

## Zur Politik der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im NS-Staat<sup>1</sup>

*Statement für die Fachkonferenz des Sonderforschungsbereichs 333 der Universität München "Die historische Rolle der Sozialversicherungs- und Gesundheitsversorgungsträger bei der Durchsetzung politischer Ziele des nationalsozialistischen Führerstaates", München, 11. Oktober 1991*

I.

Die exponierte Stellung der Arbeitsverwaltung im Nationalsozialismus, gegeben durch die politische Bedeutung von Beseitigung der Arbeitslosigkeit und Beschaffung immer neuer Arbeitskräfte für die Kriegswirtschaft, liegt auf der Hand. Entschuldigt wird sie durch die These der Instrumentalisierung einer sozialpolitischen Errungenschaft der Weimarer Republik. Demgegenüber möchte ich in einem ersten Teil die These vertreten, daß sowohl auf der Ebene des Selbstverständnisses der Reichsanstalt als auch auf der Ebene der Institution und arbeitsmarktlicher Eingriffe ein weitreichender Gleichklang mit dem NS herrschte, der seine Basis in der RAA selbst und in einer ihr eigenen Radikalisierungsdynamik hatte.

Das AVAVG war in seiner sozialpolitischen Ausrichtung ein zukunftsweisendes Gesetz. Mit ihm und der Gründung der Reichsanstalt 1927 waren einige grundlegende Entscheidungen getroffen worden:

- Aufbau einer an arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Interessen und Erfordernissen zentralen reichsweiten Institution - im Gegensatz zu einer sozialpolitischen Ausrichtung und einer Organisationsform auf Länder- und Gemeindeebene;
- Vorrang von Arbeitsvermittlung und von präventiven Steuerungsmaßnahmen;
- ein Verständnis von Arbeitsbeschaffung als volkswirtschaftliche Aufgabe ("Arbeitskraft nicht Brachliegen-Lassen") und als staatspolitische Aufgabe (soziale und politische Integration), wobei insbesondere auf den arbeitserzieherischen und sozialdisziplinierenden Wert der Arbeit abgestellt wurde;
- Einrichtung eines nicht mehr an Fürsorge und Mindestversorgung, sondern an Lohnarbeit und Leistung orientierten und ausdifferenzierten Unterstützungssystems.

Das Versicherungsprinzip bot sich als geeignetste Organisationsform an. Mit der Arbeitslosenversicherung, die nur für kurzzeitige, konjunkturelle Arbeitslosigkeit von knapp 3% der abhängig Beschäftigten ausgelegt war, war die Unterordnung von Unterstützung unter die wirtschaftliche Entwicklung abgeschlossen und die Unterstützung zu einer abhängigen Variablen der Arbeitsmarktlage geworden.

Gleichzeitig begründete die Unterstützungszahlung ein staatliches Verfügungsrecht über die Unterstützten bzw. ihre Arbeitskraft, durchaus gemäß der wirtschaftspolitischen Auffassung, daß die Einschränkung der Freizügigkeit usw. der Arbeiter Voraussetzung für eine Krisenüberwindung sei. Wirtschafts- und sozialpolitisches Ziel war die vollbeschäftigte Volkswirtschaft, in der Arbeitslosigkeit allenfalls noch als konjunkturelle bzw. Fluktuationsarbeitslosigkeit vorkam. Aufgabe der Arbeitsverwaltung war zuvörderst nicht die Unterstützung, sondern die langfristige Steuerung des Arbeitsmarktes und die Befriedigung des aktuellen und zukünftigen Arbeitskräftebedarfs.

---

<sup>1</sup> Der Vortrag beruht auf den beiden Aufsätzen:

Horst Kahrs: Die ordnende Hand der Arbeitsämter. Zur deutschen Arbeitsverwaltung 1933 bis 1939; Dieter Maier: Arbeitsverwaltung und nationalsozialistische Judenverfolgung in den Jahren 1933 - 1939; beide erschienen in: "Arbeitsmarkt und Sonderlaß", Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik Band 8, Berlin (Rotbuch), 1990.

Dieses Modell war auf Integration durch Arbeit, Leistung und Individualisierung angelegt. Nach unten bzw. gegenüber den "Rändern" des Arbeitsmarktes zeigte es seine negativ selektierende, ausgrenzende Potenz. So im Bestreben der "Individualisierung" der Arbeitsvermittlung oder "Normalisierung" der Arbeitslosen - auch in Auftreten und Verhalten. Arbeitslose standen grundsätzlich unter dem Verdacht möglicher Arbeitsverweigerung. Der Begriff der "Vermittlungsfähigkeit" übersetzte Arbeiterverhalten, Rationalisierungsfolgen, strukturelle Umschichtungsprozesse auch sozialer und räumlicher Art in sozial-technologische Kategorien. Wer länger als die "normale Dauer" arbeitslos sei, dessen "Verwendbarkeit auf dem Arbeitsmarkt" sei "durch besondere persönliche (!) Umstände" behindert. Für ihn kämen fürsorgereiche Maßnahmen in Frage. "Wo die Grenze zu ziehen ist, wird durch die wechselnden Lagen des Arbeitsmarktes bestimmt." (Syrup) Grenzen wurden nicht erst seit 1933, sondern bereits ab 1928 auf Grundlage des AVAVG gezogen: gegen Alte, Behinderte, Frauen (mit Kindern), Jugendliche, auch gegen "Asoziale" bzw. "antisoziale Wanderer" ab 1928/29.

Vor allem auf zwei Elemente kommt es mir hier an:

- Arbeitssuche und Arbeitslosigkeit als subjektive Bekundung reichen nicht mehr aus. Entsprechend begründet die bloße Existenz keine Ansprüche auf Vermittlung und vor allem Unterstützung.
- Das AVAVG selbst - verstanden als gesetzlicher Ausdruck der Tätigkeit parastaatlicher Arbeitsverwaltung - enthielt einen latenten, zuweilen bereits offenen Sozialrassismus: Die "naturwüchsigem" Selektionen des Arbeitsmarktes wurden bürokratisch verlängert und exekutiert.

Abgesehen davon, daß die NS-Regierung die Institution RAA schützte und ausbaute, barg das AVAVG und damit die sozialpolitische Weichenstellung des Jahres 1927 bezüglich der Gestaltung der Arbeitsverwaltung "schlummernde Potenzen". Insofern ist es falsch, von einer "Instrumentalisierung" zu sprechen und angemessener, von einer "Erweckung" dieser Potenzen. Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen ab 1932/33 ließen sich mit dem AVAVG bestens bearbeiten; die Machtübergabe an Hitler erschien den RAA-Beamten vielfach als Rückkehr zu den "eigentlichen Aufgaben" der Arbeitsmarktgestaltung und Befreiung von der "reinen Unterstützungstätigkeit" (Syrup).

## II.

Die Führung der Reichsanstalt arbeitete - wie große Teile der nationalkonservativ eingestellten Elite in Staat und Verwaltung - bereitwillig mit der neuen nationalsozialistisch geführten Regierung zusammen. Diese Kooperationswilligkeit teilte sie insbesondere mit der Ministerialbürokratie im Reichsarbeits- und Reichswirtschaftsministerium, zu denen die Reichsanstalt traditionell enge fachliche, personelle und konzeptuelle Verbindungen hatte und behielt. Auch die bis zum Frühjahr 1934 bewerkstelligte endgültige Beschneidung und schließlich Abschaffung der Selbstverwaltungsorgane der Reichsanstalt, ihre Ersetzung durch das „Führerprinzip“ und die politischen und rassischen Säuberungen des Beamtenapparates störten, soweit bisher bekannt ist, das grundsätzliche Einvernehmen nicht. Vielmehr hatten sich zu diesem Zeitpunkt bereits die Tragfähigkeit der Kooperationsgrundlagen und die Möglichkeiten ihrer produktiven Weiterentwicklung angedeutet. Die Zusammenarbeit mit dem NS-Staat fußte auf den gegenseitigen, miteinander verträglichen Interessen, die sich auf mehreren Ebenen bestimmen lassen.

Die konservativen Eliten teilten die von den Nationalsozialisten politisch getragene Krisenüberwindungsstrategie. Diese verband unter den populären Schlagworten "Autarkie" und "Großraumwirtschaft" die Stärkung staatlicher Autorität und Verfügungsgewalt über die gesellschaftlichen Beziehungen und die einzelnen Individuen mit einem außenpolitischen Expansionskurs. Wirtschaftliche und territoriale Expansion bzw. Überwindung der Nachkriegsordnung bildeten wiederum die ökonomische und politische Absicherung und das sozialpolitische Ventil für die staatlich angeschobene Binnenmarktkonjunktur. Innenpolitische Legitimation beschaffte diese Strategie sich mit dem Versprechen von sozialer Sicherheit für alle Volksgenossen im Gesellschaftsmodell der »Volksgemeinschaft« Glaubwürdigkeit durch die erfolgreiche Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Zunächst für die inneren Aufgaben, später auch für die territorialen Ex-

pansionsvorhaben benötigte der Nationalsozialismus eine zentrale und effektive staatliche Arbeitsverwaltung». Er fand sie mit der nicht mal sechs Jahre alten Reichsanstalt als dem genuinen Produkt der Weimarer Republik vor. Die Reichsanstalt verfügte über eine moderne Verwaltungsstruktur, deren Gliederung gegen die bestehenden föderalistischen politischen Binnengrenzen des Deutschen Reiches ausschließlich nach wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Maßstäben erfolgt war. Wie in anderen Bereichen auch übernahm die NS-Regierung die (halb)staatlichen »Fachleute« Er benötigte sie auch als Gegengewicht gegenüber den sozialen und politischen Ambitionen aus der eigenen Bewegung. So stärkte die NS-Führung bereits im Laufe des Jahres 1933 dem Reichsarbeitsministerium und der Reichsanstalt den Rücken, um die „wilden Aktionen“ von DAF und NSBO in den Betrieben einzudämmen und zu unterbinden. Ende 1935 besaß die Reichsanstalt das gesetzlich ausdrücklich abgesicherte Monopol über alle Aspekte der Stellenvermittlung. Die Abschaffung der Selbstverwaltung, zu der die Spitze der RAA selbst ein widersprüchliches Verhältnis pflegte, verhinderte zugleich das von der Staats- und Parteiführung nicht gewünschte Nachrücken der DAF in ehemals gewerkschaftliche Positionen. Bereits Mitte 1934 verfügte die RAA über Kompetenzen, die nicht mehr nur die Erwerblosen betrafen, sondern sich auf die berufliche "Rückführung" von ehemals in der Landwirtschaft tätigen Beschäftigten und den Austausch "jüngerer" Beschäftigter gegen ältere Arbeitslose erstreckten, wobei im letzteren Fall die RAA auf die Überführung der zu entlassenden Jüngeren in den Arbeitsdienst bzw. die Landhilfe bestand.

Das doppelgesichtige Bedürfnis der nationalsozialistischen Machthaber nach einer staatlich-autoritären und fachlich effektiven Arbeitsverwaltung traf sich mit den institutionellen Interessen der Reichsanstalt. Die Weltwirtschaftskrise hatte die Reichsanstalt in eine innere und äußere Krise gestürzt. Angesichts mehrerer Millionen „ausgesteuerter“ Arbeitsloser, deren finanzielle Versorgung auf die Kommunen abgeschoben worden war, hatten die Kritiker der Arbeitslosenversicherung und der Einrichtung der Reichsanstalt beträchtlichen Zulauf erhalten, der Bestand der Reichsanstalt erschien durchaus gefährdet, wobei die Tatsache, daß sie im Haushaltsjahr 1932 Überschüsse erwirtschaftete, ein weiteres Gegenargument lieferte. Der innere Zustand der Reichsanstalt läßt sich, gemessen an den eigenen Vorstellungen, ebenfalls als desolat bezeichnen. Die Arbeitsämter verkamen, wie der Präsident der Reichsanstalt formulierte, zu "reinen Stempel- und Unterstützungsstellen", denen die Instrumente fehlten, um ihre arbeitsmarktlichen Aufgaben wahrnehmen zu können. Gleichzeitig führten die bis zum März 1932 bestehenden Befugnisse der Selbstverwaltungsgremien in der Personalpolitik zu handfesten Schwierigkeiten, die zentralen Verordnungen und Erlasse in lokale Verwaltungspraxis umzusetzen.

So waren es weder blanker Opportunismus noch eisern pflichterfüllendes Staatsbeamtenethos, sondern Unterstützung für weite Teile der nationalsozialistischen Programmatik, die die gegenseitige Interessenverträglichkeit von seiten der Reichsanstalt bestimmten. Insbesondere die Erwartung, die eigenen sozialplanerischen Vorstellungen zur "positiven Arbeitsmarktpolitik" bei der Herstellung der „deutschen Volksgemeinschaft“ anwenden und verwirklichen zu können, mögen auch Friedrich Syrup bewogen haben, die ihm von Hitler angetragene Wiedereinsetzung als Präsident der Reichsanstalt am 18. Februar 1933 anzunehmen.

Mit der Einrichtung der Vierjahresplanbehörde bekam die Reichsanstalt endgültig den Charakter einer staatlichen "Arbeitseinsatzbehörde" und besaß weitgehende Eingriffsmöglichkeiten auch in bestehende Beschäftigungsverhältnisse und in die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Diesem Machtgewinn stand die RAA-Spitze positiv gegenüber. Er entsprach durchaus ihrem Selbstverständnis, wonach Sozialtechnokraten, "Fachleute", ausgestattet mit den Möglichkeiten eines autoritären Sozialstaates, am ehesten in der Lage seien, Arbeitslosigkeit zu beseitigen und durch präventive arbeitsmarkt-politische und soziale Maßnahmen langfristig für einen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt in Richtung einer prosperierenden Vollbeschäftigungswirtschaft zu sorgen. Nicht verschwiegen werden darf auch, daß die RAA die Politik der "Wiederwehrhaftmachung" aktiv mittrug und z.B. Syrup mehrfach auf die Notwendigkeit der Vorbereitung einer "zivilen Mobilmachung" hinwies.

Welche Handlungsspielräume, welche Möglichkeiten für eine aktive Teilnahme an der Gestaltung der Sozialordnung bestanden aus der Sicht der Reichsanstalt? Die Aufgabe der Reichsanstalt bestand darin, dem nationalsozialistischen Herrschaftssystem eine Zweckrationalität des Arbeitseinsatzes, die Praktikabilität, Durchführbarkeit in der Arbeitsmarktpolitik herzustellen bzw. zu gewährleisten. Sie war nicht bloßes ausführendes Organ; vielmehr fielen ihr koordinierende und gestaltende Aufgaben zu - etwa die Abstimmung der landwirtschaftlichen mit den rüstungswirtschaftlichen Arbeitskräfteanforderungen, die Überprüfung einer Vielzahl sozialpolitischer Maßnahmen auf ihre arbeitsmarktlichen Auswirkungen, der Aufbau geeigneter Erfassungs- und Lenkungssysteme (Arbeitsbuch z.B.). Die Reichsanstalt vertrat im NS-System die Zweck-Mittel-Rationalität des Arbeitsmarktes. Allerdings bedeutete dies nicht, daß die RAA über ein schlüssiges Konzept verfügt hätte, wie die in verschiedenen Phasen unterschiedlichen arbeitsmarktlichen Schwierigkeiten zu bewältigen gewesen wären. An dieser Stelle möchte ich meiner Behauptung durch eine kurze Skizze der Karriere Friedrich Syrups und seines Selbstverständnisses Plausibilität verleihen. (An einer entsprechenden umfassenden Geschichte der Reichsanstalt fehlt es leider bis heute.)

Friedrich Syrup gilt nicht nur der Hausgeschichtsschreibung der Bundesanstalt für Arbeit als "Schöpfer der Reichsanstalt" (Scheuble, Geleitwort zu "100 Jahre"). Seit 1918 war er maßgeblich am Aufbau einer staatlichen Arbeitsverwaltung beteiligt und wurde 1927 Präsident der neugegründeten Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Nach dem kurzen Zwischenspiel als Arbeitsminister im Kabinett Schleicher kehrte er auf den Präsidenten-Posten zurück. Parallel zum Einfluß der Reichsanstalt wuchs sein persönlicher Einflußbereich. Entscheidend für seinen Aufstieg war seine Berufung zum Leiter der "Geschäftsgruppe Arbeitseinsatz" in Görings Vierjahresplanbehörde, wodurch seine Kompetenzen und die der Reichsanstalt über die des Arbeitsministeriums hinauswuchsen. Syrup wurde ständiger Teilnehmer u.a. der Sitzungen des "Reichsverteidigungsrates". In den folgenden Jahren avancierte Syrup zum Mitherausgeber verschiedener Zeitschriften, u.a. der "Sozialen Praxis" und der "Deutsche Verwaltung". Als die Reichsanstalt Ende 1938 in das Reichsarbeitsministerium eingegliedert wurde, behielt er als Staatssekretär seine Befugnisse, wurde zudem Mitglied im "Wirtschaftsstab Oldenburg", dem späteren "Wirtschaftsstab Ost". Im Herbst 1941 endete seine Karriere aufgrund einer schweren Erkrankung, im März 1942 ernannte Hitler mit Fritz Sauckel einen Mann aus dem Parteiapparat zum "Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz". Syrup blieb bis Kriegsende Staatssekretär, wurde im Juni 1945 in Berlin verhaftet und starb wenige Monate später im Lager Sachsenhausen-Oranienburg.

In den Jahren ab 1942 verfaßte er, nach Aussagen seiner Mitarbeiterin Margarete Ehlert "in innerer Emigration", ein umfängliches Manuskript, um seine "Erfahrungen den jüngeren Sozialpolitikern zugänglich zu machen". In einer Bearbeitung von Otto Neuloh gab die Bundesanstalt dieses Manuskript 1957 heraus (Hundert Jahre deutsche Sozialpolitik 1839 bis 1939, Stuttgart 1957). Seine Rechte als Präsident der Reichsanstalt konnte Syrup, heißt es dort, "so gut wie autonom in Anspruch nehmen" (Neuloh, S.24). Syrup selbst bestätigt in seinen Notizen diese Auffassung. Zur "allgemeinen Kennzeichnung" der "sechs Friedensjahre" führt er an, daß sie "auf dem Gebiet der Sozialpolitik eine Fülle von Programmen und weitgehenden Ankündigungen tiefgreifender Reformen gebracht" hätten. Aber: "Sie alle waren weniger auf praktischen Erfahrungen aufgebaut, sondern in erster Linie Ausflüsse der weltanschaulichen Grundsätze des Nationalsozialismus." Obendrein seien sozialpolitische Reformen durch die ständigen Kompetenzansprüche der Deutschen Arbeitsfront blockiert worden. (S. 405) In der Dichotomie von "weltanschaulichen Grundsätzen" und "praktischen Erfahrungen", wahrte - so Syrup - die Arbeits- und Sozialverwaltung die Praktikabilität. Ein Beispiel aus dem Jahr 1933 mag dies illustrieren:

NSBO und DAF hatten die bereits vor 1933 vorhandene Kampagne gegen das "Doppelverdienertum", also doppelte Erwerbstätigkeit in der Familie, forciert, in den Betrieben entsprechende Fragebögen verteilt und auf die Entlassung sog. Doppelverdiener, meist Frauen, aber auch Jugendliche gedrängt. Die Arbeitsverwaltung intervenierte dagegen, aus Gründen der Kompetenz und mit zwei weiteren Argumenten:

1. Für eine verwaltungsmäßige Durchführung sei es notwendig, zu bestimmen, ab welcher Einkommens-

grenze ein ungerechtfertigtes Haushaltseinkommen vorliege. Deshalb beschwöre die Kampagne die Gefahr von staatlich festgesetzten Mindest-"Einkommenssätzen für jeden Menschen und jede Arbeiterkategorie" herauf. Damit wäre aber, so ist zu ergänzen, die arbeitsmarktpolitisch begründete Abschaffung solcher Mindesteinkommensgrenzen durch die Arbeitslosenversicherung zurückgenommen worden.

2. Der "Kampf gegen das Doppelverdienertum" sei auch "unsozial", weil er "den erhöhten Leistungswillen eines Menschen oder einer Familie bestraft" (RABl. I, 1933, S. 295f.) Die Arbeitsverwaltung setzte ihre auch vom Wirtschaftsministerium geteilte Auffassung durch. Mehrfach spricht Syrup selbst von den "fachlichen Notwendigkeiten", denen die Reichsanstalt meist erfolgreich zum Durchbruch verholfen habe.

Wie Syrup weiter notierte, hatte die Reichsanstalt nicht nur die "praktischen Erfahrungen" einer modernen sozialstaatlichen Arbeitsverwaltung auf ihrer Seite. Vielmehr eröffnete ihr die Form der Machtausübung im NS-Staat weitere Spielräume. "Fast alle Maßnahmen des Staates" wirkten, heißt es in den "100 Jahren", "in der einen oder anderen Weise auf den Arbeitseinsatz zurück. Wenn aber Arbeitseinsatzpolitik von vielen Stellen unmittelbar oder meist mittelbar betrieben wurde, so hatte die eigentlich zuständige Arbeitsverwaltung ... für eine den Arbeitseinsatz fördernde Auswirkung zu sorgen. Das war die besondere Aufgabe der Reichsanstalt..." Und: "Auf Grund der vielseitigen Erfahrungen, die sie als Selbstverwaltungskörperschaft gewonnen hatte, war sie in der Lage, die großen Richtlinien der Reichsregierung in durchdachte Maßnahmen für die Praxis umzusetzen und ihre sachgemäße, den wechselnden Verhältnissen angepaßte Durchführung zu sichern." (S.406f.) Weiter hebt Syrup ausdrücklich den großen Handlungsspielraum hervor, den jede Richtlinie oder auch Ermächtigung der Reichsanstalt ließ. Die Gesetzgebung gab "nicht wie früher streng bindende Rechtsnormen mit einer Fülle kasuistischer Ausnahmen, sondern überließ die sinngemäße Durchführung weniger Rechtssätze der Reichsanstalt, so daß diese sich der Mannigfaltigkeit der Wirtschaft und ihren berechtigten Ansprüchen anpassen konnte" (S.414).

Was damit an Gestaltungsmöglichkeiten gegeben war, mögen ebenfalls einige Beispiele illustrieren. Die erfolgreiche Arbeitsbeschaffungspolitik setzte eine Wanderungsbewegung von Arbeitslosen in die großen Städte, "in die Hochburgen der Arbeitslosigkeit", in Gang. Als die Reichsanstalt mit dem Gesetz zur Regelung des Arbeitseinsatzes vom 15. Mai 1934 die Ermächtigung erhielt, Zuzugssperren für Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit zu erlassen, widersetzte sie sich erfolgreich dem Drängen vieler Städte und Gemeinden, eine solche Zuzugssperre zu erlassen. Lediglich für Berlin und die Ausreisehäfen Hamburg und Bremen erließ sie entsprechende Sperren, denn es lag nicht in ihrer Absicht, "autonome Wirtschaftsgebiete" (Syrup) zu schaffen, wodurch einerseits die zentralstaatlichen Lenkungsmaßnahmen beeinträchtigt worden wären und andererseits der Arbeitskräftezufuhr der Rüstungsindustrie Hindernisse in den Weg gelegt worden wären.

Auf Betreiben von Wehrmacht und Arbeitsverwaltung wurde im Februar 1935 das Gesetz zur Einführung des Arbeitsbuches erlassen. Das Arbeitsbuch sollte ein sozialstaatliches Erfassungsinstrument werden, daß die "planvolle Lenkung der Arbeiter und Angestellten nach Gesichtspunkten der Staatspolitik" ermöglichen sollte. Es stellte die erste systematische Maßnahme zur Kriegsvorbereitung auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes dar, wessen sich die Führung der Reichsanstalt bewußt war, da sie selbst es ausdrücklich auch in den Zusammenhang mit der "personellen Mobilmachung" stellte. Bis 1938 schuf die Arbeitsverwaltung ein ausgefeiltes Erfassungsnetz, in dem sie Betriebe, Krankenkassen und Polizeibehörden koordinierte. (Das 1938 fertige Erfassungssystem für die Beschäftigtendaten gilt in seiner Grundstruktur bis heute.)

Als es im Zuge der ab 1937 akuten Arbeitskräfteknappheit dringlich wurde, auch die letzten "Arbeitskraftreserven" zu mobilisieren, kamen die entscheidenden Initiativen zum Aufbau eines arbeitspolizeilichen Erfassungs- und Kontrollsystems über die sog. "Wanderer" aus den Arbeitsämtern. Während die Reichsanstalt gegenüber diesem untersten Segment der verfügbaren Arbeitskräfte vor der Anwendung polizeilicher Zwangsmaßnahmen und Lagerunterbringung nicht zurückschreckte, zögerte sie in an-

deren Fällen - in der Rolle des Anwalts der sozialen Befriedung der »inneren Front« mit der Ausweitung direkter Zwangsmaßnahmen. So setzte sie sich 1938/39 gegen die Forderung der Wehrmacht durch, einen zwangsweisen "Reichsausgleich" gegen den Arbeitskräftemangel der Rüstungsindustrie einzuführen. Wegen der erwarteten "bedenklichen Schwächung der inneren Front" beließ sie es beim "Bezirksausgleich", setzte auf eine Verstärkung der Anlern- und Umschulungsmaßnahmen und favorisierte den verstärkten Fremdarbeiter-Einsatz - als "vorübergehende Notstandsmaßnahme" auch gegen die eigenen grundsätzlichen Bedenken. Verallgemeinert läßt sich sagen, daß der Reichsanstalt als Aufgabe vorgegeben war, die notwendigen Arbeitskräfte bereitzustellen. Auf welchem Wege sie diese Aufgabe löste, auch woher sie die Arbeitskräfte mobilisierte, blieb ihr überlassen.

Die angeführten Beispiele für die vorhandenen Gestaltungsspielräume geben bereits einige Hinweise auf die arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen der Reichsanstalt, auf die Inhalte der von ihr vertretenen "Zweckrationalität des Arbeitseinsatzes".

Die Reichsanstalt übersetzte die großen Ziele des NS-Staates in bürokratisches Verwaltungshandeln. Dabei offenbarte sie das sozialtechnologische Potential einer sozialstaatlichen Arbeitsverwaltung, das bereits vor 1933 in ihrem Selbstverständnis schlummerte. Für die Führung der Reichsanstalt läßt sich dies als Konzept einer präventiven, "positiven" Arbeitsmarktpolitik im Rahmen eines autoritären Sozialstaates beschreiben. Ihre eigenen sozialpolitischen Vorstellungen schmiegt sich denen des Nationalsozialismus über etliche Jahre an, die sozialassististischen und bevölkerungspolitischen Vorstellungen vermochte sie arbeitsmarktpolitisch zu übersetzen.

Demonstrieren läßt sich dieses auf weitreichendes Einverständnis fußende bürokratische Vermögen an der Behandlung von "Müßiggängern", insbesondere Großstadtjugendlichen oder "asozialen Elementen". Systematischere Bedeutung hat der ab 1936 in den offiziellen Statistiken verwendete Begriff der "Einsatzfähigkeit". Er integrierte die mit dem AVAVG vorgegebenen Kategorien der "Arbeitsfähigkeit" und "Vermittlungsfähigkeit" und adaptierte die sozialassististischen Kategorien der Volksgemeinschaft. Unter dem Begriff "Nicht voll einsatzfähig" finden sich solche Unterteilungen wie "körperliche und geistige Behinderung", die einen Zusammenhang mit der gesamten "Euthanasie"-Diskussion ermöglichen, oder wie "charakterliche Mängel", worunter "Fälle politischer, rassischer, moralischer, sittlicher Unzuverlässigkeit" gefaßt worden, oder "Sonstige Gründe", wohin politisch Verfolgte und entlassene KZ-Insassen sortiert wurden. Tatsächlich weigerten sich ja viele Arbeitgeber, u.a. mit Hinweis auf die nationalsozialistische Politik und Propaganda, solche Arbeitskräfte einzustellen. Doch Absicht der Statistik war es, diese Gruppen als Problem sichtbar zu machen und eine gesonderte Behandlung nahelegen. Hieraus resultiert die aktive Beteiligung der RAA an der "Asozialen"-Verfolgung ab 1938 ("Aktion Arbeitsscheu Reich", Aufbau eines Kontrollsystems). Deutlicher noch wird dieser Zusammenhang an der Politik gegenüber Juden. Obwohl in den Arbeitsämtern ausgewiesene Judenhasser saßen, bemühte sich die RAA-Spitze um ein "legales Vorgehen". Als jedoch die "Ausschaltung der Juden aus dem Wirtschaftsleben" zu immer mehr arbeitslosen und auf Unterstützung angewiesenen Juden führte, war es die RAA, die die Behandlung der Juden als arbeitslose Arbeitskräfte Ende 1938 einforderte. Als erste Versuche einer privaten bzw. offenen Vermittlung - die Einstellung von Juden sollte zu keinem Nachteil für die Arbeitgeber führen - ging von der RAA die Initiative zur Einrichtung von Zwangsarbeit in geschlossenen Lagern aus. Die "Vermittlungsunfähigkeit" führte direkt ins Arbeitslager.

Ich spreche hier bewußt von "Arbeitslager" und nicht von "Konzentrationslager". Zwar war auch die RAA an der Einweisung in KZs aus arbeitserzieherischen Gründen beteiligt. Jedoch lag die Politik der "Vernichtung durch Arbeit" nicht in der "Logik" der RAA - auch wenn die Arbeitsämter hieran maßgeblichen Anteil hatten. Bezüglich der Ausländerpolitik vertrat die RAA-Spitze die Auffassung, daß jede Volkswirtschaft, auch aus rassischen Gründen, ohne ausländische Arbeitskräfte auskommen müsse. Nur als Notlösung der Kriegswirtschaft und Alternative zu verstärkter Frauenerwerbsarbeit schien ihr die Ausländerbeschäftigung angebracht, traditionell galten ihr die Ausländer als Konjunkturpuffer, die auch als solche zu behandeln seien: Keine Integration, befristete Verträge, Kontrolle der Arbeitsmigration durch den Staat,

(arbeits-)rechtlicher Sonderstatus, Lagerunterbringung - kurz die staatliche Garantie eines flexiblen unteren Arbeitsmarktsegments war die von Syrup seit dem 1. Weltkrieg vertretene Linie. Grundsätzlich fremd stand sie den Auffassungen von NSDAP und SS nicht gegenüber, nur ist nicht nachzuweisen, daß die RAA aus sich heraus zu Maßnahmen im Rahmen der Vernichtung durch Arbeit gekommen wäre. Klar war in der RAA auch der Zusammenhang zwischen "Freiwilligkeit"/Freizügigkeit und Arbeitsleistung vertreten - er hinderte sie jedoch nicht daran, unter dem Eindruck akuten Arbeitskräftemangels Maßnahmen der Zwangsrekrutierung zu entwickeln. Die Lager-Insassen, etwa in Auschwitz, betrachtete sie gleichzeitig als Reservoir billiger und beliebig verfügbarer Arbeitskräfte. Jedoch reichten die in der RAA selbst vorhandenen Konzepte und sozialtechnischen Instrumente nicht aus, die in der Kriegswirtschaft auftretenden Gegensätze und Dichotomien zu lösen. Hierzu bedurfte es einer weiteren Reform der Arbeitsverwaltung durch die Einsetzung Sauckels.