

troffen sein, die innerhalb der letzten drei Jahre einmal eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt hatten. Die Verordnung vom 10.8.1934 brachte der Reichsanstalt obendrein eine ausdrückliche Bekräftigung ihrer Monopolstellung in der jetzt bereits als »Arbeitseinsatzpolitik« bezeichneten Arbeitsmarktpolitik des NS-Staates.⁵⁰

Diese Ermächtigungen stellten den entscheidenden Schritt im Ausbau der Reichsanstalt zur staatlichen Arbeitseinsatz-Behörde dar. Allerdings führten sie noch zu keiner planvollen Politik der staatlichen Kontrolle und Beeinflussung des gesamten Arbeitsmarktes. Noch stand die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Vordergrund, und noch hatten die Behörden mit den gegensätzlichen Interessen einzelner Wirtschaftssektoren zu kämpfen, was sich erst mit dem zunehmenden Einschwören auf die Aufrüstung relativierte. Rückblickend schrieb Syrup 1936, daß die Tätigkeit der Arbeitsverwaltung auf außenstehende Beobachter den »Eindruck von Gelegenheitsarbeit zur Befriedigung akuter Bedürfnisse«⁵¹ gemacht hätte. Gleichzeitig vermerkte er den großen Handlungsspielraum, den jede neue Ermächtigung der Reichsanstalt ließ. Sie war »nicht wie früher streng bindende(n) Rechtsnormen mit einer Fülle kasuistischer Ausnahmen« unterworfen, sondern ihr oblag »die sinngemäße Durchführung weniger Rechtssätze«, so daß sie »sich der Mannigfaltigkeit der Wirtschaft und ihren berechtigten Ansprüchen ohne große Schwierigkeiten und gekünstelte Rechtsauslegungen anpassen konnte«.⁵² Die Führung der Reichsanstalt nutzte die Möglichkeiten zur Einschränkung der individuellen Freizügigkeit der Arbeitskräfte im Rahmen ihres sozialpolitischen Grundkonzeptes. Demnach lief einerseits eine staatliche Zwangsbewirtschaftung der Arbeitskräfte dem Leistungsprinzip zuwider und verhinderte die Wirtschaftsbelebung; andererseits sah dieses Konzept staatliche Lenkungsmaßnahmen für eine planvolle Anpassung des Arbeitsmarktes an die wirtschaftliche Entwicklung als unausweichlich an.

Arbeitseinsatzbehörde im Vierjahresplan

Bereits das Jahr 1935 brachte mit dem »Gesetz über die Einführung eines Arbeitsbuches« vom 26. Februar 1935 und dem »Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung« vom 5. November 1935⁵³ die ersten umfassenden Planungsinstrumente für den staatlichen, gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatz. Das November-Gesetz beendete die Kompetenz-Auseinandersetzungen mit der Deutschen Arbeitsfront, die seit 1933 eigene Stellenvermittlungen betrieben hatte. Am 1. November 1935 vereinbarten Syrup und Robert Ley die Übernahme dieser Stellen samt ihrem Personal in die Reichsanstalt.⁵⁴ Gleichzeitig schuf das Gesetz die Grundlage zur Zentralisierung und Monopolisierung der Arbeitskräfte-Anwerbungen durch die Beseitigung gewerblicher Stellenvermittlung, durch das Verbot der jüdischen Arbeitsnachweise und durch die auch formell abgesicherte Unterwerfung der kommunalfürsorgerischen Vermittlungstätigkeit

(einschließlich der Wanderarbeitsstätten und Herbergen) unter die Arbeitsämter. Das Arbeitsbuch-Gesetz führte ein bis dahin einmaliges Erfassungs-, Kontroll- und Planungsinstrument in den Händen der Arbeitsverwaltung ein. Es war zugleich die erste systematische Maßnahme zur Kriegsvorbereitung auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes.⁵⁵ Dessen war sich die Reichsanstalt durchaus bewußt, begriff das Arbeitsbuch aber hauptsächlich als notwendiges technisches Instrument einer auf Vollbeschäftigung zielenden Arbeitsmarktpolitik, als »einen großen Schritt weiter auf dem Wege zur Sicherung eines planmäßigen Arbeitseinsatzes«. Als »amtlicher Ausweis über die Berufsausbildung und die berufliche Entwicklung« jedes Lohnabhängigen sollte es entscheidend dazu beitragen, »in der Wirtschaft die richtige Arbeitskraft auf den richtigen Arbeitsplatz zu stellen, den Andrang zu überfüllten Berufen zu mindern, die Landflucht abzubremsen, Schwarzarbeit zu verhindern usw.« und für »kriegerische Auseinandersetzungen« die »personelle Mobilmachung« auf die Bedürfnisse der Kriegswirtschaft abzustimmen.⁵⁶

Mit dem Arbeitsbuch begann die staatliche Inventarisierung aller abhängig beschäftigten Arbeitskräfte, die 1939 auch auf Beamte, Selbständige usw. und 1943 schließlich auf ausländische Arbeitskräfte angewandt wurde. Das Arbeitsbuch diente also der »Planvollen Lenkung der Arbeiter und Angestellten (...) nach Gesichtspunkten der Staatspolitik«.⁵⁷

In der Zeit vom 1. Juni 1935 bis 31. August 1936 stellten die Arbeitsämter in mehreren Etappen 21,6 Millionen Arbeitsbücher aus. Das Arbeitsbuch enthielt die Personalien, Angaben zur Berufsausbildung und zu besonderen Fertigkeiten sowie die Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitslosigkeits-Zeiten der vorausgegangenen zehn Jahre. Ab dem 1. September 1936 galt allgemein die Arbeitsbuchpflicht, kein Arbeitsverhältnis durfte ohne Arbeitsbuch begonnen werden. Jedes Arbeitsbuch hatte eine Nummer, an der das ausstellende Arbeitsamt abzulesen war. Aufnahme und Ende einer Beschäftigung, die Art der Tätigkeit und ggf. betriebliche Versetzungen mußten vom Betrieb eingetragen werden. Der Betrieb hatte kein Zurückhaltungsrecht bei Kündigungen. Von allen eintragungspflichtigen Veränderungen mußte dem zuständigen Arbeitsamt Mitteilung gemacht werden. Die Organisation dieser Veränderungsanzeigen führte zu einer intensiven Zusammenarbeit von Polizei- und Meldebehörden, Arbeitsämtern und Krankenkassen, die 1938 im Aufbau der im Prinzip heute noch gültigen Meldewege in der Sozialversicherung mündete. Die Arbeitsämter führten parallel zum Arbeitsbuch praktisch ein Doppalexemplar, die Arbeitsbuchkartei, in der die laufenden Änderungen übertragen wurden. Sie unterteilte sich in eine Hauptkartei für die in Beschäftigung Stehenden, die Vermittlungskartei für die jeweils Arbeitssuchenden bzw. Arbeitslosen, in die ruhende Kartei für (vorübergehend) geschlossene Arbeitsbücher und in die Kartei der Verstorbenen. Daneben führten die Ämter eine Suchkartei mit kurzen Namens-, Berufs- und Wohnortangaben. Zur »Pflege« dieses riesigen Apparats nahm der Außendienst der Arbeitsämter gelegentlich auch Vergleiche mit

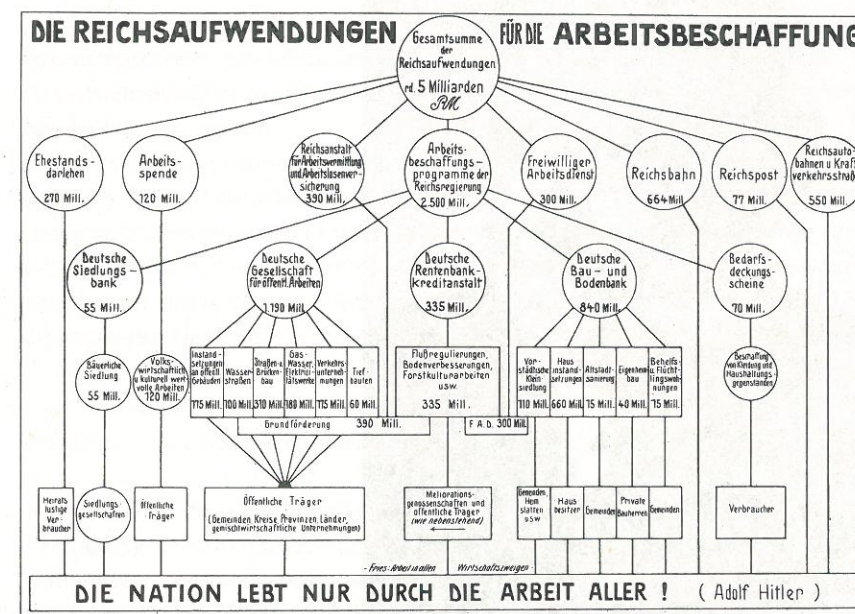
politischen bzw. außenpolitischen Gründen ausschied, beschränkte sich »die konkrete Alternative... auf sehr weitgehende Lohnanreize, um weitere Fachkräfte an die rüstungswirtschaftlichen Nachfragezentren zu lenken, oder auf den Weg direkten Zwangs«; der NS-Staat entschied sich »für den Weg offener Militarisierung der Arbeitsverhältnisse.⁶² Die Dienstpflichtverordnung anlässlich des Westwallbaus im Juni 1938 ermöglichte zunächst eine befristete Verpflichtung, die Verordnung vom Februar 1939 erweiterte sie zur unbegrenzten und umfassenden.⁶³ Die Arbeitsämter wurden zur Exekutive der Dienstpflicht. Die Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels vom 1. September 1939⁶⁴ brachte die Zustimmungspflicht der Arbeitsämter bei allen Kündigungen ohne gegenseitiges Einvernehmen und bei allen Neueinstellungen mit Ausnahme des Bergbaus, der Landwirtschaft und privater Haushalte. Weiterhin wurden gegen den erwarteten Arbeitskräfte-Mangel in den kriegswichtigen Branchen Umschulungsprogramme forciert.⁶⁵

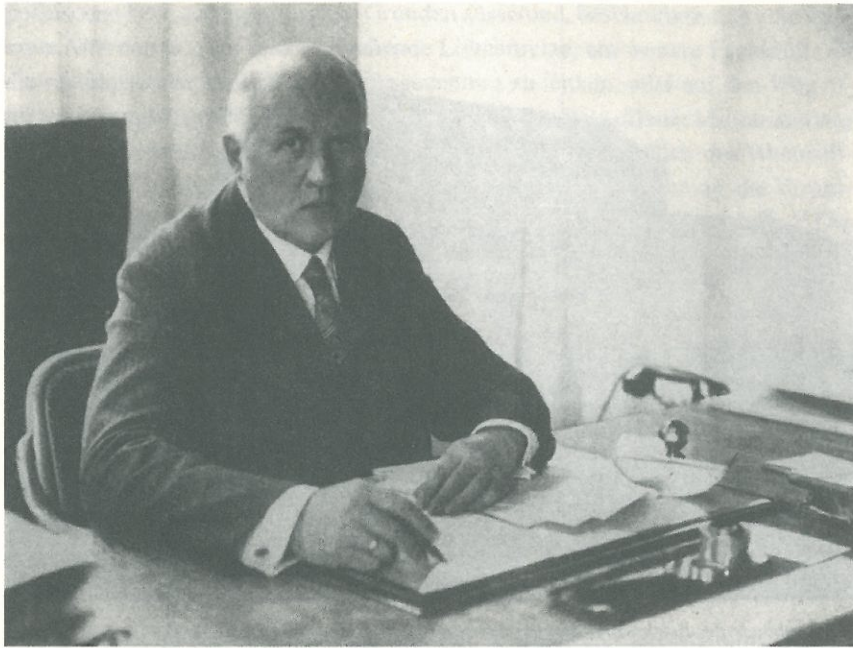
Die Auflösung der Reichsanstalt 1939

Durch die Eingliederung der Reichsanstalt in das Reichsarbeitsministerium⁶⁶ und die Ernennung Syrops zum Staatssekretär der Abteilung V »Arbeitseinsatz« zum Jahreswechsel 1938/39 verlor die Reichsanstalt ihre »halbautonome« Stellung im bürokratischen Apparat. Die verschärften Kriegsvorbereitungen unter Bedingungen extremer Arbeitskräfteknappheit forderten eine Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen und eine Neuabstimmung der Kompetenzen. Es hatte sich herausgestellt, daß die Reichsanstalt angesichts der zunehmenden Arbeitskräfte-Anforderungen, der lohnpolitischen Entwicklungen, der arbeitsamtsunabhängigen-Beschaffungen von Arbeitskräften und angesichts der zunehmenden Dienstverpflichtungs-Anforderungen nicht in der Lage war, ausreichend effektiv zu arbeiten und gegenüber der Rüstungswirtschaft, der Wehrmacht und auch der Deutschen Arbeitsfront eine eindeutige Linie zu wahren und durchzusetzen. Hinzu kamen die organisatorischen Schwierigkeiten durch die Eingliederung der österreichischen und sudetendeutschen Arbeitsverwaltung. Die neuerlichen Auseinandersetzungen mit der Deutschen Arbeitsfront entzündeten sich vordergründig an einer »angeblichen Thesaurierung« der Beitragsüberschüsse der Reichsanstalt, deren Abführung in die Finanzierung der Arbeitsbeschaffungskredite des Reiches, in Aufrüstungsprogramme und in den allgemeinen Reichshaushalt nicht öffentlich bekannt gemacht werden durften.⁶⁷ Tatsächlich ging es jedoch um eine Ausdehnung der Zuständigkeiten der Arbeitsfront für den Arbeitseinsatz, die im Rahmen ihrer Sozialplanungen in einem von ihr betriebenen »Amt für Arbeitseinsatz« gipfelten. Schwerwiegender waren jedoch die Auseinandersetzung darüber, wieweit Wirtschaft und Arbeitsmarkt auf die Rüstungsindustrie ausgerichtet werden sollten.



Dienstgebäude des Reichsarbeitsministeriums in Berlin, Unter den Linden 33/35





Friedrich Syrup



Franz Seldte

Während die Wehrmacht die totale Orientierung auf die Rüstungsziele vertrat, hielten das Reichswirtschaftsministerium und das Arbeitsministerium an der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Belange im Rahmen der »Blitzkrieg«-Strategie fest. Nach den Erfahrungen im Ersten Weltkrieg machten sie sich zum Anwalt der »inneren Front«, indem sie auf einer gleichmäßigen Verteilung der Kriegslasten auf alle Bevölkerungsschichten und auf der psychologischen Durchsetzbarkeit der sozialpolitischen Kriegsvorbereitungen bestanden. Während das Militär beispielsweise einen »Reichsausgleich« für den Arbeitskräftemangel favorisierte, stieß dies bei der Arbeitsverwaltung auf erhebliche Bedenken. Wegen der erwarteten »bedenklichen Schwächung der inneren Front« sei »mit großer Vorsicht« allenfalls ein »Reichsausgleich Metall« für die unter extremem Arbeitskräftemangel leidenden Bezirke Nordmark, Niedersachsen und Mitteldeutschland möglich.⁶⁸ Die Arbeitseinsatzverwaltung bestand grundsätzlich weiterhin auf einem nur innerbezirklichen Ausgleich und auf einer Verstärkung der Anlern- und Umschulungsmaßnahmen.

Diese Auseinandersetzungen endeten vorerst damit, daß die zivilen Ressorts, der Generalbevollmächtigte für die Wirtschaft, Reichswirtschaftsminister Walther Funk, und Görings Vierjahresplanbehörde die federführende Rolle bei der Mobilmachung behielten. Die Eingliederung der Reichsanstalt in das Arbeitsministerium, welches eng mit dem Wirtschaftsministerium zusammenarbeitete, hatte in diesem Zusammenhang die Funktion, den inneren Verwaltungsapparat zu stärken. Die Arbeitsämter, die »am ehesten bereit (waren), ohne plebiszitäre Rücksichten zu handeln«, aber über ungenügende Vollmachten verfügten⁶⁹, bekamen jetzt als unmittelbare Reichsbehörde direkte Exekutivgewalt. Noch in der ersten Jahreshälfte wurde auch versucht, die Aufgaben der Arbeitsverwaltung und der Reichstreuhand der Arbeit unmittelbar aufeinander abzustimmen, indem die Arbeitsamtsleiter zu ausführenden Organen und Stellvertretern der Reichstreuhand ernannt wurden.

In den ersten Kriegsmonaten erhielten die Arbeitsämter weitere Vollmachten, so etwa das Recht, Facharbeiter aus einzelnen Betrieben abzuführen, die Auskämpfungen, Stilllegungen und Dienstverpflichtungen zu verschärfen. Außerdem stand es in ihrer Macht, vermehrt Fremdarbeiter und Kriegsgefangene anzuwerben bzw. zuzuweisen, um so deutsche Arbeiter zu schonen und um vor allem eine stärkere zwangsweise Heranziehung von Frauen zu vermeiden.

Die Ernennung des »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz«

Im Laufe des Jahres 1940 wurde überdeutlich, daß die bestehende Arbeitseinsatzverwaltung immer weniger in der Lage war, einerseits den gegensätzlichen Anforderungen der Wehrmacht und der Rüstungsindustrie nachzukommen – zumal sie immer noch ihre sozialpolitische Linie der »großen Vorsicht« vor der »inneren

Front« vertrat – und andererseits zentrale Entscheidungen gegen den stärker werdenden Partikularismus der regionalen Mittelinstanzen durchzusetzen.⁷⁰ »Vor allem die Mittelinstanz war nur selten bereit, zugunsten anderer Bezirke die Belange und Wünsche der eigenen Betriebe hintanzusetzen, und schien sich oft mehr als Anwalt der ansässigen Industrie zu fühlen denn als ausführendes Organ der Obersten Reichsbehörden.«⁷¹ Bestärkt wurde diese »retardierende Rolle der Mittelinstanz«⁷² durch die Gauleiter und ihren wachsenden Gaupartikularismus. Gleichwohl lieferte die Haltung der obersten Arbeitsverwaltung selbst entscheidende Argumente, etwa wenn sie den Landesarbeitsämtern nahelegte, im Sinne eines möglichst reibungslosen Umstellungsprozesses vordringlich nur solche Arbeitskräfte dienstzuverpflichten, deren familiäre Verhältnisse dies zuließen oder deren Abzug die Stammebelegschaft möglichst schonte. Mit diesen Positionen konnten sich die Bezirke durchaus erfolgreich Anweisungen zur Straffung der Arbeitsmarktpolitik und zur Lenkung der Arbeitskräfte widersetzen. Auch die Zusammensetzung der Auskämm-Kommissionen und der Unabkömmlichkeits-Kommissionen mit Vertretern der Rüstungsinspektion der Wehrmacht, des Mitte März 1940 geschaffenen Reichsministeriums für Bewaffnung und Munition, der Bezirkswirtschaftsämter und -kammer sowie der Arbeitsämter zeigte, daß es 1940/41 keine »einzige und zentrale Autorität für die Verteilung der Arbeitskräfte« gab, sondern daran »mehrere Stellen beteiligt (waren), von denen es keine fertig brachte, ihre eigene Linie den anderen oder gar dem Militär aufzunötigen«.⁷³ Im Sommer 1941 wurden die Arbeitseinsatz-Strategien neu überdacht, mit dem Ergebnis, daß vor allem die Rationalisierung in Richtung Massenproduktion, moderner Betriebsmethoden, Vereinfachung und Standardisierung der Gerätetypen und der Einsatz von Kriegsgefangenen und Fremdarbeitern (»Russen-Einsatz«) verstärkt werden sollten. Damit war nochmals eine Entscheidung gegen die Forderungen der Wehrmacht nach einer allgemeinen Arbeitspflicht der deutschen Bevölkerung gefallen. Parallel hierzu liefen Überlegungen, die Arbeitsverwaltung zu reorganisieren, ihre Durchsetzungsfähigkeit nach dem Muster der Generalbevollmächtigten zu erhöhen. Das Oberkommando der Wehrmacht legte dem Arbeitsminister Ende 1941 nahe, »sich einen Generalbevollmächtigten für den Menscheneinsatz« begeben zu lassen, der – mit der notwendigen Autorität ausgestattet – etwaige Widerstände besser als bisher überwinden konnte.«⁷⁴ Seldte entsprach dem sofort und ließ seinen Ministerialdirektor Mansfeld⁷⁵ von Göring mit entsprechenden Vollmachten ausstatten. Behindert durch den Reichsminister für Bewaffnung und Munition, produzierte Mansfeld nur magere Ergebnisse. Es war dann der neu ernannte Albert Speer, der im Frühjahr 1942 erfolgreich auf die Ablösung Mansfelds drang, »in der Überzeugung, daß die »unpolitische Behörde des Arbeitsministeriums ... gegen die Gauleiter nichts ausrichten« und der »Gau-Partikularismus« nur durch einen hohen Parteifunktionär überwunden werden konnte.«⁷⁶ Speer schlug den Gauleiter von Schlesien vor, jedoch wurde auf Betreiben Bormanns am 21. März 1942 der Gauleiter von Thüringen, Fritz Sauckel, zum Generalbevollmäch-

tigten für den Arbeitseinsatz ernannt. Sauckel repräsentierte »die Hauptgruppierungen der herrschenden Klasse: Industrie, Partei und Bürokratie«; als Industrielier, Parteigauleiter und SS-Obergruppenführer war er »geeignet, die antagonistischen Kräfte auszugleichen: die Forderung der Industrie nach mehr »Fremdarbeitern« und die Forderung seines Chefs Heinrich Himmler als Reichskommissar zur Stärkung des Deutschtums im Osten, die ausgebildeten Arbeiter im Osten festzuhalten.«⁷⁷ Sauckels Aufgabe bestand in der Steuerung des Einsatzes sämtlicher verfügbarer Arbeitskräfte einschließlich der Gefangenen und in der Mobilisierung aller noch greifbaren Arbeitskräfte im besetzten Europa.

Zu diesem Zweck wurden ihm die Abteilungen III (Lohn) und V (Arbeitseinsatz) des Arbeitsministeriums unterstellt und die Befugnisse der Geschäftsgruppe Arbeitseinsatz der Vierjahresplanbehörde übertragen. Mit den Arbeitsämtern erhielt er ein eingespieltes Ausführungsorgan. Gleichzeitig versuchte er den Gaupartikularismus auszuschalten, indem er die Gauleiter zu seinen Bevollmächtigten ernannte und ihnen eine Weisungsberechtigung gegenüber den Landesarbeitsämtern gab.

Die Einsetzung Sauckels machte deutlich, daß unter den Bedingungen der totalen Kriegsmobilisierung mit der auf bürokratische, administrative Rationalität ausgerichteten Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung den Anforderungen der Kriegswirtschaft nicht mehr nachgekommen werden konnte. Die ministerialbürokratische Arbeitsverwaltung verfügte über keine tragfähigen alternativen Konzepte, war aber allein nicht in der Lage, den notwendigen Sprung vom Arbeitseinsatz zur direkten Zwangsbewirtschaftung der Arbeitskräfte durchzuführen und die »Vernichtung durch Arbeit« zu organisieren. Nur die Zusammenfassung aller Kräfte der Bürokratie und der Partei, der administrativen Routine und der terroristischen Repression durch Verschmelzung der Arbeitseinsatzverwaltung mit dem, was Sauckel die »gewaltigen inneren Kräfte der nationalsozialistischen Weltanschauung auf dem Gebiet der Menschenbetreuung und Menschenführung durch die Partei«⁷⁸ nannte, ermöglichte diesen erweiterten Arbeitseinsatzterror, bei dem auch Männer, die gemeinhin als Technokraten einzustufen sind, bei den geringsten Widersetzlichkeiten und Bummeleien mit dem Konzentrationslager drohten.⁷⁹ Aus der Ernennung Sauckels kann aber nicht gefolgert werden, daß erst jetzt die ministerielle Arbeitsverwaltung zu »Kollaborateuren des Verbrechens«⁸⁰ wurde. So betrieb das Arbeitsamt Wesermünde (heute: Bremerhaven) ein eigenes Konzentrationslager für »Arbeitsunwillige«, das im Juni 1940 70 Insassen hatte.⁸¹ Die Arbeitsverwaltung war durchaus in der Lage und bereit gewesen, nationalsozialistische Politik umzusetzen, sie verfügte jedoch in dem von Gegensätzlichkeiten und Unübersichtlichkeiten geprägten Machtgefüge des NS-Staates unter den verschärften Kriegsbedingungen 1941/42 nicht mehr über die erforderliche Autorität.

Versicherungsprinzip und Lohndifferenzierung

Die These, daß sich die Interessen der ministerialbürokratischen Arbeitsverwaltung und des NS-Staates 1933 produktiv vertrugen, kann nicht nur auf das in der Arbeitsverwaltung bereits in der Weimarer Republik vorhandene Streben nach einer zentralstaatlichen Arbeitsmarktinstanz und auf ihren Ausbau im Nationalsozialismus gestützt werden. Von entscheidender Bedeutung ist auch, daß die nationalsozialistische Regierung eine politische Wende vollzog, die den Vorstellungen der Arbeitsverwaltung über die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Funktion der Arbeitslosenversicherung entsprach.

Die Umwandlung der Erwerbslosenunterstützung in eine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung im Oktober 1927, die über eine finanzielle Basis zur Unterstützung von 700 000-800 000 Erwerbslosen für drei Monate verfügte, bedeutete die Unterordnung der Arbeitslosenunterstützung unter die wirtschaftliche Entwicklung; die Versicherung war konzipiert für kurzzeitige, konjunkturelle Arbeitslosigkeit. Voraussetzung für ihr Funktionieren war ein stetiges Wirtschaftswachstum in Verbindung mit einer auf Vollbeschäftigung zielenden Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Die Weltwirtschaftskrise entzog dieser Konzeption die Grundlage, doch gelang es, trotz formalrechtlicher Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung diese Krise als reine Finanzkrise durchzustehen, als eine Frage der Aufbringung und Verteilung der Mittel. Grundsätzliche Einwände gegen die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung seitens der Städte, Gemeinden, Arbeitgeberverbände und Kreise um den Verein für Sozialpolitik konnten abgewehrt werden. Auch unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit erwies die Versicherung sich als anpassungsfähiges Instrument der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Von Bedeutung ist dabei natürlich, daß mit dem Beitragssystem ein Finanzierungsinstrument bestand, das den Reichshaushalt entlastete. Wichtiger war aber die Erfahrung, daß das Versicherungsprinzip trotz seiner formalen Rechtsansprüche eine Vielzahl von Möglichkeiten bot, die Arbeitslosigkeit entlang der sich in der Krise entwickelnden Arbeitsmarkthierarchien zu organisieren. Praktisch geschah dies in verschiedenen Formen der Ausgrenzung bestimmter Gruppen von Arbeitskräften. Bereits im Herbst 1928 erfolgte die Ausgrenzung der »berufsblichen Arbeitslosigkeit« in eine »Sonderfürsorge« verbunden mit einer stärkeren Kontrolle der Wanderarbeiter.⁸² Diese Regelung entsprach auch der Konzentration der Arbeitslosenversicherungen auf ein erst durchzusetzendes Normalarbeitsverhältnis und einen männlichen, ortsansässigen Lohnarbeiter; die in der Weltwirtschaftskrise durchgesetzten Kürzungs- und Abbaumaßnahmen entsprachen dem weitgehend. Die Ausgrenzung von Jugendlichen, Frauen, Ungelernten und unstetig Beschäftigten, die Verschärfung der Kriterien für »Arbeitsfähigkeit« und »Arbeitslosigkeit« bildeten umgekehrt einen relativen Schutz der männlichen gelernten Kernarbeiter. Das gleiche läßt sich für die millionenfache Ausgrenzung Erwerbsloser und ihre Abschiebung in die kommunale Wohlfahrtsunterstützung, die Anpassung

der Unterstützungshöchstsätze an die Fürsorge-Richtsätze sowie die Einführung der Bedürftigkeitsprüfung und ihre Verschärfung zur kommunalen »Hilfsbedürftigkeitsprüfung« nachzeichnen. Dadurch wurde das Versicherungsprinzip für den überwiegenden Teil der Erwerbslosen außer Kraft gesetzt, um es für einen kleineren Teil zu erhalten. Noch in diesen Sanierungsstrategien erwies sich die sozialpolitische Überlegenheit des Versicherungsprinzips.⁸³

Das Fürsorgeprinzip der Erwerbslosenfürsorge hatte sich an Richtsätzen des »notwendigen Lebensbedarfs« und der Sicherstellung eines – oft unzureichenden, für alle Unterstützten gleichen – Existenzminimums orientiert. Jeder Erwerbslose, der die Unterstützungsvoraussetzungen »Arbeitsfähigkeit«, »Arbeitswilligkeit« und »Bedürftigkeit« erfüllte, hatte einen Anspruch.⁸⁴ Später kam noch das Kriterium vorheriger Lohnarbeit hinzu. Die Höhe der Unterstützung war nur indirekt an das Lohnniveau gekoppelt, indem einerseits ein »notwendiger Bedarf« gesichert, andererseits ein etwa 20%iger Abstand zu den Löhnen gewahrt werden sollte – aber oft nicht konnte. Die Erwerbslosenfürsorge enthielt so keinen Mechanismus, über den sich selbsttätig, d.h. ohne politische Auseinandersetzung, sinkende Löhne, Massenarbeitslosigkeit und Umstrukturierungsprozesse in niedrigere Unterstützungen umsetzen ließen. Im Gegenteil erwies sie sich als Hemmschuh bei dem u.a. vom Reichsarbeitsministerium betriebenen Versuch, das Lohnsystem zu restrukturieren und das Leistungsprinzip durchzusetzen, das seit der Abschaffung der Akkordlöhne im November 1918 praktisch blockiert war. »Nur ganz allmählich gelang es«, wie Syrup sich ausdrückt, »die Arbeiter von der Zweckmäßigkeit eines gerechten Leistungslohnes zu überzeugen«,⁸⁵ womit vor allem eine Vergrößerung der Spanne zwischen den Löhnen gelernter und ungelernter Arbeiter, Männer und Frauen anvisiert war.

»Die Erwerbslosenunterstützung wurde im übrigen nach Gesichtspunkten der Versorgung gewährt. (...) Die Unterstützungssätze lagen bei qualifizierten Kräften vielfach zu tief unter dem bisherigen Arbeitseinkommen und zwangen diese Arbeitslosen bei Eintritt der Arbeitslosigkeit zu einer starken Senkung der Lebensführung (Wohnung, Schule für Kinder), die sofort gar nicht durchführbar war. Bei ungelernten Arbeitern rückten die Unterstützungssätze gelegentlich zu nahe an das Arbeitseinkommen heran und schwächten somit den Arbeitswillen.«⁸⁶

»Wie stark die Gesichtspunkte der Fürsorge fortdauernd überwogen, zeigte sich darin, daß seit dem Februar 1925 die Unterstützung der Frauen und Männer mit Rücksicht auf die Gleichheit des Bedürfnisses gleichgesetzt wurde. Das Reichsarbeitsministerium leistete dem Drängen des Reichstages in dieser Frage langandauernden grundsätzlichen Widerstand, mußte ihm aber schließlich nachgeben. Gleichzeitig wurden auch die Sätze für die Jugendlichen immer näher an die Sätze für die Erwachsenen herangeführt; auch sie entfernten sich somit immer stärker von dem Aufbau der Löhne.«⁸⁷

Demgegenüber bedeutete das 1927 eingeführte Versicherungsprinzip die Durchsetzung der sozialen Differenzierungen der Arbeiterklasse in die Arbeitslosenunterstützung hinein. Den entscheidenden Hebel bildete die vom Versicherungsgedanken nahegelegte Orientierung der Unterstützungshöhe am vorher erzielten

individuellen Lohn. Es wurden 11 Lohnklassen gebildet. Mit dem Versicherungsprinzip hatte auf diese Weise auch die Orientierung der Erwerbslosenunterstützung am Arbeitsmarkt gesiegt. Dementsprechend sollte die Versicherung nicht primär ein gewisses Existenzminimum im Falle der Erwerbslosigkeit garantieren, sondern der Beendigung der Arbeitslosigkeit dienen und die bestehenden Lohn- und Qualifikationsunterschiede auch über die Zeiten der Arbeitslosigkeit hinweg absichern. Der Schein der über die Versicherung möglichen individuellen Vorsorge und Leistungsorientierung ermöglichte zugleich eine Reindividualisierung des sozialstaatlich ja zunächst anerkannten Risikos Arbeitslosigkeit und eröffnete im Zusammenspiel mit dem haushaltspolitischen Grundsatz der Beitragsfinanzierung die Möglichkeit, bestimmte Gruppen als »schlechte Risiken« aus der Versicherung auszugrenzen. Das dreigliederige Unterstützungssystem, das aus einer versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung, einer mit einer Bedürftigkeitsprüfung versehenen Krisenunterstützung für länger Arbeitslose und der kommunalen Wohlfahrtsunterstützung bestand, bildete selbst bereits ein gewichtetes System zur Regulierung von Arbeitslosigkeit, die dadurch in anerkannte, fragwürdige und randständige Arbeitslosigkeit geschichtet wurde.

In der Krisenunterstützung für Erwerbslose, die ihre Versicherungsanprüche aufgebraucht hatten, wurden bereits frühzeitig die oberen fünf Unterstützungsklassen abgeschafft. Die Wiedereinführung der Bedürftigkeitsprüfung in der versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung nach sechs Wochen Unterstützungsbezug und die Angleichung der Unterstützungen an die Sätze der Wohlfahrtsunterstützung höhlichten das Versicherungsprinzip weitgehend aus. Im Verlauf der Krisenjahre hatten immer mehr Erwerbslose ihre Ansprüche an die Reichsanstalt erschöpft, so daß Ende 1932 von den rund 5,8 Millionen registrierten Erwerbslosen nur drei Viertel eine Unterstützung erhielten, aber von den unterstützten Arbeitslosen bezog nur ein gutes Drittel Leistungen aus der Versicherung. Ab März 1932 war die kommunale Wohlfahrtsunterstützung wichtigster Unterstützungsweig. Die immer stärkeren Belastungen der Gemeinden führte zu einer inneren und äußeren Krise der Reichsanstalt. Es mehrten sich die Forderungen nach Ersetzung der Versicherung durch eine »Reichsarbeitslosenfürsorge« in der Verwaltung der Gemeinden.⁸⁸ Diesen Forderungen konnte die Reichsanstalt immer weniger ihre überörtliche arbeitsmarktpolitische Tätigkeit und Bedeutung entgegenhalten, weil sie angesichts sinkender Vermittlungszahlen über keine ausreichenden Instrumente etwa zur Arbeitsbeschaffung verfügte. Die Arbeitsämter wurden mehr und mehr zu reinen Stempel- und Unterstützungsstellen, denen die Möglichkeiten zu einer arbeitsmarktpolitischen Handhabung der Unterstützungen fehlten und denen die Kontrolle über die Arbeitslosen verloren zu gehen drohte. Symptomatisch für diese Situation und für das Festhalten an der Zuständigkeit der Reichsanstalt für alle Erwerbslosen war die Einführung einer »Reichswohlfahrtsbeihilfe«, die den Gemeinden Reichszuschüsse entsprechend der Zahl der unterstützten Wohlfahrtserwerbslosen gewähren sollte.

Um zu erfassen, in welchem Ausmaß Erwerbslose aus der Arbeitslosenunterstützung ausgegrenzt waren, war Ende August 1930 eine »Statistik der Wohlfahrtserwerbslosen« eingeführt worden. Diese Statistiken über die Zahl der Erwerbslosen, die von der kommunalen Wohlfahrt unterstützt wurden, waren zunächst von den Arbeitsämtern und den Bezirksfürsorgeverbänden zu erstellen. Nachdem aber die Zahlen der Fürsorgeverbände Monat für Monat um 100 000 und mehr über denen der Arbeitsämter lagen, wurden schließlich die niedrigeren Zahlen der Arbeitsämter zur Bemessung der Reichszuschüsse herangezogen.

Die Unterschiede in der Statistik erklärten sich zum einen aus mangelnder Koordination zwischen den beteiligten Ämtern, zum anderen spiegeln sie die Differenzen in der Auslegung des Begriffs »erwerbslos«. Verschiedene Erlasse Syrups regelten, daß als Wohlfahrtserwerbsloser nur anerkannt werden durfte, wer zuvor überwiegend als Lohnabhängiger beschäftigt, arbeitsfähig, aus objektivem Mangel an Arbeitsplätzen erwerbslos und bedürftig war sowie zum Nachweis der Arbeitswilligkeit unter ständiger Kontrolle des Arbeitsamtes stand. Nach und nach wurden aus diesem Kreis vorübergehend Arbeitsunfähige, Kranke, Schwangere, Alleinerziehende, über 60jährige sowie schließlich solche Personen ausgeschieden, deren Unterstützung unter 30 % des Richtsatzes der allgemeinen Fürsorge lag. Allein durch die Änderung der Statistik im Juli 1932 verringerte sich ihre Zahl um über 200 000.⁸⁹ Mit der »Statistik der Wohlfahrtserwerbslosen« hatte die Reichsanstalt mitten in der Krise sozusagen ein Monopol auf die Definition von Arbeitslosigkeit durchgesetzt; sie nutzte es zur Ausgrenzung von randständigen Arbeitskräften. Die nochmaligen Veränderungen in der Arbeitslosenstatistik im Juni 1933 knüpften an diese Praxis an. Die Aberkennung des Erwerbslosen-Status betraf auch die in nichtversicherungspflichtige Gelegenheitsarbeiten und Pseudo-Selbständigkeit abgedrängten Erwerbslosen, die als Händler, Hausierer oder Bettler im Herbst 1933 mit zu den Opfern der ersten »Bettler-Razzia« gehörten. Der Runderlaß des Reichsinnenministers vom 1.6.1933 zur »Bekämpfung des öffentlichen Bettelns« bezog sich ausdrücklich auf das »Anbieten von minderwertigen Leistungen oder Waren« und auf den »Straßenhandel« ohne Wandergewerbeschein bzw. ortspolizeiliche Erlaubnis.⁹⁰

Erst mit der Wende zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Rolle der Reichsanstalt bei der Arbeitsbeschaffung im Laufe des Jahres 1933 verschoben sich die Vorzeichen der Diskussionen über eine Neuordnung der Arbeitslosenunterstützung zugunsten der Reichsanstalt; erneut wurde die Unterstützung zu einem Instrument der arbeitsmarktpolitischen Eingriffe und Entwicklungen. Bereits im Frühjahr 1933 legte das Reichsarbeitsministerium einen Gesetzentwurf vor, der eine einheitliche Arbeitslosenunterstützung bei den Arbeitsämtern vorsah. Gegen ihren damit beabsichtigten Kompetenzverlust protestierten u.a. die kommunalen Spitzenverbände mit dem Erfolg, daß die Reformdiskussion bis zum 1. April 1934 auf Eis gelegt wurde.⁹¹ Dort verblieb sie über dieses Datum hinaus, obwohl auch von Nationalsozialisten vor 1933 die Reform der Arbeitslosenunterstützung ge-

fordert worden war. Aber weder wurden die Kürzungen bei den Unterstützungen zurückgenommen noch die Reform vorangetrieben. Die Erfolge der »Arbeits-schlacht« und der einsetzenden Rüstungskonjunktur schienen weitere Bemühungen zu erübrigen. Gleichzeitig schloß diese politische Orientierung sozialpolitische Verbesserungen aus, wie sie unter anderem in den Reformplänen der Deutschen Arbeitsfront vorgeschlagen wurden. In den ersten Jahren der NS-Regierung wuchs auch wieder die Bedeutung der versicherungsmäßigen Unterstützung gegenüber den beiden Unterstützungsformen der Krisenunterstützung und der Wohlfahrtsunterstützung an.

Anfang 1936 unternahm dann Friedrich Syrup einen erneuten Vorstoß zur Reform der Arbeitslosenunterstützung, der auf die neuen Bedingungen des Arbeitseinsatzes und den Ausbau der Reichsanstalt zur Arbeitseinsatzbehörde bezogen war. Ob es sich hierbei auch um eine Reaktion auf die in der zweiten Jahreshälfte 1935 an Bedeutung gewinnenden Umgestaltungspläne der Deutschen Arbeitsfront für den gesamten Sozialversicherungsbereich handelte, müßte noch geklärt werden. Tatsächlich paßten Syrups Vorschläge zu dem seit 1935 begonnenen Aufbau der Arbeitseinsatzbehörde. Zwecks »Lenkung der Arbeitskräfte nach den Erfordernissen des Staates auf weite Sicht« forderte Syrup Anfang 1936, »jedes ungesunde Nebeneinander verschiedener Stellen mit gleichem Aufgabenkreis auf diesem vor allem auch staatspolitisch wichtigen Gebiet des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zu unterbinden«. ⁹² Diese Äußerung zielte auch gegen die von den Städten und Gemeinden organisierten Pflichtarbeiten, Einstellungszuschüsse usw. zur Senkung der immer noch relativ hohen Zahl von »anerkannten«, aber auch der »nichtanerkannten« Wohlfahrtserwerbslosen, die sie zu unterstützen hatten. ⁹³ Syrup forderte, die Arbeitslosenunterstützung »immer mehr auf arbeitseinsatzmäßige Notwendigkeiten auszurichten« und den »vorhandenen Rest an Arbeitslosen daraufhin gewissenhaft und sorgfältig zu überprüfen, ob und inwieweit er für die Wiedervermittlung in Arbeit zur Verfügung steht«. ⁹⁴ Im Zuge dieser Überprüfung sollte die Unterscheidung in Empfänger von Arbeitslosenunterstützung, Krisenunterstützung, Wohlfahrtsunterstützung und nicht anerkannte Wohlfahrtserwerbslose fortfallen; alle für den Arbeitseinsatz in Frage kommenden Personen sollten zukünftig von der Reichsanstalt unterstützt werden, wobei die Unterstützung von einer Bedürftigkeit abhängig gemacht werden sollte. Den alten Streit zwischen Versicherungs- und Fürsorgeprinzip erklärte Syrup für beendet, denn wenn eine »reinliche Scheidung des Personenkreises zwischen Gemeinden und Reichsanstalt« entlang der Verwendungsfähigkeit im Arbeitseinsatz durchgeführt werde, habe allein »der im Wesen des Nationalsozialismus verankerte Gedanke einer aus völkischen und politischen Gründen erwachsenen sittlichen Verpflichtung zur Sorge für den Lebensunterhalt der deutschen Volksgenossen, für die das Recht auf Arbeit im Augenblick nicht verwirklicht werden kann«, Bedeutung. Umgekehrt sollten alle »Nichteinsatzfähigen« durch die kommunale Fürsorge unterstützt bzw. betreut werden. Diese Position erteilte allen weitergehenden Ver-

sorgungsplänen eine Absage und bestand auf der engen Funktionalität einer Arbeitslosenunterstützung für den Arbeitseinsatz. Zwar kam es zu einer Umstellung der Arbeitslosenstatistik in diesem Sinne, vorerst jedoch nicht zur Neugestaltung der Arbeitslosenunterstützung. Das vorhandene Versicherungssystem wurde unter dem Eindruck von Facharbeitermangel und regionalen Ungleichgewichten schrittweise an die Ziele des Arbeitseinsatzes angepaßt. Verbesserungen bei der Kurzarbeiterunterstützung, verbesserte Unterstützung bei der auswärtigen Arbeitsaufnahme (Reisekosten usw.) sowie die Wiederherstellung der Differenzierung der Unterstützung in 11 Lohnklassen durch eine Verordnung vom 3. Juni 1937 entsprachen dem Versicherungsprinzip und dem Ziel der flexiblen Anpassung an die Arbeitsmarktbedingungen und an die Umschichtungsprozesse. Dazu gehörte auch die am 22. Dezember 1937 eingeführte unbefristete Gewährung der versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung unter dem Vorbehalt einer zeitlichen Befristung durch den Präsidenten der Reichsanstalt, sofern es die »Arbeitseinsatzlage« wünschenswert machte. ⁹⁵ Durch diese Neuregelungen war die Krisenunterstützung für länger Erwerbslose überflüssig geworden, die entsprechenden Vorschriften wurden durch einen Erlaß am 31. Dezember 1937 aufgehoben. ⁹⁶ Ergänzt wurden diese Regelungen durch eine Aufbesserung der Familienunterstützungen, mit denen vor allem die finanziellen Verschlechterungen durch die Dienstverpflichtungen abgemildert werden sollten.

Alle Maßnahmen auf dem Gebiet der Arbeitslosenunterstützung folgten der Auffassung, daß die Unterstützung eine Variable der Arbeitsmarktlage zu sein habe. Ab 1937 kam es darauf an, durch Verbesserungen unter dem Vorzeichen des Arbeitskräftemangels eine Art sozialpolitische Sogwirkung auszuüben, d.h. die erwünschten sozialen, beruflichen und räumlichen Umschichtungen positiv zu unterstützen und weitere Arbeitskräfte zu mobilisieren. Wenige Tage nach Kriegsbeginn, als kaum noch Arbeitslosigkeit im klassischen Sinne vorhanden war, trat eine Neuregelung in Kraft, die zusätzliche Arbeitskräfte mobilisieren und die vorhandenen Einzelmaßnahmen systematisieren sollte. ⁹⁷ So wurde die Unterstützung jetzt unabhängig vom vorherigen Erwerb einer Anwartschaft gezahlt. Unterstützung erhielt, wer sich beim Arbeitsamt meldete, »dem Arbeitseinsatz zur Verfügung steht, aber unfreiwillig arbeitslos ist« (§1). Die Unterstützungen wurden nur noch in 5 Klassen unterteilt, die Sätze im Durchschnitt erhöht. Die Möglichkeit, »Sonderbeihilfen« zu gewähren, sollte die Notwendigkeit einer zusätzlichen Unterstützung durch die Wohlfahrtsämter ausschließen. Grundsätzlich war eine – vereinfachte und gelockerte – Bedürftigkeitsprüfung vorgesehen. Bei »Arbeitsunwilligkeit« konnte die Unterstützung auf »das zur Fristung des Lebensunterhalts Unerläßliche« gesenkt werden (§5) und sie konnte davon abhängig gemacht werden, »daß sich der Arbeitslose einer beruflichen Umschulung oder Fortbildung unterzieht oder gemeinnützige zusätzliche Arbeit verrichtet (Pflichtarbeit)« (§6). Betrachtet man den gesamten Zeitraum von 1927 bis 1939, so steht am Ende nur scheinbar eine Rückkehr zu einer eher an Fürsorge-Gesichtspunkten orientierten