

Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte

In Verbindung mit Rainer Fremdling,
Carl-Ludwig Holtfrenrich, Hartmut Kaelble und Herbert Matis
herausgegeben von Wolfram Fischer

Band 54

Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise

Die Arbeitslosenversicherungspolitik
in Deutschland und Großbritannien im Vergleich
1928 - 1934

Von

Christian Berringer



Duncker & Humblot · Berlin

Berringer, Christian:
Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise : die Arbeitslosen-
versicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien
im Vergleich ; 1928 - 1934 / von Christian Berringer. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1999
(Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte ; Bd. 54)
Zugl.: München, Univ., Diss., 1996
ISBN 3-428-09145-0



Alle Rechte vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0582-0588
ISBN 3-428-09145-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ©

Vorwort

Arbeit ist eine Grundbedingung der menschlichen Existenz. Arbeitslosigkeit stellt den Einzelnen in eine existenzbedrohende individuelle Krisensituation und bedeutet für die Gesamtgesellschaft eine Gefährdung ihrer ökonomischen, sozialen und politischen Balance. In der Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit wurde dies so deutlich wie kaum einmal zuvor oder seither. Die Zeit der Massenarbeitslosigkeit der zwanziger und dreißiger Jahre unseres Jahrhunderts ist aber auch ein Menetekel für die Gegenwart und Zukunft der Weltwirtschaft und der Menschen und Gesellschaften, die sich unter den Vorzeichen von Globalisierung und Rationalisierung darin einzurichten versuchen. So ist es kaum verwunderlich, daß die Zukunft der Arbeit und des durch sie gestifteten sozialen Zusammenhalts Themen sind, die mehr denn je das Interesse der Öffentlichkeit und die Aufmerksamkeit der Wissenschaft erregen.

Kein Versuch, der zukünftigen Entwicklung von Arbeit - oder ihres Fehlens, von Lebensbedingungen in der Industriegesellschaft und von Sozialstaatlichkeit auf die Spur zu kommen, kann gelingen, wenn er nicht die Erfahrungen der Vergangenheit würdigt. Der Blick auf die Arbeitslosigkeit zwischen 1928 und 1934 und auf die Versuche zweier Länder, dieses Kernproblem sozialpolitisch zu bewältigen, lohnt auch nach siebzig Jahren. Zwar bietet die Geschichte jener ökonomischen und sozialstaatlichen Krise keine Handlungsanleitung, aus der gedankenlos abgeschrieben werden dürfte, aber sie hält für uns den Aufruf bereit, in unseren eigenen Anstrengungen für die Bewältigung der wirtschaftlichen Verwerfungen und der sozialen Umbrüche in der Gegenwart nicht nachzulassen.

Dabei gilt es drei Jahre vor Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die Perspektiven über die Grenzen der nationalen Ökonomien und Sozialpolitiken hinaus zu öffnen. Die "Soziale Frage" stellt sich in immer neuer Form, sie ist heute eine europäische. Die Chancen, die sich daraus ergeben, können um so besser genutzt werden, je mehr die Fehler und Lösungen, die Erfolge und Niederlagen, die auf dem Weg der Bewältigung sozialpolitischer Herausforderungen in vielen Ländern gemacht wurden, wahrgenommen und verarbeitet werden. Die sich aus den "pfadabhängigen"

sozialpolitischen Entwicklungen in den Nationalstaaten ergebende Vielfalt sozialer Sicherungssysteme in Europa ist die Ausgangsbasis für die vor uns stehende Anstrengung der Weiterarbeit an dem gemeinsamen Projekt sozialer Gerechtigkeit in der neuen Dimension einer europäischen Sozialpolitik.

Die Drucklegung einer wissenschaftlichen Arbeit bietet willkommene Gelegenheit, vielfachen Dank bei den Menschen und Einrichtungen abzustatten, die den Autor über lange Jahre hinweg begleitet und unterstützt haben.

Die Untersuchung wäre nicht zustande gekommen ohne die Ermutigung und Unterstützung meines Doktorvaters Prof. Dr. Gerhard A. Ritter und ohne die Förderung durch Prof. Dr. Otto Büsch namens der Historischen Kommission zu Berlin, die beide mit vielen Anregungen und Hinweisen halfen, den Weg zur Bewältigung einer komplexen Problematik zu finden. Die großzügige Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft machte es erst möglich, diesen Weg auch tatsächlich zu beschreiten. Unerlässlich war dabei die Hilfe der kompetenten Sachkenner in den besuchten Archiven, die immer neuen Fragen und Wünschen geduldig gegenüberstanden. Mein besonderer Dank gilt schließlich Herrn Prof. Dr. Wolfram Fischer für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe "Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte".

Die Arbeit wurde im Sommersemester 1996 von der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen; geringfügige Korrekturen wurden für den Druck getroffen.

Erinnerung und Neubeginn treffen sich. Ich danke und widme diese Arbeit meinem Vater und meinem Sohn Neven.

Berlin, im August 1998

Christian Berringer

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Die Arbeitslosenversicherungssysteme in Großbritannien und Deutschland am Ausgang der zwanziger Jahre	29
I. Grundzüge der Entwicklungen bis 1927	29
1. Großbritannien: Die erste staatliche Arbeitslosenversicherung	29
a) Der National Insurance Act von 1911	29
b) Die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung in der Nachkriegszeit und die Entwicklung in den 1920er Jahren	37
2. Deutschland: Erwerbslosenfürsorge statt Arbeitslosenversicherung	45
a) Die Arbeitslosenversicherung in der Diskussion bis 1914	46
b) Erwerbslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung 1914 bis 1927	51
II. Die Neuordnungen von 1927/1928	61
1. Der Bericht des Blandesburgh Committee und der Unemployment Insurance Act von 1927	61
2. Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927	74
III. Der Stand der Arbeitslosenversicherungspolitik 1927/28: Prinzipien, Zielsetzungen, Erwartungen	92
1. Konzeption und Kritik der Versicherungsregelungen	93
2. Der arbeitsmarkt- und sozialpolitische Kontext der Arbeitslosenversicherungen	109
IV. Der Ausbau der Arbeitslosenversicherungen und die Grenzen der Arbeitslosenversicherungspolitik	122
B. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien 1928-1934: Daten und Analysen	137

I. Die Weltwirtschaftskrise in Deutschland und Großbritannien: Ein Überblick	137
II. Der Umfang der Arbeitslosigkeit und die Problematik des statistischen Vergleichs	165
1. Aggregierte Daten zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit	165
2. Vergleiche der Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien	178
III. Entwicklung und Charakter der Arbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien	187
1. Zur Chronologie der Arbeitslosigkeit und ihrer Rezeption	187
a) Deutschland	206
b) Großbritannien	216
2. Strukturelle Merkmale und Ursachen der Arbeitslosigkeit	227
C. Strukturen der Arbeitslosenversicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien: Akteure und Handlungsmuster	229
I. Entscheidungsprozesse auf Regierungsebene	229
1. Die Arbeitslosenversicherungen in der Regierungspolitik: Eine analytische Chronologie	229
a) Deutschland	229
b) Großbritannien	248
c) Grundstrukturen der Kabinettpolitik	264
2. Politische Verantwortung und administrative Zuständigkeiten in der Arbeitslosenversicherungspolitik	272
a) Die Arbeitsministerien als sozialpolitische Ressorts	272
b) Die Arbeitsministerien in der Defensive: Zwischen Bewahrung des Status Quo und neuer Initiative	278
aa) Das Reichsarbeitsministerium	278
bb) Das Ministry of Labour	294
c) Die Arbeitsministerien und die nachgeordneten Institutionen der Arbeitslosenunterstützung	305
aa) Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die Schwäche der Selbstverwaltung	305

bb) Unemployment Insurance Statutory Committee, Unemployment Assistance Board und Reichsanstalt: Institutionelle Grundlagen und Funktionen im Vergleich	320
II. Alternativen zur Regierungspolitik? Arbeitslosenversicherungspolitik zwischen Peripherie und Zentrum	341
1. Die Verantwortung der Gemeinden: Nothelfer ohne Mittel und Mitsprache	341
a) Deutschland	342
b) Großbritannien	367
c) Die Arbeitslosenunterstützung in der Auseinandersetzung zwischen zentralstaatlicher und kommunaler Verantwortung	374
2. Interessenlagen und ihre Durchsetzung: Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften	379
a) Interessenverbände und Arbeitslosenversicherung im Jahr 1929	381
b) Forderungen und Weigerungen: Die Verhärtung der Standpunkte in der Arbeitslosenversicherungspolitik nach 1929	390
aa) Deutschland	390
bb) Großbritannien	408
c) Ziele und Wege: Die Arbeitslosenversicherungspolitik von Arbeitgebern und Gewerkschaften	410
III. Arbeitslosenversicherungspolitik als Prozeß der Zentralisierung und Bürokratisierung	430
D. Die Hauptfragen der Arbeitslosenunterstützung und ihre Lösungen	430
1. Das Finanzproblem	430
1. Die Kosten der Arbeitslosenunterstützung	430
2. Beiträge und Leistungen	450
II. Das Strukturproblem	46
1. Die Leistungsbedingungen und die Reichweite der Versicherung	46
2. Drei Formen der Arbeitslosenunterstützung und zwei Prinzipien: Versicherung und Fürsorge	47
Schlußbetrachtung	47
Quellen- und Literaturverzeichnis	48

Einleitung

Die sozialen Sicherungssysteme in den europäischen Industriestaaten erlebten, nach einer Epoche des schrittweisen Aufbaus und der Erweiterung in der Folge des Ersten Weltkrieges, am Ende der zwanziger Jahre eine Phase der krisenhaften Veränderung und der Einschränkung sozialer Leistungen. In der Weltwirtschaftskrise, zwischen 1928 und 1934, standen die Sozialpolitik als Politikbereich mit eigenständigen Aufgaben und Zielsetzungen und damit die Fortentwicklung des Sozialstaats insgesamt in Frage. Auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union mehr als achtzehn Millionen Menschen ohne Arbeit. Die europäischen Industriestaaten befinden sich in einer Phase fundamentalen gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels, in der auch die Entwicklung der Sozialversicherungen an einem Wende-, für manche Kritiker gar an einem Endpunkt angelangt ist.¹ Eine intensive Auseinandersetzung mit der Arbeitslosigkeit und der Sozialpolitik vor mehr als sechzig Jahren hat daher eine über das historische Interesse hinausreichende Bedeutung.

Die folgende Arbeit handelt von der Politik der Arbeitslosenunterstützung in den zwei Ländern Deutschland und Großbritannien während der Weltwirtschaftskrise. Denn es waren die sozialen Sicherungssysteme für die Arbeitslosen, deren äußere Form und innere Legitimation in dieser Zeit der Massenarbeitslosigkeit am stärksten erschüttert wurden. Die Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik wurde in ihren Leistungen und ihrer Struktur bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt, der Großteil der Erwerbslosen auf die gemeindliche Wohlfahrtsfürsorge zurückgeworfen. Auch in Großbritannien brachte die Arbeitslosigkeit in der weltweiten Depression die schwelende Krise des Arbeitslosenversicherungssystems zum Höhepunkt, der nach Reform und Umbau verlangte. Arbeitslosenversicherungspolitik erweiterte sich in beiden Ländern zu einer Arbeitslosenunterstützungspolitik, deren Objekte unmittelbar

¹ Diese Debatte hat in den vergangenen Jahren eine Fülle von Literatur hervorgerufen. Vgl. als Einstieg etwa die beiden Sammelbände: Zukunft des Sozialstaats (= Jahrbuch Arbeit und Technik 1995), hrsg. v. Werner Fricke, Bonn 1995; sowie: Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? (= Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1), Opladen 1997.

² Berringer

und mittelbar Versicherung, Arbeitslosenhilfe und die kommunale Fürsorge waren.

In Deutschland und in Großbritannien ist trotz umfangreicher Forschungsansätze die Arbeitslosenversicherungspolitik in der Weltwirtschaftskrise noch nicht in einem Zusammenhang behandelt worden, der sowohl auf die strukturellen Rahmensetzungen der in Frage stehenden Sozialsysteme als auch auf die politischen Entscheidungsprozesse unter den besonderen ökonomischen Bedingungen der Krise eingeht. Diese Arbeit ist ein Versuch, diese Lücke zu schließen. Der komparative Ansatz soll es zudem erstmals ermöglichen, die Grundlagen, Wege und Ergebnisse der Arbeitslosenversicherungspolitik beider Länder während einer Phase äußerster wirtschaftlicher, sozialer und politischer Belastung in ihren Ähnlichkeiten und Unterschieden herauszuarbeiten und durch die Untersuchung der jeweiligen Entscheidungsstrukturen und -abläufe sowie der Transformation zweier unterschiedlicher Unterstützungssysteme die Konturen der nationalen Politikentwicklung schärfer zu umreißen. Durch die vergleichende Perspektive sollen zweitens die Kennzeichen von den spezifischen und unspezifischen Wirkungsfaktoren und Kennzeichen des politischen Handlungs- und Problemfeldes Arbeitslosenunterstützung verbessert, die Möglichkeiten, Grenzen und Gefährdungen von Sozialpolitik in einer ökonomischen und sozialen Krisensituation beispielhaft erörtert und damit auch ein Beitrag zur Geschichte des Sozialstaats geleistet werden.

Der Vergleich ist weder in der sozialwissenschaftlichen und noch in der historischen Sozialpolitikforschung eine unübliche oder gar neue Methode.² So hat insbesondere die Politikwissenschaft im Bereich der sogenannten Policy-Forschung ihr Interesse auf eine systematisch vergleichende Analyse der Wirkungszusammenhänge sozialstaatlicher Institutionen in den Industriegesellschaften als einem zentralen Feld der Staatsrächtigkeit gelenkt. Gerade dieser Ansatz verlangt auch den Blick auf die historischen Entstehungsbedingungen, sowohl als unmittelbares Objekt des Forschungsinteresses wie auch als Faktor, der sich im Sinne einer "Pfadbabhängigkeit" vielfach als prägend für die Ausformung existierender Sozialpolitikmodelle und -institutionen erwiesen hat.³

² Vgl. Christoph Conrad, *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze*, in dem anregenden Sammelband zu Methode und Praxis des historischen Vergleichs: Heinz-Gerhard Haupt / Jürgen Kocka (Hrsg.), *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*, Frankfurt / New York 1996, S. 155-180.

³ Vgl. Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatsrächtigkeit. International und historisch vergleichende Analysen* (= PVS Sonderheft 19), Opladen 1988; ders., *Sozialpolitik.*

Ein Hauptmotiv für den Gebrauch vergleichender und übergreifender Perspektiven in der Sozialpolitikgeschichte ist die Frage, ob in den Entwicklungsprofilen der Sozialpolitiken der industriellen Gesellschaften eine gemeinsame Tendenz des Sozialstaats zu erkennen ist. Bereits die Wahl des Begriffs "Sozialstaat" zur Kennzeichnung der Beantwortung gesellschaftlicher und sozialpolitischer Herausforderungen durch die Übernahme politischer Verantwortung für ihre Regulierung durch den Staat ist jedoch umstritten. So sah Werner Abelhauser für die Weimarer Republik den Begriff des "Wohlfahrtsstaates" als mögliche Kategorie an. Mit diesem, in enger Anlehnung an den angelsächsischen Sprachgebrauch des "welfare state" stehenden, allerdings in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg verankerten und in seinen Inhalten enger auf die Ziele der Einkommenssicherung beschränkten, Begriff legte er einen über die Zwischenkriegszeit hinausreichenden Maßstab an.⁴ Auf der anderen Seite hat gerade Gerhard A. Ritter breit angelegter Überblick über die Geschichte des Sozialstaats gezeigt, wie sehr trotz unterschiedlicher Ausgangspositionen, wechselnder Entwicklungsgeschwindigkeiten und differenzierter struktureller Konsequenzen doch immer wieder gemeinsame sozialpolitische Problemlagen und Lösungsstrategien auftraten.⁵ Es stellen sich also die Fragen nach den wesentlichen sozialen und politischen Faktoren, die zur Bildung sozialstaatlicher Institutionen beitrugen, und nach den Ausprägungen und Typologien sozialstaatlicher Organisationszusammenhänge, die zugleich als Ergebnis wie als Voraussetzung sozialpolitischer Entscheidungsprozesse wirkten.

Historische Entwicklung und internationaler Vergleich (= Grundwissen Politik Bd. 2), Opladen 1988. Für die früher einsetzende angelsächsische Diskussion vgl. Peter B. Evans / Dietrich Rueschemeyer / Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge 1985; Francis G. Castles, *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge 1989.

⁴ Werner Abelhauser, *Die Weimarer Republik - ein Wohlfahrtsstaat?*, in: ders. (Hrsg.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat: Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft* (= VSWG Beih. 81), Stuttgart 1987, S. 9-31. Zur Begriffsgeschichte des Sozialstaats vgl. Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989; vgl. ferner Asa Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in: *Archive Européenne de Sociologie* 2, 1961, S. 221-258; José Harris, *Political Thought and the Welfare State 1870-1940: An Intellectual Framework for British Social Policy*, in: PP 135, May 1992, S. 116-141.

⁵ Ritter, *Der Sozialstaat*; vgl. auch als historische Überblicke: Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York 1971; Douglas Ashford, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford 1986.

Der Bedeutungszuwachs sozialstaatlicher Institutionen, insbesondere der Sozialversicherungssysteme, ist nicht nur sozial- und politikgeschichtlich zu analysieren, sondern auch quantitativ als ein prägender Aspekt staatlicher Entwicklung im 20. Jahrhundert nachweisbar.⁶ Jens Alber hat am Beispiel des Ausbaus der Institutionen der Arbeitslosenunterstützung in fünfzehn europäischen Staaten versucht, Kategorien für die Einordnung von Entstehungszusammenhängen und Implementation von Sozialversicherungen zu finden und anzuwenden. Seine Ergebnisse über die Charakteristika von Leistungen, Kontrollen, Staatseinfluß und Umverteilung in den Arbeitslosenunterstützungssystemen auf der Basis einer Untersuchung der Gesetzgebung bleiben aber für die einzelnen Länder zu schematisch.⁷ Alber steht in gewisser Weise beispielhaft für die auch von ihm selbst erkannte und in der vergleichenden Sozialwissenschaft vielfach erörterte Schwierigkeit der engeren Verknüpfung von empirischen Einzelergebnissen aus Fallstudien und von zusammenfassend analysierenden Überblicksdarstellungen.⁸ Allerdings zeigt auch das Beispiel der zwar theoretisch und methodisch anregenden Arbeit von Elmar Rieger, daß ohne genauere Analyse von historischen Quellen und Zusammenhängen die Gefahr problematischer Interpretationen besteht.⁹

Der hier vorgenommene Vergleich der Arbeitslosenversicherungspolitik in Großbritannien und Deutschland steht als historisch-komparative Fallstudie zwischen soziologischer und quantifizierender Gesamtschau und historischer Einzeluntersuchung.¹⁰ Die Wahl dieser beiden Länder gründet sich zum einen

⁶ Peter Flora et al., *State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook in two volumes*, Vol. I: *The Growth of Mass Democracies and Welfare States*, Frankfurt a.M. / London / Chicago 1983; vgl. Peter Flora / Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of the Welfare States in Europe and America*, New Brunswick 1981.

⁷ Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa* (= Europäische Sozialwissenschaftliche Studien), Frankfurt a.M. / New York 1982.

⁸ Jens Alber / Gösta Esping-Andersen / Lee Rainwater, *Studying the welfare state: Issues and queries*, in: Meinolf Dierkes / Hans N. Weiler / Ariane Antal Berthoin (eds.), *Comparative Policy Research. Learning from Experience*, Aldershot 1987, S. 458-469; vgl. jetzt auch Jens Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Services*, in: *J.Eur.Soc.Pol.* 5, 1995, S. 131-149.

⁹ Elmar Rieger, *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates*, Opladen 1992.

¹⁰ Für eine beispielhafte, sozialpolitische Politikbereiche und politische Akteure systematisch vergleichende Zwei-Länder-Studie vgl. Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven / London 1974. Zur inhaltlich-methodischen wie zugleich forschungspolitisch-organisatorischen

auf das Vorhandensein institutioneller Voraussetzungen, die einen systematischen Zugang zum Handlungsfeld Arbeitslosenversicherungspolitik wie auch zu den darin agierenden politischen Kräften und Interessen zulassen, zum anderen auf die historische Tatsache, daß Großbritannien seit 1911 und das Deutsche Reich seit 1927 die größten und am besten ausgebauten Arbeitslosenversicherungen im internationalen Maßstab besaßen.¹¹ Der sozialhistorische Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien hat bereits einige gewisse, an einer Vielzahl von Untersuchungen ablesbare Tradition, wobei besonders die Sozialpolitikgeschichte, angefangen von den Entstehungsphasen beider Sozialversicherungssysteme,¹² bis hin zu den unterschiedlich strukturierten Unterstützungsmodellen der Gegenwart, auf Interesse gestoßen ist.¹³

Schwierigkeit, eine integrierende Verbindung zwischen Fallstudien und Überblicken herzustellen, vgl. Jürgen Feick / Werner Jann, "Nations matter" - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit*, S. 196-220.

¹¹ Vgl. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, S. 207. Dort nennt Alber "ähnliche historische Traditionen" als Maßstab der Bildung von Länderpaaren für den Systemvergleich von Sozialpolitik "am aufschlußreichsten". Heclo, *Modern Social Politics*, S. 15, betont als vergleichsermöglichende Grundlagen neben der Bedeutung Schwedens und Großbritanniens in der internationalen sozialpolitischen Entwicklung die nationale, kulturelle und territoriale Integrität (letztere als abgrenzendes Merkmal gegenüber Deutschland) im Untersuchungszeitraum sowie das Vorhandensein zuverlässigen statistischen Materials.

¹² Vgl. bereits Karoline Tuchmann, *Die deutsche und britische Arbeitslosenversicherung. Vergleich und Kritik* (= Volkswirtschaftliche Studien, H. 41), Berlin 1933. Jüngste Beiträge: Gerhard A. Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München 1983 (erweitert in englischer Sprache: Gerhard A. Ritter, *Social Welfare in Germany and Britain. Origins and Developments*, Leamington Spa / New York 1986); Wolfgang J. Mommsen / Wolfgang Mock (Hrsg.), *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950* (= Veröff. d. Deutschen Historischen Instituts London, Bd. 11), Stuttgart 1982; Jutta Rabenschlag-Kräuslich, *Parität statt Klassenkampf? Zur Organisation des Arbeitsmarktes und Domestizierung des Arbeitskampfes in Deutschland und England 1900-1918* (= Europ. Hochschulschriften, Bd. III/189), Frankfurt a.M. / Bern 1983; Adrienne Windhoff-Heritier, *Wohlfahrtsstaatliche Intervention im internationalen Vergleich. Deutschland-Großbritannien. Regulative Sozialpolitik am Beispiel des Arbeitsschutzes*, in: Leviathan 21, 1993, S. 103-126; Ingrid Steinisch / Gerald D. Feldman, *Notwendigkeit und Grenzen sozialstaatlicher Intervention. Eine vergleichende Studie des Ruheisenstreits in Deutschland und des Generalstreiks in England*, in: *AFS* 20, 1980, S. 57-117; Rieger, *Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates*.

¹³ Klaus von Beyme, *The politics of employment policy in Germany and Great Britain*, in: *Government and Opposition* 12, 1977, S. 88-107; Jochen Clasen, *Unemployment Insurance in two Countries: A Comparative Analysis of Great Britain and West Germany in the 1980s*, in: *J. Eur.Soc.Pol.* 2, 1992, S. 279-300.

Auf der anderen Seite ist jedoch auch zu beobachten, daß geschichtswissenschaftliche Diskussionen, die in der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der beiden Länder in den vergangenen Jahren von besonderer Bedeutung waren, erst langsam in Fragestellung und vergleichender Problemsicht übertragen und zusammengeführt werden. Dies gilt etwa für das Interesse an den Ursachen der wirtschaftlichen Stagnation, der Arbeitslosigkeit und den Optionen Keynesianischer Politikansätze in Großbritannien auf der einen und für die Borchardt-Kontroverse in Deutschland auf der anderen Seite.¹⁴ Gerade die Weltwirtschaftskrise, die ihre globale Wirkung bereits begrifflich in sich trägt, läßt einen international vergleichenden Zugang aber als notwendig und selbstverständlich erscheinen.¹⁵

Die folgende Untersuchung stützt sich sowohl auf eigene Quellenstudien als auch auf die umfangreiche Literatur, die die Erforschung der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte beider Länder in der Weltwirtschaftskrise hervorgebracht hat. Ein vergleichender Ansatz verlangt danach, möglichst solche Quellen heranzuziehen, die in ihrem äußeren und inneren Entstehungszusammenhang miteinander in einem sinnvollen Bezug zu setzen sind. Da die Fragestellung der Arbeit in hohem Maße auf die Arbeitslosenversicherungs- und Politik der Regierungen gerichtet ist, die in Konkurrenz zu Interessenverbänden und anderen Entscheidungsebenen den Prozeß der Entscheidungsfindung zu zentralisieren vermochten, stützt sich die Arbeit vor allem auf die staatliche Überlieferung. Konnten die Akten der zuständigen Ministerien, insbesondere des Ministry of Labour, und des Kabinetts, für Großbritannien nicht nur gut

¹⁴ Vgl. aber jetzt Theodore Balderston, *The Origins and Course of the German Economic Crisis. November 1923 to May 1932* (= Beiträge zu Inflation und Wiederaufbau in Europa; Schriften der Historischen Kommission zu Berlin, Bd. 2), Berlin 1993; sowie: David J. Corbett, *Unemployment in Interwar Germany 1924-1938*, Ann Arbor 1991; beide Autoren argumentieren mit einer profunden Kenntnis und mit direkten Vergleichen aus der britischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Verdienstvoll ist auch die Veröffentlichung zur Borchardt-Kontroverse unter der Herausgeberschaft von Jürgen Baron von Kruedener (ed.), *Economic Crisis and Political Collapse. The Weimar Republic 1924-1933* (= German Historical Perspectives vol. V), New York / Oxford / München 1990.

¹⁵ Otto Büsch / Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Internationale Zusammenhänge der Weltwirtschaftskrise. Präsentationen aus Anlaß einer Fachkonferenz* (= Studien zur europäischen Geschichte, Bd. 16), Berlin 1994; Barry Eichengreen / T.J. Hatton (eds.), *Interwar Unemployment in International Perspective* (= NATO ASI Series, Series D: Behavioural and Social Sciences, vol. 43), Dordrecht / Boston / London 1987; Wolfram Fischer (Hrsg.), *Sachzwänge und Handlungsspielräume in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Zwischenkriegszeit*, St. Katharinen 1985.

erschlossen¹⁶ und im Public Record Office¹⁷ eingesehen werden, so war die Situation in bezug auf das deutsche Reichsarbeitsministerium weitaus schwieriger. Da große Teile der ministeriellen Aktenbestände durch Kriegseinwirkung verloren sind,¹⁸ mußte aus Restbeständen des RAM und aus Akten anderer Provenienzen, namentlich der Reichskanzlei sowie der Finanz- und Wirtschaftsministerien, die sich im Besitz des Bundesarchivs befinden, die Politik des Arbeitsministeriums rekonstruiert werden. Darunter litt der Einblick in die innerministerielle Entscheidungsfindung, während die Diskussionen zwischen den Ressorts gut nachzuvollziehen waren.

Ähnlich gestaltete sich die Quellenlage für die Interessenverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, deren Akten in Großbritannien im Modern Record Centre der Universität von Warwick eingesehen werden konnten, während in Deutschland vergleichbare zentrale Bestände nicht vorhanden sind und daher vielfach auf veröffentlichte Quellen zurückgegriffen werden mußte.¹⁹ Auf der anderen Seite konnte durch die Durchsicht von Akten Preußischer Ministerien im Geheimen Staatsarchiv in Merseburg und in Berlin-Dahlem und durch die Bestände des Deutschen Städtetages im Landesarchiv Berlin ein Einblick in die Arbeit der Gremien der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gewonnen werden, deren Akten ebenfalls im Weltkrieg vernichtet wurden. Auch die Politik des Städtetages ist dadurch zugänglich gemacht worden. Für beide Länder wurden zudem zahlreiche gedrucktes Quellenmaterial, parlamentarische Schriftstücke, zeitgenössische wissenschaftliche und Pamphletliteratur sowie Zeitschriften herangezogen.

¹⁶ Brenda Swann / Maureen Turnbull, *Records of Interest to Social Scientists. Unemployment Insurance 1911 to 1939* (= PRO Handbooks No. 16), London 1975; dies., *Records of Interest to Social Scientists 1919 to 1939: Employment and Unemployment* (= PRO Handbooks No. 18), London 1978.

¹⁷ Dokumente unter Crown Copyright werden mit freundlicher Erlaubnis des Controller des Public Record Office, Kew, wiedergegeben.

¹⁸ Vgl. Ute Simon (Bearb.), *Reichsarbeitsministerium. Bestand R 41* (= Findbücher zu den Beständen des Bundesarchivs, Bd. 36), Koblenz 1991.

¹⁹ Politik und Wirtschaft in der Krise. Quellen zur Ära Brüning, eingel. v. Gerhard Schulz, bearb. v. Ilse Maurer und Udo Wengst unter Mitwirkung von Jürgen Heideking (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, III. Reihe: Die Weimarer Republik, Bd. 4, 2 Teilbde.), Düsseldorf 1980; Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, hrsg. v. Hermann Weber, Klaus Schönhoven und Klaus Tenfelde, Bd. 3/II: Die Gewerkschaften von der Stabilisierung bis zur Weltwirtschaftskrise 1924-1930, bearb. v. Horst-A. Kuckuck und Dieter Schiffmann, Köln 1986, Bd. 4: Die Gewerkschaften in der Endphase der Republik 1930-1933, bearb. v. Peter Jahn u. Detlev Brunner, Köln 1988.

Auch die historische Forschung beider Länder hat die Fragestellung nach der Arbeitslosenversicherungspolitik in unterschiedlicher Weise aufgearbeitet. In Deutschland kann nach den jüngst erschienenen Bänden von Karl Christian Führer und Peter Lewek die Geschichte der Erwerbslosenfürsorge und die Genese des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) bis 1927 als aufgearbeitet gelten.²⁰ Die in Darstellungsmethodik und Ergebnis durchaus unterschiedlichen Untersuchungen der vielfach als Kernstück der Weimarer Sozialpolitik gepriesenen Arbeitslosenversicherung ergänzen sich gerade aus diesem Grunde. Während es Lewek besser gelingt, die politischen Entscheidungsprozesse darzustellen und dabei die Begrenztheit von sozialpolitischer Innovationskraft und interessenpolitischer Basis des AVAVG kritisch zu analysieren, zeigt Führer in systematischer Betrachtungsweise die vielen nur schwer lösbaren und kaum gelösten Problemfelder in der Konstruktion der Arbeitslosenunterstützung.

Die Arbeiten der beiden Autoren gehen weit über die klassischen Darstellungen der Weimarer Sozialpolitik von Ludwig Preller²¹ und die Zusammenfassung der Entwicklung der Arbeitslosenunterstützung von Michael Wermel und Roswitha Urban²² hinaus, die jedoch für den Gesamtzeitraum der Weimarer Republik weiterhin ein wichtiges Fundament bilden. Eine Fortsetzung der Forschungen Leweks und Führers in die Zeit der Weltwirtschaftskrise steht jedoch noch aus. Obwohl etwa Helga Timm bereits frühzeitig auf das Problem des Zusammenhangs von Arbeitslosenversicherungspolitik und Krise der Republik hingewiesen hat,²³ und obwohl die "Auflösung der Weimarer Repu-

²⁰ Karl Christian Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927 (Beiträge zu Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa; Einzelveröff. d. Historischen Kommission zu Berlin Bd. 73), Berlin 1990; Peter Lewek, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927 (VSWG Beih. 104), Stuttgart 1992; vgl. zuvor bereits: Anselm Faust, Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung 1890-1918 (= VSWG Beih. 79), Stuttgart 1986.

²¹ Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Königstein/Ts. / Düsseldorf 1978 [EA 1949].

²² Michael T. Wermel / Roswitha Urban, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland (= Neue Soziale Praxis, Heft 6 / I-III), München 1949.

²³ Helga Timm, Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der Großen Koalition im März 1930 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 1), Düsseldorf 1952; vgl. auch Bernd Weisbrod, Die Krise der Arbeitslosenversicherung und der Bruch der Großen Koalition (1928-1930), in Mommsen / Mock (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates, S. 196-212.

blick"²⁴ ein klassisches Thema der deutschen Zeitgeschichtsschreibung ist, fehlt bislang eine zusammenfassende Aufarbeitung dieser speziellen Fragestellung. Ansätze hierzu liegen jedoch bereits vor. Wilhelm Adamy und Johannes Steffen haben einen kurzen und instruktiven Überblick über die Schritte des Abbaus der Arbeitslosenversicherung geschrieben.²⁵ Heidrun Homburg hat die Systematik der dreigeteilten deutschen Arbeitslosenunterstützung aus der Perspektive der Wohlfahrtsarbeitslosen untersucht.²⁶ Heinrich August Winkler bietet zwar einen guten Überblick über die Erscheinungsformen der Arbeitslosigkeit in der Endphase der Republik, geht aber auf die Arbeitslosenunterstützungspolitik außerhalb seiner Analyse ihrer Funktion in der Koalitionskrise des März 1930 nicht mehr ausführlicher ein.²⁷ Während die Frage der Arbeitsbeschaffungspolitik bereits mehrfach behandelt wurde,²⁸ wird auch in neueren Untersuchungen über die Politik der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die allerdings in erster Linie deren politische und institutionelle Entwicklung im Dritten Reich behandeln, das Problem der unterstützenden Arbeitslosenhilfe nur am Rande erwähnt.²⁹

²⁴ Karl Dietrich Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Königstein/Ts. / Düsseldorf 1978 [EA 1955].

²⁵ Wilhelm Adamy / Johannes Steffen, "Arbeitsmarktpolitik" in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933, in: MittAB 15, 1982, S. 276-291.

²⁶ Heidrun Homburg, Vom Arbeitslosen zum Zwangsarbeiter. Arbeitslosenpolitik und Fraktionierung der Arbeiterschaft in Deutschland 1930-1933 am Beispiel der Wohlfahrtsarbeitslosen und der kommunalen Wohlfahrtsfürsorge, in: AfS 25, 1985, S. 251-298. Vgl. jetzt auch Christoph Sachse / Florian Temstedt, Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus (= Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 3), Stuttgart / Berlin / Köln 1992.

²⁷ Heinrich August Winkler, Der Schein der Normalität. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1924 bis 1930, Berlin / Bonn 1988, ders., Der Weg in die Katastrophe. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1930 bis 1933, Berlin / Bonn 1990 (= Geschichte der Arbeiter und Arbeiterbewegung in Deutschland seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, hrsg. v. Gerhard A. Ritter, Bde. 10 und 11).

²⁸ Helmut Marcon, Arbeitsbeschaffungspolitik der Regierungen Papen und Schleicher. Grundsteinlegung für die Beschäftigungspolitik im Dritten Reich, Frankfurt a.M. 1974; Michael Schneider, Das Arbeitsbeschaffungsprogramm des ADGB. Zur gewerkschaftlichen Politik in der Endphase der Weimarer Republik, Bonn-Bad Godesberg 1975.

²⁹ Volker Herrmann, Vom Arbeitsmarkt zum Arbeitseinsatz. Zur Geschichte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929 bis 1939 (=

Auch für Großbritannien gilt, daß die Arbeitslosenversicherungspolitik im Zeitraum der Weltwirtschaftskrise noch nicht der Bedeutung dieser, für ihre Fortentwicklung entscheidenden, Phase entsprechend im Zusammenhang analysiert worden ist. Insgesamt ist die Forschung zum Problemkreis Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenunterstützung allerdings dichter als in Deutschland. William Garside legte jüngst eine zusammenfassende Untersuchung über die britische Arbeitslosigkeit in der Zwischenkriegszeit vor.³⁰ Diese, viele ökonomische wie soziale Facetten des Problems ausleuchtende Arbeit reicht jedoch in Bezug auf die Darstellung der Entscheidungsprozesse in der Arbeitslosenversicherungspolitik nicht an die Pionierleistung von José Harris über die Entstehungsgeschichte der britischen Unemployment Insurance vor dem Ersten Weltkrieg heran.³¹ Hingegen hat Frederic M. Miller insbesondere die Phase der Reformdiskussion über die Arbeitslosenunterstützung in der Nationalen Regierung zwischen 1931 und 1936 in mehreren Aufsätzen aufgearbeitet.³² Mit weiter ausgreifender Themenstellung und Zeitrahmen hat Johannes Paulmann auf breiter Quellenbasis in zwei differenziert argumentierenden Bänden die Arbeitsmarktpolitik Großbritanniens von der Weltwirtschaftskrise bis in die erste Dekade nach dem Zweiten Weltkrieg nachvollzogen.³³ Die klassische Studie von Eveline Burns bleibt für eine Darstellung der Entwicklung des Sozialsystems der Arbeitslosenunterstützung in Großbritannien

Europ. Hochschulschriften Bd. III/557), Frankfurt a.M. 1993; Dan P. Silverman, *Nazification of the German Bureaucracy Reconsidered: A Case Study*, in: JMH 60, 1988, S. 496-539; Andreas Kranig, *Lockung und Zwang. Zur Arbeitsverfassung im Dritten Reich* (= Schriftenreihe der VIZ, Nr. 47), Stuttgart 1983.

³⁰ William R. Garside, *British Unemployment 1919-1939. A Study in Public Policy*, Cambridge 1990; vgl. auch Sean Glynn / Alan Booth (eds.), *The Road to Full Employment*, London 1987.

³¹ José Harris, *Unemployment and Politics. A Study in English Social Policy 1886-1914*, Oxford 1972.

³² Frederic M. Miller, *The Unemployment Policy of the National Government 1931-1936*, in: HJ 19, 1976, S. 453-476; ders., *National Assistance or Unemployment Assistance? The British Cabinet and Relief Policy, 1932-33*, in: JCH 9, 1974, S. 163-184; ders., *The British Unemployment Assistance Crisis of 1935*, in: JCH 14, 1979, S. 329-352.

³³ Johannes Paulmann, *Arbeitslosigkeit in Großbritannien 1931-1939. Sozial- und Wirtschaftspolitik zwischen Weltwirtschaftskrise und Weltkrieg* (= Arbeitskreis Dt. England-Forschung, Bd. 14), Bochum 1989; ders., *Staat und Arbeitsmarkt in Großbritannien. Krise, Weltkrieg Wiederaufbau* (= Veröff. d. deutschen Historischen Instituts London, Bd. 32), Göttingen / Zürich 1993.

allerdings weiterhin unverzichtbar.³⁴ Besser als in Deutschland ist der institutionelle Rahmen der Arbeitslosenversicherung in Großbritannien durch die Monographie von Rodney Lowe über das Ministry of Labour dokumentiert.³⁵

Aufbau und Perspektiven der vorliegenden Arbeit ergeben sich aus der übergeordneten Fragestellung nach den Erfahrungen und Ausprägungen sozialpolitischer Handlungsmuster in zwei Staaten, die vor ähnliche Probleme gestellt waren und beide ein vergleichbares Sozialsystem zu dessen Bewältigung etabliert hatten. Mit einem politisch-institutionellen Ansatz wird sowohl nach den Akteuren und Entscheidungsprozessen als auch nach den institutionellen Vorgaben, die durch die Systeme gesetzt waren, gefragt. Methodisch wird in der Darstellung versucht, eine kleinschrittige Argumentationslinie zu verfolgen und dabei immer wieder zum Zweck direkter Vergleiche der systematischen Fragestellungen ein möglichst dichtes Netz gegenseitiger Bezüge von Ähnlichkeit und Verschiedenheit, von chronologischem Gleichklang und von Ungleichzeitigkeit, entstehen zu lassen.

Die Untersuchung ist in vier Hauptteile gegliedert, denen jeweils bestimmte Vorüberlegungen und Fragestellungen zugrunde liegen. Die ersten beiden Kapitel versuchen die Handlungsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherungspolitik in der Weltwirtschaftskrise zu klären. Zunächst werden die Vorgeschichte und der Stand der Arbeitslosenversicherungspolitik am Ausgang der zwanziger Jahre als einflussreiche und notwendige Voraussetzung für die Analyse der Entwicklungen zwischen 1928 und 1934 dargestellt. Die leitende Fragestellung ergibt sich dabei aus der Hypothese, daß die Wirkungskraft tradierter Sozialpolitikmuster auch die Entscheidungsoptionen in der Krise beeinflussen konnte.

Der zweite Untersuchungsschritt behandelt die Dimension und die Charakteristik der Herausforderung Weltwirtschaftskrise und ihrer härtesten sozialen Konsequenz, der Massenarbeitslosigkeit. Ein quantitativer Vergleich, ein chronologischer Überblick und eine strukturelle Perspektive sollen die ökonomischen und sozialen Voraussetzungen klären, unter denen die Entscheidungsträger in der Arbeitslosenversicherungspolitik handeln mußten.

³⁴ Eveline M. Burns, *British Unemployment Programs, 1920-1938. A Report Prepared for the Committee on Social Security (Committee on Social Security. Social Science Research Council)*, Washington 1941.

³⁵ Rodney Lowe, *Adjusting to Democracy. The Role of the Ministry of Labour in British Politics 1916-1939*, Oxford 1986.

Im dritten Kapitel geht es um die Akteure, Handlungsebenen und Entscheidungsprozesse in der Arbeitslosenversicherungspolitik. Dieser Teil der Untersuchung analysiert den Kernbereich des politischen Prozesses und bildet folglich auch ihren Mittelpunkt. Ausgehend von einer Betrachtung der Entscheidungsfindung in den Regierungen, zwischen konkurrierenden Ressorts, in den Arbeitsministerien und in den nachgeordneten Institutionen der Arbeitslosenpolitik können die Thesen von der Einschränkung sozialpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten aus finanziellen und institutionellen Gründen einerseits und der zunehmenden Konzentration und Bürokratisierung von Entscheidungsfindung andererseits überprüft werden. Die zweite Hälfte des dritten Kapitels gilt den drei Gruppen, die als organisierte Interessen in mehrfacher Weise institutionell und interessenpolitisch in den Prozeß der Arbeitslosenversicherungspolitik eingebunden waren. Dabei werden die tatsächlichen Einflußmöglichkeiten von Kommunen, Arbeitgebern und Gewerkschaften aus ihrer Position an der Peripherie der Regierungspolitik analysiert.

Im vierten Kapitel schließlich werden die Entwicklungstendenzen und Resultate der Arbeitslosenversicherungspolitik in den beiden zentralen Problemfeldern der Arbeitslosenversicherungspolitik Großbritanniens und Deutschlands zusammengefaßt. Dabei handelte es sich zum einen um das Finanzproblem, bestehend einerseits in der Schwierigkeit, einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben in den Versicherungssystemen zu erreichen, und andererseits in dem Bemühen, den Staat von den Lasten der Arbeitslosenunterstützung zu befreien. Die zweite Herausforderung kann als Strukturproblem gekennzeichnet werden, nämlich als die Frage nach der strukturellen Abstimmung der in beiden Ländern vorhandenen und unterschiedlich belasteten Unterstützungsformen von Versicherung, Arbeitslosenhilfe und gemeindlicher Fürsorge. Die unterschiedlichen institutionellen Rahmenseetzungen der Unterstützungssysteme, die spezifischen Optionen und die differierenden Ergebnisse von Arbeitslosenversicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien in der Weltwirtschaftskrise werden dabei deutlich sichtbar.

A. Die Arbeitslosenversicherungssysteme in Großbritannien und Deutschland am Ausgang der zwanziger Jahre

Sechzehn Jahre liegen zwischen der Errichtung staatlicher Arbeitslosenversicherungen in Großbritannien 1911 und in Deutschland 1927. Für die Weimarer Republik ist aus der unmittelbaren zeitlichen Nähe der Versicherungseinführung deren Bedeutung als normsetzender Bezugspunkt für die politischen Auseinandersetzungen und inhaltlichen Modifikationen während der Weltwirtschaftskrise offensichtlich, eine ähnlich prägende Kraft besaß aber auch die ältere britische Regelung. Schon vor 1928 zeigten sich wichtige Charakteristika der Arbeitslosenversicherungspolitik. Der im ersten Abschnitt dieses Kapitels folgende Rückblick auf einige Entwicklungslinien bei der Unterstützung von Arbeitslosen in Großbritannien und Deutschland seit 1911 dient daher nicht allein der chronologischen Hinführung, sondern soll auch auf Lösungsmodelle und Probleme hinweisen, die die Arbeitslosenversicherungspolitik in beiden Ländern schon vor dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise beeinflussten. Daran anschließend wird der Stand der Arbeitslosenversicherungen um die Jahreswende 1927/1928 durch die Darstellung der gesetzlichen Neuordnungen, die 1927 in beiden Ländern erfolgten, und durch eine Analyse der Zielsetzungen und Erwartungen wie auch der Kritik, die sich daran knüpfen, untersucht.

I. Grundzüge der Entwicklungen bis 1927

1. Großbritannien: Die erste staatliche Arbeitslosenversicherung

a) *Der National Insurance Act von 1911*

Anders als in Deutschland kam es in Großbritannien nach der Schaffung einer staatlich finanzierten Altersversorgung mit Fürsorgecharakter 1908 erst im Jahre 1911 zur Einrichtung obligatorischer Sozialversicherungen.¹ Mit

¹ Zur britischen Sozialpolitik vor 1914 vgl. allgemein noch immer Bentley B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain. The Origins of the Welfare State*, London 1966. Einen guten Überblick unter Einschuß einer international vergleichenden Perspektive gibt auch Pat Thane, *The Foundations of the Welfare*

In der Chronologie der Weltwirtschaftskrise beider Länder nimmt das Jahr 1931 einen herausragenden Platz ein, ablesbar an den ökonomischen Indikatoren und gekennzeichnet durch die Bedeutung der wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen. Während sich in Deutschland die Abschwungtendenz bis zum Tiefpunkt der Depression 1932 noch einmal verstärkte, wurde in Großbritannien bereits die Ausgangsbasis der konjunkturellen Erholung erreicht; allerdings wird auch hier der Tiefpunkt der Konjunkturentwicklung im Sommer 1932 gesehen.⁹²

Dieses Kapitel versuchte, die Breite und die Tendenzen der Krisenentwicklung in Deutschland und Großbritannien vergleichend zu erfassen: Das Schrumpfen des Inlandsprodukts und der industriellen Produktion als dessen wichtigster Komponente waren die Indikatoren der gesamtwirtschaftlichen Abschwungbewegung; der Rückgang der Exporte verdeutlichte den Zusammenbruch der internationalen Märkte in der zweiten Krise; das Nachlassen der binnenwirtschaftliche Nachfrage zeigte sich nicht allein bei den Investitionen, sondern auch bei privatem und öffentlichen Verbrauch. Unterschiedliche Entwicklungstendenzen der Nachfragekomponenten ließen sich feststellen. Der starke Rückgang des privaten Verbrauchs in Deutschland war nicht zuletzt Folge der hier stärker als in Großbritannien sinkenden Realeinkommen; die Preisrückgänge in der Deflation wurden vom Absinken der Löhne noch übertroffen. Darüber hinaus wurden aber in allen genannten Indikatoren unterschiedliche Bewegungen deutlich, die im Ergebnis zu einem weniger schweren Verlauf der Weltwirtschaftskrise in Großbritannien führten: Die Rückgänge der einzelnen Indikatoren waren - bis auf den Exportbereich in den ersten beiden Jahren der Krise - geringer, und auch die in Deutschland so eklatante Verschärfung der Krise 1931/32 blieb aus.

Es ist deutlich geworden, daß bei allen Unterschieden Verlauf und Tiefe der Weltwirtschaftskrise in Großbritannien wie in Deutschland aus einer Vielzahl von Ursachen herrührten, die sich in ihrer Wirkung überlagerten und gegenseitig verstärkten. Ein Indikator wurde in der bisherigen Betrachtung ausgespart, obwohl er für die Charakterisierung von Dauer und Schwere der Krise von zentraler Bedeutung ist, und obwohl er für die einzelnen Menschen die Krise am dramatischsten und unmittelbarsten spürbar werden ließ: Die Massenarbeitslosigkeit. Deren Dimensionen, Formen und Ursachen werden daher im folgenden genauer untersucht.

⁹² Zur Erholung nach 1932 Aldcroft, *Inter-War Economy*, S. 43-46; vgl. auch H.W. Richardson, *Economic Recovery in Britain, 1932-39*, London 1967.

II. Der Umfang der Arbeitslosigkeit und die Problematik des statistischen Vergleichs

1. Aggregierte Daten zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Bereits der Versuch, den Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit durch monatliche und jährliche Zahlenreihen zu bestimmen und darzustellen, stößt in mehrfacher Hinsicht auf Schwierigkeiten bei Datenerhebung und -aufbereitung. Für Großbritannien wie für das Deutsche Reich ist dabei von denjenigen Materialien auszugehen, die die Arbeitsverwaltungen, und in beiden Fällen vor allem die Arbeitslosenversicherungen, hervorbrachten. Die in beiden Ländern bis in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurückreichenden gewerkschaftlichen Arbeitslosenstatistiken umfassen hingegen einen zu geringen Teil der Arbeitnehmererschaft, wenngleich sie für den längerfristigen Verlauf der Erwerbslosigkeit in einzelnen Branchen durchaus wichtige Informationen liefern können. Die Zählungen der beiden Arbeitsministerien bzw. in Deutschland der Reichsanstalt müssen jedoch mit Bedacht benutzt werden. Ihre Reichweite und ihre Methoden sind geprägt von den sich verändernden Bedürfnissen und Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik und abhängig von den jeweilig geltenden rechtlichen Regelungen der Arbeitslosenversicherung und der übrigen Unterstützungssysteme, die die Arbeitslosigkeit als Tatbestand und damit auch ihren Umfang definierten. Im folgenden sollen zunächst einige der statistischen Probleme erörtert und dabei eine Bestimmung des Umfangs der Arbeitslosigkeit im jeweiligen nationalen Rahmen vorgenommen werden, bevor ein Vergleich der Gesamtarbeitslosigkeit in beiden Ländern versucht wird.

Die Zahlenreihen der Arbeitslosenstatistik auf der Basis der Unterstützungsleistungen hinkten der Entwicklung der Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland hinterher.⁹³ Symptomatisch dafür sind die erst im August 1930

⁹³ Zur Arbeitsmarktstatistik im Deutschen Reich und zu den Methoden der statistischen Arbeit von Reichsarbeitsministerium und Reichsanstalt vgl. Ernst Rawicz, *Die deutsche Sozialpolitik im Spiegel der Statistik*, Berlin 1929; Willi Hemmer, *Die "unsichtbaren" Arbeitslosen. Statistische Methoden - Soziale Tatsachen*, Zeulenroda 1935, S. 27-40; vgl. auch Bruno Gleitze, *Die deutsche Arbeitsmarktstatistik. Ihre Entwicklung und Methode*, in: *Die Arbeit* 5, 1928, S. 171-182 u. 227-235; W. Morgenroth, *Arbeitslosenstatistik als Grundlage der Arbeitslosenversicherung*, in: *ZfVW* 29, 1929, S. 61-82; Georg Schneider, *Die deutsche Arbeitsmarktstatistik im Dienste der Konjunktur- und Marktbeobachtung*, in: *RABl. (N.F.)* 9, 1929, Nr. 36, S. II 543-549; eine umfangreiche, wenngleich gegenüber dem sachlichen und personellen Aufwand der statistischen Arbeit kritische Darstellung findet sich auch in dem

beginnende zentrale Erfassung der Wohlfahrtserwerbslosen durch die Arbeitsämter und die erst im Sommer 1932 einsetzende Diskussion über das Problem der "unsichtbaren Arbeitslosigkeit". Die aufgrund des AVAVG durch die Arbeitslosenversicherung oder die Krisenunterstützung unterstützten Arbeitslosen wurden seit Oktober 1927 kontinuierlich durch Zählungen an zwei Stichtagen in der Mitte und am Ende jedes Monats erfaßt, und die Ergebnisse dieser Erhebungen regelmäßig im Reichsarbeitsblatt veröffentlicht. In Tabelle 4 sind die am jeweiligen Monatsende durch Arbeitslosenversicherung (ALV) bzw. Krisenunterstützung (KRU) unterstützten Arbeitslosen aufgeführt.

Indessen bildete die Gruppe der sogenannten Hauptunterstützungsempfänger (HUE) nur den Kern der Arbeitslosen. Abgesehen davon, daß die Versicherungspflicht ohnehin nur einen Teil der Erwerbstätigen umfaßte, stieg in der Krise auch rasch die Zahl derjenigen Arbeitslosen an, die ihren Anspruch auf Leistungen aus ALV und KRU erschöpft hatten oder die Anwartschaftszeiten nicht erfüllen konnten, und die deshalb auf die gemeindliche Fürsorge angewiesen waren. Eine durchgehende und einheitliche Statistik der wachsenden Schicht der Wohlfahrtserwerbslosen für sämtliche Jahre der Weltwirtschaftskrise kam allerdings nicht zustande. Das Reichsarbeitsministerium verzichtete zunächst auf die Sammlung und Publikation zusammenfassender Zahlen zur Wohlfahrtserwerbslosigkeit, die ersten Zusammenstellungen wurden - unkoordiniert und unvollständig - durch die kommunalen Spitzenverbände ausgearbeitet.⁹⁴ Zwar wurde dieses Manko schon früh-

Gutachten über die statistischen Erhebungen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung des Reichssparkommissars vom 10. Dezember 1931, in: BAK R2/18453, Bl. 158-199. Die historiographische Aufarbeitung der deutschen Arbeitslosenstatistik steht erst den Anfängen. Vgl. Rüdiger Hohls, Quellen zur Erwerbsstatistik Deutschlands im ausgehenden 19. und im 20. Jahrhundert, in: Wolfram Fischer / Andreas Kunz (Hrsg.), Grundlagen der historischen Statistik in Deutschland. Quellen, Methoden, Forschungsziele (= Schriften des Zentralinstituts für sozialwiss. Forschung der FU Berlin, Bd. 65), Opladen 1991, S. 315-350. Eine fundierte Kritik der Arbeitsmarktstatistik der Weimarer Republik in den Jahren 1919-1923 übt Susanne Rouette, Die Realitäten der Zahlen. Arbeitsmarktstatistik und Politik zu Beginn der Weimarer Republik, in: JbWG 1993/1, S. 133-153.

⁹⁴ Vgl. Franz Memelsdorff, Die gemeindliche Erwerbslosenfürsorge in den deutschen Großstädten 1927-1929, in: Städte und Statistik, Beilage zu: Der Stadttag 24, 1930, H. 5; Helmut Storch, Einmalige Erhebung über die laufend unterstützten arbeitsfähigen Erwerbslosen in den Städten über 50 000 Einwohner, in: Statistische Vierteljahresberichte des Deutschen Städtetages 2, 1929, S. 94-125; Ergebnisse aus dieser Untersuchung auch in: SP 38, 1929, Sp. 860-862. Die Statistiken Vierteljahresberichte des Deutschen Städtetages begannen mit dem dritten Quartal 1928 eine regelmäßige Berichterstattung über die Entwicklung der Wohlfahrtserwerbslosigkeit in den Mitgliedsstädten des Verbandes.

Tabelle 6:

Unterstützte Arbeitslose^{a)} in Arbeitslosenversicherung und Krisenunterstützung, 1928-1934 (Monatsendzahlen)

I. Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenversicherung											
	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934				
Januar	1 333 115	2 287 872	2 232 619	2 554 202	1 885 353	953 117	549 194				
Februar	1 237 504	2 460 760	2 378 521	2 589 314	1 851 593	942 306	418 759				
März	1 010 763	1 899 121	2 053 380	2 316 971	1 578 788	686 445	249 480				
April	729 329	1 126 078	1 763 107	1 887 293	1 231 911	530 127	218 712				
Mai	629 470	807 882	1 550 901	1 578 174	1 076 364	465 599	231 624				
Juni	610 687	722 990	1 468 883	1 412 313	940 338	416 304	264 802				
Juli	564 064	710 987	1 497 522	1 204 880	757 294	394 495	290 174				
August	574 475	725 874	1 506 963	1 281 981	697 364	360 305	309 861				
Sept.	577 093	748 610	1 492 766	1 344 772	618 340	316 140	298 053				
Oktober	670 997	889 492	1 561 961	1 184 700	581 715	316 727	327 753				
Nov.	1 029 658	1 200 396	1 787 862	1 365 532	638 014	344 957	387 759				
Dez.	1 702 342	1 774 571	2 165 737	1 641 831	791 868	553 508	535 296				

II. Hauptunterstützungsempfänger in der Krisenunterstützung											
	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934				
Januar	214 829	145 359	250 029	810 568	1 596 065	1 418 949	1 162 304				
Februar	214 912	161 493	277 202	907 665	1 673 893	1 513 122	1 083 118				
März	197 643	192 314	293 722	923 552	1 744 321	1 479 446	910 945				
April	162 403	198 780	317 964	902 334	1 674 979	1 408 783	841 309				
Mai	132 449	203 031	338 339	929 395	1 581 678	1 336 331	822 127				
Juni	113 595	206 631	363 779	941 344	1 544 412	1 310 372	813 520				
Juli	82 934	153 095	403 439	1 026 633	1 354 048	1 252 660	798 872				
August	80 214	157 245	440 846	1 094 608	1 294 621	1 170 147	783 073				
Sept.	86 852	161 635	472 582	1 139 592	1 231 428	1 108 672	765 774				
Oktober	92 962	171 642	510 511	1 350 252	1 138 862	1 071 885	736 289				
Nov.	108 114	186 683	566 118	1 406 453	1 130 588	1 058 124	734 502				
Dez.	127 374	210 240	667 001	1 506 036	1 281 233	1 175 447	764 540				

a) Einschließlich Pflichtarbeiter, aber ohne Notstandsarbeiter, ohne unterstützte Kurzarbeiter, ohne arbeitsunfähige Kranke und ohne die HUE, die am Stichtag infolge einer Sperrfrist keine Unterstützung erhielten.

Quellen: Statistische Beilagen zum RABl. 1929, Nr. 4, S. 3*; 1930, Nr. 4, S. 3*; 1931, Nr. 4, S. 9; 1932, Nr. 7, S. 10f.; 1933, Nr. 7, S. 2*f.; 1934, Nr. 7, S. 14*f.; 1935, Nr. 7, S. 12*f.

zeitig von verschiedenen Seiten auch außerhalb der betroffenen Kommunalbehörden erkannt,⁹⁵ eine Lösung erfolgte jedoch erst im Sommer 1930. Aber

⁹⁵ So etwa von W. Morgenroth, Arbeitslosenstatistik, S. 68f., S. 80f.; vgl. auch Nachrichtenendienst des Deutschen Vereins 10, 1929, Nr. 2, S. 84f.

auch nachdem durch Erlaß des Reichsarbeitsministers die Reichsanstalt beauftragt worden war, ab August 1930 über die Arbeitsämter eine eigene Zählung der Wohlfahrtserwerbslosen durchzuführen,⁹⁶ ergaben sich weiterhin Diskrepanzen zwischen dieser reichsbehördlichen Statistik und den Angaben der Bezirksfürsorgeverbände, die noch 1931 eine um knapp 10% höhere Zahl von Wohlfahrtserwerbslosen errechneten.⁹⁷ Ursächlich dafür waren unterschiedliche Definitionen des Status der Wohlfahrtserwerbslosen durch Reichsanstalt und Fürsorgeverbände, die auch nicht durch die immer wieder geforderte und angestrebte engere Kooperation zwischen den beiden Verwaltungen bereinigt wurden. Reichsregierung und Reichsanstalt schränkten 1931 und vor allem 1932 auf dem Verordnungswege den Kreis der "anerkannten Wohlfahrtserwerbslosen", wie der Terminus nunmehr lautete, weiter ein. Nach der Notverordnung vom 14. Juni 1932 erhielten die Arbeitsämter schließlich gegen den vergeblichen Widerstand der kommunalen Spitzenverbände⁹⁸ die alleinige Verantwortung für die Aufstellung der Statistik der Wohlfahrtserwerbslosen, deren Ergebnisse auch zur Grundlage der Verteilung der Wohlfahrtshilfe aus dem Reichshaushalt an die Gemeinden gemacht wurden.⁹⁹ Das Problem einer statistisch genauen Erfassung der von Fürsorgeleistungen abhängigen Arbeitslosen trat hinter finanzpolitische Überlegungen und immer enger gezogene arbeitsmarktpolitische Definitionen des Wohlfahrtserwerbs-

losenstatus zurück.¹⁰⁰ Anders als der Bestand an Unterstützungsempfängern in ALV und KRU ist demzufolge die Zahl der Wohlfahrtserwerbslosen nicht in vergleichbarer Durchgängigkeit und Genauigkeit zu ermitteln und darzustellen. In Tabelle 7 werden Angaben nur für die Jahre 1930-1934 gemacht, wobei für 1930 und 1931 die Ergebnisse der Zählungen der Kommunalverbände und der Reichsanstalt gegenübergestellt werden.

Tabelle 7:
Wohlfahrtserwerbslose 1930-1934 (Monatsendzahlen)

	1930		1931		1932		1933		1934	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Januar	305 548	846 184	955 823	1 713 231	2 366 259	1 317 490				
Februar	332 189	900 508	998 293	1 832 956	2 378 844	1 192 297				
März	355 980	940 071	1 031 575	1 944 417	2 299 151	985 336				
April	374 153	988 265	1 072 141	2 018 884	2 184 791	882 766				
Mai	403 376	1 004 450	1 074 116	2 090 982	2 056 445	831 791				
Juni	432 924	1 017 181	1 097 769	2 163 566	1 957 813	796 921				
Juli	471 316	1 063 470	1 148 629	2 229 008	1 766 286	762 116				
August	602 639	1 130 555	1 224 853	2 029 635	1 597 682	728 350				
Sept.	541 342	655 297	1 207 729	1 299 264	2 046 537	1 492 051				
Oktober	617 623	726 011	1 302 996	1 408 896	2 204 158	1 394 823				
Nov.	692 820	787 774	1 421 252	1 528 952	2 310 868	1 347 086				
Dez.	760 782	877 667	1 565 346	1 697 345	2 406 946	1 411 554				

Erläuterungen: 1930a, 1931a, 1932-1934: Wohlfahrtserwerbslose bei den Arbeitsämtern; 1930b, Januar-September: Angaben des DStJ und des RStBundes; 1930b, Okt. - Dez., 1931b: Angaben der Bezirksfürsorgeverbände.

Quellen: Berichte der Reichsanstalt, III, S. 55; IV, S. 40. (1930-1931); Statistische Beilagen zum RABl. 1933, Nr. 7, S. 2*f.; 1934, Nr. 7, S. 14*f.; 1935, Nr. 7, S. 12*f. (1932-1934)

Ergänzend zu den aus den drei Sparten der Arbeitslosenunterstützung hervorgehenden Zahlen wurde von den Arbeitsämtern eine Monatsstatistik der "verfügbaren arbeitssuchenden Personen", die sich als arbeitslos bei den Arbeitsämtern gemeldet hatten, erstellt. In dieser Reihe, wurden unterstützte wie nicht unterstützte, versicherte wie nicht versicherte Arbeitslose zusammengezählt, sie ergab mithin die umfassendste Darstellung des Gesamtvolumens der Arbeitslosigkeit durch die Statistik der Reichsanstalt. Ihre Ergebnisse werden in der nachstehenden Tabelle 8 aufgeführt.

¹⁰⁰ Vgl. dazu besonders Heidrun Homburg, Vom Arbeitslosen zum Zwangsarbeiter. Arbeitslosenpolitik und Fraktionierung der Arbeiterschaft in Deutschland 1930-1933 am Beispiel der Wohlfahrtserwerbslosen und der kommunalen Wohlfahrtshilfe, in: AIS 25, 1985, S. 251-298, hier S. 267-269.

⁹⁶ Erlaß des Präs. der Reichsanstalt v. 20. 8. 1930 - Statistik der Wohlfahrtserwerbslosen -, abgedr. in: HalbJB ALV 5/6, 1930, S. 520-522.

⁹⁷ Vgl. die Gegenüberstellung der Zahlen von August 1930 bis einschließlich März 1932 in: Vierter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Januar 1931 bis zum 31. März 1932 (Beil. z. RABl. 1933 Nr. 7), S. 40. Zu dieser Problematik auch Dieter Rebentisch, Kommunalpolitik, Konjunktur und Arbeitsmarkt in der Endphase der Weimarer Republik, in: Rudolf Morsey (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungsgeschichtlichen Arbeitstagung 1976 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 66), S. 107-157, hier S. 115-118.

⁹⁸ Vgl. dazu Vermerk des RWM v. 20. 7. 1932, BAP 31.01-10389, Bl. 201, über die Besprechung im RAM. Reichsanstalt und RAM mißtrauten einerseits den statistischen Fähigkeiten der Bezirksfürsorgeverbände, zum zweiten sollten nicht die Gemeinden als finanziell Interessierte die Erstellung der Statistik in die Hand bekommen, sondern ein an gerechter Verteilung der Mittel orientiertes "objektives Organ".

⁹⁹ Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtssachen der Gemeinden v. 14. 6. 1932 (RGBl. I 1932, S. 273), 2. Teil, Kap. I, Art. II, § 5 Abs. 2; 2. DurchführungsVO v. 2. 8. 1932 (RGBl. I 1932, S. 387); vgl. dazu Hemmer, Die "unsichtbaren" Arbeitslosen (s. Anm. 93), S. 33f.

Tabelle 8:

Arbeitslose bei den Arbeitsämtern, 1928-1934 (Monatsendzahlen)

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Januar	1 896 247	2 820 214	3 217 608	4 886 925	6 041 910	6 013 612	3 772 792
Februar	1 817 511	3 049 706	3 365 811	4 971 843	6 128 429	6 000 958	3 372 611
März	1 541 845	2 483 937	3 040 797	4 743 931	6 034 100	5 598 855	2 798 324
April	1 252 296	1 711 665	2 786 912	4 358 153	5 739 070	5 331 252	2 608 621
Mai	1 118 202	1 349 833	2 634 718	4 052 950	5 582 620	5 038 640	2 528 960
Juni	1 087 768	1 260 044	2 640 681	3 953 946	5 475 778	4 856 942	2 480 826
Juli	1 045 013	1 251 452	2 765 258	3 989 686	5 392 248	4 463 841	2 426 014
August	1 046 083	1 271 990	2 882 531	4 214 765	5 223 810	4 124 288	2 397 256
Sept.	1 055 749	1 323 603	3 004 275	4 354 983	5 102 750	3 849 222	2 881 800
Oktober	1 207 905	1 557 146	3 252 082	4 623 480	5 109 573	3 744 860	2 267 657
Nov.	1 664 159	2 035 667	3 698 946	5 059 773	5 355 428	3 714 646	2 352 662
Dez.	2 463 956	2 850 849	4 383 843	5 668 187	5 772 984	4 059 055	2 604 700

Quellen: Berichte der Reichsanstalt, I, S. 3; II, S. 13; III, S. 5; IV, S. 2; V, S. 3; Stat. Beil. z. RABl. 1935, Nr. 7, S. 14*f.

Umfaßten die "Arbeitslosen bei den Arbeitsämtern" nicht nur die unterstützten, sondern auch einen Teil der nicht unterstützten Arbeitslosen, so ist dennoch auch damit noch nicht der Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit in der Weltwirtschaftskrise gänzlich erschlossen. Diskrepanzen zwischen der Bewertung der Beschäftigungszahlen und der Zahlen der Arbeitslosen nach den amtlichen Statistiken waren seit Anbruch der Weltwirtschaftskrise immer zu beobachten gewesen. Aber erst im Sommer 1932 wurde diese Erhebungslücke als wichtigstes ungelöstes Problem der Arbeitslosenstatistik verstärkt thematisiert. Die Zahl der "unsichtbaren Arbeitslosen" - der vom Institut für Konjunkturforschung geprägte Begriff wurde rasch allgemein übernommen - und deren Nichtbeachtung von amtlicher Seite rückten in den Mittelpunkt der Kritik an der deutschen Arbeitslosenstatistik.¹⁰¹ Es konnte nicht mehr übersehen werden, daß der Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit noch über die bei den Arbeitsämtern gemeldeten, nicht unterstützten Erwerbslosen hinausreichte.

¹⁰¹ Vgl. VöK 7, 1932, S. A. 99ff.; Hanna Stern, Der Arbeitsmarkt, in: Die Wirtschaftskurve 11, 1932, S. 367 ff., 12, 1933, H. I u. II, S. 75 ff., S. 179ff., Richard Luyken, Entstehung, Erfassung und Bedeutung der unsichtbaren Arbeitslosigkeit, in: SP 42, 23. 3. 1933, Sp. 360-365; Wladimir Woytinsky, Unsichtbare Arbeitslosigkeit: Über zwei Millionen Menschen, in: GZ 42, 1932, S. 743ff.; ders., Der deutsche Arbeitsmarkt in der Krise, in: SchmJB 57, 1933, S. 415-440. Eine gute Zusammenfassung der Diskussion und der unterschiedlichen Ansätze bei Hemmer, Die "unsichtbaren" Arbeitslosen, S. 10-22, in der neueren Literatur vgl. vor allem Rüdiger Hachtmann, Arbeitsmarkt und Arbeitszeit in der deutschen Industrie 1929 bis 1939, in: AIS 27, 1987, S. 177-227, bes. S. 179-181.

Viele Arbeitslose ohne Unterstützungsanspruch und ohne Aussicht auf Vermittlung verzichteten auf die Eintragung bei den Arbeitsämtern und wurden somit auch nicht mehr von der amtlichen Statistik der Arbeit-suchenden erfaßt. In den meisten Schätzungen sind in der Gruppe der "unsichtbaren" Arbeitslosen auch solche Personen enthalten, die sich nach dem Verlust ihrer Beschäftigung als Arbeitnehmer eine Existenz als Selbstständige oder Kleingewerbetreibende aufzubauen versuchten, oder als Beschäftigte bei Familienangehörigen unterkamen. In seiner Entgegnung auf die Welle der Untersuchungen über Quantität und Struktur der "unsichtbaren Arbeitslosen" bemühte sich das Reichsarbeitsministerium, Spekulationen über den Umfang des Problems einzudämmen und dessen Virulenz, wenn nicht zu leugnen, so doch zu bagatellisieren.¹⁰² Umstritten blieb vor allem die Eigenschaft der unsichtbaren Arbeitslosen als potentielle Arbeitnehmer. Das Reichsarbeitsministerium nahm an, daß "in Zeiten schlechter Konjunktur viele Erwerbsfähige in andere Schichten abwandern", ein anderer Teil auch geringfügige und versicherungsfreie Beschäftigungen aufnehmen; es war daher der Auffassung, daß diese Personengruppe auch nicht als arbeitslos einzustufen seien. Die "unsichtbaren Arbeitslosen" im eigentlichen Sinne bildeten nur einen "Bruchteil" jener aus den Statistiken verschwundenen Erwerbsfähigen, die insgesamt lediglich als "stille Reserve hinter dem offiziellen Angebot an Arbeitnehmern bei den Arbeitsämtern" anzusehen seien.¹⁰³

Das Reichsarbeitsministerium verzichtete dementsprechend auch auf eine eigene Schätzung der Zahl der unsichtbaren Arbeitslosen.¹⁰⁴ Der Wirtschafts-wissenschaftler und Leiter der statistischen Abteilung des ADGB, Wladimir Woytinsky, wandte sich in einem engagierten Artikel gegen die den Umfang der unsichtbaren Arbeitslosigkeit qualitativ einschränkenden Bewertungen von Nothaas und rechnete seinerseits mit einer Zahl von 2.4 Millionen nicht

¹⁰² J. Nothaas, Die Beschäftigung in der Krise, in: RABl. 12 (N.F.), 1932, S. II 455-458. Nothaas war Regierungsrat im Reichsarbeitsministerium. Ähnlich argumentierte auch ein vermutlich aus der Reichsanstalt stammendes Memorandum in den Akten des Deutsche Städtetages vom 9. 2. 1933, LAB Rep. 142/1, Nr. St.B. 565.

¹⁰³ Nothaas, Beschäftigung in der Krise, S. 458.

¹⁰⁴ In den Jahresberichten der Reichsanstalt wurde das Problem in nur wenigen Sätzen, die eine Diskrepanz zwischen Entwicklung von Beschäftigtenzahl und Arbeitslosenzahl konstatierten, gestreift. Vgl. Vierter Bericht der Reichsanstalt (s. Anm. 97), (Beilage z. RABl. Nr. 7, 1933), S. 6f.; Fünfter Bericht der Reichsanstalt für die Zeit vom 1. 4. 1932 bis zum 31. 3. 1933, Berlin 1934, S. 3. Dort heißt es immerhin, die Arbeitslosigkeit sei bis September 1932 "nicht aus den üblichen Gründen, sondern gewissermaßen auf künstliche Weise gesunken."

registrierten Arbeitslosen im August 1932.¹⁰⁵ Der überzeugendste Versuch einer Schätzung von Entwicklung und Quantität unsichtbarer Arbeitslosigkeit wurde 1935 durch Willi Hemmer unternommen. Hemmers Berechnungen sind auch heute noch Grundlage vieler quantitativer Darstellungen der Gesamtarbeitslosigkeit im Deutschland der Weltwirtschaftskrise.¹⁰⁶ Durch die Gegenüberstellung einer aus den Zahlen der Beschäftigten und der gemeldeten Arbeitslosen gewonnenen Summe der Arbeitnehmer ("Ist-Ziffer") und einer aus den Ergebnissen der Volks- und Berufszählungen von 1925 und 1933 interpolierten "Soll-Ziffer" der Arbeitnehmer bestimmte Hemmer in der Differenz beider Größen die Zahl der unsichtbaren Arbeitslosen.¹⁰⁷ Seine Berechnungen, die vor allem aufgrund der inzwischen vorliegenden Ergebnisse der Volks- und Berufszählung von 1933 gegenüber Woytinsky nach unten korrigiert sind und auch durch die Berücksichtigung von Wanderungsbewegungen sowie der saisonalen Zugänge durch Schulabgänger differenzierter erscheinen, werden in Tabelle 9 abgedruckt.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Woytinsky, Unsichtbare Arbeitslosigkeit (s. Anm. 102); sowie ausführlicher in ders., Der deutsche Arbeitsmarkt (s. Anm. 102). Woytinsky stellte Schätzungen des Statistischen Reichsamts über die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials auf der Basis der Volks- und Berufszählung von 1925 den Daten der tatsächlich Beschäftigten nach den Krankenkassenstatistiken und den gemeldeten Arbeitslosen gegenüber. Vgl. dazu auch Hemmer, Die "unsichtbaren" Arbeitslosen (s. Anm. 93), S. 73f. Die Schätzungen des Reichsamts für Statistik finden sich in: StDR Bd. 401, Teil II, S. 641.

¹⁰⁶ Neben den bereits genannten Homburg, Vom Arbeitslosen zum Zwangsarbeiter (s. Anm. 100), S. 254f. und Hachtmann, Arbeitsmarkt und Arbeitszeit (s. Anm. 101), S. 179-181 vgl. auch Heinrich August Winkler, Der Weg in die Katastrophe. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1930 bis 1933 (= Geschichte der Arbeiter und der Arbeiterbewegung in Deutschland seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, hrsg. v. Gerhard A. Ritter, Bd. 11), Bonn 1990, S. 23f. Nur beiläufig wird das Problem erwähnt bei Dietmar Petzina, Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik, in: Werner Abelshauser (Hrsg.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft (= VSWG Beih. 81), Stuttgart 1987, S. 239-259, S. 244.

¹⁰⁷ Zur - in den einzelnen Schritten komplexeren als hier angedeutet - Methode vgl. Hemmer, Die "unsichtbaren" Arbeitslosen (s. Anm. 93), S. 25-98.

¹⁰⁸ Zu beachten ist, daß Quartale von Hemmer mit der Begründung erkennbarer Phasentwicklung des Arbeitsmarktes jahreszeitlich definiert werden; d.h. es werden die Monate Dezember, Januar und Februar als Winterquartal, März, April und Mai als Frühjahrs, usw. zusammengefaßt. Vgl. ebda., S. 69. Dies ist insofern statistisch erheblich, als von Hemmer bei der Berechnung der Gesamtarbeitslosenzahl die unterstützten Arbeitslosen nach der Zahl des mittleren Monats des jeweiligen Vierteljahres zur Addition herangezogen werden. In neueren Übernahmen der Hemmerschen Zahlen wird zumeist der Eindruck erweckt, als seien Kalenderquartale gemeint. Zu den Ergebnissen vgl. Tabelle 10.

Tabelle 9:
Unsichtbare Arbeitslose, 1928-1934 (vierteljährlich, i. Tsd.)

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
<i>Quartal^{a)}</i>							
<i>Winter</i>	1010	640	500	860	1330	1500	1370
<i>Frühjahr</i>	880	440	590	880	1490	1500	1300
<i>Sommer</i>	790	440	700	970	1580	1450	1280
<i>Herbst</i>	600	400	720	1130	1430	1280	1030

a) siehe Anm. 108.

Quelle: Hemmer, Die "unsichtbaren" Arbeitslosen, S. 115.

Aus den aufgeführten Teilstatistiken kann nunmehr eine Gesamtzahl der Arbeitslosigkeit in Deutschland in vierteljährlichen Schätzungen erstellt werden. Bereits Hemmer hat auch darauf hingewiesen, daß bei einer Zählung mit dem Anspruch der Vollständigkeit noch weitere Gruppen zu berücksichtigen seien, die in den amtlichen Statistiken nicht als arbeitslos erfaßt werden, nämlich die arbeitslosen Kranken und die bei nichtgewerblichen (in der Hauptsache von Angestelltenverbänden und Berufsvereinigungen eingerichteten) Arbeitsvermittlungen gemeldeten Arbeitslosen.¹⁰⁹ Besonders für die Jahre 1933 und 1934 ist zudem das Problem der "Quasi-Erwerbslosen" zu berücksichtigen, also derjenigen Arbeitslosen, die bei Notstandsarbeiten oder im Arbeitsdienst beschäftigt waren und aufgrund dieser Tätigkeit nicht in die amtlichen Veröffentlichungen über die Höhe der Erwerbslosigkeit einbezogen wurden. Für diese Gruppen wurde zwar auch von Hemmer eine Schätzung angegeben, ihr Ergebnis jedoch nicht in die Gesamtzahl der Erwerbslosen eingerechnet.¹¹⁰ Hachtmann hat dafür jüngst eine eigene neue Schätzung

¹⁰⁹ Deren Bedeutung war jedoch prozentual zu gering, um hier in den Grundzahlen aufgeführt zu werden. Vgl. aber Hemmer, Die "unsichtbaren Arbeitslosen", S. 52-55, und Tab. II, S. 100-104.

¹¹⁰ Vgl. dazu ebda., S. 95-98, und Tab. XVIII, S. 188f. Die Zeit nach der nationalsozialistischen Machtübernahme 1933 stellt statistische Probleme eigener Art, da durch die starke Zunahme der Beschäftigten bei Notstandsarbeiten und im Arbeitsdienst sowie durch statistische Manipulationen die Gesamtzahl der Arbeitslosen in den amtlichen Statistiken verschleiert wurde. Dazu mit einzelnen Nachweisen Hachtmann, Arbeitsmarkt und Arbeitszeit (s. Anm. 101), S. 185-189; sowie ausführlich Dan P. Silverman, National Socialist Economics: The "Wirtschaftswunder" Reconsidered, in: Barry Eichengreen / T. J. Hatton (eds.), *Interwar Unemployment in International Perspective* (= NATO ASI Series, Series D: Behavioural and Social Sciences, Vol. 43), Dordrecht / Boston / London 1988, S. 185-220, bes. S. 204-215.

vorgelegt.¹¹¹ Tabelle 10 faßt alle nunmehr gewonnenen Teilergebnisse zum Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit in Deutschland zwischen 1928 und 1934 zusammen.

Tabelle 10:

**Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit im Deutschen Reich, 1928-1934,
(vierteljährlich), i. Tsd.**

Quartal ^{a)}	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
					b)	c)	c)
Winter	2977	3710	3920	5982	7619	7781	5311 (6266)
Frühj.	2183	2282	3530	5433	7456	6987	4020 (4950)
Sommer	1867	1800	3605	5134	7164	6060	3769 (4481)
Herbst	1848	2076	4115	5943	6707	5172	3368 (4072)

Erläuterungen / Quellen:

a) siehe Anm. 108.

b) 1928-1932, 1933b, 1934b: Gesamtzahl der Arbeitslosen (Kranke; unterstützte und nicht-unterstützte Arbeitslose bei den Arbeitsämtern, Arbeitslose bei nicht gewerbmäßigen Arbeitsvermittlungen; nicht gemeldete (= unsichtbare) Arbeitslose. nach: Hemmer, Die "unsichtbaren" Arbeitslosen, Übersicht XVII, S. 184f.

c) 1933c, 1934c: Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit einschließlich der Quasi-Erwerbslosen, nach: Hachtmann, Arbeitsmarkt und Arbeitszeit, Tab. 1, S. 180.

Die hier vorgestellten Gesamtzahlen der Arbeitslosigkeit korrigieren, bei allen Vorbehalten, die die Schätzung der Zahl der unsichtbaren Arbeitslosen mit sich bringt, das offizielle Bild des Umfangs der Arbeitslosigkeit erheblich nach oben. Es bleibt also festzuhalten, daß die statistische Erfassung des Problems der Massenarbeitslosigkeit in Deutschland während der Weltwirtschaftskrise große Defizite aufwies.¹¹² Die Hoffnungen auf aussagekräftigere Statistiken, die mit der Verabschiedung des AVAVG verknüpft worden waren,¹¹³ erfüllten sich hinsichtlich einer möglichst korrekten Zahl der Gesamterwerbslosigkeit nicht, da in dem entscheidenden Punkt der Erfassung

¹¹¹ Hachtmann, Arbeitsmarkt und Arbeitszeit, Tab. 3, S. 185. Hachtmann verwendet dabei - anders als Hemmer - offensichtlich Durchschnittswerte als Kalenderquartale.

¹¹² Die Lücken der deutschen Arbeitslosenstatistik fielen auch in Großbritannien auf. Vgl. das Memorandum des Ausschusses für Arbeitslosenstatistik beim Economic Advisory Council (E.A.C.): Note on possible alternative methods of presentation of unemployment statistics, 25. 3. 1930, PRO CAB 58/146 E.A.C. (U.S.) 6, in dem - zu diesem Zeitpunkt noch übertrieben - über die deutschen Veröffentlichungen der unterstützten Arbeitslosen geurteilt wird, "that this is nearly one million short of the total number of unemployed registered as seeking work at the Exchanges."

¹¹³ Peter Lewek, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927 (= VSWG Beih. 104), Stuttgart 1992, S. 216-218.

auch der nicht-versicherten und nicht-unterstützten Arbeitslosen die Mängel der amtlichen Erhebungen zu groß blieben.

Auch in Großbritannien standen die durch das Arbeitslosenversicherungs-system generierten Statistiken im Vordergrund der Analyse des Arbeitslosenproblems. Und auch hier sind grundsätzliche Einschränkungen an der Qualität der Ergebnisse zu machen.¹¹⁴ Ähnlich wie in Deutschland wurden die unterstützten Arbeitslosen monatlich, die bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosen sogar bis 1932 wöchentlich gezählt. Dabei wurde jedoch in den Statistiken nicht zwischen den Empfängern von Versicherungsleistungen im eigentlichen Sinne und denjenigen von *transitional benefit* unterschieden, so daß die in Tabelle 11 aufgeführten monatlichen Zahlen alle versicherten Arbeitslosen einschließen.¹¹⁵

Tabelle 11:

Versicherte Arbeitslose in Großbritannien, 1928-1934

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Januar	1 227 435	1 421 756	1 476 056	2 580 612	2 784 272	2 876 605	2 337 469
Februar	1 195 131	1 412 818	1 538 103	2 617 497	2 741 595	2 836 436	2 274 513
März	1 095 858	1 165 419	1 641 408	2 586 684	2 595 429	2 743 937	2 160 358
April	1 093 158	1 144 404	1 703 941	2 515 491	2 661 501	2 660 993	2 085 328
Mai	1 123 989	1 141 756	1 796 740	2 502 080	2 753 750	2 552 664	2 037 679
Juni	1 225 150	1 127 895	1 850 781	2 632 962	2 770 269	2 429 496	2 065 527
Juli	1 322 560	1 140 543	2 001 979	2 732 312	2 839 304	2 438 468	2 101 310
August	1 324 311	1 161 499	2 049 698	2 737 637	2 866 443	2 392 173	2 074 829
Sept.	1 304 390	1 165 872	2 116 846	2 803 522	2 848 571	2 310 039	2 017 184
Oktober	1 356 037	1 216 349	2 246 404	2 722 911	2 737 446	2 271 137	2 055 990
Nov.	1 407 752	1 286 277	2 293 926	2 666 843	2 773 548	2 245 072	2 057 123
Dez.	1 290 371	1 304 897	2 411 019	2 601 992	2 700 016	2 197 865	2 021 099

Quelle: Ministry of Labour, Twenty-Second Abstract of Labour Statistics, S. 54-56

¹¹⁴ Anders als in Deutschland sind in Großbritannien Entwicklung und Bedeutung der Arbeitslosenstatistik ausführlich historisch aufgearbeitet: William R. Garside, The Measurement of Unemployment. Methods and Sources in Great Britain 1850-1979, Oxford 1980.

¹¹⁵ Vgl. dazu Burns, British Unemployment Programs, 1920-1938. A Report Prepared for the Committee on Social Security (Committee on Social Security, Social Research Council), Washington 1941, S. 346f., die vierteljährliche Statistiken auf der Basis der monatlich akzeptierten Anträge auf Arbeitslosenhilfe ab Sommer 1930 erstellte. Die aufgeführten Zahlen bilden die "books lodged" ab, d.h. die Anzahl der bei den Arbeitsämtern von den Arbeitslosen bei ihrer Meldung hinterlegten Versicherungsbüchern. Die Zahl der arbeitslosen Versicherten enthielt auch diejenigen Arbeitslosen, die sich - da ohne Leistungsanspruch - in den vorangegangenen zwei Monaten nicht mehr beim Arbeitsamt gemeldet hatten ("Two-months file").

Die versicherten Arbeitslosen bildeten auch in Großbritannien nur eine Teilmenge im Spektrum der gesamten Erwerbslosigkeit. Da jedoch die Unterstützungsdauer in der eigentlichen Versicherung und des Bezugs von *transitional benefit* länger als in ALV und KRU im deutschen System war, erreichte die Wohlfahrtserwerbslosigkeit bei weitem nicht die quantitative Bedeutung wie in Deutschland, stellte mithin auch kein sozialpolitisches Problem in vergleichbarer Größenordnung dar. In ihrer Zahl sind die auf Unterstützung durch die Gemeinden angewiesenen Arbeitslosen allerdings ähnlich schwer darzustellen wie in Deutschland. Sie wurden ebensowenig kontinuierlich erfaßt und darüber hinaus auch nicht in gleicher Weise als eine bestimmte Gruppe der Erwerbslosen definiert. So liegen nur vierteljährliche Schätzungen der Zahl der britischen Wohlfahrtserwerbslosen vor.¹¹⁶

Tabelle 12:

Wohlfahrtserwerbslose in Großbritannien, 1928-1934 (i. Tsd.)

	Mai	Juni	Sept.	Dez.
1928	-	120	107	112
1929	113	95	90	94
1930	92	43	46	59
1931	69	66	69	101
1932	124	130	140	168
1933	180	165	167	192
1934	219	203	188	222

Quelle: Burns, British Unemployment Programs, S. 360.

War schon die Wohlfahrtserwerbslosigkeit in Großbritannien weder von ähnlicher Dimension noch von gleicher sozialpolitischer Bedeutung wie in Deutschland, so entwickelte sich offensichtlich auch insgesamt eine weniger große Arbeitslosigkeit außerhalb der Unterstützungssysteme. Darauf deutet bereits hin, daß die Zahl der in der Arbeitslosenversicherung Versicherten, ob beschäftigt oder arbeitslos, anders als in Deutschland nicht abnahm, sondern sogar leicht anstieg.¹¹⁷ Die Größenordnung der nicht versicherten, nicht unterstützten, also unsichtbaren Arbeitslosigkeit bleibt aber auch für Großbritannien ein statistisches Problem. Die von der Arbeitsverwaltung regelmäßig erstellte Statistik der gemeldeten Arbeitslosen (*Live Register*), die auch

¹¹⁶ Burns, British Unemployment Programs, S. 348-360.

¹¹⁷ Die Zahl der Versicherten in Großbritannien betrug 1928: 11 629 000; 1931: 12 500 000; 1934: 12 690 000. Ministry of Labour, Twenty-second Abstract of Labour Statistics of the United Kingdom, Cmd. 5556, BPP 1936-37 XXXVI 869, S. 14.

nichtversicherte Arbeitssuchende enthielt, bildet jedoch aufgrund ihrer Zusammensetzung keine weiterführende Alternative zu den Zahlen der Versicherten.¹¹⁸ Auch in Großbritannien wurde der bislang überzeugendste Lösungsversuch, wie durch Hemmer für Deutschland, durch Einbeziehung der Ergebnisse der Volkszählung von 1931 gemacht. Die jährlichen Zahlen und Raten der Arbeitslosigkeit von Feinstein gelten inzwischen in der Forschung als die beste Schätzung der Gesamtzahl der Arbeitslosen in Großbritannien.¹¹⁹ Feinsteins Ergebnisse für die Jahre 1928-1934 sind in Tabelle 13 wiedergegeben.

Tabelle 13:

Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit in Großbritannien, 1928-1934

Jahr	versicherte Arbeitslose	nicht vers. Arbeitslose	Gesamt- Arbeitslosigk.
1928	1 278 000	258 000	1 536 000
1929	1 250 000	253 000	1 503 000
1930	1 979 000	400 000	2 379 000
1931	2 705 000	547 000	3 252 000
1932	2 828 000	572 000	3 400 000
1933	2 567 000	520 000	3 087 000
1934	2 170 000	439 000	2 609 000

Quelle: Feinstein, National Income, Expenditure and Output, Tab. 58, S. T128.

Damit liegen für Großbritannien wie für Deutschland mehrere, sich ergänzende und konkurrierende Statistiken über die Arbeitslosigkeit in den Jahren der Weltwirtschaftskrise vor. Welche Möglichkeiten für einen Vergleich bietet sich auf dieser Basis? Es ist offensichtlich, daß die absoluten Zahlen wenig aussagekräftig sind; zu suchen ist also nach geeigneten Zählern und Nennern für die prozentuale Darstellung von Arbeitslosenquoten. Neben der Gleichartigkeit ihres Bezugs sollten diese Quoten auch das Kriterium der größtmöglichen Reichweite hinsichtlich der Erfassung der Arbeitslosen erfüllen.

¹¹⁸ Von Burns, S. 343 wurde eine Reihe vierteljährlicher Daten aufgestellt, die die Teilsommen sowohl des Live Register wie der versicherten Arbeitslosen addiert; doch ist auch diese Statistik von gemeldeten Arbeitslosen im weitestmöglichen Sinne nicht ausreichend zur Abbildung der Gesamtarbeitslosigkeit. Vgl. Garside, Measurement (s. Anm. 114), S. 59.

¹¹⁹ Feinstein, National Income (s. Anm. 23), S. 215-227; Tabs. 57, 58, S. T 125-128. Zur Kritik an Feinsteins Zahlen vgl. Garside, Measurement, S. 58f.; Sean Glynn, The Scale and the Nature of the Problem, in: ders. / Alan Booth (eds.), The Road to Full Employment, London 1987, S. 3-16, hier S. 5-7.

2. Vergleiche der Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien

Die Problematik eines statistisch fundierten Vergleichs der Arbeitslosigkeit in zwei oder mehreren Ländern hat die Sozialstatistiker schon in den zwanziger Jahren intensiv beschäftigt. Die Internationale Arbeitsorganisation sammelte und veröffentlichte Daten aus einer Vielzahl von Ländern und versuchte darüber hinaus, die Erhebungsmethoden und Meßziffern zu vereinheitlichen, wobei ihre Bemühungen jedoch nicht immer erfolgreich verliefen. Eine Konferenz für Arbeitsmarktstatistik, die das Internationale Arbeitsamt im Jahre 1925 initiiert hatte,¹²⁰ verabschiedete zwar Richtlinien für die Erstellung von international vergleichbaren Arbeitslosenquoten auf der Basis der Arbeitslosenunterstützungssysteme. Diese Vorgaben wurden jedoch nicht von allen Ländern, namentlich nicht von der deutschen Arbeitsverwaltung erfüllt, obwohl das Internationale Arbeitsamt mehrfach eine Ergänzung der deutschen Arbeitslosenstatistiken forderte. So wie es in Großbritannien seit Einführung der Versicherung geschah, mahnte das IAA, solle die Arbeitslosenquote als Prozentsatz der versicherten Arbeitslosen von der Gesamtzahl der gegen Arbeitslosigkeit versicherten Personen (Erwerbstätige und Unterstützte) festgelegt werden.¹²¹ Reichsanstalt und Reichsarbeitsministerium argumentierten hingegen, wegen der Struktur des deutschen Unterstützungssystems sei die Erarbeitung einer Statistik auf der Grundlage des "nach dem englischen Muster bei den Entschließungen gewählten Begriffs[s] der 'versicherten Arbeitslosen'" nicht durchführbar und auch wenig sinnvoll, da zu viele Arbeitslose nicht mehr als Mitglieder der Versicherung, sondern als Wohlfahrtsverworbene und Nichtunterstützte erfaßt würden, ohne daß genauere Angaben über eine frühere versicherungspflichtige Beschäftigung gemacht werden könnten.¹²² Grundsätzlich wurde auch die komparative

¹²⁰ International Labour Office, *Methods of statistics of unemployment*. Report prepared for the International Conference of Labour Statisticians, April 1925, (= *Studies and Reports*, Ser. N., No. 7), Genf 1925. Vgl. auch International Labour Office, *The international standardisation of labour statistics. A review of the statistical work of the International Labour Office and of various international statistical conferences* (= *Studies and Reports*, ser. N., No. 19), Genf 1934.

¹²¹ IAA an Präs RAnstalt, 1. 8. 1928; IAA an Reichsversicherungsamt, 19. 8. 1931; IAA an RAM, 6. 11. 1931; in: IAA U3/4/24; die falsche Adressierung des zweiten Schreibens, das an die Reichsanstalt weitergeleitet wurde, scheint symptomatisch für immer wieder vorkommende Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Genf und Berlin auch in einfachen Fragen.

¹²² RAM an IAA, 16. 10. 1931, Stellungnahme der Reichsanstalt, S. 2, IAA U3/4/24.

Aussagekraft von Arbeitslosenquoten auf dieser Basis bezweifelt. "Faßt man den Zweck der international vergleichbaren Arbeitslosenziffern so auf, daß nicht die Arbeitslosigkeit im versicherungstechnischen Sinne, sondern die allgemeine Arbeitslosigkeit im wirtschaftlichen Sinne gemessen und verglichen werden soll", so sei eher von der Zahl der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosen als Prozentsatz einer zu schätzenden Summe der Arbeitnehmer (versicherte und nichtversicherte Beschäftigte, unterstützte und nichtunterstützte Arbeitslose) auszugehen.¹²³

Der Briefwechsel macht die Schwierigkeiten der Herstellung vergleichbarer Zahlenreihen, deren Grunddaten aus unterschiedlich strukturierten und gehandhabten Unterstützungssystemen für Arbeitslose gewonnen werden, deutlich. Das Reichsarbeitsministerium blieb nicht völlig ohne Grund auch weiterhin skeptisch gegenüber international vergleichenden Arbeitslosenstatistiken.¹²⁴ Gleichwohl versuchte nicht nur das Internationale Arbeitsamt, seine regelmäßige internationale Berichterstattung¹²⁵ ständig zu verbessern und auf vergleichbare Grundlagen zu stellen.¹²⁶ Auch die wissenschaftliche Untersuchung des Arbeitslosenproblems setzte sich immer wieder mit dieser Frage auseinander.¹²⁷ Adolf Aghte lehnte Statistiken über unterstützte

¹²³ Präs. Reichsanstalt an IAA, 15. 2. 1929; RAM an IAA, 16. 10. 1931; RAM an IAA, 6. 2. 1932; in: IAA U3/4/24; Zitat aus dem Schreiben v. 6. 2. 32, S. 5.

¹²⁴ 1932 betonte das RAM auf Anfrage des Auswärtigen Amtes anlässlich der Veröffentlichung internationaler Statistiken des IAA, daß deren "Mängel ... wohl bekannt" und sie daher "vor allen Dingen ... gänzlich ungeeignet für Vergleichszwecke" seien. Gesprächsvermerk AA, 25. 4. 1932, PA Bonn, R48724. Ähnlich schon zuvor MR Beisiegel (RAM) an MR Vogels (RKei), in einem auf Wunsch Brünnings erstellten Vermerk, 3. 6. 1930, R431/2037, Bl. 358; Pohl (Referent im RWM) erläuterte gegenüber StS Trendelenburg, Vergleiche zwischen Deutschland und England könnten "nur mit Vorbehalt" gemacht werden. Er verglich Arbeitslose bei den Arbeitsämtern (D) mit den registrierten Arbeitslosen (GB) und erstellte Prozentsätze unter Benutzung der in den Volkszählungen von 1921 (GB) und 1925 (D) ermittelten Zahlen der Erwerbstätigen. Vermerk v. 28. 1. 31, BA Potsdam 31.01.-10386, Bl. 292.

¹²⁵ Regelmäßig berichtete das Internationale Arbeitsamt in seinen Zeitschriften, so der Internationalen Rundschau der Arbeit (engl.: *International Labour Review*).

¹²⁶ Vgl. dazu besonders die Aufsätze von John Lindberg, *An attempt to construct international measures of unemployment*, in: ILR 26, Oct. 1932, S. 491-512; ders., *Some problems in the construction of index numbers of the general level of unemployment*, in: ILR 29, Apr. 1934, S. 472-499; ders., *Some problems of international employment statistics*, in: ILR 35, May 1937, S. 608-642.

¹²⁷ Allgemein John A. Garraty, *Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy*, New York u.a. 1978, S. 167-170.

Arbeitslose als Vergleichsgrundlage ab und stand auch den Reihen für versicherte Arbeitslose skeptisch gegenüber. Er wählte als Vergleichsmaßstab schließlich die Zahl der Arbeitslosen auf je 1000 Personen der Bevölkerung.¹²⁸ Die meisten Darstellungen beschränkten sich freilich auf die Wiedergabe des aus den amtlichen Quellen gewonnenen Materials.¹²⁹ Dies traf auch auf die regelmäßige Berichterstattung im Reichsarbeitsblatt über die Arbeitslosigkeit im Ausland zu.

Die Frage nach der quantitativen Vergleichbarkeit der Arbeitslosigkeit verschiedener Länder blieb damit auch der historischen Forschung als ein ungelöstes Problem erhalten. Eine gründliche Untersuchung, die für lange Zeit Maßstäbe setzte und deren Ergebnisse vielfach verwendet wurden, legten in den fünfziger Jahren Galenson und Zellner vor. Sie werteten für Großbritannien hauptsächlich die Statistik der Arbeitslosenversicherung aus, für Deutschland versuchten sie, unter Zuhilfenahme der gewerkschaftlichen Arbeitslosenraten bis 1930, deren Bewegung sie in die ab diesem Zeitpunkt benutzten amtlichen Zahlen überführten, eine ähnlich durchgängige Reihe für die zwanziger und dreißiger Jahre zu rekonstruieren. In Hinblick auf einen genaueren Vergleich der Arbeitslosigkeit Deutschlands und Großbritanniens in der Weltwirtschaftskrise erscheinen die daraus gewonnenen Ergebnisse jedoch nicht ausreichend.¹³⁰ Einen interessanten und fruchtbaren Versuch des direkten Vergleichs der Erwerbslosigkeit in beiden Ländern für die Jahre 1925 bis 1933 hat aber jüngst Balderston unternommen.¹³¹ Er legt die britische Ar-

¹²⁸ Adolf Aghte, Statistische Übersicht der Arbeitslosigkeit in der Welt, in: Manuel Saitzew (Hrsg.), Die Arbeitslosigkeit der Gegenwart. Erster Teil: Sachverhalt und Problemstellung (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik 185/1), München / Leipzig 1932, S. 137-174, hier S. 139f., S. 144-146.

¹²⁹ Vgl. Unemployment. An International Problem. A Report by a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs, Oxford / London 1935; Wladimir Woytinsky, Drei Ursachen der Arbeitslosigkeit. Das Zusammenwirken von Bevölkerungsbewegung, technischem Fortschritt und wirtschaftlicher Entwicklung (= Internationales Arbeitsamt, Studien und Berichte, Reihe C, Nr. 20), Genf 1935.

¹³⁰ Walter Galenson / Arnold Zellner, International Comparison of Unemployment Rates, in: The Measurement and Behaviour of Unemployment. A Conference of the Universities - National Bureau Committee for Economic Research, Princeton 1957, S. 439-580. Vgl. hierzu und zu anderen Schätzungen die Kritik von Barry Eichengreen / T. J. Hatton, Interwar Unemployment in International Perspective: An Overview, in: dies. (eds.), Interwar Unemployment (s. Anm. 110), S. 1-59, hier bes. S. 5-11.

¹³¹ Balderston, Origins and Course (s. Anm. 19), S. 8-14 sowie App. I. und II, S. 415-435. Deutsche und britische Arbeitslosenquoten vergleicht ebenfalls David J.

beitslosenversicherungsstatistik als Maßstab zugrunde und rechnet die amtlichen Zahlen der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosen so um, daß sie in Reichweite und Zusammensetzung nach versicherten Berufs- und Gehaltsgruppen dem britischen Modell weitestgehend entsprechen. In der Praxis bedeutet dies, daß etliche Kategorien von Beschäftigten und Arbeitslosen, die in Deutschland, aber nicht in Großbritannien versicherungspflichtig waren, aus den Statistiken gefiltert werden müssen. Diese Methode, im Ergebnis "excluding all sectors and elements in the labour force which are not very prone to unemployment, offers the best comparison of the rate of unemployment in the two countries."¹³²

Balderstons Resultat ist damit ein Vergleich vor allem der industriellen Arbeitslosigkeit, denn es waren die Industriearbeiter, die den größten Teil der Versicherten in Großbritannien darstellten. Die Aussagegenauigkeit der Arbeitslosenquoten dieser begrenzten Gruppe der Erwerbstätigen liegt für Balderston über derjenigen seiner alternativen Schätzungen. Die statistische Verlässlichkeit geht hier allerdings notgedrungen auf Kosten der Reichweite der Darstellung, da nur knapp zwei Drittel aller abhängig Beschäftigten in Großbritannien versicherungspflichtig waren. Problematisch wird Balderstons Statistik auch dadurch, daß in Großbritannien die Gesamtzahl der Versicherten im Verlauf der Weltwirtschaftskrise leicht anstieg, während die addierte Zahl der Beschäftigten und Arbeitslosen in den entsprechenden Berufsgruppen in Deutschland nach Balderston zwischen 1928 und 1933 um fast zwei Millionen Personen abnahm. Auch hier ist also das Phänomen der "unsichtbaren Arbeitslosigkeit" wirksam, ohne daß es jedoch von Balderston statistisch verarbeitet wird.¹³³ Balderston bietet allerdings ergänzend dazu Arbeitslosen-

Corbett, Unemployment in Interwar Germany, 1924-1938 (= Diss. Harvard), Ann Arbor 1991, S. 9-11.

¹³² Balderston, Origins and Course, S. 10.

¹³³ Balderston räumt zwar ein, daß seine Arbeitslosenquoten unter Berücksichtigung der unsichtbaren Arbeitslosigkeit höher ausfallen würden (ebda., S. 10f.), nimmt jedoch grundsätzlich an, daß die nicht registrierten Arbeitslosen nicht wirklich Arbeit suchten, sondern "had left the labour force" (ebda., S. 418). Darüber hinaus ist es kaum möglich, die "unsichtbaren" Arbeitslosen entlang der Mitgliedschaft der britischen Arbeitslosenversicherung zu differenzieren und eine gesicherte statistische Grundlage für ihre Einbeziehung zu schaffen. Auf der anderen Seite scheint die Tatsache, daß auch bei der eingeschränkten Bezugsgruppe Balderstons ein Rückgang von 1.918 Mio. Personen auftritt, doch auch hier auf mehr hinzudeuten als nur auf den Rückzug von Arbeitnehmern, die nur gelegentlich eine bezahlte Beschäftigung anstreben, in einen nicht erfaßbaren Zustand der Nicht-Erwerbstätigkeit. Für Balderston hat diese Bewegung freilich auch eine weiterreichende Bedeutung, da sie seine für seine Überlegungen zur Lohnentwicklung bedeutsame These, daß gegen Ende der zwanziger

raten an, die sich auf die gesamte erwerbstätige Bevölkerung bzw. alle abhängig Beschäftigten beziehen. Seine Alternativen stützen sich einerseits auf Feinsteins Berechnungen der Gesamtarbeitslosigkeit in Großbritannien, übergehen dagegen auch hier die Versuche, die unsichtbaren Arbeitslosen in Deutschland in die statistische Gesamtdarstellung einzubeziehen. Jedoch scheint es gerechtfertigt, die Schätzungen der Gesamtarbeitslosigkeit nicht allein, wenn es sich um Darstellungen im nationalen Rahmen handelt, heranzuziehen und neben den Daten der Arbeitsverwaltungen mit ihrer begrenzten Reichweite und den zum Teil schwerwiegenden Auslassungen als mindestens gleichermaßen wichtig zu berücksichtigen.¹³⁴ Daher wird im Folgenden als eine weitere Alternative eine Neuberechnung der deutschen Arbeitslosenquote auf der Basis der oben erörterten Zahlen von Hemmer vorgestellt.

Das Vorgehen erfolgt in zwei Schritten. Zunächst müssen die Bezugsgrößen eines Vergleichs von Arbeitslosenzahlen festgelegt werden. Nach dem Vorbild Feinsteins sind dies die Gesamtzahl aller Beschäftigten sowie der abhängig Beschäftigten, zur Veranschaulichung wird zusätzlich die Zahl der Mitglieder der Arbeitslosenversicherungen angegeben, die in Beschäftigung standen und Beiträge leisteten. Genaue jährliche und im deutschen Fall sogar monatliche Zahlen liegen allerdings nur über den Umfang der versicherten Beschäftigten vor.¹³⁵ Die Darstellung der beiden anderen Größen in Tabelle 14 beruht daher auf Schätzungen ihrer jährlichen Veränderungen, die jeweils auf den Ergebnissen der in beiden Ländern (1931 bzw. 1925 und 1933) abgehaltenen Volks-

Jahre die Partizipationsrate in Deutschland außergewöhnlich hoch gelegen habe, unterstreicht.

¹³⁴ Mag aus der Perspektive der Reichsanstalt und des Reichsarbeitsministeriums die statistische Nichtberücksichtigung derjenigen Arbeitslosen, die bei den Arbeitsämtern nicht gemeldet waren, als Kennzeichen des engen Zusammenhangs von Arbeitslosenstatistik und Arbeitslosen-Verwaltung bis zu einem gewissen Grade noch verständlich sein, so ist doch für die historische Betrachtung der Versuch der Erfassung auch dieser Grauzone durchaus notwendig. Zudem besteht die Gefahr einer Verzerrung der Statistik, insbesondere bei der Berechnung von Arbeitslosenquoten in einer Zeitreihe, wenn ein nicht unerheblicher Teil der Erwerbsbevölkerung einmal als Beschäftigte einbezogen, nach Durchlaufen der Unterstützungssysteme aber nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden.

¹³⁵ In Großbritannien wurde die genaue Zahl der Mitglieder der Arbeitslosenversicherung nur einmal jährlich Anfang Juli beim Umtausch bzw. der Neuausgabe der employment books erfaßt. Vierteljährliche Fortschreibungen wurden als Schätzungen nachträglich veröffentlicht. In Deutschland erfolgte die Registrierung der gegen Arbeitslosigkeit Versicherten über die Statistik der Krankenkassen.

zählungen aufbauen.¹³⁶ Auf der Grundlage dieser Bezugsgrößen werden anschließend in Tabelle 15 die Ergebnisse der verschiedenen Berechnungen einer vergleichbaren Arbeitslosenquote für Deutschland und Großbritannien gegenübergestellt: Wiedergegeben werden erstens die Prozentsätze der Arbeitslosigkeit, die auf die gesamte Erwerbsbevölkerung bezogen ist, wobei in einer Berechnung nicht nur Arbeitgeber und Selbständige, sondern auch die in Deutschland anders als in Großbritannien große Gruppe der mithelfenden Familienangehörigen miteinbegriffen sind.¹³⁷ Als zweites folgen Reihen der Arbeitslosenquoten aller abhängig Beschäftigten, wobei die Daten der Gesamtarbeitslosigkeit von Hemmer mit den Berechnungen der Beschäftigung von Lohn- und Gehaltsempfängern durch Balderston in Beziehung gesetzt werden.¹³⁸ Balderstons Ergebnisse werden jeweils zusätzlich angegeben. Abschließend sind die von Balderston errechneten Arbeitslosenquoten innerhalb des Kreises der in Großbritannien gegen Arbeitslosigkeit versicherten Personen abgedruckt.¹³⁹

Die auf den ersten Blick verwirrend erscheinende Vielfalt unterschiedlicher Arbeitslosenquoten ergibt sich aus dem rechnerisch kaum lösbaren Problem, daß die unterschiedlichen Strukturen der deutschen und britischen Arbeitsmärkte ebenso wie die unterschiedlichen Regelungen der Versicherungssysteme und die unterschiedlichen Methoden der amtlichen Arbeitslosen-

¹³⁶ Benutzt werden die Datenreihen von Feinstein, National Income (s. Anm. 23), und Hoffmann (s. Anm. 23). Das Wachstum der deutschen Wirtschaft. Für Deutschland sei noch auf die Arbeit von Margot von Löhöfel, Zeitreihen für den Arbeitsmarkt. Lohnsatz, Beschäftigungsfälle, Arbeitskosten und Arbeitsstunden (1925 bis 1938 und 1950 bis 1967), in: IFO-Studien 20, 1974, S. 33-150, hingewiesen, deren Ergebnisse der Erwerbstätigkeit (Jahresdurchschnittliche Beschäftigungsfälle) um etwa 10% über denjenigen Hoffmanns liegen; vgl. ebda., Tab. 7, S. 150.

¹³⁷ Nach den Ergebnissen der Volks- und Berufszählungen gab es 1925 5.437 Mio. und 1933 5.312 mithelfende Familienangehörige unter den Erwerbspersonen, das entspricht Anteilen von 17,0% bzw. 16,4%. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft 1872-1972, Stuttgart/Mainz 1972, Tab. VII 3, S. 142.

¹³⁸ Alle Berechnungen beziehen sich auf zivile Beschäftigung, die Angehörigen der Streitkräfte wurden nicht mitgezählt. Dies entspricht der Vorgehensweise Balderstons. Feinstein, National Income, Tab. 57 und 58, S. T126-T128 bietet einmal eine Arbeitslosenquote der gesamten zivilen Beschäftigung ohne Streitkräfte (s. Tabelle 15, Sp. (2)), zum anderen eine Quote der *abhängig Beschäftigten* unter deren Einschluß an; letztere wurde auf *zivile abhängig Beschäftigte* ungerechnet, wodurch sich die Raten um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte erhöhten (s. Tabelle 15, Sp. (4)).

¹³⁹ Diese Angaben beziehen sich dabei nur auf den Juli (1933: Juni) jeden Jahres; zur Begründung vgl. Balderston, Origins and Course, S. 426.

Tabelle 14:

Beschäftigte, abhängig Beschäftigte und gegen Arbeitslosigkeit versicherte Beschäftigte in Deutschland und im Vereinigten Königreich, 1928-1934, i. Tsd.

Jahr	Beschäftigte gesamt	A. Deutschland		
		(1a)	(1b)	(1c)
1928	32 387	26 997	21 824	15 935
1929	32 121	26 746	21 547	16 056
1930	30 338	24 975	19 754	14 744
1931	27 969	22 626	17 375	11 976
1932	25 967	20 639	15 362	10 195
1933	26 540	21 228	15 925	10 072
1934	28 664	22 927	17 199	-

Jahr	Beschäftigte gesamt	B. Vereinigtes Königreich		
		(4)	(5)	(6)
1928	18 868	16 787	10 019	10 019
1929	19 146	17 059	10 220	10 220
1930	18 788	16 689	9 797	9 797
1931	18 340	16 229	9 421	9 421
1932	18 430	16 321	9 348	9 348
1933	18 813	16 695	9 681	9 681
1934	19 360	17 217	10 139	10 139

Quellen und Erläuterungen:

(1a): Beschäftigte (ohne Verteidigung) insgesamt; nach: Hoffmann, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft, Tab. 20, S. 206.

(1b): Zivile Beschäftigte ausschließlich der mithelfenden Familienangehörigen; nach: Balderston, Origins and Course, App. 1, Tab. 1G, S. 429. Der Wert für 1934 wurde extrapoliert nach Sp. (1a).

(2): Gesamtzahl der Lohn- und Gehaltsempfänger (= Sp. (1b) abzgl. Arbeitgeber und Selbständiger); nach: Ebda. Der Wert für 1934 wurde extrapoliert nach Sp. (1a).

(3a): Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung; nach: Stat. Beil. z. RABL, verschiedene Jahrgänge; 1934 entfällt, da keine Angabe Balderstons (Sp. (3b)).

(3b): Versicherte Beschäftigte nach dem Muster der britischen Arbeitslosenversicherung; nach: Balderston, Origins and Course, App. 1, Tab. 1F, S. 428.

(4): Zivile Beschäftigte insgesamt; nach: Feinstein, National Income, Tab. 57, S. T126.

(5): Gesamtzahl der zivilen abhängig Beschäftigten; berechnet nach: Ebda., Tab. 57, S. T126, und Tab. 58, S. T128.

(6): Beschäftigte Versicherte in der Arbeitslosenversicherung; nach: Ministry of Labour, Report for the Year 1935, App. III, S. 97.

Tabelle 15:

Arbeitslosenquoten in Deutschland und im Vereinigten Königreich, 1928-1934

Jahr	Beschäftigte gesamt			Abh. Beschäftigte		Versicherte			
	Deutschland			Deutschland	VK	D	VK		
	(1a)	(1b)	(1c)	(2)	(3a)	(3b)	(4)	(5)	(6)
1928	6.4	7.6	4.8	7.5	9.2	5.8	8.4	5.9	11.7
1929	7.1	8.4	6.6	7.3	10.3	8.1	8.1	7.4	9.5
1930	11.1	13.2	11.0	11.2	16.1	13.5	12.5	16.8	17.0
1931	16.7	19.9	16.7	15.1	24.4	20.6	16.7	25.7	22.4
1932	21.8	26.0	21.4	15.6	32.0	26.7	17.2	35.8	23.1
1933	19.7	23.4	18.5	14.1	29.0	23.2	15.6	32.7	19.5
1934	12.6	15.2	-	11.9	19.3	-	13.2	-	-

Erläuterungen und Quellen:

(1a): Arbeitslosenquote aus Gesamtarbeitslosigkeit und Gesamtbeschäftigung; errechnet aus Tab. 10, S. 172, und Tab. 14, Sp. (1a).

(1b): Arbeitslosenquote aus Gesamtarbeitslosigkeit und Beschäftigten ohne mithelfende Familienangehörigen; errechnet aus Tab. 10, S. 172, und Tab. 14, Sp. (1b).

(1c): Arbeitslosenquote aus gemeldeten Arbeitslosen und Beschäftigten ohne mithelfende Familienangehörige; nach: Balderston, Origins and Course, Tab. 2.1., S. 9.

(2): Arbeitslosenquote aller zivilen Beschäftigten; nach: Feinstein, National Income, Tab. 57, S. T126.

(3a): Arbeitslosenquote aus Gesamtarbeitslosigkeit und abhängig Beschäftigten; errechnet aus Tab. 10, S. 172, und Tab. 14, Sp. (2).

(3b): Arbeitslosenquote aus gemeldeten Arbeitslosen und abhängig Beschäftigten; nach: Balderston, Origins and Course, Tab. 2.1., S. 9.

(4): Arbeitslosenquote der abhängig Beschäftigten; errechnet aus: Feinstein, National Income, Tab. 58, S. T128, und Tab. 14, Sp. (5).

(5): Arbeitslosenquote der nach britischem Muster gegen Arbeitslosigkeit versicherten Arbeitslosen (nur Juli jeden Jahres); nach: Balderston, Origins and Course, Tab. 2.1., S. 9.

(6): Arbeitslosenquote der gegen Arbeitslosigkeit versicherten Arbeitslosen (nur Juli jeden Jahres); nach: Ebda.

zählungen in den beiden Ländern keine Eindeutigkeit im Vergleich zulassen; jeder Ansatz ist mit Unsicherheiten behaftet. Bei allen dargestellten Ergebnissen muß bedacht werden, daß sie auf Schätzungen beruhen und insofern nur Annäherungswerte bieten können. Auch können jährliche Durchschnittswerte aufgrund ihrer Berechnungsmethoden, die teilweise voneinander abweichen, nur als Richtwerte der mittelfristigen Entwicklungstendenzen gelten.

Die Tendenzen der Entwicklung der Gesamtarbeitslosigkeit in beiden Ländern zwischen 1928 und 1934 treten jedoch in allen drei Perspektiven so deutlich hervor, daß eine Darstellung und Erörterung aufgrund solcher statisti-

scher Materialien durchaus gerechtfertigt erscheint.¹⁴⁰ Aus den dargestellten Arbeitslosenquoten lassen sich drei Schlußfolgerungen über die Höhe der Arbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien ziehen. Eine erste Kernaussage ist, daß die Weltwirtschaftskrise in Deutschland zu deutlich größerer Arbeitslosigkeit führte als in Großbritannien. Auf dem Höhepunkt der Erwerbslosigkeit, für beide Länder im Jahre 1932, sind auch die Abstände zwischen den jeweiligen Arbeitslosenquoten am größten. Ein Drittel der abhängig Beschäftigten waren 1932 in Deutschland ohne Anstellung, eine fast doppelt so hohe Rate wie in Großbritannien. Zum zweiten zeigen sich auch deutliche Unterschiede im Verlauf: Die Arbeitslosigkeit in Großbritannien stand, trotz eines leichten Rückgangs 1928-29, offensichtlich vor der Weltwirtschaftskrise auf einem höheren Niveau als in Deutschland. Bis 1930 entwickelten sich die Arbeitslosenquoten noch nicht auseinander, erst 1931 wird in allen drei Relationen die größere Arbeitslosigkeit in Deutschland eindeutig. Während nun aber von 1931 auf 1932 in Deutschland die Zahl der Erwerbslosen noch einmal beträchtlich zunahm, wurde in Großbritannien der Anstieg bereits wieder verlangsamt.

Diese Entwicklung deckt sich auch mit der Bewegung der im vorhergehenden Kapitel bereits erörterten allgemeinerwirtschaftlichen Tendenzen. Die günstigere Entwicklung im Vereinigten Königreich wird auch durch die Beschäftigungszahlen bestätigt: Der Rückgang in der Krise war weitaus geringer, 1932 kam es gesamtwirtschaftlich sogar wieder zu einem leichten Anstieg der Erwerbstätigkeit. Nach der Überwindung der Krise deutet sich aber in Deutschland eine ebenso rasch wie der Anstieg der Arbeitslosigkeit verlaufende Erholung an. Drittens ist beiden Ländern gemeinsam, daß die Arbeitslosenquoten im Bereich der Arbeitslosenversicherungen höher liegen als in den Relationen zu allen Beschäftigten, obwohl für die Versicherten nur die unter den Jahresdurchschnitten liegenden Julidaten vorliegen.¹⁴¹ Dies unterstreicht, daß die deutschen und britischen Versicherungssysteme in der Tat einen von Erwerbslosigkeit stärker betroffenen Personenkreis im Verhältnis zu allen Beschäftigten erfaßten.

¹⁴⁰ Für eine harsche Kritik an zu stark an statistischer Darstellung orientierter historischer Argumentation vgl. Gerhard Schulz, Deutschland am Vorabend der Großen Krise (= Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik, Bd. II), Berlin / New York 1987, S. 21-23, bes. Anm. 5, S. 22f.

¹⁴¹ Bei Verwendung von Julizahlen auch für die Arbeitslosenquoten aller bzw. der abhängig Beschäftigten ergeben sich um ein bis zwei Prozent niedrigere Raten.

Der Vergleich von Arbeitslosenquoten Deutschlands und Großbritanniens wurde auf der Basis nachträglich berechneter jährlicher Durchschnittszahlen durchgeführt. Diese, die Arbeitslosigkeit in ihren Umrissen beschreibenden Daten bedürfen jedoch einer weitergehenden Differenzierung nach zeitlichen und qualitativen Kriterien.

III. Entwicklung und Charakter der Arbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien

1. Zur Chronologie der Arbeitslosigkeit und ihrer Rezeption

Der Chronologie der Arbeitslosigkeit wird in diesem Kapitel in zweierlei Weise nachgegangen. Neben die Erläuterung der Bewegung der Erwerbslosen zahlen, wie sie aus den im vorstehenden Abschnitt vorgestellten Datenreihen hervorgeht, tritt im folgenden die Untersuchung des jeweiligen Erkenntnisstandes über das Ausmaß und den Charakter des Arbeitslosenproblems. Für die Perzeption der Massenarbeitslosigkeit sind dabei nicht allein die nachträglichen Analysen der Arbeitsverwaltungen und anderer Beobachter kennzeichnend, sondern in besonderem Maße auch die in rascher Folge vorgenommenen Versuche quantifizierender Prognosen. Die immer wieder korrigierten Erwartungen und Vorausschätzungen der Zahl der Erwerbslosen in den verschiedenen Phasen der Weltwirtschaftskrise geben zudem als ein wichtiger Indikator Aufschluß über die Bedeutung statistischer Beobachtung für die politischen Entscheidungsträger und die beteiligten Interessen.

a) Deutschland

Schon bei der Darstellung der Verabschiedung des AVAVG wurde auf die riskant optimistische Schätzung der zukünftigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit durch die Beteiligten als Grundlage von Beitrags- und Leistungsstruktur hingewiesen. Die Versicherung sollte eine Arbeitslosigkeit von 700 000 Personen dauernd tragen können und einen Notstock zur Versorgung von 600 000 Erwerbslosen über einen Zeitraum von drei Monaten heranzubilden.

Bereits im ersten Jahr der Arbeitslosenversicherung mußte das Arbeitsministerium jedoch einen stetigen Anstieg der Arbeitslosenzahlen konstatieren. Ein "labiles Gleichgewicht", aber noch keine "krisenhaften Vorgänge", so analysierten Reichsanstalt und Ministerium im Januar 1928 zunächst die Lage nach

B. Gedruckte Quellen

I. Quellensammlungen und Statistiken

1. Deutschland

a) Quellensammlungen

Akten der Reichskanzlei. Die Kabinette Luther I und II. 15. Januar 1925 bis 20. Januar 1926, 20. Januar 1926 bis 17. Mai 1926, bearb. von Karl-Heinz Minuth, Boppard 1977.

Akten der Reichskanzlei. Die Kabinette Marx III und IV. 17. Mai 1926 bis 29. Januar 1927; 29. Januar 1927 bis 29. Juni 1928, bearb. v. Günter Abramowski, Boppard 1988.

Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Das Kabinett Müller II. 28. Juni 1928 bis 27. März 1930, bearb. v. Martin Vogt, 2 Bde., Boppard 1970.

Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Die Kabinette Brüning I und II. 30. März 1930 bis 10. Oktober 1931; 10. Oktober 1931 bis 1. Juni 1932, 3 Bde., bearb. v. Tilman Koops, Boppard 1982-1990.

Akten der Reichskanzlei. Das Kabinett Papen. 1. Juni bis 3. Dezember 1932, 2 Bde., bearb. v. Karl-Heinz Minuth, Boppard 1989.

Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Das Kabinett von Schleicher. 3. Dezember 1932 bis 30. Januar 1933, bearb. v. Anton Golecki, Boppard 1986.

Akten der Reichskanzlei. Regierung Hitler. Teil I: 1933/34, 2 Bde., bearb. v. Karl-Heinz Minuth, Boppard 1983.

Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, Bd. I: Politik, Wirtschaft, Öffentliches Leben, hrsg. u. bearb. v. Werner Röder, Herbert A. Strauss u.a., München u.a. 1980.

Mockenhaupt Hubert (Hrsg.), Katholische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert. Ausgewählte Aufsätze und Reden von Heinrich Brauns, Mainz 1976.

Politik und Wirtschaft in der Krise. Quellen zur Ära Brüning, eingel. v. Gerhard Schulz, bearb. v. Ilse Maurer und Udo Wengst unter Mitwirkung von Jürgen Heideking (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, III. Reihe: Die Weimarer Republik, Bd. 4, 2 Teilbde.), Düsseldorf 1980.

Die Protokolle der Reichstagsfraktion und des Fraktionsvorstandes der Deutschen Zentrumspartei 1926-1933, bearb. v. Rudolf Morsey (= Veröff. der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe A: Quellen, Bd. 9), Mainz 1969.

Pinder Hermann, Politik in der Reichskanzlei. Aufzeichnungen aus den Jahren 1929-1932, hrsg. v. Thilo Vogelsang (= Schriftenreihe der VfZ, Nr. 3), Stuttgart 1961.

Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, hrsg. v. Hermann Weber, Klaus Schönhoven und Klaus Tenfelde, Bd. 3: Die Gewerk-

schaften von der Stabilisierung bis zur Weltwirtschaftskrise 1924-1930, 2 Teilbde. bearb. v. Horst-A. Kukuck und Dieter Schiffmann, Köln 1986.

Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, hrsg. v. Hermann Weber, Klaus Schönhoven und Klaus Tenfelde, Bd. 4: Die Gewerkschaften in der Endphase der Republik 1930-1933, bearb. v. Peter Jahn u. Detlev Brunner, Köln 1988.

Wissell Rudolf, Aus meinen Lebensjahren. Mit einem Dokumentenanhang hrsg. v. Ernst Schraepfer (= IWK Beih. 7), Berlin 1983.

b) Statistiken

Hoffmann Walter G. unter Mitarb. v. Franz Grumbach und Helmut Hesse, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts (= Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Abt. Staatswissenschaft), Berlin / Heidelberg / New York 1965.

Konjunkturstatistisches Handbuch 1936, hrsg. v. Ernst Wagemann, Institut für Konjunkturforschung, Berlin 1935.

Petzina Dietmar / Abelhauser Werner / Faust Anselm, Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch, Bd. 3: Materialien zur Statistik des Deutschen Reiches 1914-1945, München 1978.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft, Stuttgart / Mainz 1979.

2. Großbritannien

Craig F.W.S. (ed.), British General Election Manifestoes, 1900-1975, rev. edn., London 1975.

Feinstein Charles H., Domestic Capital Formation in the United Kingdom, 1920-1938, Cambridge 1965.

- National Income, Expenditure and Output of the United Kingdom 1855-1965, Cambridge 1972.

Mitchell P.R. / Deane P., Abstract of British Historical Statistics, Cambridge 1962.

Gilbert Martin, Winston S. Churchill, Vol. V: Companion Part I: Documents. The Exchequer Years 1922-1929, London 1979.

3. Übergreifende Quellen

Flora Peter et al., State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975. A data Handbook in two volumes, Vol. I: The Growth of Mass Democracies and Welfare States, Frankfurt a.M. / London / Chicago 1983.

Internationale Arbeitsorganisation, Übereinkommen und Empfehlungen, 1919-1966, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz, 1. bis 50. Tagung, Genf 1966.

II. Zeitgenössische Quellen und Literatur

1. Deutschland

a) Amtliche Veröffentlichungen

Die Arbeitslosenversicherung im In- und Ausland. Auf Grund der Berichte für die Genter Hauptversammlung der Internationalen Vereinigung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach dem gegenwärtigen Stande dargestellt. Bearb. v. Kaiserlichen Statistischen Ämte, Abt. f. Arbeiterstatistik (= Sonderbeil. z. RABl., Nr. 12, Dezember 1913).

Erster Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Oktober 1927 bis zum 31. Dezember 1928, Beil. z. RABl. 1929 Nr. 6.

Zweiter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Januar 1929 bis zum 31. Dezember 1929, Beilage zum RABl. 1930 Nr. 12.

Dritter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Januar 1930 bis zum 31. Dezember 1930, Beil. z. RABl. 1932, Nr. 7.

Vierter Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Januar 1931 bis zum 31. März 1932, Beil. z. RABl. 1933 Nr. 7.

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

Deutsche Sozialpolitik 1918-1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929.

Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich. Bearb. im Kaiserlichen Statistischen Amt, Abt. f. Arbeiterstatistik, 3 Teile, Berlin 1906.

Gutachterkommission zur Arbeitslosenfrage, Gutachten zur Arbeitslosenfrage. Erster Teil, 27. 3. 1931, Sonderveröff. des RABl., Berlin 1931.

- Gutachten zur Arbeitslosenfrage. Zweiter Teil: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsbeschaffung, 29.4.1931, Sonderveröff. d. RABl., Berlin 1931.

- Gutachten zur Arbeitslosenfrage. Dritter Teil: Unterstützende Arbeitslosenhilfe, 28. 5. 1931, Sonderveröff. des RABl., Berlin 1931.

Regierungsentwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung nebst amtlicher Begründung, hrsg. v. d. Reichsarbeitsverwaltung (= 34. Sonderheft zum RABl.), Berlin 1926.

Die Verhandlungen der Sachverständigenkommission für Fragen der Arbeitslosenversicherung (= Sonderveröffentlichung des RABl.), Berlin 1929.

Die Vorschläge des Vorstandes der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zum Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben der Reichsanstalt, Berlin 1930.

b) Verbände, Parteien, Organisationen

Arbeitslosenversicherung. Verhandlungen der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit am 1. November 1920 zu Berlin (= Schriften d. Dt. Gesellschaft z. Bekämpfung d. Arbeitslosigkeit, Heft 6), Berlin 1921.

Jahrbuch der Deutschen Sozialdemokratie für das Jahr 1927, hrsg. vom Vorstand der SPD, Berlin o. J. [1928].

Sozialdemokratischer Parteitag 1927 in Kiel. Protokoll, Ndr. Berlin / Bonn-Bad Godesberg 1974.

Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland. Verhandlungen der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (= Schriften der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, H. 7), Berlin 1925.

Protokoll der Verhandlungen des neunten Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands. Abgehalten zu München vom 22. bis 27. Juni 1914, Berlin o. J. (Ndr. Berlin / Bonn 1980).

Reformvorschläge der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zum Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin (April) 1929.

RDI, Aufstieg oder Niedergang. Deutsche Wirtschafts- und Finanzreform 1929 (= Veröff. d. RDI, Nr. 49), Berlin 1929.

Der gegenwärtige Stand der Arbeitslosenfürsorge und -versicherung in Deutschland. Eine Erhebung der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (=Schriften der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung d. Arbeitslosigkeit, Heft 2), Berlin 1913.

c) Monographien und Aufsätze

Berger Ernst, Arbeitsmarktpolitik (= Sammlung Götschen Nr. 928), Berlin und Leipzig 1926.

Broecker Bruno, Neugestaltung der Arbeitslosenfürsorge. Vorschläge zur Vereinheitlichung von Krisenunterstützung und kommunaler Fürsorge für Arbeitslose, in: Die Arbeit 7, 1930, S. 792-806.

- Neue Wege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt und Arbeitsschutz. Ausgewählte Vorträge aus einem Ausbildungskursus der Reichsarbeitsverwaltung, hrsg. v. d. Reichsarbeitsverwaltung (= RABl., Sonderh. 38), Berlin 1927, S. 122-131.

Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sammelschrift (= Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform, H. 84/85), Jena 1931.

Wissell Rudolf, Einundzwanzig Monate Reichsarbeitsminister, in: Die Arbeit 7, 1930, S. 217-228.

Woytinski Wladimir, Der deutsche Arbeitsmarkt. Ergebnisse der gewerkschaftlichen Arbeitslosenstatistik 1919 bis 1929, Berlin 1930.

- Der deutsche Arbeitsmarkt in der Krise, in: SchmJB 57, 1933, S. 415-440.

2. Großbritannien

a) Amtliche Veröffentlichungen

aa) Regelmäßige Berichte

Report of the Ministry of Labour for the Year 1927, Cmd. 3090, BPP 1928 XL 1.

- for the Year 1928, Cmd. 3333 BPP 1928-29 VII 757.
- for the Year 1930, Cmd. 3859, BPP 1930-31 XV 223.
- for the Year 1931, Cmd. 4044, BPP 1931-32 XI 38.
- for the Year 1932, Cmd. 4281, BPP 1932-33 XIII 399.
- for the Year 1933, Cmd. 4543, BPP 1933-34 XIII 179.
- for the Year 1934, Cmd. 4861, BPP 1934-35 X 1.

Ministry of Labour, Twentieth Abstract of Labour Statistics of the United Kingdom, Cmd. 3831 BPP 1930-31 XXXII 453.

- Twenty-second Abstract of Labour Statistics of the United Kingdom, Cmd. 5556, BPP 1936-37 XXVI 869.

bb) Andere Veröffentlichungen

A Bill to amend the Unemployment Insurance Acts, 1920 to 1926, H.o.C. Sess. Paper 190, BPP 1927 III 909.

Memoranda on Certain Proposals relating to Unemployment, London 1929, Cmd. 3331, BPP 1928-29 XVI 873.

Ministry of Labour, Effect of the Unemployment Insurance Bill on the Number of Persons drawing Benefit, November 1927, Cmd. 2987, BPP 1927 XIX 873.

- Memorandum on Certain Points Concerning the Statistics of Unemployment and of Poor Law Relief, Cmd. 2984, BPP 1927 XIX 795.
- Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on Unemployment Insurance, London 1932.
- Final Report of the Committee of Inquiry into the Scheme of Out-of-Work Donation, Cmd. 407 BPP 1919 XXX 201.
- Final Report of the Unemployment Grants Committee, 1920-1932, June 1933, BPP 1932-33 XV 963.
- Report on National Unemployment Insurance to July 1923 with a short account of the Out-of-work Donation Scheme (November 1918 to March 1921) and Appendices, London 1923.
- Unemployment Insurance Bill 1919. Report by the Government Actuary on the Financial Provisions of the Bill, Cmd. 498 BPP 1919 XLI 1067.
- Ministry of Reconstruction, Civil War Workers' Committee. Second Interim Report - Report of Unemployment Insurance Sub-Committee*, Cd. 9192 BPP 1918 XIV 655.
- Report of the Committee on National Expenditure*, Cmd. 3920, BPP 1930-31 XVI 1.
- Report of the Committee on Procedure and Evidence for the Determination of Claims for Unemployment Insurance Benefit*, (16.10.1929) Cmd. 3415, BPP 1929-30 XVII 959.
- Minutes of Evidence, London 1929.
- First Annual Report of the Unemployment Assistance Board*, 14.5.36, Cmd. 5177, BPP 1935-36 XIII 337.
- Report of the Unemployment Insurance Committee. First Volume*, London 1927.
- Second Volume. Minutes of Evidence, London 1927.
- Royal Commission on Unemployment Insurance. Interim Report*, Cmd. 3872, BPP 1930-31 XVII 885.
- Final Report, Cmd. 4185 BPP 1931-1932 XIII 393.
- Statement of the Principal Measures taken by the Government in connection with Unemployment* (Dezember) 1930, Cmd. 3746, BPP 1930-31 XVIII 769.
- Unemployment Insurance Bill, 1927. Report by the Government Actuary on the Financial Provisions of the Bill*, 21. 10. 1927, Cmd. 2966, BPP 1927 XIX 861.
- Unemployment Insurance Bill 1933 Report of the Government Actuary*, Cmd. 4447, BPP 1932-33 XV 957.

b) Verbände und Parteien

Conference on Industrial Reorganisation and Industrial Relations, Interim Joint Report on Unemployment, (London) 1929.

Conservative Party, A Great Social Reform. The Regulations of the Unemployment Assistance Board Popularly Explained, London 1934.

Labour Party, "On the Dole" - or Off! What to Do with Britain's Workless Workers, London 1926.

Labour Party, Special National Conference on Unemployment Insurance and the Report of the Blanesburgh Committee, April 28th, 1927, London 1927.

Labour Party Research and Information Department, No. 158: Unemployment Insurance Bill, London 1927.

Liberal Party, We Can Conquer Unemployment. Mr. Lloyd George's Pledge, London 1929.

National Confederation of Employers' Organisations, The Industrial Situation, London 1931.

Report of Proceedings at the 61st Annual Trades Union Congress. Belfast 2.-6. Sept. 1929, London 1929.

Report of Proceedings at the 64th Annual Trades Union Congress, Newcastle, Sept. 5th to 9th, London 1932.

Report of Proceedings at the 65th Annual Trades Union Congress, Brighton, Sept. 4th to 8th, 1933, London 1933.

TUC, Fair Play to the Unemployed. The Trade Union Case against the Royal Commission's Report, London 1931.

- The Government evades its National Responsibility. TUC Criticism of the Unemployment Bill, London 1933.

- The Right to Live. A TUC. Defence of the Claims of the Unemployed, London 1933.

TUC General Council, Unemployment Insurance. The Trade Union Case against the Royal Commissions report, London 1931.

c) Monographien und Aufsätze

Barnes G.N. / Henderson A., Unemployment in Germany: A Report of an Inquiry into the Methods Adopted in Germany for Dealing with Unemployment, Presented to the Labour Party, o.O. o.J. [London 1908].

Beveridge William H., An Analysis of Unemployment, in: *Economica* III, 1936, S. 357-386 und IV, 1937, S. 1-17 u. 168-183.

- Public Labour Exchanges in Germany, in: *Econ. J.* 18, no. 69, 1908, S. 1-18.

- Unemployment: A Problem of Industry, London 1909.

- Unemployment. A Problem of Industry (1909 and 1930), New York (Ndr.) 1969.

Carr-Saunders A.M., The Unemployment Assistance Board, in: PQ 7, 1936, S. 538-550.

Clay Henry, British Unemployment and the World Depression, in: *Lloyds Bank Monthly Review* 3, 1932, S. 514-529.

- The Post-War Unemployment Problem, London 1929.

- Unemployment and Wage Rates, in: *Econ. J.* 38, 1928, S. 1-15.

Davison Ronald C., The Unemployed. Old Policies and New, London / New York / Toronto 1929.

Dawson William Harbutt, Social Insurance in Germany 1883-1911. Its History, Operation, Results and a Comparison with the National Insurance Act, 1911, New York / London 1912 (Neudr. Westport 1979).

Jennings Ivor W., Cabinet Government, Cambridge 1936.

PEP (Political and Economic Planning). Report on the British Social Services. A survey of the existing Public Social Services in Great Britain with proposals for future development, (London) June 1937.

Pigou Arthur, Wage Policy and Unemployment, in: *Econ. J.* 37, 1937, S. 355-368.

Seymour John Barton, The British Employment Exchange, London 1928.

3. Internationale und vergleichende Literatur

a) Internationale Arbeitsorganisation

Internationales Arbeitsamt, Die Arbeitslosenversicherung. Eine rechtsvergleichende Darstellung (= IAA, Studien und Berichte, Reihe C, Nr. 10), Genf 1925.

- Internationale Arbeitskonferenz, XVII. Tagung, Genf 1933 - Erste Beratung, Die Arbeitslosenversicherung und sonstige Formen der Arbeitslosenfürsorge. Dritter Punkt der Tagesordnung, Genf 1933.

- Probleme der Arbeitslosigkeit im Jahre 1931 (= Studien und Berichte, Reihe C, Nr. 16), Genf 1931.

International Labour Office, Methods of statistics of unemployment. Report prepared for the International Conference of Labour Statisticians, April 1925, (= Studies and Reports, Ser. N., No. 7), Genf 1925.

- The international standardisation of labour statistics. A review of the statistical work of the International Labour Office and of various international statistical conferences (= Studies and reports, ser. N, No. 19), Genf 1934.

League of Nations - International Labour Conference, Eighteenth Session, Geneva 1934. Minutes of the Committee on Unemployment Insurance (6.-20.6.1934).

League of Nations - International Labour Conference, Eighteenth Session, Geneva 1934, Record of Proceedings, Geneva 1934.

Minutes of the 56th Session of the Governing Body of the International Labour Office, Geneva, Jan. 1932.