

Sascha Münnich

Interessen und Ideen

Die Entstehung der
Arbeitslosenversicherung in
Deutschland und den USA

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

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 |

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 Unternehmenseite 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-