

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Wilhelm Adamy, Johannes Steffen

„Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression

15. Jg./1982

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

„Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression

Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933

Wilhelm Adamy, Johannes Steffen*)

Das im Jahre 1927 in Kraft getretene „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) war Höhepunkt der sozialpolitischen Entwicklung in der Weimarer Republik. In seiner nur knapp sechsjährigen Geschichte wurde es jedoch auch zum Objekt einer bislang beispiellosen Sanierungspolitik, die im Spannungsfeld zwischen Weltwirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit auf der einen sowie einem unvergleichbar steigenden sozialpolitischen Handlungsbedarf auf der anderen Seite den ‚einfacheren‘ Weg der rein etatmäßigen Konsolidierung beschritt. Die Tatsache, daß sich eine Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit in langanhaltenden Krisenzeiten mit einer Scherenentwicklung zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht alleine aus Beiträgen finanzieren kann, wurde dem materiellen wie ideellen Gehalt des AVAVG zum Verhängnis.

- Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit wurden bereits in der Aufbauphase der Arbeitslosenversicherung (1927/29) einzelne Arbeitnehmergruppen (insbesondere Saisonarbeitslose) zeitweilig vom Versicherungsbezug ausgeschlossen, während Bestrebungen nach Erweiterung der Finanzierungsbasis erfolglos blieben.
- In der „Bewährungsphase“ (1930/31) wurde die Darlehenshaftung des Reiches systematisch zu begrenzen versucht und mit der erfolgreichen Trennung von Arbeitslosenversicherung und Reichshaushalt scheinbare Sachzwänge geschaffen für den sich beschleunigenden Sozialabbau.
- In der Phase der Totalsanierung (1932/33) schließlich wurden die Unterstützungsleistungen aller Leistungssysteme global gesenkt, so daß die Arbeitslosenversicherung auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise Beitragsüberschüsse von fast 400 Mio. RM erzielen konnte, die nunmehr zur Finanzierung von bis dahin steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen verwendet wurden.

Ergebnis dieser konsequent angelegten Krisenbewältigungsstrategie war ein – selbst unter das vormalige Niveau der Armenfürsorge hinausgehender – Leistungsabbau bei gleichzeitiger Verschiebung der Finanzierungslasten weg von der Versicherung hin zu den an Fürsorgeprinzipien orientierten Unterstützungseinrichtungen. Die Arbeitslosenversicherung war ihres Versicherungscharakters weitgehend beraubt: Immer mehr Arbeitslose wurden ausgesteuert, so daß 1932 nicht einmal zwei Fünftel der registrierten 5,6 Mio. Arbeitskräfte Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten. Mit der gleichzeitigen Absenkung des Leistungsniveaus um fast 50% und der Einführung einer Bedürftigkeitsprüfung nach 6 Wochen fand die Hinwendung zum Fürsorgeprinzip ihren Abschluß.

Rückblickend kann die Sanierung der Weimarer Arbeitslosenversicherung als eine Politik angesehen werden, die sich Erfolge von einem finanziellen und sozialpolitischen Rückzug des Staats aus der Arbeitsmarktpolitik versprach. Dem Erfolg für den Fiskus stand am Ende ein soziales und politisches Debakel gegenüber.

Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Aufbauphase der Arbeitslosenversicherung
 - 2.1 Vorläufer: die Erwerbslosenfürsorge
 - 2.2 Neuordnung des Unterstützungssystems 1927
3. Entwicklung der Arbeitslosigkeit
4. Etappen des Sozialabbaus
 - 4.1 „Einstieg“ unter der Regierung Müller (28. 6. 1928 bis 27. 3. 1930)
 - 4.2 Sanierung bis zur Funktionsfähigkeit unter Brüning (30. 3. 1930 – 30. 5. 1932)
 - 4.3 Aufhebung des Versicherungsprinzips unter von Papen (2. 6. 1932 – 2. 12. 1932)
5. Materielle Sicherung der Betroffenen
6. Finanzierungslasten der Massenarbeitslosigkeit
 - 6.1 Finanzierung der Unterstützungssysteme
 - 6.2 Defizite der Arbeitslosenversicherung und Rückzug des Reiches
 - 6.3 „Finanzautonomie“: Von den roten in die schwarzen Zahlen
 - 6.4 Rückgriff des Reiches auf Versicherungsbeiträge
7. Arbeitsdienst statt Recht auf Arbeit
8. Schlußfolgerung

1. Vorbemerkung

Nach jahrelangen Auseinandersetzungen wurde am 7. 6. 1927 das „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) mit einer breiten Mehrheit von vier Fünftel der Reichstagsstimmen verabschiedet. Erstmals fanden damit die sozialpolitischen Bestrebungen zur organisatorischen und inhaltlichen Vereinheitlichung der Arbeitsmarktpolitik ihren gesetzlichen Niederschlag, so daß zum 1. Oktober 1927 das an fürsorgerechtliche Voraussetzungen gebundene System der Erwerbslosen-

*) Dipl.-Volkswirt Wilhelm Adamy ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln und Dozent für Sozialpolitik an der Sozialakademie Dortmund. Dipl.-Volkswirt sozialwissenschaftl. Richtung Johannes Steffen ist wissenschaftlicher Angestellter am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

fürsorge durch eine versicherungsmäßige Existenzabsicherung der Arbeitslosen abgelöst werden konnte. Mehr als 40 Jahre mußten seit Verkündung der „Kaiserlichen Botschaft“ vergehen, bevor die Arbeitslosenversicherung in das zwischenzeitlich etablierte Sozialversicherungssystem integriert wurde.

Erst langsam setzte sich die Einsicht durch, daß Arbeitslosigkeit – entgegen der liberalistischen Wirtschaftslehre – nicht auf individuelles Verschulden zurückführbar ist, sondern einen gesellschaftlichen Risikobereich mit existentieller Bedeutung für die Arbeitnehmerschaft darstellt. Insbesondere der Etablierung einer Arbeitslosenversicherung wurden prinzipielle Widerstände entgegengebracht, da sie unmittelbar die Verhandlungspositionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern berührt. Denn über die materielle Absicherung von Arbeitslosigkeit legt sie zugleich Mindestverkaufsbedingungen der verwertbaren Arbeitskraft fest. Wesentlich direkter als die übrigen Versicherungszweige greift sie damit in den zentralen Regelungsbereich der Arbeitswelt ein und geht damit weit über Bismarcks Sozialreform hinaus, die primär auf soziale Integration der Arbeiterschaft und materielle Kompensation sozialer Risiken zielte.

Gleichzeitig birgt dieser Versicherungszweig aufgrund der ihm eigenen Risikostruktur erhebliche Haushaltsprobleme in sich, wie sich bereits kurz nach Einrichtung der neuen Versicherung zeigen sollte. Zwangsläufig rückt daher dieser Versicherungszweig von jeher vor den anderen ins Zentrum der (sozial)politischen Auseinandersetzung.

2. Aufbauphase der Arbeitslosenversicherung

Ebenso wie die bereits bestehenden Sozialversicherungszweige ist die Arbeitslosenversicherung aus den gewerkschaftlichen Selbsthilfeeinrichtungen hervorgegangen. Bereits 1903 verausgabten die Gewerkschaften aus allgemeinen Beitragsmitteln 1,27 Mio. Mark an Arbeitslosenunterstützung,¹⁾ um dem Solidarcharakter der Arbeiterorganisa-

tionen entsprechend auch in schlechten Zeiten füreinander einzustehen. Eine wenigstens minimale Existenzabsicherung arbeitsloser Mitglieder sollte zugleich die Verhandlungsposition in Lohnauseinandersetzungen stärken. Diese Gewerkschaftsaktivitäten, für die 1915 bereits 20,5 Mio. Mark ausgegeben wurde, wurden auf freiwilliger Basis unterstützt durch einzelne Kommunen, die so ihre Ausgaben für die Armenfürsorge zu vermindern suchten.²⁾

2.1 Vorläufer: die Erwerbslosenfürsorge

Neuen Auftrieb erhielten die arbeitsmarktpolitischen Bestrebungen unmittelbar nach Kriegsende, als eine Vielzahl ehemaliger Soldaten wieder ins Beschäftigungssystem integriert werden mußte. Vor diesem Hintergrund wurde Arbeitslosigkeit als ein zwar vorübergehendes, aber gesellschaftliches Problem akzeptiert.

Bereits vier Tage nach Kriegsende (am 13. 11. 1918) wurden die Gemeinden im Rahmen der Demobilisierung zur Errichtung einer von der Armenhilfe unabhängigen Erwerbslosenfürsorge verpflichtet. Unterstützt wurden anfangs nur diejenigen Arbeitslosen, die infolge des Krieges in Not geraten waren.³⁾

Mit der unerwartet lang anhaltenden Arbeitslosigkeit wurde dieses Fürsorgeprinzip kontinuierlich um versicherungstechnische Elemente erweitert. 1923 wurde die bisher ausschließlich staatliche Mittelaufbringung durch Reich (drei Sechstel), Länder (zwei Sechstel) und Gemeinden (ein Sechstel) um entgeltbezogene Beitragsleistungen der potentiellen Unterstützungsempfänger erweitert. Schon ein Jahr später wurde der Beitragsersatz auf 3% des Grundlohns erhöht.⁴⁾ Auch wenn öffentliche Zuschüsse noch die Beitragsfinanzierung ergänzten, wurde so zunächst auf der Einnahmeseite ein versicherungsmäßiges Finanzierungssystem etabliert; denn die Mittelaufbringung erfolgte vorrangig durch den potentiellen Empfängerkreis. Dem stand jedoch wegen der Bedürftigkeitsprüfung auf der Leistungsseite noch eine Orientierung am Fürsorgeprinzip gegenüber. Durch die Einschränkung der zunächst zeitlich unbefristeten Unterstützungsleistungen auf 39 Wochen im Krisenjahr 1925/26 wurde allerdings auch auf der Ausgabenseite der spezifischen Risikostruktur stärkere Beachtung geschenkt. Sozialpolitisch beachtenswert am Leistungskatalog der Erwerbslosenfürsorge sind über die direkten Unterstützungsleistungen hinaus sowohl Kurzarbeitergeld wie die bereits 1918 eingeführte Fürsorge im Krankheitsfall und die seit 1926 bereitgestellten Mittel für die Erhaltung der Anwartschaftszeit in der Alterssicherung.⁵⁾

Aufgrund der insbesondere im Krisenjahr 1926 steigenden Zahl von Unterstützungsempfängern mußten Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln in Höhe von 700 Mio. RM gewährt werden.⁶⁾ Gleichzeitig stieg die Zahl der Arbeitskräfte mit bereits erschöpftem Leistungsanspruch, so daß Zusatzbelastungen für die kommunale Armenfürsorge zu befürchten waren. Um möglichst beides zu verhindern, wurde quasi als zweites Unterstützungssystem die Krisenfürsorge geschaffen, die – ähnlich der heutigen Arbeitslosenhilfe – die bereits aus der Erwerbslosenfürsorge ausgesteuerten Arbeitskräfte sichern sollte. Die hierfür erforderlichen Finanzmittel trugen die Gemeinden zu einem Viertel und die Länder zu drei Vierteln.

Mit dieser grundlegenden Umgestaltung der finanziellen Basis der Erwerbslosenfürsorge auf Beitragszahlungen und die ergänzende Einführung der Krisenfürsorge war der langwierige und widersprüchliche Prozeß⁷⁾ hin zu einer staatli-

¹⁾ Vgl. Boecker, B., Arbeitsmarktpolitik, in: Jahrbuch der Deutschen Sozialdemokratie 1929, Reprint Berlin-Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 432

²⁾ Vgl. Preller, L., 1929 Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Kronberg/Ts. 1978, S. 61. Zur Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente um die Jahrhundertwende siehe auch: Kaiserliches Statistisches Amt (Hrsg.), Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich, Berlin 1906

³⁾ Vgl. Reichsarbeitsministerium (Hrsg.), Deutsche Sozialpolitik 1918 – 1928, Berlin 1929, S. 157 ff.

⁴⁾ Vgl. Boecker, B., Arbeitsmarktpolitik, a. a. O. S. 434

⁵⁾ Vgl. Syrup, F., Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839 – 1939, Stuttgart 1957, S. 215 ff.

⁶⁾ Zusätzlich wurden 160 Mio. RM für Arbeitsbeschaffung verausgabt. Vgl. Wissel R., Die Sozialpolitik nach dem Kriege, Berlin 1929, S. 22

⁷⁾ Diese Widersprüchlichkeit kommt in pointierter Form im Einstellungswandel von Gewerkschaften und Arbeitgebern zum Ausdruck. So sprachen sich die Gewerkschaften noch 1922 sehr deutlich für den Fortbestand der Erwerbslosenfürsorge und gegen eine Versicherung aus. Dies „vor allem aus dem Gedanken heraus, daß für die Arbeitslosigkeit die Allgemeinheit verantwortlich sei und ihre finanzielle Last deshalb auch vom ganzen Volke getragen werden müsse. Um dieser Auffassung willen war man damals auch bereit, sich mit einer Arbeitslosenhilfe mit fürsorgerischem Charakter abzufinden.“ Syrup, F., Hundert Jahre . . . , a. a. O. S. 333. Die Arbeitgeberseite, aber auch Staat, Gemeinden und nicht-sozialistische Gewerkschaften „wiesen dagegen auf die untragbaren öffentlichen Lasten aus dem Fürsorgeprinzip . . . hin, vor allem aber auf seine angeblich demoralisierenden Folgen für den Arbeitnehmer, der sich auch im Falle der Arbeitslosigkeit vor dem größten Elend geschützt wisse, ohne durch Gegenleistung an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit interessiert zu sein“. Preller, L., Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 279. Diese beiden Positionen kehrten sich nach der Neuregelung der Erwerbslosenfürsorge in ihr jeweiliges Gegenteil: nunmehr forderten die Gewerkschaften, daß aus der Beitragspflicht notwendig eine Versicherung mit Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen folgen müsse, während die Arbeitgeber in der Beseitigung des Fürsorgeprinzips eine untragbare Mehrbelastung der Wirtschaft sahen. Vgl. Preller, L., Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 369

chen Sozialversicherung bereits in seinen Grundzügen vorweggenommen. Die Erwerbslosenfürsorge wuchs langsam in die Arbeitslosenversicherung hinein, wobei nunmehr die fürsorgerechtliche Bedürftigkeitsprüfung durch eine versicherungsadäquate Leistungsgewährung ersetzt werden sollte.

2.2 Neuordnung des Unterstützungssystems 1927

Begleitet von einer günstigen Arbeitsmarktentwicklung trat das AVAVG am 1. Oktober 1927 in Kraft. Die erste umfassende – Arbeiter und Angestellte gleichermaßen einbeziehende – Einheitsversicherung war geschaffen, die rund 17 Mio. krankenversicherungspflichtige Arbeitnehmer vor den existenzbedrohenden Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen hatte.

Mit dem AVAVG wurde die Arbeitsverwaltung von der allgemeinen politischen Verwaltung losgelöst und als eigene Verwaltungskörperschaft verselbständigt. Auf dem Gebiet der *Arbeitsvermittlung* setzte sich die Selbstverwaltung drittelparitätisch aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Körperschaften zusammen. Der Bereich der *Arbeitslosenversicherung* wurde hingegen allein von den Sozialkontrahenten ohne Beteiligung der öffentlichen Hand verwaltet.⁸⁾

Vom Aufgabenkatalog zeichnet sich diese Versicherungseinrichtung bereits durch eine dem heutigen AFG vergleichbare Struktur aus, auch wenn Ansätze einer aktiven Arbeitsmarktpolitik nur rudimentär zu verzeichnen sind.⁹⁾ Laut Gesetzestext lag das Schwergewicht der Maßnahmen auf der Vermittlung von Arbeitskräften und der materiellen Absicherung von Arbeitslosen. Dabei sollte eine öffentliche Arbeitsvermittlung Neutralität und Unparteilichkeit der Vermittlungsinstanz gewährleisten.¹⁰⁾ Zugleich wurde bei bereits 5-6 Mio. Vermittlungsfällen jährlich in der Vermittlung von Arbeitskräften ein Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesehen.

Grundsätzlich neu geregelt wurden die kompensatorischen Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die das Hauptbetätigungsfeld der Arbeitslosenversicherung bleiben sollten. Wesentlich verbessert wurde die materielle Existenzabsicherung durch Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung zugunsten eines Rechtsanspruchs auf Versicherungsleistung.¹¹⁾ Anspruchsberechtigt waren all jene arbeitsfähigen und arbeitswilligen Arbeitskräfte, die nach einer Versicherungspflichtigen Beschäftigung von mindestens 26 Wochen innerhalb einer 12monatigen Rahmenfrist unfreiwillig arbeitslos wurden. Mit dieser Verlängerung der Anwartschaftszeit wurde der unterstützungsberechtigte Personenkreis im Vergleich zur Erwerbslosenfürsorge eingeschränkt, andererseits aber durch den Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung wieder erweitert. Die zu erwartenden finanziellen Mehrbelastungen der Arbeitslosenversicherung sollten durch eine Begrenzung der Unterstützungsdauer auf maximal 26 Wochen bei einer Karenzzeit von bis zu 7 Tagen aufgefangen werden.¹²⁾

Grundlegend neu gestaltet wurde auch das Niveau der Arbeitslosenunterstützung, das sich am durchschnittlichen Arbeitsentgelt der letzten 3 Monate orientierte. Damit war das lange umstrittene Lohnklassensystem in der Arbeitslosenversicherung etabliert. Im Unterschied zur heutigen Arbeitslosenunterstützung fand ein erweiterter Solidarausgleich Eingang in das Lohnklassensystem, da die Steigerungssätze nach dem Erwerbseinkommen gestaffelt waren (75% bis 35%) und zusätzlich Familienzuschläge von 5% pro Zuschlagsberechtigten Berücksichtigung fanden. (Vgl. Tabelle 1) Ergänzend zu den direkten Unterstützungslei-

⁸⁾ Vgl. Reichsarbeitsministerium (Hrsg.), Deutsche Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 166

⁹⁾ Dennoch finden sich spezifische Maßnahmen zur Verhinderung und Beendigung der Arbeitslosigkeit von langfristig Arbeitslosen (wie Mobilitätshilfen, Fortbildungs- und Umschulungs- oder Hilfsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer) sowie Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung.

¹⁰⁾ 1931 allerdings wurde die Geltungsdauer der gewerbmäßigen Stellenvermittlung verlängert. Vgl. Jahrbuch der Deutschen Sozialdemokratie 1930, Reprint, Berlin-Bonn-Bad Godesberg 1976 S. 142

¹¹⁾ Eine von der Reichsregierung im Jahre 1926 veranlaßte Erhebung über das Verhältnis des Höchstlohnsatzes in der Erwerbslosenunterstützung zum letzten Arbeitsverdienst wies noch auf deutliche Mängel hin: 82,7% der männlichen Unterstützungsempfänger erhielten demnach weniger als 50% ihres letzten Bruttowochenverdienstes als Unterstützung und 37% gar weniger als 30% des letzten Verdienstes. Vgl. Wisset, R., Die Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 22

¹²⁾ Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung vgl. insbesondere Syrup, F., Die Regelung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reich, in: Internationale Rundschau der Arbeit, 2. Band, Heft 9/1927, S. 811 ff.

Tabelle 1: Lohnklassen, wöchentliche Hauptunterstützung und Unterstützungshöchstsatz in der Arbeitslosenversicherung 1927

Durchschnittliches wöchentliches Arbeitsentgelt der letzten 3 Monate vor Arbeitslosmeldung in RM	Lohnklasse	Einheitslohn in RM	wöchentliche Hauptunterstützung		Höchstunterstützung (einschließlich Familienzuschläge)	
			in % des Einheitslohns	in RM	in % des Einheitslohns	in RM
bis 10	I	8	75	6,00	80	6,40
10 – 14	II	12	65	7,80	80	9,60
14 – 18	III	16	55	8,80	75	12,00
18 – 24	IV	21	47	9,87	72	15,12
24 – 30	V	27	40	10,80	65	17,55
30 – 36	VI	33	40	13,20	65	21,45
36 – 42	VII	39	37,5	14,63	62,5	24,38
42 – 48	VIII	45	35	15,75	60	27,00
48 – 54	IX	51	35	17,85	60	30,60
54 – 60	X	57	35	19,95	60	34,20
über 60	XI	63	35	22,05	60	37,80

Quelle: Syrup, F., Die Regelung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reich, in: Internationale Rundschau der Arbeit, 2. Band Heft 9/1927 S. 811 f. sowie ders., Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik, 1839–1939, Stuttgart 1957, S. 338.

stungen wurden damals schon die Mittel aufgebracht für die Krankenversicherung und die Anwartschaftszeiten in der Alterssicherung. Tabelle 1 zeigt das Bild der versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung nach Inkrafttreten des AVAVG.

Im Vergleich zur Erwerbslosenfürsorge wurde bei der Arbeitslosenversicherung das Gewicht der Beitragsfinanzierung weiter erhöht. Dahinter stand die Absicht des Gesetzgebers, „daß der Schritt von der Erwerbslosenfürsorge zur Arbeitslosenversicherung . . . jedenfalls keine finanzielle Verschlechterung für das Reich bedeuten würde.“¹³⁾ So wurde denn auch die bisherige öffentliche Defizithaftung in Form von verlorenen Zuschüssen in eine Darlehensverpflichtung des Reiches umgewandelt. Damit mußte die Arbeitslosenversicherung langfristig ausschließlich aus entgeltbezogenen Beiträgen von zunächst 3% getragen werden. Defizite wurden als vorübergehend angesehen und sollten durch rückzahlbare öffentliche Darlehen zunächst beglichen werden.

Mit diesem letzten Reformwerk der Weimarer Republik schien der Schlußstein des deutschen Sozialversicherungssystems gesetzt und die Arbeitnehmerschaft gegen die Wechselfälle des Lebens versichert zu sein. Insbesondere diesem jüngsten Versicherungszweig wurde dabei die Funktion zugesprochen, „wirksamer als jede andere Maßnahme die Last der Unsicherheit, die bisher auf dem Berufsschicksal jedes Arbeitnehmers lag“¹⁴⁾ zu mindern.

Aber auch weiterhin blieb die Notwendigkeit bestehen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuerten Arbeitskräfte materiell abzusichern. Aufgefangen werden sollten diese Langfristarbeitslosen in dem bereits existierenden autonomen Unterstützungssystem der Krisenfürsorge. Dabei handelte es sich um eine der heutigen Arbeitslosenhilfe vergleichbare Mischform von Versicherungs- und Für-

Sorgeleistung, bei der die Gewährung von Lohnersatzleistungen ebenso an eine Vorversicherungszeit wie an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt war. Diese Einrichtung wurde ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert und zwar zu vier Fünfteln durch das Reich und zu einem Fünftel durch die Gemeinden. Um den Landesarbeitsämtern eine flexible Reaktion auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes zu ermöglichen, wurden allerdings nur spezifische Berufsgruppen zur Krisenfürsorge zugelassen.¹⁵⁾

Die Krisenfürsorge stand zwischen Arbeitslosenversicherung und Armenfürsorge: Sie war der Arbeitslosenversicherung nachgeordnet, so daß deren Unterstützungsdauer begrenzt werden konnte und zugleich der Armenfürsorge vorgeschaltet; damit belasteten nicht alle ausgesteuerten Arbeitslosen unmittelbar die kommunalen Haushalte. Kennzeichnend für das Unterstützungssystem ist mithin ein dreigliedriger Aufbau mit jeweils unterschiedlichen Finanzierungs- und Leistungssystemen (Vgl. Übersicht 1)

In diesem abgestuften Unterstützungssystem glaubte das Reichsarbeitsministerium „mit Fug und Recht ein gut Stück ‚Lösung‘ der sozialen Frage auf dem Boden der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung sehen“¹⁶⁾ zu können.

3. Entwicklung der Arbeitslosigkeit

In der Gründungsphase der Arbeitslosenversicherung verliefen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftskonjunktur relativ günstig. Die Arbeitslosigkeit sank auf den seit 1925 nicht mehr erreichten Tiefstand von nur 867 367 arbeitssuchenden Personen. Auch die seit 1924 auf den Arbeitsmarkt drängenden geburtenstarken Jahrgänge konnten ins Beschäftigungssystem integriert werden. Damit entsprach die tatsächliche Arbeitsmarktlage zunächst noch dem für 700 000 – 800 000 Unterstützungsempfänger geschneiderten Finanzrahmen der Arbeitslosenversicherung. Auch wenn die Anzahl der Erwerbspersonen noch bis Ende der 20er Jahre zunehmen sollte, schien die Kalkulationsgrundlage der neuen Versicherung solide, zumal für die Jahre 1930-33 eine demographisch bedingte Entlastung des Arbeitsmarktes zu erwarten war. So glaubte man beispielsweise 1926 noch feststellen zu können: „Der Rationalisierungsprozeß fällt in Deutschland insofern in eine günstige Zeit, als die Auswirkungen des Geburtenausfalles während der Kriegszeit vom Jahre 1928 ab die Arbeitslosigkeit entsprechend verringern, ja, in manchen Gewerben geradezu einen Arbeitsmangel zur Folge haben werden.“¹⁷⁾

¹³⁾ So der Vertreter des Reichsarbeitsministers Weigert in: Die Verhandlungen der Sachverständigenkommission für Fragen der Arbeitslosenversicherung, Berlin 1929, S. 83

¹⁴⁾ Reichsarbeitsministerium (Hrsg.), Deutsche Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 174

¹⁵⁾ Vgl. Erster Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Beilage zum Reichsarbeitsblatt Nr. 6/1929 S. 33 ff.

¹⁶⁾ Reichsarbeitsministerium (Hrsg.), Deutsche Sozialpolitik . . . , a. a. O., S. 9

¹⁷⁾ Rauecker, B., Rationalisierung und Sozialpolitik, Berlin 1926, S. 55. Zur Bevölkerungsprognose siehe auch: Strunden, R., Geburtenausfall und Arbeitsmarkt, in: Reichsarbeitsblatt 1925 S. 716 ff.

Übersicht 1: Aufbau der Arbeitslosenunterstützung 1927

Strukturmerkmal	Arbeitslosenversicherung	Krisenfürsorge	öffentliche Fürsorge
Finanzierung	Entgeltbezogene Beiträge ergänzt durch Darlehen des Reiches	Steuerfinanzierung zu vier Fünfteln durch Reich und einem Fünftel durch Gemeinden	Gemeindehaushalt
Anspruchsberechtigte	Arbeitnehmer nach 26 Wochen versicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb der 12 monatigen Rahmenfrist	Ausgewählte Berufsgruppen mit unzureichendem (mind. 13 Wochen) oder erlöschtem Anspruch in der Arbeitslosenversicherung und Bedürftigkeit	Nachrangigkeit
Unterstützungsdauer	26 Wochen nach Karenzzeit von 3–7 Tagen	26 Wochen	Unbefristet bei Bedürftigkeit
Leistungscharakter	Versicherungsprinzip gestaffelt nach individuellem Arbeitsentgelt und Familienstand	Fürsorgeprinzip gestaffelt nach individuellem Arbeitsentgelt und Familienstand	Armenfürsorge auf Existenzminimum

Ungeachtet dieser optimistischen Arbeitsmarktprognosen stieg die Arbeitslosigkeit bereits 1928. Das steigende Erwerbspotential konnte nicht mehr vollständig aufgesogen werden. Selbst im Sommer 1928 sank die Arbeitslosigkeit nicht mehr unter 1 Mio. Arbeitskräfte; im harten Winter 1928/29 waren bereits 3,27 Mio. Menschen ohne Arbeit. Die für die Arbeitsmarktentwicklung ansonsten typische saisonale Entlastung führte nicht mehr zu einem absoluten Rückgang der Arbeitslosigkeit, sondern allenfalls zu einem verlangsamt Anstieg der Arbeitslosenzahlen.¹⁸⁾

Trotz wachsender Arbeitslosigkeit war das Produktionsvolumen bis 1929 noch gestiegen. Die rückläufigen Steigerungsraten des inländischen Konsums konnten vorübergehend durch Exportzuwachs und Kapazitätsausbau kompensiert werden. So wurde das tatsächliche Ausmaß der sich anbahnenden Wirtschaftskrise systematisch unterschätzt. Selbst im Sommer 1929 gelangte das Reichsarbeitsministerium noch zu der Einschätzung, „daß die Krise des Jahres 1929 ungewöhnlich und außerordentlich war, daß da einmalige Vorgänge vorliegen, mit denen wir nicht wieder zu rechnen brauchen.“¹⁹⁾

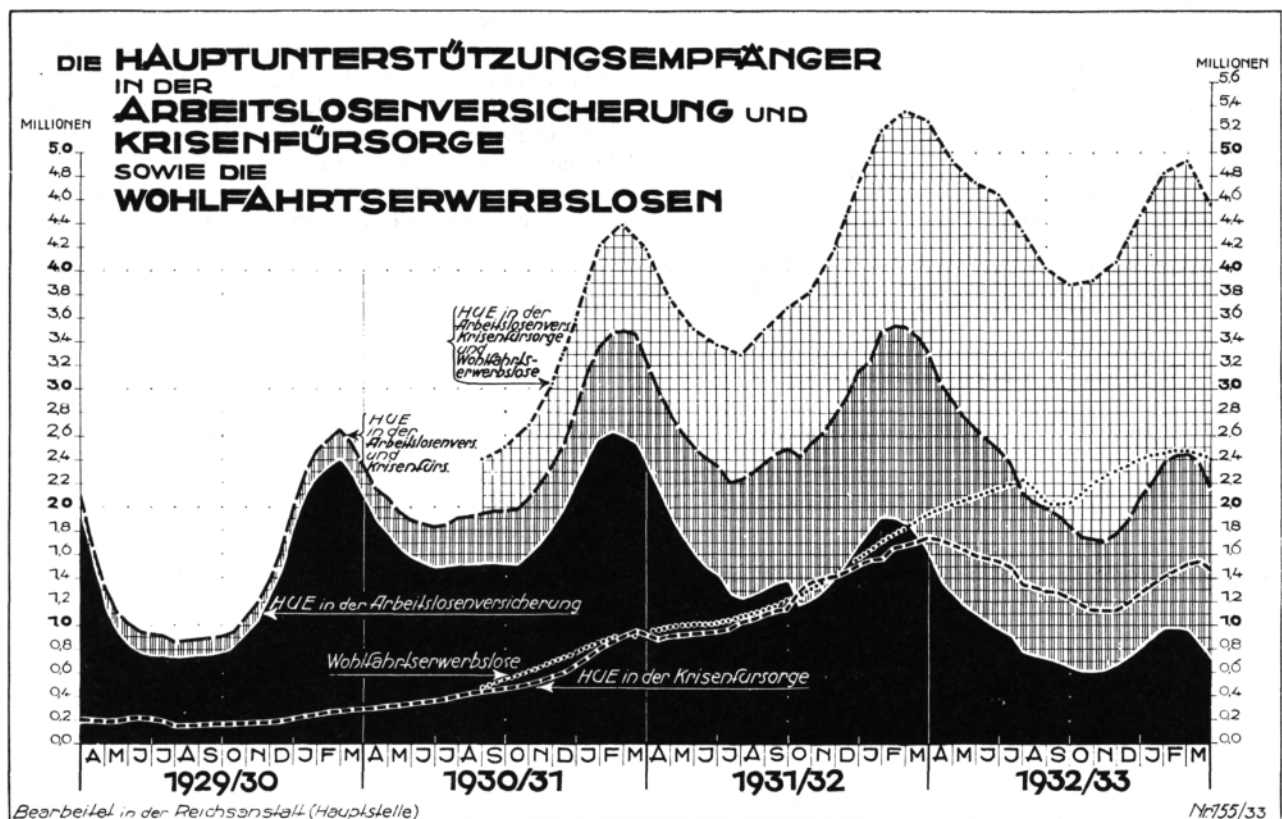
Entgegen dieser optimistischen Prognose wurde im Herbst dieses Jahres der binnenwirtschaftliche Konjunkturabschwung durch die einsetzende Weltwirtschaftskrise enorm verstärkt. Der Auslandsabsatz reichte nicht mehr aus, um die rückläufige Inlandsnachfrage auszugleichen.²⁰⁾ Binnenwirtschaftlich führten selbst in der Einschätzung der Reichsanstalt für Arbeit (RA) „die unvermeidlichen Sparmaßnahmen in allen öffentlichen Haushalten, die durch die allgemeine Vertrauenskrise verschärfte Zurückhaltung in der Kapitalanlage, die Einschränkung in der privaten Lebensführung zu einer immer umfangreicheren Brachlegung von Produktionsgütern. Die wachsende Arbeitslosigkeit hatte rückwirkend weitere Stilllegungen und Entlassungen zur Folge und steigerte damit zu einem Teil sich selbst.“²¹⁾ Der verhängnisvolle Wettlauf von sinkenden Einnahmen der öffentlichen Hand und krisenbedingten Mehrausgaben hatte begonnen. Die dann einsetzende Deflationspolitik war zugleich Resultat wie erneute Ursache von Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitslosigkeit erreichte ein bis dahin nicht geahntes Ausmaß. Im Durchschnitt des Haushaltsjahres 1930 stieg die Zahl der Arbeitslosen monatlich um mehr als 120 000 auf durchschnittlich 3,483 Mio. Personen. Allein im Dezember 1930 wurden 0,685 Mio. Arbeitskräfte mehr registriert als im entsprechenden Vorjahresmonat. Auch in den folgenden Jahren setzte sich dieser bedrohliche Anstieg der Arbeitslosigkeit fort. 1931 wuchs die Zahl der Arbeitslosen erneut um 110 000 Arbeitskräfte pro Monat. Der absolute Höchststand wurde im Februar 1932 mit 6,128 Mio. registrierten Arbeitslosen erreicht.²²⁾

Diese auch aus heutiger Sicht (noch) unvorstellbaren Arbeitslosenzahlen vermögen allerdings nur einen begrenzt-

¹⁸⁾ Vgl. Erster Bericht der Reichsanstalt . . . , a. a. O. S. 1 ff.
¹⁹⁾ So der Vertreter des RAM Weigert in: Die Verhandlungen der Sachverständigenkommission . . . , a. a. O. S. 85
²⁰⁾ Zur offiziellen Einschätzung der Wirtschaftskrise vgl. beispielsweise: Gutachten zur Arbeitslosenfrage – erstattet von der Gutachterkommission zur Arbeitslosenfrage, Erster Teil, Berlin 1931 S. 1 ff.
²¹⁾ Vierter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Beilage zum Reichsarbeitsblatt Nr. 7/1933 S. 1
²²⁾ Vgl. hierzu die Berichte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

Schaubild 1: Entwicklung des arbeitslosen Leistungsempfängers 1929/33



Quelle: Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Hrsg.), Fünfter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. April 1932 bis zum 31. März 1933, Berlin 1934

ten Eindruck der tatsächlichen Unterbeschäftigung zu liefern. Auch die von den Arbeitsämtern nicht erfaßte Kurzarbeit stieg unter dem Druck der ökonomischen Depression kontinuierlich auf einen Anteil von 22,6% der Gewerkschaftsmitglieder. Der Arbeitsmarkt wurde dadurch in nicht unerheblichem Umfang entlastet (vgl. Tabelle 2). Unter Einbeziehung dieser auf Vollarbeitskräfte umgerechneten ‚Arbeitszeitverkürzung‘ summieren sich die Arbeitsausfälle bereits auf fast 50% der Gewerkschaftsmitglieder. Zudem wurden in wachsendem Umfang gerade jugendliche und weibliche Arbeitskräfte in die Stille Reserve abgedrängt, die vom Institut für Konjunkturforschung 1931/32 bereits auf rund 2 Mio. Arbeitskräfte geschätzt wurde.²³⁾

Tabelle 2: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1926–1932 in % der erfaßten Gewerkschaftsmitglieder

Jahr	Arbeitslose	Kurzarbeiter	Vollbeschäftigte	Arbeitsausfall je Vollarbeitskraft*)
1926	18,1	16,5	65,4	23,1
1927	8,8	3,5	87,7	9,6
1928	8,4	5,6	86,0	9,6
1929	13,1	7,5	79,4	14,8
1930	22,2	13,4	64,4	25,5
1931	33,7	19,7	46,6	38,8
1932	43,7	22,6	33,7	49,3

*) Umrechnung der Kurzarbeit auf Vollarbeitskräfte

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1931 S. 311; 1933 S. 307 sowie eigene Berechnungen

Auch die tatsächliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit war wesentlich größer als der Bestand an Arbeitslosen. So gab beispielsweise die RA an, daß sich der Arbeitslosenbestand im Rechnungsjahr 1929/30 vier Mal umgeschlagen hat.²⁴⁾ Damit war auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise rein rechnerisch jeder zweite Arbeitnehmer im Laufe eines Jahres einmal arbeitslos.

4. Etappen des Sozialabbaus

Angesichts der sprunghaft steigenden Arbeitslosigkeit erwies sich der Finanzrahmen der Arbeitslosenversicherung sehr schnell als zu eng. Um der Scherenentwicklung von sinkenden Beitragseinnahmen und emporschnellenden Ausgaben zu begegnen, versuchte man schrittweise die Arbeitslosenversicherung durch Leistungsabbau und Abwälzung der Finanzierungslasten zu sanieren.

²³⁾ Vgl. Rotbaas, J., Die Beschäftigung in der Krise, in: Reichsarbeitsblatt II, Heft 31/1932 S. 456 f.

²⁴⁾ Vgl. Zweiter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Beilage zum Reichsarbeitsblatt 12/1930, S. 45

²⁵⁾ Vgl. Erster Bericht der RA, a. a. O. S. 36

²⁶⁾ Vgl. Lehfeldt, B., Arbeitslosenunterstützung bei berufsüblicher Arbeitslosigkeit, in: Reichsarbeitsblatt II Heft 1/1929 S. 1 ff.

²⁷⁾ Vgl. Zweiter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 52

²⁸⁾ Vgl. ebenda S. 53 sowie Rawiez, E., Umfang und Struktur der berufsüblichen Arbeitslosigkeit in der Arbeitslosenversicherung, in: Reichsarbeitsblatt II 1931 S. 392 ff.

²⁹⁾ Vgl. Beisiegel, Ph., Zur Neuregelung der Krisenfürsorge, in: Reichsarbeitsblatt II 19/1929 S. 263 sowie Lehfeldt, B., Arbeitslosenunterstützung bei berufsüblicher Arbeitslosigkeit, in: Reichsarbeitsblatt II, 1/1929 S. 2

4.1 ‚Einstieg‘ unter der Regierung Müller (28. 6. 1928 – 27. 3. 1930)

Kurz nach Verabschiedung des AVAVG zeichneten sich die ersten Finanzierungsprobleme ab. Die Sanierungsbestrebungen konzentrierten sich zunächst darauf, die Arbeitslosenversicherung von saisonalen Einflüssen zu entlasten, da hierin kein spezifisches von der Arbeitslosenversicherung abzudeckendes Arbeitsmarktrisiko gesehen wurde. Saisonale Arbeitslosigkeit wurde zum ‚berufsüblichen‘ Risiko erklärt, das bereits bei der Regelung von Lohn- und Arbeitsbedingungen ausreichend Berücksichtigung finde. Im Unterschied zur konjunkturellen und strukturellen Arbeitslosigkeit sollte dieses Risiko in stärkerem Maße individuell getragen und aus der Versicherung ausgegliedert werden.²⁵⁾

Bereits im Dezember 1927 wurde der RA die Befugnis zuerkannt, das Risiko berufsüblicher Arbeitslosigkeit durch Verlängerung der Karenzzeit und Verkürzung der Unterstützungsdauer sowie die Verpflichtung zu berufs fremder Arbeit einzuschränken. Da sich diese Sonderbehandlung allerdings als wenig praktikabel erwies, wurde Ende 1928 das Gesetz über die Sonderfürsorge bei berufsüblicher Arbeitslosigkeit verabschiedet, um für diese Personengruppe ein spezifisches Unterstützungssystem zu errichten.²⁶⁾ Danach erhielten Saisonarbeitslose während der Dauer der berufsüblichen Arbeitslosigkeit nur noch 6 Wochen versicherungsmäßige Leistungen. Anschließend setzte – bei Bedürftigkeit – eine nach den Grundsätzen der Krisenunterstützung ausgestaltete Sonderfürsorge ein; weitere wesentliche Leistungskürzungen lagen darin, daß die Lohnklassen – wie bereits in der Krisenfürsorge – von 11 auf 8 reduziert wurden, so daß insbesondere die oberen Einkommensgruppen merkliche Unterstützungsverluste erlitten. Unmittelbar betroffen von dieser Sonderregelung waren in der Winterperiode 28/29 bereits knapp 1 Mio. Arbeitskräfte. Davon wurden 60 000 – 100 000 Arbeitslose mangels Bedürftigkeit von der Sonderfürsorge ausgeschlossen.²⁷⁾

Finanzpolitische Intention dieser Maßnahmen war es, durch Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und Senkung des Leistungsniveaus 30 – 40 Mio. RM an Unterstützungsleistungen einzusparen. Zugleich verschoben sich die verbleibenden Kosten von der RA auf das Reich, da das Reich in der Sonderfürsorge einen Finanzierungsanteil von vier Fünftel zu tragen hatte gegenüber einem beitragsfinanzierten Anteil von einem Fünftel.²⁸⁾

Gegenläufig zu dieser Ausgrenzungsstrategie wurde in der Krisenfürsorge die zeitliche Begrenzung der Unterstützungsdauer kurzfristig aufgehoben. Mit der Verschlechterung des Arbeitsmarktes ab Sommer 1929 wurden die Leistungen jedoch wieder auf eine Höchstdauer von 39 Wochen begrenzt.²⁹⁾ Daneben zielte die Sparpolitik darauf ab, den anspruchsberechtigten Personenkreis auch in der Krisenfürsorge einzugrenzen. Dazu stand mit dem Berufsgruppenschema ein wirksames, flexibel handbares Instrumentarium zur Verfügung. Bereits im Juli 1929 griffen aber auch hier erstmals globale Ausgrenzungsstrategien, da Jugendliche unter 21 Jahren und Saisonarbeiter prinzipiell von der Krisenunterstützung ausgeschlossen wurden.

Begleitet wurden diese bedeutsamen Einschränkungen durch öffentlichkeitwirksam vorgetragene Klagen über tatsächliche und vermeintliche Mißbräuche in der Arbeitslosenversicherung. Durch den Ausbau der Sozialversicherung wird „der weniger Skrupellose, Dreiste und Arbeitsscheue . . . in die Lage gesetzt, sich auf Kosten des Gewissenhaften und Arbeitsamen zu bereichern. So wird unser Wohlfahrts-

wesen und die Arbeitslosenversicherung (. . .) vielfach zu einer Prämie für die Trägen, Arbeitsscheuen und Gewissenlosen.³⁰⁾

Anfang Mai legte die Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (VDA) ‚Reformvorschläge‘ zum AVAVG vor, die auf dieser ‚Mißbrauchs-Diskussion‘ aufbauten und in denen u. a. die Aufhebung des Rechtsanspruchs auf versicherungsmäßige Leistungen durch die Einführung der Bedürftigkeitsprüfung sowie durch eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung verlangt wurde.³¹⁾

Eine erste Reaktion, die sich allerdings noch auf den Verwaltungsweg beschränkte, war der Runderlaß der RA vom Mai 1929, der Mißstände in der Leistungsanspruchnahme zu beseitigen suchte. Teilweise fanden die Arbeitgeberforderungen auch Eingang in die Novelle zum AVAVG vom 12. Oktober 1929, die mit der Notwendigkeit zur Beseitigung von Mißbräuchen begründet wurde. Realiter zeigte sich jedoch, daß die Arbeitslosenversicherung das Arbeitsmarktrisiko auch nach weitgehender Ausgliederung der saisonalen Arbeitslosigkeit nicht in vollem Umfang würde tragen können. Beschlossen wurde daher eine erneute Verengung des Versicherungsprinzips durch Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen mit dem Ziel, kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse vom Versicherungsschutz auszuschließen. Mit der Staffelung der Wartezeit nach dem Familienstand wurden zudem Anspruchsberechtigte ausgegrenzt.³²⁾

Formell aufgehoben wurde demgegenüber das spezielle System der Sonderfürsorge bei berufstätiger Arbeitslosigkeit, die sich als wenig praktikabel erwiesen hatte. Unter Wegfall der Reichszuschüsse wurden ihre Unterstützungsleistungen in reguläre Leistungen der Arbeitslosenversicherung umgewandelt, wobei die Bedürftigkeitsprüfung entfiel. Allerdings wurde hier das Versicherungsprinzip eingeschränkt, indem die Unterstützungssätze in den oberen Lohnklassen für die gesamte Bezugsdauer – also auch die ersten 6 Wochen – der berufstätigen Arbeitslosigkeit auf das Niveau der Krisenfürsorge gesenkt wurden.³³⁾

Den finanziell größten Einspareffekt aber brachte eine globale Kürzung der Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslose. Damit wurde das finanzielle Risiko der Arbeitslosigkeit zu einem erheblichen Teil von der RA bzw. dem Reich auf die Krankenkassen verlagert. Demgegenüber nehmen sich die Einsparungen durch Beschränkung von Mißbräuchen mit 20 Mio. RM relativ bescheiden aus, obwohl gerade scheinbare Mißbräuche zur Begründung der Leistungskürzung dienten. Dabei wurden vor allem die Sperrzeiten verschärft, die künftig zwischen 14 Tagen und 8 Wochen schwanken sollten. Insgesamt führten die einschneidenden Leistungsbegrenzungen zu folgenden Erspar-

Tabelle 3: Finanzielle Entlastung der RA durch die Novelle zum AVAVG vom 12. Oktober 1929

Maßnahme	Mehreinnahmen (ME) bzw. Minderausgaben (MA) in Mio. RM/Jahr
Verlängerung der Anwartschaftszeit von 6 auf 12 Monate bei erstmaliger Inanspruchnahme der Versicherung	16 MA
Sonderregelung für berufstätliche Arbeitslosigkeit	21 MA
Verlängerung der Karenztage vor Leistungsbezug	2 MA
Anrechnung von Renten u. ä. auf die Arbeitslosenunterstützung	8 MA
Kürzung der Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslose um ein Drittel	30 MA
Verlängerung der beitragspflichtigen Zeit bei Lehrverhältnissen von 6 auf 12 Monate	1 ME
Beseitigung von Mißbräuchen und Mißständen	20 MA
Sparvolumen pro Jahr	98 Mio. RM

Quelle: *Lehfeldt, B., Die Reform der Arbeitslosenversicherung durch das Gesetz vom 12. Oktober 1929, in: Reichsarbeitsblatt II, Heft 30/1929 s. 442*

Im Kern zielten diese Maßnahmen bereits mit dem Auftreten erster Haushaltsdefizite darauf ab, den Leistungsumfang der Arbeitslosenversicherung einzuschränken, den „man plötzlich als zu weitgehend, als versicherungstechnisch unberechtigt, ja arbeitsmarktpolitisch verderblich erkannt hat.“³⁴⁾ Derart legitimiert konzentrierten sich die Sanierungsbestrebungen darauf, die ‚schlechten‘ Arbeitsmarktrisiken vom Versicherungsbezug auszuschließen oder zumindest das Leistungsniveau für diese Arbeitnehmer beträchtlich einzuschränken.

Wie vorhersehbar, führten diese Sanierungsmaßnahmen nicht zum erwünschten Erfolg. Es entbrannte ein politischer Streit über die Zumutbarkeit weiterer Leistungssenkungen bzw. die notwendige Erweiterung und Anpassung der Finanzierungsbasis an die steigenden Versicherungsausgaben. Insbesondere SPD und Gewerkschaften versuchten daher die Abbautendenzen durch Beitragserhöhungen und Einführung eines – mit der heutigen Arbeitsmarktabgabe vergleichbaren – Notopfers für Beamte zu begrenzen. Parlamentarisch wurden diese Bestrebungen insbesondere von der Stresemann'schen Volkspartei konterkariert. Der damalige Reichsarbeitsminister Wissel (SPD) sah darin die Taktik, „auf dem Umweg der finanziellen Aushungerung doch noch den direkt nicht durchzusetzenden Leistungsabbau zu erzielen.“³⁵⁾ Erst zum 1. Januar 1930 erfolgte eine befristete Beitragserhöhung auf 3,5 Prozent. Zwischenzeitlich verschärfte sich die Haushaltslage, so daß die Gegner einer

³⁰⁾ Tyszka, V., Staat und Wirtschaft, in: Der Arbeitgeber 1929, S. 553

³¹⁾ Vgl. Reformvorschläge der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zum Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin 1929. Zur kritischen Auseinandersetzung und zu den Parallelen zur heutigen Situation vgl. Adamy, W., G. Steffen, Wohin gehen wir? - Unternehmerstrategien in der Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit 5/1982, S. 136 ff.

³²⁾ Vgl. Lehfeldt, B., Die Reform der Arbeitslosenversicherung durch das Gesetz vom 12. Oktober 1929, in: Reichsarbeitsblatt II 30/1929 S. 435 ff.

³³⁾ Vgl. u. a. Wiedemann, W., Die Änderung in der Sonderregelung der berufstätlichen Arbeitslosigkeit, in: Reichsarbeitsblatt II, 25/1931 S. 509, sowie Lehfeldt, B., Die Reform . . ., a. a. O. S. 436 ff.

³⁴⁾ Broecker, B., Die Sozialpolitik am Scheideweg, in: Die Arbeit 1929 S. 486

³⁵⁾ Wisset, R., Einundzwanzig Monate Reichsarbeitsminister, in: Die Arbeit 1930, S. 226

Beitragserhöhung auch die steigenden Reichszuschüsse zu begrenzen versuchten, da das Reich seiner Darlehensverpflichtung bisher noch nachgekommen war, auch wenn sich so die eigenen Haushaltsprobleme verschärften.

Dieser offen ausgetragene Konflikt um die Reform der Arbeitslosenversicherung konnte nur noch bei oberflächlicher Betrachtung als Streit um materielle Besitzansprüche interpretiert werden. „Es ging vielmehr um das System der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit überhaupt.“³⁶⁾ Die Sicherung der Leistungen über eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis oder ein Haushaltsausgleich über Leistungskürzungen standen zur Debatte. So war denn auch die neuerliche Auseinandersetzung um die Beitragserhöhung und die Begrenzung der Darlehensverpflichtung in den ersten Monaten des Jahres 1930 nur äußerer Anlaß und nicht etwa Ursache des Auseinanderbrechens der großen Koalition und des Ausscheidens der SPD aus der Regierung.³⁷⁾

Die nun folgenden Maßnahmen unter den ‚Präsidialkabinetten‘ Brüning und v. Papen gingen den im Oktober 1929 eingeschlagenen Weg weiter und wurden zu Musterbeispielen konservativer Sanierungsstrategien der Sozialpolitik, die sich lediglich an haushaltspolitischen Überlegungen, nicht jedoch am sozialpolitischen Bedarf orientierten.

4.2 Sanierung bis zur Funktionsunfähigkeit unter Brüning (30. 3. 1930 – 30. 5. 1932)

Das Jahr 1930 brachte einen selbst in der AVAVG-Novelle von 1929 nicht absehbaren Leistungsabbau sowie eine – von konservativer Seite bis dato stets abgelehnte – rasante Beitragserhöhung zur RA. Finanzpolitik hatte nun vollends Vorrang vor der Sozialpolitik. Die hoch defizitäre Arbeitslosenversicherung sollte auf sich selbst verwiesen werden, um den Reichshaushalt zu entlasten. Dies erforderte zunächst eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Arbeitslosenversicherung; nur so konnte das Reich zugleich seine Darlehensverpflichtung einschränken und künftige Finanzierungsschwierigkeiten zum autonom zu lösenden Problem des Versicherungsträgers machen. Entgegen der bisherigen Verweigerungsstrategie wurde der Beitragssatz bereits ab August 1930 auf 4,5% und ab 6. Oktober 1930 gar auf 6,5% des Bruttoarbeitsentgelts angehoben. Ziel dieser Maßnahmen war es, die Finanzen der RA auf eine eigene Grundlage zu stellen, um mittelbar über die Begrenzung der Darlehenshaftung den Reichshaushalt zu entlasten.

Forciert wurde der Rückzug der öffentlichen Hand mit den Notverordnungen vom 16. Juli 1930 und 1. Dezember 1930, die die bisher unbegrenzte Darlehensverpflichtung abschafften.³⁸⁾ Bereits zum 1. April 1931 war die Abkoppelung der

RA vom Reichshaushalt vollzogen, so daß ein steigender Unterstützungsbedarf künftig ausschließlich aus Eigenmitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren war. Der fortschreitende Leistungsabbau zielte daher darauf ab, die Unterstützungsleistungen langsam auf den nun beschränkten Finanzierungsrahmen zurückzuführen. Der Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung begründete so Sachzwänge, die an die Versicherten weitergegeben wurden.

Die nunmehr folgenden Einsparungen zielten darauf ab, den Solidarcharakter der Arbeitslosenversicherung zugunsten eines restriktiv interpretierten Versicherungsprinzips zurückzudrängen. Anknüpfend an die Empfehlungen einer Sachverständigenkommission wurde die Arbeitslosenunterstützung ab Juli 1930 nach der Beschäftigungsdauer differenziert. Danach wurden die Leistungen für Personen mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als 52 Wochen auf das Niveau der Krisenunterstützung gesenkt. In dieser Staffe­lung der Versicherungsleistungen wurde eine Regelung gesehen, die „den Grundgedanken einer Versicherung mehr entspreche, als die gegenwärtigen, nur nach der Höhe des Lohnes abgestuften Unterstützungssätze.“³⁹⁾ Quasi als Ausgleich für die kürzeren Beitragszeiten dieser ‚schlechten‘ Risiken sollten Versicherungsleistungen in Höhe von rund 80 Mio. RM eingespart werden. Gleichfalls zielte die Verlängerung der Karenzzeiten auf 2 Wochen darauf ab, die Unterstützungsdauer einzuschränken und finanzielle Mittel in Höhe von ca. 21 Mio. RM einzusparen.⁴⁰⁾

Mit der nochmaligen Erweiterung der Sperrzeiten auf generell 6 Wochen wurden die disziplinierenden Instrumente verschärft, obwohl auch die RA erkennen mußte, daß „angesichts der gedrückten Lage des Arbeitsmarktes eine freiwillige Aufgabe von Stellen kaum in Frage kommt und ... die Möglichkeit der Arbeitsämter, Arbeit anzubieten, selbstverständlich weiter zurückgegangen ist.“⁴¹⁾ Die außerordentliche Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen zeigt sich auch darin, daß Jugendliche unter 17 Jahren und schließlich mit der Notverordnung vom 5. 6. 31 Jugendliche unter 21 Jahren vom Versicherungsanspruch ausgeschlossen wurden, soweit ihnen ein familienrechtlicher Unterhaltsanspruch zustand. Des weiteren wurde das Leistungsniveau durch die gegenseitige Anrechnung der Unterstützung von Ehepartnern zu senken versucht.⁴²⁾

Die Krisenfürsorge hatte bereits im Oktober 1930 eine grundlegende ‚Reform‘ erfahren. Im Unterschied zur bisherigen Praxis wurde die Krisenfürsorge auf (fast) alle Berufsgruppen ausgedehnt, um prinzipiell alle aus der Arbeitslosenversicherung Ausgesteuerten im Falle der Bedürftigkeit materiell abzusichern. Ausgeschlossen blieben allerdings jugendliche Arbeitslose unter 21 Jahren sowie diejenigen Arbeitskräfte, die die Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllt hatten. Besaß diese Personengruppe bislang noch einen der heutigen originären Arbeitslosenhilfe vergleichbaren Leistungsanspruch,⁴³⁾ so wurden sie nun auf die Armenfürsorge verwiesen. Mithin setzten sich auch in diesem Unterstützungssystem die Bestrebungen zur Ausgliederung von Jugendlichen und unstetig Beschäftigten fort, um die Leistungen weitgehend auf Arbeitslose mit langfristigem Arbeitsverhältnis beschränken zu können.

Gleichzeitig mit der Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises wird allerdings die Höchstbezugsdauer von 39 Wochen auf 32 Wochen gesenkt. Trotz steigender Dauerarbeitslosigkeit wurden die ausgesteuerten Arbeitskräfte

³⁶⁾ Preller, L., Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 428

³⁷⁾ Zu den politischen Konflikten vgl. u. a. Adamy, W., Steffen, J., Krise und Sozialabbau – der Anfang vom Ende?, in: Der Gewerkschafter 9 und 10/1982

³⁸⁾ Vgl. Dritter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Beilage zum Reichsarbeitsblatt 7/1932 S. 77 ff.

³⁹⁾ Die Verhandlungen der Sachverständigenkommission . . . , a. a. O. S. 5

⁴⁰⁾ Vgl. ebenda, S. 5 und 136

⁴¹⁾ Vierter Bericht . . . , a. a. O. S. 34

⁴²⁾ Vgl. Lehfeldt, B., Die Bedeutung der Notverordnung vom 1. Dezember 1930 für die Arbeitslosenversicherung, in: Reichsarbeitsblatt II 36/1930 S. 550. Die Notverordnung vom 1. 12. sollte zu einer Milderung der vorangegangenen Notverordnung führen. So wurde denn auch der Unterstützungsbeginn für Jugendliche kurzfristig vom 17. auf das 16. Lebensjahr gesenkt, gleichzeitig aber auch die Befristung der gesenkten Unterstützungssätze bei berufsüblicher Arbeitslosigkeit aufgehoben

⁴³⁾ Unter der Voraussetzung, daß eine verkürzte Wartezeit von 13 Wochen erfüllt war.

bereits zu einem früheren Zeitpunkt auf die Armenfürsorge verwiesen. Weiterhin wurde das Leistungsniveau in den oberen Lohnklassen je nach Familienstand um ein bzw. zwei Lohnstufen gesenkt. Schließlich verschärfte man die Vorschriften über die Bedürftigkeitsprüfung.⁴⁴⁾ Damit wurde zwar formal noch am Lohnklassensystem festgehalten, doch konnte ein Zusammenhang zwischen Arbeitsentgelt und Unterstützungshöhe in den oberen Lohnklassen nur noch vermutet werden.

Nach Abkopplung der Arbeitslosenversicherung vom Reichshaushalt wurde die Sparpolitik im Jahre 1931 fortgesetzt. Nunmehr auf sich selbst gestellt, mußte die RA über weitere Sparmaßnahmen den Haushaltsausgleich erreichen. In Fortführung des bisherigen Sanierungskonzepts wurde mit der Notverordnung vom 5. Juni 1931 das Versicherungsprinzip durch eine stärkere Ausrichtung an der individuellen Risikostruktur verengt. Diese relativ konfliktfreie Parzellierungsstrategie ermöglichte es, für die Gruppe der Saisonarbeitslosen den Solidarcharakter der Arbeitslosenversicherung weitgehend außer Kraft zu setzen. Ihre Unterstützungsleistungen wurden parallel mit der Niveausenkung in der Krisenfürsorge herunterverordnet und die Höchstbezugsdauer von 26 auf 20 Wochen verkürzt. Diese Maßnahmen führten für Saisonarbeitslose zu Einkommenseinbußen zwischen 7 und 45 % im Vergleich zum vorherigen Unterstützungsniveau.⁴⁵⁾

Zugleich wurde die Aussteuerung insbesondere verheirateter Frauen forciert, die Versicherungsleistungen lediglich im Bedürftigkeitsfalle erhielten. Je nach Familienstand wurde auch die Karenzzeit um nochmals 7 Tage verlängert, obwohl die staatliche Sachverständigenkommission nicht mehr verkennen konnte, „daß . . . eine Verlängerung der Wartezeit vielfach hart ist und Hilfsbedürftigkeit auslöst.“⁴⁶⁾ Damit waren leistungsberechtigte Arbeitslose um bis zu 3 Wochen von jeglicher Versicherungsleistung ausgeschlossen.

Den entscheidenden Einschnitt ins Leistungsrecht bildete jedoch die globale Herabsetzung der Unterstützungssätze in Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge um jeweils 5 Prozentpunkte. Je nach der spezifischen Situation der Betroffenen bedeutete dies eine durchschnittliche Senkung des Unterstützungsniveaus um 10% bis 12%.⁴⁷⁾ Schließlich wurde die Pflichtarbeit auch auf Arbeitslose über 21 Jahre und auf regelmäßige Arbeit ausgedehnt. Zudem wurde der freiwillige Arbeitsdienst eingeführt.

Mit der finanziellen Autonomie ging auch die politische Verantwortung – zumindest formal – auf die RA über. Sie erhielt das Recht, oder besser die Pflicht, die zum Ausgleich

von Einnahmen und Ausgaben notwendigen Beitragsänderungen selbstverantwortlich vorzunehmen bzw. die Unterstützungsdauer unbegrenzt zu verkürzen oder die Unterstützungssätze auf das Niveau der Krisenfürsorge zu senken.

Auch wenn die Regierung diesen forcierten Leistungsabbau mit den Worten kommentiert: „Die Grenze dessen, was wir unserem Volke an Entbehrungen aufzuerlegen vermögen, ist erreicht,“⁴⁸⁾ so war immer noch nicht absehbar, wann der Sozialabbau gestoppt und die Arbeitslosenversicherung erfolgreich saniert werden könnte. Bereits am 5. Oktober 1931 wurde eine neue Kürzungsrunde eingeläutet, da nunmehr der Vorstand der RA in Anwendung seiner erweiterten Kompetenzen die versicherungsmäßige Unterstützungsdauer für Saisonarbeitslose von 20 auf 16 Wochen verkürzte und für die restlichen Arbeitslosen von 26 auf 20 Wochen.⁴⁹⁾

Kennzeichnend für diese Phase des Sozialabbaus ist das Bestreben, die Arbeitslosenversicherung auf ein privatwirtschaftliches Versicherungsprinzip zurückzufahren und die wirtschaftliche und sozialpolitische Verantwortung der Gesellschaft zu negieren. Die Ursachen der Finanzierungsprobleme blieben ausgeklammert; lediglich ein formales Haushaltsgleichgewicht wird angestrebt. Reichszuschüsse gelten als unvereinbar mit dem Versicherungsprinzip, so daß bei einer definierten Belastungshöchstgrenze von 6,5 Beitragspunkten fortschreitende Leistungseinschnitte unumgänglich werden. Ausgabenkürzungen werden zum zentralen Ansatzpunkt der Sanierungspolitik, um ein zuvor fixiertes Beitragsvolumen auf eine steigende Zahl von Leistungsempfängern zu verteilen. Der Solidarausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft wird abgelöst durch eine gruppenpezifische Betrachtungsweise mit dem Ziel, ‚schlechte‘ Risiken möglichst weitgehend vom Leistungsbezug auszuschließen. Dabei bedient man sich aller zur Verfügung stehenden Handlungsparameter, um die Anspruchsvoraussetzungen verschärfen, die Unterstützungsdauer begrenzen und das Leistungsniveau senken zu können.

4.3 Aufhebung des Versicherungsprinzips unter v. Papen (2. 6. 1932 - 2. 12. 1932)

Der endgültige Todesstoß gegen das formal noch aufrechterhaltene Versicherungsprinzip erfolgte dann am 14. Juni 1932 im Rahmen der ‚Notverordnung über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden‘. Dabei war es nicht einmal mehr die Notverordnung selbst, die die konkreten Sparmaßnahmen vorschrieb; sie ‚begnügte‘ sich vielmehr, der Reichsregierung die Ermächtigung zu übertragen, die Arbeitslosenunterstützung auf das Niveau der Krisenfürsorge zu senken, die Bedürftigkeitsprüfung auch für Versicherungsleistungen einzuführen und Beitragsüberschüsse für andere Unterstützungssysteme zu verwenden.⁵⁰⁾

Mit den Ausführungsverordnungen wurden die Unterstützungsleistungen um 25 % teilweise sogar bis zu 30 % gesenkt. Anspruch auf diese abgesenkten Versicherungsleistungen bestand lediglich noch für 6 Wochen. Danach setzte ebenso wie in der Krisenfürsorge eine Prüfung der ‚Hilfsbedürftigkeit‘ ein, die nunmehr nach den verschärften kommunalen Fürsorgegrundsätzen erfolgte. Soweit diese Bedürftigkeitsprüfung nach der Übergangsfrist von 6 Wochen überhaupt zur Leistungsberechtigung führte, sank ‚die Unterstützung für die Ledigen der oberen Lohnklassen zum Teil auf ein armseliges Drittel, bei Verheirateten zum Teil um 40 bis 50%‘.⁵¹⁾

⁴⁴⁾ Vgl. Beisiegel, Ph., Die Neuregelung der Krisenfürsorge, in: Reichsarbeitsblatt II 30/1930 S. 455 ff.

⁴⁵⁾ „In Zukunft kann z. B. ein Arbeitsloser mit Frau und Kind . . . wöchentlich im Höchstfalle . . . 16,58 RM ausgezahlt erhalten, früher dagegen außerhalb des Zeitraums berufstätiger Arbeitslosigkeit 28,35 RM bzw. innerhalb dieser Zeitspanne 20,25 RM.“ Rawiez, E., Umfang und Struktur . . ., a. a. O. S. 401. Nicht einbezogen ist dabei die verkürzte Unterstützungsdauer.

⁴⁶⁾ Gutachten zur Arbeitslosenfrage (Brauns-Kommission) a. a. O. Teil III S. 9

⁴⁷⁾ Jahrbuch 1930 des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin 1931, S. 133

⁴⁸⁾ zitiert nach: Jahrbuch der Deutschen Sozialdemokratie 1931, Reprint, Berlin, Bonn-Bad-Godesberg 1976 S. 95

⁴⁹⁾ Vgl. Beisiegel, Ph., Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge in der Notverordnung vom 6. Oktober 1931, in: Reichsarbeitsblatt II 29/1931 S. 595, sowie Preller, L., Sozialpolitik . . ., a. a. O. S. 536 ff.

⁵⁰⁾ Vgl. Lehfeldt, B., Die Arbeitslosenhilfe nach der Notverordnung vom 14. Juni 1932, in: Reichsarbeitsblatt II 18/1932 S. 226

⁵¹⁾ Gewerkschaftszeitung 1932 S. 405

Auch in der Krisenfürsorge wurde das Prinzip der Hilfsbedürftigkeit eingeführt. Zudem wurden die Unterstützungssätze um mindestens 10 Prozentpunkte gesenkt. Obergrenze der Unterstützungsleistungen wurde das Leistungsniveau der kommunalen Sozialfürsorge, das seinerseits um weitere 15% reduziert wurde. Im Einzelfall konnte diese Obergrenze sogar noch unterschritten werden, da sich die Leistungsgewährung in Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge nach wie vor am Lohnklassensystem orientierte. Die Sozialdemontage hatte eine Stufe erreicht, auf der das Lohnklassensystem sogar eine Absenkung der Unterstützungsleistungen noch unter das Niveau der Armenfürsorge ermöglichte.⁵²⁾

Damit hatte das Sicherungssystem eine prinzipielle Änderung erfahren: Dem Gesetzgeber war es gelungen „den Wünschen (!?) nach einer möglichst Anpassung der Leistungen und Voraussetzungen seiner Arbeitslosenhilfe an die öffentliche Fürsorge ... zu entsprechen“⁵³⁾ so daß sich – trotz der formalen Trennung von Arbeitslosenversicherung, Krisenfürsorge und Armenfürsorge – die Absicherung „nicht mehr grundsätzlich von der Armenfürsorge der Vorkriegszeit unterscheidet“⁵⁴⁾ Damit waren die Unterstützungsleistungen um 15% unter das bisherige Niveau der kommunalen Sozialfürsorge gedrückt. Die bereits in der ersten Bewährungsprobe angelegte Hinwendung zum Fürsorgeprinzip fand so ihren „krönenden“ Abschluß. Auch das verbliebene privatwirtschaftliche Versicherungsprinzip des AVAVG wurde zerstört; lediglich die Beitragsverpflichtung blieb erhalten. Insgesamt sollten die Leistungseinschnitte zu folgenden Einsparungen führen: (Vgl. Tabelle 4)

Mangels Masse konnte das nun folgende Kabinett v. Schleicher in der „Arbeitslosenversicherung“ keinen weiteren Sozialabbau mehr exerzieren.

5. Materielle Sicherung der Betroffenen

In der Weltwirtschaftskrise sind die Versicherungsleistungen an Arbeitslose sprunghaft zurückgegangen. Bereits seit 1928 sank der relative Anteil der Arbeitslosen, die noch Zahlun-

⁵²⁾ So stellt die RA nochmals fest: „Ist der schon für die frühere Voraussetzung der Bedürftigkeit im Arbeitslosenversicherungsrecht aufgestellte Grundsatz weiterhin festgehalten worden, daß in der Arbeitslosenversicherung und in der Krisenfürsorge Bedürftigkeit zwar Unterstützungsvoraussetzung sein kann, aber nicht behoben werden darf, wenn die auf Lohnklassen abgestellten sogenannten Tabellensätze dazu nicht ausreichen.“ Fünfter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin 1934 S. 26

⁵³⁾ ebenda S. 25

⁵⁴⁾ Gewerkschaftszeitung 1932 S. 404

Tabelle 4: Einsparungen durch die Notverordnung vom 14. 6. 1932 für den Zeitraum 1. 7. 1932 – 31. 3. 1933

Maßnahme	Einsparungen in Mio. RM
a) Arbeitslosenversicherung	
– Senkung der Unterstützung um durchschnittlich 23%	150
– Einführung der ‚Hilfsbedürftigkeitsprüfung‘ nach 6 Wochen	38
b) Krisenfürsorge	
– Senkung der Unterstützung um durchschnittlich 10%	89
– Einführung der ‚Hilfsbedürftigkeitsprüfung‘	95
– Verminderung des Verwaltungskostenzuschlags des Reichs	7
c) Öffentliche Fürsorge	
– Senkung der Unterstützung um durchschnittlich 15%	148
Sparvolumen	527

Quelle: *Lehfeldt, B.*, Die Arbeitslosenhilfe nach der Notverordnung vom 14. Juni 1932, in: Reichsarbeitsblatt II Heft 18/1932 S. 228

gen aus der Arbeitslosenversicherung erhielten. Trotz weiterhin zunehmender Arbeitslosigkeit erreichte die Zahl der Unterstützungsempfänger mit 1,84 Mio. im Jahre 1930 ihren Höhepunkt, wie Tabelle 5 verdeutlicht. Zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit, die Verkürzung der Höchsthilfsdauer und verschärfte Anspruchsvoraussetzungen führten dazu, daß immer mehr Arbeitslose aus der Versicherung ausgesteuert wurden bzw. die Anspruchsvoraussetzungen für Versicherungsleistungen erst gar nicht erfüllten. So kam es zu der paradoxen Situation, daß sich die Zahl der Arbeitslosen von 1928 bis 1932 zwar mehr als verdreifachte, gleichzeitig aber die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung zurückging.

Die durch Leistungsrecht und Krisendauer beeinflusste Ausgrenzungsstrategie aus dem versicherungsmäßigen Leistungsbezug hatte „vollen Erfolg“. Allein zwischen 1930 und 1933 wurden für rund 7,7 Mio. Arbeitskräfte die Versicherungsleistungen eingestellt und die Unterstützungsanträge von über 2 Mio. Arbeitskräften abgelehnt (davon 1,4

Tabelle 5: Registrierte Arbeitslose nach Unterstützungsarten 1927 – 1933

Jahr	Arbeitslose insgesamt in Tsd.	davon			
		Arbeitslosen- versicherung in %	Leistungsempfänger in der		
			Krisenfürsorge in %	öff. Fürsorge in %	Nichtleistungs- empfänger in %
1927/28	1470	61,2	12,0		26,8
1928/29	1658	67,5	7,7		24,8
1929/30	2019	63,0	10,0		27,0
1930/31	3483	52,9	15,3		31,8
1931	4520	37,9	23,1	23,9	15,0
1932	5603	19,4	25,9	36,6	18,2
1933	4804	11,1	26,7	39,4	22,9

Quelle: Gutachten zur Arbeitslosenfrage. Erstattet von der Gutachterkommission zur Arbeitslosenfrage, Teil III, Berlin 1931 S. 4 Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1932 S. 298. 1933 S. 297. 1934 S. 313 sowie eigene Berechnungen

Mio. allein wegen Nichterfüllung der Mindestbeitragszeit).⁵⁵⁾ Dieser augenscheinliche Bedeutungsverlust der Versicherung führte zur Kostenverlagerung auf die nachrangigen Leistungssysteme, soweit nicht gar mangels Bedürftigkeit eine vollständige Individualisierung des Arbeitsmarktrisikos gelang. Der Anteil der Krisenunterstützten wächst auf über 26 % der Gesamtarbeitslosigkeit an, ohne damit allerdings den relativen Rückgang der Versicherungsleistungen kompensieren zu können. Aber auch in der Krisenfürsorge wurden 1932 bereits 1,5 Mio. Arbeitskräfte vom Leistungsbezug ausgeschlossen, so daß bereits 2 Mio. oder 36,6% der registrierten Arbeitslosen auf die kommunale Fürsorge verwiesen wurden. Sehr deutlich kommt diese Ausgrenzungspolitik auch in der Zunahme der Zahl der Nichtleistungsempfänger zum Ausdruck, da dieser Personengruppe 1933 bereits mehr als doppelt so viele Arbeitslose zugerechnet werden mußten, als Arbeitskräfte überhaupt Versicherungsleistungen erhielten.

Tabelle 6: Unterstützungsaufwand in der Arbeitslosenversicherung 1927 – 1932 in RM pro Monat und Leistungsempfänger

	Rechnungsjahr						
	1927	1928	1929	1930	1931	1932	davon 2. Hj.
Unterstützung	80,93	78,54	76,87	74,11	60,66	47,50	43,46

Quelle: Gutachen zur Arbeitslosenfrage, Teil III, Berlin 1931 S. 6. Vierter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Sonderdruck aus dem Reichsarbeitsblatt 7/1933 S. 56; Fünfter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin 1934 S. 40

Die Strategie der Ausgrenzung wurde ergänzt durch eine radikale Kürzung der Unterstützungssätze für die wenigen Arbeitslosen, die überhaupt noch Versicherungsleistungen erhielten. Von 1927 bis in die zweite Hälfte des Rechnungsjahres 1932 sank die durchschnittliche Unterstützung in der Arbeitslosenunterstützung von 80,93 RM/Monat auf 43,46 RM/Monat; dies entspricht einer Kürzung von gut 46 %.⁵⁶⁾ Gleichzeitig stieg die Zahl der unterstützten Arbeitslosen, die auf zusätzliche Leistungen der öffentlichen Fürsorge angewiesen waren, von 15 800 Personen am 31. 7. 1928 auf 252 800 Personen am 31. 3. 1933.⁵⁷⁾ Damit erhielten zum Zeitpunkt der faschistischen Machtergreifung nur noch 11 % der Arbeitslosen einen seit Bestehen der Arbeitslosenversicherung um 46 % gekürzten versicherungsmäßigen Unterstützungsbetrag, der sogar noch unter den Unterstützungssätzen der Erwerbslosenfürsorge von 1927 lag.

⁵⁵⁾ Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1931 S. 310. 1932 S. 300. 1933 S. 301 f.

⁵⁶⁾ Gleichzeitig sank die Unterstützungsleistung in der Krisenunterstützung von 1928 bis 1932 um 33%. Eigene Berechnung nach den Quellen von Tabelle 6

⁵⁷⁾ Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1932 S. 414. 1933 S. 507

⁵⁸⁾ Weigert, D. (RAM), in: die Verhandlungen . . . , a. a. O. S. 83. Gefördert wurde die Entwicklung zur fast ausschließlichen Beitragsfinanzierung durch die (noch) günstige Beschäftigungslage 1927, die es ermöglichte, in den ersten beiden Monaten des neuen Versicherungssystems Überschüsse von über 60 Mio. RM zu erzielen; gleichzeitig konnte auf 93,5 Mio. RM an Beitragsüberschüssen der Erwerbslosenfürsorge zurückgegriffen werden.

⁵⁹⁾ Vgl. Syrup, F., Die Regelung der Arbeitsvermittlung . . . , a. a. O. S. 801

⁶⁰⁾ Reichsarbeitsministerium (Hrsg.), Deutsche Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 173

⁶¹⁾ Vgl. Zweiter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 54 und 85

6. Finanzierungslasten der Massenarbeitslosigkeit

Parallel mit der Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftskrise geriet die Arbeitslosenversicherung in die roten Zahlen. Krisenbedingt ist ein steigendes Volumen an Lohnersatzleistungen bei einem tendenziell rückläufigen Beitragszahlerkreis zu finanzieren. Dieses Finanzierungsdilemma war vorprogrammiert, da das Risiko der Arbeitslosigkeit zu günstig und die finanzielle Belastung dieses neuen Versicherungszweiges als zu gering eingeschätzt wurde.

6.1 Finanzierung der Unterstützungssysteme

Anknüpfend an das Finanzierungssystem der Erwerbslosenfürsorge sollte die materielle Absicherung der Arbeitslosen durch einen entgeltbezogenen Beitragssatz von reichseinheitlich 3% garantiert werden. Dieser Höchstbeitragssatz war solange aufrechtzuerhalten, bis dem – als saisonale Finanzreserve konzipierten – Notstock 150 Mio. RM zugeführt werden konnten. Anschließend sollte den Landesarbeitsämtern die Möglichkeit zur Herabsetzung des Beitragssatzes auf bis zu 1% eröffnet werden. Konnte in wirtschaftlichen Notzeiten der Finanzbedarf nicht aus laufenden Beiträgen gedeckt werden, gewährte das Reich nur noch kurzfristige, rückzahlbare Kredite. In Verkennung der spezifischen Eigenart des Arbeitsmarktrisikos legte man „Wert darauf, gerade um die Selbstverantwortung der Beteiligten nicht zu schwächen, von dem Gedanken des Darlehens auszugehen“.⁵⁸⁾

Bei einem monatlichen Beitragseingang von 52,5 Mio. RM und durchschnittlichen Zahlungen von 75 RM pro Kopf konnten 700 000 Arbeitslose unterstützt werden. Zusätzlich sollten aus der Rücklage (Notstock) mindestens 600 000 Arbeitslose für 3 Monate finanziert werden können.⁵⁹⁾ In einer ersten Bestandsaufnahme des AVAVG beurteilte das Reichsarbeitsministerium dessen Finanzierungsbasis noch zuversichtlich: „Zunächst haben die 12 Monate gezeigt, daß die Berechnungen über die Einnahmen und Ausgaben der Versicherung, mit denen das Gesetz begründet wurde, eher zu vorsichtig waren als zu weitherzig.“⁶⁰⁾

Da Dauerarbeitslosigkeit die finanziellen Möglichkeiten einer Versicherung übersteigt, wurde die Krisenfürsorge zu vier Fünfteln vom Reich und einem Fünftel von den Gemeinden getragen. Zusätzlich mußten die Gemeinden die kommunale Sozialfürsorge finanzieren, die sich mit Verschärfung der Wirtschaftskrise zur autonomen dritten Unterstützungseinrichtung entwickelte.

6.2 Defizite der Arbeitslosenversicherung und Rückzug des Reiches

Bereits 1928 traten in der Arbeitslosenversicherung die ersten Defizite auf, die allerdings bis zu Beginn des Jahres 1929 noch durch eigene Überschüsse und Finanzreserven abgedeckt waren. Allerdings zeigte sich bereits jetzt, daß die Arbeitslosenversicherung das finanzielle Risiko der Arbeitslosigkeit nicht alleine tragen konnte. Die Sonderfürsorge bei berufsfühlicher Arbeitslosigkeit wurde errichtet, um die RA durch Leistungseinschränkungen und Kostenverlagerung auf das Reich um ca. 110 Mio. RM allein im Haushaltsjahr 1928 zu entlasten.⁶¹⁾

Mit der Ausgrenzung von saisonalen Risiken und der Konzentration auf konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit glaubte das Reichsarbeitsministerium die finanzielle Solidität der Arbeitslosenversicherung gesichert zu haben: „Der zeitliche Abstand, in dem sie (die Konjunkturschwankungen,

A/St) erfahrungsgemäß auftreten, ihr Ausmaß, das unzweifelhaft eine wachsende Abschwächung erfährt, lassen wohl erwarten, daß es möglich sein wird, durch eine kluge und vorsichtige Finanzpolitik die Lebenskraft der Versicherung zu erhalten. So dürfen wir hoffen, daß die Arbeitslosenversicherung allen Pessimisten zum Trotz ein dauerndes Glied der deutschen Arbeitsmarktpolitik bleibt.⁶²⁾

Gleichwohl stieg die Arbeitslosigkeit kontinuierlich an, so daß Ende Januar 1929 erstmals nach § 163 AVAVG Darlehen des Reiches in Anspruch genommen wurden. Die Anzahl der Unterstützungsempfänger war um 385 000 auf jahresdurchschnittlich 1,275 Mio. Arbeitslose gestiegen. Auch nach der Novelle von 1929, die bereits „eine wesentliche Herabsetzung der Unterstützungssätze brachte“⁶³⁾ konnten aus den Beitragseinnahmen nur 827 000 Arbeitskräfte abgesichert werden. Bis Ende 1929 stieg das Haushaltsdefizit auf 318,8 Mio. RM.⁶⁴⁾

Tabelle 7: Finanzentwicklung der Arbeitslosenversicherung 1927 – 1932

Rechnungsjahr	Einnahmen*) Ausgaben*)		Haushaltsüberschuß (+)/-defizit (-)	
	in Mio. RM	in Mio. RM	in Mio. RM	in % d.Ausgaben
1927/28 ^{b)}	396,9	493,8	- 96,9 ^{c)}	- 19,6
1928/29	843,1	1192,2	- 349,1 ^{c)}	- 29,2
1929/30	889,8	1338,2	- 448,4	- 33,5
1930/31	1208,4	1821,1	- 612,7	- 33,5
1931/32	1326,1	1302,0	+ 24,1	+ 1,9
1932/33	1034,0	661,2	+ 372,8	+ 36,7

- a) ohne Durchlaufpositionen wie Krisenfürsorge
b) 2. Halbjahr
c) bis Anfang Januar 1929 durch eigene Überschüsse gedeckt

Quelle: Dritter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung S. 74; Vierter Bericht S. 58 ff; Fünfter Bericht S. 42 ff. sowie eigene Berechnungen

Erst vor dem Hintergrund dieses steigenden Kreditbedarfs gelang es, den Beitragssatz zum 1. 1. 1930 auf 3,5% zu erhöhen. Allerdings reichte diese Einnahmesteigerung nicht aus, die Finanzlage der RA durchgreifend zu verbessern; bis zum März 1930 stieg das Haushaltsdefizit auf 426 Mio. RM. Auch wenn diese Defizite mit Finanzierungsproblemen des Reiches zusammentrafen, erfüllte die öffentliche Hand zunächst ihre Kreditverpflichtungen. Lediglich mit der Auflösung der Sonderfürsorge bei berufstätiger Arbeitslosigkeit wurden saisonale Arbeitsmarktrisiken wieder auf die Arbeitslosenversicherung zurückverlagert.

Bis zum Haushaltsjahr 1929/30 hatten Krisen- und Armenfürsorge jeweils nur 10 % oder ca. 180 Mio. RM der gesamten Unterstützungszahlungen zu tragen (siehe Tabelle 8). Krisenfürsorge und kommunale Fürsorge waren zu diesem Zeitpunkt erst in geringem Umfang von den wachsenden Arbeitsmarktproblemen belastet. Mit zunehmender Aus-

Steuerung aus der Arbeitslosenversicherung stieg jedoch im Krisenjahr 1930 absolut wie relativ die Belastung beider Einrichtungen. Diese Kostenverlagerung war zwangsläufiges Ergebnis der Bestrebungen, die Darlehensverpflichtungen des Reiches an die RA zu begrenzen, d. h. die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung auf das aus dem Beitragsaufkommen finanzierbare Maß zurückzuschrauben.

Eingeleitet wurde die Abkopplung der Arbeitslosenversicherung vom Reichshaushalt durch eine Begrenzung der Darlehensverpflichtung. Das Reich entlastete sich von den nicht kalkulierbaren Kosten der Arbeitslosigkeit, indem in der Notverordnung vom 26. 7. 1930 zunächst festgelegt wurde, daß zusätzlich entstehende Haushaltsdefizite nur zur Hälfte vom Reich aufgefangen würden, während die andere Hälfte durch Beitragserhöhungen von der Versichertengemeinschaft aufzubringen sei.⁶⁵⁾ Bereits im Herbst 1930 wurde diese Klausel wirksam und der Beitragssatz auf 6,5% angehoben. Für das Haushaltsjahr 1931 sollte der Abkopplungsprozeß weiter forciert und die Darlehenspflicht des Reiches auf einen im Haushaltsgesetz zu fixierenden Höchstbetrag begrenzt werden.⁶⁶⁾ Schon mit der Notverordnung vom 1. 12. 1930 wurde dann die endgültige Trennung der Haushalte von RA und Reich vollzogen. Im Reichshaushalt 1931/32 sollten überhaupt keine Mittel mehr für die RA eingesetzt werden.

Tabelle 8: Ausgaben der Unterstützungseinrichtungen 1927 – 1932

Rechnungsjahr	Gesamtausgaben*)	davon entfallen auf:		
		Arbeitslosenversicherung ^{b)}	Krisenfürsorge	Kommunale Fürsorge
	in Mio. RM	in %	in %	in %
1927/28	563,1	80,6	14,9	4,5
1928/29	1441,9	82,7	8,2	8,7
1929/30	1771,2	75,6	10,6	10,1
1930/31	2763,5	65,9	16,5	15,7
1931/32	3116,0	41,8	29,1	28,8
1932/33	3031,8	21,8	30,3	45,9

- a) einschl. der durchlaufenden Ausgaben der Arbeitslosenversicherung
b) ausschließlich der durchlaufenden Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

Quelle: eigene Berechnungen nach: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, S. 516, 3. Bericht der RA S. 73 f; Vierter Bericht S. 58 ff. Fünfter Bericht S. 42 ff.

6.3 ‚Finanzautonomie‘: Von den roten in die schwarzen Zahlen

Bereits 8 Monate nach Regierungsantritt war es dem Kabinett Brüning gelungen, ‚Finanzautonomie‘ für die krisengeschüttelte Arbeitslosenversicherung herzustellen. Ab dem 1. April 1931 mußte sich die Arbeitslosenversicherung ausschließlich aus den verfügbaren Beitragseinnahmen finanzieren. Der Finanzierungsdeckel war geschlossen; Sachzwänge für einen weiteren Leistungsabbau entstanden. Der Beitragssatz wurde auf maximal 6,5% begrenzt, so daß eine Haushaltssanierung nur noch auf der Ausgabe Seite erfolgen konnte.

Zu Beginn des Rechnungsjahres 1931 verschlechterte sich die Haushaltslage erneut, da 2,1 Mio. Leistungsempfänger unterstützt werden mußten. Verschärft wurden diese Finanzierungsprobleme noch durch Beitragsausfälle von fast 400

⁶²⁾ Reichsarbeitsministerium (Hrsg.), Deutsche Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 173

⁶³⁾ Dritter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 77

⁶⁴⁾ Vgl. ebenda sowie Zweiter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 86 ff.

⁶⁵⁾ Vgl. Dritter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 78 ff.

⁶⁶⁾ Vgl. ebenda sowie Neff, R., Die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung im Kalenderjahr 1930, in: Reichsarbeitsblatt 1931 S. 71 f.

Mio. RM gegenüber dem Haushaltsansatz. Ursache war sowohl die krisenbedingte Abnahme des Versichertenkreises auf jahresdurchschnittlich 11,5 Mio. Beitragszahler gegenüber 15,4 Mio. im Rechnungsjahr 1929 sowie der allgemein wirksam werdende Lohn- und Gehaltsabbau. Abgesichert wurden die neuerlichen Defizite durch einen kurzfristigen Reichsbankkredit von 84 Mio. RM, bevor durch verschiedene Verordnungen Ausgabenvolumen und Unterstützungsleistungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit der RA angepaßt werden sollten.⁶⁷⁾

Dies führte allerdings zu einer weiteren Verlagerung von Finanzierungslasten auf die nachgelagerten Unterstützungseinrichtungen. Der kontinuierliche Leistungsabbau ermöglichte es, die Unterstützungsleistungen der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 1,12 Mrd. RM um fast ein Drittel gegenüber dem Vorjahr auf das Niveau von 1929 zu senken. Die Perversität des Sozialabbaus zeigt sich darin, daß bereits im Haushaltsjahr 1931 – dem ersten Jahr der finanziellen ‚Autonomie‘ also – ein Beitragsüberschuß von 24,1 Mio. RM zu verbuchen war, während im Jahr zuvor bei einer absolut niedrigeren Arbeitslosenzahl ein Defizit von über 600 Mio. RM durch öffentliche Zuschüsse gedeckt werden mußte.⁶⁸⁾

Nicht minder schwierig waren zwischenzeitlich die Finanzierungsprobleme in der Krisenfürsorge und in der kommunalen Sozialfürsorge. Infolge der politisch beabsichtigten Belastungsverchiebung von Versicherungs- zu Fürsorgeleistungen stiegen die Ausgaben beider Unterstützungseinrichtungen bis 1931 auf jeweils 900 Mio. RM. Das bedeutete eine Verfünfachung des Ausgabenvolumens gegenüber 1929. Per Saldo wurde daher der Rückzug des Reiches aus der Arbeitslosenversicherung durch Zusatzbelastungen in der Krisenfürsorge überkompensiert. Der Ausgabenanstieg in der Krisenfürsorge wurde nun mit der Notverordnung vom 11. 10. 30 begrenzt, indem die Unterstützungssätze erheblich gesenkt und der Reichsanteil für das Haushaltsjahr 1931 auf zunächst 420 Mio. RM fixiert wurden. Bedingt durch die weiterhin ungünstige Arbeitsmarktentwicklung mußte das Reich allerdings durch die Notverordnung vom 5. 6. 1931 und vom 8. 12. 1931 nochmals 245 Mio. RM bzw. 100 Mio. RM in die Krisenfürsorge nachschießen.⁶⁹⁾

Der Ausgrenzungsprozeß von der Arbeitslosenversicherung zur Krisenfürsorge wurde fortgesetzt durch die Aussteuerung von der Krisenfürsorge in die Armenfürsorge, die in zunehmendem Maße die Gemeinden belastete. Obwohl ursprünglich als allgemeine Sozialhilfe konzipiert, wurde die kommunale Sozialfürsorge zu einem Auffangbecken für Arbeitslose. Mehr als die Hälfte aller Fürsorgeleistungen ging inzwischen an Arbeitslose (siehe Tabelle 9). Um diesen enormen Anstieg der öffentlichen Fürsorgeempfänger zu begrenzen, versuchte die RA der „unberechtigten Ausweitung des Begriffs Wohlfahrtserwerbslose zu begegnen“.⁷⁰⁾ Auch im letzten Glied der Kette von Unterstützungssystemen

sollte gespart werden. Viele Gemeinden – vor allem in ländlichen Gebieten – mußten „die Wohlfahrtsunterstützung völlig einstellen“.⁷¹⁾ Das Reich sah sich daher zu einer begrenzten Lastenübernahme veranlaßt. Mit der Notverordnung vom 5. 6. 1931 wurde den Gemeinden ein Zuschuß von 60 Mio. RM gewährt, der durch die Notverordnung vom 6. 10. 1931 um weitere 170 Mio. RM aufgestockt wurde.⁷²⁾ Finanziert wurde der Zuschuß von den Arbeitnehmern, denen die Möglichkeit zum Lohnsteuerjahresausgleich gestrichen wurde.

Tabelle 9: Arbeitsmarktbelastung der kommunalen Fürsorge 1927 – 1932

Rechnungs-jahr	laufende Fürsorgeleistungen an:			Anteil an den gesamten Barleistungen der Fürsorge in %
	Wohlfahrts-erwerbslose in Mio. RM	Arbeitslose mit Zusatz-unterstützung in Mio. RM	Arbeitslose insgesamt in Mio. RM	
1927/28	45,0	5,4	50,4	10,9
1928/29	115,4	9,4	124,8	22,2
1929/30	166,0	13,0	179,0	28,0
1930/31	416,3	18,7	435,0	46,9
1931/32	861,7	35,8	897,5	66,6
1932/33	1352,5 ^{a)}	40,2	1392,7	69,9

a) einschl. 119 Mio. RM für nicht mehr als Wohlfahrtserwerbslos anerkannte Arbeitslose

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, S. 516

6.4 Rückgriff des Reiches auf Versicherungsbeiträge

Obwohl sich der finanzielle Handlungsspielraum der RA kontinuierlich verbesserte, setzte die Regierung v. Papen den Sozialabbau mit atemberaubender Geschwindigkeit fort. Auch bei weiterhin steigender Arbeitslosigkeit sanken die Unterstützungsleistungen der Arbeitslosenversicherung von 1931 auf 1932 um über 56% (!). Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise wurden damit nicht einmal halb soviel Gelder an Unterstützungsleistungen gezahlt wie im ‚Vor‘-krisenjahr 1928. Da sich allerdings der Beitragssatz im entsprechenden Zeitraum mehr als verdoppelte, verwundert es nicht mehr, daß in der Arbeitslosenversicherung im letzten Haushaltsjahr der Weimarer Republik bei einer Gesamt-arbeitslosigkeit von 5,6 Mio. registrierten Arbeitskräften ein Haushaltsüberschuß von sage und schreibe 372,8 Mio. RM erzielt wurden, ein Volumen also, mit dem 1927 jahresdurchschnittlich etwa 380 000 Arbeitskräfte und 1932 infolge des abgesenkten Leistungsniveaus ca. 750 000 Arbeitskräfte hätten unterstützt werden können.⁷³⁾

Nach Beseitigung des Rechtsanspruchs auf Versicherungsleistungen wurde es nunmehr lukrativ, die Haushalte von RA und Reich wieder zu verbinden, da so Beitragsüberschüsse von 355 Mio. RM ‚abkassiert‘ und 17,8 Mio. als Überschuß der Arbeitslosenversicherung ausgewiesen werden konnten. Ein noch ‚günstigeres‘ Ergebnis wurde allerdings durch den erneuten Rückgang des Beitragsvolumens um mehr als 22 % auf 1,0 Mrd. RM verhindert.⁷⁴⁾ Wirksam wurden jetzt die ebenfalls per Notverordnung beschlossenen Lohnsenkungen; die finanzielle Ergiebigkeit des Beitragsaufkommens verschlechterte sich enorm.

Zwischenzeitlich hatte die Ausgrenzungsstrategie einen Umfang erreicht, daß die kommunale Sozialfürsorge zur wichtigsten Unterstützungseinrichtung bei Arbeitslosigkeit

⁶⁷⁾ Vgl. Vierter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 53 ff.

⁶⁸⁾ Vgl. ebenda S. 58 f.

⁶⁹⁾ Vgl. Jahrbuch der Deutschen Sozialdemokratie 1931, a. a. O. S. 75

⁷⁰⁾ Vierter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 17. So fanden etwa zwischen Arbeitslosenversicherung und kommunalen Fürsorgeverbänden Auseinandersetzungen um den Arbeitslosenstatus von leistungsgeminderten Arbeitnehmern statt.

⁷¹⁾ Preller, L., Sozialpolitik . . . , a. a. O. S. 443

⁷²⁾ Vgl. Jahrbuch der Deutschen Sozialdemokratie 1931, a. a. O. S. 75

⁷³⁾ eigene Berechnungen auf der Basis der Berichte der RA

⁷⁴⁾ Vgl. Fünfter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin 1934 S. 37 ff.

avancierte. Mit einem Ausgabenvolumen von 1,4 Mrd. RM in 1932/33 mußten die kommunalen Fürsorgeträger etwa dreimal so viele Unterstützungsleistungen gewähren wie die ‚Arbeitslosenversicherung‘. Das Reich sah sich daher gezwungen, den Gemeinden 705 Mio. RM zur Verfügung zu stellen. Weiterhin flössen den Gemeinden noch 53,1 Mio. RM aus Beitragsüberschüssen der ‚Arbeitslosenversicherung‘ zu.⁷⁵⁾

Parallel zu seinem wachsenden Engagement in der kommunalen Fürsorge zog sich das Reich aus der Krisenfürsorge zurück. Dies wurde dadurch ermöglicht, daß Überschüsse der Arbeitslosenversicherung in die Krisenfürsorge flössen und für Arbeitnehmer eine Abgabe zur Arbeitslosenfürsorge eingeführt wurde. Damit gelang es, den Reichsanteil an der Krisenfürsorge um 579,6 Mio. RM abzusinken.⁷⁶⁾ Auch in der Krisenfürsorge war es damit gelungen, durch Leistungsabbau wie Kostenverlagerung die finanziellen Verpflichtungen des Reiches auf ein in Relation zur Höhe der Arbeitslosigkeit unbedeutendes Niveau zu senken. Dabei wurden Versicherungsbeiträge und Zusatzabgabe der Krisenfürsorge zugeführt, so daß steuerfinanzierte öffentliche Mittel aus diesem Unterstützungssystem abgezogen und der kommunalen Armenfürsorge zugeführt werden konnten. Erstmals wurden zugleich die Ausgaben der kommunalen Armenfürsorge zum Teil aus dem Beitragsaufkommen der Solidargemeinschaft finanziert. Damit wurde die ‚Arbeitslosenversicherung‘ auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise zur Liquiditätsreserve für ursprünglich von der Allgemeinheit zu tragende Lasten degradiert.

Tabelle 10: Finanzierungsstruktur der Ausgaben für Arbeitslosigkeit 1927 – 1932

Rechnungsjahr	Gesamtausgaben in Mio. RM	davon waren gedeckt durch:		
		Beiträge und Nebeneinnahmen der Arbeitslosenvers. in %	Kostenbeteiligung des Reiches ^{a)} in %	Kostenbeteiligung der Gemeinden ^{b)} in %
1927/28	563,1	70,5	22,0	7,5
1928/29	1441,9	58,5	31,2	10,3
1929/30	1771,2	50,2	37,6	12,2
1930/31	2763,5	43,7	37,3	19,0
1931/32	3116,0	42,6	30,2	27,2
1932/33	3031,8	34,1 ^{c)}	28,0	27,0

- a) Gesamtaktivitäten des Reiches einschl. Zuschüsse für Arbeitslosenversicherung, Krisenfürsorge und Armenfürsorge
b) Kostenanteil an Krisen- und Armenfürsorge
c) zusätzlich 10,9 % der Abgabe zur Arbeitslosenhilfe

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der in Tabelle 8 verwendeten Quellen

⁷⁵⁾ Vgl. ebenda sowie Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934

⁷⁶⁾ Davon 253,3 Mio. RM durch abgelieferte Beitragsüberschüsse und 326,3 aus der Abgabe. Vgl. Fünfter Bericht der RA ..., a. a. O. S. 38 f.

⁷⁷⁾ Jeweils eigene Berechnungen auf der Basis der Berichte der RA. Vgl. auch: Rawiez, E., Arbeitsmarktkrise und öffentliche Finanzen in: Die Arbeit 1930

⁷⁸⁾ Vgl. Erster Bericht der RA ..., a. a. O. S. 85 und Dritter Bericht S. 674 der RA ..., a. a. O. S. 81 sowie Syrup, F., Hundert Jahre ..., a. a. O. S. 352

⁷⁹⁾ Lediglich der Bestand an ausstehenden Darlehensforderungen sollte einer zu gründenden autonomen Trägereinrichtung übertragen werden. Zum 1. 8. 1930 wurde in der „Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten“ ein Finanzierungsinstitut geschaffen, das die verstärkte Förderung, durch eine Anleihepolitik aufbringen sollte. Vgl. derselbe, ebenda S. 351 f.

Mit dieser Gewichtsverlagerung gelang es dem Reich, seinen Anteil an den Ausgaben für Arbeitslose von 37,6 % in 1929/30 auf 28% in 1932/33 zu senken. Damit unterschritten die Finanzierungslasten des Reiches Ende der Weimarer Republik das Niveau von 1930 bereits erheblich. Trotz wachsender Arbeitslosigkeit konnte das Reich seine Ausgaben für Arbeitslosigkeit um 100 Mio. RM senken. Dabei wurde die Kostenbeteiligung in der ‚Arbeitslosenversicherung‘ vollständig eingestellt und in der Krisenfürsorge auf einen Finanzierungsanteil von 17% gesenkt. Auch der Gemeindeanteil an der gesamten Arbeitslosenhilfe konnte infolge der zwischenzeitlich gewährten Reichszuschüsse zur Armenfürsorge von 1931 auf 1932 geringfügig vermindert werden; in den vorangegangenen Jahren allerdings waren die Gemeinden in überdurchschnittlicher Weise vom Ausgabenanstieg betroffen. Nach wie vor lag ihr Finanzierungsanteil bei 27% und entsprach damit in etwa der Kostenbelastung des Reiches, wie Tabelle 10 dokumentiert.

Insgesamt jedoch war es der öffentlichen Hand gelungen, den steuerfinanzierten Zuschußbedarf auf 55% der kollektiven Finanzierungslasten zu begrenzen. Dies entsprach einer Kostenbelastung von Reich und Gemeinden in Höhe von 1,5 Mio. RM. Damit haben sich die staatlichen Aufwendungen für Arbeitslose gegenüber 1926 etwas mehr als verdoppelt, während sich die Anzahl der arbeitslosen Leistungsempfänger aber verdreifachte.⁷⁷⁾

7. Arbeitsdienst statt Recht auf Arbeit

Über die Veränderung des Leistungssystems hinaus führte diese konservative Sanierungspolitik auch zu einem Bedeutungswandel aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente: Zwar wurde das AVAVG auch von dem Gedanken bestimmt, Arbeitslosigkeit durch staatliche Beschäftigungsmaßnahmen zu vermindern, doch blieben die eingeleiteten Maßnahmen stets unzureichend, gemessen an der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Auch wenn Reichsanstalt und öffentliche Hand von 1926 bis 1930 jeweils etwa 1 Mrd. RM für Arbeitsbeschaffung aufwendeten, sank die Zahl der geförderten Arbeitskräfte im gleichen Zeitraum kontinuierlich von 129 492 auf 25 516 Arbeitskräfte.⁷⁸⁾ Das stand in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Umfang der Arbeitslosigkeit; nicht einmal 1% der Arbeitslosen wurde von diesen gemeinnützigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfaßt.

Immer mehr wurden die Mittel für ABM eingeschränkt, bis schließlich das Reich 1930 infolge seiner eigenen Finanzierungsprobleme seine Leistungen völlig einstellte. Obwohl das Reich – ebenso wie die Länder – nur die ‚verstärkte Förderung‘ zu tragen hatte, die über die von der RA getragene Grundförderung in Höhe der ersparten Unterstützungsleistungen hinausgeht, wurden keine Finanzierungsmittel mehr bereitgestellt.⁷⁹⁾ Zurückgedrängt wurden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch durch die Notverordnung v. 5. 6. 1931, die zur Errichtung eines freiwilligen Arbeitsdienstes führte. Auch diese auf Jugendliche ausgerichteten Maßnahmen verfolgten das Ziel, Arbeitslose einer produktiven Betätigung zuzuführen. Im Unterschied zur wertschaffenden Arbeitslosenhilfe blieben die Teilnehmer des freiwilligen Arbeitsdienstes jedoch Unterstützungsempfänger von Arbeitslosenversicherung oder Krisenfürsorge, während für erstere ein wenn auch kurzfristiger Arbeitsvertrag geschlossen wurde. Funktion des freiwilligen Arbeitsdienstes war es mithin, die Arbeitslosen zu beschäftigen, ohne ein Arbeitsverhältnis zu begründen. Aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitnehmerschaft mußten nunmehr

Arbeitsmaßnahmen gefördert werden, für die weder kollektive noch einzelvertragliche Arbeitsbestimmungen Gültigkeit hatten.⁸⁰⁾ Die Gewerkschaften sahen denn auch die Gefahr, „daß durch den freiwilligen Arbeitsdienst das Angebot auf dem Arbeitsmarkt noch weiter verknappt wird und daß Regelarbeiten oder daß Aufgaben, die im Wege der Notstandsarbeiten durchzuführen wären, nunmehr unter Verletzung der Lohngesetzte, d. h. zu halben oder noch tieferen Löhnen, durchgeführt werden.“⁸¹⁾

Entgegen diesen Bedenken und den gewerkschaftlichen Forderungen nach einem umfassenden Konjunkturprogramm wurde der freiwillige Arbeitsdienst mit der Notverordnung vom 16. Juli 1932 ausgebaut. Auch den arbeitsdienstwilligen jugendlichen Nichtleistungsempfängern sollte die Gelegenheit gegeben werden „zum Nutzen der Gesamtheit im gemeinsamen Dienste freiwillig ernste Arbeit zu leisten und zugleich sich körperlich und geistig-sittlich zu ertüchtigen.“⁸²⁾ Besonders bemerkenswert ist dabei die stärkere Ausrichtung auf eine normale Erwerbstätigkeit durch Verlängerung der Förderungsdauer auf bis zu 40 Stunden und die gleichzeitige Herauslösung des freiwilligen Arbeitsdienstes aus der organisatorischen Verbindung zur RA.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Arbeitslosigkeit konnte der freiwillige Arbeitsdienst einen enormen Zulauf verzeichnen. Da von dem maximalen Förderungsbetrag von 2 RM zumindest Kost und Logis auch der Nichtleistungsempfänger gesichert war, stieg die Zahl der beschäftigten Arbeitsdienstwilligen von zunächst 106 Arbeitskräften Ende August 1931 über 14 258 im Januar 1931 rapide auf 285 494 Jugendliche Ende November 1931.⁸³⁾

Planmäßig wurden dabei geschlossene Lager bevorzugt, da „eine geistige Umstellung des Menschen leichter möglich ist, wenn er aus seiner bisherigen Umgebung herausgenommen wird. (. . .) In geschlossenen Lagern wird die Weckung und Förderung des kameradschaftlichen Geistes, der als nationales Lebensideal der deutschen Jugend anzusehen ist, ganz wesentlich erleichtert.“⁸⁴⁾ Dieses System des Arbeitsdienstes begünstigte mithin nicht nur eine politisch verhängnisvolle Entwicklung, sondern stellte gleichzeitig ein Einfallstor dar, um noch bestehende tarifvertragliche Lohn- und Arbeitsbedingungen zu unterlaufen.

Schon 1932 gab es Bestrebungen, den freiwilligen Arbeitsdienst zum Zwangsdienst zu erweitern. So vermerkte beispielsweise der Reichskommissar für den freiwilligen Arbeitsdienst bereits am 25. September 1932: „Einen Ansatz zur Arbeitsdienstpflicht wird man in dem vom Reichskanz-

ler angekündigten Werkjahr des akademischen Nachwuchses erblicken können.“⁸⁵⁾

Nicht vergessen werden darf, daß diese Bestrebungen hin zur Aushöhlung von kollektiven und einzelvertraglichen Rechtsnormen im AVAVG systematisch angelegt waren: Bereits 1927 konnten die Versicherungsleistungen an Jugendliche unter 21 Jahren sowie für alle Leistungsempfänger der Krisenfürsorge von der Bereitschaft zur Pflichtarbeit abhängig gemacht werden. Mit Verschärfung der Wirtschaftskrise wurde dieses disziplinierende Instrumentarium zunächst auf Saisonarbeitslose und 1931 schließlich auf alle Empfänger von Unterstützungsleistungen ausgedehnt, so daß Ende 1931 über 50 000 Arbeitskräfte Pflichtarbeit ausführen mußten.⁸⁶⁾

Die arbeitsmarktpolitische Funktion der Arbeitsbeschaffung wird zurückgeführt auf eine fürsorgerische, karitative Sozialleistung. Ungeachtet der disziplinierenden Funktion des Arbeitsdienstes mußte die Arbeitnehmerschaft über 60% oder knapp 50 Mio. RM des gesamten Arbeitsdienstes durch Beiträge finanzieren. Aber auch das Reich fühlte sich in der Lage, 37,7 Mio. RM für diese Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. Demgegenüber konnten in der Arbeitslosenversicherung nur etwa 25 000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden, da nur 15,8 Mio. RM für die Grundförderung der wertschaffenden Arbeitslosenversicherung zur Verfügung standen.⁸⁷⁾

Schlußfolgerung

Das im Jahre 1927 in Kraft getretene AVAVG war Höhepunkt der sozialpolitischen Entwicklung in der Weimarer Republik. In seiner nur knapp sechsjährigen Geschichte wurde es jedoch auch zum Objekt einer bislang beispiellosen Sanierungspolitik, die im Spannungsfeld zwischen Weltwirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit auf der einen sowie einem unvergleichbar steigenden sozialpolitischen Handlungsbedarf auf der anderen Seite den ‚einfacheren‘ Weg der rein etatmäßigen Konsolidierung beschritt. Die Tatsache, daß sich eine Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit in langanhaltenden Krisenzeiten mit einer Scherenentwicklung zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht alleine aus Beiträgen finanzieren kann, wurde dem materiellen wie ideellen Gehalt des AVAVG zum Verhängnis.

Mehr noch: „Das ‚System‘ der staatlichen Sozialpolitik wurde“ (wie die Gewerkschaften richtig 1932 bemerkten) „für jene Krisenerscheinungen verantwortlich gemacht, die doch in Wirklichkeit nichts anderes waren als die andere Seite der Krise der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts. Mit diesen irreführenden Begründungen, daß es nur der Änderung des Systems oder gar der Organisation bedürfe, um in der Sozialpolitik . . . jene Probleme zu lösen, die auf dem Gebiet der Wirtschaft und der Staatshaushalte nicht gelöst werden konnten, wurden die antisozialen Tendenzen verstärkt. Wie auf dem Gebiet der Löhne die These unbeirrbar aufrechterhalten wurde, so auf dem Gebiet der Sozialversicherung die Behauptung, daß es möglich sei, durch Beschränkung der Leistungen nicht nur die Haushalte der Versicherungsträger, sondern auch jene der öffentlichen Körperschaften auszugleichen. Tatsächlich jedoch brachte der Lohnabbau statt einer Entlastung des Arbeitsmarkts nur die Minderung des Beitrags- und Steueraufkommens, die zwangsläufig eine weitere Erschütterung der Haushalte der öffentlichen und Sozialversicherungskörperschaften zur Folge hatte, während andererseits die Einschränkungen der Sozialleistungen im wesentlichen nur zu einer Überwälzung

⁸⁰⁾ Vgl. Broecker, B., Arbeit ohne Recht, in: Die Arbeit 1932 S. 157 ff. Vgl. vom offiziellen Standpunkt: Funcke v. Ein halbes Jahr Freiwilliger Arbeitsdienst, in: Reichsarbeitsblatt II 10/1932 S. 126 ff.

⁸¹⁾ Jahrbuch 1930 des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin 1931 S. 110

⁸²⁾ Verordnung v. 16. 7. 32 zitiert nach Fünfter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 34. Zu den Rechtsänderungen siehe auch: Wende, Die Neuregelung des freiwilligen Arbeitsdienstes, in: Reichsarbeitsblatt II 22/1932 S. 317 ff.

⁸³⁾ Vgl. Fünfter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 34 f.

⁸⁴⁾ Fünfter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 35

⁸⁵⁾ Syrup, F., Der freiwillige Arbeitsdienst für die männliche deutsche Jugend, in: Reichsarbeitsblatt II 27/1932 S. 382

⁸⁶⁾ Das Rechtsverhältnis der Pflichtarbeiter regelte sich ausschließlich nach den Vorschriften der Arbeitslosenversicherung, der Krisenfürsorge bzw. der Fürsorgepflichtverordnung. Insbesondere galten für sie nicht jene gesetzlichen Bestimmungen, die den Kollektiv- und Arbeitsvertrag regelten, weder Betriebsrätegesetz, Arbeitsgerichtsgesetz noch die Vorschriften über Arbeitszeit und Arbeitsschutz; auch konnten Pflichtarbeiter keine tariflichen oder sonstigen Lohnansprüche geltend machen und waren somit letztlich völlig rechtlos.

⁸⁷⁾ eigene Berechnungen nach Fünfter Bericht der RA . . . , a. a. O.

der Lasten auf Reich, Länder und Gemeinden führten, dort neue Defizite hervorriefen und weiteren Abbau . . . nach sich zogen.“⁸⁸⁾

Gefordert wie praktiziert wurde eine rein kassenorientierte Konsolidierungspolitik, die Sozialpolitik an den ökonomischen Erfordernissen einer deflatorischen Wirtschaftspolitik zu binden suchte. Zwangsläufig mußte die Sanierungsstrategie durch tiefe Leistungseinschnitte die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Gleichlauf zu bringen versuchen, auch wenn ein immer kleiner werdender Beitragszahlerkreis eine steigende Zahl von Leistungsempfängern finanzieren mußte. Dabei wurden folgende Wege eingeschlagen:

- Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit wurden bereits in der Aufbauphase des AVAVG (1927/29) einzelne Arbeitnehmergruppen (insbesondere Saisonarbeitslose) zeitweilig vom Versicherungsbezug ausgeschlossen, während Bestrebungen nach Erweiterung der Finanzierungsbasis erfolglos blieben.
- In der ‚Bewährungsphase‘ (1930/31) wurde die Darlehenshaftung des Reiches systematisch zu begrenzen versucht und mit der erfolgreichen Trennung von Arbeitslosenversicherung und Reichshaushalt wurden für den sich beschleunigenden Sozialabbau Sachzwänge geschaffen.
- In der Phase der Totalsanierung (1932/33) schließlich wurden die Unterstützungsleistungen aller Leistungssysteme global gesenkt, so daß die Arbeitslosenversicherung auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise Beitragsüberschüsse von insgesamt fast 400 Mio. RM erzielen

⁸⁸⁾ Jahrbuch 1931 des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin 1932, S. 84. Zu den Parallelen der heutigen Konsolidierungs-Politik vgl. Adamy, W., J. Steffen, Finanziersprobleme der Sozialversicherung in der Wirtschaftskrise, in: Sozialer Fortschritt 9/1982 S. 206 ff. sowie Bosch, G., Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 11/1981 S. 667 ff.

⁸⁹⁾ Fünfter Bericht der RA . . . , a. a. O. S. 25

konnte, die nunmehr zur Finanzierung von bis dahin steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen verwendet wurden.

„Am Ende des Berichtszeitraums“ (konnte die RA) „feststellen, daß die . . . Leistungen so weit einander angenähert sind, als daß . . . eine organisatorische Neuregelung, die jene Dreiteilung beseitigt, auf der Leistungsseite kaum noch wesentliche Veränderungen hervorbringen kann.“⁸⁹⁾ Der Sozialabbau hatte seinen vorläufigen Abschluß gefunden.

Ihrer spezifischen Funktion entsprechend war die Auseinandersetzung um die Arbeitslosenversicherung zugleich eine Auseinandersetzung um den Bestand tarifvertraglich fixierter Arbeitsbedingungen. Am Ende dieser Entwicklung diente die Arbeitsmarktpolitik über Arbeitsdienst und Pflichtarbeit dazu, das Tarifgefüge zu unterlaufen und den Arbeitslosen den Status des Arbeitnehmers abzusprechen.

Es wäre daher verfehlt, wollte man die Überlebensfähigkeit einer Arbeitslosenversicherung auf rein finanzielle Aspekte reduzieren; von nicht weniger, wenn nicht gar noch größerer Bedeutung sind politische Entscheidungen darüber, welcher Weg letztlich bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beschritten wird und welche Rolle staatlichen Eingriffen hierbei zufällt. Die Geschichte der Sanierung der Arbeitslosenversicherung in den letzten Jahren der Weimarer Republik kann rückblickend als ‚gelungenes‘ Beispiel einer Politik gesehen werden, die den erfolgversprechenden Weg zur Beseitigung von Massenarbeitslosigkeit in einem finanziellen und sozialpolitischen Rückzug des Staates und damit der Verselbständigung der Arbeitslosenversicherung, in einer Favorisierung privater Initiative bei der Überwindung der Wirtschaftskrise sowie in einer radikalen Etablierung der Selbstverantwortung und der Stärkung des Grundsatzes der individuellen Vorsorge für die Wechselfälle des Lebens sah. Dem etatmäßigen Erfolg stand am Ende ein soziales Debakel gegenüber, dem das politische folgte. Insofern ist die Auseinandersetzung um das AVAVG ein historisches Lehrstück auch für unsere Tage.