

# **Wirtschaftstheoretische Grundlagen deutscher Arbeitsmarktpolitik um 1900 – Ein Beitrag zur Geschichte der ökonomischen Theorie der Arbeitsmarktpolitik**

Von Carsten Kasprzok\*

## **Abstract**

In the late 1900s unemployment became a special sociopolitical and economic problem in Germany. On the one hand, the discussion on this problem dealt with the economic way to achieving sociopolitical goals. On the other hand, the participants recognized the labour market and unemployment as an independent allocation problem. This paper provides a survey of economic arguments put forward at that time for a labour market policy and partly used by participants today for example asymmetrical information, moral hazard, idea of a ‘third labour market’.

## **Zusammenfassung**

Ende des 19. Jahrhunderts bildete sich in Deutschland die Arbeitslosigkeit als eigenständiges Problemfeld heraus, das nicht nur aus sozialpolitischer, sondern zunehmend aus ökonomischer Perspektive beleuchtet wurde. Dabei wurde zum einen gefragt, ob und wie sozialpolitische Ziele ökonomisch sinnvoll erreicht werden können. Zum anderen wurden Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit als eigenständiges allokatopolitisches Problem erkannt und erörtert. Die vorliegende Arbeit trägt die damals vorgetragenen wirtschaftstheoretischen Argumente zusammen, die für ein arbeitsmarktpolitisches Handeln ins Feld geführt wurden und zum Teil bis in unsere Tage in der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussion verwendet werden, wie Informationsasymmetrie, moralisches Risiko oder die Idee eines ‚Dritten Arbeitsmarktes‘.

*JEL Classification: B1, I3, J, N3*

Received: April 22, 2009

Accepted: July 7, 2010

---

\* Zwei anonymen Gutachtern, Herrn Prof. Dr. Heinz Rieter sowie Dr. Michael Heidinger danke ich für wertvolle Hinweise.

## 1. Arbeitslosigkeit als eigenständiges Problemfeld

Korrespondierend mit der Einsicht, dass die verkehrswirtschaftliche Ordnung keine Vollbeschäftigung garantieren kann, bildete sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland Arbeitslosigkeit als eigenständiges Problemfeld in der Wirtschaftswissenschaft heraus. *Sozialpolitisch* wurde individuell unverschuldete Arbeitslosigkeit als maßgebliche Armutsursache erachtet und als gesellschaftliches Problem erkannt, das ähnlich wie Krankheit, Invalidität und Alter nach einer solidarischen Lösung des Existenzsicherungsproblems verlangte. *Ökonomisch* wurden Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit in zweierlei Hinsicht beleuchtet. Zum einen wurde der Frage nachgegangen, wie das vorrangig sozialpolitische Ziel, die Existenz Arbeitsloser oder von Arbeitslosigkeit Bedrohter zu sichern, ökonomisch sinnvoll erreichbar ist. Zum anderen wurden Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit als Allokationsproblem behandelt. Das steigende Industrialisierungstempo verschärfte die Matchingfordernisse, weswegen die regionale und sektorale Mobilität des Produktionsfaktors unterstützt und so Angebot und Nachfrage auf dem nationalen Arbeitsmarkt ausglichen werden sollten. Das Erfordernis arbeitsmarktpolitischen Handelns wurde also nicht nur sozialpolitisch, sondern auch wirtschaftstheoretisch begründet.

Die seinerzeitige Diskussion konzentrierte sich auf die drei Bereiche Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsbeschaffung, die bis heute Kernelemente der Arbeitsmarktpolitik bilden und insoweit als ‚klassisch‘ bezeichnet werden dürfen. Ihre Ergebnisse fanden vor allem nach dem Ersten Weltkrieg in Deutschland ihren Niederschlag in einer Reihe von Verordnungen und Gesetzen, wobei das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927 den vorläufigen Abschluss bildete. Neben diesen direkt an den Arbeitsmarkt anknüpfenden Instrumenten wurden industrieökonomische und zollpolitische Maßnahmen mit Blick auf die Arbeitsmarkteffekte erörtert.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich in theoriegeschichtlicher Absicht mit den wirtschaftstheoretischen Begründungszusammenhängen der arbeitsmarktpolitischen Diskussion vor Beginn des Ersten Weltkrieges in der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur. Die beschäftigungspolitischen Spuren industrieökonomischer und zollpolitischer Argumentation jener Zeit werden hier nicht verfolgt.<sup>1</sup> Der folgende Abschnitt skizziert zunächst themenorientiert die deutsche wirtschaftshistorische Entwicklung des 19. Jahrhunderts. Der dritte Teil zeigt, wie Arbeitslosigkeit damals als ökonomisches Phänomen in wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen aufgefasst, erklärt und behandelt wurde. Die seinerzeit erörterten arbeitsmarktpolitischen

---

<sup>1</sup> Der interessierte Leser sei beispielsweise verwiesen auf Adler, 1894, 10–11; Bren-tano, 1889, 23–25; 1900/2006, 366; Dietzel, 1901; 1902a; 1902b; 1903; Pohle, 1902, 42–56.

Vorschläge und deren wirtschaftstheoretische Begründungen werden im vierten Abschnitt beleuchtet. Abschließend werden die argumentativen Parallelen zwischen der damaligen und heutigen Diskussion zusammengefasst.

## 2. Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem – ein wirtschaftshistorischer Abriss

Das 19. Jahrhundert war die Epoche der – regional unterschiedlich verlaufenen (u. a. Kiesewetter, 2004, 68) – Industrialisierung Deutschlands, die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend umwälzte und neue Herausforderungen für das Gemeinwesen mit sich brachte. Verglichen mit den vorindustriellen Verhältnissen trug nun der abhängig Beschäftigte ein Beschäftigungs- und Einkommensrisiko und war der Arbeitsmarkt nun größer, dynamischer, differenzierter und unübersichtlicher (Faust, 1986, 12–29), so dass er neue Qualifikations-, Migrations- und Informationserfordernisse hervorbrachte. Arbeitslosigkeit wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts nicht mehr ausschließlich als individuelles, sondern zunehmend als gesellschaftliches, mit der marktwirtschaftlichen Ordnung eng verknüpftes Problem wahrgenommen, das indes erst in den 1890er Jahren zu einer „Kategorie der öffentlichen Intervention“ (Zimmermann, 2006, 41) wurde. Insbesondere folgende historische Umstände und Entwicklungen sind in diesem Zusammenhang nennenswert:

*Änderungen der Wirtschafts- und Sozialverfassung.* Bereits das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 verbot die Leibeigenschaft, befreite die Arbeit aus dem Untertanenverhältnis und überführte diese in freie Arbeitsvertragsverhältnisse (Pankoke, 1990, 47). Die stein-hardenbergschen<sup>2</sup> Reformen der Wirtschafts- und Sozialverfassung in Preußen 1807 bis 1815 schufen die Voraussetzungen für die Durchsetzung einer verkehrswirtschaftlichen Ordnung (Clark, 2007, 373–399; Ziegler, 2005, 252–257). Bestandteil dieser Reformen war 1811 u. a. die Einführung der Gewerbefreiheit, die die Zunftordnung ablöste und durch marktorientierte Vertragsverhältnisse ersetzte. 1845 wurde die Gewerbefreiheit dahingehend erweitert, dass es nun allgemein erlaubt wurde, ein selbstständiges Gewerbe zu betreiben. Die anderen deutschen Staaten folgten früher oder später dem preußischen Beispiel, wobei sich jedoch die zünftige Ordnung hauptsächlich in Süddeutschland bis in die 1860er Jahre zu erhalten vermochte (Kiesewetter, 2004, 58–59; Ziegler, 2005, 256). Im Zuge vorgenannter Reformen entstanden freie Arbeitsmärkte, breitete sich die Lohnarbeit stetig aus und verschärfte sich die individuelle Unsicherheit, durch Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit die materielle Lebensgrund-

<sup>2</sup> Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (1757–1831), preußischer Handelsminister 1804 bis 1807, Leitender Minister 1807 bis 1808; Karl August Freiherr von Hardenberg (1750–1822), preußischer Außenminister 1804 bis 1806, Leitender Minister 1806, Staatskanzler 1810 bis 1822.

lage zu verlieren, weil die mit der unfreien Arbeit verbundenen Fürsorge- und Schutzmechanismen nicht mehr gegeben waren. Die aus Unterbeschäftigung resultierende Armut wurde zu einer öffentlichen Angelegenheit, der sich insbesondere die städtische Armenfürsorge mit dem Ziel annahm, den Arbeitslosen das Existenzminimum zu sichern und sie von der Bettelei abzuhalten. Hierbei griff sie auch auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zurück (Adler, 1909a, 1008). Die unter dem Rubrum „Soziale Frage“ problematisierten Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Wertvorstellungen der Lohnarbeiter beschäftigte nicht nur die verschiedenen Arbeiterorganisationen, die, soweit sozialistische Positionen vertretend, 1878 durch das Sozialistengesetz verboten wurden, sondern befasste auch die bürgerlichen Schichten. Diese erkannten zunehmend, dass die soziale Frage einer überzeugenden Antwort bedurfte, wollte man revolutionären Tendenzen nicht Vorschub leisten. Der von Vertretern unterschiedlicher wirtschaftswissenschaftlicher Richtungen 1872 in Eisenach gegründete Verein für Socialpolitik verschaffte der sozialen Frage und der Forderung nach sozialen Reformen einen vorderen Platz auf der Agenda der (sozial)politischen Debatte (Grimmer-Solem, 2003, 171–245; Plessen, 1975; Scheer, 1975, 242–247, 270–273). Die von Bismarck durchgesetzte Sozialversicherung – 1883 Krankenversicherung, 1884 Berufsunfallversicherung, 1889 Alters- und Invalidenversicherung – zielte in erster Linie darauf ab, die repressiven Maßnahmen des Sozialistengesetzes sozialpolitisch zu flankieren und mithin revolutionären Bestrebungen der organisierten Arbeiterschaft effektiv zu begegnen (z. B. Hentschel, 1983, 9). Eine reichsweite Arbeitslosenversicherung blieb jedoch ausgespart: Erstens war unfreiwillige Arbeitslosigkeit nach 1879 kein drängendes Problem (z. B. Faust, 1986, 20–29; Ritter/Tenfelde, 1992, 241). In der Mehrzahl der Jahre zwischen 1889 und 1914 herrschte bei einer Arbeitslosenquote von durchschnittlich 2,6% (Faust, 1986, 24) sogar nahezu Vollbeschäftigung. Zweitens gab es eine freiwillige Selbsthilfe der Gewerkvereine bzw. die öffentliche Armenfürsorge. Drittens wurde die aus der nicht vollständig ausschließbaren subjektiven Arbeitslosigkeit resultierende Möglichkeit des Versicherungsmissbrauchs erkannt. Vierthens wurde das Eintrittsrisiko objektiver Arbeitslosigkeit für nicht berechenbar gehalten (Schmoller, 1923 / 1978, 447; Henning, 1977, 96).

*Bevölkerung und Verstädterung.* Das bereits vor der Industrialisierung Deutschlands einsetzende Bevölkerungswachstum beschleunigte sich während des 19. Jahrhunderts. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde nicht allein durch die Industrialisierung, sondern teilweise in einigen Regionen vielmehr durch eine Extensivierung der Landwirtschaft und einen Anstieg heimgewerblicher Produktion angeschoben (Ziegler, 2005, 216). Insbesondere während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wuchs die Bevölkerung jedoch stärker als die Wirtschaft und der Nahrungsmittel Spielraum, so dass Armut zu einem Massenphänomen wurde (Pauperisierung). Die Folgen waren Migration zum einen ins Ausland und zum anderen in die Städte, deren Wanderungsüber-

schüsse gepaart mit der Industrialisierung (wachsende) Industriestädte als neuen Stadtypus hervorbrachten (Ziegler, 2005, 219). Die Binnenwanderung ging mit einem Urbanisierungsprozess einher, der das gesamte 19. Jahrhundert anhielt, die Bevölkerungsstruktur nachhaltig veränderte, die kommunale Armenfürsorge besonders im Fall saisonaler Arbeitslosigkeit vor neue Herausforderungen stellte und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen arg strapazierte. Im Übrigen nahm nicht nur die städtische im Vergleich zur ländlichen Bevölkerung zu, sondern wandelte sich im Zuge sektoraler Strukturveränderung ebenso die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung nach Berufsgruppen und Geschlecht. Die Industrialisierung brachte u. a. die Gruppe der Angestellten hervor, deren Zahl im hier betrachteten Zeitraum zunahm (Faust, 1986, 15). Vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schrumpfte der Anteil der Landwirtschaft zugunsten der Industrie und stieg der Anteil der in „Großbetrieben“ (> 50 Mitarbeiter) Beschäftigten (Kiesewetter, 2004, 133 – 137, 140) sowie der Frauenerwerbsanteil (Brentano, 1924 / 2003, 199; Faust, 1986, 14).

*Einheitlicher Binnenwirtschaftsraum und Handelspolitik.* Der 1834 auf Initiative Preußens gegründete Deutsche Zollverein, dem bis 1854 außer Österreich, dem Großherzogtum Mecklenburg sowie den Hansestädten Bremen, Hamburg und Lübeck alle deutschen Staaten beigetreten waren, schuf einen einheitlichen deutschen Wirtschaftsraum, der durch die Eisenbahn infrastrukturell erschlossen wurde. Der innerdeutsche Freihandel verbunden mit einem wachsenden Eisenbahnnetz ermöglichte bzw. erleichterte die interregionale Arbeitsteilung, verflochte somit die kleindeutschen Staaten wirtschaftlich miteinander und ließ schließlich größere innerdeutsche Absatzmärkte entstehen (Kiesewetter, 2004, 234 – 244; Ziegler, 2005, 199 – 201). Insbesondere Preußen betrieb zudem eine am Freihandel orientierte Außenwirtschaftspolitik und erzwang 1862 den Beitritt des Zollvereins zum Cobden-Chevalier-Vertrag<sup>3</sup> von 1860, der ein westeuropäisches Freihandelssystem begründete (Torp, 2005, 124 – 136). Die zunehmende Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft veränderte die Exportgüterstruktur und verlagerte das Schwergewicht von den Agrarerzeugnissen zu den industriell gefertigten Produkten. Mit der 1873 beginnenden wirtschaftlichen Depression wurde die Schutzzollagitation insbesondere seitens der Eisen- und Stahlindustrie sowie der preußischen Großgrundbesitzer als Getreideproduzenten forciert. Hintergrund war zum einen die Abschaffung der Einfuhrzölle auf Roheisen, Rohstahl sowie Schiffe 1873 und zum anderen der Verlust der Exportmärkte für deutsches Getreide sowie der zunehmende Import nordamerikanischen und russischen Getreides, dessen Angebotspreis infolge deutlich geringerer Transportkosten den Inlandspreis unterbot (Torp, 2005, 148 – 153; Ziegler, 2005, 206 – 207, 265 – 266).

<sup>3</sup> Richard Cobden (1804 – 1865), englischer Ökonom und Politiker; Michel Chevalier (1806 – 1879), französischer Ökonom.

Die 1878 eingeleitete und unter dem Reichskanzler Leo von Caprivi (1831 – 1899) Anfang der 1890er Jahre geringfügig zurückgenommene protektionistische Politik Deutschlands führte zu einer bis nach 1900 andauernden Diskussion über die Folgen agrarprotektionistischer Maßnahmen für den deutschen Arbeitsmarkt (Dietzel, 1901; 1902a; 1903; Torp, 2005, 211 – 214).

### 3. Arbeitslosigkeit als ökonomisches Problem

Für die Klassiker war Arbeitslosigkeit kein gesellschaftliches, sondern ein individuelles Problem. Obgleich die von den klassischen Ökonomen vertretenen Theorien sich im Detail unterschieden, lässt sich hinsichtlich des hier interessierenden Phänomens als deren gemeinsame Ansicht festhalten, dass der Lohnmechanismus langfristig den Arbeitsmarkt räume und alle bereitwilligen Arbeitskräfte eine Beschäftigung fänden. Arbeitslosigkeit ist demzufolge freiwilliger – die Anbieter von Arbeitskraft akzeptieren den sich am Markt ergebenden Lohn nicht – oder vorübergehender Natur und vornehmlich exogenen Faktoren, wie zum Beispiel Missernten geschuldet (Lipowski, 1912; Starbatty, 1985, 71 – 84).<sup>4</sup>

Demgegenüber wurde ab etwa 1890 in der deutschsprachigen ökonomischen Literatur die Arbeitslosigkeit verstärkt als eigenständiges Phänomen und gesellschaftliches Problem wahrgenommen sowie dabei überwiegend als ein Mangel an Arbeit(sgelegenheit) und als unfreiwillig erachtet.<sup>5</sup> Bei gege-

<sup>4</sup> Ricardo, 1821, 466 – 482, wies in seinem berühmten Kapitel On Machinery auf die Möglichkeit technologisch bedingter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit hin. Der Einsatz zusätzlicher Maschinen bzw. neuer Technologien im Produktionsprozess und somit die Kapitalintensität der Produktion werden nach Ricardo (ebd., 479) maßgeblich von dem Faktorpreisverhältnis, das heißt der Relation von Maschinenpreisen zu Löhnen bestimmt. Ferner hob er (ebd., 479) den engen gleichgerichteten, jedoch nicht proportionalen Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Kapitalausstattung und gesamtwirtschaftlichem Beschäftigungsniveau hervor. Ricardo (ebd., 478) argumentierte nicht gegen den Einsatz von (neuen) Maschinen. Wenn, wie von ihm (ebd.) unterstellt, Maschinen *plötzlich* eingesetzt werden, dann sind die dadurch als überflüssig freigesetzten Arbeitskräfte *zunächst* unfreiwillig arbeitslos.

<sup>5</sup> Siehe Adler, 1894, 1, der die Armut als „... Folge der *unverschuldeten Arbeitslosigkeit* ...“ (H. i. O.) als eine spezielle Form des Pauperismus bezeichnete und hierfür ebd., 3 – 5, in erster Linie Absatzkrisen als ursächlich betrachtete; Alterthum, 1911, 2 – 5, insbesondere 4: „... als unverschuldet arbeitslos [gilt], wer zu diesen [von den Gewerkschaften festgesetzten, C. K.] Normallöhnen keine Beschäftigung finden kann.“; Brentano, 1878, 577: „Tritt eine Absatzstockung ein, so werden die Arbeiter ... in größerer oder geringerer Zahl entlassen; sie möchten wohl arbeiten, aber sie finden keine Beschäftigung ...“; 1889, 5; ähnlich Boenigk, 1895, 692; Pohle, 1902, 20: „Insofern trägt eben doch die Krise und nicht der Arbeiter die Schuld an der Arbeitslosigkeit.“ Philipovich, 1897, 118, 133; Schmoller, 1918; Wolf, 1896, 7, sprach vom „Gesellschaftsverschulden“ und bezog ebd., 8, dieses auf die in der Gesellschaft herrschenden „sittlichen und wirtschaftlichen Überzeugungen und Übungen“.

benem Lohnsatz fänden nicht alle Arbeitswilligen Beschäftigung. Mit diesem Wechsel von der individuellen zur gesellschaftlichen Problemperspektive bildete sich allmählich die Arbeitslosigkeit als eine Kategorie politischen Handelns und das Erfordernis heraus, Arbeitslosigkeit statistisch zu erfassen (Adler, 1909a, 1123 – 1125; Oldenberg, 1895, 633; Zimmermann, 2006, 41 – 55). Die Möglichkeit freiwilliger Arbeitslosigkeit wurde nicht übersehen und insbesondere im Zusammenhang mit der Einrichtung und Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung zugestanden und erörtert. Hierauf wird im nächsten Abschnitt näher einzugehen sein.

Die Ursachen der unfreiwilligen oder „objektiven“ (Oldenberg, 1907, 284, Fn. 2) Arbeitslosigkeit wurden in der damaligen Literatur vornehmlich auf der Nachfrageseite verortet. Die fehlende Arbeitsnachfrage wurde weitgehend auf saisonale (Jahreszeit, Mode) oder konjunkturelle („Krisen“) Gründe zurückgeführt.<sup>6</sup>

Es gibt „... in allen Produktionsgebieten immer einen gewissen, mit den Jahreszeiten und den Konjunkturen wechselnden Prozentsatz von zeitweilig Arbeitslosen.“ (Lexis, 1913 / 2007, 145.)

Für die konjunkturelle Arbeitslosigkeit wurde primär die „Überproduktion“ als Krisenursache benannt:<sup>7</sup>

„Eine unvermeidliche Folge des individuellen Wettbewerbs ist die zeitweilige Ueberschätzung des Bedarfs, ... so daß die Summe der Produkte die Aufnahmefähigkeit [...] des Marktes übersteigt und zur Ueberproduktion führt ...“ (Philippovich, 1897, 174, ferner 330 – 331.)

Zudem wurde der volkswirtschaftliche Zusammenhang zwischen Kapitalzuwachs und zusätzlicher Beschäftigung von Arbeitskräften hervorgehoben. Zwar hänge die Auslastung des bestehenden Produktionspotenzials und damit die Beschäftigungsquote der gegebenen Arbeitskräfte von der Nachfrage auf den Gütermärkten ab, aber eine *wachsende* Zahl von Arbeitskräften könne nur dann beschäftigt werden, wenn es der Volkswirtschaft gelinge, *zusätzliches* Kapital zu bilden. Mangele es also an Kapital, fehle es an Beschäftigungsmöglichkeit und Arbeitslosigkeit sei die Folge:

---

<sup>6</sup> Adler, 1894, 3 – 9; Brentano, 1889, 18 – 22; Kempel, 1900, 387; Lehr, 1895, 236 – 245; Philippovich, 1897, 332; Schmoller, 1918, 427, 432 – 433; Sombart, 1904, 112 – 113; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 359, 361.

<sup>7</sup> Siehe Brentano, 1878; 1889; Kempel, 1900, 387 – 388, sprach von dem „... aus den durch Ueberproduktion zeitweise eintretenden Absatzstockungen hervorgehende[n] Notstand der Arbeitslosigkeit grosser [...] Massen...“; Lehr, 1895, 237 – 243; Lexis, 1913 / 2007, 199 – 200; Wolf, 1896, 8, 23; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 361. Es wurden aber ebenso andere Auffassungen vertreten. So sah Pohle (1902, 9) nicht die den Bedarf überschließende Produktion, sondern fehlende Konsumnachfrage selbst als Entstehungsursache an: „Die periodischen allgemeinen Krisen entstehen nicht dadurch, daß die Produktion sich nicht nach dem Bedarfe richtet, sondern dadurch, daß der Bedarf selbst zurückgeht.“ (H. i. O.) Vgl. ferner Herkner, 1910, 255 – 258.

„Die Verwendung der vorhandenen Produktionsmittel, durch welche je nach ihrer Art ein verschiedenes Maß von Arbeitskraft gebunden wird, erfolgt in der Richtung der ... Nachfrage nach Gütern. Insofern ist diese bestimmt für das Maß benötigter Arbeit. Allein dieser Einfluß der Nachfrage ... kann sich nur *innerhalb* der verfügbaren Produktionsmittel äußern, so daß in letzter Linie die Beschäftigung von Arbeitskräften allerdings von diesen abhängig erscheint, wachsende Arbeitskräfte daher nur dann Beschäftigung finden können, wenn die Produktionsmittel gewachsen sind. Da der Grund und Boden eine gegebene Größe ist, so ist entscheidend das Wachsthum der beweglichen Produktionsmittel, des Kapitals.“ (Philippovich, 1897, 117, H. i. O. Siehe ferner Pohle, 1902, 18 – 19.)

Im Übrigen wurde der technische und organisatorische Fortschritt als mögliche Ursache für den Ausfall an Arbeitsnachfrage angeführt. Durch den Einsatz oder die Verbesserung von Maschinen und die verfeinerte Organisation der Produktionsprozesse werde Arbeit eingespart und würden zunächst die davon betroffenen Arbeitskräfte unfreiwillig arbeitslos. Im weiteren Verlauf indes steige die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeitskräften, denn der technische Fortschritt bringe Produktivitätssteigerung, sinkende Preise und schließlich eine wachsende Nachfrage nach den Maschinenerzeugnissen und den Maschinen selbst mit sich:<sup>8</sup>

In „... Folge der Anwendung von Maschinen [entsteht] ein erhöhter Arbeitsbedarf: 1. zur Hervorbringung der Maschinen selbst; 2. zu allfälliger Vermehrung der Produktion bei steigender Nachfrage nach den im Preise sinkenden Produkten der Maschine; 3. in denjenigen Produktionen, welchen sich die Nachfrage vermöge der Ersparnisse zuwendet, welche die Verbilligung der Maschinengüter hervorruft.“ (Philippovich, 1897, 132).

Auf der Seite des Arbeitsangebotes wurde in erster Linie das Bevölkerungswachstum als Grund unfreiwilliger Arbeitslosigkeit angeführt:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Alterthum, 1911, 10; Dietzel, 1903, 86 – 87, 98 – 100; Lehr, 1895, 51 – 66; Lexis, 1913 / 2007, 145; Wolf, 1908, 193 – 194.

Die ökonomischen Wirkungen des technischen Fortschritts zu ermitteln, wurde in der damaligen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur als schwierig betrachtet. Lehr (1895, 65 – 66) hob hervor: „Eine genaue statistische Ermittlung der Wirkung der Maschine auf die Lage der Arbeiter ist mit großen Schwierigkeiten verbunden, weil diese Wirkungen nicht für sich gesondert auftreten, sondern neben ihnen auch noch mannigfaltige andere Ursachen sich geltend machen, dann auch weil natürliche und räumliche Bewegung der Bevölkerung leicht das Ergebnis der Untersuchung trüben.“ Speziell zum Problem technologischer Arbeitslosigkeit siehe die Analyse von Lederer, 1938 / 1981.

<sup>9</sup> Vgl. Adler, 1909a, 1105; Pohle, 1902, 19; Wicksell, 1890, 7 – 9; Wolf, 1892, 391 – 392; 1896, 7 – 8; Zwiedineck-Stüdenhorst, 1911, 356, 364. Damals gab es eine intensive Debatte über die Gültigkeit des sogenannten Malthusschen Bevölkerungsgesetzes, demzufolge die Bevölkerung geometrisch und die Nahrungsmittel arithmetisch wachsen. Zur Kritik desselben und zur zeitgenössischen ökonomischen Bevölkerungstheorie überhaupt siehe etwa Merkle, 1913, 8 – 9, und vor allem Brentano, 1924 / 2003, 158 – 271 – dieser Beitrag basiert auf einem von Brentano 1909 gehaltenen Vortrag – und Wolf, 1908, 191 – 192. Zur Bedeutung Wolfs als Bevölkerungstheoretiker übrigens vgl. Kiesewetter, 2008, 384 – 420.

„Die *Bevölkerungsvermehrung* spielt unter den Ursachen der Arbeitslosigkeit die erste Rolle. Je größer die Bevölkerungsvermehrung, desto mehr Arbeiter sind da, desto leichter wird eine Anzahl unter ihnen überschüssig. Es sind vornehmlich die Mindertüchtigen. Denn die Bevölkerung setzt sich zusammen aus sehr verschiedenen Begabten.“ (Wolf, 1896, 7, H. i. O.)

Ferner finden sich in der zeitgenössischen Literatur Hinweise auf die höhere Beschäftigungsquote der Frauen. Brentano (1924/2003, 199) zufolge stieg die Quote weiblicher Erwerbstätiger im Zeitraum 1882 bis 1907 von 18,64% auf 26,37%. Auch wurde die Zuwanderung ausländischer Anbieter als mögliche Ursache eines Angebotsüberschusses auf dem Arbeitsmarkt genannt. Diese liege dann vor, wenn das inländische Arbeitsangebot größer als die inländische Arbeitsnachfrage sei oder dieser rechnerisch zwar entspreche, aber regionale Nachfrageüberschüsse wegen unzureichender oder fehlgeleiteter Mobilität inländischer Arbeitsloser durch ausländische Arbeitsanbieter ausgeglichen würden.

„Ich meine hier nicht den normalen Austausch von Arbeitskräften unter den Nationen, der gewöhnlich von selbst erfolgt, sondern ich meine die übermäßige Beschäftigung von Ausländern, insbesondere die künstliche Importierung. . . Ich erinnere nur an die Landflucht in Deutschland und die damit zusammenhängende Leutenot auf dem Lande. Wenn aber gleichzeitig in den Städten und in den Industriebezirken infolge irrtümlicher Wanderungen große Massen von Arbeitslosen sich ansammeln, dann meine ich, werden es keine normalen Zustände mehr sein.“ (Merkle, 1913, 9).

Erkannt wurde außerdem, dass Arbeitslosigkeit selbst bei einem zahlenmäßigen Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage infolge qualifikatorischer Diskrepanzen gegeben sein kann:

„Angebot von und Nachfrage nach Arbeitskräften können sich quantitativ entsprechen auf dem Gesamt-Arbeitsmarkt, aber sie entsprechen sich nicht nach den Anforderungen an die Ausbildung, nicht in qualitativer Hinsicht, nicht auf den Teilmärkten.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 361)

Unfreiwillige Arbeitslosigkeit könne zudem aus einem Informationsmangel der Arbeitsmarktakteure, insbesondere der Arbeitsanbieter resultieren:

„Es gibt zahlreiche Fälle, in denen eine Arbeitslosigkeit nur deshalb vorliegt, weil der stellenlose Arbeiter keine genügende Kenntnis von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt hat, also nicht weiß, wo man seine Arbeitskraft verlangt.“ (Sombart, 1904, 115)<sup>10</sup>.

Den Arbeitsmarktakteuren fehle es an ausreichender Kenntnis über offene Stellen oder Arbeitssuchende. Vor allem die Arbeitsanbieter hätten häufig keine zutreffende Vorstellung von den kurz- und längerfristigen Qualifikations-

---

<sup>10</sup> Siehe ferner zum Beispiel Boenigk, 1895, 692, der als einen Grund der Arbeitslosigkeit nannte, „. . . dass die Arbeitsuchenden nicht wissen, wo sie Arbeit finden . . .“; Kumpmann, 1913, 5.

erfordernissen sowie sektoralen und regionalen Gegebenheiten, um sich entsprechend anzupassen. Aus diesen Informationsdefiziten ergebe sich eine kurzfristige fraktionelle oder Sucharbeitslosigkeit:

„Daß der Arbeiter überhaupt beim Stellenwechsel häufig einige Zeit hindurch ohne Beschäftigung ist, das ist auch in Zeiten flotten Geschäftsgangs etwas ganz Normales und Gewöhnliches und hat nichts Beunruhigendes an sich. Eine Arbeitslosenzählung, die darauf ausgeht, die an einem Tage nicht in Beschäftigung stehenden Arbeiter zu zählen, wird in einer Wirtschaftsordnung, die wie die moderne Volkswirtschaft auf dem Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit und Selbstverantwortlichkeit beruht, stets einen gewissen Bruchteil der Lohnarbeiter als stellenlos ermitteln.“ (Pohle, 1902, 21)

## 4. Arbeitsmarktpolitische Vorschläge und wirtschaftstheoretische Begründungszusammenhänge

### 4.1 Zur Notwendigkeit einer Arbeitsmarktpolitik

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts setzte sich auf breiter Front die Erkenntnis durch, dass aufgrund von Informationsmängeln eintretende regionale und sektorale Arbeitsmarktungleichgewichte wachstumshemmend wirken, Arbeitslosigkeit überwiegend individuell unverschuldet ist und der Arbeitsanbieter ein Beschäftigungsrisiko trägt, das durch die besonderen Eigenschaften des Gutes Arbeitskraft (Berger, 1926, 12–15; Herkner, 1916, 7–10) existenzbedrohend Formen annehmen kann. Verglichen mit den übrigen Gütern und Gütermärkten sei die Arbeitskraft an die Person des Arbeitsanbieters gebunden und insoweit von dessen Willen und persönlichen, das heißt körperlichen, psychischen und intellektuellen Eigenschaften abhängig.<sup>11</sup> Die Arbeitskraft könne ferner weder gelagert noch versandt werden. Im Übrigen sei für den Anbieter der Arbeitskraft „[d]er Absatz seiner Arbeit auf dem Arbeitsmarkt ... eine unmittelbare, unersetzbare Lebensbedingung.“ (Berger, 1926, 13) Dies impliziere, dass der Arbeitsanbieter sein Angebot nicht lange zurückhalten könne, so dass eine Machtasymmetrie zu seinen Lasten gegeben sei (Berger, 1926, 12; Schmoller, 1875/1926, 81; 1923/1978, 629, 888–890; Zwieidineck-Südenhorst, 1911, 222). Dieser doppeldeutige Charakter des Gutes Arbeitskraft – einerseits unabdingbarer Produktionsfaktor andererseits zwingende Existenzgrundlage für die Anbieter – verlangte nach einem institutionalen Rahmen für den Arbeitsmarkt und begründete die Arbeitsmarktpolitik als ein Handlungsfeld, das sowohl wirtschafts- als auch sozialpolitisch motivierte Aktivitäten und Vorschläge umschloss. Obgleich der Begriff „Arbeitsmarktpolitik“ sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vor 1914

<sup>11</sup> Keine Rolle in der damaligen Diskussion spielten in diesem Zusammenhang übrigens die individuellen Möglichkeiten opportunistischen Verhaltens seitens des Arbeiters nach Vertragsabschluss und die dadurch erforderlichen Kontrollaktivitäten und -kosten der Unternehmer als ein mögliches Einstellungshemmnis.

nicht zentral findet, wurde gleichwohl eine Reihe von direkt am Arbeitsmarkt ansetzenden Maßnahmen diskutiert.<sup>12</sup> Im Mittelpunkt standen dabei die Ziele, Unternehmen wachsender Branchen den Faktor Arbeit quantitativ und qualitativ ausreichend bereitzustellen und insoweit für einen Marktausgleich zu sorgen, individuell unverschuldet Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. zu bekämpfen sowie Arbeitslosen einen existenzsichernden Einkommensersatz zu beschaffen. Es wurden Mittel der „Prävention“ und der „Repression“ (Wolf, 1896, 13; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 357) unterschieden. Als präventiven und repressiven Zwecken gleichermaßen dienend, wurde die *Arbeitsvermittlung* betrachtet und intensiv diskutiert. *Arbeitslosenversicherung* und *Arbeitsbeschaffung* wurden als wesentliche Mittel der Repression erachtet. Zu erwähnen bleibt, dass auch den Arbeitsmarkt indirekt betreffende Maßnahmen, etwa der Bevölkerungspolitik (Wolf, 1896, 14–15), der Industriepolitik (Adler, 1894, 10–11; Brentano, 1889, 23–25; Pohle, 1902, 6–7, 9) oder der Zollpolitik (Dietzel, 1901; 1902; 1903) angesprochen bzw. erörtert wurden. Allerdings waren diese für die arbeitsmarktpolitische Diskussion nicht zentral bedeutsam, weswegen sie hier im Weiteren ausgeklammert werden.

## 4.2 Instrumente

### 4.2.1 Arbeitsvermittlung

Dass fortschreitende Industrialisierung, zunehmender sektoraler Wandel und wachsende internationaler Verflechtung der Gütermärkte sich auch auf den Arbeitsmarkt auswirkten, blieb den Damaligen nicht verborgen. Sie erkannten, dass sich der Arbeitsmarkt in sektoraler, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht differenzierte und segmentierte und dementsprechend die Anforderungen an die Qualifikation und Flexibilität der Arbeitskräfte sich verschärften. Die damit einhergehende größere Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarktes forcierte die Informationsmängel, die Matchingerfordernisse und somit die Notwendigkeit, den Arbeitsmarkt besser zu organisieren:

„Es ist nun unzweifelhaft, dass die modernen komplizierten Verkehrsverhältnisse einen mächtigen Apparat erfordern, damit selbst auch nur innerhalb der Grenzen eines jeden Landes alle Arbeitsgelegenheit den Arbeitssuchenden rechtzeitig bekannt ge-

<sup>12</sup> Der Begriff „Arbeitsmarktpolitik“ wird in der heutigen Literatur insoweit uneinheitlich definiert, als man sich über den Einbezug der am Güter- und Geldmarkt anknüpfenden „Vollbeschäftigungspolitik“ (Lampert / Althammer, 2007, 211) uneinig ist. Ein Minimalkonsens besteht jedoch dahin gehend, dass unter Arbeitsmarktpolitik jene Maßnahmen verstanden werden, die unmittelbar am Arbeitsmarkt ansetzen und die Arbeitsmarktordnung zu gestalten und die Arbeitsmarktprozesse zu steuern beabsichtigen. Letzteres bedeutet „Arbeitsmarktausgleichspolitik“ (Lampert / Althammer, 2007, 215–230; vgl. im Übrigen als frühen Vorläufer Berger, 1926, 18–20). Zu den aktuellen Definitionen im Einzelnen siehe Franz, 2006, 268–276, 428–433; Heidinger, 2002, 128–130; Lampert / Althammer, 2007, 211–213.

geben werde. Wenn man nun auch annehmen kann, dass ein *grösserer Bedarf* regelmäßig seine Deckung finden wird, sobald wenigstens irgendwo innerhalb der Landesgrenzen ein Angebot passender Arbeitskräfte da ist, – so erfolgt doch sicherlich die Ausgleichung nicht immer mit der möglichen Raschheit; und ebenso ist sicher ..., dass die Ausgleichung im *Einzelnen* mangelhaft genug ist.“ (Adler, 1894, 28; H. i. O.)

Ziel war es, Arbeitslose auf Beschäftigungsmöglichkeiten und Unternehmen auf Arbeitsuchende hinzuweisen, indem Informationsmängel der Marktakteure beseitigt werden.<sup>13</sup> Als zentrales Mittel hierfür wurde die landesweite Arbeitsvermittlung („Arbeitsnachweis“) angesehen:

„Das Wichtigste für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist die Ausbildung einer besseren Arbeitsvermittlung, die Organisation des Arbeitsnachweises und damit des ganzen Arbeitsmarktes.“ (Schmoller, 1923/1978, 1022; im Original teilweise hervorgehoben. Siehe ferner Pohle, 1902, 21–22.)

Sie gewann als Such- und Rekrutierungskanal in dem Maße an Bedeutung, wie sie den Matchingprozess zu beschleunigen sowie Angebot und Nachfrage auf diesem Faktormarkt zu geringeren Transaktionskosten zusammenzuführen und auszugleichen versprach (Ludwig, 1906, 1). Ausdrücklich hob Merkle (1913, 103) die „Siebung der Arbeitsuchenden“ durch den Vermittler hervor:

Es „... müssen die Ansprüche des Arbeitgebers und die Fähigkeiten und Wünsche des Arbeitnehmers aufs sorgfältigste geprüft werden, bevor die Zuweisung erfolgt. Nicht die Zahl der Vermittlungen, sondern die *Güte der Vermittlungen* muß das Ziel sein.“ (ibid., H. i. O. Ferner vgl. Oldenberg, 1895, 636.)

Diese Äußerungen können in eine Argumentationslinie gestellt werden, die im Screening des Erfahrungsgutes Arbeit eine wesentliche und transaktionskostenreduzierende Aufgabe der Arbeitsvermittlung erkennt.<sup>14</sup>

Die Arbeitsvermittlung wurde als Präventiv- und als Repressionsinstrument angesehen:

Eine „... über das ganze Land hin organisierte Arbeitsvermittlung [kann] in der That bewirken, daß sonst arbeitslose Personen in Arbeit kommen. Man ist sonst der Arbeitsvermittlung gegenüber zu dem Hinweis darauf geneigt, daß die Vermittelung doch unmöglich neue Arbeit, neue Arbeitsplätze schaffen könne, die Arbeitsvermittlung darum nicht dazu führen könne, mehr Arbeiter zu verwenden. Dieses Raison-

<sup>13</sup> Dass Marktgleichgewichte durch Informationsmängel verhindert werden können, war damals durchaus bekannt. So nannte etwa Philippovich, 1897, 332, als eine Krisenvoraussetzung „... das Vorhandensein von Hemmnissen für eine Ausgleichung“, worunter er unter anderem zählte die „... mangelhafte [...] Uebersicht über den volkswirthschaftlichen Bedarf an Arbeitskräften und Kapitalien, wodurch falsche Anlagen veranlaßt werden und die zeitlich und räumlich richtige Vertheilung der Arbeitskräfte verhindert wird ...“. Die „... Herstellung einer Uebersicht über den Bedarf und die Produktivmittel ...“ (ibid., 333) erachtete er als ein probates Mittel der Abhilfe.

<sup>14</sup> Zu den Einzelheiten einer Ökonomik der Arbeitsvermittlung siehe grundlegend Heidinger, 2002.

nement, so treffend es auf den ersten Blick scheint, ist in Wirklichkeit nicht richtig. ... Ja, es kann gesagt werden, daß Industrien an sonst besonders geeigneten Plätzen oft nicht ins Leben gerufen werden, weil es an geeigneten Arbeitern fehlt. Diese lassen sich im Wege der Arbeitsvermittlung beschaffen. ... Ihre Wirkung ist ... eine gleichzeitig präventive wie repressive. Sie beugt der Arbeitslosigkeit vor, und wo sie vorhanden, vermindert sie sie.“ (Wolf, 1896, 17; H. i. O.)<sup>15</sup>

Zwiedineck-Südenhorst (1911, 359 – 361) strich hierbei den Zusammenhang von individueller Qualifikation und Arbeitslosigkeit heraus:

„... mangelhafte Ausbildung im Berufe ist eine der am stärksten wirksamen individuellen Ursachen wenigstens der häufigen Arbeitslosigkeit. Intensivierung der *Ausbildung*, Erziehung zu höherer Energie, können zur Verminderung der Arbeitslosigkeit gewiß noch wesentlich beitragen.“ (ibid., 360; H. i. O.)

Der Arbeitsvermittlung komme folglich die Aufgabe zu, die Arbeitsanbieter hinsichtlich der Berufswahl und Berufszweige zu informieren und beizutragen, qualifikatorisch bedingte Arbeitslosigkeit zu verhüten.

Die (landesweite) Arbeitsvermittlung wurde zunächst als Mittel der Allokations- und Marktausgleichspolitik und erst in zweiter Linie als Instrument der Sozialpolitik verstanden.<sup>16</sup> Letzteres insoweit, als die Arbeitsvermittlung der Arbeitslosigkeit vorbeugt und deshalb „... zuletzt noch wichtiger ... als die Arbeitslosenversicherung selbst“ sei (Schmoller, 1923/1978, 1029; vgl. ferner Boenigk, 1895, 698 – 699) und sie für den Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden gegenüber der „persönlichen Umschau“, das heißt der unsystematischen Arbeitssuche durch Umherwandern, und der „Zeitungannonce“ vorteilhaft sei:<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ähnlich Merkle, 1913, 75: „So kann man also wohl behaupten, daß der Arbeitsnachweis nicht nur die Kraft hat, die vorhandene Arbeit aufzuteilen, sondern daß *er auch Arbeit schafft*; er reizt zu neuen Unternehmungen, er hält die Unternehmerlust wach, die absterben muß, wenn sie nicht weiß, ob und welche Kräfte sie zu ihrer Produktion bekommt.“ (H. i. O.)

<sup>16</sup> „Nun ist die Arbeitsvermittlung allerdings kein spezifisch sozialpolitisches Problem ... Für die Sozialpolitik kommt die Arbeitsvermittlung nur hinsichtlich ihrer Wirkksamkeit im Interesse der sozialpolitischen Ziele in Frage.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 341.) Siehe darüber hinaus die Ausführungen in Heimann, 1929, 163 – 165, der die Arbeitsvermittlung lediglich in zweiter Linie als der Sozialpolitik zugehörig betrachtet: „Bei aller echten Sozialpolitik muß man dem Arbeiter als solchem etwas zugute kommen lassen, was vom Standpunkt des Kapitalismus aus unerwünscht, in der besonderen Konstellation aber unvermeidlich ist; beim Arbeitsnachweis kann von einer besonderen, dem Kapitalismus unerwünschten Wohltat für den Arbeiter nicht die Rede sein.“ (ibid., 163)

<sup>17</sup> Vgl. Adler, 1909b, 1135; Merkle, 1913, 73 – 74; Oldenberg, 1907, 295; Sombart, 1904, 115 – 118; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 339 – 341.

Kumpmann (1920, 56) erwähnte überdies „Postlisten“: „Arbeitgeber und Arbeitnehmer geben der Post durch Postkarten von Angebot und Nachfrage Kenntnis, die daraufhin Listen zusammenstellt und veröffentlicht.“ Ihm zufolge (ebd.) wurde dies seit 1892 in Luxemburg praktiziert. Siehe hierzu außerdem Merkle, 1913, 68.

„Weder bei der Umschau noch bei der Annonce, speziell, wenn sie der Arbeitnehmer einrücken lässt, hat man es mit einem unserem komplizierten Gesellschaftsorganismus entsprechenden Vermittlungsvorgang zu tun. Was immer an wirklicher Besetzung von Arbeitsstellen auf diesem Wege geleistet werden mag, es sind unzeitgemäße Methoden, denen für einzelne Berufszweige vielleicht noch eine gewisse Begründung zukommen mag, die aber schwere Mängel an sich tragen, daß das Streben, sie durch andere zu verdrängen, nur ganz natürlich war. Nicht nur die oft, ja sogar meist vergeblich aufgewendeten *Kosten* kommen in Betracht, auch die ungünstige *Position* gegenüber dem Arbeitgeber wird durch dieses unvermittelte Werben verschlechtert, und die Erfolglosigkeit bestimmt den Arbeitssuchenden, wenn er in solcher Isoliertheit bleibt, nur allzu leicht, seine Arbeitskraft zu Schleuderpreisen loszuschlagen.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 340, H. i. O.)

Insbesondere die „persönliche Umschau“ wurde in der damaligen Literatur nicht nur wegen ihrer Ineffizienz (Adler, 1909b, 1135), sondern auch wegen ihrer „entwürdigenden“ (Oldenberg, 1907, 295) Wirkung als Übel gebrandmarkt und sozialpolitisch für unerwünscht erklärt (ibid.; Sombart, 1904, 115; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 346).

Seinerzeit wurde übereinstimmend festgehalten, dass es – unabhängig von der Rechtsform – einer zentralen Stelle bedarf, die die einzelnen Vermittlungsstellen hinsichtlich der Anforderungen des modernen Arbeitsmarktes koordinierte, beaufsichtigte und derart die Transaktionskosten reduzierte:

„Ueberdies mangelt es an einer Zentralstelle für alle privaten, korporativen und kommunalen Veranstaltungen, obwohl deren Zusammenwirken die Voraussetzung eines den modernen Anforderungen genügenden Arbeitsnachweises ist.“ (Adler, 1894, 29. Siehe des Weiteren Kumpmann, 1920, 70; Merkle, 1913, 76–77; Wolf, 1896, 17.)

Zwiedineck-Südenhorst (1911, 346–347) plädierte – inspiriert von den Erfahrungen mit den Börsen als Angebot und Nachfrage zusammenführender und ausgleichender Mechanismus – für ein zentrales Clearingverfahren, an dem alle Arbeitsvermittlungsstellen unabhängig von ihrer Rechtsform obligatorisch teilnehmen. Ein „... möglichst umfassender territorialer Zusammenhang der Vermittlungsorganisationen zwecks einer Art Clearingverkehrs ...“ sowie „... die denkbar weitgehende lokale Zentralisierung“ diene der „wirtschaftliche[n] Funktion“ der Arbeitsvermittlung (ibid., 346).

Anfangs wurde die Arbeits- und Stellenvermittlung auf lokaler, in der Regel städtischer Ebene durch verschiedene Träger organisiert. So gab es private gewinnorientierte, privat-gemeinnützige, gewerkschaftliche, arbeitegeberverbandsseitige, paritätisch von Arbeitgeber und Gewerkschaften besetzte und öffentliche Arbeitsvermittlungen.<sup>18</sup> Der gewerblichen Arbeitsvermittlung wurde überwiegend mit Misstrauen begegnet. Bereits nach 1871 verlor sie zunehmend an Boden. So unterstellte man teilweise mit Hinweis auf Beobachtungen

<sup>18</sup> Siehe Adler, 1909b, 1131–1135; Kumpmann, 1920, 57–65; Merkle, 1913, 56–65; Schmoller, 1923/1978, 1023–1026; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 342–348.

und Erfahrungen in Deutschland und im Ausland, dass die gewerblichen Vermittler beschäftigte Arbeitnehmer abwerben würden, um vakante Stellen zu besetzen (Ludwig, 1906, 116; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 340), kein Interesse an einer längerfristigen Vermittlung hätten (Ludwig, 1906, 115–116), ihren Informationsvorsprung zugunsten der Arbeitgeber und zum Nachteil der Arbeitsuchenden nutzten, der insbesondere in Lohndrückerei mündete (ibid., 118; Oldenberg, 1907, 297–298), die Arbeitsuchenden relativ hohe Vermittlungsgebühren zahlen müssten (Adler, 1894, 28; Ludwig, 1906, 116–117; Merkle, 1913, 77; Sombart, 1904, 116) und den öffentlichen Arbeitsnachweis behinderten (Ludwig, 1906, 119). Insgesamt wurde also gegen eine gewinnorientierte Arbeitsvermittlung eingewandt, die Arbeitsuchenden bzw. Arbeitslosen würden benachteiligt und das Erwerbsinteresse führe zu allokatonssuboptimalen Resultaten:<sup>19</sup>

Der „. . . gewerbliche Arbeitsvermittler [ist] an regem Stellenwechsel interessiert . . . , so daß er sogar beschäftigte Arbeitskräfte aus Gegenden, in denen sie benötigt werden, durch Agenten zur Auswanderung bestimmen läßt . . .“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 340)

Diese Argumentation blieb nicht ohne Wirkung: 1900 wurde für gewerbliche Vermittler eine Konzessionspflicht eingeführt und 1910 trat das „Stellenvermittlergesetz“ in Kraft, das die gewerbsmäßige Vermittlung nur noch erlaubte, soweit ein öffentliches Bedürfnis vorlag (Frerich / Frey, 1996, 150, 152; Schmoller, 1923 / 1978, 1023).

Die Befürworter einer staatlich zentralisierten und landesweiten Organisation der Arbeitsvermittlung traten in der Regel zugleich für ein öffentliches Vermittlungsmonopol ein. Begründet wurde dies mit der Neutralität des Staates gegenüber den divergierenden Partikularinteressen von Arbeitnehmern und Unternehmen, mit der Allgemeinwohlorientierung des Staates sowie mit dem Prinzip möglichst geringer Gebühren, das die öffentliche Hand durch Subventionierung der Vermittlungseinrichtung zu gewährleisten imstande sei (Adler, 1894, 29; Merkle, 1913, 92–93; Sombart, 1904, 117–118).<sup>20</sup>

„Der Staat allein, als oberste Verkörperung der Gesellschaft, hat die Kraft und die Einsicht und die Autorität, Ordnung in das schwierige Problem der Arbeitsvermittlung zu bringen; ihm wird das Vertrauen im weitesten Maße entgegengebracht; er allein kann die Regelung so durchführen, wie es das Interesse der Beteiligten einerseits und das Wohl der Allgemeinheit andererseits erheischt. Er allein kann die Gegensätze zwischen Stadt und Land, zwischen Industrie und Landwirtschaft, zwischen Arbeitern und Unternehmen überbrücken . . .“ (Merkle, 1913, 92)

<sup>19</sup> Die seinerzeit vorgebrachten Einwände basierten wesentlich auf der empirischen Erhebung von Ludwig, 1906, die heute einerseits allokatonstheoretisch und andererseits wegen veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen widerlegt sind. Zur Kritik im Einzelnen vgl. Heidinger, 2002, 120–124.

<sup>20</sup> Baab, 1911, 292–293, beharrte nicht auf einem Monopol, sofern eine öffentliche Einrichtung „. . . die gesamte lokale Arbeitsvermittlung zu überblicken vermag.“

Zwiedineck-Südenhorst (1911, 346) gab im Anschluss an Isidor Jastrow zu bedenken, dass ein öffentliches Vermittlungsmonopol und somit ein umfassendes Verbot der gewerblichen Vermittlung nicht die öffentliche Vermittlung, sondern die Umschau und das Zeitungsinserat als alternative Such- und Rekrutierungskanäle begünstige. Er sprach sich deswegen für das bereits oben erwähnte zentrale Clearingverfahren aus.

Manche Fachvertreter erachteten ein öffentliches Vermittlungsmonopol zudem als wichtige Voraussetzung für eine funktionstüchtige Arbeitslosenversicherung. Es gewährleiste eine effektive Kontrolle im Hinblick auf die Unterstützungs würdigkeit der Arbeitslosen:

„Der öffentliche Arbeitsnachweis wird aber nur dann imstande sein, das Gesamtangebot und die -Nachfrage [!] auf dem Arbeitsmarkt in einer Hand zu vereinigen und somit die Vorfragen der Arbeitslosenversicherung zuverlässig zu beantworten, wenn er auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung entweder eine Monopolstellung einnimmt oder aber auf andere Weise die gesamte lokale Arbeitsvermittlung zu überblicken vermag.“ (Baab, 1911, 292–293. Siehe auch Kumpmann, 1920, 76–82).

#### 4.2.2 *Arbeitslosenversicherung*

Der sozialpolitischen Leitidee des ‚Arbeiterschutzes‘ folgend, wurde in der zeitgenössischen Literatur allmählich die Frage nach einer allgemeinen Vorsorge für unverschuldet Arbeitslose jenseits öffentlicher Armenfürsorge<sup>21</sup> erhoben und erörtert. Arbeitslosigkeit hatte für die Betroffenen existenzbedrohende Folgen und förderte die Gesellschaft destabilisierende Tendenzen:

„Die Fabriken werden geschlossen, und Tausende von Arbeitern, die gern arbeiten würden, durchziehen ohne Arbeit und Brod das Land, fallen der Armenunterstützung oder dem Gefängniß anheim; ihre Familien werden aufgelöst, ihre Töchter der Prostitution, ihre Söhne dem Verbrechen in die Arme getrieben; die Arbeiter werden die Beute revolutionärer Agitatoren und die Grundvesten [!] von Staat und Gesellschaft werden erschüttert.“ (Brentano, 1878, 574. Siehe auch Sombart, 1906/2008, 61–63).

Diskutiert wurde die Idee einer *Arbeitslosenversicherung*, die die Existenz unverschuldeter, vor allem aus konjunkturellen Gründen Arbeitsloser im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung sichern sollte.<sup>22</sup> Dabei erkannten sowohl die Befürworter als auch die Gegner einer Versicherung mehr oder weniger genau die aus der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen

<sup>21</sup> Ritter/Tenfelde (1992, 243–244) weisen darauf hin, dass seinerzeit Arbeitslose die Inanspruchnahme der Armenfürsorge als Ultima Ratio betrachteten, weil dies zum einen mit Rechtseinbußen, beispielsweise des Wahlrechts, und zum anderen mit Reputationsverlusten einhergegangen sei.

<sup>22</sup> Siehe Adler, 1894, 43–54; Baab, 1911; Boenigk, 1895; Brentano, 1878, 619, 622; Herkner, 1910, 264; 1916, 416–427; Jastrow, 1910; Kempel, 1900; Kumpmann, 1913, 72–99; 1920, 105–139; Oldenberg, 1895, 637–655; 1907; Philippovich, 1897, 317; Schmoller, 1918, 446–450; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 414–418.

Versichertem und Versicherer *vor* und *bei* (adverse Selektion) sowie *nach* (moralisches Risiko) Vertragsabschluss resultierenden Fragen.

Nicht alle Fachvertreter gingen wie Oldenberg davon aus, dass eine nicht subventionierte fakultative umfassende Arbeitslosenversicherung wegen adverser Selektion, mithin aus *ökonomischen* Gründen erst gar *zustandekomme*:<sup>23</sup>

Es .... sind bei jeder umfassenden Arbeitslosenversicherung die Risiken viel bunter gemischt als die Prämien abgestuft werden können; es ist infolge dessen unvermeidlich, daß die guten Risiken für die schlechten zahlen, und daß einer fakultativen Versicherung die zahlungsfähigen guten Risiken fernbleiben; *eine fakultative Kasse kann daher nur durch Subvention bilanziert werden* .... So sehr man auch die Prämien nach äußern Merkmalen, Berufszugehörigkeit und Lebensalter abstufen oder nachträglich für diejenigen Kassenmitglieder ermäßigen oder zurückzahlen mag, die längere Zeit nicht arbeitslos geworden sind, die gesunde Grundlage einer Übereinstimmung von Lasten und Vorteilen für das Individuum wird einer Arbeitslosenversicherungskasse *immer* fehlen.“ (Oldenberg, 1907, 281; meine Hervorhebung. Vgl. auch Jastrow, 1910, 3–4; Kempel, 1900, 438; Wolf, 1896, 18, 35, Anm. 28).

Einige Fachvertreter unterstellten, dass freiwillige Versicherungen sehr wohl für ausgewählte Arbeitsanbietergruppen abgeschlossen würden. Jedoch verfehle eine freiwillige Arbeitslosenversicherung das *sozialpolitische* Ziel, die besonders Benachteiligten zu schützen (Bernhard, 1914, 797) in zweierlei Richtung: Erstens fände seitens des Versicherers eine Risikoauswahl statt (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 387–388; vgl. für Versicherungen überhaupt Wagner, 1881, 140). Die Arbeitnehmer mit einem überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiko würden folglich entweder ausgeschlossen oder müssten hohe, die Versicherungsbereitschaft dämpfende Prämien zahlen. Zweitens wollen oder können sich nicht alle Arbeitnehmer versichern. Die Damaligen waren sich uneins darüber, welche Arbeitnehmer sich überhaupt versichern würden. Die einen unterstellten, dass sich insbesondere jene Arbeitnehmer mit einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko versichern würden (Adler, 1894, 43; Baab, 1911, 61–62). Die anderen erwarteten hingegen eher, dass sich insbesondere Arbeitnehmer mit einer geringen Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, versichern (Bernhard, 1914, 797; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 388). Das sozialpolitische Ziel könne daher nur durch eine öffentliche Versicherung mit Beitrags- und Kontrahierungszwang erreicht werden:

„Damit scheidet die private Versicherung mit ihren Prinzipien für diese Aufgabe aus. ... unter der *öffentlichen Versicherung* ist eine kraft gesetzlichen oder solchem

<sup>23</sup> Man beachte, dass zu jener Zeit die Arbeitslosenstatistik noch in ihren Anfängen steckte und es daher schwierig war, empirisch gestützte Risikoklassen zu bilden. Zu den Grenzen einer fakultativen Arbeitslosenversicherung aus heutiger Sicht siehe Hartmann, 1998, insbesondere 164–195 und Wagner / Jahn, 2004, 228, 240. Hartmann, 1998, 176, schließt die Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos theoretisch generell nicht aus. Entscheidend sei, ob es dem Versicherer gelinge, die Risiken ausreichend zu differenzieren.

gleichzuachtenden autoritären Willens ... geschaffene Versicherungsgemeinschaft zu verstehen. Der autoräre Wille erstreckt sich 1. auf den *Zwang zur Versicherung* innerhalb des *Gesetzgebungsgebietes* für bestimmte *Interessentenkreise* und gegen gewisse *Gefahren* und damit korrespondierend 2. auf die *Annahmepflicht* der Versicherungsträger, d. h. die Pflicht, kein der Versicherungspflicht unterliegendes Risiko abzulehnen.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 388; H. i. O.)

Während die einen (u. a. Boenigk, 1895, 705 – 706) für eine berufs- und qualifikationsübergreifende öffentliche Versicherung eintraten, um eine bestmögliche Risikomischung zu erreichen, bevorzugten andere (Adler, 1894, 53; Bernhard, 1914, 798 – 799; Herkner, 1916, 425 – 426) eine sich an der betrieblichen Unfallversicherung orientierende branchen- oder berufsspezifische Organisation der öffentlichen Versicherung, um eben das sektordifferente Eintrittsrisiko zu bündeln.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Vertreter einer gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosenversicherung (Brentano, 1878, 623; Jastrow, 1910, 13 – 17; Kempel, 1900, 467 – 485) einräumten, dass ihr Konzept hauptsächlich für die gelernten Arbeiter greife und für die Un- oder Angelernnten sowie saisonal Beschäftigten die obligatorische Versicherung eine überlegene mögliche Lösung darstelle (Kempel, 1900, 421, 467).

Das mit jedweder Arbeitslosenversicherung verbundene moralische Risiko<sup>24</sup> wurde damals zum einen als weiteres Hemmnis für das Zustandekommen einer nichtsubventionierten Versicherung begriffen:

„Für eine Versicherung gegen die Folgen schädigender Ereignisse, deren Eintritt so überwiegend von dem Willen der beteiligten Personen und so wenig von objektiven, nach Wahrscheinlichkeitsgrundsätzen beurteilbaren Einflüssen abhängt, fehlen wichtige Voraussetzungen, so die annähernde Gewißheit, daß die Vermeidung des versicherten Ereignisses immer im Interesse der Versicherten liegt, daß auf keinen Fall das Ereignis vom Versicherten herbeigeführt werden kann, um eine Verbesserung seiner wirtschaftlichen Position zu erreichen, dann ferner die überaus große Schwierigkeit, die freiwillige von der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit zu unterscheiden und trotzdem die Gefahr katastrophaler Schadenhäufung, für deren Abwehr die Mittel nach Versicherungsgrundsätzen allein kaum bereit gestellt werden können, ohne daß die Leistungen den Charakter der öffentlichen Unterstützung erhalten.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1905, 116 – 117. Siehe ferner u. a. Schanz, 1897, 28 – 29; Wolf, 1896, 19).

Zum anderen wurde es unter dem Stichwort Verschulden mit dem Ziel erörtert, Fälle selbstverschuldeter bzw. subjektiver Arbeitslosigkeit zu identifizieren und auszuschließen. Es wurde indes als schwierig erachtet, objektive und subjektive Arbeitslosigkeit *in praxi* hinreichend voneinander abzugrenzen und das Versicherungereignis nicht zuletzt wegen des nur eingeschränkt be-

<sup>24</sup> Wagner (1881, 146) kritisierte die Vorstellung des moralischen Risikos am Beispiel der Feuerversicherung als übertrieben und unrealistisch und macht hierfür die „liberal-individualistische[...] Wirtschaftstheorie und Politik“ verantwortlich.

obachtbaren Verhaltens des Arbeitnehmers vollständig zu spezifizieren (Adler, 1894, 44 – 45; Baab, 1911, 97; Kumpmann, 1913, 94):

„Was heisst aber: ‚ohne Verschulden arbeitslos‘ sein? Oder positiv ausgedrückt: wann liegt ein ‚Verschulden‘ vor?“ (Adler, 1894, 44)

Theoretisch war die Antwort schnell gegeben: Ein individuelles Verschulden des Arbeitnehmers sei gegeben, wenn er seine Stelle freiwillig aufgebe oder er verhaltensbedingt („Faulheit, Liederlichkeit, Unverträglichkeit, Ungehorsam oder Trunksucht“, *ibid.*) entlassen werde (Boenigk, 1895, 708; Oldenberg, 1907, 281 – 282; Wolf, 1896, 19 – 20) oder er eine ihm angebotene passende, das heißt seiner Ausbildung und Berufserfahrung gemäß Arbeitsstelle ablehne (Adler, 1894, 45; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 414 – 416):

„Aber, wenn das Prinzip feststeht, so wird sich die praktische Anwendung um so [!] schwieriger gestalten. Denn es wird in jedem einzelnen Fall untersucht werden müssen, ob der Arbeitgeber mit seinen Angaben über die Gründe der Entlassung im Recht ist oder nicht. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass der Arbeitgeber, um den Entlassenen nicht zu schädigen, fälschlich denselben nicht belastende Entlassungsgründe angibt, – und dass so die Kasse geschädigt wird.“ (Adler, 1894, 44 – 45)<sup>25</sup>

Um das Problem des Versicherungsmisbrauchs möglichst gering zu halten und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Versicherung zu wahren, wurde vorgeschlagen (Adler, 1894, 45 – 48; Baab, 1911, 113 – 120; Kumpmann, 1913, 95 – 96; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 417), Wartezeiten und Sperrfristen vorzusehen, die Zahlung des Arbeitslosengeldes zu befristen und die Höhe der Unterstützung zu begrenzen:

„Der Gedanke, dass der Müßiggang etwas Schönes sei, soll nicht Boden gewinnen, und deshalb darf die Unterstützung nur das Existenzminimum gewähren; der Arbeiter, der bei voller Gesundheit unthätig ist (wenn auch unverschuldet), soll *Entsagung üben*. Es wäre eine ganz verfehlte Sozialpolitik, wenn die Leute nicht den Antrieb behalten würden, *selbst* Arbeitsgelegenheit zu suchen.“ (Adler, 1894, 48; H. i. O.)

Gesehen wurde von den Damaligen somit ebenfalls, dass die Unterstützung einen Anspruchslohn festlegt, deren Höhe maßgeblich das Verhalten des Arbeiters im Unternehmen sowie hauptsächlich des Arbeitslosen bei der Arbeitssuche und dessen Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme beeinflusst: Je geringer die Differenz zwischen Arbeits- und Anspruchslohn sei, desto größer sei der Anreiz für den Versicherten, seine Arbeit aufzugeben und sich arbeitslos zu melden oder Stellenangebote abzulehnen (Adler, 1894, 48; Oldenberg, 1907, 292; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 415). Die Bereitschaft des Arbeitslosen,

<sup>25</sup> Oldenberg (1907, 282 – 283) kritisierte, dass die öffentliche Pflichtversicherung insbesondere den Arbeitslosen bevormunde und dessen Entscheidungsfreiheit einschränke. Brentano (1878, 623) gemäß könne Arbeitslosigkeit infolge der „allgemeinen Lage des Marktes“ von der Arbeitslosigkeit infolge von „Arbeitstreitigkeiten“ versicherungstechnisch nicht getrennt werden, weswegen nur eine gewerkschaftlich organisierte Arbeitslosenversicherung in Frage komme. Siehe überdies Jastrow, 1910, 14 – 17.

gegebenenfalls in ein geringer entlohntes Arbeitsverhältnis einzutreten, könne folglich durch ein degressiv gestaltetes Arbeitslosengeld gefördert werden (Oldenberg, 1907, 287–288). Ferner hob Zwiedineck-Südenhorst (1911, 415–416) mögliche negative Anreize für die Berufswahl hervor:

„Und ebenso erscheint es geradezu gefährlich, durch die Institution der Arbeitslosigkeitsversicherung jenes Maß von Vorsicht in der Berufswahl und Berufsvorbereitung überflüssig zu machen, das sich in einer gewissen Anpassung an die gegenwärtige und allenfalls auch voraussichtliche Marktlage äußert.“ (ibid.)

Wegen der skizzierten Schwierigkeit, die Schuld des Arbeitslosen festzustellen, wurde es von den meisten Autoren als zwingende Voraussetzung erachtet, jedwede Arbeitslosenversicherung mit der Arbeitsvermittlung und dem Arbeitsnachweis zu verbinden.<sup>26</sup> Ist der Arbeiter aufgrund von ihm nicht zu verantwortender Umstände arbeitslos geworden, so ist der Arbeits- bzw. Stellennachweis der Prüfstein dafür, ob der Leistungsempfänger unverschuldet arbeitslos *bleibt*. Der Stellennachweis wurde daher im Zusammenhang mit dem Zwang gesehen, eine nachgewiesene *passende* Stelle anzunehmen:

„Die Bewilligung jeder Unterstützung durch die Versicherungskasse muß von einer sehr schwierigen Prüfung der Schuld der Arbeitslosen abhängig gemacht werden und muß sich mit einem gewissen Zwang zur Annahme passender Stellen verbinden.“ (Schmoller, 1923 / 1978, 1027)

Dieser Zwang wurde nicht absolut, sondern an „elastische Normen“ gebunden verstanden, etwa dass der Tarif- oder der bisherige Lohn gezahlt werde (Oldenberg, 1907, 287). Letzterer „... würde eine Herabdrückung des allgemeinen Lohnniveaus verhüten.“ (ibid.) Könne dem Arbeitslosen keine entsprechende Stelle nachgewiesen werden, bleibe es diesem freigestellt, eine geringer entlohnnte Stelle zu akzeptieren (ibid., 287–288). Für die Versicherung bleibe die Arbeitsvermittlung auch dann ein wichtiges Kontrollinstrument, wenn diese überhaupt keine Stellen nachzuweisen imstande sei. Denn der ausbleibende Stellennachweis ist ein Indikator für die objektive Arbeitslosigkeit des Versicherten (vgl. ibid., 285).

Nicht zuletzt wegen der beschriebenen Informationsasymmetrien und der dadurch hervorgerufenen Selektions- sowie Kontrollprobleme und -kosten verwarf Georg Schanz die Versicherungslösung und plädierte alternativ für den individuellen „Sparzwang“ (Schanz, 1897, 1–2),<sup>27</sup> der die Kontrolle und

<sup>26</sup> Adler, 1894, 45; Baab, 1911, 159; Herkner, 1916, 425–427; Kempel, 1900, 427; Kumpmann, 1913, 102–107; Merkle, 1913, 73; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 416.

<sup>27</sup> Lipowski (1912, 622) berichtete, dass bereits Ricardo in der Gründung von Sparkassen ein mögliches Instrument sah, um es Arbeitern zu ermöglichen, für den Fall der Arbeitslosigkeit durch freiwilliges Sparen vorzusorgen. Lipowski glaubte hier allerdings einen Widerspruch mit Ricardos Lohntheorie zu entdecken, „... ist doch gar nicht einzusehen, wie sich das Existenzminimum mit Ersparnismöglichkeiten vertragen sollte.“ (Ebd.)

Verantwortung beim Arbeitnehmer belasse und so das moralische Risiko reduziere:

„In meinem Plan bildet ein wesentliches Moment, dass im Gegensatz zu der obligatorischen Arbeitslosenversicherung von der leidlichen Untersuchung der Schuldfrage abgesehen werden kann und soll. Es kann dies geschehen, weil der Arbeiter *sein* Guthaben aufzehrt und in dem Maasse als er dies thut, die vollständig freie Verfügung über die späteren Zwangsbeiträge verliert; der Arbeiter kann immer nur auf *eigene* Kosten sündigen, nicht auf fremde, wie bei der Arbeitslosenversicherung . . .“ (ibid., 2; H. i. O.)

Jeder krankenversicherungspflichtige Arbeiter müsse einen Mindestbetrag – „wenigstens 20 Pf., . . . Saisonarbeiter erheblich mehr“ (ibid., 1) – seines Wochenlohnes bei der Sparkasse anlegen, der vom Arbeitgeber um einen festen Zuschuss – „10 Pf. [,] bei Saisonarbeitern mehr“ (ibid.) – aufgestockt werde. Das Guthaben bleibe bis zum Erreichen einer bestimmten Summe – „100 M.“ (ibid., 2) – gesperrt. Über den diese Grenze überschreitenden Betrag könne der Arbeiter frei verfügen. Im Fall der Arbeitslosigkeit könne das gesperrte Guthaben nur nach einem festgelegten Auszahlungsplan abgeschmolzen werden.

Schanz' Vorschlag fand zwar großen Widerhall, setzte sich aber schließlich nicht durch. Als Vorteile gegenüber der Versicherungslösung wurde namentlich vermerkt, dass die Fragen nach dem Verschulden und der passenden Stelle nicht mehr aufgeworfen würden (Herkner, 1916, 423; Kempel, 1900, 445), er einfach durchzuführen sei sowie geringe Verwaltungs- und Kontrollkosten verursache (Kempel, 1900, 448; Kumpmann, 1913, 100). Eingewandt wurde hauptsächlich, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko individualisiert werde, damit den Einzelnen finanziell überfordere (Kumpmann, 1913, 100; Merkle, 1913, 14–17; Sombart, 1904, 121) und die angesparten Guthaben im Fall der Arbeitslosigkeit unzulänglich seien (Kumpmann, 1913, 101). Des Weiteren wurde befürchtet, dass die Arbeitgeberzuschüsse zweckentfremdet werden können:

„Der Betrag, um welchen das Sparguthaben 100 M. übersteigt, steht ja dem Arbeiter zu beliebiger freier Verwendung. Im Falle eines Streiks, also bei formeller Arbeitslosigkeit, kann das Sparguthaben überhaupt angegriffen werden. Es werden daher die Arbeitgeber mittelbar genötigt, Beiträge zur Besteitung der gegen sie selbst gerichteten Angriffe zu bezahlen.“ (Herkner, 1916, 423)

Schanz erachtete als wichtigsten Einwand, der individuelle Sparzwang sei weniger leistungsfähig. Diesen verwarf er zunächst mit dem Hinweis auf die Wartezeiten und die limitierte Dauer der versicherungsseitigen Unterstützungszahlungen (ibid., 6). Zudem wies er darauf hin, dass die Versicherung jene nicht unterstütze, die aus eigenem Verschulden arbeitslos seien (ibid., 6–7), so dass er festhielt:

„Die Alternative lautet also in sehr vielen Fällen, wenn man Arbeitslosenversicherung und individuellen Sparzwang einander gegenüber stellt, nicht ‚Viel oder Wenig‘, sondern ‚Nichts oder Etwas‘.“ (ibid., 7)

Überdies hob er ebenfalls hervor, dass der Arbeitslose keine „Prämie für Faulheit“ erhalten, sondern nur in einer Ausnahmesituation die Grundversorgung gewährleistet werden soll (ibid., 7). Es bleibe dem Fiskus und den Arbeitgebern übrigens unbenommen, die Zuschüsse zum Sparguthaben zu erhöhen (ibid., 8). Der individuelle Sparzwang reiche vor allem dann aus, wenn er mit anderen Maßnahmen – „Arbeitsnachweis, Kündigungsfrist, Statuierung gewisser Verpflichtungen der Industriekartelle in Bezug auf die Art der Einschränkung der Production bei rückgängiger Conjunctr u.s.w.“ (ibid., 14) – kombiniert werde.

Dass die Arbeitnehmer aufgrund ihres geringen Lohnes nicht zu sparen in der Lage seien, ließ Schanz ebenfalls nicht gelten: Die Arbeiter müssten im Falle einer Pflichtversicherung Beiträge leisten, ohne zu wissen, ob sie arbeitslos würden, so dass ihnen zum Teil Geld dauerhaft entzogen werde (ibid., 17). Ferner ging er davon aus, dass die Arbeiter teilweise ohnehin in einem gewissen Maße vorsorgten. Könnten bestimmte Arbeitergruppen den geringen Sparbetrag tatsächlich nicht aufbringen, so würde, wie die Einführung der Sozialversicherung zeigte, entweder der Arbeitgeber zahlen oder es würden die Löhne entsprechend erhöht:

„Man hat auch bei der Einführung der Versicherungsgesetze behauptet, es sei unmöglich, dass die Arbeiter die Beiträge aus ihren kargen Löhnen aufbrächten. Und es ist schliesslich [!] doch gegangen. Allerdings vielfach – nicht immer – in der Weise, dass entweder die Arbeitgeber die Beiträge von vornherein auf sich genommen haben, oder dass die Löhne sich entsprechend erhöht haben. Man sollte meinen, dass da, wo die Löhne sehr tief stehen, der Sparzwang auch aufbessernd wirken müsse, denn unter ein gewisses Minimum kann der effective Lohn nicht gut herunter.“ (ibid., 17)

Das Bedenken, das Sparguthaben könne von den Arbeitern für Streiks missbraucht werden, teilte Schanz nicht (ibid., 3–5). Erstens gebe es auch ohne Sparzwang Arbeiter mit Sparguthaben, weswegen diese bereits als „permanente Bedrohung der Unternehmer“ anzusehen wären. Zweitens wären die auf Zwang hin angesammelten Guthaben doch individuell verschieden hoch und lediglich partiell verfügbar, weshalb alle Streikenden nicht gleichmäßig und gleichlang abgesichert seien. Sollten diese Argumente nicht überzeugen, so bleibe, drittens, „... nicht anderes übrig, als entweder die Einlagen der Arbeiter von den anderweitigen Zuschüssen rechnerisch getrennt zu halten und im Fall des Strikes und der Aussperrung nur erstere frei zu geben oder ... [d]ie Sparguthaben bleiben gesperrt ...“ (ibid., 4), wenn die Arbeiter nicht zuvor eine Einigungsstelle angerufen, sich an einem Schiedsverfahren beteiligt oder sich dem Schiedsspruch unterworfen hätten.

Schanz beharrte letztlich auf seiner Idee eines individuellen Sparzwangs:

„Die Einrichtung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung kann nicht befriedigen; sie muss eine schwer gehende Maschine werden, aus der neben guten Producten sehr viel Missgestaltetes hervorgehen wird; sie ist zudem eine recht kostspielige Sache.“ (ibid., 34)

#### 4.2.3 *Arbeitsbeschaffung*

Einen weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenkomplex bildete die *Arbeitsbeschaffung*, die eine lange und in der Armenpflege wurzelnde Tradition hatte (Adler, 1909a, 1008). Dieser Ansatz wurde um 1900 vor allem um präventive und qualifikatorische Aspekte erweitert und hinsichtlich der vorübergehend Arbeitslosen von der reinen Armenfürsorge abgehoben.<sup>28</sup>

Die seinerzeitige Diskussion von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen war von begrifflicher Unschärfe geprägt, so dass die Möglichkeiten uneinheitlich definiert und voneinander abgegrenzt wurden. Es lassen sich jedoch drei Maßnahmenbereiche herausschälen: „*Notstandsarbeiten*“ sollten insbesondere mehr oder weniger gut qualifizierte Arbeitslose vorübergehend beschäftigen und somit Phasen temporärer Arbeitslosigkeit überbrücken. Sie wurden in erster Linie als Fürsorgemaßnahme für unverschuldet, arbeitswillige und -fähige Arbeitslose begriffen. *Arbeitsverschiebungen* – von manchem Autor damals auch als Notstandsarbeiten im weiteren Sinne verstanden (vgl. z. B. Bernhard, 1913, 1) – sollten hingegen saisonaler und konjunktureller Arbeitslosigkeit vorbeugen. Für *dauernd* Arbeitslose sollten *spezielle Beschäftigungsmöglichkeiten* eine Existenzgrundlage schaffen. Hierbei ging es hauptsächlich um Armenfürsorge.

Eine allseits anerkannte Definition der *Notstandsarbeiten* findet sich in der damaligen Literatur nicht (Baab, 1911, 298; Meyer, 1914, 21). Beispielsweise definierte Zwiedineck-Südenhorst etwas lax:

„*Notstandsarbeiten* sind Arbeiten irgendwelcher Art dann, wenn sie überhaupt nur deshalb in Angriff genommen werden, um einem durch Mangel an Beschäftigung entstandenen Notstande abzuhelpfen.“ (1911, 366; H. i. O.)

Präziser hingegen definierte Kumpmann:

„*Notstandsarbeiten* im eigentlichen Sinne sind Arbeiten, die von den öffentlichen Körperschaften in Zeiten besonders großer Arbeitslosigkeit für vorübergehend arbeitslose Personen bereitgestellt werden.“ (1920, 87)

Ungeachtet dieser begrifflichen Unschärfe lassen sich für die damalige Literatur eine Reihe von Gemeinsamkeiten feststellen: Der Staat und die Gemeinden als Maßnahmenträger müssten planmäßig und koordiniert vorgehen (Adler, 1894, 37, 40; Wolf, 1896, 25; Zacher, 1915, 44–45; vgl. auch Baab, 1911, 297–298) sowie die Arbeitslosen möglichst ihrer Ausbildung und Erfahrung gemäß einsetzen, um dequalifizierende Wirkungen zu vermeiden und ihre Wettbewerbsfähigkeit im relevanten Arbeitsmarkt zu erhalten:

„Deshalb dürfen dem Arbeitslosen *nur solche Arbeiten zugemutet werden, welche die Tauglichkeit für seinen Beruf nicht schädigen*. Er soll nicht die Fähigkeit einbüßen [!],

<sup>28</sup> Siehe Adler, 1894, 32–42; 1909a, 1110–1111; Baab, 1911, 297–344; Bernhard, 1913; Kumpmann, 1920, 87–96; Meyer, 1914; Schmoller, 1918, 435; Sombart, 1904, 118–119; Wolf, 1896, 20–29; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 363, 366–369.

das alte Gewerbe bei günstigerer Konstellation von Angebot und Nachfrage wieder aufzunehmen.“ (Adler, 1894, 32; H. i. O. Siehe überdies Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 367).

Adler (1894, 33) stellte klar, „... dass eine Beschäftigung *aller* Arbeitslosen einfach ein Ding der Unmöglichkeit ist.“ (H. i. O.) Wegen schlechter Berufsaussichten nicht mehr wieder in ihren vorherigen Beruf vermittelbare Arbeitslose müssten umgeschult werden:

„Diejenigen Personen dagegen, bei denen es sich herausstellt, dass sie nie mehr in ihre alten Berufe zurücktreten können – weil diese unter einer vermutlich *dauernden* wirtschaftlichen Depression leiden – müssen wohl oder übel ‚umlernen‘, und es wäre die Aufgabe der [staatlichen] Verwaltung, dies möglichst rationell zu vermitteln.“ (Adler, 1894, 40; H. i. O.)

Der zu zahlende Lohn dürfe sich zudem nicht am Marktlohn, sondern müsse sich am Existenzminimum orientieren. Ein Lohnabstand sei erforderlich, weil zum einen saison- und qualifikationsbedingt die Notstandsarbeiten mit einer geringeren Arbeitsproduktivität einhergingen und zum anderen Fehlanreize gleichen Entgelts zu vermeiden seien (Adler, 1894, 38; Baab, 1911, 303; Zacher, 1915, 46):

„... ungetacht ... solcher Bestrebungen zur Anpassung der Arbeiten an die Kräfte sind die Arbeitserfolge unbefriedigend, d. h. die Leistungen der Notstandsarbeiter bleiben für dieselbe Arbeit hinter den Durchschnittsleistungen in normalen Arbeitsverhältnissen zurück.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 368)

„Es liegt im Zwecke solcher Notstandsarbeiten mit inbegriffen, daß sie keinen Anreiz zu dauernder Beschäftigung bei denselben bieten dürfen. Die notwendige Folge ist, daß das *Arbeitsentgelt*, das dabei zu erwerben ist, das Einkommen aus gleichartigen freien Arbeitsverwendungen nicht erreichen darf.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 369; H. i. O.)

Im Übrigen dürften die Notstandsarbeiten nicht mit Industrie und Handwerk konkurrieren, um Verdrängungseffekte auszuschließen (Baab, 1911, 304; Zacher, 1915, 46) bzw. die Krise nicht zu verschärfen (Adler, 1894, 34; Wolf, 1896, 23). Die Notstandsarbeiten sollten sich damit keineswegs auf die Produktion oder Bereitstellung öffentlicher Güter beschränken, sondern durchaus private Güter umfassen, die für gewinnorientierte Unternehmen aufgrund von Rentabilitätsüberlegungen nicht (mehr) attraktiv seien (Wolf, 1896, 27–29; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 338, 369–370). Die Rentabilität sei für die Durchführung von Notstandsarbeiten nicht entscheidend (Meyer, 1914, 25, 35). Als Arbeiten kämen daher in Betracht die Produktion von Gütern für die Arbeitslosen selbst:

„Aber was liegt wohl näher, als daß die Arbeitslosen, die ja doch nicht aufhören zu konsumieren, zu Arbeiten Verwendung finden, die für ihren eigenen Bedürfniskreis geleistet werden können.“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 370. Vgl. ferner Adler, 1894, 35).

Wolf (1896, 27–29) wollte in diesem Zusammenhang Arbeitslose im städtischen Wohnungsbau eingesetzt wissen, um das damals drängende Wohnungsproblem zu lösen.

„Ich kenne keine größere und schönere Aufgabe für die Städte Deutschlands, als in planmäßiger Verwendung der hierfür geeigneten Arbeitslosen schrittweise die Lösung ihrer Wohnungsfrage anzubahnen: durch Niederlegung alter Häuser, durch Umbau noch brauchbarer, durch Anlage neuer, bei gleichzeitiger Verbesserung ihrer sanitärischen Verhältnisse im allgemeinen.“ (Ibid., 28–29; im Original teilweise hervorgehoben).

Als weitere mögliche Arbeiten wurden erwähnt „Bau- und Erdarbeiten (nebst Strassenreinigung)“ (Adler, 1894, 34; vgl. überdies Meyer, 1914, 25; Schmoller, 1923/1978, 1021; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 367), Mattenflechten (Adler, 1894, 35; Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 367) und Schreibarbeiten (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 367). Des Weiteren wurde die in einem engen Rahmen mögliche Produktion „... von Waren für den Militärfiskus ...“ auf Vorrat genannt (Adler, 1894, 35).

Es wurden damals jedoch auch kritische Stimmen vernommen. So sah etwa Dietzel (1916, 8) vor allem Verdrängungs- und Verlagerungseffekte:

„Sagen wir z. B., eine Gemeinde hat eine Summe parat, die verwandt werden sollte für ein neues Schulgebäude. Nun disponiert sie diese Summe, um der Arbeitslosigkeit zu wehren, behufs Ausführung von Notstandsarbeiten; damit gibt sie gewissen Leuten, die brachliegen, Verdienst; aber sie raubt Verdienst den Maurern, Zimmermern, Tischlern usw., welche für das neue Schulhaus erforderlich gewesen wären. ... Nichts kommt dabei heraus, als *Verschiebung* der Arbeitslosigkeit von einer Gruppe auf eine andere, der Wirtschaftsstörung von einer Stelle an eine andere.“ (H. i. O.)

Die *Arbeitsverschiebung* wurde als ein wirksames Instrument erachtet, um saisonale und konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu verhindern. Hierfür sollte die öffentliche Hand systematisch und koordiniert ihren Arbeitsplan und ihre Bestellungen mit Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage durchführen und eigene Arbeiten sowie Aufträge an Dritte ‚antizyklisch‘ vergeben, um eine gleichmäßige Auslastung der Produktionskapazitäten zu ermöglichen (Adler, 1894, 39–40; Bernhard, 1913, 1, 4; Schmoller, 1923/1978, 1020):<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Ähnliche Vorschläge im Hinblick auf die konjunkturellen Ausschläge fanden sich seinerzeit ebenso in der krisentheoretischen Literatur: „Es handelt sich also darum, sowohl eigentliche Hause- als Depressionsperioden zu vermeiden, und der Entwicklung unseres Wirtschaftslebens ein möglichst gleichmäßiges Tempo zu geben. In gewissem Umfange kann das m. E. erreicht werden, wenn der Staat und die größeren Kommunen es sich zum Grundsatz machen, ihre Aufträge auf neue Bauten, ferner für Erweiterung der Verkehrsanstalten und überhaupt der öffentlichen Betriebe soweit immer möglich nur in Zeiten des Niedergangs, der Depression zu erteilen. Sie würden dann mit ihrer Nachfrage gerade in dem Moment hervortreten, in dem die private Industrie keine Bestellungen mehr zu vergeben hat“ (Pohle, 1902, 37. Siehe ferner beispielsweise Herkner, 1910, 265).

„Erreicht werden soll eine solche Einteilung der von einer *öffentlichen Verwaltung* durchzuführenden Arbeiten, daß die verschiebbaren Aufgaben auf jene Jahresperiode verteilt werden können, in denen erfahrungsgemäß eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zu erwarten ist. ... Auszudehnen ist das Prinzip auch auf die nicht ein eigener Regie durchgeführten Arbeiten, also insbesondere auch auf Bestellungen jedweder Art ...“ (Zwiedineck-Südenhorst, 1911, 363; H. i. O.)

Gegenüber den Notstandsarbeiten wurden als Vorteile herausgestellt: Erstens handele es sich um eine Präventivmaßnahme. Die Arbeiter blieben in Beschäftigung, so dass sie keinem Dequalifizierungsprozess ausgesetzt würden und die öffentliche Hand sich vergleichsweise unproduktive Notstandsarbeiten ersparte (Bernhard, 1913, 3; Schmoller, 1923/1978, 1021 – 1022). Die Arbeitsverschiebung müsse sich, zweitens, in Form der öffentlichen Auftragsvergabe am Markt orientieren, so dass die Arbeitsergebnisse einen Marktwert besäßen und die öffentliche Hand Marktlöhne zahle müsse (Baab, 1911, 328; Bernhard, 1913, 3.) Nicht übersehen wurde andererseits die begrenzte Reichweite dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments. Arbeitslosigkeit ließe sich nicht völlig verhindern, weil nur nach Umfang und Dauer planbare Arbeiten sowie saisonunabhängige Arbeiten verschiebbar seien und administrative Hemmnisse beständen (Baab, 1911, 329 – 330):

„Leider dürfen wir uns hier, im Hinblick auf die Schwerfälligkeit des Schreibstubenwesens und den Schnekkengang des Instanzenzuges, keinen allzugrossen Hoffnungen hingeben.“ (Adler, 1894, 39)

Den dritten Maßnahmenzweig bildeten – strenggenommen der Armenpflege zuzurechnende – *spezielle Beschäftigungsmöglichkeiten* für dauernd Arbeitslose, die aus verschiedenen Gründen auf dem Arbeitsmarkt generell nicht konkurrenzfähig seien und daher außerstande, ein Markteinkommen zu erzielen:

„Ich erlaube mir ... darauf hinzuweisen, daß die Untüchtigkeit ebensowohl eine physische wie intellektuelle wie moralische sein kann. Hier handelt es sich um ... Menschen ..., die in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung nicht zu Arbeit gelangen, weil sie die Konkurrenz mit den tüchtigeren Arbeitern nicht aufzunehmen ... imstande sind.“ (Wolf, 1896, 22)

Diese hätten nicht nur ein „Recht auf Existenz“, dem die Idee einer Arbeitslosenversicherung Rechnung trage, sondern darüber hinaus ein „Recht auf Arbeit“, das durch die Arbeitsbeschaffung zu gewährleisten und vorrangig sei (ibid., 21 – 22), so dass die Arbeitslosenversicherung „... bloß *subsidiäre* Bedeutung ...“ habe (Wolf, 1896, 20; H. i. O.). Gemeint war damit nicht eine staatliche Beschäftigungsgarantie für alle Lohnabhängigen, sondern ein „Recht auf Notarbeit“ (Delbrück, 1896, 90 – 91; siehe überdies Adler, 1894, 22). Diese Gruppe der „Untüchtigen“ müssten in dem Wettbewerb enthobenen Bereichen beschäftigt werden:

„Sie müssen der Konkurrenz der Tüchtigeren, welche für sie niederschmetternd ist, entzogen, aus dem Daseinskampfe herausgenommen und unter Arbeitsbedingungen gestellt werden, welche ganz speziell für sie geschaffen werden.“ (Wolf, 1896, 22)

Es handele sich um besondere von der öffentlichen Hand planvoll zu organisierende Notstandsarbeiten für *dauernd* Arbeitslose, deren Tätigkeit keinen Marktlohn erbringe (Meyer, 1914, 26; Wolf, 1896, 23–25).

Hier klingt bereits deutlich die Idee eines ‚zweiten‘ und ‚dritten Arbeitsmarktes‘ an, die in den 1990er Jahren in der sozialpolitisch motivierten arbeitsmarktpolitischen Debatte über ‚Problemgruppen‘ aufkam.<sup>30</sup>

## 5. Parallelen in der Argumentation damals und heute

Die wirtschaftstheoretische Diskussion arbeitsmarktpolitischer Instrumente um 1900 förderte eine Reihe von inhaltlichen Aspekten zutage, die bis heute relevant sind. Dass diese dabei zum großen Teil ein anderes, uns Heutigen eher fremdes terminologisches Gewand tragen, vermag nicht wirklich zu überraschen. Folgende Entsprechungen sind besonders erwähnenswert.

Arbeitslosigkeit ist ein ökonomisches und sozialpolitisches Problem, das vielschichtige Ursachen hat. Sie ist u. a. saisonal, konjunkturell oder durch Informationsmängel bedingt bzw. auf in der Person des Arbeitsanbieters liegende Gründe zurückzuführen. Diese Mannigfaltigkeit der Ursachen korrespondiert mit der Heterogenität der Arbeitslosen, der eine wirksame Arbeitsmarktpolitik problemorientiert Rechnung tragen muss.

Die wirtschaftliche Dynamik bringt einen stetigen sektoralen Wandel mit sich, in dessen Gefolge sich der Arbeitsmarkt immer weiter differenziert und segmentiert. Damit steigen zum einen die Anforderungen an die Arbeitsanbieter im Hinblick auf Qualifikation und Mobilität und wächst zum anderen der Informationsbedarf aller Marktteure mit der zunehmenden Unübersichtlichkeit. Der Arbeitsvermittlung kommt die Aufgabe zu, Arbeitsangebot und -nachfrage quantitativ, qualitativ und regional zusammenzuführen.

Die Arbeitsanbieter unterscheiden sich in der Fähigkeit ein Markteinkommen zu erzielen. Die Qualifizierten und Anpassungsfähigen werden schlimmstenfalls vorübergehend arbeitslos. Die weniger Qualifizierten haben ebenfalls eine vergleichsweise große Chance – ggf. durch Um- oder Nachschulung –

<sup>30</sup> ‚Zweiter‘ und ‚Dritter Arbeitsmarkt‘ bezeichnen cum grano salis staatlich geförderte Arbeitsmöglichkeiten für Arbeitsanbieter, die auf dem ‚regulären‘ Arbeitsmarkt aufgrund individueller Hemmnisse, etwa Langzeitarbeitslosigkeit, physischer und psychischer Beeinträchtigungen, nicht reüssieren. Hierzu zu unterscheiden sind Lohn- und Weiterbildungssubventionen, die direkt an einen Arbeitsnachfrager mit dem Ziel gezahlt werden, den Arbeitsuchenden oder Arbeitslosen auf dem ‚regulären‘ Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu machen. Im Gegensatz zum ‚Dritten Arbeitsmarkt‘ zielt die Einrichtung eines ‚Zweiten Arbeitsmarktes‘ primär auf die Integration der Arbeitslosen in den ‚Ersten‘ oder ‚regulären‘ Arbeitsmarkt. Vgl. Klems / Schmid, 1990, 152–157; Trube, 1997, 2, Fn. 5; Wagner, 2007. Vgl. ferner die Kritik arbeitsmarktpolitisch begründeter Segmentierung bei Eichhorst / Thode, 2003, 106–107.

früher oder später auf dem (relevanten Teil-)Arbeitsmarkt zu reüssieren. Es bleibt indes ein Kreis von Arbeitsanbietern, die wegen verschiedenartiger individueller Hemmnisse über einen sehr langen Zeitraum oder gar dauerhaft außerstande sind, ihr Angebot auf dem (regulären oder primären) Arbeitsmarkt abzusetzen. Dieser Personengruppe helfen weder Arbeitsvermittlung noch befristete Unterstützungszahlungen der Arbeitslosenversicherung. In erster Linie aus sozialpolitischen Erwägungen sind für sie spezielle Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, um ihnen ein am – wie auch immer definierten – Existenzminimum ausgerichtetes Mindesteinkommen zu ermöglichen. Abgesehen von der Einkommenssicherung spielen hier psychologische Gesichtspunkte (Selbstwertgefühl etc.) eine große Rolle. Die die Integration in den primären Arbeitsmarkt betreffenden Erfolgsschancen festzustellen, ist eine weitere wichtige Funktion der Arbeitsvermittlung.

Die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems Arbeitslosenversicherung beeinflusst die Bereitschaft der Lohnabhängigen, in einem bestehenden Arbeitsverhältnis zu bleiben, nach einem Arbeitsplatz ernsthaft zu suchen und den Willen Arbeitsloser, ein Arbeitsverhältnis einzugehen und damit die Wahrscheinlichkeit eines Versicherungsmissbrauchs. Die Höhe und Dauer der Unterstützungszahlung sind besonders bedeutsam, weil sie einen Anspruchslohn festlegen. Der Arbeits- bzw. Stellennachweis ist ein wichtiges Instrument, um die Vermittlungsfähigkeit und den Beschäftigungswillen Arbeitsloser zu kontrollieren.

## Literatur

- Adler, G. (1894): Über die Aufgaben des Staates angesichts der Arbeitslosigkeit, Tübingen.
- Adler, G. (1909a): Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 1, 3. Aufl., Jena, 1101 – 1130.
- Adler, G. (1909b): Arbeitsnachweis und Arbeitsbörsen. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 1, 3. Aufl., Jena, 1130 – 1140.
- Alterthum, P. (1911): Die Entstehungsgründe und Folgeerscheinungen der Arbeitslosigkeit in ihrem historischen Zusammenhange mit der Entwicklung des Wirtschaftslebens im neunzehnten Jahrhundert, Diss. Friedrich-Alexanders-Universität Erlangen, Berlin.
- Baab, A. (1911): Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung, Leipzig.
- Berger, E. (1926): Arbeitsmarktpolitik, Berlin und Leipzig.
- Bernhard, E. (1913): Die Vergebung der öffentlichen Arbeiten in Deutschland im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, Berlin.
- Bernhard, E. (1914): Das Problem der öffentlichen Arbeitslosenversicherung nach seinem gegenwärtigen Stande, Schmollers Jahrbuch 38, 793 – 821.

- Boenigk*, Frhr. O. von (1895): Die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 51, 689 – 721.
- Brentano*, L. (1878): Die Arbeiter und die Produktionskrisen, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* 2, 565 – 632.
- Brentano*, L. (1889): *Ueber die Ursachen der heutigen socialen Noth*, Leipzig.
- Brentano*, L. (1900/2006): Das Freihandelsargument, in: R. Bräu / H. G. Nutzinger (Hg.) (2006): *Der tätige Mensch und die Wissenschaft von der Wirtschaft*, Marburg, 351 – 380.
- Brentano*, L. (1924/2003): Konkrete Bedingungen der Volkswirtschaft, H. G. Nutzinger (Hg.), Marburg.
- Clark*, Ch. (2007): *Preußen. Aufstieg und Niedergang. 1600 – 1947*, München.
- Delbrück*, H. (1896): Die Arbeitslosigkeit und das Recht auf Arbeit, *Preußische Jahrbücher* 85, 80 – 96.
- Dietzel*, H. (1901): *Kornzoll und Sozialreform*, Berlin.
- Dietzel*, H. (1902a): *Sozialpolitik und Handelspolitik*, Berlin.
- Dietzel*, H. (1902b): Debattenbeitrag, in: *Verhandlungen des VfS über die Wohnungsfrage und die Handelspolitik (Schriften des VfS, Bd. 98)*, Leipzig, 247 – 250.
- Dietzel*, H. (1903): Das Produzenteninteresse der Arbeiter und die Handelsfreiheit, Jena.
- Dietzel*, H. (1916): Krieg und Sparpflicht, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 107, 1 – 35.
- Eichhorst*, W. / *Thode*, E. (2003): Arbeitsmarktreformen im Spannungsfeld zwischen Insidern und Outsidern, *Wirtschaftsdienst* 83, 100 – 107.
- Faust*, A. (1986): Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich. *Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung 1890 – 1918. Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Beiheft 79, Stuttgart.
- Franz*, W. (2006): *Arbeitsmarktkonomik*, 6. Aufl., Berlin u. a.
- Frerich*, J. / *Frey*, M. (1996): *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, 2. Aufl., Bd. 1, München / Wien.
- Grimmer-Solem*, E. (2003): *The Rise of Historical Economics and Social Reform in Germany 1864 – 1894*, Oxford.
- Hartmann*, Ph. (1998): Grenzen der Versicherbarkeit. *Private Arbeitslosenversicherung*, Frankfurt a. M.
- Heidinger*, M. (2002): Arbeitsmarktpolitik bei marktkonformer Arbeitsvermittlung. Ein Reformvorschlag aus konstitutionenökonomischer Perspektive, Frankfurt a. M.
- Heimann*, E. (1929): *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*, Tübingen.
- Henning*, H. (1977): *Sozialpolitik. III: Geschichte, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 7, Stuttgart u. a., 85 – 110.
- Hentschel*, V. (1983): *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 – 1980*, Frankfurt a. M.

- Herkner, H. (1910): Krisen, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. 6, Jena, 253 – 276.*
- Herkner, H. (1916): Die Arbeiterfrage, Erster Band, 6. Aufl., Berlin.*
- Jastrow, I. (1910): Das Problem der Arbeitslosen-Versicherung und die Grundsätze des wirtschaftlichen Liberalismus, Berlin.*
- Kempel, F. (1900): Die zweckmässigste Form der Arbeitslosenversicherung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 56, 385 – 484.*
- Kiesewetter, H. (2004): Industrielle Revolution in Deutschland, Stuttgart.*
- Kiesewetter, H. (2008): Julius Wolf 1862 – 1937 – zwischen Judentum und Nationalsozialismus, Stuttgart.*
- Klems, W. / Schmid, A. (1990): Langzeitarbeitslosigkeit, Berlin.*
- Kumpmann, K. (1913): Die Reichsarbeitslosenversicherung. Zugleich ein Beitrag zur Arbeitslosenfrage überhaupt, Tübingen.*
- Kumpmann, K. (1920): Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung. Mit besonderer Berücksichtigung auf Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reich, Tübingen.*
- Lampert, H. / Althammer, J. (2007): Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin u. a.*
- Lederer, E. (1938 / 1981): Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit, Frankfurt a. M.*
- Lehr, J. (1895): Produktion und Konsumtion in der Volkswirtschaft, K. Frankenstein (Hg.), Leipzig.*
- Lexis, W. (1913 / 2007): Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Saarbrücken, Reprint der 2. Auflage, Leipzig, 1913.*
- Lipowski, J. (1912): Die Frage der Arbeitslosigkeit in der klassischen Nationalökonomie, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 68, 583 – 657.*
- Ludwig, F. (1906): Der gewerbsmäßige Arbeitsnachweis, Berlin.*
- Merkle, B. (1913): Arbeitslosigkeit, ihre statistische Erfassung und ihre Bekämpfung durch den Arbeitsnachweis, München und Leipzig.*
- Meyer, P. (1914): Die Notstandsarbeiten und ihre Probleme. Ein Beitrag zur Frage der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Jena.*
- Oldenberg, K. (1895): Arbeitslosenstatistik, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Schmollers Jahrbuch 19, 631 – 655.*
- Oldenberg, K. (1907): Über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsnachweis, Schmollers Jahrbuch 31, 277 – 314, 747 – 794.*
- Pankoke, E. (1990): Die Arbeitsfrage, Frankfurt a. M.*
- Philippovich, E. von (1897): Grundriß der Politischen Oekonomie, zwei Bände, 2. Auflage, Freiburg i. Br. und Leipzig.*
- Plessen, M.-L. (1975): Die Wirksamkeit des Vereins für Socialpolitik von 1872 – 1890, Berlin.*
- Pohle, L. (1902): Bevölkerungsbewegung, Kapitalbildung und periodische Wirtschaftskrisen, Göttingen.*

- Ricardo, D. (1821): On the Principles of Political Economy, and Taxation, third edition, London.*
- Ritter, G. A. / Tenfelde, K. (1992): Arbeiter im Deutschen Kaiserreich. 1871 bis 1914, Bonn.*
- Schanz, G. (1897): Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung, Berlin.*
- Scheer, Ch. (1975): Sozialstaat und öffentliche Finanzen. Theorie und Realität der sozialen Komponente der öffentlichen Finanzen im Wandel vom liberalen Rechtsstaat zum Sozialstaat, Köln.*
- Schmoller, G. (1875 / 2006): Über einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft, Saarbrücken.*
- Schmoller, G. (1918): Die soziale Frage, München, Leipzig.*
- Sombart, W. (1923 / 1978): Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, zwei Bände, Berlin.*
- Sombart, W. (1904): Die gewerbliche Arbeiterfrage, Leipzig.*
- Sombart, W. (1906 / 2008): Das Proletariat, Die Gesellschaft Neue Folge, Bd. 1, herausgegeben von Hans Diefenbacher, Marburg.*
- Starbatty, J. (1985): Die englischen Klassiker der Nationalökonomie, Darmstadt.*
- Torp, C. (2005): Die Herausforderung der Globalisierung. Wirtschaft und Politik in Deutschland 1860 – 1914, Göttingen.*
- Trube, A. (1997): Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes, Münster.*
- Wagner, A. (1881): Der Staat und das Versicherungswesen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 37, 98 – 172.*
- Wagner, G. G. (2007): Verschwendung, die sich lohnt, in: taz, 05. 01. 2007. [www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2007/01/05/a0145&type=98](http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2007/01/05/a0145&type=98) (30. 01. 2009).*
- Wagner, Th. / Jahn, E. J. (2004): Neue Arbeitsmarkttheorien, 2. Aufl., Stuttgart.*
- Wicksell, K. (1890): Ueberproduktion – oder Ueberbevölkerung?, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 46, 1 – 12.*
- Wolf, J. (1892): Sozialismus und kapitalistische Gesellschaftsordnung, Stuttgart.*
- Wolf, J. (1896): Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung, Dresden.*
- Wolf, J. (1908): Nationalökonomie als exakte Wissenschaft, Leipzig.*
- Zacher, G. (1915): Die moderne Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung, Preußische Jahrbücher 162, 30 – 71.*
- Ziegler, D. (2005): Das Zeitalter der Industrialisierung 1815 – 1914, in: M. North (Hg.), Deutsche Wirtschaftsgeschichte, München, 197 – 286.*
- Zimmermann, B. (2006): Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie, Frankfurt a. M. / New York, Franz. Original: 2001.*
- Zwiedineck-Südenhorst, O. von (1905): Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung, Leipzig.*
- Zwiedineck-Südenhorst, O. von (1911): Sozialpolitik, Leipzig und Berlin.*