

Schrader, Klaus; Glismann, Hans H.

Working Paper

Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte

Kiel Working Paper, No. 1112

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schrader, Klaus; Glismann, Hans H. (2002) : Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte, Kiel Working Paper, No. 1112, Kiel Institute for World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/17778>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1112

**Die Reform der deutschen
Arbeitslosenversicherung vor dem
Hintergrund ihrer Geschichte**

von

Hans H. Glismann und Klaus Schrader

Juni 2002

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autoren verantwortlich. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte

Zusammenfassung:

Die Rolle der deutschen Arbeitslosenversicherung wird für vier Perioden seit 1871 daraufhin analysiert, ob man bei der Suche nach einem effizienten System der Arbeitslosenversicherung aus der Geschichte lernen kann. Die vier Perioden (Periode I: 1871/1914; II: 1918/32; III: 1933/39; IV: 1949/2001) sind jeweils sehr unterschiedlicher Natur, sowohl in bezug auf die jeweils zugrunde liegende politische Situation als auch bezüglich der Höhe der Arbeitslosigkeit. Es wird gezeigt, daß die heutige Arbeitslosenversicherung in ihren Kernelementen auf das Jahr 1927 zurückgeht. Als Kernelemente werden die versicherungsferne Struktur, die Zwangsgliederschaft sowie das Fehlen tatsächlichen und potentiellen Wettbewerbs identifiziert. Diese Strukturen haben schon in den Krisenjahren nach 1927 nicht zur Entschärfung der Situation auf dem Arbeitsmarkt beigetragen.

Abstract:

In search of an efficient system of unemployment insurance the authors take a look at German history. Four periods of German unemployment insurance are analyzed, namely those of 1871/1914, 1918/32, 1933/39 and 1949/2001. These periods differ greatly with respect to the levels of unemployment as well as regarding the underlying political situation. It turns out that the German unemployment insurance of today has its roots in the year 1927. The main elements — i.e. the lack of insurance principles, the mandatory character and the lack of actual or potential competition — have been upheld since then. These elements did not help ease labor market tensions in the years following 1927, similar to the revealed inefficiency of German unemployment insurance over the past 20 years.

Schlagworte: Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung,
Wirtschaftsgeschichte, Deutschland.

JEL Klassifikation: J65, N33, N34

Dr. Hans H. Glismann
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Tel.: +49/431/8814-247
Fax: +49/431/8 58 53
E-mail: hansh.glismann@ifw.uni-kiel.de

Dr. Klaus Schrader
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Tel.: +49/431/8814-280
Fax: +49/431/8 58 53
E-mail: kschrader@ifw.uni-kiel.de

Inhalt

I.	Einleitung	1
II.	Die finanzielle Absicherung der Arbeitslosen in Deutschland von 1871 bis heute	2
1.	Das Kaiserreich	2
2.	Die Weimarer Republik	11
a.	Auf dem Weg zur ersten staatlichen Arbeitslosen- versicherung in Deutschland	11
b.	Die gesetzliche Regelung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung des Jahres 1927	15
c.	Der Test auf Krisentauglichkeit	17
3.	Das Deutsche Reich zwischen 1933 und 1939	19
4.	Die Bundesrepublik Deutschland nach 1949	21
a.	Vorbemerkungen	21
b.	Von Weimar (AVAVG) nach Bonn (AFG)	22
c.	Das AFG	25
d.	Die Bewährungsprobe des AFG in Zeiten steigender und hoher Arbeitslosigkeit	30
III.	Einige Schlußfolgerungen	32
	Anhang	36
	Literatur	70

Tabellen und Übersichten

Tabelle 1 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Deutschen Kaiserreich (1887–1913)	4
Tabelle 2 — Die Arbeitslosigkeit im Jahre 1895 nach Berufsgruppen	6
Tabelle 3 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik (1919–1932)	12
Tabelle 4 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Deutschen Reich (1933–1939).....	19
Tabelle 5 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland (1950–2001)	22
Tabelle 6 — Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge und Leistungsumfang (1951–1969)	24
Tabelle 7 — Die Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge und Leistungsumfang – vom AFG des Jahres 1969 bis zum SGB III des Jahres 2001	27
Übersicht 1 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: I. Die Zeit des Kaiserreichs.....	36
Übersicht 2 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: II. Die Zeit der Weimarer Republik 1918 bis 1932	38
Übersicht 3 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: III. Die Zeit des Deutschen Reichs von 1933 bis 1939	50
Übersicht 4 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: IV. Die Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1969	55

I. Einleitung*

Die Suche nach einem effizienteren System der Arbeitslosenversicherung in Deutschland soll nicht auf die Erfahrungen mit dem herrschenden staatlichen System (Glismann und Schrader 2000), auf Lösungsansätze im Ausland (Glismann und Schrader 2001a) und auf die Diskussion abstrakter Modelle (Glismann und Schrader 2001b, c) beschränkt bleiben. Unter Umständen ist auch ein Blick in die Geschichte der deutschen Arbeitslosenversicherung bei der Suche hilfreich.

Anders als die Analyse der Erfahrungen anderer Länder trifft hier nicht der Einwand zu, daß die institutionellen Bedingungen und vor allem die vorherrschende Mentalität sowie das kulturelle Umfeld gänzlich andere als in Deutschland seien und daher keine Rückschlüsse erlaubten. Der Vergleich mit historischen Erfahrungen wird zwar auch durch den Wandel von Institutionen relativiert. Die Mentalität wird von Strömungen des Zeitgeistes mit geprägt und das kulturelle Umfeld ist im Zeitablauf geradezu revolutionären Änderungen unterworfen. Dennoch mag die historische Analyse den Werdegang des herrschenden Systems erklären helfen und Antwort auf die Frage geben, an welchen Widerständen gegebenenfalls alternative Systeme beziehungsweise Reformversuche gescheitert sind.

* Dies ist das fünfte Arbeitspapier, das im Rahmen eines langfristig angelegten Forschungsprojektes über die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland, hier der Arbeitslosenversicherung, entstand. Die vorangegangenen Arbeiten waren mit einer Literaturübersicht zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung (Kieler Arbeitspapier Nr. 995), mit einer Analyse der Arbeitslosenversicherung der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs (Kieler Arbeitspapier Nr. 1032) und mit den Optionen befaßt, die bei einer Neugestaltung des Systems der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung stehen (Kieler Arbeitspapier Nr. 1052); zuletzt wurde das Modell einer wirksamen privaten Arbeitslosenversicherung entworfen, das Beschäftigungsanreize sowohl bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern als auch bei den Arbeitslosen schafft (Kieler Arbeitspapier Nr. 1076).

Im folgenden sollen die institutionellen Regeln zur Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos dargestellt und analysiert werden, die seit der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 eingeführt wurden. Dabei geht es vor allem um die ökonomischen Fragen nach der Höhe der Prämien und der zugesicherten Leistungen sowie darum, welche Anreize gesetzt wurden, überhaupt eine — wie auch immer bezeichnete — Arbeitslosenversicherung abzuschließen und welche Anreize bestanden, die Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder gegebenenfalls so rasch wie möglich zu beenden. Schließlich ist von Bedeutung, ob das jeweilige System der Arbeitslosenversicherung sich auf Dauer bewährt hat oder ob es gescheitert ist, sei es aufgrund versicherungsimmanenter Probleme („Moral hazard“, „Adverse selection“) oder aufgrund von exogenen Störungen (Krieg, Inflation, Gesetzgebung).

II. Die finanzielle Absicherung der Arbeitslosen in Deutschland von 1871 bis heute

1. Das Kaiserreich

Im deutschen Kaiserreich (hier 1871–1914) gab es keine zentralisierte Zuständigkeit — weder auf Reichs-, noch auf Länder- oder Gemeindeebene — für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Unmittelbar beschäftigungsregelnde Gesetze gab es nicht; man kann sagen, daß auf den Arbeitsmärkten Vertragsfreiheit herrschte. Die Gewerbeordnung aus dem Jahr 1869 etwa schaffte die obligatorische Zunftbindung ab, garantierte Gewerbefreiheit sowie die Freiheit, Mitarbeiter auszubilden, und sie sicherte die freie Gestaltung des Arbeitsvertrages. Dies war später Anlaß für die aufkommende Sozialdemokratie, „vorhandene Mißstände aus der Grundlage der bestehenden [freiheitlichen] Gewerbeverfassung [und] der privaten Produktion“ herzuleiten (Jastrow und Badtke

1918: 177) und eine Verstaatlichung der Produktionsmittel und Abschaffung der Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt zu verlangen.¹

Tabelle 1 zeigt, daß die Arbeitslosigkeit im Kaiserreich im allgemeinen recht gering war, zumindest wenn man sie mit den heutigen deutschen Verhältnissen vergleicht. Allerdings ist hier mehrerlei zu bedenken. Die Arbeitslosenquoten der Tabelle 1 beziehen nur Mitglieder der „Fachverbände“, das heißt der Arbeitnehmerorganisationen, mit in die Berechnung ein. Gewerkschaften gab es seinerzeit lediglich im Bereich industrieller Aktivitäten; der Anteil dieser industriellen Aktivitäten war, obwohl im Trend ansteigend, vergleichsweise gering: In den Jahren 1885 bis 1889 betrug er 34 vH (Mitchell 1992: 913), darin sind die großen Sektoren Bergbau und Baugewerbe mit enthalten [der Anteil der Jahre 1910 bis 1913 lag bei 44 vH (ebenda)]. Zudem war der gewerkschaftliche Organisationsgrad mit 6,7 vH im Jahr 1900 und mit 16 vH im Jahr 1910 niedrig (Frerich und Frey 1993: 143) .

Welche Anhaltspunkte gibt es also für die Vermutung, daß die „gewerkschaftliche“ Arbeitslosenquote der Tabelle 1 nicht oder nur wenig von der (unbekannten) gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote abweicht? Einerseits gibt es Gründe, warum die gewerkschaftliche Arbeitslosenquote höher gewesen sein könnte als die gesamtwirtschaftliche: (1) Gewerkschaften streben für ihre Mitglieder bessere Arbeitsbedingungen an (Löhne, soziale Sicherheit etc.); dies läuft auf relativ hohe Lohnkosten für Gewerkschaftsmitglieder hinaus und damit — unter den damals herrschenden Bedingungen — auf eine relativ hohe Arbeitslosigkeit. (2) In dem Maße, in dem Vertragsfreiheit auf dem Arbeits-

¹ Jastrow und Badtke beschreiben, wie seit 1878/79 die deutsche Wirtschaftspolitik mehr und mehr die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (durch einengende Bestimmungen, durch Protektion etc.) beeinflusste. Parallel dazu formulierten die Sozialdemokraten im Jahr 1891 in ihrem „Erfurter Minimalprogramm“ ihre Position dahingehend, daß der Staat „... es nicht prinzipiell ablehnen könne, für die Folgen einer Arbeitslosigkeit des Individuums mit einzutreten“ (ebenda: 118).

markt herrschte, könnte es auf dem nicht organisierten Teil des Arbeitsmarktes kein nennenswertes Problem der Arbeitslosigkeit gegeben haben. Lediglich der gewerkschaftlich organisierte Teil, der wesensmäßig die individuelle Vertragsfreiheit einschränkte, wäre demnach von Arbeitslosigkeit betroffen gewesen.²

Tabelle 1 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Deutschen Kaiserreich^a (1887–1913)

Jahr	Arbeitslosenquote (vH)	Jahr	Arbeitslosenquote (vH)	Jahr	Arbeitslosenquote (vH)
1887	0,2	1896	0,6	1905	1,6
1888	3,8	1897	1,2	1906	1,1
1889	0,2	1898	0,4	1907	1,6
1890	2,3	1899	1,2	1908	2,9
1891	3,9	1900	2,0	1909	2,8
1892	6,3	1901	6,7	1910	1,9
1893	2,8	1902	2,9	1911	1,9
1894	3,1	1903	2,7	1912	2,0
1895	2,8	1904	2,1	1913	2,9

^a Gemessen als Anteil von arbeitslosen Gewerkschaftsmitgliedern zu Gewerkschaftsmitgliedern insgesamt (in vH).

Quelle: Mitchell (1992: 160); eigene Zusammenstellung.

² Das Argument wird gestützt von dem großen Interesse, das die Gewerkschaften frühzeitig an der Arbeitslosenunterstützung hatten. Bis 1918 zumindest hat „... die größten Leistungen auf dem Gebiete der Arbeitslosenunterstützung ... bisher die Selbsthilfe der Arbeiterorganisationen aufzuweisen“ (Jastrow und Badtke 1918: 121).

Andererseits gibt es auch begründbare Vermutungen, daß die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote höher war als die in Tabelle 1 ausgewiesene gewerkschaftliche: (1) Aufgrund der zunehmenden Industrialisierung im Kaiserreich stieg auch die Nachfrage nach industriellen Arbeitskräften; unter sonst gleichen Bedingungen müßte daher die industrielle Arbeitslosenquote unter der gesamtwirtschaftlichen gelegen haben. Mit anderen Worten: Die ausgewiesenen gewerkschaftlichen Arbeitslosenquoten, die sich zum Beginn des 20. Jahrhunderts nur auf die Industriearbeiter bezogen, würden die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit unterschätzen. (2) Es wird behauptet, daß die Gewerkschaften („Fachverbände“) vor allem die relativ gut bezahlten Facharbeiter organisierten (Henning 1974: 285) und nicht die „... der Arbeitslosigkeit am meisten ausgesetzte Masse der Arbeiter ...“. Wenn dies so war, dann wäre die in Tabelle 1 ausgewiesene gewerkschaftliche Arbeitslosenquote für die Gesamtwirtschaft irreführend.

Allerdings gibt es zwei Arbeitslosenzählungen für das ganze Reichsgebiet aus dem Jahr 1885, eine vom 14. Juni und eine weitere vom 2. Dezember. Sie erfaßten 22 Berufsgruppen — von der „Landwirtschaft“ bis zur „Beherbergung und Erquickung“ —, das waren 13,7 Mill. Arbeitnehmer (vgl. Tabelle 2): Von diesen waren im Juni 1,8 vH und im Dezember 4,8 vH beschäftigungslos (im Dezember allein waren 15,6 vH der im Baugewerbe Beschäftigten arbeitslos).³ Das würde bedeuten, daß die in Tabelle 1 ausgewiesene gewerkschaftliche Arbeitslosenquote cum grano salis als weitgehend deckungsgleich mit der gesamtwirtschaftlichen angesehen werden kann.

³ Herkner (1922: 393) nennt für die gleichen Stichtage (geringfügig) niedrigere Zahlen an „gesunden Arbeitslosen“.

Tabelle 2 — Die Arbeitslosigkeit im Jahr 1895 nach Berufsgruppen

Berufsgruppen	Arbeitnehmer Am 14.6.1895	davon arbeitslos (vH)	
		am 14.6.1895	am 2.12.1895
I. Landwirtschaft usw.	5 607 213	0,66	3,62
II. Forstwirtschaft und Fischerei	116 713	1,19	4,76
III. Bergbau, Hüttenwesen usw.	564 922	1,47	2,03
IV. Industrie der Steine und Erden	468 489	1,47	5,76
V. Metallverarbeitung	719 775	2,89	3,75
VI. Maschinen, Werkzeuge usw.	304 463	2,57	3,44
VII. Chemische Industrie	92 582	1,94	2,29
VIII. Forstwirtschaftl. Nebenprodukte usw.	38 116	2,09	2,74
IX. Textilindustrie	878 494	1,64	1,92
X. Papier	121 526	2,60	2,86
XI. Leder	123 914	3,46	6,04
XII. Holz- und Schnitzstoffe	456 229	2,93	4,00
XIII. Nahrungs- und Genußmittel	650 970	3,27	4,35
XIV. Bekleidung und Reinigung	775 671	3,13	5,42
XV. Baugewerbe	1 151 851	2,87	15,61
XVI. Polygraphische Gewerbe	106 526	4,18	4,38
XVII. Künstler und künstlerische Betriebe	18 765	3,59	5,51
XVIII. Fabrikarbeiter, Gesellen o. nähere Bez.	28 542	4,96	35,66
XIX. Handelsgewerbe	626 637	3,52	4,24
XX. Versicherungsgewerbe	18 216	1,50	1,73
XXI. Verkehrsgewerbe	533 150	1,30	3,04
XXII. Beherbergung und Erquickung	316 951	2,54	4,92
Insgesamt	13 725 825	1,77	4,80

Quelle: Kumpmann (1923: 799).

Der geringen Bedeutung der Arbeitslosigkeit im Kaiserreich entsprach die geringe Aufmerksamkeit, die der Bekämpfung oder der finanziellen Alimention der Arbeitslosigkeit zukam. Noch 1918 schrieben Jastrow und Badtke (1918: 120), daß es eine Arbeitslosenversicherung oder eine ihr entsprechende Einrichtung „praktisch“ nicht gegeben habe. Als Arbeitslosenversicherung wird dabei im folgenden eine Institution verstanden, die gegen Prämienzahlungen für einige Zeit dem versicherten Arbeitslosen finanzielle Leistungen zukommen läßt; die Höhe dieser Leistungen steht im funktionalen Zusammenhang mit der Prämienhöhe, und die Leistungen sind einklagbar. Vor diesem Hintergrund sind folgende,

zumindest rudimentäre Einrichtungen zur Absicherung bei Arbeitslosigkeit zu nennen (vgl. Übersicht 1):

- Unterstützungskassen der Arbeiter, die bei Arbeitslosigkeit nicht einklagbare Hilfe leisteten. Der Kreis der so potentiell Alimentierten war allerdings sehr klein. Zum Beispiel boten im Jahr 1891 nur etwa 17 vH der Gewerkschaftsverbände eine Absicherung an; da nur 3,4 vH der Beschäftigten überhaupt organisiert waren, bedeutet dies — bei linearer Hochrechnung —, daß lediglich 0,6 vH der Beschäftigten im Jahr 1891 einer Unterstützungskasse angehörten. Dieser Anteil stieg freilich rasch auf 15,5 vH im Jahr 1914.
- Selbsthilfekassen der „Privatangestellten“, die in den Anfangsjahren almosenähnliche Unterstützungen an die „in Not befindlichen Kollegen“ (Kumpmann 1920: 111) zahlten. Einen großen Sprung in Richtung einer wirklichen Arbeitslosenversicherung unternahm eine dieser Selbsthilfekassen der Angestellten, der Deutschnationale Handlungsgehilfen-Verband, im Jahr 1908 (vgl. Box), wenn Kumpmann (ebenda) auch meint, daß 1914 „noch alles in den ersten Anfängen“ war.
- Fürsorgemaßnahmen einzelner größerer Arbeitgeber, deren finanzielle almosenähnliche Leistungen vor allem an von konjunkturellen Einbrüchen betroffene Arbeitnehmer gingen, zum Teil nur während der Wintermonate (so bei H. Lanz). Auch hier, wie bei den Privatangestellten, gab es vereinzelt Schritte in Richtung einer Arbeitslosenversicherung, so bei der Mohr AG: Dieses Unternehmen richtete eine „Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit“ ein, in die alle Arbeiter Beiträge einzahlen mußten; dafür erhielten entlassene Arbeiter für maximal 13 Wochen tägliche Unterstützungen. Prämien wie auch das „Arbeitslosengeld“ diskriminierten nach Geschlecht und nach Familienstand, jedoch nicht nach Risiko.

Box — Die „Versicherung gegen Stellenlosigkeit für Handlungsgehilfen“ vom 1.1.1908

Mit dem Jahr 1908 trat im Deutschnationalen Handlungsgehilfen-Verband zu Hamburg an die Stelle der „wohlwollenden Erwägung jedes Unterstützungsantrags“ erstmals das einklagbare Recht auf Arbeitslosengeld. Bemerkenswert war, daß es dem Verband weitgehend an Vorbildern und an versicherungstechnischen Grundlagen mangelte. Letztere wurden durch eine Fragebogenaktion bei den Mitgliedern erforscht; die Ergebnisse bildeten die Grundlage für die Versicherungsmathematik. Bemerkenswert ist auch, daß die (umstrittene) Unterscheidung zwischen verschuldeter und unverschuldeter Arbeitslosigkeit weitgehend vermieden wurde: Erstere schloß die Zahlung von Arbeitslosengeld aus, bezog sich allerdings nur auf die Folgen von strafrechtlich relevanten Vergehen.

Einen Anreiz zu rascher Wiederaufnahme einer Beschäftigung setzte der Verband dadurch, daß er die Zahlung von Arbeitslosengeld an die Bewerbung um eine neue Arbeitsstelle bei der Stellenvermittlung des Verbandes knüpfte.

Zu den technischen Details:

(1) bis Juni 1902:

Prämie:	2 M/Monat je Mitglied
Arbeitslosengeld:	25 M/Monat je Mitglied
Bezugsdauer:	3 Monate
Wartezeit:	1 Jahr

(2) Stand 1909:

Prämie:	2 M/Monat je Mitglied
Arbeitslosengeld:	30 M/Mitglied, mit jedem Mitgliedsjahr um 1 M steigend (Max.: 75 M)
Bezugsdauer:	3 Monate, mit jeweils 5 Mitgliedsjahren um 1 Monat steigend (Max.: 12 Monate)
Wartezeit:	2 Jahre

Setzt man die Daten des Jahres 1909 (Irwahn 1911: 278) in die grundlegende Versicherungsgleichung (Glismann und Schrader 2001c: 5) ein, so ergeben sich relative Prämien, deren Grundlage eine Eintrittswahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit $\gamma=1,92$ vH ist.

Die Arbeitslosenquote für die Mitglieder des Verbandes betrug im gleichen Jahr: 1,27 vH [und lag damit deutlich unter der „gesamtwirtschaftlichen“ Arbeitslosenquote (Tabelle 1)]; γ lag also um rund 50 vH höher als die tatsächliche Arbeitslosenquote. Das heißt, daß der Verband im Jahr 1909 Rücklagen bilden konnte; in der Tat erreichten die Überschüsse in diesem Jahr die Höhe von 82.649 Mark, was über 40 vH aller Einnahmen der Versicherung ausmachte.

Quelle: Eigene Darstellung nach Kumpmann (1920).

- Zuschußsysteme, die zu einem Teil von öffentlichen Kassen abhingen. Die potentielle Finanzierung aus Steuern bedeutete nicht nur, daß es sich keineswegs um Versicherungen handelte, sondern auch, daß die zumeist kommunalen Geldgeber Einfluß nehmen konnten. Die kommunalen Zuschüsse nach dem Genter System wurden arbeitslosen Gewerkschaftsmitgliedern gewährt, sofern die Arbeitslosen von ihren Gewerkschaften Arbeitslosengeld erhielten. Eine Sparvariante des Genter Systems sah Zuschüsse für nicht gewerkschaftlich gebundene Arbeitslose vor, sofern diese Arbeitslosen zuvor auf ein Sparkonto Ersparnisse für den Fall der Arbeitslosigkeit gebildet hatten. Auch das Kölner System (vgl. ausführlicher Adamy und Reidegeld 1987: 376; 1988) funktionierte ähnlich wie das Genter System, anfänglich (1896) allerdings ausschließlich für die im Winter arbeitslos Gewordenen. Dieses Kölner System veranschaulichte nach seiner Erweiterung im Jahr 1911, daß die Dimension der kommunalen Zuschüsse weit mehr war als gemeinhin unter dem Wort zu verstehen ist: Der Anteil der Zuschüsse Kölns am Gesamtaufkommen der Versicherungskasse lag im Jahr 1912 bei über 80 vH (Kumpmann 1920:122). Der Anteil der Arbeitslosen lag allerdings durchweg bei über 50 vH der „Versicherten“, so daß die Zuschüsse wohl eine frühe Art der Sozialhilfe darstellten (Wermel und Urban 1949: 82).

Von allen genannten Varianten der Absicherung bei Arbeitslosigkeit waren die einzigen, die auf Zwangsmitgliedschaft beruhten, das kommunale Zuschußsystem St. Gallens und die Versicherung eines Arbeitgebers (A.L. Mohr).

Die Übersicht 1 veranschaulicht noch einmal, daß Arbeitslosigkeit im Kaiserreich nicht als gesamtwirtschaftliches Problem gesehen wurde. Vielmehr war sie ein Problem einzelner „Fachbereiche“, einzelner Arbeitgeber oder einzelner Kommunen. Alle Versuche, die aus Arbeitslosigkeit resultierende materielle Not zu dämpfen, fanden demzufolge auf der Ebene einzelner Branchen, Unternehmen oder Orte statt. Das bedeutet gleichzeitig, daß es eine hinreichende Risikostreuung, die für eine Versicherung langfristig unabdingbar ist, nicht gab. Dies liegt nicht etwa daran, daß die Theorie des Versicherungswesens (noch) nicht entwickelt gewesen wäre. Die Literatur und die Diskussion zum Versicherungswesen, sogar zur Arbeitslosenversicherung (vgl. Schanz 1897), hat durchaus auf die relevanten Fragestellungen Bezug genommen, doch war die Arbeitslosigkeit in der Tat kein sehr drängendes Problem, schon gar nicht auf der Reichsebene. Der Arbeitsmarkt mit seinen Fluktuationen war private Sache; ein privates Angebot an Versicherungsleistungen jedoch scheiterte wohl daran, daß es überregional und branchenübergreifend hätte stattfinden müssen. Es mögen auch institutionelle, organisationstechnische Gründe einem derartigen Angebot im Wege gestanden haben. Die relativ große Bedeutung der Gewerkschaften oder der Arbeitgeber für die Absicherung „ihrer“ Arbeitslosigkeit unterstreicht diesen privaten Charakter: Bei den Arbeitgebern war es Ausfluß des patriarchalischen Fürsorgegedankens, bei den Gewerkschaften war es eine Gegenleistung für die Beitragszahlung, und für die Kommunen ging es darum, die Kosten der Armenpflege auf weitere Schultern und Institutionen zu verteilen.

Alle genannten Absicherungssysteme endeten spätestens mit Beginn des ersten Weltkriegs. Ob dies allein auf den Kriegsbeginn zurückzuführen ist, etwa weil die Zuschußsysteme aufgrund alternativer Mittelverwendung durch die Kommunen zusammenbrachen, oder ob die Mitglieder, etwa der Selbsthilfeorganisationen, zu einem großen Teil zum Kriegsdienst gezogen wurden, muß offen bleiben. Sicher ist aber, daß einige „Versicherungen“ schon weit vor dem

Kriegsbeginn versagten, etwa diejenige der A.L. Mohr AG im Jahr 1906. Jastrow und Badtke (1918) führten — wie auch andere (vgl. Kumpmann 1920: 123) — weder Kriegsgründe noch unternehmerischen Konkurs als Hauptursache des Scheiterns an, sondern die Freiwilligkeit fast aller Systeme. Diese habe dazu geführt, daß nur die „besser gelohnten Arbeiter“ vom System „versorgt“ wurden. Doch auch diese Erklärungsversuche sind unbefriedigend, wie das Ende der beiden aufgeführten Zwangssysteme verdeutlicht. Selbst die Argumentation mit den „besser gelohnten Arbeitern“ ist falsch, wie die Stadtcöllnische Versicherungskasse zeigt. Warum die Autoren nicht die mangelnde Risiko-diversifizierung anführen, ist verwunderlich.

2. Die Weimarer Republik

a. Auf dem Weg zur ersten staatlichen Arbeitslosenversicherung in Deutschland

Eigentlich wäre zu erwarten gewesen, daß die Weimarer Republik (hier 1918 – 1932) ihre Existenz mit der Hypothek kriegsbedingter Arbeitslosigkeit begonnen hätte. Dies war nicht der Fall (Tabelle 3). In der Literatur werden 9 Millionen durch das Kriegsende in Streitkräften und in der Rüstungsindustrie freigesetzte Arbeitssuchende genannt (Wermel und Urban 1949: 28). Fast alle fanden einen Arbeitsplatz. Für die rasche Absorption der Arbeitssuchenden werden mehrere Gründe angeführt, darunter vor allem die Garantie, auf den alten Arbeitsplatz zurückkehren zu können. Dies dürfte freilich nur einen Teil der potentiellen Arbeitslosigkeit beseitigt haben, weil kriegsbedingte Zerstörungen und, nicht zuletzt, alliierte Produktionsverbote häufig eine Rückkehr auf den alten Arbeitsplatz unmöglich machten. Außerdem wurden mit jeder Arbeitsplatzgarantie die inzwischen beschäftigten Arbeitskräfte gefährdet. Entscheidend dürfte vielmehr gewesen sein, daß die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt, wie schon im Kaiserreich, gering waren und die Vertragsfreiheit entsprechend groß. Daher

konnte, im Verein mit der ebenfalls kriegsbedingt hohen latenten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, der Circulus virtuosus zwischen niedrigen Löhnen bei hohem Grenzprodukt der Arbeit, raschem Anstieg der effektiven Nachfrage und daraufhin raschem Anstieg der Reallöhne, etc. einsetzen. Im Jahr 1919 wurden allein durch öffentliche Arbeitsvermittler rund 5 Millionen Arbeitsverträge initiiert.

Tabelle 3 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik^{a,b} (1919 – 1932)

Jahr	Arbeitslosenquote (vH)	Jahr	Arbeitslosenquote (vH)	Jahr	Arbeitslosenquote (vH)
1919	3,7	1924	13,5	1929	13,1 (4,3)
1920	3,8	1925	6,7	1930	(15,3)
1921	2,8	1926	18,0	1931	(23,3)
1922	1,5	1927	8,8	1932	(30,1)
1923	9,6	1928	8,4		

^a Bis 1929 gemessen als Anteil von arbeitslosen Gewerkschaftsmitgliedern zu Gewerkschaftsmitgliedern insgesamt (in vH). — ^b In Parenthesen: amtlich registrierte Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.

Quelle: Mitchell (1992: 160 ff.); Statistisches Reichsamt (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung.

Dennoch war die Arbeitslosigkeit zu Beginn der Weimarer Republik höher als vor dem Krieg. Ohne Frage gab es kriegsbedingt Härtefälle, bei denen zuweilen die gemeindliche Fürsorge an ihre Grenzen gestoßen sein mag. Am Beginn der organisierten Absicherungssysteme stand wohl nicht zuletzt deshalb die Übernahme der finanziellen Verantwortung für die Arbeitslosen des gesamten Deutschen Reichs durch den Staat, in erster Linie durch den Zentralstaat („Reich“). Die im Jahr 1918 eingeführte Erwerbslosenfürsorge wurde daher nicht von ungefähr zur Hälfte vom Reich finanziert (Übersicht 2), zu einem Drittel von den Ländern und zu einem Sechstel von den Gemeinden. Neben dem

neuen Aspekt der Zentralisierung der Fürsorge spielte sicherlich auch eine Rolle, daß der kriegsbedingten Arbeitslosigkeit mit der Einführung einer prämi-
enfinanzierten Arbeitslosenversicherung technisch nicht beizukommen war: Die
kriegsbedingt Arbeitslosen hatten kein Geld und aus naheliegenden Gründen
wohl auch kein Verständnis für derartige Innovationen. Gleichzeitig bedeutete
die Zentralisierung der Erwerbslosenfürsorge, daß allen bedürftigen Arbeits-
losen ein steuerfinanziertes Einkommen garantiert wurde.

Bis 1927 beruhte die Absicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit auf
Fürsorgeleistungen (noch Übersicht 2). Die im Zeitablauf durchgeführten Ände-
rungen dieser Fürsorge bezogen sich vor allem auf

- Art, Höhe und Dauer der Leistungen der Fürsorge und
- die Finanzierungsmodalitäten.

Bei allen im folgenden beschriebenen Leistungen geht es im Prinzip stets um
Transfers an Arbeitslose, das heißt de jure an Personen, die arbeitsfähig und
arbeitswillig sind. Die reine Armenpflege, seit jeher in der Zuständigkeit der
Kommunen, wird davon nicht berührt. Allerdings ist zu bedenken, daß das neue
System den Gemeinden einen Teil der Last der Armenfürsorge abnahm — vor
allem unmittelbar nach dem Krieg, als die Fürsorge noch nicht befristet war. In
späteren Jahren sollte sich bestätigen, daß die Armenfürsorge und die Absiche-
rung gegen Arbeitslosigkeit in wechselndem Umfang Substitute waren.

Was die Höhe der Erwerbslosenfürsorge anlangt, so ist ein Trend einer
generellen, gesetzgebundenen Regelung im Jahr 1918 über eine spezifische
Fixierung von Höchstsätzen in Mark (1919) zu einer ständig änderbaren
Festsetzung durch den Reichsminister für Arbeit (1923) zu beobachten. Eine
analoge Entwicklung gilt für die Dauer der Zahlungen: zunächst unbefristet
(1918), dann für die „Zugezogenen“ befristet (1919), später 26 Wochen mit der

Möglichkeit von Verlängerungen (1921) und schließlich, über die Zuständigkeit des Ministers (1923), zu einer maximalen Bezugsdauer von 26 Wochen innerhalb eines Jahres (1924).

Der Kreis der „Versicherten“ verengte sich mit dem Abstand zum Krieg. Er betraf anfangs Personen über 14 Jahre (1918), dann solche über 16 Jahre (1921) und schließlich Personen über 18 Jahre (1924). Verglichen mit der Leistungsseite, auf der eine Zentralisierung der Kompetenzen auf das Reich stattfand, entwickelte sich die finanzielle Verantwortung vom Reich weg: Während das Reich im Jahr 1918 noch zu 50 vH an der Finanzierung beteiligt war und die Länder zu einem Drittel, verschwand der Reichsanteil — von einem Ausnahmetatbestand abgesehen (1923: Reichs-Beihilfe für Problemregionen) — bis Oktober 1923 vollständig; gleiches gilt für das Länderdrittel. Die finanzielle Belastung wurde im Jahr 1923 auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer abgewälzt; der Gemeindeanteil wurde, unwesentlich, auf 20 vH erhöht.

Der Übergang von der staatlichen Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge zur Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist in dem Maß als beschäftigungssenkend anzusehen, in dem nicht gleichzeitig die Steuern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gesenkt werden. Denn ohne Frage wirkte die Übertragung der finanziellen Verantwortung lohnkostensteigernd. Ohne einen entsprechenden gleichzeitigen Anstieg der Arbeitsproduktivität, für den es keine Anhaltspunkte gibt, war daher mit Beschäftigungseinbrüchen zu rechnen. Daß parallel zu dieser Lohnkostensteigerung die Steuern gesenkt wurden, ist unwahrscheinlich: Das Reich befand sich in einer Haushaltskrise (Wermel und Urban 1949: 39). In der Tat berichten Wermel und Urban von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit (ebenda: 40), der wiederum kurzfristige gesetzgeberische Maßnahmen zur Folge hatte: Die Bezugsdauer der Fürsorge wurde gekürzt, und die Finanzierungsanteile der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurden erhöht.

Die daraufhin steigende Arbeitslosigkeit führte zu einer frühen Variante „moderner“ Arbeitsmarktpolitik: Es gab (wieder) eine Kurzarbeiter-Förderung (1926) — obwohl die Erfahrungen aus früheren Jahren wenig ermutigend waren — und es gab eine Förderung von Notstandsarbeiten (1925) — obwohl diese lediglich von „volkswirtschaftlichem“ Nutzen sein sollten.

b. Die gesetzliche Regelung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung des Jahres 1927

Das „Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVAVG) vom Juli 1927 ist die erste umfassende Regelung dieses Teils der sozialen Sicherheit in Deutschland. Es hat in seinen grundlegenden Zügen bis heute Bestand. Seine wesentlichen Merkmale sind (noch Übersicht 2):

- die Staatsmonopolisierung der Arbeitsvermittlung,
- die „paritätische“ einkommens- und nicht risikoabhängige Finanzierung der Leistungen der Arbeitsämter durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber,
- die einkommensbezogene und nicht versicherungsbezogene Arbeitslosenunterstützung,
- die gesetzliche Festlegung der Höchstdauer der Arbeitslosenunterstützung,
- die Zwangsgliedschaft der „Versicherten“.

Ein Teil dieser Regelungen ist erstaunlich, wenn man die wirtschaftliche Situation der Zeit bedenkt: Die Arbeitslosenquote war 1927/28 auf gut 8 vH gesunken; der inhärente Optimismus des Gesetzgebers mag aus dem Rückgang der Arbeitslosigkeit von 18 vH im Jahr 1926 hergerührt haben. Die Notstock-Regelung des AVAVG für maximal 0,6 Mill. Arbeitslose bestätigt diese Optimismus-These: Denn 0,6 Mill. Arbeitslose entsprachen damals einer Arbeits-

losenquote von „nur“ gut 4 vH. Wenn es so war, dann gründete dieser Optimismus auf sehr kurzfristigen Überlegungen und berücksichtigte zudem nicht die Folgen des AVAVG für die Beschäftigung. Denn das Gesetz verteuerte die Arbeit, zum Beispiel durch die amtliche Kontrolle der Einhaltung tariflicher Mindestlöhne, und es beseitigte die Wahlfreiheit der Arbeitslosen bezüglich der Arbeitsvermittlung.

Das bedeutet nicht, daß der dramatische Anstieg der Arbeitslosigkeit (noch Tabelle 3) in den folgenden Jahren auf die beschäftigungsmindernden Elemente des AVAVG zurückzuführen wäre. Die konjunkturelle und später vor allem die weltwirtschaftliche Situation dürften den wesentlichen Teil dazu beigetragen haben; der Beginn der Weltwirtschaftskrise wird generell auf den 24. Oktober 1929 („schwarzer Donnerstag“; vgl. Kindleberger 1979: 111 ff.) gelegt. Hinzu kommt, wie Wermel und Urban (1949: 10) beschreiben, daß das Gesetz zum Mißbrauch einlud: Scheinarbeitsverhältnisse wurden konstruiert, und das Gesetz wurde, wie Gesetze oft, dem Wortlaut entsprechend statt sinngemäß angewandt. Auch die handwerklichen Mängel des AVAVG trugen sicher zur Verschärfung der Arbeitslosigkeit bei.

Die technischen Details des Gesetzes, die für die „Versicherten“ bedeutsam waren, entsprachen weiterhin denjenigen aus der Erwerbslosenfürsorge der vorangegangenen Jahre: Der Beitragssatz betrug 3 vH und die Dauer der Leistungen an Arbeitslose war, wie zuvor, auf 26 Wochen beschränkt. Allerdings mußten Arbeitgeber und Arbeitnehmer, statt wie zuvor zu 80 vH, jetzt zu 100 vH für die Beiträge aufkommen. Institutionell wurden von der neu gegründeten "Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung" über die Landesarbeitsämter bis zu den Arbeitsämtern auf der untersten Ebene zahlreiche Behörden geschaffen: auch diese Merkmale haben sich bis heute kaum verändert. Entsprechendes gilt für die Sozialhilfe: Den Anweisungen des

Reichsarbeitsministers in der Weimarer Republik entspricht das heutige Bundessozialhilferecht.

c. Der Test auf Krisentauglichkeit

Bei der Verabschiedung des AVAVG war der Gesetzgeber offensichtlich von der Erwartung stark rückläufiger Arbeitslosenzahlen ausgegangen; außerdem dürfte er mit den beschäftigungsmindernden Auswirkungen des AVAVG nicht gerechnet haben. Wie auch immer: Die Arbeitslosigkeit stieg seit 1929 drastisch an; im Jahr 1932 machte sie rund 30 vH der Erwerbspersonen aus. Der Gedanke, für Krisenzeiten besondere Vorkehrungen zu treffen, war zwar schon in das AVAVG von 1927 eingeflossen. Doch beginnend mit dem August 1928 überschlugen sich die Gesetzesänderungen bzw. Verordnungen zur Krisenunterstützung und zur Krisenfürsorge (noch Übersicht 2). Durchweg ging es seit Ende August des Jahres 1928 um eine Kürzung der Ausgaben der Reichsanstalt oder um eine Verbesserung der Einnahmen. Die Maßnahmen im Einzelnen bestanden aus

- zeitlicher Begrenzung der Krisenunterstützung (Ende August 1928; Oktober 1930; Oktober 1931; Juni 1932);
- Kürzung der Leistungen (Oktober 1929; Juni 1931; Juni 1932);
- Erhöhung der Wartezeiten (Oktober 1927; Juni 1931);
- Verschlechterung der Rechtslage der Begünstigten (Juli 1930; Juni 1931; Oktober 1931, Juni 1932);
- Erhöhung der Beitragseinnahmen (Oktober 1929; Dezember 1929; Juli 1930; September 1930; Juni 1932).

Im nachhinein kann man feststellen, daß diese Maßnahmen zumindest zu keiner nachhaltigen Senkung der Arbeitslosigkeit geführt haben. Ein Grund dafür mag gewesen sein, daß das vorrangige Ziel aller Maßnahmen die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der bestehenden Arbeitslosenversicherung war. Dieses Ziel glaubte man durch Änderungen vieler Detailregeln erreichen zu können statt durch einen grundsätzlichen Systemwandel. Die Wirtschaftspolitik war, anders ausgedrückt, überfordert, hatte sie doch erst 1927 einen säkularen Reformschritt auf diesem Gebiet durchgesetzt. Diese Überforderung der Wirtschaftspolitik wird eher verständlich, wenn man einen Blick auf die heutige Zeit wirft: Selbst heute gelingt es nicht, eine substantielle Reform der Arbeitslosenversicherung durchzusetzen, obwohl die marginalen Eingriffe der letzten Jahre bislang — wie in den Jahren um 1930 — ohne erkennbaren Einfluß waren (vgl. dazu Glismann und Schrader 2000). Zu dieser Überforderung mag auch (wie heute) ein Erkenntnisproblem beigetragen haben: Seinerzeit haben die für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen das bestehende System der Arbeitslosenversicherung für gut und erhaltenswert gehalten (Borchardt 1978); sie haben damals die Probleme der hohen Arbeitslosigkeit vor allem auf „exogene“ Faktoren zurückgeführt und nicht auch auf eine systematische Fehlkonstruktion der Arbeitslosenversicherung. Eine Gutachterkommission aus dem Jahr 1931 bestätigte die Regierung in ihrer Politik marginaler Datenvariation (Wermel und Urban 1949: 43 ff.). Selbst die "Experten" schreckten vor dem Systemwechsel zurück.

Die Arbeitslosenversicherung des Jahres 1927 hat den Test auf Krisentauglichkeit nicht bestanden. Sie war ganz offensichtlich nicht geeignet, Arbeitslosigkeit abzubauen, im Gegenteil. Wegen der fehlenden Rückkopplungen zwischen Arbeitslosigkeit und induzierten Anreizen zur Vermeidung oder zur Verkürzung der Arbeitslosigkeit reduzierte sich die Krisenbekämpfung der Jahre 1929 ff. auf das Bemühen, die buchhalterische Ordnung aufrecht zu erhalten.

3. Das Deutsche Reich zwischen 1933 und 1939

Die Arbeitslosigkeit hatte im Jahr 1932 ihren Höhepunkt erreicht. Dieses Jahr war auch das Ende der Weimarer Republik. In den darauf folgenden Jahren 1933 bis 1939 scheint die Krise auf dem Arbeitsmarkt bewältigt worden zu sein (Tabelle 4). Welche Rolle spielte die Arbeitslosenversicherung in dieser Zeit?

Tabelle 4 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Deutschen Reich^{a,b}
(1933 – 1939)

Jahr	Arbeitslosenquote (vH)	Jahr	Arbeitslosenquote (vH)
1933	26,3	1937	4,6
1934	14,9	1938	2,1 (3,2)
1935	11,6	1939	(0,9)
1936	8,3		

^a Amtlich registrierte Arbeitslosigkeit in vH der Erwerbspersonen. — ^b In Parenthesen: Nach Mitchell korrigierte Gewerkschaftsdaten auf der Grundlage von Galenson und Zellner (1987). Mitchell nennt keine Prozentzahlen für 1939, aber 119 000 Arbeitslose (1938: 429 000).

Quelle: Mitchell (1992: 160 ff.); Statistisches Reichsamt (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung.

Um es vorweg zu nehmen: Die Arbeitslosenversicherung spielte für den Abbau der Arbeitslosigkeit keine bedeutsame Rolle. Soweit die gesetzgebenden Organe Einfluß auf den Arbeitsmarkt nahmen, geschah dies außerhalb der Arbeitslosenversicherung, so vor allem durch das „Gesetz über Treuhänder der Arbeit“ vom 19.5.1933. Mit diesem Gesetz wurden für größere Wirtschaftsgebiete „Treuhänder an Stelle der Vereinigung von Arbeitnehmern, einzelner Arbeitgeber oder der Vereinigungen von Arbeitgebern ...“ gesetzt (RGBl. 1933, I (52): 285). Diese Treuhänder übernahmen damit die Rolle der Tarifparteien und hatten für die „... Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens“ (ebenda) zu sorgen. Sie unterstanden den Weisungen der Reichsregierung.

Auch ein Teil der in Übersicht 3 aufgeführten Maßnahmen betrifft die Arbeitslosenversicherung eher am Rande, so zum Beispiel die Gesetze zur Verminderung der Arbeitslosigkeit aus dem Jahr 1933. In ihnen ging es um staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Arbeitslose. Kern waren kreditfinanzierte Arbeiten von nationalem Interesse, ähnlich den Notstandsarbeiten in der Zeit vor 1933. Dabei war eine — vermutlich nicht immer ökonomisch sinnvolle — hohe Arbeitsintensität vorgeschrieben. Im Nachhinein gesehen entsprachen diese Programme dem, was später J.M. Keynes in seiner „General Theory“ aus dem Jahr 1936 für Phasen hoher Arbeitslosigkeit empfehlen sollte. Freilich hat Keynes zum Beispiel nicht an die im gleichen Programm verabschiedeten „Ehestandshilfen“ gedacht, mit denen versucht wurde, den Arbeitsmarkt von (weiblichen) Anbietern zu entlasten.⁴

Später von der Wirtschaftstheorie entwickelte fiskalpolitische Modelle mögen auch hinter Gesetzen wie dem über die „Abgabe zur Arbeitslosenhilfe“ (1934) gestanden haben; die Abgabe sollte der Hebung der Kaufkraft dienen. Dieser Zweck ist, einem Theorem von Haavelmo zufolge, durch eine Steuererhöhung nur dann zu erreichen, wenn der Staat eine höhere Ausgabenquote hat als die privaten Steuerzahler.

Grundlegende Reformen der Arbeitslosenversicherung sind in den Jahren zwischen 1933 und 1939 nicht erkennbar. Sie haben sich angesichts der rasch sinkenden Arbeitslosigkeit wohl auch nicht aufgedrängt. In den Jahren nach 1936 sind die Leistungen für Arbeitslose sogar verbessert und damit die Arbeitsanreize gesenkt worden. Im Jahr 1939 wurden Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung dann vollkommen voneinander abgekoppelt: Es gab eine Grundversicherung (Hauptunterstützung) für alle Arbeitslosen, unabhängig vom Ver-

⁴ Familienförderung dieser und ähnlicher Art kann als ein andauerndes Merkmal der Gesetzgebung der Jahre 1933 bis 1939 angesehen werden (vgl. auch die Verordnung vom 3.6.1937).

sichertenstatus. Auf diesem Trend der Entkopplung lag schon die Aufhebung der begrenzten Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe aus dem Jahr 1937 (22.12.). Mit anderen Worten: Zu Beginn des Krieges hatte die Institution der Arbeitslosenversicherung ihre Existenzberechtigung weitgehend verloren.

4. Die Bundesrepublik Deutschland nach 1949

a. Vorbemerkungen

Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reichs gab es eine institutionelle Übergangsphase, bis im Jahr 1949 im Westen Deutschlands aus der Trizone die Bundesrepublik Deutschland und aus der Sowjetischen Besatzungszone die Deutsche Demokratische Republik wurde. Diese Übergangsphase war gekennzeichnet von wirtschaftlicher Not, Arbeitslosigkeit, Schwarzmärkten, alliierten Produktions- und damit Beschäftigungsverboten und sonstiger rigoroser Wirtschaftslenkung durch die Siegermächte. Die Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenfürsorge wurde um die Jahreswende 1946/47 von den West-Alliierten wieder zugelassen (Rottenecker und Schneider 1996: 139). Der deutsche Bundestag begann erst im Jahr 1951, sich mit der Arbeitslosenversicherung gesetzgeberisch zu befassen.

Auf den ersten Blick gab es Anlaß genug, sich mit der Situation des Arbeitsmarktes auseinanderzusetzen: Die kriegsbedingte Arbeitslosigkeit war hoch und der Zustrom von Flüchtlingen, nicht zuletzt aus der Deutschen Demokratischen Republik, ebenfalls (Stolper, Häuser und Borchardt 1966: 313 f.). Doch das Problem, das eine Arbeitslosenversicherung hätte lösen müssen, schwand mit dem „Wirtschaftswunder“ (Tabelle 5). Um das Jahr 1960 war faktisch die Vollbeschäftigung erreicht, die sich — mit konjunkturellen Schwankungen — bis in die siebziger Jahre hielt. Nach 1973, möglicherweise auch aufgrund des Ölpreisschocks und, damit zusammenhängend, aufgrund unzureichender Anpassung der Tarifpartner an diese Veränderungen, stieg die Arbeitslosigkeit erst allmählich

und nach 1980 (zweiter Ölpreisschock) rapide an. Die Phase zwischen 1984 und 2001 schließlich kann als eine Zeit anhaltend hoher und daher „struktureller“ Arbeitslosigkeit angesehen werden; allerdings gab es auch in dieser Zeit eine längere Erholungsphase — etwa zwischen 1989 und 1992 — die kurz nach der deutschen Wiedervereinigung ein Ende fand.

Tabelle 5 — Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland^a (1950–2001)

Jahr	Arbeitslosenquote	Jahr	Arbeitslosenquote	Jahr	Arbeitslosenquote	Jahr	Arbeitslosenquote
1950	11,0	1963	0,8	1976	4,6	1989	7,9
51	10,4	64	0,8	77	4,5	1990	7,2
52	9,5	65	0,7	78	4,3	91	6,3
53	8,4	66	0,7	79	3,8	92	7,7 (6,6) ^b
54	7,6	67	2,1	1980	3,8	93	8,9
55	5,6	68	1,5	81	5,5	94	9,6
56	4,4	69	0,9	82	7,5	95	9,4
57	3,7	1970	0,7	83	9,1	96	10,4
58	3,7	71	0,8	84	9,1	97	11,4
59	2,6	72	1,1	85	9,3	98	11,1
1960	1,3	73	1,2	86	9,0	99	10,5
61	0,8	74	2,6	87	8,9	2000	9,6
62	0,7	75	4,7	88	8,7	2001	9,4

^a Bis 1965 Arbeitslose in vH der unselbständigen Erwerbspersonen, danach bis 1991 in vH der abhängigen Erwerbspersonen (vgl. Quelle). Bis 1958 Bundesrepublik Deutschland ohne Saarland. Ab 1992 Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen sowie Gesamtdeutschland. — ^b In Parenthesen Meßziffer und Gebietsstand wie 1991.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung.

b. Von Weimar (AVAVG) nach Bonn (AFG)

Die Gesetzgebung der Bundesrepublik zur Arbeitslosenversicherung begann im Jahr 1951 ganz im Geiste der Weimarer Republik: Die Arbeitslosenversicherung

blieb in staatlicher Regie, und sie war keine Versicherung; sie verteilte Geldtransfers an Arbeitslose, orientiert am früheren Einkommen der Arbeitslosen und am Familienstand. Bemerkenswert erscheint, daß die Arbeitslosenunterstützung und die Arbeitslosenhilfe (letztere wurde seinerzeit als „Arbeitslosenfürsorge“ bezeichnet) die gleichen maximalen Leistungen bei Familien zahlte, aber bei Ledigen Unterschiede machte (Tabelle 6): Die Subvention für Familien war bis 1973 bei der Arbeitslosenhilfe höher als bei der Arbeitslosenunterstützung.

Die Arbeitsbeschaffung spielte in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre noch eine Rolle, ohne jedoch Weimarer Ausmaße zu erreichen. Dazu sind die Kassenkredite des Bundesfinanzministers für eine „wertschaffende Arbeitslosenfürsorge“ zu zählen (27.12.1951 und 4.8.1953), die sich an besondere Problemgruppen wandte, aber auch die (sehr) vorsichtige Lockerung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt am 9.7.1954. Doch nur zwei Jahre später, bei guter Arbeitsmarktlage, folgte eine erneute Festigung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt, bei der sogar der Aushang von Listen über Stellenangebote untersagt wurde (vgl. hierfür und im folgenden Übersicht 4).

Ansonsten waren die gesetzgeberischen Änderungen bis 1956 denen ähnlich, die in den Jahren vor der Krise in der Weimarer Republik erfolgten: Es gab einen Anstieg der Höhe und der Dauer der Leistungen und, allerdings nur zwei Mal, eine Senkung des Beitragssatzes. Einen gesetzgeberischen Neuanfang brachte das Jahr 1957, als das AVAVG von 1927/29 neu formuliert wurde. Das Bemerkenswerte dieses AVAVG 1957 war zunächst die Kontinuität. So wurde das Monopol der Bundesanstalt in den Bereichen der Vermittlung und Beratung aufrechterhalten. Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe blieben unverändert auf dem Niveau der ersten Hälfte der fünfziger Jahre. Doch es gab Neuerungen, wie die Stilllegungsvergütung, die an Arbeitnehmer von solchen Betrieben gezahlt wurde, die wegen Energie- oder Wassermängeln schließen mußten, oder wie die Kurzarbeitervergütung, die erstmals im Jahr 1926 vom Gesetzgeber geregelt

worden war. In den Folgejahren gab es weitere Neuerungen, wie das Schlechtwettergeld für die Bauwirtschaft oder die Fortsetzung von Bewährtem in den Bereichen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld und Stilllegungsvergütung.

Tabelle 6 — Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge und Leistungsumfang (1951 – 1969)

Jahr	Beiträge		Leistungen			
	Beitragsbemessungsgrenze (monatlich in DM)	Beitrags-satz (in vH) ^a	Arbeitsentgelt		Arbeitslosenhilfe	
			Höchstbeträge (monatlich in DM ^c)	Bezugsdauer (Monate)	Höchstbeträge (monatlich in DM ^c)	Bezugsdauer (Monate)
1951	375,-	4	243,60/114,-	wie 1927	243,60/94,80	wie 1927
52	500,-	4	324,-/170,40	•	324,-/ 126,-	•
53	•	4	•	12	•	•
54	•	4	•	•	•	•
55	•	3	•	•	•	•
56	750,-	2	•	•	324,-/141,60	•
57	•	•	489,60/280,80	•	489,60/228,80	•
58	•	•	•	•	•	•
59	•	•	•	•	•	•
60	•	•	•	•	•	•
61	•	2 ^b	•	•	•	•
62	•	1,4	•	•	•	•
63	•	•	•	•	•	•
64	•	1,3	•	•	•	•
65	•	•	•	•	•	•
66	1300,-	•	840,-/442,80	•	840,-/362,40	•
67	•	•	765,60/537,60	•	765,60/451,20	•
68	•	•	•	•	•	•
1969	1300,-	1,3	969,60/667,20	12	969,60/559,20	wie 1927

^a Beiträge in vH des Bruttoarbeitsentgelts. — ^b Vom 01.08.61 bis 31.03.62 waren die Beiträge ausgesetzt. — ^c Die erste Zahl bezieht sich auf Verheiratete mit Familie, die zweite Zahl auf Alleinstehende.

Quelle: Siehe Übersicht 4; BMA (lfd. Jgg); Neu (1996); eigene Zusammenstellung.

Die 60er Jahre begannen in bezug auf die Regeln der Arbeitslosenversicherung eher mit Marginalien. Die „Feinsteuerung“ nahm zu. Ursächlich dafür dürfte die anhaltende Vollbeschäftigung gewesen sein; andere Situationen als die überbordender Nachfrage nach Arbeitskräften schienen den Gesetzgeber kaum vorstellbar zu sein: Am 25.4.1961 wurde die Bundesregierung sogar ermächtigt, die Beitragsleistungen zur Arbeitslosenversicherung ganz oder teilweise auszusetzen — von einer Ermächtigung zur Beitragsanhebung war keine Rede. Keine Marginalien beinhalteten die Gesetze zur Änderung des AVAVG der Jahre 1966 und 1967: Die Leistungen der Bundesanstalt wurden in dieser Zeit auf allen Ebenen angehoben. Diese Leistungsverbesserungen wie auch die darauf folgenden und wieder eher marginalen Ergänzungen bis Mitte des Jahres 1969 kennzeichneten eine Arbeitsmarktpolitik der vollen Kassen. Auf vollen Kassen basierte auch die Ablösung des AVAVG durch das Arbeitsförderungsgesetz des Jahres 1969 (AFG).

c. Das AFG

Der deutsche Bundestag verabschiedete im Jahr 1969 ein neues Gesetz zur Arbeitslosenversicherung, das ganz im Geiste seines Vorläufers aus dem Jahr 1927 gehalten war. Allerdings: Es war um einige Facetten reicher — zum Beispiel spielten das Schlechtwettergeld und das Unterhaltsgeld eine gewichtige Rolle — und es wandte sich an einen sehr viel größeren Kreis von Betroffenen, nicht unbedingt „nur“ an Arbeitslose. So wandte es sich an Bauarbeiter, Behinderte, Frauen, ältere Arbeitnehmer, Kurzarbeiter und überhaupt und grundsätzlich an die Erwerbstätigen. Ein großer Teil dieser Ergänzungen hatte sich in den Gesetzesänderungen und Verordnungen der letzten zwanzig Jahre schon angedeutet.

Der Hintergrund des AFG war die seit rund 10 Jahren andauernde Situation der Vollbeschäftigung, zum Teil sogar der sogenannten „Überbeschäftigung“ (noch

Tabelle 5). Arbeitslosigkeit und ihre potentiellen Kosten gingen nicht in das politische Kalkül ein. Es war zudem eine Zeit, in der man glaubte, alle wichtigen wirtschaftspolitischen Parameter im Griff zu haben. Dieser Glaube an die wirtschaftspolitische Machbarkeit, der seinen gesetzlichen Niederschlag im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1968 gefunden hatte, sollte noch einige Jahre fortbestehen, bis er sich in den achtziger Jahren als Illusion herausstellte.

Bemerkenswert ist im gleichen Zusammenhang, daß nach dem AFG die — im AFG dynamisierten — Beitragsleistungen von der Bundesregierung jederzeit gesenkt (nicht: erhöht) werden konnten. Ein weiteres Merkmal geringer Relevanz der Arbeitslosigkeit ist die strikte Beibehaltung des Beratungs- und Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt, wenn auch die Begründung des Monopols mit den „schutzwürdigen Interessen deutscher Arbeitnehmer...“ ihrerseits nicht begründet wurde. Letztlich konnte es sich nur, da Vollbeschäftigung herrschte, um die Protektion von Arbeitnehmern vor mobileren Kollegen, womöglich aus dem Ausland, handeln. In dieses Bild fügten sich weitere Änderungen im Anschluß an das AFG ein: Im Jahr 1969, zur Weihnachtszeit, wurde ein Gesetz zur Aufstockung des Unterhaltsgeldes verabschiedet, und zwei Tage darauf, am 24.12., eine Verordnung, in der alle Leistungen der Bundesanstalt angehoben wurden.

Die Entwicklung seit 1970 zeigt auf der Beitragsseite einen steigenden Trend sowohl bei der — jetzt dynamisierten — Bemessungsgrundlage als auch bei dem Beitragssatz (Tabelle 7)⁵.

⁵ Bemessungsgrenze 1969: DM 1700,-; 2001: DM 8700,- (alte Bundesländer).

Tabelle 7 — Die Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge und Leistungsumfang^a
 – vom AFG des Jahres 1969 bis zum SGB III des Jahres 2001 –

Jahr	Beiträge ^b			Leistungen				
	Bemessungs- grenze (DM)	Anteil am sv-pflichtigen Bruttoeinkommen (vH)	Sonstiges ^{c,e}	ALG		Sonstiges ^{c,e}	ALH	
Anteil am maß- geblichen Netto- arbeitsentgelt ^d (vH)				Bezugsdauer (Monate)	Anteil am maß- geblichen Nettoeinkommen ^d (vH)		Bezugsdauer (Monate)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Status 1969	1 300/1 700	1,3 ^f	↑	maximal DM	bis 12	UhG↑	maximal DM	bis 12; verlängerbar
1970	1 800	·	↓ (Dynamisierung der BBG und Anpassung an die GRV)	242,20/166,80 ^g	·		242,40/139,80 ^h	·
1971	1 900	·		·	·		·	·
1972	2 100	1,7	↓ (Winterbauzulage eingeführt)	·	·	UhG↓ Wg↑	·	·
1973	2 300	·		·	·	Schwlg↓	·	·
1974	2 500	·		68/68	·	Dynamisierung aller Geldleistungen↑ ABM↑ Alhi↑	58/58	·
1975	2 800	2,0		·	·	Kug↑ Schwlg↑ Uhg↑	·	·
1976	3 100	3,0		·	·	Uhg↓ Alhi↓	·	·
1977	3 400	·		·	·		·	·
1978	3 700	·		·	Verkürzung um Sperrzeit	Alg↓ Alhi↓	·	·
1979	4 000	·	↓ (Schwlg: GRV-Pflicht)	·	·	Alhi↓ Alg↓	·	·
1980	4 200	·		·	·	EaZ↑ Uhg↑ Kkg↑	·	·
1981	4 400	·		·	·		·	·

noch Tabelle 7

Jahr	Beiträge ^b			Leistungen				
	Bemessungs- grenze (DM)	Anteil am sv-pflichtigen Bruttoeinkommen (vH)	Sonstiges ^{c,e}	ALG		Sonstiges ^{c,e}	ALH	
				Anteil am maß- geblichen Netto- arbeitsentgelt ^d (vH)	Bezugsdauer (Monate)		Anteil am maß- geblichen Nettoeinkommen ^d (vH)	Bezugsdauer (Monate)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1982	4 700	4,0		·	·	Alg↓↓, u.a.: Alg-Anwartschaftszeit verdoppelt Alg-Ruhezeitraum verdoppelt Alg-Sperrzeit verdoppelt Uhg↓↓ Kug↓ Schlwg↓ ABM↓ Alhi↓	·	·
1983	5 000	4,6	↓ (Schlwg: GRV-Pflicht)	68/63	·	Ügg↓ Alg, Alhi, Uhg↓	·	·
1984	5 200	·	↓ (Stärkere Einbeziehung von "Einmalzahlungen")	·	·	Alg↓, Alhi↓, Uhg↓, Ügg↓, EaZ↓	58/56	·
1985	5 400	4,4/4,1		68/63	bis 18	Sperrzeit↓	·	bis 12; verlängerbar
1986	5 600	4,0		·	bis 24 (je nach Alter und Dauer des Versichertenver- hältnisses)	Uhg↑↑ Ügg↑ ABM↑ Alhi↑	·	·
1987	5 700	4,3		·	bis 32 (je nach Alter und Dauer des Versichertenver- hältnisses)	Alg↑ Kug↑	·	·
1988	6 000	·		·	·	·	·	·
1989	6 100	·		·	·	ABM↓ EaZ↓ Kug↓	·	·
1990	6 300	·		·	·		·	·
1991	6 500	6,8		·	·		·	·

noch Tabelle 7

Jahr	Beiträge ^b			Leistungen				
	Bemessungs- grenze (DM)	Anteil am sv-pflichtigen Bruttoeinkommen (vH)	Sonstiges ^{c,e}	ALG		Sonstiges ^{c,e}	ALH	
Anteil am maß- geblichen Netto- arbeitsentgelt ^d (vH)				Bezugsdauer (Monate)	Anteil am maß- geblichen Nettoeinkommen ^d (vH)		Bezugsdauer (Monate)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1992	6 800	6,3		·	·		·	·
1993	7 200	6,5		·	·	EaZ↓ ABM allgemein↓ ABM-Ost↑	·	·
1994	7 600	·		67/60	·		57/53	·
1995	7 800	·		·	·		·	·
1996	8 000	·		·	·		·	·
1997	8 200	·		·	·		·	·
1998	8 400	·		·	·		·	·
1999	8 500 (West) 7 200 (Ost)	·		·	·	Alg↓; Uhg↑; Ügg↑; Alhi↓	·	·
		·		·	·		·	·
2000	8 600 (West) 7 100 (Ost)	·		·	·		·	·
2001	8 700 (West) 7 300 (Ost)	·		·	·		·	·

^a Zu den Abkürzungen vgl. Quelle oder Fußnoten c und e. – ^b Einschl. Arbeitgeberanteil. – ^c ↑: Verbesserungen für den Arbeitnehmer; ↓: Verschlechterungen. – ^d Die erste Zahl bezieht sich auf Versicherte mit Familie, die zweite auf Alleinstehende. – ^e ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahme; Alg = Arbeitslosengeld; Alhi = Arbeitslosenhilfe; BBG = Beitragsbemessungsgrenze; EaZ = Einarbeitungszuschuß; GRV = Gesetzliche Rentenversicherung; Kkg = Konkursausfallgeld; Kug = Kurzarbeitergeld; Schwg = Schlechtwettergeld; sv = die Sozialversicherung betreffend; Ügg = Übergangsgeld; Uhg = Unterhaltsgeld; Wg = Wintergeld; – ^f Im AFG von 1969 wird ein anderer Anteil genannt (§ 174 Abs. I: „Die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber je eins von Hundert der Beitragsbemessungsgrundlage.“). – ^g Entspricht beim zugrundeliegenden maximalen „Einheitslohn“ 62,3 vH/42,8 vH. – ^h Entspricht beim zugrundeliegenden „Einheitslohn“ 62,3 vH/35,8 vH.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (lfd. Jgg.); Deutscher Bundestag (1996, 1998); Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25.6.1969 (BGBl. Jg. 1969, Teil I: 582–632); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellungen.

Eine parallele Ausweitung der Leistungen ist auf den ersten Blick nicht erkennbar, im Gegenteil: Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (in vH des Nettoeinkommens) sanken im Gesamtzeitraum, insbesondere für Alleinstehende. Ein Teil der rasch steigenden Beitragseinnahmen mag in den zahlreichen laufenden Änderungen der „sonstigen“ Maßnahmen gebunden worden sein, ein weiterer in der Ausdehnung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 12 auf maximal 32 Monate im Untersuchungszeitraum. Letzteres freilich dürfte wiederum die Gesamtzahlungen an Arbeitslosenhilfe (*ceteris paribus*) verringert haben.

Den Löwenanteil an den rasch steigenden Einnahmen aus Beiträgen hat sicherlich die zunehmende Zahl von Arbeitslosen absorbiert, möglicherweise im Verein mit einer steigenden Anzahl von Beschäftigten in der Arbeitslosenverwaltung. Es ist hier auch auf den an anderer Stelle diskutierten Zusammenhang zwischen beitragsinduzierter Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und dem Anstieg des Anspruchslohns — vor allem zwischen 1969 und 1975/83 — auf der anderen Seite zu verweisen (Glismann und Schrader 2000: 14 ff.): Sowohl der Anspruchslohn als auch die „Lohnersatzrate“ stiegen (*ceteris paribus*) mit dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe. Damit sanken die Opportunitätskosten der Arbeitssuche und die „Abgangsrate“, das ist die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Arbeitsloser einen neuen Arbeitsplatz findet und ihn annimmt.

d. Die Bewährungsprobe des AFG in Zeiten steigender und hoher Arbeitslosigkeit

Nach 1973 stieg die Arbeitslosigkeit, anfangs kräftiger als Ende der siebziger Jahre, an. Seit 1983 kann man von einem außerordentlich hohen Niveau der Arbeitslosigkeit sprechen. Tabelle 7 veranschaulicht, daß die Regelungen der Arbeitslosenversicherung zwar häufig geändert wurden, allerdings nicht in der erkennbaren Absicht, die Arbeitslosigkeit zu senken:

- Auf der Beitragsseite stiegen in Westdeutschland sowohl die steuerbare Bemessungsgrenze (um 4,8 vH im Jahresdurchschnitt zwischen 1973 und 2001) als auch der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung (von 1,7 vH im Jahr 1973 auf 6,5 vH im Jahr 2001); insgesamt stiegen damit die Beiträge jedes Arbeitnehmers an der Beitragsbemessungsgrenze seit 1973 um jahresdurchschnittlich 10,0 vH. So liegt die Vermutung nahe, daß die Arbeitslosigkeit allein schon aufgrund der Verteuerung der Arbeitslosenversicherung über die steigenden Lohnkosten zugenommen hat.
- Auf der Leistungsseite ist ständig manipuliert worden, so daß ein einheitliches Bild schwer zu erstellen ist. Deutlich wird, daß die Höhe des Arbeitslosengeldes wie auch der Arbeitslosenhilfe geringfügig gesenkt wurden (für Familien) und für Ledige etwas deutlicher. Dafür stieg jedoch die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 12 Monaten im Jahr 1973 auf 32 Monate im Jahr 2001. Genauer ausgedrückt heißt das, daß nach 1973 die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes um (maximal) das 2,6fache anstieg und die Höhe des Arbeitslosengeldes um (maximal) 11,8 vH sank. Soweit von der Gesamthöhe des Arbeitslosengeldes — das ist die größt möglich erreich- bar Höhe der über die Anspruchszeit kumulierten Auszahlungen — Arbeitsanreize ausgehen, sind diese seit 1973 sicher gesunken.⁶ Bei den sonstigen Arten der Arbeitslosenunterstützung gab es ein stetes Auf und Ab.

⁶ Nimmt man die Eckpfeiler des Arbeitslosengeldes (68 vH des Einkommens erhielten Ledige 12 Monate lang im Jahre 1973; im Jahre 2001 waren es noch 60 vH für 32 Monate), so errechnet sich ein realer Anstieg des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 3,8 vH pro Jahr im Jahresdurchschnitt zwischen 1973 und 2001.

Gemessen an der Entwicklung der Arbeitslosigkeit hat sich das AFG nicht bewährt. Es diente sowohl zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit als auch einer wachsenden Palette versicherungsferner Leistungen. Die Parallele zur Zeit der Weimarer Republik drängt sich auf: die weitgehende Wirkungslosigkeit der Arbeitslosenversicherung in bezug auf die Höhe und der Dauer der Arbeitslosigkeit.

III. Einige Schlußfolgerungen

Die Geschichte Deutschlands seit 1871 veranschaulicht, daß die Arbeitslosenversicherung zu keiner Zeit mit dem Ziel eingesetzt wurde, die Arbeitslosigkeit zu verringern:

- Im Kaiserreich war das Ausmaß der Arbeitslosigkeit derart gering, daß weder beim Staat noch bei Privaten ein besonderer Handlungsbedarf gesehen wurde. Nur einige wenige Kommunen, Unternehmen und Gewerkschaften, die für „ihre“ Beschäftigten eine Absicherung für den Fall einer Arbeitslosigkeit aufbauten, boten eine Art von Arbeitslosenversicherung an. Diese hat allerdings meist eher karitativen als versicherungsanalogen Charakter. Ansätze zu einer Versicherungslösung mit starken Anreizen für eine rasche Wiederaufnahme einer Beschäftigung enthielt lediglich die „Versicherung gegen Stellenlosigkeit von Handlungsgehilfen“ aus dem Jahr 1908.
- In der Zeit der Weimarer Republik bestand die Absicherung gegen die finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit zunächst (bis 1923) aus staatlich finanzierten Fürsorgeleistungen. Der Fürsorgecharakter blieb auch nach 1923 erhalten, jedoch änderte sich die Finanzierung durch eine zunehmende Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und eine abnehmende Beteiligung des Zentralstaats. Eine entscheidende bis heute wirksame Änderung brachte das Jahr 1927 mit dem AVAVG. In ihm trat neben die Fürsorge-

leistungen, denen die Bedürftigkeit als wichtigste Anspruchsvoraussetzung zugrunde lag, die "Hauptunterstützung" aufgrund von Arbeitslosigkeit (dies entspricht der heutigen Unterscheidung zwischen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe). Wenn auch der Zusammenhang zwischen Prämienleistungen und Ansprüchen der Beitragszahler relativ lose war — die Finanzierung der Leistungen der Arbeitsämter war paritätisch einkommensabhängig statt risikobezogen —, war das AVAVG die erste umfassende Regelung dieses Teils der sozialen Sicherheit. Allerdings hatte das AVAVG auch weitere, die Effizienz und die Zukunft belastende Eigenschaften: Es war ein Zwangssystem und es schloß den Wettbewerb um die günstigste Arbeitslosenversicherung aus.

- In den Jahren zwischen 1933 und 1939 spielte die Arbeitslosenversicherung beim raschen Abbau der Arbeitslosigkeit keine Rolle, eher im Gegenteil: Die Leistungen für Arbeitslose wurden sogar verbessert und damit auf eine mögliche produktive Rückkopplung zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit verzichtet.
- Das bundesdeutsche System der Arbeitslosenversicherung setzte zunächst das Weimarer AVAVG fort und formulierte es dann, mit einigen Erweiterungen, aber im Geiste unverändert, als Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Jahr 1969 neu. Mit anderen Worten: Auch das AFG verzichtet weitgehend auf versicherungsadäquate Lösungen.

Kann man aus der historischen Erfahrung Lehren für ein effizienteres System der Arbeitslosenversicherung der Zukunft ziehen? Solche Lehren wären deshalb nützlich, weil das jetzige System die hohe bestehende Arbeitslosigkeit zumindest nicht verhindert hat und voraussichtlich auch künftig nichts zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen wird (Glismann und Schrader 2000). Die Geschichte

der deutschen Arbeitslosenversicherung enthält in der Tat einige bemerkenswerte Aspekte.

Es gab Ansätze zu einer Versicherungslösung für das Arbeitslosigkeitsproblem sowohl in der Kaiserzeit als auch in der Weimarer Republik: Die erste war privater Natur (Versicherung für Handlungsgehilfen), und die zweite war vom Staat dekretiert (Notverordnung vom 26.07.30). Beide schufen Anreizmechanismen, die auf eine Senkung der Arbeitslosigkeit abzielten. Die Handlungsgehilfen-Versicherung knüpfte das Arbeitslosengeld an die Bemühungen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden; die Notverordnung sah erhöhte Beiträge zur Arbeitslosenversicherung derjenigen Arbeitgeber vor, deren Entlassungsverhalten das System überdurchschnittlich in Anspruch nahmen. Aus heutiger Sicht handelt es sich bei diesen Ansätzen um eine Mischung des amerikanischen und des britischen Systems der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit (Glismann und Schrader 2001a). Es waren dies gewissermaßen Fragmente, die jeweils Teilaspekte des Problems einer effizienten Arbeitslosenversicherung abdeckten, wenn auch ohne den Hintergrund eines konsistenten Modells der wichtigen Wirkungszusammenhänge: Der Staat griff 1930, angesichts der Weltwirtschaftskrise, zu außergewöhnlichen, eben „Not“-maßnahmen; ohne Not wäre dieser Ansatz zu einer Versicherungslösung vermutlich unterblieben. Auch im Kaiserreich war die genannte versicherungsähnliche Institution eher eine Ausnahme und singulär; weder der Staat noch die Privaten sahen eine Veranlassung, eine Arbeitslosenversicherung zu etablieren.

Bemerkenswert ist die Handhabung des Beratungs- und Vermittlungsmonopols der Reichs- bzw. Bundesanstalt für Arbeit. Prinzipielle Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Monopols sind nie ernsthaft aufgetaucht. Dennoch war offenbar der Gesetzgeber von der ökonomischen Effizienz des Monopols nicht überzeugt: In besonderen Krisenfällen wurde das Monopol gelockert, wenn auch der Monopolist gehalten war, eine strenge Aufsicht über seine Konkurrenten auszu-

üben, und wenn auch versucht wurde, die private Vermittlung ökonomisch unattraktiv zu machen. Auch in diesen Tagen wird die Zulassung privater Vermittler betrieben — ob dies auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist oder eher Ausfluß des Aufdeckens fragwürdiger Vermittlungstechniken (bzw. –statistiken) der Bundesanstalt ist, kann hier offen bleiben.

Die Analyse der Verordnungen und Gesetze ergab, daß in der Regel von der Arbeitslosenversicherung keine Effekte zu erwarten waren, die auf eine Senkung der Arbeitslosigkeit hinausliefen. Die historische Entwicklung hat diese Analyse bestätigt: Weder zu Beginn der dreißiger Jahre noch seit den achtziger Jahren wurde versucht, der Krise auf dem Arbeitsmarkt mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung beizukommen. Das bedeutet nicht, daß die Politik untätig blieb; zu manchen Zeiten war vielmehr eine geradezu hektische Abfolge von Regelungen und Regeländerungen zu beobachten. Diese dienten jedoch durchweg dem Zweck, das versagende bestehende System zu erhalten und zu verteidigen. Selbst die beschriebene Lockerung des Vermittlungsmonopols enthielt zuweilen die Absichtserklärung, diese Lockerung so bald wie möglich wieder rückgängig zu machen.

Anhang

Übersicht 1 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: I. Die Zeit des Kaiserreichs

Jahr	Bezeichnung (oder Ort)	Versicherung	Art der Absicherung				Kreis der "Versicherten"	Art der Begrenzung	Finanzierung des Systems	Anmerkungen
			Einklagbar	Arbeitsvermittlung	Finanzielle Hilfe	Mobilitätshilfe				
<i>(1) Selbsthilfe der Arbeiterorganisationen</i>										
1879	Unterstützungskasse des Verbands der deutschen Buchdrucker	nein	nein	ja	ja	ja	Mitglieder	Branchenzugehörigkeit		Buchdruck war Teil der damaligen „New Economy“
1891		nein	nein	ja	ja	ja	Mitglieder von 17,2 vH der Zentralverbände der freien Gewerkschaften (Org.grad 3,4 vH)	"		
1894	– weitere Unterstützungskassen anderer Branchen	nein	nein	ja	ja	ja	Mitglieder von 32,6 vH der Zentralverbände der freien Gewerkschaften (Org.grad 3,1 vH)	"	- aus Mitgliedsbeiträgen	
1914		nein	nein	ja	ja	ja	Mitglieder von 85,1 vH der Zentralverbände der freien Gewerkschaften (Org.grad 18,2 vH)	"		
<i>(2) Selbsthilfe der Privatangestelltenverbände</i>										
ca. 1885	Verein deutscher Kaufleute	nein	nein	nein	–almsen-ähnlich	–		"	- aus	
1898	Deutschnationaler Handlungsgehilfenverband Ab 1908 "	nein	nein	nein	ja	–	– Mitglieder der Verbände	"	Mitgliedsbeiträgen	vgl. Box
1902	weitere Verbände	nein	nein	nein	almsen-ähnlich	–	"	"		
<i>(3) Einrichtungen einzelner Arbeitgeber</i>										
1889	Carl-Zeiß-Stiftung, Jena	nein	nein	nein	ja	nein	Betriebsangehörige	Betriebszugehörigkeit		betraf vor allem Zeiten
o.J.	Cornelius Heyl (Worms)	nein	nein	nein	ja	nein		"	- durch den Arbeitgeber	- konjunktureller
o.J.	Heinrich Lanz (Mannheim)	nein	nein	nein	ja	nein	"	"		Arbeitslosigkeit
1896 –1906	A.L. Mohr AG (Altona)	nein	•	nein	ja	nein	" (obligatorisch)	"	" und durch Beiträge	
1905	Vereinigung der Berliner Metallwarenfabrikanten	nein	nein	nein	ja	nein	"	"	- durch den Arbeitgeber	Grundlage war die „ehrenwörtliche“ Versicherung des Arbeitnehmers, keine gewerkschaftlichen Leistungen zu erhalten.
<i>(4) Kommunale Zuschußsysteme</i>										
1895	St. Gallen (Schweiz)	nein	ja	nein	ja	nein	Zwangsmemberschaft für Lohnarbeiter mit bestimmtem Tagesverdienst (2–5 Fr)	Wohnsitz und Einkommen	Prämien und städtische Zuschüsse	Mißerfolg (fehlende Risikoabstufung bei Prämien und Auszahlungen); Adverse selection und Moral hazard; Mangelhafte Organisation

noch Übersicht 1

Jahr	Bezeichnung (oder Ort)	Versicherung	Art der Arbeitslosenunterstützung				Kreis der "Versicherten"	Art der Begrenzung	Finanzierung des Systems	Anmerkungen
			Einklagbar	Arbeitsvermittlung	Finanzielle Hilfe	Mobilitätshilfe				
1896	Stadtcöllnische Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter (SVAW)	nein	nein	nein	ja	nein	Beitragszahlende Mitglieder	Wohnsitz	Beiträge und Zuwendungen (private und städtische)	nur gegen Winterarbeitslosigkeit
1900	Genter System (Gent)	nein	nein	nein	ja	nein	Gewerkschaftsmitglieder	"	Mitgliedsbeiträge und Zuschüsse	
1907	Genter System (Straßburg)	nein	nein	nein	ja	nein	"	"	aus öffentlichen (meist kommunalen) Mitteln (ca. 50 vH, max. 1 M pro Tag)	
1909 –1913	Genter System (zahlreiche deutsche Städte)	nein	nein	nein	ja	nein	"	"		
1910 –1913	Sparvariante des Genter Systems (Freiburg, Stuttgart, Offenbach)	nein	ja ^a nein	nein	ja	nein	Nicht organisierte Arbeitnehmer	"	Ersparnisbildung (freiwillig) auf Sperrkonten mit Zuschüssen bei Auszahlung der Guthaben	
1911	Versicherungskasse gegen Arbeits- und Stellenlosigkeit zu Cöln (Umwandlung von SVAW aus dem Jahr 1896)	nein	ja	nein	ja	nein	a) Gewerkschaften (die Versicherungskasse fungiert als Risikoversicherung)	"	a) nach "Gefahrenklassen" abgestufte von den Gewerkschaften gezahlte Beiträge sowie städtische Zuschüsse	im Jahr 1912 die größte "Versicherung" überhaupt
1911	"	nein	ja	nein	ja	nein	b) Nichtorganisierte (mit erhöhten Beiträgen)	"	b) erhöhte Beiträge (analog a) und städtische Zuschüsse	

^a Sofern der Arbeitnehmer zuvor Ersparnisse gebildet hatte.

Quelle: Frerich und Frey (1993: 143); Kumpmann (1920: 110 ff.); Jastrow und Badtke (1910 und 1918: passim); Jastrow (1927: 67 f); Wermel und Urban (1949: 59 ff.); Landsberg (1911: passim); Irwahn (1911: 276 ff.); eigene Zusammenstellungen.

Übersicht 2 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: II. Die Zeit der Weimarer Republik 1918 bis 1932

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
<i>I. Die Entwicklung des Systems</i>						
1918 13.11.	Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 1305 ff.).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verpflichtung der Gemeinden zur Erwerbslosenfürsorge. 2. Finanzierungsregeln dieser Fürsorge. 	<p>„Arbeitsfähige“ und „arbeitswillige“ Personen über 14 Jahre, die sich kriegsbedingt und erwerbslos in „bedürftiger Lage“ befinden. Einschränkungen gelten für Frauen und Personen, deren „Ernährer“ arbeitsfähig ist.</p> <p>Fürsorgeleistungen gehen auch an Erwerbstätige, die „die übliche Zahl von Arbeitsstunden“ nicht erreichen.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fürsorgezahlungen. 2. Gegebenenfalls Fahrtkosten. 3. Gegebenenfalls Sachleistungen statt geldlicher Leistungen. <p>Art und Höhe sind den Gemeinden überlassen. Mindestleistung ist vorgeschrieben („angemessener Ortslohn“ nach der RVO). Das Gesetz nennt keine Befristung der Leistungen.</p>	<p>Durch das Reich: 50 vH. Durch die Bundesstaaten: 33,3 vH. Rest: durch die Gemeinden.</p> <p>Der Reichsanteil kann bei besonders „leistungsschwachen“ Gemeinden erhöht werden.</p>	<p>Es handelt sich nicht um eine Variante der Arbeitslosenversicherung, wegen</p> <ul style="list-style-type: none"> – des Fürsorgecharakters (Finanzierung durch den Staat). – der Bandbreite gemeindlicher Entscheidungsfreiheit bezüglich der Leistungen.
1919 15.01. und 15.04.	Änderungen der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 82 ff. und 399 ff.).	Festlegung von Höchstsätzen der Unterstützung bezüglich des Betrags und der Dauer.	—	<p>Höhe je nach Geschlecht, Ortsklasse, Alter und Familienstand zwischen 1,50 Mark und 7,50 Mark pro Woche.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dauer: im Heimatort unbefristet, als Zugezogener maximal 4 Wochen. – Weiterzahlung der Krankenkassenbeiträge. 	—	—

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1920 15.01.	Änderung der Erwerbsfürsorge (RGBl. 1: 54 ff.).	Beendigung der Erwerbslosigkeit; nur bei Zielverfehlung Unterstützungsleistungen.	Leistungen nur noch an Personen über 16 Jahre. Arbeitslosigkeit muß kriegsbedingt sein, bzw. auf einer Aussperrung beruhen (in diesem Fall Zahlungen nach 4 Wochen).	Höchstsätze nach Ortsklassen, Geschlecht, Alter und Familienstand.	—	—
1920 26.01.	Änderung der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 98 ff.).	Finanzielle Unterstützung der Gemeinden durch das Reich.	Gemeinden können die Fürsorge von Bedingungen abhängig machen (z.B. fachliche Ausbildung).	—	—	Leistungen können an die Gewerkschaft erfolgen, sofern Mitglieder betroffen sind und Ordnungsmäßigkeit gesichert ist.
1920 06.05.	Änderung der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 871 ff.).	—	—	Anhebung der Höchstsätze für Männer über 21 Jahre um 33 vH bis 43 vH (Frauen: 20 vH bis 25 vH). Dauer: Auf in der Regel 26 Wochen beschränkt; nach weiteren 26 Wochen Wartezeit erneuter Bezug für i.d.R. 26 Wochen möglich (bei Berufen mit günstiger Arbeitsmarktsituation auf 13 Wochen beschränkbar).	Finanzierung: 50 vH durch das Reich, ein Drittel durch das Land, der Rest durch die Gemeinde (wie seit 1918).	—
1921 01.11.	Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 1337 ff.).	Erhöhung der Fürsorgeleistungen	Unterstützungszahlungen wie 1920.	Wie 1918 – Festlegung der Höchstsätze wie 1920. – Ist der Erwerbslose krankenversichert, werden die Beitragszahlungen	Wie 1920 Anhebung der Höchstsätze um 50 vH bis 65 vH (Männer über 21	Wie 1920

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1921 01.11.				von der Gemeinde zusätzlich geleistet.	Jahre), bzw. um 40 vH bis 87 vH (Frauen über 21 Jahre).	
1922 21.03.	Änderung der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 280).	Neuregelung von Zuständigkeiten.	—	1. Festlegung der Höchstsätze und der Familienzuschüsse durch den Reichsarbeitsminister. 2. Zuständigkeiten von Gemeinden bei Ortswechsel.	—	Die Änderungen waren vermutlich aufgrund der zunehmenden Inflation notwendig (so auch Wermel und Urban, 1949: 39).
1923 13.10. und 15.10.	Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 946 f. und, wortgleich: 984 f.).	Änderung der Finanzierung.	Vgl. oben den Status von 1921.	Vgl. oben den Status von 1918. Art, Höhe und Dauer werden vom Reichsminister angeordnet. Ein Verwaltungsausschuß kann von den Unterstützungsempfängern zu erbringende Arbeitsleistungen festlegen.	Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen je 40 vH des Aufwands der Fürsorge finanzieren, jedoch sollen die Beiträge 20 vH des Krankenkassenbeitrags nicht übersteigen. 20 vH der Erwerbslosenfürsorge werden – regional unterschiedlich – von den Gemeinden getragen. Problemregionen (mit hoher Arbeitslosigkeit) erhalten darüber hinaus Beihilfen durch Reich und Land (zu je 50 vH).	Es gibt in diesem Jahr vor allem Änderungen in der Finanzierung; der Fürsorgegedanke und die gemeindliche Entscheidungsfreiheit werden nicht angetastet.
1924 13.02.	Änderungen in der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 121 ff.).	—	Erhöhung des Mindestalters auf 16 bzw. 18 Jahre.	Die Dauer des Bezugs wird auf 26 Wochen innerhalb eines Jahres beschränkt. Krankenversicherungspflicht für die Erwerbslosen durch die Gemeinde.	Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen zusammen 2/3 des Aufwandes finanzieren. Der individuelle, von Arbeitgebern	—

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1924 13.02.					und Arbeitnehmern je zur Hälfte zu tragenden Beitrags darf im Regelfall 3 vH des „Grundlohns“ nicht übersteigen.	
1924 16.02.	Änderung in der Erwerbslosenfürsorge (RGeBl. 1: 127 ff.).	Neufassung, einschließlich Förderung der Beschaffung von Arbeitsplätzen („Produktive Erwerbslosenfürsorge“).	—	—	Wie vom 13.02.24; das letzte Drittel mußten die Gemeinden aufbringen. Gemeinden mit „ungewöhnlich großer Arbeitslosigkeit“ erhielten Zuschüsse von Reich und Ländern.	—
1925 30.04.	Bestimmungen über Notstandsarbeiten (RGeBl. 1: 53 ff.).	Spezifizierung von Notstandsarbeiten (Umfang, Dauer, Finanzierung).	Empfänger von Erwerbslosenfürsorge.	—	—	Empfänger von Erwerbslosenfürsorge konnten bis zu 6 Monate pro Jahr zu Notstandsarbeiten herangezogen werden; die Arbeit galt als „Beschäftigung gegen Entgelt“ und wurde vom Reich für Arbeiten gefördert, die einen „volkswirtschaftlichen Wert“ hatten. Nebenziel war möglicherweise die Schönung der Arbeitslosenstatistik, vielleicht auch der Erhalt der beruflichen und sozialen Kompetenz der Fürsorgeempfänger.

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1925 02.05.	Änderung in der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 61 f und 63 ff.).	Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten für Erwerbslose.	—	<ul style="list-style-type: none"> – Vorfinanzierung etwa fehlender „Arbeitsausrüstung“. – Notstandsarbeiten werden auf die Dauer der Unterstützung nicht angerechnet. 	—	Bemerkenswert: Erwerbslose dürfen nur zu Arbeiten herangezogen werden, an denen kein Interesse besteht („... Arbeiten ..., die sonst überhaupt nicht ... ausgeführt worden wären“).
1926 20.02.	Ergänzung der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 105 f.).	Absicherung von Kurzarbeitern ^d .	Arbeitnehmer aus gewerblichen Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten, die 50 vH oder mehr ihrer Arbeitszeit unbeschäftigt sind.	Dauer: maximal 6 Wochen.	—	Es ist die erste explizite Kurzarbeiter-Regelung (vgl. auch (RGBl. 1, von 1918, S. 1307).
1926 25.06.	Gesetz über eine Erhebung in der Erwerbslosenfürsorge (RGBl. 1: 316).	Statistische Erhebung zum Zwecke von Wirkungsanalysen	—	—	—	Die technische Ausführung bleibt unklar bezüglich der Simulation hypothetischer Lohnklassen im Rahmen der Erwerbslosenfürsorge.
1926 19.11.	Gesetz über Krisenfürsorge für Erwerbslose (RGBl. 1: 489 f.).	Ausweitung der Hilfe an ausgesteuerte Bedürftige (Härtefälle).	Erwerbslose ohne Unterstützung. Arbeitsfähigkeit und Arbeitswille müssen vorliegen.	Fürsorgezahlungen. Vorrang bei Notstandsarbeiten.	75 vH zahlt das Reich, den Rest (vermutlich) die Gemeinden.	Ausgangspunkt des Gesetzes war ein Anfang 1926 geschaffenes Faktum: Der Reichsarbeitsminister hatte die Landesbehörden aufgefordert, bei der Bemessung

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1926 19.11.						der Fürsorgezahlungen großzügig zu sein (Wermel und Urban: 54).
1927 16.07.	Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung AVAVG (RGL. 1: 187 ff.).	Institutionalisierung einer „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ und zahlreicher Landesarbeitsämter und Arbeitsämter.	Abhängig Beschäftigte, die in einer Krankenversicherung pflichtversichert sind, werden zwangsversichert; zahlreiche meist sektorale Ausnahmen (z.B. Beschäftigte der Land- und Forstwirtschaft).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeitslosenunterstützung, 2. Krankenversicherung, 3. Arbeitsvermittlung. Arbeitsvermittlung; Berufsberatung, Lehrstellenvermittlung etc. Maximale Dauer der Unterstützungszahlungen in der Regel 26 Wochen (zuzüglich evtl. 26 Wochen Unterstützung in Krisenzeiten: „Krisenunterstützung“ Vgl. RGL 1 vom 28.9.27). Höhe: richtet sich nach der Höhe des früheren Arbeitsentgelts („Lohnklasse“). Zwischen 25 vH (Lohnklasse XI) und 75 vH („Lohnklasse I“) des „Einheitslohns“. Das heißt: Pro Woche werden zwischen 6 Reichsmark (Klasse I) und 22 Reichsmark (Klasse XI) gezahlt.	Der Beitragssatz („Reichshöchstsatz“) beträgt insgesamt maximal 3 vH des maßgeblichen Arbeitsentgelts. – In der Regel je zur Hälfte durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer; für letztere in der Regel als Zuschläge zu den Krankenkassenbeiträgen. Die Beiträge bestehen aus einem „Landesanteil“ und einem „Reichsanteil“. – Die Reichsanstalt bildet mit dem Reichsanteil einen „Notstock“ (der 3 Monate zur Finanzierung der Unterstützung für 0,6 Mill. Arbeitslose reichen soll) und besorgt den Finanzausgleich zwischen den Landesarbeitsämtern.	– Private gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung wird vom 1.1.1931 an verboten. Private nichtgewerbsmäßige Arbeitsvermittlung wird unter Reichsaufsicht gestellt. – Arbeitsverträge werden in bezug auf die Einhaltung des Tariflohns von den Arbeitsämtern kontrolliert. – Es werden neue Sprachregelungen geschaffen, z.B. tritt an die Stelle der Bezeichnung „Erwerbslosenunterstützung“ die „Arbeitslosenunterstützung“ und anstelle der „Erwerbslosenfürsorge“ die „Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge“.

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
<i>II. Die Krise des Systems</i>						
1927 28.09.	Krisenunterstützung für Arbeitslose (RGI. 1: 315 f.).	Anwendung des § 101 f. AVAVG.	Wie im AVAVG § 101.	Arbeitslosenunterstützung für Personen, die die Anwartschaft (noch) nicht erfüllt haben oder bei denen die 26 Wochen der „Hauptunterstützung“ abgelaufen sind. Im Vergleich mit der Hauptunterstützung reduzierte Zahlungen. Dauer: 26 Wochen. Einnahmen, die der Arbeitslose aufgrund einer Vorsorge erhält, werden nicht angerechnet.	Keine Angaben	Die Verordnung macht den Anlaß für die Konkretisierung des § 101 AVAVG nicht deutlich. Ähnlichkeiten mit Fürsorgeleistungen. Bemerkenswert die Nicht-Anrechnung eigener Vorsorge.
1928 13.08.	Krisenunterstützung für ältere Arbeitslose (RGI. 1: 110 und 367).	Besserstellung der älteren Arbeitslosen.	Ältere Arbeitslose (älter als 40).	Dauer: länger als 26 Wochen möglich; die Beschränkung auf maximal 39 Wochen entfällt.	—	—
1928 27.08.	Höchstbezugsdauer der Krisenunterstützung (RGI. 1: 373).	Mögliche zeitliche Begrenzung der Krisenunterstützung.	—	—	—	—
1928 06.11.	Krisenunterstützung für Arbeitslose (RGI. 1: 385 f.).	Bedürftigkeitsprüfung	—	1. Verbesserung für die Bedürftigen, da Freigrenzen für die Einkommen von Angehörigen eingeführt werden. 2. Verschlechterung für die Bedürftigen, da von jetzt an auch Geschwister zu den zu berücksichtigenden Angehörigen zählen.	—	—

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1929 12.10.	Neufassung des AVAVG von 1927 (RGBl. 1: 162 ff.).	Wie 1927, jedoch mit Verbesserung der Finanzlage der Reichsanstalt.	Wie 1927, jedoch mit einer Erweiterung des Kreises der Beitragspflichtigen.	Wie 1927 – Verringerung der Leistungshöhe in Einzelfällen (die Formulierungen des Gesetzgebers sind vieldeutig vgl. § 107 b). – Erhöhung der Wartezeiten; in Einzelfällen Verdoppelung. – Die Anwartschaftszeit wird offenbar so gestaltet, daß Einsparungen erfolgten.	Erweiterung des Kreises der Beitragspflichtigen u.a. auf bisher versicherungsfrei Beschäftigte.	Es handelt sich um marginale Änderungen mit durchweg versteckten Inhalten. Eine offene Beitragserhöhung wurde vermieden.
1929 27.12.	Beitragserhöhung (RGBl. 1: 244).	Verbesserung der Kassenlage.	Wie Oktober 1929	Wie Oktober 1929	Beitrag von 3,5 vH des „maßgebenden Arbeitsentgelts“ (vorher 3 vH) für die Zeit vom 1. Januar 1930 bis 30. Juni 1930.	—
1930 28.04.	Vorbereitung der Finanzreform (RGBl. 1: 145 f.).	Sicherung der Arbeitslosenversicherung.	Wie 1929	Wie 1929	Beibehaltung des Beitragsatzes von 3,5 vH. Gegebenenfalls Zuschüsse aus dem Reichshaushalt (Zuschuß 1930: 150 Mill. Reichsmark).	—
1930 26.07.	Notverordnung zur Behebung wirtschaftlicher Notstände (RGBl. 1: 318 ff.).	Vorläufige Verbesserung der Kassenlage der Reichsanstalt.	Ausdehnung der Versicherungsfreiheit.	Einschränkungen bezüglich der Wartezeiten und der Anwartschaftszeiten. Verschärfung von Sanktionen.	Betriebe, die sehr viel stärker entlassen als der Durchschnitt, können zu höheren (als hälftigen) Beiträgen herangezogen werden. Dies entspricht	Gegenstand ist eine Vielzahl marginaler Änderungen, die insgesamt auf eine Verbesserung der Finanzlage der Reichsanstalt abzielen. Bemerkenswert ist die frühe

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1930 26.07.					einer Erhöhung des Beitragssatzes über 3,5 vH hinaus.	Form des „Experience rating“.
1930 30.09.	Verordnung zur Behebung wirtschaftlicher Notstände (RGBl. 1: 208).	Beitragserhöhung.	—	—	Anhebung des Beitragssatzes auf 6,5 vH.	—
1930 11.10.	Krisenfürsorge für Arbeitslose (RGBl.: 463 ff. sowie Reichsarbeitsblatt: 221).	—	Nur „ausgesteuerte“ Arbeitslose (das heißt nicht mehr diejenigen, die die Anwartschaft auf Hauptunterstützung nicht erfüllen), bis auf einige Gruppen (Landwirtschaft, häuslich Bedienstete und Arbeitslose und 21 Jahren).	Fürsorgemaßnahmen: Einkommen, auch von Angehörigen, wird zahlungsmindernd angerechnet. Voraussetzung war „... nicht Hilfsbedürftigkeit, sondern Bedürftigkeit ...“ (bei Hilfsbedürftigkeit mußten die Gemeinden zahlen, bei Bedürftigkeit die Arbeitsämter). ^a Dauer: auf maximal 32 Wochen (über 40 jährige: 45 Wochen) festgesetzt; die Dauer kann auf regionaler Ebene begrenzt werden.	—	Der Erlass bringt deutlich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Gemeinden zum Ausdruck.
1931 05.06.	Änderung der Bedingungen der Arbeitslosenunterstützung (RGBl. 1: 279 ff.).	„Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ (Zweite Verordnung).	—	– Höhe: (1) Die Hauptunterstützung wurde in allen Klassen um 5 Prozentpunkte (das heißt um bis zu 14,3 vH) gekürzt. (2) Die Bemessungsgrundlage für die Hauptunterstützung wird auf	—	Die Kürzung der Bemessungsgrundlage führt faktisch zu einer starken Minderung der Arbeitslosenunterstützung, da die Löhne in den relevanten Jahren rückläufig waren [nach Mitchell sanken

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1931 05.06.				13 Wochen (vorher 26 Wochen) gekürzt. (3) Ermächtigung an den Vorstand der Reichsanstalt, die Arbeitslosenunterstützung weiter zu senken, jedoch nicht unter die Sätze der Krisenunterstützung. – Wartezeit: wurde erheblich heraufgesetzt.		die Industrielöhne von 81 im Jahr 1931 (1929 = 100) auf 67 im Jahr 1932].
1931 01.10.	Beschluß des Vorstandes der Reichsanstalt zur Höchstdauer der Arbeitslosenunterstützung (RABL.: 223).	—	Hauptunterstützungsempfänger	Dauer: Sie wird auf 20 Wochen gekürzt (mit Wirkung vom 5.10.31 für alle Unterstützungsfälle).	—	—
1931 06.10.	Änderungen der Bedingungen der Arbeitslosenunterstützung: Teilweise Rücknahme des Gesetzes vom 5.6.31 (RGBl. 1: 537 ff.).	„Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ (Dritte Verordnung).	—	(1) Bemessungsgrundlage: wie im AVAVG vom 12.10.29. (2) Art der Zahlungen: Spezifizierung möglicher Sachleistungen	—	Bemerkenswert ist die (partielle) Abschaffung des Rechtsweges (Art. 1, 11).
1931 23.10.	Krisenfürsorge für Arbeitslose (RGBl. 1: 249 ff.).	Verbesserung der Kassenlage der Reichsanstalt.	Bedürftige Arbeitslose.	Fürsorgezahlungen. Höhe: Verglichen mit der bisherigen Regelung unverändert. Die Spezifizierung der Anrechenbarkeit von eigenen Einkommen und dem von Angehörigen. Auszahlungen wird faktisch in das freie Ermessen der Arbeitsämter gestellt (Art. 7).	Da die Gemeinde für die Bedürftigen aufkommen muß, kann sie — auf Antrag — von der Reichsanstalt Entschädigungszahlungen erhalten.	Über die Bedürftigkeit entscheidet der Vorsitzende des Arbeitsamtes (nach Anhörung der Gemeinde).

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1931 23.10.				Dauer: Unverändert. Kann vom „Vorsitzenden des Arbeitsamts“ unterhalb des „zulässigen Zeitraums“ festgesetzt werden.		
1932 21.03.	Vereinfachung der Arbeitsverwaltung (RGBl.: 157 ff.).	Zentralisierung der Verwaltung.	—	—	—	—
1932 14.06.	„Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung“ (RGBl.: 273 ff.).	Sicherung der Finanzen der Reichsanstalt.	Bei der Krisenfürsorge wird „Hilfsbedürftigkeit“ ^a (vorher: Bedürftigkeit) vorausgesetzt. Die Hilfsbedürftigkeit wird von Gemeinden überprüft.	Höhe: Veränderbar durch die Reichsregierung. Kann auf die Hilfsbedürftigkeit „abgestellt“ werden.	—	Ordnungspolitisch interessant: Die Regierung kann das AVAVG teilweise außer Kraft setzen, so vor allem Bestimmungen zur Krisenfürsorge, und sie kann die Beiträge zur Krankenversicherung neu festsetzen.
1932 16.06.	Verordnung zur Höhe der Arbeitslosenunterstützung (RGBl. 1: 305).	Sicherung der Finanzen der Reichsanstalt.	—	Höhe: Durchgängige Senkung der Arbeitslosenunterstützung (zwischen 15 vH in Lohnklasse I und 62 vH in Lohnklasse XI). Dauer: Nach 36 Tagen wird die Unterstützung nur noch im Falle von Hilfsbedürftigkeit gewährt (das entspricht einer Kürzung um 70 vH).	—	—
1932 17.06.	Verordnung zur Krisenfürsorge (RGBl. 1: 307).	Konsistenz der Verordnungen vom 14.6.32 und 23.10.31.	—	—	—	Die Aufhebung der Verordnung vom 23.10.31 beseitigt den Widerspruch zwischen alter Regelung („Bedürftig-

noch Übersicht 2

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1932 17.06.						keit“) und neuer Regelung („Hilfsbedürftigkeit).
1932 17.06.	Abgabe zur Arbeitslosenhilfe (RGBl. 1: 307 ff.).	Einnahmeverbesserung für die Reichsanstalt.	—	—	Steuerähnliche Abgabe. Höhe: 1,5 vH bis 6,5 vH des Einkommens, je nach Einkommenshöhe. Zahlungspflichtig waren alle abhängig Beschäftigten, auch Beamte und Empfänger bestimmter Transfers (z.B. Empfänger von Witwen- und Waisengeldern). Erhebung: In der Regel zusammen mit der Einkommensteuer; Inkasso in der Regel beim Arbeitgeber.	Erstmalige Erhebung von Steuern für die Arbeitslosenunterstützung. Vollkommene Trennung zwischen Anspruchsberechtigten und Zahlungspflichtigen.
1932 19.10.	Verordnung zur Ergänzung sozialer Leistungen (RGBl.: 499 ff.).	Einkommensverbesserung für Empfänger von Hauptunterstützung und Krisenfürsorgezahlungen.	Arbeitslose mit „zuschlagsberechtigten“ Angehörigen.	Zulage. Höhe: Zwischen 2 RM und 4 RM pro Woche. Dauer: Abhängig von den Leistungen, an die die Zuschläge geknüpft sind.	—	—

^aHilfsbedürftigkeit ist definiert als „Unmöglichkeit, die zum Leben notwendige Nahrung, Kleidung und Wohnung aus eigenen Kräften und Mitteln zu beschaffen“ — Bedürftigkeit dagegen entsteht durch Arbeitslosigkeit und setzt nicht Hilfsbedürftigkeit voraus. — ^b15 vH ergeben sich für die Lohnklasse I (Niedriglohnbezieher) in Ortsklasse A; 62 vH ergeben sich für Lohnklasse XI (Bezieher hoher Löhne) in Ortsklasse B bis E mit weniger als 10.000 Einwohnern. Die Senkung der Arbeitslosenunterstützung wird mit durchschnittlich 23 vH angegeben (Industrieverordnung 1932: 6). — ^dRottenecker und Schneider (1996: 87) zufolge war die Kurzarbeiter-Regelung ab April 1924 ausgesetzt gewesen.

Quelle: Reichsgesetzblatt [a]; eigene Zusammenstellung.

Übersicht 3 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: III. Die Zeit des Deutschen Reichs von 1933 bis 1939

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1933 30.03.	Aufrechterhaltung der Arbeitslosenunterstützung (RGBl. 1: 152).	Übernahme bislang geltenden Rechts.	—	—	—	—
1933 01.06.	Gesetz zur Verminderung der Arbeitslosigkeit (RGBl. 1: 323 ff.).	Arbeitsbeschaffung	Arbeitslose	Beschäftigung von Arbeitslosen in den Bereichen – Instandsetzung von Gebäuden, – vorstädtische und landwirtschaftliche Kleinsiedlung, – Flußregulierungen, – Gast-, Wasser- und Elektrizitätswirtschaft, – Tiefbau.	– 1 Mrd. RM an „Arbeits-schatzanweisungen“, – freiwillige Spenden (steuerlich absetzbar), – von ledigen Personen zu zahlende „Ehestandshilfe“.	Es handelt sich um 1. kreditfinanzierte „nationale Arbeit“, die den bisherigen Notstandsarbeiten ähnlich ist. Eine hohe Arbeitsintensität wird vorgeschrieben. 2. Förderung von Eheschließungen, sofern die Frau bisher berufstätig war und sich verpflichtet, „eine Tätigkeit als Arbeitnehmerin ... nicht wieder aufzunehmen ...“.
1933 21.09.	Gesetz zur Verminderung der Arbeitslosigkeit (RGBl. 1: 651 ff.).	Arbeitsbeschaffung	—	Vor allem Beschäftigung im Bereich „Instandsetzungs- und Ergänzungsarbeiten an Gebäuden.	500 Mill. DM durch den Reichsminister der Finanzen.	Die Maßnahmen bestanden aus (vgl. auch das Gesetz vom 01.06.1933) 1. Zuschüssen zu Aufwendungen von Gebäudeeigentümern und Zinssubventionen, 2. Steuersenkungen, insbesondere für die Landwirtschaft und für den Kleinwohnungsbau.

noch Übersicht 3

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1933 22.09.	Gesetz über Änderungen der Arbeitslosenhilfe (RGBl. 1: 656 f.).	Änderungen der Abgabenstruktur zugunsten der Landwirtschaft	—	—	<ul style="list-style-type: none"> – Befreiung der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei von der Arbeitslosenversicherung – Übernahme der Finanzierung der Krisenunterstützung durch die Reichsanstalt zu 100 vH. 	Zuvor hatten die Gemeinden 20 vH der Krisenunterstützung finanziert (vgl. AVAVG von 1929, § 167).
1933 11.12.	Verordnung zur Verkürzung der Wartezeit (RGBl. 1: 1063).	Besserstellung der Arbeitslosen	Arbeitslose	<ul style="list-style-type: none"> – Kürzung der regelmäßigen Wartezeiten, – Generalvollmacht für die Reichsregierung zur Kürzung von Wartezeiten. 	—	—
1934 24.03.	Gesetz zur „Abgabe zur Arbeitslosenhilfe“ (RGBl. 1: 337).	Hebung der Kaufkraft (Abschnitt III)	—	—	Progressive Abgabe auf den Arbeitslohn zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe (zwischen 1,5 vH und 5 vH, je nach Einkommenshöhe). Die Abgabe ist zum Teil geringer für Beschäftigte, deren Einkommen zuvor durch „Gehaltskürzungsverordnung“ herabgesetzt wurde.	Der Zweck des Rahmengesetzes ist die Hebung der Kaufkraft. Demzufolge muß eine Art frühes Haavelmo-Theorem diesen steuerfinanzierten Transfers zugrunde gelegen haben.
1934 15.05.	Gesetz über den Arbeitseinsatz (RGBl. 1: 381 f.).	Entlastung von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und Förderung der Landwirtschaft.	—	—	—	Ermächtigung des Präsidenten der Reichsanstalt, in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit Einstellungen zu untersagen (vor allem , wenn es andere als landwirtschaftliche Arbeiten angeht). In <i>Sperrgemeinden</i> (in denen ein Ar-

noch Übersicht 3

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1934 15.05.						beitsloser keine Genehmigung zur Arbeit erhält) endet die Fürsorgepflicht, wenn der Arbeitslose diese Gemeinde verläßt.
1935 09.06.	Verordnung zur Kurzarbeiterunterstützung (RGBl. 1: 911).	Vereinfachung der Verwaltung	Kurzarbeiter	Pauschsatz für Kurzarbeiter (ledig): 8,50 RM pro Woche. Zuschläge (2,50 RM) für jeden Angehörigen.	—	—
1935 05.11.	Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung (RGBl. 1: 1281 ff.).	Mehr Befugnisse für die Reichsanstalt	—	—	—	Bestätigung des Vermittlungs- und Beratungs(!)monopols der Reichsanstalt; die Reichsanstalt darf Ausnahmen zulassen sowie die Bevorzugung bestimmter Personengruppen anordnen. Kräftige Strafbewehrung.
1935 26.11.	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes vom 05.11.1935 (RGBl. 1: 1361 ff.).	Korrektur und Ergänzung des Gesetzes vom 05.11.1935	Künstler, Wissenschaftler, Artisten u.ä.	—	—	Zulassung privater gewerblicher Arbeitsvermittlung.
1936 19.03.	Durchführungsverordnung zum Gesetz vom 05.11.1935 (RGBl. 1: 195).	?	—	—	—	Einstellung nichtgewerbmäßiger Arbeitsvermittlung.
1937 03.06.	Verordnung über die Höhe der	Strukturelle Änderungen der Ar-	Arbeitslose	Höhe: Im Durchschnitt aller Lohnklassen im Vergleich mit 1932 eine gerin-	—	Es handelt sich grundsätzlich um eine familienorientierte

noch Übersicht 3

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1937 03.06.	Arbeitslosenunterstützung (RGeBl. 1: 616 f.).	Arbeitslosenunterstützung nach Lohn- und Ortsklassen		gere Einkommensverbesserung für alleinstehende Arbeitslose in größeren Orten, eine kräftigere Verbesserung in kleinen Orten. Deutliche Anhebungen für Familien mit Kindern (in Lohnklasse I, Familien mit einem Kind: +63 vH; in Lohnklasse XI: +12,5 vH). Die gesamte Arbeitslosenunterstützung darf allerdings 80 vH des Arbeitseinkommens nicht übersteigen. Dauer: Unverändert in der Regel 36 Tage.		Verbesserung. Allerdings bringt die Kombination aus (strukturellen) Verbesserungen und Deckelung eine faktische Einebnung der Arbeitslosenunterstützung nach Lohnklassen mit sich.
1937 22.12.	Verordnung über die Arbeitslosenhilfe (RGeBl. 1: 1410).	Besserstellung der Arbeitslosen	—	Die Beschränkung der Bezugsdauer wird für die „versicherungsmäßige Arbeitslosenunterstützung“ — das ist die Hauptunterstützung — aufgehoben. Ausnahmen sind für bestimmte Gruppen oder Regionen möglich. Die Mindestdauer ist jedoch auch hier 120 Unterstützungstage.	—	1. Die Verordnung trat 1 Woche vor ihrer Verkündung in Kraft. 2. Die Verordnung macht eine besondere Krisenunterstützung überflüssig. Der Reichsarbeitsminister hob daher am 31.12.1937 die bestehenden Vorschriften zur Krisenunterstützung auf.
1937 23.12.	Verordnung zum Gesetz vom 05.11.1935 (RGeBl. 1: 1413).	Mehr gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung	—	—	—	Partielle Aufhebung der Beschränkungen vom 05.11.1935.

noch Übersicht 3

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1939 01.09.	Verordnung zur Änderung von Vorschriften über	Ermächtigung des Reichsarbeitsministers	—	—	—	Es geht um Entscheidungen von „staatspolitischer Notwendigkeit“. Der Reichsar-
noch 1939 01.09.	die Arbeitslosenhilfe (RGI. 1: 1662).					beitsminister erhält Entscheidungsvollmacht. Bemerkenswert: Die Verordnung hat „Gesetzeskraft“, und ist vom „Ministerrat für die Reichsverteidigung“ erlassen worden.
1939 05.09.	Verordnung über die Arbeitslosenhilfe (RGI. 1: 1674 f.).	Absicherung aller Arbeitslosen	Alle Arbeitslosen, unabhängig vom Versicherungsstatus, sofern sie bedürftig sind und für den Arbeitseinsatz zur Verfügung stehen.	Arbeitslosenunterstützung (= Hauptunterstützung plus Familienzuschläge plus gegebenenfalls „Sonderbeihilfen“).	—	Es handelt sich faktisch um die Ablösung der Arbeitslosenunterstützung durch eine Grundsicherung für alle.
1939 18.09.	Verordnung über die Kurzarbeiterunterstützung (RGI. 1: 1850).	Besserstellung der Kurzarbeiter	Ausdehnung auf Betriebe mit mindestens einem abhängig Beschäftigten (vorher 10).	Kurzarbeitergeld Im Regelfall 80 vH des Verdienstausfalls.	—	—

Quelle: Reichsgesetzblatt [b]; eigene Zusammenstellung.

Übersicht 4 — Eine Chronologie der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit: IV. Die Bundesrepublik Deutschland
1949 bis 1969

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1951 29.03.	Änderung des AVAVG (Verordnung) (BGBl. I: 219 f.).	Festlegung der Hauptunterstützung und der Zuschläge; Vereinfachung.	Wie 1927	Arbeitslosenunterstützung Einkommensabhängige Leistungen (wie zuvor), jedoch maximal DM 60,90 pro Woche (einschließlich aller Familienzuschläge), bzw. maximal DM 28,50 (ohne Familie).	—	Wie 1929 sind die Familienzuschläge niedrig für Bezieher niedriger Einkommen und hoch für Bezieher hoher Einkommen. Die Familienumverteilung zugunsten der oberen Lohngruppen ist 1951 deutlich höher als 1929. — Einkommensanteile betragen 32,9 vH für Ledige in der höchsten Einkommensklasse bzw. 70,2 vH für Großfamilien.
1951 29.03.	Gesetz über die Arbeitslosenfürsorge (BGBl. I: 221 f.).	Festlegung der „Arbeitslosenfürsorge“	Vor allem Arbeitslose, deren Anspruch auf Hauptunterstützung erschöpft ist.	Fürsorgezahlungen Einkommensabhängige Leistungen, jedoch maximal DM 60,90 pro Woche (einschließlich aller Familienzuschläge), bzw. maximal DM 23,70 (ohne Familienzuschläge). Dauer: keine Angaben, d.h. keine Änderung gegenüber dem AVAVG von 1927.	—	In der höchsten (pauschalieren) Einkommensklasse sind es 27,3 vH des letzten Arbeitseinkommens für Ledige, bzw. 70,2 vH für Großfamilien. Ansonsten gilt die familienorientierte Umverteilung wie bei der Arbeitslosenhauptunterstützung vom 29.03.51.
1951 27.12.	Gesetz zur Finanzierung eines Arbeitsbeschaffungsprogramms. (BGBl. I: 1006).	Verringerung der Arbeitslosigkeit gemäß § 139 AVAVG von 1927.	Empfänger von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenfürsorge.	„Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheit (§ 139 AVAVG). 200 Mio. DM	Kassenkredit vom Bundesminister der Finanzen.	Die Verwendung sollte in Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit erfolgen. Die Maßnahmen (vgl. Übersicht 2) sollen „wertschaffende Arbeitslos-

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1951 27.12.						enfürsorge“ sein und „... für die Volkswirtschaft von produktivem Werte ...“; Zuschüsse an „private, auf Erwerb gerichtete Unternehmungen dürfen nicht gewährt werden“ (aus § 139 AVAVG).
1952 10.03.	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BA) (BGBl. I: 123 ff.).	Bundes-Organisation der Verwaltung im Bereich von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.	—	—	—	—
1952 13.08.	Gesetz über die Erhöhung der Einkommensgrenzen in der ... Arbeitslosenversicherung (BGBl. I: 437 ff.).	Erhöhung der Beiträge und Leistungen der Arbeitslosenversicherung.	Wie 1951	Das zugrundegelegte Arbeitsentgelt steigt um ein Drittel.	Anstieg der Bemessungsgrenze von DM 375,- auf DM 500,-. Für Bezieher niedriger Einkommen (d.h. unter DM 65,- pro Monat) zahlt der Arbeitgeber die Beiträge allein.	Der Anstieg des zugrundegelegten Arbeitsentgelts bringt Bezieher höherer (nominaler) Einkommen zusätzliche Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung.
1952 13.11.	Gesetz über den Fristenablauf nach dem Kriege (BGBl. I: 737 f.).	Vereinfachung der Verwaltung von Ansprüchen und Beiträgen.	—	—	—	Das Kriegsende wurde bundeseinheitlich auf den 31.12.1950 festgelegt.
1953 04.08.	Gesetz über die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. (BGBl. I: 719).	Arbeitsbeschaffung	Langfristig Arbeitslose und jugendliche Arbeitslose.	Vgl. § 139 AVAVG. Subventionierung entsprechender Maßnahmen.	Kreditaufnahme	Vgl. die Anmerkungen zum Gesetz vom 27.12.1951.

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1953 24.08.	Gesetz zur Änderung des AVAVG (BGBl. I: 1022 ff.).	Neuregelung der Unterstützung (Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenfürsorge)	—	<p>1.a) Höhe des Arbeitslosengeldes: maximal DM 81,- pro Woche (einschließlich Familienzuschläge), bzw. maximal DM 42,60 für Ledige pro Woche.</p> <p>b) Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes: in der Regel 13 Wochen, jedoch maximal 52 Wochen.</p> <p>2.a) Höhe der Leistungen der Arbeitslosenfürsorge: entsprechend DM 81,- bzw. DM 31.50.</p> <p>b) Bezugsdauer der Arbeitslosenfürsorge: keine Angaben.</p>	—	Vgl. die Anmerkungen zum Gesetz vom 29.03.1951.
1954 09.07.	Gesetz über die nichtgewerbsmäßige Arbeitsvermittlung (BGBl. I: 179).	Begrenzte Zulassung nichtgewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung durch Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege.	—	—	—	<p>Das Gesetz erlaubt einigen nichtgewerbsmäßigen Einrichtungen — unter restriktiven Bedingungen — die Fortsetzung der bis zum 30.01.1933 erlaubten Vermittlungstätigkeit.</p> <p>Erlaubt war nach dem Gesetz vom 16.07.1927 unter Reichsaufsicht die private nichtgewerbsmäßige Vermittlung, die im Jahr 1935 (05.01.) bestätigt wurde und um mögliche weitere Ausnahmen ergänzt wurde.</p>

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1954 23.11.	Gesetz über die Gewährung von Mehrbeträgen (BGBl. I: 345 ff.).	Hier: Änderung des Betragssatzes	—	—	Beitragssatz: 3 vH „des Entgelts“.	Der Beitragssatz von 3 vH entspricht dem im AVAVG 1927 und 1929 festgelegten Satz. Inwieweit die Gesetzesänderung vom 24.03.1934 (Beitragssätze zwischen 1,5 und 5 vH) auch nach dem Kriege weitergalt, ist unklar [Frerich und Frey zufolge war der Beitragssatz vor dem Gesetz vom 23.11.1954: 4 vH (S. 85) Sie geben allerdings keine Quelle an].
1956 16.04.	Gesetz zur Ergänzung der AVAVG (BGBl. I: 243 f.).	Änderung in der Arbeitslosenfürsorge.	Bedürftige Arbeitslose.	Arbeitslosenhilfe (der Begriff wurde neu eingeführt). Höhe: Höchstbetrag (einschließlich Familienzuschläge) unverändert. Der Hauptbetrag wurde auf DM 35,40 (d.h. 12,4 vH) erhöht. Dauer: a) offenbar wie bisher unbegrenzt. b) nach 3 Jahren wurde gegebenenfalls der Nachweis der „ernstlichen“ Bemühungen bei der Arbeitssuche erforderlich.	—	Der Abschnitt V, der sich mit der Arbeitslosenfürsorge befaßt, ist unter dem Begriff „Arbeitslosenhilfe“ neu in das AVAVG eingeführt worden.
1956 23.12.	Gesetz zur Änderung des AVAVG (BGBl. I: 1018 ff.).	Neufassung der Vorschriften über Vermittlung und Beratung, Arbeits-	Alle Arbeitnehmer die gegen Krankheit pflichtversichert sind	1.a) Höhe des Arbeitslosengeldes: – maximal DM 122,40 (das sind +51 vH) einschließlich Familienzuschläge pro Woche.	Beitragssatz: auf 2 vH des Einkommens gesenkt (bis zur Bemessungsgrenze der Krankenversicherung bzw.	1. Das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt wird gefestigt. Selbst der Aus- hang von Listen über Stel-

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1956 23.12.		losenversicherung und Arbeitsmarktpolitik (§§ 49 ff.).	und gegen Invalidität und Berufsunfähigkeit. Nicht versichert sind u.a. und unter Umständen Beschäftigte in der Land- und Forstwirtschaft, in der Ausbildung befindliche, Familienangehörige, geringfügig Beschäftigte (z.B. mit einer Arbeitszeit von bis zu 24 Stunden pro Woche).	<ul style="list-style-type: none"> – maximal DM 70,20 (das sind +65 vH) für Ledige pro Woche b) Dauer des Arbeitslosengeldes: <ul style="list-style-type: none"> – für jede Arbeitswoche 3 Tage nach dem ersten Arbeitsjahr. – für jede Arbeitswoche 1,5 Tage für das zweite und dritte Arbeitsjahr. <p>D.h.: vermutlich ist die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes 312 Tage (dies dürfte einem Jahr entsprechen).</p> <p>2.a) Höhe der Arbeitslosenhilfe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – maximal DM 122,40 (das sind +51 vH) einschließlich Familienszuschläge pro Woche – maximal DM 57,20 (+62 vH) für Ledige pro Woche <p>b) Dauer der Arbeitslosenhilfe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – weiterhin unbegrenzt, da ein neuer Antrag einen neuen Anspruch begründet. – nach 3 Jahren weiterhin „auf Verlangen“ ein Nachweis ernstlicher Bemühung notwendig. <p>3.a) Förderung der Arbeitsaufnahme (Vorstellungskosten, Trennungshilfen, etc.) und der Berufsausbildung.</p>	Rentenversicherung); maximal jedoch DM 15,- pro Monat (das entspricht einer Bemessungsgrenze von DM 750,- pro Monat). Beitragspflichtig sind weiterhin je zur Hälfte Arbeitnehmer und Arbeitgeber.	lenangebote“ wird untersagt. Analoges gilt für die Berufsberatung und die Lehrstellenvermittlung. 2. Das Niveau des Arbeitslosengeldes wurde deutlich angehoben, die maximale Dauer blieb mit vermutlich 52 Wochen unverändert, wenn auch komplizierter in der Nachvollziehbarkeit. 3. Neben der dargestellten geldlichen Arbeitslosenhilfe sieht das Gesetz eine „wertschaffende Arbeitslosenhilfe“ vor (vgl. die Gesetzgebung in der Weimarer Republik). Dazu zählen „Notstandsarbeiten“ (vgl. die Gesetzgebung in den Jahren 1925 bis 1933 einschließlich), „Gemeinschaftsarbeiten“ und „Siedlungshilfen“.

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1956 23.12.				<ul style="list-style-type: none"> b) Lohnkostenzuschüsse bis zu 50 vH bis zu 26 Wochen. c) Errichtung von „Arbeiterwohnheimen“. d) Fortzahlung der Arbeitslosenhilfe bei Existenzgründung. 		
1957 03.04.	Neufassung des AVAVG (BGBl. I: 321 ff.).	Ablösung des AVAVG von 1927/1929.	Weitgehend wie 1927/1929.	<ul style="list-style-type: none"> 1. Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung. 2. Arbeitslosenversicherung <ul style="list-style-type: none"> a) Arbeitslosengeld <ul style="list-style-type: none"> - Höhe: wie im Gesetz vom 23.12.1956. - Dauer: wie im Gesetz vom 23.12.1956. b) Arbeitslosenhilfe <ul style="list-style-type: none"> - Höhe: wie im Gesetz vom 23.12.1956. - Dauer: wie im Gesetz vom 23.12.1956. c) Kurzarbeitergeld <ul style="list-style-type: none"> - Höhe: maximal DM 160,35 für 2 Wochen (Steuerklasse III). - Dauer: in der Regel 14 Wochen; maximal 1 Jahr. d) Stilllegungsvergütung 	<p>Beitragssatz: nach wie vor 2 vH, je hälftig vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> zu 1. Das Monopol der Bundesanstalt wird aufrechterhalten. zu 2: Anders als bei Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hängt die Höhe des Kurzarbeitergeldes und der Stilllegungsvergütung von der individuellen Steuerklasse ab. <p>Die Entscheidung über das Kurzarbeitergeld liegt bei der Bundesregierung (das heißt die Entscheidung betreffend Region, Wirtschaftszweig, Betriebsgröße, Zeitraum). Ausgenommen vom Kurzarbeitergeld sind unter anderem Betriebe der Land- und Forstwirtschaft.</p>

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1957 03.04.				<ul style="list-style-type: none"> - Höhe: maximal DM 164,40 für 2 Wochen (Steuerklasse III). - Dauer: maximal 6 Wochen. <p>3. Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Förderung der Arbeitsaufnahme (analog dem Gesetz vom 23.12.1956). b) Wertschaffende Arbeitslosenhilfe. 		<p>Die Stilllegungsvergütung geht an Arbeitnehmer von Betrieben, die wegen Heizstoffmangel oder Mangel an Wasser, Gas, Strom schließen.</p> <p>zu 3b: Vgl. die Anmerkungen zum Gesetz vom 23.12.1956.</p>
1959 07.12.	Gesetz zur Förderung der Bauwirtschaft und zur Änderung des AVAVG (BGBl. I: 705 ff.).	Protektion des Baugewerbes und Marginalien zum AVAVG.	—	<ul style="list-style-type: none"> 1. Arbeitslosengeld: Höhe und Dauer weitgehend unverändert (nur Bemessungsvorschriften). 2. Kurzarbeitergeld: <ul style="list-style-type: none"> a) Bemessung nicht mehr nach Steuerklassen, sondern nach „Leistungsgruppen“. b) Kürzung des annehmbaren „Vollohns“ um 10 vH. c) Anhebung der Leistungen um 8 vH (in Leistungsgruppe IV bei DM 388,- Vollohn). 3. Stilllegungsvergütung: jetzt ebenfalls nach Leistungsgruppen. Durchweg Anhebung der Vergütung, ohne jedoch die Höchstbeträge zu ändern. 4. Bauwirtschaft: 		<p>Definitionsänderung: „Invaldität oder Berufsunfähigkeit“ wird zu „Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit“.</p> <p>zu Bauwirtschaft:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Den Antrag auf Schlechtwettergeld stellt der Arbeitgeber. 2. Entlassungen sind „unverzüglich“ dem Arbeitsamt anzuzeigen. <p>Zahlreiche weitere Verordnungen zum Schutz des Baugewerbes erfolgten in den kommenden Zeiten.</p>

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1959 07.12.				<p>a) Zuschüsse und Darlehn in Schlechtwetterzeiten für Bauherren, für Unternehmen des Baugewerbes und für Arbeitnehmer.</p> <p>b) Schlechtwettergeld für Arbeitnehmer des Baugewerbes nach Leistungsgruppen. Maximal 57 vH des Einkommensausfalls.</p>	—	
1960 23.03.	Verordnung über gewinnorientierte Arbeitsvermittlung (BGBl. I: 189 ff.).	Abbau berufsspezifischer Arbeitslosigkeit.	Künstler	Freigabe der Vermittlung.	—	Bemerkenswert: Dort, wo Arbeitslosigkeit ein Problem ist, wird gewinnorientierte Arbeitsvermittlung zugelassen. Allerdings: Die privaten Vermittler werden kontrolliert und die Gebühren vorgeschrieben.
1960 28.10.	Gesetz zur Änderung des AVAVG (BGBl. I: 833 f.).	Marginalien	—	Die Begrenzung der Beihilfen zur Eingliederung langfristig Arbeitsloser auf 50 vH des Lohns und 26 Wochen wird gelockert.	—	Die Änderung besteht in dem Zusatz von „in der Regel“. Die Feinsteuerung nimmt mehr und mehr zu.
1961 25.04.	Gesetz zur Änderung des AVAVG (BGBl. I: 464).	Beitragssenkung	—	—	„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Erhebung des Beitrages nach Maßgabe der Finanzlage der Bundesanstalt zeitweise ganz oder zum Teil auszusetzen“ (Art. 1, Ziffer 1).	Das Gesetz ist offensichtlich das Ergebnis überfüllter Kassen (nicht nur bei der Bundesanstalt).

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1961 25.04	Verordnung zur Durchführung des AVAVG (BGBl. I: 478 f.).	Spezifizierung der Vermögensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe	—	—	—	—
1961 08.06.	Verordnung zur Durchführung des AVAVG (BGBl. I: 688).	Beitragssenkung	—	—	Aussetzung des Beitrages für die Zeit vom 1.8.1961 bis zum 31.1.1962.	Vgl. Gesetz vom 25.4.1961.
1962 20.01.	Fünfte Verordnung zur Durchführung des AVAVG (BGBl. I: 33).	Beitragssenkung	—	—	Aussetzung des Beitrags für die Zeit vom 1.2.1962 bis 31.3.1962.	Vgl. Gesetz vom 8.6.1961.
1962 04.07.	Achtzehnte Verordnung der Durchführung des AVAVG (BGBl. I: 444).	Berufliche Fortbildung	Berufstätige	Fortbildung Zuschüsse und Darlehn	—	—
1963 29.08.	Neunzehnte Verordnung (BGBl. I: 709).	Beitragssenkung	—	—	Beitragssatz von 1,3 vH, je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu tragen; gültig vom 1.1.1964 bis 31.12.1965.	—
1963 15.11.	Fünftes Änderungsgesetz zum AVAV (BGBl. I: 789 ff.).	Marginalien	—	<ul style="list-style-type: none"> – Geringfügige Anhebung des Arbeitslosengeldes (bei der Anrechnung von Nebeneinkommen) – Spezifizierung des Schlechtwettergeldes (vgl. Gesetz vom 7.12.1959). 	—	—

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
1966 10.08.	Gesetz zur Änderung des AVAVG (BGBl. I: 482 ff.).	—	—	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeitslosengeld: Anhebung durch Ergänzung des zugrundeliegenden Arbeitsentgelts von bisher maximal DM 175,- (Stand vom 3.4.1957) auf DM 300,- pro Woche (das heißt +71,4 vH). Der Höchstbetrag steigt entsprechend von bisher DM 122,40 auf DM 210,- pro Woche, der Hauptbetrag auf DM 110,70 pro Woche. 2. Arbeitslosenhilfe: Analog zur Änderung des Arbeitslosengeldes: Die Höchstbeträge steigen auf DM 210,- wöchentlich, die Hauptbeträge auf DM 90,60. Die Hauptbeträge (das heißt ohne Familie) sind in der Arbeitslosenhilfe wie bisher niedriger als beim Arbeitslosengeld. 3. Kurzarbeitergeld: Zweifache Anhebung: <ol style="list-style-type: none"> a) Die bisherigen Kurzarbeitergelder steigen vor allem in den Niedriglohngruppen. b) Die zugrundegelegten „Vollöhne“ werden ergänzt durch Einkommen von DM 392,- bis DM 664,-. Das entspricht einer effektiven Anhebung des Kurzarbeitergeldes um gut 54 vH in der Leistungsgruppe IV. 4. Schlechtwettergeld: Die Strukturen wurden geändert: 	Die Beitragsbemessungsgrenze steigt pro Monat von bisher DM 750,- auf DM 1300,-.	—

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1966 10.08.				<p>a) Anhebung des Schlechtwettergeldes in den unteren Lohngruppen, Senkung in den bisher hohen Lohngruppen.</p> <p>b) Anhebung der zugrundeliegenden Stundenlöhne, so daß das maximale Schlechtwettergeld um 57,6 vH steigt.</p>		
1967 10.03.	Siebttes Änderungsgesetz zum AVAVG (BGBl. I: 266 ff.).	Durchgehende Verbesserung der Leistungen.	—	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeitgeberbeihilfe für die Einstellung Arbeitssuchender: maximal 60 vH des Lohns. (das heißt Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten und Erhöhung der Beihilfe um 10 Prozentpunkte). 2. Arbeitslosengeld: Strukturelle Änderungen: Anhebung des Hauptbetrages um 48 vH auf DM 134,40 und Senkung des Höchstbetrags um 9 vH (hier in der höchsten Lohngruppe) auf DM 191,40. 3. Arbeitslosenhilfe: Erhöhung des Familienzuschlags auf DM 12,- pro Woche. Strukturelle Änderungen wie beim Arbeitslosengeld (DM 191,40/119,80). 4. Kurzarbeitergeld: Anhebung in allen (jetzt auf 5 erhöhten) Leistungsgruppen, z.B. Höchstsätze auf den Lohnunterschied jetzt 61 vH statt wie zuvor 46 vH. 	—	—

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1967 10.03.				5. Schlechtwettergeld: Anhebung um 10 vH in der höchsten Lohngruppe und Ausdifferenzierung nach Leistungsgruppen. 6. Unterhaltsgeld für Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Bildung: bis zu 20 vH über dem Arbeitslosengeld.		
1967 31.03.	Einundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des AVAVG (BGBl. I: 398).	Ausdehnung des Kurzarbeitergeldes.	Kurzarbeiter	Kurzarbeitergeld: maximale Dauer um 50 vH erhöht (auf 39 Wochen).	—	Bemerkenswert bei all diesen Verbesserungen ist, daß die Finanzierung kein Problem gewesen sein muß.
1967 11.05.	Zweiundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des AVAVG (BGBl. I: 531).	Verstärkter Mittelabfluß.	„Fach- und Führungskräfte“ aus Entwicklungsländern.	„Berufliche Aus- und Fortbildung“	—	Vgl. Anmerkungen zum Gesetz vom 31.03.1967.
1969 25.06.	Arbeitsförderungsgesetz (AFG) (BGBl. I: 582 ff.).	Ablösung des AVAVG von 1927/29. Die Ziele des AFG sind:	Arbeitslose, Kurzarbeiter, Bauarbeiter, Erwerbstätige,	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitslosengeld – Arbeitslosenhilfe – Kurzarbeitergeld – Schlechtwettergeld – produktive Winterbauförderung – Arbeitsbeschaffung – Arbeitsvermittlung – Berufsberatung – Förderung der Berufsberatung – Förderung der Arbeitsaufnahme 	Grundsätzlich zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wie bisher je 1 vH der Bemessungsgrundlage (das ist jetzt die für die Gesetzliche Rentenversicherung bestehende Bemessungsgrundlage). Die Bundesregierung kann die Beitragssätze je nach Finanzlage <i>senken</i> .	<p>1. Zu der Finanzierung</p> <p>Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zahlen die Arbeitgeber mehr als die Arbeitnehmer unter anderem da sie bei geringem Verdienst, den Arbeitnehmeranteil übernehmen müssen.</p> <p>– Die Einführung der Beitragsbemessungsgrundlage der Gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet eine</p>

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1969 25.06.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoher Beschäftigungsstand. 2. Verbesserung der „Beschäftigungsstruktur“. 3. Wachstumswirtschaft. 	Behinderte, Frauen, ältere Arbeitnehmer.	<p>– Förderung Behinderter.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Berufsberatung (Arbeitsvermittlung, zahlreiche Förderungen). 2. Arbeitslosengeld: Höhe: maximal DM 242,40 mit Angehörigen bzw. DM 166,80 als Hauptbetrag (das heißt +26,6 vH und +24,1 vH). Dauer: abhängig von der Beschäftigungszeit (maximal 1 Jahr bei 2 Jahren Beschäftigungszeit). 3. Arbeitslosenhilfe: maximal DM 242,40 (wie Arbeitslosengeld; Steigerung wie beim Arbeitslosengeld) einschließlich Angehörige; maximal DM 139,80 (das heißt +24 vH) für Alleinstehende. Dauer: 1 Jahr; ein erneuter Antrag ist nicht ausgeschlossen. Nach 3 Jahren wird die Höhe neu festgesetzt. 4. Kurzarbeitergeld: Höhe: maximal DM 6,- je Ausfallstunde (das sind in der höchsten rechenbaren Lohngruppe 63 vH des Lohns; vorher 61 vH). Dauer: maximal 12 Monate (durch Verordnung regelbar). 5. Schlechtwettergeld: Höhe: wie beim Kurzarbeitergeld; 		<p>GRV-analoge Dynamisierung der Beiträge.</p> <p>– Die Ermächtigung der Bundesregierung bezieht sich nur auf die Senkung der Beitragssätze, nicht auf deren Erhöhung.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Zum Ziel des AFG: Die Forderung lautet, daß Arbeitslosigkeit nicht eintritt oder fort dauert und daß besonders Benachteiligte rasch in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. 3. Zum Kreis der Betroffenen: Die Aufgaben sind sehr viel ausdifferenzierter als früher; die Zahl der zu Fördernden ist kräftig gestiegen. Das Gesetz versucht sich als Allheilmittel. 4. Zur Berufsberatung, Lehrstellen- und Arbeitsvermittlung: Das Monopol der Bundesanstalt wird aufrechterhalten. Ausnahmen bedürfen der Genehmigung des Monopolisten, der die „schutzwürdigen Interessen deutscher Arbeitnehmer ...“ wahrnimmt.

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1969 25.06.				das entspricht einer Änderung von +12,6 vH. Dauer: nicht definiert.		
1969 22.12.	Gesetz zur Änderung des AFG (BGBl. I: 2360 ff.).	Aufstockung des Unterhaltsgeldes.	Teilnehmer an beruflicher Fortbildung.	Transferzahlungen Das Unterhaltsgeld 1. steigt um 8 vH gegenüber dem AFG vom Juni (maximaler Hauptbetrag). – steigt um 5,5 vH gegenüber Juli (maximaler Höchstbetrag). 2. steigt um 26 Wochen des Bezugs noch einmal um 7,8 vH [nur wer (maximal) Hauptbetrag erhielt]. 3. wird strukturell angehoben: unterhalb des höchsten anrechenbaren „Einheitslohns“ steigt das relevante Arbeitsentgelt um 40 vH nach 1 Jahr und nach jeweils 6 Monaten noch einmal um 4 vH.	—	Die Maßnahmen bestehen im Grunde aus Marginalien. Sie kennzeichnen allerdings den Geist des Gesetzgebers und die Anreize, die er zu setzen versucht.
1969 24.12.	Verordnung zur Änderung des AFG (BGBl. I: 2428 ff.).	Anhebung der Leistungen der Bundesanstalt.	Leistungs-empfänger der Bundesanstalt.	Transferzahlungen 1. Arbeitslosengeld: steigt um 5 vH im Höchstbetrag des Hauptbetrages (um 6 vH bezüglich des Höchstbetrages des Höchstbetrages). 2. Arbeitslosenhilfe: • +5 vH (Hauptbetrag) • +6 vH (Höchstbetrag). 3. Unterhaltsgeld	—	Bemerkenswert ist der kurze Bestand des Gesetzes vom 22.12. Offenbar hatten neue Berechnungen neue Kassenbestände aufgedeckt, die weihnachtsadäquat verwendet wurden.

noch Übersicht 4

Jahr	Maßnahme	Ziel(e)	Kreis der „Versicherten“	Leistungen	Finanzierung	Anmerkungen
noch 1969 24.12.				<ul style="list-style-type: none"> • +5 vH gegenüber dem Gesetz von vor zwei Tagen (1. Hauptbetrag) • +5 vH gegenüber dem Gesetz vom 22.12. (2. Hauptbetrag) • +5,8 vH gegenüber dem Gesetz vom 22.12. 4. Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld: +6 vH gegenüber Juni dieses Jahres (Höchstbetrag). 		

Quelle: Bundesgesetzblatt; eigene Zusammenstellung.

Literatur

- Adamy, W., und E. Reidegeld (1987). 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland. Teil I: Von der Armenfürsorge zur Arbeitslosenhilfe. *Soziale Sicherheit* 12.
- (1988). 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland. Teil II: Sozialabbau in der Weimarer Republik. *Soziale Sicherheit* 1.
- BMA (lfd. Jgg.). *Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn.
- Borchardt, K. (1978). Zwangslagen und Handelsspielräume in der großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre: Zur Revision des überlieferten Geschichtsbildes. Vortrag auf der Jahressitzung der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. München.
- Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.). *Arbeitsstatistik-Jahreszahlen*. Sondernummer der ANBA. Nürnberg.
- Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgänge 1949–2001.
- Deutscher Bundestag (1996). *Rentenversicherungsbericht* (Drucksache 13/5370).
- (1998). *Rentenversicherungsbericht* (Drucksache 13/11290).
- Frerich, J. und M. Frey (1993). *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3: Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*. München, Wien.
- Glismann, H.H., und K. Schrader (2000). Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung — Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur. Kieler Arbeitspapier 995. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (2001a). Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung — Das Beispiel der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs. Kieler Arbeitspapier 1032. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (2001b). Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung. Kieler Arbeitspapier 1052. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (2001c). Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung. Kieler Arbeitspapier 1076. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Henning, H. (1974). Arbeitslosenversicherung vor 1914: Das Genter System und seine Übernahme in Deutschland. In: H. Kellen (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt. Sozial- und Wirtschaftshistorische Studien*, Wien.
- Herkner, H. (1922). *Die Arbeiterfrage. Eine Einführung*. Berlin und Leipzig.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (lfd. Jgg.). *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Stuttgart.
- Irwhahn, J. (1911). Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung. In: *Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt* 20. Jgg.: 276–278.

- Jastrow, I. (1927). Arbeitslosenversicherung. In: *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften*, Ergänzungsband A–G. Jena, 67–69.
- Jastrow, I., und W. Badtke (1910). *Kommunale Arbeitslosenversicherung. Denkschrift und Materialsammlung*. Berlin.
- (1918). Arbeitslosenversicherung. In: *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften*, 1. Bd., Jena, 116–126.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London.
- Kindleberger, C.P. (1979). *Die Weltwirtschaftskrise*. München, 2. Auflage.
- Kumpmann, K. (1920). *Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung. Mit besonderer Rücksicht auf Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reich*. Tübingen.
- (1923). Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. In: *HWSt*, Bd. 1, Jena, 791–824.
- Landsberg, O. (1911). Zur neuesten Entwicklung der Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reiche. *Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung* 1 (2/3): 325–339.
- Mitchell, B. R. (1992). *International Historical Statistic. Europe 1750–1988*. New York.
- Neu, A.D. (1996). *Geburtenantäler, Rentenberge und Wanderungen. Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt und Altersversorgung in Deutschland und Westeuropa*. Frankfurt/Main.
- Reichsgesetzblatt [a], Teil I, Jahrgänge 1918–1932.
- Reichsgesetzblatt [b], Teil I, Jahrgänge 1933–1939.
- Rottenecker, H., und J. Schneider (1996). *Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland*. Stuttgart.
- Schanz, G. (1897). *Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung*. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.
- Statistisches Reichsamt (lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*. Berlin.
- Stolper, G., K. Häuser und K. Borchardt (1966). *Deutsche Wirtschaft seit 1870*. 2. Aufl., Tübingen.
- Wermel, M.T., und R. Urban (1949). Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland. In: *Neue Soziale Praxis*, Heft 6, Teile I bis III. München.