



Foto: Walter Ballhause, Deutsches Historisches Museum, Berlin

*Europa versucht, von den Erfahrungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu lernen. In der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gilt internationaler Informationsaustausch als Erfolgsrezept. Zuletzt hat sich dies 2002 bei der Reform der deutschen Bundesanstalt für Arbeit gezeigt, als die so genannte Hartz-Kommission auf die Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz, Österreich, Großbritannien und den Niederlanden blickte. Auch in der Vergangenheit interessierten sich die politischen Akteure für die Konzepte der europäischen Nachbarn, beispielsweise in der Phase der Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen. In den Niederlanden prüfte eine im Jahr 1909 eingesetzte Expertenkommission Konzepte aus Deutschland und England. Spezifische gesellschaftliche Bedingungen in den Niederlanden selbst verhinderten damals letztlich die Übernahme des Vorbildes aus dem Wilhelminischen Kaiserreich.*

Der durch Expertenkommissionen betriebene internationale Vergleich von arbeitsmarktpolitischen Problemlösungen spricht Grundprobleme der politikwissenschaftlichen Disziplin an, die auch Inhalt von Forschungsprojekten der Universität Göttingen sind. Der Frage nach den politischen und institutionellen Wirkungen von internationalen Austauschprozessen in der Politik wird unter anderem im Rahmen des Graduiertenkollegs »Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells« nachgegangen. Inwieweit nutzen nationale Akteure den Blick über die eigenen Ländergrenzen dafür, Reformen im eigenen Land voranzutreiben, zu legitimieren oder Reformwiderstände auszuhebeln? Außerdem untersucht die Politikwissenschaft, ob die politischen Akteure in der Lage sind, die Anregungen aus dem Ausland umzusetzen oder ob es zu Problemen der Anpassung kommt.

In meinem Dissertationsprojekt »Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999« gewann die Perspektive der internationalen Austauschprozesse vor allem bei der Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen erhebliche Relevanz, da die Niederlande beim Aufbau der eigenen Arbeitsverwaltung von den Erfahrungen in Deutschland und England explizit lernen wollten. Dazu richtete die Regie-

## Eine Hartz-Kommission vor hundert Jahren

Probleme einer arbeitsmarktpolitischen Expertenkommission im alten Europa

Christine Trampusch

1909 eine »Staatskommission zur Arbeitslosigkeit« ein. Wie in der Hartz-Kommission, die die deutsche Bundesregierung 2002 zur Vorbereitung der Reform der Bundesanstalt für Arbeit einrichtete, fußten die Reformvorschläge dieser Expertenkommission auf Informationen, die die Kommissionsmitglieder im internationalen Vergleich gewannen.

Meine Forschung hat gezeigt, dass sowohl die politische als auch die institutionelle Wirkung des internationalen Informationsaustausches durch die ideologische Spaltung der niederländischen Parteien und sozio-ökonomischen Interessengruppen beeinflusst wurde. Dabei war die niederländische Gesellschaft stark geprägt von der so genannten »Versäulung« (verzuiling) aller gesellschaftlichen Gruppen. Innerhalb der Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Parteien gab es jeweils protestantische, katholische, sozialistische und liberale »Säulen«. Da besonders der religiöse Teil der Versäulung der Gesellschaft ältere und tiefere Wurzeln hatte als die sozioökonomische Klassenspaltung

aufgrund der Industrialisierung, folgten auch die Gründungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen dem vorhandenen religiösen Pluralismus. Die Kommission empfahl die Übernahme des deutschen Weges und lehnte den englischen Weg ab. Letztendlich scheiterte die Adaption der deutschen Arbeitsmarktpolitik jedoch an der Versäulung und den daraus resultierenden politischen Kräfteverhältnissen.

### Beginn der Arbeitsverwaltung in Deutschland und England

Um was ging es beim Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltungen? Zum einen interessierten die Organisation und Finanzierung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung und einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung. Zum anderen stellte sich die Frage, ob diese beiden Aufgaben von einer Organisation ausgeführt werden sollten oder ob man sie institutionell voneinander trennt. England und Deutschland hatten auf beide Fragen unterschiedliche Antworten gefunden. England hatte bereits 1909 und 1911 eine landesweite Arbeitsvermittlung und

verpflichtende Arbeitslosenversicherung eingeführt, die beide von einer staatlichen Behörde und ohne Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände verwaltet wurden. In Deutschland war die Arbeitsvermittlung dagegen auf lokaler Ebene organisiert, das heißt durch Arbeitsvermittlungsorganisationen (Arbeitsnachweise) der Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Die kommunalen Arbeitsnachweise wurden dabei zum großen Teil gemeinsam von Arbeitgebern und Gewerkschaften verwaltet. Eine Arbeitslosenversicherung gab es hingegen noch nicht. Arbeitslose waren auf die kommunalen Fürsorgeeinrichtungen und die Unterstützungseinrichtungen der Gewerkschaften angewiesen.

Sowohl die englische als auch die deutsche Arbeitsmarktpolitik waren stark von kulturellen, sozialen und politischen Eigenheiten der nationalen Gesellschaften geprägt. So war der Aufbau der englischen Arbeitsverwaltung von der zu jener Zeit dominierenden liberalen Reformkoalition um Winston Churchill, William Beveridge und Llewelyn Smith beeinflusst worden. Die Gründung der Arbeitsverwaltung war Teil liberaler Ordnungspolitik. Die staatliche Arbeitsvermittlung sollte die Bewegungsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt und damit die Funktionsfähigkeit der nationalen Ökonomie verbessern. Ein Engagement der Verbände in der Arbeitsvermittlung gab es nicht, so dass der Staat mit der Schaffung der nationalen Arbeitsvermittlung Neuland betrat und auf wenig Widerstand der Verbände traf. Die deutsche Arbeitsmarktpolitik spiegelte hingegen machtpolitische Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wider. Gewerkschaften und Arbeitgeber benutzten im Wilhelminischen Kaiserreich den Arbeitsnachweis als Instrument, um gegenüber der

jeweils anderen Seite politisch an Boden zu gewinnen. Insbesondere die sozialistischen Freien Gewerkschaften und die Arbeitgeber der Klein- und Mittelbetriebe erkannten in der Arbeitsvermittlung eine klassenpolitische Frage und betrieben jeweils eigene Vermittlungsorganisationen.

### **Aneignung und Abgrenzung: Adaption durch die Niederlande**

An der Arbeitsvermittlung hatten in den Niederlanden bis zur Einrichtung der Staatskommission nur die Kommunen Interesse gezeigt – und dies auch nur vereinzelt. So zählte die Kommission 1913 lediglich 21 Arbeitsbörsen. Die Verbände hatten bis dahin noch keine Arbeitsvermittlungsorganisationen eingeführt. Das geringe Interesse der Gewerkschaften und Arbeitgeber an der Arbeitsvermittlung ist sicherlich auf den Industrialisierungsrückstand der Niederlande zurückzu-



führen sowie darauf, dass sich die Verbände entsprechend spät organisierten. An der Frage der Arbeitslosenunterstützung zeigten in den Niederlanden zu jener Zeit die Gewerkschaften jedoch erhebliches Interesse. So gab es 1914 rund 742 gewerkschaftliche Arbeitslosenkassen.

Die bereits erwähnte Versäulung der niederländischen Gesellschaft hatte zur Folge, dass den Niederlanden die deutsche Konstruktion der Arbeitsvermittlung fremd erschien. Die wesentlichen Akzente in der Auffassung über die »soziale Frage« setzten in den Niederlanden nicht nur solche Gruppen, die den ökonomisch-politischen Konsequenzen der Industrialisierung eine dementsprechende Programmatik entgegengesetzt hätten (Liberalismus und Sozialismus), sondern ebenso die Verfechter religiöser und weltanschaulicher Positionen. Bei der gesellschaftlichen und staatlichen Rollenverteilung in der Sozialpolitik spitzte sich diese Versäulung auf den Konflikt zwischen dem katholischen Subsidiaritätsprinzip und dem protestantischen Prinzip der »Souveränität im eigenen Kreis« auf der einen Seite sowie dem sozialistischen Eintreten für staatliche Intervention und Organisationsformen auf der anderen Seite zu. Die konfessionellen Gruppen bekämpften entschieden die liberale Vorstellung einer autonomisierten und individualisierten Gesellschaft wie auch den Sozialismus. In der Perspektive der Konfessionellen sollte der Staat nur subsidiär in der Gesellschaft auftreten beziehungsweise die »Souveränität der eigenen Kreise« der Gesellschaft achten. Die Versäulung bewirkte, dass der Liberalismus – der in der englischen Arbeitsverwaltung zum Ausdruck kam – bei den konfessionellen Gruppen verhasst war. Aber auch der Klassengegensatz, der die Entwicklung der deutschen Arbeitsverwaltung beein-

flusste, war bei den niederländischen Gewerkschaften kein Thema. Von einer wirklichen Klassenauseinandersetzung waren die Niederlande aufgrund konfessioneller Prägungen weit entfernt.

Um die Wirkung der Versäulung auf den internationalen Informationsaustausch im Detail zu verstehen, muss analysiert werden, warum die Niederlande überhaupt auf England und Deutschland blickten, welche Ideen sie ausliehen und welchen Nutzen sie aus den Informationen zogen.

England faszinierte die Kommission aufgrund der Idee, durch eine umfassende und zentrale Organisation des Arbeitsmarktes mittels öffentlicher Arbeitsvermittlung struktureller Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Eine Problematik, die sich den Niederlanden aufgrund der verspäteten Industrialisierung jedoch bei weitem nicht im selben Ausmaß stellte, wie dies für England der Fall war. Gleichwohl schickte die Kommission eine Delegation nach London. Die Kommission war vom englischen Weg zwar beeindruckt, aber bei der Frage nach einer Übertragung der englischen Lösung auf die Niederlande war man skeptisch, da die strukturellen Voraussetzungen für die Initialisierung der Arbeitsvermittlung in den beiden Ländern unterschiedlich waren: In den Niederlanden existierten bereits kommunale Arbeitsbörsen, in England nicht. Ein Transfer des englischen Modells wurde von der Kommission daher abgelehnt.

Auf ihre deutschen Nachbarn blickten die Niederländer, weil sie befürchteten, dass auch in ihrem Land die Arbeitsvermittlung zu einer Frage des Klassenstreits werden würde. Die Experten zeigten sich beeindruckt davon, dass hier auf kommunaler Ebene zahlreiche paritätisch verwaltete Arbeitsnachweise entstanden waren. Sie begriffen den deutschen Weg als Möglichkeit, einem Klas-

senstreit um die Arbeitsvermittlung vorzubeugen; dieses schon deshalb, weil die Arbeitsvermittlung in den Niederlanden noch gar keine Frage des Klassenstreits war. Die Forderung nach einer Einbindung der Verbände in die Arbeitsvermittlung entwickelten die Mitglieder der Kommission daher gewissermaßen prophylaktisch.

Es gab noch einen zweiten Grund, warum die Kommission empfahl, das deutsche Modell zu übernehmen. Als die niederländische Regierung die »Staatskommission zur Arbeitslosigkeit« einrichtete, erforderten es die damaligen politischen Kräfteverhältnisse, dass in der Kommission alle weltanschaulichen »Säulen« vertreten waren. Bis zum Ersten Weltkrieg bestand ein Patt zwischen dem katholischen und protestantischen Block auf der einen Seite und dem liberalen und sozialdemokratischen Lager auf der an-

deren. Es waren die »Säulen« der Sozialisten und progressiven Liberalen, die den Bericht der Expertenkommission wesentlich prägten. Für die Arbeitslosenversicherung empfahl die Kommission die Einrichtung einer freiwilligen Versicherung auf der Basis der Gewerkschaftskassen. Man sprach sich also noch nicht für die Einrichtung einer Pflichtversicherung aus. Um eine öffentliche und landesweite Arbeitsvermittlung aufzubauen, forderte der Bericht die Errichtung von Arbeitsbörsen im ganzen Land. Die gewerkschaftlichen Versicherungsträger und die Arbeitsbörsen sollten nach den Plänen der Kommission zusammenarbeiten, aber nicht in eine Organisation integriert werden. Die Arbeitsbörsen sollten von den Verbänden gemeinsam verwaltet werden. Sie sollten auf drei Ebenen (Reich, Distrikt, Gemeinde) institutionalisiert und paritätisch von Arbeitge-

Foto: Waldemar Titzenthaler, Deutsches Historisches Museum, Berlin



bern und Gewerkschaften geleitet werden. Für den Vorsitz der Arbeitsbörsen sah der Bericht eine neutrale Person vor, die weder dem Arbeitgeber- noch dem Arbeitnehmerlager zuzurechnen war. Finanzierungsgrundlage der Vermittlung sollten Beiträge des



Foto: Walter Ballhause, Deutsches Historisches Museum, Berlin

Reiches und der Kommunen sein. Die Kommission forderte damit die Einrichtung einer öffentlichen und paritätisch verwalteten Arbeitsvermittlung. Was die Kommission hinsichtlich der Organisationsform der Arbeitsbörsen vorschlug, war eine positive Adaption an das deutsche und eine negative an das englische Modell. Die Kommission plädierte also dafür, dem deutschen Weg zu folgen, und sprach sich gegen die englische Lösung aus.

Jedoch: Der paritätisch verwaltete kommunale Arbeitsnachweis konnte sich im Verlauf der weiteren Entwicklung de facto nicht durchsetzen. Entgegen dem im Kommissionsbericht entworfenen Plan einer paritätisch verwalteten Arbeitsvermittlung wurde diese in der Zwischenkriegszeit als staatliche Aufgabe und ohne Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern institutionalisiert. Dass sich deutsche Weg letztendlich nicht durchsetzte, lag an der Verschiebung der politischen Machtverhältnisse nach dem Ersten Weltkrieg: Die Liberalen und die Sozialisten als die Kräfte, die den Bericht geprägt hatten, hatten nach dem Krieg

gegenüber den konfessionellen Gruppen beträchtlich an Boden verloren.

## Fazit

Was lässt sich aus Vorgehensweise der »Staatskommission zur Arbeitslosigkeit« aus politikwissenschaftlicher Sicht sagen? Dass die niederländische Regierung die international ausgerichtete Expertenkommission einrichtete, um Reformwiderstand im eigenen Lande durch Verweis auf die Fortschritte anderer Länder auszuhebeln, ist nicht plausibel. In der Kommission war das Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen ausgeglichen, viele Interessen wurden berücksichtigt. In der Frage, ob die Übertragung des deutschen oder englischen Modells

auf die Niederlande sinnvoll sei, kam die Kommission zu einem dezidierten Ergebnis. Der englische Weg wurde als zu liberal abgelehnt, der deutsche Weg zur Umsetzung vorgeschlagen. Als es dazu kommen sollte, hatten sich die politischen Kräfteverhältnisse bereits verschoben. Nach der Einführung des allgemeinen Wahlrechts stellte sich die Mehrheit der Bevölkerung hinter die konfessionellen Parteien. Die Liberalen und Sozialisten, die den Bericht der Expertenkommission geprägt hatten, verloren an Boden. Bereits vor 100 Jahren hat Europa versucht, in der Arbeitsmarktpolitik voneinander zu lernen. Der internationale Informationsaustausch konnte dabei jedoch nationale Entscheidungsprozesse nicht ersetzen. ◀

Learning by international diffusion of policy experiences has a long tradition in labor market policy. An example is the Dutch expert commission »State Commission on Unemployment« founded by Dutch government in 1909. The purpose of this commission was to advise government in the formation of the public employment service by gathering information about English and German labor market policy. Using evidence taken from a doc-

toral thesis written at the University of Göttingen, this contribution argues that the commission, as well as the whole Dutch labor market policy reform, were more strongly influenced by the ideological foundations of Dutch society than by the information about Germany and England. The failed attempt at policy learning shows that international diffusion cannot replace national decision-making. ■



*Dr. Christine Trampusch, Jahrgang 1970, studierte Volkswirtschaft und Politikwissenschaften an der Universität Regensburg und wurde im Rahmen des Graduiertenkolleg »Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells« an der Universität Göttingen promoviert. Von 1995 bis 1997 arbeitete sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei den Bayerischen Arbeitgeberverbänden (bfz e.V.) und ist zur Zeit am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln tätig. Ihre Forschungsgebiete sind International vergleichende Arbeitsmarkt-, Sozial- und Tarifpolitik, Theorien institutionellen Wandels und politischer Steuerung, Korporatismus sowie Methoden vergleichender Sozialwissenschaft.*

# **Achten Sie beim Geld- anlagen auf eine ausge- wogene Depotstruktur. Mit DekaStruktur.**

**Systematischer Vermögensaufbau:  
schon ab 50 Euro die ganze Vielfalt der  
Kapitalmärkte nutzen.**

**„Deka**  
Investmentfonds

Deka International S.A.,  Finanzgruppe.  
Den Verkaufsprospekt erhalten Sie bei Ihrer Sparkasse  
oder von der DekaBank, 60625 Frankfurt.

 Sparkasse  
Göttingen  
SEIT 1801