche Solidarität nicht unterstützen wollen:

Die Arbeitslosenversicherung ist wie jede Versicherung nur auf dem Boden der Genossenschaft und Solidarität zu verwirklichen. […] Und weil die auseinanderstrebenden Elemente, die Unorganisierten, nichts von Solidarität wissen und halten, deshalb sind sie außerstande, Einrichtungen zu entwickeln, die nur auf dem Boden der Solidarität gedeihen. (Correspondenzblatt 1910d: 578f.)

Eine Arbeitslosenversicherung nach dem Solidarprinzip war aus Sicht der Gewerkschaften ihrem Interesse an einem möglichst hohen Organisationsgrad nicht dienlich. Darin zeigen sich wiederum gewisse Parallelen zum liberal-regulativen Denken bei Brentano. Zugleich stand diesem Denken aber entgegen,

dass der Markt aus der Sicht der Gewerkschaften unmöglich zur Lösung des Problems geeignet sein konnte und der Staat lediglich darauf abziele, die Gewerkschaften zu schwächen. So der Vorsitzende der Generalkommission Carl Legien 1895 im Reichstag:

> Die ganze soziale Gesetzgebung in Deutschland ist doch eingeleitet worden, von dem Gedanken, daß der Agitation der Sozialdemokratie Abbruch gethan, daß die Sozialdemokratie in ihrer Ausdehnung beschränkt werden soll. (Verhandlungen des Reichstags 1895, 32. Sitzung: 746)

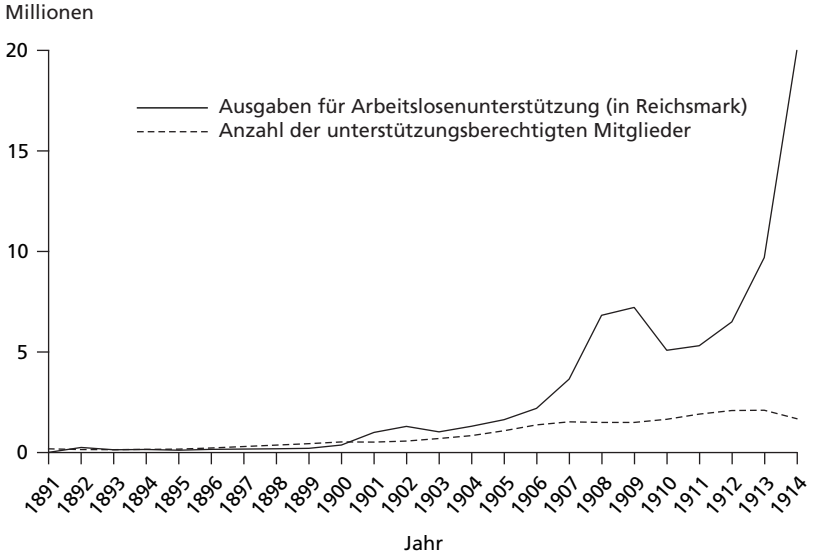
Die Tatsache, dass der spätere Mitverfasser des *Stinnes-Legien-Abkommens*, das als Wiege des deutschen Korporatismus der Weimarer Zeit betrachtet werden kann, dies 1895 sagte, zeigt das Ausmaß der Entwicklungen, die bis 1918 stattfinden sollten.

Davon auszugehen, die Ablehnung einer staatlich veranstalteten Arbeitslosenversicherung durch die Freien Gewerkschaften sei im Kontext der Gegebenheiten der Jahrhundertwende alternativlos gewesen, wäre jedoch eine grobe Vereinfachung. Der Zeitgenosse und Sozialdemokrat Hermann Molkenbuhr interpretierte *dieselben* abstrakten Interessen an Lohnsetzungsmacht, Autonomie und Organisationsgrad der Arbeiterbewegung jedenfalls ganz anders: Für ihn stellte die Einführung einer Arbeitslosenversicherung nach dem Vorbild der Invaliditäts- und Altersversicherung einen Machtgewinn der Arbeiterschaft gegenüber den Unternehmern dar, weil sie mithilfe einer neutralen sozialen Verwaltung Schutz gegen einseitige Lohndrückungsstrategien von Unternehmerseite bot. Die Auseinandersetzung zwischen dem Sozialpolitiker Molkenbuhr und der revolutionären Linie der Partei offenbart den Mechanismus, der in Abschnitt 1.5 als *programmatischer Konflikt* bezeichnet wurde: Obwohl Molkenbuhr als Teil der Arbeiterbewegung letztlich derselben Grundorientierung an der Machtposition der Gewerkschaften folgte, übersetzte sich diese in seinem reformistisch-korporativen Denken zu einer Befürwortung einer staatlich gerahmten Arbeitslosenversicherung. Die Gewerkschaftszeitung hielt dagegen:

> Eine Benachtheiligung ist sicher vorauszusehen, wenn den Unternehmern ein maßgebender Einfluß auf die Verwaltung dieser Versicherung eingeräumt wird oder diese gar in Händen der Bureaukratie ruht. Also keine Arbeitslosenversicherung auf der Grundlage der bereits vorhandenen Reichs-Unfall oder der Invaliditäts- und Altersversicherung. Lieber verzichten die Arbeiter eher auf die Wohlthaten diese Versicherung, als daß sie diese nehmen würden unter Bedingungen, die ihnen die Berufsgenossenschaften oder die Bureaukratie diktiert; diese Wohltathen würden sich gar bald in der Praxis als ein wahres Danaergeschenk herausstellen, das den Empfängern zum Unglück gereicht. (Correspondenzblatt 1902b)

Die Perspektive der Generalkommission der Freien Gewerkschaften auf die Vorschläge einer Arbeitslosenversicherung verhinderte eine Neuorientierung

Abbildung 3-2 Die Ausgaben der Freien Gewerkschaften für Arbeitslosenunterstützung, 1891–1914



Quelle: Wermel/Urban (1949: 68f.), eigene Berechnungen.

auch in den Krisen von 1901/1902 und 1908/09, obwohl die darin zutage getretene Kostenbelastung der Gewerkschaftskassen durchaus einen Anreiz zur Interessenverschiebung bot. Die Entwicklung der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung in der wirtschaftlichen Krise der Jahre 1901/02 und 1908/09 (vgl. Abbildung 3-2) lässt darauf schließen, dass die Kassen in diesen Jahren tatsächlich zum ersten Mal finanziell überfordert waren (Schmuhl 2003: 54).

Zwar übernahm die Generalkommission auf dem *Vierten Gewerkschaftskongress* in Stuttgart im Jahr 1902 die Einführung eines reichsweiten Arbeitslosenkassensystems nach dem Genter System als Forderung (Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands 1914: 1); darin lag jedoch kein Zielwandel in Richtung der Einführung einer Arbeitslosenversicherung. Hintergrund der Forderung war stattdessen die Hoffnung auf finanzielle staatliche Unterstützung der Gewerkschaften mit dem Ziel, die Machtposition gegenüber den Arbeitgebern im Tarifstreit weiter auszubauen. Die Gewerkschaften verfolgten ›Selbsthilfe‹ gegen die gleichzeitige Unterdrückung durch Staat *und* Unternehmen als zugleich wirtschaftlichen und politischen Kampf. Die Notwendigkeit einer staatlichen Unterstützung wurde über die offen ausgesprochenen finanzi-

ellen Wünsche hinaus ab 1902 aus der Analyse der Ursachen der Arbeitslosigkeit hergeleitet:

> Selbst wenn wir davon absehen, daß heute nur ein kleiner Bruchtheil der Arbeiter in den Gewerkschaften organisiert ist, so enthält schon die Aufbürdung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Schultern der Arbeiter eine Ungerechtigkeit, die nicht dauernd legalisiert werden darf, ohne daß die Arbeiter dafür von Seiten derjenigen Faktoren entschädigt werden, die für die Arbeitslosigkeit im natürlichen Sinne haftbar sind. […] Die Arbeitslosigkeit wird verschuldet durch die herrschende kapitalistische Produktionsweise, die den Arbeiter zur Waare stempelt. […] Diese widersinnige Wirthschaftsform wird aufrecht erhalten durch die Kapitalistenklasse, die alle Vortheile aus ihr zieht, durch die bürgerliche Gesellschaft, durch die Staatsgewalt. (Correspondenzblatt 1902b: 291)

Die Befürwortung einer staatlichen Unterstützung bedeutete für die Freien Gewerkschaften jedoch keineswegs einen Positionswechsel zugunsten der Arbeitslosenversicherung in den diskutierten Entwürfen. Sie wollten zwar das vom Staat eingesammelte Geld, ihm im Gegenzug dafür aber keinerlei Verwaltungs- oder Kontrollrechte einräumen. Im staatlichen Einfluss auf die Arbeitslosenversicherung witterten sie weiterhin die »Gefahr einer koalitionsfeindlichen Wirkung« (ebd.), die für die Protagonisten direkt eine Frage der politischen Teilhabe der Arbeiterklasse insgesamt war:

> Nur wo die bürgerlichen Parteien Arbeiterstimmen nötig haben, um ihre politische Macht aufrechtzuerhalten, wird sie unsere Agitation zwingen können, unseren Forderungen entgegenzukommen; wo ihre Macht durch undemokratische Verfassungen geschützt ist, werden sie in erster Linie dem von ihnen vertretenen Klasseninteresse folgen und nur in dem Umfange unseren Forderungen nachgeben, wie die von uns bekämpften Übel auch ihre Interessen bedrohen. (Winnig 1913: 645)

Die programmatische Wende von 1902 zugunsten des Genter Systems war daher kein Schritt zur Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik. Es ging vielmehr darum, den Arbeitern durch staatliche Zuschüsse eine »gleichberechtigte Vertretung ihrer Interessen, wie sie das Unternehmerthum seit Jahrzehnten besitzt« (Correspondenzblatt 1902a: 35), zu ermöglichen. Dadurch sollten staatliche Gelder für die als Ziel immer noch entscheidende Selbsthilfe akquiriert werden; die Einschätzung der Interessen der Arbeitnehmerschaft blieb unverändert. Die Erosion der alten Interessen durch die Krise von 1902 führte nicht dazu, dass sich die Position zugunsten einer Arbeitslosenversicherung wandelte, der Wechsel zum Genter System ist eher als *Bestätigung der alten konkreten Interessen* zu verstehen. Die fehlende Verschiebung des Ideenhorizonts der Gewerkschaften verhinderte, dass zur Erosion auch die Delegitimierung als zweiter Mechanismus treten konnte, was einen wirklichen Wandel von Interessen erst ermöglicht hätte.

Die Jahre von 1902 bis zum Ersten Weltkrieg waren von vehementen politischen Auseinandersetzungen zwischen Arbeiterschaft und Unternehmern geprägt, bei denen es nicht nur um Tarifpolitik, sondern auch um politische Fragen ging. Wenngleich sich die Beziehungen zwischen der Arbeiterschaft und der Regierung in dieser Zeit etwas entspannten, insbesondere durch die Vermittlungsversuche des neuen Reichskanzlers Hollweg ab 1909, blieb doch die gewerkschaftliche Sorge um den ungleich größeren politischen Einfluss der Arbeitgeber:

> Aber wenn auch wirklich der ehrliche Wille vorhanden wäre bei den bürgerlichen Abgeordneten eines Parlaments, wirklich paritätische Arbeitsnachweise unter neutraler Leitung zu beschließen – die Unternehmer würden sich ja mit Händen und Füßen dagegen sträuben und all ihre Machtmittel aufbieten, sie zu verhindern und unwirksam zu machen. Wir glauben, die Erfahrungen der letzten Zeit sprechen da eine deutliche Sprache.
> (Correspondenzblatt 1910b: 506)

Der zitierte Artikel im Correspondenzblatt nimmt nicht nur Bezug auf die Arbeitskämpfe in den Krisenjahren 1907/08, sondern auch auf die weiter oben bereits beschriebene Politisierung des Arbeitsnachweiswesens. Besonders in der Metall- und Montanindustrie wurden viele Stellen nur über Arbeitgebernachweise vergeben, die ›Schwarze Listen‹ von Gewerkschaftsmitgliedern führten (Tennstedt 1981: 222f.).

Dennoch wurde in der Krise von 1907/1908 die Bedeutung der Arbeitslosenunterstützung für die Budgets der Gewerkschaften in wirtschaftlichen Krisenzeiten spürbar. Wie sich Abbildung 3-2 entnehmen lässt, ging der stetige Anstieg der Ausgaben nach 1906 nicht mehr länger mit einer gleichfalls wachsenden Mitgliederzahl einher. Wird der finanzielle und ökonomische Problemdruck allein zur Erklärung des Positionswechsels der Gewerkschaften nach 1917 herangezogen, wäre dieser Wechsel bereits in der Krise der Jahre 1908/09 zu erwarten gewesen. Stattdessen blieb jedoch die Idee der Selbsthilfe dominant:

> Sie [die organisierte Arbeitnehmerschaft] will nicht das Linsengericht der Arbeitslosenfürsorge eintauschen gegen das Erstgeburtsrecht der Koalitionsfreiheit.
> (Correspondenzblatt 1910c: 520)

Die Finanzierungsprobleme wurden zwar gesehen, aber sie wurden aus Sicht der handelnden Akteure als erneute Bestätigung der älteren Position wahrgenommen: Eine hohe staatliche Bezuschussung durch Steuergelder und Unternehmerbeiträge für die Gewerkschaftskassen bot sich als einfache Modifikation an, um die finanziellen Probleme zu lösen. Aus marxistischer Perspektive lag es ohnehin nahe, die Profiteure der Wirtschaftsweise in Staat und Unternehmen an der Finanzierung der Unterstützung der Gegenbewegung beteiligen zu wollen (Correspondenzblatt 1910e: 145). Noch 1913 finden sich im Correspondenz-

blatt Seitenhiebe darauf, dass die Arbeitgeber – im Gegensatz zu den Gewerkschaften – Zuschüsse zu ihrer Interessenvertretung erhalten würden (Correspondenzblatt 1913: 694).

Auch die ersten Kooperationen zwischen Kommunen und Vertretern der Freien Gewerkschaften in der Frage der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit auf kommunaler Ebene änderten nichts an der Ablehnung einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung durch die Gewerkschaften (Faust 1982: 262f.; vgl. auch Zimmermann 2006: 157ff.). Zwar wurden vor allem in Süddeutschland Mischformen von Genter System und kommunalen Zwangskassen bis zum Jahr 1912 in insgesamt 14 Kommunen erprobt. Dies reichte allerdings bis 1914 keineswegs aus, um die Position der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften auf Reichsebene zu erschüttern (Wagner 1913/14: 46). Sozioökonomischer Kontext und das Ideal der Selbsthilfe gingen bis 1914 eine enge Verbindung ein, obwohl der dadurch angestrebte Erfolg in der Verteidigung der gewerkschaftlichen Machtposition sowohl in der Krise 1901/02 als auch in der Krise von 1907/08 zweifelhaft war. Die Erosion zeigte sich sowohl in der Forderung nach einem staatlichen Zuschuss für die Selbsthilfe als auch in den ersten Experimenten in süddeutschen Kommunen, in denen die Gewerkschaften stärker politisch integriert waren. Die sozioökonomischen Krisen führten zwar zur Erosion der Positionen, konnten aber keinen Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen erzeugen.

3.2.2 Die Position der Unternehmer im Kaiserreich

Es gibt nur sehr wenig offizielle Statements von Arbeitgeberverbänden zur Frage der Arbeitslosenversicherung aus der Zeit des Kaiserreichs. Dies ist nicht auf deren organisatorische Schwäche allein zurückzuführen. Zwar wurde die *Vereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände* (VgdA) erst 1904 gegründet, aber der *Metallindustrie-Verband* und der *Centralverband Deutscher Industrieller* (CDI) bestanden bereits seit 1890. Der Grund für das Schweigen war die Weigerung der Arbeitgeber, Arbeitslosigkeit insgesamt als soziales Problem wahrzunehmen. Dies zeigt ein Zitat aus einem Schreiben der ansonsten eher kooperativ gesonnenen Bauindustrie:

> Wir erkennen ein Bedürfnis, die Arbeiter gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen, nicht an. (Deutscher Arbeitgeberverband für das Baugewerbe 1913: 2)

Zwei Argumente waren dominant im Arbeitgeberlager, die sich beide vor allem auf die Durchführbarkeit fokussierten: erstens die mangelnde Verfügbarkeit einer verlässlichen Arbeitsmarktstatistik und zweitens die schwierige Frage des individuellen Verschuldens.

Ob allerdings gegenwärtig eine derartig schlimme Lage angenommen werden muß, ist durchaus nicht einwandfrei festgestellt. (Reichsbund baugewerblicher Arbeitgeberverbände 1913)

Der CDI spricht in einer Schrift von 1913 von einem »Sprung ins Dunkle«, den eine Arbeitslosenversicherung bedeuten würde (Centralverband Deutscher Industrieller 1913: 2). Bereits 1894 hatte sich der *Central-Ausschuss der vereinigten Innungsverbände Deutschlands* als Spitzenverband des deutschen Handwerks auch aus einem anderen Grund nicht bereit gezeigt, das Argument der unverschuldeten Arbeitslosigkeit anzuerkennen:

Auch ist der Begriff »unverschuldete Arbeitslosigkeit« so dehnbar, daß die Grenze zwischen der »selbstverschuldeten« und der »unverschuldeten Arbeitslosigkeit« kaum festzustellen sein wird. (Central-Ausschuss der Vereinigten Innungsverbände Deutschlands 1894: 2)

Erst nach Einführung der amtlichen Arbeitsmarktstatistik im Jahr 1903 wurde es für die Unternehmer zunehmend notwendig, ihren Interessenbereich in der Frage der Arbeitslosenversicherung auch explizit abzustecken, denn mit den Zahlen drängte sich die Problemlage in die öffentliche Debatte. Die prägnanteste Formulierung der Position der Arbeitgeber vor 1914 zur Frage der Arbeitslosenunterstützung war die Aussage, ein solches System wäre eine »Prämie auf Faulheit und Genußsucht« (Central-Ausschuss der Vereinigten Innungsverbände Deutschlands 1894). Wie der Industrielle Freiherr von Stumm-Halberg schon in der ersten Debatte von 1893 offenbarte, war für die Unternehmer der von den Sozialdemokraten ständig beschriebene Notstand am Arbeitsmarkt zudem vor allem ein Ergebnis der sozialdemokratischen Agitation:

Es ist wirklich ein starkes Stück, wenn diejenige Partei hier im Hause, die seit Jahren darauf hinzielt, den Arbeiter unzufrieden zu machen, seine Leistungsfähigkeit herabzudrücken, dadurch unsere Exportmöglichkeit zu vermindern und sogar die Qualität der deutschen Produkte durch Schmähen der Fabriken, in denen sie erzeugt werden, im Auslande zu diskreditieren, wenn diese Partei […] es nun hier wagt, gewissermaßen die Regierung oder andere Parteien im Hause verantwortlich für das zu machen, was […] in erster Linie und fast ausschließlich auf sie selbst zurückfällt. (Verhandlungen des Reichstags 1893, 19. Sitzung: 438)

Auch die Arbeitgeber nahmen also zunächst eine klassenkämpferische Perspektive auf ihre Interessen in der Frage der Arbeitslosigkeit ein. Sie gingen dabei sogar so weit, schon die Ursachen der Arbeitslosigkeit der sozialistischen Agitation zuzuschreiben (Führer 1990: 84).

Diese Wahrnehmung aufseiten der Unternehmer wurde noch dadurch bestärkt, dass die von den Gemeinden erhobenen Arbeitslosenzahlen weit unter den von den Gewerkschaften erhobenen Zahlen lagen. So weist der CDI daraufhin hin, dass die Freien Gewerkschaften im Februar 1909 in Berlin 101.300 Arbeitslose auswiesen, die amtliche Statistik der Kommune hingegen nur 23.670. Diese Diskrepanz kam unter anderem dadurch zustande, dass die Kommunen

nur die gemeldeten Arbeitslosen erfassten, während die Gewerkschaften häufig auch große Teile der ›stillen Reserve‹ einbezogen. In der Diktion des CDI handelte es sich dabei häufig um »Dirnen, Zuhälter, entwichene Fürsorgelehrlinge, Personen, die selbst mithilfe des Einwohnermeldeamtes nicht zu ermitteln waren, Lattcher [Lausbuben], Gelegenheitsarbeiter, Invaliden und Pensionäre […]« (Centralverband Deutscher Industrieller 1913: 6). Die Arbeitgeber sahen sich in einem permanenten Abwehrkampf gegen die Ansprüche der organisierten Arbeiterschaft (ebd.: 13f.). Sie konnten daher die Vorschläge zur Arbeitslosenversicherung nur als weiteren Versuch des Machtausbaus der Gewerkschaften verstehen.[12] Unter dem Stichwort der ›Selbsthilfe‹ wehrten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam gegen sozialreformerische Bestrebungen. Der Impuls beziehungsweise die Grundorientierung hinter den konkreten Interessen war auch hier in erster Linie die ökonomische und politische Machtposition der Unternehmer. Zum einen sahen die Unternehmer zusätzliche Kosten für eine Sozialversicherung auf sich zukommen, von der sie – anders als etwa bei der Unfallversicherung – lediglich eine Schwächung ihrer politischen Position erwarteten (Central-Ausschuss der Vereinigten Innungsverbände Deutschlands 1894: 1; Lewek 1992: 157). Zum anderen hing die Befürchtung, gegenüber den Gewerkschaften ins Hintertreffen zu geraten, aus der Perspektive der Arbeitgeber direkt mit der Frage der volkswirtschaftlichen Produktivität der Arbeiterschaft zusammen. Im ›faulen Arbeitslosen‹ schwingt neben dem moralischen Argument auch die Sorge um die Leistungsfähigkeit und den Arbeitswillen der Arbeiterschaft insgesamt mit. Für die Arbeitgeber standen also weniger die sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit im Vordergrund, als vielmehr die antizipierten (negativen) Folgen der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit. Entgegen den Annahmen des Skill-Specificity-Ansatzes wirken Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft vor dem spezifischen Ideenhintergrund der deutschen organisierten Unternehmerschaft im Kaiserreich nicht als Argumente für, sondern *gegen* eine Arbeitslosenversicherung.

Auch zunehmende Urbanisierung wurde von Unternehmern häufig als Ursache der Arbeitslosigkeit genannt. So schreibt Troeltsch, Fabrikantensohn und arbeitgebernaher Staatswissenschaftler:

> Sie [die Städte] bilden den Mittelpunkt der Arbeitslosigkeit […]. Aber Arbeitslosigkeit ist hier überhaupt für eine Quote von 1–6%, in der Regel von 2–3% der Arbeiter das ganze Jahr hindurch die Regel. Nicht, weil sie immer die Sitze der Saisonindustrie wären; […] sondern weil in sie die Menschenmassen blindlings, wie die Motten ins Licht, ziehen, eingebildeten besseren Arbeits- und Lebensbedingungen und einer mehr Unglück als Glück in Aussicht stellenden

12 Dies war allerdings nach dem im letzten Abschnitt rekonstruierten Bild der Gewerkschaftsakteure auch nicht aus der Luft gegriffen.

»Freiheit« entgegen, vielfach ohne Widerstandskraft, vielfach technisch und moralisch minderwertig. (Troeltsch 1907: 17)

Dieses Bild der Motten, die ins Licht ziehen, findet sich explizit zitiert in der 1913 erschienenen einzigen offiziellen Denkschrift zur Arbeitslosenversicherung des CDI. Die Schrift folgert weiter, dass eine Arbeitslosenversicherung das Problem der Arbeitslosigkeit letztlich verschärfen würde:

Denn die Aussicht, in der Stadt mit aller Bestimmtheit entweder die erwünschte, für angenehmer als die ländliche Beschäftigung gehaltene Arbeit oder die Arbeitslosenversicherung, also einen völlig mühelosen Verdienst, zu finden, wird den Zufluß ländlicher Arbeitskräfte nach der Stadt nur vermehren […]. (Centralverband Deutscher Industrieller 1913)

Als mögliche weitere Ursache für Arbeitslosigkeit weist der CDI in derselben Schrift auf die permanent wachsende Zahl ausländischer Arbeiter hin, die trotz vorhandener Arbeitslosigkeit zwischen 1900 und 1913 in der deutschen Wirtschaft beschäftigt wurden (vgl. Zahlen in Centralverband Deutscher Industrieller 1913: 3).

Eine Neubestimmung arbeitsmarktpolitischer Interessen zugunsten der Arbeitslosenversicherung aufseiten der Arbeitgeber scheitert bis 1918 daran, dass das Thema negativ mit der interessenmäßigen Grundorientierung der Unternehmer an Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und der Machtposition am Arbeitsmarkt verknüpft war. Die prognostizierte Gefahr einer damit verbundenen wirtschaftlichen Destabilisierung sprach zu stark gegen jede Form von Arbeitslosenversicherung. Dieses Verständnis der wirtschaftlichen Erfordernisse war jedoch nicht alternativlos. Es basierte auf dem spezifischen Ideenhintergrund, mit dessen Hilfe die Arbeitgeber das Thema Arbeitslosenversicherung sinnhaft auf ihre materiellen Interessen bezogen:

Die Ursache, nicht erst deren Wirkungen soll man nach alter medizinischer Regel bekämpfen. […] Dazu gilt es vor allem: Der Landflucht zu steuern [sic!], der Zusammenballung immer größerer Arbeitermassen in den Städten einen Damm entgegenzusetzen, den Arbeitsnachweis in sachgemäßer und der natürlichen Entwickelung entsprechender Weise zu vervollkommnen und auszubauen, den immer unverhüllter hervortretenden begehrlichen Tendenzen der organisierten Arbeiter ein nachdrückliches Halt zu gebieten […].
(Centralverband Deutscher Industrieller 1913: 47)

Als Antworten auf die Krisen der Jahre 1901/1902 und 1907/1908 lagen dem CDI Notstandsarbeiten und ein Ausbau der Arbeitsnachweise näher als die Einführung einer Arbeitslosenversicherung. Nur ein sich selbst regulierendes Marktsystem könne die Arbeitslosigkeit auf eine natürliche Quote absenken, die durch Arbeitsvermittlung und Notstandsarbeiten dann problemlos kontrolliert werden könnte. Dieser Logik folgt auch die Auswahl der verfügbaren statistischen Daten: Während die Gewerkschaften besonders auf die wachsenden Ausgaben

für Arbeitslosigkeit verwiesen, tauchen diese in den Schriften der Arbeitgeber gar nicht auf. Erwähnt werden stattdessen die wachsende Zahl ausländischer Arbeiter sowie der Arbeitskräftemangel auf dem Land.

Auch in den Krisen der Jahre 1901/02 und 1907/08 änderte sich wenig an den Positionen der deutschen Unternehmer. Weder ein unternehmerkontrolliertes System nach Herkner noch der Wunsch nach einem möglichst breiten Risikoausgleich wie im Vorschlag Molkenbuhrs fanden vor dem Ersten Weltkrieg irgendeine Resonanz. Zum Molkenbuhr'schen Vorschlag schreibt der CDI:

> Das würde eine so ungeheure neue Belastung des heimischen Unternehmertums bedeuten, daß damit der Ruin der deutschen Industrie im Wettbewerb mit dem Ausland besiegelt sein dürfte. Dieselbe Wirkung, nur noch viel gründlicher und schneller, würde die Verwirklichung des von Herkner, Zacher und Buschmann gemachten Vorschlags, die Arbeitslosenversicherung der Unfallversicherung anzugliedern, nach sich ziehen, weil bei diesem radikalsten aller Projekte die Aufbringung der Mittel ausschließlich den Arbeitgebern aufgebürdet werden soll. (Centralverband Deutscher Industrieller 1913: 38)

Wettbewerbs- und Kostendruck stehen in der Perspektive der Arbeitgeberschaft im Vordergrund. Der im Skill-Specificity-Ansatz betonte Aspekt, dass für große Unternehmen mit hochqualifizierten Arbeitnehmern die Kontrolle der Leistungen an Arbeitslose interessant sein könnte, ist hier nicht zu entdecken. Es finden sich auch keine Überlegungen, wonach durch langfristige kooperativere Arbeitsbeziehungen Produktivitätsgewinne zu erwarten wären, obwohl die fordistischen Unternehmenskonzepte längst in der Welt waren. Dies ist erstaunlich, äußerten sich doch die Krisen zur Jahrhundertwende auch in Deutschland in großen Streikwellen und heftigen Arbeitskämpfen. Dennoch zogen CDI und VgdA daraus keine Schlüsse in Richtung einer verstärkten Kooperation. Im Gegenteil: Jede Form von sozialer Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit wurde gerade in den Krisenjahren als besonders gefährlich für den Arbeitswillen der Beschäftigten und die wirtschaftliche Entwicklung eingestuft:

> Fassen wir das Ergebnis unserer Betrachtungen zusammen, so erweist es sich, daß die zu diesem Zweck [der Einführung einer Arbeitslosenversicherung] vorgeschlagenen Mittel und Systeme entweder undurchführbar oder mit den schwersten Schädigungen unseres gesamten Wirtschaftslebens verbunden sind […]. Solcher Schaden droht nicht bloß in materieller, sondern auch in ethischer und moralischer Beziehung: Denn der Sparsamkeitstrieb, der jedermann, Lohnarbeiter, Angestellte, studierte Männer in freien Berufen, in gleichem Maße antreibt und antreiben soll, in guten Zeiten einen Notgroschen für Arbeits- und Stellenlosigkeit zurückzulegen, wird unfehlbar herabgemindert werden, wenn der Arbeiter weiß, daß er im Falle der Arbeitslosigkeit anderweitig gesichert ist […].
> (Centralverband Deutscher Industrieller 1913: 47)

Klassenkampf und radikal-liberales Denken prägten die Erwartungen hinsichtlich der möglichen Wirkungsweise einer Arbeitslosenversicherung bis zum

Ersten Weltkrieg aufseiten der deutschen Unternehmer. Vor diesem Ideenhintergrund konnte nicht einmal die offensichtliche Verfehlung ihres abstrakten Interesses am Wachstum von Produktivität und an einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung die Unternehmer dazu bringen, die Position zur Arbeitslosenversicherung zu überdenken. Im Gegenteil: Die Krise galt als Bestätigung dafür, dass es richtig gewesen war, ein solches System nicht einzuführen und die Unternehmer nicht mit zusätzlichen Kosten zu belasten.

3.2.3 Die Position der Regierung bis zum Ende des Kaiserreichs

Auch bei der Reichsregierung stieß ein soziales Sicherungssystem gegen Arbeitslosigkeit bis zum Ersten Weltkrieg bestenfalls auf Desinteresse. Die ersten Debatten um Arbeitslosigkeit fielen in eine Zeit der Enttäuschung über die Möglichkeiten der erfolgreichen Integration der Arbeiterklasse in den feudalen Staat (Tennstedt 1981: 194ff.). Das wichtigste Ereignis in diesem Zusammenhang war der Rheinisch-Westfälische Bergarbeiterstreik vom Mai 1889. Obwohl die politische Dimension der Frage unter anderem darin zum Ausdruck kam, dass bei immer mehr Aufständen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Arbeitslosen eine treibende politische Kraft waren (ebd.: 203), blieb die Regierung bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung. Entsprechend harsch äußerte sich der preußische Handelsminister von Berlepsch in der ersten Reichstagsdiskussion über das Thema Arbeitslosigkeit:

> Die Beseitigung von Nothständen, die Abwehr drohender Nothstände ist zunächst Sache der Landesregierungen, der Kommunalverbände, und aus der Thatsache, daß von keiner Seite bisher an die Reichsregierung das Ansinnen gestellt worden ist, dem jetzt vorhandenen Nothstande gegenüber aktiv zu werden, ziehe ich den Schluß, daß nirgends im Deutschen Reich ein Nothstand besteht, der die Reichsregierung zu einem Einschreiten veranlassen könnte.
> (Verhandlungen des Reichstags 1893, 19. Sitzung: 436)

Die Regierung bezweifelte den Umfang des Problems. Außerdem waren Subsidiarität und Zuständigkeit von Einzelstaaten und Kommunen der Ideenhorizont, mit dem die Regierung auch offensiv gegen die Arbeitslosenversicherung argumentierte. Kommunen, Landesregierungen und Reichsregierungen schoben sich gegenseitig die Verantwortung zu (Zimmermann 2006: 201ff.). Die preußische Regierung lehnte eine entsprechende Anfrage ihres Landesparlaments mit der Begründung ab, dass die Arbeitslosenversicherung Sache des Reiches sei. Noch am 5. Dezember 1913 bemühte sich Handelsminister Delbrück unter großem Aufwand, anhand von Statistiken der Krankenkassen, der Arbeitsnachweise und der Gewerkschaften nachzuweisen, dass die beobachtbaren Erschütterungen der Beschäftigung in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts

lediglich konjunkturellen Charakter hätten und es deshalb nicht erforderlich sei, eine Arbeitslosenversicherung als permanente arbeitsmarktpolitische Institution einzuführen.

Dort, wo die Anerkennung des Problems unumgänglich war, verwies die Regierung auf die Zuständigkeit der Kommunen für die Armenpflege. Dazu Vizekanzler Posadowsky abschließend in der Debatte von 1902:

> Bis diese Frage also in der Wissenschaft und Praxis näher geklärt ist, ist die einzige Möglichkeit, solche Nothstände zu lindern, daß die Kommunen verständig eingreifen und auch die Arbeitervereinigungen. Wenn die Gewerkvereine ihre Thätigkeit darauf erstrecken, Fonds anzusammeln, um im Falle der Arbeitslosigkeit die Arbeitslosen zu unterstützen, so erkläre ich das für nützlich und segensreich. (Verhandlungen des Reichstags 1902, 120. Sitzung: 3452)

Auch die Reichsregierung verwies also auf die ›Selbsthilfe‹ der Betroffenen (vgl. Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 664). Dagegen sah Posadowsky im Bereich der Wirtschaftspolitik durchaus die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs in den Arbeitsmarkt, wie beispielsweise die Bemühungen der Reichsregierung zeigen, durch Subventionen der Bereiche Marine, Eisenbahn und Postwesen zur Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt beizutragen (Verhandlungen des Reichstags 1902, 120. Sitzung: 3451). In einer anderen Reichstagsdebatte im Jahr 1913 unterschied Handelsminister Delbrück zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in diesem Sinne. Er forderte Notstandsarbeiten zum Ausgleich der schwachen Konjunktur, lehnte zugleich aber eine Arbeitslosenversicherung ab, da außer den Konjunkturschwankungen keine weiteren strukturellen Verwerfungen des Arbeitsmarktes festzustellen seien (vgl. Verhandlungen des Reichstags 1913, 183. Sitzung: 6213).

Alle Äußerungen der Reichsregierung zur Frage der Arbeitslosigkeit klammerten die Frage nach den sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit für die Betroffenen aus, im Vordergrund standen vielmehr Ursachenforschung und die Abschiebung der Zuständigkeit. Die tausendseitige Schrift des Kaiserlichen Statistischen Amtes von 1906 mit dem Titel *Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich* ging auf die Frage nach den Folgen der Arbeitslosigkeit nicht ein. In den Reichstagsdebatten zur Arbeitslosigkeit der Jahre 1893, 1902, 1908 und 1913 äußerte sich kein Regierungsvertreter zu diesem Thema. Stattdessen betrachtete die Regierung die Arbeitsmarktpolitik vor allem unter dem Aspekt des Klassenkampfs: Auch das Genter System wurde weitestgehend als gefährliche weitere Stärkung der Kampfkraft der sozialistischen Arbeiterbewegung gesehen (vgl. Delbrück in Verhandlungen des Reichstags 1913, 183. Sitzung: 6217). Das Interesse an der Integration der Arbeiter in das Kaiserreich übersetzte sich aus der Perspektive der Reichsregierung vor dem Ersten Weltkrieg nicht in eine Befürwortung, son-

dern in die Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung, da diese nur als unangebrachte Arbeitsmarktintervention zugunsten der Arbeiterbewegung verstanden wurde, die letztlich die Stabilität der Wirtschaftsordnung gefährden würde.

Dennoch war es der Regierung ab den Krisenjahren von 1901/02 nicht mehr möglich, sich der Frage vollständig zu entziehen (Lewek 1992: 155). So argumentierte der für die soziale Gesetzgebung zuständige Staatssekretär des Inneren Graf von Posadowsky in einer der wichtigsten Reichstagsdebatten um Arbeitslosigkeit im Januar 1902:

> Es ist erklärlich, meine Herren, daß in industriereichen Städten die Verminderung der Arbeitsgelegenheiten sich besonders bemerkbar macht, da erfahrungsgemäß hier die gelernten Arbeiter es meist vorziehen, auf bessere Zeiten zu warten, um wieder Beschäftigung in der Stadt zu erhalten, als anderen Gewerben, insbesondere auf dem Land nachzugehen. […] Es ist das nicht nur ein Zeichen bei der Arbeiterbevölkerung, das geht in sehr viel höhere Kreise der Gesellschaft hinaus (Sehr richtig!) zu meinem Bedauern, daß, wer einmal das Bild der Großstadt in sich aufgenommen hat, es als eine Deklassirung betrachtet, wenn er auf das platte Land oder in die kleinen Provinzialstädte zurückkehren soll.
> (Verhandlungen des Reichstags 1902, 120. Sitzung: 3448)

Landflucht taucht hier als strukturelle Ursache von Arbeitslosigkeit auf, ähnlich wie schon in den Stellungnahmen der Unternehmer. Als weitere Ursache der Arbeitslosigkeit sah die Reichsregierung nicht marktkonformes Verhalten von Unternehmern. In der Debatte von 1902 stellte Posadowsky einen solchen Zusammenhang her: In Phasen des Aufschwungs weiteten die Unternehmer ihre Produktionskapazitäten zu sehr aus, was Arbeitskräftemangel und zu hohe Löhne in den industriellen Zentren zur Folge habe. Dies löse Wanderungsbewegungen in die Städte aus, die im Abschwung dann wiederum dort die Arbeitslosigkeit verstärkten (vgl. Verhandlungen des Reichstags 1902, 120. Sitzung: 3453f.). Ein weiterer Grund für die Arbeitslosigkeit war aus Sicht der Regierung die politische Agitation der Arbeiterbewegung. Landmann spricht in einer Schrift von 1913 von der »Anhäufung größerer Arbeitermassen in den Großstädten und in den Industrieorten und der Zusammenhaltung der Arbeitermassen aus parteipolitischen Gründen« (Geheimer Ober-Regierungsrat Landmann 1913: 1). Beim preußischen Handelsminister Delbrück findet sich 1908 ein eher pragmatischer Verweis, wonach Arbeitslosigkeit auf Schwankungen eines selbst regulierenden Marktes durch Störungen des internationalen Handels zurückzuführen ist (vgl. Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses 1908, 11. Sitzung. 781).

Die Vertreter der Regierung des Kaiserreichs erkannten daher zwar strukturelle exogene Ursachen von Arbeitslosigkeit an, dies konnte jedoch bis zum Ende des Ersten Weltkriegs nicht zur Grundlage der Befürwortung einer Arbeitslosenversicherung werden. Das Anwachsen des Problems in den Krisen der Jahre 1901/02 und 1907/08 bestärkte der Reichsregierung in ihrer ableh-

nenden Haltung gegenüber einer Arbeitslosenversicherung, die sie mit deren mangelnder Kalkulierbarkeit und der Sorge vor einer Stärkung der Arbeiterbewegung und einer zusätzlichen Belastung der Wirtschaftskraft des Reiches begründete. Die Regierung des Kaiserreichs folgte dabei weitgehend der Argumentation der Unternehmer. Noch im April 1918 schrieb Landmann, dass an eine Umsetzung der Arbeitslosenversicherung auch geraume Zeit nach dem Friedensschluss nicht zu denken sein werde (vgl. Lewek 1992: 137). Am Ende der einzigen vom Kaiserlichen Amt für Statistik zum Thema Arbeitslosigkeit herausgegebenen Schrift von 1906 steht die sehr vorsichtige Formulierung, dass die Arbeitslosigkeit »sowohl nach dem Zeitpunkt wie nach der Dauer und dem Umfang aufgrund längerer Beobachtung schätzbar zu betrachten ist und unter diesem Gesichtspunkt an sich für eine Versicherung unter versicherungstechnischen Gesichtspunkten unüberwindliche Schwierigkeiten wohl nicht bieten würde« (Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 665). Dennoch werden eine Seite später wiederum die Bedenken Posadowskys bestätigt:

> Die Schwierigkeiten, welche sich für eine Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit ergaben […], ergeben sich vor allem bei der Feststellung und Begrenzung des Begriffs der zur Unterstützung berechtigenden Arbeitslosigkeit und bei der Kontrolle der Durchführung dieser Feststellung in der Praxis. (Kaiserliches Statistisches Amt 1906: 666)

Hinter der Sorge der Reichsregierung um die politische Kontrolle der Arbeitslosen und der Sozialdemokratie stand ihr Interesse, angesichts der wachsenden Stärke von Freien Gewerkschaften und Sozialdemokratie das politische System des Reiches zu stabilisieren, das mit seinem Dreiklassenwahlrecht der Arbeiterklasse nachhaltig die politische Integration verweigerte. Die Regierung kam aufgrund der Mischung aus klassenorientiertem Denken und liberaler Wirtschaftspolitik in ihrer Haltung indes nicht ›auf die Idee‹, dass eine Arbeitslosenversicherung ein positiver Beitrag zur Integration der Arbeiterklasse sein könnte. So übersetzte sich das abstrakte Interesse der Regierung an zentralstaatlicher Handlungskapazität vor diesem Ideenhintergrund in die Ablehnung jeder Form einer reichsweiten Arbeitslosenversicherung. Auch die Erosionswirkung der Krisen von 1902 und 1908 reichte nicht aus, diese politischen Ziele ins Wanken zu bringen, obwohl jede dieser Krisen die ›Reichsfeinde‹ aus der Arbeiterbewegung stärken musste und also der Erfolg dieser Verweigerungshaltung in puncto politischer Stabilisierung zweifelhaft war. Der ideelle Hintergrund war aber (noch) zu stark, als dass es sinnvoll erschien, das Interesse an einer stabilen sozialen Ordnung neu zu interpretieren und eine Neupositionierung zugunsten einer Arbeitslosenversicherung vorzunehmen.

3.2.4 Arbeitsmarktpolitische Interessen im Deutschen Kaiserreich

Die Betrachtung der Ausgangspositionen von Staat, Freien Gewerkschaften und Unternehmen hat gezeigt, dass ein soziales Sicherungssystem gegen die Arbeitslosigkeit letztlich von allen drei Seiten vor dem Hintergrund ihrer kognitiven und normativen Ideen abgelehnt wurde. Diese Ideen waren durch marxistische und radikal-liberale Verständnisse des Ideals der ›Selbsthilfe‹ und des Klassenkampfs geprägt. Am ehesten hatte diese Position eine Nähe zum liberal-regulativen Weltbild mancher bürgerlicher Sozialreformer. Eine Annäherung an dieses Denken scheiterte jedoch am Misstrauen der Arbeiterbewegung gegenüber dem Staat und an der mangelnden Bereitschaft von Arbeitgebern und Regierung, Arbeitslosigkeit als Problem anzuerkennen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Die allgemeine Ablehnung der Arbeitslosenversicherung sollte aber nicht auf die normativen Argumente reduziert werden. Alle drei Akteure benannten plausible abstrakte Interessen, die sie durch eine Arbeitslosenversicherung gefährdet sahen: ihre Machtposition am Arbeitsmarkt, ihre finanzielle Situation und die Stabilität der politischen und wirtschaftlichen Ordnung. Erst die Hereinnahme der kognitiven Wissensbestände der Akteure erklärt aber hinreichend, warum sich diese abstrakten Interessen in das konkrete Interesse an einer Ablehnung der Arbeitslosenversicherung übersetzten, obwohl viele andere Ideen bereits in der Debatte präsent waren, die die Arbeitslosenversicherung positiv mit diesen abstrakten Interessen verbanden. Gewerkschaften, Unternehmer und Reichsregierung ›übersahen‹ Potenziale einer verbesserten sozialen Integration der Arbeiterschaft beziehungsweise die Chance auf den Ausbau individueller sozialer Bürgerrechte sogar dann noch, als die sozioökonomische Entwicklung bedingt durch die Krisen am Anfang des 20. Jahrhunderts die Chancen spürbar untergrub, diese Grundinteressen zu verteidigen. Es traten sogar genau diejenigen Folgen ein, die einige der Akteure eigentlich durch eine Ablehnung der Arbeitslosenversicherung zu verhindern trachteten: die finanzielle Schwächung der Gewerkschaften, politische Unruhen sowie eine wachsende Organisierung und Radikalisierung der Arbeiterschaft. Solange die drei Arbeitsmarktakteure aber ideell ›zwischen Marx und Manchester‹ gefangen waren und die beiden sich in der bürgerlichen Sozialreform entwickelnden alternativen arbeitsmarktpolitischen Weltbilder nicht genügend Plausibilität und Legitimität entfalteten, erodierten zwar die (konkreten) arbeitsmarktpolitischen Interessen, die Positionen zur Arbeitslosenversicherung konnten sich aber dennoch nicht verändern (Führer 1990: 50).

3.3 Delegitimierung: Die Stärkung des reformistisch-korporativen Weltbildes in der Arbeitsmarktpolitik bis 1920

Warum löste erst die Krise der ersten Weimarer Jahre eine Verschiebung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen aus, nicht aber die Krisen der Jahre 1901/02 beziehungsweise 1907/08? Dieser Abschnitt beantwortet diese Frage damit, dass sich das reformistisch-korporative Weltbild zwischen 1908 und 1919 zugleich gegen die alte Perspektive der ›Selbsthilfe‹ und gegen den liberal-regulativen Mitbewerber durchsetzen konnte.

Die Durchsetzung eines Weltbildes gegen ein anderes im Denken politischer Akteure ist entsprechend den in Abschnitt 1.3 präsentierten Überlegungen dadurch möglich, dass Ideen offene Horizonte zu erwartender ähnlicher Erfahrungen in sich tragen. Beispielsweise kann die Idee eines Bottom-up-Aufbaus korporatistischer Sozialpolitik in der Frage der Arbeitslosenversicherung auch durch positive Erfahrungen mit einem solchen Ansatz in einem anderen Bereich, etwa in den industriellen Beziehungen, plausibler werden. Ebenso kann ein Weltbild durch negative Erfahrungen Legitimation und/oder Plausibilität verlieren. Die Gründe für die Durchsetzung des reformistisch-korporativen Weltbildes bis 1919 lagen in neuen politischen und sozioökonomischen Erfahrungen, die Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung *in der Arbeitslosenversicherung verwandten Politikfeldern* in den Kriegsjahren und in der Revolutionszeit machten. In der Beschreibung dieser neuen Erfahrungen werden auch die Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Systems und andere Strukturverschiebungen durch den Ersten Weltkrieg wichtig. Dennoch reicht es nicht aus, diese institutionellen Faktoren allein zur Erklärungsgrundlage zu machen, denn erst durch den Umweg über die Sinnkonstruktionen der handelnden Akteure wird nachvollziehbar, *welche* institutionellen Neuerungen konkret von Bedeutung waren und warum nicht andere Pfade wie etwa das Genter System, die eher gegen die Einführung einer reichsweiten Arbeitslosenversicherung sprachen, fortgeschrieben wurden.

In Deutschland sind vor allem drei Entwicklungen zu nennen, die das reformistisch-korporative Denken stärkten: erstens die wachsende Zusammenarbeit der Arbeitsmarktparteien in den kommunalen öffentlich-paritätischen Arbeitsnachweisen, zweitens der Kriegskorporatismus und die daran anknüpfenden korporatistischen Strukturen der Weimarer Verfassung sowie drittens die besondere Bedeutung und Machtposition der katholischen *Zentrumspartei* im neuen Staat. Entsprechend dem in Abschnitt 1.4 des theoretischen Kapitels entwickelten Erklärungsmodell wird dargelegt, dass der wachsende Einfluss des

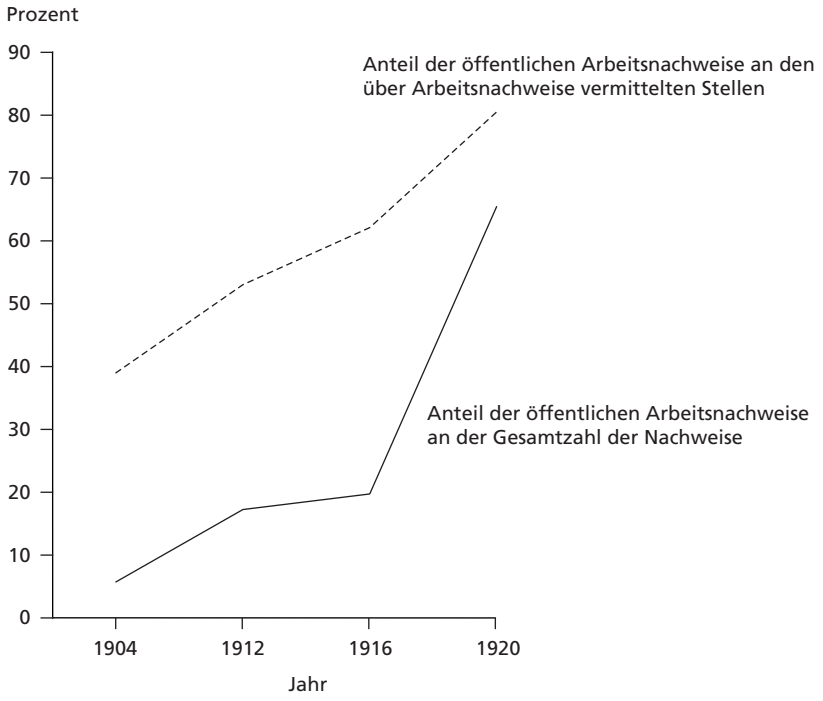
neuen Denkens als Delegitimierung der ablehnenden Haltung gegenüber einer Arbeitslosenversicherung gesehen werden kann. Aber auch hier wird sich zeigen, dass die Delegitimierung allein nicht ausreichte, um eine Verschiebung der Interessen zugunsten der Arbeitslosenversicherung auszulösen, solange die Akteure nicht erneut in eine krisenbedingte Problemlage gerieten, die – wie schon die früheren Krisen – die alte Position auch ›von außen‹ erodierte.

3.3.1 Kommunale Kooperation und paritätischer Arbeitsnachweis

Nach der Krise der Jahre 1907/08 suchten reformfreundliche Kommunen im Deutschen Reich zunehmend nach einem Weg, die arbeitsmarktpolitischen Blockaden auf der Reichsebene durch kooperativeres Verhalten zu umgehen. Diese Entwicklung machte sich insbesondere in einer wachsenden Bedeutung der paritätisch-öffentlichen kommunalen Arbeitsnachweise im Vergleich zu den klassenorientierten Arbeitsnachweisen der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer bemerkbar. 1894 hatten die Bundesstaaten die Einführung solcher Systeme beschlossen, aber erst ab 1904 war das Wachstum solcher Arbeitsnachweise nennenswert und beschleunigte sich dann nachhaltig in den Kriegsjahren.

Abbildung 3-3 zeigt die Bedeutungszunahme des öffentlich-paritätischen kommunalen Arbeitsnachweises im Deutschen Reich. Die Leiter dieser Arbeitsnachweise wurden von Vertretern der Tarifparteien und der kommunalen Verwaltung gemeinsam bestimmt, und in einigen Städten hatte die beisitzende paritätische Kommission auch beratende Funktion für den Vorstand. Die Beteiligten glaubten, durch Zusammenarbeit die Effektivität der Arbeitsnachweise erhöhen und die Arbeitsvermittlung neutraler, weil unbeeinflusster vom Klassenkampf durchführen zu können (Faust 1982: 259). Wenngleich die kommunalen Verwaltungen die öffentlichen Arbeitsnachweise dominierten, da die operativen Prozesse in ihren Händen blieben, waren diese Einrichtungen doch ein Beispiel dafür, dass ein funktionierender Arbeitsmarkt zu wichtigen Teilen ein gemeinsames Interesse von Staat, Gewerkschaften und Unternehmern darstellt und institutionelle Kooperation möglich ist. Solche Lernprozesse zeigten sich nach 1910 auch in immer mehr regionalen Unterbezirken der Freien Gewerkschaften, vor allem in Süddeutschland. So stellten die bayerischen Gewerkschaftsvertreter im Landtag schon 1910 den Antrag, Arbeiter- und Arbeitgebernachweise durch öffentlich-paritätische Nachweise zu ersetzen (Correspondenzblatt 1910b: 506). Auf dem Dresdner Gewerkschaftskongress von 1911 erhob schließlich auch die Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands die Einrichtung paritätisch-öffentlicher Arbeitsnachweise zur offiziellen arbeitsmarktpolitischen Forderung, ohne dabei aber ihre bisherige Position in der Frage der Arbeitslosenversicherung zu verändern. Die Resolution von 1911 hatte folgenden Wortlaut:

Abbildung 3-3 Die Entwicklung des öffentlichen Arbeitsnachweises, 1904–1920



Quelle: Faust (1982: 265), eigene Berechnungen.

> Die Arbeitsvermittlung ist durch das Verbot der privatgewerblichen Stellenvermittlung und durch Errichtung öffentlicher, gemeinnütziger und gebührenfreier Arbeitsnachweise unter paritätischer Leitung zu fördern. […] Den Gewerkschaften wird empfohlen, ihre Arbeitsnachweise als Facharbeitsnachweise der öffentlichen Arbeitsvermittlung anzuschließen.
> (zit. nach Hornek 1914: 7)

Offenbar erhoffte sich die Generalkommission von einem solchen Wechsel die Befriedung der Arbeitsvermittlung. Diese Modifikation der Klassenpolitik im Arbeitsnachweiswesen war aber auch der strategischen Situation geschuldet: Die Arbeitgebernachweise waren von ungleich größerer Bedeutung als die Gewerkschaftsnachweise. Zudem fühlten sich die Freien Gewerkschaften auch ohne eigene Arbeitsnachweise in vielen Städten stark genug, da sich ihr politischer Einfluss in den süddeutschen Kommunen deutlich erhöht hatte (Trampusch 2000: 89).

Bei den Arbeitgebern überwog zwar weiterhin die Ablehnung des öffentlich-paritätischen Nachweises (ebd.: 87); so versuchte etwa auch der CDI in einer Schrift aus dem Jahr 1913, die Ineffizienz des öffentlich-paritätischen Arbeitsnachweises zu beweisen (Centralverband Deutscher Industrieller 1913: 34f.). Aber auch bei den Unternehmern finden sich in den Vorkriegsjahren gelegentlich konträre Aussagen, insbesondere in Branchen mit Zunft- und Handwerkstradition. So etwa die Eingabe des Reichsbundes baugewerblicher Arbeitgeberverbände von 1913:

> Als ein solches Mittel, das in hervorragendem Maße geeignet ist, gegenüber der Arbeitslosigkeit vorbeugend zu wirken, erscheint die zentralisierte Zusammenfassung und Ermittlung der Arbeitsgelegenheiten, für die Arbeitgeber: denn, wenn für die Arbeitgeber die Möglichkeit besteht, Arbeit zu erlangen, ist auch für den Arbeitnehmer Arbeit und Beschäftigung beschafft. In dieser Beziehung sind die Interessen beider Gruppen vollständig konform.
> (Reichsbund baugewerblicher Arbeitgeberverbände 1913: 3)

Von den 3,1 Millionen Vermittlungen über öffentlich-paritätische Arbeitsnachweise im Jahr 1913 entfiel der größte Teil auf die süddeutschen Länder wie Württemberg, Baden und Bayern, die eher katholischem Einfluss unterlagen und von Kleinindustrie und Handwerk bestimmt waren. Die Regierungen dieser Länder waren zudem weit weniger dem Laissez-faire zugetan als die preußische Regierung und so waren hier die Voraussetzungen günstig, kooperative Strategien in öffentlich-paritätischen Arbeitsnachweis zu erproben (Zimmermann 2006: 155ff.). Zimmermann (vgl. ebd.: 125ff.) spricht in diesem Zusammenhang von einem »Munizipialsozialismus« der süddeutschen Kommunen. Dieser ging sogar so weit, dass in Straßburg alle Unternehmen, die öffentliche Aufträge ausführten, verpflichtet wurden, den kommunalen Arbeitsnachweis zu nutzen.

Wie Abbildung 3-3 zeigt, breitete sich das öffentliche Arbeitsnachweiswesen auch in der Kriegs- und Revolutionszeit weiter aus. Im Rahmen der ›Demobilmachung‹, die die Rückführung der Volkswirtschaft aus der Kriegs- zur Friedenswirtschaft zum Ziel hatte, wurde der öffentlich-paritätische Arbeitsnachweis auch auf Reichsebene ein wichtiges Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Schon im Oktober 1918 (!) wurde das *Reicharbeitsamt* unter Gustav Bauer eingerichtet. Im April 1919 entstand daraus das *Reichsarbeitsministerium* und Reichsarbeitsminister Schlicke gründete 1920 schließlich das *Reichsamt für Arbeitsvermittlung* (RAfA) unter Dr. Friedrich Syrup als Unterabteilung des Reichsarbeitsministeriums. Es hatte die Aufgabe, die Informationen über offene Stellen und Arbeitssuchende reichsweit zu verbinden und so ein Netzwerk der kommunalen Arbeitsnachweise zu bilden (Schmuhl 2003: 119). Der letzte Schritt zu einem Vermittlungsmonopol der öffentlich-paritätischen Arbeitsnachweise wurde jedoch erst mit dem *Arbeitsnachweisgesetz* (ANG) von 1922 vollzogen. Darin wur-

den gewerbliche Vermittlungsstellen verboten, der paritätische Aufbau auf allen drei staatlichen Ebenen normiert und die Einführung von kommunalen Nachweisen zur Pflicht gemacht. Die Kommunen dominierten die Verwaltung des Arbeitsnachweises auch nach dem ANG weiterhin, was bis zur Verabschiedung des AVAVG 1927 ein permanenter Streitpunkt zwischen den Tarifparteien auf der einen und dem Staat auf der anderen Seite blieb (Schmuhl 2003: 118; Führer 1990: 248).

Die Institutionalisierung des öffentlichen Arbeitsnachweiswesens kann als ein kontinuierlicher historischer Prozess über die politische Revolution hinweg gesehen werden, der das reformistisch-korporative Weltbild stärkte, insbesondere weil die Erkenntnis bei allen drei Arbeitsmarktparteien wuchs, dass ihre institutionellen Kooperationsmöglichkeiten größer waren als in den Arbeitskämpfen des Kaiserreichs angenommen. Zugleich zeigte sich in der immer weiter verbesserten Arbeitsvermittlung aber auch, dass es Ursachen der Arbeitslosigkeit gibt, die sich nicht durch eine effektive und neutrale Vermittlung überwinden lassen, die mithin nicht externe Marktbehinderungen, sondern strukturelle Fehlentwicklungen des Marktes selbst darstellen (Führer 1990: 505). Beides sprach gegen die Plausibilität des alten Denkens, aber auch des liberal-regulativen Weltbildes. Die Arbeitsvermittlung, die im 19. Jahrhundert die Durchsetzung eines sozialen Sicherungssystems für Arbeitslose behindert hatte, wurde zum institutionellen Wegbereiter des reformistisch-korporativen Weltbildes.

Auch auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung selbst gab es an der ablehnenden Haltung der Spitzenverbände beziehungsweise der Zentralregierung vorbei erste kommunale Kooperationen, wiederum vor allem im süddeutschen Raum. Hier waren Bayern und Baden wichtige Vorreiter. Interessanterweise war dies aber nicht einfach der Durchsetzung starker lokaler Gewerkschaften geschuldet, denn nur in Straßburg (1907) und Kaiserslautern (1912) wurden Genter Systeme im Sinne des Zuschussmodells der Freien Gewerkschaften eingerichtet. In allen anderen Kommunen handelte es sich um Hybridsysteme, die man als eher experimentell bezeichnen kann. Sie waren zum großen Teil darauf gerichtet, die Gewerkschaften zwar zu bezuschussen, die unorganisierten Teile der Arbeiterschaft dabei aber nicht zu benachteiligen. Für sie wurden Elemente des Sparzwangs oder der subsidiären kommunalen Zwangsversicherung in das System integriert (Wermel/Urban 1949: 85ff.). Solche Hybridsysteme wurden in Erlangen und Mülhausen 1909 eingeführt, 1910 in Berlin-Schöneberg, 1911 in Freiburg, Schwäbisch-Gmünd und Mannheim. 1912 richtete neben Kaiserslautern auch Stuttgart ein Mischsystem ein, ebenso wie 1913 Esslingen. Der bayerische Landtag beschloss auf Wunsch des Prinzregenten am 14. August 1908 die Errichtung verpflichtender kommunaler Arbeitslosenversicherungen. In der Denkschrift des bayerischen Innenministeriums zum Thema erkennt man in

diesem Zusammenhang den Wechsel der Position hin zu einer organischeren beziehungsweise Bottom-up-Vorstellung von sozialer Verwaltung und einem solidarischen Risikoausgleich in einer Sozialversicherung:

> Vor allem ist aber hier die Arbeitslosenversicherung mit der Mitgliedschaft meist derart verknüpft, daß jedes Mitglied des Vereins zugleich der Versicherung angehören muß. Auf diese Weise werden der Arbeitslosenversicherung kraft der Anziehung, welche die Organisationen in sonstiger Hinsicht üben, auch solche Berufsgenossen zugeführt, die nach ihren persönlichen Verhältnissen einer Arbeitslosenversicherung vielleicht weniger bedürfen würden […]. Namentlich wäre auch auf eine gegenseitige Kontrolle der Teilnehmer an der Zuschusskasse Wert zu legen, da jeder Teilnehmer ein Interesse daran hat, einer Ausbeutung und vorzeitigen Erschöpfung der Kasse durch Unberechtigte vorzubeugen. (Jastrow/Badtke 1910: 189ff.)

Zwar waren mit Jastrow und Badtke zwei Sozialreformer Verfasser dieser Denkschrift; die Tatsache, dass das bayerische Innenministerium sich ihre Einschätzung als Expertenurteil zu eigen machte, zeigt jedoch die von der Reichsregierung abweichende Weltanschauung der bayerischen Regierung. Die Stärkung der Gewerkschaften wird hier zum begrüßenswerten Instrument des solidarischen Risikoausgleichs und die Nähe von Verwaltung und Gewerkschaft zum ersten Mal als Kontrollgewinn für den Staat gegen Missbrauch verstanden. Das heißt also, dass sich die ersten kommunalen Experimente im Bereich der Arbeitslosenversicherung am reformistisch-korporativen Denken orientierten. Diese sozialen Erfahrungen wirkten auf die Akteure zwar im Sinne einer Perspektivverschiebung, allerdings änderte keine der drei Seiten ihre grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber einer Arbeitslosenversicherung auf Reichsebene. Dennoch zeigen die Äußerungen der regionalen Akteure, wie das reformistisch-korporative Weltbild an Plausibilität gewann und die Ablehnung an Legitimation verlor.

3.3.2 Kriegskorporatismus und Weimarer Verfassung

Die entscheidende historische Zäsur zur Neuorientierung der industriellen Beziehungen war zweifellos der Beginn des Ersten Weltkriegs im Sommer 1914. Wie Hentschel (1983: 57) beschreibt, war die »sozialpolitische Szene […] mit dem Beginn des Ersten Weltkriegs auf einen Schlag neu arrangiert«.

Gewerkschaften

Aufseiten der Sozialdemokratie zeigte sich die neue Haltung in der Bewilligung der Kriegskredite durch die SPD-Fraktion unter Friedrich Ebert. Für die Freien Gewerkschaften bedeutete der Beginn des Ersten Weltkriegs die staatliche Anerkennung des Koalitionsrechts und der bestehenden Organisationen im Tausch für die Wahrung des Friedens im Tarifkonflikt. Dies ermöglichte den am 4. Au-

gust 1914 von Reich und Gewerkschaften verkündeten ›Burgfrieden‹ angesichts der äußeren Bedrohung. Im Rahmen der Kriegswirtschaft wurde die Steuerung des Arbeitsmarktes eine der wichtigsten regulativen Aufgaben des Staates, weil davon Effektivität und Effizienz der Kriegs- und Rüstungswirtschaft abhingen. Nach Gewerkschaftsangaben musste dafür rund ein Viertel aller männlichen und knapp ein Viertel der weiblichen organisierten Arbeiterschaft neu auf Betriebe und Militär verteilt werden (Preller 1949: 61). Der entscheidende weitere Schritt zugunsten einer Neuorientierung auf das gemeinsame nationale Interesse und zu einer Befriedung der industriellen Beziehungen war das *Vaterländische Hilfsdienstgesetz* von 1916. Obwohl die Unternehmervertreter gegenüber der Dritten Obersten Heerleitung dafür plädierten, die Umstellung der Rüstungs- auf eine Kriegswirtschaft mit einem allgemeinen Arbeitszwang zu beschleunigen, schreckte diese davor zurück, da die Burgfriedenpolitik zu brüchig war, um den Gewerkschaften Derartiges zuzumuten (Hentschel 1983: 59). Die Reformkräfte der *Mehrheitssozialdemokratischen Partei Deutschlands* (MSPD), des Zentrums, der *Fortschrittspartei* und der Linksliberalen im Reichstag formten den Vorschlag der Obersten Heeresleitung zum Hilfsdienstgesetz um: Jeder Betrieb ab 50 Beschäftigten sollte Arbeiterausschüsse gründen und in jedem Wehrbezirk wurden paritätische Verhandlungsausschüsse gebildet, um die Tarifbedingungen unter Vorsitz eines Offiziers unter Mitsprache der Tarifparteien auszuhandeln.

Die Erfolge des Gesetzes hielten sich in Grenzen (ebd.: 60), aber die grundsätzliche politische Bedeutung der Einführung der betrieblichen Mitbestimmung und regional zentralisierter überbetrieblicher Lohnverhandlung war groß. Sie beflügelte das korporatistische Denken der Arbeitsmarktparteien und schlug als politischer Erfolg der reformistisch orientierten Führungsriege von MSPD und Gewerkschaften um Ebert, Legien und Leipart zu Buche. Zugleich wurde so die Front der ablehnenden Haltung der Sozialdemokratie gegenüber dem Staat schon deutlich vor der Revolution von 1918 gebrochen. In diesem Zusammenhang muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Durchsetzung einer Arbeitslosenversicherung nie zum Forderungskatalog der Gewerkschaften in der Kriegszeit gehörte. Die Einflüsse des Kriegskorporatismus auf die Frage der Arbeitslosenversicherung lagen eher in der Eröffnung einer anderen, der christlichen Soziallehre näheren Perspektive auf den Staat als mögliche Perspektive für eine im Kriegsnationalismus entradikalisierte Arbeiterbewegung. Dies war möglich geworden, weil die Gewerkschaften ihre Angst vor einer staatlichen Übervorteilung zunehmend ablegten (Führer 1990: 133; Lange 1917).

Was brachte die – eigentlich doch revolutionären – Gewerkschaften dazu, diesen Perspektivwechsel in den industriellen Beziehungen zu vollziehen? Zum einen wurden alle ihre Forderungen im engeren Sinne erfüllt, zum anderen drohte durch die aus dem Krieg zurückkehrenden Massen die Gefahr sozialer

Anarchie (Hentschel 1983: 66). Aus einer Phase der sozialen Anarchie hätte aber auch ein diktatorisches System von links oder rechts entstehen können, das letztlich den Bestand der Gewerkschaften gefährdet hätte. Einen Einblick in die Rolle der Nation und der ›Volksgemeinschaft‹ für die Neuorientierung der Freien Gewerkschaften bietet der Schluss des von ihnen Ende 1917 formulierten sozialpolitischen Programms:

> Zwei Generationen der Arbeiterklasse sind in schweren Kämpfen um ihre Gleichberechtigung in Staat und Wirtschaft dahingegangen. […] Der unserem Lande aufgedrungene Krieg hat die trennende Kluft zwischen den deutschen Volksgenossen überbrückt, und in der gemeinsamen Not erwuchs ein Stück Gemeinschaftsarbeit, das zu den besten Errungenschaften des Kriegs gehört. Diese Gemeinschaftsarbeit nach dem Kriege fortzusetzen, ist der Wunsch der besten Führer unseres Volkes. (zitiert nach Preller 1949: 48)

Varain (1956: 67) gibt in seiner Darstellung der Politik der Generalkommission unter Legien einen Hinweis auf den sozialpolitischen Werdegang der Gewerkschaftsführer Legien, Schmidt, Leipart und Winnig: Bereits vor Kriegsausbruch waren diese Gewerkschafter gemeinsam mit Vertretern der christlichen Gewerkschaften, wie etwa Stegerwald, häufige Besucher der Veranstaltungen der *Deutschen Gesellschaft für Soziale Reform*. Es wuchs so eine Verbindung der Gewerkschaftsführung mit dieser Gesellschaft, die sie auch nach innen gegen radikale Kräfte unter Hinweis auf die Notwendigkeit pragmatischer Reformen verteidigten (ebd.: 67f.). Adolf Weber ([1910]1921: 422) beschreibt in der zweiten Auflage seiner Abhandlung zum Klassenkampf von 1921, bei fast allen Gewerkschaftsführern habe sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Zahl der Arbeiter nur wachsen könne, wenn auch der Ertrag der gesamten Volkswirtschaft steige. Dabei ist auch der nationalistische Ton im Nachkriegsprogramm des *Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes* (ADGB) kaum zu überhören. Krieg und Not im Deutschen Reich galten den eigentlich doch internationalistisch argumentierenden sozialistischen Gewerkschaften als gemeinsame ›nationale Erfahrung‹, die die Konflikte der Vergangenheit zu überbrücken in der Lage war. So verbanden sich die Wirkung des Krieges und die persönlichen Beziehungen zwischen Gewerkschaftsführung und Sozialreformern zu einem Prozess des Ideenwandels aufseiten der Freien Gewerkschaften.

Unternehmer

Ein Umdenken zugunsten des Korporatismus ließ sich in der Kriegszeit auch bei Teilen der Unternehmerschaft beobachten. Hatten die Unternehmer dem Hilfsdienstgesetz noch ablehnend gegenübergestanden und mit allerlei Umgehungsstrategien auch zur mangelnden Durchsetzung der neuen Mitbestimmungsregelungen beigetragen, begann eine Gruppe Großindustrieller aus dem

Rhein-Ruhrgebiet um Hugo Stinnes im Jahr 1917 damit, im kleinen Kreis Kooperationsmöglichkeiten mit den Gewerkschaften auszuloten. Ausgangspunkt waren zunehmende regulative Eingriffe des Kaiserreichs in den Wirtschaftsablauf zugunsten der Kriegsführung (Hentschel 1983: 63f.), die aus Sicht der Initiatoren ihre Unternehmensfreiheit gefährdeten. Während zu Kriegszeiten ein Abwehrkampf gegen den Regulierungseifer eines erodierenden Feudalregimes zu kämpfen war, so war es nach der Revolution die Angst vor einem weiteren Voranschreiten der Rätebewegung, die die Unternehmer dazu brachte, über eine stärkere Kooperation in den industriellen Beziehungen nachzudenken (ebd.: 64). Vor allem im Hinblick auf eine sich ankündigende Demobilisierung suchten die Unternehmer das Bündnis mit der Arbeiterklasse zur Zurückdrängung des Staates. Die Gewerkschaften hatten zudem ab Oktober 1918 den späteren Reichsarbeitsminister Gustav Bauer als Leiter des neu geschaffenen paritätischen Reichsarbeitsamtes in der ersten parlamentarisch gewählten und zugleich letzten Regierung des Kaiserreichs platziert, das heißt, auch wichtige Vertreter der späteren neuen Reichsregierung sammelten in korporatistischen Einrichtungen ihre ersten Regierungserfahrungen.

Auf dieser Grundlage kam es zu einer historischen Annäherung der Tarifparteien, die sich im Kaiserreich so radikal und unversöhnlich bekämpft hatten. Im sogenannten Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918, ausgehandelt unter Federführung des Vorsitzenden der Generalkommission Legien und des Industriellen Stinnes, wurde dieser Perspektivwechsel zum ersten Mal grundsätzlich formuliert. Es bestätigte noch einmal die volle Anerkennung der Gewerkschaften und der Koalitionsfreiheit. Darüber hinaus fanden sich darin zwei explizite Bekenntnisse zu einer korporatistischen Ausgestaltung der industriellen Beziehungen: Erstens lautete eine der Thesen des Abkommens »Gemeinsame Regelung und paritätische Verwaltung des Arbeitsnachweiswesens«. Für die Gewerkschaften war dies nur eine Wiederholung ihrer seit 1911 erhobenen politischen Forderung, für die Arbeitsgeber lag darin aber wohl das erste allgemeine und öffentliche Bekenntnis zur paritätischen Verwaltung des Arbeitsnachweises. Zweitens sah das Abkommen die Errichtung einer *Zentralen Arbeitsgemeinschaft* (ZAG) vor, die als Spitze eines dreigliedrigen Systems eine korporatistische Interessenvermittlung auf Reichsebene sicherstellen sollte: Auf unterster Ebene sollten die betrieblichen Arbeiterausschüsse die ebenfalls zwischen den Verbänden von Arbeitern und Unternehmern korporativ verhandelten Kollektivvereinbarungen auf Branchenebene umsetzen (Rat der Volksbeauftragten 1918). Die ZAG bestand bis 1924, scheiterte allerdings politisch weitgehend an überbordenden Konflikten und geriet immer mehr in den Hintergrund. Sie fristete ein Schattendasein, bis die Gewerkschaften 1924 die ZAG wegen eines Streits über die Arbeitszeitfrage verließen (Hentschel 1983: 83). Dennoch war sie in den ers-

ten Weimarer Jahren ein wichtiges institutionalisiertes Beispiel für die Möglichkeit korporatistischer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die ein weiterer Schritt der Delegitimierung der alten Positionen bei den Unternehmern war und zugleich das liberal-regulative Weltbild aus dem Fokus der Diskussion drängte.

Ein weiteres deutliches Anzeichen für ein zunehmend korporatistisch geprägtes Selbstverständnis war, dass die Tarifparteien die Regierung dazu veranlassen konnten, das *Reichsamt für die Demobilmachung* von vornherein paritätisch aufzubauen, was Feldman (1993: 95) als unautorisierte Machtübernahme der Tarifparteien *vor* der eigentlichen Revolution bezeichnet.

Die erste demokratische Regierung und die neue Weimarer Verfassung

Die neue Weimarer Reichsverfassung (WRV), die am 11. August 1919 in Kraft trat, nahm das Denken des Stinnes-Legien-Abkommens auf und schuf einen Katalog von arbeitsmarktpolitischen Staatszielbestimmungen, die dem reformistisch-korporativen Weltbild sehr nahestanden. So entwarfen die Artikel 157 bis 165 eine neue Gestalt für die Arbeiter- und Sozialpolitik der neugegründeten Republik. Artikel 157 stellte die Arbeitskraft unter den Schutz des Reiches und Artikel 165 Absatz 1 erkannte die Tarifparteien explizit an:

> Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt. (Artikel 165 Absatz 1 WRV)

Artikel 163 Absatz 2 WRV normierte zudem ein Recht auf Unterstützung für den Fall, dass einem Arbeitslosen keine angemessene Arbeitsgelegenheit nachgewiesen, das heißt vom Arbeitsnachweis angeboten werden konnte. Damit war jedoch kein unmittelbarer Rechtsanspruch oder die Zusicherung einer institutionellen Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung verbunden; die Norm war vielmehr im Sinne einer Staatszielbestimmung als Auftrag an den Gesetzgeber zu verstehen (Wermel/Urban 1949: 27f.). Dennoch bestätigte dieser Artikel die Perspektive des reformistischen Denkens, da in der Zusammenschau der Artikel 163 und 165 das Bild entworfen wurde, der Arbeitsmarkt erzeuge auch Arbeitslosigkeit, die nicht durch Arbeitsvermittlung und korporatistische Marktsteuerung überwunden werden könne.

In der WRV war die Errichtung eines paritätisch besetzten *Reichswirtschaftsrates* nach dem Vorbild eines »Wirtschaftsparlaments« (Preller 1949: 251) vorgesehen, dem alle wesentlichen sozial- und wirtschaftspolitischen Gesetze vorgelegt werden sollten. Der 1920 einberufene *Vorläufige Reichswirtschaftsrat* wurde zu einem wichtigen politischen Diskussionsforum zwischen Staat, Gewerkschaf-

ten und Unternehmen, wenngleich die grundlegenden Konflikte hier kaum überwunden werden konnten und sein Ausbau zu einem regulären Reichswirtschaftsrat mit entsprechendem regionalen und/oder sektoralen Unterbau nie gelang. Es ist daher gerechtfertigt, in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der neuen Republik die Fortsetzung der im Kriegskorporatismus begonnenen kooperativen Neubestimmung der industriellen Beziehungen zu sehen. Obwohl dieser Bereich nicht direkt mit der Frage der Arbeitslosenversicherung zu tun hatte, so kann doch im Entwurf der neuen sozialen Ordnung ein Faktor gesehen werden, der das reformistisch-korporative Denken auch in anderen Politikfeldern beförderte. Zudem lassen sich klare Absagen an rein regulative Staatseingriffe und eine Skepsis über die Fähigkeiten der Selbststeuerung des Marktes in der neuen Verfassung entdecken. Durch diese Insitutionalisierung des Korporatismus in der WRV waren die ersten demokratisch gewählten Regierungen der Weimarer Republik gezwungen, eng mit den Arbeitsmarktparteien zusammenzuarbeiten, und in dieser Kooperation konnte sich dann auch die Vorstellung durchsetzen, dass eine Integration aller Gruppen in den neuen Staatsapparat zur Durchsetzung von Politik möglich sein würde.

Einen weiteren Lernprozess erlebten die Regierungsmitglieder von SPD, Zentrum und *Deutscher Demokratischer Partei* (DDP) in den ersten Weimarer Jahren mit dem kolossalen Scheitern des ersten Gesetzesentwurfs zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung. In dieser wichtigen Erfahrung der neuen Regierung wurde *ex negativo* die Plausibilität des reformistisch-korporativen Ansatzes klar.

Der erste Gesetzentwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung 1919/20

Eine Arbeitslosenversicherung sollte aus Sicht der SPD-geführten Regierung möglichst bald die Erwerbslosenfürsorge ersetzen. So legte Reichsarbeitsminister Alexander Schlicke bereits im Oktober 1919 einen ersten Gesetzentwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung vor, der im Kabinett am 15. April 1920 beschlossen wurde. Der Entwurf gliederte die Arbeitslosenversicherung bei den Krankenkassen an. Die Begründung des Reichsarbeitsministeriums für diese Entscheidung war eine pragmatische Negativauswahl: Es wurde aufwendig beschrieben, warum keiner der in den vorangegangenen Debatten vorgeschlagenen anderen Träger in Betracht kam (Reichsarbeitsministerium 1920: 27f.). Im Hinblick auf die Versicherungspflicht orientierte sich der Entwurf an der Krankenversicherung und bezog Arbeiter, Angestellte und Handlungsgehilfen ab 16 Jahren in den Kreis der Versicherten ein. Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung sollte zu jeweils einem Drittel durch die Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zu einem Sechstel durch das Reich und zu einem weiteren Sechstel durch die Gemeinden erfolgen. Die Leistungsvergabe sollte an eine

Bedürftigkeitsprüfung gebunden werden und es sollte zudem nur derjenige als leistungsberechtigt gelten, dem der Arbeitsnachweis nach drei Tagen Wartezeit bescheinigte, keine ›passende Arbeit‹ finden zu können. Die Zumutbarkeitskriterien für eine solche ›passende Arbeit‹ wurden großzügiger als in der Erwerbslosenfürsorge definiert, sodass der Betreffende durch Streik oder Aussperrung frei gewordene Stellen ablehnen konnte. Eine maximale Leistungsdauer von 13 Wochen innerhalb eines Jahres wurde nur dann gewährt, wenn der Versicherte in den letzten zwei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 26 Beitragswochen zu verzeichnen hatte. Die Höhe der Unterstützung sollte dem schon in der Erwerbslosenfürsorge auf kommunaler Ebene bestimmten ortsüblichen Lohn (›Ortslohn‹) für den Beruf des Betreffenden entsprechen.

Diese erste Initiative, die Schlicke gemeinsam mit Reichsfinanzminister Matthias Erzberger entwickelt hatte, war vor allem auf die Begrenzung der Reichsausgaben gerichtet (Lewek 1992: 166f.). Für Schlicke leitete sich die Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung aus Artikel 163 WRV ab sowie aus dem Gebot, markt- und wachstumshemmende Störungen abzubauen:

> Je mehr sich Verkehr und Technik entwickelten, je mehr das wirtschaftliche Leben des einen Landes von dem der übrigen Länder abhängig wurde, um so häufiger sind Störungen der Wirtschaftsführung eingetreten, um so größer sind die schädigenden Wirkungen solcher Störungen geworden, und um so mehr wurde die Forderung laut, der Träger der öffentlichen Gewalt möge auf Mittel und Wege sinnen, welche Heilmittel gegen solche Störungen angebracht und anzuwenden seien. (Reichsarbeitsministerium 1920: 18)

In dieser Begründung Schlickes zum Gesetzesentwurf zeigen sich erstaunlicherweise durchweg liberal-regulative Ideen. So bezog er sich mehrfach auf die extern verursachten Störungen des Wirtschaftsablaufs. Im Vordergrund stand die Errichtung eines funktionierenden Marktes durch regulative Steuerung des Staates. Sein Sprachduktus folgte insgesamt noch den Demobilisierungsverordnungen. Die Einbeziehung der Angestellten in die Versicherung war nicht dem Solidarprinzip geschuldet, sondern eine Frage der gleichen individuellen sozialen Rechte – man könne dem Angestellten nicht zumuten, selbst Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit treffen zu müssen, während der Facharbeiter, der Lohn in derselben Höhe erziele, einen solchen Schutz genießen dürfe (ebd.: 21). Der Entwurf sieht die Angliederung der Arbeitslosenkasse an – noch zu schaffende – Landesverbände der Krankenkassen ausdrücklich deshalb vor, weil diese zur notwendigen administrativen Kontrolle besser geeignet seien. An dieser Stelle ist die Top-down-Logik des liberal-regulativen Denkens deutlich zu spüren. Ein weiteres Argument für die Ansiedlung der Arbeitslosenversicherung bei den Krankenkassen lag für Schlicke darin, dass diese gemeinsam mit den kommunalen Arbeitsnachweisen die »Beaufsichtigung der Arbeitslosen« be-

sonders gut gewährleisten könnten (Reichsarbeitsministerium 1920: 28). Die Arbeitslosenfrage wurde hier also vorrangig als administrative Kontroll- und Regulierungsaufgabe verstanden. Zwar nennt die Begründung ein gemeinsames Interesse der Tarifparteien an einer funktionierenden Arbeitsmarktpolitik, zieht daraus jedoch bis auf die gemeinsame Finanzierung keine institutionellen Schlüsse. Abgesehen von diesem Punkt folgte Schlicke in seinem Entwurf also eher dem liberal-regulativen Denken und bezieht sich immer wieder auf die verfassungsrechtliche Regulierungsmacht der neuen Arbeitsmarktverwaltung. Der ADGB nannte den Entwurf entsprechend einen »Rückfall in die Zeiten des monarchischen Deutschlands« (Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes 1920b).

Obwohl sich einige der Regulierungen letztlich im AVAVG wiederfinden sollten, scheiterte der Entwurf Schlickes am massiven Widerstand der Arbeitsmarktparteien, der sich vor allem auf die *Frage der Trägerschaft* bezog: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bezweifelten die Möglichkeit einer funktionierenden Kooperation zwischen Krankenkassen und Arbeitsnachweisen. Das RAfA fürchtete um die »soziale Wirkung« des Gesetzes (zitiert nach Lewek 1992: 171). Der ADGB signalisierte zwar eine grundsätzliche, wenn auch sehr verhaltene Zustimmung, aber das Korrespondenzblatt legte sich nicht fest, sondern organisierte eine Diskussion des Für und Wider der Frage der Trägerschaft (Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes 1920b, 1920a). Darin wurden die hohe Bedeutung der organischen Selbstverwaltung und das gemeinsame Interesse der Arbeitsmarkparteien an der Organisierung eines krisensicheren Arbeitsmarktes betont. Vor allem zielte die Kritik an dem Regierungsentwurf auf die mangelnde Kommunikation mit den Arbeitsmarktparteien im Vorfeld des Entwurfes; Schlicke wurde vorgeworfen, im Stile der Demobilmachungsverordnungen vorgegangen zu sein, um das Gesetz durchzusetzen (Lewek 1992: 173ff.).

Auch vonseiten der Arbeitgeberschaft wurde in erster Linie das Vorgehen kritisiert und eine engere Verzahnung mit dem Arbeitsnachweis gefordert (Deutscher Industrie- und Handelstag 1920a). Wenngleich die Idee begrüßt wurde, keinen neuen kostenreichen Verwaltungsträger zu schaffen, war gerade die Kontrolle der Arbeitsbereitschaft ein wichtiges Argument für die Angliederung bei den Arbeitsnachweisen:

> Denjenigen Stellen, die über den Anspruch des Versicherten entscheiden, ist auch die Durchführung der Versicherung zu übertragen. (Reichsverband der Deutschen Industrie 1920: 3)

Hinter diesem ›neuen‹ Vertrauen in den früher gescholtenen paritätischen Arbeitsnachweis steht die Verschiebung hin zum korporatistischen Denken aufseiten der Arbeitgeber. So sahen sich Schlicke und dann auch sein Amtsnachfolger

Brauns ab Juni 1920 einer breiten Front der Ablehnung des ersten Entwurfs gegenüber (Wermel/Urban 1949: 34).

Dass sich die öffentliche Meinung gegen den Entwurf wandte, war für Schlicke selbst überraschend. Der ohnehin skeptische Reichfinanzminister Erzberger von der Zentrumspartei nutzte die Gelegenheit, seine finanziellen Bedenken mehr in den Vordergrund zu rücken (Reichsminister der Finanzen 1920), sodass die Zustimmung des Kabinetts schnell ins Wanken geriet. So war das Scheitern des ersten Entwurfs eine wichtige Erfahrung für die neuen politischen Eliten, die gegen den liberal-regulativen Ansatz zur Arbeitslosenversicherung sprach.

3.3.3 Zentrumspartei und katholische Soziallehre

Die Verschiebung der arbeitsmarktpolitischen Weltbilder der Regierung basierte aber nicht allein auf den Erfahrungen der Reichsverwaltung mit den Institutionen des neuen politischen Regimes. Dazu kam auch eine positive Hinwendung zum reformistisch-korporativen Denken durch den Einfluss der katholischen Soziallehre auf die Weimarer Kabinette. In der Weimarer Zeit wurde die Bedeutung der katholischen Soziallehre und der Zentrumspartei als ihrer parteipolitischen Vertretung größer. Die sozialpolitische Weltanschauung der Zentrumspartei und der katholisch beeinflussten christlichen Gewerkschaften zeigte über den politischen Systemwechsel hinweg eine bemerkenswerte Kontinuität. In einer Zeit, in der sich die Kabinette zumeist kaum mehr als einige Monate halten konnten, war Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns acht Jahre lang ununterbrochen im Amt.

Die katholische Soziallehre

Die katholische Soziallehre argumentiert nicht regulativ oder interventionistisch, sondern setzt auf einen organischen, ständisch geordneten Staat, der subsidiär und vermittelnd eingreift (Brauer 1920: 10f.). Die teilweise durchaus radikale Kapitalismuskritik der von dieser Soziallehre geprägten Zentrumspartei richtete sich nicht vornehmlich auf die durch diese Produktionsweise verursachte Verarmung der Arbeiterschaft, sondern vor allem auf die damit verbundene ständig akute Gefahr eines Auseinanderbrechens des Gemeinwesens. Oberste Aufgabe der Sozialpolitik in einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung ist demnach der organische Ausgleich verschiedener sozialer Interessen und die Förderung des moralischen Zusammenhalts. Dieser Zusammenhalt baut auf christlichen beziehungsweise katholischen Werten auf und muss überall dort staatlich gesichert werden, wo die kapitalistische Arbeitsteilung solche Zusammenhänge zunehmend auflöst. Zentrales Motiv ist die »Volksgemeinschaft« der deutschen

Bevölkerung (Pies [1974]1977). So trat das Zentrum schon in der Kaiserzeit für Arbeitsschutz, soziale Sicherheit und die Gleichberechtigung von Arbeitern und Unternehmern ein und stand in der Frage der Arbeitslosigkeit in den großen Debatten von 1893, 1902 und 1908 an der Seite der Sozialdemokratie, ohne jedoch deren politische Forderungen zu übernehmen. Sämtliche Resolutionen, die aus den wenigen Reichstagsdebatten über die Arbeitslosigkeit hervorgingen, wurden vom sozialpolitischen Experten der Zentrumsfraktion Franz Hitze mitgetragen.

Ein weiteres wichtiges Element in der katholischen Soziallehre beziehungsweise der Ideologie des politischen Katholizismus war die enge Bindung an die Zielvorstellung einer berufsständischen Ordnung der Gesellschaft. Die Partei selbst bestand aus vielen Beiräten, die nach Berufsgruppen organisiert waren (Morsey 1981: 150f.). Wichtigster Weg zum reformistischen Ausgleich der sozialen Interessen durch wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen war aus Sicht des Katholizismus die Kooperation der gesellschaftlichen Stände unter Führung und Moderation des Staates. In diesem Sinne forderten die politischen Akteure des Zentrums auch einen ständischen Aufbau der wirtschafts- und sozialpolitischen Institutionen. Dies war eng mit dem für die katholische Staatslehre zentralen Begriff der Subsidiarität verbunden: Die Lösung sozialer Probleme obliegt zunächst dem Einzelnen in seiner Familie und der kirchlichen Gemeinde. Nur dort, wo dies nicht ausreicht, greifen die kollektiven Organisationen der Berufe und schließlich auch der Staat ein. Orientierungspunkt einer katholisch geprägten Sozialpolitik war die sozialpolitische Enzyklika des Papstes Leo XIII.

So schreibt Adam Stegerwald, Vorsitzender des *Deutschen Gewerkschaftsbunds* (DGB), des Dachverbands der christlichen Gewerkschaften, in Abgrenzung zum verteilungsorientierten Denken der Sozialdemokraten:

> Der Staat ist eben kein bloßer materieller Zweckverband. »Der Staat ist«, wie Freiherr von Stein sagt, »kein landwirtschaftlicher und Fabrikenverein, sondern sein Zweck ist religiöse, sittliche, geistige und körperliche Entwicklung. […]« Hier steht die christliche Arbeiterschaft. Sie steht zwischen den vom kapitalistischen Geist einerseits und den von der sozialistischen Idee andererseits beherrschten Volksgruppen. […] Diese innere Denkweise weist der christlichen Arbeiterschaft über die sozialistische hinaus ihre Aufgaben auf dem Wege des deutschen Volkes zur Volkseinheit zu. (Stegerwald 1926: 16f.)

Der Weg zur Volkseinheit beziehungsweise der Inhalt der Volkspolitik lag nach Stegerwalds Vorstellung darin, den Arbeiterstand in seinen Sozialbeziehungen als Teil des gesellschaftlichen, organischen Ganzen zu begreifen (Rödlach 1908: 4). Dieses Denken stand der konservativen Sozialreform und damit dem reformistisch-korporativen Weltbild in den Debatten über die Arbeitslosenversicherung nahe. Ein Unterschied zum reformistisch-korporativen Denken lag

aber darin, dass im politischen Katholizismus Arbeit und Kapital nur selten explizit als soziale Stände angesprochen wurden. Die katholische Soziallehre war zugleich offen für eine Sichtweise, die die wirtschaftliche und politische Struktur der Industriegesellschaft nicht akzeptierte, sondern antimodernistisch argumentierte und den Verlust der Ordnung der feudalen Statusordnung als Ursache aller wirtschaftlichen und politischen Instabilitäten beklagte.

Der besondere Einfluss der Zentrumspartei, die in allen Wahlen vor und nach 1918 nur ein einziges Mal über einen Stimmenanteil von 15 Prozent hinauskam (19,7 Prozent bei den Wahlen zur Nationalversammlung), liegt in ihrer Position in der Machtarithmetik der Weimarer Reichstage. Die Zentrumspartei hat die Weimarer Republik vom ersten Tag bis zum Zusammenbruch der letzten parlamentarischen Regierung unter Hermann Müller 1929 mitregiert. Sie kann daher de facto als einzige wirklich staatstragende Partei der Weimarer Republik betrachtet werden, auch wenn die Treue zur Verfassung intern häufig umstritten war. Das Zentrum war in der Weimarer Koalition mit der SPD und der links-liberalen DDP um die Repräsentation der verschiedenen Berufsstände, wie etwa der Angestellten und der Handwerker, gegenüber einer klassenorientierten Arbeiterregierung bemüht. Sie stellte deshalb schon von Anfang an ein korporatistisches Element in der Regierungskoalition dar. Zudem war sie die sozialreformerisch treibende Kraft in den bürgerlich-rechten Regierungen der Weimarer Zeit nach 1923. Die Zentrumspartei stellte bis 1928 auch zumeist den Reichskanzler: Konstantin Fehrenbach, Joseph Wirth und Wilhelm Marx waren als Reichskanzler zwischen 1919 und 1927 insgesamt fünfeinhalb Jahre im Amt, während Gustav Bauer und Hermann Müller von der SPD nur bis Mitte 1920 amtierten; auch Gustav Stresemann von der DVP war nur ein halbes Jahr Reichskanzler, die parteilosen Wilhelm Cuno und Hans Luther regierten etwa zwei Jahre lang.

Der Führungsriege der Zentrumspartei gelang es besser als den anderen moderaten Parteien, die Parteibasis in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen zu integrieren, da sich deren Spaltung vor allem auf die Frage der Staatsform bezog, zu der die Frage der Sozialpolitik quer lag. Auf der anderen Seite des Parteienwettbewerbs verstrickten sich die Sozialdemokraten in interne Reformismusdebatten bis zur Wiedervereinigung der *Mehrheitssozialistischen Partei Deutschlands* (MSPD) und der *Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* (USPD) im Jahr 1922. Ein ähnliches Bild offenbarte sich auch auf der Seite der Liberalen: Während die kleinere sozialliberale DDP dem liberal-regulativen Denken nahestand, entwickelte sich die größere nationalliberale DVP eher zur Interessenvertreterin von Großgewerbe und Banken und verlor zunehmend den Sinn für jede vom Marktversagen inspirierte sozialreformerische Variante des Liberalismus (Döhn 1970: 396). So wuchs die parteipolitische Bedeutung des

reformistisch-korporativen Weltbilds, während die organisierten Formen des Liberalismus und der marxistischen Alternative zusehends auseinanderbrachen.

Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns

Die mit Abstand wichtigste Figur des Zentrums im Zusammenhang mit der Diskussion um die Arbeitslosenversicherung war Heinrich Brauns, der von Juni 1920 bis Juni 1928 Reichsarbeitsminister war. Brauns war Priester und bis 1893 Kaplan von Krefeld, als der Reichstagsabgeordnete der Zentrumspartei Hitze ihn nach Mönchengladbach in die Zentrale des *Volksvereins* holte. Dieser Bildungs- und Sozialverband war für die katholische Politik und Sozialarbeit von entscheidender Bedeutung und strebte »die Bekämpfung der Irrlehren und Umsturzbewegungen auf sozialem Gebiet und die Verteidigung der christlichen Gesellschaftsordnung« an (Ritter 1954: 174). Er setzte auf einen dritten, christlichen Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus und attackierte die revolutionäre Sozialdemokratie als Irrweg (Mockenhaupt 1977: 83). Brauns wurde schon während seines Studiums der Staatswissenschaften als Abteilungsleiter für Organisation und Werbung einer der wichtigsten Repräsentanten des Volksvereins nach außen. Er publizierte Vortragsmanuskripte zur Arbeiter- und Gewerkschaftsfrage, und in seinen Seminaren im Volksverein propagierte er die Verbindung von pragmatischer Sozialpolitik und religiösen Idealen. Für Brauns galt es als erwiesen, dass »Zeiten, in denen soziale Gedanken und soziale Taten nichts gegolten hätten, immer auch Zeiten des religiösen Verfalls gewesen seien« (Mockenhaupt 1977: 59). Brauns' Nähe zum reformistisch-korporativen Denken zeigen auch Redeausschnitte von 1910, in der er die allgemeinpolitische Bedeutung der Arbeiterfrage betont:

> Die praktisch-soziale Kleinarbeit hat uns geweckte, vorwärtsstrebende Elemente aus allen Ständen und Klassen zugeführt, hat deren Strebsamkeit ein Feld der Betätigung angewiesen. […] Unter berechtigter Wahrung der religiösen Überzeugung der Katholiken hat der Volksverein alles daran gesetzt, die aufbauenden Elemente in unserem Staats- und Gemeindeleben zu gemeinsamer Arbeit am Volkswohl in wirtschaftlichen, sozialen und politischen Organisationen zu sammeln. (Brauns 1910: 40f.)

Brauns (1904: 85) wollte stark zentralisierte Gewerkvereine. 1917 forderte er in Anbetracht der Kooperationstendenzen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern in den Kriegsjahren »die völlige Einordnung der Arbeiter und Angestellten als eines gleichwertigen und vollberechtigten Standes in Staat, Gesellschaft, Recht und Wirtschaft« (Brauns 1917). Am Ende des Krieges wollte Brauns zusammen mit Stegerwald und dem Vorsitzenden des Volksvereins Karl Trimborn das Zentrum zudem auf eine positive Mitarbeit neu ausrichten, was zwar für die Führungsriege, aber weniger für die Basis gelang. Im Kabinett des ersten Zent-

rumskanzlers Fehrenbach wurde Brauns Reichsarbeitsminister. Der designierte Reichskanzler musste die Zustimmung des Kölner Erzbischofs einholen, um den Priester Brauns zum Minister machen zu dürfen (Mockenhaupt 1977: 162).

Brauns' Rolle bei der Neubestimmung der Position der Regierung in der Frage der Arbeitslosenversicherung wird später noch eingehender untersucht. Einstweilen ist es ausreichend festzuhalten, dass die strategische Positionierung des Zentrums in der Weimarer Republik ein wichtiger Faktor für den wachsenden gesellschaftlichen Einfluss des katholischen sozialreformerischen Denkens war, das eine besondere Nähe zu dem bereits im Kaiserreich unter Experten formulierten reformistisch-korporativen Weltbild in der Arbeitsmarktpolitik aufwies. Dabei teilte die Führungsriege der Zentrumspartei die Kapitalismuskritik der Sozialdemokratie und die Einschätzung, dass soziale Probleme wie die Arbeitslosigkeit Ausdruck der kapitalistischen Logik selbst waren, weshalb es sozialer und politischer Institutionen zur Begrenzung und Kontrolle des Marktprozesses bedürfe.

3.3.4 Delegitimierung der arbeitsmarktpolitischen Interessen zwischen 1914 und 1920

Das reformistisch-korporative Denken gewann zwischen 1914 und 1920 bei Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung an Boden. Aus kognitiver Sicht erhöhte sich die Plausibilität eines Denkens, das die Marktschwankungen als unausweichlich nahm, besonderes Augenmerk auf die Frage der Integration der Arbeitslosen legte und in der Kooperation aller Klassen und Stände die Lösung sah. Die positiven Erfahrungen der Zusammenarbeit, die alle drei Arbeitsmarktparteien vor allem im Arbeitsnachweiswesen auf kommunaler Ebene gemacht hatten, bildeten die institutionellen Grundlagen dieser zunehmenden Plausibilität des reformistisch-korporativen Weltbildes in der Arbeitsmarktpolitik. Die Kooperationserfahrungen kamen im Ersten Weltkrieg zur Blüte, beflügelt durch die Bedrohung von außen und die Erfordernisse der Rüstungswirtschaft. Die Weimarer Verfassung von 1919 nahm den Kooperationsgedanken auf und schrieb ein mehrgliedriges System der kollektiven Interessenvertretung und eine Integration der Arbeitsmarktparteien in das Gerüst des Staates fest. Die regulativen Repressionen der Rüstungswirtschaft durch eine um die eigene Machtposition ringende letzte Regierung des Kaiserreichs diskreditierte gleichzeitig jeden Ansatz, der vornehmlich auf die Regulierungskraft des Staates setzte. Dies illustrierte auch das Scheitern des ersten Gesetzesentwurfs zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung.

Die Betrachtung hat aber zugleich gezeigt, dass die politisch-institutionellen Neubestimmungen nur den Rahmen für den Perspektivwechsel boten. Dazu

musste die Aktivität bestimmter Akteure kommen, die die Verbreitung des reformistisch-korporativen Weltbildes gezielt beförderten. Zu diesen Förderern gehörten die Vertreter des politischen Katholizismus in der Regierung, aber auch die in der Deutschen Gesellschaft für Soziale Reform organisierten Experten, die Kontakt mit den Gewerkschaftseliten aufnahmen. Das reformistisch-korporative Denken wurde also nicht nur institutionell getragen, sondern von bestimmten Gruppen offensiv vertreten, die in der Kriegszeit und danach in Machtpositionen gekommen waren.

Hier zeigt sich wiederum die Wahlverwandtschaft von Ideen und sozialen Strukturen. Ideen wurden in Abschnitt 1.3 als typisierte soziale Erfahrungen mit offenen Horizonten ähnlicher Erfahrung beschrieben. Die neuen sozialen Erfahrungen, die die Arbeitsmarktakteure in der Kriegszeit und in den ersten Weimarer Jahren sammelten, konnten sich durch diese *Offenheit für ähnliche Erfahrungen* als Verschiebung der Weltbilder auch in der Frage der Arbeitslosenversicherung auswirken. Warum ist aber der Umweg über die Verschiebung von Weltbildern und Ideen notwendig? Warum reicht die Veränderung des institutionellen Kontexts nicht aus, um den Wandel in den arbeitsmarktpolitischen Positionen zu erklären? Der Grund ist die Offenheit institutioneller Strukturen wie der Verfassung für die Interpretation der Akteure: In den USA wird sich zeigen, dass der dort ebenfalls zu beobachtende Kriegskorporatismus nach 1918 als historische Episode abgeschlossen wurde und als Ausnahmephase ohne Folgen für Friedenszeiten blieb. In Deutschland dagegen entfaltete der Kriegskorporatismus eine normative und kognitive Kraft bis in die Weimarer Zeit. Dasselbe gilt für die neue Verfassung: Das Scheitern des ersten Gesetzentwurfs zu einer Arbeitslosenversicherung von Schlicke zeigt, dass die in Artikel 157 WRV normierte ›gleichberechtige Mitwirkung‹ von Arbeitern und Unternehmern an der Sozial- und Wirtschaftspolitik durchaus nicht zwingend eine Neuorientierung der Regierung zugunsten des korporatistischen Denkens nach sich zog. Dies war auch eine Frage der Deutung dieser Institutionen durch die parteipolitischen Akteure, wie die internen Auseinandersetzungen in der Arbeiterbewegung zwischen radikaleren und gemäßigten Kräften um den Wert korporatistischer Institutionen belegen. Nur wenn diese Gruppen einbezogen werden, wird ersichtlich, wie sich die institutionellen Strukturveränderungen in einen Wandel der Weltbilder übersetzen konnten.

Dennoch lässt sich beobachten, dass die Erfahrungen der Kriegsjahre und der ersten Weimarer Jahre zwar das reformistisch-korporative Denken stärkten, der Positionswechsel aufseiten der Arbeitsmarktakteure aber dennoch erst in dem Moment stattfand, in dem die bisherige Position durch eine sozioökonomische Krise erodierte und den Akteuren die Notwendigkeit einer sehr konkreten Neuorientierung ihrer Interessen nahegelegt wurde.

3.4 Die Verschiebung arbeitsmarktpolitischer Interessen zwischen 1917 und 1923

In der Begründung des Gesetzesentwurfs für eine Arbeitslosenversicherung von 1922 beschreibt Oscar Weigert, der über acht Jahre für die Arbeitsmarktpolitik zuständige Staatssekretär im Reichsarbeitsministerium:

> In ihrem Bestreben, den Weg von der Erwerbslosenfürsorge zur Arbeitslosenversicherung zu gehen, weiß die Reichsregierung sich einig mit dem wiederholt erklärten Willen der maßgebenden Träger unseres wirtschaftlichen und politischen Lebens. […] Die Einwände, die in der Vorkriegszeit gegen eine gesetzliche Regelung der Arbeitslosenhilfe erhoben wurden, sind im allgemeinen verstummt. (Reichsarbeitsministerium [1922]1923: 18)

In diesem Abschnitt wird dargelegt, dass diese Einschätzung Weigerts tatsächlich der arbeitsmarktpolitischen Lage entsprach, wie sie in den Debatten und Stellungnahmen der 1920er-Jahre zu diesem Thema anzutreffen war. Auf allen drei Seiten änderten sich zwischen 1917 und 1923 die Positionen zur Arbeitslosenversicherung von Ablehnung hin zur Zustimmung, wenngleich diese Zustimmung nicht einheitlich war. Es wird sich auch zeigen, dass die Verschiebung die *konkreten* Interessen an einer Arbeitslosenversicherung betraf, die dahinterstehenden *abstrakten* Interessen, das heißt die Handlungsimpulse, jedoch dieselben blieben, die zuvor zu einer Ablehnung geführt hatten. Es wird sich zeigen, dass diese Neubestimmung der konkreten Interessen nur durch das Zusammentreffen von reformistisch-korporativem Weltbild und Krisensituation hinreichend erklärt werden kann.

Entsprechend dem konzeptionellen Rahmen dieser Arbeit wird nun zunächst für die drei Arbeitsmarktparteien jeweils dargelegt, welcher spezifischen Problemlage sie sich zwischen 1919 und 1922 gegenübersahen. Diese Phase bezeichnet den Prozess, der in Abschnitt 1.4 als Erosion der alten Zielsetzungen beschrieben wurde, in dem sich die Akteure bewusst werden, dass sie ihr abstraktes Interesse, das ursprünglich hinter der Ablehnung gestanden hatte, nicht verwirklichen können. Gleichzeitig waren nun im Unterschied zu den in Abschnitt 3.2 beschriebenen früheren Krisen die alten arbeitsmarktpolitischen Positionen durch den Wandel der plausiblen und legitimen Weltbilder delegitimiert worden. Es wird daher für jeden Akteur gezeigt, wie das reformistisch-korporative Weltbild in den Äußerungen zum Thema der Arbeitslosenversicherung bei Gewerkschaften, Unternehmern und Regierung zur Begründung der Notwendigkeit einer Arbeitslosenversicherung wurde. Für jeden Akteur wird dann dargestellt, dass diese Neubestimmung nicht hinreichend durch den Krisenkontext erklärt werden kann. Dabei wird in erster Linie betont, dass die Akteure nicht aus einem ›Menü‹ von verschiedenen Weltbildern frei auswählen

konnten, sondern auf die Ideen zurückgreifen mussten, die ohnehin an Plausibilität gewonnen hatten *und* die gleichzeitig versprachen, die spezifische Problemlage praktisch zu überwinden. Im großen Pool der kulturell verfügbaren Ideen sind einige Ideen plausibel, andere praktikabel, aber nur in bestimmten historischen Situationen verbinden sich diese beiden Qualitäten und können daher politisch wirksam werden.

3.4.1 Die Interessen der Gewerkschaften im Wandel

Der Positionswandel der Gewerkschaften von der Ablehnung zur Befürwortung der Arbeitslosenversicherung war durch Verschiebung der konkreten Interessen bei gleichbleibenden abstrakten Interessen gekennzeichnet: Es ging um den Schutz der gewerkschaftlichen Machtposition in einer wirtschaftlichen Krise. Während dieses Ziel jedoch vor dem Hintergrund der früher wirksamen Ideen noch zur Ablehnung geführt hatte, wurde die Arbeitslosenversicherung aus reformistisch-korporativer Sicht dann zum Garanten des direkten politischen Einflusses der Gewerkschaften auf den arbeitsmarktpolitischen Prozess.

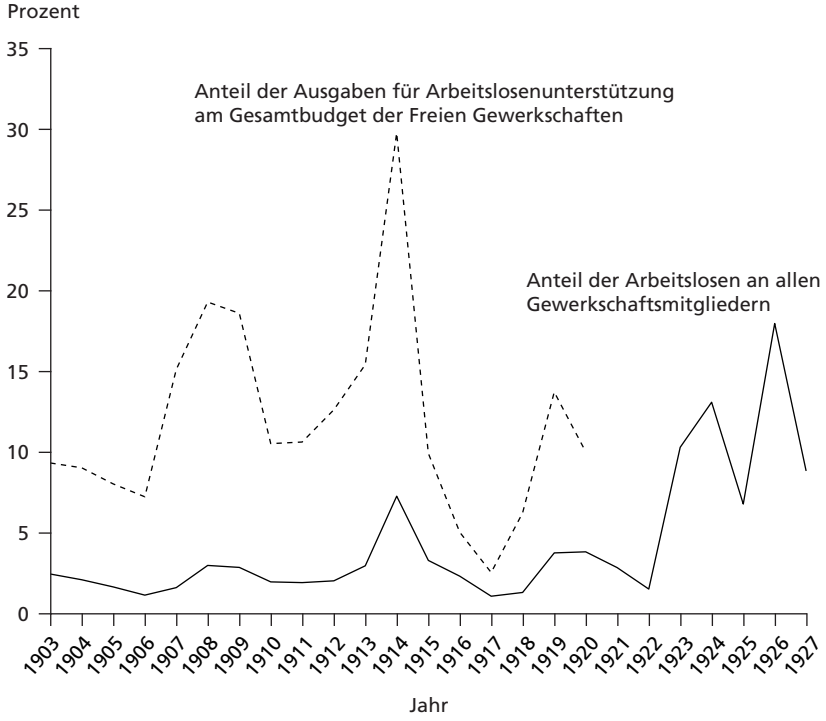
Problemlage: Überforderung der Selbsthilfekassen

Die Problemlage, die die Gewerkschaften zum Wechsel ihrer Position veranlasste, war schon in der Krise von 1907/08 spürbar geworden: Der starke Anstieg der Arbeitslosenzahlen ließ die gewerkschaftlichen Ausgaben für Arbeitslosigkeit in den Selbsthilfekassen in die Höhe schnellen. In der Krise von 1914 zeigte sich dieser Problemdruck deutlicher denn je.

Mit Beginn des Krieges und der Umstellung der Wirtschaft auf eine militärisch koordinierte Rüstungspolitik wurden viele Betriebe im Deutschen Reich stillgelegt. Dies bescherte der Beschäftigung ein historisches Tief: von 2,7 Prozent im Juni 1914 sprang die Arbeitslosenquote auf 22,4 Prozent im August des Jahres. Für die Gewerkschaften war dabei vor allem die Arbeitslosenquote unter den Gewerkschaftsmitgliedern wichtig, weil davon die Anzahl derjenigen abhing, die Anspruch auf Unterstützung aus den Selbsthilfekassen hatten. 1914 erreichte der Anteil der Arbeitslosenunterstützung an den Gesamtausgaben der Freien Gewerkschaften den historischen Höchststand von 29,8 Prozent (vgl. Abbildung 3-4), das heißt, knapp ein Drittel der Gewerkschaftsausgaben musste für die Sicherung der arbeitslosen Mitglieder ausgegeben werden. So schreibt das Correspondenzblatt 1918 rückblickend:

> Die beste Lösung der Arbeitslosenunterstützung bietet der Weg der gesetzlichen Versicherung. Er gibt dem Versicherten ein gesetzliches Recht auf Unterstützung und ermöglicht es, Versicherte und Arbeitgeber, sowie das Gemeinwesen (Reich, Staat oder Gemeinde) zu gemein-

Abbildung 3-4 Arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder (1903–1927) und Ausgaben der Freien Gewerkschaften für Arbeitslosenunterstützung (1903–1921) im Deutschen Reich



Quelle: Führer (1990: 532f.), Risch (1981: 521), eigene Berechnungen.

samer Tragung der Lasten heranzuziehen. […] Die ungeheuren Arbeitslosigkeitsausgaben im ersten Kriegsjahre haben die Gewerkschaften veranlasst, von dieser Forderung abzugehen und dafür die obligatorische Arbeitslosenversicherung vorzuziehen.
(Correspondenzblatt 1918: 391)

Diese Stellungnahme erschien am 26. Oktober 1918. Die Gewerkschaften hatten ihre Position zur Frage der Arbeitslosenversicherung bereits vor der Revolution durch die Erfahrung der Kriegsjahre verändert, wie auch in einem Artikel in der *Neuen Zeit* von Paul Umbreit vom Juni 1918 zum Ausdruck kam (vgl. Lewek 1992: 132). Darin forderte er eine Versicherung nach den Vorschlägen von Molkenbuhr, orientiert am Vorbild der Invaliditäts- und Altersversicherung. Dennoch war der Positionswechsel keine direkte Reaktion auf die Probleme von 1914. Die Forderung nach Einführung einer Arbeitslosenversicherung wurde erst im Frühjahr 1918 von einer gemeinsamen Kommission aller Richtungs-

gewerkschaften erhoben, die seit Dezember 1917 nach einem Weg gesucht hatte, ein Überschwappen der Probleme der Übergangswirtschaft in die gewerkschaftlichen Unterstützungskassen zu verhindern. In den Kriegsjahren hatte sich ein zunehmend einheitlicher Arbeitsmarkt herausgebildet und die aufgrund der Demobilmachung zu erwartenden Kosten machten es wahrscheinlich, dass sich das mit der Ablehnung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung ursprünglich verbundene Ziel der Stärkung der gewerkschaftlichen Handlungskapazitäten und ihrer Machtposition nicht würde erreichen lassen, im Gegenteil: Die Gewerkschaften drohten finanziell handlungsunfähig zu werden.

Die Kostenbelastung war jedoch nicht der einzige Grund der Neuorientierung, denn im Jahr 1914 kamen die Freien Gewerkschaften noch nicht ›auf die Idee‹, eine Arbeitslosenversicherung zu fordern. Die Freien Gewerkschaften hatten zwar in diesem Jahr auf dem Münchner Kongress die öffentliche Pflicht zur Fürsorge für den Fall der Arbeitslosigkeit gefordert, die Frage der Arbeitslosenversicherung jedoch wurde erst 1918 beraten (Wermel/Urban 1949: 24). Das Hauptproblem der Gewerkschaften am Ende des Ersten Weltkriegs war indes nicht die Kostenbelastung, sondern die Befürchtung, dass sich die Erfahrungen von 1914 nach dem Ende des Krieges wiederholen könnten. Das reformistisch-korporative Weltbild eröffnete hier die Möglichkeit des Wechsels von überforderten Selbsthilfekassen hin zur Arbeitslosenversicherung; vor der Delegitimierungserfahrung der Kriegsjahre wäre den Gewerkschaften diese Veränderung in Bezug auf die eigene Machtposition noch als Schritt ›vom Regen in die Traufe‹ erschienen.

Reformistisch-korporative Ideen in den Äußerungen der Gewerkschaften

Bei genauerer Betrachtung der Stellungnahmen des 1919 als Nachfolger der Generalkommission gegründeten *Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes* (ADGB) fällt auf, dass über die Kriegs- und Revolutionszeit das reformistisch-korporative Denken zur Richtschnur der Begründungen für eine Arbeitslosenversicherung geworden war. Alle fünf Ideen des reformistisch-korporativen Weltbildes (vgl. Abbildung 3-1) finden sich häufig in den Äußerungen des ADGB, das heißt, es lässt sich eine Verschiebung der Ideen in der Frage der Ursachen und Folgen von Arbeitslosigkeit, des Staatsbegriffs, des zugrunde liegenden Arbeitsmarktmodells und der Verantwortungszuschreibung für die Lösung des Problems konstatieren.

Ursachen: Strukturelle Arbeitslosigkeit und Rationalisierung

Die reale Entwicklung der Arbeitslosenzahlen bestärkte die Gewerkschaften in der Perspektive, dass ein permanentes Wachstum der Arbeitslosigkeit aufgrund der Logik der kapitalistischen Wirtschaftsweise unausweichlich ist.

Arbeitslosigkeit ist in der kapitalistischen Wirtschaft, ähnlich wie Unfall und Invalidität, ein unverschuldetes Unglück, das den Arbeiter periodisch treffen kann. Gerade durch den fortschreitenden Prozeß der Rationalisierung werden für kürzere oder längere Zeit zahlreiche Arbeitnehmer arbeitslos werden. (Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund et al. 1926: 10)

Diese Argumentation zeigt immer noch eine Verwandtschaft mit der marxistischen Analyse, die jedoch um andere strukturelle Quellen von Arbeitslosigkeit erweitert wurde. Wie der sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete Brey am 25. Juli 1924 anmerkt, können die Arbeiter die Mobilitätsanforderungen zumeist de facto nicht erfüllen, die eine erfolgreiche Markträumung an sie stellt (Verhandlungen des Reichstags 1924, 18. Sitzung: 634). Dazu trat in den Äußerungen von Gewerkschaftern wie Umbreit in den ersten Weimarer Jahren der Gedanke, dass die deutsche Wirtschaft nach dem Ende des Krieges erst recht nicht mehr in der Lage sein werde, die Räumung der Märkte und das dafür notwendige Wachstum zu gewährleisten:

Die wirthschaftliche Entwicklung nach dem Kriege liegt noch völlig im Dunklen. Ob wir mit einer Hochkonjunktur rechnen dürfen oder mit schweren Krisen, ist schwer vorauszusehen. Sicherlich aber werden nicht alle Industrien und Gewerbe an einem sofortigen Wirtschaftsaufschwung teilnehmen können und werden manche derselben noch jahrelang schwer auf dem Weltmarkt um die Wiedererlangung der früheren Ausdehnung kämpfen müssen.
(Umbreit 1918: 49f.)

Darüber hinaus taucht eine Neudefinition der Arbeitslosigkeit als Ausdruck der Schwäche des deutschen Volkes am Ende des Krieges auf. Das Korrespondenzblatt zitiert dafür sogar zustimmend den alten preußischen Staatsmann und ersten Präsidenten der Reichsversicherungsanstalt Bödiker:

»Die deutsche Arbeiterversicherung an sich wird nur mit dem Deutschen Reiche zugrunde gehen, dessen Kraft und Stärke sie mehrt, weil sie die breiten Schichten des Volkes kräftigt und hebt; aber reformbedürftig ist sie.« An diese Worte Dr. Bödikers werden wir erinnert, wenn wir unsere gegenwärtige wirtschaftliche Lage uns vor Augen führen; wenn wir sehen und fühlen, wie alles auf den Untergang unseres Volkes hinarbeitet. (Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes 1920a)

In diesem Zitat wird der nach dem Friedensvertrag von Versailles noch verstärkte Nationalismus der Kriegszeit spürbar. Insbesondere in den späteren Jahren setzte sich dann aber bei den Gewerkschaften die Analyse durch, dass vor allem Produktivitätsgewinne und Rationalisierungen für die wachsende strukturelle Arbeitslosigkeit verantwortlich seien. Kontinuierliches Motiv blieb dabei immer die Annahme, dass freie Märkte Arbeitslosigkeit generieren. In der Frage der endogenen Ursachen von Arbeitslosigkeit stimmten die Marx'sche Analyse und das reformistisch-korporative Weltbild weitgehend überein. Dies war ein weiterer Grund, warum die reformistisch-korporative Sichtweise als Alternative zum

Marxismus den Gewerkschaften in der Krise der alten Positionen nach 1914 beziehungsweise 1918 näher lag als das liberal-regulative Denken.

Folgen: Soziale und wirtschaftliche Instabilität als Folge von Arbeitslosigkeit

Im Zuge der Neuorientierung änderte sich die Sicht der Gewerkschaftsführer auf die Folgen und Probleme, die durch Arbeitslosigkeit erzeugt werden, stärker als die Sicht auf die Ursachen. In den Äußerungen stand zum ersten Mal das Interesse an einer stabilen volkswirtschaftlichen und politischen Entwicklung im Vordergrund.

> Denn die den Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung gewährleistende Arbeitslosenversicherung hat höheren Sinn und Zweck als ausschließlich den der Bewahrung des einzelnen Arbeitslosen vor Hunger und Not. […] [S]ie fängt die Rückschläge sinkender Konjunktur auf, weil sie die Rückzugslinie bildet, die einer wirtschaftlich geschwächten Arbeiterschaft den Widerstand gegen schrankenlose Ausnutzung des Konjunkturrückgangs ermöglicht. […] Aber sie schützt auch die gesamte Volkswirtschaft vor planloser Vernichtung der Kaufkraft. (Naphtali 1928: 150)

Dieses Zitat macht auf zwei Besonderheiten aufmerksam: Erstens ist die Befürchtung, die Machtposition der Gewerkschaften könne durch die wachsende Arbeitslosigkeit geschwächt werden, jetzt ein wichtiges Argument *für* eine Reichsarbeitslosenversicherung, die hier als Rückzugslinie beschrieben wird, während sie im Kaiserreich noch zur Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung herangezogen wurde. Zweitens steht im Hintergrund dieser Perspektive die neu erwachte Sorge um die Stabilität der gesamten Volkswirtschaft und der politischen Ordnung. Eine Denkschrift des ADGB aus dem Jahr 1926 bezeichnete die Arbeitslosenversicherung als »sozialpolitisch und volkswirtschaftlich notwendigen Schutz der Arbeitskraft« (Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund 1926: 10; vgl. auch Wermel/Urban 1949). Kaufkraft- und Produktivitätsentwicklung wurden nun zu wichtigen Argumenten für die Gewerkschaften, eine Arbeitslosenversicherung einzuführen (vgl. Aufhäuser [SPD] im Reichstag, Verhandlungen des Reichstags 1927, 334. Sitzung: 11249). Außerdem erschien den Gewerkschaften auch die Stabilität der politischen Ordnung schützenswert und sie sahen in der Arbeitslosenversicherung ein geeignetes Instrument für die politische Stabilisierung.

> Welch ungeheuerliche Schäden die Folge sind, die davon [von der Arbeitslosigkeit] betroffen werden, hat die Geschichte noch niemals in so riesigem Umfange bewiesen wie seit der deutschen Revolution. Auch die Regierung sollte daraus ihre Folgerungen ziehen. (Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes 1920b: 160)

Nicht selten waren es Gewerkschaftsführer und Sozialdemokraten, die in den 1920er-Jahren als kommunale Vertreter und Bevollmächtigte den Protestversammlungen von Arbeitslosen entgegentraten und die Begrenzung der Leistungszahlungen der Gewerkschaften begründen mussten (Führer 1990: 373). Diese Erfahrungen bestätigten einen Großteil der Gewerkschaftsfunktionäre in ihrer Sorge um den Bestand der sozialen Ordnung. Zudem sahen sie sich immer öfter auch mit staatlichen Stellen und den Arbeitgebern einig in dem Ziel, die Ausgaben zu reduzieren und das Verhalten der Arbeitslosen zu kontrollieren.

Staatsbegriff: Staatliche Arbeitsmarktpolitik von unten

Der ADGB wurde in den ersten Weimarer Jahren zum staatstragenden politischen Akteur im Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen der Demobilmachung und des Wiederaufbaus auf der einen und den revolutionären Gedanken der Rätebewegung auf der anderen Seite (Preller 1949: 170ff.). Als die sozialdemokratische Reichsregierung nach dem sogenannten Kapp-Putsch im März 1920 bereits aus Berlin hatte fliehen müssen und das Militär sich entschieden hatte, neutral zu bleiben, war es der vom ADGB organisierte Generalstreik, der den Putsch zusammenbrechen ließ. Die Rückgabe der Stadt und der Regierungsmacht an die sozialdemokratische Regierung war eine wichtige Entscheidung der ADGB-Führung für eine Politik der schrittweisen Transformation der kapitalistischen Verhältnisse statt eines radikalen Umbaus, ganz im Sinne der Beschlusslage seit dem *Nürnberger Gewerkschaftskongress* von 1919:

> Der Wiederaufbau des durch den Krieg zerrütteten Wirtschaftslebens wird sich in der Richtung der Gemeinwirtschaft, unter fortdauerndem Abbau der Privatwirtschaft vollziehen. Die Umwandlung muss planmäßig betrieben werden und wird von den Gewerkschaften gefördert. (Schwarz 1930: 15)

In diesem Sinne spricht Preller (1949: 246) von einer »Wendung zur evolutionären Sozialreform« bei MSPD und Freien Gewerkschaften. Die Diskussion um die Frage des Revisionismus war zwar 1920 lediglich eröffnet und mündete erst nach dem *Breslauer Kongress* von 1925 in die Ausarbeitung eines einheitlichen Programms der »Wirtschaftsdemokratie« durch Fritz Naphtali (1928). Vor allem die Führungsriege des ADGB, zu der unter anderem bis 1920 Carl Legien, sein Nachfolger als Vorsitzender Theodor Leipart, Paul Umbreit, Rudolf Wissell und Fritz Napthali gehörten, orientierte sich in der Arbeitsmarktpolitik aber schon kurz nach der Revolution in Richtung einer reformerischen Politik auf dem Boden der bestehenden wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse. In Naphtalis Schrift (1928: 144ff.) wird der Ursprung des Positionswechsels in der Frage der Arbeitsmarktpolitik explizit auf eine Neuorientierung des Verhältnis-

ses der Arbeiter zur Frage der sozialen Verwaltung zurückgeführt. Solange die Arbeiter von der politischen Macht ausgeschlossen waren, war eine Zusammenarbeit mit dem Staat nicht möglich. Das neue positive Verhältnis des ADGB zur sozialen Verwaltung war aber im Sinne der Wirtschaftsdemokratie kein liberal-regulatives, sondern eher ein Schritt in Richtung der konservativen Linie der bürgerlichen Sozialreform, die sich in einer expliziten Bottom-up-Vorstellung des staatlichen Handelns äußerte:

> Die Bedeutung dieser Tatsache konnte sich erst in vollem Ausmasse erweisen, als nun der Staat in Ausführung des Versprechens der Reichsverfassung begann, ein neues Werk sozialer Gesetzgebung zu schaffen, deren Durchführung ihm nur möglich war unter Mitwirkung einer im Staate verwurzelten Arbeiterschaft und ihrer Organisationen, die als eine der stärksten den Staat bindenden und stützenden Kräfte von immer neuen Aufgaben Besitz ergriffen.
> (Naphtali 1928: 147)

Dieses Argument findet sich nicht etwa in der allgemeinen Erklärung zur Wirtschaftspolitik, sondern im Abschnitt zur Arbeitsmarktpolitik. Für die Führungsriege des ADGB war diese korporatistische Wende Ausdruck des Wunsches, die Machtposition der Arbeiterschaft zu verbessern. Zugleich lag darin auch ein Kooperationsangebot an die nicht sozialistischen Gewerkschaften. Napthali (ebd.: 147) meint rückblickend, nur die mangelnde demokratische Ausgestaltung habe einer arbeitsmarktpolitischen Kooperation mit der sozialen Verwaltung im Kaiserreich im Wege gestanden. Hier übersieht Naphtali aber, dass vor dem Hintergrund der alten arbeitsmarktpolitischen Positionen ein positives Verhältnis zum Staat keineswegs zwingend mit korporatistischen Vorstellungen verbunden sein musste.

Die Alternative des liberal-regulativen Denkens blieb den deutschen Gewerkschaften in Weimar fremd; zum einen hatte die Erfahrung des Kriegskorporatismus den Gewerkschaften gezeigt, welche Möglichkeiten eine korporative Politik für sie bot, und zum anderen ging die neue positive Einstellung zum Staat in den Krisenjahren der Revolutionszeit *nicht* mit einer positiven Einstellung zum Markt einher. Auf vergleichbare gute Erfahrungen, wie sie die Gewerkschaften mit dem reformistisch-korporativen Weltbild in anderen Politikbereichen gemacht hatten, konnten sie für das liberal-regulative Denken nicht zurückgreifen – die Plausibilität dieses Weltbildes war zu gering, um in der Frage eines neuen Verhältnisses zum Staat wirksam werden zu können.

Arbeitsmarktmodell: Die Kooperation von Unternehmern und Arbeitern im Arbeitsmarkt

Die neu erwachte Sorge um die Stabilität der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung war auch verbunden mit einer Neuorientierung in der Frage der Kooperati-

onsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital. So beschreibt das von Paul Umbreit 1918 verfasste neue sozialpolitische Programm der Generalkommission die positiven Erfahrungen der Kooperation aus den Kriegsjahren folgendermaßen:

> Vor dem Kriege war das Misstrauen gegen die Arbeitergewerkschaften der hauptsächliche Hinderungsgrund gegen jeden paritätischen Fortschritt und der Antrieb zur Entrechtung der Arbeiterverwaltung. […] Nachdem die Kriegsereignisse diesem Mißtrauen den Boden entzogen haben, liegt kein Grund mehr vor, der es hindert, die Arbeiterversicherung der paritätischen Gemeinschaftsarbeit der Arbeitgeber und Arbeiter uneingeschränkt zu überlassen. (Umbreit 1918: 46)

Die Antwort auf das Problem der Entrechtung war demnach nicht eine Etablierung individueller Rechte, sondern Umbreit setzte demgegenüber auf die ›paritätische Gemeinschaftsarbeit‹. Er forderte weiterhin die einheitliche Organisation aller Zweige der Arbeiterversicherung in einer drittelparitätisch strukturierten Organisation aus Versicherten, Unternehmern und Reich. Damit näherte er sich der Sichtweise, die Hermann Molkenbuhr schon 1902 eingenommen hatte: Die Gefährdung der Gewerkschaftstätigkeit durch die Selbsthilfe gegen Arbeitslosigkeit, vor der Molkenbuhr schon 1902 gewarnt hatte, war in den Kriegsjahren spürbar geworden und auf dem *Zehnten Gewerkschaftskongress* wurde die Orientierung an der Invaliditäts- und Altersversicherung sogar »mit Entschiedenheit gefordert« (Correspondenzblatt 1920: 294). Auch Molkenbuhrs damals als naiv belächelte These vom Zusammenfallen der Interessen von Arbeitgebern und Arbeitern in der Frage von Wachstum und Beschäftigung gewann nun an Boden:

> Es muss etwas zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse nach dem Kriege geschehen; dazu gehört neben anderen Reformen auch die Arbeitslosenversicherung, die uns die nötigen Arbeitskräfte für die wirtschaftliche Erstarkung sichert. (Umbreit 1918: 50)

Im Begriff der ›wirtschaftlichen Erstarkung‹ liegt auch ein Schritt auf die Unternehmerseite zu. Im Folgenden vertritt Umbreit außerdem ein Argument, das in der modernen Analyse wohlfahrtsstaatlicher Modelle als Skill-Specificity-Ansatz bezeichnet wird: Ihn treibt die Sorge um die »Entwertung eines großen Kapitals an beruflichem Können, das mit Opfern an Zeit und Geld erworben wurde« (ebd.: 51) in Zeiten wirtschaftlicher Krise an. Hierin kann man ein Angebot der Generalkommission an die Arbeitgeber und das Reich sehen, zu gemeinsamen Interessendefinitionen für Wachstum und stabile berufliche Qualifizierung zu kommen. Einen ähnlichen Gesichtspunkt hatte bereits ein Jahr davor der Gewerkschaftsführer August Winnig im Correspondenzblatt angesprochen:

> Die Angehörigen aller anderen Klassen werden von dem Versiegen ihrer Erwerbsquellen nicht so stark und so unmittelbar getroffen wie der Arbeiter von der Arbeitslosigkeit. Aber nichtsdestoweniger wirft die Not der arbeitslosen Arbeitermassen ihre Schatten auch auf andere

wirtschaftliche Gruppen. Der gesamte Handel […] leidet unter der Stockung des Absatzes, die naturgemäß mit jeder Massenarbeitslosigkeit verbunden ist. […] [D]em Gewinn, der ihm [dem Unternehmer] aus billigeren Arbeitskräften erwächst, steht der Verlust gegenüber, den er infolge der Einschränkung der Produktion erleidet, indem sich das in Werkstätten, Maschinen und Rohstoffen angelegte Kapital viel langsamer umsetzt. (Winnig 1913: 646)

Der ADGB betrachtete dieses neue Interesse am volkswirtschaftlichen Wachstum auch als Bestandteil des neuen Konzepts der »Wirtschaftsdemokratie« (vgl. hierzu Naphtali 1928). In diesem Konzept wurde nicht nur der Anspruch formuliert, die Wirtschaft tripartistisch zu steuern. Zugleich sollten auch

neutrale Zonen geschaffen [werden], in denen nicht die sozialen Sonderinteressen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern gemeinsame Produktionsinteressen in den Vordergrund treten können, vorausgesetzt, daß die Betätigung in diesen Körperschaften der Selbstverwaltung als die praktische Erziehung zur demokratischen Verständigung über gemeinsame Aufgaben aufgefaßt wird. (Erdmann 1925: 392)

Dieses Zitat verknüpft beispielhaft die Kooperation der Arbeitsmarktparteien mit einer Vorstellung demokratisch-korporatistischer Politik und fasste damit das neue Denken des ADGB zusammen, das Hermann Molkenbuhr zwei Jahre vor seinem Tod zu später Anerkennung verhalf.

Verantwortung: Das Solidarprinzip in der Arbeitslosenversicherung

Auch im Hinblick auf das Konzept des Lastenausgleichs beziehungsweise des Risk Pooling hatten die Gewerkschaften einen Perspektivwechsel vollzogen, wie sich einem Redebeitrag des SPD-Abgeordneten Brey im Reichstag entnehmen lässt:

Mit dem Genter System wird die Wahrung der Interessen der Angestellten und Arbeiter nicht erreicht. Heute hat die Arbeitslosigkeit zu einer Unsicherheit der Existenz geführt, für alle Berufe gleich groß. […] In einer solchen Zeit eine Unterstützung beruflich aufzubauen ist ein Unterfangen, das zum Zusammenbruch führen muß. […] Wir halten dieses System für Deutschland nicht geeignet. Bei einer straff zusammengefassten einheitlichen gewerkschaftlichen Organisation der Angestellten und Arbeiter könnte man darüber reden, nicht aber bei der organisatorischen Buntscheckigkeit, die wir in Deutschland haben.
(Verhandlungen des Reichstags 1927, 265. Sitzung: 8900)

In diesem Zitat zeigt sich deutlich die Sorge Breys vor einem Auseinanderbrechen der seit 1919 im ADGB zusammengefassten Industrie- und Berufsgewerkschaften. Brey geht allerdings davon aus, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit für alle Berufsgruppen gleich groß sei, und weicht damit von einer kognitiven Grundüberzeugung der Gewerkschaften in der Kaiserzeit ab, nämlich von der Annahme einer berufs- oder branchenspezifischen Risikoverteilung. Das neue sozialpolitische Programm des ADGB 1918 formuliert entsprechend:

> Es werden immer zahlreiche Fälle verbleiben, in denen die Arbeitslosen nicht beschäftigt oder nach auswärts verpflanzt werden können […]. Diese Leute ihrer berufsspezifischen Selbsthilfe überlassen, hieße den betroffenen Berufen allein das Risiko der Arbeitslosigkeit aufbürden. Diese Arbeitskräfte ihrem Schicksal zu überlassen, hieße wertvolle Arbeitskräfte zum Berufswechsel oder zur Auswanderung zwingen. […] Wir sind uns darüber völlig im klaren, daß nur eine allgemeine, obligatorische Arbeitslosenversicherung, die einen gerechten Ausgleich der Risiken schafft, als dauernde Einrichtung in Frage kommen kann. (Umbreit 1918: 50f.)

Der solidarische Ausgleich der Risiken als Ausdruck des volkswirtschaftlichen Gemeinwohls und der Gerechtigkeit innerhalb der Arbeiterschaft war damit auch normativ zur Leitidee der gewerkschaftlichen Arbeitsmarktpolitik in Weimar geworden. Diese Solidarität war stärker national definiert und löste sich von der reinen Klassensolidarität, die im Zentrum der alten Arbeiterbewegung gestanden hatte (vgl. Aufhäuser (SPD) in: Verhandlungen des Reichstags 1927, 334. Sitzung: 11252). Die Umorientierung von der Klassen- zur nationalen Solidarität zeigt, wie weit sich die Freien Gewerkschaften von ihrer alten Position entfernt hatten, nach der es noch 1902 als ›ungerecht‹ gegolten hatte, die Arbeiter überhaupt mit den Kosten der von den Kapitalisten zu verantwortenden Arbeitslosigkeit zu belasten.

Der Positionswechsel der Freien Gewerkschaften zwischen Ideen und Interessen

Wie die Betrachtung der Stellungnahmen des ADGB in den Revolutionsjahren zeigte, dominierten die fünf Ideen des reformistisch-korporativen Weltbildes in den Äußerungen der Freien Gewerkschaften als Begründung für die Forderung nach einer Arbeitslosenversicherung. Zudem machten die Gewerkschafter und Sozialdemokraten nach 1918 dieselben Interessen *für* eine reichsweite Arbeitslosenversicherung geltend, die im Kaiserreich noch *gegen* ein solches System gesprochen hatten. Hier wird die Trennung zwischen abstrakten Interessen, das heißt dem generellen Handlungsimpuls, und konkreten Interessen, das heißt der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung, spürbar. Das Interesse am Erhalt und Ausbau der gewerkschaftlichen Machtposition und der finanziellen Ausstattung der Gewerkschaften erfuhr in den Revolutionsjahren eine vollständige Umdeutung. Vor dem Hintergrund einer marxistischen Analyse und der berufsspezifischen Logik der Gewerkschaftsorganisation versprach Selbsthilfe einen besseren Weg zur Verfolgung dieses Interesses als die Einführung einer Arbeitslosenversicherung. Die Kriegserfahrung zeigte den Gewerkschaften dann allerdings die Grenzen des Selbsthilfeansatzes auf: Der Schock von 1914 saß tief, als die explosionsartig steigenden Ausgaben der Arbeitslosenkassen die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften gerade in solchen Krisenzeiten zu schwächen drohten, wo diese in Lohnverhandlungen besonders wichtig war.

Warum aber reicht die finanzielle Problemlage der Gewerkschaftskassen als Erklärung für die Verschiebung der gewerkschaftlichen Interessen nicht aus? Sie genügt nicht, weil sie außer Acht lässt, dass die Akteure über verschiedene Optionen verfügten. Der Vergleich mit der Krise 1907/08 zeigt, dass es möglich gewesen wäre, die Krisensituation von 1917/18 wiederum als Bestätigung der Forderung nach einem Genter System zu lesen, das zudem unter der neuen demokratisch gewählten SPD-Regierung in den ersten Weimarer Jahren womöglich auch umsetzbar gewesen wäre. Außerdem bestand seit 1918 eine staatlich finanzierte Erwerbslosenfürsorge, deren Ausbau oder Reform ein weiteres mögliches Ziel hätte sein können. Wird die historische programmatische Entwicklung der Gewerkschaften über die Kaiserzeit ernst genommen und dazu noch berücksichtigt, dass Institutionen generell eine gewisse Trägheit aufweisen, wären diese beiden Forderungen sogar eher zu erwarten gewesen als eine Neuausrichtung zugunsten der Arbeitslosenversicherung. Eine solche Institution konnten die Gewerkschaften nur deshalb als interessendienlich ansehen, weil sie nicht mehr damit rechneten, wie im früheren Arbeitsnachweiswesen permanent von den Unternehmern ›ausgetrickst‹ zu werden. Hier lässt sich ein Wechsel der kognitiven Erwartungshaltung beobachten, der zudem mit normativen Bekenntnissen zur Kooperation und volkswirtschaftlichen Gemeinwohlorientierung verbunden wurde.

Hier stellt sich die Frage, ob nicht vor allem die neue demokratische Verfassung als Erklärung angeführt werden muss. Die Möglichkeit der politischen Teilhabe in der neuen Demokratie, so könnte das Argument lauten, prägte die Interessen der Gewerkschaft neu und legte ihnen partizipatorische Ziele nahe. Zweifellos spielte die politische Revolution eine wichtige Rolle für die Neuorientierung der Gewerkschaften. Dennoch leiten institutionelle Strukturen Handlungen nicht direkt an: Es ist möglich, das in einem korporatistischen Einflusskanal enthaltene Kooperationsangebot mit anderen gesellschaftlichen Kräften anzunehmen *oder* diesen Kanal als Machtressource im Klassenkampf zu begreifen. Führt man die reformistische Position der Freien Gewerkschaften und der Mehrheitssozialdemokraten auf die institutionelle Struktur der neuen Verfassung zurück, wird zudem die Beobachtung erklärungsbedürftig, warum andere Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik an erbitterten Auseinandersetzungen im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat scheiterten. Es wäre dann zudem unklar, warum radikalere Gruppierungen innerhalb der Arbeiterbewegung sich nach 1918 eben nicht partizipatorisch orientierten, sondern im Gegenteil die ›Demokratie zur Überwindung der Demokratie‹ nutzen wollten. Gerade in dieser Angewiesenheit einer Institution auf ›wohlwollende‹ Interpretation durch die handelnden Akteure, auf eine über den Regelungsinhalt hinausweisende normative Legitimation lag ja letztlich auch die Tragik des Untergangs der Wei-

marer Republik. Ohne den Bezug auf den ideellen Rahmen des reformistisch-korporativen Denkens ist der Wechsel der Ziele zugunsten einer staatlichen Arbeitslosenversicherung daher nicht hinreichend erklärbar.[13]

Dasselbe gilt für den Einwand, dass das in Artikel 163 Absatz 2 WRV verankerte Recht auf Arbeit der strukturelle Grund für die Neuorientierung der Gewerkschaften sein könnte. Auch hier wäre eine Bestätigung der alten Selbsthilfe-Position der Gewerkschaften, finanziell modifiziert in Krisenzeiten mit der – ebenfalls bereits seit 1918 bestehenden – steuerfinanzierten Erwerbslosenfürsorge, eine sinnvolle Alternative zur Arbeitslosenversicherung gewesen. Die in Abbildung 3-2 erkennbare Entwicklung der Gewerkschaftsausgaben nach 1914 ist für verschiedene Interpretationen offen. Die Krise der Realisierbarkeit von Interessen kann demnach nur als notwendige Bedingung, als Handlungsimpuls im Sinne der theoretischen Überlegungen in Abschnitt 1.3 betrachtet werden. Die gewerkschaftliche Orientierung zugunsten einer Arbeitslosenversicherung ist nur dann zu erklären, wenn der Einfluss des sinnstiftenden reformistisch-korporativen Weltbildes einbezogen wird. Erst vor dem Hintergrund dieses Weltbildes wird die Arbeitslosenversicherung zu einem kognitiv geeigneten und normativ angemessenen Vehikel zur Verfolgung des abstrakten Interesses – darauf war vor 1917 auch in Krisenzeiten kein Gewerkschafter gekommen. Ein zeitgenössischer Beobachter der Gewerkschaften hätte noch 1914 wohl eher vermutet, dass die Krise den Gewerkschaften als Bekräftigung ihrer Forderung nach einem Zuschusssystem wie im Genter Modell gedient hätte.

Ein weiterer gewichtiger Einwand könnte lauten, die Forderung nach einer Arbeitslosenversicherung sei Ausdruck interner Kämpfe im ADGB gewesen. Die ehemalige Generalkommission der Freien Gewerkschaften wurde 1919 in den ADGB umgewandelt, der Vorstand vergrößert und die Befugnisse der Führung in einer straffen Organisation ausgeweitet (Schneider 1989: 149f.). Darauf folgte eine Welle von Fusionen mit kleineren Gewerkschaften sowie mit dem *Allgemeinen Freien Angestelltenbund* (AfA) und dem *Allgemeinen Deutschen Beamtenbund* (ADB). Die großen und radikaleren Industriegewerkschaften, etwa aus der

13 Ein weiteres und später noch diskutiertes Argument gegen eine rein institutionalistische Erklärung der Interessenverschiebung liegt auch darin, dass mit der Erwerbslosenfürsorge bereits 1918 eine Institution der Arbeitslosenunterstützung geschaffen wurde. Ein institutionalistischer Ansatz müsste also mindestens erklären können, warum in der Arbeitsmarktpolitik die neue institutionelle Struktur des politischen Systems insgesamt wichtiger war als die Institution der Erwerbslosenfürsorge. Im weiteren Verlauf der Debatte in den 1920er-Jahren vertraten die Kommunisten und die USPD genau diese Orientierung am Bestehenden: Ihnen zufolge diente ein Ausbau der vorhandenen Erwerbslosenfürsorge den klassenkämpferischen Zielen letztlich eher. Ein institutionalistischer Ansatz müsste also ein Kriterium dafür angeben, *welche* der neuen Institutionen als ›prägend‹ für die Position der Arbeiterbewegung gelten soll. Hierfür müsste er wiederum auf die Ideen der Handelnden verweisen.

Metallindustrie, dem Bergbau oder der Chemie, waren gegen diese Zusammenschlüsse und die Vereinheitlichung des ADGB, weil sich ihr Einfluss dadurch verringerte (Uellenberg-van Dawen 1997: 59f.). Diese Flügel der Gewerkschaften verfolgten eher eine Strategie der universalen staatlichen Sozialpolitik (Mares 2003: 154). Dies galt auch für den radikaleren und bis 1922 in der USPD abgespaltenen Flügel der Sozialdemokratie (Lewek 1992: 177f.). Wie das obige Zitat von Brey deutlich machte, schwang in der Forderung nach einer solidarischen Umverteilung in der Arbeitslosenversicherung auch der Wunsch nach einer Vereinheitlichung der ansonsten auseinanderstrebenden Arbeitslosenkassen der Teilgewerkschaften im ADGB mit. Das Argument, wonach die Forderung nach einer Arbeitslosenversicherung auf interne Auseinandersetzungen im ADGB zurückgeht, ist mit der in der vorliegenden Arbeit gegebenen Erklärung kompatibel. Es wurde gezeigt, dass hinter der Linie, die sich im ADGB in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung durchsetzte, eine Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten einer reformistisch-korporativen Elite stand. Allerdings muss betont werden, dass diese Machtverschiebung selbst durch die Sinnkonstruktionen der Akteure vermittelt war. Nur aufgrund der Plausibilität und Legitimation, die das reformistisch-korporative arbeitsmarktpolitische Weltbild in der ADGB-Führung gewonnen hatte, wirkte sich diese Machtverschiebung zugunsten der Arbeitslosenversicherung aus. Der ideelle Rahmen erlaubt es somit, nicht bei der bloßen Möglichkeit von veränderten Interessendefinitionen stehen zu bleiben, sondern ihre inhaltliche Bewegung zu erklären. Zudem stellt sich die hier nicht näher untersuchte Frage, ob das kooperative Weltbild der Gruppe um Umbreit, Leipart und Naphtali nicht auch eine *Bedingung* ihres gewerkschaftsinternen Machtgewinns war. Es ist zumindest nicht ausgeschlossen, dass der Zugang zu politischen Ressourcen durch Kooperation in der Tarif- und Sozialpolitik auch die Durchsetzung einer Organisationselite befördert (Korpi 1978: 229ff.). Bestimmte Ideen können zur Voraussetzung der Herrschaftsposition einer Gruppe werden, ein Zusammenhang besteht also nicht zwingend nur in der umgekehrten Richtung (vgl. die wertrational begründete Geltung einer Ordnung bei Weber [1922]2005: 157). Daher lässt sich an dieser Stelle nicht eindeutig klären, ob der genannte Einwand für oder gegen die These dieses Buches spricht.

Für eine Neuorientierung der Gewerkschaften boten sich der Führungsriege des ADGB um Legien und seinen Nachfolger im Amt des Vorsitzenden Leipart in der Tradition des arbeitsmarktpolitischen Diskurses im Deutschen Reich nur zwei neue Weltbilder an, nämlich das liberal-regulative und das reformistisch-korporative Weltbild. Es war die im letzten Abschnitt beschriebene Legitimation und Plausibilität des korporatistischen Denkens am Ende des Ersten Weltkriegs – zusätzlich bestätigt durch die Struktur der neuen Verfassung und die neue Machtposition des ADGB –, die dieses Weltbild attraktiver machte als

den liberal-regulativen Mitbewerber. So wurde es möglich, die gleichgebliebene Grundorientierung in ein neues konkretes arbeitsmarktpolitisches Interesse zu übersetzen. Insbesondere ein neuer Staatsbegriff und ein neuer Blick auf die sozialen Konfliktlinien am Arbeitsmarkt hatten an Plausibilität gewonnen. Das neue reformistisch-korporative Weltbild traf sich in der Analyse der endogenen Ursachen der Arbeitslosigkeit teilweise mit der ›alten‹ revolutionären Kapitalismuskritik. Dazu kam die Nähe der moderaten, pragmatischen Führung des ADGB zur konservativen bürgerlichen Sozialreform. Wie Ludwig Preller schreibt:

> So war auch die Sozialpolitik jener [der Weimarer] Jahre im Grunde nur die Verwirklichung der sozialreformerischen Gedankengänge, die zunächst die bürgerliche Sozialpolitik der Wilhelminischen Epoche entwickelt und die sich dann die Gewerkschaften und die Mehrheitssozialdemokratie zu eigen gemacht hatten. (Preller 1949: 497)

Dieses Argument muss in zwei Richtungen präzisiert werden: Erstens wäre auch ein liberal-regulativer Zugang zur Arbeitslosenversicherung ›denkbar‹ gewesen. Der erste Gesetzesentwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung von Reichsarbeitsminister Schlicke und die Reaktionen darauf liefern jedoch den historischen Beleg dafür, dass die Legitimation dieses Denkens in Gewerkschaftskreisen nicht ausgereicht hätte, um die Interessenverschiebung letztlich möglich zu machen. Zweitens muss hier betont werden, dass sich das neue Denken erst aufgrund der Erfahrungen des Zusammenbruchs der Gewerkschaftskassen in eine Interessenverschiebung übersetzen konnte. Nur weil aus reformistisch-korporativer Sicht die Arbeitslosenversicherung dieses finanzielle Problem zu lösen imstande war, konnte dieses Denken zur Legitimation auch ausreichend Praktikabilität für die Krisensituation entfalten. Ideenwandel und sozioökonomische Strukturverschiebungen mussten zusammenkommen, um den Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen zu erzeugen, der letztlich zu einer Neubestimmung der politischen Zielsetzungen in einer *gedanklich und sozioökonomisch* veränderten arbeitsmarktpolitischen Umwelt führte.

3.4.2 Die Interessen der Unternehmer im Wandel

Auch die Arbeitgeber veränderten ihre Position zu Beginn der 1920er-Jahre von der radikalen Ablehnung jeder Form der Arbeitslosenversicherung zur Begrüßung einer allgemeinen, reichsweiten Arbeitslosenversicherung. Die ersten Weimarer Jahre waren für die Unternehmer eine Phase der organisatorischen Zentralisierung und Vereinheitlichung. Die Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (VgDA) und der Reichsverband der Deutschen Industrie (RDI) bemühten sich um den flächendeckenden Aufbau einer Klassenorga-

nisation der Arbeitgeber (Preller 1949: 198). Innerhalb dieser Organisationsstruktur tobte eine Auseinandersetzung zwischen einer autoritären und einer reformerischen Position im Arbeitgeberlager. Die autoritäre Variante, die vor allem von der in der internen Machtverteilung mit einer Veto-Position ausgestatteten Schwerindustrie (Weisbrod 1978: 246ff.) vertreten wurde, wollte den alten ›Herr-im-Hause‹-Standpunkt zur Grundlage der neuen Wirtschafts- und Sozialpolitik machen und so schrittweise den Rätegedanken aus der Verfasstheit der deutschen Wirtschaft wieder entfernen, wie er sich in den Betriebsräten und in der ZAG ausdrückte. Die ›reformerische‹ Position fand sich vor allem bei den jüngeren Industriezweigen wie der Elektro-, der Maschinenbau- und der Chemieindustrie. Sie betonte die bleibende Notwendigkeit der Kooperation mit den Gewerkschaften in den Betrieben und Branchen wie auch in der Politik. In der Arbeitsmarktpolitik waren die Fronten innerhalb des Unternehmerlagers allerdings nicht so verhärtet wie in der Frage der betrieblichen Mitbestimmung und der Tarifpolitik (Führer 1990: 202; Lewek 1992: 26).

Problemlage: Kommunale Erwerbslosenfürsorge und die Gefährdung der Wirtschaftsordnung

Am Ende des Ersten Weltkriegs wurde wie schon für die Gewerkschaften auch für die Arbeitgeber zunehmend zweifelhaft, ob die Ablehnung jeder Arbeitslosenversicherung eine sinnvolle Strategie war, um ihre abstrakten Interessen in der Arbeitsmarkpolitik zu verfolgen. Zwei Entwicklungen waren dafür verantwortlich: Erstens wurde die Ignorierung des Problems ab November 1918 durch die Einrichtung der steuerfinanzierten beziehungsweise ab 1924 sogar beitragsfinanzierten Erwerbslosenfürsorge immer kostspieliger. Zweitens rückte die politisch unruhige Situation in den frühen Weimarer Jahren das ebenfalls zu ihrer Grundorientierung gehörende abstrakte Interesse der Unternehmer am Schutz von Privateigentum und unternehmerischer Freiheit in den Vordergrund.

Am 13. November 1918 führte die Übergangsregierung per Verordnung eine vom Reich getragene, steuerfinanzierte Erwerbslosenfürsorge ein. Diese Maßnahme stand im Kontext der Demobilmachung, deren Planung bereits im Herbst 1916 begonnen hatte. Die Erwerbslosenfürsorge knüpfte an die Kriegserwerbslosenfürsorge an, wurde aber zugleich nur als provisorische Einrichtung verstanden (Lewek 1992: 42): Die Arbeitslosen sollten so lange unterstützt werden, bis die heimkehrenden Soldaten wieder ihre früheren Arbeitsstellen übernommen hatten und die Kriegs- auf eine Friedenswirtschaft umgestellt war. Dabei rechneten die politischen Akteure mit circa sechs Millionen rückkehrenden Soldaten und zweieinhalb Millionen demobilisierungsbedingten Arbeitslosen aus der Rüstungswirtschaft (Lewek 1992: 50).

Die Gemeinden wurden im Zuge dieser Verordnung erstmals dazu verpflichtet, eine Erwerbslosenfürsorge einzurichten. Die Durchführung lag vollständig in ihren Händen und die Ausgaben wurden zur Hälfte vom Reich, zu einem Drittel von den Ländern und zu einem Sechstel von den Gemeinden selbst finanziert. Die Auszahlung der Leistungen wurde an eine Bedürftigkeitsprüfung geknüpft, die auf den ›Arbeitswillen‹ und die ›Arbeitsfähigkeit‹ des Betroffenen abhob. Diese Kriterien für die Bedürftigkeitsprüfung standen im Zentrum der Kritik der Arbeitgeber an der Erwerbslosenfürsorge (Mares 2003: 142): Die unklaren Konturen der Begriffe würden zu einer unterschiedlichen Praxis in den Kommunen führen und Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt hervorrufen. Die stark von den Gewerkschaften beeinflussten Kommunen seien nicht in der Lage und teilweise auch nicht willens, die Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger nachvollziehbar zu überprüfen, was aus Sicht der Arbeitgeber einen wachsenden Missbrauch der Erwerbslosenfürsorge begünstigte (Der Arbeitgeber 1927; Deutsche Arbeitgeberzeitung 1920). Im Zentrum des arbeitsmarktpolitischen Handlungsimpulses der Arbeitgeber stand daher die Begrenzung der Kostenlast für die Unternehmen, die bereits im Kaiserreich als Argument für die Ablehnung der Arbeitslosenversicherung herangezogen worden war – nun aber verstanden als finanzielle Belastung durch die Erwerbslosenfürsorge. Damit verbunden war die Befürchtung, die Arbeiter könnten die Arbeitsmotivation verlieren, was ihre Produktivität verringern würde. Diese Sorge kommt in einem Telegramm des RDI an das Reichsarbeitsministerium vom 18. Dezember 1920 zum Ausdruck:

> Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln, denen keine Gegenleistung entspricht, werden mit Notwendigkeit als Almosen empfunden und untergraben auf die Dauer das Selbstgefühl ebenso wie die Selbstverantwortung der Arbeiterschaft.
> (Reichsverband der Deutschen Industrie 1920)

Hier zeigt sich die Kontinuität der Grundorientierung der Arbeitgeber in der Arbeitsmarktpolitik. Im Unterschied zur Kaiserzeit sprach diese Grundorientierung nun aber nicht mehr gegen die Arbeitslosenversicherung, sondern richtete sich ausschließlich gegen die bestehende Erwerbslosenfürsorge.

Die Arbeitgeber trieb in der ersten Hälfte der Weimarer Republik aber nicht nur die Sorge um die Probleme der bestehenden Erwerbslosenfürsorge um, sondern sie fürchteten auch um den Bestand der Marktordnung selbst. Wie in Abschnitt 3.3.2 bereits skizziert, sahen die Unternehmen die privatwirtschaftliche kapitalistische Ordnung am Ende des Ersten Weltkriegs einer doppelten Gefahr ausgesetzt: Zum einen griff die bereits wankende letzte monarchische Reichsregierung immer diktatorischer regulierend ein, zum anderen drohte ein sozialistischer Umsturz durch die Arbeiterbewegung. Im Zuge der Novemberrevolution und der nachfolgenden Kämpfe zwischen der neuen Regierung und

linksradikalen Gruppierungen wuchs diese Sorge. In den frühen 1920er-Jahren begannen zudem die Kommunistische Partei und Teile der USPD beziehungsweise des Spartakus-Bundes damit, die Arbeitslosen zu organisieren und die Ansammlungen von Arbeitslosen vor den Arbeitsnachweisstellen zur politischen Agitation zu nutzen (Führer 1990: 203). So warnte Carl Duisberg (1923: 68), Präsidiumsmitglied von VgDA und RDI, 1923 eindringlich davor, man könne nicht zum »alten Gleis« der Entwicklung zurückkehren, und die bolschewistische Gefahr sei ein wichtiger Faktor, warum die Arbeitgeber mit der modernen sozialpolitischen Entwicklung Schritt halten müssten.

Auch nachdem die Sozialdemokratie ihre unmittelbaren Sozialisierungsbestrebungen der Jahre 1922/23 beendet hatte, blieb die Gefährdung ihrer Machtposition und der Eigentumsverhältnisse für die Unternehmer ein Problem, das eine Mitarbeit in sozialpolitischen Fragen nahelegte. So offenbart die Einleitung der von dem Industriellen Ernst von Borsig verfassten Denkschrift *Industrie und Sozialpolitik* (1924: 3), dass sich die Arbeitgeberverbände während der 1920er-Jahre permanent dem Angriff einer gemeinsamen Front aus Gewerkschaften, Sozialdemokratie und sogar der bürgerlich-liberalen Reichsregierung ausgesetzt sahen – so zumindest ihre Wahrnehmung. Dazu kam die Gefahr politischer Unruhen, die von den Arbeitslosen selbst ausging, da sie zu großen Teilen nicht bereit waren, sich von den Arbeitsnachweisen die Arbeitsstellen diktieren zu lassen und zur Arbeit gezwungen zu werden. Dies galt insbesondere für höher qualifizierte Facharbeiter, die immer häufiger zu den Betroffenen gehörten (Führer 1990: 369). Diese Unruhen waren eine permanente Herausforderung nicht nur für die Kommunen, sondern auch für die Arbeitgeber. Die mit der Erwerbslosenfürsorge angestrebte Kostenersparnis stellt sich nicht ein, sondern die Belastung wuchs sogar. Die finanziellen Probleme der Erwerbslosenfürsorge und die Angst vor einer Machtübernahme durch sozialistische Kräfte führten so dazu, dass die ablehnende Haltung gegenüber der Arbeitslosenversicherung auf Unternehmerseite erodierte. Zudem schützte die *Abwesenheit* einer Arbeitslosenversicherung die Unternehmer nicht vor einer Intensivierung der revolutionären Bestrebungen und einem politischen Machtverlust. Beides war im Kaiserreich für den gegenteiligen Fall ihrer *Einführung* gefürchtet worden.

Für die Arbeitgeber kristallisierte sich im Schlagwort von der ›Entpolitisierung‹ der Arbeitsmarktpolitik die Problemlage der Revolutionsjahre in der Frage der Arbeitslosenunterstützung. Wie Elsässer in der rückblickenden Betrachtung der Probleme der kommunalen Erwerbslosenfürsorge 1927 beschreibt:

> Insofern kann man also die Selbständigmachung der Arbeitslosenversicherungs- und Arbeitsnachweisbehörden begrüßen, mit der Einschränkung allerdings, daß es gelingt, sie wirklich zu entpolitisieren und nicht zum Herrschaftsgebiet einer Partei, wie in der Krankenversicherung, werden zu lassen. (Elsässer 1927)

Ernst von Borsig, seit 1924 Nachfolger Kurt Sorges als Vorsitzender der VgDA, betonte auch die Sorge vor einer Verzerrung der Arbeitskämpfe durch eine politisierte Verwendung von Mitteln der Erwerbslosenfürsorge:

> Zu unserem Bedauern ist die Erwerbslosenfürsorge vielfach dazu benutzt worden, in bestehende Wirtschaftskämpfe zu Ungunsten der Arbeitgeber einzugreifen. Eine solche Parteinahme mit Hilfe staatlicher Mittel ist auf das allerentschiedenste zu verurteilen. Es muß von der Regierung verlangt werden, daß sie Maßnahmen trifft, die in Zukunft solche missbräuchliche Verwendung von öffentlichen Mitteln, sei es in Form der Erwerbslosenunterstützung oder der Armenfürsorge, ausschließen. (Borsig 1924: 46)

Dieses neue Misstrauen der Arbeitgeber gegenüber dem Staat und die damit verbundene Befürchtung, es könnte zu einer unkontrollierbaren Kostenexplosion oder sogar zu einer Destabilisierung der Gesellschaftsordnung insgesamt kommen, bildete den Handlungsimpuls für eine Neubestimmung ihrer arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen. So fordert die Handelskammer von Plauen im August 1922, dass eine »so wichtige Wirtschaftsfrage wie die in Rede stehende […] keinesfalls durch politische Einflüsse berührt« werden sollte (Handelskammer Plauen 1922) werden solle. Und auch im Handwerksblatt ist 1922 von der Notwendigkeit der Ablösung der Erwerbslosenfürsorge durch eine Arbeitslosenversicherung die Rede (Lieberich 1922: 301).

Die Arbeitgeber sahen ihre abstrakten Interessen zu Beginn der Weimarer Republik doppelt gefährdet: Das bestehende System der kommunalen Erwerbslosenfürsorge wurde durch den großen Einfluss der Gewerkschaften zu einem unkalkulierbaren Kostenrisiko und setzte zudem zu wenig materielle Arbeitsanreize für die Arbeitslosen. Gleichzeitig blieb die Gefahr einer sozialistischen Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse in den 1920er-Jahren bestehen und wurde durch die permanent krisenhafte Inflations- und Arbeitslosigkeitsentwicklung ständig neu beschworen. Die Argumente, die die Arbeitslosenversicherung als Alternative für die Unternehmer attraktiv machten, zeigen den gewachsenen Einfluss des reformistisch-korporativen Weltbildes auch auf die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der deutschen Arbeitgeber: Es diente als ›Geburtshelfer‹ einer Neubestimmung von konkreten Unternehmerinteressen.

Reformistisch-korporative Ideen in den Äußerungen der Unternehmer

Auch in den Äußerungen der Unternehmer und Vertreter der Arbeitgeberverbände zu ihrer Interessenlage lassen sich die fünf Ideen des reformistisch-korporativen Denkens (vgl. Abbildung 3-1) wiederfinden.

Ursachen: Die Anerkennung von Marktversagen

Zunächst nahmen die Arbeitgeber Abschied von der Vorstellung einer funktionierenden, sich selbst regulierenden Markträumung und erkannten die endogenen Gründe für Arbeitslosigkeit zunehmend an. So argumentiert von Borsig 1924 folgendermaßen gegen die Erwerbslosenfürsorge:

> Die wirksamste Bekämpfung der Arbeitslosigkeit liegt vielmehr in der Förderung der Produktion durch alle Mittel, die geeignet sind, die deutsche Wirtschaft nach innen und nach außen schaffend zu gestalten. (Borsig 1924: 45)

Dieses Zitat verweist zwar auf die Selbstheilungskraft des Marktes, offenbart aber die Einsicht, dass eine staatliche Förderung der Produktion notwendig ist, um diese zu wecken. Das Handwerksblatt wird noch deutlicher und sorgt sich sogar darum, ob es nicht *auch* exogene Gründe für die Arbeitslosigkeit gebe:

> Das Risiko des Arbeitsmarktes entsteht nicht allein aus Handwerk, Industrie, Handel und Verkehrsgewerbe, sondern wird durch eine Reihe von politischen, wirtschaftlichen, technischen und anderen Faktoren bestimmt, die die Volksgesamtheit, vor allem auch die Landwirtschaft angehen […]. (Handwerksblatt 1925)

Dasselbe Denken zeigt auch eine vom Sozialdemokraten Max Cohen verfasste Stellungnahme zum ersten Entwurf eines Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1920, die 1926 im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat als einzige Entschließung einstimmig angenommen wurde. Sie beschäftigte sich mit der produktiven Erwerbslosenfürsorge, das heißt mit der Einrichtung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Notstandsarbeiten. Auch die Vertreter der Arbeitgeber stimmten der darin enthaltenen Formulierung zu, dass »noch auf lange Zeit hinaus mit einer großen Zahl Arbeitsloser gerechnet werden muss« (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926e: 124). Die Selbstheilung des Marktes war deshalb aus Sicht der Arbeitgeber allenfalls langfristig eine geeignete Lösung. Wie Abbildung 3-4 zeigt, sprach die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen bis 1927 für diese Betrachtungsweise: Auch in den Jahren der ökonomischen Stabilisierung stieg die Arbeitslosigkeit an. Und nicht zuletzt beschädigte die Erfahrung der galoppierenden Inflation zwischen 1921 und 1923 die Plausibilität der Selbstregulierung bei großen Teilen der Unternehmerschaft.

Folgen: Soziale Instabilität durch Arbeitslosigkeit

Die folgende 1926 im Handwerksblatt veröffentlichte Beschreibung der Folgen der Arbeitslosigkeit hätte auch von Gustav Schmoller und dem Verein für Socialpolitik aus der Zeit der Jahrhundertwende stammen können:

Welche demoralisierende Wirkung eine längere Arbeitslosigkeit auf die Menschen ausübt, kann man täglich aus den Gerichtsnachrichten der Tageszeitungen feststellen. Ferner erwachsen durch die Arbeitslosigkeit der Gesellschaft auch ihre ärgsten Feinde. Es ist nicht zu verwundern, daß Menschen nicht an den Sinn unserer Gesellschaftsordnung glauben wollen, wenn es ihnen trotz lebhaften Bemühens Monate hindurch nicht möglich ist, Arbeit zu finden. Die arbeitslosen Massen bilden also unbedingt den Nährboden für gesellschaftsfeindliche Tendenzen. (Dethloff 1926: 321)

In einer Stellungnahme von 1925 sprach die VgDA entsprechend von der »innenpolitischen Bedeutung der Erwerbslosenfürsorge« (Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1925: 1). Ihr Vorsitzender von Borsig betonte bereits 1924, die Sozialpolitik habe »als Teil der Staatspolitik im Rahmen und zur Stärkung des Volksganzen die Förderung wichtiger Glieder der Gesamtheit zum Ziele« (Borsig 1924: 5). Es ist auffällig, wie weit die Unternehmerschaft die Perspektive gewechselt hatte, zeigt sich hier doch Verständnis für die radikalisierten Arbeitslosen, die noch zur Jahrhundertwende als durch sozialdemokratische Agitation aufgestachelt galten. Die Formulierung reflektiert auch das Phänomen der Dauerarbeitslosigkeit, das von den politischen Akteuren in den Stabilisierungsjahren zum ersten Mal als von der akuten Krisensituation *unabhängig* wahrgenommen werden konnte. Die Arbeitslosen, deren Existenz lange Zeit geleugnet oder denen pauschal Faulheit unterstellt worden war, waren nun auch aus Sicht der Arbeitgeber vor allem ein politisches Integrationsproblem. Da die Folgenabschätzung des reformistisch-korporativen Weltbilds in der Kaiserzeit noch nicht anerkannt war, wurden die Unruhen zum damaligen Zeitpunkt von den Unternehmen jedoch nicht als in der Arbeitslosigkeit selbst wurzelnd und damit als gesamtgesellschaftliche Herausforderung, sondern als Ergebnis der Agitation durch die Sozialdemokratie interpretiert. Die politischen Unruhen der ersten Weimarer Jahre konnten erst später unter dem Einfluss der Idee, dass die Arbeitslosigkeit »nicht nur von erheblicher sozialer und wirtschaftlicher, sondern auch von besonderer allgemeinpolitischer Bedeutung ist« (Erdmann 1927: 341), zum Beweis für die Notwendigkeit einer Arbeitslosenversicherung werden.

Staatsbegriff: Korporatistische Verwaltung des Arbeitsmarktes

Einige der wichtigsten Aussagen zur Neubestimmung des Verhältnisses der Unternehmerschaft zum Interventionsstaat finden sich in der berühmten Rede von Paul Silverberg, einem der einflussreichsten Vertreter der rheinischen Montanindustrie, auf der Versammlung des RDI vom 4. September 1926. Auch Silverberg beginnt mit dem Hinweis auf einen drohenden Fürsorgestaat und eine übertriebene Sozialpolitik, um dann aber zur Frage der Zusammenarbeit mit der Arbeiterbewegung zu kommen. Silverberg bekennt sich zu einer durchorgani-

sierten und rationalisierten Produktion und Verteilung im Unterschied zu einem spekulativen Finanzkapitalismus, den er gemeinsam mit den Gewerkschaften ablehnt. Er folgert daraus:

> Wenn eine soziale Demokratie sich so auf den Boden der Tatsachen stellt, den radikalen Doktrinarismus und die immer zerstörende, nie aufbauende Politik der Straße und Gewalt ablehnt, wird sie zusammen mit dem Unternehmertum und unter seiner Führung Deutschland und die deutsche Wirtschaft wieder zur Blüte führen. […] Manches haben die Organisationen der Arbeiterschaft erreicht. Aber eines haben sie nie gekonnt und werden sie nie können: »Arbeit schaffen«. Das kann nur das Unternehmertum, das eine geistig und körperlich gesunde Arbeiterschaft hinter sich weiß. (Silverberg [1926]1960: 170)

Gerade der letzte Satz dieses Zitats zeigt, dass es eine wachsende Gruppe von Unternehmern sowohl aus der Industrie als auch aus dem Handwerk gab, die bereit war, die gemeinsamen Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmern in der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik stärker herauszuarbeiten und so zu einer auch von unten getragenen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu kommen. Damit setzten die Reformer viel stärker auf die gebündelten Kapazitäten der Verbände zur Lösung der sozialen Probleme als auf die regulierende Kraft des Staates. Ähnliches findet sich auch etwas später bei Erdmann in seiner Bewertung des AVAVG von 1927:

> Die vorstehenden Äußerungen sollten zugleich nochmals […] die Notwendigkeit betonen, daß die zur Durchführung dieses Gesetzes berufenen Kreise in vertrauensvoller Zusammenarbeit alle und die besten Kräfte regen, um eine objektive, von politischen Einflüssen freie Durchführung dieser neuen Materie zu gewährleisten. (Erdmann 1927: 347)

In diesem Zitat kommt zum Ausdruck, dass eine von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Selbstverwaltung durchgeführte Arbeitslosenversicherung als Weg zur erwünschten Entpolitisierung gesehen wurde. Es wurde eine korporatistische soziale Verwaltung angestrebt, die sich vom Einfluss der politischen Instanzen auf Landes- und Kommunalebene lösen wollte. Im Handwerksblatt bezeichnete es Dethloff (1926: 323) als Aufgabe der Selbstverwaltung, im Gegensatz zur Staatsverwaltung den Versicherten gegenüber einen »wirklichen Träger« zu repräsentieren. Dieser »wirkliche Träger« sollte unbedingt von der Politik getrennt sein. Entsprechend befürchtete Dethloff, die Befugnisse der Selbstverwaltungsinstanzen könnten nicht ausreichen, um den Kommunen gegenüber mit der nötigen Autorität aufzutreten:

> Die Struktur des Arbeitsnachweiswesens ist nach dem Arbeitsnachweisgesetz derart, daß die jeweils übergeordneten Stellen nur eine fachliche Aufsicht ausüben, nicht aber imstande sind, unmittelbare verwaltungsrechtliche Maßnahmen zur Durchführung von Beschlüssen oder Anordnungen zu bringen. (Dethloff 1926: 323)

Für die VgDA war die Einrichtung einer paritätischen Verwaltung von unten nur dann sinnvoll, wenn eine solche Logik auch auf allen Ebenen durchgesetzt würde und die verwaltungsrechtliche Kompetenz der Landesebenen »im Rücken« hätte (Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1925: 1f.). Hier zeigt sich, welch enge Verbindung die Ablehnung der kommunalen Erwerbslosenfürsorge und der Wunsch nach korporatistischer Steuerung eingingen. Als Vorbild fungierte die Struktur des paritätischen Arbeitsnachweises, der allerdings mit über das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 hinausgehenden Kompetenzen ausgestattet werden sollte. Die Arbeitgeber setzten also darauf, die Kommunen in einer gemeinsamen Anstrengung von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Landesregierungen zu entmachten, um so Kontrolle zurückzugewinnen (Trampusch 2000: 97). Es wäre durchaus auch ein möglicher und den Interessen der Unternehmer dienlicher Weg gewesen, auf die Regulierungskraft des zentralen Staates gegenüber den Kommunen zu setzen, aber unter dem Einfluss des reformistisch-korporativen Denkens fiel der Blick zuerst auf die Möglichkeit einer korporatistischen Verwaltung.

Arbeitsmarktmodell: Der Schutz des Humankapitals als kollektives Gut

Ein Umdenken aufseiten der Unternehmer ist auch in der Frage der Wirkungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt erkennbar. Die Sorge um den Verlust der Arbeitsanreize durch die Erwerbslosenfürsorge übersetzte sich in die Hoffnung auf ein stärkeres Verantwortungsgefühl für die Arbeitsmarktentwicklung bei den Arbeitern, das den Unternehmern nun durch eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung erreichbar schien (Führer 1990: 210). Soziale Sicherung für die Arbeitslosen wurde als gemeinsames Interesse von Kapital und Arbeit gesehen, nämlich als Schutz und Erhalt von Arbeitskraft beziehungsweise Humankapital und Arbeitsmoral. So findet sich in der Stellungnahme des RDI der Hinweis auf die Notwendigkeit, die Erwerbslosenfürsorge durch eine Versicherung zu ersetzen, eng verknüpft mit dem normativ gehaltvollen Begriff der ›Selbstverantwortung‹:

> Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln, denen keine Gegenleistung entspricht, werden mit Notwendigkeit als Almosen empfunden und untergraben auf die Dauer das Selbstgefühl ebenso wie die Selbstverantwortung der Arbeiterschaft. […] Der Reichsverband der Deutschen Industrie steht daher auf dem Standpunkt, daß die Erwerbslosenfürsorge alsbald durch eine reichsgesetzliche Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ersetzt werden muß.
> (Reichsverband der Deutschen Industrie 1920)

Der Kontrast dieses Zitats zur früher vertretenen Position, die Arbeitslosen seien eine propagandistische Konstruktion der Sozialdemokratie, könnte kaum größer sein. Erst die Vorstellung, dass auch die Unternehmer etwas vom Aus-

bau der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit zu erwarten haben, erlaubte es, in einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung einen Ausweg aus der Sorge um die Kostenbelastung *und* die Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung zu sehen und Erwerbslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung nicht mehr in einen gemeinsamen Topf mit der Aufschrift ›Radikales‹ zu werfen. Aus der alten Perspektive der Unternehmer betrachtet wäre eine auf Parität gründende Versicherungslösung keineswegs weniger gefährlich gewesen als die Erwerbslosenfürsorge.

Der Schutz des Humankapitals ist Borsig zufolge nun das Ziel aller Zweige der Sozialversicherung:

> Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der deutschen Sozialversicherung wird von der deutschen Unternehmerschaft im Interesse der Erhaltung der Arbeitskraft und der Volksgesundheit durchaus anerkannt. (Borsig 1924: 43)

Dethloff identifiziert im Handwerksblatt den Erhalt der Kaufkraft, der auch in einigen Stellungnahmen des ADGB als kollektives Gut erwähnt wird, als einen weiteren Vorzug einer Arbeitslosenversicherung für die deutsche Volkswirtschaft:

> Erstens wird dem Arbeitslosen durch die Unterstützung ermöglicht, mindestens eine einigermaßen ausreichende Lebensführung für sich und seine Familie durchzuhalten. Dadurch tritt gewissermaßen eine Schonung der Arbeitskraft ein, welche sich als Vorteil bei der Wiederaufnahme der Arbeit herausstellt. Gerade vom Standpunkt des Handwerks aus ergibt sich aber ein weiterer Vorteil dadurch, daß die Arbeitslosen nicht in dem Umfange als Käuferschichten ausfallen, wie es sonst der Fall wäre, wenn diese nur auf Wohlfahrtsunterstützung oder auf ihre eigenen zurückgelegten Notgroschen angewiesen wären. (Dethloff 1926: 321)

Zwar ist ein Großteil dieser Bekenntnisse zum gemeinsamen Interesse immer zugleich mit dem ›alten‹ Hinweis auf Grenzen der Belastung der Wirtschaft verbunden, aber vor 1918 waren solche Differenzierungen von Unternehmern nicht zu hören gewesen. Hier ist deutlich zu erkennen, dass die Erosion der alten arbeitsmarktpolitischen Interessen und die wachsende Bedeutung des reformistisch-korporativen Denkens zusammenspielten.

Verantwortung: Das Solidarprinzip in der Arbeitslosenversicherung

Schließlich finden sich auch einige explizite Bekenntnisse der Arbeitgeber zugunsten der Einbeziehung möglichst vieler Berufsgruppen in die Arbeitslosenversicherung. Mares (2004: 153) führt diesen Wunsch nach einem möglichst umfassenden Solidarraum auf ein dahinterliegendes Interesse bestimmter Branchen zurück, deren Beschäftigungsfluktuation sehr hoch war und die daher eine breite Umverteilung der Kosten erreichen wollten. Diese Position hätten vor allem die

großen Verbände VgDA und RDI favorisiert, während die kleineren Verbände eher für das Individualprinzip beziehungsweise Berufsprinzip eingetreten seien. Die Analyse des Materials bestätigt eine solche Linie zwischen der VgdA beziehungsweise dem RDI auf der einen und dem *Deutschen Industrie- und Handelstag* (DIHT) als Dachverband der kleinen und mittleren Unternehmen auf der anderen Seite nur tendenziell. Zudem zeigt sich, dass sich auch andere Unternehmergruppen das Solidarprinzip normativ zu eigen machten. Vor allem die besondere Rolle des Handwerks ist hier zu nennen, dessen Risikostruktur nicht unbedingt für ein breites Risk Pooling sprach. So bezeichnete es der *Deutsche Handwerks- und Gewerbekammertag* in einer Stellungnahme vom September 1922 als keine gute Idee, Land-, Forst- und Hauswirtschaft aus der Versicherung herauszunehmen, und begründete dies mit der Solidarität verschiedener Branchen:

> [S]o scheint uns doch mit dieser Begründung ein wesentlicher sozialer Grundsatz außer acht gelassen worden zu sein, daß die starken Schultern die schwachen stützen sollen. Es geht aus rein sozialen Gründen nicht an, die guten Risiken abzustoßen und die minderwertigen zu behalten, und zu diesen sozialen Gründen kommen dann noch die rein finanziellen.
> (Deutscher Handwerks- und Gewerbekammertag 1922: 280; vgl. auch Dethloff 1927: 17)

Für Syndikus Elsässer (1927: 189) als Repräsentanten der VgDA erwächst dieselbe Vorstellung eines umfassenden Solidarraums aus dem volkswirtschaftlichen Ziel einer Verminderung der Arbeitslosigkeit, an dem auch die weniger vom Risiko betroffenen Branchen und Unternehmen interessiert sein müssen. Ein Einwand der VgDA in der Frage der Bildung eines reichsweiten Risikoausgleichs richtete sich darauf, dass die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen der einzelnen Länder berücksichtigt werden müssten (Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1925). 1927 wies Dethloff darauf hin, dass gerade die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit, die auf die Immobilität zwischen den Berufsgruppen zurückzuführen sind, *gegen* eine berufsspezifische Logik in der Arbeitslosenversicherung sprechen (Dethloff 1927: 17). Einen allenfalls regionale Industrialisierungsunterschiede in Rechnung stellenden, ansonsten aber möglichst weitgehenden Ausgleich verschiedener Risiken in einer Arbeitslosenversicherung forderte die Handelskammer von Leipzig bereits 1920 (Handelskammer Leipzig 1920: 112).

Der Positionswechsel der Unternehmer zwischen Ideen und Interessen

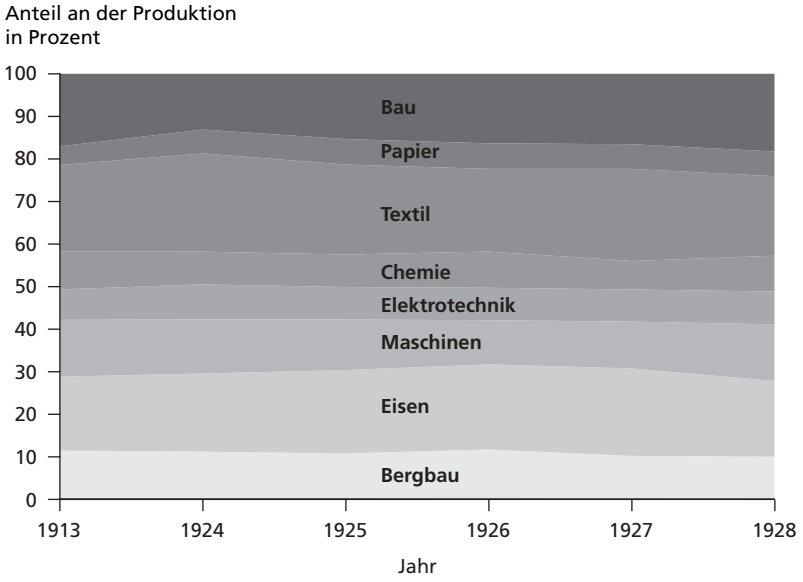
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Arbeitgeber in den frühen 1920er-Jahren vor dem Problem standen, die kommunale Dominanz in der Erwerbslosenfürsorge unter Kontrolle zu bekommen. Wichtige Teile der Unternehmerschaft, Handwerk und Handel sowie insbesondere eine neue Generation von industriellen Wirtschaftsführern in den alten Sektoren wie der Montanindustriel-

le Paul Silverberg oder die Führung der VgDA unter Ernst von Borsig begannen daher, konstruktiv nach einer neuen Interessendefinition zu suchen. Auch hier war es das in der Kriegs- und Revolutionszeit erstarkte reformistisch-korporative Weltbild in der Frage der Arbeitslosigkeit, das bei einer Neuorientierung half. Vor dem Hintergrund der Legitimität korporatistischer Ideen erschien die selbstverwaltete Arbeitslosenversicherung nun als Lösung und nicht länger als Teil des Problems. Der Handlungsimpuls der Unternehmer war noch derselbe: Sie wollten die Kostenbelastung der Unternehmen reduzieren und ihre Machtposition gegenüber den Gewerkschaften stärken. Durch die Veränderung des plausiblen und legitimen Ideenhorizonts hatte sich jedoch der Bezug der Arbeitslosenversicherung zu diesem abstrakten Interesse geändert: Die Ablehnung der Praxis der Erwerbslosenfürsorge übersetzte sich nun in eine Befürwortung der Arbeitslosenversicherung, da sich die Unternehmer von ihr eine Stabilisierung der sozialen Ordnung und die Möglichkeit erhofften, gemeinsam mit den Gewerkschaften mehr politischen Einfluss nehmen zu können. Dies wäre auf Grundlage des alten Denkens nicht möglich gewesen wäre, in dem jede Art von Arbeitslosenversicherung als Agitationswerkzeug in den Händen der Gewerkschaften verstanden worden war.

Warum aber ist der explikatorische Umweg über die Ideen notwendig? Bei Mares (2003: 39) werden die Präferenzen der Arbeitgeber zugunsten der Arbeitslosenversicherung aus zwei orthogonalen strukturellen Konfliktlinien innerhalb der Unternehmerschaft hergeleitet: auf der einen Seite der Konflikt zwischen großen, durch spezialisierte Produktionsabläufe qualifikationsintensiven Unternehmen und den kleinen, niedrigproduktiven Mitbewerbern, auf der anderen Seite der Konflikt zwischen international orientierten Unternehmen mit hohen Beschäftigungsschwankungen und solchen, die eher binnenmarktorientiert sind und/oder niedrigere Fluktuationen aufweisen. Große und qualifikationsintensive Unternehmen streben dabei eine maximale Kontrolle der Sozialsysteme an, um die Absicherung des notwendigen Humankapitals zu gewährleisten. Unternehmen, die einem hohen Beschäftigungsrisiko ausgesetzt sind, bemühen sich um eine möglichst umfassende Redistribution der Kosten der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit. Für Deutschland in den 1920er-Jahren argumentiert Mares (ebd.: 151ff.), dass die großen und zugleich hohen Beschäftigungsrisiken ausgesetzten Unternehmen neuerer Branchen wie die Elektro- oder die Chemieindustrie und der Maschinenbau die Arbeitgeberverbände zunehmend dominierten. Die für diese Gruppe optimale Kombination aus Kontrolle und Umverteilung des Risikos bildete die paritätisch verwaltete und beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich die Unternehmer nicht eindeutig entlang von Branchenlinien und Unternehmensgröße positionierten. Nun

Abbildung 3-5 Branchenstruktur der deutschen Industrieproduktion, 1913–1928



Quelle: Wagenführ (1933: 56ff.), eigene Berechnungen.

verlangt ein strukturalistisches Argument aber auch gar nicht, dass jede Handlung oder Äußerung den Strukturen direkt entsprechen muss. Könnte es nicht dennoch sein, dass das von den Arbeitgebern formulierte gemeinsame Interesse mit den Gewerkschaften am Schutz des Humankapitals und der Kaufkraft nur die strukturellen Bedingungen der Profitabilität bestimmter Branchen widerspiegelt? Vor dem Hintergrund der hier beschriebenen Dynamik des politischen Prozesses seit der Jahrhundertwende stellt sich dann jedoch die Frage, warum die Akteure dieses Interesse erst nach 1918 entdeckten. Bei einem Erklärungsansatz, der die konkreten Interessen der Arbeitgeber aus ihrer strukturellen ökonomischen Positionierung ableitet, ist die einzig mögliche Erklärung für diesen Wandel eine Verschiebung der wirtschaftlichen Sektorenstruktur. Ein Blick in die Statistiken zeigt jedoch, dass sich die relativen Anteile verschiedener Branchen am industriellen Output zwischen 1913 und 1924 kaum veränderten (vgl. Abbildung 3-5).

Die Aufschlüsselung der Industrieproduktion nach Branchen weist eine starke Stabilität der Verteilung zwischen 1913 und 1924 aus, wenngleich die absoluten Zahlen erst 1927/28 wieder den Vorkriegsstand erreichten (Institut

für Konjunkturforschung 1933: 26ff.). Relativ gesehen gewannen am ehesten Textil- und Papierindustrie etwas an Bedeutung, die aber gerade nicht zu den skill-intensiven Branchen gehörten. Zwar lässt sich ein Modernisierungsprozess innerhalb der einzelnen Branchen im Hinblick auf die Produktionsmethoden beobachten, vor allem im Bereich der Ersetzung von Arbeitskraft durch Maschinen (ebd.: 35). Allerdings schlug sich diese Entwicklung nicht in einer relativen Bedeutungszunahme des Maschinenbaus nieder.

Wie sieht es aber mit der Machtverteilung zwischen unterschiedlichen Fraktionen der Unternehmerschaft innerhalb der Arbeitgeberverbände aus? Ob die weltmarktorientierten und skill-intensiven Branchen im RDI und in der VgDA tatsächlich eine Vorrangstellung einnahmen, ist fraglich. Weisbrod (1978: 172) betont in seiner historischen Betrachtung die nach wie vor bestehende Überzahl von Schwerindustriellen im engeren Vorstand des RDI und beschreibt die Rolle der Schwerindustrie in der Struktur der organisierten Arbeitgeberinteressen in der Weimarer Zeit als die eines Veto-Spielers (ebd.: 246ff.). Diese starke Stellung ging vor allem auf die enge personelle Verflechtung zwischen den Spitzenverbänden der Unternehmerschaft und den Verbänden der Schwerindustrie wie unter anderem dem *Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller* (VDESI) und dem *Langnam-Verein* zurück (Führer 1990: 202). Es ist also zweifelhaft, inwiefern von einer Verschiebung der organisationellen Struktur der Arbeitgeberverbände zugunsten moderner Branchen in den ersten Weimarer Jahren gesprochen werden kann (ebd.: 152f.). Zum Verständnis der Positionsverschiebungen der Arbeitgeber muss das Zusammenspiel aus Weltbild und Interesse im Sinne des in der vorliegenden Arbeit entwickelten konzeptionellen Rahmens betrachtet werden, wie dies auch Weisbrod beschreibt:

> Die Struktur des Verbandswesens selbst spiegelt das ohnehin nicht rein vorstellbare ökonomische Interesse keinesfalls direkt wider, sie trägt vielmehr ihre eigene organisatorische Vorgeschichte in sich und ist gleichzeitig Reflex wie strukturierendes Element des politischen Systems. (Weisbrod 1978: 20)

Weisbrod versteht unter dieser ›organisatorischen Vorgeschichte‹ auch den Einfluss von Ideen, wenn er der Schwerindustrie eine »dezidierte Haltung in sozialpolitischen Fragen« als Strukturmerkmal (ebd.: 20) zuspricht. Der Wechsel an der Spitze des RDI zum neuen Vorsitzenden Carl Duisberg im Jahr 1924, der aus der Chemieindustrie stammte, wie auch die Kontroverse von 1926 um die oben bereits zitierte Rede des Montanindustriellen Paul Silverberg waren nicht Ausdruck einer Verschiebung der ökonomischen Struktur zugunsten der besonders stark dem schwankender Beschäftigung ausgesetzten Branchen. Stattdessen deutet die Tatsache, dass große Teile der Unternehmerschaft ihr Interesse an einer Arbeitslosenversicherung in den frühen 1920er-Jahren entdeckten, auf

einen kognitiven und normativen Lernprozess, der nicht auf strukturelle Verschiebungen reduziert werden kann.

Der hier vertretene Ansatz unterscheidet sich jedoch noch in einem weitaus wichtigeren Punkt von den erwähnten Skill-Specificity-Ansätzen: Selbst wenn die strukturellen Ableitungen dahingestellt bleiben, ist es nicht möglich, aus den abstrakten Interessen der Unternehmer an der Kontrolle und der Risikoumverteilung sozialpolitischer Institutionen direkt auf die Forderung nach einer reichsweiten, paritätisch mitbestimmten Arbeitslosenversicherung aufseiten der Arbeitgeber als oberste Präferenz zu schließen. Das Unternehmerinteresse ist diesbezüglich vielmehr uneindeutig, denn hier führten ›viele Wege nach Rom‹. Ein rein unternehmerfinanziertes und getragenes System, wie es etwa Herkner vorgeschlagen hatte und wie es auch in den USA in den 1920er-Jahren diskutiert wurde, kombiniert mit einer reichsweiten Gefahrenausgleichskasse, wäre diesen Zielen beispielsweise genauso förderlich gewesen. Dies verweist auch auf die von Mares etwas unterbewertete andere Seite der Selbstverwaltung: Warum versprachen sich die Arbeitgeber ausgerechnet von der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften eine höhere Kontrolle und wandten sich nicht an den Zentralstaat? Das Vertrauen in eine nach preußischem Vorbild funktionierende Zentralverwaltung war immer noch groß, wie verschiedene Äußerungen insbesondere des DIHT zeigen (Deutscher Industrie- und Handelstag, 1920a). Eine Reform der Erwerbslosenfürsorge, verbunden mit intensiveren Kontrollen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Vorbild des liberal-regulativen Denkens wäre daher durchaus eine Option für die Unternehmer gewesen. Dass ein großer Teil der Arbeitgeber sich für eine Neuorientierung in Form einer Befürwortung der Arbeitslosenversicherung entschied, kann somit nicht allein aus den strukturell begründeten Handlungsimpulsen beziehungsweise den abstrakten Interessen an Kontrolle und Reduzierung der Kosten hergeleitet werden. Dennoch muss den strukturalistischen Erklärungsmodellen zugestanden werden, dass der DIHT als Verband der kleinen und mittleren Industrieunternehmen ganz im Sinne des Skill-Specificity-Ansatzes zu den schärfsten Gegnern der Arbeitslosenversicherung gehörte. Dass Größe und internationale Orientierung von Unternehmen jedoch nicht zur Erklärung ihrer konkreten arbeitsmarktpolitischen Interessen ausreichen, zeigt auch die besondere Position des Handwerks als Befürworter einer Arbeitslosenversicherung. Die spezifische Organisationstradition im deutschen Handwerk erleichterte die Orientierung am korporatistischen Weltbild (Deutscher Industrie- und Handelstag 1920b). Interessen sind historisch offener als in den Konzepten der strukturorientierten Erklärungsansätze dargestellt. Der spezifische Ideenhintergrund der handelnden Personen erklärt die Auswahl aus verschiedenen Möglichkeiten, die die strukturellen äußeren Bedingungen auch den Unternehmern in der Bestimmung ihrer Interessen lassen.

Es fällt auf, dass die im Kaiserreich aus Sicht der Arbeitgeber zentralen Interessen an Kostenreduktion und Erhaltung des Wettbewerbs am Arbeitsmarkt nach dem Krieg weiterhin bestanden, nun aber neu geframt wurden, wodurch die Arbeitslosenversicherung von einem Teil des Problems zu dessen Lösung wurde. Aus reformistisch-korporativer Sicht versprach die Arbeitslosenversicherung eine bessere Kontrolle der Ausgaben im Vergleich zur kommunalen Erwerbslosenfürsorge und zudem konnte die Wettbewerbsordnung insgesamt durch eine organische Einbeziehung der Gewerkschaften in das volkswirtschaftliche Wachstumsstreben geschützt werden. Dies reflektierte eine neue Denkweise, die unter den Arbeitgebern auch in anderen Bereichen um sich gegriffen hatte. Die Argumentation von Trampusch, nach der die Arbeitslosenversicherung Ausdruck einer historisch spezifischen Situation der Institutionalisierung kooperativer industrieller Beziehungen war, wird hier also bestätigt. Zu einer umfassenden Erklärung dieser Entwicklung ist es jedoch notwendig, sich von der Ebene der verschiedenen institutionellen Entwicklungen und ökonomischen Kontextbedingungen auf die Ebene der Sinnkonstruktionen der Akteure zu begeben und deren Interessendefinitionen einzubeziehen. Dabei wird deutlich, welche Bedeutung Ideen für Entscheidungsmomente der Pfadkreation haben.

In der Kriegs- und Revolutionszeit hatte das reformistisch-korporative Denken auch in großen Teilen der Arbeitgeberschaft an Plausibilität und Legitimität gewonnen. Was Adolf Weber im Hinblick auf Arbeitsverträge beschreibt, galt somit auch für die Arbeitsmarktpolitik:

> Doch nicht nur wuchs in den Arbeitgeberverbänden das Verständnis für die unbedingt nötige Einigung in der eigenen Reihe, man erkannte auch und je länger je mehr, daß man »sozialpolitisch« hinzu lernen und umlernen müsse, berechtigten modernen Wünschen der Arbeiter Rechnung zu tragen habe. Die führenden Köpfe der Unternehmer empfanden unter dem Drucke der Not der Zeit und Sorge um die Zukunft, daß Anteilnahme an der Gestaltung der Sozialpolitik für das Unternehmertum zur Lebensfrage geworden ist. Man diskutierte schließlich nicht mehr über das »Ob« der kollektiven Vertragsabschlüsse mit den Organisationen der Arbeiter, sondern suchte das »Wie« so erträglich wie möglich zu gestalten. (A. Weber [1910]1921)

Die Positionsverschiebung in der Frage der Arbeitslosenversicherung folgte jedoch nicht schon zwingend daraus, dass ein neues Weltbild ins Spiel kam; vielmehr musste dieses Weltbild im Bereich der Arbeitsmarktpolitik auch einen materiellen Anknüpfungspunkt finden: Es versprach eine Lösung für die Krise der Erwerbslosenfürsorge und die anhaltenden politischen Unruhen, von der sich die Unternehmer den Schutz ihrer Grundinteressen erwarten konnten. Diese Eigenlogik der Wirksamkeit von Ideen und Denkmustern ermöglicht eine Antwort auf das ansonsten ungeklärte Problem, warum »eine grobrasterige Einteilung der Arbeitgeberschaft nach politisch reaktionären oder flexiblen Branchen in Einzelfragen wenig hilfreich ist« (Führer 1990: 215).

3.4.3 Die Interessen der Regierung im Wandel

In seiner Geschichte der Sozialpolitik in Weimar charakterisiert Hentschel (1983: 104) die politische Durchsetzung der Arbeitslosenversicherung als eine weitgehende »gedankliche Neubestimmung« im Sinne einer »kontinuierlich-planvollen Arbeitsmarktpolitik«. Auch Lewek (1992) spricht von einem »Traditionsbruch« in der Arbeitslosenpolitik des neuen Staates, und Preller (1949: 238) bezeichnet die Orientierung der politischen Akteure sogar als »Wille zum Neubau« der sozialen Sicherungssysteme. Wenngleich die Neubestimmung arbeitsmarktpolitischer Interessen aufseiten der Regierung genauso analysiert werden kann wie für die Gewerkschaften und die Arbeitgeber, ist die Stoßrichtung der Argumentation dabei in zweifacher Hinsicht eine andere. Erstens geht es hier vorrangig darum zu zeigen, warum die äußeren Bedingungen mit den Ideen zusammenspielen mussten, die demokratischen Regierungen der Weimarer Zeit also keine ideologischen ›Überzeugungstäter‹ waren. In Abschnitt 3.3 wurde ja bereits die ideelle Orientierung der Zentrumspartei und des von Brauns geführten Reichsarbeitsministeriums beschrieben. Dennoch war auch die Neuorientierung der Regierung einer spezifischen Problemlage geschuldet, in der sich die Regierung befand. Zweitens ist zu betonen, dass die Regierung verfassungsrechtlich nicht unter Zugzwang stand. Die 1918 per Verordnung erlassene und danach immer wieder reformierte und fortgeführte Erwerbslosenfürsorge konnte aus rechtlicher Sicht durchaus als Einlösung des Verfassungsversprechens auf Unterstützung im Falle der Arbeitslosigkeit verstanden werden. Die Regierung hätte daher – rein verfassungsrechtlich – auch bei der Ablehnung der Arbeitslosenversicherung bleiben können, die ihre Vorgängerinnen im Kaiserreich entwickelt hatten. Wie also kam die Regierung dazu, die Arbeitslosenversicherung an die Stelle der Erwerbslosenfürsorge setzen zu wollen?

Problemlage: Politische Instabilität und kommunale Erwerbslosenfürsorge

Die Erosion der ablehnenden Haltung aufseiten der Reichsregierung basierte auf zwei Problemen: Wie für die Unternehmerseite bereits beschrieben, war erstens das System der Erwerbslosenfürsorge sehr kostenintensiv und ließ sich nur unzureichend kontrollieren. Die Einführung der Erwerbslosenfürsorge per Verordnung vom 13. November 1918 war Ausdruck der Notwendigkeiten der Demobilmachung, denn die Kriegsrückkehrer konnten nur langsam wieder auf die Betriebe verteilt werden und die Umstellung von der Kriegs- auf eine Friedenswirtschaft erforderte ebenfalls eine von großen ökonomischen Brüchen begleitete Übergangsphase. Die Erwerbslosenfürsorge war als vorläufige Einrichtung gedacht und sollte besonders die Facharbeiter unterstützen, weil diese

für den wirtschaftlichen Wiederaufbau eine wichtige Rolle spielten (Reichstagsausschuss für Handel und Gewerbe 1917: 360). 1917 herrschte immer noch weitgehende Einigkeit bei den Regierungsvertretern, dass eine Arbeitslosenversicherung ein nicht zu kalkulierendes Kostenrisiko wäre, das zudem viel stärker der Missbrauchsgefahr unterliege, da es nicht mit einer fürsorgetypischen Bedürftigkeitsprüfung ausgestattet werden könne. Die provisorische Reichsregierung und der neue Vorsitzende des Reichsarbeitsamtes Gustav Bauer schlossen sich dieser Definition der Problemlage an. Unter dem Zeitdruck der Entwicklung nach den Novemberereignissen von 1918 übernahmen sie die Entwürfe der kaiserlichen Ämter des Inneren und der Wirtschaft zur Einrichtung der Erwerbslosenfürsorge. Zu dem provisorischen Charakter und dem Zeitdruck kam aber auch für die Reichsregierung das Problem der kommunalen Dominanz in der Erwerbslosenfürsorge. Für die Reichsregierung war das Thema daher ein zentrales Konfliktfeld der Konkurrenz mit den Kommunen um die finanzielle und sozialpolitische Steuerung der Arbeitsmarktpolitik.

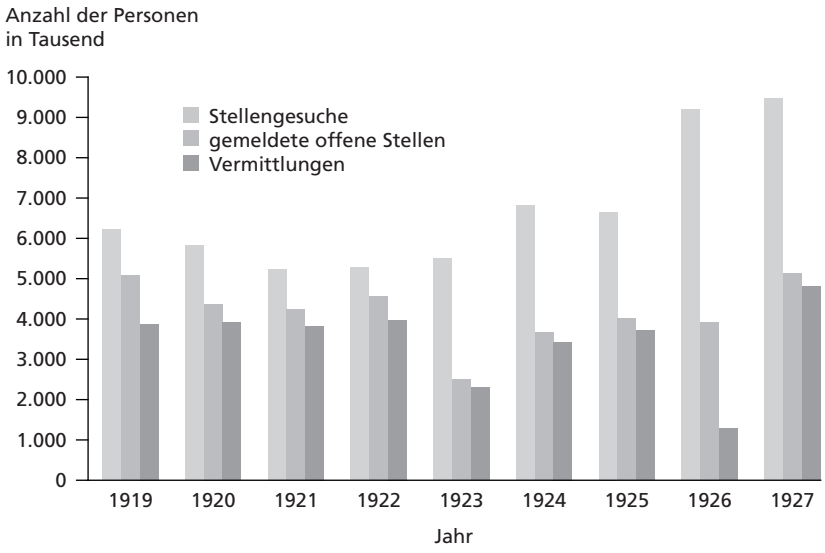
Zweitens sah sich die Regierung, wie schon die Unternehmer, durch die politischen Unruhen bedroht und hatte deshalb großes Interesse an einer Stabilisierung der neuen politisch-sozialen Ordnung. Vor dem Hintergrund des in den ersten Jahren der Republik auch parteipolitisch erstarkenden reformistisch-korporativen Denkens erschien die Arbeitslosenversicherung als gemeinsame Lösung für dieses wie auch das Problem der Erwerbslosenfürsorge und daher ›doppelt‹ interessendienlich (Lewek 1992: 107).

Arbeitsmarktlage und politische Unruhen

Die Arbeitsmarktlage in den Jahren 1918 bis 1927 war katastrophal. Misst man die Arbeitsmarktsituation nicht nur an der Zahl der gemeldeten Arbeitslosen (vgl. Abbildung 3-4), sondern bezieht auch die Zahl der Vermittlungen in den öffentlichen und gewerblichen Arbeitsnachweisen ein (vgl. Abbildung 3-6), so zeigt sich, wie gering der Steuerungserfolg der Arbeitsnachweise in Weimar war (vgl. auch Hentschel 1983: 109): Es bestand eine permanente Vermittlungslücke von circa zwei Millionen. Die desolate Situation wird noch deutlicher, wenn berücksichtigt wird, dass die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in Kurzarbeit 1920/21 etwa doppelt so hoch lag wie die Zahl der arbeitslosen Gewerkschaftsmitglieder, 1923 sogar viermal so hoch (Lewek 1992: 95).

Die Dramatik der Arbeitsmarktlage in den Weimarer Jahren erzeugte starken Druck auf die junge Republik und gefährdete ihre politische Stabilität. Wie schon in den früheren Wirtschaftskrisen bildeten sich in den frühen 1920er-Jahren Protestgruppen von Arbeitslosen, die nun aber viel offensiver direkten politischen Einfluss nach dem Vorbild der Rätebewegung vom November 1918

Abbildung 3-6 Stellengesuche, offene Stellen und Vermittlungen der Arbeitsnachweise, 1919–1927



Quelle: Lewek (1992: 417), eigene Darstellung.

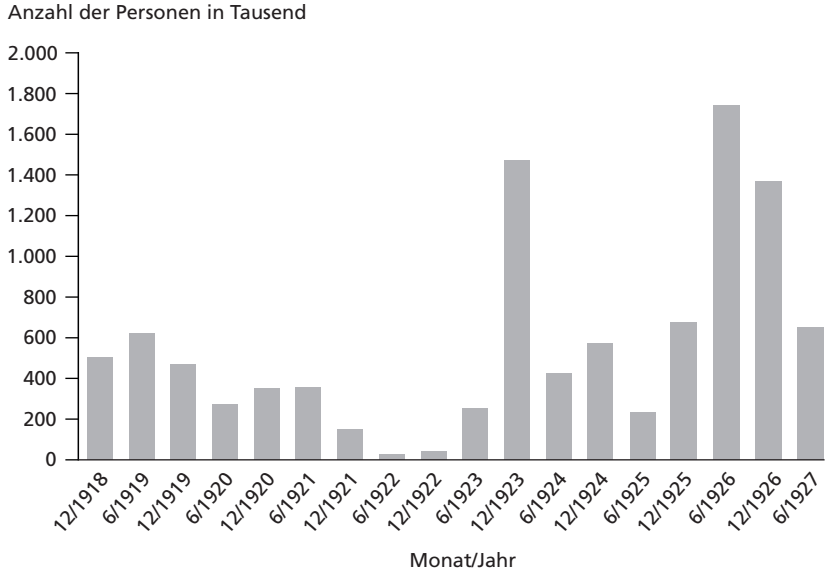
forderten (Führer 1990: 154). Die in den ersten Weimarer Jahren in verschiedenen Städten abgehaltenen Arbeitslosenversammlungen wurden von der USPD und der *Kommunistischen Partei Deutschlands* (KPD) zudem zur Agitation genutzt. Die in den meisten Ländern, Kommunen und im Reich zu dieser Zeit regierenden Mehrheitssozialdemokraten setzten die Erwerbslosenfürsorge daher häufig als »Prämie auf die Staatssicherheit« ein, als Beruhigungsgeld für die Arbeitslosen zur Schwächung der links- und rechtsradikalen Agitatoren (Führer 1990: 157). So sahen sich die SPD und die späteren bürgerlichen Regierungen mit der wachsenden Arbeitslosenbewegung einer ähnlichen Herausforderung gegenüber wie zwanzig Jahre zuvor noch die Regierung des Kaiserreichs gegenüber der Arbeiterbewegung insgesamt. Aus der ›Arbeiterfrage‹ in der Monarchie des 19. und frühen 20. Jahrhunderts war eine ›Arbeitslosenfrage‹ für die regierenden Demokraten der Weimarer Republik geworden. Ausgerechnet die SPD beziehungsweise die MSPD war am Anfang der 1920er-Jahre mit der Aufgabe konfrontiert, der »Radikalität der deutschen Arbeiterbewegung die Spitze« zu nehmen (Lewek 1992: 105).

Kostenbelastung durch die Erwerbslosenfürsorge

Die Erwerbslosenfürsorge war für die innere Stabilität der jungen Republik unabdingbar, brachte jedoch große finanzielle Belastungen vor allem für die Reichsebene mit sich, die zunächst die Hälfte der Ausgaben trug. Abbildung 3-7 illustriert die Kostenbelastung durch die Erwerbslosenfürsorge für die öffentlichen Haushalte.

Unter Reichsarbeitsminister Schlicke wurden die Bedürftigkeitskriterien bis zum Zusammenbruch der ersten Weimarer Koalition im Juni 1920 mehrfach verschärft. Zudem wurde ein Höchstsatz für die Leistungen definiert, der bis 1923 immer wieder heraufgesetzt wurde; diese Erhöhung kompensierte jedoch bei Weitem nicht die Inflation (Lewek 1992: 112). Der ›Abbau der Erwerbslosenfürsorge‹ wurde zur Zielorientierung der ersten Weimarer Regierung. Dazu kam das bereits oben aus Sicht der Unternehmer beschriebene Problem: Die Ausführungsbestimmungen der Erwerbslosenfürsorge eröffneten den Kommunen einen großen Spielraum in der Ausgestaltung der Leistungsberechtigung und -höhe, und die Kommunen nutzten diesen Spielraum, um politische Unru-

Abbildung 3-7 Zahl der Hauptunterstützungsempfänger in der Erwerbslosenfürsorge, 1918–1927



Quelle: Lewek (1992: 422f.).

hen zu entschärfen (Trampusch 2000: 99). Für die Kommunen gab es zudem einen Anreiz, die Leistungen auszudehnen: Langzeitarbeitslose, die die Leistungskriterien der Erwerbslosenfürsorge nicht oder nicht mehr erfüllten, tauchten anschließend in der kommunalen Armenpflege auf (Lewek 1992: 312ff.). Aufgrund der Kostenverteilungsregelung belasteten höhere Leistungen in der Erwerbslosenfürsorge die Kommunen nur zu einem Sechstel, das Reich aber zur Hälfte (Führer 1990: 288f.). Hier wollte die Regierung gegensteuern. Die ständige Ausweitung der Kontrollbestimmungen vonseiten der Reichsregierung zeigt den schwelenden Konflikt zwischen den staatlichen Ebenen (Preller 1949: 236). Oscar Weigert schreibt in einer Denkschrift im Vorfeld des (zweiten) Entwurfs einer ›vorläufigen Arbeitslosenversicherung‹ vom Winter 1921:

> Das Gesetz wird der Erwerbslosenfürsorge die feste Grundlage geben, die ihr bisher gefehlt hat. Damit wird auch die Widerstandskraft der Verwaltung gegen unberechtigte Forderungen, die an sie gestellt werden, gestärkt werden. (Reichsarbeitsministerium 1921: 7)

Den Kommunen war bereits 1920 klar, dass die neue Reichsregierung und Reichsarbeitsminister Brauns entschlossen waren, mit der Arbeitslosenversicherung den arbeitsmarktpolitischen Einfluss der Kommunen auf ein Minimum zu reduzieren:

> Es wäre nicht nur ein schweres Unrecht, sondern zugleich auch ein schwerer Schaden für die gesunde Entwicklung der gesamten Arbeitsfürsorge, wenn künftig die Gemeinden an der Verwaltung der zu schaffenden Einrichtungen nicht mitzuwirken hätten.
> (Vorstand des Deutschen Städtetags 1920: 4f.)

Was die soziale Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit anbelangt, standen also alle Reichsregierungen zwischen 1920 und 1927 in einem Interessenkonflikt: Die Ausgaben für die Erwerbslosenfürsorge mussten begrenzt werden, um die Reichskasse zu entlasten. Dafür mussten die Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Leistungsempfängern und den Kommunen ausgebaut werden. Gleichzeitig konnte die Regierung aber aus innenpolitischen Gründen nicht riskieren, die Erwerbslosenfürsorge zu stark zu beschneiden; sie war sogar einige Male – wie etwa Ende 1921 – dazu gezwungen, die Unterstützungssätze zu erhöhen, um eine Intensivierung der politischen Unruhen unter den Arbeitslosen zu verhindern (Lewek 1992: 132f.). Einen Höhepunkt der Politisierung der Erwerbslosenfürsorge bildete die Lockerung der Leistungsvoraussetzungen während der Besetzung des Ruhrgebiets im Jahr 1923. Hier setzte die Regierung – in diesem Fall aber die Reichsregierung – eine großzügig bezahlte Erwerbslosenfürsorge dazu ein, den gegen die Besatzungsmacht gerichteten passiven Widerstand zu unterstützen, indem alle am Generalstreik beteiligten Arbeiter Erwerbslosenfürsorge erhielten (Lewek 1992: 135ff.).

In Bezug auf den in dieser Arbeit verfolgten Analyserahmen weist der Positionswandel der Regierung eine Besonderheit auf: Im Unterschied zu den Tarifparteien bemühte sich die Regierung im Jahr 1919 zunächst um eine liberal-regulative Neuorientierung, schlug dann aber insbesondere aufgrund des politischen Einflusses der Zentrumspartei ab 1921 doch den reformistisch-korporativen Weg ein, den auch die anderen Arbeitsmarktakteure gingen, wie bereits in Abschnitt 3.3.2 beschrieben.[14] Erst sein katholischer Nachfolger Heinrich Brauns und dessen für die Erwerbslosenfürsorge zuständige Staatssekretär Oscar Weigert machten sich dann die Begründungen zu eigen, die auch der ADGB und die Arbeitgeberverbände in den frühen 1920er-Jahren vertraten.

Das Scheitern von Schlickes erstem Gesetzentwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung zeigte den Regierungs- und Parteieliten nicht nur die mangelnde Legitimität des reformistisch-korporativen Weltbildes in der Gesellschaft, sondern Schlickes Entwurf passte auch nicht zur Problemlage der Reichsregierung (Lewek 1992: 168f.). Reichsfinanzminister Erzberger sprach sich im Kabinett gegen den Entwurf aus, da die Länder nicht beteiligt werden sollten und er die darin vorgesehene Unterstützung in Höhe des Ortslohns für nicht finanzierbar hielt. Zudem löste der Entwurf nicht das Problem der Kontrolle der unteren Ebenen, da die Ortskrankenkassen als vorgeschlagener Träger in erster Linie von den kommunalen Unterabteilungen der Gewerkschaften dominiert waren.[15] Schlicke argumentierte mit einem Weltbild, dem die anderen Regierungsmitglieder und die Tarifparteien wenig Plausibilität zumaßen, und noch dazu wurde sein Vorschlag der entscheidenden Problemlage nicht gerecht.

Reformistisch-korporative Ideen in den Äußerungen der Reichsregierung

Eine Neubestimmung der erodierenden Interessen wurde für die Reichsregierung erst dann möglich, als mit Heinrich Brauns als neuem Reichsarbeitsminister ab 1920 das reformistisch-korporative Weltbild Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik der Regierung gewann. Brauns war einer der zentralen Stabilitätsfaktoren in den bürgerlichen Kabinetten der 1920er-Jahre, er war bis 1928 ununterbro-

14 Es wäre interessant, an anderer Stelle einmal den Unterschied im Denken zwischen der Führung der MSPD und der Führung des ADGB genauer zu untersuchen und zu fragen, warum der ADGB sich in den ersten Weimarer Jahren moderater und kooperativer als die MSPD positionierte.

15 Führer (1990: 258) vermutet hinter dieser Träger-Regelung eine bewusste Strategie Schlickes zugunsten der Gewerkschaften. Angesichts der oben beschriebenen Neuorientierung der Gewerkschaften ging diese Strategie aber an den Orientierungen zumindest der Führungsriege des ADGB vorbei und wurde auch von den radikaleren Teilen der Freien Gewerkschaften nur kühl begrüßt, da diese auf die Expansion der Erwerbslosenfürsorge setzten.

chen im Amt und damit länger als jeder andere Minister in der Weimarer Zeit. Die innenpolitische Bedeutung der Frage der Arbeitslosigkeit, die auch nach 1923 ungebrochen blieb, erleichterte für Brauns die Durchsetzung der reformistisch-korporativen Sichtweise innerhalb der Kabinette, die er und große Teile der Führung der ab 1920 ununterbrochen regierenden Zentrumspartei ohnehin mitbrachten.

Ursachen: Die Diagnose der chronischen Arbeitslosigkeit

Schon in den frühen 1920er-Jahren hatte die Erwartung der Krise, die dann 1923 über Deutschland hereinbrach, die Vorstellung endogener struktureller Störungen des Arbeitsmarktes befördert. Ab 1924 traten Produktivitätswachstum und Rationalisierung immer deutlicher in den Vordergrund. Spätestens ab 1924 war offensichtlich, dass offene Stellen und Stellengesuche so weit auseinander lagen, dass eine intensivierte Vermittlung allein kaum in der Lage sein würde, die Probleme dauerhaft zu lösen (vgl. Abbildung 3-6). So sprach Reichsarbeitsminister Brauns häufig von dem Problem der »chronischen Arbeitslosigkeit« (Verhandlungen des Reichstags 1926, 219. Sitzung: 7640) und erläuterte dies in einer der unzähligen Reichstagsdebatten zur Höhe der Erwerbslosenfürsorge im November 1926 folgendermaßen:

> Wir wissen, daß die Arbeitslosigkeit in Deutschland zu einem wesentlichen Teil auf Ursachen zurückzuführen ist, die nicht von heute auf morgen verschwinden werden. Ich nenne die Folgen des Krieges, ich nenne den gewaltigen Zudrang zu den Erwerbstätigen, ich nenne insbesondere auch die Rationalisierung unserer Wirtschaft.
> (Verhandlungen des Reichstags 1926, 227. Sitzung: 7901)

Noch deutlicher wurde der Geheime Regierungsrat Friedrich Syrup, Präsident des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung, der 1926 rückblickend die Rationalisierung der Volkswirtschaft zur zentralen Krisenursache erklärte:

> Die Schleier, welche die verschiedenen Inflationserscheinungen über den Stand unserer Wirtschaft gelegt hatten, sind gefallen. […] Eine durchgreifende Rationalisierung der Wirtschaft ist im Fluß. […] Wenn auch die Rationalisierung die Vorbedingung für neue und erweiterte Arbeitsmöglichkeiten ist, so werden doch ihre ungünstigen Rückwirkungen auf dem Arbeitsmarkt so lange anhalten, bis das wirtschaftliche Ziel der Rationalisierung, ein stark erhöhter Absatz für die deutschen Wirtschaftserzeugnisse im In- und Auslande, erreicht ist.
> (Syrup 1926: 353f.)

Rationalisierung, das heißt Steigerung der Produktivität auf Kosten der eingesetzten Arbeitsmenge, wurde nach 1923 immer häufiger als wichtigste endogene Ursache der Arbeitslosigkeit genannt.

Folgen: Politische Unruhen durch Arbeitslosigkeit

Aus Sicht der Reichsregierung trug die wachsende ökonomische Rationalisierung die Gefahr einer politischen und sozialen Destabilisierung in sich (Lewek 1992: 105ff.). Margarete Ehlert, Regierungsrätin im RAfA, schrieb:

> Es würde eine klaffende Lücke in der sozialen Ordnung bedeuten, wenn die Arbeitslosen ihrem Schicksal überlassen blieben. (Ehlert 1921: 1010)

Eine Äußerung von Heinrich Brauns kurz nach seinem Amtsantritt im Reichstag unterstrich das Misstrauen, das die Reichsregierung gegenüber der Stabilität der inneren Ordnung angesichts andauernder Krisen hegte:

> Wir können nicht verkennen, daß die letzten Jahre der Arbeiterschaft gewaltige Erfolge auf allen Gebieten gebracht haben. […] Keine wirtschaftliche Krisis, mag sie den Arbeiterstand auch vorübergehend noch so sehr treffen, kann die gesetzlichen Grundlagen unserer neuen sozialen Ordnung wieder beseitigen. Was aber kommen würde, wenn in der schwebenden äußeren und inneren Krisis die Arbeitermassen Maßhaltung und Ruhe verlieren und Wirtschaft und Staat zugleich ins Wanken bringen, wer vermag das zu sagen?
> (Verhandlungen des Reichstags 1920, 18. Sitzung: 684)

Brauns beschwor Standesordnung und Volksgeist und warnte die Arbeiter immer wieder dringlich davor, die eigenen Erfolge durch revolutionäre Orientierungen zu gefährden. Diese Sorge um die Stabilität der sozialen Ordnung war für ihn eng mit der Frage der Arbeitslosigkeit verbunden, wie ein Vortrag vor einem Kreis christlicher Arbeitnehmer im Herbst 1926 zeigt. Darin spricht Brauns (1926: 120) von einer »traurigen Entwicklung des Arbeitsmarktes« seit 1924, in der die Lage der Arbeitnehmer trotz der sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Verbesserungen unsicherer geworden sei. Brauns fährt fort:

> Letzten Endes hängen mit der geschilderten Notlage auch politische und moralische Übelstände und Ausschreitungen zusammen, die wir alle aufs Tiefste bedauern. (Brauns 1926: 121)

Brauns spielt hier nicht nur auf die Unruhen der Arbeitslosen an, sondern auch auf die Intensivierung der Arbeitskämpfe in den Jahren 1924 und 1925 (Preller 1949: 360). Chronische Arbeitslosigkeit ließ auch eine Verunsicherung der Arbeitnehmerschaft insgesamt befürchten. Die Erinnerung an die Arbeitslosenbewegungen der frühen 1920er-Jahre zeigte dem Reichsarbeitsminister, dass Sozialpolitik im Sinne seiner christlichen Überzeugung letztlich auf den Menschen und seine geistig-moralische Weiterentwicklung abzielte, die Voraussetzung für eine stabile soziale Ordnung war (Mockenhaupt 1977: 175ff.). Im Zuge dieser moralischen Weiterentwicklung würden die Arbeitnehmer dann auch ihren konfrontativen Kurs zugunsten einer Mitarbeit als Standesorganisation aufgeben; dies war nach Brauns' Ansicht aber erst dann möglich, wenn Angst und Unsicherheit reduziert würden, die von der Arbeitslosigkeit herrührten.

Staatsbegriff: Korporatistische Verwaltung

Die Neuorientierung im Hinblick auf Ursachen und Folgen von Arbeitslosigkeit ging im Reichsarbeitsministerium auch Hand in Hand mit einer ideellen Neubestimmung des Bildes von sozialer Verwaltung. Im Sinne des reformistisch-korporativen Denkens wurde die ständische Selbstverwaltung einer gesetzlichen Reichsarbeitslosenversicherung zur Antwort auf die Frage der Integration der Arbeitslosen. So argumentiert etwa Geheimrat Lehfeldt vor dem Sozialpolitischen Ausschuss des Reichstags im Jahr 1922:

Aber mindestens ebenso geboten ist das Verschwinden der Erwerbslosenfürsorge aus moralischen und sozialethischen Gründen. […] Diese Versicherung soll – ich darf da vielleicht noch einmal die Begründung zitieren – »die Selbstleistung und damit die Selbstverantwortung der Beteiligten« bringen. (Sozialpolitischer Ausschuss des Reichstags 1922: 56)

Vor dem Hintergrund dieses korporatistischen Denkens übersetzt sich die Grundorientierung der Zentralregierung auf Erhalt und Ausbau ihrer administrativen Handlungskapazität in die Befürwortung einer Arbeitslosenversicherung, die paritätisch verwaltet wird. Das Ziel, durch einen komplizierten Verwaltungsapparat die Handlungskapazität der Regierung erhöhen zu wollen, wäre im liberalen Denken ganz und gar widersinnig gewesen. In Brauns' 1927 im Reichstag vorgetragenen Argumenten wird diese sinnhafte Verbindung zwischen der Steuerungsabsicht des Zentralstaats und der von unten verwalteten Arbeitslosenversicherung greifbar:

Freilich kann die staatliche Sozialpolitik die Selbsthilfe und Selbstverantwortung der Beteiligten nicht ersetzen; deshalb muß sie sich auch hüten, sie zu schwächen. Im Gegenteil, sie muß sie sich zum Ziele setzen, sie wachzuhalten und in den Dienst der staatlichen Sozialpolitik zu stellen. (Verhandlungen des Reichstags 1927, 265. Sitzung: 8897)

Die paritätisch verwaltete Arbeitslosenversicherung bedeutete für den Reichsarbeitsminister nur deshalb eine praktische Lösungsmöglichkeit für Probleme der Erwerbslosenfürsorge, weil er die Vorzüge einer korporatistischen Willensbildung zur Grundlage seines Denkens machte. Ziel war eine erfolgreiche gesellschaftliche Steuerung durch Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Kräfte in der Bearbeitung des Problems der Arbeitslosigkeit. So äußerte sich Brauns bereits am 4. August 1920 entsprechend:

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eine Sache von allergrößtem öffentlichen Interesse. Sie darf aber meines Erachtens keineswegs den öffentlichen Körperschaften allein überlassen werden. Es wäre durchaus verfehlt, das zu tun. Gerade der Deutsche ist leicht geneigt, immer nur nach der Hilfe des Staates zu rufen. Es können vielmehr und müssen auch andere Kreise tatkräftig zur Verhütung von Arbeitslosigkeit mithelfen. […] Ehre und nationales Pflichtgefühl erheischen gebieterisch hier Opfer der privaten Wirtschaft für unsere Volks-

wirtschaft, Opfer, die im Interesse des Gesamtwohles liegen. Eine entsprechende dringende Mahnung muß ich aber auch an alle deutschen Arbeiter richten.
(Verhandlungen des Reichstags 1920, 18. Sitzung: 683)

Arbeitsmarktmodell: Ein funktionierender Arbeitsmarkt als kollektives Gut

Im obigen Zitat verbindet Brauns die Ablehnung eines Top-down-Denkens mit der Annahme gleichgerichteter Arbeitsmarktinteressen von Kapital und Arbeit im Sinne des Gemeinwohls. Brauns war überzeugt davon, dass es »im ureigensten Interesse des gesamten Arbeiterstandes« (Verhandlungen des Reichstags 1920, 18. Sitzung: 683) liege, die Arbeitslosigkeit durch enge Kooperation mit Arbeitgebern und Staat zu bekämpfen. In der Begründung zum dritten Entwurf des AVAVG von 1925 betont Oscar Weigert auch das Interesse der Arbeitgeber an einer Kooperation in der Arbeitslosenversicherung:

Aber auch das eigene Interesse der Wirtschaft an dem Arbeitnehmer erlischt mit seiner Entlassung aus einer Arbeitsstelle nicht; sie muß sein Können, seine Arbeitserfahrung und Arbeitskraft solange wie möglich zu erhalten suchen. (Reichsarbeitsverwaltung 1926: 83)

Auch in den Äußerungen der Regierungsvertreter findet sich also die Bezugnahme auf den Schutz des volkswirtschaftlichen Humankapitals durch eine Arbeitslosenversicherung als gemeinsames Interesse von Arbeit und Kapital. Darin offenbart sich, dass das Feld der Arbeitsmarktpolitik als Positivsummenspiel verstanden wurde und ein funktionierender Arbeitsmarkt als kollektives Gut. Auch das Kaufkraftargument findet sich in diesem Zusammenhang wieder:

Sie [die Arbeitslosenversicherung] schützt die Arbeitslosen und damit die Gesamtheit der Arbeitnehmer vor einer sozialen Verelendung, insbesondere auch dadurch, daß sie die Unterstützung mehr dem Verdienst anpasst, als das die Fürsorge überhaupt zu tun in der Lage war. Diese erhält damit zugleich in der Wirtschaft wenigstens zu einem Teil die Kaufkraft der Arbeitslosen, ein Gesichtspunkt, der auch nicht immer genügend gewürdigt ist.
(Verhandlungen des Reichstags 1927, 265. Sitzung: 8898)

In einem Rückblick auf seine Tätigkeit in jenen Jahren weist Brauns der Sozialpolitik in katholischer Tradition die moralische Weiterentwicklung des Gemeinwesens als höchste Aufgabe zu und er beschreibt noch einmal prägnanter seine Überzeugung bezüglich der Nähe der Arbeitsmarktinteressen von Arbeit und Kapital:

Ich habe mich stets dagegen gewehrt, einen Interessengegensatz zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik anzuerkennen und demgegenüber die Auffassung vertreten, daß die Arbeitskraft als wichtigstes Produktionselement der Wirtschaft nicht unter die Gesetze eines einseitigen augenblicklichen Rentabilitätsstrebens, sonder unter die einer dauernden volkswirtschaftlichen Produktivität gestellt werden müsse. (Brauns 1927: 133)

Nach Ansicht Brauns' (1926: 123) sollte auch die Arbeitnehmerschaft erkennen, dass die durch die Kartellisierung der deutschen Industrie verstärkte Rationalisierung letztlich in ihrem eigenen Interesse an einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum liege. Wie schon 1921 Oscar Weigert in seiner Denkschrift von dem Ziel sprach, ein »Gefühl der Verantwortung für die Lage des Arbeitsmarktes bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern« zu bestärken (Reichsarbeitsministerium 1921: 10), so ging es auch für Brauns (1927: 141) bei der Arbeitslosenversicherung um die Erziehung der Beteiligten zum gemeinsamen Interesse beziehungsweise zur Standessolidarität.

Verantwortung: Die reichsweite solidarische Versicherung

Vor dem Hintergrund dieser normativen Forderung nach einer umfassenden Solidarität der Berufsstände kam für Brauns und die zuständigen Mitarbeiter Lehfeldt und Weigert im Reichsarbeitsministerium nur ein reichsweites und berufsübergreifendes System sozialer Sicherung gegen Arbeitslosigkeit in Betracht, obwohl oder gerade weil die Risikolage in den einzelnen Berufen und Branchen unterschiedlich war:

> Die wenigsten Berufe sind zudem bei der gegenwärtigen Krisenhaftigkeit des Arbeitsmarktes von plötzlichen starken Konjunkturschwankungen verschont. Auch in den verschiedenen Gebieten ist die Arbeitsmarktlage des gleichen Berufs keineswegs einheitlich.
> (Reichsarbeitsministerium 1921: 1357)

> Die Berufsgruppen, die von der Konjunktur begünstigt sind, dürfen sich nicht absondern; sie müssen für solche eintreten, die von der Arbeitslosigkeit besonders heimgesucht sind.
> (Reichsarbeitsverwaltung 1926: 67)

Zugleich erteilte Weigert in der Begründung zum dritten Entwurf des AVAVG jeder Vorstellung eine Absage, dass die Arbeitslosigkeit in den einzelnen Branchen verhütet oder reduziert werden könnte, wenn jede Berufsgruppe mit ihrem spezifischen Arbeitslosigkeitsrisiko belastet würde (Reichsarbeitsverwaltung 1926). Wirtschaftskrisen wurden als chronisch und unausweichlich eingestuft, nicht bloß als Folge externe Störungen des Marktprozesses. Daher ging das Reichsarbeitsministerium nicht davon aus, dass sich die konjunkturellen oder strukturellen Dynamiken des Arbeitsmarktes kontrollieren ließen.

Der Positionswechsel der Regierung zwischen Ideen und Interessen

Wie schon für die Gewerkschaften und die Unternehmer hatten sich auch für die Regierung die Impulse beziehungsweise abstrakten Interessen, die ihren arbeitsmarktpolitischen Interessen zugrunde lagen, gegenüber dem Kaiserreich

nicht verändert: Es ging ihr um eine Entlastung des Staatshaushaltes und die Sicherung der zentralstaatlichen Handlungskapazität. Nach dem Amtsantritt von Heinrich Brauns im Frühjahr 1920 übersetzte sich diese Grundorientierung nun aber in die Befürwortung einer Arbeitslosenversicherung. Woran der Sozialdemokrat Schlicke noch gescheitert war, gelang Brauns und Weigert mithilfe der reformistisch-korporativen Sichtweise auf die Arbeitslosenversicherung: die Neudefinition der konkreten Interessen der Regierung. Die paritätische Verwaltung einer reichsweiten Arbeitslosenversicherung versprach eine ausreichende finanzielle und organisatorische Basis, um die Kommunen aus der Arbeitsmarktpolitik herauszudrängen. *Zugleich* aber versprach ein solches System die politische Integration der Arbeitslosen beziehungsweise der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer in die neue politische und soziale Ordnung. So konnte sich die gemäßigte Sozialpolitik der Regierung ›nach links‹ wehren, ohne die Stabilität des Reichshaushaltes zu gefährden.

Diese Überlegungen greifen ein wichtiges Argument der Korporatismusforschung auf: Der Staat bemüht sich darum, die Verbände durch Mitfinanzierung und paritätische Verwaltung an sich zu binden und so Steuerungskapazitäten in gesellschaftlichen Problemfeldern aufzubauen und die Inklusion des Wohlfahrtsstaates zu erhöhen (Streeck 1994: 16; Backhaus-Maul/Olk 1994: 104; Böckenförde [1976]1985: 313). Genau in diesem Steuerungsgewinn lag auch die problembedingte Motivation für das Reichsarbeitsministerium, nach einem neuen System der Arbeitslosenunterstützung Ausschau zu halten. Dennoch kann sich eine Erklärung für die Neuorientierung des Staates nicht im Hinweis auf Steuerungsprobleme erschöpfen, denn es stellt sich die Frage, warum sich die handelnden Akteure in der Weimarer Zeit zum ersten Mal einen Steuerungsgewinn von der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden versprachen. Nur vor dem kognitiven Hintergrund eines neuen kooperativen Arbeitsmarktmodells und der normativ legitimierten Bottom-up-Vorstellung von sozialstaatlicher Verwaltung wird verständlich, warum gerade die Arbeitslosenversicherung aus der Sicht des Reichsarbeitsministers eine handlungsfähigere Institution zu sein versprach als die Erwerbslosenfürsorge. Eine Reform der Erwerbslosenfürsorge hätte zur Beseitigung der finanziellen Fehlanreize und zur Integration der Arbeitslosen genauso beitragen können. Diese Option war jedoch für den Katholiken Brauns kaum plausibel und gegenüber einer selbstverwalteten vierten Säule der Sozialversicherung moralisch unterlegen. Bei den vonseiten der Regierung vorgetragenen Begründungen der Arbeitslosenversicherung handelt es sich demnach nicht um »ideologische Überhöhung«, um die Interessen der Regierung an der Kontrolle der Ausgaben und der Kommunen zu verbergen (Führer 1990: 172). Im Gegenteil: Aus der Sicht des Reichsarbeitsministeriums diente eine Arbeitslosenversicherung sehr

wohl den Regierungsinteressen. Es hat sich aber gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung nur durch *bestimmte ideelle Hintergrundannahmen* als eine Lösung für die krisenbedingte Problemlage gelten konnte. Wo Lewek und Führer Minister Brauns als geschickten strategisch-rhetorischen Vermittler von Interessen beschreiben, übernehmen sie unbemerkt auch diese ideelle Hintergrundannahme, wodurch die Arbeitslosenversicherung als »naturgemäße« Antwort auf die Probleme der Erwerbslosenfürsorge erscheinen konnte (Führer 1990: 172ff.; Lewek 1992: 186).

Die Darstellung der Regierungsposition in dieser Arbeit legt keinen analytischen Schwerpunkt auf die Dynamiken der Parteipolitik für die Positionsbestimmung der Regierung. Lewek (1992: 16ff., 291) dagegen betont, dass die politische Durchsetzung des AVAVG bis Anfang des Jahres 1927 parteipolitisch noch unklar und die »eigentliche Geburtsstunde der Arbeitslosenversicherung« die Bildung der Mitte-Rechts-Koalition im Frühjahr 1927 gewesen sei. Der Zentrumspartei gelang es, die entscheidenden sozialpolitischen Positionen in der Koalitionsvereinbarung zu verankern und der DVP und der *Deutsch-Nationalen Volkspartei* (DNVP) so eine »kristallklare« (ebd.: 291) Festlegung auf die Ersetzung der Erwerbslosenfürsorge durch die Arbeitslosenversicherung abzuringen. Da auch die SPD die diesbezüglichen Pläne des Reichsarbeitsministers unterstützte, kam es zu einem der wenigen Momente breiter Zustimmung zu einem Gesetz vonseiten aller im Reichstag vertretenen Parteien. Die Arbeitslosenversicherung wurde die Klammer, die SPD und DNVP an die bürgerliche Mitte heftete. Diese politischen Faktoren sind zweifellos notwendig, um zu erklären, warum die Arbeitslosenversicherung erst 1927 zustande kam, obwohl der Interessenwandel der arbeitsmarktpolitischen Akteure bereits bis 1923 abgeschlossen war. Der Fokus der vorliegenden Arbeit lag jedoch auf der Frage, wie die drei Arbeitsmarktakteure anfänglich zur Neuorientierung ihrer Interessen zugunsten der Arbeitslosenversicherung kamen. Damit soll nicht behauptet werden, die politische Durchsetzung der Gesetzgebung sei ein Selbstläufer gewesen. Der Wegbereiter einer Annäherung der Arbeitsmarktakteure in dieser Frage war aber die Neubestimmung der Interessen auf allen drei Seiten, für die äußere Bedingungen und ideelle Lernprozesse der Beteiligten zusammenspielen mussten.

Die politischen und ökonomischen Bedingungen sind nur notwendige Bedingungen, um die Richtung des Positionswechsels der Reichsregierung unter der Ägide von Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns zu erklären. Eine hinreichende Erklärung muss hingegen einbeziehen, dass die Kontrolle der Erwerbslosenfürsorge und die Gefahr des politischen Aufstands der Arbeitslosen für den reformistisch-korporativ orientierten Brauns eine Gelegenheit schufen, diesem Weltbild bei der Neubestimmung der arbeitsmarktpolitischen Interessen der Regierung Geltung zu verschaffen. Durch die Brille seines Weltbildes be-

trachtet deuteten beide Probleme in Richtung einer Arbeitslosenversicherung als Lösung. Es wäre andererseits aber auch zu kurz gegriffen, wollte man den Priester und Sozialreformer Brauns zu einem problemunabhängigen Überzeugungstäter erklären, der in den acht Jahren als Reichsarbeitsminister die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik katholisch umgebaut habe. Brauns war ein pragmatischer Politiker, dessen Ambivalenz von Historikern oft in einer »apologetischen Tendenz« (Lewek 1992: 21) ausgeblendet wird. Im Gegensatz zu seinen nur kurzzeitig (Juni 1919 bis Juni 1920) amtierenden sozialdemokratischen Vorgängern Bauer und Schlicke, unterwarf sich Brauns nur »allzuleicht« den »angeblichen Zwängen des finanzpolitisch Machbaren« (ebd.: 22) und war maßgeblich daran beteiligt, dass das Thema Arbeitslosenversicherung mehrfach vertagt wurde. So zeigte sich auch hier die Notwendigkeit des Zusammentreffens von *Erosion* und *Delegitimierung* zur Erklärung des Wandels arbeitsmarktpolitischer Interessen.

3.4.4 Zwischenfazit: Der Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen in Deutschland nach 1918

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass es in einer Zeit der Erosion älterer arbeitsmarktpolitischer Positionen das bereits zur Jahrhundertwende im Verein für Socialpolitik entwickelte reformistisch-korporative Weltbild war, das Teilen der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Reichsregierung den Weg zu einer Neubestimmung ihrer arbeitsmarktpolitischen Positionen nach 1918 wies. Dabei wurde für die drei Akteure getrennt herausgearbeitet, dass ein Zusammenspiel aus problembedingter Erosion der alten Position zur Arbeitslosenversicherung und der Delegitimierung der darin enthaltenen alten Ideen zu einem Wandel der politischen Ziele führte. Jeder der drei Akteure hätte unter dem Einfluss anderer Weltbilder in derselben Situation ebenso gut andere Optionen wählen können, die keinen Wechsel der Position in der Frage Arbeitslosenversicherung erforderlich gemacht hätten. Dasselbe gilt für eine andere Problemlage unter dem Einfluss derselben Ideen.

Wird das Zusammenspiel von Ideenwandel und Erosion der alten Zielsetzungen als einmalig und historisch kontingent verstanden, so wäre es aber durchaus denkbar gewesen, dass die verschiedenen Akteure auch auf *unterschiedliche* Weltbilder zurückgreifen. Eine Längsschnittbetrachtung zeigt jedoch, dass die historisch handelnden Individuen nur eine begrenzte Wahlfreiheit hatten. Das liberal-regulative und das reformistisch-korporative Weltbild waren die beiden Cluster von Ideen, die den Diskurs seit der Jahrhundertwende bestimmten. Die Cluster-Bildung von Ideen zu den Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit mit einem bestimmten Staatsbegriff, einem spezifischen Arbeitsmarktmodell sowie entsprechender Zuschreibungen von sozialpolitischer Verantwortung wurde his-

torisch begründet. Ihre Formierung basierte auf dem politischen und sozialen Kontext der Kaiserzeit, in dem die ersten Debatten innerhalb der bürgerlichen Sozialreform die argumentative ›Grammatik‹ für die weitere Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktpolitik als Dichotomie zweier Weltbilder festlegten. Im Ersten Weltkrieg und der Revolution von 1918 büßte das liberal-regulative Denken in den Führungskreisen von Gewerkschaften und Arbeitgebern wie auch in der Regierung an Plausibilität und Legitimität ein, weil es im Gegensatz zum reformistisch-korporativen Denken nicht mit positiven Erfahrungen in anderen politischen Arenen verbunden war *(Delegitimierung)*. Zudem kamen im Zuge der revolutionären und krisenhaften Ereignisse zwischen 1917 und 1922 auf allen drei Seiten Personen in Führungspositionen, die diesem Denken näher standen als der konkurrierenden sozialreformerischen Tradition. Zu diesem Kreis zählten etwa die Mehrheitssozialdemokraten Friedrich Ebert, Paul Umbreit und Carl Legien, reformerische Unternehmer wie die katholischen Rheinländer Paul Silverberg oder Carl Duisberg und nicht zuletzt der Kölner Priester Heinrich Brauns und sein Staatssekretär Oscar Weigert als Vertreter der Reichsregierung in den Weimarer Jahren. Der Prozess der Neubestimmung arbeitsmarktpolitischer Interessen war jedoch nicht die direkte Folge eines reinen Umdenkens auf Basis der durch die Kriegs- und Nachkriegserfahrungen verschobenen Weltbilder. Vielmehr bedurfte es gleichzeitig der hier herausgearbeiteten Problemlagen, in denen es für alle drei Akteure unwahrscheinlich geworden war, ihre abstrakten Interessen an Profiten, Löhnen und Steuerung verwirklichen zu können *(Erosion)*. So bot sich die Gelegenheit für die – ohnehin plausibler und legitimer gewordenen – Ideen, ihre Wirksamkeit zu entfalten und die Neubestimmung der konkreten Interessen anzuleiten *(Wandel)*. Wie Jastrow 1925 beschreibt:

> Es war nicht eigentlich der Krieg, der einen Wandel in den Anschauungen zugunsten des Versicherungsprinzips herbeigeführt hat, sondern vielmehr die Nachkriegszeit. Was ein Staat während des Krieges tut, wird sozusagen nicht angerechnet; man tut ja alles, um aus diesem Zustande herauszukommen. Die Nachkriegszeit aber lieferte den Beweis, daß mit der alten Anschauung von der Selbstverantwortlichkeit des Individuums gar nicht mehr auszukommen war. (Deutsche Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit 1925: 17)

Der Krieg brachte die Plausibilität neuer Weltbilder ›in die Köpfe‹ der Handelnden, ihre Geltungschance erhielten diese Ideen jedoch durch die Problemlage der Nachkriegssituation, in der die Akteure mit den alten Anschauungen ›nicht mehr auskamen‹. Unter Einfluss eines anderen Denkens hätten die Akteure auch bei der Ablehnung der Arbeitslosenversicherung bleiben können, was an den bei allen Arbeitsmarktakteuren vorhandenen internen oppositionellen Kräften aufgezeigt wurde, zu denen die radikaleren Industriegewerkschaften aus Metall und Bergbau, der DIHT als Vertreter der kleinen und mittleren Unter-

nehmen und auch Teile der SPD und der im ADGB organisierten Angestellten. Dies illustriert die Grenzen der Neubestimmung von Interessen bei solchen Gruppen, deren Problemlage und Erfahrungshorizont sich von denen der Führungskreise von ADGB, RDI, VgdA und Reichsregierung unterschieden. Eine detaillierte Untersuchung der organisationsinternen Konflikte konnte in der vorliegenden Arbeit leider nicht erfolgen (vgl. dazu Führer 1990: 170ff.), da der Schwerpunkt der Betrachtung auf der Frage lag, wie der Interessenwandel zugunsten der Arbeitslosenversicherung bei denjenigen Akteuren zu erklären ist, die die Führungsgruppe der reichsweiten Interessenverbände bildeten. Sie gehörten nach 1923 zu den Befürwortern der Arbeitslosenversicherung, obwohl zum Teil dasselbe Personal handelte wie zu Zeiten der radikalen Ablehnung vor 1917. Die Antwort auf die Frage nach der Erklärung des Wandels der Interessen zugunsten der Arbeitslosenversicherung auf allen drei Seiten liegt somit in einem historischen ›Fit‹ zwischen Krisen- und Ideendynamik in der Arbeitsmarktpolitik beziehungsweise zwischen den äußeren ökonomischen und politischen Bedingungen und den kognitiven und normativen Wissensbeständen der organisationellen Eliten.

3.5 Der gefilterte Konflikt auf dem Weg zum AVAVG von 1927

Worin liegt der Einfluss der für die Interessendefinition unabdingbaren Ideen auf die *konkrete Ausgestaltung* wohlfahrtsstaatlicher Institutionen? Im Folgenden wird gezeigt, dass das von den Akteuren geteilte reformistisch-korporative Denken nicht nur den Weg zur allseitigen Zustimmung zur Arbeitslosenversicherung eröffnete, sondern die Gestalt dieser Institution auch unmittelbar prägte. Durch den geteilten Ideenhorizont entstanden ›blinde Flecken‹ im Aushandlungsprozess der konkreten Ausgestaltung der Gesetzgebung, das heißt, bestimmte regulative Details der Institution wurden von keinem Akteur hinterfragt. Diese institutionellen Prinzipien setzten sich ›hinter dem Rücken‹ der handelnden Akteure als selbstverständliche (›taken-for-granted‹) Merkmale einer Arbeitslosenversicherung durch, was in Abschnitt 1.5 dieser Arbeit als Emergenz institutioneller Charakteristika beschrieben wurde. So wird die zweite offene empirische Frage dieser Arbeit mithilfe eines um Ideen erweiterten Interessenbegriffs beantwortet.

Wie in Abschnitt 1.4 bereits erläutert, macht die konzeptionelle Differenzierung von Interessen in Grundorientierung, äußere Bedingungen und Welt-

bild sichtbar, dass Akteure mit verschiedenen Grundorientierungen ein Weltbild teilen können, wenngleich dies nur in besonderen Situationen der Fall ist. Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland in der Weimarer Zeit ist ein solcher Fall. Das reformistisch-korporative Weltbild wurde auf allen drei Seiten wirksam, als die Grundorientierung durch die äußeren Krisenbedingungen ins Wanken geriet. Die ideelle Konvergenz führt zu einem ›gefilterten‹ politischen Prozess: Bestimmte institutionelle Teilregulierungen stehen im Zentrum des Konflikts, während andere Details von allen Seiten akzeptiert oder sogar nicht einmal diskutiert werden, weil sie nicht zum ›Denkbaren‹ oder zumindest nicht zum ›Plausiblen‹ in der Arbeitsmarktpolitik gehören, obwohl sie, rein strukturell betrachtet, durchaus interessenrelevant für den einen oder anderen Beteiligten hätten sein können.

Im Folgenden wird nun der Prozess der Aushandlung des AVAVG zwischen den Gewerkschaften, Arbeitgebern und dem Reichsarbeitsministerium zwischen 1920 und 1927 nachgezeichnet. Dabei liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf der Frage, welche unhinterfragten Einigkeiten sich in diesem ansonsten durchaus als konfliktär zu beschreibenden Prozess zeigten. Dabei lassen sich drei solche emergenten Merkmale beobachten, die dem reformistisch-korporativen Weltbild besonders nahestanden: erstens die organisatorische Verbindung der Arbeitslosenversicherung mit den öffentlich-paritätischen Arbeitsnachweisen, zweitens die Gleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern sowie drittens das Äquivalenzprinzip von Beiträgen und Leistungen im sogenannten ›Lohnklassensystem‹.

3.5.1 Der Entwurf einer ›vorläufigen‹ Arbeitslosenversicherung 1921/22

Ein erstes explizites Aufeinandertreffen der drei Arbeitsmarktparteien fand 1921 im Reichsarbeitsministerium statt, nachdem der neue Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns und sein zuständiger Staatssekretär Oscar Weigert einen *Entwurf eines Gesetzes über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung* vorgelegt hatten. Brauns und Weigert hatten aus dem Scheitern des ersten, unter Schlicke erarbeiteten Gesetzesentwurfs gelernt, das unter anderem auf die mangelnde Beteiligung der Arbeitsmarktparteien zurückging. Ihr Vorschlag firmierte deshalb zunächst als unverbindlicher ›Referentenentwurf‹, zu dem die Arbeitsmarkparteien noch vor dem Kabinett Stellung beziehen sollten. Auch das RAfA unter seinem Präsidenten Friedrich Syrup wurde von Anfang an in die Beratungen einbezogen. Erst nach der ersten Runde von ministeriellen Konsultationen entschied sich Brauns am 12. Dezember 1921 dazu, einen amtlichen Gesetzesentwurf zu entwickeln, der dem Referentenentwurf in weiten Teilen entsprach.

Weil das Finanzministerium gegen den ersten Entwurf Einwände erhoben hatte, bemühte sich dieser zweite Entwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung noch stärker um finanzielle Solidität und entwickelte eine Mischform aus Versicherung und Fürsorge: Er sah einerseits ein beitragsfinanziertes System vor, behielt andererseits jedoch die Bedürftigkeitsprüfung bei und blieb damit der Erwerbslosenfürsorge nah. Die Arbeitsnachweise sollten als Träger der Arbeitslosenunterstützung fungieren und die Krankenkassen das Beitragswesen verwalten. Der Kreis der Versicherungspflichtigen wurde wie schon im ersten Entwurf parallel zur Krankenversicherung definiert, wiederum ohne Ausnahmeregelung für Angestellte. Die Wartezeit wurde auf sieben Tage erhöht. Leistungshöhe und -dauer standen ebenfalls zwischen den Systemen: Sie sollten vom Reichsarbeitsminister im Einvernehmen mit dem Reichsfinanzminister und dem paritätischen Verwaltungsrat des RAfA festgesetzt werden, die Leistungshöhe wurde aber bei drei Vierteln des Arbeitsentgelts gedeckelt (vgl. Reichsarbeitsministerium [1922]1923: 3). Der Grundsatz, wonach sich Beiträge und Leistungen entsprechen (Äquivalenzprinzip), sollte in der Arbeitslosenversicherung demnach nur begrenzt gelten. Die Höhe der von den Beteiligten zu tragenden Kosten wurde nun in Abhängigkeit von den Ausgaben definiert. Zwei Drittel der Kosten hatten demnach die Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch Beiträge aufzubringen, das letzte Drittel sollte der Staat beisteuern, wobei ein Achtzehntel auf die Gemeinden, zwei Achtzehntel auf die Länder und drei Achtzehntel auf das Reich entfielen. Dieser zweite Entwurf einer vorläufigen Arbeitslosenversicherung wurde von den Tarifparteien grundsätzlich positiver aufgenommen als der erste Entwurf.

Sowohl bei einem Treffen zwischen Weigert und Vertretern der größten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften am 5. Dezember 1921 als auch in den Beratungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates zwischen Juli 1922 und Januar 1923 zeigte sich, dass die Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die öffentlich-paritätischen Arbeitsnachweise einhellig begrüßt wurde (Weigert 1921: 14). Der ADGB und die Arbeitgeberverbände wollten die Befugnisse des Verwaltungsrates an verschiedenen Stellen allerdings noch ausbauen (vgl. ebd.: 18). Gleich zu Beginn des erwähnten Treffens griffen die Vertreter der Angestelltenorganisationen, wie der Vertreter des sozialdemokratischen AfA-Bundes Beckmann oder auch der Geschäftsführer des *Gewerkschaftsbundes der Angestellten* (GDA) und Mitglied des *Deutschnationalen Handlungsgehilfenverbandes* (DHV) Diller, den Entwurf an, weil er *keine Möglichkeit für die Errichtung von gesonderten Angestelltenkassen* vorsah. Beckmann schlug eine Verbindung der Arbeitslosenversicherung mit einem Genter System für die Angestelltenorganisationen vor (vgl. Weigert 1921: 3). Die Reaktion der Vertreter der drei großen Arbeitsmarktakteure an diesem Punkt war aber ablehnend. Beispielsweise bezweifelte der ADGB-

Repräsentant Müller die Umsetzbarkeit dieses Vorschlags, und der Syndikus des *Verbandes der Reedereien* Dr. Kaufmann bekräftigte die Bedeutung gerade einer allgemeinen solidarischen Versicherung (vgl. ebd.: 2). Weigert erteilte zudem jedem Wunsch nach Herausnahme einzelner Personengruppen unter Bezugnahme auf das Solidarprinzip eine klare Absage. Dieser Position stimmte auch der Vertreter des *Arbeitgeberverbandes der Versicherungsunternehmer* Dr. Donner zu (vgl. ebd.: 6). Neben dem Solidarprinzip wiesen Teilnehmer der Besprechung auch auf die besonderen strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit hin: Kein Berufsstand sei prinzipiell vor Arbeitslosigkeit geschützt, daher müsse die Regelung auch alle Gruppen umfassen (ebd.: 4). Die Vertreter der VgDA und des RDI äußerten sich in dieser Diskussion gar nicht zur Frage des versicherten Personenkreises; von Borsig erwähnte lediglich das Problem der Saisonarbeitslosigkeit, das eventuell Sonderregelungen nötig mache (vgl. ebd.: 7). In den späteren Beratungen des Vorläufigen Reichwirtschaftsrates waren sich Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter dann auch stillschweigend darin einig, dass die Herausnahme einzelner Berufsgruppen wie auch der Angestellten insgesamt im Sinne des Solidarprinzips abzulehnen sei (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1923: 8).

Ein zentraler Streitpunkt in den Beratungen im Ministerium wie auch in den ohnehin von starken Konflikten geprägten Diskussionen im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat war die Frage, ob die Arbeitslosenversicherung auch *Leistungen bei durch Streik oder Aussperrung verursachter Arbeitslosigkeit* vorsehen sollte. Nach § 9 Absatz 2 des Referentenentwurfs war dies ausdrücklich ausgeschlossen. Der ADGB lehnte diese Einschränkung ab: Er erklärte die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu einem individuellen Rechtsanspruch und wies auf Abgrenzungsprobleme zum Schlichtungsrecht hin. Demgegenüber verlangten die Vertreter der Arbeitgeber im Namen der Parität im Arbeitskampf die Beibehaltung der Vorschrift. Die Auseinandersetzung über diese Frage im Reichwirtschaftsrat blockierte die Beschlussfassung bis März 1923 (Lewek 1992: 192). Darüber hinaus wollten die Gewerkschafter die für den Fall einer eigenen Kündigung normierte *Sperrfrist* reduzieren; die Arbeitgeber konzentrierten ihre Kritik an den Leistungen auf die *Kurzarbeiterunterstützung*, die aber sowohl vom ADGB als auch von Weigert heftig verteidigt wurde (Weigert 1921: 16f.). Weitere Konflikte betrafen die *Meldepflicht* der Arbeitslosen und andere Kontrollmaßnahmen (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1923: 13) sowie schließlich auch die Einrichtung von *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, in denen die Unternehmer eine potenzielle Konkurrenz sahen und die sie zu mehr Profitabilität verpflichtet sehen wollten. Bei diesen Themen zeigte sich immer wieder, dass die Arbeitgeber im Grunde an der Bedürftigkeitsprüfung aus der Erwerbslosenfürsorge festhalten wollten, während die Gewerkschafter in dem individuellen Rechtsanspruch auf Leistungen eine wichtige Errungenschaft einer Versicherungslösung sahen.

Aufgrund der innen- und außenpolitischen Lage des Jahres 1923 war Brauns' und Weigerts Entwurf letztlich politisch chancenlos. Nachdem die Reichsregierung wegen der Hyperinflation die Reparationszahlungen an Frankreich eingestellt hatte, marschierte die französische Armee in das Ruhrgebiet ein. In dieser Situation nutzte die Reichsregierung die Erwerbslosenfürsorge als Kampfmittel: Durch Ausweitung der Leistungen und Aufweichung der Bezugskriterien unterstützte sie den passiven Widerstand der Arbeiterschaft im besetzten Gebiet. Dadurch eskalierten die Finanzierungsprobleme der Erwerbslosenfürsorge allerdings derart, dass die Regierung Stresemann am 13. Oktober 1923 die im Entwurf beschriebene Beitragsfinanzierung per Verordnung durchsetzte. Die Leistungsdauer der Erwerbslosenfürsorge wurde auf 13 Wochen begrenzt und die Finanzierung erfolgte zu vier Fünfteln aus Beiträgen. Alle fehlenden Einnahmen sollten hälftig vom Reich und von den Ländern übernommen werden. Die Leistungs- und die Beitragshöhe wurden im Verordnungsweg festgelegt, die nähere Ausgestaltung übernahmen die paritätischen Verwaltungsausschüsse der Arbeitsnachweise (Wermel/Urban 1949: 40). Der Kontext für diese Entscheidung, die auch von den Arbeitsmarktparteien mitgetragen wurde, war der drohende Bankrott des Staatshaushaltes nach dem Einsatz der Erwerbslosenfürsorge als außenpolitische Waffe in der Ruhrkrise. Dies verringerte den Druck auf die Reichsregierung, die Frage der sozialen Absicherung von Arbeitslosigkeit abschließend zu regeln, da die Finanzprobleme der Erwerbslosenfürsorge entschärft waren. Dagegen wuchs der Druck aufseiten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber, eine langfristige Lösung für das Problem der Arbeitslosigkeit zu finden.

3.5.2 Der endgültige Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung von 1925

Das Jahr 1923 stellte eine »tiefe Zäsur« (Lewek 1992: 256) im Verhältnis von Arbeitnehmern und Arbeitgebern dar. In diesem Jahr traten die Angestelltenverbände AfA-Bund und GDA aus der ZAG aus. Die ohnehin geschwächte ZAG brach endgültig zusammen, als im Januar 1924 auch der ADGB die ZAG verließ (Preller 1949: 266). 1924, das als einziges ökonomisch stabiles Jahr der Weimarer Zeit betrachtet werden kann, kam es darüber hinaus zu einer intensiven Auseinandersetzung um Schlichtungsverordnungen und Tariflöhne. Dies brachte die alte, klassenkämpferische Auseinandersetzung der Tarifparteien auch in der Frage der Arbeitslosenversicherung wieder vermehrt in die Debatte und stärkte die Positionen des DIHT und der linkeren Kreise der Arbeitnehmerschaft (Führer 1990: 209). Dennoch führte dieser schärfere Ton nicht dazu, dass die Haltung der VgDA und des RDI als politischer Vertreter der Unternehmer oder des

ADGB und der christlichen Gewerkschaften als Repräsentanten der Arbeiterschaft ins Wanken geriet. Stattdessen blieb es bei einer Machtverschiebung zugunsten der ohnehin kritisch eingestellten Kreise innerhalb der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft (Lewek 1992: 257).

Die 1923 greifbare Koalition zugunsten einer Arbeitslosenversicherung wäre wahrscheinlich an der wachsenden tarifpolitischen Auseinandersetzung gescheitert, hätte nicht der DGB als Dachverband der christlichen Gewerkschaften damit begonnen, starken Druck auf Brauns und die neue Regierung unter Hans Luther ab Januar 1925 auszuüben. Zu den Faktoren, die das Thema wieder in den Vordergrund rückten, gehörte auch eine Tagung der *Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* vom 20. Februar 1925 in Berlin, bei der unter dem Vorsitz Jastrows Vertreter des ADGB, der VgDA und des Reichsarbeitsministeriums miteinander in Diskussion traten. In seinem Eingangsreferat betonte Jastrow den gedanklichen Perspektivwechsel der Regierung zugunsten einer Beherrschbarkeit und Steuerung der kapitalistischen Wirtschaftsdynamiken (Deutsche Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit 1925: 16). Erdmann formulierte aus der Sicht der Unternehmer den Wunsch nach einer paritätischen Selbstverwaltung auf allen Ebenen unter Mitwirkung des Staates »von unten nach oben« (ebd.: 31). Für den ADGB verwies Spliedt (ebd.: 37ff.) auf den endogenen Charakter der Ursachen für Arbeitslosigkeit, den Selbstverwaltungsgedanken und das Interesse an der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung durch eine Arbeitslosenversicherung. Zugleich lehnte er weitreichende Eingriffe des Staates ab und plädierte für die Abschaffung der Erwerbslosenfürsorge. Oberregierungsrat Ziegler vom Reichsarbeitsministerium stellte das Solidarprinzip und die gemeinsame Finanzierung eines sozialen Sicherungssystems gegen Arbeitslosigkeit in den Vordergrund seines Beitrags. Obwohl er auch die strittigen Fragen ansprach, hob Jastrow als Vorsitzender in seinem Vortrag besonders die unwidersprochenen Einigkeiten hervor, die sich für ihn darin zeigten, dass Schutz und Entwicklung der Arbeitsproduktivität zum gemeinsamen Interesse aller widerstreitenden Gruppen geworden sei. Insgesamt wurde im Rahmen dieser Tagung, die eine direkte Begegnung zwischen den handelnden Arbeitsmarktakteuren und der bürgerlichen Sozialreform ermöglichte, die gemeinsame Perspektive nach den Auseinandersetzungen des Jahres 1924 wieder stärker herausgearbeitet.

Die Regierung gab dem Druck vonseiten der christlichen Gewerkschaften nach und fasste im August 1925 den Beschluss, die Arbeitslosenversicherung nun endgültig durchsetzen zu wollen. Dieses klare Bekenntnis brachte die Arbeitsmarktparteien davon ab, erneut auf Konfrontationskurs zu gehen. Entsprechend zeigen die Schriften und Diskussionsbeiträge nach 1925, dass alle Seiten wieder an die Kooperation anknüpfen wollten, die sie vor dem Krisenjahr

1923 schon einmal erreicht hatten (Lewek 1992: 265). Auch die Silverberg-Kontroverse fällt in diese Jahre und zeigt, dass die reformerischen Kräfte innerhalb der Arbeitgeberschaft spätestens ab 1926 wieder an Boden gewannen. Dies hing auch damit zusammen, dass der Glaube an eine langfristige Selbststabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung auch nach der Währungsstabilisierung von 1924/25 nicht zurückkehren konnte, da die rationalisierungsbedingte Arbeitslosigkeit schon 1926 wieder neue Höhen erreichte. Die Arbeitslosenzahlen stiegen nur zwei Jahre nach der Währungsreform so stark an wie kurz nach der Revolution (Wermel/Urban 1949: 54). Lewek (1992: 227ff.) spricht hier vom »Ende der Vollbeschäftigungshoffnung«. Die Rückkehr der Kooperationsbereitschaft war zudem darauf zurückzuführen, dass die bürgerlichen Kabinette zwischen 1924 und 1927 nur sehr selten auf eine stabile parlamentarische Mehrheit zurückgreifen konnten, ansonsten blieb die politische Macht des Bürgertums auf die Kooperation mit der SPD und dem ADGB angewiesen. Die Sozialpolitiker der gemäßigten Flügel der SPD, des ADGB und der linken Flügel in der Zentrumspartei arbeiteten daher in diesen Jahren eng zusammen.

Der dritte und schließlich auch erfolgreiche Gesetzesentwurf hatte den großen Vorteil, auf die institutionellen Erfahrungen zurückgreifen zu können, die sich aus dem Arbeitsnachweisgesetz von 1922 ergeben hatten. Dieses Gesetz hatte gewerbliche Arbeitsnachweise jeder Art verboten und den öffentlichen Arbeitsnachweis mit einer dreizügigen paritätischen Verwaltungsstruktur in Reich, Ländern und Kommunen als reichsweite Institution der aktiven Arbeitsmarktpolitik etabliert. Die in diesem Zusammenhang eingerichteten Landesarbeitsämter waren im dritten Gesetzentwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung nun als deren neue Träger vorgesehen (vgl. für die Details des Entwurfs Reichsarbeitsverwaltung 1926). Die Landesarbeitsämter sollten sogenannte ›Landesarbeitslosenkassen‹ gründen und verwalten, die eng mit ihnen zusammenarbeiten sollten. Vorstand und Ausschuss dieser Kassen sollten paritätisch aus den Beisitzern der Landesarbeitsämter aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft gebildet werden. Der Vorstand sollte aus dem Vorsitzenden des Landesarbeitsamtes und je drei Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern bestehen. Auf Reichsebene sollte eine ebenfalls paritätisch verwaltete Reichsausgleichskasse den interterritorialen Ausgleich sicherstellen.

Der Kreis der Versicherungspflichtigen blieb weitgehend derselbe wie in den zwei vorangegangenen Entwürfen, es wurde jedoch eine Versicherungspflichtgrenze definiert und den nicht krankenversicherungspflichtigen Angestellten oder Arbeitern mit einem Jahreseinkommen über 3.000 Reichsmark wurde die Möglichkeit eingeräumt, sich freiwillig zu versichern. Hausangestellte wurden ebenfalls einbezogen, Land- und Forstarbeiter blieben aber weiterhin ausgeschlossen. Auch der dritte Entwurf sah keine Einrichtung von gesonderten

Ersatzkassen für Angestellte vor. Die Anwartschaft betrug 26 Beitragswochen im letzten Jahr vor der Antragstellung, Sperrfristen und Zumutbarkeitskriterien blieben gegenüber den vorangegangenen Entwürfen unverändert, auch die Arbeitspflicht für junge Arbeitslose behielt der neue Entwurf bei. Eine allgemeine Bedürftigkeitsprüfung war nicht vorgesehen, nur in ›Notzeiten‹ sollte es dem Reich erlaubt sein, eine solche einzuführen. Zum Leistungsempfang berechtigt waren Antragsteller, die die Anwartschaftszeit erfüllten und die darüber hinaus arbeitsfähig und arbeitswillig waren. Der Arbeitswille wurde daran gemessen, ob der Betroffene ihm vom RAfA nachgewiesene Arbeitsmöglichkeiten ablehnte. Leistungs- und Beitragshöhe wurden nach Lohnklassen gestaffelt und so an die Einkommenshöhe des Versicherten gebunden. Dazu wurden fünf Klassen geschaffen, kategorisiert nach dem wöchentlichen Arbeitsentgelt (bis 10, 10–20, 20–30, 30–40, über 40 Reichsmark). Die Lohnklassen waren auch die Grundlage der Staffelung der Leistungen. Die Dauer der Leistungen wurde auf 26 Wochen begrenzt. Die Finanzierung erfolgte ausschließlich aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, lediglich die Verwaltungskosten sollten von Reich, Ländern und Gemeinden gemeinsam getragen werden.

Den Auftakt der Debatten über den neuen Entwurf im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat bildeten 21 Sitzungen eines eigens zu diesem Zweck eingerichteten Unterausschusses des Sozialpolitischen Ausschusses zwischen dem 18. März und dem 8. Juli 1926, in denen von den Gewerkschaften und Arbeitgebern berufene Sachverständige referierten und diskutierten (vgl. Sozialpolitischer Ausschuss des Reichstags 1925). Schon im Entschließungsantrag zur Gründung des Unterausschusses hatten Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinsam betont, dass der Selbstverwaltung eine möglichst wichtige Rolle zukommen müsse und dass daher nur eine *Anbindung der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsnachweise* in Betracht käme (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1925: 80). Dr. Erdmann betonte für die Arbeitgeber das Ziel der Entpolitisierung der Arbeitslosenpolitik; hierfür sei es erforderlich, die unteren Instanzen der Kontrolle durch die Selbstverwaltung zu unterwerfen, was im bestehenden Instanzenzug aufgrund der mangelnden Aufsichtsbefugnisse der Landesebene nicht möglich sei (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926b: 89). Auch hier zeigt sich, dass die Arbeitgeber zwar davon überzeugt waren, mithilfe einer staatlich gerahmten Selbstverwaltung gemeinsam mit den Gewerkschaften eine Entpolitisierung der Arbeitslosenfrage bewirken zu können. Sie wollten den Staat aber dennoch als Regulierer einbeziehen, gerade auch, um die neue Organisation rechtlich gegen die kommunale Willkür zu stärken (Führer 1990: 272). Darin wussten sie sich einig mit den Gewerkschaftsvertretern im Ausschuss (vgl. Verhandlungen des Reichstags 1927, 265. Sitzung: 8900). Der Gewerkschaftssachverständige Schröder sah in der Arbeitslosenversicherung sogar die Chance, Selbstverwaltungsdefizite des

Arbeitsnachweisgesetzes von 1922 zu korrigieren und die Arbeitsmarktpolitik so noch weiter in Richtung eines korporatistischen Modells auszubauen (Sozialpolitischer Ausschuss des Reichstags 1925: 240).

Möhrke und Schumacher, Vertreter der Angestelltenorganisationen im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat, bemühten sich auch bei diesem mittlerweile dritten Entwurf wieder darum, die *Anerkennung von Ersatzkassen* durchzusetzen, scheiterten aber mit diesem Anliegen (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926d). Dagegen beantragten die Gewerkschaften geschlossen die Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926a), was im Arbeitsausschuss zur Arbeitslosenversicherung von den Sachverständigen auch einstimmig angenommen wurde. Auch Führer (1990: 355) betont die Einigkeit der beiden Arbeitsmarktparteien gegen die Ermöglichung von Ersatzkassen für die Angestellten.

Große Einigkeit zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Regierung bestand in der grundsätzlichen Frage der *Lohnklassen*, wenngleich deren Ausgestaltung im Detail wiederum stark umstritten war. Im Bericht des Sozialpolitischen Ausschusses an den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat zum dritten Entwurf heißt es:

> Beim dritten Abschnitt »Versicherungsleistungen« gingen die Anschauungen über die Höhe derselben noch weiter auseinander. Die Abstimmung hat ergeben, dass keiner der diesbezüglich gestellten Anträge eine Mehrheit erhalten hat. Alle Versuche, zu einem einheitlichen oder aber mindestens zu einem Mehrheitsvotum zu gelangen, sind gescheitert, während das Lohnklassensystem mit Einheitslöhnen für jede Klasse einstimmig anerkannt wurde.
> (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926b: 87)

Das Äquivalenzprinzip von Beiträgen und Leistungen wurde von allen Seiten begrüßt. Die Arbeitgeber kritisierten allerdings die Höhe der Unterstützungssätze vor allem in den unteren Lohnklassen als zu nah am niedrigsten Arbeitslohn, wohingegen die Gewerkschaften diese Leistungen sogar noch erhöhen wollten (Führer 1990: 475f.). Zugleich wollte der ADGB die Obergrenze bei den Lohnklassen von 40 auf 65 Reichsmark heraufsetzen. In einer gemeinsamen Erklärung entwarfen die Gewerkschaften ein differenzierteres Lohnklassensystem in diesem Sinne. Letztlich konnte eine Einigung darin gefunden werden, für die einzelnen Lohnklassen verschiedene Lohnersatzraten vorzusehen. Die Gewerkschaften setzten gegen den Willen der Arbeitgeber im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat auch eine kürzere Anwartschaftszeit von 13 Wochen durch.

Gerne hätten die Arbeitgeber auch die *Bedürftigkeitsprüfung* aus dem Fürsorgesystem in die Arbeitslosenversicherung übernommen (Wermel/Urban 1949: 46). Für die Sachverständigen des ADGB war dies aber nicht mit einer Versicherung vereinbar; für die Gewerkschaften entschied sich an dieser Frage

der Versicherungscharakter der Institution insgesamt, der aus ihrer Sicht nur auf individuellen Rechtsansprüchen beruhen konnte (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926c: 187). Die gleichen Argumente trafen in Bezug auf die Kontrollmöglichkeiten für alle Leistungsempfänger und insbesondere in der Frage der im Entwurf vorgesehenen Arbeitspflicht für junge Arbeitslose aufeinander (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926a: 255f.). Heinrich Brauns wollte den konservativen Mitgliedern seiner Regierung und den Arbeitgebern in diesem Punkt entgegenkommen und betonte bei mehreren Gelegenheiten, diese Zumutbarkeitskriterien und die Anwartschaftszeit reichten aus, um diese Kontrolle auch ohne Bedürftigkeitsprüfung zu gewährleisten (Lewek 1992: 247).

Strittig war auch im dritten Anlauf die Frage des Leistungsausschlusses für Arbeitslose, deren *Arbeitslosigkeit auf Streik oder Aussperrung beruht* (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 1926c: 187).[16] Die Gewerkschaften forderten, ausgesperrte Arbeiter aus der Arbeitslosenversicherung zu unterstützen und nur durch Streik arbeitslos gewordene Arbeiter von den Leistungen auszuschließen. Ein weiterer Streitpunkt war der *Ausstieg des Reichs aus der Finanzierung* der Arbeitslosenversicherung, der von Gewerkschaften und Arbeitgebern einhellig kritisiert wurde (ebd.: 245). Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat befürwortete abweichend vom dritten Entwurf in mehreren Entschließungen eine Drittelfinanzierung von Unternehmern, Arbeitern und öffentlicher Hand.

In den Abstimmungsergebnissen aus dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat zum dritten Entwurf offenbaren sich drei konsensuelle Elemente. Nur die enge Verbindung mit dem Arbeitsnachweis, die Ablehnung von Ersatzkassen und das Lohnklassensystem wurden einstimmig beschlossen, in allen anderen Fragen setzten sich knappe Mehrheiten durch oder es gab eine Pattsituation zwischen den beteiligten Akteuren. Einigkeit wurde auch darüber erzielt, dass es keine Bedürftigkeitsprüfung geben sollte und dass das Reich finanziell beteiligt werden müsste (Lewek 1992: 280f.). Diese letzten beiden Punkte waren aber Ergebnisse eines Aushandlungsprozesses der drei Arbeitsmarktparteien, während die erstgenannten drei von allen Seiten als ›spontane Einigkeiten‹ nicht weiter hinterfragt wurden.

3.5.3 Die Entstehung des AVAVG bis 1927

Die drei konsensuellen institutionellen Elemente fanden auch durch die parlamentarischen Beratungen hindurch ohne weitere Modifizierung ihren Weg in das AVAVG. Nach der Stellungnahme des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats

16 Der Streit um diese Frage sollte noch lange anhalten und erst im Arbeitsförderungsgesetz (AfG) von 1969 abschließend geregelt werden.

vom 5. Oktober 1926 begann ein komplexer gesetzgeberischer Prozess, der hier nur kurz skizziert werden soll (Lewek 1992: 328ff.).

Die besondere politische Situation der Jahre 1925 bis 1927 war dadurch gekennzeichnet, dass in dieser Zeit bürgerlich-rechte Kabinette regierten, die außer in zwei kurzen Phasen im Herbst und Winter 1925 nie über stabile Mehrheiten verfügten. Ab 15. Januar 1925 amtierte die erste bürgerliche Regierung unter Reichskanzler Luther und unter Beteiligung der DNVP. Sie brach nach zwölf Monaten im Zuge der sogenannten Locarno-Krise über die Frage der Anerkennung der deutschen Westgrenze auseinander. Die Zentrumspartei wollte daraufhin zunächst nicht mehr mit der DNVP regieren. Da aber die DVP gleichzeitig nach den schlechten Erfahrungen der Regierung Stresemann keine ›Große Koalition‹ mit der SPD einzugehen bereit war, ließ sich die Zentrumspartei schließlich Ende 1926 doch auf erneute Verhandlungen über eine ›Bürgerblockregierung‹ ein. Die Zentrumspartei nutzte den Umstand, dass die Koalition auf sie angewiesen war, um Zugeständnisse in der Frage der Arbeitslosenversicherung durchzusetzen. Der Abgeordnete der Zentrumspartei Joos, der ehemalige Reichskanzler Wirth und Brauns verfassten dazu ein ›Sozialpolitisches Manifest‹, in dem die Arbeitslosenversicherung als Kernstück einer auf sozialen Ausgleich orientierten Sozialpolitik beschrieben wurde. Zugleich hatte sich schon seit Längerem eine enge sozialpolitische Zusammenarbeit der Zentrumspartei mit der SPD herausgebildet, die sich nun als hilfreich erwies (Lewek 1992: 287ff.). Die Regierung von 1927 war erneut eine Minderheitsregierung, daher benötigte die Zentrumspartei die Mitwirkung der SPD, um das Gesetz zur Arbeitslosenversicherung im Reichstag verabschieden zu können. 16 Monate nach Veröffentlichung des dritten Entwurfs brachte die Reichsregierung am 16. Dezember 1926 eine überarbeitete Fassung als *Arbeitslosenversicherungs- und Arbeitslosenvermittlungsgesetz* (AVAVG) in den Reichstag ein.

Die wichtigsten Änderungen gegenüber dem Entwurf von 1925 betrafen zwei Elemente: Erstens sah das AVAVG die Einführung einer am Vorbild der Erwerbslosenfürsorge orientierten reichsfinanzierten Krisenfürsorge als Anschlusssystem für Langzeitarbeitslose beziehungsweise aus dem Versicherungssystem ›Ausgesteuerte‹ vor. Dieses System wurde zur Wiege der für die deutsche Arbeitsmarktpolitik typischen Trennung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Die Krisenfürsorge stellte einen Kompromiss zwischen dem Kontrollwunsch der Arbeitgeber, den Finanzsorgen der Regierung und dem Beharren der Gewerkschaften auf der Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung dar. Während die Versicherungsleistung zum Rechtsanspruch wurde, schuf die Krisenfürsorge ein bedürftigkeitsorientiertes System, das zugleich vom Reich finanziert wurde und so zweifach den Beschlüssen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats entgegenkam (Führer 1990: 294). Zweitens legte das AVAVG den Beitrag auf drei

Prozent der jeweiligen Lohnklasse fest, der zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen wurde. An diesem Punkt hatte sich Reichsarbeitsminister Brauns von der ursprünglich vorgesehenen ausgabeninduzierten Beitragsfestlegung verabschiedet und eine gesetzliche Beitragsobergrenze akzeptiert, die mit einer Ausgabenhaftung des Reichs verbunden war.

Die Beratungen im Reichstag dauerten von Januar bis Juli 1927, ab 9. Februar fanden intensive Beratungen im Sozialpolitischen Ausschuss statt. Der Ausschuss bearbeitete unter großem Zeitdruck bis Juli in 50 Sitzungen rund 1.300 Änderungsanträge. Wichtige Kontroversen entfalteten sich um die Zuständigkeiten und Entscheidungsinstanzen (Wermel/Urban 1949: 58). Aufgrund der Kritik an der unklaren Zuständigkeitsverteilung zwischen den Ebenen musste Weigert im März den Entwurf noch einmal grundlegend ändern (Lewek 1992: 330). Sein Vorschlag, Arbeitsnachweise und Arbeitslosenversicherung gemeinsam in einer neuen dreigliedrigen öffentlich-rechtlichen, aber paritätisch verwalteten ›Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung‹ zusammenzulegen, die an die Stelle des RAfA treten sollte, stellte eine noch engere Verbindung zwischen der Arbeitslosenversicherung und den Arbeitsnachweisen her. Er trug zudem den Forderungen der Arbeitgeber nach klaren Aufsichtskompetenzen Rechnung. Zugleich wurden die Kommunen so nicht nur aus der Kontrolle der Leistungsvergabe gedrängt, sondern auch organisatorisch entlastet, was vor allem der SPD erlaubte, interne Spannungen mit den unteren Ebenen abzubauen (Lewek 1992: 332f.). Der neue Aufbau sah auf allen drei Ebenen die Einrichtung von paritätischen Verwaltungsräten vor. Während für den Bereich der Arbeitsvermittlung und die Verwaltung Drittelparität galt, waren für die Fragen der Arbeitslosenversicherung die Tarifparteien alleine zuständig. Die Aufsicht über die gesamte Reichsanstalt lag beim Reichsarbeitsminister. Diese institutionelle Ausgestaltung bezog alle Beteiligten in die Verantwortung für die Stabilisierung der Wirtschafts- und Sozialordnung ein (Preller 1949: 371). Zugleich war dieser Aufbau die Radikalisierung eines Prinzips, das zwischen den Arbeitsmarktparteien und der Regierung schon am Beginn des Prozesses unhinterfragte Einigkeit erzeugt hatte, nämlich die möglichst enge Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die öffentlich-paritätischen Arbeitsnachweise.

DNVP und DVP standen unter starkem Einfluss der Angestelltenverbände DHV und GDA und bemühten sich daher darum, in den Reichstagsdebatten die Zulassung von *Ersatzkassen* durchzusetzen. SPD und Zentrumspartei verteidigten dagegen den Universalismus des Entwurfs unter Hinweis auf das Solidarprinzip. Lewek (1992: 341) hält es für erstaunlich, dass die eigentlich angestelltenfreundliche Regierung in dieser Frage der Oppositionspartei SPD so stark entgegenkam und er verweist auf den Zeitdruck als Begründung. Vor dem Hintergrund der hier untersuchten Ideenhorizonte ist darin jedoch vor allem ein

weiteres konsensuelles Element zu entdecken, das Regierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften miteinander verband. Die Einbeziehung der Angestellten hing ehr eng mit der Idee des Solidarprinzips zusammen, das für alle drei Arbeitsmarktparteien eine wichtige Rolle bei der Neubestimmung ihrer arbeitsmarktpolitischen Interessen gespielt hatte. Heftige Auseinandersetzung gab es in den parlamentarischen Beratungen auch über die *Ausgestaltung der Lohnklassen;* die letztlich verabschiedete Fassung des AVAVG enthielt in § 106 als Kompromiss zehn Lohnklassen sowie zusätzlich eine Niedriglohngruppe. Die Lohnklassenregelung im Allgemeinen wurde dabei aber von keinem der Beteiligten hinterfragt. Weitere Kompromisse betrafen die bei der Reichsanstalt zu bildende finanzielle Reserve für Krisenzeiten sowie die Sperrfristen bei Selbstkündigung. Auch die *streik- und aussperrungsbedingte Arbeitslosigkeit* wurde wieder diskutiert und letztlich in § 57 AVAVG als Leistungsgrund generell ausgeschlossen, mit einigen Detailausnahmen für mittelbar Betroffene.

In der Schlussabstimmung im Reichstag am 7. Juli 1927 offenbarte sich eine für die Weimarer Zeit geradezu einmalige Einigkeit: Von 417 abgegebenen gültigen Stimmen votierten 355 für das Gesetz, 47 stimmten dagegen und 15 waren Enthaltungen. Das AVAVG trat am 1. Oktober 1927 in Kraft. Es sollte sich allerdings sehr schnell zeigen, dass diese neue Institution nicht dazu geeignet war, die bevorstehende Weltwirtschaftskrise zu überstehen oder gar zu entschärfen. Im Gegenteil, schon 1928 zerbrach die letzte Große Koalition der Weimarer Zeit am Streit über die Erhöhung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung. Es begann die Zeit der Präsidialkabinette und damit das Ende der Weimarer Republik.

3.5.4 Emergente institutionelle Merkmale im AVAVG

Die drei gesetzgeberischen Anläufe zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung zeigen ein gemeinsames diskursives Muster: Im Zentrum des Prozesses stand jeweils eine Koalition aus ADGB, Reichsarbeitsministerium, dem RDI, der VgDA, dem Handwerk und dem Handel. Zugleich hatte jeder dieser Akteure einen internen Kampf zur Durchsetzung der neu definierten arbeitsmarktpolitischen Interessen zu führen. Dem gemäßigten Kurs des ADGB und großer Teile der SPD standen ihre linken Flügel, einige radikalere Gewerkschaftsgruppen und die Kommunisten gegenüber, die eine großzügige Fürsorgelösung als Vorboten einer sozialistischen Umwälzung von oben anstrebten oder teilweise noch an der Idee der Selbsthilfe im Genter System festhielten. Auf Arbeitgeberseite wehrte sich vor allem der DIHT besonders zwischen 1924 und 1925 immer wieder gegen die Arbeitslosenversicherung und verharrte bei der ablehnenden

Haltung aus der Zeit des Kaiserreichs (Deutscher Industrie- und Handelstag 1920b, 1926). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die vom DIHT vertretenen kleinen und mittleren Betriebe kaum über ähnliche Kooperationserfahrungen aus der Zeit des Ersten Weltkriegs verfügten wie die großen Unternehmen, aber auch unter den tarifpolitischen Auseinandersetzungen Mitte der 1920er-Jahre gelitten hatten. Zugleich war für sie die Kostenbelastung durch eine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung größer als bei einem steuerfinanzierten Fürsorgesystem. Brauns und Weigert wiederum waren mit dem von der DVP und später von der DNVP geführten Finanzministerium konfrontiert, das die Notwendigkeit einer umfassenden Arbeitslosenversicherung spätestens seit der Etablierung der neuen Finanzierungsstruktur in der Verordnung von 1923 bezweifelte und nicht viel vom korporatistischen und christlichen Ansatz in der Sozialpolitik hielt.

Ein großer Teil der Detailregelungen der Arbeitslosenversicherung, wie die Kompetenzverteilung zwischen Land und Kommune, die Ausgestaltung der Beiträge, die Leistungsberechtigung, die Kurzarbeiterunterstützung oder auch die Frage der genauen Einteilung von Lohnklassen, wurde aber nicht nur von diesen Flügeln angegriffen, sondern war auch innerhalb der Koalition zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung umstritten, die eine Arbeitslosenversicherung befürwortete. Eine Analyse der Ergebnisse in diesen Bereichen muss vor allem auf die strategischen Aushandlungsprozesse konzentriert werden, wie sie in den historischen Analysen von Lewek oder Führer detailliert nachgezeichnet sind. Bisher wurde jedoch übersehen, dass das für die ursprüngliche Herausbildung der Koalition schon so wichtige gemeinsame reformistisch-korporative Weltbild auch direkte Spuren in der politischen Interaktion der Arbeitsmarktparteien hinterlassen hat. Diese Spuren bestanden in der unhinterfragten Einigkeit, die es über alle Entwürfe hinweg in Bezug auf drei institutionelle Elemente gab: die Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsnachweise, die Gleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern sowie das Äquivalenzprinzip im Verhältnis von Beiträgen und Leistungen. Entsprechend der in Abschnitt 1.5 präsentierten konzeptionellen Überlegungen lässt sich der Prozess der Einführung einer Arbeitslosenversicherung in Deutschland als ein *gefilterter Konflikt* charakterisieren, in dem konfliktäre und konsensuelle Regulierungsdetails nebeneinander beobachtet werden können – als Ausdruck der Wirkung, die geteilte Weltbilder auf Akteure mit konfligierenden Grundorientierungen haben. Es ist nun notwendig, diese drei Merkmale einmal einer genaueren Interessenbetrachtung zu unterziehen, um zu untersuchen, inwieweit die Akteure aufgrund des reformistisch-korporativen Weltbilds bestimmte Gefahren für ihre abstrakte Interessen ›übersahen‹.

Die Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsnachweise

In der politischen Interaktion der Arbeitsmarktparteien im Vorfeld der Einführung der Arbeitslosenversicherung von 1927 war die Angliederung an die Arbeitsnachweise nicht nur zu einer Selbstverständlichkeit geworden, sondern sogar stark genug, um eine erneute Reform des Arbeitsnachweiswesens bereits fünf Jahre nach dem ANG von 1922 auszulösen. Zwar entstanden Konflikte zwischen den Arbeitsmarktparteien und der Regierung in Bezug auf den Einfluss des Staates in der Selbstverwaltung (Trampusch 2000: 110). Diese wurden aber letztlich mit einer Trennung der Kompetenzbereiche von tripartistischer Verwaltung und reiner Selbstverwaltung auf allen Ebenen beantwortet.

Der erste Entwurf zur Einführung der Arbeitslosenversicherung war in dieser Frage noch auf die härteste Kritik der Tarifparteien gestoßen (Wermel/Urban 1949: 32). In den Begründungen der Arbeitgeberverbände stand die Kontrolle der Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger im Vordergrund, für die Gewerkschaften die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes und die Sicherung des Einflusses auf die Arbeitsmarktpolitik. Nach dem Wechsel des Weltbildes zugunsten des reformistisch-korporativen Denkens wurde die paritätische Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung in den Führungskreisen der SPD und des ADGB als Instrument dafür gesehen, das ›Verantwortlichkeitsgefühl‹ auch aufseiten der Unternehmer zu verbessern. So sollte die volkswirtschaftliche Entwicklung als gemeinsames Interesse unterstützt werden (vgl. Umbreit in Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund 1922: 411). Die Zustimmung der Tarifparteien zu diesem organisatorischen Aufbau verweist – vor dem Hintergrund des reformistisch-korporativen Weltbildes – plausibel auf die dahinterliegenden abstrakten Profit- und Wachstums- beziehungsweise Lohninteressen der Akteure.

Erstaunlich ist diese unhinterfragte Zustimmung zur Angliederung an die Arbeitsnachweise aber aufseiten der Reichsregierung, bedeutete sie doch einen Verlust von Steuerungskapazitäten in der Arbeitsvermittlung. Warum bestand sie nicht auf einer Trennung zwischen der staatlich geführten Arbeitsvermittlung auf der einen und einer selbstverwalteten Arbeitslosenversicherung auf der anderen Seite? Brauns' Vertrauen in eine effiziente Regulierung durch die Selbstverwaltung war so groß, dass er bereit war, nicht nur in der Finanzierungsfrage auf die Tarifpartner zu setzen, sondern auch ihren Einfluss auf die Arbeitsmarktverwaltung zu erhöhen und so staatlich zu nutzen (Manow 1997: 19; Trampusch 2000: 113). Dazu noch einmal ein weiter oben bereits diskutiertes Zitat von Brauns:

> Freilich kann die staatliche Sozialpolitik die Selbsthilfe und die Selbstverantwortung der Beteiligten nicht ersetzen; deshalb muß sie sich auch hüten, sie zu schwächen. Im Gegenteil, sie

muß sich zum Ziele setzen, sie wachzuhalten und in den Dienst der staatlichen Sozialpolitik stellen. (Verhandlungen des Reichstags 1927, 265. Sitzung: 8897)

In der Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums von 1921 wird die Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsnachweise explizit damit begründet, dass »das Gefühl der Verantwortung für die Lage des Arbeitsmarktes bei Arbeitnehmern erweckt und verstärkt« werden soll (Reichsarbeitsministerium 1921: 3). Das reformistisch-korporative Weltbild machte es unplausibel, darin eine Einschränkung der Handlungskapazität des Staates beziehungsweise die Gefahr einer zukünftigen Beschneidung der Staatstätigkeit zu sehen.

Auch die Ursachenanalyse des reformistisch-korporativen Weltbildes spielte hier eine Rolle: Es erschien sinnvoll, die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung zusammenzufassen, da mit einer permanenten endogenen Arbeitslosigkeit gerechnet werden musste und deshalb nicht davon auszugehen war, dass eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik die passive Arbeitsmarktpolitik letztlich überflüssig machen könnte. Die Lösung für dieses Problem konnte nur in einer marktexternen Regulierung der Rationalisierung liegen, in einem Umdenken bei den Unternehmern, das die Regierung mit der Selbstverwaltung erreichen wollte. So der Präsident des RAfA Friedrich Syrup im September 1926:

So wichtig aber für den einzelnen Unternehmer die Rentabilität des von ihm verantwortlich geleiteten Unternehmens ist, so darf er bei seinen wirtschaftlichen Maßnahmen die allgemeinen staatspolitischen Gesichtspunkte nicht aus dem Auge verlieren. Gewinne des Einzelunternehmens beleben die Gesamtwirtschaft und erhöhen deren Kredit. Werden sie jedoch unter vermeidbarer Stillegung der Produktionsmittel erzielt, so haben sie volkswirtschaftlich nur bedingten Wert. (Syrup 1926: 357)

Unter dem Einfluss des reformistisch-korporativen Weltbildes erschien die Maximierung der Regulierungsmacht gegenüber den Verbänden nicht wichtig, das heißt, der Staat verzichtete aus kognitiven und normativen Überlegungen heraus *freiwillig* auf strukturell mögliche Handlungskapazität. Hier zeigt sich die in Abschnitt 1.3 beschriebene Bindungswirkung von Ideen.

Die Gleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern

Schon der erste Entwurf hatte die Versicherungspflicht an der gesetzlichen Krankenversicherung orientiert und alle abhängig Beschäftigten der Versicherungspflicht unterworfen. Wie oben gezeigt, beriefen sich alle drei Arbeitsmarktparteien zur Begründung dieses institutionellen Merkmals auf universalistische Definitionen der Solidarität aller Arbeiter, während die Gegner marginalisiert blieben (Führer 1990: 321ff.). So verzichtete die Arbeitslosenversicherung als ›Vierte Säule der deutschen Sozialversicherung‹ erstaunlicherweise auf die Segmentierung der Be-

schäftigten in Angestellte und Arbeiter, die in den anderen Säulen wie der Renten- und Krankenversicherung ein wichtiges Element dargestellt hatte. Keiner der drei Entwürfe sah Ersatzkassen für Angestellte vor, was angesichts dieser im Deutschen Reich gut organisierten Gruppe erstaunlich ist. DHV und GDA überboten sich gegenseitig in der Kritik am »Gleichheitsfanatismus«, der aus ihrer Sicht nur sozialistischem Gedankengut entsprungen sein konnte (Führer 1990: 350). In den Reichstagsdebatten zum AVAVG im Frühjahr 1927 war es vor allem die nationalliberale DVP, die die Interessen der Angestellten zu ihrem Anliegen machte (vgl. Thiel in Verhandlungen des Reichstags 1927, 266. Sitzung: 8924; Moldenhauer in Verhandlungen des Reichstags 1927, 334. Sitzung: 11265).

Trotz dieser abweichenden Haltung vonseiten der Vertreter der Angestellten stimmten die drei Arbeitsmarktparteien stillschweigend darin überein, dass Arbeiter und Angestellte in der Arbeitslosenversicherung gleich behandelt werden müssten. Dieser Konsens ist auf die geteilten Ideen über die verantwortliche Solidargemeinschaft und die Ursachen der Arbeitslosigkeit zurückzuführen, die alle drei Arbeitsmarktakteure prägten. Die Einführung von Ersatzkassen war für die beteiligten Akteure nicht plausibel. So argumentiert etwa der arbeitsmarktpolitische Sprecher der Zentrumspartei im Reichstag André rein pragmatisch gegen Ersatzkassen, obwohl gerade die Zentrumspartei aus ihrer Standestradition heraus noch am ehesten Verständnis für die Forderungen der Berufsstände hätten zeigen müssen:

> Deshalb sind wir der Auffassung, daß die Frage der Ersatzkassen eine eingehende und sachliche Prüfung erfahren muß, und daß im jetzigen Stadium dazu überhaupt keine Zeit vorhanden ist. (Verhandlungen des Reichstags 1927, 334. Sitzung: 11262)

Dieses auch von Gewerkschaften und Unternehmern geteilte Argument der Zeitnot kann angesichts der 25-jährigen Geschichte des Gesetzesvorhabens und der immerhin sechsmonatigen Beratungszeit in den Ausschüssen des Reichstags kaum überzeugen. Dass die Forderung nach Ersatzkassen auf so wenig Resonanz stieß, ist umso bemerkenswerter, wenn man einbezieht, dass sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer eine diesbezügliche Koalition mit den Angestelltenverbänden hätten eingehen können, ohne dass ihr Hauptinteresse an der Arbeitslosenversicherung dadurch gefährdet worden wäre. Führer (1990: 355) nennt als Grund für die Ablehnung aufseiten der Arbeitgeber deren Befürchtung, durch Ersatzkassen hätte ein Funke des Genter Systems ins System geraten können, der letztlich ihre Kontrolle gefährdet hätte. Es wäre aber dennoch möglich gewesen, an dieser Stelle auf die Angestellten zuzugehen. So wären etwa auch paritätisch verwaltete Angestelltenkassen denkbar gewesen. Für die Unternehmer mussten doch gerade die rechtskonservativen DHV und VDA als wichtige Bündnispartner erscheinen, um die Schlagkraft

der Arbeiterbewegung zu schwächen. Daher ist es erstaunlich, dass hier kein Schulterschluss gesucht wurde. Auch für die Gewerkschaften stellt sich die Frage, warum sie die Wünsche nach einem partiellen Genter System für Ersatzkassen, die auch aus den Reihen des sozialdemokratischen AfA-Bundes geäußert wurden, nicht aufnahm und somit riskierte, noch mehr Angestellte Standesvertretungen wie dem DHV und der GDA in die Arme zu treiben.

Der Grund für diese von den Arbeitsmarktparteien ›übersehenen‹ oder zumindest als sekundär betrachteten Interessen liegt wiederum in der Bindungswirkung des reformistisch-korporativen Denkens. Zum Solidarprinzip hätte eine solche Segmentierung des Versichertenkreises nicht gepasst. Das obige Zitat mit dem Hinweis auf Zeitnot und die Kompliziertheit der Frage als Gründe für die Ablehnung von Ersatzkassen muss indes nicht als Abwiegelung verstanden werden. Es liegt eine gewisse Ehrlichkeit darin, wenn einbezogen wird, dass die Bindungswirkung von Ideen ihre Wurzel gerade im Wunsch nach Kohärenz für den Handelnden hat. Hinter der ›Plausibilität‹ und dem ›Pragmatismus‹ blitzt also die Angst der Akteure vor der erneuten Erosion gerade erst neu gewonnener arbeitsmarktpolitischer Interessen auf sowie der Wunsch, den neuen kooperativen Ideenhorizont nicht zugunsten einzelner Interessenvorteile aufzugeben. So ist in der Positionierung des ADGB schon in den ersten Beratungen spürbar, dass die Gewerkschaftsvertreter die Angestellten in ihren Forderungen gerne auf ihrer Seite gewusst hätten. Sie betrachteten das Thema daher als vertagt, aber nicht als endgültig erledigt (Weigert 1921: 3). Ein Element des Genter Systems hätte auch dem starken linken Flügel der Gewerkschaften und der SPD sicherlich zugesagt; dem stand allerdings der Kohärenzdruck der geteilten Idee entgegen, der ideelle Pfadbindung für die Akteure entfaltete. Im Reichstag erteilte der Abgeordnete Brey für die SPD jeder Sonderregelung eine klare Absage:

> Heute hat die Arbeitslosigkeit zu einer Unsicherheit der Existenz geführt, für alle Berufe gleich groß. Jedem Arbeiter und jedem Angestellten droht Umstellung, Umlernen. In einer solchen Zeit eine Unterstützung beruflich aufzubauen ist ein Unterfangen, das zum Zusammenbruch führen muss. (Verhandlungen des Reichstags 1927, 265. Sitzung: 8900)

Auch bei den Arbeitgebern findet sich dieselbe Argumentation im Hinblick auf einen Arbeiter und Angestellte gleichermaßen umfassenden Versichertenkreis (Dethloff 1927: 18). Die Arbeitgeber hatten unter dem Einfluss des reformistisch-korporativen Denkens die Kooperation mit den Gewerkschaften als Lösung für die Kontroll- und Stabilitätsprobleme für sich ›entdeckt‹ und der Preis dafür war die Aufgabe der ansonsten anstrebenswerten Koalition mit ihren leitenden Angestellten. Die Pfadbindung des neuen arbeitsmarktpolitischen Weltbildes filterte die Interessen also selbst dort, wo materielle organisationelle Vorteile zu erwarten gewesen wären.

Das Lohnklassensystem

Die Kriterien der Leistungsberechtigung sowie die Leistungshöhe und -dauer wurden von den verschiedenen Seiten stark diskutiert. Interessanterweise versuchte aber keiner der Akteure dabei, das Lohnklassensystem grundsätzlich zu verhindern, das schon im Entwurf von 1921 als einkommensbezogene Deckelung der Leistungen zu finden gewesen war. Wird die Vielzahl der institutionellen Vorschläge vom individuellen Sparzwang bis zu einem Genter System berücksichtigt und zugleich bedacht, dass die Akteure explizit kein System nach dem Vorbild der bestehenden Säulen errichten wollten, ist diese Einmütigkeit zugunsten des Äquivalenzprinzips erstaunlich. Dazu kommt noch, dass seit Oktober 1923 zumindest bereits ein System gleicher Leistungshöhe trotz einkommensbezogener Beitragserhebung bestand; daher ist es umso überraschender, dass alle Beteiligten wie selbstverständlich davon ausgingen, dass eine Versicherungsleistung so nicht aufgebaut sein dürfe.

Besonders erklärungsbedürftig erscheint die unhinterfragte Bestätigung des Lohnklassenprinzips bei den Gewerkschaften und der Reichsregierung. Es stellt sich die Frage, warum der ADGB bereit war, auf stärkere redistributive Elemente in der Leistungsvergabe zu verzichten und so eine Fragmentierung der Absicherung zu akzeptieren. Zugleich bedeutete die Anerkennung der unteren Lohnklassen auch die Gefahr, dass die Leistungen deutlich unter den niedrigsten Löhnen liegen würden, wodurch das Gewerkschaftsinteresse an einer Reduzierung des Wettbewerbsdrucks durch Dekommodifizierung beschädigt würde. Dennoch erklärten sich die Freien, christlichen und Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften in einer gemeinsamen Stellungnahme einverstanden mit dem Lohnabstandsgebot und wichen davon auch an keiner Stelle ab, wenngleich sie das Ausmaß des Problems bezweifelten (Cohen 1926: 1261; Führer 1990: 472). Hierin wird die Perspektivänderung deutlich, die die Gewerkschaften zugunsten des gemeinsamen Interesses mit den Unternehmern an der Erhaltung des Humankapitals für die hochproduktiven Arbeiter in Verbindung mit einem korporatistischen Staatsbegriff vollzogen hatten. Auch aus Sicht der Freien Gewerkschaften war die Arbeitslosenversicherung nicht primär ein redistributives Element, sondern ein Vehikel zur politischen Integration der Arbeitslosen aller Einkommensgruppen und zum Schutz der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung. Die Bindungswirkung dieser Idee ließ die Sorge um Versorgungslücken an den unteren Rändern der Arbeiterschaft zugunsten der Absicherung der Qualifikationsstruktur in den Hintergrund treten.

Für die Reichsregierung barg das Lohnklassensystem die Gefahr, ständig am unteren Ende der Einkommensskala für das Überleben der niedrigproduktiven Arbeitslosen sorgen zu müssen. Denn der Abstand zwischen Leistungshöhe und

niedrigstem Ortslohn ließ eine Versorgungslücke offen. Deshalb wären Versuche der Regierung zu erwarten gewesen, die Absicherung einheitlich zu gestalten, um die finanzielle Situation stabil zu halten und so dafür zu sorgen, dass die Arbeitslosen möglichst lange in diesem System bleiben konnten. Das Verhalten der Regierung lässt sich wiederum mit Verweis auf die Bindungswirkung des reformistisch-korporativen Denkens erklären: Wenngleich der Staat grundsätzlich aus der Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge aussteigen wollte, sprach der reformistisch-korporative Ideenhintergrund doch dafür, eine nach Einkommensgruppen segmentierte Arbeiterschaft gemeinsam mit den Unternehmern in einer organischen ständischen Wirtschafts- und Sozialordnung zu integrieren und dafür gewisse Finanzrisiken an den Rändern in Kauf zu nehmen.

Politische Prozesse bedeuten immer in erster Linie Konflikte, die Konfliktfelder beherrschen die politische Arena. Dies war auch in der Entstehung des AVAVG in Deutschland so, wie sich an den Kontroversen um die Leistungs- und Beitragshöhe oder um die Trägerschaft und den Verwaltungsaufbau, aber auch bei den Definitionen des Versichertenkreises und des Leistungsgrunds beobachten ließ. Dennoch blieben drei Detailkonflikte aus, die vom Standpunkt eines strukturdeterministischen Interessenansatzes aus zu erwarten gewesen wären, namentlich die Frage der Angliederung der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsvermittlung, die Einbeziehung von Angestellten in die neue Sozialversicherung und das Lohnklassensystem. Diese drei Elemente bedeuteten für mindestens eine der drei Arbeitsmarktparteien materielle Nachteile, was von diesen Akteuren selbst aber nicht als Gefährdung ihrer Interessen gesehen wurde. Wenn konfligierende Akteure geteilten Weltbildern folgen, strukturieren diese konsensuellen Sinnelemente den politischen Konflikt vor, indem sie festlegen, *worüber* überhaupt diskutiert wird und welche Regulierungsdetails dagegen von allen Seiten stillschweigend als plausibel hingenommen werden.

3.6 Die Rekonfiguration der arbeitsmarktpolitischen Arena in Deutschland zwischen 1902 und 1927

Die Betrachtung der Entstehung der deutschen Arbeitslosenversicherung hat gezeigt, wie die zwei in den ersten Debatten entwickelten arbeitsmarktpolitischen Weltbilder der bürgerlichen Sozialreform die Entwicklung zum AVAVG prägten. Dabei bestätigten sich die vier Mechanismen des Zusammenspiels von Ideen und Interessen in der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, die im theoretischen Kapitel entwickelt wurden: Stabilität, Erosion, Delegitimie-

rung und Wandel. Mit diesen Mechanismen kann der Prozess der Interessenverschiebung erklärt werden, der am Anfang dieser Arbeit als erste empirische Erklärungslücke bisheriger Analysen beschrieben wurde. Die Neubestimmung der arbeitsmarktpolitischen Interessen war nur möglich, weil Krisensituation und ideengeschichtliche Dynamik zusammenwirkten. Auch die zweite Erklärungslücke der emergenten institutionellen Merkmale konnte durch die filternde Wirkung geteilter Ideen auf die politische Interaktion geschlossen werden.

Am Anfang der ›Entdeckung‹ der Arbeitslosigkeit im Kaiserreich stand die gemeinsame Ablehnung der Arbeitslosenversicherung durch Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung, hinter der sich sowohl ein Interessen- als auch ein Ideenkonflikt verbarg. Aus der klassenkämpferischen Tradition der sozialen Frage standen sich zur Jahrhundertwende marxistische Ideologie bei den Freien Gewerkschaften sowie autoritärer Liberalismus aufseiten der Regierung und der Unternehmer gegenüber. Alle drei Seiten fanden sich einig in der Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung, da jede Seite durch eine Arbeitslosenversicherung ihre strukturbedingten Interessen gefährdet sah. Dies basierte auf normativen und kognitiven Bewertungen der zu erwartenden Wirkung einer solchen wohlfahrtsstaatlichen Institution. Die Gewerkschaften sorgten sich um ihre Organisationsstärke und ihre Freiheit gegenüber der staatlichen Administration, und die Unternehmer fürchteten die Kostenbelastung, während die Reichsregierung keine unkalkulierbaren und moralisch zweifelhaften finanziellen Verantwortlichkeiten in diesem neuen Feld der Armenpflege übernehmen wollte. Diese ablehnende Haltung auf allen Seiten wurde durch die wachsende Arbeitslosigkeit und die wirtschaftlichen Krisen der Jahre 1901/02 sowie 1908/09 zwar untergraben, aber diese Erosion reichte nicht aus, um eine Interessenverschiebung auszulösen, solange ein alternativer Ideenhorizont fehlte. Stattdessen galten die Krisen den Arbeitsmarktakteuren eher als Bestätigung der älteren Sinnkonstruktionen ›zwischen Marx und Manchester‹. Durch einen Vergleich der äußeren Bedingungen der früheren und späteren Krisen konnte illustriert werden, dass die Krisenlage am Arbeitsmarkt alleine nicht ausreicht, um den Interessenwandel zu erklären.

Dennoch begann eine Gruppe von bürgerlichen Sozialreformern, die alle mit dem Verein für Socialpolitik verbunden waren, zur Jahrhundertwende damit, Ideen für ein soziales Versicherungssystem gegen Arbeitslosigkeit zu entwickeln. Dabei standen sich idealtypisch ein liberal-regulatives und ein reformistisch-korporatives Weltbild gegenüber, zwei Cluster von normativen und kognitiven Ideen über die Ursachen und Folgen von Arbeitslosigkeit und damit eng verbundenen Vorstellungen von Staat, Arbeitsmarkt und den verantwortlichen Akteuren. Das liberal-regulative Weltbild ist liberal, weil es die Arbeitslosigkeit auf marktbegrenzende Strukturen zurückführt und die Aufgabe von Sozialpolitik

in der Marktschaffung und -stabilisierung sieht. Es ist zugleich regulativ, da es den Staat berufen sieht, ›von oben‹ die notwendigen Regeln zu setzen, damit der Markt sich frei entfalten kann. In Deutschland war es vor allem die konservative und christliche Soziallehre, die mit diesem Weltbild konkurrierte. In reformistischer Argumentation ging diese Schule zwar davon aus, dass Arbeitslosigkeit endogene Ursachen hat, das heißt der kapitalistischen Produktionsweise entspringt. Dieses Denken war aber zugleich korporativ, denn ein Gegensteuern sollte nicht repressiv durch den Staat erfolgen, sondern durch eine organische Kooperation aller Stände und Klassen mit dem Ziel, die soziale Integration der Arbeiter und der Arbeitslosen zu gewährleisten. Die Auseinandersetzung zwischen dem liberal-regulativen und dem reformistisch-korporativen Weltbild bildete die Struktur des diskursiven Feldes beziehungsweise die *Grammatik der deutschen Arbeitsmarktpolitik*. Dieser Diskurs wurde in der vorliegenden Arbeit von seinen Anfängen im ›Elfenbeinturm‹ der bürgerlichen Sozialreform verfolgt, um untersuchen zu können, welche Wirkung er in der Debatte um die Einführung der Arbeitslosenversicherung entfalten konnte.

Dabei hat sich gezeigt, dass das reformistisch-korporative Weltbild in den Jahren des Ersten Weltkriegs und der Revolutionszeit zum gemeinsamen Ideenhorizont aller Arbeitsmarktparteien in der Frage der Arbeitslosenversicherung wurde, während der liberal-regulative Mitbewerber ins Hintertreffen geriet. Die korporatistischen Erfahrungen des Ersten Weltkriegs, die lokalen institutionellen Experimente in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie die besondere Machtposition der katholischen Zentrumspartei im neuen politischen System der Weimarer Republik waren die Faktoren, die für diese ideengeschichtliche Dynamik verantwortlich waren. Die Führungskreise der Verbände, Gewerkschaften, aber auch der politischen Parteien durchlebten zum einen Lernprozesse, wurden zum anderen aber auch von den Aktivitäten epistemischer Gemeinschaften beeinflusst. Eine solche Gemeinschaft waren über die Kaiserzeit und die Weimarer Republik hinweg die Zentrumspartei und die christlichen Gewerkschaften, die im Verbund mit der konservativen bürgerlichen Sozialreform zur Verbreitung der katholischen Soziallehre beitrugen. Diese zunehmende Verbreitung des reformistisch-korporativen Weltbildes war zwar in den Äußerungen der politischen Akteure zu verschiedensten Politikbereichen zu beobachten, wirkte sich jedoch zunächst nicht auf die arbeitsmarktpolitischen Interessen aus.

Die politische, soziale und ökonomische Dynamik der ersten Weimarer Jahre zwischen 1919 und 1922 untergrub schließlich die Ablehnung der Arbeitslosenversicherung ›von außen‹, wobei sich für jeden der drei Akteure eine jeweils eigene spezifische Problemlage aus der Krise ergab. Während die politische und wirtschaftliche Ordnung aus Sicht der Unternehmen in Gefahr geriet und die kommunalen Einrichtungen der Arbeitsmarktpolitik zu stark politisiert waren,

mussten die Gewerkschaften vor allem mit dem Scheitern ihrer kollektiven Selbsthilfe gegen Arbeitslosigkeit umgehen lernen. Die neuen demokratischen Regierungen sahen sich dagegen in der Arbeitslosenfrage derselben Situation gegenüber wie ihre monarchischen Vorgängerinnen in der allgemeinen Arbeiterfrage: Die Arbeitslosigkeit belastete den Haushalt und stellte zunehmend ein soziales und politisches Problem dar, sodass die Stabilität der wirtschaftlichen wie der politischen Ordnung gleichzeitig in Gefahr gerieten. Unter dem Einfluss des gemeinsamen reformistisch-korporativen Denkens bewegten sich die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände und die Regierung aus drei völlig verschiedenen Richtungen aufeinander zu. Diese Annäherung wurde von Personen angeleitet, die eine besondere Verbindung zu diesem Weltbild aufwiesen. So wurde die Arbeitslosenversicherung zur Antwort auf die Problemlagen der Krise und aus der strikten Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung wurde allgemeine Zustimmung. Dies war nur möglich, weil der neue Ideenhintergrund die Arbeitslosenversicherung in einen neuen Kontext gestellt hatte, durch den sie denselben abstrakten Interessen der Akteure, die zuvor zur Ablehnung herangezogen worden waren, nun dienlich erschien. Ideen spielten eine wichtige Rolle für diesen Positionswandel, indem sie die ›Übersetzung‹ von abstrakten Interessen in arbeitsmarktpolitische Handlungsorientierungen erleichterten, den Akteuren also die Ableitung konkreter Interessen ermöglichten. Innerhalb der drei kollektiven arbeitsmarktpolitischen Akteure gab es auch oppositionelle Gruppen, die gegen diese Neubestimmung von Interessen kämpften; sie verfügten jedoch nicht über eine ausreichende Machtposition, um sich gegen die Führungsriegen ihrer Zentralverbände beziehungsweise das Reichsarbeitsministerium durchzusetzen. Diese Opposition lässt sich zum Teil auf organisationelle Bedingungen in den jeweiligen Parteien, Verbänden und Gewerkschaften zurückführen, zeigt aber auch die Prekarität politischer Lernprozesse. Neue Erfahrungen durch die Führungskreise einer Organisation geben neuen Ideen Plausibilität und Legitimität und beeinflussen so die Re-Formierung von Interessen. Diese neuen Ideen können jedoch intern umstritten sein und erfassen nur selten alle Beteiligten, das heißt, konkrete Interessen müssen nicht unbedingt von allen strukturell äquivalent positionierten Akteuren geteilt werden.

Dennoch ermöglichte die Neubestimmung arbeitsmarktpolitischer Interessen in den Führungskreisen von ADGB, VgDA, RDI und Reichsarbeitsministerium die Herausbildung einer arbeitsmarktpolitischen Koalition zur Durchsetzung des AVAVG von 1927. Diese Koalition wurde weder strategisch ausgehandelt, noch ›ergab‹ sie sich einfach durch objektive Kongruenz der Interessen. Stattdessen lassen sich emergente und konfliktäre Elemente nebeneinander beobachten. Neben der grundsätzlichen Zustimmung zur Arbeitslosenversicherung bildeten ihre Angliederung an die Arbeitsnachweise, die Gleichbehandlung von

Arbeitern und Angestellten sowie das Lohnklassensystem die konsensuellen Bereiche dieser Koalition. Das geteilte reformistisch-korporative Weltbild stellte die Weichen für diesen Prozess: Auf der einen Seite *ermöglichten* die Ideen so den Wandel arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen und die Herausbildung einer Koalition für die neue Institution. Auf der anderen Seite *beschränkten* diese Ideen aber auch die möglichen Konfliktfelder und kosteten die Arbeitsmarktparteien so zum Teil Vorteile, die durchaus von materiellem Interesse hätten sein können. Es hat sich gezeigt, dass die Erweiterung des Interessenbegriffs um die Dimension der kognitiven und normativen Wissensbestände der handelnden Akteure sowohl den Wandel von Interessen als auch die unhinterfragten institutionellen Merkmale erklären kann, wo rein materialistische oder rein idealistische Ansätze scheitern.

Kapitel 4
Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in den USA (1913–1935)

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der amerikanischen[1] Arbeitsmarktpolitik von ihren Ursprüngen in der Progressive Era bis zum New Deal im Hinblick auf die Frage eines sozialen Sicherungssystems gegen Arbeitslosigkeit nachvollzogen. Am Ende dieses Prozesses stand der Social Security Act von 1935, der die Errichtung einer bundesweiten Arbeitslosenversicherung vorsah. Der Prozess der Entstehung der amerikanischen Arbeitslosenversicherung zeigt einen ähnlichen Verlauf, wie er auch für den deutschen Fall beobachtet wurde: Auch in den USA nahmen die drei Arbeitsmarktparteien bis in die Krise, hier die Great Depression, zunächst eine strikt ablehnende Haltung ein. Dann folgte ein Wechsel auf allen drei Seiten und die Herausbildung einer tripartistischen Koalition zugunsten der Arbeitslosenversicherung, die für die Ausgestaltung des Gesetzes wichtiger war als die parlamentarischen und parteipolitischen Beratungen. Die historische Darstellung folgt dem Aufbau des Kapitels zum deutschen Fall. Dabei wird herausgearbeitet, dass dieselben Mechanismen des Zusammenspiels von Ideen und äußeren Bedingungen in der Konkretisierung arbeitsmarktpolitischer Interessen beobachtet werden können, die in Deutschland wirksam waren. Auch in den Vereinigten Staaten zeigt sich die Abfolge von *Erosion* und *Delegitimierung* alter Positionen, die für sich genommen keinen Positionswandel auslösen können, wohl aber in ihrem Zusammentreffen in der Great Depression. Dabei waren aber die Weltbilder, die die Debatten in den USA bestimmten – wie auch die organisationellen und institutionellen Bedingungen – ganz andere als in Deutschland. Die Gemeinsamkeiten der beiden Fälle liegen auf der Ebene der Mechanismen, durch die diese äußeren Bedingungen mit den Sinnkonstruktionen der Akteure verknüpft sind. Bevor die historische Darstellung beginnt, wird der Stand der Literatur zur Entstehung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates diskutiert. Anhand dessen wird herausgearbeitet, gegenüber welchen bisherigen Erklärungsfaktoren die Rolle der Ideen im Prozess abgesteckt werden muss.

---

1 Im Folgenden wird immer wieder das Adjektiv ›amerikanisch‹ benutzt, um die Entwicklungen in den USA zu kennzeichnen. Diese Gleichsetzung ist inhaltlich nicht korrekt, die geneigte Leserin und der geneigte Leser mögen dies aber im Sinne der Erleichterung der Formulierungen erlauben.

In der sozialwissenschaftlichen Literatur zu den Ursprüngen des amerikanischen Wohlfahrtsstaates stand zunächst die Frage im Vordergrund, warum die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in den USA der Entwicklung in anderen kapitalistischen Gesellschaften so stark hinterherhinkte (Collier/Messick 1975; Flora/Alber 1981; Kerr et al. [1960]1973). Im Gegensatz zu dieser These vom ›welfare laggard‹ betonten viele Autorinnen und Autoren, dass es durchaus institutionelle Vorläufer der Sozialpolitik gab (Rodgers 1998: 245ff.). In diesem Zusammenhang sei nur auf Skocpols Studie (1992) zur Rolle der Kriegsveteranenversorgung und der Interessenverbände der Mütter hingewiesen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass sich vor dem New Deal außerhalb des Bereichs der in vielen Einzelstaaten früh entstandenen Unfallversicherung keine sozialen Sicherungssysteme für Risiken wie Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit fanden. Dies wirft die Frage auf, wie der ›große Sprung‹ in Richtung einer Arbeitslosen- und Rentenversicherung im Social Security Act von 1935 zu erklären ist.

Aufgrund der organisatorischen Fragmentierung der amerikanischen Arbeiterbewegung entzieht sich der Social Security Act klassischen Erklärungsvarianten, die die politische und ökonomische Machtposition der Arbeiterbewegung ins Zentrum der Erklärung stellen (Esping-Andersen 1985, 1990; Korpi 1978). Hinzu kam die konservative Ideologie der aus Handwerks- und Berufstradition entstandenen Craft Unions; nur wenige lokale Suborganisationen verfolgten vor der Great Depression das Ziel einer expansiven Sozialpolitik (Orloff 1993: 71). Mithilfe eines Machtressourcen-Ansatzes, der sich in erster Linie auf die sozialdemokratischen Kräfte bezieht, kann zwar die Schwäche des amerikanischen Wohlfahrtsstaates gegenüber seinen europäischen Pendants erklärt werden, nicht jedoch die Ausweitung der Sozialpolitik in den 1930er-Jahren. Zwar ließe sich argumentieren, dass dem New Deal eine Koalition aus Agrar- und Arbeitnehmerinteressen zugrunde lag (Esping-Andersen 1990: 30), aber auch in einem solchen Szenario wird vorausgesetzt, dass die Einführung der Sozialversicherung ein Ziel der organisierten Arbeiterschaft gewesen sei, was der arbeitsmarktpolitischen Position der *American Federation of Labor* (AFL) als einzigem nationalen Gewerkschaftsverband vor der Great Depression nicht entspricht.

Einen anderen Ansatzpunkt wählen die Vertreter einer staats- beziehungsweise institutionenorientierten Sichtweise der Entstehung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates. Hier steht die Veränderung der ›polity‹ der Vereinigten Staaten in der Weltwirtschaftskrise im Vordergrund. Als Reaktion auf die Krise erfuhr die amerikanische Politik durch die Einrichtung staatlicher Aufsichts- und Kontrollbehörden einen starken Zentralisierungsschub. Dies ermöglichte es einer weitgehend unabhängigen Regierung, ihre durch bestimmte akademische Expertenkreise beeinflussten sozialreformerischen Vorstellungen durchzusetzen (Skocpol/Finegold 1982; Skocpol/Ikenberry 1983). Diese Experten

rekrutierten sich aus sozialreformerischen Netzwerken an Universitäten und in der Sozialarbeit insbesondere in New York, Massachusetts, Wisconsin und Illinois (Weir/Skocpol 1985: 115; Weir 2005). Es gelang diesen Vertretern des New Deal durch diese Ausweitung nationalstaatlicher Handlungskapazitäten im fragmentierten politischen System der USA Reformen umzusetzen, wenngleich diese Erfolge durch Veto-Spieler wie den Supreme Court und die Südstaaten im Kongress begrenzt wurden (Orloff 1993: 289; Hacker/Pierson 2002: 282). In der Frage der Einführung einer Rentenversicherung, die ebenfalls Teil des Social Security Acts war, waren dabei die institutionellen Vorläufer der Kriegsveteranenversorgung genauso wichtig wie die Interessen der privaten Versicherer (Skocpol 1992; Orloff 1988; Béland 2004).

Einem solchen historisch-institutionalistischen Erklärungsansatz wurde von verschiedenen Autoren vorgeworfen, in eine »pluralistische Falle« zu tappen, das heißt, zu Unrecht von einem gleichberechtigen Wettbewerb verschiedener politischer Interessen auszugehen (Domhoff 1996: 253). Es ist daher nicht richtig, die Unternehmerinteressen aus der Analyse herauszunehmen und lediglich die Experten und die Administration in den Blick zu nehmen. Sozialpolitik kann für Unternehmer in bestimmten Kontexten durchaus attraktiv sein. Domhoff (1987: 299) führt den New Deal auf die Angst der Unternehmer zurück, die klassenkämpferischen Auseinandersetzungen der Jahrhundertwende könnten sich in der Weltwirtschaftskrise wiederholen. Er verweist auf die Verflechtungen der New Dealer mit unternehmerfinanzierten Stiftungen und Forschungseinrichtungen und stellt so den Mythos einer unabhängigen, aus Sozialreformern bestehenden Verwaltung infrage (Domhoff 1996: 120ff.). Beratungsfirmen wie *Industrial Relations Counselors, Inc.* (IRC) oder *Social Science Research Council* (SSRC) hatten enge Verbindungen zum Bug Business, wie etwa dem Rockefeller-Clan, und beeinflussten den Gesetzgebungsprozess des Social Security Acts nachhaltig in Richtung der Unternehmensinteressen.

In den letzten Jahren wurde ein weiterer Erklärungsansatz in der Debatte einflussreich, der zwar ebenfalls die Unternehmerinteressen ins Zentrum stellt, dabei aber zugleich die klassenkampforientierte Perspektive von Domhoff kritisiert. Diesem Ansatz zufolge ergibt sich das Interesse der Unternehmer an der Regulierung des Arbeitsmarktes aus ihrer ökonomischen Position auf den Arbeits- und Gütermärkten. Hinter den unterschiedlichen Unternehmensinteressen stehen somit unterschiedliche Markt- und Produktionsbedingungen sowie die spezifische institutionelle Regulierung der wirtschaftlichen Beziehungen in der jeweiligen Branche oder Region (Hollingsworth/Boyer 1997; Hall/Soskice 2001; Streeck 1991). In Volkswirtschaften, in denen der Grad der Koordination oder Organisation der Produktionsbeziehungen hoch ist und die Arbeitsbeziehungen auf Dauer angelegt sind, haben Unternehmer ein großes Interesse am

Aufbau und an der Stabilisierung von Humankapital in Form spezifischer Skills (Iversen/Soskice 2001; Iversen 2005; Iversen/Stephens 2008). Dasselbe gilt für bestimmte Branchen, in denen langfristige Investitionen in das Humankapital notwendig sind (Mares 2001, 2003).

Vor diesem theoretischen Hintergrund hat vor allem Peter Swenson (1997, 2002) die Entstehung des Social Security Act aus dem historischen Wandel von Unternehmerinteressen hergeleitet. Nachdem auf einzelne Firmen bezogene oder auch branchenweite Experimente mit korporatistischen Formen der Interessenabstimmung gescheitert waren, führten immer mehr Unternehmen in den 1920er-Jahren Effizienzlohnmodelle ein: Sie zahlten firmenspezifische Lohnaufschläge, um die Produktivität ihrer Arbeiter zu erhöhen und hochqualifizierte Arbeiter anzuziehen. Bei diesen Aufschlägen handelte es sich nicht selten um Beiträge zu betrieblichen Systemen der sozialen Sicherung (Nelson 1969: 40ff.). In der Weltwirtschaftskrise brachen viele dieser Systeme zusammen; gleichzeitig sahen sich die Unternehmen, die Effizienzlöhne zahlten, heftiger Konkurrenz vonseiten niedrigproduktiver Unternehmen mit geringeren Lohnverpflichtungen ausgesetzt (Swenson 1997: 69). Die Forderung nach staatlich verbindlichen Sozialstandards sollte dazu führen, dass sich die Kosten für die Konkurrenten durch Sozialbeiträge erhöhen, und so wiederum den Konkurrenzdruck reduzieren. Die New Dealer griffen dieses potenzielle unternehmerische Interesse auf und schmiedeten eine Allianz zwischen Unternehmern und Arbeitern zugunsten des Social Security Acts (Swenson 2002: 192ff.). Viele der Unternehmerverbände erkannten jedoch nicht, dass die Einführung einer Sozialversicherung in ihrem eigenen (potenziellen) Interesse lag, und bekämpften das Gesetz im Vorfeld, wie etwa die *National Association of Manufacturers* (NAM). Nach der Verabschiedung des Social Security Acts nahm die Zustimmung jedoch schlagartig zu, wie die New Dealer es erwartet hatten (ebd.: 76).

Eher institutionalistisch orientierte Autoren haben Swensons Erklärung angegriffen und stattdessen versucht, die Frage der Unternehmerinteressen mit Überlegungen zur Frage der Konzeption politischer Macht zu verbinden. Hacker und Pierson (2002, 2004) unterscheiden zwischen instrumenteller und struktureller Macht. Der offensichtliche Einfluss, den Unternehmer und ihre Berater auf die Gesetzgebung zum Social Security Act genommen haben, lässt nicht zwingend auf ein positives Interesse an der Regulierung des Arbeitsmarktes schließen, sondern kann auch auf einen Verlust an struktureller Macht der Arbeitgeberseite in der Krise hindeuten (Hacker/Pierson 2002: 279). Diese Argumentation knüpft an die staatszentrierten Ansätze an: Das fragmentierte politische System der USA war bis zum New Deal eine wichtige Quelle der strukturellen Macht der Unternehmer gewesen, die Regionen und Instanzen gegeneinander ausspielen konnten. Die interventionistische Neuausrichtung der

Zentralregierung in der Great Depression bildete den Hintergrund für die strategische Entscheidung der Unternehmer, lieber die verbliebene instrumentelle Macht zur Mitarbeit zu nutzen, als völlig übergangen zu werden (ebd.: 300ff.). Lediglich einige wenige Unternehmer befürworteten den Social Security Act, weil sie in ihm ihr originäres Interesse geschützt sahen. Die weitere Debatte zwischen Hacker und Pierson (2004) auf der einen und Swenson (2004) auf der anderen Seite drehte sich um die empirischen Belege für die Position der Unternehmer. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht letztlich die Frage nach den ›wahren‹ Unternehmerinteressen. Beide Seiten der Debatte gehen davon aus, dass sich die Interessen der Unternehmer aus ihrer strukturellen Positionierung auf den Güter- und Arbeitsmärkten ableiten lassen. Während bei Hacker und Pierson die Interessen sogar konstant bleiben und nur die Machtressourcen sich verändern, wandeln sich bei Swenson die Unternehmerinteressen zwar, spiegeln aber dabei nur die strukturellen Verschiebungen der Marktpositionen in der Krise wider. Beide Seiten übersehen somit die Rolle von Deutungsmustern und Lernprozessen für die Bestimmung konkreter Interessen aus strukturell-abstrakten Interessen, die im Zentrum dieser Arbeit steht.

Aus den bisherigen Analysen des New Deals in der sozialwissenschaftlichen Literatur lassen sich bis zu diesem Punkt der Argumentation zusammenfassend einige Erklärungsfaktoren destillieren, gegenüber denen das um Ideen erweiterte Interessenkonzept Bestand haben muss, das der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt. Es lassen sich fünf solcher Faktoren benennen: erstens die Branchenstruktur der amerikanischen Wirtschaft, zweitens die Organisationsstruktur der amerikanischen Gewerkschaften, drittens die Ausweitung zentralstaatlicher Handlungskapazitäten im frühen New Deal, viertens der Einfluss unternehmerfreundlicher Netze von Experten sowie fünftens die ökonomischen Bedingungen der Weltwirtschaftskrise.

Wie bereits im deutschen Beispiel wird auch für die Vereinigten Staaten die Darstellung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in fünf Schritte aufgeteilt: Erstens standen sich am Anfang der Debatte auch in den USA zwei Denkschulen idealtypisch gegenüber. Im Unterschied zu Deutschland waren diese Weltbilder jedoch anders zusammengesetzt: Hier konkurrierten ein reformistisch-regulatives und ein liberal-korporatistisches Weltbild. Wie in Deutschland hatten beide Weltbilder zunächst wenig Einfluss auf Gewerkschaften, Unternehmer und Regierung, die einmütig jede Form von Arbeitslosenversicherung ablehnten. Dann wuchsen auch in den USA Plausibilität und Legitimität des korporatistischen Weltbildes, hier allerdings im Bunde mit liberalen Vorstellungen. Dies wird durch neue Erfahrungen der arbeitsmarktpolitischen Akteure erklärt, aber auch mit dem politischen Erfolg einer diesem Denken verpflichteten Gruppe von Sozialreformern in den 1920er-Jahren. Dennoch

bildeten spezifische Problemlagen, in denen sich die arbeitsmarktpolitischen Akteure der USA in der Great Depression von 1929 bis 1932 jeweils befanden, den Auslöser für eine Neubestimmung arbeitsmarktpolitischer Interessen. Auch hier orientierte sich die Suche nach neuen Interessen entlang dem auf allen Seiten erstarkten liberal-korporatistischen Weltbild. Schließlich strukturierten die geteilten Weltbilder der Arbeitsmarktakteure die politische Interaktion auf dem Weg zum Social Security Act. Sie prägten so die institutionelle Gestalt der Arbeitslosenversicherung durch unhinterfragte Einigkeiten.

4.1 Ursprünge und Ideenstruktur der ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung in den USA

Dieser erste Abschnitt beschreibt die innere Struktur der ersten Debatten um die Frage eines sozialen Sicherungssystems für Arbeitslose, die auch in den USA zunächst in einem kleinen Kreis von Experten begannen. Dem theoretischen Rahmen entsprechend werden dabei auch für die USA zunächst die Ausgangsbedingungen dieses Diskurses beschrieben und in Beziehung zu seiner ideellen Binnenstruktur gesetzt. Dabei lassen sich wie in Deutschland zwei widerstreitende Weltbilder identifizieren, die als Cluster verschiedener Ideen über die Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit, die Bedeutung des Staates für die Arbeitsmarktpolitik, die Funktionsweise des Arbeitsmarktes selbst sowie die Verantwortung für die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit die Debatte prägten. Diese Weltbilder waren allerdings in den USA anders zusammengesetzt als in Deutschland. Sie spiegeln so die spezifisch amerikanische Situation vor und nach dem Ersten Weltkrieg wider, vor allem die folgenden drei Faktoren: erstens die amerikanische Tradition der Armenpflege (›poor relief‹), zweitens die Repression der sozialistischen Arbeiterbewegung im Ersten Weltkrieg und drittens die sozialreformerischen (Teil-)Erfolge des Progressive Movements.

4.1.1 Die Entwicklung der amerikanischen Armenpolitik im 18. und 19. Jahrhundert

Die USA folgten schon seit dem 18. Jahrhundert dem britischen Vorbild, die Armen in Armenhäuser zu zwingen, um sie dort zu einer selbstständigen Lebensführung zu erziehen. Dieses Prinzip breitete sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts überall in den USA auf lokaler, regionaler und einzelstaatlicher Ebene aus (Katz 1996: 3ff.). Die besondere Rolle der Armenhäuser war Ausdruck der calvinisti-

schen Grundorientierung der amerikanischen Armenpolitik (Kahl 2005: 116f.). Aus dieser Sicht besteht die Hauptaufgabe der Armenpolitik darin, den Betroffenen vor der Abhängigkeit von gesellschaftlicher Unterstützung zu bewahren und seinen Arbeitswillen aufrechtzuerhalten. Not und Verelendung des Armen werden hier vor allem auf seine mangelnde Arbeitsbereitschaft zurückgeführt, die es durch erzieherische Maßnahmen zu stärken gilt. Die Grundfrage der amerikanischen Armenpolitik war demnach, wie den in Not geratenen Arbeitern geholfen werden kann, ohne eine wachsende Gruppe von abhängigen Paupern und eine den staatlichen Haushalt zunehmend überfordernde Bürokratie zu schaffen. Wie Benjamin Franklin schrieb: »I think the best way of doing good to the poor, is not making them easy in poverty, but leading or driving them out of it« (zitiert nach Bremner 1991: 16).

Als zu Beginn und in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Ausgaben der kommunalen Armenunterstützung im Zuge der demografischen und industriellen Entwicklung explosionsartig anwuchsen, war das Armenhaus die dominante Form des ›indoor relief‹. Diese geschlossene Form der Armenfürsorge hob sich von offenen Formen der Fürsorge (›outdoor relief‹) dadurch ab, dass gezielte Disziplinierungen und Bestrafungen der Insassen möglich waren. Sie sollten den Einzelnen dazu zu bringen, wirtschaftlich zu handeln und seine Selbstständigkeit zurückzuerlangen. Im Unterschied zu dem in Deutschland so wichtigen lutherischen Denken galt die Arbeitsbereitschaft allerdings nicht als etwas, das dem – selbstverständlich zu unterstützenden – Armen im Rahmen seiner Erziehung zur Tugend erst beigebracht werden musste, sondern sie war vielmehr Voraussetzung dafür, überhaupt Unterstützung zu bekommen. Arbeit war nicht eine Form des tugendhaften Verhaltens, sie war *selbst* die höchste Tugend (Kahl 2005: 106ff.). In viel stärkerem Maß als etwa in Großbritannien verband sich dies aus Sicht der Geldgeber und Unterstützer der amerikanischen Armenhäuser mit der – angesichts der dortigen Situation allerdings zynisch anmutenden – humanistischen Zielvorstellung, die Einzelnen wieder zu Unabhängigkeit und zu moralischer Stärke zu befähigen. So war das Armenhaus zwar eine erzieherische Instanz, die Erziehungsziele sollten aber vor allem durch den Zwang zur Arbeit erreicht werden (Mattick 1969: 43ff.; Katz 1996: 23). Daher war die öffentliche Fürsorge des Outdoor Relief aus calvinistischer Sicht keine Lösung des Armenproblems, sondern trug eher zu dessen Verschärfung bei. Entsprechend sahen sich die Kommunen, die aus Gründen des sozialen Friedens und der Wählergewinnung immer wieder in Krisensituationen Fürsorgeprogramme verstärkten, starker Kritik ausgesetzt, die Bremner in seiner Ideengeschichte des amerikanischen Wohlfahrtsstaates als »gospel of self help« (Bremner 1991: 17) bezeichnet.

The promise of America was not affluence, but independence; not ease, but a chance to work for oneself, to be self-supporting, and to win esteem through hard and honest labor. (Bremner 1991: 17)

Die Armenhäuser in den USA wirkten aber nicht nur disziplinierend auf die Insassen, sondern auch abschreckend auf diejenigen, die (noch) nicht arm waren. Für sie war der Gedanke, ins Armenhaus zu müssen, ein wichtiger ›Ansporn‹, fleißig zu arbeiten und auf dem Arbeitsmarkt verfügbar zu bleiben: »If the almshouses worked, the aged and infirm would be held hostage to the war on ablebodied paupers« (Katz 1996: 25). Hierin offenbart sich ein Grundparadox der amerikanischen Armenpflege: Das Armenhaus sollte zwar die Bedürftigen versorgen und ihnen Arbeitsanreize bieten, durfte ihr Elend aber nicht zu deutlich lindern, da sonst der Abschreckungseffekt verloren zu gehen drohte. So war es nicht nur der mangelhaften pädagogischen oder psychologischen Kompetenz der öffentlichen Armenpflege der USA im 19. Jahrhundert geschuldet, dass die Praxis der Armenhäuser immer stärker durch Überwachung und Bestrafung gekennzeichnet war und so letztlich der Kontrollaspekt in der Bearbeitung des Armutsproblems überwog.

Die katastrophalen Zustände in den Armenhäusern erzeugten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Welle der Kritik an der Armenpflege. Die Armenpflege war weder effizient, noch erreichte sie die erzieherischen Ziele. Viele wissenschaftliche Beobachter und angehende Sozialarbeiter waren erschrocken über die desolate Situation der Armenhaus-Insassen. Als Ausdruck dieser Kritik entstanden neue Formen der privaten Wohlfahrt, wie die 1843 von Thomas Hartley gegründete *Association for Improving the Conditions of the Poor* (AICP) oder die *Charity Organization Society* (COS), die sich 1869 von London aus auch in die USA ausbreitete. Beide Vereinigungen konzentrierten sich auf die inhaltliche Verbesserung *und* eine fortschrittlichere Organisation der Fürsorge in den Armenhäusern und Gemeinden. Interessant dabei ist, dass dies aber nicht zur Preisgabe, sondern zur Bekräftigung des Gospels of Self Help führte, allerdings verbunden mit dem Wunsch, die Erziehung der Armen nicht länger dem Armenhaus zu überlassen. Das wichtigste und öffentlich einflussreichste Buch zur Frage des richtigen Umgangs mit den Armen war das im Jahr 1884 erschienene Werk *Public Relief and Private Charity* von Josephine Shaw Lowell. In diesem Buch beschrieb Lowell den physischen und psychischen Verfall der Armen, die in Abhängigkeit von der öffentlichen Fürsorge (›public relief‹) geraten waren. Den armen und Not leidenden Menschen sollte dabei geholfen werden, zu moralisch gefestigten Arbeitern zu werden, die fähig sind, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu verdienen (vgl. Bremner 1991: 50f.). Die COS verfolgte das neue Konzept des ›friendly visitors‹. Dieser freundliche Besucher war eine Vorform des professionellen Sozialarbeiters: Humanistisch orientierte gebildete Men-

schen sollten den Armen in ihren eigenen Häusern beibringen, wie man Haushaltsplanung, Ernährung und Kinderbetreuung so organisieren konnte, dass Armut als Dauerzustand überwunden werden konnte. Damit war ein allgemeinerer humanistisch-erzieherischer Auftrag zur sittlichen Bildung der Betroffenen über die Arbeitsmotivation hinaus verbunden, weshalb beispielsweise die Bekämpfung von Glücksspiel und Alkoholmissbrauch unter Armen zu den weiteren Zielen der AICP gehörte. Zu der moralischen Integrität der Betroffenen, die es herzustellen galt, gehörte dabei immer zugleich die Fähigkeit, sich ökonomisch selbst zu versorgen.

Es ist wichtig festzuhalten, dass dieser ursprüngliche Ideenhorizont der amerikanischen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert keineswegs unter den Stichworten ›Individualismus‹ oder ›Liberalismus‹ zusammengefasst werden kann, denn die Verantwortung der Gemeinschaft, vor allem der religiösen Gemeinde, für die Erziehung von moralisch integren und selbstständigen Arbeitern wurde sehr wohl als kollektive Aufgabe verstanden. Diese kollektive Zuständigkeit sollte allerdings in jedem Fall enden, wo sich der Einzelne von ihr Leistungen versprach, die nicht seiner eigenen Mühe und seinem Fleiß entspringen. Es durfte und musste aber dort geholfen werden, wo diese Mühe aus Gründen ertraglos blieb, die nicht in der Verantwortung des Einzelnen lagen. An dieser definitorisch empfindlichen Stelle der calvinistischen Armenhilfe taucht am Ende des 19. Jahrhunderts der Arbeitslose auf.

4.1.2 Die Niederlage des Sozialismus in der amerikanischen Arbeiterbewegung

Die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik kann auch in den USA nicht ohne die Frage nach den Strukturen und Orientierungen der Arbeiterbewegung betrachtet werden. Die amerikanische Arbeiterbewegung war zu Beginn des 20. Jahrhunderts gespalten: Auf der einen Seite stand die schon aus dem 17. Jahrhundert stammende Tradition der Craft Unions, die nach dem Berufsprinzip aufgebaut waren, auf der anderen Seite die vor allem am Ende des 19. Jahrhunderts schnell wachsenden Industrial Unions, die sich als Klassenvertretung verstanden. Im Unterschied zu den industriellen Gewerkschaften in der Weimarer Zeit in Deutschland wurden die amerikanischen sozialistischen Gewerkschaften zwischen 1880 und 1920 gewaltsam niedergekämpft und schließlich weitgehend zerschlagen. Dazu trat am Beginn des 20. Jahrhunderts die Strategie des Staates und der Unternehmen, die Craft Unions politisch zu ›umarmen‹.

Die Ursprünge der amerikanischen Arbeiterbewegung lagen in den Handwerksverbänden des ausgehenden 18. Jahrhunderts, das heißt in der Gründung kollektiver Organisationen der besser qualifizierten Arbeiter als Hilfskassen

(›mutual aid societies‹). Die Fragmentierung der Arbeiterschaft in verschiedene Organisationen basierte auf den unterschiedlichen Qualifikationen und Tätigkeiten der verschiedenen Berufsgruppen innerhalb einzelner Betriebe oder Branchen. Hochqualifizierte und handwerksorientierte Berufsgruppen wie Drucker, Schneider, Schuhmacher, Tischler und Zimmerleute in den urbanen Zentren des Manufakturwesens wie New York, Baltimore, Pittsburgh, Boston, Washington und New Orleans bildeten den Schwerpunkt der frühen amerikanischen Arbeiterbewegung, die so zugleich regional und ständisch zersplittert war (Foner [1947]1982: 70ff.). Die Craft Unions verfolgten in erster Linie das Ziel, auf der betrieblichen Ebene Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen zu verbessern und Nichtmitglieder aus den einzelnen Unternehmen herauszuhalten (›closed shop‹) (Shefter 1986: 197). Die meisten Craft Unions waren antisozialistisch ausgerichtet und ihre rein wirtschaftliche Programmatik richtete sich darauf, Arbeit zu monopolisieren und so hohe Lohnzuschläge auszuhandeln. Dabei gingen sie von einer fundamentalen Gemeinsamkeit der Interessen zwischen Unternehmern und ihren Belegschaften in der Frage der produktiven Entwicklung ihres Betriebes aus (Cornfield 1991: 31). Damit verbunden war das kulturelle Ideal des freien und unabhängigen (männlichen) amerikanischen Arbeiters in Abgrenzung zum europäischen ›Lohnsklaven‹ (Shefter 1986: 203f.). Zu diesem Ideal gehörte es beispielsweise, nicht unter direkter Beobachtung durch den Vorgesetzten zu arbeiten. Arbeitszeitverkürzungen wurden nicht mit dem Verhältnis von Arbeitslöhnen und Produktivität begründet, sondern mit der Notwendigkeit, einige Stunden am Tag frei beziehungsweise ›sein eigener Herr zu sein‹, die sich der Arbeiter durch Produktivitätszuwächse verdient hat. Die Unabhängigkeit des Arbeiters als freier Bürger stand im Vordergrund der amerikanischen Arbeiterfrage. Ein Großteil der Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmern fand so innerhalb der einzelnen Betriebe statt. Dabei setzten die Gewerkschaften nicht nur auf Streik als Form des Kampfes. Auch Konsumboykotte und die Zertifizierung gewerkschaftsfreundlicher Betriebe waren gängige Strategien der Berufsgewerkschaften.

Die Industrialisierung des ausgehenden 19. Jahrhunderts erschütterte die Wirtschafts- und Sozialstruktur in den USA ähnlich heftig wie in den europäischen Staaten. Die Zahl der industriellen Arbeiter in den USA stieg zwischen 1880 und 1920 von 1,4 auf 8,4 Millionen. Kinderarbeit, Massenarbeitslosigkeit und -armut sowie unzumutbare Arbeitsbedingungen waren wachsende gesellschaftliche Probleme. 40 Prozent der amerikanischen Arbeiterklasse lebten in den 1880er-Jahren in Armut (Shefter 1986: 206). In diesem Klima orientierten sich viele Gewerkschaften, vor allem aber die 1870 gegründete nationale Arbeiterorganisation der *Knights of Labor*, in eine stärker klassenkämpferische Richtung (Shefter 1986: 225). Nach dem Vorbild der europäischen Arbeiterbe-

wegungen vertraten sie offensiver die Notwendigkeit einer Umgestaltung der Gesellschaft (Skocpol 1992: 20). Nicht zuletzt durch die Aktivitäten der Knights of Labor kam es zwischen 1880 und 1900 vermehrt zu Streiks. Allein in Milwaukee waren in diesen zwanzig Jahren 1.722 Streiks zu verzeichnen. Streiks und Proteste einzelner Gruppen von Arbeitern dehnten sich schnell über die Fabriktore hinaus aus und die Reaktion der Unternehmer und der Politik folgte fast überall demselben Schema: Sie ließen die Aktionen zumeist von privaten Milizen, der Polizei oder sogar der Nationalgarde gewaltsam niedergeschlagen (Fusfeld [1987]2007: 276).

Die Regierungen stellten sich in dieser Zeit zumeist hinter die Interessen der Unternehmer und bekämpften die radikalen Gewerkschaften nachhaltig. Ihren härtesten und zugleich letzten Arbeitskampf bestritten die Knights of Labor in den sogenannten ›Haymarket riots‹ in Chicago im Jahr 1886 (Shefter 1986: 237). Ein Streik bei *Harvester McCormick Works* breitete sich in den ersten Maitagen schnell über ganz Chicago aus. Als ein Polizist erschlagen wurde, eröffnete die Polizei das Feuer auf die Demonstranten und viele Menschen starben. Die politische Reaktion auf die Ereignisse in Chicago war scharf: Sieben Anführer der Knights of Labor wurden in einem Schauprozess zum Tode verurteilt. Im Gefolge dieses Prozesses kam es überdies zu einer Welle heftiger Repression der staatlichen Behörden gegen die Knights of Labor und andere Arbeiterorganisationen und die Knights wurden schließlich zerschlagen. Viele Versuche, in einzelnen Branchen ›amalgamisierte‹, das heißt eher dem Industrie- als dem Berufsprinzip verbundene Organisationen aufzubauen, ereilte in dieser Zeit ein ähnliches Schicksal. So wurde etwa die 1904 gegründete *International Workers of the World* (IWW), in der sich radikalere Teile der Arbeiterschaft vor allem aus dem Bergbau organisiert hatten, schon ab 1906 ähnlichen Repressionen unterworfen und immer wieder durch willkürliche Verhaftungen, Versammlungs- und Redeverbote sowie polizeiliche Gewaltübergriffe geschwächt.

Als Reaktion auf die Gewerkschaftsstrategie des Closed Shop begannen um 1900 herum auch die Arbeitgeber, Verbände zu gründen, allen voran die 1895 gegründete *National Association of Manufacturers* (NAM). Diese Organisationen verfolgten als oberstes Ziel die Durchsetzung beziehungsweise Erhaltung des ›open shop‹ und pflegten dabei eine aggressive Rhetorik der unternehmerischen Freiheit und liberalen Wirtschaftsordnung. Gerade in hochproduktiven Branchen wie der Maschinen-, Stahl- und Eisenindustrie nahm zur Jahrhundertwende die Zusammenarbeit von Unternehmensleitung und Hausgewerkschaften zu mit dem Ziel, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit notwendige Produktivität zu sichern und die Konfrontation der 1880er- und 1890er-Jahre zu überwinden (Swenson 2002: 50ff.). Parallel zu den Repressionen gegenüber den sozialistischen Gewerkschaften wurden Versuche unternommen, die 1886

entstandene *American Federation of Labor* (AFL) als Dachorganisation der Craft Unions politisch einzubinden (Fusfeld [1987]2007; Flanagan 2007: 125f.). Dabei erwies sich die Tatsache als hilfreich, dass die Craft Unions schon seit den 1880er-Jahren stark in den lokalen und regionalen ›party machines‹ vor allem der Demokratischen Partei involviert waren (Shefter 1986: 210). Die enge Bindung an die Parteiapparate verhinderte auch, dass die klassenkämpferischen Tendenzen der Arbeiterbewegung zu sozialistischer Politik werden konnten. Alle diesbezüglichen parteipolitischen Anläufe scheiterten an mangelnder Unterstützung seitens der AFL. Das fragmentierte politische System bot viele Anknüpfungspunkte für eine von unten organisierte Arbeiterbewegung, die dadurch aber ihrerseits fragmentiert blieb (Ash 1972: 125). Hinzu kam die starke ethnische Differenzierung der Arbeiterschaft der USA, die ein besonderes kulturelles Hindernis für die Einigung der Arbeiterklasse darstellte (Shefter 1986: 241f.). Eine weitere Hürde bildete zudem das am ›common law‹ orientierte amerikanische Justizsystem, das das Arbeitsrecht aus den Wirtschaftsrechten der frühen Industrialisierung herleitete und keine kollektiven Rechte der Arbeiter kannte.

Präsident Wilson nutzte die patriotische Stimmung nach Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg im Jahr 1917, um die Verfolgung der klassenkämpferischen ›unamerikanischen‹ Arbeiterorganisationen zu intensivieren. Gleichzeitig wurde die AFL, ähnlich wie die deutschen Gewerkschaften in dieser Zeit, in die kriegswirtschaftliche Planung integriert. Der Kriegspatriotismus verstärkte wiederum die Bindung der Arbeiterklasse an die etablierte Parteien- und Institutionenstruktur der USA (Shefter 1986: 247). Dazu kam die Förderung von Strukturen des Collective Bargaining zur Sicherung der Kriegswirtschaft, so etwa in Form der Gründung der *Mediation Commission* von 1917 für eine zentralisierte Lohnsetzung und dem 1918 etablierten *National War Labor Board zur Verteilung der Arbeitskräfte*. Die AFL war in diesen Institutionen vertreten und häufig wurde die Einrichtung von Collective-Bargaining-Strukturen von denjenigen Betrieben verlangt, welche ihre Produkte an die staatlichen Agenturen verkaufen wollten, die die Verteilung der Güter an die Bevölkerung in der Kriegszeit übernahmen (Fusfeld [1987]2007: 367). Die AFL wurde so auch in den Betrieben systematisch gestärkt und gewann in dieser Zeit viele Mitglieder hinzu.

Der historische Kontext, in dem die Frage der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit von den ersten Reformern in den USA diskutiert wurde, war eine Zeit der intensiven staatlichen Verfolgung klassenkämpferischer und sozialistischer Bestrebungen in der Arbeiterbewegung. Die ›Zuckerbrot-und-Peitsche‹-Strategie der Wilson-Regierung machte die AFL zur alleinigen Vertreterin der Arbeiterinteressen auf nationaler Ebene. Der entscheidende ideologische Unterschied zur deutschen Arbeiterbewegung lag dabei darin, dass die AFL weitgehend darauf verzichtete, über die Garantie der Koalitionsfreiheit hinausgehende

allgemeinpolitische Ziele zu verfolgen. Die konservative Position der AFL fokussierte das Ideal der kollektiven Selbsthilfe des selbstbewussten amerikanischen Arbeiters und die Strategie des Closed Shop auf der Betriebsebene. Die Unternehmer bekämpften zwar die Closed-Shop-Strateie, kooperierten aber zum Zweck der friedlichen Produktivitätssteigerung auf Betriebsebene teilweise intensiv mit den Gewerkschaften (Swenson 2002: 54ff.).

Neben der fragmentierten Organisationsstruktur der Gewerkschaften muss daher als wichtiger Unterschied zur Entwicklung der deutschen Arbeiterbewegung betont werden, dass die weißen, männlichen Arbeiter, die die AFL dominierten, am Ende des 19. Jahrhunderts nicht wie ihre deutschen Kollegen um politische Teilhabe kämpften. Wie Shefter (1986: 243) schreibt: »the openness of the American political system fostered a division between the organizations through which workers pursued their interests at their workplace, on the one hand, and in the realm of politics, on the other«.

4.1.3 Progressive Movement, Workmen Compensation und die AALL

Das viel beschworene Gospel of Self Help wies eine offene Flanke auf: Was sollte passieren, wenn der Einzelne aufgrund von struktureller oder konjunktureller Massenarbeitslosigkeit gar nicht die Möglichkeit hatte, sich aus der Armut herauszuarbeiten, sein persönliches Bemühen also wegen der sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen scheitern *musste*? In der Krise der 1890er-Jahre erschütterte der Protestruf der Arbeitslosen ›Work or Bread!‹ den Glauben an rein individuelle Ursachen der Arbeitslosigkeit und trug dazu bei, die Arbeitslosigkeit in das politische Bewusstsein zu rücken. Immer mehr Menschen gerieten keineswegs aus mangelnder Arbeitsbereitschaft in die Arbeitslosigkeit, sondern durch einen gesamtwirtschaftlichen Mangel an Arbeitsplätzen (Nelson 1969: 3). Dies war mehr als nur ein ökonomisches Problem, es berührte die calvinistischen Grundfesten der amerikanischen Sozialpolitik (Bremner 1991: 14). Ein neues Schlagwort machte die Runde, nämlich die Trennung von ›deserving‹ und ›undeserving poor‹. Für die selbstverschuldet Armen standen Armenhaus und Friendly Visitors bereit. Den sozialpolitisch interessierten Reformern des progressivistischen Lagers ging es in den 1880er- und 1990er-Jahren vor allem darum, die verschiedenen Ursachen der Lebenslage der Undeserving Poor aufzudecken und Lösungen dafür zu entwickeln.

Zur Jahrhundertwende traten Krankheit, altersbedingte Invalidität, Arbeitsunfälle und schließlich auch Arbeitslosigkeit (›unearned idleness‹) als Themen in den Vordergrund sozialreformerischen Denkens. Das sogenannte Progressive Movement zwischen 1880 und 1920 war alles andere als eine einheitliche oder gar zentral koordinierte soziale Bewegung (Eisenach 1994; Bremner 1991), im

Gegenteil: Es handelte sich um einen eher diffusen Zusammenhang kleiner und fragmentierter reformerischer Gruppen und Organisationen auf lokaler und regionaler Ebene. Gemeinsamer politischer Fluchtpunkt der Progressivisten war die Grundüberzeugung, dass soziale und politische Reformen in den USA angesichts der durch die Industrialisierung hervorgerufenen sozialen Verwerfungen dringend notwendig waren. Bis zur Jahrhundertwende lag der Schwerpunkt in erster Linie auf einer Modernisierung der kommunalen Verwaltung. Dabei stand die Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft im Vordergrund. Ziel war es, ein modernes effizientes Gemeinwesen zu errichten, das in der Lage war, mit dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt in Europa Schritt zu halten. Zugleich waren die Progressivisten aber auch eine zutiefst konservative Bewegung, die sich das doppelte Ziel setzte, die Werte der amerikanischen Gesellschaft zum einen gegen die alles umwälzende industrielle und technologische Entwicklung *und* zum anderen gegen sozialistische Kräfte zu schützen, die nach Ansicht der Progressivisten diese Werte abschaffen wollten. So schreibt etwa Walter Reyl, einer der progressivistischen Vordenker, im Jahr 1912:

> [O]ld laissez-faire philosophy is done for and the old absolute socialism is dying in the embrace of its dead adversary. (Reyl, Walter, 1912: »The New Democracy«, zitiert nach Flanagan 2007: 125)

Für die progressiven Reformer war der Staat am Ende des 19. Jahrhunderts, insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene, durch Vetternwirtschaft gekennzeichnet und ineffizient. Es war deshalb für sie keine Frage, dass er keineswegs in der Lage war, die sozialen Erschütterungen zu steuern oder aufzufangen, die mit der Industrialisierung einhergingen. In ihrer Suche nach einer modernen Lösung für die soziale Frage brachen die neuen progressiven sozialpolitischen Organisationen wie die 1905 gegründete *American Association for Labor Legislation* (AALL) keineswegs mit der Tradition des Gospels of Self Help. Vielmehr entwickelten beide Seiten der Unterscheidung zwischen Deserving und Undeserving Poor weiter, blieben aber dem Ziel der Verhinderung der Fürsorgeabhängigkeit verpflichtet (Bremner 1991: 46ff.). Dies war zugleich der Beginn der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Fragen der Sozialreform an den amerikanischen Universitäten, vor allem in Wisconsin, New York und Illinois. Im Grunde wurde dabei das Gospel of Self Help noch weiter bestätigt: Die korrupten lokalen Verwaltungen der Wohlfahrt, so die Annahme dieser Politik, vergaben Leistungen nicht nach Bedürftigkeit, sondern willkürlich, was die falsche Anreizwirkung der Armenpflege im Bezug auf den Arbeitswillen noch verstärkte.

Was die Entwicklung einer neuen institutionellen Sozialpolitik für die ›unverdient‹ Armen angeht, muss die Progressive Era in zwei Phasen eingeteilt

werden: Als besonders schützenswert galten zunächst Kinder und Frauen, letztere vor allem in ihrer Eigenschaft als Mütter (Rodgers 1998: 240ff.). Hier wurden große institutionelle Erfolge erzielt, vor allem durch Organisationen wie die *National Consumers League* (NCL) von Florence Kelley (Skocpol 1992). Für den männlichen Arbeiter allerdings gestaltete sich die Entwicklung schwieriger und uneinheitlich: Zwar wurden die überindividuellen Risiken in den Debatten und programmatischen Äußerungen des AALL immer wieder erwähnt. Im Fokus der progressiven Reformer standen aber hauptsächlich zu geringe Löhne, Krankheit, hohes Alter und Arbeitsunfälle, und eben gerade nicht die Frage der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit. So machten sich die meisten Progressivisten in der Arbeitsmarktpolitik die Forderungen der AFL nach besseren Arbeitsbedingungen, kürzeren Arbeitszeiten und höheren Löhnen zu eigen, um so die Voraussetzungen für Wachstum und die Möglichkeit der individuellen Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit zu schaffen (Lubove 1986: 145). Gleichzeitig wollten progressivistische Politiker wie der Gouverneur von Wisconsin und spätere U.S. Senator Robert La Follette oder Theodore Roosevelt, der seit 1899 Gouverneur von New York war und später Präsident der Vereinigten Staaten wurde, zwar gesetzliche Grundlagen für Arbeitsschutz und Arbeitszeitregelungen durchsetzen, nicht jedoch die Erzeugung eines Heeres von arbeitsfähigen Leistungsempfängern durch eine Arbeitslosenversicherung riskieren.

Die wohl wichtigste und auch einzig wirklich erfolgreiche institutionelle Umsetzung der Programmatik der AALL im Bereich der Sozialversicherung bis zum New Deal war die Einführung einer sozialen Unfallversicherung in den meisten Einzelstaaten. Rodgers (1998: 250) nennt das System der Unfallversicherung in den USA den »entry-point« der europäischen Sozialversicherungs- und Versorgungslogik in die amerikanische Politik. Die fehlende Institutionalisierung einer Unfallversicherung wurde von Präsident Theodore Roosevelt in seiner ›Annual Message‹ von 1908 als Merkmal eines »Rückstands« der Vereinigten Staaten gegenüber Europa beschrieben (Rodgers 1998: 247).

Am Beispiel der Unfallversicherung von Wisconsin, die in vielerlei Hinsicht als Referenzmodell für andere Staaten galt, lässt sich die besondere Färbung der progressivistischen Sozial- und Arbeiterpolitik erkennen. Ideengeber der Unfallversicherung in Wisconsin war John R. Commons, der später einer der einflussreichsten Protagonisten in der amerikanischen Debatte um eine Arbeitslosenversicherung wurde. Commons war seit 1902 Professor für Wirtschaftswissenschaften in Wisconsin und wurde dort auch als pragmatischer Sozial- und Wirtschaftspolitiker eine bedeutende Figur. Besondere Anerkennung erntete er als Gründer und wichtigster wissenschaftlicher Berater der 1911 ins Leben gerufenen *Wisconsin Industrial Commission* (WIC), die als paritätisch aus Arbeitgebern und Gewerkschaften besetztes Beratungsgremium legislative Kompeten-

zen in Fragen des Arbeits- und Tarifrechts erhielt. Eine genauere Betrachtung dieses Gremiums zeigt eine eminent wichtige Grundorientierung der meisten progressiven Reformer: Die WIC kritisierte Laissez-faire *und* eine etatistisch-sozialistische Planung der Ökonomie gleichermaßen und propagierte stattdessen einen ›Dritten Weg‹. Das Leitbild eines Dritten Weges wurde tatsächlich auch auffallend häufig gemeinsam von wirtschaftsliberalen Konservativen und Sozialisten in den verschiedenen amerikanischen Einzelstaaten bekämpft (Commons 1934: 151). In der Abgrenzung von diesen beiden radikalen Strömungen des Industrialismus traf sich Commons mit den konservativen Mitgliedern des deutschen Vereins für Socialpolitik, wobei das von ihm verfolgte Weltbild am ehesten der Marktfreundlichkeit eines Lujo Brentano entsprach. Dennoch forderten und unterstützten progressive Reformer wie Commons die Etablierung korporatistisch verfasster Regulierungen in den USA als »fourth branch of government« (Katz 1996: 198ff.).

Das erste Bauprinzip der Unfallversicherung von Wisconsin, die im *Wisconsin Workmen Compensation Act* eingeführt wurde, sah die Einrichtung von Verhandlungsorten beziehungsweise -arenen vor, in denen zweckmäßige, pragmatische und konsensfähige Maßnahmen diskutiert und im Sinne eines Experiments mit legislativer Kraft versehen werden konnten. Ein zweites wichtiges Bauprinzip war die Prävention von Arbeitsunfällen durch entsprechende Anreize im Beitragswesen. Das Modell dafür übernahm Commons von dem Unternehmen *U.S. Steel*, das er im Hinblick auf Arbeitsschutz wissenschaftlich untersucht hatte. Dort war es von der Konzernleitung unterstützten Sicherheitsexperten gelungen, das Unfallaufkommen um zwei Drittel zu reduzieren. Durch eine am Präventionserfolg orientierte Beitragszahlung entwickelte sich das Thema Arbeitssicherheit für die Unternehmen von einem Kostenfaktor zu einem profitablen Betätigungsfeld (Commons 1934: 141ff.). Die WIC beteiligte sich an den Bemühungen um die Prävention von Betriebsunfällen, indem sie unabhängige Experten mit der Untersuchung der Arbeitsbedingungen in den Fabriken beauftragte. Aus den Ergebnissen dieser Inspektionen und aus ihren jeweiligen eigenen Erfahrungen entwickelten dann Unternehmer, Sicherheitsexperten, Arbeitnehmervertreter und Berater wie Commons in einer Unterkommission gemeinsam Sicherheitsstandards mit rechtlicher Bindungswirkung (ebd.: 158f.).

Die Unfallversicherung von Wisconsin fungierte im dreifachen Sinne als ›Leuchtturm‹ einer progressiven Wirtschafts- und Sozialpolitik: Erstens institutionalisierte die Unfallversicherung das Prinzip der Prävention und der Beitragsanreize, was für die Entwicklung der Debatte um eine Arbeitslosenversicherung einen wichtigen Orientierungspunkt bedeutete, der sich stark von der deutschen beziehungsweise europäischen Perspektive auf das Problem unterschied (Lubove 1986: 65). Sie war zweitens ein Beispiel für die Möglichkeit der Kooperation

von Arbeitnehmern und Arbeitgebern innerhalb des Marktes, was den ›welfare capitalism‹ innerhalb der amerikanischen Unternehmen beförderte (Katz 1996: 194). Und sie wurde drittens zum Nachweis für die Expertise von John R. Commons und war somit auch ein Beleg für den Einfluss, den Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler auf die amerikanische Sozialpolitik nehmen konnten.

Der Kontext der ersten Debatte um eine Arbeitslosenversicherung in den USA kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Erstens stand die Sorge um die Unabhängigkeit des Einzelnen von staatlicher oder privater Wohlfahrt im Zentrum des Gospel of Self Help, denn dieses normative Prinzip hatte nicht nur die Armenpflege angeleitet, sondern auch deren Kritiker in der Progressive Era. Zweitens färbten sowohl die konservative Ausrichtung der amerikanischen Arbeiterbewegung in der AFL als auch der der starke politische Druck auf jede Form von sozialistischer Gewerkschaftsorganisation das Klima, in dem die Frage der Arbeitslosigkeit gestellt wurde. Die amerikanische Arbeiterbewegung positionierte sich antietatistisch und antisozialistisch und setzte auf die Selbstorganisation der unterschiedlichen Berufsstände und die betriebsinterne Sozialpolitik. Sie war schon zur Jahrhundertwende vornehmlich auf wirtschaftliche Ziele gerichtet und weitgehend in das politische (Parteien-)System integriert. Drittens verfügten die USA anders als die meisten anderen Länder zu Beginn der Debatte um eine Arbeitslosenversicherung nur über Erfahrungen mit einem einzigen Zweig der Sozialversicherung, nämlich der Unfallversicherung. In der amerikanischen Unfallversicherung ging es darum, für Arbeiter und Unternehmer institutionelle Anreize zur Vermeidung von Unfällen zu setzen und einen institutionell-kooperativen Aushandlungsprozess zur Durchführung der Versicherung zu etablieren.

Welche Ideen prägten die ersten Debatten über ein soziales Sicherungssystem gegen Arbeitslosigkeit in den USA, und wie sind diese Ideen aus dem Kontext der Debatten herzuleiten? Während die ersten Debatten um die Frage der Arbeitslosigkeit im Deutschen Kaiserreich vor allem eine ›nach innen‹ orientierte Auseinandersetzung mit der deutschen Tradition von Armenpflege und Bismarck'scher Sozialversicherung waren, lag der Ausgangspunkt der amerikanischen Debatte um Arbeitslosigkeit in Europa, vor allem in Großbritannien (Leiby 1978: 156f.). Im Jahr 1911 führte die britische Regierung unter Beveridge die erste nationale, staatliche und verpflichtende Arbeitslosenversicherung der Welt ein. Diese erstreckte sich zunächst auf sieben Branchen, vor allem im Bauwesen und in der Eisen- und Automobilindustrie. Die nach Branchen strukturierten tripartistisch finanzierten Umlagesysteme gerieten aber schnell in Probleme, weil sich die Branchen aufgrund der Mobilität der Arbeiter und der übergreifenden Aktivitäten großer Konzerne nicht trennscharf voneinander abgrenzen ließen. Diese Probleme führten gemeinsam mit der schwierigen

Arbeitsmarktlage aufgrund der Demobilmachung nach dem Ersten Weltkrieg zum britischen *Out-of-Work-Donations Act* von 1918, nach dem alle Arbeitnehmer, gleich welcher Branche, Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit erhielten. 1920 wurde das System dann endgültig zu einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung für jede Form von Beschäftigung ausgebaut.

Die ersten Debatten in den USA liefen auf die Frage zu, ob die britische Arbeitslosenversicherung Modellcharakter habe oder nicht. Sie wurden zwischen zwei normativ und kognitiv widerstreitenden Denkschulen geführt, die sich selbst als *Ohio School of Thought* und als *Wisconsin School of Thought* bezeichneten. Ihre Protagonisten waren eher Akademiker, die zugleich in der politischen Praxis ihres Einzelstaates beratend tätig waren, und nicht Verwaltungsbeamte wie in den ersten Debatten im Deutschen Reich.

4.1.4 Die Ohio School of Thought und Isaac M. Rubinow

Das britische Beispiel einer universalistischen Pflichtversicherung sollte einigen amerikanischen Sozialreformern zufolge zum Vorbild für die USA werden. Prononciertester Vertreter dieser Sichtweise war Dr. Isaac M. Rubinow, ein aus Russland stammender Mediziner und Sozialpolitiker, der Mitautor des Wahlprogramms von Theodore Roosevelt im Jahr 1912 war. In seiner wichtigsten sozialpolitischen Schrift mit dem Titel *Social Insurance. With Special Reference to American Conditions* von 1913 legte Rubinow ein umfassendes Konzept für eine Sozialversicherung bei Arbeitsunfall, Krankheit, Alter und Invalidität und auch Arbeitslosigkeit vor (Rubinow [1913]1916). Rubinow wurde 1914 Vorsitzender der neu gegründeten medizinisch-statistischen Organisation *Casualty Actuary Society* (CAS). Hier sammelte er Erfahrungen mit den durch die industriellen Verhältnisse verursachten medizinischen Problemen in der Arbeiterschaft, die zu einer wichtigen Grundlage seines Denkens über die Notwendigkeit eines sozialen Sicherungssystems in den USA wurden. Den Weg von der Medizinstatistik zur Sozialreform gingen in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg auch andere Sozialpolitiker, wie etwa Charles R. Henderson, der Theologe und als Mitglied des *Illinois Committee on Occupational Disease* mit ähnlichen Fragen beschäftigt war. Weitere später wichtige Vertreter eines Sozialversicherungssystems nach britischem Vorbild waren William Leiserson vom *Antioch College* sowie der Ökonom Paul Douglas und der Sozialreformer Abraham Epstein. Da Leiserson Vorsitzender der 1931 in Ohio einberufenen *Ohio Commission on Unemployment Insurance* war und Rubinow mit einigem Recht als der geistige Vater des von dieser Kommission vorgelegten Berichts gilt, bezeichneten Gegner und Befürworter von Rubinows Perspektive die Position dieser Gruppe zur Sozialversicherung als *Ohio School of Thought* (Nelson 1969: 44ff.).

Ursachen der Arbeitslosigkeit

Rubinows Analyse des Problems der Arbeitslosigkeit setzt mit einer marxistisch inspirierten Theorie langer und kurzer Wirtschaftszyklen als zentraler Ursache der Massenarbeitslosigkeit an:

> Two cycles of unemployment are disclosed by all statistical data of unemployment published, the shorter annual cycle and the longer cycle (anywhere from seven to fifteen years long) between the ever-recurring periods of industrial activity and industrial depression.
> (Rubinow [1913]1916: 446)

Nach einem Artikel im *American Labor Legislation Review* von 1913 war Rubinow so sehr von der Unausweichlichkeit der Arbeitslosigkeit überzeugt, dass sich daraus seiner Meinung nach Prognosen ableiten ließen:

> It is already evident: that unemployment is a regular phenomenon of modern industry; that each trade has its own coefficient of enforced idleness; that the risk may be foreseen, measured and provided for on actuarial principles. (Henderson 1913: 172)

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit liegen aus Sicht der Ohio School in der systematischen Logik der kapitalistischen Produktionsweise. Arbeitslosigkeit erscheint als ein »no temporary or occasional phenomenon« (Epstein 1933: 21), somit als unvermeidbar. Wenige Seiten später führt Epstein diese Unausweichlichkeit sogar explizit auf das Profitmotiv der Unternehmer zurück. Die Beeinflussbarkeit der Arbeitslosenzahl durch Sozial- oder Wirtschaftspolitik wird eher skeptisch betrachtet. Rubinow ([1934]1976: 307) blickt ›meteorologisch‹ auf Arbeitslosigkeit und vergleicht sie mit den »capricious waves of the sea«.

Folgen der Arbeitslosigkeit

Am Anfang der Beschäftigung der Ohio School mit dem Problem der Arbeitslosigkeit beziehungsweise der Absicherung der Arbeiterschaft gegen soziale Risiken stand die Beobachtung der praktischen Folgen, die Arbeitslosigkeit für die Betroffenen hatte. Die Symptome wurden mit dem Begriff »human destitution« beschrieben (Rubinow [1913]1916: 480), das heißt als soziale Verelendung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen. In dieser Verwendung medizinischer Begriffe zeigt sich der Hintergrund der Ohio School: Arbeitslosigkeit wird als Krankheit des kapitalistischen Wirtschaftens begriffen, deren Ursachen nicht beseitigt werden können, weshalb Bekämpfung und Linderung der Folgeschäden die einzig verbleibenden Möglichkeiten sind. Dabei spielen soziale Verelendung sowie physischer und psychischer Verfall Hand in Hand, wie der Leitartikel des bereits erwähnten Berichts der Ohio Commission on Unemployment Insurance zeigt:

The evidence is conclusive that, in the face of recurring periods of severe unemployment which industry and commerce are unable to prevent, the lack of a state-wide system of unemployment insurance is a menace to the safety of the state, to the solvency of public treasuries, to the integrity of family life for thousands of our citizens, to the physical and moral welfare of the children of those families, and to that spirit of independence, initiative, self-reliance and self-support that the people of this country have rightly regarded as the essence of Americanism. (Ohio Commission on Unemployment Insurance 1932: 11)

Die Argumentationslogik der Ohio School verbindet in ihrer Definition des Problems der Arbeitslosigkeit medizinische, moralische und soziale Gesundheit des Gemeinwesens. Diese Überlegungen verdichten sich bei Rubinow ([1913]1916: 34) zum Begriff der ›Hygiene‹. Dieser Begriff war bei Rubinow allerdings nicht rassistisch konnotiert; vielmehr verstand er darunter die gleichzeitige Abwesenheit von körperlichen Gebrechen *und* Kriminalität, aufrührerischem Protest und anderen Zeichen des moralischen Verfalls. Im Unterschied zur reformistisch-korporativen Sichtweise im Deutschen Kaiserreich fällt auf, dass die individuelle Disposition des Arbeitslosen in den Vordergrund der Betrachtung rückt und nicht die politische Integration der Arbeitslosen als Kollektiv. Zugleich ist diese Sichtweise eng verbunden mit dem Gospel of Self Help, denn alles läuft auf die Sorge um die Unabhängigkeit und den ›self-support‹ des amerikanischen Arbeiters hinaus. Rubinows Ansatz kann dennoch als reformistisch bezeichnet werden, denn er zielt nicht auf die ›Heilung‹ der sozialen Krankheit Arbeitslosigkeit durch Abschaffung der kapitalistischen Produktionsweise, sondern auf die professionalisierte Bekämpfung und Linderung ihrer schlimmsten Symptome. Die sozialpolitische Zielvorgabe, der Verelendung der Arbeiterklasse durch Leistungen der Arbeitslosenversicherung entgegenzuwirken, übersetzte sich für die Vertreter der Ohio School primär in das Ziel, dem einzelnen Arbeitslosen einen angemessenen Lebensstandard zu erhalten:

It is the direct object of social insurance to protect this standard [the normal standard of workingmen's life] from the onslaught upon its various physical and economic dangers […]. (Rubinow [1913]1916: 44)

Damit bricht die Ohio School offensichtlich mit der Tradition der Armenpflege, denn das Problem des Public Relief und der Debatte um die Armenpolitik in der Progressive Era wurde ja gerade darin gesehen, dass eine damit verbundene Garantie des Lebensstandards Abhängigkeit generiere. Rubinow und seine Mitstreiter kehrten den Gospel of Self Help aber gewissermaßen interpretativ um, indem sie die Garantie des Lebensstandards zur *Voraussetzung* der Selbsthilfe erklärten. So schreibt Epstein (1933: 29) in expliziter Abgrenzung von der konkurrierenden Wisconsin School of Thought, das Ziel der Arbeitslosenversicherung sei nicht die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung oder die

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern die Sicherung von Einkommen und Lebensstandard der Betroffenen.

Arbeitsmarktmodell

Eine weitere wichtige Frage ist, welche Annahmen über die Struktur und die Dynamik des Arbeitsmarktes dem Weltbild der Ohio School zugrunde liegen. Rubinow ging davon aus, dass der Arbeitsmarkt in seiner reinen Laissez-faire-Variante nicht fähig sei, einen Lohn zu bieten, mit dem sich der Lebensstandard auch in Konjunkturkrisen aufrechterhalten lässt. Dies lag aus seiner Sicht an den Bewegungsgesetzen des kapitalistischen Wettbewerbs. Gegenüber dem optimistischen Modell eines Gleichgewichtslohns, der gewissermaßen automatisch die externen Kosten der Arbeitslosigkeit durch höhere Löhne in Zeiten von Beschäftigung internalisieren würde, argumentierte er:

> Competitive industry (unless forced by proper legislation) does not determine the workingmen's share – wages – on any such principle. (Rubinow [1913]1916: 452)

Rubinow war im Kontext der Repressionen gegen alle sozialistischen Bestrebungen in der Wilson-Ära sehr vorsichtig und darauf bedacht, keine klassenkämpferischen Töne in seine Marktanalyse aufzunehmen, dennoch tritt hier der marxistische Gedanke zutage, dass die Logik der kapitalistischen Produktion die Möglichkeit der Einkommenssicherheit für den abhängigen Arbeiter permanent und systematisch untergräbt. Rubinow ([1934]1976: 314) sprach beispielsweise von »seemingly logic conclusions« in Bezug auf die selbstzerstörerischen Kräfte des Marktes. Das Gesetz des Wettbewerbs, verstanden als permanenter Kostendruck auf die Unternehmer, erlaubt es nicht, die Kosten für die Arbeitslosigkeit in die Kalkulation des Lohnes einzubeziehen. Ohne dass Rubinow dies explizit ausführt, kommt darin als Hintergrundannahme zum Ausdruck, dass am Arbeitsmarkt ein strukturelles Machtgefälle zwischen Arbeit und Kapital besteht. Aufgrund seiner Machtposition kann der Unternehmer die Forderung abwehren, die bisher externalisierten Kosten der Arbeitslosigkeit zu internalisieren, und den niedrigeren Lohn erzwingen. Interessanterweise war bei Rubinow aber nicht die Stärkung des kollektiven Arbeitsrechts die Antwort auf dieses Machtungleichgewicht wie beispielsweise bei Brentano. Stattdessen richtete sich Rubinows Blick auf die gesetzliche Regulierung der einzelnen Markttransaktion und auf staatlichen Zwang zur Internalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit. Es komme darauf an, die Konfliktlinie zwischen von Arbeitslosigkeit bedrohten und relativ sicher beschäftigten Arbeitergruppen solidarisch zu überbrücken, wie etwa im Bericht der Kommission zur Arbeitslosenversicherung in Ohio zu lesen ist:

Experience has demonstrated that, when this is left to the voluntary choice of individual employers or employees, those lacking thrift and foresight to make the necessary provision are not the main sufferers. (Ohio Commission on Unemployment Insurance 1932: 13)

Obwohl Rubinow also durchaus auf die regulierende Tätigkeit des Staates von oben setzt, ist die Perspektive der Ohio School nicht liberal-regulativ, sondern reformistisch-regulativ. Sie verbindet die marxistische Analyse des Kapitalismus mit dem Glauben an den Erfolg staatlicher Vorkehrungen zur Bekämpfung der sozial unverträglichen Konsequenzen dieses Wirtschaftens und vertraut nicht auf die Selbstregulierung des Marktes. Diese Position verweist erneut auf den wichtigen Unterschied zwischen der politischen Partizipation der Arbeitnehmer in den USA auf der einen und ihrer politischen Exklusion im Deutschen Kaiserreich auf der anderen Seite: Ein Kampf gegen den Markt mithilfe des Staates war für die amerikanischen Sozialreformer vorstellbar, da die betroffenen Arbeitnehmer bereits über institutionelle politische Einflussmöglichkeiten verfügten. Aus Sicht der Akteure wurden diese politischen Einflusskanäle nicht durch die Unternehmer kontrolliert, sondern erschienen im Gegenteil als potenzielle Machtressource für die Arbeiterbewegung zur Durchsetzung ihrer Interessen.

Staatsbegriff

Die Analyse der Arbeitsmarktdynamik als Widerspruch zwischen Wettbewerb und Gleichgewicht verbindet sich bei Rubinow nicht nur mit einer starken Top-down-Vorstellung der rechtlichen Regulierung, sondern stellt zudem die Möglichkeit der Intervention des Staates in den Markt in den Vordergrund:

The class which needs social insurance cannot afford it, and the class that can afford it does not need it. To solve this socio-political antinomy, legislative coercion becomes necessary. In the best sense of the word is social insurance true class legislation. (Rubinow [1913]1916: 491)

Neben Rubinows pragmatischer Verwendung des Klassenbegriffs fällt in dem obigen Zitat das Wort ›coercion‹ auf. Es weist darauf hin, dass der Ohio School zufolge eine einheitliche, möglichst bundesweite Etablierung eines verpflichtenden sozialen Sicherungssystems für alle Arbeitnehmer nach dem britischen Vorbild, das heißt der Aufbau einer Arbeitslosenversicherung mit staatlichem Zwang, dort als der richtige Weg gesehen wurde, wo Selbsthilfe in der Bearbeitung des Problems versagt. Dies zeigt sich auch in Rubinows ([1913]1916: 466f.) Diskussion des Genter Systems der staatlich unterstützten Gewerkschaftskassen für Arbeitslose: Er lobt die Vorteile des Zwangs, der von den Gewerkschaften auf ihre Mitglieder ausgeübt werden kann, kritisiert den Ansatz aber für seine Parteilichkeit und die dadurch zu erwartende einseitige Stärkung der Gewerkschaften. Gegenüber den in der amerikanischen politischen Kultur und Tradi-

tion zu erwartenden Einwänden gegen staatlichen Zwang und administrativen Zentralismus argumentiert die Ohio School, dass eine rein marktgläubige Wirtschaftstheorie angesichts der Komplexität des kapitalistischen Wirtschaftskreislaufes überholt und die alte Staatsferne nun fehl am Platz sei. So schreibt etwa Rubinow in seinen Überlegungen zum Staatshaushalt:

> The theory that a large budget is of itself a dangerous thing, is one of the silliest superstitions of a kindergarten economics. (Rubinow [1913]1916: 490)

Die Verantwortung für das Problem der Arbeitslosigkeit

Schließlich bleibt noch die Frage zu erörtern, welche Akteure aus Sicht der Ohio School für die Lösung des Problems in die Pflicht genommen werden sollten. Die Ohio School betrachtete Arbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftliches Problem, das letztlich nur durch eine Intervention des Staates als Wahrer des Gemeinwohls effizient zu lösen sei.

> By placing the cost of insurance upon the employers, the employees, and the government, it is possible to distribute the burden without hardship upon all elements of society, especially upon those who can best afford to bear it. (Epstein 1933: 27)

In der stark auf den Gesetzen der kapitalistischen Produktionsweise aufgebauten Argumentation der Ohio School ist wenig Platz für die Verantwortung einer spezifischen Gruppe. Der Staat als Verwalter der sozialen Verhältnisse ist der Ansprechpartner für kollektiv zu lösende Probleme. Das Zitat oben zeigt entsprechend einen starken redistributiven Anspruch der Verteilung der Kosten beziehungsweise Risiken über die verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen hinweg. Noch 1933 beschreibt Rubinow (1933: 41) »distribution of loss« neben »elimination of suffering« als zentrale Aufgaben der Arbeitslosenversicherung.

Zusammengefasst entwirft die Position der Ohio School ein *reformistisch-regulatives Weltbild* in der Frage der Arbeitsmarktpolitik. Aus der Analyse der Krisentendenzen der kapitalistischen Produktionsweise wird die Notwendigkeit abgeleitet, die Folgen der Arbeitslosigkeit abzumildern, da die Bewegungsgesetze der Marktwirtschaft ihre Überwindung unmöglich machen. Die Folgen der Arbeitslosigkeit liegen in dieser Sichtweise vor allem in der individuellen Verelendung und den physischen und psychischen Belastungen für den einzelnen Betroffenen. Dementsprechend besteht das Ziel der Arbeitslosenversicherung in der Wiederherstellung der Unabhängigkeit und Fähigkeit des Arbeitslosen, sich selbst zu versorgen. Die Aufgabe des Staates als Einzelstaat oder Bundesstaat besteht darin, per Gesetz Unternehmer und Arbeiter zu einer möglichst umfassenden und breit finanzierten Arbeitslosenversicherung zu verpflichten. Dies ist

nötig, da die Wettbewerbsdynamik die Herausbildung stabiler, die Existenz auch in Zeiten der Arbeitslosigkeit sichernder Löhne verhindert. So wird das regulative Denken in dieser Perspektive erkennbar. Entsprechend der Orientierung an den strukturellen gesellschaftlichen und ökonomischen Ursachen der Arbeitslosigkeit wird dabei eine solidarische Beteiligung aller ökonomischen Gruppen und Klassen an der Finanzierung angestrebt.

Mit diesem Konzept setzten der Mediziner Rubinow und seine Mitstreiter einen stark am britischen System orientierten Startpunkt der Debatte um Arbeitslosenversicherung in den USA. Es war nur eine Frage der Zeit, bis sich unter Bezugnahme auf einen abweichenden ›american way‹ eine Gegenposition zur Ohio School zu Wort melden sollte.

4.1.5 Die Wisconsin School of Thought und John R. Commons

Das zweite in den Debatten um eine Arbeitslosenversicherung in den USA relevante Weltbild ist die sogenannte *Wisconsin School of Thought*. Das Denken der Wisconsin School ist eng mit der Person John R. Commons' verbunden, dessen wichtigste Rolle für die WIC und den Wisconsin Workmen Compensation Act bereits in Abschnitt 4.1.3 beschrieben wurde. Commons stammte aus Ohio, war durch seine politische und wissenschaftliche Arbeit aber zeit seines Lebens mit dem Staat Wisconsin verbunden. Commons war zugleich Wissenschaftler und politischer Praktiker. Als Wirtschaftstheoretiker war er neben Thorstein Veblen einer der wichtigen Vertreter der amerikanischen Institutionenökonomik.

Der Grundgedanke der institutionalistischen Wirtschaftstheorie liegt darin, dass die politisch und gesellschaftlich geschaffenen Institutionen ein wesentlicher Bestandteil der Erklärung wirtschaftlichen Handelns beziehungsweise ökonomischer Phänomene sein müssen. Dabei ist im Gegensatz zu funktionalistischen Modellen die Betrachtung der *historischen* Entstehungsprozesse dieser Institutionen notwendig, um die Logik des Wirtschaftens zu verstehen. Die oben bereits beschriebene praktische Erfahrung mit der Unfallversicherung in der WIC prägte Commons sowohl in seinen wirtschaftstheoretischen Überlegungen als auch in seiner sozialpolitischen Position zur Frage der Arbeitslosenversicherung.

> Eventually, in 1921, I began to extend this principle [of workmen compensation] to unemployment. Why not make individual employers responsible for their own unemployment, instead of so-called »society«? […] (Commons 1934: 143)

Es war nicht Commons selbst, der zuerst öffentlich eine Gegenposition zu Rubinow in der Frage der Arbeitslosenversicherung formulierte, sondern sein Mitarbeiter John B. Andrews. Mit ihm hatte Commons im Jahr 1918 unter dem Titel *History of Labor in the United States* die erste umfassende Geschichte der Arbeiter-

klasse in den USA veröffentlicht. Andrews wiederum hatte in seiner Funktion als Generalsekretär der AALL bereits 1915 die Monografie *A Practical Program for the Prevention of Unemployment in America* publiziert, in der er den Grundgedanken dieses arbeitsmarktpolitischen Weltbildes formuliert hatte.

Um die Sichtweise der Wisconsin School zu verstehen und mit der Position der Ohio School vergleichen zu können, müssen zunächst Commons' theoretische Positionen zur Analyse der politischen Ökonomie näher betrachtet werden. Commons selbst beschreibt seinen Denkprozess in seinem theoretischen Hauptwerk *Institutional Economics* als Zusammenspiel von theoretischen Überlegungen und praktischen Erfahrungen in der Politik von Wisconsin.

> It was, indeed, through the aid of these ten-year discussions and my participation in them that I finally reached the formulation of the more abstract theory of »institutional economics« which now I learned to define as collective action in control, liberation and expansion of individual action. (Commons [1934]1961: 841)

Commons verortet die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit bei den individuellen Unternehmern. Allerdings ist dies für ihn keine normative Frage, sondern basiert auf der Analyse von deren Opportunitäten am Arbeitsmarkt. Der Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Unternehmen ist bei ihm letztlich als Aufforderung an die Politik gemeint, wirksame institutionelle Anreize zu schaffen, die dafür sorgen, dass die Unternehmer ihre Beschäftigungspolitik über wirtschaftliche Krisen hinweg zu stabilisieren lernen. Dies wird in Commons' Hauptwerk an der Stelle klar, an der er sich mit dem Vorwurf einiger Vertreter der Ohio School auseinandersetzt, sein Konzept sei zu individualistisch:

> But it was not in this historical meaning of laissez-faire, as opposed to all collective action, that the proponents of the act made use of the individualistic philosophy. They appealed to individualism in exactly the opposite direction, namely, that both private and public collective action should be recognized as the means by which individual employers should be held responsible for unemployment. (Commons [1934]1961: 843)

Commons versteht jede ökonomische Handlungsfähigkeit als sozial geformt. Erst die historisch gewachsenen und rechtlich erzwungenen Definitionen des Eigentums und der individuellen Handlungsfreiheit eröffnen dem Einzelnen die Möglichkeit, wirtschaftliche Transaktionen im Sinne der modernen Arbeitsteilung durchzuführen. Im Vertrauen auf die kollektive Definition beziehungsweise Regel kann der ökonomisch Handelnde stabil kalkulieren.[2] Diese

2 Hier lässt sich erkennen, dass die Unsicherheitsargumentation, die in der neueren Wirtschaftssoziologie für die Analyse wirtschaftlichen Handelns zentral geworden ist (Granovetter 1985; DiMaggio 2002; Beckert 1996), in der amerikanischen Schule der ›Institutional Economics‹ bereits in den 1920er-Jahren diskutiert wurde.

Stabilität wird durch physische, ökonomische oder moralische Sanktionen erzeugt, mit denen ein anderer zu rechnen hat, wenn er sich nicht an die Regeln des freien Wirtschaftens hält. Dieser an Durkheim ([1893]1997: 158) erinnernde Gedanke einer nicht vertraglichen Voraussetzung des Vertrags wird bei Commons historisch verfolgt. Inhalt und Sanktionskraft der kollektiven Regulierungen sind historischem Wandel unterworfen. Bestimmte Traditionen und historische Kontexte erzeugen ein Wechselspiel von Regulierung und – nicht unbedingt intendierten[3] – Veränderungen des realen Wirtschaftslebens.

Die zentrale Frage dabei ist nicht, *ob* kollektive Instanzen individuelles Wirtschaften regulieren sollten. Darüber nachzudenken, ergibt aus Commons' Sicht keinen Sinn, da Institutionen jedes Handeln ermöglichen und begrenzen. Die Frage ist eher, *wie* beziehungsweise nach welchen Maßstäben eine solche Regulierung erfolgen soll. Commons zufolge sollten sich institutionelle Regulierungen am Maßstab des ›reasonable value‹ orientieren.[4] Ob eine institutionelle Regulierung vernünftig ist, ergibt sich bei Commons aus ihrem Entstehungsprozess. Hier zeigt sich die enge Verbindung von Commons' Theorie zum amerikanischen Pragmatismus: Die Frage des gesamtgesellschaftlichen Nutzens (›social utility‹) einer bestimmten Form von Transaktion sollte von allen beteiligten und widerstreitenden Interessen gemeinsam auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen beantwortet werden. Für das Beispiel der Unfallversicherung formuliert Commons:

> Instead of »ordinary« safety, interpreted as a mean between the highest and lowest, »reasonable« safety now became the highest degree of accident prevention, which is actually in practice by the best firm. (Commons [1934]1961: 861)

---

3 Auch die in der heutigen politikwissenschaftlichen Institutionenanalyse wichtige Unterscheidung zwischen »intended« und »unanticipated consequences« (March/Olsen 1989: 744; vgl. auch Pierson 2000b) findet sich hier bei Commons bereits angesprochen.

4 Commons ([1924]1957) leitet diese Perspektive in seinem Werk *Legal Foundations of Capitalism* aus der Entwicklung der Begriffe ›Freiheit‹ und ›Eigentum‹ in der Rechtsprechung des 19. Jahrhunderts her, die das Wirtschaften von großen Korporationen und Einrichtungen des Kreditwesens erst möglich machte. Dabei wandelte sich der Begriff des Eigentums von einer freien Verfügung über physische Dinge zu einem rechtlichen Anspruch auf zukünftige Handlungsmöglichkeiten im Markttausch. In der modernen kapitalistischen Kreditwirtschaft, so Commons' Analyse, wird nicht Gut gegen Geld getauscht, sondern die freie Nutzung eines Gegenstands für wirtschaftliche Zwecke in der Definition des geltenden Rechtes wird gegen ein ebenso rechtlich reguliertes Versprechen einer Bank getauscht, später Kaufkraft im wertmäßig gleichen Betrag an den Verkäufer geldförmig auszuzahlen. Regeln, Gesetze und auch Wertdefinitionen spiegeln einen kollektiven Aushandlungsprozess wider. »Institutional economics takes its place as the proprietary economics of rights, duties, liberties, and exposures, which […] give to collective action its due place in economic theorizing« (Commons [1934]1961: 8).

Das kollektive Interesse (hier die Arbeitssicherheit) sollte so weit durchgesetzt werden, wie das von den davon primär Belasteten (hier die Unternehmen) finanziell getragen werden kann. Zur Definition dieser Grenze wird aber nicht die durchschnittliche Belastbarkeit aller Firmen herangezogen, sondern die des belastbarsten Unternehmens. Auf diese Weise wird von allen Unternehmen verlangt, so effizient zu sein wie das beste Unternehmen. Commons bringt alle wirtschaftlichen Interessen ›an einem Tisch‹ zusammen, um die soziale Angemessenheit des aktuellen Wirtschaftsprozesses zu bewerten und sie durch den gemeinsamen Blick auf positive und negative Erfahrungen zu verändern. Dabei ist Commons sehr skeptisch, was die Erzwingbarkeit solcher Arrangements angeht: Sie können nur funktionieren, wenn es für alle beteiligten Interessen weniger lohnend ist, von der Regel abzuweichen, als sie zu befolgen. Die Drohung einer ›schlechteren‹ Alternative wiederum kann durchaus staatlicherseits gesetzt werden. Institutionen schaffen so Anreize für gemeinwohlorientiertes Handeln des einzelnen Unternehmers oder Arbeiters am Arbeitsmarkt.

> We have distinguished the inducements, which lead individuals to act, as individual and collective. […] Inducements are the individual persuasions, coercions, commands, which carry transactions through to their consequences. Sanctions are the collective inducements that require individuals to conform their behavior to that of others. […] An institution is collective action inducing individual action. (Commons [1934]1961: 700)

Welche sozialpolitischen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung zogen Commons und Andrews am Beginn der 1920er-Jahre aus ihren theoretischen Positionen? Analog zu den Überlegungen der Unfallversicherung stellt sich aus ihrer Sicht am Arbeitsmarkt ein besonderes Problem für die individuellen Transaktionen auf beiden Seiten, nämlich die mangelnde Kalkulier- und Bewertbarkeit der potenziellen Instabilität des Arbeitsverhältnisses. Hierbei handelt es sich um eine Unzulänglichkeit in der kollektiven Ausgestaltung des Arbeitsvertragsrechts: In einem Arbeitsvertrag wird eben nicht eine bestimmte Menge Arbeitskraft gegen Geld oder Kaufkraft getauscht, sondern auch ein Versprechen auf eine stabile Beschäftigung, die Unternehmer und Arbeiter eine planerische Kalkulation für die Zukunft erlaubt. Diese Erwartungssicherheit ist notwendig für die stabile Entwicklung der volkswirtschaftlichen Transaktionen.

Ursachen von Arbeitslosigkeit

Da die zukünftig möglichen Störungen des Wirtschaftslebens weder vom Unternehmer noch vom Arbeiter kalkuliert werden können, erscheint es rational für die Unternehmer, sich primär kurzfristig zu orientieren, indem sie mehr Leu-

te in Wachstumsphasen einstellen und einen großen Teil der Belegschaft in der anschließenden Rezession wieder entlassen.

Periodic abnormal excess of labor supply over labor demand is caused by the fluctuations of industry which in its present disorganized form makes necessary constant reserves waiting to answer calls when they come. (Andrews 1915: 174)

Arbeitslosigkeit ist demnach kein endogenes Phänomen des Marktprozesses, sondern kann durch Institutionen überwunden werden, die Markthandeln für die Akteure kalkulierbar machen. Arbeitslosigkeit wird so im ordoliberalen Sinne eine Frage der effektiven politischen Gestaltung des institutionellen Rahmens. Leiserson (1914: 326) spricht von »maladjustment« als Ursache von Arbeitslosigkeit. Der Marktprozess muss institutionell so ausgestaltet werden, dass er seine Selbststabilisierung entfalten kann. Hierin liegt ein großer Unterschied zur marxistisch inspirierten Ohio School, die Arbeitslosigkeit in der kapitalistischen Produktion für unausweichlich hält und nur ihre Symptome abmildern will. Rubinow will lindern, Commons will verhindern. Elizabeth Brandeis, Tochter des progressiven Supreme-Court-Richters Louis Brandeis und Mitarbeiterin von Commons, betitelt ihre Replik auf Rubinows Position bezeichnenderweise *An Official Challenge to Fatalism in Industry*. Sie beschreibt darin die Erfolge planerischen Denkens bei Unternehmern in Wisconsin im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung (Brandeis 1933: 139). In diesem Sinne sind die Ursachen für die Arbeitslosigkeit dem Marktprozess exogen und liegen in der Dysfunktionalität der bestehenden Institutionen (Cohen 1921: 54).

Folgen der Arbeitslosigkeit

In der Frage der Folgen von Arbeitslosigkeit richtet die Wisconsin School den Fokus von der bei Rubinow zentralen Verelendung (Destitution) der Betroffenen auf die durch mangelnde Regularität ausgelöste Instabilität des wirtschaftlichen Prozesses insgesamt:

To be regarded as secondary to this function of regularization is the important provision of unemployment insurance for the maintenance, through out-of-work benefits, of those reserves of labor which may still be necessary to meet the unprecedented fluctuations of industry. (Andrews 1915: 189)

Arbeitslosigkeit bedeutet das Brachliegen eines großen Teils des Wachstumspotenzials einer Volkswirtschaft. Die Arbeitslosenversicherung wird so Teil eines Bündels von wirtschaftspolitischen Maßnahmen zum Abbau der zyklischen ökonomischen Schwankungen. Commons beschreibt die ordnungspolitische Zielsetzung seiner Politik in seiner Biografie in folgendem prägnanten Satz:

I was trying to save Capitalism by making it good. (Commons 1934: 143)

In diesem Zitat schwingt auch die Sorge um die Stabilität der freien Marktwirtschaft angesichts von Massenarbeitslosigkeit mit. Ebenfalls spürbar ist die Sorge um die soziale Integration der Arbeitslosen, die für den konservativen Flügel des deutschen Vereins für Socialpolitik so wichtig war. Der Unterschied liegt aber darin, dass Commons' Position marktfreundlich ist. Er geht davon aus, das sich die wirtschaftlichen Verhältnisse so gestalten lassen, dass jeder einzelne Arbeiter die Chance auf eine auskömmliche Arbeit erhält, wenn nur die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Interessen in konstruktive Aushandlungsprozesse einbezogen werden. In einem Artikel zur Arbeitslosenversicherung von 1921 weist Commons ([1921]1966: 296) darauf hin, dass von einer Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse letztlich auch eine Stabilisierung der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung ausgehen würde, etwa weil den Arbeitern langfristige Konsumentscheidungen leichter fielen, wenn sie auf die Kontinuität ihres Einkommen vertrauen könnten. Hier schimmert auch ein Vorläufer des keynesianischen Arguments durch, wonach die Wirkung einer Arbeitslosenversicherung vor allem im Erhalt der Kaufkraft gesehen wird.

Mit der Neuorientierung an der gesamtwirtschaftlichen Stabilität ist auch eine Verschiebung der Perspektive vom durch Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeiter hin zur Beschäftigungslage in den einzelnen Unternehmen verbunden. In Krisenzeiten entlassen Unternehmen Arbeitskräfte, die ihnen dann im darauf folgenden Boom fehlen. Deshalb geht es darum, bei den Unternehmern ein Umdenken hin zu einer langfristigeren Planung und stabilen Beschäftigungsverhältnissen zu bewirken. Vor diesem Hintergrund wird die Arbeitslosenversicherung in erster Linie als Steuerungsinstrument für das Verhalten der Unternehmer attraktiv, wie Paul Raushenbush – ein weiterer Sozialreformer aus Wisconsin – schreibt:

At any rate the Wisconsin reserves plan assumes that much of our chronic irregularity of jobs should prove gradually preventable, and that compensation laws should encourage rather than penalize efforts in that direction. […] Perhaps no outsider can tell a good business executive just how to run his plant steadily. But the reserve plan can assure him that if he operates steadily and pays little or no benefits his reserve will accumulate and his contributions may drop or cease, while those of his irregular competitor will continue. (Raushenbush 1933: 70ff.)

Raushenbush fasst hier die Grundidee der Wisconsin School präzise zusammen. Das Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist nicht die Intervention in das Marktgeschehen, sondern eine Veränderung der Rahmenbedingungen für das Markthandeln. Dabei setzt Commons auf Anreize statt auf den Zwang des Staates zur Beteiligung der Unternehmer an den Kosten. Durch die Einführung von Sozialbeiträgen erzeugt der Staat Kosten, die der einzelne Unternehmer verringern

kann, wenn er seine Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert und seine Produktionsplanung langfristiger anlegt. Daher sprechen die Vertreter der Wisconsin School auch von ›unemployment reserves‹, im Unterschied zu dem bereits von Rubinow besetzten Begriff ›unemployment insurance‹. Aus staatlich auferlegten Kosten bei Rubinow werden im Denken der Wisconsin School Profitchancen für die Unternehmer, wenn sie ihre Kostenbelastung durch stabile Beschäftigung reduzieren können. Die Arbeitslosenversicherung wird von einem sozialpolitischen zu einem wirtschaftspolitischen Instrument.

Staatsbegriff und Arbeitsmarktmodell

Die institutionalistische Analyse des Arbeitsmarktes sieht im Profitinteresse der Unternehmer die primäre Triebfeder der Arbeitsmarktdynamik. Im Unterschied zur Ohio School setzt sie nicht den Wunsch nach einem regulativ hergestellten Machtgleichgewicht am Arbeitsmarkt *gegen* das Instabilität generierende Profitinteresse, sondern kontrastiert die Widersprüchlichkeit von kurzfristigen destabilisierenden *und* langfristigen stabilisierenden Profitinteressen aufseiten der Unternehmer. Die Unternehmer können sich aufgrund ihrer kurzfristigen Profitorientierung nicht auf die langfristig zu erwartenden Vorteile einer Beschäftigungs- und Produktionsstabilisierung einlassen. An dieser Stelle springt das Kollektiv regulierend ein und beeinflusst den Markt institutionell so, dass eine Orientierung an den langfristigen Interessen möglich wird. Dies geschieht durch eine institutionelle Zusammenarbeit der Beteiligten mit dem Ziel einer kollektiven Abstimmung zugunsten eines langfristigen Profitinteresses, moderiert und notfalls auch erzwungen durch den Staat. Das korporatistische Element in Commons' Denken soll dem Markt dazu verhelfen, seine Steuerungswirkung zu entfalten; es handelt sich also um einen Korporatismus *für* den Markt und nicht *gegen* ihn, der allerdings auch nicht bloß zur ›Behandlung‹ der problematischen Marktergebnisse dient.

Zur Verdeutlichung der Anreizwirkung entwickelte Commons ([1934]1961: 865ff.) ein spezifisches Modell des unternehmerischen Entscheidungsprozesses. Die Eigentümer der Unternehmen interessieren sich, so Commons, in erster Linie für die Verzinsung ihres eingebrachten Kapitals. Dies ist jedoch nicht identisch mit dem Gewinn des Unternehmens, verstanden als Differenz zwischen Kosten und Umsatz. Denn Steuern und Investitionen werden aus diesen Gewinnen abgeführt, bevor der Rest als Dividende oder Wertzuwachs des Unternehmens zur Kapitalverzinsung werden kann. Commons berechnet diese Profitspanne der Eigentümer für die Jahre 1919 bis 1924 in 60.000 amerikanischen Unternehmen auf circa 2,5 bis 3 Prozent (ebd.). Eine Gesamtkostenerhöhung von einem halben Prozent durch Abgaben zur Arbeitslosenversicherung ist

zwar gegenüber der Gewinnspanne ein eher schwacher Anreiz, aber gegenüber der Profitspanne für die Eigentümer des Unternehmens bedeutet dieses halbe Prozent einen Kapitalzinsverlust von 15 bis 20 Prozent. Die Finanzlogik der modernen Korporation verstärkt somit die Wirkungsmacht eines anreizorientierten Systems der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit. Die Bruchlinien innerhalb der Unternehmerschaft zwischen langfristigen und kurzfristigen Interessen sowie zwischen Shareholder und Stakeholder werden in der Wisconsin School zum Hebel, um die Kapitalseite in das sozialpolitische ›Boot‹ zu holen:

> If the profit-motive, in the field of economics, can be enlisted in the program of social welfare, then a dynamic factor, more constructive than all others, is enlisted.
> (Commons [1934]1961: 875)

Um möglichst viel praktische Erfahrung und Expertenwissen zu versammeln, wollte Commons die detaillierte Ausarbeitung der Regelungen zur Prävention von Arbeitslosigkeit einer mit legislativer Kompetenz ausgestatteten *Industrial Relations Commission* überlassen. Sein Korporatismus war auch hier pragmatisch geprägt: Die Gesetze sollten von den Experten vor Ort gemacht werden statt von einer ausufernden staatlichen Bürokratie. Den Klassenkampf betrachtete er in einem Artikel aus dem Jahr 1921 bereits als lange überwunden (Commons [1921]1966: 298). Und auch wenn sein Beitrag mit einer Hoffnung auf wachsenden sozialen Ausgleich endet, beschäftigt sich seine Arbeitsmarktanalyse doch fast ausschließlich mit den verschiedenen Interessen aufseiten der Unternehmer, während die Arbeiterseite meist lediglich als aggregierte Nachfrage auftritt.

Die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit

Mit der eben beschriebenen Analyse des Arbeitsmarktes aus der Sicht der Wisconsin School ist auch eine doppelte Verschiebung des Solidarraums der Arbeitslosenversicherung verbunden: Erstens rücken die Unternehmer als Verantwortliche für die Probleme des Arbeitsmarktes und damit auch als Träger der solidarischen Finanzierung eines solchen Systems in den Vordergrund:

> Responsibility for failure to act intelligently, or failure to act at all, or in sufficient time, must rest inevitably upon the managers of industry.
> (Andrews 1920: 239; vgl. auch Andrews 1914: 213)

Zweitens darf der Solidarraum einer Arbeitslosenversicherung in diesem Ansatz aber gerade nicht ein *gemeinsamer* Pool aller Unternehmer sein, da so die Anreizwirkungen für das einzelne Unternehmen verloren gingen. Stattdessen erscheint es sinnvoll, das einzelne Unternehmen nach dem Vorbild der Gefahrenklassen in der Unfallversicherung ganz individuell entsprechend seinem ›employment

record‹, das heißt nach der Höhe und Dauer der Beschäftigung in diesem Unternehmen, an den Kosten der Arbeitslosenversicherung zu beteiligen (Commons [1921]1966: 294f.). Wie Commons ([1934]1961: 863) selbst rückblickend beschreibt, wurde ihm erst einige Jahre nach seinem Vorschlag von 1921 klar, dass dieses Denken sehr gut in die »American business psychology« passte. Ein branchenweiter solidarischer Ausgleich der Risiken erschien ihm für die amerikanischen Unternehmer kaum zumutbar, da unter ihnen die Sorge groß war, in einer Arbeitslosenversicherung für die mangelnden unternehmerischen Fähigkeiten ihrer Konkurrenten zahlen zu müssen. Die Hoffnung der Wisconsin School lag darin, die allgemeine Institutionalisierung von Versicherungsprämien gegen Arbeitslosigkeit würde letztlich einen Wettbewerb um die beste Stabilisierungsstrategie zwischen den Unternehmen auslösen. Infolgedessen würden die einzelnen Branchen ihre Produktions- und Absatzstrategien letztlich kollektiv so organisieren, dass die Ausschläge der Konjunktur immer weiter verringert werden könnten. Das Ziel war »building up the ›employment spirit‹ among employers« (ebd.).

Die Wisconsin School of Thought war zutiefst liberal, das heißt, sie glaubte an die Machbarkeit einer sozialen Ordnung, die ökonomisches Markthandeln in einer Weise einbetten kann, dass die Funktionsstörungen eines völlig sich selbst überlassenen Arbeitsmarktes überwunden werden können. Die Arbeitslosenversicherung war dabei eine wichtige institutionelle Rahmensetzung für beschäftigungsorientiertes Unternehmerhandeln. Dessen Abwesenheit erzeugte das Problem der Arbeitslosigkeit überhaupt erst und drohte permanent, auf andere Bereiche überzugreifen und die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt zu destabilisieren. Der Vorrang kurzfristigen Profitdenkens machte aus der Sicht von Commons und seinen Anhängern Wachstumschancen dort zunichte, wo langfristiges profitorientiertes Denken und Handeln von höherem Nutzen für das Gemeinwohl gewesen wäre. Gleichzeitig war Commons' Ansatz auch zutiefst pragmatisch. Er wollte es so weit möglich den Unternehmern überlassen, in einem Wettbewerb um Prämiensenkungen die besten Lösungen für die Stabilisierungsfrage zu finden. Zugleich sollten die Vertreter von Kapital und Arbeit die notwendigen Einrichtungen zur Stabilisierung der Beschäftigung umsetzen und verwalten. Daher kann das arbeitsmarktpolitische Weltbild der Wisconsin School als *liberal-korporatistisch* bezeichnet werden.

4.1.6 Weltbilder der Arbeitslosenversicherung in den USA

Die beiden hier antagonistisch aufgebauten Denkschulen bilden zwei teilweise scharf voneinander abgegrenzte Denkmuster, die gemeinsame Wurzeln in der Progressive Era hatten und die in der AALL immer wieder aufeinandertrafen,

Abbildung 4-1 Arbeitsmarktpolitische Weltbilder in den USA

	Reformistisch-regulatives Weltbild (Ohio School)	*Liberal-korporatistisches Weltbild (Wisconsin School)*
Ursachen der Arbeitslosigkeit	Wirtschaftszyklen	Dysfunktionale Institutionen
Problem der Arbeitslosigkeit	Verelendung *(Destitution)*	Ökonomische Instabilität
Staatsbegriff	Zwang *(Coercion)*	Anreize *(Incentives)*
Arbeitsmarktmodell	Wettbewerb vs. Gleichgewicht	Kurzfristige vs. langfristige Profitorientierung
Verantwortung/ Solidarraum	Solidarprinzip, gesamte Gesellschaft	Individualprinzip, v.a. Unternehmen

vergleichbar mit den internen Konflikten im deutschen Verein für Socialpolitik. Während Rubinow seine Position vor allem aus dem Problem der Verelendung der Arbeiterschichten herleitete, ist bei Commons der Wunsch herauszuhören, die Arbeitgeber in die Sozialpolitik zu integrieren und so einen Wohlfahrtsstaat zu schaffen, der sich, anders als in Europa, nicht über die Zähmung des Klassenkampfs definiert, sondern über die Frage der wirtschaftlichen Prosperität.

Abbildung 4-1 zeigt, dass sich die Grundmotive der Einstellung zum Markt (liberal versus reformistisch) und zum Staat (regulativ versus korporatistisch) in den amerikanischen Ideenclustern zur Arbeitslosenversicherung im Vergleich zum Beginn der deutschen Debatte *über Kreuz* kombiniert finden: Es stehen sich ein *reformistisch-regulatives* und ein *liberal-korporatistisches Weltbild* gegenüber.

Die Ursache für den Unterschied in der Kombination der Ideen zwischen beiden Ländern liegt in den in Abschnitt 4.1.1 bis 4.1.3 skizzierten historischen Ausgangsbedingungen. In den USA war die Arbeiterbewegung traditionell eher an Berufsgruppen orientiert und verfolgte rein wirtschaftliche Ziele, zumal Arbeitnehmerinteressen über einen institutionellen Zugang zum demokratischen politischen System verfügten. Für die Arbeiterschaft war also politische Partizipation kein vorrangiges Problem. In dieser Umgebung konnte sich das reformistische, marktkritische Denken der marxistisch orientierten Ohio School problemlos im positiven Sinne an einen regulativen Staat wenden, der sich nicht dem Verdacht aussetzte, politische Rechte der Arbeiter beschneiden zu wollen. Es wäre vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich schwach ausgeprägten Interventionsmöglichkeiten insbesondere des Zentralstaats im amerikanischen politischen System auch nicht plausibel gewesen, den Weg zu einem funktio-

nierenden Markt durch eine zentralstaatliche Regulierung von oben zu suchen. Aufgrund der bereits für alle Gruppen – zumindest formal – gesicherten gleichen demokratischen Bürgerrechte wäre es zudem widersinnig gewesen, ein korporatives Integrationssystem für politische Interessen mit dem Ziel der Marktbegrenzung *außerhalb* der demokratischen Institutionen zu errichten.

In einem Umfeld, in dem der Markt und die dort erzeugten Leistungsanreize im calvinistischen Sinne als Garanten einer moralischen Orientierung verstanden wurden und sogar die Gewerkschaften die Ideologie des ›freien amerikanischen Arbeiters‹ pflegten, war es darüber hinaus kaum plausibel anzunehmen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein Interesse daran haben könnten, die Marktprozesse gemeinsam institutionell zu *begrenzen*. Darüber hinaus war der einzige institutionelle Vorläufer der Sozialpolitik in den USA die Unfallversicherung, die zeigte, dass pragmatische Aushandlungsprozesse zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmern gerade dann erfolgreich sind, wenn dadurch Funktionsstörungen des Marktes aufgelöst werden können, also das Marktprinzip intensiviert und nicht eingeschränkt wird. Es ist daher kaum verwunderlich, dass sich zwar diejenigen Sozialreformer der Ohio School an den regulativen Staat wandten, die der Meinung waren, dass der Markt beziehungsweise die Marktteilnehmer niemals fähig sein würden, das Problem aus eigener Kraft zu lösen, dass andererseits aber die marktfreundlichen Sozialreformer nicht ›auf die Idee‹ kamen, in der staatlichen Regulierung Hilfe zu suchen, wo kollektive Lernprozesse auch ohne diese möglich waren.

Die Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern der beiden Weltbilder waren zugleich auch Kämpfe um die Deutungshoheit über den Gospel of Self Help. Im Konzept der Selbsthilfe tauchte die Frage nach den zwei Seiten des Freiheitsbegriffs auf: Ist Freiheit vor allem als die Möglichkeit für jedermann zu verstehen, ohne formelle oder materielle Abhängigkeiten über sein Handeln zu entscheiden (›Freiheit zu‹)? Oder bedeutet Freiheit vielmehr die Abwesenheit von sozialen Nöten und Ängsten (›Freiheit von‹)? Während Commons sich auf die erste Bedeutung der Freiheit bezog, um auf die Notwendigkeit einer mindestens partiell voluntaristischen Regelung hinzuweisen, erklärte Rubinow den Zwang der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit im Sinne der zweiten Bedeutungsvariante zur Minimalbedingung für ›wirkliche‹ Handlungsfreiheit und die Möglichkeit der Selbsthilfe. In der ursprünglichen Aufstellung der Protagonisten der ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung wird eine zentrale ideengeschichtliche Tragik des Progressive Movements spürbar:

> Once we grasp the conflict between a projected »Americanism« and a real social world that was beginning to deny it, we see that it is the pervasive agony of the whole Progressive mind. (Hartz [1955]1991: 237)

Commons und Rubinow positionierten sich auf verschiedenen Seiten dieses Widerspruchs, indem der eine auf den Markt, der andere auf den Staat setzte, aber beide beriefen sich auf den Schutz der Freiheit als Ziel. Aus diesen Deutungsflanken sollte sich die Entwicklung bis 1935 speisen.

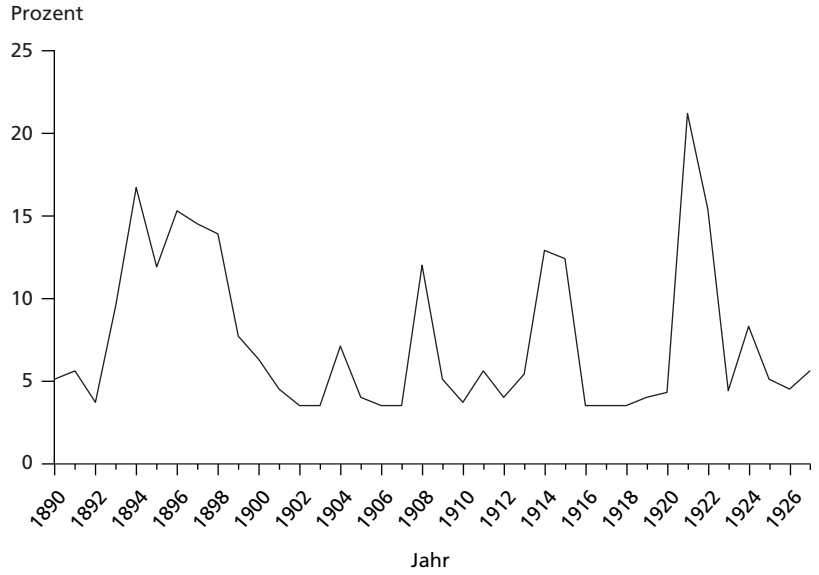
4.2 Stabilität und Erosion: Die politische Ablehnung der Arbeitslosenversicherung bis zur Great Depression

Welchen Einfluss hatte die erste Debatte um eine Arbeitslosenversicherung auf die arbeitsmarktpolitischen Akteure? 1920 schrieb John B. Andrews (1920: 592) am Ende eines Essays zur Arbeitslosenversicherung: »However, unemployment insurance is as yet hardly beyond the agitation stage.« Obwohl Rubinow die Debatte schon 1913 angestoßen hatte und die Antwort der Wisconsin School bald gefolgt war, erfuhr die Arbeitslosenversicherung bis zur Great Depression vollständige Ablehnung bei Gewerkschaften, Unternehmern und der Regierung. In diesem Abschnitt gilt es nun, die Positionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure zur Arbeitslosenversicherung nachzuvollziehen und die Entwicklung der Frage im historischen Verlauf durch die Wilson-Ära und der Zeit der konservativen Präsidenten der 1920er-Jahre hindurch zu verfolgen. Dabei wird sich auch für die USA zeigen, dass frühere wirtschaftliche Krisen trotz der darin zu beobachtenden Erosion der Interessen keine Neuorientierung bei den Akteuren auslösten, solange Plausibilität und Legitimation der arbeitsmarktpolitischen Weltbilder unter den politischen Akteuren nicht ausreichten, diese Verschiebung anzuleiten.

Hauptzentren der Arbeitslosigkeit in den Kriegsjahren und in den 1920er-Jahren waren im strukturellen Wandel befindliche alte Branchen wie Kohle, Eisen, Stahl und die an die Grenzen ihres Wachstums stoßende Eisenbahn. Bis 1929 schwankten die Arbeitslosenzahlen um 5 Prozent, wobei die Schätzungen über die tatsächliche durchschnittliche Arbeitslosigkeit in verschiedenen wirtschaftshistorischen Studien zwischen 3 und 6 Prozent variieren (Vedder/Gallaway 1993: 56).

Die wichtigsten Krisenjahre der amerikanischen Entwicklung nach der Jahrhundertwende waren die Jahre 1908/09, 1914/15 mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs in Europa und die Nachkriegskrise von 1921/22. Die Krise von 1908/09 war die erste Begegnung der industrialisierten USA mit konjunkturbedingter Massenarbeitslosigkeit. Die zweite Rezession von 1914/15 wird in der Literatur zumeist übersehen, wenngleich die Zahlen dramatischer waren als

Abbildung 4-2 Arbeitslosenquote in den USA, 1890–1927



Quelle: Commons/Lescohier/Brandeis (1935: 128).

1908/09 (vgl. auch die Zahlen in U.S. Senate 1921: 10). Da die Krise bereits vor dem Beginn des Ersten Weltkriegs begann, sind ihre Ursachen nur schwer zu benennen. Feststellen lässt sich ein Einbruch der Produktivität bei konstanten Preisen und Löhnen und bei einem konstanten Verhältnis von Arbeit und Kapital. Der Konsum beziehungsweise die aggregierte Nachfrage war nicht zurückgegangen, sodass hinter der Entwicklung am ehesten eine kriegsbedingte Reduktion unternehmerischer Innovation vermutet werden kann (Vedder/Gallaway 1993: 59).

Die Krise von 1914 hatte deutliche Auswirkungen auf die Debatte der am Arbeitsmarkt interessierten Sozialreformer. Henderson und Rubinow wollten in der AALL die Arbeitsmarktpolitik forcieren und veranstalteten einige Konferenzen zu diesem Thema (Rodgers 1998: 252). So kam es 1914 unter der Führung der AALL zur *First and Second National Conference on Unemployment*. Die erste Tagung fand im Februar in New York statt. Auf ihr beschlossen circa dreihundert Delegierte aus allen Teilen des Landes die Verbesserung der statistischen Erfassung der Arbeitsmarktzahlen, den Ausbau von Arbeitsbeschaffungsprogrammen sowie Maßnahmen zur Prävention gegen die Destabilisierung der Ökonomie,

darunter auch die Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung (National Conference on Unemployment 1914: 251f.; Nelson 1969: 15). Die zweite Konferenz im Dezember 1914 erzeugte weniger öffentliche Wirkung; dies war zum einen auf den Kriegsausbruch im Juli 1914 und zum anderen aber auch darauf zurückzuführen, dass sich die AALL zwischen 1914 und 1915 stärker in Richtung auf die Einführung einer Krankenversicherung konzentrierte, die ihr leichter umsetzbar erschien (Rodgers 1998: 253). Viele Mitglieder der AALL blieben 1914 skeptisch, ob die Einführung einer Arbeitslosenversicherung möglich war, ohne zunächst weitere Daten zu erheben.

Die Krise von 1921/22 war die dramatischste des sogenannten ›Gilded Age‹ zwischen 1900 und 1929 (Vedder/Gallaway 1993: 61f.). Ausgelöst zum einen durch fallende Preise in Europa und zum anderen durch eine sinkende Geldmenge, sanken in den USA die Preise und die Reallöhne stiegen an. Dies erzeugte eine höhere Arbeitslosigkeit als in allen Krisen zuvor. Auch diese Krise war aber sehr schnell vorüber (Nelson 1969: 24ff.), und es folgte eine Rückkehr zur unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit in den folgenden Boomjahren bis 1929, die ökonomisch als die stabilsten Jahre der USA in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelten können. Das Interesse an der Arbeitslosigkeit verschwand nach 1922 mit dieser im Vergleich zu Europa erstaunlich schnellen Erholung der amerikanischen Wirtschaft. Die Arbeitslosenquote, die 1921 noch bei über 21,2 Prozent und 1922 bei 15,4 Prozent gelegen hatte, sank 1924 sogar deutlich unter den Durchschnitt der wirtschaftlich guten Jahre.

Im Folgenden wird nun ein Blick auf die Inhalte der wenigen arbeitsmarktpolitischen Debatten dieser Jahre geworfen und gezeigt, dass Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung jede staatlich veranstaltete oder gerahmte Arbeitslosenversicherung ablehnten. Dabei wird erstens untersucht, welche abstrakten Interessen die Akteure mit ihrer Ablehnung der Arbeitslosenversicherung verfolgten, und zweitens dargelegt, dass diese Ablehnung in der Krisensituation zwar erodierte, sich eine Neubestimmung der konkreten Interessen jedoch nicht beobachten lässt.

4.2.1 Die Position der AFL bis zur Great Depression

Einige Berufsgewerkschaften hatten bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts Selbsthilfekassen gegen Arbeitslosigkeit gegründet. Sie blieben aber auf die hochqualifizierten Berufsgruppen wie etwa Zigarrendreher, Brauer, Drucker oder Glasbläser beschränkt, die dem Risiko ohnehin weniger ausgesetzt waren (Cohen 1921: 393ff.). Bis zur Great Depression war die Sicherung gegen Arbeitslosigkeit in den USA wie auch in Deutschland ein Teil der kollektiv organisierten Daseinsvorsorge der Berufsgruppen.

Es ist Meyer London als dem einzigen sozialistischen Abgeordneten im amerikanischen Kongress zwischen 1914 und 1918 zu verdanken, dass das Thema Arbeitslosenversicherung 1916 zum ersten Mal im Kongress zur Sprache kam. London beantragte die Einrichtung einer Kommission zur Sozialversicherung und viele namhafte AALL-Mitglieder, darunter auch Rubinow, traten in den Anhörungen des neu gegründeten *Committee on Labor* am 6. und 11. April 1916 als Befürworter auf. Der AFL-Präsident Gompers jedoch bekämpfte in einer stundenlangen Tirade alle Pläne zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung als sozialistisch (U.S. House of Representatives 1916: 121–176). Mit diesem Statement entzog Gompers jeder weiteren diesbezüglichen Aktivität der sozialreformerischen Kräfte im Kongress politisch den Boden, obgleich die Resolution, um die es ging, nicht mehr enthielt als einen Vorschlag, die Einführung einer Arbeitslosenversicherung nach Rubinows Konzept näher zu *untersuchen*. Der spätere Nachfolger Gompers' als AFL-Vorsitzender William Green griff die Befürworter einer Arbeitslosenversicherung direkt an, vor allem die Vertreter der Ohio School:

> The whole scheme, the whole fault, the whole philosophy represented by Dr. Rubinow officially before this committee and by Mr. London as a representative of his political party, contemplate not individual development, not opportunity for initiative, for voluntary action, but regulation by the State. (U.S. House of Representatives 1916: 134)

Rubinow und London bauten ihre gesamte Argumentation darauf auf, dass die tarifliche Entwicklung der Arbeiterlöhne bei Weitem nicht ausreiche, um den Lebensstandard der Beschäftigten zu sichern. Gompers sah darin einen Angriff auf die Gewerkschaftsbewegung, der es über die Jahre seiner Meinung nach durchaus gelungen war, die Reallöhne schrittweise zu erhöhen. Für die AFL boten einzig Organisationsstärke und Kampfbereitschaft die Chance, die Einkommenssituation der industriellen Arbeiter zu verbessern. Gerade weil die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Armen für das Selbstverständnis des amerikanischen Arbeiters so wichtig sei, so Gompers, dürfe keine Maßnahme ergriffen werden, die an die Armenpflege erinnere.

> The position of the organized labor movement is not based upon misery and poverty, but upon the right of the workers to a larger and a constantly growing share of the production – and they will work out these problems for themselves.
> (U.S. House of Representatives 1916: 185)

Gompers' Kritik richtete sich vor allem auf die Orientierung der Ohio School an der Erhaltung des Lebensstandards. Die Einkommenssituation *aller* Arbeiter war für die AFL nur eine sekundäre Frage. Im Zentrum stand vielmehr das Recht der Arbeiter auf Teilhabe an den Ergebnissen ihrer Arbeit im Betrieb. Zugleich stellte die Anhebung des Lebensstandards durch staatlich garantierte

Leistungen für Gompers eine zu weitgehende Einmischung des Staates in die Belange der Arbeiterschaft dar:

> It has been a constant struggle of the workers through the ages to get the tentacles of governmental agencies from off the throats of the workers and to break the gyves from off their wrists. (U.S. House of Representatives 1916: 134)

Die Absicherung gegen soziale Risiken war für die AFL kein Mittel zum höheren politischen Zweck, sondern die allererste und grundlegendste Aufgabe der Gewerkschaften (Cohen 1921: 409). Nun schimmert durch diese Stellungnahmen neben einer voluntaristischen Grundüberzeugung auch die Erfahrung der repressiven Verfolgung der Arbeiterbewegung in der Wilson-Ära hindurch. Für die Protagonisten der AFL war im Jahr 1916 nämlich keineswegs erkennbar, ob sich die staatliche Verfolgung sozialistischer Bestrebungen nicht früher oder später auch gegen sie richten würde, wenn sie es dem Staat erlaubten, sich in die Frage des Einkommens der Arbeiter einzumischen. Dieser Gedanke brachte auch John H. Walker, Präsident der *Illinois Federation of Labor*, in der Debatte von 1914 dazu, vor der Arbeitslosenversicherung als einem »Danaergeschenk« zu warnen (National Conference on Unemployment 1914: 271). Der Zweifel an den aufrichtigen Absichten des Staates war in diesen Jahren besonders groß, wenngleich sich auch die AFL traditionell an der Freiheit und individuellen Leistungsfähigkeit des amerikanischen Arbeiters orientierte, was in Gompers' Schlussstatement klar zum Ausdruck kommt:

> We ask that when you recommend an investigation of social insurance it shall be with the understanding that the rights of the workers and the freedom secured by the workers shall not be frittered away by a patch upon our social system, and that under that patch there shall be a germ that shall devitalize the American citizenship and take away from them the vital principles of freedom of action in the exerise [sic!] of their normal activities and their higher and best concept of human welfare, combined with freedom. That is the attitude of the American labor movement as best I can express it. (U.S. House of Representatives 1916: 155)

Die amerikanischen Gewerkschaften formulierten ihre voluntaristische Grundüberzeugung explizit als ›American labor movement‹ und grenzten sich dadurch auch bewusst von europäischen Gewerkschaftspositionen im Sinne des »American exceptionalism« ab (Lipset 1996: 95). Das Ideal war der amerikanische männliche Arbeiter, der seine Familie mit seiner Hände Arbeit versorgt und durch seine Leistungsbereitschaft und -fähigkeit (kollektiv) stark gegenüber dem Unternehmer auftreten und seine Rechte einfordern kann, ein »enduring Victorian faith in working-class ›manliness‹« (Rodgers 1998: 257).

Im Unterschied zu den Freien Gewerkschaften im Deutschen Reich galt den amerikanischen Gewerkschaften das Ziel der ›Selbsthilfe‹ nicht als klassenpolitische Strategie, sondern es sollte die Arbeiter vor der Abhängigkeit vom

Staat bewahren. Auf beiden Seiten des Atlantiks scheiterte eine Annäherung der Positionen zur Arbeitslosenversicherung jedoch an einem tiefen Misstrauen der Gewerkschaften gegenüber dem Staat. Äußerungen Gompers' aus dem Jahr 1920 zeigen allerdings, dass an Prävention orientierte Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit bei den Gewerkschaften durchaus Unterstützung finden konnten (vgl. auch Nelson 1969: 75):

> The American Federation of Labor expects governments – national, state and local – to adopt every measure necessary to prevent unemployment. (Gompers 1920: 157)

Dennoch öffnete sich die AFL bis zur Great Depression nicht für das Denken der Wisconsin School, sondern verstand unter ›prevention‹ lediglich die Einrichtung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Intensivierung wirtschaftspolitischer Infrastrukturmaßnahmen. Auch in den 1920er-Jahren erschien den Gewerkschaften eine staatliche Sozialpolitik für Arbeitslose vor allem als Angriff auf ihre Koalitionsfreiheit (Nelson 1969: 73f.). Dazu kam die Befürchtung, ein solches System könnte die Closed-Shop-Strategie untergraben, wenn der staatliche Steuerungszugriff auf die Arbeitsuchenden zum Streikbruch genutzt würde. Die Strategien der AFL in den 1920er-Jahren zielten aber zunehmend darauf ab, die innerbetriebliche Position der Belegschaften durch Kooperation mit den Unternehmern zu verbessern, wodurch Bewegung in die Weltbilder kam, was in Abschnitt 4.4 noch zu diskutieren sein wird.

Hinter der Ablehnung der Arbeitslosenversicherung durch die AFL stand somit der Wunsch, ihre organisationelle Machtposition zu erhalten und die amerikanischen Arbeiter davor zu bewahren, in Abhängigkeit vom Staat zu geraten. Vor dem Ideenhintergrund der Selbsthilfe und dem Ideal des amerikanischen Arbeiters wurde die Arbeitslosenversicherung so in der AFL als interessenschädlich abgelehnt.

4.2.2 Die Position der Arbeitgeberverbände bis zur Great Depression

Auch aufseiten der Unternehmer fanden sich am Anfang der Debatte wenig Anhänger einer Arbeitslosenversicherung. Die neu gegründeten Arbeitgeberverbände wie auch die Großunternehmen hielten sich aus der gesamten Frage der Sozialversicherung zunächst heraus beziehungsweise folgten der Position der meisten Sozialpolitiker, wonach die Datenlage nicht ausreichend war, um zu sinnvollen Entscheidungen zu kommen, und zunächst andere Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit im Vordergrund stehen sollten. Auf den beiden bereits erwähnten Konferenzen zum Thema Arbeitslosigkeit im Jahr 1914 zeigte sich, dass die wenigen Unternehmervertreter, die sich überhaupt an der Debatte beteiligten, wie etwa der Präsident der *Massachusetts Chamber of Commerce* Walter

M. Lownley, die vorhandene Arbeitslosenquote für normal hielten. Allenfalls durch eine bessere Arbeitsvermittlung könne die Quote gesenkt werden (National Conference on Unemployment 1914: 231, vgl. auch William C. Cheney in ebd.: 228). Diejenigen Unternehmer, die vor allem in der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre anerkannten, dass Arbeitslosigkeit ein strukturelles Problem der modernen Ökonomie sein könnte, wie etwa der Direktor der *Bank of America* Samuel A. Lewisohn (U.S. Senate 1929: 20),[5] brachten zwei zentrale Argumente vor, warum eine Arbeitslosenversicherung nicht die richtige Antwort auf das Problem sei: Erstens erlaubten die schlechte Datenlage und der Mangel an einschlägigen Erfahrungen keine abschließende gesetzliche Regelung. In diesem Sinne äußerte sich auch David Van Alstyne, ehemaliger Vizepräsident der *Allis-Chalmers Company* aus New York und beschrieb die Lösung des Problems als Wunsch für die Zukunft:

> It is to be hoped that some day it may be found practicable for the law to require employers to take care of a certain portion of their idle employees during periods of depression.
> (National Conference on Unemployment 1914: 335)

Zweitens beanspruchten die Unternehmer zwar die Verantwortung für die Beschäftigung. Daraus leitete sich aber kein Wunsch nach Regulierung ab, sondern eher der Verzicht auf Gesetze zugunsten von moralischen Appellen, wie ein anderes Statement von Lewisohn zeigt:

> I think that once the businessmen are alive to the possibilities in this direction [of employment stabilization] we can rely on their ingenuity to find means of solving the problem.
> (U.S. Senate 1929: 22)

Die einzige staatliche Maßnahme, die vor allem in der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre großen Anklang fand, waren Pläne der Hoover-Regierung, öffentliche Infrastrukturprogramme mit Beschäftigungsmaßnahmen zu verknüpfen und antizyklisch einzusetzen, was in Abschnitt 4.4 noch näher diskutiert werden wird. Die Unternehmer verschoben das Thema Arbeitslosenversicherung an die vierte Stelle ihrer Prioritäten, nach einer Verbesserung der Arbeitsmarktstatistik, der Arbeitsvermittlung und der öffentlichen Beschäftigung. Auch in der Anhörung von 1921 änderte sich diese Grundposition der Arbeitgeber nicht und die Arbeitslosenversicherung wurde in der Diskussion weitgehend ausgeblendet. Die akute Krise wurde vor allem als Herausforderung für Infrastrukturinvestitionen verstanden, gerade auch – kaum überraschend – von der Bauwirtschaft

5 Lewisohn spricht allerdings von Arbeitslosigkeit als einem »symptom of a lot of complex situations that arise in connection with other problems« (U.S. Senate 1929: 20). Die Unternehmer waren demnach keineswegs bereit, irgendeine der kapitalismuskritischen Krisentheorien zu akzeptieren.

(vgl. die Stellungnahmen von Newell, General Marshall und MacDonald in: U.S. Senate 1921: 23ff., 27ff., 32ff.).

Die einzige Unternehmergruppe, die sich konstruktiv an den Debatten zur sozialen Sicherung für Arbeitslose beteiligte, war die private Versicherungswirtschaft. So lobte etwa Lee K. Frankel, Präsident der *Metropolitan Insurance Co.* aus Boston, auf der ersten Konferenz von 1914 ausdrücklich das dänische System einer staatlichen Bezuschussung von branchenweiten, gewerkschaftsorganisierten Versicherungsfonds, das zwischen 1909 und 1914 zu circa 60 Prozent aus Beiträgen von den Versicherten, zu 28 Prozent vom Zentralstaat und zu 12 Prozent von den Kommunen finanziert wurde (National Conference on Unemployment 1914: 337). Hinter dieser Position stand freilich nicht der Wunsch nach einem Genter System; die Metropolitan Insurance war vielmehr die erste private Versicherung, die den Gewerkschaften solche branchenweiten Arbeitslosenversicherungen auf privatwirtschaftlicher Basis anbieten wollte. Dabei erhoffte sie sich staatliche Zuschüsse, um konjunkturunabhängige Prämienzahlungen für die Versicherung gewährleisten zu können. Noch in der letzten sozialpolitischen Anhörung vor dem Börsencrash von 1929 wurde im ansonsten eher klein gehaltenen Unterabschnitt zur Arbeitslosenversicherung der Vorschlag der Metropolitan Insurance zur Grundlage der Diskussion gemacht (U.S. Senate 1929: 456ff.). Wie unten noch zu beschreiben sein wird, gab es in der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre zudem eine wachsende Gruppe von ›corporate liberals‹ oder ›corporate progressives‹, die betriebsinterne Lösungen vorschlugen. Aber auf der politischen Ebene traten auch diese Unternehmer bis 1929 nicht als Befürworter einer staatlich gerahmten oder gar erzwungenen Arbeitslosenversicherung auf, sondern als Vertreter des Laissez-faire. Daran änderten auch die Krisen von 1914/15 und 1921/22 nichts, in denen die ablehnende Haltung angesichts der potenziellen Kostenbelastung eher bekräftigt wurde und die Alternativen der Wirtschaftspolitik im Vordergrund standen.

So stand hinter der Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung seitens der Unternehmer das abstrakte Interesse an der Minimierung der Kostenbelastung, begründet mit der kognitiven Erwartung, ein solches System könne unvorhersehbare Dynamiken entwickeln. Zwar hielten die Unternehmer die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung durch antizyklische Infrastrukturmaßnahmen für wünschenswert. Ein Zusammenhang zwischen diesem Ziel und der Frage einer Arbeitslosenversicherung wurde in den Krisen von 1914/15 und 1921/22 aber (noch) nicht hergestellt. Im Gegenteil, die ablehnende Haltung wurde in dieser Phase der Erosion eher noch gestärkt, solange alternative Weltbilder noch keine Wirkung entfalten konnten.

4.2.3 Die Position der Bundesregierung und der Einzelstaaten bis zur Great Depression

Vor der Weltwirtschaftskrise sahen die jeweiligen Bundesregierungen die Arbeitslosenversicherung ebenfalls nicht als eine ihren Interessen dienliche sozialpolitische Institution, gleich welcher parteipolitischen Couleur sie auch waren. Der Sieg Woodrow Wilsons über den republikanischen Amtsinhaber Taft sowie den einzigen progressivistischen (Ex-)Präsidenten Theodore Roosevelt und den Sozialisten Eugene Debs als Gegenkandidaten in der Präsidentschaftswahl von 1912 läutete das (vorläufige) Ende des Einflusses der Progressivisten auf die nationale Politik ein. Wilson hatte mit dem Schlagwort ›New Freedom‹ gegen Roosevelts ›New Nationalism‹ einen klassischen demokratischen Wahlkampf in der Tradition der Populisten geführt. Im Zentrum stand die Kritik an der von Roosevelt während seiner Präsidentschaft gepflegte Nähe zwischen der Regierung und dem »big business« (Schlesinger [1957]2002: 17ff.). Für die Populisten in der Demokratischen Partei war Roosevelts Politik deshalb eine doppelte Bedrohung der Freiheit der Arbeiter und Farmer in den Vereinigten Staaten, durch die großen Konzerne und die Wall Street auf der einen und den Bundesstaat auf der anderen Seite.

Die Wilson-Jahre

Wilsons Agenda sah zwar die Erweiterung von Arbeits- und Konsumentenrechten vor, aber es war relativ eindeutig, dass er keineswegs gewillt war, die zentrale Verwaltung für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates zu vergrößern (Flanagan 2007: 137f.). Stattdessen richteten sich Wilsons Aktivitäten vor allem auf die Antitrust-Gesetzgebung und die Stärkung der kleinen und mittleren Unternehmen, er begrüßte aber auch die Initiativen auf der Einzelstaatenebene zur Ausweitung sozialer Rechte, wie etwa die Einrichtung von Unfallversicherungen. Die bereits erwähnten Konferenzen zur Arbeitslosigkeit im Jahr 1914 blieben denn auch bei der Bundesregierung und im Kongress ohne weitere Resonanz. Auch das Protokoll einer Konferenz zur Sozialversicherung vom Juni 1917, die von der Abteilung für Arbeitsstatistik im Arbeitsministerium veranstaltet worden war, offenbart den geringen Stellenwert des Problems. Die Arbeitslosenversicherung wurde darin in einem gemeinsamen Abschnitt mit einer Versicherung privater Ersparnisse diskutiert. John Andrews wurde als Vertreter der AALL zum Thema Krankenversicherung eingeladen, weder Rubinow noch Commons nahmen an der Konferenz teil (U.S. Department of Labor 1917).

Der Beschluss des Kongresses vom 2. April 1917 zum Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg veranlasste Wilson zu stärkeren planerischen Interventio-

nen in den wirtschaftlichen Ablauf unter Mitarbeit der Tarifparteien, ohne dass dies jedoch relevante sozialpolitische Folgen gezeitigt hätte. Denn im Unterschied zu Deutschland hatte der Kriegskorporatismus in den USA keine pfadbildende Wirkung, sondern wurde nach dem Ende des Ersten Weltkriegs weitgehend wieder abgebaut. Im Frühjahr 1918 wurde der *U.S. Employment Service* als bundesweite Arbeitsvermittlung eingeführt, die mit 832 regionalen Einrichtungen versuchte, die Anforderungen der Kriegswirtschaft an den Arbeitsmarkt zu erfüllen. In diesem Zusammenhang wurden einige Forderungen der Gewerkschaften nach Mitbestimmung und Collective Bargaining erfüllt. Diese Politik blieb jedoch nur ein kurzes Zwischenspiel, schon 1919 war das zunächst hohe Budget des U.S. Employment Service wieder auf eine marginale Summe gekürzt worden (Katz 1996: 203).

Der in Abschnitt 4.1.2 bereits beschriebene Feldzug gegen radikale und sozialistische Bestrebungen trug auch zum Verschwinden der Progressivisten aus den meisten Einzelstaatenparlamenten bei (Stromquist 2006: 201). Nach 1918 saßen mit Ira C. Copley, John A. Elston und Melville C. Kelly lediglich noch drei Mitglieder der *Progressive Party* im Repräsentantenhaus, Elston und Kelly nach dem Krieg aber als Mitglieder der Republikaner. Die Einrichtung bundesstaatlicher Steuerungsinstanzen im Ersten Weltkrieg verstärkte zwar die ohnehin bestehende Zusammenarbeit von Big Business und Regierung, dies geschah jedoch wiederum nicht im Sinne der progressivistischen Sozialreformer, sondern führte zu einer intensiveren Vernetzung der politischen und wirtschaftlichen Eliten, die schon Theodore Roosevelt vorangetrieben hatte. Das Erbe der progressivistischen Zeit in Form einer intensiveren Kooperation zwischen Regierung und Unternehmern blieb erhalten, die Teilhabestrukturen für die Gewerkschaften und die Arbeiterbewegung aus der Zeit des Ersten Weltkriegs wurden jedoch weitgehend wieder zurückgefahren oder sogar durch repressive Maßnahmen in ihr Gegenteil verkehrt.

Harding, Coolidge, Hoover

Der Einbruch der Beschäftigung war ein Anlass für den 1920 ins Amt gekommenen Präsidenten Harding, den ersten der drei republikanischen Präsidenten der 1920er-Jahre, im Jahr 1921 zumindest eine *President's Conference on Unemployment* einzuberufen, der Herbert Hoover – als amtierender Wirtschafts- und Handelsminister – vorsaß. Im Vorwort zum Konferenzbericht weist Hoover zwar auf die Notwendigkeit der Stabilisierung des wirtschaftlichen Prozesses hin, dies wurde jedoch auf der Konferenz nicht mit der Arbeitslosenversicherung in Verbindung gebracht. Hauptthema waren stattdessen Zölle und Steuererleichterungen, ganz im Sinne der Rückkehr des Laissez-faire in den Regierungen nach Wilson (President's

Conference on Unemployment 1923: V). Die Verantwortung der Regierung sollte dabei auf punktuelle Investitionen beschränkt bleiben (Commons/Lescohier/Brandeis 1935: 135). Hoover schreibt in dem genannten Vorwort weiter:

> The report does not suggest panaceas or economic revolution but seeks to drive home the facts that the enlargement of judgment in individual business men as to the trend of business and consequent widened vision as to approaching dangers will greatly contribute to stability, and that the necessary information upon which such judgments can be based must be systematically recruited and distributed. (President's Conference on Unemployment 1923: VI)

Diese Formulierung zeigt, dass Hoover schon 1921 über die antizyklische Planung von öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen hinaus keinerlei Aktivitäten der Bundesregierung in Bezug auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und ihren Folgen für notwendig oder sinnvoll erachtete. Davon ließ er sich auch nicht dadurch abbringen, dass der Ökonom Leo Wolman auf der Konferenz einen Vortrag zur Arbeitslosenversicherung hielt, in dem er sehr positiv auf die in Massachusetts, Wisconsin und Pennsylvania entwickelten Vorschläge Bezug nahm und das britische Vorbild lobte (ebd.: 341).

In der Frage der Arbeitslosenversicherung blieben die konservativen Präsidenten der 1920er-Jahre Warren G. Harding, Calvin Coolidge und Herbert Hoover auf der Linie der Ablehnung. Ohnehin beschreiben historische Darstellungen die 1920er-Jahre bis zur Zeit der Great Depression als gesellschaftspolitische Stagnationsphase, in der jeglicher Reformeifer verloren gegangen war (Schlesinger [1957]2002: 112f.). Die Kooperation von Staat und Wirtschaft bestand vor allem in der staatlichen Finanzierung großer Bauprojekte im Bereich der Infrastruktur (zum Beispiel dem sogenannten Hoover-Damm), von denen einzelne private Unternehmen stark profitierten. Diese Rückkehr des Laissez-faire, ergänzt um eine intensivierte staatlich-administrative Investitionsförderung, wurde von Präsident Calvin Coolidge in einem berühmten Ausspruch wie folgt beschrieben: »The chief business of the American people is business« (zitiert nach Schlesinger [1957]2002: 1). In diesem Sinne gelang es Supreme Court und Unternehmern in den 1920er-Jahren zunehmend, die Open-Shop-Politik gegen die AFL durchzusetzen. Dies war gleichbedeutend mit dem Ende der ersten Ära der ›industrial democracy‹ in den USA, deren Wirkung in Abschnitt 4.3.3 noch näher beschrieben wird (Katz 1996: 250; Montgomery [1993]1996: 65f.). In diesem Kontext scheiterten im Supreme Court immer wieder einzelstaatliche Gesetze gegen Kinderarbeit oder zur Festlegung von Mindestlöhnen für Frauen und ähnliche Kernelemente progressiver Sozialpolitik. Gleichzeitig konnten die Unternehmer vor dem Supreme Court die Zulässigkeit von sogenannten ›Yellow-dog‹-Verträge erstreiten, in denen der Austritt aus der Gewerkschaft zur Bedingung für eine Anstellung gemacht wurde.

Hoover bestimmte zunächst als Wirtschaftsminister und später auch im Weißen Haus die Wirtschaftspolitik der 1920er-Jahre. Er war der Überzeugung, dass die Selbstregulierung des Marktes staatlicherseits nicht durch Eingriffe gestört, sondern allenfalls durch Investitionsprogramme angeregt werden dürfe. Eine Arbeitslosenversicherung sah Hoover vor allem als Aufgabe für die private Versicherungswirtschaft, wie ein Zitat aus einer Rede belegt, die er als Wirtschafts- und Handelsminister Mitte der 1920er-Jahre vor einer Runde von Versicherungsunternehmern gehalten hatte und auf die die Vertreter der Versicherungsunternehmen in den Anhörungen im Kongress (Congressional Hearings) von 1929 mehrmals Bezug nahmen:

> Unemployment insurance in the hands of a great institution as yours is not socialism. Insurance in the hands of the Government is the encroachment of bureaucracy into the daily life of our people and I do commend to your president and your officers and you, that here remains the one great field in which insurance can be employed scientifically founded on a basis of actual savings, contributed to by the employer, and in which you can provide one of the greatest safeguards to our social stability. (U.S. Senate 1929: 460)

Als wichtigste Mechanismen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit galten Hoover Planungsfähigkeit und Profitstreben der Unternehmer, die nur durch gute Informationen in die Lage versetzt werden müssten, die Konjunkturzyklen auszugleichen und so die Beschäftigung zu stabilisieren. Er hielt auch als Präsident an diesem Denken fest – sogar bis in die tiefsten Verwerfungen der Great Depression hinein. So stoppte er noch 1932 kurz vor der Präsidentschaftswahl einen Entwurf zur bundesstaatlichen Bezuschussung der lokalen Relief-Strukturen per Veto. Schlesinger ([1957]2002: 247) beendet daher seine Abhandlung über die politische Gesinnung Hoovers in der Depressionszeit mit dem Satz: »His was the tragedy of a man of high ideals whose intelligence froze into inflexibility and whose dedication was smitten by self-righteousness.«

Die einzelstaatliche Ebene

Auch auf einzelstaatlicher Ebene blieben die Fortschritte der Arbeitsmarktpolitik bis zur Weltwirtschaftskrise marginal (Nelson 1969: 163). Einzige Ausnahme waren die zwischen 1911 und 1920 in über vierzig Staaten eingerichteten Unfallversicherungen, die sich am Vorbild des von Commons entwickelten Wisconsin-Modells orientierten. Entscheidende Triebfeder der Unfallversicherungsgesetzgebung war die Entwicklung der Rechtsprechung: Die Gerichte verurteilten Unternehmer immer häufiger zu Schadensersatzleistungen bei Betriebsunfällen. Dadurch entfiel der Wettbewerbsvorteil, den Firmen in Staaten ohne Unfallversicherungssysteme bislang gegenüber denjenigen Konkurrenten

hatten, die Beiträge zu Unfallversicherungen leisten mussten. Einzelstaaten mit einem Unfallversicherungssystem verfügten nun sogar über einen Standortvorteil im Vergleich zu den Staaten, in denen die Unternehmer noch zivilrechtliche Klagen fürchten mussten (Moss 1996: 129f.).

Auch die Haltung der meisten Einzelstaaten zur Arbeitslosenversicherung war von dem Problem der Standortnachteile bestimmt: Die Arbeitslosenversicherung wurde demnach vor allen Dingen als Kostenbelastung der regionalen Unternehmen gesehen. Daher war die Sorge um den zwischenstaatlichen Wettbewerbsnachteil für Einzelstaaten, die eine Arbeitslosenversicherung einführen, so groß, dass keiner den ersten Schritt gehen wollte. Massachusetts war der erste Einzelstaat, in dessen Parlament ein Gesetzesentwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung eingebracht wurde. Joseph Cohen, Felix Frankfurter und Staatsanwalt Arthur D. Hill war es gelungen, eine politische Koalition um ein Versicherungsmodell zu schmieden, das sich an das Konzept von Rubinow anlehnte und es mit Präventionselementen ergänzte. Die Finanzierung sollte jeweils zur Hälfte aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen sowie einem Staatszuschuss erfolgen. Auch war vorgesehen, eventuelle Überschüsse aus der Arbeitslosenversicherung am Ende eines Jahres an beide Gruppen auszuzahlen, um so Präventionsanreize zu schaffen (Nelson 1969: 17f.). Die Befürworter hatten die Republikaner, die *Massachusetts State Federation of Labor*, die *New England Typographical Union* und einige progressivistische Unternehmer auf ihre Seite gebracht und am 4. Januar 1916 wurde der Entwurf im Parlament zur Abstimmung gebracht, wo er jedoch scheiterte. Der Abschlussbericht der zuständigen Parlamentskommission formulierte zwar grundsätzliche Zustimmung, störte sich aber am Zwangscharakter der Versicherung und empfahl stattdessen freiwillige Prävention der Unternehmer aus Sorge vor der Etablierung neuer Elemente des Public Relief (Massachusetts House of Representatives. Special Commission on Social Insurance 1917: 123).

Ein vergleichbares, aber besonders eindrückliches Beispiel für das Scheitern der Arbeitslosenversicherung auf einzelstaatlicher Ebene war das Schicksal der sogenannten *Huber Bill* in Wisconsin. Um die explosionsartig angewachsene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, brachte State Senator Henry A. Huber im Februar 1921 einen Gesetzentwurf in das Parlament ein, der unter persönlicher Mitarbeit von Commons entstanden war und auch deutlich seine Handschrift trug. So sollten etwa die Beiträge der Unternehmer nach der Beschäftigungsbilanz des einzelnen Unternehmens gestaffelte werden. Das Gesetz wurde im selben Jahr vom *State Senate* von Wisconsin mit 19 zu 10 Stimmen abgelehnt. Huber brachte das Gesetz daraufhin in jeder [!] Legislaturperiode bis 1929 erneut ein, aber es rückte einer Verabschiedung nie näher als 1923, als nur eine Stimme im Senat

fehlte (Blaustein 1993: 114f.). Zwischen 1920 und 1929 scheiterten insgesamt 22 Gesetzesentwürfe in sieben verschiedenen Staaten.

Auch der spätere Präsident Franklin D. Roosevelt machte negative Erfahrungen mit seinem Versuch, die Arbeitslosenversicherung 1931 in einer *Interstate Commission, das heißt in einer gemeinsamen Anstrengung mehrerer Einzelstaaten,* zum Erfolg zu führen. Da auch hier die Sorge um die Wettbewerbsgleichheit der Staaten dominierte, reichte die gegenseitige Abstimmung zwischen sieben Staaten nicht aus. Das resignierende Fazit der Gouverneure von Connecticut, Massachusetts, New York, New Jersey, Ohio, Pennsylvania und Rhode Islands in der Pressemeldung am Ende der Konferenz der Interstate Commission lautete entsprechend:

> The governors present or represented at the Conference made it entirely clear that no action was taken committing either them or their respective states, to any program of unemployment insurance. (Governors of Massachusetts/Rhode Island/Connecticut/New Jersey/Pennsylvania/Ohio and New York 1931: 101)

Die letztendliche Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung durch die Regierungen hatte mit dem Ideenhintergrund zu tun, mit dem sie ihre Interessen in der Frage der Arbeitslosigkeit konkretisierten. Wilson und Hoover verband ein starkes normatives Unbehagen an der Umsetzung einer bundesweiten Gesetzgebung, die Arbeiter und Unternehmer in ein nach europäischem Vorbild entworfenes Sozialsystem zwingen würde. Wilson war aus populistischen Gründen und wegen seiner grundsätzlich antisozialistischen Haltung gegen einen entsprechenden Ausbau der zentralstaatlichen Handlungskapazität, obwohl dies in der Kriegssituation durchaus ein gangbarer Weg gewesen wäre. Hoover und die anderen konservativen Präsidenten pflegten eine große Nähe zu den Unternehmen. Sie wollten ihnen keine zusätzlichen Kosten aufbürden und die Wachstumspotenziale der selbst regulierenden Wirtschaft nicht beschädigen, die sich ihnen nach 1921 so eindrucksvoll gezeigt hatten. Hier wird ein Prozess erkennbar, der sich schon in Deutschland beobachten ließ: Zwar erodiert die Ablehnung der Arbeitslosenversicherung in ökonomischen Krisensituationen, was an den vielen Konferenzen und Anhörungen zum Problem der Arbeitslosigkeit erkennbar ist, die sich gelegentlich auch kritisch mit der bisherigen Zielsetzung auseinandersetzten. In Ermangelung eines neuen plausiblen Weltbilds kommt es aber nicht zu einer Verschiebung der Interessen. Die Überwindung der Krise nach 1921 wurde schließlich als Bestätigung für Richtigkeit der alten Positionen verstanden. Die Einzelstaaten betrachteten eine Arbeitslosenversicherung vor allem als Kostenfaktor für die ansässigen Unternehmen, der die Gefahr barg, dass andere Staaten als ›Trittbrettfahrer‹ einen Standortvorteil erlangen könnten. Für alle staatlichen Ebenen bildete das Ziel einer stabilen, gleichmäßig zwischen den Staaten verteilten wirtschaftlichen Entwicklung den entscheidenden Handlungsimpuls. Vor

dem Hintergrund des Wilson'schen Antisozialismus und des Laissez-faires der 1920er-Jahre sahen die Regierungen in der Arbeitslosenversicherung ein Hindernis, das der Verwirklichung dieser abstrakten Interessen im Weg stand.

4.2.4 Arbeitsmarktpolitische Interessen in den USA bis zur Great Depression

Allen drei Arbeitsmarktparteien galt die Arbeitslosenversicherung somit als interessenschädlich: Die Unternehmer hielten sie für eine gefährliche interventionistische Kostenbelastung, für die Gewerkschaften war sie ein autoritatives Element, das geeignet war, die Unabhängigkeit des amerikanischen Arbeiters zu untergraben, und die Regierungen auf der Bundesebene und der einzelstaatlichen Ebene betrachteten die Arbeitslosenversicherung als Störfaktor für das Wachstum beziehungsweise als Hindernis für den fairen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten. Die Krisen zu Beginn des Ersten Weltkriegs und am Anfang der 1920er-Jahre reichten nicht aus, um diese Positionen in Bewegung zu bringen, wenngleich bereits zwei alternative Weltbilder formuliert worden waren. Solange diese aber nicht an Plausibilität und Legitimation gewonnen hatten, erodierten die arbeitsmarktpolitischen Interessen zwar, konnten sich aber nicht wandeln.

4.3 Delegitimierung: Die Stärkung des liberal-korporatistischen Weltbildes in den 1920er-Jahren

Der Weg zur Arbeitslosenversicherung führte auch in den USA zunächst über andere Politikfelder außerhalb der Arbeitsmarktpolitik, in denen die Akteure neue Erfahrungen sammelten, die eine Verwandtschaft mit einem der beiden Weltbilder hatten und dessen Plausibilität und Legitimation so erhöhen konnten. Die Argumente der AFL, der Unternehmerverbände, der Einzelstaaten und der nur widerwillig zu Interventionen bereiten Wilson-Regierung hatten die Arbeitslosenversicherung diskursiv eng mit dem Thema des staatlichen Zwangs verknüpft. So befand sich das Thema am Ende des Ersten Weltkriegs »in einer sozialistische Ecke« (Flanagan 2007: 128). Gleichzeitig gewann das liberal-korporatistische Weltbild der Wisconsin School in den Jahren bis zur Great Depression an Bedeutung und konnte schließlich den reformistisch-regulativen Mitbewerber und auch die alten Perspektiven hinter sich lassen.

Was waren die Gründe für die wachsende Plausibilität und Legitimation dieses liberal-korporatistischen Denkens? Hier sind vor allem drei Faktoren zu nennen: erstens die Netzwerkverbindungen einer Gruppe von jungen Wissen-

schaftlern, Politikern und Unternehmern in den von den Progressivisten geschaffenen Strukturen der Sozial- und Bildungsarbeit in den großen Städten; zweitens neue, an Produktivitätssteigerung und Stabilisierung der Produktion orientierte Managementkonzepte in den großen Industrieunternehmen der USA, die auch einen Wechsel der wirtschaftspolitischen Leitbilder auslösten; drittens ein Generationswechsel in der AFL, der eine Verschiebung des Schwerpunkts in Richtung einer Demokratisierung des wirtschaftlichen Prozesses mit sich brachte.

4.3.1 Die Wisconsin School of Thought als epistemische Gemeinschaft

Ideen fallen nicht vom Himmel und sie bleiben auch nicht von alleine ›in den Köpfen‹. Wie bereits in Abschnitt 1.4.1 diskutiert wurde, entfalten sie ihren Einfluss nur dort, wo Organisationen oder soziale Gruppen dieses Denken aufgreifen und weitertragen. Zudem verwenden praktisch orientierte Politiker und Sozialreformer selten Energie darauf, die Ideengeschichte nach gänzlich neuen Konzepten zu durchforsten. Ideen müssen daher bereits im sozialen Umfeld der Handelnden verfügbar sein, um wirksam werden zu können.

An der *University of Wisconsin* in Madison scharte Commons einen Kreis institutionalistisch denkender Ökonomen und Sozialwissenschaftler um sich, die er zu einem großen Teil selbst ausbildete. Commons nahm seine Studenten häufig auf Forschungsreisen mit und bezog sie in seine praktischen politischen Tätigkeiten in Wisconsin ein (Schlabach 1969: 25f.). In den arbeitsmarktpolitischen Debatten der USA bildete dieses Netzwerk eine epistemische Gemeinschaft, die nicht nur kognitive und normative Ideen teilte, sondern daraus auch ein »common policy enterprise« entwickelte (Haas 1992: 3). Neben dem bereits erwähnten Generalsekretär der AALL John B. Andrews gehörten zu diesem Netzwerk insbesondere folgende Personen: Edwin E. Witte, der später die konkrete Ausarbeitung des Social Security Act im Arbeitsministerium unter Frances Perkins übernahm, war Doktorand bei Commons; Robert La Follette Sr., Gouverneur und Senator von Wisconsin und 1924 progressivistischer Präsidentschaftskandidat, war enger Vertrauter von Commons, sein Sohn Robert La Follette Jr. studierte bei Commons und folgte seinem Vater nach dessen Tod 1925 auf dem Senatsposten nach; Elizabeth Brandeis, Tochter des Richters am Supreme Court Louis Brandeis und später eine wichtige Figur bei der rechtlichen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, war Assistant Professor für Ökonomie in Madison, ihr Ehemann Paul Raushenbush leitete die *Unemployment Compensation Division* in Wisconsin; Arthur J. Altmeyer war Doktorand bei Commons und später erster Chef des 1935 eingerichteten *Social Security Board*, das heißt der ersten bundesstaatlichen Sozialverwaltung. In den Vorlesungen und Diskus-

sionsrunden von Commons bildeten diejenigen jungen Sozialreformer ein Netz, die nach der Great Depression gemeinsam zu den entscheidenden Regierungsakteuren im Bereich der Sozialpolitik des New Deal werden sollten. Für den Zusammenhalt der Wisconsin School als epistemische Gemeinschaft war wiederum die Repression sozialistischer Bestrebungen durch die Wilson-Regierung ein wichtiger Faktor. Commons' Fakultätskollege Richard Ely geriet eine Zeit lang unter Verdacht und Commons beispielsweise bemühte sich darum, seine Vorstellungen immer mit einer dezidiert antisozialistischen Haltung zu verbinden.

Insbesondere Edwin Witte hatte enormen Einfluss auf die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung im Social Security Act von 1935. Witte selbst schrieb rückblickend 1945: »I owe to Commons my entire outlook on life and a great many of my ideas« (zitiert nach Schlabach 1969: 19). Witte studierte nicht nur bei Commons, sondern arbeitete auch in einigen praktischen politischen Feldern mit ihm zusammen. So wurde er im August 1912 Mitarbeiter der WIC. Zudem war Witte einer der wichtigsten Väter des Wisconsin Workmen Compensation Act, arbeitete für La Follette im Wahlkampf von 1924 und beriet den Senator auch danach immer wieder bei legislativen Vorhaben, ohne jedoch selbst parteipolitische Ambitionen zu entwickeln. Er hielt sich als weitgehend neutraler Politikberater im Hintergrund, wurde aber zum bedeutsamsten legislativen ›Macher‹ der Sozialpolitik in Washington (Schlabach 1969: 46). Abseits der großen Politik der 1920er-Jahre bildete sich an der Universität von Wisconsin eine Gemeinschaft von liberal-korporatistisch denkenden Sozialreformern. Diese Experten waren zugleich Pragmatiker und prägten die Sozial- und Wirtschaftspolitik zunächst in Wisconsin und nach 1932 schließlich auch in Washington. So begann eine Gruppe von jungen Politikern und Sozialreformern ihre praktische politische Tätigkeit direkt aus der Universität heraus und auf Grundlage der dort gewonnenen Einsichten.

Ein zweiter Grund dafür, dass sich die Wisconsin School in der Sozialreform durchsetzen konnte, waren die sogenannten ›settlements‹. Am Anfang des 20. Jahrhunderts hatte eine neue Generation von Sozialarbeitern, unter ihnen Jane Addams und Ellen Gates Starr, die Idee des ›friendly visitor‹ in der Armenpolitik zum Konzept des ›friendly neighbor‹ weiterentwickelt. Die Grundidee der Settlements in vielen amerikanischen Städten war es, an einem Ort alle Klassen und gesellschaftlichen Gruppen zusammenzubringen und so den sozialen Zusammenhalt zu befördern. Der ›freundliche Nachbar‹ sollte das Viertel der Stadt in kultureller und sozialer Hinsicht verbessern und den Betroffenen die Infrastruktur zur Verfügung stellen, die sie brauchten, um ihre Probleme selbst zu lösen. Diese Idee wurzelte im ›social gospel movement‹ und hatte starke Bezüge auch zur europäischen christlichen Soziallehre (Katz 1996: 164f.; vgl. auch Davis 1994: 3). Die Settlements waren Gebäude mit Wohn- und Gesellschaftsräumen

in den sozialen Brennpunkten der Großstädte, in denen Menschen aus verschiedenen Schichten, junge Wissenschaftler, Lehrer, Künstler, Anwälte und andere zusammenkamen und zum Teil auch zusammenwohnten. Die Settlements boten den Bewohnern der Stadtteile Abendschulen, Kindergärten und kulturelle Aktivitäten wie Musik- und Theaterkurse an. Zugleich wurden dort auch politische Versammlungen abgehalten, von den Progressivisten über die Gewerkschaften bis hin zur amerikanischen Frauenbewegung. Zum einen sollten die Settlements die Integration der Armen gewährleisten und sie arbeiteten dafür eng mit den Einrichtungen der öffentlichen und privaten Wohlfahrt zusammen. Zum anderen hatten sie aber das weitergehende Ziel, soziale Probleme durch teilnehmende Beobachtung zu erforschen und die Sozialarbeit so durch praktische Erfahrung auf eine wissenschaftliche Grundlage zu stellen, weswegen Davis (1994: 25) sie im Titel seiner historischen Abhandlung über die Settlements auch als »spearheads for reform« bezeichnet.

Die beiden berühmtesten Settlements waren das ›Hull House‹ in Chicago, gegründet von Jane Addams und Ellen Gates Starr im Jahr 1889, und das ›Henry Street Settlement‹ in New York, das Lilian Wals im Jahr 1893 ins Leben gerufen hatte. Die mannigfaltigen Veranstaltungen zur politischen Bildung in den Settlements fungierten als Brücke zwischen der Sozialarbeit in der lokalen Politik der Großstädte und den akademischen Debatten um Sozialreformen. Sie trugen so wesentlich zur Professionalisierung der amerikanischen Sozialarbeit bei (Davis 1994: 30). Schon von Beginn an waren die Settlements eng mit der Progressive Party und progressivistischen Interessengruppen wie der NCL verbunden gewesen. Theodore Roosevelts (gescheitertes) Wahlprogramm der Progressive Party von 1912 war zu einem großen Teil in den Settlement Houses entwickelt und durch die *National Organization of Social Workers* in die Progressive Party getragen worden (Schlesinger [1957]2002: 26ff.)

In den Kriegsjahren und danach bildete sich in den Settlements eine neue Generation von Anhängern sozialpolitischer Reform heraus, die nach der Great Depression gemeinsam mit den Vertretern der Wisconsin School aus Madison zu den Protagonisten einer neuen Sozial- und Wirtschaftspolitik werden sollten. Politische Akteure wie Frances Perkins, später Arbeitsministerin im New Deal, Harry Hopkins, später oberster Chef der Relief-Verwaltung unter Präsident Franklin D. Roosevelt, und auch Adolf A. Berle, einer der wichtigsten Vordenker der Wirtschaftspolitik des New Deal, hatten während ihrer Studienzeit in Settlements gelebt. Weiterhin sind auch Joseph B. Eastman und Gerard Swope zu erwähnen, die später zu Wirtschaftsführern aufsteigen sollten und die zu den Sprachrohren der Corporate Progressives zählen, die den Social Security Act der Roosevelt-Regierung unterstützten. Nicht zuletzt ist hier auch Eleanor Roosevelt, die Frau des späteren Präsidenten Franklin D. Roosevelt, zu nennen, die

eng mit Florence Kelley befreundet und in der progressiven *Women's Trade Union League* aktiv war. Die politische Erblinie von Theodore Roosevelt zu seinem Cousin fünften Grades Franklin D. Roosevelt verlief nicht durch die große und weitverzweigte Familie Roosevelt, sondern eher durch Hull House und Henry Street. Hier trafen die alten progressiven Gedanken auf junge Anhänger, die zugleich in der praktischen Sozialarbeit und sozialpolitischen Debatte Erfahrungen sammelten und die Ideen weiterentwickelten – in einer Zeit, in der die Tagespolitik zur Dichotomie zwischen Populismus und Laissez-faire im Sinne des 19. Jahrhunderts zurückgekehrt war und die Progressive Party kaum mehr als ein Schattendasein fristete.

Die Wisconsin School stand den Settlements wesentlich näher als die eher den Sozialisten zugeneigte Ohio School. Commons und sein Fakultätskollege Richard T. Ely waren häufige Besucher und Gastdozenten in den Settlements von New York und Chicago (Davis 1994: 171). Auch die Verbindungen zur AFL wurden hier gepflegt: Commons bezeichnete sich selbst als langjährigen Anhänger von Gompers, war aber nach eigenen Angaben schon seit 1902 mit ihm befreundet, als beide in der *National Civic Federation* (NCF) zusammengearbeitet hatten (Gonce 2002: 758; Schlabach 1969: 21f.). Im großen Streik der Fleischindustrie von Chicago im Jahr 1904 lag das Hauptquartier der Gewerkschaft direkt neben dem Settlement der Universität von Chicago. Das Settlement war während des Ausstands vierundzwanzig Stunden für Versammlungen und zur Verpflegung der Aktivisten geöffnet und viele Journalisten und Wissenschaftler, darunter auch Commons, hielten sich eine Weile dort auf, um die Entwicklung des Streiks zu studieren und die Gewerkschafter zu unterstützen.

Rubinow dagegen war Gründungsmitglied der Sozialistischen Partei im Jahr 1901 gewesen und auch seine häufigen Angriffe auf den amerikanischen Voluntarismus in sozialen Fragen stießen auf wenig Gegenliebe im Weltbild der Settlements. So schrieb Rubinow zur Krankenversicherung:

> The progressive social worker must learn to understand that a sickness insurance law, even in one state, can do more to eradicate poverty, and is, therefore, a greater social gain, than a dozen organizations for scientific philantropy with their investigations, their sermons on thrift, and their constant feverish hunt for liberal contributions. (zitiert nach Lubove 1986: 40)

Obwohl auch Rubinow von Anfang an in der AALL mitarbeitete, waren seine Positionen zum Voluntarismus und dem Ziel von Sozialpolitik sehr viel weiter entfernt von den Progressivisten und der Ideologie der Settlements als die Perspektive der Wisconsin School.

Die Universität von Wisconsin und die Settlements in Chicago, New York und anderen Großstädten brachten das liberal-korporatistische Weltbild der Wisconsin School einer jungen Generation von Sozialarbeitern, Politikern und

Unternehmern nahe, die im New Deal zu den wichtigsten Protagonisten werden sollten. So sorgten diese Einrichtungen für die Bewahrung und Beförderung dieses Weltbildes in einer Epoche der politischen Restauration. In den Köpfen der zukünftigen Eliten in der Regierung, der Verwaltung und in den großen Unternehmen wurden so die politischen Zielsetzungen, die den alten Ideen geschuldet waren, delegitimiert und eine liberal-korporatistische Perspektive auf die Arbeitslosenversicherung gewann an Boden gegenüber dem als sozialistisch abgelehnten Denken der Ohio School. Dennoch sollte dieser Aspekt der personellen Netzwerke nicht überschätzt werden. Ökonomische und politische Entwicklungen in anderen Bereichen stärkten die gesellschaftliche Legitimation und Plausibilität des liberal-korporatistischen Weltbildes über diese epistemische Gemeinschaft hinaus. Zudem können diese diskursiven Verschiebungen ihrerseits als ein Erklärungsfaktor für den Erfolg dieser neuen administrativen Elite gesehen werden.

4.3.2 Neuorientierungen im Management und planungsorientierte Wirtschaftspolitik

Die Progressive Era war eng mit einem zum Teil bereits nach dem Bürgerkrieg einsetzenden Wechsel in den Managementstrategien der amerikanischen Unternehmen verbunden. Im Taylorismus gingen die Unternehmer zunehmend von auf Daumenregeln und Intuition basierenden Entscheidungen zu einer wissenschaftlich angeleiteten planerischen Entwicklung der Produktion über und legten somit den Grundstein für das progressive Denken. Die Steigerung von Produktivität und Effizienz in der Industrieproduktion wurde zur Leitlinie des amerikanischen Wirtschaftens. Nachdem der Versuch, die Arbeitsteilung noch weiter zu intensivieren, an heftigen Arbeitskämpfen in den 1880er-Jahren gescheitert war, suchten die amerikanischen Unternehmen nach einer neuen Strategie zur Produktivitäts- und Effizienzsteigerung. Die erste Phase neuer Managementstrategien war das kurze ›golden age of trade agreement‹ zwischen 1898 und 1902, in dem die Unternehmer in einigen Branchen durch betriebsinterne Abstimmung mit ihren Belegschaften Produktivitätsfortschritte erzielten (Harris [1993]1996: 53). Diese Elemente des Korporatismus wurden in Kriegszeiten zwar auch vonseiten des Staats gefördert, wie dies im nächsten Abschnitt noch genauer beschrieben wird, scheiterten jedoch zumeist bald nach dem Ersten Weltkrieg an der Rückkehr der betrieblichen Auseinandersetzungen um die Frage des Open Shop.

Nachhaltige Veränderungen löste nach dem Ersten Weltkrieg Henry Fords Einsicht aus, dass die Zahlung überdurchschnittlich hoher Löhne und Sozialprogramme seine Arbeiter zu höherer Produktivität motivieren würden und sich so die Absatzchancen für seine Produkte erhöhen ließen. Die Versuche der Unter-

nehmer, stärker mit ihren Angestellten zu kooperieren, dienten zugleich dazu, die Closed-Shop-Strategie der amerikanischen Gewerkschaften zu untergraben. So war Henry Ford bezeichnenderweise der letzte Unternehmer, in dessen Betrieben die Gewerkschaften als Vertretung der Arbeiterschaft noch nicht anerkannt waren. Es war mithin ein Synergie-Effekt aus Produktivitätssteigerung und der Schwächung der Gewerkschaften bei gleichzeitiger Befriedung der Belegschaften, den viele moderne Industrielle in den USA der 1920er-Jahre anstrebten (Nelson 1969: 35). Wie Swenson (2002: 54) schreibt: »Out of the ruins of cartelism, therefore, rose American segmentalism.« Mit Segmentalismus meint Swenson die Differenzierung des Lohns für dieselbe Gruppe von Beschäftigten zwischen verschiedenen Unternehmen einer Branche. Diese Segmentierung entsteht durch Effizienzlohnstrategien der Unternehmen, die ihren hochqualifizierten Arbeitern Aufschläge bezahlen, um sie zu halten und zur Produktivitätssteigerung zu motivieren. Sie war zugleich mit der Suche nach neuen Methoden zur Stabilisierung des Wirtschaftens über den Konjunkturzyklus hinweg verbunden, denn diese Stabilisierung erlaubte die langfristige Bindung der Arbeiter an die Unternehmen und unterstützte so die Segmentalisierung der Löhne.

> The promotion of employment regularization through better industrial management gripped the interest of employers from 1923 onward more than ever before.
> (Commons/Lescohier/Brandeis 1935: 151)

Diese neue Orientierung hatte zwei Folgen für die amerikanischen Unternehmen: Zum einen erschien es vielen Unternehmern zunehmend lukrativ, betriebliche soziale Sicherungssysteme für ihre Belegschaften einzurichten; was die Beherrschbarkeit von Produktionsschwankungen, Beschäftigungsfluktuation und wirtschaftlicher Konjunktur anging, griff zum anderen ein ökonomischer Planungsoptimismus bei Unternehmern und dann auch bei den Wirtschaftspolitikern um sich, der für das liberal-korporatistische Weltbild den Boden bereitete.

Betriebliche Sozialpolitik

Im Zuge der Verbreitung des Fordismus in der amerikanischen Industrie begannen einige Unternehmer nach dem Ersten Weltkrieg damit, soziale Sicherungssysteme gegen Arbeitslosigkeit für ihre Belegschaften zu erproben. Die erste betriebliche Arbeitslosenversicherung wurde 1916 von der *Dennison Manufacturing Company* eingeführt, einer Papierfirma aus Framingham, Massachusetts (Feldman 1925: 376). In den drei ersten Jahren sammelte das Unternehmen 150.000 Dollar auf einem Konto und zahlte jedem Arbeiter, der seinen Job verlor, eine Kompensation in Höhe der Hälfte seines durchschnittlichen Wochenlohns für eine oder mehrere Wochen aus. Der Arbeitslose musste jedoch nachweisen, dass

er sich in dieser Zeit um Arbeit bemüht hatte. Der Eigentümer der Firma Henry S. Dennison legte Wert darauf, dass diese Arbeitslosenversicherung nicht der privaten Wohlfahrt diente, sondern er verstand sie als eine Art Selbstbindung, die es *für ihn selbst* profitabel machen sollte, seine Arbeiter auf Dauer zu beschäftigen. In einer Anhörung beschrieb er seinen Ansatz folgendermaßen:

> [T]he Dennison Company has not done a tremendously big thing along the insurance lines but we have done a beautiful job in the way of prevention. (zitiert nach Nelson 1969: 51)

Was Dennison mit ›insurance lines‹ meint, ist die Sicherung des Lebensstandards der Arbeiter gegen den Einkommensausfall, die er nicht zum obersten Ziel der Sozialpolitik machen wollte. Stattdessen zielte das System auf die Kalkulation des Unternehmers im Sinne einer Selbstdisziplinierung.

Weitere Unternehmen, die mit vergleichbaren Modellen experimentierten, waren 1922 die *S.C. Johnson Company*, eine Reinigungsmittelfirma aus Racine, Wisconsin, und 1923 die *Leeds and Northrup Company*, eine Elektronikfirma aus Philadelphia, Pennsylvania. Wie schon Dennison arbeiteten beide mit dem Prinzip der Unternehmerrücklagen (›employer reserves‹). Morris E. Leeds hatte Aktien seines Unternehmens an die Mitarbeiter ausgegeben und eine Mitarbeiter-Vereinigung gegründet, deren Vertreter ein Mitspracherecht in den meisten wichtigen betrieblichen Angelegenheiten hatten. Leeds war so beeindruckt von der Bereitschaft seiner Belegschaft, die Interessen der Firma über die eigenen zu stellen, dass er begann, eine Arbeitslosenversicherung zu entwickeln (Nelson 1969: 53f.). Im Februar 1923 führte er ein System ein, das dem Dennison-Plan sehr ähnlich war, und auch Herbert F. Johnson folgte derselben Linie. Außerdem wurden die Beschäftigten darin geschult, an verschiedenen Arbeitsplätzen innerhalb eines Betriebes arbeiten zu können, sodass sie in Zeiten von Krisen flexibel einsetzbar waren und ganze Produktreihen umgestellt werden konnten.

Die betrieblichen Arbeitslosenversicherungen zielten allesamt nicht auf die Sicherung des Einkommens, sondern auf die Aufrechterhaltung der Arbeitsmöglichkeiten und die Verringerung der Beschäftigungsfluktuation (U.S. Senate 1932: 9). Am besten kommt das in der ›Beschäftigungsgarantie‹ des Seifenkonzerns *Procter & Gamble* aus Cincinatti, Ohio zum Ausdruck: 5.000 Angestellten wurde bezahlte Arbeit im Umfang von 48 Wochen pro Jahr garantiert (Feldman 1925: 376ff.). Für William C. Procter war diese Maßnahme Teil einer Gesamtstrategie seines Unternehmens: Durch direkte Zusammenarbeit mit seinen Abnehmern wollte er es sich und den Einzelhändlern ermöglichen, langfristig zu kalkulieren, die häufig strategisch abwartenden Zwischenhändler ausschalten und so den Produktionsprozess generell stabiler und kristenfester machen. Eine solche Strategie setzt allerdings eine relativ konstante Nachfrage voraus, die im Falle von Procter & Gamble auch gegeben war. Das Beispiel zeigte aber den-

noch, dass eine stabile Belegschaft grundsätzlich die Planungssicherheit bei den Produktionsprozessen erhöhen konnte.

Es gab noch weitere ähnliche Pläne in anderen Unternehmen, aber die Gesamtzahl von Arbeitern mit einem Anrecht auf solche Leistungen blieb bis in die Great Depression dennoch verschwindend gering: 1931 waren etwa 100.000 Arbeitnehmer in den USA in solche betrieblichen Maßnahmen einbezogen (U.S. Senate 1932: 5). In diesen Plänen erschien die Ökonomie als eine von den Unternehmern beherrschbare Welt, wenn sie nur bereit waren, in Zusammenarbeit mit ihren Belegschaften Regelungen zu finden, die sie selbst zum langfristigen Denken motivieren würden. Wenngleich die betriebsinternen Arbeitslosenversicherungen marginal blieben und die grundlegende politische Ablehnung des Systems durch die Unternehmervertreter nicht veränderten, belegten sie dennoch die Machbarkeit einer auf Prävention ausgerichteten Arbeitslosenversicherung (Feldman 1925: 403). Auf diese Beispiele nahmen die Befürworter einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung später immer wieder Bezug, wie etwa Senator Wagner in einer Anhörung zur Arbeitslosenversicherung von 1934:

> It is even more important to note that the soundness of the reserves idea has been capitalized by American industry. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 29)

Der Planungsoptimismus in der wirtschaftspolitischen Debatte der 1920er-Jahre

Die ideelle Entwicklung der 1920er-Jahre zu einem stärker planungsorientierten Denken war nicht allein auf die betriebliche Ebene beschränkt, sondern fand auch bei Ökonomen und Wirtschaftspolitikern starke Resonanz. Die 1920er-Jahre waren die Zeit der Entdeckung und Untersuchung der regelmäßig wiederkehrenden Wirtschaftszyklen, nicht zuletzt angestoßen durch das vom Direktor des *National Bureau of Economic Research*, Wesley C. Mitchell, verfasste Buch *Business Cycles* von 1913 (vgl. Commons/Lescohier/Brandeis 1935: 152). Die Krise von 1920/21 war bereits die achte Rezession, die die USA seit dem Ende des Bürgerkriegs erlebt hatten. Wie Henry N. Dennison in einer späteren Senatsanhörung zu Protokoll gab, war ein an Konjunkturzyklen orientiertes Denken für die Unternehmer der USA in der Krise 1921 völlig neu:

> [U]p to the time of the conference on unemployment [of 1921] it was actually the case that American businessmen as a whole, with notable and important exceptions, refused to recognize the cycle. An American business publication of influence in New York at the time of the unemployment conference talked about the cycle as if it was something mystical that had come from India, and had just occurred to a lot of foolish mystics. (U.S. Senate 1928: 24)

Wohl auch aus diesem Grund begann die Anhörung im *Committee on Education and Labor* des Senats am 21. Dezember 1921 zur Frage der Bekämpfung

der Arbeitslosigkeit mit einem Beitrag von Mitchell, in dem dieser die Zahlen zur zyklischen konjunkturellen Entwicklung vorstellte (U.S. Senate 1921: 4ff.). Nun war die Beobachtung von Wirtschaftszyklen nicht neu; sie fand sich bereits in den Arbeiten von Isaac M. Rubinow oder auch Thorstein Veblen, von der Marx'schen Theorie der Akkumulationskrisen ganz zu schweigen. Zudem war ja bereits bei der Beschreibung der Konferenzen von 1914 darauf hingewiesen worden, dass die öffentlichen Beschäftigungsprogramme (›public works‹) auf die Nivellierung konjunktureller Schwankungen abzielten. Die Besonderheit der diskursiven Entwicklung der 1920er-Jahre in der Frage der Arbeitslosigkeit lag darin, dass im Zuge der wachsenden statistischen und administrativen Beschäftigung mit Beschäftigungszyklen nun auch der Optimismus wuchs, durch die Etablierung geeigneter Institutionen diese Wirtschaftsentwicklung *beherrschen* und *ausgleichen* zu können.

Die wichtigste Aufgabe der Wirtschafts- und Ordnungspolitik wurde in den 1920er-Jahren zunehmend darin gesehen, das Preis- und Produktionssystem institutionell so auszugestalten, dass langfristig *stabiles* Wachstum möglich würde. Zeitgenössische Autoren wie John Dewey oder Charles A. Beard erzählten von einer neuen Ära kollektiver Lernprozesse und der Steigerung des Gemeinwohls durch technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (vgl. Schlesinger [1957]2002: 130ff.). Besonders einflussreich war in diesem Zusammenhang das Buch *Road to Plenty* von William T. Foster und Waddill Catchings. Aus dem Werk sprach der Optimismus, durch Nachfragesteuerung Wachstum stabilisieren und die Konjunkturschwankungen ausgleichen zu können (Foster/Catchings 1928: 182ff.).

In den Kongressanhörungen zur Frage der Arbeitslosigkeit in den 1920er-Jahren tauchten immer häufiger Planungs- und Stabilitätsargumente auf, vor allem bei den Akteuren, die in den auf der Ebene der Einzelstaaten bestehenden Gremien für industrielle Beziehungen oder in wirtschaftsstatistischen Einrichtungen arbeiteten. So bezeichnet Otto T. Mallery, Vorsitzender des *Pennsylvania Industrial Relations Committee*, das Ziel öffentlicher Beschäftigungsprogramme als »taking off the top of the wave« (U.S. Senate 1921: 11). Lewisohn, Präsident der *Miami Copper Co.* und der *Tennessee Copper & Chemical Co.*, äußerte sich in derselben Anhörung ähnlich wie Mallery:

> My point is that economic history indicates that it is often a small stimulus that starts the resumption of business activity, it is a stimulus that we need and it is just that that a postponement of these public projects to a time of depression might accomplish.
> (U.S. Senate 1921: 22)

Diese Vorstellungen waren allerdings in den 1920er-Jahren noch nicht mit der Idee verknüpft, dass eine Arbeitslosenversicherung zur Stabilisierung der Wirt-

schaft beitragen könnte. Sie bezogen sich zunächst nur auf die Einrichtung von Public Works beziehungsweise auf punktuelle staatliche Infrastrukturinvestitionen. Im Gegenteil, in der Frage der Arbeitslosenversicherung wurde von allen Seiten immer wieder die amerikanische Lösung des Problems in Abgrenzung zum europäischen Vorbild hochgehalten, wie dies etwa Edward F. McGrady von der AFL in der Anhörung von 1923 tat:

> We in America, at least the American Federation of Labor, have not been in favor of unemployment insurance. We want work. The American citizen wants work. He does not appeal for charity, and we believe that now, when we are supposed to be in an era of prosperity, that now is the time to investigate this condition of unemployment, so that when unemployment does come, when hard times are commencing to develop, we will have a definite plan of work laid out for our American citizens to carry them over that period of unemployment and depression and hunger and suffering. (U.S. House of Representatives 1923: 4)

Das Zitat von McGrady zeigt, dass sich Mitte der 1920er-Jahre ein amerikanischer Pfad der Arbeitsmarktpolitik herauszubilden begann, der zunächst wirtschaftspolitisch explizit gegen eine Arbeitslosenversicherung Stellung bezog, genau dadurch aber den Boden für die spätere Neubestimmung der diesbezüglichen Positionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure bereitete. Die neuen Managementstrategien, die betrieblichen Sozialsysteme und die beginnende Verschiebung der wirtschaftspolitischen Paradigmen boten institutionelle und ökonomische Beispiele für die Plausibilität des liberal-korporatistischen Denkens. Zudem gewannen diese Ideen an Legitimation, da sie offensichtlich imstande waren, innerbetriebliche Kooperationsbereitschaft und Wachstum zu sichern.

4.3.3 Industrielle Demokratie als Programmatik der amerikanischen Gewerkschaften

Ein weiterer wichtiger Faktor, der das Denken der Wisconsin School bei Arbeitgebern und Gewerkschaften beförderte, waren erfolgreiche Versuche, institutionelle Formen für branchenweite kooperative industrielle Beziehungen zu entwickeln. Diese neuen industriellen Beziehungen waren Ausdruck einer Positionsverschiebung innerhalb der Gewerkschaftsbewegung in den USA. Vor allem in der bis in die 1890er-Jahre von ›sweatshops‹ geprägten Textilindustrie bildeten sich zur Jahrhundertwende die ersten branchenweiten Gewerkschaften, die häufig die Adjektive ›united‹ oder ›amalgamated‹ in ihrem Namen trugen, so etwa die *Amalgamated Clothing Workers of America* oder die *United Garment Workers* (vgl. den Überblick in Haynes 1924: 242ff.). Ihre Programmatik umfasste nicht nur die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ihrer Mitglieder wie bei den Craft Unions, sondern sie verfolgten breitere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele.

Forderungen wie »complete economic emancipation« (Haynes 1924: 264) verwiesen auf reformerische Tendenzen in diesen Industrial Unions. Auch kulturelle Bildung und soziale Aktivitäten lagen im Fokus der neuen Organisationen. Die Industrial Unions hatten um die Jahrhundertwende einige Erfolge im Bereich kooperativerer industrieller Beziehungen in manchen Branchen und Regionen zu verzeichnen. Gemeinsame Vereinbarungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern wie das *Protocol of Peace*, das unter der Ägide von Louis Brandeis 1910 in der Textilindustrie geschlossen wurde, oder auch das in Chicago verabschiedete *Hart, Schaffner & Marx Labor Agreement* in der Männertextilindustrie bildeten erste Schritte zu kollektiven Vereinbarungen über Löhne, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit und die Einrichtung paritätischer Schlichtungsausschüsse. Dennoch wurden diese Erfolge nie in nachhaltige korporatistische Strukturen gegossen oder gar in branchenweiten Organisationen institutionalisiert (ebd.: 250ff.).

Wie in Abschnitt 4.1.2 beschrieben, hatten die Arbeitskämpfe des Jahres 1917 die Wilson-Regierung dazu motiviert, ihre Repression der radikalen Arbeiterbestrebungen mit einem Kooperationsangebot an die Gewerkschaften zu verbinden. Im *National War Labor Board* (NWLB), das im April 1918 gegründet wurde, traf sich unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten William H. Taft und unter Federführung des Arbeitsrechtlers Frank Walsh ein paritätisch besetztes Gremium, um den Rahmen für Tarifverhandlungen abzustecken. Es bemühte sich darum, Konfrontationsstrategien auf beiden Seiten abzubauen und Formen des Collective Bargaining an die Stelle dieser Auseinandersetzungen zu setzen. Dabei trug das NWLB stark dazu bei, dass der Begriff der ›Industrial Democracy‹ zum Schlagwort der Arbeiterorganisationen wurde und im Kriegspatriotismus sogar eng mit den Bürgerpflichten eines jeden Amerikaners in Verbindung gebracht wurde (McCartin [1993]1996: 71f.). Die Steigerung von Produktivität und Output durch enge Kooperation zwischen Unternehmern und ihren Angestellten war kriegswichtig. Wie McCartin ([1993]1996: 72) beschreibt, galt in vielen Betrieben: »Not just hats off to the flag, but sleeves up for it«. Zugleich wurde die alte autoritäre Position der Unternehmer im Betrieb in kritische Nähe zu den obrigkeitsstaatlichen Strukturen des Kriegsgegners Preußen gebracht.

Die wichtigste institutionelle Errungenschaft in diesem Zusammenhang war die Anerkennung der gewerkschaftlichen Interessenvertretungen und die Gründung von ›shop committees‹ als einer Art von Betriebsräten in 125 Firmen, in denen die Gewerkschaften bisher solche Einrichtungen noch nicht durchgesetzt hatten. Diese Komitees hatten die Aufgabe, die Umsetzung der kollektiven Vereinbarungen in den Betrieben zu sichern. Die Kriegszeit war eine erfolgreiche Zeit für die AFL: Die Mitgliederzahlen stiegen von 2,5 Millionen im Jahr 1915 auf knapp 4 Millionen im Jahr 1921. Die Mitarbeit im NWLB und in der *Advisory Commission of the Council of National Defense* sowie in verschiedenen anderen

Einrichtungen der Arbeitsmarktpolitik zur Zeit des Ersten Weltkriegs hatte in den Führungskreisen der AFL die Bereitschaft noch gesteigert, Effizienz und Produktivität als Notwendigkeiten des profitablen Wirtschaftens zu akzeptieren (Montgomery [1993]1996: 42). Die Industrial Unions innerhalb der AFL wurden durch diese Politik zwar in ihren Bestrebungen zur Organisierung der Branchen bestärkt, zugleich war damit aber die weitgehende Preisgabe der vormals antietatistischen Grundhaltung der Gewerkschaften verbunden.

Dem wirtschaftsfreundlich orientierten Führungskreis um Gompers standen nun immer häufiger diejenigen Gewerkschafter gegenüber, die die AFL ähnlich wie die britischen Gewerkschaften ausrichten wollten und auf die Gründung einer sozialdemokratischen Partei als politischer Arm und auf die Etablierung eines reformerischen politischen Programms abzielten (Nelson 1969: 69f.). Diese Gruppen waren vor allem im Bergbau, im Maschinenbau sowie in der Textil-, Fleisch- und Eisenbahnindustrie stark vertreten. Hier sind unter anderem die *Illinois State Federation of Labor* und die *Chicago Federation of Labor* zu nennen, die unter Führung des progressiven John Fitzpatrick im November 1918 ein Reformprogramm vorlegten, das unter der Überschrift *Labor's Fourteen Points* Mitbestimmungsstrukturen nach europäischem Vorbild verlangte. Das Programm enthielt unter anderem die Forderung nach einer staatlichen Bezuschussung der Finanzierung von sozialen Sicherungsleistungen an Arbeitslose, die aber in ihrer Bedeutung weit hinter die ebenfalls geforderte Kranken- und Rentenversicherung zurücktrat. Die wichtigste nationale Arbeiterorganisation, die diesen sozialreformerischen Kurs unterstützte, war die *United Mine Workers* (UMW). Ihr Vorsitzender und spätere Nachfolger Gompers' an der Spitze der AFL, William Green, forderte auf einer AFL-Tagung von 1921 die Entwicklung eines umfassenden und einfachen Programms der sozialen Gerechtigkeit für den amerikanischen Arbeiter (Nelson 1969: 71). Diese Auseinandersetzungen waren Ausdruck einer Verschiebung des Denkens innerhalb der AFL über staatliche Interventionen in den Arbeitsmarkt. Immer öfter artikulierten Gewerkschafter die Hoffnung, durch demokratische Politik soziale Ungerechtigkeiten überwinden zu können. Die Erfahrung der enormen Leistungsfähigkeit der konzertierten Steuerung in den Kriegsjahren war ein ›Stachel im Fleisch‹ der AFL-Traditionalisten und stellte die frühere Denkweise massiv infrage (Montgomery [1993]1996: 35).

Die Erfolge im Bereich der konzertierten Interessenabstimmung passten zum Weltbild der Wisconsin School, deren erklärtes Ziel es war, Arbeiter und Unternehmer durch institutionelle Anreize dazu zu motivieren, übergreifende volkswirtschaftliche Ziele zu verfolgen. Diese Erfolge fungierten daher als Nachweise der Plausibilität und Praktikabilität dieses Denkens. Wichtigster arbeitsmarktpolitischer Ausdruck dieser Entwicklung war die Entstehung von 15 branchenweiten Arbeitslosenversicherungen in den USA, die als ›Joint Agreement Plans‹ von

Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam errichtet und verwaltet wurden. Vor allem in den Industrieregionen um New York, Chicago und Philadelphia entstanden solche Vereinbarungen, fast alle in der Textilindustrie (U.S. Senate 1932: 4). Die Textilindustrie befand sich nach dem Krieg in einer permanenten Beschäftigungskrise und verlor strukturell gegenüber neueren Branchen immer mehr an Boden. Das Ergebnis war ein ruinöser Wettbewerb um Kostenreduzierung, der die Arbeitslosenzahlen immer weiter in die Höhe trieb. In dieser Situation versprach eine branchenweite Arbeitslosenversicherung nicht nur Unterstützung für die Arbeitslosen, sondern auch eine Stabilisierung des Wettbewerbs für die immer kleiner werdenden und gefährdeten Unternehmen.

Die erste Initiative eines branchenweiten Systems ging vom Gewerkschaftsführer Hillman in Chicago aus, der in einer gemeinsamen Versicherung ein gewerkschaftliches Organisierungspotenzial für die Arbeitnehmerschaft der ganzen Branche entdeckte (Nelson 1969: 84). Als die Unternehmer im Dezember 1922 den Vorschlag trotz eines positiven Votums ihres wissenschaftlichen Beraters Leo Wolman ablehnten, wurden Commons und Leiserson als Schlichter berufen. Durch deren Vermittlung wurde letztlich eine zehnprozentige Lohnerhöhung für die Textilbranche in Chicago beschlossen, von der ein Teil in den Aufbau einer branchenweiten Arbeitslosenversicherung fließen sollte.

Auch bei diesen Joint Agreement Plans und ähnlichen Vereinbarungen handelte es sich jedoch eher um symbolische Beispiele als um institutionelle Vorläufer einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung. Sie blieben auf wenige Branchen und Regionen beschränkt und sicherten bis zur Great Depression nur circa 50.000 Arbeiter ab. Dennoch zeigten sie den schleichenden Perspektivwechsel der AFL in der Frage korporatistischer Institutionen zur Stabilisierung von Arbeitsmärkten. So lässt sich in den Äußerungen der AFL-Spitze der 1920er-Jahre erkennen, dass die Ziele des ›American Plans‹ von John B. Andrews (1915), nämlich die Verbesserung von Prävention und Stellenvermittlung, in den Gewerkschaften an Boden gewannen. Gompers wies in verschiedenen Publikationen und Reden auf die Verantwortung der Unternehmer hin und auf die Möglichkeit, das Problem durch gelungene Prävention zu reduzieren (Nelson 1969: 73).

Trotz dieser Delegitimierung der alten Selbsthilfe-Position brachte die wachsende Bedeutung des liberal-korporatistischen Denkens die Position der AFL in der Frage der Arbeitslosenversicherung in den 1920er-Jahren nicht in Bewegung. Diese Zeit war zudem mit schweren Rückschlägen für die amerikanische Arbeiterbewegung im Arbeits- und Tarifrecht verbunden. Trotzdem blieb das neue Verständnis der AFL-Führungsriege für die Sorgen und Nöte der nach Profitabilität strebenden Unternehmer und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit erhalten, wie Gompers 1922 auf der AFL-Jahrestagung deutlich machte:

We believe that the economic problem of stabilizing employment must be worked out in the various industries by the groups associated together in production […]. Stabilization of employment will be in part the outgrowth of efforts to improve the methods and policies of production and development of a spirit of cooperation. (American Federation of Labor 1922: 76)

Mit der Übernahme der Präsidentschaft durch William Green nach Gompers' Tod im Jahr 1924 wurde diese Orientierung am Stabilisierungsdenken, das sich auch auf Unternehmerseite verbreitet hatte, eher noch verstärkt und Ineffizienz der Produktion wurde zur Hauptursache von Arbeitslosigkeit erklärt (Nelson 1969: 75). Die gewerkschaftliche *Conference on the Elimination of Industrial Waste* von 1927 erklärte Arbeitslosigkeit zu einer der schwersten Formen von Verschwendung. Auch eine weitere gewerkschaftsinterne Konferenz zum Thema Arbeitslosigkeit einige Monate später, gesponsert vom *Philadelphia Labor College*, betonte die ökonomische Planung und die betriebliche Kooperation als wichtigste Maßnahmen gegen Beschäftigungskrisen (ebd.: 76). Auf der 48. Jahrestagung der AFL im Jahr 1928 hieß es: »The business community and the wage earners have a common concern for regularity of work« (American Federation of Labor 1928: 45). Aber auch unter William Green änderte sich die Position der AFL in der Frage der Arbeitslosenversicherung vor der Depression nicht grundsätzlich. Wie Nelson (1969: 76) schreibt: »Ironically, the acceptance of the New Emphasis was not accompanied by a commensurate willingness to reconsider the relationship between unemployment insurance and the elimination of unemployment.«

4.3.4 Delegitimierung der arbeitsmarktpolitischen Interessen zwischen 1914 und 1929

Die Positionen der drei arbeitsmarktpolitischen Akteure zur Frage der Arbeitslosenversicherung, das heißt ihre ablehnende Haltung gegen ein staatliches System, änderten sich bis zur Great Depression nicht. Dennoch gab es drei wesentliche Faktoren, die in den 1920er-Jahren das Weltbild der Wisconsin School gegenüber der Ohio School auf allen Seiten beförderten und zugleich die alten Zielsetzungen der drei Arbeitsmarktakteure delegitimierten. Diese Faktoren bezogen sich nicht auf die konkrete Frage eines sozialen Sicherungssystems für Arbeitslosigkeit, sondern auf Erfahrungen in anderen, politisch verwandten Feldern. Erstens wurde das europäisch geprägte Denken Rubinows aufgrund seiner früheren Aktivitäten in der Sozialistischen Partei in der Wilson-Ära und danach immer weiter diskreditiert. Nicht zuletzt spielten hierbei auch die enormen Finanzprobleme eine Rolle, in die das britische System der Arbeitslosenversicherung in den 1920er-Jahren geriet – es entpuppte sich als wenig erstrebenswertes Vorbild (Wolman 1926; Mansbridge 1926). Auf der anderen Seite

verstanden es Commons und seine Mitarbeiter als Pragmatiker gleichzeitig, ihre Ideen immer wieder in den politischen Prozess einzuspeisen. Es gelang ihnen, ein Netzwerk zu errichten, das sich zwischen Madison und den Zentren der progressiven Sozialarbeit in New York und Chicago erstreckte. So knüpften sie bereits in den 1920er-Jahren politische Kontakte zu den jungen Politikern, die später unter Franklin D. Roosevelt den New Deal umsetzen sollten. Zweitens entwickelte sich in progressiven Kreisen der Unternehmer der Produktivitätsimpuls des Taylorismus weiter in Richtung auf das Ziel, die Beschäftigung durch vorausschauendes Planen über den Konjunkturzyklus hinweg zu stabilisieren. Die amerikanische Wirtschaftspolitik war von der ›Entdeckung‹ der Konjunkturzyklen fasziniert und wurde von einem nachhaltigen Steuerungsoptimismus erfasst. Drittens bemühte sich die AFL darum, gemeinsam mit den Unternehmern die Branchen der USA so zu organisieren, dass diese in einem geregelten Wettbewerb stabiles Wachstum erzeugen konnten.

Es ist unschwer zu erkennen, wie sehr die genannten Prozesse der 1920er-Jahre das liberal-korporatistische Weltbild stärkten: Anreize statt staatlichen Zwangs, das Ziel der Stabilität von Wachstum und Beschäftigung über die Konjunkturzyklen hinweg sowie die Bezugnahme auf den American Way waren zentrale Bestandteile dieses Denkens. Demgegenüber stand die Ohio School den Sozialisten nahe und wurde durch die Krisen der europäischen Sozialsysteme zunehmend diskreditiert. Die amerikanische Arbeitsmarkpolitik hatte zu großen Teilen das ›Kind‹ Arbeitslosenversicherung mit dem ›Bade‹ des Sozialismus ausgeschüttet, entwickelte aber gleichzeitig einen starken Glauben an die Machbarkeit einer korporativ selbst regulierten, stabilen wirtschaftlichen Entwicklung.

Die arbeitsmarktpolitischen Akteure ›sprangen auf den Zug aus Wisconsin auf‹, ohne zu wissen, dass dies in der nächsten großen Krise des Arbeitsmarktes ihre arbeitsmarktpolitischen Interessen in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung verändern würde. Ein wichtiger Faktor waren die Bemühungen und Einflüsse der epistemischen Gemeinschaft der Wisconsin School, aber es ist nicht möglich, den Erfolg dieses Weltbildes auf den Erfolg seiner Träger und deren Ressourcenausstattung allein zurückzuführen. Ihr Weltbild wurde auch dadurch beflügelt beziehungsweise andere Positionen wurden *delegitimiert*, weil es eine inhaltliche Verbindung zu den politischen und wirtschaftlichen Erfahrungen der Akteure in den 1920er-Jahren hatte. Die von Commons und anderen formulierten Ideen passten zu den Erfahrungen der ersten zwanzig Jahre des neuen Jahrhunderts. So wurde durch den institutionellen und ökonomischen Kontext der 1920er-Jahre der gedankliche Boden dafür bereitet, dass die Unternehmer, Gewerkschaften und Regierungen eine neue Perspektive einnahmen, durch die auch die Arbeitslosenversicherung in neuem Licht erschien. Wenngleich diese Verschiebung der Perspektive erst in der dann folgenden großen

Krise zur Grundlage einer Neubestimmung der Interessen werden konnte, zeigt sich hierin dennoch die sinnstiftende Kraft des Weltbildes, das zwei zuvor getrennte politische Bereiche inhaltlich verbindet. Durch diese ideelle, sinnhafte Verbindung können wirtschaftspolitische Instrumente der Vergangenheit die Plausibilität von sozialpolitischen Instrumenten in der Zukunft erhöhen. Ideen werden durch die Bemühungen epistemischer Gemeinschaften stärker, aber nur wenn und insoweit diese Ideen inhaltlich mit den Erfahrungen der Akteure korrespondieren und Plausibilität und Legitimität entfalten können.

4.4 Die Verschiebung arbeitsmarktpolitischer Interessen zwischen 1931 und 1934

In Frühjahr 1935 stellte Edwin E. Witte in einem Artikel im American Labor Legislation Review fest:

> The pendulum has swung over completely and unemployment insurance is now in high favor. (Witte 1935: 6)

Warum wurde in der Great Depression eine radikale Neubestimmung der arbeitsmarktpolitischen Interessen möglich, die in den früheren Krisen der Jahre 1914/15 beziehungsweise 1921/22 nicht möglich gewesen war? In diesem Kapitel wird beschrieben, dass die Interessen der Gewerkschaften, der Unternehmer und der Regierung in der Great Depression erodierten, nun aber, im Unterschied zu den früheren Krisen, mithilfe des über die 1920er-Jahre plausibel gewordenen liberal-korporatistischen Denkens auch in Bewegung gerieten. Hier zeigt sich wiederum der in Abschnitt 1.4 entwickelte Mechanismus: Wo Delegitimierung und Erosion zusammentreffen, formulieren politische Akteure neue Handlungsorientierungen als Konkretisierung ihrer Grundorientierungen entlang den neuen wirksamen Weltbildern.

Auch in den Jahren zwischen 1929 und 1935 lässt sich erkennen, dass die Neupositionierung nicht das Ergebnis eines strategischen Aushandlungsprozesses unter den Akteuren war. Als sich die Arbeitsmarktparteien 1934 zum ersten Mal am grünen Tisch zur Beratung einer Arbeitslosenversicherung trafen, hatte jeder der Akteure bereits für sich selbst einen Veränderungsprozess durchlaufen. Dieser wurzelte in der jeweiligen spezifischen Problemsituation, der sich der einzelne Akteur in der Great Depression gegenübersah. Durch das plausibel gewordene Weltbild der Wisconsin School erschien eine Arbeitslosenversicherung als interessendienlich in einer Zeit, in der die alte ablehnende Haltung kaum mehr den gewünschten Schutz der abstrakten Interessen gewährleisten konnte.

Die Great Depression traf die Wirtschaft der Vereinigten Staaten am Ende einer seit 1922 andauernden Phase der Prosperität. Stark angestiegene Aktienkurse in der ersten Hälfte des Jahres 1929 schürten bei der Zentralbank *(Federal Bank)* die Sorge, dass die Banken ihr Geld zunehmend für Aktienspekulationen statt für Investitionen in die Güterproduktion verleihen würden. Zinserhöhungen und der Verkauf von Staatsanleihen sollten die Nachfrage nach Geld (zu Spekulationszwecken) verringern helfen. Im August 1929 erreichte die Konjunktur ihren Höhepunkt. Durch die restriktiven Kreditbedingungen und die spürbaren ersten Anzeichen einer Rezession sanken die Kurse stark ab, und als der Dow Jones am 28. und 29. August 1929 jeweils um circa 12 Prozent fiel, begann eine lang andauernde Panik an der Wall Street.[6] In der Folge wurden Haushaltsvermögen und die Betriebssubstanz von Unternehmen massiv entwertet; durch diesen Substanzverlust wiederum brachen Konsum und Investitionen ein, sodass die industrielle Produktion im Dezember 1929 auf den Stand von 1925 zurückfiel (Hall/Ferguson 1998: 66). Die dramatischen Symptome der Depression wurden aber erst durch den stetigen Niedergang der folgenden vier Jahre ausgelöst.[7] Ein fatalerweise prozyklisch wirkendes System der Bankenkontrolle führte dazu, dass die Banken in der tiefen Rezession von der Zentralbank zu wenig Kapital zur Stabilisierung ihrer Liquidität erhielten.[8] Die Ausgaben für den Public Relief in den Kommunen und für die private Wohlfahrt erhöhten sich von Oktober 1931 bis zum Oktober 1932 um 117 Prozent, wobei sich alleine

6 In diesem Zusammenhang wird häufig vom ›Schwarzen Freitag‹ gesprochen, aber genau genommen handelte es sich um vier ›schwarze‹ Tage, nämlich Donnerstag, den 24., Freitag, den 25., Montag, den 28. und Dienstag den 29. Oktober 1929, von denen der Montag den stärksten Kursrutsch erlebte.

7 Die Ursachen der Great Depression sind bis heute umstritten. Manche Autoren beschreiben eine wachsende Unsicherheit bei den Konsumenten und Unternehmern. Sie fragten hochwertige Güter und Maschinen nur noch in geringem Umfang nach, weil sie unsicher über die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung waren, und hielten ihr Geld stärker zurück, als es notwendig gewesen wäre (Friedman/Schwartz 1969: 306f.). Weitere Faktoren waren der rapide Preisverfall, der durch die damit verbundene Werterhöhung von Krediten vor allem Schuldner belastete, aber auch die ohnehin abwartende Haltung bei den Konsumenten noch verstärkte. Ein Übriges taten die wechselseitig erhöhten Zölle auf Importgüter zum Schutz der Landwirtschaft vor dem Preisverfall, was den Export schließlich völlig zusammenbrechen ließ.

8 Dies hat damit zu tun, dass die Zentralbank zwischen unverschuldet und verschuldet in die Krise geratenen Banken unterscheiden musste, um nicht das Missmanagement letzterer mit Kapitalzuschüssen auszugleichen. Zu diesem Zweck griff die Zentralbank als Indikator auf die Zahl der kurzfristig durch die jeweilige Bank vergebenen Kredite (›commercial loans‹) von maximal einem Jahr Laufzeit zurück, da ein hoher Anteil solcher Kredite als Liquiditätssicherung galt. In Rezessionszeiten indes brechen solche Kredite aufgrund des geringen Vertrauens der Konsumenten und Investoren in die Zukunft als Erstes ein. Dies führte dazu, dass gerade in Zeiten, in denen Banken besonders auf die Sicherung ihres Kapitals angewiesen waren, die Kapitalzuschüsse durch die Zentralbank systematisch gekürzt wurden (Hall/Ferguson 1998: 77ff.).

die Kosten für den Public Relief als dem größten Posten in diesem Zeitraum von lediglich einem Jahr mehr als verdreifachten (vgl. Zahlen in U.S. Senate 1933: 47).[9] Im Folgenden wird nun gezeigt, welche Problemlage die Krise für die drei Arbeitsmarktparteien jeweils erzeugte und wie sich durch das liberal-korporatistische Weltbild die Arbeitslosenversicherung nunmehr als Lösung für diese Probleme anbieten konnte.

4.4.1 Die Interessen der AFL im Wandel

Auf dem Höhepunkt der Depression im Winter 1932/33 waren 12,8 Millionen Arbeitnehmer arbeitslos, dies entsprach knapp 25 Prozent aller Arbeitnehmer; fast jeder Vierte hatte demnach seinen Job verloren (Taft 1959: 29). Innerhalb der organisierten Arbeiterschaft war die Lage nicht anders: Die Arbeitslosenquote stieg zwischen März 1929 und März 1930 von 14 auf 21 Prozent, bis zum Sommer 1932 auf 25 Prozent (American Federation of Labor 1930: 51). Besonders stark betroffen war der Bausektor, der einen hohen Organisationsgrad aufwies, was den Druck auf die Gewerkschaften erhöhte. Die Great Depression bedeutete für die amerikanischen Arbeitnehmer neben der unmittelbaren sozialen Not den Verlust jeglichen Gefühls der Sicherheit für die Zukunft.

Im Vordergrund der Arbeitsmarktpolitik der Gewerkschaften standen zunächst weiterhin Arbeitszeitverkürzung und höhere Löhne zur individuellen Existenzsicherung (Kennedy 1933: 142). Zwar wurde zur selben Zeit der Ruf nach einer Arbeitslosenversicherung auf den unteren Ebenen der AFL lauter – auf der Jahrestagung von 1931 kraftvoll vertreten vom Vorsitzenden des Komitees für Resolutionen, Matthew Woll, und der UMW. Nichtsdestotrotz hielt die Führung der AFL um den Vorsitzenden William Green noch bis ins Frühjahr 1932 an der Ablehnung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung als einer potenziell gewerkschaftszerstörenden (»union wrecking«) Einrichtung fest (Taft 1959: 37) und setzte dies auch auf dem AFL-Kongress von 1931 durch (American Federation of Labor 1931: 161f.).[10] In der ersten großen Kongressanhörung zur Arbeitslosenversicherung äußerte sich die AFL schriftlich gleichlautend:

---

9 Es ist sehr schwierig, einen verlässlichen deskriptiven Überblick über den sozioökonomischen Kontext der Great Depression zu geben, da die in den unterschiedlichen Quellen genannten Zahlen sehr weit auseinander liegen. In dieser Arbeit steht die Krisenwahrnehmung der politischen Akteure im Vordergrund, daher werden soweit möglich Zahlen zitiert, die bereits damals für die Akteure verfügbar waren. Das sind insbesondere Daten, die aus amtlichen Statistiken oder aus Beiträgen von Teilnehmern an den einschlägigen Kongressanhörungen stammen.

10 Interessanterweise wurde an derselben Stelle von einer AFL-Kommission auch das 1927 eingeführte AVAVG in Deutschland genau betrachtet, aber als für die amerikanischen Verhältnisse nicht geeignet verworfen, da die Unternehmer im deutschen System zu wenig Verantwortung übernähmen.

[T]he compulsory unemployment insurance legislation such as is now in effect in Great Britain and Germany would be unsuited to our economic and political requirements here and unsatisfactory to American working men and women. (U.S. Senate 1931: 396)

Trotzdem wechselten immer größere Gruppen von Gewerkschaftsführern im Laufe der Jahre 1930/31 in das Lager der Befürworter einer staatlichen Arbeitslosenversicherung (Nelson 1969: 156).

Problemlage: Der Verlust der Kalkulierbarkeit von Lohn und Beschäftigung

Im Sommer 1932 war der Punkt erreicht, an dem der Druck auf dem Arbeitsmarkt zu groß wurde, um noch an den alten Positionen festhalten zu können. Der AFL-Vorsitzende Green änderte im April seine Haltung und der geschäftsführende Vorstand (Executive Council) erhob am 20. Juli 1932 zum ersten Mal offiziell die Forderung nach einer staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung (Executive Council of the American Federation of Labor 1932: 20. Juli). Auf der Jahrestagung im Oktober 1932 legte die Führung der AFL nach intensiven Konsultationen mit Frankfurter, Witte und Brandeis eine neue Position zu der Frage vor, wobei die Ursachen der ökonomischen Instabilitäten der Great Depression vor allem in Unzulänglichkeiten »of our institutions and practices« (Taft 1959: 36) gesucht wurden. Die Formulierung des Positionswechsels findet sich in den Protokollen der Versammlung:

The Executive Council has given most careful, painstaking and serious consideration to the problem of unemployment and to the application of the principle of unemployment insurance. […] Obviously, the owners and management of industry have failed to provide work for all and thus make it possible for all to earn a livelihood. […] The economic facts arising out of the unemployment situation […] make it absolutely necessary […] to develop and put into operation an unemployment insurance plan. (American Federation of Labor 1932: 41f.)

In den Anhörungen zur Arbeitslosenversicherung von 1934 begründete Green den Positionswechsel rückblickend folgendermaßen:

We have always believed that it would be far better for our social and economic order if employment could be furnished the workers [sic!] so that they could earn their living as decent, upstanding citizens. We prefer that. We believe a man will maintain his independence and his manhood better if he is permitted to earn a living, but we have found from experience that we have not yet mastered our economic forces, so that we can maintain an economic order which will guarantee and grant to the workers of the country even limited opportunities to earn a living. That being the case we are inevitably forced to this position: That industry must assume its obligation […]. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 256f.)

In diesem Statement zeigt sich die Erkenntnis der AFL-Führung, dass nicht wie bisher von ihr angenommen das Vorhandensein einer staatlichen Arbeitslosen-

versicherung die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit des einzelnen Arbeiters gefährdet, sondern dass im Gegenteil in Krisenzeiten das Fehlen einer sozialen Absicherung eine enorme Unsicherheit hervorruft, die seine Unabhängigkeit noch viel stärker infrage stellt. Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzung sowie kollektive Selbsthilfekassen waren keine für alle Situationen tauglichen Strategien zur Vorsorge für den individuellen Arbeiter mehr, wenn die Beschäftigung unkalkulierbar zusammenbrechen kann. Auch die in einigen Branchen bestehenden selbst regulierten Formen der Interessenabstimmung zwischen Arbeitern und Unternehmern konnten den Dynamiken der Great Depression kaum etwas entgegensetzen (Nelson 1969: 153). Löhne und Arbeitszeiten anzupassen, um so die Beschäftigung zu stabilisieren, war in der Krise kaum kurzfristig und flexibel möglich, außerdem fehlte hierfür eine verlässliche Kalkulationsgrundlage. Wie Thomas Kennedy, Schatzmeister der UMW, im American Labor Law Review vom September 1933 schreibt:

> The present depression, however, has demonstrated to the American labor movement the ineffectiveness of its own provisions for unemployment and the difficulties of adjusting wages to changing price levels. (Kennedy 1933: 142)

In diesem Zitat wird auch die Kostenbelastung der (wenigen) Gewerkschaftskassen angesprochen: Die Ausgaben für Leistungen wegen Arbeitslosigkeit (›unemployment benefits‹) der AFL-Mitgliedsgewerkschaften stiegen nach Angaben von William Green im Senat von 276.000 Dollar im Jahr 1929 über 3,3 Millionen Dollar im Jahr 1930 auf über 9 Millionen Dollar im Jahr 1931 (U.S. Senate 1933: 443). Dadurch waren die Organisationsmacht und die Ressourcenausstattung der Gewerkschaften gefährdet. Die Sorge darum hatte als Handlungsimpuls bisher gegen die Arbeitslosenversicherung gewirkt; die Erfahrung der Great Depression zeigte jedoch, dass diese abstrakten Interessen nur auf der Grundlage eines kalkulierbaren Wachstums funktionieren. Dies beschreibt den Prozess der Erosion der ›alten‹ konkreten Interessen: Die damit angestrebten abstrakten Interessen werden spürbar verfehlt, was eine Gelegenheit zur Neuorientierung bietet.

Liberal-korporatistische Ideen in den Äußerungen der Gewerkschaften

In einer Situation, in der steigende Löhne oder kürzere Arbeitszeiten kein geeignetes Mittel gegen die deflatorische Krise mehr zu bieten schienen, eröffnete die Wisconsin School einen bis zu diesem Zeitpunkt in der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik unterbelichteten Weg: Ein neues Stabilisierungsinstrument für die Beschäftigung könnte auch in der zuvor als sozialistisch verschmähten Arbeitslosenversicherung liegen. Vor dem Hintergrund des alten Denkens wäre eine

solche wirtschaftsstabilisierende Wirkung aus der Sicht der Akteure gar nicht zu erwarten gewesen. Eine solche Institution hätte allenfalls die Gefahr der staatlichen Repression der Gewerkschaftsbewegung erhöht. Stattdessen wurde die Arbeitslosenversicherung nun durch das liberal-korporatistische Denken zum Instrument der Sicherung eines reibungslosen Marktprozesses und damit der Kalkulierbarkeit der Lohn- und Arbeitszeitstrategien der Gewerkschaften.

Ursachen: Dysfunktionale institutionelle Rahmung des Arbeitsmarktes

Durch die Great Depression erschien das grundlegende Interesse des amerikanischen Arbeiters an funktionierenden, kalkulierbaren Märkten auf der Basis der alten Zielsetzungen unerreichbar. Die Präventionslogik der Wisconsin School bot hier die früher abgelehnte Arbeitslosenversicherung als neue Zielsetzung an, die tauglich schien, das Grundinteresse an einer stabilen Lohn- und Beschäftigungsentwicklung langfristig besser zu garantieren als die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen. Green argumentierte im Kongress entsprechend:

> If we would only create a social order, an industrial order, an economic order, where a working man and his family dependent on him could enjoy the thrill of feeling secure, we would allay a lot of this terrible unrest which is filled with such grave social complications.
> (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 258)

Der Einfluss der Wisconsin-Perspektive als Weichenstellerin der interessenmäßigen Neuorientierung zeigt sich auch an den weiteren Stellungnahmen der AFL. Die Arbeitslosigkeit sei letztlich vor allem durch ungezügelten Wettbewerb, mangelnde Kaufkraft und schlechte Planung der Unternehmen ausgelöst. Diese drei Ursachen könnten mithilfe einer Arbeitslosenversicherung gemeinsam überwunden werden, die die Unternehmer dazu bringe, Beschäftigung zu sichern (ebd.: 259ff.).

Folgen: Wirtschaftliche Instabilität durch Arbeitslosigkeit

Nach 1932 erhofften sich die amerikanischen Gewerkschaften eine Stabilisierung der Beschäftigungssituation und damit auch die Unabhängigkeit der AFL und des amerikanischen Arbeiters gerade *durch* die Arbeitslosenversicherung, die zuvor als Gefahr für die Verwirklichung dieser Interessen gegolten hatte. Das primäre Problem, für dessen Lösung eine Arbeitslosenversicherung notwendig wurde, war aus Sicht der AFL nun nicht länger die soziale Sicherung der Arbeitslosen selbst, sondern die Destabilisierungswirkung einer Krise für den Arbeitsmarkt und das Wachstum der gesamten Volkswirtschaft. Die Frage der sozialen Sicherung stand nur an zweiter Stelle:

Unemployment insurance legislation in this country should be carefully devised to promote its two primary objectives: (a) the stimulation of more regular employment […] (b) the payment of unemployment compensation to those who are temporarily out of work […].
(American Federation of Labor 1932: 42f.)

Die AFL übernahm in ihren Stellungnahmen nun auch den Gedanken von Commons, die Arbeitslosenversicherung solle parallel zur Unfallversicherung gestaltet werden:

[T]oday labor views the risks of unemployment as it does the hazards of occupational accidents. (Kennedy 1933: 142)

Staatsbegriff und Arbeitsmarktmodell: Anreize zur Prävention

In den Stellungnahmen, die Green in den Anhörungen nach 1932 abgab, tauchte immer häufiger die Arbeitsmarktanalyse der Wisconsin School auf, und zwar in Form von Hinweisen auf das Problem der kurzfristigen und langfristigen Orientierung von Produktionsstrategien der Unternehmen. Allerdings wurde dieses Problem häufig auch auf die unsicheren Kaufentscheidungen der Konsumenten zurückgeführt. Eine besonders typische Darstellung dieses Arbeitsmarktmodells findet sich in einer Äußerung von Green zum ersten Entwurf eines Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1934:

[F]or unemployment that occurs in normal years we have a definite obligation to provide reserves to meet the needs of those for whom work is not available. […] Not only does this principle rest upon justice to wage earners, but it is essential for the maintenance of economic business structure of which any company is part. The business level depends on those who buy. […] If businesses can be assured of purchasing demand freed from those irregularities due to unemployment which deprives large groups of income, retail business and at least production of consumers goods, can avoid sudden drops of activity which in turn throw many others out of jobs. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 254f.)

Die kurzfristige Profitorientierung der Unternehmer lässt sich demnach wie schon bei der Unfallversicherung nur durch die Etablierung von Anreizen brechen. Damit verknüpft ist die Hoffnung auf eine langfristige antizyklische Regulierung der Kaufkraft, die dann wiederum die Stabilisierung von Produktion und Beschäftigung nach sich ziehen würde. Die Arbeitslosenversicherung wird so aus ihrer Nähe zu den europäischen Sozialsystemen gelöst und stattdessen mithilfe des Begriffs der Prävention in den Kontext der amerikanischen Unfallversicherung gestellt. Die Reduzierung von Beiträgen und der Erhalt einer konstanten Kaufkraft in den Händen der konsumierenden Arbeitslosen sollten Anreize für die Unternehmer schaffen, die langfristigeren Profitinteressen in den Blick zu nehmen (Kennedy 1933: 143). Die Tatsache, dass die AFL

die Sorge um die Kaufkraft ernst nahm, lässt sich auch als Zugeständnis an die radikaleren Teile der AFL lesen, die die soziale Not der Arbeitslosen in den Vordergrund stellten. Die Erwähnung der Kaufkraft in diesem Zusammenhang galt allerdings ihrer konsumerzeugenden und damit marktschaffenden Wirkung und bedeutete keineswegs, dass sich die AFL am Ziel der individuellen Lebensstandardsicherung orientierte. Green sprach nun auch erstmalig positiv über die britische Arbeitslosenversicherung. Allerdings lobte er sie für ihren Beitrag zur politischen und wirtschaftlichen Stabilität, womit er die bisher in Bezug auf die europäischen Systeme geltende Deutung umkehrte (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 262). Unter dem Einfluss der Wisconsin School setzte sich die AFL die Errichtung eines ›Sparsystems‹ zum Ziel, um Kaufkraft zeitlich umzuverteilen: Sie sollte in Prosperitätsphasen mithilfe der Arbeitslosenversicherung angespart und in zukünftigen Krisen ausgleichend eingesetzt werden:

> [R]eserves should be set up by every industry employing labor, as part of its production costs, to meet the future displacements of its labor. (Kennedy 1933: 143f.)

Green folgte der Wisconsin School nun auch darin, dass die soziale Sicherung der Arbeiter gegen Arbeitslosigkeit zwar die Aufgabe des einzelnen Unternehmens sei, diese jedoch durch eine antizyklische Steuerung der Kaufkraft vonseiten des Staates zu einem entsprechenden Verhalten ›stimuliert‹ werden müssten, das ihnen aber selbst zugutekomme (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 260). Auch das scheinbar auf die Einkommenssituation der Arbeitnehmer abzielende Kaufkraftargument will somit letztlich vor allem die Strategien der Unternehmer zugunsten stabiler Beschäftigung beeinflussen.

Verantwortung: Die Beschäftigungspolitik der Unternehmer

Im American Labor Law Review vom Herbst 1934 schreibt Green Folgendes über die Frage der Verantwortung für die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit:

> Industrial management having accepted the authority to govern industry, it must also accept the responsibility. […] Labor is not responsible for unemployment. Workers are not in a position to control the causes of unemployment. That is a function of management. Unemployment compensation legislation is a recognition of this fact. (Green 1934: 101f.)

Hier zeigt sich auch eine weitere normative Dimension der Wisconsin School: Die Verantwortung der Unternehmer ist für Green die Kehrseite ihres Führungsanspruchs im Management. Zwar handelt es sich nicht um eine persönliche Verantwortung, aber da die Ursachen der Arbeitslosigkeit mangelnde Planung

und dysfunktionale Institutionen der Marktregulierung sind, hat sich Sozialpolitik aus Sicht der AFL zuerst an die Unternehmer und ihre individuellen Strategien zu wenden. Dies allerdings nicht repressiv, sondern durch kollektiv gesetzte Anreize ›von unten‹.

Der Positionswechsel der AFL zwischen Ideen und Interessen

Die Great Depression stellte die arbeitsmarktpolitische Position der AFL vor große Probleme. Die gewerkschaftliche Doppelstrategie von Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkürzung schien nicht mehr sinnvoll angesichts eines Arbeitsmarkts, der sich für einen großen Teil der Arbeiterschaft als nicht dauerhaft stabil erwies und daher eine mittelfristige Kalkulation des Lohnes kaum zuließ. Das Ziel der Problemlösung war jedoch nicht die aktuelle Krise selbst:

> [W]e could not regard unemployment insurance legislation as the instrumentality through which we could adequately meet a situation as it now exists. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 262f.)

Stattdessen ging es darum, dass die Great Depression bei der organisierten Arbeitnehmerschaft eine enorme Unsicherheit darüber hervorgerufen hatte, ob die bisherige institutionelle Rahmung des Arbeitsmarktes fähig sein würde, *in Zukunft* die Voraussetzungen für die Selbsthilfe des produktiven amerikanischen Arbeiters nachhaltig zu sichern. In der Krisensituation bot es sich an, die Frage der Arbeitslosenversicherung noch einmal in Betracht zu ziehen, weil die stärker werdende Wisconsin School genau in diesem Konzept eine mögliche Lösung für dieses Problem anbot. Sie bestand darin, eine Arbeitslosenversicherung nach dem Vorbild der Unfallversicherung zu entwerfen. Auf diese Art wurde die Arbeitslosenversicherung von einer Gefahr für die abstrakten Interessen des amerikanischen Arbeiters an Löhnen und Wachstum zu einem Garanten dieser Interessen in zukünftig immer wieder zu erwartenden Konjunkturflauten. Erst das Zusammenspiel aus Erosion und Delegitimierung beziehungsweise die gleichzeitige Untergrabung von Praktikabilität *und* Plausibilität der alten Zielsetzungen konnte diesen Wechsel erzeugen.

Warum reicht nicht die *sozioökonomische Krise* selbst zur Erklärung der Bewegung aus, die in die Arbeitsmarktpolitik der Gewerkschaften kam? Die finanzielle Bedrohung der Gewerkschaften durch die höchste Arbeitslosigkeit in der amerikanischen Geschichte könnte – so ließe sich einwenden – doch hinreichend erklären, warum eine Arbeitslosenversicherung notwendig wurde. Dieser Ansatz ist jedoch aus zwei Gründen unzureichend: Erstens wäre es ohne die Vorarbeit von Commons und die Erstarkung seiner Ideen in den 1920er-Jahren für die Gewerkschaftler kaum plausibel gewesen, ›ausgerechnet‹ in der

Arbeitslosenversicherung die Lösung für die ihre Problemlage zu suchen. Das Schicksal der europäischen Systeme und die ›Dole‹-Konnotation der verpflichtenden Sozialversicherung in der amerikanischen Debatte, also die Sorge um die Abhängigkeit der Arbeitslosen von der staatlichen Fürsorge, machten einen solchen Wechsel wenig wahrscheinlich. Vor dem Hintergrund der Geschichte der gewerkschaftlichen Arbeitsmarktpolitik wäre es naheliegender gewesen, die Intensivierung von Public Works und temporärem Public Relief in Krisenzeiten zu fordern, ohne neue staatliche Einrichtungen zu schaffen. Zweitens blieb es auch dann beim Positionswechsel der AFL, als der alternative Weg öffentlicher Beschäftigungsprogramme von Präsident Roosevelt nach seinem Amtsantritt im Frühjahr 1933 beschritten wurde. Die Gewerkschaftsführer sahen nach eigener Aussage die amerikanische Wirtschaft zu Beginn der Neuauflage der Debatte um die Arbeitslosenversicherung im Jahr 1934 bereits wieder in einer Phase wirtschaftlicher Erholung (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 260). Eine krisenbedingte Anpassung der Positionen wäre also 1934 nicht mehr notwendig gewesen; das war den Akteuren auch bewusst, da ihnen die entsprechenden Zahlen vorlagen. Für die AFL ging es vielmehr darum, vor dem Hintergrund dieser intensiven Krisenerfahrung für die Stabilität der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung Vorkehrungen zu treffen. Ein direkter Weg vom abstrakten Interesse an stabilen Arbeitsmärkten zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung besteht indes nicht. Die Arbeitslosenversicherung konnte nur deshalb zu einem ›Garanten der Stabilität‹ werden, weil das liberal-korporatistische Weltbild solche Erwartungen nahelegte.

Weiterhin könnte eingewendet werden, dass die Sichtweise von Commons eine besondere Verwandtschaft mit der *organisatorischen Struktur der Craft Unions* in der AFL habe und deshalb der Umweg über eine Idee unnötig sei. Der Wechsel der Position in der Frage der Arbeitslosenversicherung kann indes nicht auf eine strukturelle Veränderung des organisationellen Aufbaus der AFL zurückgeführt werden. Der ›craft unionism‹ kann zwar erklären, warum es einer tiefen Erschütterung auch in Facharbeiterkreisen in der Great Depression bedurfte, um die alte Position ins Wanken zu bringen. Dennoch wären die Forcierung von betrieblichen Arbeitslosenversicherungssystemen und die Forderung nach Zuschüssen zu den Selbsthilfesystemen Antworten auf die Arbeitslosenproblematik gewesen, die der Organisationsstruktur der AFL (noch) gerechter geworden wären. Es gehörte keineswegs zum selbstverständlichen gedanklichen Horizont der Gewerkschaftsakteure, von der Unerreichbarkeit eines langfristigen Planungsdenkens im Wettbewerb der Unternehmen untereinander auszugehen und an die Machbarkeit funktionierender Märkte durch staatlich gesetzte Anreize zu glauben. Ohne diesen Hintergrund waren indes verschiedene Lösungen denkbar, die allesamt zur Organisationsstruktur der AFL gepasst hätten, darunter

auch die fortgesetzte Ablehnung des staatlichen Eingriffs oder die Verpflichtung zur Errichtung betrieblicher Arbeitslosenversicherungssysteme. Die Forderung nach einer neuen wohlfahrtsstaatlichen Institution, um Anreize für die Unternehmer zu setzen, kann nur vor dem Hintergrund des liberal-korporatistischen Weltbildes erklärt werden.

Der *wachsende interne Einfluss der Industrial Unions*, der 1935 in der Gründung des *Congress of Industrial Organizations* (CIO) gipfeln sollte, bildete ebenfalls einen wichtigen Problemrahmen für die Führung der AFL. Wie in Abschnitt 4.3.3 bereits beschrieben, waren diese Gewerkschaften häufig die Träger der korporatistischen Ansätze in der Textilindustrie und im Bergbau in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts. Darauf ließe sich das Argument stützen, diese universalistisch orientierten Gewerkschaften hätten auch einer universalistischen Sozialpolitik wie der Arbeitslosenversicherung freundlicher gegenübergestanden als die alten Craft Unions in der AFL. Der Positionswechsel könnte so in erster Linie Ausdruck dieser organisationellen Verschiebungen sein. Die interne Konfliktlinie zwischen Industrial und Craft Unions reicht indes zur Erklärung des Positionswechsels nicht aus, da die AFL nicht universalistisch argumentierte. Wäre der interne Druck der Industriegewerkschaften der entscheidende Erklärungsfaktor gewesen, wäre eher ein Versuch der AFL zu erwarten gewesen, Zwangssysteme für einzelne Branchen oder auf nationaler Ebene zu etablieren, die auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Risiken im Sinne der Ohio School zielen. Stattdessen argumentierte auch die AFL primär mit der Anreizwirkung für die Unternehmen und den Begriffen ›regularization‹ und ›stabilization‹ und wollte somit ebenfalls den Employment Record einzelner Betriebe zur Grundlage machen. Ohne diesen vom liberal-korporatistischen Weltbild angebotenen ›Dritten Weg‹ wäre die Arbeitslosenversicherung zwischen den Flügeln ein grundsätzlicher Streitpunkt geblieben, da nicht klar gewesen wäre, warum ein solches System das Problem der amerikanischen Arbeiter lösen sollte, die wirtschaftliche Entwicklung kalkulierbarer zu machen.

Für alle drei alternativen Erklärungen gilt: Es ist nicht nachzuvollziehen, warum gerade die Arbeitslosenversicherung von der AFL-Führung als Lösung in der Krise ausgewählt wurde, ohne auf die Rolle des liberal-korporatistischen Weltbildes zu sprechen zu kommen. Wird die Offenheit der historischen Entscheidungssituation einbezogen, die auch die Möglichkeit des Ausweichens auf andere Politikfelder beinhaltete, etwa öffentliche Beschäftigungsprogramme oder Infrastrukturinvestitionen, so sind die Sinnkonstruktionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure für eine Erklärung unabdingbar. Erst die liberal-korporatistischen Ideen eröffneten den Sinnhorizont, der zugleich praktikabel eine Lösung für die krisenbedingte Problemlage bot *und* vor dem Hintergrund der Erfahrungen der 1920er-Jahre plausibel und legitim war.

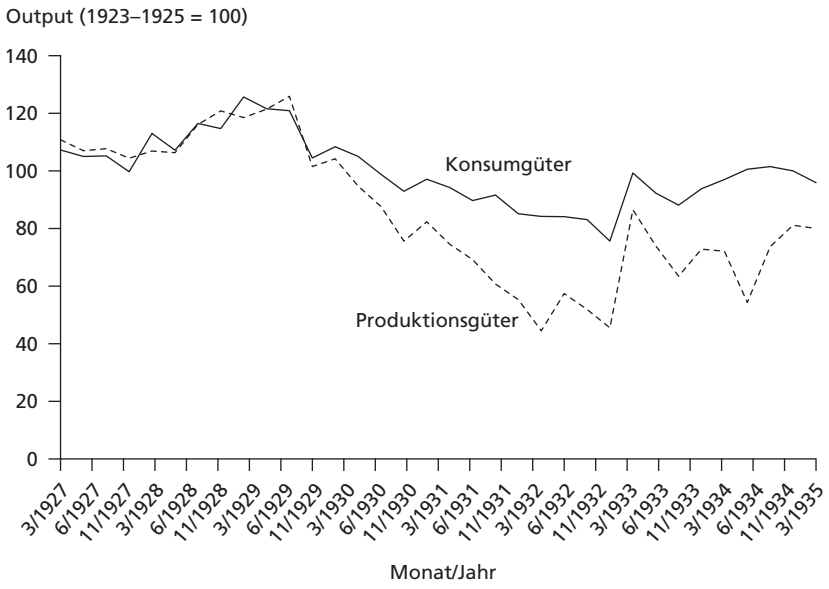
4.4.2 Die Interessen der Unternehmer im Wandel

Die Unternehmerschaft der USA war in der Frage der Arbeitslosenversicherung von Beginn der Great Depression an gespalten und blieb dies auch bis 1935. Auf der einen Seite standen radikal-liberale Organisationen wie die NAM, die jede Form von Arbeitslosenversicherung ablehnte und bis 1935 immer noch auf die Selbstregulierungskraft des freien Unternehmertums setzte. Sie plädierte deshalb für eine privatwirtschaftliche Versicherung der Arbeitslosigkeit. Auf der anderen Seite stand eine wachsende Zahl von Unternehmern, die bereits in den 1920er-Jahren mit betrieblichen Systemen experimentiert hatten und für die die Great Depression zum Beweis wurde, wie sehr eine marktschaffende und marktstabilisierende Sozialpolitik gebraucht würde (vgl. etwa das Statement von Henry N. Dennison in U.S. Senate 1929: 7).

Problemlage: Ruinöser Wettbewerb und Krise der betrieblichen Sozialpolitik

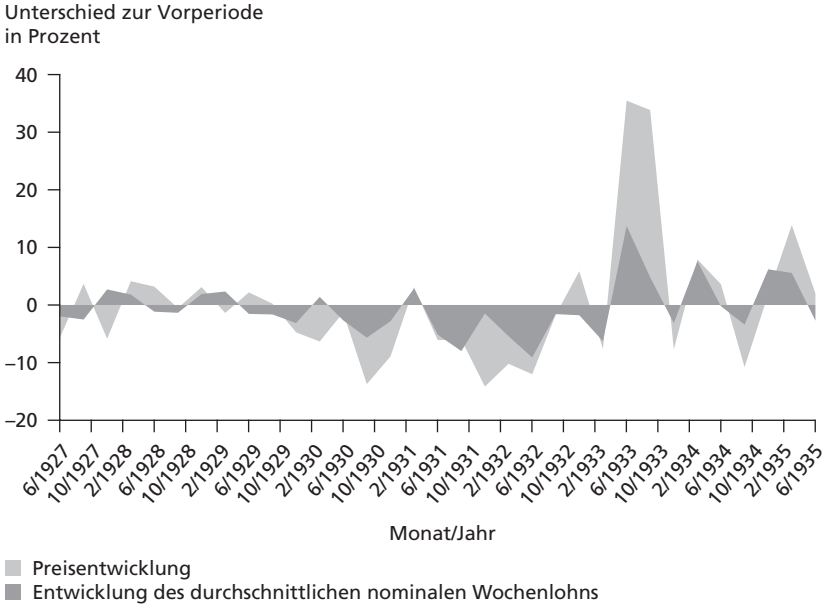
Auch für die Unternehmer war die Krisenerfahrung der Great Depression entscheidend, allerdings beschäftigte sie nicht die Arbeitslosenzahl oder die Kos-

Abbildung 4-3 Entwicklung des industriellen Outputs der USA, 1927–1935



Quelle: Carter (2006: 115ff.), eigene Berechnungen.

Abbildung 4-4 Preis- und Nominallohnentwicklung in den USA, 1927–1935



Quelle: Carter (2006: 141ff.), eigene Berechnungen und Darstellung.

tenexplosion beim Public Relief, sondern ruinöse Wettbewerbsdynamiken und der Zusammenbruch der Effizienzlohnstrategien. Die Great Depression ging mit einem dramatischen Einbruch der aggregierten Nachfrage und des volkswirtschaftlichen Outputs einher, vor allem im Bereich der Produktionsgüter (vgl. Abbildung 4-3). Eine genauere Aufschlüsselung der Produktionsentwicklung nach verschiedenen Branchen offenbart, dass der Output vor allem im Bereich der Grundstoffindustrien (zum Beispiel Eisen, Kohle) und der langfristigen Konsumgüter (zum Beispiel Automobile, Elektronik) drastisch zurückging, während das Produktionsvolumen bei kurzfristigen Konsumgütern wie Zigaretten oder Textilien relativ konstant blieb (Carter 2006: 115ff.).

Ein weiteres, für die Unternehmen dramatisches Element in der wirtschaftlichen Entwicklung der Great Depression war der flächendeckende Preisverfall, der zudem nicht durch eine rasche Anpassung der Lohnkosten aufgefangen werden konnte. Aus Abbildung 4-4 lässt sich entnehmen, dass die Lohnentwicklung der Preisentwicklung in der Krisenzeit zwischen Oktober 1929 und Juni 1933 nur in geringem Maße folgte. Die Unternehmen sahen sich daher einem

Abbildung 4-5 Anteil der profitablen Firmen in Prozent der amerikanischen Firmen, 1927–1935

Quelle: Carter (2006: 129), eigene Berechnungen.

nochmals intensivierten Druck bei den Arbeitskosten ausgesetzt. Dieser Druck traf diejenigen Unternehmer besonders hart, die ihren Angestellten betriebliche Sozialleistungen wie etwa eine Arbeitslosenversicherung bezahlten.

Zudem verstärkte sich auch in den nicht segmentalistisch geprägten Branchen die wettbewerbliche Dynamik enorm, allein in der Automobilindustrie musste im Jahr 1929 die Hälfte alle Firmen Konkurs anmelden und eine beispiellose ›Pleitewelle‹ ging durch das Land. Wie Abbildung 4-5 zeigt, sank die Quote der profitabel wirtschaftenden Unternehmen von 94,3 Prozent im September 1929 auf einen historischen Tiefststand von 38,6 Prozent im März 1933, das heißt, knapp zwei Drittel der amerikanischen Unternehmen schrieben im Winter 1932/33 ›rote Zahlen‹. Die einbrechende Nachfrage, der deflatorische Kostendruck in den Betrieben sowie die reine Dauer der Rezession erzeugten in den meisten industriellen Branchen enormen Wettbewerbsdruck und eine »cut-throat competition« (Swenson 1997: 69) griff in der gesamten Volkswirtschaft um sich, wie sie in Abschnitt 4.3.3 schon für die Textilbranche in den 1920er-Jahren beschrieben wurde.

Corporate Progressives wie Gerard Swope und Marian Folsom suchten nach einer Möglichkeit, die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren und zugleich diejenigen Unternehmer an den Wohlfahrtsstaatskosten zu beteiligen, die mit billigen Arbeitskräften und Preisdumping zu einer besonderen Gefahr für alle Effizienzlohnstrategen geworden waren (Swenson 2002: 194f.). Am 30. September 1930 etwa hielt die *U.S. Chamber of Commerce* in einem New Yorker Hotel eine *Informal Conference on Employment Stabilization* ab. Im protokollarischen Bericht der Konferenz wurde das Scheitern der unternehmerischen segmentalistischen Einzelinitiativen eingeräumt. Daraufhin wurden sowohl verbandliche als auch staatliche Möglichkeiten zur Stabilisierung der Beschäftigung diskutiert:

> The various approaches to the problem of employment stabilization were classified as through employers, through organized associations and through legislative action. The possibilities of attracting the interest of employers who had previously given no attention to stabilization measures were discussed at some length. It was suggested that many employers feel that their particular business is not susceptible to employment stabilization. […] The desirability of stimulating interest through creation of employment stabilization committees in local chambers of commerce was also emphasized. (Department of Manufacture of the U.S. Chamber of Commerce 1930: 3ff.)

Neben den Segmentalisten sahen sich auch diejenigen Unternehmer großen Problemen gegenüber, die das Weltkriegserbe der kooperativen industriellen Beziehungen auf Branchenebene erhalten hatten, wie dies etwa in der Kohle-, Textil- und Bauindustrie der Fall war (Swenson 2002: 145ff.). Durch die den zentralisierten Lohnverhandlungen geschuldeten höheren Preise und Löhne waren diese Unternehmen einer permanenten Dumping- beziehungsweise Billigkonkurrenz ausgesetzt (ebd. 2002: 196). Die Erfahrung des ruinösen Wettbewerbs in den Depressionsjahren eröffnete in den segmentalistischen und kartellistischen amerikanischen Unternehmen ein Gelegenheitsfenster für die Neubestimmung wirtschaftspolitischer und wohlfahrtsstaatlicher Positionen. Die mit der Ablehnung der Arbeitslosenversicherung zugunsten einer freien beziehungsweise segmentalistischen Selbstregulierung formulierten konkreten Interessen der Unternehmer erodierten in der Krise, denn marktförmige Selbstregulierung *und* Effizienzlohnstrategien waren offenbar nicht mehr in der Lage, Stabilität, Wachstum und Profitabilität für alle Unternehmen zu garantieren. Im Unterschied zur Argumentation von Swenson wird nun jedoch gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung keineswegs die einzige und nicht einmal die naheliegendste Lösung für diese Probleme bot, es sei denn, die Rolle des liberal-korporatistischen Denkens wird als Einfluss auf die Deutungsmuster der handelnden Akteure einbezogen.

Liberal-korporatistische Ideen in den Äußerungen der Unternehmer

Die Schlagworte ›stabilization‹ und ›regularization‹ wurden auch aufseiten der Unternehmer zentrale Orientierungspunkte von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dass in dieser Situation die Arbeitslosenversicherung zu einer interessendienlichen Zielsetzung wurde, war in erster Linie den in den progressivistischen Netzwerken mit dem arbeitsmarktpolitischen Weltbild der Wisconsin School sozialisierten Unternehmern zu verdanken. Sie traten in der Great Depression als Protagonisten eines neuen Kurses in der Frage der Arbeitslosenversicherung auf. So räumte Edward A. Filene, Kaufhausbesitzer aus Massachusetts, schon in einem Hearing von 1931 diese krisenbedingte Neuorientierung und den Lernprozess der Unternehmer ein:

> I have always opposed any increase in Government ownership or Government operation if it could be avoided. I was forced gradually and slowly and reluctantly to change my mind about this, and we are now up against a condition, and not a theory. (U.S. Senate 1931: 240)

Filene formuliert hier den Prozess der Verschiebung politischer Zielsetzungen, wie er in dieser Arbeit mehrfach aufgezeigt wird. Die alte Selbsthilfe-Perspektive verlor bereits in den 1920er-Jahren schrittweise ihre Plausibilität durch neue Ideen. Dennoch wehrte sich auch der segmentalistische Unternehmer so lange gegen eine Neubestimmung der politischen Zielsetzungen, wie ihm die materielle Krisenlage nicht als ›condition‹ gegenübertrat, das heißt als Kontext, in dem die früheren Positionen seinem Interesse an der profitablen Wirtschaftsentwicklung spürbar zuwiderlaufen.

Der wichtigste Protagonist dieser neuen liberal-korporatistischen Unternehmerpolitik war Gerard Swope, früherer Bewohner des Settlements Hull House und nun Präsident der *General Electric Co.* Er veröffentlichte 1931 den sogenannten *›Swope-Plan‹,* eine Zusammenstellung von Positionen, die nach seiner Aussage »nothing new« sind, sondern ein »comprehensive whole« der Stabilisierungspolitik darstellen sollen, wie es für die Zukunft der amerikanischen Ökonomie hilfreich sein könnte (Swope/Frederick 1931: 24). Die Vorschläge enthielten ein umfassendes Sozialversicherungsprogramm, das die Einführung einer Unfall-, Lebens-, Renten- und Arbeitslosenversicherung vorsah, dazu die Organisierung aller Branchen in ›trade associations‹ und die Durchsetzung von Produktionsstandards. Die vorgeschlagene Arbeitslosenversicherung folgte klar dem Vorbild aus Wisconsin. Ziel war das Ansparen von Beiträgen in Höhe von einem Prozent des Wochenlohns der Arbeiter plus einem weiteren Prozent zusätzlichem Beitrag vonseiten des Unternehmens. Die Leistungen sollten nach zwei Wochen Wartezeit ausgezahlt werden und den halben Wochenlohn betragen. Sobald der allgemeine Kassenstand etwa 5 Prozent der jährlichen Lohnsumme des gesam-

ten Unternehmens erreicht hatte, sollten die Beitragszahlungen eingestellt werden. Darin lag der Stabilisierungsanreiz für die Unternehmen nach dem Vorbild von Commons, denn die Beitragszahlungen endeten, wenn es dem Unternehmer gelang, die Beiträge sehr lange nicht durch Entlassungen aufzubrauchen (Swope/Frederick 1931: 37ff.). Aufsicht und Verwaltung dieses Systems sollten bei einem branchenweiten Gremium liegen, das sich aus jeweils drei Vertretern der Arbeitnehmerschaft, der Unternehmer und der öffentlichen Hand zusammensetzt. Der Zweck dieser neuen Sozialpolitik war unmissverständlich:

> The foregoing plan tends to put all domestic corporation of the class described on a parity for domestic business, […] places on organized industry the obligation of coordinating production and consumption, and of a higher degree of stabilization. (Swope/Frederick 1931: 44)

Ursachen: Falsche Anreize für die Unternehmer

Eine größere Gruppe von Befürwortern der Arbeitslosenversicherung gab im Jahr 1933 eine gemeinsame Schrift zum Thema Arbeitslosenversicherung heraus, die die neue Perspektive der Unternehmer nach dem Vorbild des Swope-Plans zusammenfasste.

> The hazard of what may be called ordinary unemployment, as contrasted with extraordinary unemployment due to a business depression, is more or less within the control of the employer. By adopting measures for stabilizing and regularizing employment he can reduce the hazard of ordinary unemployment. (National Industrial Conference Board 1933: 7)

Entsprechend argumentierte auch Marian B. Folsom, oberster Statistiker der *Kodak Eastman Co.* sowie Mitautor des von mehreren Betrieben gemeinsam entwickelten *Rochester Unemployment Benefit Plan*, in den Anhörungen von 1934:

> There is no question about it that with the adoption of a plan of this sort, if you have unemployment reserve legislation adopted, in the future employers will do a better job in stabilization. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 71)

Die beiden Zitate zeigen, dass die Unternehmer die Ursachen der Arbeitslosigkeit in ihrem eigenen Verhalten suchten, nämlich in zu kurzfristig orientierten Beschäftigungsstrategien. Dadurch trügen sie dazu bei, die normalen Schwankungen der Konjunktur zu verstärken und das Problem zu verschärfen. Ziel der Arbeitslosenversicherung war aus Sicht der Unternehmer nicht die Überwindung der akuten Krisensituation der Great Depression, sondern die Prävention späterer konjunktureller Krisen. Durch die Erfahrung der dreieinhalbjährigen Existenzkrise der amerikanischen Unternehmerschaft war die frühere enge sinnhafte Verbindung zwischen ihrer Grundorientierung an der Profitabilität und der Ablehnung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung gelockert wor-

den, denn Profitabilität und Wettbewerb waren trotz oder gerade wegen der betrieblichen Selbstregulierung instabil. So sprach Gerard Swope in der Anhörung von 1931 über die in der Vergangenheit verpassten Stabilisierungschancen seiner zu gering ausgestatteten betriebsinternen Arbeitslosenkasse:

> Had this plan been in effect three years before the depression – the plan calls for an agreement by the participants to make this 1 per cent contribution for three years, and then the contributions to the fund shall cease if there have been no withdrawals from it – had we collected these sums during these three years we would have collected approximately $4,000,000. […] [A]t the end of that time [of the Great Depression] you will see that the emergency collections then would be ample to take care of the unemployment. (U.S. Senate 1931: 28)

Folgen: Destabilisierung der Ökonomie durch Arbeitslosigkeit

Die anderen Elemente des liberal-korporatistischen Weltbildes finden sich ebenfalls in den Anhörungen der frühen 1930er-Jahre, beispielsweise in den Kongressanhörungen zum Thema Arbeitslosenversicherung von 1931 und 1934, also einige Jahre bevor der konkrete Gesetzgebungsprozess des Social Security Acts unter Präsident Roosevelt begann. 1931 war Hoover noch Präsident. Es war deshalb nicht so, dass die Unternehmer mit ihrem Interessenwandel lediglich strategisch eine von den New Dealern zu diesem Zeitpunkt bereits formulierte Politik aufgriffen oder zu beeinflussen versuchten. Die Neupositionierung war vielmehr ihrer eigenen Problemsituation und den ihnen plausibel erscheinenden Weltbildern geschuldet. Schon in der ersten Kongressanhörung zur Arbeitslosenversicherung im Jahr 1931 beschrieb Edward A. Filene die Great Depression als den eigentlichen Grund für die Notwendigkeit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit folgendermaßen:

> [I]f you start with a large number of unemployed in any business for any reason, you come inevitably, unless you stop it, to an epidemic. It is like an epidemic disease. It spreads and spreads until you get conditions such as you have now, and in that spread, as we are not scientific yet in our handling of business, false methods for relief will be followed, false remedies will be used. (U.S. Senate 1931: 240)

Dieses Zitat offenbart die Sorge um die Stabilität des wirtschaftlichen Prozesses als Folge von Arbeitslosigkeit, hier direkt verbunden mit der Sorge um die Unabhängigkeit der Unterstützungsempfänger. Die marktwirtschaftliche Ökonomie, so die Befürchtung, könnte insgesamt ins Wanken geraten, wenn es nicht gelingt, Massenarbeitslosigkeit zu verhindern. Im Unterschied zur deutschen Debatte steht hier aber nicht die Angst vor Protest und Umsturz im Vordergrund. Stattdessen gilt die Aufmerksamkeit einer möglichen Destabilisierung der Märkte und der dann zu erwartenden Fürsorgereaktion der Politik, die letzt-

lich die essenzielle wirtschaftliche Moral und Disziplin zu untergraben und so in noch tiefere Krisen zu führen droht. Wie Ernest Draper, Vizepräsident der *Hills Brothers Company*, 1932 im American Labour Law Review schreibt:

[D]iminished unemployment would mean stabilized industry, more even production, and freer opportunities to increase business profits. (Draper 1932: 29)

Staatsbegriff: Anreize statt Intervention

Diejenigen Unternehmer, die vor der Great Depression auf Selbstregulierung durch voluntaristische Planungsanstrengungen gesetzt hatten, erkannten nun die institutionelle Stabilisierung der gemeinwohlstiftenden Marktprozesse als Aufgabe des Staates an. Wie Morris E. Leeds in einer Stellungnahme im Kongress von 1934 beschreibt, ärgerte er sich in den Krisenjahren darüber, in falschem Vertrauen auf die begrenzte Amplitude der Konjunkturentwicklung die Ansparsumme in der betrieblichen Arbeitslosenversicherung seines Unternehmens auf 87.000 Dollar begrenzt zu haben. Die Unternehmen zu einer umfangreicheren Vorsorge für solche Krisenzeiten zu veranlassen, ist demnach die Aufgabe der Bundesregierung:

I believe in the light of our experience that the care of the unemployed was ultimately placed at the door of the Federal Government. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 146)

Dieses Zitat weist darauf hin, dass sich die Logik der wohlfahrtsstaatlichen Argumentation bei wichtigen Teilen der Unternehmerschaft verschoben hatte. Der staatliche Eingriff, der vorher als Angriff auf das freie Unternehmertum und die Selbstregulierungskräfte des Marktes gegolten hatte, wurde nun zur Voraussetzung für das Funktionieren des Wettbewerbs. Dahinter stand die Erfahrung, dass sich der unternehmerische Planungsoptimismus der 1920er-Jahre als gefährliche Täuschung erwiesen hatte, wenn die Stabilisierungsbemühungen Einzelner nicht durch allgemeine, staatlich gesetzte Anreize flankiert werden. Entsprechend äußerte sich auch Swope in der Anhörung von 1934:

We are coming out of this depression, but before we get into another period of slump we should have unemployment insurance set up under the leadership and direction of the Federal Government […]. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 129)

In einer Schrift von 1933 forderte das *National Industrial Conference Board* (NICB) entsprechend:

[T]he extension of private unemployment reserve plans, especially if stimulated by compulsion through legislation, may reasonably be expected to provide for a substantial portion of the stable and permanent working force. (National Industrial Conference Board 1933: 40)

Ein eindrucksvolles Beispiel für die Neuorientierung der Unternehmer in der Frage der Staatsaufgaben ist ein Dialog zwischen dem progressivistischen New Yorker Senator Wagner und Folsom in den Anhörungen von 1931. In früheren Anhörungen hatte sich Folsom skeptisch gegenüber einem staatlichen System gezeigt und seine Hoffnungen stattdessen auf ein Umdenken bei den Unternehmen gesetzt. Vor der Great Depression sah er in der Arbeitslosenversicherung vor allem eine Zwangsveranstaltung, die der Lebensstandardsicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit dienen sollte. Folsoms Antworten auf die geschickten Fragen Wagners offenbarten, dass sich sein Staatsverständnis mittlerweile implizit verschoben hatte:

The *Chairman:* Would it interfere with your plan of stabilization if you had Government-subsidized insurance?

Mr. *Folsom:* I do not think it would affect our particular plan, but it would not provide an incentive to other companies to stabilize who are not already stabilized. […] I am very much opposed to governmental unemployment insurance, but I think that industry, employers generally, must do something instead. I feel that the voluntary adoption of individual company plans will accomplish more than governmental unemployment insurance will. […]

Senator *Wagner:* So as to lessen the hardship and suffering resulting from unemployment? Is not that the idea?

Mr. *Folsom:* Yes; primarily, though, to furnish an incentive to them to reduce unemployment. […]

Senator *Wagner:* […] I think it could be easily enough provided that the man who stabilizes his industry better than the other would be entitled to a refund because of that stabilization, just as he is entitled to a refund under the workmen's compensation law now where he reduces his accidents, where his experience is better than the year before.

Mr. *Folsom:* Of course, it would be better to have the individual company handle its own fund, if the company is large enough. […]

Senator *Wagner:* That is what I wanted to find out – whether or not in the back of your head you have the idea that government under no circumstances must have anything to do with this sort of thing.

Mr. *Folsom:* I do not say they should have nothing to do with it, but I do not think we ought to have a governmental unemployment insurance scheme covering the whole country. If we are going to have any legislation, and if experience indicates that legislation is necessary, it should take the lines of compelling individual employers and individual industries to set up individual company plans […]. (U.S. Senate 1931: 111ff.)

Dieser Dialog kann für das Umdenken der Unternehmer im Hinblick auf den Zentralstaat als exemplarisch betrachtet werden: Bis zur Great Depression galt die Arbeitslosenversicherung als etatistisch und interventionistisch. Zugleich

wurde aber die Notwendigkeit einer Stabilisierung der Beschäftigung akzeptiert, die durch planerisches Denken der Unternehmer erreicht werden sollte. Nach der Krisenerfahrung einer sich immer weiter ausbreitenden Instabilität werden diese beiden Positionen in der Frage der Arbeitslosenversicherung nun gedanklich verbunden im Sinne der Anreizargumentation von Commons. So wird der Staat zum Garanten der Stabilisierungsbemühungen der Unternehmer, indem er die richtigen institutionellen Anreize setzt, sich aber weitergehender regulativer Maßnahmen enthält.

Arbeitsmarktmodell: Langfristige versus kurzfristige Profite

In den Stellungnahmen der Unternehmer zur Arbeitslosenversicherung in den frühen 1920er-Jahren wird auch der bei Commons so wichtige strukturelle Widerspruch zwischen langfristigen und kurzfristigen Profitinteressen anerkannt, der vor der Krisenerfahrung noch durch Lernprozesse des individuellen Unternehmers überwindbar schien. So äußerte etwa Draper die Hoffnung, durch eine Arbeitslosenversicherung würden sich die Unternehmen auch in Krisenzeiten stärker an der langfristigen Profitabilität orientieren:

> Moreover, like accident compensation which has stimulated the movement to prevent accidents, unemployment insurance will help to focus the attention of management, in good times as well as in bad, upon the problems of providing steadier employment.
> (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 283)

Edward Filene war bereits 1931 noch deutlicher geworden und warf seinen Unternehmerkollegen mangelnde Vorausschau und Naivität vor:

> I think one of the most important points to keep in mind is that the attempt to cut down wages and put people out of work, making them unemployed, is the natural, as easy-as-falling-off-a-log idea of meeting overexpense and failure to make adequate profits. One of the greatest things that could be done with all business and for the general prosperity of our country is to really make all of us understand how much greater the field of waste is for saving and increasing profits than is the cutting down of wages. (U.S. Senate 1931: 242)

Filene setzte darauf, dass der Kostendruck auf die niedrigproduktiven Billiganbieter durch eine Arbeitslosenversicherung letztlich diejenigen vom Markt drängen würde, die nicht bereit wären, sich ebenfalls langfristig zu orientieren (U.S. Senate 1931: 244). Begriffe wie ›parasitic producers and distributors‹ oder ›welfare laggards‹ wurden häufig benutzt, um die Billigkonkurrenz zu brandmarken. In die gleiche Kerbe schlug auch Walter J. Kohler, Präsident des Sanitärunternehmens *Kohler Co.* und früherer Gouverneur von Wisconsin:

> For instance, one manufacturer who has a policy of continuous employment and piles up large inventories is not going to dump that stock on the market. He is not going to wreck the whole

market – because one manufacturer, if he were to produce far more than he could sell and then wanted to dispose of it, could probably disturb things very much. But he would be at a great disadvantage as against his competitors who did not follow that practice; and if wages went down or raw materials went down and they then started in to manufacture under the more favorable operating conditions, their goods would cost them a great deal less than his did. So his altruistic intention is an expensive procedure. (U.S. Senate 1931: 147f.)

Verantwortung: Die Unternehmer in der Pflicht

Eng verbunden mit dem Arbeitsmarktmodell ist die Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung auf die Steuerung des individuellen Unternehmerhandelns. Auch die Unternehmer selbst betrachteten sich als die entscheidenden *verantwortlichen Akteure* zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit, ganz anders als in Deutschland, wo Arbeitslosigkeit vor den Revolutionsjahren erst als individuell verschuldet und dann als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden wurde. Die folgende Stellungnahme der U.S. Chamber of Commerce zeigt diese Zuschreibung der Verantwortung:

Privately administered company unemployment reserve plans have been adopted by too small a minority of American business enterprises to exert much influence in mitigating present unemployment conditions. […] At present it appears probable, therefore, that additional state measures will be enacted unless a much larger proportion of business enterprises voluntarily develop and maintain unemployment reserves plans.
(U.S. Chamber of Commerce 1933: 3f.)

Auch die oben bereits wiedergegebenen Zitate von Filene, Swope und anderen offenbaren, wie stark die Frage der Arbeitslosenversicherung als Frage des Unternehmerhandelns gesehen wurde (vgl. auch National Industrial Conference Board 1933: 39). Hätten die Unternehmer die Regulierung und Stabilisierung der Beschäftigung ins Zentrum ihrer Managementstrategien gestellt, so die Annahme, wäre die Arbeitslosigkeit nicht so stark gewachsen – darin liegt die moralische Verantwortung der Unternehmen. Die Arbeitslosenversicherung tritt hier als eine Institution auf, die die Unternehmer durch Anreize diszipliniert, aber es sind und bleiben allein die Unternehmer, die aufgrund ihrer planerischen Fähigkeiten effiziente Systeme mit maximaler »practicability and soundness« (Draper 1932: 30) entwickeln können. Die Arbeitslosenversicherung war aus Sicht eines Großteils der Unternehmer ihre ureigene Aufgabe, vom Staat erwarteten sie allenfalls Unterstützung durch ein System, das nach dem Individualprinzip die Bemühungen um Beschäftigungsstabilisierung belohnt und Dumpingstrategien beziehungsweise ›Trittbrettfahrer‹ bestraft.

Der Positionswechsel der amerikanischen Unternehmer zwischen Ideen und Interessen

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass sowohl segmentalistische als auch einige konservative Unternehmervertreter ihre ablehnende Haltung gegenüber einer staatlichen Arbeitslosenversicherung in der Great Depression beendeten und dies mit liberal-korporatistischen Ideen begründeten. Während die Segmentalisten ihre betrieblichen Sozialsysteme in der Finanzkrise sahen, war der Glaube an die Selbstregulierungskräfte auch bei eher dem Laissez-faire verpflichteten Unternehmern erschüttert worden, wie etwa der Positionswechsel der U.S. Chamber of Commerce zeigt. Die Wisconsin School of Thought bot in dieser Situation eine neue sinnvolle wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung an: Eine Arbeitslosenversicherung könnte zu einem wichtigen Instrument der Beschäftigungsstabilisierung werden und den Wettbewerb auf den Produkt- und Arbeitsmärkten so stärken, dass es nicht zu einer Wiederholung der Great Depression kommen würde oder zumindest die normalen Konjunkturschwankungen ausgeglichen werden könnten. Auch beim Interessenwandel der Unternehmer ist das abstrakte Interesse beziehungsweise der Handlungsimpuls hinter der neuen Position gleichgeblieben, nämlich die Sorge um die Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung und die Kostenbelastung der Unternehmen. Die Krisensituation hatte jedoch die sinnhafte Verbindung dieses Interesses mit der Ablehnung jeder staatlichen Arbeitslosenversicherung erschüttert. *Keine* staatliche Arbeitslosenversicherung zu haben, galt nun durch den Perspektivwechsel zum Weltbild von Commons als Kostenproblem und Gefahr für die Stabilität des wirtschaftlichen Prozesses, weil die Fürsorgenotwendigkeiten politisch eskalieren und sich die langfristigen Profitchancen verschlechtern würden. Was sich verschoben hatte, war die sinnhafte, gedankliche Beziehung zwischen der Arbeitslosenversicherung und den abstrakten Unternehmerinteressen beziehungsweise die kognitive und normative Betrachtung der wohlfahrtsstaatlichen Einzelfrage in den konkretisierten arbeitsmarktpolitischen Interessen.

Der Positionswechsel der Unternehmer folgte jedoch nicht aus der Struktur der Problemlage allein. Im Gegenteil, für viele Unternehmervertreter, wie John C. Gall oder James A. Emery von der NAM, war die Great Depression genau wie frühere Krisen gerade ein wichtiger Grund dafür, die Arbeitslosenversicherung – wie auch in den früheren Krisen – zur unzumutbaren Zusatzbelastung zu erklären (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 313ff.; U.S. Senate 1935). Eine Arbeitslosenversicherung sei verfassungswidrig, nicht kalkulierbar und trage die Gefahr der Anspruchsexplosion vonseiten des Bundesstaates in sich (National Association of Manufacturers 1935: 8ff.). Gerade in der Krisensituation sei es wichtig, nicht den Versuchungen der Staatsintervention zu erliegen, zumal die gröbsten Probleme der Great Depression bereits überstanden

seien. Emery betonte, die Steuerbelastung durch eine Arbeitslosenversicherung könne die Erholung der Wirtschaft gefährden, weil sich die Kosten aufgrund der ohnehin geringen Gewinnspannen und des intensivierten Wettbewerbs nicht ohne Weiteres auf die Preise umlegen ließen (U.S. House of Representatives 1935: 1021ff.). Zudem würden sich höhere Steuern vor allem als Kostenbelastung für arbeitsintensive Produktionsketten auswirken; dies könne einen Maschinisierungsschub auslösen, der letztlich sogar zu höherer Arbeitslosigkeit führen würde, wie Noel Sargent in einer Schrift der NAM schreibt (National Association of Manufacturers 1935: 17f.). James L. Donelly berief sich im Namen der *Illinois Manufacturers Association* ausdrücklich auf die schlechten Beispiele der Versicherungssysteme in Deutschland und England, bei denen die Kosten schnell aus dem Ruder gelaufen waren, übersah dabei aber, dass die Wisconsin School ohnehin nicht die europäischen Modelle übernehmen, sondern ein spezifisch amerikanisches Modell schaffen wollte (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 403). J. E. Edgerton, Präsident der NAM, machte sich in einer Reaktion auf den Swope-Plan zum Fürsprecher kleiner Unternehmen, deren Kostenstruktur eine solche sozialpolitische Belastung nicht erlauben würde (Swope/Frederick 1931: 51f.).

Durch dieses kognitive und normative Framing blieben die wirtschaftsliberalen Unternehmer in der Frage der Arbeitslosenversicherung unbeweglich. Daran wird erkennbar, dass ohne den in Abschnitt 4.4 beschriebenen Bedeutungszuwachs des Weltbildes der Wisconsin School in Unternehmerkreisen die Neuorientierung in der Arbeitslosenversicherungsfrage nicht möglich gewesen wäre. In der Krisensituation steckten alle Unternehmer gemeinsam, die Lösung entwickelten sie aber auf der Grundlage unterschiedlicher Weltbilder. So richteten sich die ablehnenden Stellungnahmen der NAM allesamt auf eine Arbeitslosenversicherung nach dem Ohio-Vorbild und blieben dem radikalen Liberalismus der 1920er-Jahre verhaftet.

Wie Swenson (2002: 225) schreibt, lag der Beitrag der Krise genau in der Öffnung eines Gelegenheitsfensters: »[L]arge numbers of employers were probably uncertain and open to persuasion.« An dieser Stelle konnte die Wisconsin School wirkungsmächtig werden, aber nur insoweit, wie sie ohnehin Überzeugungskraft und Unterstützung unter den Corporate Progressives besaß, die zum Teil auch mit diesem Denken bereits betriebsintern experimentiert hatten. Es war das Zusammenspiel aus sozioökonomischer Krise und der ideengeschichtlichen Entwicklung der amerikanischen Sozialreform, das die Positionsverschiebung großer Teile der Unternehmer möglich machte. Gordons (1994: 2) Fazit »Federal social security and labor law grew directly from the search for competitive order« ist daher nicht ganz zutreffend, denn die Formulierung lässt außer Acht, dass nur unter Hereinnahme der in den 1920er-Jahren immer erfolgreiche-

ren Gedanken der Wisconsin School erklärt werden kann, warum gerade eine Arbeitslosenversicherung zum Garanten einer neuen Wettbewerbsordnung werden konnte. Der Weg zur Arbeitslosenversicherung war alles andere als ›direkt‹.

Die Berücksichtigung von Ideen ermöglicht es zudem, die Logik der Spaltung zu verstehen, die sich in der Unternehmerschaft in der Frage der Arbeitslosenversicherung in den Krisenjahren auftat. Die Unternehmer, die sich zu Protagonisten der Befürwortung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung aufschwangen, vertraten große Firmen wie *General Electric* oder *Procter & Gamble*, aber auch kleine Unternehmen wie die *Leeds & Northrup Co.* Sie stammten aus den unterschiedlichsten Branchen, Swope etwa aus der Elektro- und Metallindustrie, Filene aus dem Handel, Draper und Kohler aus der Konsumgüter- und Textilindustrie und Folsom aus der Chemieindustrie. Die U.S. Chamber of Commerce öffnete sich ebenfalls für eine Arbeitslosenversicherung, allerdings sehr viel zögerlicher als die Segmentalisten (U.S. Senate 1935: 913). Dennoch war die Positionierung der Chamber für die Einführung der Arbeitslosenversicherung wichtig (Nelson 1969: 213; Douglas 1936: 96). Die Tatsache, dass die NAM als größter Arbeitgeberverband, in dem nicht nur niedrigproduktive Unternehmen organisiert waren, bis zur Einführung des Social Security Acts ihrer Orientierung treu blieb und die Arbeitslosenversicherung in allen ihren öffentlichen Erklärungen bekämpfte, zeigt ebenfalls die unabhängige Bedeutung des Ideenhorizonts (vgl. Gall in U.S. Senate 1935: 931ff.). Von der Krise der Great Depression waren alle Unternehmer betroffen. Aber nur diejenigen, die an anderer Stelle bereits mit den Ideen der Wisconsin School positive Erfahrungen gemacht hatten, wechselten ihre Position zugunsten der Arbeitslosenversicherung.

Swenson (2002: 195) nennt »personal idiosyncracies« als Faktor, der häufig mehr Einfluss auf die politische Positionierung der Unternehmer habe als die objektiven Interessen. Swenson lässt allerdings die Frage aus, warum sich die Segmentalisten ausgerechnet von der zuvor geschmähten Arbeitslosenversicherung eine Wettbewerbsstabilisierung versprachen. Andere mögliche Wege wären etwa eine stärkere Kartellisierung und Vertrustung gewesen, aber auch eine unternehmerverwaltete Standardisierung von Produktionsverfahren oder Arbeitsschutz. Im Bereich der Wirtschaftspolitik hätte die Antwort auf die Krise eine investive Förderung von stabilitätsorientierten Unternehmen sein können. Die Beratungsorganisationen der sozialpolitikkritischen Unternehmer, wie etwa die NCF oder die *Associated General Contractors of America*, entwickelten Pläne zu institutionalisierten Formen der Kooperation zwischen den arbeitsmarktpolitischen Akteuren auf höchster Ebene, blieben in der Frage der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen aber einer wirtschaftsliberalen Ablehnung verhaftet (vgl. Übersicht in Supplement zu Swope/Frederick 1931). Auch dies zeigt, dass andere Lösungen für dieselben Probleme denkbar gewesen wären. Zur Erklärung

der Richtung des Positionswechsels zugunsten der Arbeitslosenversicherung müssen also die ideellen Weltbilder einbezogen werden.

Erst der Glaube, dass das unternehmerische Handeln über Anreize wirksam gesteuert werden kann, lässt eine Arbeitslosenversicherung sinnvoller erscheinen als eine gesetzliche Verpflichtung zur betrieblichen Vorsorge. Erst die kognitiv bestimmte Erwartung, dass eine staatlich gerahmte Institution notwendig ist, um den Markträumungsprozess zu ermöglichen, lässt eine Arbeitslosenversicherung plausibler werden als die kollektive Selbstregulierung der Unternehmer. Zwar kann die erfolgreiche Selbstregulierung durch die praktische Krisenerfahrung zweifelhaft werden, aber ohne Wechsel des Weltbildes musste die Arbeitslosenversicherung geradezu als ein Schritt vom ›Regen (des Public Relief) in die Traufe‹ verstanden werden, wie dies auch bei Teilen der Arbeitgeber noch im New Deal der Fall war. Erst die ideenbedingte Erwartung, dass eine staatliche Institution nach dem Vorbild der Unfallversicherung von Wisconsin den Marktprozess nicht begrenzen, sondern überhaupt erst eine effiziente Markträumung ermöglichen werde, lässt die Arbeitslosenversicherung attraktiver erscheinen und trennt sie definitorisch vom Public Relief.

Die hier entwickelte historische Betrachtung offenbart also, dass die persönlichen ›Eigenarten‹ der Corporate Progressives nicht einfach als individuelles beziehungsweise biografisches ›Rauschen‹ abgetan werden können. Hinter den biografischen Besonderheiten einer Person finden sich sozial strukturierte und tradierte Weltbilder, die den Blick auf die Welt und damit auch auf die Interessendienlichkeit arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen wie der Arbeitslosenversicherung beeinflussen. Der Inhalt der reformerischen Weltbilder beeinflusst dabei die Übersetzung von abstrakten Interessen in konkrete: Hätte es nur die Ohio School of Thought gegeben, so hätte die Position der Unternehmen einschließlich der Segmentalisten in der Krise lauten müssen: ›Jede Form von planerischer Wirtschaftsförderung und -stabilisierung, aber keine Sozialversicherung!‹ An der Frage der Sozialversicherung hätte die amerikanische Diskussion ihre unüberwindliche Grenze finden müssen, zumal nach 1934, als eine zunehmende Erholung der Wirtschaft für alle absehbar war. Stattdessen müssen die Sozialisation dieser Unternehmer in den Netzwerken der Wisconsin-School und die positiven Erfahrungen vieler Unternehmer mit dem Denken von Commons als systematische Erklärungsgröße für die Legitimation eines bestimmten Weltbildes einbezogen werden. Nur so wird es erklärbar, warum ein materiell-strukturell nicht klar abgrenzbarer Teil der Unternehmer in der Krise die Position änderte.

Ein letzter Einwand des Skill-Specificity-Ansatzes gegen das hier entwickelte Argument könnte lauten, dass der Grund für die Unterstützung der Arbeitslosenversicherung durch bestimmte Unternehmer letztlich ein rein materialisti-

scher gewesen sei, da diese ihre langfristigen Humankapitalinvestitionen schützen wollten, die insbesondere in der Great Depression in große Gefahr geraten waren. Und tatsächlich findet sich ein solches Argument im Material:

> This [higher degree of stabilization] will tend to assure more uniform and continuous employment for the worker and to remove fear from his mind, allowing him to devote himself whole-heartedly to his task. (Swope/Frederick 1931: 44)

Eine Erklärung, die auf die objektiven Interessen der Unternehmer am Schutz des Humankapitals verweist, ist zwar rückblickend durchaus plausibel; sie enthält allerdings keine Antwort auf die Frage, warum die Unternehmer begannen, dieses objektive Interesse mit einer staatlichen Arbeitslosenversicherung in Verbindung zu bringen, wie also die Richtung der Neurorientierung der Unternehmerinteressen zugunsten der Arbeitslosenversicherung erklärt werden kann. Betrachtet man diese Entwicklung als einen historischen Prozess, das heißt aus Sicht der Handelnden vor einem prinzipiell offenen Raum von Handlungsoptionen, so fand hier ein Lernprozess statt, dessen Verlauf erklärungsbedürftig ist. Für den Zeitpunkt könnte man das Trauma der Great Depression als Erklärung heranziehen, aber kaum für die Richtung: Warum resultierte der Schock der Krise gerade in einer Befürwortung der Arbeitslosenversicherung? Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung wäre es mindestens ebenso wahrscheinlich gewesen, dass die Unternehmer ihre ablehnende Haltung gegenüber der Arbeitslosenversicherung beibehalten und stattdessen die unternehmensbezogenen und selbst regulierten Maßnahmen zum Schutz der Qualifikationsstruktur ihrer Beschäftigten ausbauen.

Kontrafaktisch argumentiert: Da der Skill-Specificity-Ansatz die Genese von politischen Zielen aus der Analyse herausnimmt, hätte auch eine fortgesetzte Ablehnung der Arbeitslosenversicherung durch alle Unternehmer als Verfolgung derselben abstrakten Interessen verstanden werden können, wenn funktionale Äquivalente zur Arbeitslosenversicherung gebildet worden wären, etwa durch Kartellisierung oder Ausbau individueller Fürsorgeansprüche. Die Entscheidung für die Arbeitslosenversicherung folgt nicht aus dem abstrakten Interesse allein. Aus dem Interesse am Humankapital lässt sich als Handlungsimpuls nur eine generelle Orientierung der Unternehmer auf Stabilisierung ableiten, was aber nicht zwingend Folgen für die Frage der Arbeitslosenversicherung haben muss. Diese Erklärung ist somit nicht hinreichend, denn sie erfasst nur die Problemlage als notwendige Bedingung, nicht jedoch den Prozess der Neubestimmung der arbeitsmarktpolitischen Position als Entscheidung der Akteure zwischen möglichen Handlungsoptionen.

Exkurs: Anmerkungen zum Streit zwischen Swenson, Hacker und Pierson

An dieser Stelle ist es möglich, den bereits erwähnten heftigen Streit zwischen Swenson und Hacker und Pierson aufzulösen. Zwar ist Swensons Argument richtig, dass ein Teil der Unternehmer ein positives, substanzielles Interesse an der Arbeitslosenversicherung hatte. Der Einwand von Hacker und Pierson macht jedoch auf eine entscheidende Lücke in Swensons Erklärung aufmerksam: Wenn die Unternehmerinteressen wirklich strukturell für eine Arbeitslosenversicherung sprachen, warum haben dies so wenige Unternehmer erkannt? Weil Swenson die konkreten Interessen der Unternehmer aus ihrer materiellen, objektiven Arbeitsmarktposition ableitet, ist nicht nachvollziehbar, warum ein großer Teil der ähnlich positionierten Unternehmer bei seiner Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung blieb. Konkrete arbeitsmarktpolitische Interessen können nicht aus den sozioökonomischen Rahmenbedingungen allein abgeleitet werden, sie sind zugleich durch *ideelle Lernprozesse beeinflusst*. Aus dieser Perspektive ist es klar, dass Unternehmerinteressen nicht *monolithisch* beschrieben werden können, ja nicht einmal als klar sektoral fragmentiert.

Wird die Rolle der Wisconsin School berücksichtigt, so lässt sich erklären, warum ein Teil der Unternehmer der Koalition der drei Arbeitsmarkparteien mit guten Gründen fern blieb und woher die Regierung im Jahr 1935 den ›Mut‹ nahm, die Arbeitslosenversicherung gegen die Opposition der NAM durchzusetzen. Der Rückgriff auf wirtschaftstheoretische Effizienzlohnmodelle greift zu kurz, um der Heterogenität dieser Gruppe der Befürworter gerecht zu werden. Die handelnden Akteure müssen in den Erfahrungen und Debatten der 1920er-Jahre verortet werden, um den Deutungsmustern ›auf die Schliche‹ zu kommen, die die Formierung ihrer Interessen beeinflussen. Im liberal-korporatistischen Denken wurde die Arbeitslosenversicherung erstmals als Teil der Wirtschaftsförderung und nicht länger als ihr regulativer Gegenpol im europäischen Sinne der Dekommodifizierung verstanden. Es ist der Wirkung dieser Denkschule zu verdanken, dass in der harten sozioökonomischen Krisensituation bestimmte Teile der Unternehmer ihre (konkreten) materiellen Interessen an stabilen Märkten positiv mit einer Arbeitslosenversicherung verbanden. Sie waren aufgrund ihrer Sozialisation in den sozialreformerischen Netzwerken ideologisch so gut aufgestellt, dass sie in der Great Depression als einzige eine auch für Unternehmer plausible Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik anzubieten hatten.

Durch diese Rolle als gedankliche Avantgarde konnten die Befürworter unter den Unternehmern zusätzliche politische Wirkung entfalten, denn sie zeigten, dass die Interessen der Unternehmer nicht zwingend gegen Sozialpolitik sprechen. Daher wurden diese Befürworter auch besonders stark in die Beratungen und öffentlichen Anhörungen einbezogen. Sie passten sich nicht einfach

an die politisch-strategische Lage an, wie Hacker und Pierson behaupten. Im Gegenteil: Gerade die Freiwilligkeit und Schlüssigkeit ihrer positiven Interessendefinitionen machte sie politisch so wirkungsvoll. Die Berücksichtigung dieses ideellen Aspekts verdeutlicht, dass Hacker und Pierson mit ihrer Betonung der Bedeutung politischer Macht in gewisser Weise recht haben. Tatsächlich verloren die antireformerischen Kräfte im Unternehmerlager in der Great Depression an politischer Macht; die Wurzel dieses Machtverlustes liegt aber nicht in der Zentralisierung staatlicher Handlungskapazitäten, sondern in einer bereits in den 1920er-Jahren durch neue Erfahrungen ausgelösten Verschiebung der Plausibilitäten im Management vom Laissez-faire hin zum liberal-korporatistischen Denken. Insofern lassen sich beide Positionen in der Kontroverse durch die Ergebnisse dieser Arbeit verbinden: Swenson hat zu Recht die Rolle der Befürworter unter den Unternehmern für den Social Security Act betont, deren Zustimmung dem Gesetzgebungsprozess sogar vorausging. In der Herleitung dieses Interessenwandels fehlt in seiner Darstellung jedoch die Bedeutung ideeller Lernprozesse als Umverteilung von Plausibilitäten und Legitimation für verschiedene arbeitsmarktpolitische Weltbilder. Diese Erschütterung der *symbolischen Macht* erkennen Hacker und Pierson, binden sie aber zu Unrecht allein an die strukturellen Verschiebungen des politischen Systems im frühen New Deal. Erst das Zusammenwirken der Erosion der abstrakten Interessen und der ideellen Neuorientierung kann aber die Spaltung innerhalb der Unternehmerschaft abbilden und erklären, auf deren Grundlage die Arbeitslosenversicherung zum Projekt einer klassenübergreifenden Koalition werden konnte.

4.4.3 Die Interessen der amerikanischen Regierung im Wandel

Wie für die deutsche liegt auch für die amerikanische Regierung eine Verkürzung des Arguments in die andere Richtung nahe: Franklin D. Roosevelt könnte als wohlfahrtsstaatlicher ›Überzeugungstäter‹ für die Arbeitslosenversicherung beschrieben werden. Und in der Tat hatte Roosevelt bereits in seiner Zeit als Gouverneur von New York versucht, Sozialversicherungssysteme auf Einzelstaatenebene durchzusetzen. Durch die Erfahrungen des Scheiterns dieser Versuche in der Interstate Commission aber war Roosevelt zu der Überzeugung gelangt, dass nur ein bundesweites System der Sorge um den innerstaatlichen Wettbewerb würde gerecht werden können (West/Hildebrand 1997: 546). Dies rechtfertigt es jedoch nicht, die Regierungsinteressen auf diese Programmatik zu reduzieren. Roosevelt wird in der Literatur einhellig als konservativer Finanzpolitiker beschrieben, der als Präsident nur zögerlich an die Arbeitslosenversicherung heranging (Greer [1958]2000: 51; Gourevitch 1989: 94). Roosevelt hatte den Wahlkampf gegen Hoover mit der Kritik an dessen ›verschwenderischer‹ Haus-

haltspolitik geführt, und Roosevelts erste Maßnahmen im März 1933 betrafen folgerichtig dann auch Kürzungen von Veteranen- und Beamtenpensionen, die Hoover zuvor im Kongress nicht hatte durchsetzen können (Leuchtenburg 1963: 45). Hartz ([1955]1991: 262) bezeichnet Roosevelt als »half radical and half conservative«. Hin- und hergerissen zwischen Liberalismus und sozialer Reform symbolisierte er die Problematik des amerikanischen Progressivismus (vgl. auch Alter 2006: 313).

Zudem ist die selbstverständliche Annahme, dass die New Dealer ihre politischen Weltbilder direkt in die Regierungspraxis trugen, aus einem weiteren Grund unzureichend: Auch der neue Präsident musste Politik im Rahmen des politischen Systems und der bestehenden Kräfteverhältnisse im Kongress machen und es ließen sich viele Beispiele von ausgereiften Wahlprogrammen und politischen Agenden aufzählen, die an diesen Strukturen scheiterten, obwohl die Regierung sie vehement verfocht. Wie Peter Gourevitch (1989: 89) in seiner Auseinandersetzung mit der Wirtschaftspolitik des späteren New Deal schreibt: »Politicians judge economic policy alternatives at least in part by the effects these have on the holding of the office and the ability to govern.« So ist es wichtig, die spezifische Problemlage einer amerikanischen Regierung in der Zeit der Great Depression in die Analyse einzubeziehen, in der es Roosevelt *möglich* wurde, zum ›Überzeugungstäter‹ zu werden.

Schließlich war der Beginn des New Deal nicht ausschließlich ein sozial- und arbeitsmarktpolitischer, sondern ein viel breiterer gedanklicher Aufbruch:

> The New Dealers drew on a thousand books, on a storehouse of past political experiences. From the Populists came a suspicion of Wall Street and a bevy of ideas for regulating agriculture; from the mobilization of World War I the derived instrumentalities for central direction of the economy; from urban social reformers of the Jane Addams tradition arose a concern for the aged and indigent. […] The New Dealers shared John Dewey's conviction that organized social intelligence could shape society, and some […] reflected the hope of the Social Gospel of creating a Kingdom of God on earth. […] Most influential were the theorists of the New Nationalism: Theodore Roosevelt, Charles Hise, Simon Patten […] Roosevelt's advisers of the early New Deal scoffed at the nineteenth-century faith in natural law and free competition; argued for a frank acceptance of the large corporation. […] The free market of Adam Smith, the New Dealers argued, had vanished forever. (Leuchtenburg 1963: 33f.)

Es muss also auch für den schon früh von den Gedanken der Wisconsin School inspirierten Roosevelt erklärt werden, warum gerade die Arbeitslosenversicherung in den Maßnahmenkatalog der Regierung aufgenommen wurde, während viele andere neue Zielsetzungen der New Dealer zunächst – oder sogar vollständig – in der Schublade verschwanden.

Problemlage: Die Kostenexplosion beim Public Relief und Druck von links

Die Verschiebung in der interessenbezogenen Problemlage für die Regierung lässt sich auch daran ablesen, dass sogar Hoover im vorletzten Jahr seiner Präsidentschaft ein *Select Committee on Unemployment* unter Leitung von Colonel Arthur Wodds einberief. Die Diskussionen in dem Komitee kamen zu dem Ergebnis, dass die Politik der Bundesregierung umstrukturiert werden und sich der direkten Hilfe durch öffentliche Beschäftigungsprogramme und ein staatliches Fürsorgesystem annehmen müsste (Katz 1996: 222). Dies war Hoover dann aber zu interventionistisch und er verhinderte die Weiterentwicklung des Komiteeberichts zum Gesetzesentwurf. Zugleich bemühten sich die progressiven Senatoren Costigan, La Follette und Wagner im Kongress permanent darum, das Thema der Arbeitslosenversicherung und des Fürsorgesystems auf die Tagesordnung zu setzen. Dazu kam ein wachsender Druck der Straße, vor allem der Marsch der sogenannten *Bonus Army* auf Washington im Sommer 1932, mit dem Veteranen die Auszahlung ihrer verbrieften Pensionen forderten (Schlesinger [1957]2002: 236ff.). Das rigide Vorgehen der Behörden gegen diesen Aufmarsch demonstrierte in den Augen der Öffentlichkeit die Uneinsichtigkeit Hoovers. Roosevelt siegte in den Präsidentschaftswahlen mit überwältigender Mehrheit: Er gewann 472 der 531 Wahlmänner und jeden Staat westlich oder südlich von Pennsylvania (Leuchtenburg 1963: 17).

Die Kostenexplosion beim Public Relief

Der Druck der Arbeitslosen und Armen auf den Straßen der USA erzeugte vor allem im schlimmsten Krisenjahr 1932 eine der deutschen Situation in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg vergleichbare innenpolitische Notwendigkeit, die Stabilität der politischen Ordnung zu sichern. Zwischen 1929 und 1933 ging die Zahl der beschäftigten Industriearbeiter um ein Drittel zurück (Commons/Lescohier/Brandeis 1935: 140). Zudem waren die Einzelstaaten und Kommunen finanziell bereits an die Grenzen ihrer Belastbarkeit für den Public Relief und andere Krisenmaßnahmen gelangt. Die Ausgaben der einzelstaatlichen und kommunalen Verwaltungen zu Fürsorgezwecken waren zwischen Oktober 1931 und Oktober 1932 von 7,48 auf 16,26 Millionen Dollar gestiegen (U.S. Senate 1933: 47).

Die erste und wichtigste Aufgabe seiner Amtszeit sah Roosevelt in der Überwindung der sozialen und ökonomischen Krise der Vereinigten Staaten. In seiner Antrittsrede zog er enge Parallelen zwischen der Bewältigung der Great Depression und den Herausforderungen eines militärischen Krieges – die Krise wurde zum Krieg gegen die Depression. Mit dieser Rhetorik knüpfte Roosevelt nicht nur an die Wilson-Regierung an, sondern signalisierte auch seine Entschlossen-

heit, in ökonomischen Extremsituationen zentralistische Regulierungsmacht zu nutzen. Roosevelt war überzeugt davon, dass der Staat seine Möglichkeiten zur Steuerung und Planung der Ökonomie einsetzen musste, ohne dabei die Grundsätze des freien Marktes und des ausgeglichenen Haushaltes preiszugeben (Fusfeld [1956]1970: 251). Entsprechend hatte er bereits in einer Wahlkampfveranstaltung 1932 in Pittsburgh angekündigt, die Haushaltsstrenge nur für die Situation von »starvation and dire need« zu lockern (zitiert nach Breul 1965: 18). Eine solche Situation lag im harten Winter 1932/33 unzweifelhaft vor, und Roosevelt war im Gegensatz zu seinem Vorgänger bereit, kurzfristig Gelder auch auf Kosten eines ausgeglichenen Haushalts verfügbar zu machen, um die Nöte der Arbeitslosen zu mildern.

Zunächst griff Roosevelt zur Überwindung der akuten Krise aber zum Mittel der direkten Intervention mithilfe von Public Relief und Public Works, wie er es in den Krisenjahren zuvor bereits als Gouverneur von New York getan hatte. Mit der *Federal Emergency Relief Agency* (FERA) installierte er ein nie dagewesenes Fürsorgeinstrument auf bundesstaatlicher Ebene und holte Harry Hopkins, den Chef der New Yorker *Temporary Emergency Relief Administration* (TERA), als Leiter der neuen Institution nach Washington (Katz 1996: 226). Ausgestattet mit einem Budget von einer halben Milliarde Dollar sollte Hopkins eine Hälfte davon an die Einzelstaaten verteilen und die andere Hälfte als direkten Public Relief einsetzen. Die FERA nahm ihre Arbeit am 22. Mai 1933 auf und zahlte bereits am 23. Mai die ersten Gelder aus. Im April 1934 war die Zahl der Relief-Empfänger bereits auf 4,5 Millionen gestiegen. Die Gesamtausgaben der FERA sollten bis 1936 auf drei Milliarden Dollar anschwellen. Für die Vergabe der Leistungen galt die klare Regel, den von Armut bedrohten Arbeitslosen zunächst öffentliche Arbeitsmöglichkeiten zu bieten und erst im zweiten Schritt finanzielle Unterstützung. Eine zweite zentrale Regel war, dass die öffentlichen Gelder des Relief möglichst auch öffentlich verwendet werden sollten. Die primäre Hilfsform des Reliefs sollte deshalb die öffentliche Beschäftigung sein.

Im Zuge des *National Industrial Recovery Acts* (NIRA) vom Juni 1933 wurde die *Public Works Administration* (PWA) gegründet, im November 1933 kam die *Civil Works Administration* (CWA) dazu, ebenfalls unter der Führung von Harry Hopkins. Die CWA hatte im Gegensatz zur FERA eine Top-down-Struktur, das heißt, die Arbeiter in den Beschäftigungsprogrammen wurden direkt auf der Gehaltsliste des Bundesstaates geführt. Hopkins stellte innerhalb von dreißig Tagen vier Millionen Arbeiter ein. Mithilfe der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden bis März 1934 500.000 Meilen Straßen, 40.000 Schulen, 3.500 Spielplätze und 1.000 Flughäfen gebaut oder renoviert (Leuchtenburg 1963: 121f.). Dieses Programm half einem Großteil der amerikanischen Bevölkerung durch den Winter von 1933/1934. Die *Midterm Election* von 1934 bescherte den De-

mokraten eine komfortable Mehrheit in beiden Häusern, im Senat stellten sie nun sogar mehr als zwei Drittel aller Mitglieder. Die Republikaner als Oppositionspartei verloren völlig gegen den bei Midterm Elections üblichen Trend sogar noch Sitze (Katz 1996: 243). Dieser Erfolg war allerdings ein zweischneidiges Schwert für Roosevelt, denn der Kongress war nun sehr viel interventionistischer eingestellt und zu höheren Ausgaben bereit, als ihm lieb war (Leuchtenburg 1963: 117; Burns 1956). Die Haushaltslage wurde also nicht nur durch die Nothilfemaßnahmen und den Federal Relief verschärft, sondern es wuchsen auch die Forderungen nach weiterer Expansion aus der eigenen Partei. Zugleich hatte der Zentralstaat durch die neuen Institutionen zumindest teilweise wirtschafts- und sozialpolitische Verantwortung übernommen und legitimiert, sodass es auch aus innerparteilichen Gründen kaum ein Zurück geben konnte.

Konkurrenz von links

In der Sozialpolitik verlief die relevante Konfliktlinie im Kongress wie in der Demokratischen Partei zwischen Norden und Süden, genauer zwischen dem Nordosten und dem Südwesten. Die Vertreter der Südstaaten im Repräsentantenhaus und im Senat verlangten die Reduzierung der zentralstaatlichen Kompetenz auf ein Minimum und wussten dafür auch den Supreme Court hinter sich. Zugleich erwuchs Roosevelt aber in der Sozial- und Wirtschaftspolitik eine starke innerparteiliche Konkurrenz von links, die ebenfalls aus dem Süden kam (Alter 2006: 310). Roosevelt hatte zwar in den demokratischen Vorwahlen von 1931/32 im Vergleich mit den anderen Kandidaten Al Smith und William McAdoo selbst eher als der Linksaußen gegolten (Schlesinger [1957]2002: 295). In der weiteren Entwicklung des frühen New Deals kam aber die wichtigste Konkurrenz für die Sozialpolitik der Roosevelt-Regierung aus der Demokratischen Partei der Südstaaten. Hier ist vor allem Huey ›Kingfish‹ Long zu nennen, der populistische und enorm erfolgreiche ehemalige Gouverneur von Louisiana, der ab 1932 zudem im Senat saß (Cohen/Eliot 1983: 150ff.; Altmeyer 1966). Huey Long gründete in vielen Staaten eine politische Bewegung, die sich *Share Our Wealth* nannte und die bis 1935 7,5 Millionen Mitglieder in 27.000 lokalen Clubs versammeln konnte. Ziel dieser Bewegung war es, die Wertschöpfung der gesamten arbeitenden Bevölkerung gerechter zu verteilen, um deren Ausbeutung durch die Großindustrie und das Finanzkapital entgegenzuwirken (Leuchtenburg 1963: 95ff.; Douglas 1936; Altmeyer 1966: 10). Eine weitere wichtige Konkurrenz für Roosevelt waren die *Townsenditen*, die sich nach Francis Townsend, einem demokratischen Politiker aus der Public Health Administration benannten, der einen Plan für ein universales nationales Rentensystem nach dem Versorgungsprinzip entwickelt hatte. Die Townsenditen forderten 200 Dol-

lar garantierte Rente für jeden amerikanischen Bürger über 60 Jahre, die durch eine zweiprozentige Erhöhung der Umsatzsteuer finanziert werden sollte. Beide Konkurrenzen kritisierten alle sozialpolitischen Anläufe der neuen Regierung einschließlich des Social Security Acts von 1935 als unzureichende Minimalpolitik und verunglimpften die Regierung als Handlanger der Wall Street beziehungsweise als Ostküstenintellektuelle.

Dieser »thunder on the left« (Perkins 1957: 28; Douglas 1936: 69) wurde auch außerhalb der Demokratischen Partei unterstützt, so etwa von dem katholischen Reverend Charles Coughlin, der im Radio sehr erfolgreich radikale und antisemitisch konnotierte Thesen von einer Verschwörung der Banken in der Great Depression und der urbanen Nordstaaten-Intellektuellen vertrat. Darüber hinaus startete er persönliche Angriffe auf jüdische Bankiersfamilien wie die Rothschilds oder Roosevelts wichtigen finanzpolitischen Berater Felix Frankfurter. Eine vierte Konkurrenz fand Roosevelt in den Vertretern der sogenannten *Lundeen Bill*. Der Kongressabgeordnete Lundeen aus Minnesota brachte 1934 und 1935 ein Gesetz ein, das eine universale steuerfinanzierte Arbeitslosenfürsorge errichten sollte. Es sah Leistungen in Höhe von 10 Dollar pro Woche vor und sollte auch Selbstständige und Farmer einbeziehen. Ursprünglich ein Vorschlag vonseiten der Sozialisten fand diese Initiative immer mehr Rückhalt in der an der Massenarbeitslosigkeit leidenden Bevölkerung und wurde vom Repräsentantenhaus im März 1935 sogar per Mehrheitsentscheidung empfohlen (Douglas 1936: 76f.).

Diese wohlfahrtsstaatlichen Bewegungen erzeugten für die Roosevelt-Regierung die Notwendigkeit, von dem einmal eingeschlagenen Kurs der sozialstaatlichen Intervention nicht aus Kostengründen wieder abzurücken (Katz 1996: 243). Die neu geschaffenen Fürsorgeeinrichtungen bargen jedoch die Gefahr einer fiskalischen Überforderung des Zentralstaats, die die alte Angst vor einer wachsenden Relief-Abhängigkeit aktualisierte, wie sie Epstein im Kongress formulierte:

> Our fear of the so-called »British-dole-system« has not prevented us from introducing into this country the most degrading and inefficient system of doles ever known.
> (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 35)

Gesucht wurden also Möglichkeiten der arbeitsmarktpolitischen Steuerung zur Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses durch den Zentralstaat, die sich finanziell *nicht* nur auf der Bundesebene niederschlugen und die keine Nähe zum Fürsorgesystem aufwiesen. In dieser Situation wurde das bisherige arbeitsmarktpolitische Interesse der Regierung untergraben, zusätzliche Kostenbelastungen und dadurch hervorgerufene Störungen des Wachstums zu vermeiden, denn der Kampf gegen die Ausweitung des Reliefs drohte durch den Druck der Krisen-

verhältnisse verloren zu gehen. Diese Lage erleichterte eine Neubestimmung der Interessen. Durch das liberal-korporatistische Weltbild wurde die Arbeitslosenversicherung zu einer sinnvollen Zielsetzung und damit zu einem konkreten Interesse, das diesen verschiedenen abstrakten Interessen gleichzeitig gerecht zu werden versprach.

Liberal-korporatistische Ideen in den Äußerungen der Regierung

Für die Roosevelt-Regierung bot das liberal-korporatistische Denken, mit dem die meisten der neuen Protagonisten ohnehin sozialisiert worden waren (vgl. die Aufzählung der Namen in Abschnitt 4.3.1), eine Lösung für die krisenbedingten Probleme an. Aus Sicht der Wisconsin School versprach die Einführung einer Arbeitslosenversicherung, die wirtschaftliche Entwicklung und die Situation der Arbeitslosen zu stabilisieren, ohne den staatlichen Haushalt weiter zu belasten. Aus dieser Perspektive enthielt diese Institution zugleich auch eine Antwort auf den Handlungsdruck von links.

Ursachen: Arbeitslosigkeit als Versagen der institutionellen Regulierung des Marktes

In einem Sonderband des American Labor Legislation Review zum Thema Arbeitslosenversicherung schrieb Arbeitsministerin Frances Perkins (1933: 119), es seien die Bemühungen der AALL und ihrer Mitglieder gewesen, die die Regierung dazu gebracht hätten, eine Arbeitslosenversicherung nach dem Vorbild der Unfallversicherung einzuführen. Perkins offenbart in derselben Schrift auch ihre Sicht auf die zyklische Dynamik der Arbeitslosigkeit:

> Just ordinary common sense suggests that in a world where unemployment is a recurring phenomenon we ought to provide in advance, during the comparatively prosperous years of employment, for the slack periods. (Perkins 1933: 117)

Es ist zudem eine Frage der geschickten Institutionenarchitektur oder der – wie Senator Robert F. Wagner (1933: 167) meinte – »healthy and stable industrial order«, ob sich das Problem der Arbeitslosigkeit zu einem Massenphänomen entwickeln kann:

> Through our accident compensation laws of the past twenty years we have made a great advance in human engineering. Through unemployment compensation during the next decade I believe we can make practical use of similar social inventions in dealing with the related industrial problem of involuntary unemployments. (Perkins 1933: 120)

Die Formulierung ›human engineering‹ offenbart die Vorstellung, der Marktprozess müsste mithilfe einer Arbeitslosenversicherung so gesteuert werden, dass

er seine Gleichgewichtswirkung entfalten kann – ein deutlicher Unterschied zu dem ›meteorologischen‹ Blick auf die Krisen, den die Ohio School entwickelt hatte. Arbeitslosigkeit ist nicht Ergebnis des freien Marktprozesses selbst, sondern geht auf dysfunktionale Institutionen zurück, die die Anreize im Marktgeschehen falsch setzen. Daher findet sich aufseiten der New Dealer auch häufig eine sehr optimistische Einschätzung der Überwindbarkeit des Problems, wie sie Elizabeth Brandeis (1933: 141) am Ende ihres Beitrags im Sonderband des American Labor Legislation Review formulierte: »unemployment can in large measure be eliminated«.

Deutlicher wurde Felix Frankfurter, Juraprofessor an der *Harvard University* und wichtiger wirtschaftspolitischer Berater der Roosevelt-Regierung, in derselben Zeitschrift einen Monat später. Sein Artikel fasst stellvertretend inhaltlich und begrifflich die Position zusammen, die alle Regierungsvertreter in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung ab 1933 einnahmen:

> Irregularity of employment is not a device of nature, but the product of man's indifference. […] By applying persistent effort in the conduct of his own enterprise, the individual employer can do much towards the elimination of the greatest evil of modern society. […] It is a distinctively American contribution in utilizing unemployment compensation as one means toward securing regularity of employment. (Frankfurter 1933: 169)

Folgen: Ökonomische Instabilität durch Arbeitslosigkeit

In den Anhörungen zur Arbeitslosenversicherung von 1934 brachte Arbeitsministerin Perkins die neue enge Verbindung zwischen der Sorge um das Budget und dem sozialpolitischen Ziel, die Destabilisierung der ökonomischen Entwicklung als Folge von Massenarbeitslosigkeit zu überwinden, zum Ausdruck:

> The technique of stabilization of industry is by no means perfect, but there is, nevertheless, a growing body of experience among certain types of employers who are in industries where those techniques are possible, which indicates that at least in some industries most of the unemployment has been more or less unnecessary and that by the right kind of cautious and careful planning a very large degree of the instability of the industry and therefore of the tendency toward unemployment of our fellow citizens who sell their labor to that industry, could be prevented. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 10)

Dieses Zitat zeigt auch die Wirkung der Planungserfahrungen der 1920er-Jahre auf die ideengeschichtliche Entwicklung. Ohne das liberal-korporatistische Weltbild hätten die positiven Planungserfahrungen allerdings auch gegen eine staatliche Einmischung sprechen können, denn es war ideell voraussetzungsvoll, von der Arbeitslosenversicherung eine solche Stabilisierung zu erwarten. An anderer Stelle zieht Elizabeth Brandeis die Linie vom Gospel of Self Help zur

Sorge um die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, in dem sie den britischen Lord Beveridge mit den folgenden Worten zitiert:

> The real danger of unlimited relief of unemployment lies not in the fear of demoralizing individual workmen, but in the fear of demoralizing governments, employers and trade union officials so that they take less thought about prevention of unemployment.
> (Brandeis 1933: 137)

Fürsorgeabhängigkeit wird hier nicht nur als individuelles Problem, sondern als Gefahr der Trägheit auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes verstanden: Arbeitnehmer müssen ihre Haushaltsbudgets nicht mehr genau kalkulieren, Unternehmer müssen sich nicht um eine genaue Planung der Produktion zum Schutze ihrer Mitarbeiter bemühen. Diese Trägheit sollte präventiv durch die Arbeitslosenversicherung verhindert werden.

Staatsbegriff: Institutionelle Anreize zur Beschäftigungsstabilisierung

Auch in der Frage des Wohlfahrtsstaatsbegriffs zeigt sich bei allen Regierungsvertretern das liberal-korporatistische Weltbild. Entscheidende Vokabeln für die Aufgabe des Staates waren »stimulation«, »inducement« und »incentives« (Wagner 1933: 167; Frankfurter 1933: 169). Für Roosevelt stand die Stabilisierung der Eigendynamik des Arbeitsmarktes durch Anreize am Anfang seiner Suche nach einem sozialen Sicherungssystem gegen Arbeitslosigkeit (Greer [1958]2000: 45). Dies erläuterte er auch in dem Anschreiben an das *Committee on Economic Security* (CES), mit dessen Einberufung 1934 der legislative Prozess zum Social Security Act begann:

> An unemployment compensation system should be constructed in such a way as to afford every practicable aid and incentive toward the larger purpose of employment stabilization.
> (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 14)

Ähnliches findet sich auch im folgenden Auszug aus einer Rede von Arbeitsministerin Perkins in einer Anhörung zur Arbeitslosenversicherung von 1934.

> [T]he influence upon him [the employer] of this tax will be in the direction of stimulating his mind to think of ways of bringing about a degree of stabilization, and therefore a lessening of the total cost of unemployment. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 10)

Arbeitsmarktmodell: Langfristige und kurzfristige Orientierungen

Das obige Zitat von Perkins offenbart auch das Arbeitsmarktmodell des liberal-korporatistischen Denkens respektive das Modell des Unternehmerhandelns, auf dem die Analyse der Regierung aufbaute. Unternehmer können sich nur dann

langfristig auf Stabilität hin orientieren, wenn sie dadurch nicht in kurzfristigen Wettbewerbsdruck geraten. Dieses Problem lässt sich nach zwei Seiten auflösen: Zum einen können die Unternehmer direkt mit den Kosten der Arbeitslosigkeit belastet werden, die durch ihre Beschäftigungsstrategien erzeugt werden, zum anderen kann aber auch ein Teil der Kaufkraft der Konsumenten für Zeiten der Rezession ›zurückgelegt‹ werden, um eine zyklische Beschäftigungsfluktuation auszugleichen. Beides würde aus Sicht der New Dealer durch eine Arbeitslosenversicherung erreicht. So schrieb Perkins im American Labor Law Review 1933 über die Bedeutung der Kostenanreize für die Unternehmerseite, betonte dann aber in der Anhörung von 1934 den Kaufkrafteffekt einer Arbeitslosenversicherung:

> The managers of industry would be exerting themselves to reduce their contributions just as they became interested in safety devices to cut premiums under various state workmen's compensation laws. (Perkins 1933: 118)

> I really believe that putting purchasing power in the form of unemployment insurance benefits in the hands of the people at the moment when the depression begins and when the first groups begin to be laid off is bound to have a beneficial effect. Not only will you stabilize their purchases, but through stabilization of their purchases you will keep other industries from going downward, and immediately you spread work by that very device.
> (U.S. House of Representatives 1935: 182)

Wagner brachte an dieser Stelle auch die Finanzmärkte ins Spiel: Die Gewinne der Hochkonjunktur würden an die Börse fließen statt in Ansparungen zum Schutz der Kaufkraft und zur Stabilisierung in den später folgenden Zeiten der Krise, was er als »most serious economic flaw« der amerikanischen Ökonomie bezeichnet (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 30).

Verantwortung: Die Unternehmen in der Pflicht

Obwohl die Kaufkraftargumentation auf die Nachfrageseite der Konsummärkte gerichtet war, standen die Unternehmen aus Sicht der New Dealer als *verantwortliche Akteure* im Zentrum der Betrachtung. Sie waren verantwortlich für eine verfehlte antizyklische Planung in der Vergangenheit und galten zugleich als die Gruppe, deren Verhaltensänderung zukünftige Krisen verhindern konnte, wie Perkins im Kongress betonte:

> It is fair that the employers of labor in general should be called upon as a group to help pay this huge expense of the taxpayers generally in taking care of citizens whom the employers themselves have dismissed frequently without any thought or without any sense of responsibility for their future. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 8)

Für Elizabeth Brandeis ergab sich die Notwendigkeit, für die Verteilung der Beitragsbelastung der einzelnen Unternehmen deren Beschäftigungsbilanz heranzuziehen, aus deren individueller Verantwortlichkeit:

> By this device each employer is assured a definite saving in so far as he achieves the socially desirable goal of stabilized employment. (Brandeis 1933: 138)

Das folgende Zitat von Perkins zeigt auch die Nähe von Stabilisierungswirkung und moralischen Ansprüchen, die in der Arbeitslosenversicherung eingelöst werden sollten:

> There has been a general tendency toward the view that the public should pay. Nevertheless, in all fairness, some part of this burden in the future must fall upon the employers, those to whom those workers ordinarily look for jobs, for security, and sympathy, and steady purchasing power. (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 10)

Der Positionswandel der amerikanischen Regierung zwischen Ideen und Interessen

Das liberal-korporatistische Weltbild bildete in der Frage der Arbeitslosenversicherung den geteilten Gedankenhorizont der New Dealer in der Roosevelt-Regierung. Auch für die amerikanische Regierung lässt sich die Neubestimmung konkreter arbeitsmarktpolitischer Interessen bei gleichbleibendem Handlungsimpuls beziehungsweise abstrakten Interessen erkennen: Das Interesse am Abbau der Kostenbelastung durch den Federal Relief sprach aus der Sicht der radikal-liberalen Hoover-Regierung gegen die Einführung einer Arbeitslosenversicherung, denn Relief und Arbeitslosenversicherung unterschieden sich aus der alten Perspektive kaum voneinander. Das in den Erfahrungen der 1920er-Jahre plausibler gewordene Weltbild der Wisconsin School trennte dagegen die Arbeitslosenversicherung von der sozialen Fürsorge und erklärte sie zu einem Instrument der Kostenbegrenzung und Stabilisierung. Anreizargumente und das Modell des Widerspruchs zwischen kurzfristigen und langfristigen Unternehmerinteressen auf dem Arbeitsmarkt eröffneten zudem die Möglichkeit für die New Dealer, in der Arbeitslosenversicherung auch ein Mittel zu sehen, die bundesstaatlichen Steuerungskapazitäten für die Wirtschaftspolitik auszubauen. So konnten sie darüber hinaus dem Druck von der Straße und in der Partei begegnen, ohne dafür ›tiefer in die Tasche greifen‹ zu müssen. Die Arbeitslosenversicherung konnte nur zur interessendienlichen Zielsetzung werden, weil die neue Regierung diese Institution in einen neuen kognitiven und normativen Zusammenhang stellte, der schon zwanzig Jahre zuvor von Commons und seinen Anhängern, darunter auch einige New Dealer, zum ersten Mal formuliert worden war. Edwin E. Witte, der Generaldirektor des CES und Schüler von

Commons, betonte noch im März 1935 die Gefahr einer Anspruchsexplosion vonseiten der Bevölkerung, wie sie aus seiner Sicht zur Krise der deutschen Arbeitslosenversicherung geführt hatte (Witte 1935: 7f.). Vor dem Hintergrund der alten Ideen hätten fiskalische Bedenken einem Arbeitslosenversicherungssystem also eher im Weg gestanden. Aber durch die Perspektive der Wisconsin School wurde die Arbeitslosenversicherung stattdessen zu einem wirtschaftspolitischen Instrument – sie wurde zum Verbindungsstück zwischen dem Druck der Straße und dem Druck der Kasse.

Auch hier könnte eingewendet werden, dass die ökonomische und soziale Krisensituation und der durch den Public Relief erfolgte Ausbau zentralstaatlicher Institutionen alleine als Gründe ausreichen könnten, warum die New-Deal-Regierung auch in der Frage der Sozialversicherung einen weiteren Schritt in Richtung zentraler Planung gehen wollte. Dies ist jedoch nicht plausibel: Der Ausbau der bundesstaatlichen Handlungskapazität durch die FERA war bereits viel weiter fortgeschritten und die Arbeitslosenversicherung war eher auf eine *Reduzierung* des Interventionsgrades gerichtet. Im März 1934 schloss Roosevelt entsprechend auch die CWA wieder und die FERA wurde nach Durchsetzung des Social Security Acts durch den *Emergency Relief Expropriation Act* in die kleinere *Works Progress Administration* (WPA) umgewandelt, die sich in den folgenden Jahren vor allem um den Ausbau von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen im Kunst- und Sozialbereich bemühte. Die unmittelbare Reaktion der neuen Regierung und der sie tragenden Gruppen im Kongress auf die akute Krisensituation war also der Ausbau zentralstaatlicher Fürsorge und nicht die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung. Diese wurde noch 1932 von progressiven Senatoren um Robert F. Wagner in einem Sonderkomitee zur Arbeitslosenversicherung als »impractical if not undesirable« bezeichnet, während sie gleichzeitig den Ausbau des Public Relief befürworteten (U.S. Senate 1932: 47).

Auch der Hinweis auf die fragmentierten Strukturen des politischen Systems der USA als Erklärung für den Wechsel vom Relief zur Arbeitslosenversicherung greift zu kurz, denn diese hatten die sehr viel interventionistischeren Strukturen des Federal Relief auch nicht verhindern können. Im Gegenteil: Es war ein ›G*rants-in-Aid*‹-System entstanden, wonach die Einzelstaaten nur dann Zuschüsse zu ihren Relief-Systemen erhielten, wenn sie die Ausgestaltung der Leistungen nach den Standards der Bundesebene garantieren konnten. Gerade aus der damit verbundenen Kostenbelastung ergab sich ja ein Teil der Probleme, der eine Arbeitslosenversicherung aus Sicht der Wisconsin School nahelegte und so die Regierung zu einer Neuorientierung veranlasste. Andere Wege, etwa zu einer Reform und dem Ausbau des Public Relief oder einer rechtlichen Setzung nationaler Leistungsstandards, standen – strukturell betrachtet – durchaus offen und wurden auch von einigen Experten empfohlen (Schlabach 1969: 116).

Die strukturellen Begrenzungen der politischen Handlungsmöglichkeiten durch Veto-Spieler reichen als Erklärung nicht aus, wenn die ›geistigen Ressourcen‹ der sie steuernden Administration nicht einbezogen werden.

[I]n contrast to the situation in agriculture, the U.S. state lacked the »administrative resources of information, analysis, and expertise for new policy lessons and appropriate conclusions« on the »increasingly complex issues« presented by the challenge of industrial planning. (Skocpol/Finegold 1982: 278)

Wenn man unter Ressourcen nicht nur Organisationen, sondern auch Programme versteht, dann kann man in diesem Zitat dasselbe Argument entdecken, das hier für den Bereich der Sozialpolitik entwickelt wurde: Zentralisierung braucht auch eine Struktur von Informationen und Expertise, die der neuen administrativen Elite als Handlungsorientierung dienen kann. Für eine Bundesregierung hätte es ohne den Hintergrund des liberal-korporatistischen Denkens keinen Sinn ergeben, den auf sie ausgeübten wirtschaftspolitischen Handlungsdruck bei gleichzeitig fiskalisch notwendiger Begrenzung des direkten zentralstaatlichen Interventionismus nun gerade mithilfe einer Arbeitslosenversicherung zu beantworten. Sie hätte die Relief-Strukturen möglichst schnell wieder abgebaut und stattdessen auf öffentliche Beschäftigungsprogramme gesetzt.

Schließlich muss hier noch auf einen weiteren alternativen Erklärungsansatz eingegangen werden, der die institutionelle Vorreiter-Rolle Wisconsins betont. In Wisconsin trat im Januar 1932 die erste Arbeitslosenversicherung der USA auf Einzelstaatenebene in Kraft, womit die bereits erwähnte zehnjährige Geschichte der Huber-Bill doch noch ein glückliches Ende fand. Im Frühjahr 1931 wurden zwei Entwürfe für eine Arbeitslosenversicherung in das Parlament von Wisconsin eingebracht, die sich jeweils leicht von der Huber-Bill unterschieden (Haber/Murray 1966: 66ff.). Zum einen legte Robert Nixon einen von der AALL entwickelten Entwurf vor, einen staatlichen Fonds einzurichten, der von allen Unternehmern mit einer einheitlichen Steuer respektive Abgabe (›payroll tax‹) in Höhe von 1,5 Prozent der Lohnsumme finanziert werden sollte. Dieser Entwurf sah zudem vor, dass in einzelnen Branchen als Alternative zu diesem staatlichen Fonds auch branchenweite private Systeme eingeführt werden konnten. Zum anderen hatte Harold Groves, der in Wisconsin Abgeordneter war, gemeinsam mit Elizabeth Brandeis und Raushenbush, beide frühere Schüler von Commons, einen Entwurf erarbeitet, der ebenfalls einen staatlichen Fonds vorsah, in den die Unternehmer einzahlten. Jedes Unternehmen sollte aber ein Konto bei diesem Fonds haben, aus dem Leistungen an ehemalige Beschäftigte dieses Unternehmens gezahlt werden sollten, bis er ausgeschöpft war. In den Beratungen und Anhörungen setzten sich die Commons-Anhänger im *Wisconsin Unemployment Compensation Act* durch, der im Februar 1932 verabschiedet wur-

de (Blaustein 1993: 117f.). Damit war die Arbeitslosenversicherung nach dem Modell von Commons das einzige System, das in einem Einzelstaat empirisch getestet wurde; ein Gegenplan in Ohio, der die Gelder staatenweit in einem Pool sammelte und paritätische Beiträge vorsah, scheiterte 1933 im Parlament (Mattick 1969: 86f.).

Es könnte deshalb argumentiert werden, dieser legislative Erfolg in Wisconsin habe durch einen Spill-over-Effekt auf der Bundesebene den Anstoß zur neuen Positionierung gegeben und das Wisconsin-Modell habe sich so als amerikanischer Pfad der Arbeitsmarktpolitik schleichend durchgesetzt. Die Annahme eines solchen Bottom-up-Prozesses lässt jedoch die Dynamiken des politischen Systems in den USA außer Acht. So hätten die Erfolge in Wisconsin den Bundespolitikern gerade als Beweis dafür dienen können, dass man die Arbeitslosenversicherung auch den Einzelstaaten überlassen könne, denn in der Krisensituation trat offenbar die Sorge um den Wettbewerbsnachteil in den Einzelstaaten zurück, die eine solche Lösung bis zur Depression verhindert hatte. Zwar handelte es sich bei diesem Gesetz um eine willkommene gelungene institutionelle Manifestation der Wisconsin School, die die New Dealer in ihrem Denken bestärkte. Aber dies sollte nicht im Sinne einer strukturellen Pfadlogik überbewertet werden. Wäre es tatsächlich die Gründung eines neuen Pfades in Wisconsin gewesen, die den wesentlichen Impuls zu einer bundesweiten Arbeitslosenversicherung gab, hätte das neue System in den Reden der New Dealer eine viel stärkere Rolle spielen müssen, gerade auch in Abgrenzung zu den anderen Vorschlägen in anderen Staaten. Auch die Vertreter der Ohio School konnten sich auf legislative Anläufe in Maryland, Connecticut, Utah, Minnesota, Kalifornien und New York berufen, die jeweils erst spät in den Parlamenten scheiterten (Douglas 1936: 19). Wisconsin war nicht der direkte institutionelle Faktor, der die Pfadbildung auf nationaler Ebene anstieß; vielmehr reichte der Einfluss des Denkens, das sich an dem in Wisconsin etablierten System zeigte, längst über diesen Staat hinaus. Es hatte an Plausibilität und Legitimation für eine neue administrative Elite gewonnen, die sich in einer spezifischen Krisenlage befand.

Eine von der Ohio School beeinflusste Regierung hätte die Arbeitslosenversicherung mit sozialer Gerechtigkeit und der Verhinderung von Armut begründet, wie dies Harry Hopkins und Abraham Epstein in den Anhörungen von 1934 taten (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 32). Dieses Denken bot aber keine Antwort für die spezifische Problemlage der ökonomischen Krise, in der sich die Regierung befand, während die Vertreter der Wisconsin School hier auf zu erwartende Stabilisierungseffekte verweisen konnten. Wäre das reformistisch-regulative Weltbild stärker gewesen als die Commons-Schule, wäre eine Arbeitslosenversicherung keine sinnvolle Antwort auf die Great De-

pression gewesen, denn sie hätte aus Sicht der Akteure nicht zu den Problemen der Roosevelt-Regierung gepasst. Umgekehrt gilt aber auch, dass der von Commons inspirierte Roosevelt ohne den Haushaltsdruck durch die Kostenexplosion beim Federal Relief und die innerparteilichen Restriktionen wahrscheinlich die vollständige Erholung der amerikanischen Wirtschaft abgewartet hätte, bevor er ein solches Sozialversicherungsprogramm gestartet hätte, das ja zunächst eine Belastung der Wirtschaft bedeutete. Erst durch die innerparteilichen radikalen Kräfte entstand auch ein Zeitdruck, die Position zugunsten der Arbeitslosenversicherung zu verschieben (Witte 1962: 85f.).

4.4.4 Zwischenfazit: Der Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen in den USA nach 1931

Die Betrachtung der drei arbeitsmarktpolitischen Akteure Gewerkschaften, Unternehmer und der Regierung in den USA hat gezeigt, dass die Interessenverschiebung zugunsten der Arbeitslosenversicherung durch das Zusammenspiel von Krisenbedingungen und kognitiven und normativen Wissensbeständen der Akteure ausgelöst wurde. Die Great Depression führte zu einer Erosion der bis dahin wirksamen Interessen in der Frage der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit. Arbeitslosenzahlen, Protestmärsche alternativer Bewegungen, die Erfahrung ruinösen Wettbewerbs und instabiler Marktprozesse sowie die Überforderung der öffentlichen und verbandlichen Kassen mit den Auswirkungen der Krise machten es für die Akteure zweifelhaft, ob sich mit ihrer bisherigen Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung ihre Grundorientierung auf Löhne, Profite und soziale Stabilität noch sinnvoll verfolgen lassen würde. Die Neubestimmung erklärt sich jedoch nicht allein aus dieser Problemlage: Wie schon in Deutschland hielten die Akteure auch in den USA die akute Krise zu Beginn des gesetzgeberischen Prozesses der Einführung der Arbeitslosenversicherung bereits für überstanden. Die Neubestimmung der Positionen wurde durch die Krisenerfahrung angestoßen, aber nur *im Hinblick auf zukünftige Krisen*. Dies erklärt auch die große Rolle, die auf die Vergangenheit bezogene Berechnungen in den Anhörungen spielten: Witte betont immer wieder mithilfe von statistischen Aufstellungen, dass in der Great Depression zehn Milliarden Dollar bereitgestanden hätten, wäre eine Arbeitslosenversicherung bereits 1922 eingeführt wurden, was in der Krise ein starkes Polster geboten hätte (U.S. House of Representatives 1935: 140). Die aktuelle Problemlage alleine kann diese inhaltliche Verschiebung also nicht hinreichend erklären. Außerdem ließ sich in den früheren Krisen von 1914/15 oder von 1920/21 keine solche Neuorientierung beobachten, weil die Wisconsin School of Thought damals den Boden dafür noch nicht bereitet hatte.

Die Erosion älterer Positionen in der Frage der Arbeitslosenversicherung vollzog sich auf allen drei Seiten jeweils unabhängig voneinander. Schon in den frühen 1930er-Jahren, bevor überhaupt ein politischer Wille zur Schaffung eines staatlichen Sozialversicherungssystems erkennbar wurde, suchten Teile der Unternehmer, Gewerkschaften und die Bundesregierung nach neuen Orientierungen, die ein der Great Depression vergleichbares Trauma in Zukunft verhindern helfen würden. Dies traf historisch mit politischen Prozessen zusammen, durch die eine neue Generation politischer und wirtschaftlicher Führungskräfte in Machtpositionen kam. Mit Green in der AFL, dem wachsenden Einfluss von Swope und anderen Segmentalisten im Unternehmerlager sowie der New-Deal-Regierung gelangte eine sozialreformerisch orientierte Elite an die Schaltstellen, die das Denken von Commons schon seit den 1920er-Jahren kannte und teilte.

In Bezug auf die Frage der Arbeitslosigkeit bestand die Besonderheit der frühen 1930er-Jahre darin, dass Pragmatismus und ideologisches Denken sich in der Krisensituation der Great Depression ergänzen konnten. Gerade weil sie ihre gedankliche Vorprägung mitbrachte, hatte diese Gruppe von Akteuren neue Antworten auf die arbeitsmarktpolitischen Probleme, als reine Pragmatiker wie alte Ideologen des Laissez-faire bereits von der Krise übermannt worden waren. Sie waren Träger eines Denkens, das zwar bereits zwanzig Jahre alt war, in der Vergangenheit aber nie politische Wirksamkeit im großen Stil entfaltet hatte. Gerade dadurch aber konnten sie eine sozialpolitische Innovation entwickeln, die in der unsicheren Situation zugleich praktikabel, plausibel und legitim war.

Was die Akteure dabei antrieb, war keine schockartige bedingte Verschiebung der arbeitsmarktpolitischen Grundorientierungen. Auch nach der Great Depression waren die abstrakten Interessen der Gewerkschaft auf möglichst hohe Löhne und günstige Arbeitsbedingungen sowie die Stärkung ihrer organisationelle Machtposition gerichtet, noch immer suchten die Unternehmer nach optimalen Bedingungen für maximal profitables Wirtschaften und stabile Märkte und die Regierung wollte nach wie vor die Finanzen in der Balance halten und sich die Zustimmung der arbeitenden Bevölkerung sichern. Was sich veränderte, war zum einen die sozioökonomische Lage, durch die diese Grundorientierungen ins Wanken gerieten. Zum anderen hatten sich durch Erfahrungen und Erfolge des Wisconsin-Netzwerkes auf anderen Gebieten die wirksamen arbeitsmarktpolitischen Weltbilder verschoben, wodurch es in einem bestimmten Moment des ›historical fit‹ auf allen drei Seiten möglich wurde, die eigenen Interessen in einem neuen Licht zu sehen und die früher als interessenschädlich betrachtete Arbeitslosenversicherung nun als interessendienlich zu verstehen.

4.5 Der gefilterte Konflikt auf dem Weg zum Social Security Act von 1935

Die letzten Abschnitte haben gezeigt, wie der Prozess der Interessenverschiebung der einzelnen Akteure vor Beginn des eigentlichen legislativen Verfahrens zum Social Security Act verlief. Nun könnte auch für die USA die Frage lauten: Ist der Einfluss von Ideen mit der Verschiebung von Interessen zugunsten der Arbeitslosenversicherung beendet oder gibt es auch einen direkten Einfluss dieser Ideen auf die am Ende des Prozesses stehende institutionelle Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung? Wie in Abschnitt 1.3.3 und 3.5 bereits gezeigt, haben geteilte Ideen einen Strukturierungseffekt auf die arbeitsmarktpolitische Interaktion. Die Konfliktarena im legislativen Prozess wird durch sie gefiltert: Während einige Regulierungsdetails konfliktär bleiben, setzen sich andere ›hinter dem Rücken‹ der Akteure durch, indem sie von keiner Seite kritisiert oder zum Gegenstand der Auseinandersetzung gemacht werden. Daraus ergibt sich dann auch die Lösung für die zweite Forschungslücke in Bezug auf die USA, nämlich die Erklärung der unhinterfragten Charakteristika der Arbeitslosenversicherung.

In der Entstehung der amerikanischen Arbeitslosenversicherung sind drei solche emergenten Merkmale zu nennen, die weitgehend ohne Diskussion ihren Weg in die Gesetzgebung fanden: erstens der Verzicht auf jeden staatlichen Zuschuss zum System, zweitens die sehr rigide Deckelung der Leistungshöhe, die das Äquivalenzprinzip von Beiträgen und Leistungen erheblich einschränkte, sowie drittens das Element der einzelbetrieblichen Beitragserstattung nach Beschäftigungserfolg (›additional tax credit‹). Der Gesetzgebungsprozess bis zum Social Security Act lässt sich in drei Phasen einteilen: erstens der gescheiterte Anlauf im Wagner/Lewis-Act vom Frühjahr 1934, zweitens die Arbeit des Committee on Economic Security Ende 1934 und drittens schließlich die Durchsetzung des Social Security Acts zwischen Januar und August 1935. In den diese Schritte begleitenden Diskussionen der Arbeitsmarktparteien werden nun diese konsensuellen Elemente verfolgt. Schließlich wird ihre besondere Nähe zum liberal-korporatistischen Denken herausgearbeitet.

4.5.1 Das Scheitern des Wagner/Lewis-Acts im Frühjahr 1934

Die erste Initiative zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung wurde von dem Senator Wagner und dem Kongressabgeordneten Lewis im Frühjahr 1934 ohne weitere Abstimmung mit der Regierung im Senat eingebracht. Dieser als *Wagner/Lewis-Act* bezeichnete Gesetzentwurf enthielt bereits die institutionell

bedingte besondere Rechtsform der amerikanischen Arbeitslosenversicherung, die später auch so verabschiedet wurde. Da sie sich vom europäischen System stark unterscheidet, soll sie hier zunächst beschrieben werden.

Wie erwähnt, befürchteten die Gegner einer Arbeitslosenversicherung auf der Regierungsseite insbesondere eine Verzerrung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs und einen allzu starken Eingriff des Zentralstaats. Diese Bedenken wurden vor allem von Vertretern aus den Südstaaten geäußert (Alston/Ferrie 1999: 50). Beides barg die Gefahr, den Supreme Court als Veto-Spieler auf den Plan zu rufen, wenngleich die Verfassungswidrigkeit eines bundesweiten Zwangssystems keineswegs unbestritten war. Dennoch war von dort die Ablehnung des Social Security Acts zu erwarten, sollte die Struktur des Gesetzes zu zentralistisch oder interventionistisch geraten. Es ist dem konzeptionellen Einfluss der Bundesrichter Brandeis und Stone zu verdanken, dass dieser Sorge schon im Wagner/Lewis-Act begegnet werden konnte (Cohen/Eliot 1983: 159ff.; Altmeyer 1966). In Anlehnung an eine juristische Konstruktion aus dem *Federal Estate Tax Act* von 1926 sah der Wagner/Lewis-Act die Einrichtung einer bundesweiten Steuer auf die Lohnsumme (Payroll Tax) für alle Unternehmen ab einer bestimmten Größe vor. Die Besonderheit dieser Payroll Tax lag aber darin, dass der einzelne Unternehmer von ihr *befreit* werden konnte, wenn er in ein einzelstaatliches System der Arbeitslosenversicherung einzahlte, das von der Bundesregierung zu benennende Mindeststandards erfüllte. Durch diese Form der Besteuerung sollten Anreize für die einzelnen Unternehmen gesetzt werden, sich mit ihren Betrieben in solchen Staaten niederzulassen, in denen einzelstaatliche Systeme existierten, vor allem dort, wo diese günstiger für sie waren als diese Steuer (Alter 2006: 313). Dieses Konzept griff das Argument einer möglichen Verzerrung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs auf, das einer Arbeitslosenversicherung bisher im Wege gestanden hatte, und drehte es gewissermaßen um: Durch die ›offset tax‹, das heißt durch eine Steuer, von der man befreit werden konnte, wurde es zu einem Kostennachteil für die Unternehmen, in einem Staat ohne Arbeitslosenversicherung ansässig zu sein. In dieser Konstruktion, die auch im Social Security Act erhalten blieb, nutzt der Zentralstaat den Einfluss der Unternehmen auf die Regierungen der Einzelstaaten, um diese in Richtung der sozialpolitischen Vorstellungen der Bundesebene zu disziplinieren. Dies war ein Versuch, eine Logik *gegen* die bestehende institutionelle Struktur aufzubauen und so zentralistische Sozialpolitik durchzusetzen.

Der Wagner/Lewis-Act sah die folgenden Regulierungsdetails vor (U.S. House of Representatives 1934): Die Payroll Tax wurde auf 5 Prozent der Lohnsumme festgelegt und sollte nur von den Unternehmern gezahlt werden. Als Mindesthöhe für die wöchentliche Leistung aus der Arbeitslosenversicherung wurde der Gegenwert von 20 Stunden Arbeit festgesetzt. Die Leistungen

wurden allerdings auf 7 Dollar pro Woche begrenzt, was eine starke Deckelung bedeutete, betrug doch der Durchschnittslohn der Industriearbeiter 1934 etwa 18 Dollar pro Woche (vgl. die Zahlen in Carter 2006: 3–144). Die Mindestdauer der Leistungen im einzelstaatlichen System lag bei 10 Wochen. Zugleich wurde aber die Möglichkeit eingeräumt, die Leistungsdauer nach der Beitragszeit zu staffeln. Der Leistungsempfänger durfte eine ihm angebotene Arbeit nur dann ablehnen, wenn sie mit einer Zwangsmitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder dem Zwangsaustritt aus einer Gewerkschaft verbunden oder durch Streik frei geworden war. Auch eine Arbeit, deren Bezahlung und Bedingungen ›substantially less favorable‹ waren als vergleichbare Arbeiten am selben Ort, durfte abgelehnt werden. Die Anwartschaftszeit, die die einzelstaatlichen Systeme festlegen durften, um im System anerkannt zu werden, wurde auf ein Jahr festgelegt. Der Bundeshaushalt sollte für die Verwaltungskosten aufkommen, die Steuer vom Finanzministerium verwaltet werden.

Der Entwurf stieß auf grundsätzliche Zustimmung der Arbeitsmarktparteien. Die einzige grundsätzliche Gegenstimme in den Anhörungen zum Wagner/Lewis-Act zwischen dem 21. und dem 30. März 1934 kam von Gall, dem Vertreter der NAM. Er bezog sich vor allem auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit und kritisierte, es handle sich um ein Steuergesetz, das widersinnig sei, weil es darauf abziele, überhaupt keine Gelder einzunehmen. Es sei deshalb nichts anderes als der Versuch, die zentralstaatliche Regulierung zu verschleiern (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 314). Weiterhin betonte Gall, die schwierige Situation der Unternehmen erlaube keine weitere Kostenbelastung; auch fehle eine ausreichende Datengrundlage und die Arbeitslosigkeit sei nicht kalkulierbar (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 319ff.). Letztlich war Galls Stellungnahme mit dem Wunsch nach betrieblichen und/oder privatwirtschaftlichen Versicherungslösungen ein Plädoyer für die alte Position der Unternehmen.

Zwar setzten sich der AFL-Vorsitzende William Green und progressiv denkende Unternehmer wie Dennison und Draper mit den im letzten Abschnitt beschriebenen Argumenten für die Arbeitslosenversicherung ein, dennoch gab es auch hier einige Streitpunkte. Der Wagner/Lewis-Act sah die Etablierung einer Payroll Tax für alle Arbeitgeber vor, eröffnete den Einzelstaaten aber die Möglichkeit, auch *Arbeitnehmerbeiträge* (›joint contributions‹) einzuführen. In den Anhörungen von 1934 sprach sich William Green von der AFL gegen Bestrebungen aufseiten der Unternehmer oder Einzelstaaten aus, wonach die Arbeitnehmer die Hälfte der Beiträge tragen sollten. Die Unternehmen würden die Kosten der Arbeitslosenversicherung ohnehin auf die Preise und damit auf die Allgemeinheit umlegen, wodurch auch die Arbeitnehmer ausreichend beteiligt seien:

For, after all, we have no other instrumentality so well adapted and so well suited through which the cost of it all can be passed on to the public as by imposing it upon industry. And the worker will, of course, then pay his share, because he will naturally, in the purchase of goods, the products of industry, pay his share toward the cost of unemployment insurance.
(U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 261)

Folsom dagegen war der Meinung, dass die Arbeitgeber nur die ersten Wochen der Arbeitslosigkeit finanzieren sollten. Im Gegenzug dazu sollten die Arbeitnehmer zusätzliche Leistungswochen über eine freiwillige Versicherung absichern (ebd.: 70). Auch Swope sprach sich für Arbeitnehmerbeiträge aus, um das Interesse der Angestellten an einem funktionierenden und sparsamen Fonds zu gewährleisten (ebd.: 121). Die Beitragszahlung von fünf Prozent war aus Sicht von Folsom und Swope zu hoch, alle Unternehmer betonten gemeinsam die schwierige Lage der Wirtschaft in der Phase der Erholung von der Great Depression und die Notwendigkeit, die Ausgaben auf ein Minimum zu begrenzen. Green dagegen begrüßte die Beitragshöhe (ebd.: 256). An keiner Stelle wurde jedoch der Ruf nach *staatlichen Geldern* laut, im Gegenteil, Lewis betonte im Hearing gegenüber dem Abgeordneten Reed, dass keine staatlichen Gelder eingesetzt werden dürften, um die Beiträge der Arbeitgeber zu senken (ebd.: 262). Filene zog dagegen in seiner Stellungnahme immer wieder die Verantwortung des einzelnen Unternehmers als Argument gegen jede Form von ›general contributions‹ (ebd.: 275) heran. Ausnahme war hier wiederum Rubinow, der einen staatlichen Zuschuss forderte und damit zum expliziten Thema machte, was aber keinerlei Reaktion der anderen Interessengruppen hervorrief (ebd.: 194).

Dass die Staatszuschüsse nie explizites Thema wurden, wird aus dem Zusammenhang des liberal-korporatistischen Denkens verständlich: Ein staatlicher Zuschuss wurde letztlich als finanzieller Beitrag aller Konsumenten zur Lösung eines Problems verstanden, für das die Arbeitgeber verantwortlich waren. Zudem war die Anreizwirkung für den Arbeitgeber die entscheidende Begründung für eine Arbeitslosenversicherung auf allen drei Seiten und gerade diese Wirkung würde durch einen solchen Zuschuss eher entschärft. Auch aus der Analyse der Ursachen von Arbeitslosigkeit heraus erschien ein Staatszuschuss kaum sinnvoll: Wie Frances Perkins in der Anhörung von 1934 betonte, lag der große Fehler des britischen Systems darin, Fürsorge- und Versicherungsprinzip durch den Staatszuschuss vermischt zu haben (ebd.: 22f.). Diese Äußerung zeigt, dass hinter der Nichtthematisierung von Staatszuschüssen die Vorstellung stand, durch diese Gelder geriete letztlich ein Fürsorgeelement in das System, das eigentlich nur in extremen Krisensituationen notwendig sei, ansonsten aber die Unabhängigkeit der Arbeiter gefährde und langfristig eher destabilisierend wirken würde. Selbst Epstein, der das britische System mehr als einmal anpries, begrüßte zwar

die Einbeziehung der Gewerkschaften in das System der wirtschaftlichen Vernunft, auch ihm galt der britische Staatszuschuss aber als suspekt (ebd.: 41).

In der Frage der Ausgestaltung der Leistungen konzentrierte sich die Diskussion auf die Frage, welche *Minimalstandards für die Leistungsdauer* zur Bedingung für die Anerkennung der staatlichen Systeme gemacht werden sollten. Swope, Folsom und Filene kritisierten einhellig die Mindestgrenze von zehn Wochen als zu niedrig, da ihre betrieblichen Systeme mit sechs Monaten weit darüber lagen und dies wiederum einen Wettbewerbsnachteil bedeutet hätte; die *Leistungshöhe* selbst dagegen wurde nicht thematisiert. Green wollte diese Fragen den Einzelstaaten überlassen (ebd.: 261), überraschenderweise erhob er keinerlei Einwände gegen die vorgesehene Deckelung der Leistungshöhe. Im Vergleich mit den ausufernden Diskussionen über die Leistungsseite in der deutschen Debatte erstaunt vor allem, dass keine Koppelung zwischen den eingezahlten Beträgen, also der Beitragshöhe der Arbeitgeber, und den Leistungen an die Arbeiter gefordert wurde. Die Alternativregelung ›7 Dollar oder der Gegenwert von 20 Tagen Arbeit‹ bedeutete für die Einzelstaaten vor allem die Möglichkeit, bei niedrigeren Ortslöhnen *unter* 7 Dollar zu gehen. Es war zu erwarten, dass aus den Mindeststandards im Wettbewerb der Einzelstaaten Höchststandards würden. In der Anhörung sprach nur Rubinow dieses Thema immer wieder an, fand damit aber weder bei Unternehmen noch bei den Gewerkschaften und den Regierungsvertretern Gehör (ebd.: 191). Senator Wagner bezeichnete die Mindeststandards dagegen als »reasonable benefits« (ebd.: 30) und arbeitete einmal mehr die Stabilisierungsanreize als wichtigstes Element des Gesetzes heraus.

Dieser stille Konsens über die Abwesenheit von einkommensbezogenen Leistungsstandards hatte ideelle Wurzeln: Die Arbeitslosenversicherung richtete sich in erster Linie an die Unternehmer und ihre Beschäftigungsstrategien, die gesamte Frage der sozialen Absicherung der Arbeitslosen selbst war nur von sekundärer Bedeutung; die Beitragsseite war sehr viel wichtiger als die Leistungsseite. Aus dieser Perspektive war allenfalls die Leistungs*dauer* ein sinnvolles Diskussionsthema, denn da alle von minimalen Leistungen ausgingen, bestand nur bei der Frage der Dauer ein finanzielles Steuerungspotenzial. Der mehrfache Hinweis unter anderem von Frances Perkins, dass die Staaten über die Minimalstandards hinausgehen können (ebd.: 13f.), ermöglichte es, das Thema letztlich zu umgehen.

Das dritte interessante Regulierungselement, das sich ›hinter dem Rücken‹ der Akteure durchsetzte, war der sogenannte Additional Tax Credit. Die heftigste Diskussion in der Entstehung der Arbeitslosenversicherung entzündete sich daran, ob die Beiträge der Unternehmer in einem Pool zusammengefasst oder ob einzelbetriebliche Konten nach Beschäftigungserfolg (Employer Re-

serves) angelegt werden sollten. Diese Frage des *redistributiven Charakters* des geplanten Systems wurde im Wagner/Lewis-Act den einzelnen Staaten überlassen. Dennoch sah der Entwurf die Möglichkeit vor, den Employment Record zur Grundlage eines Bewertungssystems zu machen, nach dem die Arbeitgeberbeiträge zum Einzelstaatensystem noch höher angerechnet würden, wenn der betreffende Unternehmer stabile Beschäftigung für seine Mitarbeiter garantiert (Additional Tax Credit). Die Employer Reserves waren das Hauptanliegen der Segmentalisten wie Folsom (U.S. House of Representatives, C. o. W. a. M. 1934: 75) oder Draper (ebd.: 273) in den Anhörungen von 1934. Während Green in den Hearings zum Wagner/Lewis-Act diese Frage nicht ansprach, wurde der Additional Tax Credit von Frances Perkins (ebd.: 10) mit der Möglichkeit begründet, dass so jeder Unternehmer eine Chance habe, bei erfolgreichen Stabilisierungsbemühungen seine Kostenbelastung zu reduzieren, das heißt, dieses Merkmal hatte eine besondere Nähe zu den Anreizzielen der Arbeitslosenversicherung.

Trotz der breiten Zustimmung wurde der Wagner/Lewis-Act im Sommer 1934 von Roosevelt gestoppt. Obwohl der Entwurf eines der wichtigsten Argumente der Einführungsgegner, nämlich die Wettbewerbsverzerrung, in der Offset Tax konstruktiv aufnahm, blieben andere Probleme aus Sicht des Präsidenten ungeklärt. Die Interpretationen dieser Entscheidung gehen auseinander: Blaustein (1993: 127) betont, Roosevelt habe befürchtet, die große Ansammlung von Kapital, die von Beratern auf 20 Milliarden Dollar geschätzt wurde, unter verschiedenster privater oder einzelstaatlicher Kontrolle könne die ökonomische Stabilität in einer Phase gefährden, in der sich die Wirtschaft gerade von der Great Depression erhole. Der Zeitzeuge Witte (1962: 4) erinnert sich dagegen in seinen Memoiren, dass die oppositionellen Unternehmer bei Roosevelt im kleinen Kreis des Weißen Hauses eine noch deutlich radikalere Gegenposition zu dem Entwurf bezogen als in den Kongressanhörungen, und Roosevelt so ins Wanken gebracht hätten. Witte (ebd.: 5) weist zudem darauf hin, dass der Präsident einen sozialpolitischen Flickenteppich vermeiden wollte, da mit der *Dill-Connery Bill* bereits im Mai 1934 ein Altersrentenzuschuss auf Bundesebene das Repräsentantenhaus passiert hatte, mit dem er ebenfalls unzufrieden war. Also entschied sich Roosevelt gegen beide Gesetze und stattdessen für eine integrierte Gesetzgebung, die die soziale Absicherung von Arbeitslosigkeit *und* Alter umfassen sollte und zudem die Möglichkeit eröffnete, die Arbeitsmarktparteien systematisch in den legislativen Prozess einzubinden. Das Scheitern der beiden Entwürfe löste große Enttäuschung bei den sozialreformerisch gesinnten Kräften aus.

4.5.2 Das Committee on Economic Security im Herbst 1934

Roosevelt forderte den Kongress am 8. Juni 1934 in einem Brief auf, die Entwicklung eines umfassenden Gesetzes zur sozialen Sicherung voranzutreiben. Er berief im Herbst 1934 das CES ein, das einen grundlegenden Entwurf für ein solches Gesetz erarbeiten sollte. Im *Advisory Council* des CES trafen die drei Arbeitsmarktparteien zum ersten Mal mit dem Ziel der Einigung in der Frage der Arbeitslosenversicherung aufeinander. In diesen Beratungen lassen sich neben den zum Teil heftigen Konflikten diejenigen Elemente des stillen Konsenses wiederfinden, die schon im Wagner/Lewis-Act erkennbar waren.

Roosevelts Aufforderung enthielt den Wunsch, der Kongress möge soziale Versicherungssysteme als »security against the hazards and vicissitudes of life« einrichten (Witte 1962: 6). Er konkretisierte dann noch einige Richtlinien für die Ausgestaltung der sozialen Sicherung »against the great disturbing factors in life – especially those which relate to unemployment and old age« (U.S. House of Representatives 1935: 13). Auf jeden Fall sollte dabei eine möglichst intensive Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Einzelstaatenebene erreicht werden. Gleichzeitig war den Beteiligten klar, dass Roosevelt ein simples und schlankes System aufbauen wollte, das aber dennoch verfassungsgemäß sein und alle Unwägbarkeiten des Lebens »from the cradle to the grave« (Witte 1962: vii) umfassen sollte. Schließlich berichtet Witte, Roosevelt sei es um ein System gegangen, das die Unternehmer darin bestärken sollte, Beschäftigung zu stabilisieren; dies sei auch allen Beteiligten klar gewesen (ebd.: 18).

Das von Roosevelt im Herbst 1934 einberufene CES bestand aus Arbeitsministerin Perkins, Finanzminister Henry Morgenthau, Generalstaatsanwalt Homer Cummings, Agrarminister Henry Wallace und dem Direktor der FERA Hopkins. Die große Stärke des CES war, dass es als Beraterstab, Planungsgruppe für Gesetzesentwürfe und endgültiges Entscheidungsgremium über Gesetzesvorlagen in einem fungierte (Witte 1962: vi). Dem CES angegliedert war ein sehr wichtiges ›technical board‹ aus Akademikern und Verwaltungsfachleuten, in dem auch Arthur Altmeyer saß, der zweiter Stellvertreter der Arbeitsministerin war und nach der Einführung des Social Security Acts schließlich *Commissioner of Social Security* im Arbeitsministerium werden sollte. Der eigentliche Motor und Betreuer des Social Security Acts aber war Edwin Witte, Geschäftsführer des Technical Boards und Professor in Wisconsin. Er sah es als seine Aufgabe an, einen Entwurf zu verfassen, den Präsident und Kongress akzeptieren konnten (Witte 1962: xiv). Zugleich Forscher an der ökonomischen Fakultät von Wisconsin und Executive Director der *Wisconsin Unemployment Compensation Division*, kann Witte als wichtigster Praktiker der Wisconsin School im New Deal gesehen werden.

Das Technical Board arbeitete unter starkem Zeitdruck, es wurde im August 1934 einberufen und sollte am 15. September (die Frist wurde letztlich bis zum 1. Oktober verlängert) bereits einen Entwurf für ein Gesetz zur sozialen Sicherung vorlegen. Es veranstaltete im August sehr viele Konferenzen, in denen die meisten relevanten Positionen zur Arbeitslosenversicherung aus der Wissenschaft, aber auch aus dem Journalismus zu Wort kamen. Zu den häufigen Teilnehmern gehörten unter anderem Brandeis, Wagner, Andrews, Frankfurter, aber auch die New Dealer aus anderen Bereichen der Roosevelt-Regierung wie Tugwell für die Landwirtschaft, Richberg vom *National Emergency Council*, Williams von der FERA oder Hamilton von der *National Recovery Agency*.

Am 15. November 1934 wurde eine große *National Conference on Economic Security* veranstaltet, die zur Grundlage des anschließenden Aufbaus eines 23-köpfigen Advisory Councils für das CES wurde, in dem die Unternehmerverbände, die Gewerkschaften und auch andere Interessengruppen nach zum Teil persönlicher Auswahl durch Roosevelt beteiligt waren. Vorsitzender des Advisory Councils wurde Frank P. Graham von der University of North Carolina. Für die Gewerkschaften saßen Green, George M. Harrison, Präsident der *Brotherhood of Railway and Steamship Clerks*, Paul Scharrenberg, Präsident der *California State Federation of Labor*, Henry Ohl Jr., Präsident der *Wisconsin State Federation of Labor,* und George Berry, Präsident der *International Printing Pressman and Assistants' Union*, im Advisory Council. Roosevelt hatte zudem fünf Unternehmer für das Advisory Board ausgesucht, die sich in den Hearings zum Wagner/Lewis-Act bereits positiv zur Arbeitslosenversicherung geäußert hatten. Es handelte sich um Swope, Leeds, Folsom, Lewisohn und den Präsidenten von *Standard Oil* Walter C. Teagle. Die restlichen dreizehn Mitglieder waren Vertreter verschiedenster Interessengruppen, die zu den Themen Arbeitslosenversicherung, Rente oder Kinderbetreuung öffentlich wirksame Positionen bezogen hatten. Neben Paul Kellog, dem Herausgeber des *Survey*, und Grace Abbott, der ehemaligen Vorsitzenden des *U.S. Children's Bureau*, saßen Graham, Green, Leeds und Folsom in der Arbeitsgruppe zur Arbeitslosenversicherung. Auffällig an der Besetzung des Advisory Councils war die faktische Abwesenheit der Ohio School. Weder Epstein noch Rubinow wurden in den Beratungen angehört, obwohl sie sich nach eigener Aussage mehrfach anboten (U.S. House of Representatives 1935: 571). In Zusammenarbeit mit zwei Mitarbeitern des Technical Boards erarbeitete dieses Komitee bis Weihnachten 1935 einen gemeinsamen Vorschlag, wobei dies nicht konfliktfrei ablief.

Im Bereich der Finanzierung der künftigen Arbeitslosenversicherung bestand weitgehende Einigkeit über das Prinzip der *›employer payroll tax‹*. Die im CES versammelten Kabinettsmitglieder sprachen sich gegen jede Form von staatlichen Beiträgen aus (Witte 1962: 113). Im Advisory Council erhob diese Forderung nur Kellog, der sich aber nicht gegen den »general consensus« (Witte

1962: 57) einer *staatsfreien Finanzierung* bei den restlichen Mitgliedern des Advisory Councils durchsetzen konnte. Eine zweite umstrittene Frage im Bereich der Finanzierung war, ob auch die Arbeitnehmer zur Beitragszahlung herangezogen werden sollten. Die Unternehmer forderten Arbeitnehmerbeiträge, um das Verantwortungsgefühl der Arbeiter zu erhöhen (Nelson 1969: 210). Die Gewerkschaften dagegen wiesen auf die Verantwortung der Unternehmer hin und auf deren Möglichkeit, die Kosten der Arbeitslosenversicherung über die Preise auf die Konsumenten umzulegen; als Konsumenten und Beitragszahler wären die Arbeitnehmer letztlich doppelt belastet (Green 1934: 103).

In den Verhandlungen des Advisory Councils des CES zur administrativen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung stand vor allem die Frage im Vordergrund, ob die Finanzierungsstruktur zwischen den Einzelstaaten und der Bundesebene wie im Wagner/Lewis-Act über eine *Offset Tax* oder über ein *Grants-in-Aid-* beziehungsweise *Subsidy-System* geregelt werden sollte (Douglas 1936: 29ff.). Während bei der Offset Tax die Beitragszahlungen der Unternehmer in die Arbeitslosenversicherung eines Einzelstaats auf die insgesamt zu zahlenden Beiträge angerechnet werden, sammelt das Subsidy- oder Grants-in-Aid-System alle Beiträge von den Unternehmen zentralstaatlich ein, um sie dann als Zuschüsse an die einzelstaatlichen Systeme weiterzugeben. Diese auf den ersten Blick technisch erscheinende Frage war von hoher Bedeutung. Aus Sicht der Regierung bestand beim Zuschuss-System die Gefahr, dass die Einzelstaaten danach trachten würden, die Bundeshilfen durch Lobbyarbeit bei den Unternehmern auszuweiten. Auf der anderen Seite erschwerte aber die Offset Tax verfassungsrechtlich die Definition von Minimalstandards für Arbeitsbedingungen und Leistungen (Schlabach 1969: 119). Daher bevorzugten der Vorsitzende des Advisory Councils Graham wie auch einige andere Mitglieder des Councils aus den Gewerkschaften und den eher der Ohio School anhängenden Experten wie Bryce Stewart oder Douglas Brown die Zuschuss-Lösung, um Minimalstandards für Leistungen leichter durchsetzen zu können (Douglas 1936: 37). Die Regierung dagegen wollte die fiskalischen und verfassungsrechtlichen Widerstände im Kongress durch die Offset Tax minimieren (Nelson 1969: 206). Der Advisory Council empfahl mit großer Mehrheit zwar die Subsidy-Lösung, aber das CES beschloss aus den genannten Gründen letztlich doch die Offset Tax, was dazu führte, dass Graham und andere zu dieser Frage ein Minderheitenvotum für den Bericht des Councils verfassten (U.S. Senate 1935: 335). Zudem versuchten einige Mitglieder des Advisory Councils, vermutlich Green, Kellog und Folsom, das Thema dadurch zu besetzen, dass sie den Dissens mit dem CES in die Presse trugen (Witte 1962: 59f.).

An keiner Stelle der Beratungen forderte jedoch irgendein Mitglied des Councils beitragsbezogene Leistungen im Sinne des *Äquivalenzprinzips* einer

Versicherung. Zwar machten die Gewerkschaftsvertreter klar, dass sie höhere Standards bevorzugt hätten, aber auch die AFL wollte keine beitragsbezogenen Leistungen, sondern nur höhere absolute Beträge. Die Empfehlung des CES lag bei einem halben Wochenlohn, gedeckelt bei maximal 15 Dollar. Darunter waren die Leistungen zwar einkommensabhängig, was aber dennoch nur eine minimale Beitragsäquivalenz bedeutete (U.S. Committee on Economic Security 1935: 11). Ohnehin stand in der Debatte um die Ausgestaltung der Leistungen wieder die Frage nach der Dauer der Leistungen im Vordergrund und nicht die Höhe. So enthielt der Abschlussbericht des CES eine Tabelle, die die verschiedenen Berechnungen der maximalen Leistungsdauer für Beiträge zwischen 3 und 5 Prozent und verschiedene Wartezeiten auflistete, jedoch keine verschiedenen Optionen für die Leistungshöhe anbot (Douglas 1936: 53).

Ein weiteres wichtiges Konfliktthema in den Beratungen des Advisory Councils des CES war die Frage, ob *Einzelkonten* für die verschiedenen Unternehmen eingerichtet oder ob die Beiträge aller Unternehmen *in einem Staat gepoolt* werden sollten. Das CES wollte diese Frage von Anfang an den Einzelstaaten überlassen, um die verschiedenen bereits existierenden Systeme in Wisconsin und in den Einzelunternehmen nicht auszuschließen. Harry Hopkins und Frances Perkins wie auch Tugwell vom *Agricultural Department* bevorzugten hingegen die State-Pool-Variante. Alle Beteiligten waren sich jedoch darüber im Klaren, dass Roosevelt die Employer Reserves als wichtigen Bestandteil der erwarteten Stabilisierungswirkungen betrachtete, obwohl ihnen die Gefahr innewohnte, dass der Deckungsgrad der schlechten Risiken dadurch geringer und die Entlastung der Fürsorgekassen geringer ausfallen würde (Witte 1962: 127). Der Advisory Council entwickelte einen Kompromissvorschlag, wonach ein Prozent des Beitrags der Einzelstaatensysteme in einem Pool gesammelt werden müsse und der Rest auf Einzelkonten verbucht werden dürfe. Dieser Kompromiss wurde letztlich auch vom CES in den Entwurf aufgenommen.

Nach knapper Abstimmung empfahl das CES im Abschlussbericht einen Gesetzentwurf mit folgenden Detailregelungen: Eine Payroll Tax für alle Unternehmen – mit Ausnahme des öffentlichen Diensts – ab vier Beschäftigten in Höhe von 3 Prozent sollte eingeführt werden. Erfasst wurden alle Unternehmen, die vier oder mehr Mitarbeiter für mehr als 13 Wochen im Jahr beschäftigten. Im Unterschied zum Wagner/Lewis-Act wurden die Gelder nun nicht mehr auf der Bundesebene gesammelt und dann als Zuschuss zur Arbeitslosenversicherung an die Einzelstaaten weitergegeben, sondern die Beitragsaufkommen wurden direkt auf die Beiträge zum Bundessystem angerechnet (Tax Credit). Alle anderen Elemente blieben ebenfalls dem alten Gesetzesentwurf treu, allerdings wurde im Abschlussbericht des Advisory Councils darauf hingewiesen, dass die Unternehmer die Beiträge zur Hälfte von den Arbeitnehmern getragen sehen

wollten und die Gewerkschaften gemeinsam mit den Vertretern von öffentlicher und privater Wohlfahrt höhere Beiträge als die avisierten 3 Prozent forderten. Zudem beinhaltete der Entwurf die Möglichkeit eines Additional Tax Credits, das heißt, Unternehmen mit einem guten Employment Record konnten die Payroll Tax stärker reduzieren. Dieser Mechanismus sollte allerdings nach frühestens 5 Jahren zur Anwendung kommen. Es wurde den Einzelstaaten überlassen, ob sie einen State Pool oder Employer Reserves durchsetzen wollten, lediglich ein Drittel des Beitrags, also 1 Prozent, sollte in jedem Staat in einen Pool mit Risikoausgleich fließen. Die Gelder der Bundesebene sollten in einem ›unemployment trust fund‹ gesammelt werden, der unter Aufsicht des Finanzministers vor allem in Staatsanleihen und staatliche Wertpapiere investieren sollte. Der Entwurf trug den Namen *Economic Security Bill* und Roosevelt sandte ihn am 17. Januar 1935 an den Kongress. Das Fehlen eines Staatszuschusses, das eingeschränkte Äquivalenzprinzip und der Additional Tax Credit fanden ohne Konflikt ihren Weg in den Gesetzesentwurf.

4.5.3 Der Weg des Social Security Acts im Kongress 1935

Die Economic Security Bill wurde Anfang 1935 aufgrund der Zeitnot gleichzeitig am 17. Januar 1935 in beiden Häusern eingebracht und die Anhörungen im Repräsentantenhaus begannen am 21. Januar vor dem Haushaltsausschuss (›Committee of Ways and Means‹) mit einer Verteidigung durch Witte und am 22. Januar im Senat vor dem Finanzausschuss mit einer Verteidigung durch Senator Wagner. Die Anhörungen im Repräsentantenhaus wurden am 12. Februar beendet, im Senat wurden sie am 20. Februar abgeschlossen. In beiden Ausschüssen folgten ›executive sessions‹ zur weiteren Ausformulierung, die im Repräsentantenhaus bis zum 5. April dauerten. Im Senat wurde die Diskussion des Gesetzesentwurfs in der Executive Session des Haushaltsausschusses Mitte März sogar für einige Wochen unterbrochen und erst Anfang Mai fortgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt hatte das Repräsentantenhaus das Gesetz, das mittlerweile als *Social Security Act* bezeichnet wurde, bereits beschlossen.

Von einigen Fragen der Organisation des Unemployment Trust Fund und des organisationellen Aufbaus abgesehen wiederholten sich in den Anhörungen zum Social Security Act die Konflikte um die Beiträge und Finanzierungsprinzipien aus dem Advisory Council des CES. Wieder wurde die Frage des Für und Wider von *Arbeitnehmerbeiträgen* diskutiert. Green für die AFL betonte wiederum die Möglichkeit der Umlage der Beiträge auf die Preise für alle Konsumenten und wies nun auch auf die niedrigen Löhne hin, die keine weitere Belastung duldeten:

It would be unfair to ask the worker to make a double contribution, a contribution out of his wage earnings, out of his pay, and then a contribution as a consumer, because he will be paying the employer's cost then. (U.S. House of Representatives 1935: 390)

Dagegen traten die Arbeitgeber geschlossen für die Einführung solcher Beiträge ein, sogar die NAM schloss sich dieser Position an, obwohl sie ansonsten bei ihrer generellen Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung blieb. Segmentalisten wie Folsom setzten vor allem darauf, dass sich so bei den Arbeitnehmern ein Gefühl der Verantwortung für die gesammelten Gelder gegen »malingering and abuse« (ebd.: 992) erzeugen ließe. Emery erhob für die NAM angesichts der Absatzprobleme der amerikanischen Wirtschaft starke Zweifel an dem Gewerkschaftsargument, die Unternehmer könnten ihre Beiträge auf die Preise umlegen (ebd.: 1027). Frances Perkins betonte einmal mehr das Ziel, Raum für Experimente der Einzelstaaten zu lassen und begründete so, dass das Gesetz an dieser Stelle keine Vorgaben in die eine oder andere Richtung mache (ebd.: 185). Auch in den Anhörungen verlangten die Gewerkschaften einen höheren Beitrag von 5 Prozent statt der vorgesehenen 3 Prozent Payroll Tax.

Perkins wies zwar darauf hin, dass auch staatliche Zuschüsse auf Einzelstaatenebene möglich seien, dieses Thema wurde aber von keiner der arbeitsmarktpolitischen Parteien weiter aufgenommen. Rubinow und Epstein wagten in den Anhörungen einen erneuten Vorstoß zugunsten höherer Leistungen und staatlicher Bezuschussung, der aber wiederum keine Resonanz fand (U.S. House of Representatives 1935: 552ff.; U.S. Senate 1935: 458ff., 497ff.).

Der in das Parlament eingebrachte Gesetzesentwurf sah entgegen den Empfehlungen des Advisory Councils keine *Minimalstandards für die Leistungen* vor. Green forderte in der Anhörung von 1935 eine Leistungshöhe von 50 Prozent des Wochenlohns, aber im selben Atemzug wollte er die Leistungen bei 15 Dollar pro Woche deckeln, wie dies auch der Advisory Council beschlossen hatte (U.S. House of Representatives 1935: 395). Dies bedeutete eine beitragsbezogene Leistungshöhe für Arbeiter bis zu einem Wochenlohn von 30 Dollar, was etwas über dem Durchschnittswochenlohn von 21,50 Dollar (Zahl aus Carter 2006: 130) lag. Dieser Vorschlag lief daraus hinaus, das Äquivalenzprinzip nur für die niedrigen und durchschnittlichen Löhne durchzusetzen, nicht jedoch für die höheren Einkommensgruppen. Green sprach zwar auch von der Möglichkeit höherer Leistungen bis hin zu einer Lebensstandardsicherung, erklärte dies aber zugleich zur reinen Wunschvorstellung für die nähere Zukunft (U.S. House of Representatives 1935: 396). Es ist kaum überzeugend, dies als ernsthaften Versuch der AFL zu interpretieren, das Äquivalenzprinzip in der Arbeitslosenversicherung zu verankern. Es handelte sich dabei wohl eher um ein Zugeständnis an diejenigen Flügel der AFL, die der Ohio School näher stan-

den. Dies beweist auch der kurze Auftritt von Louis Weinstock vom *National Committee on Unemployment* der AFL in der Anhörung zum Social Security Act. Er sprach sich gegen Greens Position aus und forderte eine an den Bedürfnissen der Arbeitslosen selbst orientierte Ausgestaltung der Leistungen in einer ›echten‹ Versicherungslösung (U.S. House of Representatives 1935: 584ff.). Ansonsten griff – mit erneuter Ausnahme von Rubinow und Epstein – kein Akteur das Thema der fehlenden Beitragsäquivalenz in den oberen Lohnsegmenten in den Anhörungen auf. Stattdessen reduzierte sich die Diskussion in der Frage der Leistungsstandards darauf, dass Gewerkschaften und Unternehmer gemeinsam betonten, eine Zuschusslösung würde die Durchsetzung von Leistungsstandards in der Zukunft erleichtern und sei deshalb zu bevorzugen (U.S. House of Representatives 1935: 991; U.S. Senate 1935: 556).

Folsom betonte an derselben Stelle, Employer Reserves anstelle eines State Pools würden einen wirksameren Stabilisierungsanreiz bieten, ein Pflichtdrittel des Beitrags im Pool würde dagegen die Zeit verlängern, bis die Anreize wirksam werden könnten. Diesem Argument folgten auch andere Unternehmer in der Anhörung wie Filene, H. W. Story oder Samuel W. Reyburn (Nelson 1969: 213). William Green dagegen nahm in der Anhörung von 1935 eine etwas überraschende radikale Position gegen die Employer Reserves ein. Er forderte, die State-Pool-Lösung verpflichtend zu machen:

> In regard to the danger of individual company or industrial reserves I cannot be too emphatic. Such reserves will be of benefit only to those employers whose risks are low, and will be taken advantage of only by those employers. […] This plan [of Wisconsin] lacks the first and most important principle of insurance – namely, the distribution of risk and burden.
> (U.S. House of Representatives 1935: 394f.)

Im weiteren Verlauf äußerte Green vor allem die Befürchtung, dass einige Unternehmer durch Zahlung höherer Leistungen versuchen könnten, die Open-Shop-Strategie durchzusetzen. Auch könnten sich die guten Risiken der Finanzierung eines solchen Systems entziehen (U.S. Senate 1935: 395). Die Sorge der Gewerkschaften um ihre Machtposition in den betriebsinternen Auseinandersetzungen, noch geschürt durch die Radikalität einiger Teile der AFL, war offenbar so groß, dass die Employer Reserves nicht in den konsensuellen Bereich fallen konnten. Kein kritisches Wort fiel jedoch zum Additional Tax Credit beziehungsweise zur Erhebung von Beiträgen nach Gefahrenklassen, was als ›kleine‹ Variante der Employer Reserves von allen stillschweigend akzeptiert wurde.

In den verschiedenen Schritten der Gesetzgebung im Kongress zwischen März und August 1935 wurde der Entwurf nicht mehr grundlegend verändert. Dass die Behandlung des Gesetzes in den Executive Sessions sich dennoch überraschend lange hinzog, führt Witte (1962: 91) auf Kontroversen zurück,

die vor allem die Alterssicherung betrafen. Im Kongress wurden die Regelungen zum Kreis der steuerpflichtigen Unternehmen nach Größe und Branchen verändert und die Beiträge wurden für die ersten Jahre nach der Einführung dynamisiert, weil sich eine Erholung der amerikanischen Wirtschaft nach der Krise bereits abzeichnete (Douglas 1936: 104f.). Das Repräsentantenhaus strich den Additional Tax Credit aus dem Entwurf; diese Streichung erfolgte allerdings aus rein strategischen Gründen, um in der Frage der Verwaltung einen Deal auszuhandeln und die Errichtung einer eigenen Bundesbehörde für die Arbeitslosenversicherung zu verhindern. Weil der Additional Tax Credit für die allgemein anerkannte Präventionslogik der Arbeitslosenversicherung von großer Bedeutung war, eignete er sich als strategisches »Faustpfand« (Nelson 1969: 216). Im Tausch für dieses Element wurde die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung der Arbeitsministerin und einem paritätischen Beratergremium überlassen, sodass der Additional Tax Credit letztlich wieder im Gesetz stand. Die Pflicht, ein Drittel des Drei-Prozent-Beitrags an den staatlichen Pool abzuführen, wurde vom Senat aus dem Gesetz entfernt. Im Repräsentantenhaus wurde der Entwurf zudem zum Social Security Act umbenannt (Witte 1962: 97).

Die abschließenden Plenarberatungen im Repräsentantenhaus fanden vom 11. bis zum 19. April 1935 statt, und am 20. April 1935 wurde der Social Security Act dort mit 371 zu 33 Stimmen angenommen, wobei die meisten Gegenstimmen aus dem Lager der Townsenditen und der Anhänger des Lundeen-Entwurfs kamen und sich auf den Rententeil des Gesetzes bezogen (Cohen/Eliot 1983: 165). Am 20. Mai gab der Finanzausschuss nach den oben beschriebenen Änderungen durch den Senat eine positive Empfehlung ab. Der Senat debattierte das Gesetz vom 14. Juni an und verabschiedete es in der endgültigen Form am 19. Juni mit 77 zu 6 Stimmen. In der Frage der Altersrente steckte die Debatte allerdings noch einmal bis August fest, sodass Roosevelt den Social Security Act schließlich erst am 14. August 1935 unterzeichnen konnte.

Der Abschnitt zur Arbeitslosenversicherung im Social Security Act sah schlussendlich die folgenden Regelungen vor: Von jedem Unternehmen, das mehr als 8 Personen für mindestens 10 Wochen im Jahr beschäftigte, wurde zunächst für das Jahr 1935 eine Steuer in Höhe von 1 Prozent der Gesamtlohnsumme des Unternehmens erhoben (Payroll Tax). Ausgenommen davon waren die Landwirtschaft, die privaten häuslichen Dienstleistungen, die Seefahrt, Familienbetriebe und der öffentliche Dienst sowie gemeinnützige Unternehmen. Die Steuer sollte sich 1936 auf 2 Prozent erhöhen und ab 1937 schließlich 3 Prozent betragen. Die Beiträge wurden mit der Möglichkeit eines Tax Credits versehen: Wenn ein Unternehmen in ein einzelstaatliches System der Arbeitslosenversicherung einzahlte, wurden ihm bis zu 90 Prozent dieser Beiträge angerechnet. Voraussetzung hierfür war, dass die einzelstaatlichen Systeme

Minimalbedingungen erfüllten, die vor allem die Finanzströme zwischen Bund und Einzelstaaten regelten, aber keine Vorgaben zur Leistungshöhe enthielten. Die Vorgaben normierten zudem einige wenige Voraussetzungen für den Leistungsbezug, unter anderem das Verbot, Arbeitslose zum Streikbruch oder in Arbeit unter schlechteren Bedingungen als dem ortsüblichen Minimum zu zwingen. Zur Umsetzung und Kontrolle dieser Standards wurde ein *Social Security Board* im Arbeitsministerium eingerichtet, dem neben dem Arbeitsminister noch jeweils drei Vertreter von Unternehmern und Gewerkschaften angehören sollten. Das Gesetz war darüber hinaus mit einigen Zusätzen (›amendments‹) versehen, in denen Employer-Reserve-Systeme auf Einzelstaaten- und Betriebsebene erlaubt wurden. Darin war auch der Additional Tax Credit enthalten, dessen Höchstgrenze wiederum bei 90 Prozent der Payroll Tax festgesetzt wurde. Der Fonds sollte in staatliche Anleihen und Wertpapiere investiert werden und als erster Gläubiger der Zentralregierung fungieren, wenn der Staat seine Verschuldung erhöhen musste. Einer weiteren wichtigen Regelung zufolge war es den Einzelstaaten nicht erlaubt, ihre Systeme als ›vested rights‹ im Sinne einer Individualversicherung zu gestalten. So sollte der Zugriff der Politik auf die Leistungsbedingungen gewährleistet bleiben – das Äquivalenzprinzip war im Social Security Act also letztlich noch stärker eingeschränkt worden als in den ursprünglichen Gesetzesentwürfen.

4.5.4 Emergente institutionelle Elemente im Social Security Act

Die systematische Darstellung der einzelnen Entwicklungsschritte der Arbeitslosenversicherung in den USA hat gezeigt, dass innerhalb der tripartistischen Koalition von Befürwortern aus Unternehmern, Gewerkschaften und Regierung ein Nebeneinander von heftigen Konflikten und stillschweigendem Konsens beobachtet werden kann. Die emergenten institutionellen Merkmale, die von allen ohne Weiteres akzeptiert wurden, waren das Fehlen eines staatlichen Zuschusses zur Arbeitslosenversicherung, die starke Einschränkung des Äquivalenzprinzips sowie der Additional Tax Credit beziehungsweise die Etablierung von Gefahrenklassen zur Ermittlung der Beitragshöhe.

Das Fehlen eines Staatszuschusses

Hinter dem stillen Konsens gegen den Staatszuschuss stand die Vorstellung der Wisconsin School, dass Arbeitslosigkeit im normalen Umfang durch geschickte institutionelle Rahmung überwindbar sei, wenn die Unternehmer zur Stabilisierung des Marktprozesses angereizt würden. Im Unterschied zum Deutschen Reich stand hinter diesem Ansinnen kein größeres politisches Interesse an der

Integration der Arbeitslosen. Die Problemdefinition des liberal-korporatistischen Weltbildes erklärte die Arbeitslosenversicherung zu einer Frage der institutionellen Ermöglichung einer erfolgreichen Markträumung und nicht der Umverteilung der Kosten für ein unausweichliches strukturelles Problem. In beiden Ländern galten Staatszuschüsse nur dann als erlaubt, wenn das Problem der Arbeitslosigkeit nicht über den Markt gelöst werden könnte – die New Dealer waren aber im Sinne von Commons überzeugt, dass die ›normale‹ konjunkturelle Arbeitslosigkeit marktförmig beherrschbar sei, wenn die institutionellen Anreize richtig gesetzt würden. Nur in Krisenzeiten sollte der Staat öffentliche Beschäftigungsprogramme ausweiten, die als Anschlusssysteme nach Auslaufen der Versicherungsleistungen einspringen konnten (U.S. Senate 1935: 119).

Aus einer reinen Betrachtung der abstrakten materiellen Interessen heraus wäre eine Koalition von Arbeitgebern und Gewerkschaften mit dem Ziel zu erwarten gewesen, die Bundesebene in die Finanzierung einzubeziehen, um die Kostenbelastung für Arbeitnehmer und Unternehmen zu reduzieren. Außerdem war durch den Abbau der Relief-Systeme viel Geld gespart worden, das nun zumindest potenziell für die Arbeitslosenversicherung zur Verfügung stand. Das erste Argument gegen die staatliche Bezuschussung war die Verantwortung für die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit, die auch die Unternehmervertreter zuallererst bei sich selbst sahen:

> The unemployment reserve principle places upon the shoulders of the employer the sole responsibility for contributions to the reserve fund. Arguments in favor of this are, to my mind, inescapable. In the first place, it is the employer, not the employee, who can exercise control over conditions of employment. In the second place, it is the employer, and not the employee, who can plan and put into effect measures regularizing employment. In the third place, it is the duty of the employer to write into his business costs the cost of unemployment, and by so writing this into his costs, to give himself every incentive to reduce this charge.
> (U.S. Senate 1935: 823)

Für die Unternehmer ließe sich hier noch einwenden, dass die Auferlegung von Kosten für die Mitbewerber für die Segmentalisten ein Element der Sicherung der Profitabilität war; zumindest für die Gewerkschaften bleibt es jedoch erklärungsbedürftig, warum sich ihr politischer Kampf gegen Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung vor allem gegen die Unternehmer richtete, statt den Staat in die Pflicht zu nehmen.

Der Grund dafür liegt darin, dass auch die Gewerkschaften der Ansicht waren, der Einsatz von Staatsgeldern gefährde potenziell das Ziel eines stabilen wirtschaftlichen Prozesses, wie unter anderem Alvin Hansen 1934 schrieb:

> The general opinion has been that if the state contributes, there will be too much danger of political pressure to increase benefits or reduce contributions, and thus the danger of throwing the system off a sound financial basis. (Hansen et al. 1934: 38)

In diesem Argument des politischen Drucks zeigt sich auch wieder, dass die Angst vor der Fürsorgeabhängigkeit eng mit der Frage des Staatszuschusses verknüpft war, wie Green im Hearing bestätigte:

> Relief must be a temporary and emergency measure, unless we wish so seriously to undermine morale that many men and women will never again be self-sustaining or self-respecting citizens. (U.S. House of Representatives 1935: 385)

Roosevelts Meinung »It is not charity. It must be financed by contributions, not taxes.« (zitiert nach Witte 1962: 119) wurde von der AFL geteilt und diese Position hielt sie davon ab, dem Staat irgendeine Verantwortung für die Finanzierung einer Arbeitslosenversicherung zuzuschreiben. Auch bei den Vertretern der Regierung zeigt sich die gedankliche Gleichsetzung von Steuerfinanzierung und Fürsorgestrukturen. Staatliche Gelder sollten ausschließlich für Beschäftigungsprogramme eingesetzt werden:

> Unemployment compensation is a program of insurance and, as set forth here, is a program in which compensation is divorced from relief. The program is contemplated to be self-sustaining. There are no government contributions toward unemployment compensation, the governmental contributions being made to provide work. That is the major governmental contribution. (U.S. House of Representatives 1935: 141)

Die Arbeitslosenversicherung hatte sich vor dem Hintergrund des liberal-korporatistischen Weltbildes zu einem Instrument der Stabilisierung des wirtschaftlichen Prozesses und zur Verhinderung von Fürsorgeabhängigkeit (›relief dependence‹) gewandelt; das Fürsorgesystem und ein Staatszuschuss wurden als Gefahren für diese Ziele wahrgenommen. Daher trugen die AFL und die Unternehmer einen Konflikt um die Arbeitnehmerbeiträge aus, kamen aber nicht ›auf die Idee‹, den Staat finanziell einzubeziehen. Der Staat sollte nur die Anreize für die Unternehmer setzen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Es war ein konsensuelles Element im Denken der Befürworter der Arbeitslosenversicherung, dass deren Finanzierung *selbstverständlich* ohne staatliche Gelder erfolgen sollte.

Eingeschränktes Äquivalenzprinzip zwischen Beiträgen und Leistungen

Dass sich Beiträge und Leistungshöhe nur eingeschränkt entsprachen, war ein weiteres Element der Arbeitslosenversicherung, das in deren Entstehungsprozess unhinterfragt blieb. Alle beteiligten Akteure gingen stillschweigend davon aus, dass die Leistungen gedeckelt sein sollten und kaum mehr als die Hälfte des Durchschnittseinkommens absichern durften. Dies ist sowohl für die Gewerkschaften als auch für die Unternehmer erstaunlich, mussten beide doch eigentlich ein materielles Interesse daran haben, auch die höher qualifizierten Arbeiter

angemessen für den Fall der Arbeitslosigkeit abzusichern. Die Haltung der AFL zu dieser Frage überrascht umso mehr, als in ihr gerade die besser qualifizierten und bezahlten Arbeitnehmer den Ton angaben. Aber:

> Minimum standards for all the States in such a Federal cooperative plan would furnish the bottom below which there must be no chiselling or exploitation and above which there can be wide experimentation by the States and industries for the purpose of stabilization, increased employment, and more security for the workers of America. (U.S. Senate 1935: 162f.)

Dieses Zitat von William Green zeigt, dass die Mindeststandards für die Leistungen vor allem dazu dienen sollten, Ausbeutung in den unteren Lohngruppen zu verhindern. Oberhalb dieser Mindeststandards jedoch kam es den Akteuren auf die Sicherung eines Einkommens an, das – in den Worten von Frances Perkins – »small but regular« ist (U.S. Senate 1935: 102); die Regelmäßigkeit war demnach wichtiger als die Bindung an den Lebensstandard oder der Schutz der Qualifikationen. In diesem Zusammenhang verlangte Green zwar eine Ausdehnung der Bezugsdauer für die Leistungen auf 26 Wochen, nicht jedoch eine am Lebensstandard oder den Beitragszahlungen des Leistungsempfängers ausgerichtete Höhe der Leistungen (U.S. Senate 1935: 172).

Für die segmentalistischen Unternehmer, die Effizienzlöhne zahlten, wäre es ein naheliegendes Interesse gewesen, die soziale Absicherung ihrer höher qualifizierten Arbeiter durch eine Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen zu garantieren. Eine solche Forderung lässt sich auf Unternehmerseite jedoch nicht finden; vielmehr betonte Filene in der Senatsanhörung zum Economic Security Act: »Reserves are preventive, not a remedy« (U.S. Senate 1935: 823). Diese Äußerung offenbart, dass die Leistungsseite im Vergleich zur Anreizwirkung der Beiträge aus Sicht der Akteure vernachlässigbar war. Dahinter steht der Glaube an eine Überwindbarkeit der Arbeitslosigkeit durch eine Stabilisierung des wirtschaftlichen Prozesses, in deren Rahmen das Problem der sozialen Sicherung letztlich gelöst werden kann, wie Filene verdeutlicht:

> I believe that the proper approach to this problem is, instead of accepting unemployment as inevitable and providing a new community chest at expense of all, to localize the cost to the employer directly instead of to the employee and the community, and hence to attack, as I have said, the evil at its very source. (U.S. Senate 1935: 823)

Der starke Fokus auf die Unternehmer, ihre Verantwortung und die Schaffung institutioneller Anreize zur Stabilisierung des wirtschaftlichen Prozesses entfernte sich so weit vom Individualprinzip der Einkommenssicherung, dass nicht einmal die Gewerkschaften die für sie günstigen Elemente eines strikten Äquivalenzprinzips sahen, nämlich höhere Leistungen insbesondere für besser Qualifizierte und damit mehr Einkommenssicherheit. Auch aus der Perspektive ihrer gewerkschaftlichen Befürworter war die Arbeitslosenversicherung vor

allem ein wirtschaftspolitisches und kein sozialpolitisches Instrument im Sinne der Gewährleistung oder gar Ausweitung individueller sozialer Rechte.

Prävention war das Schlagwort des unternehmerzentrierten Systems der Arbeitslosenversicherung und die AFL-Führung hielt daran politisch sogar gegen das Interesse ihrer hochqualifizierten Mitglieder an einer besseren Einkommensabsicherung fest. Auch die fordistisch orientierten Unternehmer sahen in der Arbeitslosenversicherung keine Versicherung ihres Humankapitals, wie dies in der deutschen Debatte immer wieder zu beobachten war. Sie betrachteten die Arbeitslosenversicherung als staatlich gerahmte Selbstdisziplinierung aller Unternehmer. So entfaltete das liberal-korporatistische Denken für die AFL und die Unternehmer eine Bindungswirkung in Bezug auf eine starke Begrenzung der individuellen Versicherungslogik beziehungsweise des Äquivalenzprinzips zwischen Beiträgen und Leistungen.

Gefahrenklassen beziehungsweise Additional Tax Credit

Der Additional Tax Credit ist wahrscheinlich das einzige institutionelle Merkmal, das in den Anhörungen zum Social Security Act von den drei Arbeitsmarktparteien so gut wie überhaupt nicht erwähnt wurde. Nach diesem System konnten die Arbeitgeberbeiträge zu einer einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherung höher angerechnet werden, wenn der betreffende Unternehmer stabile Beschäftigung für seine Mitarbeiter garantierte. So kopierte dieses Prinzip die Gefahrenklassen der Unfallversicherung. Dass die Unternehmer den Additional Tax Credit befürworteten, ist unmittelbar verständlich: Ihr Wunsch richtete sich auf eine möglichst große individuelle Anreizwirkung durch die Arbeitslosenversicherung, denn dies war für sie der Schlüssel zu einem stabilen Wettbewerb und einer Regulierung der Beschäftigung. Die AFL wollte die Beiträge der Unternehmer in einem Pool zusammenführen (U.S. House of Representatives 1935: 387), weil sie sich davon eine stärkere Stabilisierungswirkung für die Kaufkraft erhoffte. Sie ging zudem davon aus, dass sich Employer Reserves nachteilig für die Machtposition der Gewerkschaften auswirken würden, wie dies die Segmentalisten ja auch explizit angestrebt hatten.

> There is a serious menace to organized labor in the individual company reserve. Employers who are strongly opposed to the free and independent organization of trade unions will be able to use their company or industry reserve as a weapon in their fight against unionization of their employees. (U.S. House of Representatives 1935: 395)

Anhand dieses Arguments wird verständlich, warum die Ablehnung der Employer Reserves nicht auch zur Ablehnung des Additional Tax Credits aufseiten der Gewerkschaften führte, denn gegen die Etablierung von Gefahrenklassen

für die Beitragszahlung sprach dieses Argument nicht. Nur die unterschiedliche Leistungshöhe in den Händen einzelner Unternehmer konnte ein solches Machtinstrument gegenüber den gewerkschaftlich Organisierten sein, nicht aber die Möglichkeit, geringere Beiträge zu bezahlen.

Erstaunlich im Zusammenhang mit dem Additional Tax Credit war dagegen die stillschweigende Zustimmung der Regierung, denn ein solches System bedeutete den freiwilligen Verzicht auf mögliche Steuereinnahmen. Es barg zudem die Gefahr, den zwischenstaatlichen Kostenwettbewerb anzuheizen: Besonders stabile Einzelstaaten oder Wirtschaftsregionen würden durch diese Möglichkeit in die Lage versetzt, billigere Systeme der Arbeitslosenversicherung zu bekommen (Nelson 1969: 216; Douglas 1936). Auf diesen Einwand hin verwies Witte darauf, dass die Nachteile eines solchen Systems gegen seine Vorteile im Hinblick auf Stabilisierungsanreize abgewogen werden mussten (U.S. House of Representatives 1935: 145). Der Grund dafür, dass die Regierung ihre materiellen Interessen in dieser Frage zurückstellte, lag also in der Filterwirkung des liberal-korporatistischen Weltbildes. Roosevelt hatte in seiner Adresse an den Kongress im Januar 1935 den Gesetzesentwurf mit den Worten übersandt, die Arbeitslosenversicherung diene vor allem dazu, Stabilisierungsanreize zu schaffen. Perkins formulierte in ihrem Eingangsstatement zum Social Security Act in der für sie typischen Vorsicht folgendermaßen:

> [C]ertain parts of the seasonal unemployment […] are due to an inadequate social conception by the employer of the problem which is before him […] and he should properly, under the stimulation of his local and State governments as well as of the National government, be urged to find ways and means to prevent the very unemployment. (U.S. Senate 1935: 101)

Die Arbeitgeber sollten die Steuer an die Bundesregierung als »pure excise tax« (U.S. Senate 1935: 112) zahlen, also als Verbrauchssteuer. Das Ziel war dabei ordnungspolitisch und nicht fiskalisch; die Regelung sollte ganz explizit den Raum lassen, mit Präventionsinstrumenten zu experimentieren, wie Roosevelt und seine Regierungskollegen immer wieder betonten.

Die Employer Payroll Tax war nicht auf die Generierung von Einnahmen ausgerichtet, sondern sollte Steuerungswirkung entfalten. Dasselbe galt auch für das Prinzip der Gefahrenklassen im Additional Tax Credit. Aus der Sicht der Regierung ließ sich ihr Interesse an einem ausgeglichenen Haushalt durch die Stabilisierungswirkung einer Arbeitslosenversicherung verwirklichen. Es war daher nicht nötig, die Einnahmen aus der Steuer zu maximieren, solange sich die Präventionswirkung entfalten konnte. Am Additional Tax Credit kristallisierte sich das gesamte Denken der Wisconsin School in Bezug auf Anreize, Stabilisierung und die Verantwortung der Unternehmer für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Douglas 1936: 140). Gefahrenklassen sind zudem das entschei-

dende Merkmal der Unfallversicherung, deren Vorbild die Wisconsin School hier folgen wollte. Für die Regierung entfaltete dieses Denken Roosevelts eine Bindungswirkung über fiskalische Interessen hinaus.

Die Betrachtung des Gesetzgebungsverfahrens und der Debatten der Jahre 1934 und 1935 hat gezeigt, dass dieser Prozess durch das den drei interessenmäßig konfligierenden Akteuren gemeinsame liberal-korporatistische Weltbild vorstrukturiert wurde. Das geteilte Weltbild sorgte dafür, dass über einige Regulierungsfragen unhinterfragt Konsens herrschte, ohne dass dadurch Konflikte an anderen Stellen reduziert worden wären. So entstand ein Interaktionsmuster, das sich als *gefilterter Konflikt* bezeichnen lässt (vgl. Abschnitt 1.5.3). Auch nachdem sich grundsätzlich eine Koalition aus Befürwortern eines bestimmten Systems der Arbeitslosenversicherung gebildet hatte, waren die Konflikte nicht beendet: In den Fragen zu den Subsidies, den Arbeitnehmerbeiträgen und auch zu den Employer Reserves steckte genug Konfliktpotenzial, um die endgültige Verabschiedung des Social Security Acts noch zu gefährden (Nelson 1969: 217). Der Einfluss des geteilten Ideenhorizonts lag also nicht darin, dass sich die Mitglieder der Koalition an jedem Punkt einig gewesen wären, sondern darin, dass die in diesem Kapitel behandelten drei institutionellen Merkmale als wichtige Charakteristika des amerikanischen Systems entstanden, ohne dass darüber eine intensive Debatte geführt worden wäre. Sie gehörten zu dem, was alle drei Seiten *selbstverständlich* unter ›Arbeitslosenversicherung‹ verstanden. Sie bildeten ein Element der sozialen Integration, das gleichzeitig und gleichberechtigt neben den weiterhin bestehenden politischen Konflikten stand und das Gesicht der Arbeitslosenversicherung prägte. Diese emergenten Elemente gingen auf die Bindungswirkung von Ideen zurück: Sie führte dazu, dass die Akteure selbst für sie materiell vorteilhafte Regulierungsdetails ausblendeten, wo diese vor dem Hintergrund des liberal-korporatistischen Weltbildes nicht plausibel waren.

4.6 Die Rekonfiguration der arbeitsmarktpolitischen Arena der USA zwischen 1913 und 1935

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in den Vereinigten Staaten zeigt dieselben Mechanismen des Zusammenspiels von Ideen und Interessen für die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, die sich auch in Deutschland beobachten ließen, nämlich Stabilität, Erosion, Delegitimierung und Wandel. Erst das Zusammenspiel aus krisenbedingter Erosion und ideeller Delegitimierung der arbeitsmarktpolitischen Interessen erklärt deren Neubestimmung in

Richtung einer Arbeitslosenversicherung auf allen drei Seiten. So konnte eine tripartistische Koalition für die Arbeitslosenversicherung entstehen. Der Beitrag des geteilten liberal-korporatistischen Weltbildes bestand auch in diesem Entstehungsprozess einer wohlfahrtsstaatlichen Institution darin, dass der Konflikt um die konkrete Ausgestaltung der Regulierungen in konsensuelle und konfliktäre Bereiche gefiltert wurde.

Am Anfang der Debatte lehnten auch in den USA die drei arbeitsmarktpolitischen Akteure jede Form einer staatlichen Arbeitslosenversicherung ab. Die AFL konnte in ihrer Orientierung an der kollektiven Selbsthilfe spezifischer Berufsgruppen in einer Arbeitslosenversicherung nur einen repressiven staatlichen Angriff auf die Selbstbestimmung der Arbeiterschaft sehen. Die Unternehmer entdeckten darin allenfalls eine staatliche ›Prämie auf Faulheit‹ mit der Gefahr, Millionen fürsorgeabhängiger Menschen zu erzeugen, die eigentlich arbeitsfähig wären. Bis zur Great Depression folgten auch die Regierungen aller Parteien dieser Ansicht der Unternehmer: Der Bundesstaat dürfe nicht so stark in den Wirtschaftsprozess intervenieren. Ein Nachbau der europäischen sozialen Sicherungssysteme würde letztlich den amerikanischen Freiheitsgeist untergraben. Schließlich wäre eine solche Sozialversicherung ohnehin eine Aufgabe für die einzelnen Staaten, die ihrerseits aber in einem ›race to the bottom‹ gefangen waren. Diese Interessen waren zunächst auch dann noch stabil, als die sozioökonomischen Krisen der Jahre 1914/15 und 1921/22 die Ablehnung zu unterminieren begannen. Diese Erosion bestand darin, dass die abstrakten Interessen der Akteure wie Lohn, Profit und organisationelle Machtposition durch die äußeren Bedingungen gefährdet wurden. So wurde die mangelnde Erreichbarkeit der Interessen ein ums andere Mal spürbar, konnte aber keine Suche nach neuen Interessen auslösen, weil ein legitimer und zugleich plausibler normativer und kognitiver Rahmen fehlte, der eine solche Suche hätte anleiten können.

Im Jahr 1913 begann eine Gruppe von bürgerlichen Sozialreformern die ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung in den USA. Vor allem in den frühen 1920er-Jahren lagen in diesen Debatten das reformistisch-regulative Weltbild der Ohio School of Thought und das liberal-korporatistische Weltbild der Wisconsin School of Thought im Widerstreit. Das wachsende Problem der Arbeitslosigkeit wurde zunächst von Isaac M. Rubinow und der Ohio School mit dem Ziel aufgegriffen, soziale Verelendung zu verhindern. Sie orientierten sich am europäischen System der Sozialversicherung, das sie auf die USA übertragen wollten. Ihr Denken war zugleich *reformistisch* und *regulativ* und verstand sich als ›Dritter Weg‹: Die Arbeitslosigkeit wurde aus den unausweichlichen Zyklen des kapitalistischen Wirtschaftens hergeleitet und der Staat zur notwendigen Begrenzung des Marktes aufgefordert, um die soziale Lage der

Arbeiterschaft abzusichern. Er sollte seine rechtlichen Zwangsinstrumente nutzen, um die Unternehmen und die Arbeiter zur Vorsorge gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit zu zwingen.

Vor allem nach dem Ersten Weltkrieg entwickelte eine Gruppe von Wirtschafts- und Sozialtheoretikern, allen voran John R. Commons, dagegen einen *liberal-korporatistischen* ›Dritten Weg‹ in der Frage der Arbeitslosenversicherung. Commons ging davon aus, dass Arbeitslosigkeit nicht zwingend aus dem Marktprozess selbst heraus entsteht, sondern durch seine dysfunktionale institutionelle Rahmung bedingt ist. Sein Lösungsvorschlag bestand in der Marktschaffung und Marktstabilisierung durch Sozialpolitik. Aus Sicht der Wisconsin School lag das Problem darin, dass sich die Unternehmer in der bestehenden Arbeitsmarktordnung an kurzfristigen Profitinteressen statt an langfristigen Produktionszielen orientierten. Erforderlich war deshalb eine institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarkts, die ein auf Stabilität und Ausgleich von Konjunkturzyklen angelegtes planerisches Unternehmerhandeln wahrscheinlicher machte. Die Position war marktfreundlich und zugleich korporatistisch, denn die Marktstabilisierung sollte von den Unternehmern *freiwillig* hergestellt werden, wenn auch unterstützt durch monetäre Anreize nach dem Vorbild der Unfallversicherung. Die Arbeitslosenversicherung in den USA wurde so von einem sozial- zu einem wirtschaftspolitischen Instrument. Dieser American Way grenzte sich gerade darin deutlich von den europäischen Systemen ab.

In den frühen 1920er-Jahren verlor die Ohio School im Vergleich zur Wisconsin School immer mehr an Bedeutung, unter anderem durch ihre Nähe zum politischen Sozialismus, die sie in den Augen vieler diskreditierte. Die Ideen der Wisconsin School gewannen dagegen an Boden, wenn auch in Bereichen, die nicht direkt mit der Frage der Arbeitslosenversicherung zusammenhingen. Durch neue Erfahrungen in anderen politischen Feldern konnten sich die zunächst von Experten getragenen Ideen bewähren und so an Legitimität und Plausibilität gewinnen. Ein wichtiger Faktor für die zunehmende Verbreitung des Denkens der Wisconsin School war zudem das Wirken epistemischer Gemeinschaften an den Universitäten und in den Settlements, in denen Experten und sozialpolitische Praktiker zusammenkamen. Dazu kam ein struktureller Wandel der Unternehmensstrategien zugunsten von wissenschaftlich angeleiteten Planungsprozessen. Schließlich entdeckte die Wirtschaftspolitik Wirtschaftszyklen als planbare Größe. So wuchs ein Steuerungsoptimismus, der das liberalkorporatistische Denken beflügelte. Die gleiche Wirkung hatten auch die ersten symbolischen Erfolge branchenweiter Beschäftigungsversicherungen. Wenngleich sich die (konkreten) Interessen der Arbeitsmarktakteure in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung bis in die Great Depression hinein nicht veränderten,

so delegitimierten die positiven Erfahrungen mit dem Denken der Wisconsin School doch zunehmend die alten arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und den als sozialistisch diskreditierten Konkurrenten aus Ohio.

Auch in den USA wurde der Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen zugunsten der Arbeitslosenversicherung letztlich erst ausgelöst, als Erosion und Delegitimierung miteinander ›reagierten‹. Es war die Krisenerfahrung der Great Depression, die für die drei Akteure den Ausschlag dazu gab, von einer Ablehnung zu einer Befürwortung der Arbeitslosenversicherung umzuschwenken. Dieser Schwenk war möglich geworden, weil das liberal-korporatistische Weltbild in anderen Bereichen an Plausibilität gewonnen hatte und es nun auf allen drei Seiten naheliegend war, sich zur Überwindung der krisenbedingten Probleme an diesem Weltbild zu orientieren. Für die Gewerkschaften war die Erfahrung prägend, dass es in heftigen Krisen unkalkulierbar werden kann, ihre abstrakten Interessen in Form von Verhandlungen über Löhne oder Arbeitszeitverkürzungen zu verfolgen. Das liberal-korporatistische Denken der Wisconsin School offerierte stattdessen die Arbeitslosenversicherung als Garanten für die Stabilisierung von Beschäftigung. Die Unternehmen sahen sich in der Krise einem ruinösen Wettbewerb ausgesetzt, gegen den die Wisconsin School zukünftigen Schutz durch eine Arbeitslosenversicherung versprach. Die Regierung stand indes vor dem Problem, dass die 1933 auf Bundesebene eingerichteten Fürsorgeprogramme gegen Arbeitslosigkeit auszuufern drohten. Die damit verbundene Kostenbelastung und der wachsende Druck der politischen Konkurrenz aus sozialen Bewegungen wie auch innerhalb der Demokratischen Partei machte es aus ihrer Sicht notwendig, staatliche Handlungsfähigkeit in der Frage der Arbeitslosigkeit zu signalisieren. Hier bot sich wiederum die Wisconsin School an; deren Konzept einer Arbeitslosenversicherung wies dem Staat die Rolle eines Rahmensetzers zu, der Anreize zur Stabilisierung der Beschäftigung schafft, und versprach zugleich eine Überwindung des Problems konjunktureller Krisen durch den (institutionell verbesserten) Marktprozess selbst.

So bestimmten auch in den Vereinigten Staaten die Arbeitsmarktakteure vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Problemlage ihre konkreten Interessen in Bezug auf die Arbeitslosigkeit neu und näherten sich einander an. Dies geschah unter dem Einfluss von Ideen, die führende Gruppen auf allen Seiten in die neue Zeit mitbrachten und die über ausreichende Legitimität über diese Gruppen hinaus verfügten.

[T]he ideas and political activities of the AALL reformers during the progressive period helped to set the subsequent trajectory of U.S. social welfare policy. Speaking with a reporter in 1935, Commons remarked »I call the New Deal the ›New Whirlwind‹. That's how it shapes up in my mind. New Deal policies were really new, perhaps, two decades ago«. (Moss 1996: 171)

Auch in den USA lässt sich aber beobachten, dass sich dieser Wandel politischer Ziele nicht ohne Konflikte und nicht einheitlich vollzog; es gab auf allen Seiten oppositionelle Gruppen, die die Neuorientierung bekämpften. Diese Spaltung illustriert die Bedeutung der Ideen für die Herausbildung neuer politischer Zielsetzungen: Die bloße Krisensituation konnte auch als Bestätigung der Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung verstanden werden und wurde von den Gegnern auch so gesehen.

Schließlich lässt sich auch für die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in den USA der im theoretischen Teil beschriebene gefilterte Konflikt beobachten: Die gemeinsame Orientierung am liberal-korporatistischen Denken engte den Spielraum der legislativen Auseinandersetzungen von vornherein ein. Als die Arbeitsmarktparteien an einem Tisch saßen, wurde zwar heftig über viele Regulierungsfragen gestritten, es konnten aber drei institutionelle Elemente beobachtet werden, die stillschweigend von allen Akteuren akzeptiert wurden, obwohl sie – materiell betrachtet – mindestens einem Akteur interessenschädlich hätten erscheinen müssen. Diese Elemente waren das Fehlen jedes bundesstaatlichen Zuschusses zur Arbeitslosenversicherung, die Begrenzung des Äquivalenzprinzips zwischen Beiträgen und Leistungen sowie die Durchsetzung des Prinzips der Gefahrenklassen in der Arbeitslosenversicherung.

Kapitel 5
Schlussbetrachtung: Interessen und Ideen in der Entstehung der Arbeitslosenversicherung

Am Anfang dieses Buches stand die Frage nach dem Zusammenhang von Interessen, Ideen und der Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Zur Beantwortung dieser Frage wurde ein theoretischer Rahmen entwickelt, in dem Ideen *vermittels* der situativen Konkretisierung von Interessen auf Institutionen wirken. Dennoch kann eine sozialwissenschaftliche Argumentation nicht bei der Ableitung theoretischer Konzepte stehen bleiben. Daher drehte sich der Hauptteil dieser Arbeit darum, anhand der Entstehung einer der wichtigsten Säulen kapitalistischer Wohlfahrtsstaaten zu illustrieren, dass der hier entwickelte theoretische Rahmen bisher ungelöste empirische Fragen der Institutionenanalyse zu klären imstande ist.

Das Ziel dieser Arbeit war es, die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA zu erklären und dabei zwei Fragen zu beantworten, die in früheren Analysen offengeblieben sind: erstens, wie der in beiden Ländern bei Gewerkschaften, Unternehmern und der Regierung zu beobachtende historische *Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen*, genauer gesagt die Richtung dieses Wandels von der Ablehnung zur Zustimmung zur Arbeitslosenversicherung, zustande kam, und warum zweitens eine *partielle unhinterfragte Einigkeit der Arbeitsmarktakteure* in Bezug auf einige derjenigen institutionellen Charakteristika bestand, die wichtige Unterschiede zwischen den Ländern bilden. Diese Arbeit hat gezeigt, dass beide Erklärungslücken auf eine konzeptionelle Verkürzung in der sozialwissenschaftlichen Institutionenanalyse zurückgeführt werden können: Arbeitsmarkpolitische Interessen lassen sich nicht direkt aus den objektiven gesellschaftlichen Strukturen ableiten. Die Position des jeweiligen Akteurs in der ökonomischen, institutionellen und sozialen Struktur der Gesellschaft und die sich daraus ergebenden Handlungsrestriktionen reichen nicht aus, um daraus auf die subjektiv wahrgenommenen und verfolgten Interessen dieses Akteurs zu schließen. Zwar lässt sich aus der Positionierung des Akteurs in der sozioökonomischen Struktur, häufig als Markt- oder Klassenlage im weitesten Sinne bezeichnet, ein gleichbleibender *Impuls* für arbeitsmarktpolitische Akteure bestimmen, auf den die verfolgten Interessen gerichtet sind, wie etwa die Verbesserung der eigenen Ressourcenlage, der materiellen Lage der vertretenen

Gruppe oder der Machtposition der jeweiligen Organisation. Die Übersetzung dieser abstrakten Interessen in konkrete Interessen in der Arbeitsmarktpolitik – wie die Befürwortung oder Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung – wird aber durch zwei Faktoren beeinflusst. Erstens sind die äußeren materiellen Bedingungen von Bedeutung. In Krisensituationen der Ökonomie oder des politischen Systems wird die Bewahrung der abstrakten Interessen schwieriger oder gar unmöglich, was den Druck erzeugt, über neue Orientierungen nachzudenken beziehungsweise bestehende Interessenkonkretisierungen infrage zu stellen. Die Argumentation der vergangenen Kapitel hat allerdings theoretisch und empirisch nachgewiesen, dass auch die objektiven situativen Bedingungen allein keine hinreichende Erklärung für die Konkretisierung bieten, die die Interessenimpulse in den Handlungsorientierungen der Akteure erfahren. Es muss vielmehr, zweitens, einbezogen werden, dass die Akteure die komplexe Umgebung ordnen und in einen sinnhaften Zusammenhang bringen müssen, um zu stabilen Erwartungen kommen zu können. Erst auf Grundlage dieser Erwartungen ist für die Akteure eine Einschätzung möglich, welche institutionellen Regulierungen ihren abstrakten Interessen dienlich und welche schädlich sein werden. Auf eine kurze englische Formulierung gebracht: *interest seeking is sensemaking*.

Die sinnhaften Handlungsorientierungen arbeitsmarktpolitischer Akteure wurzeln daher auch und gerade dort, wo sie direkt und explizit auf materielle Interessen bezogen sind, in sozial erworbenen Ideen der Akteure über die Welt. Regelsetzer treffen die Entscheidung zur Errichtung einer wohlfahrtsstaatlichen Institution auf der Grundlage einer Interpretation dieser Institution und ihrer zu erwartenden Wirkung und Bewertung in Bezug auf ihre (immer zugleich) materiellen und ideellen Interessen. Im theoretischen Kapitel dieser Arbeit wurde ein Analyserahmen entwickelt, der Ideen als *typisierte soziale Erfahrungen* versteht. Dies bedeutet, dass Akteure ihre Erfahrungen mit ökonomischen Zwängen, bestehenden Institutionen und sozialen Werten *als Ideen aufbewahren*, indem sie einige Elemente dieser Erfahrung selektiv herausgreifen und nach kognitiven und normativen Relevanzkriterien als ›typisch‹ abspeichern. Die Ideen- oder Wissensbestände, auf die ein Akteur in Bezug auf die Bestimmung seiner Interessen in einem konkreten Feld wie der Arbeitsmarktpolitik zurückgreift, haben einen offenen Horizont für ähnliche Erfahrungen. Daher können neue Erfahrungen in anderen Feldern oder auch die Kommunikation mit Gruppen, die bestimmte Ideen verbreiten wollen, die kognitiven und normativen Wissensbestände der Akteure im Hinblick auf ihre Plausibilität (kognitiv) und ihre Legitimität (normativ) bestätigen oder infrage stellen. Diese Arbeit hat gezeigt, dass neben den äußeren Handlungsbedingungen auch solche *Lernprozesse* untersucht werden müssen, um den historischen Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen nachvollziehen zu können.

Es hat sich weiterhin gezeigt, dass eine Besonderheit von Ideen darin liegt, dass sie über die Konfliktlinien strukturbedingter abstrakter Interessen hinweg geteilt werden können. Ein Weltbild kann bei (strukturell) sehr unterschiedlichen Gruppen von Akteuren Plausibilität und Legitimität entfalten. Wenngleich die unter dem Einfluss solcher geteilten Weltbilder konkretisierten Interessen aufgrund der unterschiedlichen abstrakten Interessen nicht deckungsgleich sein können, so prägen sie dennoch die Interaktion der Interessen. Diese Prägung besteht darin, dass bei den Akteuren *teilweise* ein stillschweigender Konsens darüber besteht, wie eine Institution im Detail ausgestaltet werden soll. Bestimmte Elemente gelten als selbstverständliche Definitionsmerkmale der Institution und werden deshalb nicht hinterfragt, während andere umstritten bleiben. Diese Merkmale setzen sich auch dann ›hinter dem Rücken‹ der Akteure durch, wenn sie objektiv benennbare materielle Nachteile für ihre Unterstützer bedeuten.

In der Darstellung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA wurde die Rolle von Ideen zunächst für die Bestimmung von Interessen und – darauf aufbauend – dann auch für die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen *historisch* betrachtet. Die historische Soziologie geht davon aus, dass Handlungsbedingungen und Sinnkonstruktionen der Akteure keiner inneren funktionalen Logik unterliegen und nicht zwingend Gleichgewichts- und Effizienzlösungen hervorbringen. Wie dargelegt, trafen stattdessen in der Entstehung der Arbeitslosenversicherung sozioökonomische Entwicklung, die Dynamik politischer Institutionen und die ideengeschichtliche Entwicklung der politischen Kultur beider Länder aufeinander und interagierten in einer historisch spezifischen Situation, wodurch die hier analysierte Interessenlage und damit verbunden auch eine spezifische Interaktionsform entstanden. Dennoch soll damit nicht behauptet werden, dass die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern einmalige historische Episoden waren, die sich jeder sozialwissenschaftlichen Systematisierung und Generalisierung entziehen. Verallgemeinerbar sind aber nicht die Entstehungsprozesse insgesamt, sondern nur die darin wirksamen Mechanismen zwischen Ideen, Interessen und Institutionen, die durch die parallele Darstellung der Fälle identifiziert und herausgearbeitet wurden.

Entsprechend wurde der gesamte Zeitraum zwischen den ersten Debatten um eine Arbeitslosenversicherung unter den bürgerlichen Sozialreformern der Jahrhundertwende und der letztlichen Einführung der Arbeitslosenversicherung etwa fünfzehn bis zwanzig Jahre später in Deutschland und den USA untersucht. Anhand einer großen Auswahl historischer Quellen wie Parlamentsdebatten, Publikationen der organisierten Interessen, Ministerialdokumenten, Ausschuss- und Anhörungsprotokollen und Artikeln in Fachzeitschriften wurde zunächst die Entwicklung der Positionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure

in ihren Rechtfertigungen und Begründungen für beide Länder nachvollzogen. Die analytische Betrachtung näherte sich dieser Entwicklung dann von zwei Perspektiven: Auf der einen Seite wurde untersucht, durch welche Prozesse die Weltbilder der ersten Debatten politischen Einfluss gewannen oder verloren. Auf der anderen Seite wurde gefragt, welchen Einfluss diese Weltbilder danach auf die politischen Zielsetzungen der arbeitsmarktpolitischen Akteure und ihre Interaktion im Vorfeld der Einführung der Arbeitslosenversicherung ausübten.

Im Folgenden werden nun die Ergebnisse der Arbeit in zwei Abschnitten dargestellt: Der erste Teil fasst zusammen, welche ideengeschichtliche Entwicklungslogik in der Arbeitsmarktpolitik beider Länder zu beobachten war. Der zweite Teil der Ergebnisse beschreibt die Wechselwirkung dieser Ideen sowie der institutionellen Bedingungen und Krisensituationen am Beispiel der in den beiden Fallstudien beobachteten Prozesse. Dabei werden zugleich Verbindungslinien zu anderen theoretischen Ansätzen betrachtet, um die Ergebnisse mit dieser Literatur ins Gespräch zu bringen.

5.1 Arbeitsmarktpolitische Ideen als Typisierungen sozialer Erfahrung

Alle vier in den ersten Debatten beider Länder identifizierten arbeitsmarktpolitischen Weltbilder wurden als *Dritte Wege zwischen Laissez-faire und Sozialismus* formuliert. Die im Verein für Socialpolitik widerstreitenden liberalen und konservativen Sozialreformer sahen sich gemeinsam als ›Kathedersozialisten‹, das heißt als Vertreter eines graduellen Ausbaus sozialer Rechte mit dem Ziel, kapitalistisches Wirtschaften und die mit ihm verbundenen gesellschaftlichen Folgen durch Reformen in Einklang zu bringen. Dasselbe galt für die Ohio School of Thought in den USA, auch wenn sie im Verlauf der amerikanischen Debatten in eine für sie tragische Nähe zum Sozialismus geriet. Die Wisconsin School of Thought zeigte wohl den klarsten Willen, sich bei aller Kritik an den Krisensymptomen der Arbeitslosigkeit von sozialistischen Überlegungen möglichst weit entfernt zu halten und so einen Schritt auf diejenigen Unternehmer und Politiker zuzugehen, die zwischen korporativem Liberalismus und Laissez-faire zu unterscheiden bereit waren.

In beiden Ländern hat sich darüber hinaus gezeigt, dass die für die Bestimmung arbeitsmarktpolitischer Interessen wirksamen Ideen keine geschlossenen Ideologien oder Philosophien waren, sondern als *problemspezifische Cluster beziehungsweise Kombinationen verschiedener Ideen* wirksam wurden, die in dieser Arbeit als

Abbildung 5-1 Arbeitsmarktpolitische Weltbilder in Deutschland und den USA im Vergleich

	Markt als Lösung (liberal)	*Markt als Problem (reformistisch)*
Staat regiert von oben (regulativ)	Liberale Sozialreformer in Deutschland	Ohio School of Thought in den USA
Staat moderiert Interessen (korporativ)	Wisconsin School of Thought in den USA	Konservative/Christliche Sozialreformer in Deutschland

Weltbilder bezeichnet wurden. In jedem dieser Weltbilder waren kognitive und normative Antworten auf die folgenden vier Fragen enthalten und miteinander verbunden:

– Wie entsteht Arbeitslosigkeit und was macht sie zum Problem?
– Welche Aufgaben kann und soll der Staat für die Lösung des Problems übernehmen?
– Wie funktioniert der Arbeitsmarkt und wie wird die ökonomische Entwicklung von einer Arbeitslosenversicherung beeinflusst?
– Welche anderen gesellschaftlichen Akteure tragen Verantwortung und/oder sollten zur Lösung des Problems in die Pflicht genommen werden?

Zum Vergleich der Ideencluster zwischen den Ländern wurden zwei Begriffspaare gebildet, von denen sich eines auf die Funktionsweise des Marktes bezieht, das andere auf den Staatsbegriff. Mit der Unterscheidung ›liberal versus reformistisch‹ wurde bezeichnet, ob ein Ideencluster den Markt als Teil des Problems (reformistisch) oder als Teil der Lösung (liberal) sieht. Mit der Unterscheidung ›regulativ versus korporativ‹ dagegen wurde beschrieben, ob die jeweilige Denkweise den Staat als Regulierer von oben sieht beziehungsweise ihm diese Rolle zuweisen möchte oder ob der Staat in erster Linie als Moderator und Vermittler sozialer Interessen auftritt.

Die wichtigste Beobachtung für Deutschland und die USA war, dass die beiden Begriffspaare in den Ausgangsdebatten in den USA und Deutschland *über Kreuz* miteinander kombiniert waren. In Deutschland standen sich zwei Weltbilder gegenüber, von denen eines den Staat in der Arbeitslosenversicherung als regulativen Rahmensetzer eines dadurch verbesserten Marktes sah, das andere aber die immanent problematischen Folgen des Marktes durch eine korporatistische Arbeitslosenversicherung extern auffangen wollte. In den USA dagegen standen sich von Beginn der Debatte an zwei Weltbilder gegenüber, von denen

eines die staatliche Regulierung der marktimmanenten Probleme durch eine Arbeitslosenversicherung forderte, während das andere die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung in der korporatistischen Optimierung des Marktes selbst sah.

Es hat sich also gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung Bezüge zu verschiedenen Arten von Ideologien und Theorien hat und es nicht sinnvoll ist, die widerstreitenden Ideen auf eine einzige Philosophie wie Liberalismus, Korporatismus oder Sozialismus zu reduzieren. Stattdessen sind es unterschiedliche Kombinationen von Teilelementen dieser größeren Ideologien, die innerhalb der politischen Kultur eines Landes konkurrieren. Dies rechtfertigt es, von *diskursiven Feldern* (Beckert 2004: 323) der Arbeitsmarktpolitik eines Landes zu sprechen. Der Begriff des diskursiven Feldes zeichnet sich dadurch aus, dass er die politische Kultur eines Landes nicht auf einzelne Ideen oder Werte reduziert, sondern darin wiederkehrende und langfristig stabile symbolische Begründungsmuster identifiziert. Kulturelle Strukturen definieren Grenzen, indem sie Sinnelemente *voneinander* abgrenzen und *gegeneinander* aufstellen (Wuthnow 1989: 341). Als »binäre Struktur« (Beckert 2004: 17) definiert die politische Kultur in einzelnen Problembereichen – wie hier der Arbeitsmarktpolitik – also weder allgemeinverbindliche Werte noch einzelne »Leitbilder« (Lessenich 2003: 293), sondern bezeichnet ein Repertoire von Weltbildern, die untereinander in Konflikt stehen, aber zusammen betrachtet abbilden, was in einer politischen Kultur ›denkbar‹ ist.

Die historische Analyse der arbeitsmarktpolitischen Debatten von ihren Ursprüngen zur Jahrhundertwende bis zur Entstehung der Arbeitslosenversicherung zwanzig bis dreißig Jahre später hat offenbart, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Diskurse in beiden Ländern in den *Ausgangsbedingungen* der ersten Debatten unter Sozialreformern wurzelt. Die großen geistigen Strömungen des 19. Jahrhunderts, Liberalismus, Sozialismus und christliche Soziallehre, lassen sich weder einzelnen Ländern noch einem politischen Themenfeld wie der Arbeitsmarktpolitik typischerweise zuordnen. Aufgrund der Ausgangsbedingungen eines beginnenden Diskurses entstehen national spezifische und feldspezifische *Kombinationen* dieser Denkrichtungen als arbeitsmarktpolitische Begründungsordnung. Es wurde in diesem Zusammenhang gezeigt, dass die Verbindung aus liberalem und korporatistischem Denken in Deutschland kaum wahrscheinlich war, weil Kritik am Markt und Kritik am Staat beziehungsweise ihre Verteidigung eng verbunden waren. In den USA waren dagegen Markt und Staat gegeneinander aufgestellt. Der Grund für die *Gestalt des Diskurses* liegt in den spezifischen politisch-institutionellen Bedingungen der Jahrhundertwende sowie den Strukturen der Arbeiterbewegung und der Armenhilfe der beiden Länder.

In Deutschland kämpften zur Jahrhundertwende Arbeiterschaft und politischer Katholizismus um politische und soziale Rechte, in den USA dagegen war

die (weiße, männliche) Arbeiterschaft politisch integriert, jedoch einer starken gesellschaftlichen Repression gegen alle sozialistischen Bestrebungen ausgesetzt. Gleichzeitig bestand in den USA eine Tradition der Armenpflege, die im calvinistischen Sinn durch wirtschaftliche Leistung Moral im Sinne des Gospels of Self Help erzeugen wollte. In Deutschland war die wirtschaftliche Leistungsorientierung dagegen aus lutherischer Sicht ein ›Nebenprodukt‹ der Entwicklung allgemeiner Tugendhaftigkeit und keine Bedingung für soziale Unterstützung. Schließlich hatte das Deutsche Reich bereits eine ausgebaute Sozialversicherung nach den Prinzipien der Subsidiarität und Selbstverwaltung, während in den USA lediglich die Unfallversicherung in einigen Einzelstaaten einen Anknüpfungspunkt bot. Im deutschen historischen Kontext war es unwahrscheinlich, dass regulatives und reformistisches Denken eine Verbindung eingehen würden, denn die Gegner des Marktes bei den Katholiken und in der Arbeiterbewegung waren auch die Gegner des damals noch feudalen und preußisch dominierten Staates. Zugleich passten auch liberales und korporatives Denken im Deutschen Reich zur Kaiserzeit nicht zusammen, denn der korporatistische Staatsbegriff entsprang in Deutschland der feudalen Zunft- und Ständeorganisation und war daher traditionell *gegen* den Markt gerichtet. Staatliche Regulierung auf Grundlage von Recht und Bürokratie war zudem im Deutschen Kaiserreich marktfreundlich ausgerichtet und liberal geprägt.

In den USA dagegen war die Arbeiterbewegung eher an Berufsgruppen orientiert und verfolgte rein wirtschaftliche Ziele, zumal Arbeitnehmerinteressen über einen institutionellen Zugang zum demokratischen politischen System verfügten, die Arbeiterschaft also politische Partizipation nicht als vorrangiges Problem begriff. In dieser Umgebung konnte sich das reformistische, marktkritische Denken problemlos im positiven Sinne an einen regulativen Staat wenden. Es wäre vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich schwach ausgeprägten Interventionsmöglichkeiten insbesondere des Zentralstaats im amerikanischen politischen System zudem nicht plausibel gewesen, mit einem liberal-regulativen Weltbild den Weg zu einem funktionierenden Markt über eine zentralstaatliche Regulierung zu suchen. Es wäre weiterhin widersinnig gewesen, ein Integrationssystem für korporative Interessen mit dem Ziel der Marktbegrenzung zu errichten. Denn in einer Umgebung, in der der Markt und die dort erzeugten Leistungsanreize im calvinistischen Sinne als Garanten einer moralischen Orientierung verstanden wurden, war es kaum plausibel, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein gemeinsames Interesse daran haben könnten, die Markprozesse institutionell zu begrenzen. Der einzige institutionelle Vorläufer der Sozialpolitik in den USA war zudem die Unfallversicherung, die zeigte, wie pragmatische Aushandlungsprozesse zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmern eine störungsfreie Markträumung unterstützten konnten.

Die inhaltliche Struktur der diskursiven arbeitsmarktpolitischen Felder ist somit zwar mit der umgebenden Institutionenstruktur verbunden, wird aber von ihr nicht determiniert. Hier liegt es nahe, auf die Typisierungslogik zu sprechen zu kommen: Wenn Ideen typisieren, das heißt bestimmte Aspekte der sozialen Welt einseitig steigern, bedeutet dies auch, dass immer mehrere sinnhafte Bezüge auf die Welt möglich sind. Dennoch passen bestimmte Kombinationen größerer geistiger Strömungen besser zu den strukturellen Bedingungen einer Gesellschaft als andere, und diese Ausgangsbedingungen erklären auch, warum sich die Ideenhorizonte der bürgerlichen Sozialreform in den beiden hier untersuchten Ländern spiegelbildlich zueinander aufstellten.

Die Entstehung der sozialreformerischen Weltbilder in der Arbeitsmarktpolitik lässt sich mit dem aus der Chemie stammenden Begriff der Wahlverwandtschaft erklären (Howe 1978). In den USA zeigten Liberalismus und Korporatismus wie auch regulatives Denken und Reformismus aufgrund der Kontextbedingungen der ersten Debatten eine erhöhte Reaktionswahrscheinlichkeit. In Deutschland dagegen reagierten Liberalismus und obrigkeitsstaatliches Denken wie auch Reformismus und Korporatismus leichter miteinander. Institutionelle, ökonomische oder soziale Ausgangsbedingungen beeinflussen somit nicht direkt, welche Ideen wirksam werden, sondern die historischen Ausgangsbedingungen lassen wenige, aber durchaus mehrere Kombinationen von Ideen wahrscheinlicher werden als andere. Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass kein *Entsprechungsverhältnis* zwischen einer Idee und einer sie tragenden Institution oder Gruppe besteht, sondern eine erhöhte Reaktionswahrscheinlichkeit bestimmter Ideen miteinander.

Einer institutionalistischen Ideentheorie muss demnach recht gegeben werden, dass Ideen nicht vom Himmel fallen, sondern der Institutionalisierung bedürfen, um wirksam werden zu können. Gleichzeitig muss eingewandt werden, dass der Zusammenhang zwischen Institutionen und den für das Handeln der Akteure wirksamen Ideen kein direkter ist: Zur Erklärung der Genese von Ideen muss die *Konstellation verschiedener institutioneller und ökonomischer Kontextbedingungen* einbezogen werden. Zugleich bilden Ideen aber diese Kontextbedingungen nicht einfach ab, sondern steigern sie und entwerfen ein Bild von einer kognitiv und normativ kohärenten Welt, wodurch sie sich von diesen Kontexten lösen und für spätere Handlungen anwendbar werden. Sie sind Restriktionen des Denkens und Ressourcen für neue Handlungen zugleich. *Ideen sind die durch ein Zerrbild der Vergangenheit gewonnenen Erwartungen zukünftiger Ereignisse und Handlungsweisen.* Sie verbinden das Vergangene mit dem Gegenwärtigen, allerdings um den Preis einer unausweichlichen gedanklichen Verzerrung, durch die die Komplexitäten der Vergangenheit für die Zukunft überschaubar und ›operationalisierbar‹ werden.

5.2 Ideen als Teil der Formierung arbeitsmarktpolitischer Interessen

Mit der Erkenntnis, dass die Interessen der arbeitsmarktpolitischen Akteure nicht aus objektiven äußeren Bedingungen abgeleitet werden können, sondern Ideen die Übersetzung von abstrakten Handlungsimpulsen und situativen Bedingungen in konkretisierte Interessen beeinflussen, wird die Interessenanalyse zu einem zweiseitigen Prozess. Die äußeren Gegebenheiten und deren Dynamik in der Krise müssen in Zusammenhang mit den – ihrerseits in sozialen Prozessen verwurzelten – ideengeschichtlichen Entwicklungen gebracht werden. Dies wurde in der Arbeit ausgeführt, um den Wandel arbeitsmarktpolitischer Interessen zu erklären und somit die erste Erklärungslücke zu schließen.

Das Zusammenspiel von Ideen und Krisenlage für den beobachteten Wandel der politischen Ziele im Vorfeld der Entstehung der Arbeitslosenversicherung war nicht einem strategischen Aushandlungsprozess unter staatlicher Leitung geschuldet, sondern jeder der Akteure vollzog diesen Wechsel aus dem für ihn spezifischen Zusammentreffen von krisenbedingten Problemen und dem neuen Ideenhorizont. Die vorliegende Untersuchung konnte also die Sichtweise einiger Erklärungsansätze nicht bestätigen, wonach erst der glaubhafte Druck vonseiten des Staates die Unternehmer veranlasst hat, ihre Position zu ändern und lieber ›mitzuspielen‹, bevor gegen sie reguliert würde (Mares 2003: 165). Stattdessen bildete sich die Grundlage für die Koalition der Befürworter durch den Einfluss der geteilten Ideen bereits *vor* dem Beginn der Verhandlungen in der Krisenlage heraus. In der Arbeitsmarktpolitik standen sich demnach nicht Befürworter und Gegner in jeweils festen Koalitionen gegenüber und nutzten die Gelegenheit der Krise zur Durchsetzung ihrer Politik, wie der Advocacy-Coalition-Ansatz unterstellen würde. Stattdessen zeigt sich, dass alle Akteure ihre Positionierung im Verlauf der historischen Entwicklung wechselten und dabei unter dem Einfluss von kommunikativen Lernprozessen *und* äußeren Bedingungen standen.

Im theoretischen Teil wurde herausgearbeitet, dass der um Ideen erweiterte Interessenbegriff zwei potenzielle Quellen für den zu erklärenden Wandel der Zielsetzungen politischer Akteur kennt: Zum einen kann eine sozioökonomische Krise die Erreichung des in der Zielsetzung angestrebten Interesses *›von außen‹* untergraben, was konzeptionell als *Erosion* bezeichnet wurde. Zum anderen können die Positionen eines Akteurs aber auch durch die wachsende Plausibilität einer neuen Idee *›von innen‹* an Stabilität verlieren, was als *Delegitimierung* bezeichnet wurde. Die empirische Betrachtung hat für beide Länder offenbart, dass diese beiden Prozesse zusammenwirken müssen, um den Wandel der politischen Ziele eines Akteurs auszulösen.

5.2.1 Stabilität und Erosion von Interessen

Die ersten Debatten über die Arbeitslosenversicherung unter den bürgerlichen Sozialreformern blieben in beiden Ländern in der Kaiserzeit beziehungsweise der Progressive Era zunächst ohne politische Wirkung. Gewerkschaften, Unternehmer und Regierung lehnten in beiden Ländern die Arbeitslosenversicherung zu diesem Zeitpunkt einhellig ab. Die Gewerkschaften betrachteten sie als staatlichen Angriff auf ihre Selbsthilfe, die deutschen Gewerkschaften darüber hinaus auch als Repression ihrer revolutionären Ziele. Die Unternehmer in beiden Ländern sahen die Arbeitslosenversicherung als gefährliche Intervention des Staates in die Wirtschaft und unkalkulierbare Kostenbelastung, die allenfalls Klassenkampf und gesellschaftlichen Werteverfall beschleunigen würden. Die Regierungen hielten sich für nicht zuständig oder geeignet, das wachsende Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen, und teilten zudem weitgehend die Sorgen der Unternehmer.

Dabei zeigte sich in beiden Ländern, dass in früheren sozioökonomischen Krisensituationen diese ablehnende Haltung zwar erodierte, weil die durch die Ablehnung scheinbar geschützten abstrakten Interessen für die Akteure spürbar in Gefahr gerieten. Diese *Erosion* der arbeitsmarktpolitischen Interessen führte jedoch bei den Akteuren nicht zu einer Neuorientierung, solange den Weltbildern der bürgerlichen Sozialreform noch die Plausibilität fehlte beziehungsweise solange die Träger neuer Ideen noch nicht in den für die Arbeitsmarktpolitik relevanten Machtpositionen zu finden waren. Stattdessen galt den Akteuren die Krisenlage häufig sogar als Bestätigung ihrer ablehnenden Haltung, wenn etwa die Unternehmer in beiden Ländern davon sprachen, dass der Kostendruck ›gerade jetzt in der Krise‹ kaum zu ertragen sei, oder auch wenn die Gewerkschaften die Krisen als Ausdruck des langsamen Verfalls des kapitalistischen Wirtschaftens sahen und sich gegen ›lebensverlängernde sozialpolitische Maßnahmen für den Kapitalismus‹ aussprachen. Die Übersetzung der abstrakten Interessen in eine konkrete Ablehnung der Arbeitslosenversicherung blieb auf allen drei Seiten so lange stabil, wie die alternativen Weltbilder keine ausreichende Wirkung auf Denken und Handeln der Arbeitsmarktakteure entfalten konnten.

5.2.2 Delegitimierung von Interessen

In beiden Ländern wurde in den fünfzehn bis zwanzig Jahren nach der ›Entdeckung der Arbeitslosigkeit‹ ein Prozess der Delegitimierung der ablehnenden Position beobachtet, der den Wandel von Positionen in der darauf folgenden Krise letztlich ermöglichte. In beiden Ländern lassen sich verschiedene soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklungen in anderen Feldern beobachten,

die eine besondere Verwandtschaft mit einem der beiden arbeitsmarktpolitischen Weltbilder aufwiesen, die in den sozialreformerischen Debatten der Jahrhundertwende diskutiert worden waren. In Deutschland verstärkten der Kriegskorporatismus, die neue Weimarer Verfassung und die dominierende Stellung der katholischen Soziallehre wie auch wachsende Kooperationserfahrungen in der lokalen paritätischen öffentlichen Arbeitsvermittlung das reformistisch-korporative Denken. In den USA wurde das reformistisch-regulative Denken der Ohio School zunehmend als sozialistisch diskreditiert und der Planungsoptimismus in den Unternehmen und der Wirtschaftspolitik spielte den liberal-korporatistischen Sozialreformern in die Hände. Diesen Sozialreformern gelang es zudem in den 1920er-Jahren, ein politisch erfolgreiches Netzwerk zwischen einigen Universitäten und der städtischen Sozialarbeit zu knüpfen. Auch ein Strategiewechsel zugunsten von betrieblichen Formen der Kooperation zwischen den Arbeitern und Unternehmern beförderte dieses neue Denken. So wurden in beiden Ländern die Ideen jeweils einer Schule immer stärker, wodurch nicht nur der jeweilige Mitkonkurrent schwächer wurde, sondern auch die alten Positionen zunehmend *delegitimiert* wurden. Dieser Prozess der Delegitimierung ließ sich in zwei Varianten beobachten, die mit den Stichworten »puzzling« und »powering« (Heclo 1974: 305) charakterisiert werden können. Zum einen war es vor dem Hintergrund der Entwicklung in anderen politischen Feldern für viele Akteure nicht plausibel, die Arbeitslosenversicherung als interessenschädlich anzusehen. Zum anderen wurden aber auch Akteure, die die alten Positionen vertraten, von einer Gruppe neuer Akteure verdrängt, die das neue Weltbild mitbrachten.

Dabei hat sich ein Mechanismus gezeigt, der das Verhältnis der *Entwicklung* eines diskursiven Feldes zu den umgebenden sozialen und ökonomischen Prozessen näher beschreibt. Wenn die Weltbilder in einem politischen Feld erst einmal aufgestellt sind, lässt sich ein permanentes Auf und Ab in der Plausibilität und Legitimität beobachten, die ein Weltbild entfalten kann. Zunächst unterlegene Ideen können grundsätzlich jederzeit wieder an Stärke gewinnen und zur Orientierung für spätere Herausforderungen werden. Dieser bereits im konzeptionellen Teil gegebene Hinweis auf die Rolle ›schlafender Alternativen‹ (Crouch/Farrell 2004; Schneiberg 2007), hat sich hier an zwei Stellen gezeigt. Zum einen waren die Ideen der bürgerlichen Sozialreform, die später zur treibenden Kraft in der krisenbedingten Neuorientierung der arbeitsmarktpolitischen Akteure werden sollte, zunächst politisch erfolglos und wurden erst durch Entwicklungen in anderen politischen Feldern und durch die politische Arbeit sozialreformerischer Netzwerke befördert. Zum anderen setzte sich dieses Denken auch bei den an der Koalition für die Arbeitslosenversicherung beteiligten kollektiven Akteuren nie vollständig durch. In Deutschland blieben der linke Flügel der Gewerkschaften, die Kommunistische Partei, der DIHT, die Schwer-

industrie sowie das Finanzministerium und einige bürgerliche Parteien in der Regierungskoalition bei den alten Denkweisen. In den USA lässt sich dasselbe für die innerparteiliche Konkurrenz von Roosevelt behaupten, aber auch für die NAM und die Industrial Unions innerhalb der AFL. Weiterhin vertraten Rubinow und zum Teil auch Epstein als Anhänger der Ohio School in den USA noch in den späten Anhörungen eine alternative Perspektive der Sozialreform.

Luhmann (2000: 182) weist darauf hin, dass solche unterlegenen Positionen nicht vollständig aus dem politischen System herausgedrängt werden, sondern später wieder zu neuer Stärke heranwachsen können. Dies trifft auch auf die hier als erfolgreich beschriebenen Weltbilder zu, die erst einige Zeit nach ihrer ›Entdeckung‹ für die Entstehung der Arbeitslosenversicherung relevant wurden. Ideen können demnach in einer späteren Krise einflussreich werden, wenn sie von bestimmten Gruppen oder Institutionen durch die Zeit ihrer Nichtwirksamkeit beziehungsweise ihres ›Schlafs‹ getragen wurden *und* eine besondere innere Verwandtschaft mit neuen Erfahrungen verschiedener Akteure aufweisen. Wie Schneiberg schreibt:

> These fragments or elements of alternative systems […] are remnants of previous conflicts. […] Moreover, where those legacies acquire sufficient weight, they can serve as resources for the subsequent elaboration of alternative form or logics. (Schneiberg 2007: 48)

Für den Bedeutungs- und Gewichtszuwachs von Ideen ist ihr prinzipiell offener Horizont ähnlicher Erfahrungen hilfreich. Dieser macht es leicht, neue Erfahrungen in den älteren Ideenkontext zu stellen und als ›Beweis‹ ihrer Plausibilität zu verstehen. Für diese Prozesse sind die Strategien epistemischer Gemeinschaften genauso wichtig wie Lernprozesse in besonderen historischen Situationen wie Kriegen und Revolutionen. Es wäre also besser, hier nicht von schlafenden, sondern von *schlafwandelnden Ideen* zu sprechen, denn die Ideen mögen zwar in einem Feld unwirksam sein, können aber durch die Ereignisse anderer Felder entwickelt und gestärkt werden.

5.2.3 Wandel von Interessen

Um die Neuorientierung der arbeitsmarktpolitischen Akteure in beiden Ländern auszulösen, bedurfte es einer erneuten Erosion der alten Zielsetzungen in einer verschärften sozioökonomischen Krise: In Deutschland waren dies die Revolutionsjahre zwischen 1918 und 1922, in den USA die Great Depression von 1929 bis 1933. Die gemeinsame Krisenlage wirkte sich für jeden der drei arbeitsmarktpolitischen Akteure unterschiedlich aus, für alle bedeutete die Krise aber die erneute Erosion der ablehnenden Haltung, die als spezifische *Problemlage* geschildert wurde. Für die Gewerkschaften in Deutschland war die Selbst-

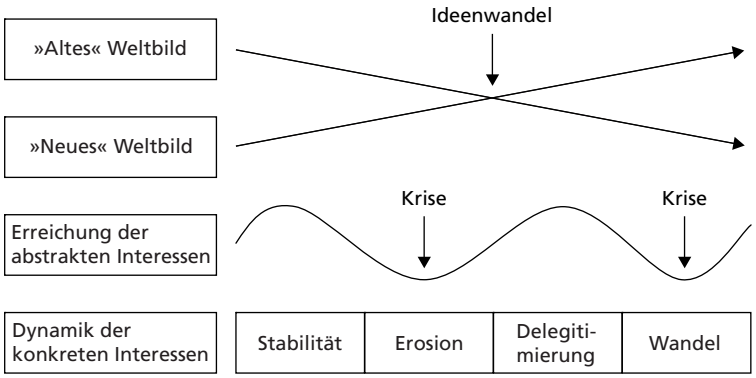
hilfe finanziell gescheitert und die 1918 geschaffene Erwerbslosenfürsorge in den Kommunen war kaum mehr in der Lage, eine ausreichende soziale Absicherung ihrer Mitglieder zu gewährleisten. Die Unternehmer dagegen sahen die Arbeitslosen zum einen als eine Gefahr für die Stabilität der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, die in den ersten Weimarer Jahren von mehr als einer Seite unter revolutionären Druck geraten war. Die Kostenbelastung durch die der kommunalen Willkür unterliegende Erwerbslosenfürsorge war das zweite Problem für die Unternehmer. Die neue Reichsregierung hatte mit dem Kriegsprovisorium der Erwerbslosenfürsorge eine schwere finanzielle Hypothek zu schultern, die zudem von den Kommunen kontrolliert wurde. Für sie ging es darum, den neuen Staat zu stabilisieren und die Arbeitslosen zugleich nicht an die kommunistische Agitation zu verlieren.

Die AFL in den USA sah sich in der Great Depression dem Problem gegenüber, dass ihre Strategien der Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkürzung von einer kalkulierbaren wirtschaftlichen Konjunkturentwicklung ausgegangen waren, die nun zweifelhaft geworden war. Die amerikanischen Unternehmer waren in einen lebensbedrohlichen Kostenwettbewerb untereinander geraten. Die Roosevelt-Regierung war starkem Druck von links ausgesetzt und hatte zudem die finanziellen Probleme des in der Krise etablierten Federal Relief zu bewältigen.

In beiden Ländern begannen am Ende der Krise alle Akteure *unabhängig voneinander*, ihr spezifisches Problem als durch eine Arbeitslosenversicherung lösbar anzusehen. Die Analyse der historischen Quellen vor und nach dem Positionswandel hat gezeigt, dass hinter dieser Neubestimmung der Wandel der Ideen zutage tritt, der bereits *früher* in anderen Feldern ausgelöst worden war. Der neue Ideenhorizont stellte die Arbeitslosenversicherung nun als interessendienlich dar, wo sie zuvor als interessenschädlich abgelehnt worden war: Die Gewerkschaften in Deutschland verfolgten die Arbeitslosenversicherung nun mit dem Ziel, ihre politisch-wirtschaftliche Machtposition auszubauen. Die Unternehmer betrachteten sie als Verteidigung der privaten Wirtschaftsordnung gegen demokratische Machtübernahmen, und der Staat wollte mit ihrer Hilfe die Willkür und die Ausgabenexplosion auf lokaler Ebene begrenzen. In den USA erhofften sich die Gewerkschaften stabilere und kalkulierbare Beschäftigung. Die Unternehmer wollten ihre Belegschaften an sich binden und der Billigkonkurrenz das Leben erschweren. Währenddessen wollte die Regierung die Fürsorgekosten reduzieren, ohne die sozialpolitische Konkurrenz von links dadurch zu stärken.

An Abbildung 5-2 lässt sich erkennen, wie sich die konzeptionelle Perspektive auf interessenorientiertes politisches Handeln durch die Ergebnisse dieser Arbeit verändert. Die Wirkung der Krisen, die nicht nur ökonomisch sein können, sondern auch besondere politische oder gesellschaftliche Erschütterungen wie Kriege, Revolutionen oder intensive Arbeitskämpfe umfassen, kann nur dann

Abbildung 5-2 Die historische Dynamik politischer Zielsetzungen



als Ursache des Positionswandels beschrieben werden, wenn der ideelle Kontext einbezogen wird, in dessen Rahmen eine Krise von den handelnden Akteuren interpretiert wird (Blyth 2002: 37). Die Durchsetzung eines neuen Denkens allein ist ebenfalls nicht ausreichend für einen Wandel der politischen Ziele, solange die Notwendigkeit einer Neuorientierung für die Akteure nicht auch anhand der Verfehlung ihrer Interessen spürbar wird und dadurch die Erreichung der bisher als relevant erachteten Interessen für die Zukunft ungewiss ist.

Damit lässt sich eine ideengeschichtliche Bedingung für den Wandel von Interessen formulieren: Nur wenn sich auf der ideellen Seite durch politische und soziale Prozesse in anderen politischen Bereichen eine neue Antwort auf das spezifische Problem bereits gegen ältere Weltbilder durchgesetzt hat, wird der Wandel der politischen Zielsetzungen in eine bestimmte Richtung erklärbar. Anders als Analysen, die wirtschaftspolitische Paradigmen wie den Keynesianismus oder den Monetarismus als Antworten auf Krisenherausforderungen betrachten (Hall 1993), legen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit nahe, dass das Weltbild zuvor in anderen Problembereichen befördert worden sein muss, um in der Wirtschaftspolitik oder genauer der Arbeitsmarktpolitik wirksam werden zu können. DiMaggio (1997: 282) spricht in diesem Zusammenhang von einer semantischen Ansteckung (»semantic contagion«) zwischen Themenfeldern, wenn eine bestimmte Idee in einer politischen Frage Einfluss entfaltet, dadurch aber auch eine Resonanz in anderen Feldern erzeugt. Eine solche Entwicklung ließ sich in der Frage der Arbeitslosenversicherung beobachten. Ideelle und sozioökonomische Dynamik sind notwendige Bedingungen der Verschiebung politischer Zielsetzungen, aber erst ihr Zusammenspiel bildet die hinreichende Bedingung des Wandels politischer Positionen. Arbeitsmarktpolitische Zielset-

zungen verschieben sich dann, wenn das Denkbare auf das Machbare trifft, wenn sich Plausibilität und Praktikabilität historisch begegnen.

Entgegen der Annahme im Garbage-Can-Modell warteten die Träger bestimmter Problemdefinitionen oder Lösungsideen allerdings nicht auf ein Gelegenheitsfenster zur Durchsetzung ihrer Lösungen. Stattdessen wirkten diese Probleme und Lösungen *vermittels und nur nach Maßgabe* der Interessendefinition der mächtigen Akteure und ihrer Problemlagen im Feld. In der Krise kann andererseits auch nicht alles ausprobiert werden, was auf diese Problemlagen passt. Politisch wirksam kann nur werden, was vor dem Hintergrund der Plausibilitäten und Legitimitäten der handelnden Akteure ›Sinn macht‹ – die kulturellen Bedingungen für die Durchsetzung eines Lösungsvorschlags müssen allerdings bereits vor den Krisen geschaffen worden sein.

In der Analyse der Dynamik arbeitsmarktpolitischer Interessen hat sich so die Zweidimensionalität des Interessenbegriffs klar herausgestellt, die im Zentrum der auch in der vorliegenden Arbeit geübten Kritik an vielen Erklärungsansätzen der Politischen Ökonomie steht. Während sich die Antworten auf die Frage, ob eine Arbeitslosenversicherung von Vorteil oder von Nachteil ist, und damit also die konkreten Interessen veränderten, blieben die abstrakten Interessen konstant. Dieselben Handlungsimpulse, die zuvor hinter der Ablehnung gestanden hatten, wurden nun zu Argumenten für eine Arbeitslosenversicherung. Für die Gewerkschaften stand sowohl hinter der Ablehnung wie auch hinter der Befürwortung der Arbeitslosenversicherung das Ziel der stabilen Lohnentwicklung und der Schutz der eigenen Machtposition im politischen Gefüge, für die Unternehmer waren es Profit, Unternehmerfreiheit und ihr Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung. Die Regierung schließlich verfolgte zunächst mit der Ablehnung und später mit der Befürwortung der Arbeitslosenversicherung das Ziel, die politische Ordnung zu stabilisieren und wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen. Vor und nach dem Positionswandel waren die Handlungen der arbeitsmarktpolitischen Akteure mit denselben abstrakten Interessen verbunden, aber die Verbindung zwischen diesen Handlungsimpulsen, den äußeren Bedingungen und der Arbeitslosenversicherung wurde durch den Einfluss anderer Weltbilder neu bestimmt. Es ist also unzureichend für eine soziologisch informierte Policy-Analyse, auf Grundlage eines *aus heutiger Sicht plausiblen* abstrakten wirtschaftstheoretischen Modells, wie etwa dem neoklassischen Gleichgewichtsmodell, auf die tatsächlich wirksamen Interessen im damaligen Kontext zurückzuschließen. Selbst wenn es einer solchen klassentheoretisch-zeitlosen objektiven Analyse gelänge, die *Handlungsimpulse* der Akteure zu identifizieren – was in einer größeren Untersuchung zu klären wäre –, wäre damit nicht viel gewonnen. Denn die Tatsache, dass sich dabei immer wieder die gleichen Grundorientierungen der Akteure widerspiegeln, sagt nichts aus darüber, wie die Akteure diese

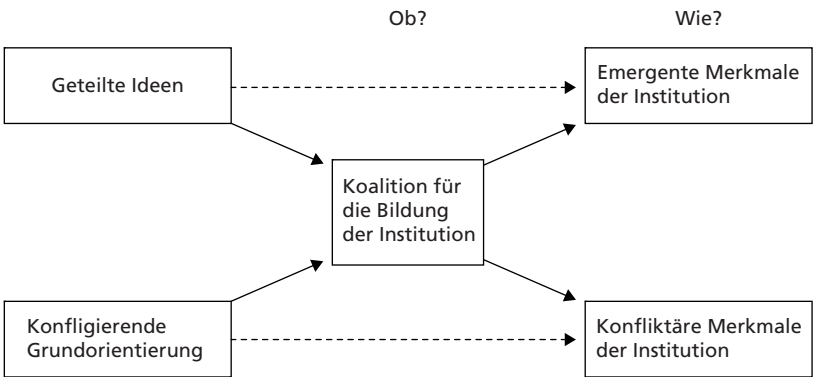
gleichbleibenden Ziele immer wieder neu bestimmen und so mit Sinn füllen. Spätestens bei der Konkretisierung dieser Impulse in arbeitsmarktpolitische Interessen – wie etwa einer Bewertung der Arbeitslosenversicherung – müssen die *Plausibilitäten der Handelnden* an die Stelle der *Plausibilitäten des sozialwissenschaftlichen Beobachters* treten.

5.3 Ideell gefilterte Konflikte in der Arbeitsmarktpolitik

Schließlich wurde in dieser Arbeit eine zweite offene empirische Frage aufgeworfen: Wie lassen sich die unhinterfragten Einigkeiten bei der Errichtung einer neuen wohlfahrtsstaatlichen Institution wie der Arbeitslosenversicherung erklären, die hinter den vordergründigen Konflikten häufig zu beobachten sind? Dabei wurde im theoretischen Kapitel herausgearbeitet, dass die Interaktion arbeitsmarktpolitischer Akteure sich nicht zwingend entweder als Konflikt oder als Kongruenz von Interessen darstellt. Stattdessen können Akteure, deren Grundorientierung sich voneinander unterscheidet, die mithin *unterschiedliche abstrakte Interessen* verfolgen, dennoch *geteilte Weltbilder* zur Grundlage der Konkretisierung ihrer Interessen machen. Es wurde gezeigt, dass in einem solchen Fall das Interaktionsmuster eines gefilterten Konflikts entsteht, in dem einige Regulierungsdetails umstritten, andere stillschweigend konsensuell sind.

Für beide Fälle wurde dargelegt, dass die Neuorientierung der drei Arbeitsmarktakteure im Vorfeld der Einführung der Arbeitslosenversicherung jeweils einem gemeinsamen Weltbild folgte, wenngleich sich die in einem Land geteilten Weltbilder *zwischen* den Ländern unterschieden. Durch diese geteilten Ideen entstand eine spezifische Arena für die Diskussionen um die Ausgestaltung der Institution, für deren Einführung grundsätzlich alle eintraten. Anhand der Protokolle der Besprechungen der Arbeitsmarktparteien im Reichsarbeitsministerium, den Aufzeichnungen der Beratungen im Committee on Economic Security und den Kongressanhörungen wurde herausgearbeitet, dass sich in beiden Ländern drei institutionelle Charakteristika auf diese Art und Weise ›hinter dem Rücken‹ der beteiligten Akteure durchsetzten, während andere Merkmale stark umstritten waren. In Deutschland waren diese emergenten Regelungselemente die enge Verbindung von Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung, das Fehlen eines gesonderten Kassensystems für die Angestellten und die Etablierung des Lohnklassensystems. In den USA waren es das Fehlen jedes Staatszuschusses, die starke Einschränkung des Äquivalenzprinzips und die Möglichkeit der Anrechnung von Unternehmerbeiträgen nach ihrem Beschäftigungserfolg (Additional Tax Credit). Diese institutionellen Elemente wurden bei den Verhandlun-

Abbildung 5-3 Die Dynamik der politischen Interaktion im Prozess der Institutionenbildung



gen zwischen den Arbeitsmarktparteien nie zum Konfliktthema, obwohl sie für mindestens eine der Parteien materielle Nachteile bargen. Die Akteure ›übersahen‹ demnach einige ihrer Interessen dort, wo ein institutionelles Detail nah am geteilten Ideenhorizont lag. Diese institutionellen Merkmale wurden zum selbstverständlichen Teil der Definition einer Arbeitslosenversicherung, das heißt, sie bildeten eine definitorische Grenze, jenseits welcher die Institution nicht mehr als Arbeitslosenversicherung verstanden worden wäre.

Wie Abbildung 5-3 zeigt, endet der Einfluss der Weltbilder auf die arbeitsmarktpolitischen Interessen nicht mit der Frage des ›Ob‹ der Einführung einer bestimmten Institution. Auch nach der Konkretisierung der Interessen und der Herausbildung einer Koalition wirken die Sinnkonstruktionen der Akteure nach. Im legislativen Prozess müssen Entscheidungen darüber getroffen werden, wie verschiedene Details der neuen Regulierung aussehen sollen. Diese Regulierungsdetails können näher am Kernbereich der geteilten Idee liegen oder weiter davon entfernt, sie können unterschiedliche kognitive oder normative Relevanz für die beteiligten Akteure haben. Ist ein Regulierungselement nah am geteilten Weltbild, werden sich die Akteure am Ideenhorizont orientieren. Jenseits dieser ideellen Kernbereiche entfalten sich aber durchaus materielle Konflikte, die auch zum Scheitern des gesamten Prozesses führen können. So ist die Frage des Verhältnisses der Arbeitslosenversicherung zu Arbeitskämpfen weder im deutschen reformistisch-korporativen Denken noch im liberal-regulativen Denken besonders wichtig. Die Schwerpunkte dieser Weltbilder liegen auf der sozialen Integration der Arbeitslosen beziehungsweise der Entwicklung der Gesamtwirtschaft. Hier können sich daher heftige Konflikte um Details entzün-

den. Der Streit um die Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung in den USA konnte nur entstehen, weil dort die Arbeitslosenversicherung anders als in Deutschland nicht primär für die Arbeiter und ihre Absicherung gedacht war, nicht einmal von den Gewerkschaften.

Eine Variante der Analyse politischer Interaktionen betrachtet Ideen eher als sekundären Faktor, als Formgeber eines Prozesses, in dem sich die *strukturell ohnehin kongruenten* Interessen zusammenfinden (vgl. etwa Gourevitch 1989). Eine weitere Variante beschreibt die Bildung einer interessenbasierten Koalition dagegen als Herausbildung einer *akteurübergreifenden Identität* mithilfe von geteilten Werten und Kognitionen (Goldstein/Keohane 1993; Nullmeier 1993). Die Ergebnisse dieser Arbeit sprechen dafür, dass die Wirkung geteilter Ideen gerade darin liegt, dass sie das politische Themenfeld in einen konsensuellen und einen konfliktären Bereich unterteilen. Ideen stiften demnach *partielle Identitäten in Bezug auf bestimmte politische Fragen*. In einigen Bereichen findet ein strategischer Verteilungskampf statt, der einer spieltheoretischen Analyse durchaus zugänglich ist. Zugleich entsteht aber in dem Feld auch eine partielle Gruppenidentität in Bezug auf die dem gemeinsamen Ideenhorizont sehr nahestehenden Fragen, die nicht zum Gegenstand des Konfliktes gemacht werden. Die gemeinsamen Hintergrundannahmen des geteilten Weltbildes erklären diejenigen institutionellen Charakteristika, die trotz ihres Interessenpotenzials nicht verhandelt werden, was aus Sicht einer materialistischen Interessenanalyse nur schwer verständlich ist. Allerdings muss gegenüber allzu optimistischen Vorstellungen von den Möglichkeiten einer interessenübergreifenden Koalitionsbildung eingewandt werden, dass die geteilten Ideen nicht das Ende des Konflikts zwischen Akteuren bedeuten, solange deren Grundorientierungen nicht kongruent sind.

Schließlich lassen sich an der hier beobachteten Dynamik politischer Koalitionen auch Erkenntnisse zur *Frage der Macht* in der politischen Interaktion gewinnen. Im Machtressourcenansatz setzen die Protagonisten verschiedener sozialer Konfliktlinien die ihnen materiell und institutionell zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Ziele ein (Lipset/Rokkan 1967; Esping-Andersen 1985). Bourdieu und andere Autoren wie Thévenot oder Boltanski haben betont, dass Ideen hier auch als Machtressourcen eine wichtige Rolle spielen können, unter anderem, weil politische Konflikte immer auch eine Auseinandersetzung darum sind, wessen Position dem Gemeinwohl dienlicher ist (Bourdieu 1983; Boltanski/Thévenot [1991]2006; Lamont/Thévenot 2000). Wenngleich solche expliziten Definitionskämpfe in den konfliktären Bereichen der arbeitsmarktpolitischen Koalitionen der hier betrachteten Länder zweifellos eine Rolle gespielt haben, hat die Analyse doch eine weitere, den Akteuren kaum bewusste Form von Macht offenbart, die Ähnlichkeiten mit dem dreidimensionalen Machtbegriff bei Lukes aufweist:

The trouble seems to be that […] the pluralists suppose that because power, as they conceptualize it, only shows up in cases of actual conflict, it follows that actual conflict is necessary to power. But this is to ignore the crucial point that the most effective and insidious use of power is to prevent such conflict from arising in the first place. (Lukes [1974]2005: 27)

Lukes beschreibt Macht in diesem Zusammenhang als die Möglichkeit der Überlegenen zu beeinflussen, wo die Unterlegenen ihre eigenen Ziele beziehungsweise Interessen sehen, die tiefer reicht als der explizite Kampf um die symbolische Anerkennung und Legitimierung bestimmter Positionen gegenüber dem ›Publikum‹. Diese Form der Macht basiert auf einem Konsens der Beteiligten, der nicht strategisch hergestellt wurde, sondern als *Ordnungsprinzip des Systems* einen Akteur mächtig und einen anderen machtlos macht, ohne dass dem Unterlegenen dieser Machtverlust bewusst sein muss: »people's wants may themselves be a product of a system which works against their interests« (ebd.: 38). Die Betrachtung der emergenten institutionellen Merkmale der Arbeitslosenversicherung in dieser Arbeit hat eine bestimmte Struktur der symbolischen Macht offenbart, die letztlich auf das Problem der Unsicherheit in Krisensituationen verweist: Alle drei Arbeitsmarktakteure mussten auf denselben Ideenhorizont zurückgreifen, um die erodierenden Interessen neu zu bestimmen. Dieser Ideenhorizont erzeugte aber in der Folge Bindungswirkungen auf beiden Seiten.

Wie aber entfalten die Ideen diese Bindungswirkung für politisches Handeln? Der Hintergrund dieser ideellen Wirkungsweise, die Interessen für den Akteur im doppelten Sinne ›übersehbar‹ macht, ist der *Kohärenzdruck*, den Ideen für die Akteure erzeugen. Ideen behandeln die Welt respektive das Problem, auf das sie gerichtet sind, als in sich stimmig und sinnhaft geordnet. So wird es plausibel für die Akteure, nicht von den Ideen erfasste soziale Phänomene als ›überhaupt nicht zum Thema gehörend‹ auszusortieren. Die innere Stimmigkeit der Idee, die ihm eben noch zur Orientierung geholfen hat, tritt dem Handelnden nun mit den »imperatives of the argument« entgegen (Hirschman 1991: x) und kann besonders dann eine stärkere Wirkung als die äußeren Bedingungen entfalten, wenn die äußeren Bedingungen ungewiss sind. Als in Deutschland beispielsweise die korporatistische Integration der Arbeitslosen zum Ziel der Arbeitslosenversicherung wurde und es zudem nicht mehr plausibel war, dass die Erwerbslosenfürsorge oder die Armenpflege das Problem langfristig würde lösen können, lag es nahe, ein System des Schutzes des sozialen Status auf Basis des Äquivalenzprinzips einzuführen, wenngleich dies Probleme der sozialen Sicherheit in den unteren Lohngruppen erzeugte. In den USA erwarteten die Akteure eine Lösung des Problems der konjunkturellen Arbeitslosigkeit von einem durch Anreize in die richtige Richtung gelenkten und stabilisierten Marktprozess. Vor diesem Hintergrund war eine Beschäftigung mit dem Verhältnis von Leistungen und Beiträgen sekundär, und ein bundesstaatlicher Zuschuss schien

ein anderes System zu signalisieren. Ein Hinterfragen dieser konsensuellen Elemente durch die davon materiell Betroffenen wäre auch für diese Akteure selbst problematisch gewesen, denn dies hätte das Weltbild beschädigt, auf das sie angesichts der Ungewissheit aber angewiesen waren. Darin liegt die Bedeutung der Ideen als Machtstruktur, denn die Verteilung von allen als legitim anerkannter Weltbilder prädisponiert, welche ›Ideen‹ Akteuer zum Schutz ihrer Interessen überhaupt in Betracht ziehen.

Die Wirkung von Ideen auf die Entstehung von Institutionen geht demnach darauf zurück, dass die Akteure darauf angewiesen sind, das Problem, auf dessen Lösung die Institution gerichtet ist, als kohärent und in sich stimmig zu behandeln. Dadurch werden bestimmte institutionelle Merkmale auch dann als unausweichlich gesehen, wenn sie materielle Nachteile bedeuten, die in der Situation durchaus für die Betroffenen erkennbar gewesen wären. Hierin zeigt sich eine Parallele zu den sogenannten nicht intendierten Effekten, deren Bedeutung für die Entwicklung von Institutionen von vielen Sozialwissenschaftlern betont wird (zum Beispiel Pierson 2000b). Diese Effekte treten in der Wirkung einer Institution nicht nur deshalb auf, weil die Rule Taker aufgrund der Komplexität der sozialen Welt nicht überschauen können, welche späteren Wirkungen die Institution haben wird, sondern auch deshalb, weil politische Akteure in ungewissen Krisensituationen zur Konkretisierung ihrer Interessen einen Teil der materiellen Konsequenzen verschiedener Handlungsoptionen ausblenden müssen. Die nicht intendierten Effekte sind daher Ausdruck der unabdingbaren Orientierung an Ideen, die Kohärenzdruck entfalten. Sie entstehen als notwendiges Nebenprodukt der Identifizierung der intendierten Effekte durch die Akteure.

5.4 Ideen als Regel und Ressource

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA basierte auf einem historischen Fit zwischen Ideenhorizont und sozioökonomischem Kontext, in dem Interessen redefiniert und so politische Optionen für ein soziales Problem neu bestimmt werden konnten. Die Arbeitslosenversicherung wurde daher von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren auf Grundlage einer Verschiebung der Weltbilder in der nachfolgenden Krisensituation (neu) *entdeckt*. Nur durch Einbeziehung dieses ideellen Prozesses werden die Interessenbasis der Entstehung der Arbeitslosenversicherung und ihre institutionelle Ausgestaltung hinreichend erklärbar. Eine Erklärung auf der Grundlage der äußeren ökonomischen und institutionellen Bedingungen kann nur notwendige

Bedingungen benennen, erlaubt jedoch nicht den Schluss auf die beobachtbaren Handlungsorientierungen und Interaktionsmuster der Akteure, wenn diesen eine grundsätzliche Wahlfreiheit zugestanden wird. Eine solche materialistische Interessenanalyse kann zwar vom Ergebnis der Zustimmung zur Arbeitslosenversicherung auf die dahinterliegenden Interessen schließen, *nicht jedoch andersherum* aus der strukturellen Ausgangssituation herleiten, warum die Akteure diese strukturellen Interessen gerade in der Arbeitslosenversicherung entdeckten, die ihnen einige Jahre zuvor noch als interessenschädlich erschienen war.

Wie lässt sich also die Wirkung von Ideen in einem letztlich interessengeleiteten Prozess der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen abschließend zusammenfassen? Welche Funktion erfüllen Ideen? Die Hauptargumente dieser Arbeit verweisen auf die Dualität sozialer Strukturen (Giddens 1984: 25ff.; Sewell 1992: 4). Ideen wirken als *Ressourcen*, indem sie *Akteuren* in Krisensituation die Übersetzung ihrer Interessen in politische Zielsetzungen ermöglichen. Sie sind aber zugleich *Restriktionen*, da auch die neuen Ideen letztlich immer bestimmte Aspekte der sozialen Realität zur Reduzierung der Komplexität ausblenden (müssen), die für den Akteur durchaus von Interesse sein könnten. Ideen zwingen die Akteure dazu, die Umwelt selektiv wahrzunehmen, was andere Orientierungen unwahrscheinlich macht, *gerade dadurch* aber die notwendige klare Orientierung ermöglicht. Auf der Ebene der politischen *Interaktion* verschiedener Akteure wiederholt sich diese Dualität: Ideen ermöglichen die Herausbildung von Koalitionen für eine bestimmte Institution wie die Arbeitslosenversicherung, wenn sie von strukturell konfligierenden Akteuren wie Gewerkschaften, Unternehmern oder der Regierung geteilt werden. Diese Koalition errichtet eine partielle übergreifende Identität gegen auseinanderstrebende Interessen. Aber gerade in dieser Ermöglichung einer Koalition liegt wiederum eine kollektive selektive Wahrnehmung oder Filterung, die den Konflikt in bewusst ausgetragene Bereiche und emergente ›Selbstverständlichkeiten‹ auftrennt. *Ideen sind immer zugleich Regel und Ressource, da sie dadurch soziales Handeln ermöglichen (Enabling), dass sie Handlungsmöglichkeiten begrenzen und aus dem Blickfeld drängen (Constraining)* (vgl. Abbildung 5-4).

Abbildung 5-4 Die Wirkung von Ideen in der Politik

	Politisches Handeln	*Politische Interaktion*
Enabling	Orientierung	Koalitionsbildung
Constraining	Selektive Wahrnehmung	Filterung

5.5 Interessen, Ideen und Institutionen

Diese Arbeit hat die Entstehung der Arbeitslosenversicherung untersucht, um darin der Frage nachzugehen, wie Ideen, Interessen und die Dynamik der institutionellen Entwicklung zusammenhängen. Abschließend sollen nun ein paar Überlegungen folgen, was die Argumente dieses Buches für die Institutionenanalyse bedeuten.

Es wurde gezeigt, dass die subjektive Handlungsorientierung der an einem politischen Feld beteiligten Akteure der Ort ist, an dem Ideen Einfluss auf den politischen Prozess nehmen. Politische Akteure verfolgen ihre Interessen, seien es materielle Interessen der Verbesserung oder zumindest des Schutzes ihrer sozioökonomischen Position in der Verteilung und Rangordnung einer Gesellschaft, oder auch ideelle Interessen als normative Imperative, die sich aus sozialen Werten ableiten. Wenngleich diese abstrakt benennbaren Grundinteressen konstant bleiben, müssen materielle wie ideelle Interessen immer wieder im situativen Umfeld der Handelnden konkretisiert werden. Abstrakte Interessen, wie sie sich aus sozialstrukturellen Erwägungen ableiten lassen, sind uneindeutig für konkrete soziale Probleme oder avisierte Institutionen und können nicht ohne ideenbasierte Übersetzung handlungsrelevant werden. Die dafür notwendigen Ideen beziehungsweise Weltbilder werden als kollektiver Wissensbestand, als symbolische Struktur eines politischen Systems oder seiner politische Kultur von den darin handelnden Akteuren erlernt. So ist interessenorientiertes Handeln immer zugleich dem Einfluss kultureller Aspekte unterworfen. Interessen und Ideen stehen nicht im Konflikt, sie bilden keine getrennten sozialen Sphären ab, sondern Ideen sind Bestandteil jedes konkretisierten Interesses. Dies bedeutet auch, dass jedes politische Handeln eine kulturelle Prägung hat, auch dort, wo scheinbar eindeutig materielle Interessen verfolgt werden.

Politische Kultur sollte dabei nicht als hierarchische Wertstruktur verstanden werden, sondern als problemspezifisches, historisch sich wandelndes diskursives Feld – es umfasst nicht nur das Weltbild, mit dessen Hilfe die Akteure ihre politischen Zielsetzungen zu einem bestimmten Zeitpunkt formulieren, sondern zugleich *alternative und (vorläufig) erfolglose* Weltbilder. Der politische Akteur in der Krise betrachtet die Lage neu, indem er älteren und für ihn nun plausibleren Ideen die Wirkungschance gibt, die ihnen bisher verweigert wurde.[1] Dies kann

1 Für die Betrachtung der Entstehung der Arbeitslosenversicherung war es wichtig zu zeigen, wie bereits zwanzig Jahre alte Ideen ihren Weg in die Politik fanden. Der Ursprung dieser Ideen wurde hier in ihrer Formulierung durch Sozialreformer gesucht. Dies ist jedoch keine Erklärung dafür, wie neue Ideen entstanden sind, sondern lediglich eine Beschreibung, dass neue Ideen in die Diskussion kamen. Wie Hans Joas (1997: 10) schreibt, entstehen Werte »in Erfahrungen der Selbstbildung und Selbsttranszendenz«. In Anlehnung an den Pragmatismus

auch bedeuten, dass er organisationsintern seine Position an den Träger einer anderen Idee verliert. Die nun handlungsleitenden Ideen sind nur vermeintlich neu, in Wahrheit mussten sie bereits Teil der politischen Kultur dieses Problems sein und zudem in der ideengeschichtlichen Dynamik anderer Felder sich gegen konkurrierende Weltbilder durchsetzen, um in der Krisensituation ›auf dem Tisch liegen‹ und zum herrschenden Blick auf die ›reale Sachlage‹ werden zu können. Unter dem Einfluss einer anderen ideengeschichtlichen Entwicklung wäre dieselbe Krise ganz anders rezipiert worden und ihre Lösung hätte anders aussehen können, was auch die Möglichkeit mit einschließt, die bisherige Position beizubehalten, also beispielsweise bei einer ablehnenden Haltung zur Arbeitslosenversicherung zu bleiben. Es ist daher notwendig, in der Analyse der Entstehung einer Institution vom Zeitpunkt ihrer – zumeist politisch beschlossenen – Einführung bis zu dem Zeitpunkt zurückzugehen, an dem das soziale Problem, auf das die Institution aus Sicht der Handelnden antworten soll, zum ersten Mal gesellschaftlich wahrgenommen wurde. Der Kontext dieser ursprünglichen Debatten beeinflusst die Genese eines diskursiven Feldes, das danach politische Interaktion gleichzeitig begrenzt und ermöglicht.

Jede Theorie institutionellen Wandels muss das Element der ›agency‹ und damit das Akteurhandeln in den Vordergrund rücken, um die Dynamiken der Institutionen zu verstehen. Die Reproduktion der Institution durch die Rule Taker ist nie vollständig; darin liegt eine permanente Quelle von institutionellem Wandel, sodass soziale Ordnung stets prekär bleibt (Mayntz/Scharpf 1995: 45; Streeck/Thelen 2005; Boyer 2008). Für eine akteurzentrierte Untersuchung institutioneller Dynamiken ist die Frage zentral, wie die Handlungen der Akteure ihrerseits erklärt werden. Hier gibt es drei Möglichkeiten: Erstens kann die Frage mit einem orthodoxen Institutionalismus generell aus dem Bereich der Institutionenanalyse ausgeschlossen werden, indem auf Idiosynkrasien der Akteure, ihren freien Willen und ihre Kreativität verwiesen wird. Interessen sind dabei gleichbedeutend mit Launen oder Geschmack. Zweitens lassen sich mit einem strukturalistischen Institutionalismus hinter den Handlungen der Akteure wiederum institutionelle und materiell-ökonomische Dynamiken vermuten. Interessen wären somit Ausdruck einer Konstellation von Marktlage, sozialer Schicht und politisch-sozialer Institutionenstruktur. Die hier verfolgte dritte Perspektive

---

von John Dewey und William James sind die Momente der Wertentstehung Momente der Unangemessenheit der Selbstbeschreibung moderner Gesellschaften. Es wäre also notwendig, in der weiteren Forschung die Entdeckung der Arbeitslosigkeit als einen solchen Moment zu beschreiben, in dem Handlungs- und Wertungsroutinen der Vergangenheit in der kapitalistischen Gesellschaft durch die Erscheinung des Arbeitslosen zerbrechen und einer kollektiven Neubestimmung unterworfen werden. In dieser Arbeit wurde die Betrachtung auf die Identifizierung der Wahlverwandtschaften der Ideen mit den Kontextbedingungen beschränkt.

eines kulturalistischen Institutionalismus unterwirft die Herausbildung von Interessen dem Vorbehalt einer sprachlich-kommunikativen Sinnkonstruktion der Akteure auf der Grundlage von Werten und Kognitionen.

Von hier führen allerdings wiederum zwei Wege weiter: Diese Sinnkonstruktionen der Akteure können im Sinne des soziologischen Institutionalismus einerseits wiederum auf die bereits institutionalisierten Schemata sozialer Ordnung und Werte zurückgeführt werden, das heißt, Interessen werden durch die institutionellen Leitbilder geprägt, die den Handelnden umgeben. Hier würde die institutionelle Pfadabhängigkeit zurückkehren, allerdings kulturalistisch gewendet. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sprechen andererseits eher dafür, dass die für die Dynamik der Interessen, und damit für die Dynamik institutionellen Wandels einflussreichen Ideen selbst in einer spezifischen *historischen Auseinandersetzung verschiedener Weltbilder* stehen, die als *problemspezifische Diskursgeschichte* einen eigenständigen Einfluss auf die Akteure und ihre Interessen ausübt. Wenngleich die für die Entwicklung dieser Diskurse wichtigen kollektiven Kommunikations- und Lernprozesse zweifellos durch die sie umgebenden Institutionen und ökonomischen Bedingungen geprägt sind, so folgt daraus nicht die Möglichkeit, diese Diskurse als unabhängigen Einfluss aufzulösen. Der Grund dafür ist die Notwendigkeit für rationale politische Akteure, zur sinnhaften Bestimmung ihrer Interessen Teile dieses institutionellen und ökonomischen Kontexts nach der Maßgabe der Kohärenz und dem sprachlichen Gehalt von Ideen auszublenden. Eine Institution mag also bestimmte Deutungsangebote machen, sie ist jedoch immer von kognitiv und normativ strukturierten Deutungsprozessen umgeben, die die Interessen der Akteure *gegenüber* beziehungsweise *jenseits* der bestehenden Institution beeinflussen. Somit basieren affirmatives *und* abweichendes Handeln politischer Akteure auf der Dynamik widerstreitender problembezogener Weltbilder, die die subjektiven Handlungsorientierungen der Akteure strukturieren. Hinter der systematisch unvollständigen Reproduktion von Institutionen stehen kulturell strukturierte Interessen auf der Basis fortgesetzter Deutungskämpfe. Ideen werden benötigt, um die sprachlich-diskursive, historisch bedingte Verzerrung der Reproduktion der institutionellen Ordnung in der subjektiven Interessenverfolgung der Akteure verstehen zu können.

Abbildungen

1-1 Dimensionen des Interessenbegriffs 45
1-2 Ein erweitertes Interessenmodell 57
1-3 Die Dynamik politischer Zielsetzungen 62
1-4 Die Wirkung von Ideen und Interessen in der politischen Interaktion 84
1-5 Die Wirkung von Ideen auf politisches Handeln 89
3-1 Arbeitsmarktpolitische Weltbilder in Deutschland 140
3-2 Die Ausgaben der Freien Gewerkschaften für Arbeitslosenunterstützung, 1891–1914 147
3-3 Die Entwicklung des öffentlichen Arbeitsnachweises, 1904–1920 162
3-4 Arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder (1903–1927) und Ausgaben der Freien Gewerkschaften für Arbeitslosenunterstützung (1903–1921) im Deutschen Reich 181
3-5 Branchenstruktur der deutschen Industrieproduktion, 1913–1928 205
3-6 Stellengesuche, offene Stellen und Vermittlungen der Arbeitsnachweise, 1919–1927 211
3-7 Zahl der Hauptunterstützungsempfänger in der Erwerbslosenfürsorge, 1918–1927 212
4-1 Arbeitsmarktpolitische Weltbilder in den USA 281
4-2 Arbeitslosenquote in den USA, 1890–1927 284
4-3 Entwicklung des industriellen Outputs der USA, 1927–1935 324
4-4 Preis- und Nominallohnentwicklung in den USA, 1927–1935 325
4-5 Anteil der profitablen Firmen in Prozent der amerikanischen Firmen, 1927–1935 326
5-1 Arbeitsmarktpolitische Weltbilder in Deutschland und den USA im Vergleich 387
5-2 Die historische Dynamik politischer Zielsetzungen 396

5-3 Die Dynamik der politischen Interaktion im Prozess der Institutionenbildung 399
5-4 Die Wirkung von Ideen in der Politik 403

Abkürzungen

AALL	American Association for Labor Legislation
ADB	Allgemeiner Deutscher Beamtenbund
ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AfA-Bund	Allgemeiner Freier Angestelltenbund
AFL	American Federation of Labor
AICP	Association for Improving the Conditions of the Poor
ANG	Arbeitsnachweisgesetz
AVAVG	Arbeitslosenversicherungs- und Arbeitslosenvermittlungsgesetz
CAS	Casualty Actuary Society
CDI	Centralverband Deutscher Industrieller
CES	Committee on Economic Security
CIO	Congress of Industrial Organizations
COS	Charity Organization Society
CWA	Civil Works Administration
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DHV	Deutscher Handlungsgehilfen-Verband
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DNVP	Deutsch-Nationale Volkspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
FERA	Federal Emergency Relief Agency
GDA	Gewerkschaftsbund der Angestellten
IRC	Industrial Relations Counselors, Inc.
IWW	International Workers of the World
MSPD	Mehrheitssozialdemokratische Partei Deutschlands
NAM	National Association of Manufacturers
NCF	National Civic Federation
NCL	National Consumers' League
NWLB	National War Labor Board
PWA	Public Works Administration
RAfA	Reichsamt für Arbeitsvermittlung

RDI	Reichsverband der deutschen Industrie
SSA	Social Security Act
SSRC	Social Science Research Council
TERA	Temporary Emergency Relief Agency
UMW	United Mine Workers
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VDESI	Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller
VgDA	Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
WIC	Wisconsin Industrial Commission
WPA	Works Progress Administration
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZAG	Zentrale Arbeitsgemeinschaft

Literatur

Alber, Jens, 1981: Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance In: Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer (Hg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction, 151–183.

Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund, 1922: 13.–17.12.1921: Sitzung des Bundesausschusses. In: Michael Ruck (Hg.), *Die Gewerkschaften in den Anfangsjahren der Republik 1919–1923*. Köln: Bund-Verlag, 400–450.

—— et al., 1926: *Gegenwartsaufgaben deutscher Wirtschaftspolitik*. Berlin: ADGB-Verlag.

Alston, Lee J./Joseph P. Ferrie, 1999: *Southern Paternalism and the American Welfare State: Economics, Politics, and Institutions in the South 1865–1965*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alter, Jonathan, 2006: *The Defining Moment: FDR's Hundred Days and the Triumph of Hope*. New York: Simon & Schuster.

Altmeyer, Arthur J., 1966: *The Formative Years of Social Security*. Madison: University of Wisconsin Press.

American Federation of Labor, 1922: *Report of Proceedings of the 42nd Annual Convention of the American Federation of Labor*. Washington, D.C.: Law Reporter Printing.

——, 1928: *Report of Proceedings of the 48th Annual Convention of the American Federation of Labor*. Washington, D.C.: Law Reporter Printing.

——, 1930: *Report of Proceedings of the 50th Annual Convention of the American Federation of Labor*. Washington, D.C.: Randsdell.

——, 1931: *Report of Proceedings of the 51st Annual Convention of the American Federation of Labor*. Washington, D.C.: Randsdell.

——, 1932: *Report of Proceedings of the 52nd Annual Convention of the American Federation of Labor*. Washington, D.C.: Randsdell.

Andrews, John B., 1914: Introductory Note: Organization to Combat Unemployment. In: *American Labor Legislation Review* 4, 209–220.

——, 1915: A Practical Program for the Prevention of Unemployment in America. In: *American Labor Legislation Review* 5, 171–194.

——, 1920: Unemployment Prevention and Insurance. In: *American Labor Legislation Review* 10, 233–240.

Art, David, 2006: *The Politics of the Nazi Past in Germany and Austria*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ash, Roberta, 1972: *Social Movements in America*. Chicago: Markham.

Axelrod, Robert, 1976: The Cognitive Mapping Approach to Decision Making. In: Robert Axelrod (Hg.), *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton: Princeton University Press, 3–17.

Baab, August, 1911: *Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsbeschaffung*. Leipzig: Deichertsche Verlagsbuchhandlung.

Backhaus-Maul, Holger/Thomas Olk, 1994: Von Subsidiarität zu »outcontracting«: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 100–135.

Bates, Robert H., et al., 1998: Introduction. In: Robert H. Bates et al. (Hg.), *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 3–22.

Beckert, Jens, 1996: Was ist soziologisch an der Wirtschaftssoziologie? Ungewißheit und die Einbettung wirtschaftlichen Handelns. In: *Zeitschrift für Soziologie* 25(2), 125–146.

——, 1997: *Grenzen des Marktes: Die sozialen Grundlagen wirtschaftlicher Effizienz*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2004: *Unverdientes Vermögen: Soziologie des Erbrechts*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2009: *Pragmatismus und wirtschaftliches Handeln*. MPIfG Working Paper 09/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Béland, Daniel, 2004: Ideas, Private Institutions and American Welfare State »Exceptionalism«: The Case of Health and Old-Age Insurance, 1915–1965. In: *International Journal of Social Welfare* 13(1), 42–54.

——, 2008: *Ideas, Institutions, and Policy Change: A Political and Sociological Approach*. Konferenzbeitrag. 4th International ESPA Conference on Welfare State Change, St. Restrup Herregaard, Dänemark, 30. Januar – 1. Februar 2008.

Benford, Robert D./David A. Snow, 2000: Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. In: *Annual Review of Sociology* 26, 611–639.

Berezin, Mabel, 1997: Politics and Culture: A Less Fissured Terrain. In: *Annual Review of Sociology* 23, 361–383.

Berman, Sheri, 2001: Review Article: Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis. In: *Comparative Politics* 33(2), 231–250.

Bernhard, Ernst, 1913: *Der gegenwärtige Stand der Arbeitslosenfürsorge und -Versicherung in Deutschland*. Berlin: Carl Heymann.

Beyer, Jürgen, 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: *Zeitschrift für Soziologie* 34(1), 5–21.

Biernacki, Richard, 1995: *The Fabrication of Labor: Germany and Britain, 1640–1914*. Berkeley: University of California Press.

——, 2001: Labor as an Imagined Commodity. In: *Politics & Society* 29(2), 173–206.

Blaustein, Saul J., 1993: *Unemployment Insurance in the United States: The First Half Century*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Blyth, Mark, 2002: *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Böckenförde, Ernst–Wolfgang, 1963: Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat. In: Historisches Seminar der Universität Hamburg (Hg.), *Alteuropa und die moderne Gesellschaft*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 248–277.

——, [1976]1985: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie: Ein Beitrag zum Problem der »Regierbarkeit«. In:

Rudolf Steinberg (Hg.), *Staat und Verbände: Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft*. Darmstadt: WBG, 305–340.

Böhmert, Victor, 1888: *Das Armenwesen in 77 deutschen Städten, Spezieller Teil: 2. Abteilung*. Dresden: Armenstatistisches Bureau des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit.

Boltanski, Luc/Laurent Thévenot, [1991]2006: *On Justification: Economies of Worth*. Princeton: Princeton University Press.

Borsig, Ernst von 1924: *Industrie und Sozialpolitik: Das sozialpolitische Programm der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*. Berlin: Zillesen.

Bourdieu, Pierre, 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hg.), *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen: Schwartz, 183–198.

——, [1985]1988: Sozialer Raum und »Klassen«. In: Pierre Bourdieu (Hg.), *Sozialer Raum und »Klassen«: Leçon sur la leçon. Zwei Vorlesungen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 7–46.

Boyer, Robert, 2008: History Repeating for Economists: An Anticipated Financial Crisis. In: *Prisme Nr. 13, 1–48*.

Brandeis, Elizabeth, 1933: An Official Challenge to Fatalism in Industry. In: *American Labor Legislation Review* 23, 137–141.

Brauer, Theodor, 1920: *Christentum und Sozialismus: Vortrag auf dem 10. Kongreß der christlichen Gewerkschaften Deutschlands am 23. November 1920 in Essen* Köln: Christlicher Gewerkschaftsverlag.

Braun, Dietmar, 1999: Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. In: Dietmar Braun/Andreas Busch (Hg.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 11–29.

Brauns, Heinrich, 1910: Der Volksverein und die soziale Frage. In: Hubert Mockenhaupt (Hg.), *Katholische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert: Ausgewählte Aufsätze und Reden von Heinrich Brauns*. Mainz: Grünewald, 38–44.

——, 1917: Die Zukunftsfrage der christlichen Gewerkschaften. In: *Deutsche Arbeit* 1917 (8), 3.

——, 1926: Der Arbeitnehmer in Staat und Wirtschaft. In: Hubert Mockenhaupt (Hg.), *Katholische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert: Ausgewählte Aufsätze und Reden von Heinrich Brauns*. Mainz: Grünewald, 117–128.

——, 1927: Sozialpolitik in kritischen Jahren. In: Hubert Mockenhaupt (Hg.), *Katholische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert: Ausgewählte Aufsätze und Reden von Heinrich Brauns*. Mainz: Grünewald, 128–141.

—— (Rhenanus), 1904: *Christliche Gewerkschaften oder Fachabteilungen in katholischen Arbeitervereinen?* Köln.

Breger, Monika, 1994: Der Anteil der deutschen Großindustriellen an der Konzeptualisierung der Bismarckschen Sozialgesetzgebung. In: Lothar Machtan (Hg.), *Bismarcks Sozialstaat: Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*. Frankfurt a.M.: Campus, 25–60.

Bremner, Robert H., 1991: *The Discovery of Poverty in the United States*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Brentano, Lujo, 1879: *Die Arbeiterversicherung gemäss der heutigen Wirtschaftsordnung: Geschichtliche und ökonomische Studien*. Leipzig: Duncker & Humblot.

Breul, Frank R., 1965: Early History of Aid to the Unemployed in the United States. In: Joseph M. Becker (Hg.), *In Aid of the Unemployed*. Baltimore, MD: John Hopkins Press, 6–21.

Burns, James M., 1956: *Roosevelt: The Lion and the Fox*. New York: Harcourt, Brace & World.

Buschmann, Claus, 1897: *Die Arbeitslosigkeit und die Berufsorganisationen*. Straßburg: Goeller.

Buschmann, Claus, 1901: *Der Kampf um Arbeit*. Stuttgart: Heimdall.
Callon, Michel, 1998: Introduction: The Embeddedness of Economic Markets in Economics. In: Michel Callon (Hg.), *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell 1–57.
Callon, Michel/Fabian Muniesa, 2005: Economic Markets as Calculative Collective Devices. In: *Organization Studies* 26(8), 1229–1250.
Campbell, John L., 1998: Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. In: *Theory and Society* 27, 377–409.
Carter, Susan B., et al., 2006: *Historical Statistics of the United States. Earliest Times to the Present,* Vol. 3: *Economic Structure and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
Castles, Francis G., 1978: *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*. London: Routledge & Kegan Paul.
——, 1982: The Impact of Parties on Public Expenditure. In: Francis G. Castles (Hg.), *The Impact of Parties: Politics and Parties in Democratic Capitalist States*. London: Sage, 21–96.
Cawson, Alan, 1985: Conclusion: Some Implications for State Theory. In: Alan Cawson (Hg.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage, 221–226.
Central-Ausschuss der Vereinigten Innungsverbände Deutschlands, 1894: *Petition an den Hohen Deutschen Reichstag betreffend die Unterstützung unverschuldeter Arbeitslosigkeit, das IV. sozialpolitische Gesetz*.
Centralverband Deutscher Industrieller, 1913: *Zur Arbeitslosenversicherung*. Berlin: Elsner.
Cohen, Joseph L., 1921: *Insurance against Unemployment: With Special Reference to British and American Conditions*. London: P. S. King & Son Ltd.
Cohen, Max, 1926: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung. In: *Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt* 35, 1259–1262.
Cohen, Wilbur J./Thomas S. Eliot, 1983: The Advent of Social Security. In: Katie Louchheim (Hg.), *The Making of the New Deal: The Insiders Speak*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 150–168.
Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press.
Collier, David/Richard E. Messick, 1975: Prerequisities Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations od Social Security Adoption. In: *American Political Science Review* 69(4), 1299–1315.
Commons, John R., 1934: *Myself*. New York: MacMillan.
——, [1924]1957: *Legal Foundations of Capitalism*. New York: MacMillan.
——, [1934]1961: *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*. Madison: University of Wisconsin Press.
——, [1921]1966: Unemployment. Compensation and Prevention. In: Malcom Rutherford/Warren J. Samuels (Hg.), *John R. Commons. Selected Essays*. Routledge, 288–298.
Commons, John R./Don D. Lescohier/Elizabeth Brandeis, 1935: *History of Labor in the United States, 1896–1932,* Vol. 3: *Working Conditions – Labor Legislation*. New York: Macmillan.
Cornfield, Daniel B., 1991: The US Labor Movement: Its Development and Impact on Social Inequality and Politics. In: *Annual Review of Sociology* 17, 27–49.
Correspondenzblatt, 1895: Zur Frage der Arbeitslosenunterstützung. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 5, 209–210.
——, 1900: Sozialpolitik und Unternehmertum. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 10, 1–2.
——, 1901: Berufsgenossenschaftliche Organisation der Arbeitslosenunterstützung? In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 11, 690–692.

Correspondenzblatt, 1902a: Was soll das Reich gegen die Arbeitslosigkeit tun? In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 12, 33–35.

——, 1902b: Zur gesetzlichen Regelung der Arbeitslosenversicherung I. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 12, 289–292.

——, 1902c: Zur gesetzlichen Regelung der Arbeitslosenversicherung II. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 12, 308–310.

——, 1910a: Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung I. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 20, 489–492.

——, 1910b: Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung II. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 20, 505–507.

——, 1910c: Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung III. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 20, 517–520.

——, 1910d: Vorschläge zur Organisation der Arbeitslosen-Versicherung. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 20, 573–582.

——, 1910e: Zur Entwickelung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland I. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 20, 145–147.

——, 1913: Reichsarbeitslosenversicherung I. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 23, 693–695.

——, 1918: Gesetzliche Regelung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 28, 391–394.

——, 1920: Zur Arbeitslosenversicherung. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* 30, 294–295.

Cox, Robert H., 2001: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. In: *World Politics* 53(5), 463–498.

Crouch, Colin/Henry Farrell, 2004: Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. In: *Rationality and Society* 16(1), 5–43.

Dahrendorf, Ralf, [1957]1959: *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.

Davis, Allen F., 1994: *Spearheads for Reform. The Social Settlements and the Progressive Movement 1890–1914*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Denzau, Arthur T./Douglass C. North, [1994]2004: Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. In: Claude Ménard (Hg.), *Controversies and Challenges in the New Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 36–64.

Department of Manufacture of the U.S.Chamber of Commerce, 1930: *Report of the Conference Employment Stabilization*. Washington: U.S. Chamber of Commerce.

Der Arbeitgeber, 1927: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. In: *Der Arbeitgeber*, 1. August.

Dethloff, 1926: Handwerk und Arbeitslosenversicherung. In: *Das Deutsche Handwerksblatt: Mitteilungen des Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertags* 20, 321–323.

——, 1927: Der Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung. In: *Das Deutsche Handwerksblatt: Mitteilungen des Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertags* 21, 17–20.

Deutsche Arbeitgeberzeitung, 1920: Zur Frage der Erwerbslosenfürsorge. In: *Deutsche Arbeitgeberzeitung*.

Deutsche Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 1925: *Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland: Verhandlungen der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit am 20. Februar 1925 zu Berlin*. Berlin: Hobbing.

Deutscher Arbeitgeberverband für das Baugewerbe, 1913: *Eingabe gegen die Einführung der öffentlichen Arbeitslosenunterstützung*. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 101, Bd. 3162*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 175–177.

Deutscher Handwerks- und Gewerbekammertag, 1922: Stellungnahme zu dem dritten Entwurf eines Gesetzes über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung. In: *Das Deutsche Handwerksblatt: Mitteilungen des Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertags* 16, 279–281.

Deutscher Industrie- und Handelstag, 1920a: 7974/Erklärung des Hauptausschusses des Deutschen Industrie- und Handelstages betr. Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 3901*. Berlin: Reichsarbeitsministerium.

——, 1920b: Eingabe an den Reichswirtschaftsrat. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 3901, Bd. 4311*. Berlin: Reichsarbeitsministerium. (nicht nummeriert)

——, 1926: An Dr. Ponfick, Geschäftsstelle der Arbeitgeberverteter im Reichswirtschaftsrat. Betrifft: Anträge der Gewerkschaftsspitzenorganisationen zur Abänderung der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 666,* Berlin: Reichsarbeitsministerium, 53–55.

Diaz-Bone, Rainer, 2006: Wirtschaftssoziologische Perspektiven nach Bourdieu in Frankreich. In: Michael Florian/Frank Hillebrandt (Hg.), *Pierre Bourdieu: Neue Perspektiven für die Soziologie der Wirtschaft*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 43–72.

Diez, Thomas, 1999: Speaking »Europe«: The Politics of Integration Discourse. In: *Journal of European Public Policy* 6(4), 598–613.

DiMaggio, Paul J., 1997: Culture and Cognition. In: *Annual Review of Sociology* 23, 263–287.

——, 2002: Endogenizing »Animal Spirits«: Toward a Sociology of Collective Response to Uncertainty and Risk. In: Mauro F. Guillén et al. (Hg.), *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*. New York: Russell Sage, 79–100.

DiMaggio, Paul J./Walter W. Powell, 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Dobbin, Frank 1994: *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Döhn, Lothar, 1970: *Politik und Interesse: Die Interessenstruktur der Deutschen Volkspartei*. Meisenheim: Anton Hain.

Domhoff, G. William, 1987: Corporate-Liberal Theory and the Social Security Act: A Chapter in the Sociology of Knowledge. In: *Politics & Society* 15(3), 297–220.

——, 1996: *State Autonomy or Class Dominance? Case Studies on Policy Making in America*. New York: de Gruyter.

Douglas, Mary, 1986: *How Institutions Think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Douglas, Paul H., 1936: *Social Security in the United States: An Analysis and Appraisal of the Federal Social Security Act*. New York: McGraw-Hill.

Draper, Ernest G., 1932: Industry Needs Unemployment Reserves. In: *American Labor Legislation Review* 22, 29–32.

Druckman, James N./Arthur Lupia, 2000: Preference Formation. In: *Annual Review of Political Science* 3, 31–24.

Duisberg, Carl, 1923: Soziale Gegensätze und ihre Überwindung. In: *Der Arbeitgeber,* 1. August.
Durkheim, Émile, [1893]1997: *The Division of Labor in Society*. New York: The Free Press.
——, [1912]1984: *Die elementaren Formen des religiösen Lebens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Duverger, Maurice, 1992: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: Arend Lijphart (Hg.), *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 142–149.
Ebbinghaus, Bernhard/Philip Manow, 2001: Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism. In: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hg.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge, 1–26.
Ehlert, Margarete, 1921: Erwerbslosenfürsorge oder Arbeitslosenversicherung? In: *Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt* 30, 1010–1013.
Eisenach, Eldon J., 1994: *The Lost Promise of Progressivism*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
Eisenstadt, Shmuel N., 1989: Introduction: Culture and Social Structure in Recent Sociological Analysis. In: Hans Haferkamp (Hg.), *Social Structure and Culture*. Berlin: De Gruyter, 5–14.
Elsässer, Syndikus, 1927: Probleme der Arbeitslosenversicherung. In: *Der Arbeitgeber* 17, 1–2.
Elster, Jon, 1983: *Explaining Technical Change: A Case Study in the Philosophy of Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
Epstein, Abraham, 1933: Do We Need Public Unemployment Insurance? Yes. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 170(1), 21–29.
Erdmann, Gerhard, 1927: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. In: *Der Arbeitgeber: Zeitschrift der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* 17, 341–347.
Erdmann, Lothar, 1925: Zu den Richtlinien für eine künftige Wirksamkeit der Gewerkschaften. In: *Die Arbeit* 2, 390–392.
Esping-Andersen, Gösta, 1985: Power and Distributional Regimes. In: *Politics and Society* 14(2), 223–256.
——, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
——, [1989]1998: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Ilona Ostner/Stephan Lessenich (Hg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt a.M.: Campus, 19–58.
Esser, Hartmut, 1995: Die Objektivität der Situation: Das Thomas-Theorem und das Konzept der sozialen Produktionsfunktionen. In: Renate Martinsen (Hg.), *Das Auge der Wissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 75–100.
——, 1999: *Soziologie. Spezielle Grundlagen,* Bd. 1: *Situationslogik und Handeln*. Frankfurt a.M.: Campus.
Executive Council of the American Federation of Labor, 1932: *Minutes of the Executive Council*. Washington, D.C.: AFL.
Eyck, Erich, 1899: *Die Arbeitslosigkeit und die Grundfragen der Arbeitslosen-Versicherung*. Frankfurt a.M.: Sauerländer.
Faust, Anselm, 1982: Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsvermittlung 1890–1927. In: Toni Pierenkemper/Richard Tilly (Hg.), *Historische Arbeitsmarktforschung: Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 253–273.
Feldman, Gerald D., 1993: *The Great Disorder: Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914–1924*. New York: Oxford University Press.

Feldman, Herman, 1925: *The Regularization of Employment: A Study in the Prevention of Unemployment*. New York: Harper & Brothers.

Fischer, Wolfram, 1979: Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. In: Hans F. Zacher (Hg.), *Bedingungen für die Enstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*. Berlin: Duncker & Humblot, 91–102.

Flanagan, Maureen A., 2007: *America Reformed: Progressives and Progressivisms, 1890s–1920s*. New York: Oxford University Press.

Fligstein, Neil, 1996: Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions. In: *American Sociological Review* 61(4), 656–673.

——, 2001: *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. 2. Auflage. Princeton: Princeton University Press.

Flora, Peter/Jens Alber, 1981: Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer (Hg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction, 17–36.

Flora, Peter/Arnold J. Heidenheimer, 1981: The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In: Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer (Hg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction, 151–183.

Foner, Philip S., [1947]1982: *History of the Labor Movement in the United States,* Vol. 1: *From Colonial Times to the Founding of the American Federation of Labor*. New York: International Publishers.

Foucault, Michel, [1972]1991: *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt a.M.: Fischer.

——, [1982]2000: The Subject and Power. In: Kate Nash (Hg.), *Readings in Contemporary Sociology*. Oxford: Blackwell, 8–26.

——, [1966]2003: Power/knowledge (Auszug). In: Gerard Delanty/Piet Strydom (Hg.), *Philosophies of Social Science: The Classic and Contemporary Readings*. Madienhead: Open University Press, 346–353.

Frankfurter, Felix, 1933: A Distinctively American Contribution. In: *American Labor Legislation Review* XXIII, 169.

Freund, Richard, 1902: Arbeitslosenversicherung im Anschluss an paritätische Facharbeitsnachweise. In: *Der Arbeitsmarkt* 5, 337–345.

——, 1903: *Materialien zur Frage der Arbeitslosenversicherung*. Beilage zur Sozialen Praxis. Berlin: Carl Heymann.

——, 1913: Arbeitslosenversicherung und Arbeitsnachweis. In: *Der Tag*, 4. Dezember.

Friedman, Milton/Anna J. Schwartz, 1969: *A Monetary History of the United States 1867–1960*. Princeton: Princeton University Press.

Führer, Karl Christian, 1990: *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902–1927*. Berlin: Colloquium Verlag.

Fusfeld, Daniel, [1956]1970: *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origins of the New Deal*. New York: AMS Press.

——, [1987]2007: Government and the Suppression of Radical Labor, 1877–1918. In: Kristoffer Allerfeld (Hg.), *The Progressive Era in the USA: 1890–1921*. Aldershot: Ashgate, 259–292.

Geertz, Clifford, 1973: *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.

Geheimer Ober-Regierungsrat Landmann, 1913: Betrifft: Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 101, Bd. 3162*. Berlin: Reichsarbeitsministerium.

Gehlen, Arnold, [1952]1983: Über die Geburt der Freiheit aus der Entfremdung. In: Karl-Siegbert Rehberg (Hg.), *Arnold-Gehlen-Gesamtausgabe,* Bd. 4: *Philosophische Anthropologie und Handlungslehre*. Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann.

——, [1956]1986: *Urmensch und Spätkultur: Philosophische Ergebnisse und Aussagen*. Wiesbaden: AULA.

Gerring, John/Jason Seawright, 2007: Techniques for Choosing Cases. In: John Gerring (Hg.), *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 86–150.

Gerschenkron, Alexander, 1962: *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Belknap Press.

Giddens, Anthony, 1984: *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.

Goffman, Erving, 1974: *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Göhler, Gerhard, 1997: Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel. In: Gerhard Göhler (Hg.), *Institutionenwandel.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 21–56.

Goldfinch, Shaun, 2000: *Remaking New Zealand and Australian Economic Policy: Ideas, Institutions and Policy Communities*. 1. Auflage. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Goldstein, Judith, 1993: *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press.

Goldstein, Judith/Robert Keohane, 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: Judith Goldstein/Robert Keohane (Hg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press 3–30.

Gompers, Samuel, 1920: *Labor and the Employer*. New York: E. P. Dutton & Co.

Gonce, Richard A., 2002: John R. Commons' »Five Big Years«: 1899–1904. In: *American Journal of Economics and Sociology* 61(4), 755–777.

Gordon, Colin, 1994: *New Deals: Business, Labor, and Politics in America, 1920–1935*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gottweis, Herbert, 2003: Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung. In: Matthias L. Maier et al. (Hg.), *Politik als Lernprozess*. Opladen, 122–140.

Gourevitch, Peter A., 1989: Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices. In: Peter A. Hall (Hg.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 87–106.

Governors of Massachusetts/Rhode Island/Connecticut/New Jersey/Pennsylvania/Ohio and New York, 1931: *Proceedings of the Conference on Unemployment and Other Interstate Industrial Problems*. Albany, NY, January 23–25, 1931.

Gramsci, Antonio, [1933]1971: Conceptions of the World and Practical Stances: Global and Partial. In: Quintin Hoare/Geoffrey Nowell Smith (Hg.), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London: Lawrence and Wishart, 157–158.

——, [1932]1971a: Observations on Certain Aspects of the Structure of Political Parties in Periods of Organic Crises. In: Quintin Hoare/Geoffrey Nowell Smith (Hg.), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London: Lawrence and Wishart, 210–218.

——, [1932]1971b: Some Theoretical and Practical Aspects of »Economism«. In: Quintin Hoare/Geoffrey Nowell Smith (Hg.), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London: Lawrence and Wishart, 158–168.

——, [1932]1971c: The State. In: Quintin Hoare/Geoffrey Nowell Smith (Hg.), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London: Lawrence and Wishart, 257–265.

Gramsci, Antonio, [1930]1971: »Wave of Materialism« and »Crisis of Authority«. In: Quintin Hoare/Geoffrey Nowell Smith (Hg.), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London: Lawrence and Wishart, 275–276.

Granovetter, Mark, 1985: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology* 91(3), 481–510.

Green, William, 1934: Why Labor Opposes Forced Worker Contributions in Job Insurance. In: *American Labor Legislation Review* XXIV, 101–105.

Greer, Thomas H., [1958]2000: *What Roosevelt Thought: The Social and Political Ideas of Franklin D. Roosevelt*. East Lansing, MI: Michigan State University Press.

Greif, Avner, 1994: Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. In: *Journal of Political Economy* 102(5), 912–950.

Gretschmann, Klaus, 1984: Markt und Staat bei Adam Smith: Eine neue Antwort auf eine alte Frage? In: Franz-Xaver Kaufmann/Hans-Günter Krüsselberg (Hg.), *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith*. Frankfurt a.M.: Campus.

Grünspan, Arthur, 1912: Über den Begriff der Arbeitslosigkeit. In: *Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt* 21, 692–697.

Haas, Peter M., 1992: Introduction. In: Peter M. Haas (Hg.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. International Organization, Special Issue. Columbia: University of South Carolina Press, 1–35.

Haber, William/Merrill G. Murray, 1966: *Unemployment Insurance in the American Economy: An Historical Review and Analysis*. Homewood: Irwin.

Habermas, Jürgen, 1976: Legitimationsprobleme im modernen Staat. In: Peter Graf Kielmansegg (Hg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 7. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–61.

——, 1992: *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

——, [1981]1995: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 1: *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Hacker, Jacob S./Paul Pierson, 2002: Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. In: *Politics & Society* 30(2), 277–325.

——, 2004: Varieties of Capitalist Interests and Capitalist Power: A Response to Swenson. In: *Studies in American Development* 18, 186–195.

Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25(3), 275–296.

——, 1997: The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. In: Mark Irving Lichbach/Allan Zuckerman (Hg.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 174–207.

——, 1989: Introduction. In: Peter A. Hall (Hg.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press 3–26.

Hall, Peter A./David Soskice, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1–70.

Hall, Peter A./Rosemary C. R. Taylor, 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIfG Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Hall, Thomas E./J. David Ferguson, 1998: *The Great Depression: An International Disaster of Perverse Economic Policies*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Handelskammer Leipzig, 1920: An das Arbeitsministerium Dresden. Betrifft: Entwurf eines Arbeitslosenversicherungsgesetzes. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 3901, Bd. 4311*. Berlin: Reichsarbeitsministerium. (nicht nummeriert)

Handelskammer Plauen, 1922: An den vorläufigen Reichswirtschaftsrat in Berlin. Betrifft: Gesetzentwurf über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 664*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 384–393.

Handwerksblatt, 1925: Zum Entwurf eines Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung. In: *Das Deutsche Handwerksblatt: Mitteilungen des Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertags* 19, 12–14.

Hansen, Alvin H. et al., 1934: *A Program for Unemployment Insurance and Relief in the United States*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Harris, Howell J., [1993]1996: Industrial Democracy and Liberal Capitalism, 1890–1925. In: Nelson Lichtenstein/Howell J. Harris (Hg.), *Industrial Democracy in America; The Ambiguous Promise*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 43–66.

Hartz, Louis, [1955]1991: *The Liberal Tradition in America*. New York: Harcourt, Brace & World.

Hay, Colin, 2006: Constructivist Institutionalism. In: R. A. W. Rhodes/Sarah A. Binder/Bert A. Rockman (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 56–74.

Hay, Colin/Daniel Wincott, 1998: Structure, Agency and Historical Institutionalism. In: *Political Studies* 46, 951–957.

Hayek, Friedrich August [1950]1980: Full Employment, Planning and Inflation. In: Friedrich August Hayek (Hg.), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 270–279.

Haynes, Fred E., 1924: *Social Politics in the United States*. Boston: Houghton Mifflin.

Heclo, Hugh, 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

Heimann, Eduard, [1929]1980: *Soziale Theorie des Kapitalismus: Theorie der Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Henderson, Charles R., 1913: Insurance against Unemployment. In: *American Labor Legislation Review* 3, 172–184.

Henning, Hans Joachim, 1974: Arbeitslosenversicherung vor 1914: Das Genter System und seine Übernahme in Deutschland. In: Hermann Kellenbenz (Hg.), *Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt: Bericht über die 4. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte in Wien am 14. und 15. April 1971*. München: Oldenbourg, 271–286.

Hentschel, Volker, 1983: *Geschichte der deutschen Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Herkner, Heinrich, 1902: *Die Arbeiterfrage: Eine Einführung*. Berlin: Guttentag.

Hicks, Alexander, 1999: *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Hicks, Alexander/Joya Misra/Tang Nah Ng, 1995: The Programmatic Emergence of the Social Security State. In: *American Sociological Review* 60(3), 329–349.

Hirschman, Albert O., 1986: Rival Views of Market Society. In: Albert O. Hirschman (Hg.), *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. New York: Viking.

——, 1991: *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge: Belknap Press.

Hochschild, Jennifer L., 2006: How Ideas Affect Actions. In: Robert E. Goodin/Charles Tilly (Hg.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 284–295.

Hollingsworth, J. Rogers/Robert Boyer, 1997: Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–48.

Hollingsworth, J. Rogers/Wolfgang Streeck, 1994: Countries and Sectors: Concluding Remarks on Performance, Convergence, and Competitiveness. In: J. Rogers Hollingsworth/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hg.), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. Oxford: Oxford University Press, 270–200.

Hornek, Rudolf, 1914: *Die Gewerkschaften und die öffentliche Arbeitslosenversicherung*. Wien: Verlag des Magistrats der Reichshaupt- und Residenzstadt Wien.

Howe, Richard H., 1978: Max Weber's Elective Affinities: Sociology within the Bounds of Pure Reason. In: *American Journal of Sociology* 84(2), 366–385.

Immergut, Ellen M., 1992: *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Institut für Konjunkturforschung, 1933: *Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung*. Sonderheft 31. Berlin: Verlag Reimar Hobbing.

Iversen, Torben, 2005: *Capitalism, Democracy and Welfare*. New York: Cambridge University Press.

Iversen, Torben/David Soskice, 2001: An Asset Theory of Social Policy Preferences. In: *American Political Science Review* 95(4), 875–893.

Iversen, Torben/John D. Stephens, 2008: Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation. In: *Comparative Political Studies* 41(4–5), 600–637.

Janoski, Thomas, 1990: *The Political Economy of Unemployment*. Berkeley: University of California Press.

Jastrow, Ignaz, 1904: Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben während der Jahre 1900ff. In: Verein für Socialpolitik (Hg.), *Schriften des Vereins für Socialpolitik CXXXIII. Verhandlungen der Generalversammlung in Hamburg, 14., 15. und 16. September 1903*. Leipzig: Duncker & Humblot, 169–183.

——, 1910: *Das Problem der Arbeitslosen-Versicherung und die Grundsätze des wirtschaftlichen Liberalismus*. Berlin: Leonhard Simon.

Jastrow, Ignaz/W. Badtke, 1910: *Kommunale Arbeitslosenversicherung*. Denkschrift und Materialsammlung vorgelegt dem Magistrat Charlottenburg. Berlin: Reimer.

Jenkins-Smith, Hank C./Paul A. Sabatier, 1993: The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: Paul A. Sabatier/Hank C. Jenkins-Smith (Hg.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 41–56.

Jessop, Bob, [1993]2000: From the KWNS to the SWPR. In: Gail Lewis/Sharon Gewirtz/John Clarke (Hg.), *Globalization and Welfare: A Critical Reader*. London: Sage, 171–184.

——, [1993]2007: Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. In: Ritu Vij (Hg.), *Globalization and Welfare: A Critical Reader*. New York: Palgrave 106–119.

Joas, Hans, 1997: *Die Entstehung der Werte*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Johnson, J., 1997: Symbol and Strategy in Comparative Political Analysis. In: *APSA-CP* 8, 6–9.

Kahl, Sigrun, 2005: The Religious Roots of Modern Poverty Policy: Catholic, Lutheran, and Reformed Protestant Traditions. In: *European Journal of Sociology* 46(1), 91–126.

Kahneman, Daniel/Amos Tversky, 1982: Subjective Probability: A Judgment of Representativeness. In: Daniel Kahneman/Paul Slovic/Amos Tversky (Hg.), *Judgment Under Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 32–47.

Kaiser Wilhelm I., [1881]1995: Allerhöchste Botschaft Kaiser Wilhelm I. zur Eröffnung der I. Session des 5. Reichstags mit Bericht über die Eröffnung. In: Karl Erich Born/Hans Joachim Henning/Florian Tennstedt (Hg.), *Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, II. Abteilung: Von der Kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II*. Stuttgart: Gustav Fischer, 61–65.

Kaiserliches Statistisches Amt, 1906: *Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich*. Berlin: Sittenfeld.

Katz, Michael B., 1996: *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*. New York: BasicBooks.

Katzenstein, Peter J., 1993: Coping with Terrorism: Norms and Internal Security in Germany and Japan. In: Judith Goldstein/Robert Keohane (Hg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press 265–296.

Kaufmann, Franz-Xaver, 2003: *Sozialpolitisches Denken: Die Deutsche Tradition* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Kempel, Franz, 1900: Die zweckmässigste Form der Arbeitslosenversicherung. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 56, 385–484.

Kennedy, Thomas, 1933: American Labor and Unemployment Insurance. In: *American Labor Legislation Review* XXIII, 142–145.

Kerr, Charles et al., [1960]1973: *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labour and Management in Economic Growth*. Middlesex: Penguin Books.

Kersbergen, Kees van, 1995: *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.

Ketteler, Wilhelm Emmanuel Freiherr von, [1869]2006: Die Arbeiterbewegung und ihr Streben im Verhältnis zu Religion und Sittlichkeit. In: Hans Joachim Henning/Florian Tennstedt (Hg.), *Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914: Von der Reichsgründung bis zur Kaiserlichen Botschaft (1867–1881)*. Mainz: WBG, 83–95.

Kinder, Donald R., 1998: Communication and Opinion. In: *Annual Review of Political Science* 1, 167–198.

King, Desmond S., 1992: The Establishment of Work-Welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas, and Institutions. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hg.), *Structuring Politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 217–250.

Kingdon, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.

Kitschelt, Herbert, 2000: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In: Paul Pierson (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 265–302.

Klages, Philipp, 2007: Die Wiederentdeckung schlafender Alternativen in der Rechtslehre. In: *Berliner Debatte Initial* 18(4–5), 75–82.

Knight, Frank H., [1921]2002: *Risk, Uncertainty and Profit*. Washington, D.C.: Beard Books.

Kopp, Manfred/Hans-Peter Müller, 1980: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften: Eine Untersuchung der Ansätze von Max Weber, Niklas Luhmann, Claus Offe, Jürgen Habermas*. München: tuduv.

Korpi, Walter, 1978: *The Working Class in Welfare Capitalism*. London: Routledge.

——, 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.

Korpi, Walter/Joakim Palme, 2003: Klassenpolitik und Wohlfahrtsstaatsabbau: Kürzungen von Rechten der sozialen Sicherung in 18 Ländern 1975 bis 1995. In: Walter Müller/Stefanie Scherer (Hg.), *Mehr Risiken – Mehr Ungleichheit? Abbau von Wohlfahrtsstaat, Flexibilisierung von Arbeit und die Folgen*. Frankfurt a.M.: Campus, 221–255.

Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, 1920a: Muß für die Arbeitslosenversicherung ein neuer Versicherungsträger geschaffen werden oder empfiehlt sich die Angliederung an die Krankenkassen. In: *Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes* 18, 669–670.

——, 1920b: Zur Frage der künftigen Form unserer Arbeitslosenversicherung. In: *Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes* 18, 159–160.

Kuhn, Thomas S., [1962]1976: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Laclau, Ernesto/Charles Muffe, 1985: *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

Lakatos, Imre, 1970: Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes. In: Imre Lakatos/Alan Musgrave (Hg.), *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 91–196.

Lamont, Michèle/Laurent Thévenot, 2000: Introduction: Toward a Renewed Comparative Cultural Sociology. In: Michèle Lamont/Laurent Thévenot (Hg.), *Comparative Cultural Sociology: Repertoires of Evaluation in France and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–22.

Lange, Paul, 1917: *Die Neuorientierung der Gewerkschaften*. Leipzig: Leipziger Buchdruckerei.

Lassalle, Ferdinand, [1863]2006: Offenes Antwortschreiben an das Zentralkomitee zur Berufung eines Allgemeinen Deutschen Arbeiterkongresses zu Leipzig. In: Hans Joachim Henning/Florian Tennstedt (Hg.), *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*. Mainz: WBG.

Leiby, James, 1978: *A History of Social Welfare and Social Work in the United States, 1815–1972*. New York: Columbia University Press.

Leiserson, William M., 1914: Public Employments Offices in Theory and Practice. In: *American Labor Legislation Review* 4, 314–331.

Lenhardt, Gero/Claus Offe, 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik: Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), *Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 98–127.

Lepsius, M. Rainer, [1986]1990: Interessen und Ideen: Die Zurechnungsproblematik bei Max Weber. In: M. Rainer Lepsius (Hg.), *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 31–43.

Lessenich, Stephan, 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Jutta Allmendinger/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.), *Soziologie des Sozialstaats: Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*. Weinheim: Juventa, 39–78.

——, 2003: *Dynamischer Immobilismus: Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*. Frankfurt a.M.: Campus.

Leuchtenburg, William E., 1963: *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*. New York: Harper & Row.

Lewek, Peter, 1992: *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918–1927*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Lieberich, Carl August, 1922: Der neue Regierungsentwurf zur Arbeitslosenversicherung. In: *Das Deutsche Handwerksblatt: Mitteilungen des Deutschen Handwerks- und Gewerbekammertags* 16, 300–303.

Lieberman, Robert C., 2002: Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. In: *American Political Science Review* 96(4), 697–712.

Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lindenberg, Siegwart, 1989: Choice and Culture: The Behavioral Basis of Cultural Impact on Transactions. In: Hans Haferkamp (Hg.), *Social Structure and Culture*. Berlin: de Gruyter, 175–200.

Lindenlaub, Dieter, 1967: *Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik: Wissenschaft und Sozialpolitik im Kaiserreich vornehmlich vom Beginn des »neuen Kurses« bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges (1890–1914)*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag.

Lipset, Semour Martin, [1953]1963: *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, NY: Anchor Books.

——, 1996: *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: W. W. Norton & Co.

Lipset, Seymour Martin/Stein Rokkan, 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. In: Seymour Martin Lipset (Hg.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press, 1–64.

Lubove, Roy, 1986: *The Struggle for Social Security 1900–1935*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.

——, 1983: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

——, 2000: *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Lukes, Steven, [1974]2005: *Power: A Radical View*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society* 29(4), 507–548.

——, 2001: Radical, Reformist and Aborted Liberalism: Origins of National Regimes in Central America. In: *Journal of Latin American Studies* 33(2), 321–356.

Maier, Matthias L., 2003: Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht. In: Matthias L. Maier et al. (Hg.), *Politik als Lernprozess: Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, 25–77.

Mannheim, Karl, [1928]1970: Die Bedeutung der Konkurrenz im Gebiete des Geistigen. In: Karl Mannheim (Hg.), *Wissenssoziologie: Auswahl aus dem Werk*. Neuwied: Luchterhand, 566–613.

Manow, Philip, 1997: *Social Insurance and the German Political Economy*. MPIfG Discussion Paper 97/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

——, 2008: *Religion und Sozialstaat: Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsregime*. Frankfurt a.M.: Campus.

Mansbridge, Albert, 1926: Unemployment Insurance Is Not a »Dole«. In: *American Labor Legislation Review* 26, 45–46.

March, James G./Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Mares, Isabela, 2001: Firms and the Welfare State: When, Why and How Does Social Policy Matter to Employers? In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 184–212.

——, 2003: *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, T. H., [1963]1965: *Class, Citizenship, and Social Development*. Garden City: Anchor Books.

Marx, Karl, [1846]1990: Das Elend der Philosophie. In: Karl Marx/Friedrich Engels (Hg.), *Marx-Engels-Werke,* Bd. 4. Berlin: Dietz, 63–183.

——, [1867]1971: *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie,* Bd. 1: *Der Produktionsprozeß des Kapitals*. Berlin: Dietz.

Marx, Karl/Friedrich Engels, [1848]1976: *Manifest der Kommunistischen Partei*. Berlin: Dietz.

——, [1846]1990: Die deutsche Ideologie. In: Karl Marx/Friedrich Engels (Hg.), *Marx-Engels-Werke*. Berlin: Dietz.

Massachusetts House of Representatives, Special Commission on Social Insurance, 1917: *Report of the Special Commission on Social Insurance (House Doc. 1850)*. Boston: Wright & Potter Printing Co., State Printers.

Mattick, Paul, 1969: *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenbewegung in den USA, 1929–1935*. Frankfurt a.M.: Verlag Neue Kritik.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.

McCartin, Joseph A., [1993]1996: »An American Feeling«: Workers, Managers, and the Struggle over Industrial Democracy in the World War I Era. In: Nelson Lichtenstein/Howell J. Harris (Hg.), *Industrial Democracy in America: The Ambiguous Promise*. Cambridge: Cambridge University Press, 67–86.

McNamara, Kathleen R., 1998: *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.

Merton, Robert K., 1957: *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.

Meyer, John W./Brian Rowan, 1991: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press, 41–62.

Mockenhaupt, Hubert (Hg.), 1977: *Weg und Wirken des geistlichen Sozialpolitikers Heinrich Brauns*. München: Schöningh.

Molkenbuhr, Hermann, 1902a: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung I. In: *Die Neue Zeit* XXH, 533–537.

——, 1902b: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung II. In: *Die Neue Zeit* XXH, 558–565.

——, [1905]2000a: Eintrag vom 15. Dezember 1908. In: Bernd Braun/Joachim Eichler (Hg.), *Arbeiterführer, Parlamentarier, Parteiveteran: Die Tagebücher des Sozialdemokraten Hermann Molkenbuhr 1905 bis 1927*. München: Oldenbourg.

——, [1905]2000b: Eintrag vom 19. Juli 1905. In: Bernd Braun/Joachim Eichler (Hg.), *Arbeiterführer, Parlamentarier, Parteiveteran: Die Tagebücher des Sozialdemokraten Hermann Molkenbuhr 1905 bis 1927*. München: Oldenbourg.

——, [1909]2000: Eintrag vom 20. Februar 1909. In: Bernd Braun/Joachim Eichler (Hg.), *Arbeiterführer, Parlamentarier, Parteiveteran: Die Tagebücher des Sozialdemokraten Hermann Molkenbuhr 1905 bis 1927*. München: Oldenbourg.

Montgomery, David, [1993]1996: Industrial Democracy or Democracy in Industry?: The Theory and Practice of the Labor Movement, 1870–1925. In: Nelson Lichtenstein/Howell J. Harris (Hg.), *Industrial Democracy in America: The Ambigous Promise*. Cambridge: Cambridge University Press, 20–42.

Morsey, Rudolf, 1981: Der politische Katholizismus 1890–1933. In: Anton Rauscher (Hg.), *Der soziale und politische Katholizismus: Entwicklungslinien in Deutschland 1803–1963*. München: Olzog Verlag, 110–164.

Moss, David A., 1996: *Socializing Security: Progressive-Era Economists and the Origins of American Social Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Münch, Richard, 1976: *Legitimität und politische Macht*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Naphtali, Fritz, 1928: *Wirtschaftsdemokratie: Ihr Wesen, Weg und Ziel*. Berlin: ADGB-Verlag.

National Association of Manufacturers, 1935: *The Social Security Bill*. New York: National Association of Manufacturers.

National Conference on Unemployment, 1914: Proceedings of the National Conference of Unemployment. In: *American Labor Legislation Review* 4, 221–401.

National Industrial Conference Board, 1933: *Essentials of a Program of Unemployment Reserves*. New York: National Industrial Conference Board.

Nelson, Daniel, 1969: *Unemployment Insurance: The American Experience, 1915–1935*. Madison: University of Wisconsin Press.

Nipperdey, Thomas, 1990: *Deutsche Geschichte 1866–1914*, Bd. 1: *Arbeitswelt und Bürgergeist*. München: Beck.

Nordlinger, Eric A., 1981: *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nullmeier, Frank, 1993: Wissen und Policy-Forschung: Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 175–198.

——, 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Wiesbaden: Nomos, 101–144.

Nullmeier, Frank/Friedbert W. Rüb, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt a.M.: Campus.

Offe, Claus, 1975: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie*. 3. Auflage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

——, 1996: Institutions in East European Transitions. In: Robert E. Goodin (Hg.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 199–226.

Ohio Commission on Unemployment Insurance, 1932: *Report*. Columbus: F. J. Heer Printing.

Orloff, Ann S., 1988: The Political Origins of America's belated Welfare State. In: Margaret Weir/Ann S. Orloff/Theda Skocpol (Hg.), *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 37–80.

——, 1993: *The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada, and the United States 1880–1940*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Parsons, Craig, 2002: Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. In: *International Organization* 56(1), 47–84.

Parsons, Talcott, 1954: The Role of Ideas in Social Action. In: Talcott Parsons (Hg.), *Essays in Sociological Theory*. Glencoe: The Free Press, 19–33.

Parsons, Talcott, [1937]1968: *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with a Special Reference to a Group of Recent European Writers,* Bd. 1: *Marshall, Pareto, Durkheim*. New York: The Free Press.

——, 1978: *Action Theory and the Human Condition*. New York: The Free Press.

——, [1937]1979: *The Social System*. London: Routledge

Perkins, Dexter, 1957: *The New Age of Franklin Roosevelt 1932–45*. Chicago: University of Chicago Press.

Perkins, Frances, 1933: Job Insurance. In: *American Labor Legislation Review* XXIII, 117–120.

Pierson, Christopher, 1991: *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity.

Pierson, Paul, 2000a: Increasing Returns, Path Dependency and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94(2), 251–267.

——, 2000b: The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: *Governance* 13(4), 475–499.

——, [1996]2004: The New Politics of the Welfare State. In: Nicholas Deakin/Catherine Jones-Finer/Bob Matthews (Hg.), *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge, 328–362.

Pies, Eberhard, [1974]1977: Sozialpolitik und Zentrum 1924–1928: Zu den Bedingungen sozialpolitischer Theorie und Praxis der deutschen Zentrumspartei in der Weimarer Republik. In: Wolfgang J. Mommsen/Dietmar Petzina/Bernd Weisbrod (Hg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*. Kronberg: Athenäum, 259–270.

Polanyi, Karl, [1944]1978: *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Preller, Ludwig, 1949: *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. Stuttgart: ADTG.

President's Conference on Unemployment, 1923: *Report and Recommendations of a Comittee of the President's Conference on Unemployment*. New York: McGraw-Hill.

Radaelli, Claudio, 1997: *The Politics of Corporate Taxation in the European Union*. New York: Routledge.

——, 1999: The Power of Policy Narratives in the European Union: The Case of Tax Policy. In: Dietmar Braun/Andreas Busch (Hg.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 98–115.

Rat der Volksbeauftragten, 1918: Vereinbarung für die Übergangswirtschaft zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. In: *Deutscher Reichsanzeiger*, 18. November 1918, 273.

Raushenbush, Paul A., 1933: The Wisconsin Idea: Unemployment Reserves. In: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* 170, 65–75.

Rehberg, Karl-Siegbert, 1994: Institutionen als symbolische Ordnungen: Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: Gerhard Göhler (Hg.), *Die Eigenart der Institutionen: Zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden: Nomos, 47–84.

——, 1997: Institutionenwandel und die Funktionsveränderung des Symbolischen. In: Gerhard Göhler (Hg.), *Institutionenwandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 94–118.

——, 2002: Institutionen, Kognitionen und Symbole - Institutionen als symbolische Verkörperungen: Kultursoziologische Anmerkungen zu einem handlungstheoretischen Forschungsprogramm. In: Andrea Maurer/Michael Schmid (Hg.), *Neuer Institutionalismus: Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–56.

Reichsarbeitsministerium, 1920: *Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung*. Berlin: Verlag des Reichsarbeitsblattes.

Reichsarbeitsministerium, 1921: Denkschrift über ein »Gesetz über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung«. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 3901, Bd. 4311*. Berlin: Reichsarbeitsministerium. (nicht nummeriert)

——, [1922]1923: *Entwurf eines Gesetzes über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung*. Berlin: Reichsarbeitsministerium.

Reichsarbeitsverwaltung, 1926: *Regierungs-Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung nebst amtlicher Begründung*, 34. Sonderheft zum Reichsarbeitsblatt. Berlin: Verlag des Reichsarbeitsblattes.

Reichsbund baugewerblicher Arbeitgeberverbände, 1913: Eingabe an den Reichstag. Betreff: Einführung einer öffentlichen Arbeitslosenunterstützung In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 101, Bd. 3162*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 178–180.

Reichsminister der Finanzen, 1920: 6148/20. Brief an den Reichskanzler. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 3901, Bd. 4311*. Berlin: Reichsarbeitsministerium. (nicht nummeriert)

Reichstagsausschuss für Handel und Gewerbe, 1917: Fünfter Teilbericht des Ausschusses für Handel und Gewerbe betreffend Überführung der Kriegs- in die Friedenswirtschaft. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 101, Bd. 3150*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 340–361.

Reichsverband der Deutschen Industrie, 1920: II A 493. Betrifft: Arbeitslosenversicherung. Telegramm an das Reichsarbeitsministerium.

Rein, Martin/Donald Schön, 1991: Frame-Reflective Policy Discourse. In: Peter Wagner et al. (Hg.), *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press, 262–289.

Ringe, Nils, 2005: Policy Preference Formation in Legislative Politics. Structures, Actors, and Focal Points. In: *Annual Review of Political Science* 49, 731–745.

Risch, Bodo, 1981: Gewerkschaftseigene Arbeitslosenversicherung vor 1914. In: *Review of World Economics* 117(3), 513–545.

Ritter, Emil, 1954: *Die katholisch-soziale Bewegung Deutschlands im neunzehnten Jahrhundert und der Volksverein*. Köln: Bachem.

Rodgers, Daniel T., 1998: *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge: Belknap Press.

Rödlach, Franz-Xaver, 1908: *Aufgaben und Forderungen der christlichen Gewerkschaften im öffentlichen und sozialen Leben*. Vortrag, gehalten auf der Landeskonferenz der christlichen Gewerkschaften Württembergs, Ende 1907. Köln: Christlicher Gewerkschaftsverlag.

Rogowski, Ronald, 1974: *Rational Legitimacy: A Theory of Political Support*. Princeton: Princeton University Press.

Rössel, Jörg, 2000: *Soziale Mobilisierung und Demokratie: Die preußischen Wahlrechtskonflikte 1900 bis 1918*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Rubinow, I. M., [1913]1916: *Social Insurance: With Special Reference to American Conditions*. New York: Henry Holt & Co.

——, 1933: Is the Unemployment Risk Insurable? In: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* 170, 40–52.

——, [1934]1976: *The Quest for Security*. New York: Arno Press.

Rueschemeyer, Dietrich, 2006: Why and how Ideas Matter. In: Robert E. Goodin/Charles Tilly (Hg.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Sabatier, Paul A., 1993: Policy Change over a Decade or More. In: Paul A. Sabatier/Hank C. Jenkins-Smith (Hg.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 13–39.

Sachße, Christoph/Florian Tennstedt, [1980]1988: *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland,* Bd. 2: *Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929*. Stuttgart: Kohlhammer.

——, [1980]1998: *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland,* Bd. 1: *Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*. 2. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Saretzki, Thomas, 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi. In: Volker von Prittwitz (Hg.), *Verhandeln und Argumentieren: Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich, 19–39.

Schäfer, Armin, 2008: *Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*. MPIfG Discussion Paper 08/10. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Schanz, Georg, 1897: *Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung*. Berlin: Heymann.

——, 1901: *Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*. Berlin: Heymann.

Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitäts-Verlag.

——, [1997]2006: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Schimmelfennig, Frank, 1995: *Debatten zwischen Staaten: Eine Argumentationstheorie internationaler Systemkonflikte*. Opladen: Leske + Budrich.

——, 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union. In: Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier (Hg.), *The Politics of European Union Enlargement*. London: Routledge, 142–171.

Schings, Joseph, 1872: Zur Arbeiterfrage. In: *Christlich-soziale Blätter* 6, 83–85.

Schlabach, Theron F., 1969: *Edwin E. Witte: Cautious Reformer*. Madison: State Historical Society of Wisconsin.

Schlesinger, Arthur M., [1957]2002: *The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order. 1919–1933*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Schmid, Günther, 1980: *Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik: Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Königstein: Athenäum.

——, 1987: Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts: Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 28(2), 133–161.

Schmidt, Manfred G., 1982: *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen: Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, [1995]2000: *Demokratietheorien: Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich.

Schmidt, Vivien A., 2002: Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? In: *Comparative Political Studies* 35(2), 168–193.

——, 2008: Discoursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. In: *Annual Review of Political Science* 11, 303–326.

Schmidt, Vivien A./Claudio Radaelli, 2004: Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. In: *West European Politics* 27(2), 183–210.

Schmitt, Carl, 1968: *Legalität und Legitimität*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmoller, Gustav, [1875]2006: *Ueber einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft: Ein offenes Sendschreiben an Herrn Professor Dr. Heinrich von Treitschke*. Saarbrücken: VDM Verlag.

Schmuhl, Hans-Walter, 2003: *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002*. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.

Schneiberg, Marc, 2007: What's on the Path? Path Dependence, Organizational Diversity and the Problem of Institutional Change in the US Economy 1900–1950. In: *Socio-Economic Review* 5(1), 47–80.

Schneider, Michael, 1989: *Kleine Geschichte der Gewerkschaften: Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute*. Bonn: Dietz.

Schön, Manfred, 1988: Gustav Schmoller und Max Weber. In: Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Schwentker (Hg.), *Max Weber und seine Zeitgenossen*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 84–97.

Schütz, Alfred, [1953]1971: Wissenschaftliche Interpretation und Alltagsverständnis menschlichen Handelns. In: Alfred Schütz (Hg.), *Gesammelte Aufsätze*. Den Haag: Martinus Nijhoff, 3–54.

Schwarz, Salomon, 1930: *Handbuch der deutschen Gewerkschaftskongresse*. Berlin: ADGB-Verlag.

Seidel, Robert, 1895: *Die Arbeitslosigkeit als Pest der kapitalistischen Gesellschaft*. Zürich: Verlag der Grütli-Buchhandlung.

Sewell, William H., 1985: Ideologies and Social Revolutions: Reflections on the French Case. In: *Journal of Modern History* 57(1), 57–85.

——, 1992: A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. In: *American Journal of Sociology* 98(1), 1–29.

Shefter, Martin, 1986: Trade Unions and Political Machines: The Organization and Disorganization of the American Working Class in the Late Nineteenth Century. In: Ira Katznelson/Aristide R. Zolberg (Hg.), *Working-Class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press, 197–196.

Sikkink, Kathryn, 1993: The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. In: Judith Goldstein/Robert Keohane (Hg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 139–172.

Silverberg, Paul, [1926]1960: Programmatische Rede des stellvertretenden Vorsitzenden des Reichsverbands der Deutschen Industrie, Generaldirektor Dr. Silverberg, über das deutsche Unternehmertum in der Nachkriegszeit auf der Versammlung des Reichsverbandes am 4. September 1926. In: Herbert Michaelis/Ernst Schraepler (Hg.), *Ursachen und Folgen: Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart,* Bd. 6: *Die Weimarer Republik: Die Wende der Nachkriegspolitik 1924–1928: Rapallo, Dawesplan, Genf*. Berlin: Wendler & Co, 164–170.

Simmel, Georg, [1908]1983: *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Berlin: Duncker & Humboldt.

——, [1906]1997: Zur Soziologie der Armut. In: Georg Simmel (Hg.), *Aufsätze und Abhandlungen 1901–1908,* Bd. 2. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 24–57.

Skocpol, Theda, 1985: Cultural Idioms and Policial Ideologies in the Revolutionary Reconstruction of State Power: A Rejoinder to Sewell. In: *Journal of Modern History* 57(1), 86–96.

——, 1992: *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda/Kenneth Finegold, 1982: State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. In: *Political Science Quarterly* 97(2), 255–278.

Skocpol, Theda/G. John Ikenberry, 1983: The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective In: *Comparative Social Research* 6, 87–148.

Skocpol, Theda/Margaret R. Somers, 1980: The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. In: *Comparative Studies in Society and History* 22, 174–197.

Smith, Adam, [1776]1976: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Bd. 1. Oxford: Oxford University Press.

Sombart, Werner, 1904: Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben während der Jahre 1900ff. In: Verein für Socialpolitik (Hg.), *Schriften des Vereins für Socialpolitik CXXXIII. Verhandlungen der Generalversammlung in Hamburg, 14., 15. und 16. September 1903*. Leipzig: Duncker & Humblot, 121–138.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 1891: *Erfurter Programm*. <www.marx.org/deutsch/geschichte/deutsch/spd/1891/erfurt.htm>

Soziale Praxis, 1902: Arbeitsnachweis und Arbeitslosen-Versicherung. In: *Soziale Praxis, Centralblatt für Sozialpolitik* 3, 60–62.

Sozialpolitischer Ausschuss des Reichstags, 1922: Vierte Sitzung des Unterausschusses für die Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 667*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 52–67.

——, 1925: Bericht des Arbeitsausschusses zur Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung an den Sozialpolitischen Ausschuss. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 666*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 235–252.

Stegerwald, Adam, 1926: *Arbeiterschaft, Volk und Staat. Vortrag, gehalten auf dem elften Kongreß der christlichen Gewerkschaften in Dortmund*. Berlin: Christlicher Gewerkschafts-Verlag.

Stein, Lorenz von, [1857]1992: *Das gesellschaftliche Labyrinth: Texte zur Gesellschafts- und Staatstheorie*. Schutterwald/Baden: Wissenschaftlicher Verlag.

Steinmetz, George, 1993: *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press.

Stinchcombe, Arthur L., 1975: Merton's Theory of Social Structure. In: Lewis A. Coser (Hg.), *The Idea of Social Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 11–33.

Streeck, Wolfgang, 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Brookfield: Edgar Elder, 21–61.

——, 1994: Staat und Verbände: Neue Fragen, Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7–36.

——, 1997: Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 197–239.

——, 2005: The Sociology of Labor Markets and Trade Unions. In: Neil J. Smelser/Richard Swedberg (Hg.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 254–283.

——, 2009: *Re-Forming Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1–39.

Stromquist, Shelton, 2006: *Reinventing »The People«: The Progressive Movement, the Class Problem, and the Origins of Modern Liberalism*. Chicago: Chicago University Press.

Stryker, Robin, 1994: Rules, Resources, and Legitimacy Processes: Some Implications for Social Conflict, Order, and Change. In: *American Journal of Sociology* 99(4), 847–910.

Suchman, Mark C., 1995: Managing Legitimacy. Strategic and Institutional Approaches. In: *Academy of Management Review* 20(3), 571–610.

Swedberg, Richard 2005: Can there Be a Sociological Concept of Interest? In: *Theory and Society* 34(4), 359–390.

Swenson, Peter A., 1997: Arranged Alliance: Business Interests in the New Deal. In: *Politics & Society* 25(1), 66–116.

——, 2002: *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.

——, 2004: Yes, and Comparative Analysis Too: A Rejoinder to Hacker and Pierson. In: *Studies in American Development* 18(2), 196–200.

Swidler, Ann, 1986: Culture in Action: Symbols and Strategies. In: *American Sociological Review* 51(2), 273–286.

Swope, Gerard/J. George Frederick, 1931: *The Swope Plan: Details, Criticisms, Analysis*. New York: The Business Bourse.

Syrup, Friedrich, 1926: Arbeitsmarkt, produktive Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsbeschaffung. In: *Der Arbeitgeber* 16, 353–357.

Taft, Philipp, 1959: *The A. F. of L. from the Death of Gompers to the Merger*. New York: Harper & Brothers.

Tennstedt, Florian, 1981: *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland: Vom 18. Jh. bis zum Ersten Weltkrieg*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

——, 1997: Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871–1881. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 43(2), 88–100.

Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.

Thelen, Kathleen/Sven Steinmo, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Fred Longstreth (Hg.), *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thiele, Adalbert, 1913: *Denkschrift zur Arbeitslosen-Versicherung*. Leipzig.

Trampusch, Christine 2000: *Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber: Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999*. Dissertation. Göttingen: Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Göttingen.

Troeltsch, Walter, 1907: *Das Problem der Arbeitslosigkeit: Kaisergeburtstagsrede*. Marburg: Elwert.

Tversky, Amos/Daniel Kahneman, [1974]1982: Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. In: Daniel Kahneman/Paul Slovic/Amos Tversky (Hg.), *Judgment under Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–20.

U.S. Chamber of Commerce, 1933: *Unemployment Reserve Legislation. Report of the Committee of the Department of Manufacture*. Washington, D.C.: U.S. Chamber of Commerce.

U.S. Committee on Economic Security, 1935: *Report to the President of the Comittee on Economic Security*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1917: *Proceedings of the Conference on Social Insurance*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. House of Representatives, 1934: *H.R. 7659. A Bill to Raise Revenue by Levying an Excise Tax upon Employers, and for other Purposes*. Washington, D.C.: U.S. Congress.

U.S. House of Representatives, Committee on Labor, 1916: *Commission to Study Social Insurance and Unemployment: Hearings*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. House of Representatives, Committee on Labor, 1923: *Need for Public Works to be Carried on by Federal, State and Municipial Agencies: Hearings.* Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, 1934: *Unemployment Insurance: Hearings before a Subcommittee to the Committee of Ways and Means*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

——, 1935: *Economic Security Act: Hearings on H.R. 699–0, January, 21st – February, 12th 1935*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Senate, 1932: *Unemployment Insurance: Report of the Select Committee to Investigate Unemployment Insurance.* Washington, D.C.: U.S. Printing Office.

U.S. Senate, Committee on Commerce, 1928: *Expansion of Public Works during Periods of Unemployment and Industrial Depression: Hearings.* Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Senate, Committee on Education and Labor, 1921: *Relieving Periods of Unemployment by a System of Public Works: Hearings.* Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Senate, Committee on Education and Labor, 1929: *A Resolution Providing for an Analysis and Appraisal of Reports on Unemployment and Systems for Prevention and Relief Thereof*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Senate, Committee on Finance, 1935: *Economic Security Act: Hearings on S. 1130, January, 22nd – February, 20th 1935*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Senate, Select Committee on Unemployment Insurance, 1931: *Hearings before a Select Committee on Unemployment Insurance, Pursuant to S. Res. 483: A Resolution Establishing a Select Comittee to Investigate Unemployment Insurance Systems* Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Senate, Subcommitee of the Committee on Manufactures, 1933: *A Bill to Provide for Cooperation by the Federal Government with the Several States in Relieving the Hardship and Suffering Caused by Unemployment and for Other Purposes.* Washington, D.C.: Government Printing Office.

Uellenberg-van Dawen, Volker, 1997: *Gewerkschaften in Deutschland von 1848 bis heute: Ein Überblick*. München: Olzog.

Umbreit, Paul, 1918: *Sozialpolitische Arbeitforderungen der deutschen Gewerkschaften: Ein sozialpolitisches Arbeiterprogramm.* Berlin: Verlag der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands.

Varain, Heinz Josef, 1956: *Freie Gewerkschaften, Sozialdemokratie und Staat: Die Politik der Generalkommission unter der Führung Carl Legiens (1890–1920)*. Düsseldorf: Droste.

Vedder, Richard K./Lowell E. Gallaway, 1993: *Out of Work: Unemployment and Government in Twentieth-Century America*. New York: Holmes & Meier.

Verein für Socialpolitik, 1904: Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben während der Jahre 1900ff: Dritter Verhandlungstag. Debatte. In: Verein für Socialpolitik (Hg.), *Schriften des Vereins für Socialpolitik CXXXIII. Verhandlungen der Generalversammlung in Hamburg, 14., 15. und 16. September 1903*. Leipzig: Duncker & Humblot, 209–313.

Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 1925: Stellungnahme der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Erwerbslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung. Beilage. In: *Mitteilungen der VgDA*, 1–4.

Vorläufiger Reichswirtschaftsrat, 1923: Bericht des Arbeitsausschusses für den Entwurf eines Gesetzes über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 665*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 5–34.

——, 1925: Entwurf einer Entschließung zur Frage der Organisation der Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 669*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 80–84.

Vorläufiger Reichswirtschaftsrat, 1926a: 1111/26. Entschließung zu den §§ 33–43 des Gesetzentwurfes über die Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 669*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 244.

——, 1926b: Bericht des sozialpolitischen Ausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 347*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 85–105.

——, 1926c: Entschließung zu den §§ 33–78 des Gesetzentwurfes über die Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 669*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 187–189.

——, 1926d: Erklärung der Mitglieder Möhrke und Schumacher. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 669*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 85.

——, 1926e: Zusammenstellung der Beschlüsse der ersten Lesung des Arbeitsausschusses zur Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 401, Bd. 666*. Berlin: Reichsarbeitsministerium, 118–124.

Vorstand des Deutschen Städtetags, 1920: Betr. Gesetzentwurf über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsnachweise. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 3901, Bd. 4311*. Berlin: Reichsarbeitsministerium. (nicht nummeriert)

Wacquant, Loic D. J., 1996: Auf dem Weg zu einer Sozialpraxeologie: Struktur und Logik der Soziologie Pierre Bourdieus. In: Pierre Bourdieu/Loic D. J. Wacquant (Hg.), *Reflexive Anthropologie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 17–93.

Wagenführ, Rolf, 1933: *Die Industriewirtschaft: Entwicklungstendenzen der deutschen und internationalen Industrieproduktion 1860 bis 1932*. Sonderheft zu den Vierteljahresheften zur Konjunkturforschung. Berlin: Hobbing.

Wagner, M., 1913/14: *Zur Frage der Arbeitslosenversicherung in Deutschland*. Berlin: Zillessen.

Wagner, Robert F., 1933: A Federal-State Program for Unemployment Reserves. In: *American Labor Legislation Review* 23, 167–169.

Weber, Adolf, [1910]1921: *Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit: Versuch einer Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der gegenwärtigen deutschen Verhältnisse*. Tübingen: Mohr.

Weber, Max, [1895]1980: Der Nationalstaat und die Wirtschaftspolitik: Akademische Antrittsrede in Freiburg. In: Johannes Winckelmann (Hg.), *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1–25.

——, [1905]1982: Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. In: Johannes Winckelmann (Hg.), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre von Max Weber*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 146–216.

——, [1920]1988: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. In: Max Weber (Hg.), *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie,* Bd. 1. Tübingen: J. C. B. Mohr 17–206.

——, [1916]1988: Einleitung in die Wirtschaftsethik der Weltreligionen. In: Max Weber (Hg.), *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Bd. 1. Tübingen: J. C. B. Mohr, 237–275.

——, [1922]2005: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Frankfurt a.M.: Zweitausendeins.

Weigert, Oscar, 1921: Betrifft: Besprechung des Referentenentwurfs über Arbeitslosenversicherung. In: Bundesarchiv Berlin (Hg.), *R 3901, Bd. 4311*. Berlin: Reichsarbeitsministerium. (nicht nummeriert)

Weinert, Rainer, 1997: Institutionenwandel und Gesellschaftstheorie: Modernisierung, Differenzierung und Neuer Ökonomischer Institutionalismus. In: Gerhard Göhler (Hg.), *Institutionenwandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 71–93.

Weir, Margaret, 2005: Innovation and Boundaries in American Employment History. In: *Political Science Quarterly* 107(2), 249–269.

Weir, Margaret/Theda Skocpol, 1985: State Structures and the Possibilities for »Keynesian« Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. In: Peter Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 107–163.

Weisbrod, Bernd, 1978: *Schwerindustrie in der Weimarer Republik: Interessenpolitik zwischen Stabilisierung und Krise*. Wuppertal: Peter Hammer Verlag.

Wengst, Udo, 1987: Staatsaufbau und Verwaltungsstruktur. In: Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hg.), *Die Weimarer Republik 1918–1933: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Düsseldorf: Droste, 63–77.

Wermel, Michael/Roswitha Urban, 1949: *Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland*. München: Pflaum.

West, Thomas E./Gerard Hildebrand, 1997: Federal-State Relations. In: Christopher O'Leary/Stephen A. Wandner (Hg.), *Unemployment Insurance in the United States*. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research, 545–598.

Whitford, Josh, 2002: Pragmatism and the Untenable Dualism of Means and Ends: Why Rational Choice Theory Does Not Deserve Paradigmatic Privilege. In: *Theory and Society* 31(3), 325–363.

Wildavsky, Aaron, 1987: Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. In: *American Political Science Review* 81(1), 3–21.

Winnig, August, 1913: Zur Begründung der öffentlich-rechtlichen Arbeitslosenfürsorge. In: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands,* 25. Oktober 1913, 645–647.

Witte, Edwin Emil, 1935: The Government and Unemployment. In: *American Labor Legislation Review* XXV, 5–12.

——, 1962: *The Development of the Social Security Act: A Memorandum on the History of the Committee on Economic Security and Drafting and Legislative History of the Social Security Act*. Madison: University of Wisconsin Press.

Wolman, Leo, 1926: English Experience with Unemployment Insurance. In: *American Labor Legislation Review* 26, 32–44.

Wuthnow, Robert, 1989: *Meaning and Moral Order: Exploration in Cultural Analysis*. Berkeley: University of California Press.

Yee, Albert S., 1996: The Causal Effects of Ideas on Policies. In: *International Organization* 50(1), 69–108.

Zelizer, Viviana, 1992: Human Values and the Market: The Case of Life Insurance and Death in 19th-Century America. In: Mark Granovetter/Richard Swedberg (Hg.), *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview, 285–304.

Zerubavel, Eviatar, 1997: *Social Mindscapes: An Invitation to Cognitive Sociology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Zimmermann, Bénédicte, 2006: *Arbeitslosigkeit in Deutschland: Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*. Frankfurt a.M.: Campus.

Zukin, Sharon/Paul J. DiMaggio, 1990: Introduction. In: Sharon Zukin/Paul J. DiMaggio (Hg.), *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–36.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Eds.)
The Development of Large Technical Systems*
1988. 299 Seiten
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
Informationstechnik, Innovation und Verwaltung
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken
1988. 339 Seiten

Volker Schneider
Technikentwicklung zwischen Politik und Markt
Der Fall Bildschirmtext
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen
1990. 349 Seiten

Raymund Werle
Telekommunikation in der Bundesrepublik
Expansion, Differenzierung, Transformation
1990. 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)
Policy Networks
Empirical Evidence and Theoretical Considerations
1991. 331 Seiten
(copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn
Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
Games in Hierarchies and Networks
Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
Institutionalisierung der Forschungspolitik
Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz
Steuerung industrieller Forschungskooperation
Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions
1994. 401 Seiten
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
Industrieforschung und Forschungspolitik
Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow
Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß
1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel
Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung
Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)
Deutsche Forschung im Einigungsprozeß
Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung eines großtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank
Hochschulforschung im Schatten der Lehre
1995. 357 Seiten

Philipp Genschel
Standards in der Informationstechnik
Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)
Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*
1995. 368 Seiten

Helmut Voelzkow
Private Regierungen in der Techniksteuerung
Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske
Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?*
Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss
Forschung im unitarischen Staat
Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf
Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß*
Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun
Die politische Steuerung der Wissenschaft
Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz
Soziale Dynamik und politische Steuerung*
Theoretische und methodologische Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler
Die Regulierung von Professionsgrenzen*
Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen im internationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem
Vom staatlichen zum kassenärztlichen System*
Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmbruch (Hg.)
Transformationspfade in Ostdeutschland*
Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?*
Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa*
Die Rolle der Europäischen Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon
Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß
Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung*
Kernphysik und Informatik im Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*
Herausforderungen für die Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann
Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht*
USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa*
Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier
Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck*
Die Regelung vereinigungsbedingter Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)
Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*
2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst
Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit*
Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider
Die Transformation der Telekommunikation*
Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800–2000)
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Akteure – Mechanismen – Modelle*
Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz
Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten*
Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel
Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union*
2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)
Die Reformierbarkeit der Demokratie*
Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner
Wer beherrscht die Unternehmen?*
Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)
Alle Macht dem Markt?*
Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder
Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland*
Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein
Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*
2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof
Wer regiert in der Steuerpolitik?*
Einkommensteuerreform in Deutschland zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten
2004. 195 Seiten

Oliver Treib
Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien*
2004. 298 Seiten

Miriam Hartlapp
Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission*
2005. 254 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)
Mechanismen der Politik
Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem
2005. 277 Seiten

Simone Leiber
Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft*
2005. 281 Seiten

Lothar Krempel
Visualisierung komplexer Strukturen
Grundlagen der Darstellung mehrdimensionaler Netzwerke
2005. 216 Seiten

Armin Schäfer
Die neue Unverbindlichkeit*
Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa
2005. 259 Seiten

Jürgen Beyer
Pfadabhängigkeit*
Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel
2006. 291 Seiten

Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, Philip Manow (Hg.)
Transformationen des Kapitalismus
Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag
2006. 465 Seiten

Ulrich Dolata, Raymund Werle (Hg.)
Gesellschaft und die Macht der Technik
Sozioökonomischer und institutioneller Wandel durch Technisierung
2007. 312 Seiten

Simone Burkhart
Blockierte Politik
Ursachen und Folgen von »Divided Government« in Deutschland
2008. 223 Seiten

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)
Die Politische Ökonomie der europäischen Integration
2008. 451 Seiten

Renate Mayntz
Über Governance
Institutionen und Prozesse politischer Regelung
2009. 171 Seiten

Renate Mayntz
Sozialwissenschaftliches Erklären
Probleme der Theoriebildung und Methodologie
2009. 182 Seiten

Fritz W. Scharpf
Föderalismusreform
Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?
2009. 174 Seiten

Marius R. Busemeyer
Wandel trotz Reformstau
Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970
2009. 252 Seiten

Christine Trampusch
Der erschöpfte Sozialstaat
Transformation eines Politikfeldes
2009. 268 Seiten

Saskia Freye
Führungswechsel
Die Wirtschaftselite und das Ende der Deutschland AG
2009. 227 Seiten

Fritz W. Scharpf
Community and Autonomy
Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe
2010. 391 Seiten

Birgit Apitzsch
Flexible Beschäftigung, neue Abhängigkeiten
Projektarbeitsmärkte und ihre Auswirkungen auf Lebensverläufe
2010. 256 Seiten

***** = Titel steht im Internet zum Download (pdf) zur Verfügung: www.mpifg.de/pu/mpifg_books.asp