

Vom Arbeitsmarkt zum Arbeitseinsatz : zur Geschichte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929 bis 1939 [Volker Herrmann]

Autor(en): **Homburg, Heidrun**

Objektyp: **BookReview**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **3 (1996)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

salariés. Ces notions traduisent des nécessités de l'action (réformatrice, syndicale, administrative) qui se heurtent toutefois à une réalité sociale complexe. Connaissance et action se recourent: «classer n'est pas seulement observer des différences, mais les instaurer» (195). Les recensements sont à cet égard très significatifs. Christian Topalov montre comment d'un impossible dénombrement du chômage, on est passé à l'analyse de ses «causes», comment «the unemployed» laissera la place à «the unemployment». Dès 1910, la conception du phénomène ne se fonde plus sur des critères subjectifs et moralisants (les sans emploi sont coupables de leur situation), l'objectivation du chômage comme un «fait social» et un «problème industriel» s'impose. Les méthodes de calcul s'adaptent elles aussi à ce qu'elles veulent saisir. Statisticiens et économistes délaissent les chiffres réels pour les fluctuations et les tendances de longue durée. Peu à peu se fait jour l'idée que les politiques publiques doivent s'appuyer sur une meilleure connaissance des phénomènes économiques qu'il convient de mesurer pour tenter de les expliquer et peut-être de les prévoir. Quant à la vaste catégorie des «pauvres» qu'il s'agissait de démanteler en inventant le chômage, elle va disparaître avec la naissance parallèle, à celle du chômeur, du retraité, du malade, de l'invalidé, de la mère de famille sans ressources, et des autres figures créées par les *Welfare States*.

Magdalena Rosende (Lausanne)

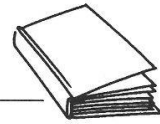
VOLKER HERRMANN VOM ARBEITSMARKT ZUM ARBEITSEINSATZ

ZUR GESCHICHTE DER REICHS-
ANSTALT FÜR ARBEITSVERMITTLUNG
UND ARBEITSLOSEN-
VERSICHERUNG 1929 BIS 1939

PETER LANG, FRANKFURT 1993, 352 S., FR. 81.–

Die soziale Dramatik der krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung und Massenarbeitslosigkeit zwischen 1929 und 1932 verband sich im Deutschen Reich bekanntlich mit der Staatskrise der Weimarer Republik. Umgekehrt wurden die endgültige Zerschlagung des ersten demokratischen Staatswesens in Deutschland, aber auch die Siege über die Arbeitslosigkeit in den «Arbeitsschlachten» der Nationalsozialisten den neuen Machthabern und ihren in Absetzung von der republikanischen «Systemzeit» praktizierten Massnahmen «gut» geschrieben. Das konjunkturelle Wechselbad in zwei diametral entgegengesetzten politischen Systemen trug zumindest für – erschreckend – viele Deutsche, die durch die terroristischen Aussonderungsmassnahmen und Gewaltakte der neuen Machthaber nicht getroffen wurden oder von deren politisch-ideologischen Zielsetzungen nicht grundsätzlich abrückten, dazu bei, dass sie sich in Staat und Politik der Nationalsozialisten einfügten. Noch in Meinungsumfragen der 1950er Jahre bekundeten viele die Auffassung, dass es Deutschland zwischen 1933 und 1939 «am besten gegangen» sei und damals der Arbeiter «mehr» gegolten habe, als in der Zeit der Weimarer Republik oder in den frühen Jahren der Bundesrepublik. (Vgl. Gerhard Schmidtchen, *Die befragte Nation. Über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik*, Freiburg 1959, 118f.)

Der Zusammenhang von Wirtschaftskrise und Entlegitimierung der Republik auf der einen Seite wie der Krisenüber-



windung und der dadurch mitbedingten Legitimationszugewinne für die Diktatur haben bereits zeitgenössisch kritische Beobachter zu Analysen der konjunkturellen Entwicklung nach dem Machtantritt der Nationalsozialisten veranlasst. Und nach 1945 haben die wirtschaftshistorische Forschung, später auch sozialgeschichtliche Studien und Oral-History-Projekte zum «Dritten Reich» diesem Themenkomplex grosse Aufmerksamkeit zugewandt.

Gleichwohl lassen sich noch mancherlei Forschungslücken ausmachen. Dazu gehört gewiss, die allgemein bekannten Vorgänge der Säuberung, Gleichschaltung und Indienstnahme von Institutionen der Weimarer Republik im Prozess der Etablierung der nationalsozialistischen Herrschaft, deren Verfestigung und Ausübung am Beispiel einzelner Verwaltungszweige auszuleuchten und einen genaueren Einblick in Personal, Struktur und Handeln von Verwaltungskörperschaften im «Dritten Reich» zu gewinnen. Dies gilt auch für die Institution, die seit der Verabschiedung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) 1927 unmittelbar mit allen Aspekten der Arbeitsmarktverwaltung betraut war und für diese (wie zusätzlich andere) Aufgaben auch von den Machthabern im «Dritten Reich» weiterhin herangezogen wurde, d. h. für die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Die Untersuchung dieser Behörde im Zeitraum zwischen 1929 und 1939 hat sich Volker Herrmann in seiner Freiburger Dissertation vorgenommen. Er zielt dabei auf «eine in die gesamtgesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen eingebettete Analyse der Entwicklung der Reichsanstalt vom Beginn der Weltwirtschaftskrise im Jahre 1929 bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs im September 1939».

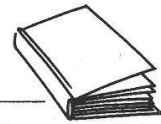
(1) In drei chronologisch gegliederten Kapiteln zeichnet der Verfasser jeweils zunächst den organisatorischen Aufbau, die Aufgabenfelder und das Wirken der Reichsanstalt und ihrer nachgeordneten Behörden (Landesarbeitsämter, Arbeitsämter) nach; im letzten Abschnitt der jeweiligen Kapitel wendet er sich der «Klientel» der Reichsanstalt zu, d. h. den verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen beziehungsweise Arbeitskräften, und versucht, deren Lage und Reaktionen zu beleuchten. Ein folgendes Kapitel trägt die Befunde zusammen und diskutiert sie mit Blick auf die übergreifenden, in der Einleitung bereits entwickelten erkenntnisleitenden Fragestellungen, die dem Herrschaftssystem des Nationalsozialismus, möglichen sozialpolitischen Kontinuitätslinien zwischen der Weimarer Republik und dem «Dritten Reich» sowie schliesslich der verschiedentlich behaupteten modernisierenden Funktion des Nationalsozialismus gelten.

Als mit dem AVAVG 1927 die Reichsanstalt eingerichtet wurde, gelangte eine anhaltend heftige Auseinandersetzung um Organisation und Recht auf den Gebieten der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung zum Abschluss. Der Arbeitsmarktprozess wurde als öffentliche Aufgabe definiert und damit die Besonderheit dieses Marktes unterstrichen, der nicht länger ausschliesslich der Selbstregelungskompetenz überlassen werden sollte. Mit dem Gesetz wurden u. a. als öffentliche Aufgaben anerkannt: die Arbeitsmarktbeobachtung, die öffentliche Arbeitsvermittlung, die Berufsberatung wie auch die Unterstützung von Arbeitslosen in Gestalt einer Pflichtversicherung durch Beiträge, die je zur Hälfte von den versicherungspflichtigen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern aufzubringen waren. Zu den 1927 verabschiedeten Prinzipien gehörten der dreistufige Aufbau der

Reichsanstalt (die Hauptstelle in Berlin mit 13 Landesarbeitsämtern und 361 Arbeitsämtern als nachgeordneten Behörden) und die – mit Ausnahme der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch verwalteten Arbeitslosenversicherung – drittelsparitätisch organisierte Selbstverwaltung (Arbeitgeber, Gewerkschaften, öffentliche Körperschaften) aller anderen Arbeitsfelder. Die Reichsanstalt unterstand der Dienst- und Fachaufsicht des Reichsarbeitsministeriums, hatte aber zugleich stark ausgeprägte Selbstverwaltungsbefugnisse.

Wenngleich bereits die Präsidialkabinette ab Juli 1930 Reichweite und Intensität der Selbstverwaltung beschnitten und damit die Indienstnahme der Reichsanstalt für regierungsseitig definierte Ziele vorbereiteten, blieb es den Nationalsozialisten vorbehalten, diese Entwicklung 1933 durch eine Sequenz von Gesetzen und Verordnungen zum Abschluss zu bringen und durch «Gleichschaltung», Verankerung des «Führerprinzips» sowie personelle «Säuberungen» beachtlichen Umfangs zu ergänzen. Das Personal der Reichsanstalt und ihrer nachgeordneten Behörden, das im März 1933 26'603 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gezählt hatte, wurde durch Entlassungen politisch missliebiger und Neueinstellungen regimener Personen (11'000) bis zum März 1934 zu zwei Fünftel ausgewechselt. «Gereinigt» und gleichgeschaltet, wurde die Reichsanstalt zum verlässlichen Instrument des NS-Regimes und zwar auf allen Feldern der nationalsozialistischen Verwaltung menschlicher Arbeitskraft. Diese Indienstnahme auch des Beitragsaufkommens aus der Arbeitslosenversicherung (der im Oktober 1930 auf 6,5 % erhöhte Beitragssatz wurde trotz vielfacher Leistungsschmälerungen bei rückläufigen Arbeitslosenzahlen beibehalten) folgte den ideologischen und politischen Zielen der Machthaber.

Das Hauptverdienst der vorliegenden Arbeit ist die umfassende Darstellung des vielgestaltigen Massnahmenkatalogs, den die Nationalsozialisten zunächst – wie der Verfasser betont – für Zwecke der Arbeitsbeschaffung im Rahmen der sogenannten «Produktivierung» der Erwerbslosenfürsorge entfalteten, seit 1934/35 jedoch auf die Bedürfnisse der Arbeitskräfteerfassung und des Arbeitseinsatzes im Zuge von Aufrüstung und Kriegsplanung ausrichteten. Die Zurechnung der statistisch ausgewiesenen rückläufigen Arbeitslosenzahlen zu Massnahmen der Arbeitsbeschaffung und Arbeitskräfteumlenkung (zum Beispiel von Frauen und Jugendlichen in die Haus- bzw. Landwirtschaft), die der Verfasser für die erste Phase nationalsozialistischer Arbeitsmarktpolitik vornimmt und von der ausgehend er auf den gelungenen Einsatz der Reichsanstalt und ihrer Mittel für die Legitimation des NS-Regimes schliesst, bleibt allerdings fragwürdig. Das quantitative Missverhältnis zwischen der (insgesamt gesehen geringen) Zahl der durch die Massnahmen der sogenannten wertschaffenden Arbeitslosenhilfe (z. B. Notstandsarbeiten) sowie der zwangsweisen Umlenkung von weiblichen und jugendlichen Arbeitskräften betroffenen Arbeitslosen und dem statistisch ausgewiesenen Rückgang der Arbeitslosenzahl insgesamt lässt diesen Schluss keineswegs zu. Er ist nur möglich, weil eine Diskussion der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland seit der Jahresmitte 1932 in der Arbeit ebenso fehlt wie eine Analyse der Zusammensetzung der Arbeitslosen nach Geschlecht, Qualifikation, Branchenzugehörigkeit und Alter. Der Verzicht auf diese – notwendigen – Analysedimensionen muss zwangsläufig alle Aussagen über die Wirkung oder Effizienz der in den Massnahmen der Reichsanstalt manifesten nationalsozialisti-



schen Arbeitsbeschaffungspolitik in den Anfangsjahren des Regimes nachhaltig beeinträchtigen.

So viel man über die einzelnen Massnahmen, ihre Finanzierung und – zumindest quantitative – Reichweite erfährt, so ungewiss bleibt, wie diese Massnahmen umgesetzt wurden. Der personelle Aderlass im Zuge der Säuberung wird zwar erwähnt, die Rückwirkung von Entlassungen und Neueinstellungen auf die Arbeit der Behörde jedoch nicht genauer verfolgt. Sollte dies der Quellenlage geschuldet sein, hätte der Verfasser gut daran getan, dies zu diskutieren.

«Effizienz» oder «Ineffizienz» der Arbeitsmarktverwaltung im «Dritten Reich» in Bezug auf die politischen Vorgaben des Regimes waren dabei bis 1939 – wie Herrmann deutlich macht – keine Frage mit der Reichsanstalt konkurrierender Parteigliederungen oder anderer staatlicher Stellen. Die Monopolstellung der Reichsanstalt wurde vielmehr nach einer Phase des «Wildwuchses» 1934 ausdrücklich befestigt. Die Erhaltung einer Fassade, hinter der kaum noch ein Stein am alten Platz blieb, kennzeichnete insgesamt die Instrumentalisierung der Reichsanstalt und der Vorgaben des AVAVG durch die nationalsozialistischen Machthaber. Dieser Prozess, der bestimmt war von ideologisch-rassistischen Prämissen der Nationalsozialisten, der Ausrichtung von Wirtschaft und Arbeitskräften auf die sogenannten «staatspolitischen» Notwendigkeiten, die Bedürfnisse der Aufrüstung und der Vorbereitung auf den Angriffskrieg, hatte mit ökonomischer oder sozialer «Modernisierung» nichts gemein. Sieht man einmal von den grossaufgezogenen, durch moderne Massenmedien (Radio, Film, Plakate) und Aktionsformen (Ausstellungen, Schulungen etc.) unterstützten Werbekampagnen für die arbeitsmarktpolitischen Massnahmen sowie von den verfeinerten Methoden der Erfassung,

Verarbeitung und zwischenbehördlichen Kommunikation von Massendaten ab, lassen sich – wie der Verfasser eindrücklich aufzeigt – moderne, zukunftsweisende Momente schwerlich ausmachen. In sozialer Hinsicht könne von einer Homogenisierung oder gar von einer Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten für sozial benachteiligte Schichten (wie dies in letzter Zeit von manchen Autoren dem «Dritten Reich» zugeschrieben wurde) keine Rede sein. Im Gegenteil: «Die reale gesellschaftliche Funktion dieser Behörde im «Dritten Reich» – so fasst Herrmann seine Befunde zur «Klientel» der Reichsanstalt und der NS-Arbeitsmarktpolitik zusammen – «wurde vielmehr durch ihren Charakter als einem aktiv desintegrierenden Faktor in der deutschen Gesellschaft bestimmt» (220). Die NS-Arbeitsmarktpolitik kann – so wäre hinzuzufügen – von ihren rassistischen, ideologischen und politischen Zielvorgaben und ihren entrechtenden, fraktionierenden Wirkungen auf die betroffenen Arbeitslosen und Arbeitnehmer nicht getrennt gesehen werden. Insofern muss auch der andernorts behauptete Legitimationszugewinn für das Regime durch die Indienstnahme der Reichsanstalt letztlich bezweifelt werden. Dass der Verfasser den Versuch unternimmt, arbeitsmarktpolitische Massnahmen des Regimes *und* deren soziale Wirkungen aufzuzeigen, gehört zweifellos zu den Verdiensten der Arbeit. Diese werden nicht geschmälert durch die Feststellung, dass die verschiedenen zusammengetragenen Befunde noch stärker auszuziehen und zu systematisieren wären.

Heidrun Homburg (Basel)