

+

VIERTELJAHRSSCHRIFT FÜR
SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSGESCHICHTE

BEIHEFTE

HERAUSGEGEBEN VON
WERNER CONZE, HERMANN KELLENBENZ,
HANS POHL UND WOLFGANG ZORN

Nr. 79



FRANZ STEINER VERLAG WIESBADEN GMBH
STUTT GART 1986

1

ANSELM FAUST

ARBEITSMARKTPOLITIK IM DEUTSCHEN KAISERREICH

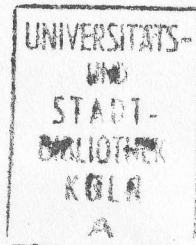
ARBEITSVERMITTLUNG, ARBEITSBESCHAFFUNG
UND ARBEITSLOSENUNTERSTÜTZUNG
1890–1918



FRANZ STEINER VERLAG WIESBADEN GMBH
STUTT GART 1986

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	VII
1 Einleitung	1
2 Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik bis 1914	11
2.1 Die Struktur des Arbeitsmarktes	12
2.2 Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	20
2.3 Die ideologische und theoretische Einordnung der Arbeitslosigkeit	29
3 Arbeitsmarktpolitik 1890–1914	46
3.1 Die Arbeitsvermittlung	48
3.1.1 Entwicklung und Organisation des Arbeitsnachweiswesens	51
3.1.1.1 Die Vereinsnachweise	51
3.1.1.2 Die Arbeitsnachweise der Gewerkschaften	52
3.1.1.3 Die Angestelltenachweise	54
3.1.1.4 Die Arbeitsnachweise der Innungen	54
3.1.1.5 Die Arbeitsnachweise der Arbeitgeber	55
3.1.1.6 Die landwirtschaftlichen Arbeitsnachweise	59
3.1.1.7 Die paritätischen Facharbeitsnachweise	60
3.1.1.8 Die öffentlichen Arbeitsnachweise	62
3.1.1.9 Zusammenfassung	69
3.1.2 Arbeitsnachweispolitik	71
3.1.2.1 Die Gemeinden	71
3.1.2.2 Die Bundesstaaten	75 ^a
3.1.2.3 Die Arbeiterbewegung	79
3.1.2.3.1 Die Freien Gewerkschaften	80
3.1.2.3.2 Die Gewerkvereine und die christlichen Gewerkschaften	86
3.1.2.3.3 Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands	88
3.1.2.4 Die Arbeitgeber	91
3.1.2.5 Die Landwirtschaft	101
3.1.2.6 Der Reichstag, die Reichsleitung und die gesetzliche Regelung des Arbeitsnachweiswesens	103
3.1.3 Zusammenfassung	108
3.2 Die Arbeitsbeschaffung	109
3.2.1 Entwicklung und Organisation der Arbeitsbeschaffung	114
3.2.2 Arbeitsbeschaffungspolitik	120
3.2.2.1 Die Gemeinden	120
3.2.2.2 Die Bundesstaaten und die Reichsleitung	124
3.2.2.3 Die Parteien und Verbände	126
3.2.3 Zusammenfassung	130



CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Faust, Anselm:

Arbeitsmarktpolitik im deutschen Kaiserreich : Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung
u. Arbeitslosenunterstützung 1890–1918 / Anselm Faust. – Stuttgart: Steiner-Verlag-
Wiesbaden-GmbH, 1986.

(Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte : Beihefte ; Nr. 79)

ISBN 3-515-04422-1

NE: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte / Beihefte

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist
unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck, Mikro-
verfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie für die Speicherung in Datenverarbei-
tungsanlagen. © 1986 by Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, Sitz Stuttgart.

Printed in the Fed. Rep. of Germany

3.3	Die Arbeitslosenunterstützung und die Diskussion um die Arbeitslosenversicherung	131
3.3.1	Entwicklung und Organisation der Arbeitslosenunterstützung . . .	133
3.3.1.1	Die Arbeitslosenunterstützung der Gewerkschaften	134
3.3.1.2	Die Arbeitslosenunterstützungseinrichtungen der Gemeinden . . .	139
3.3.1.3	Sonstige Arbeitslosenunterstützungseinrichtungen	148
3.3.2	Die Diskussion um die Arbeitslosenversicherung	149
3.3.2.1	Organisatorische Probleme und Konzepte	149
3.3.2.2	Die Arbeiterbewegung	153
3.3.2.2.1	Die Freien Gewerkschaften	153
3.3.2.2.2	Die christlichen Gewerkschaften und die Gewerkvereine	162
3.3.2.2.3	Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands	163
3.3.2.3	Die Unternehmerschaft	170
3.3.2.4	Das Handwerk	175
3.3.2.5	Die Landwirtschaft	176
3.3.2.6	Die Gemeinden	177
3.3.2.7	Die Bundesstaaten	180
3.3.2.8	Der Reichstag und die Reichsleitung	182
3.3.3	Zusammenfassung	190
4	Arbeitsmarktpolitik im Ersten Weltkrieg	193
4.1	Beschäftigung und Arbeitsmarkt	193
4.2	Grundzüge der Arbeitsmarktpolitik	198
4.3	Die Arbeitsvermittlung	209
4.3.1	Die gesetzlichen und organisatorischen Grundlagen des Arbeitsnachweiswesens	209
4.3.2	Die Entwicklung der Arbeitsnachweisorganisation	217
4.3.3	Arbeitsnachweispolitik	223
4.4	Die Arbeitsbeschaffung	238
4.5	Die Erwerbslosenfürsorge	245
4.5.1	Kriegsprobleme der gewerkschaftlichen Arbeits- losenunterstützung	245
4.5.2	Die Ausbreitung der öffentlichen Erwerbslosenfürsorge	248
4.5.3	Organisatorische Grundzüge der öffentlichen Erwerbs- losenfürsorge	254
4.5.4	Erwerbslosenfürsorge, Arbeitslosenversicherung und die organisierten Interessen	258
4.6	Zusammenfassung	265
5	Ergebnisse: Die Arbeitsmarktpolitik im Spannungs- feld des Kaiserreichs	269
Anhang		284
Tabellen		284
Abkürzungsverzeichnis		303
Quellen- und Literaturverzeichnis		304

VORWORT

Keine geringere Gelegenheit als die Kaisergeburtstagsfeier der Marburger Universität nahm der Nationalökonom Walter Troeltsch 1907 zum Anlaß, das festlich versammelte Auditorium mit dem „Problem der Arbeitslosigkeit“ vertraut zu machen. Unter den Schatten, so sein Resümee, die auf der modernen wirtschaftlichen Entwicklung lasteten, beschäftige wohl keiner die Öffentlichkeit mehr als die Erwerbslosigkeit.¹ Hieran hat sich bis in die Gegenwart nichts geändert. Es ist üblich geworden, die Qualität der westdeutschen Sozialstaatlichkeit gerade auch an der Elle solcher Standards zu messen, die sich aus dem Risiko des Arbeitsplatzverlustes ableiten.

Während die Sozialwissenschaften auf die seit den 1970er Jahren anhaltenden Arbeitsmarktfriktionen mit einer Fülle von Veröffentlichungen reagierten, beginnt die Geschichtswissenschaft der gesellschaftlichen Sensibilisierung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme erst in allerjüngster Zeit in stärkerem Maße zu entsprechen.² Sieht man von wenigen Einzelstudien und von der sozialgeschichtlich vergleichsweise intensiv erforschten Phase des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ ab, erscheinen der Arbeitsmarkt und seine Segregationen, das Verhältnis der Angebots- zu den Nachfragegrößen, Beschäftigungsstruktur und Arbeitslosigkeit noch immer als weiße Flecken auf der historischen Landkarte. Gleiches gilt für die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik, wo Defizite vor allem bei der Analyse der geschichtswirksamen Interessenformierungen, ihren Artikulationen und deren politischer Umsetzung auszumachen sind, ebenso bei der Darstellung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, seiner Wirksamkeit und seiner Funktionszuweisungen unter wechselnden ökonomischen und sozialen Anforderungen sowie schließlich bei der Beschreibung des systematischen Zusammenhangs der verschiedenen Maßnahmen, der 1927 in der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung eine erste organisatorische Festlegung fand.

Diese Lücke soll die vorliegende Arbeit für die Periode von 1890 bis 1918 mit einer zusammenhängenden Darstellung der damals wichtigsten Elemente der Arbeitsmarktpolitik, der Arbeitsvermittlung, der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenunterstützung, schließen helfen. Sie setzt mit den Anfängen moderner Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ein, wobei das Datum 1890 für einen etwa das letzte Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts umfassenden Zeitraum steht, in dem konzeptionelle wie auch reale arbeitsmarktpolitische Entwicklungen zu beobach-

1 Walter Troeltsch, Das Problem der Arbeitslosigkeit, Marburg 1907, S. 5.

2 Z.B. Toni Pierenkemper, Richard Tilly (Hg.), Historische Arbeitsmarktforschung. Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft, Göttingen 1982; Klaus J. Bade (Hg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Ostfildern ²1985.

ten sind, die ihm den Charakter einer Zäsur verleihen. Sie endet 1918, obgleich die darüber hinausgehenden arbeitsmarktpolitischen Kontinuitäten unübersehbar sind. Dennoch erschien es zweckmäßig, die ereignisreiche Arbeitsmarktpolitik der Weimarer Republik einer gesonderten Betrachtung zu überlassen.

Die Entstehung dieses Buches bedurfte der Mitwirkung vieler. Mein Dank dafür gilt an erster Stelle Herrn Prof. Dr. Dietmar Petzina, der sie mit kritischer Beratung und mit größtem Verständnis für den erforderlichen Zeitaufwand gefördert hat; er gilt Herrn Prof. Dr. Gustav Schmidt und vielen meiner ehemaligen Kolleginnen und Kollegen aus dem Bereich der Neueren und der Sozial-, Wirtschafts- und Technikgeschichte der Abteilung für Geschichtswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum für zahlreiche Hilfestellungen; er gilt den Bibliothekaren der Bergbau-Bücherei in Essen für ihr großzügiges Entgegenkommen bei der Literaturbeschaffung; er gilt Frau Elisabeth Benson und Frau Edeltraud Reefschläger, die das Manuskript schrieben, und er gilt nicht zuletzt der Deutschen Forschungsgemeinschaft, deren Stipendium ein Jahr ungestörten Forschens ermöglichte.

1 EINLEITUNG

Als in den 1880er Jahren die Herausgabe des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften vorbereitet wurde, war an die Behandlung des Themas Arbeitslosigkeit offensichtlich noch nicht gedacht. Im 1890 erschienenen ersten Band jedenfalls findet sich zwar ein Artikel über „Arbeitsnachweis und Arbeitsbörsen“, die „Arbeitslosigkeit“ aber wurde zusammen mit einem Artikel zur Reform des Arbeitsnachweiswesens 1895 im ersten Ergänzungsband nachgetragen. In der kurz darauf begonnenen Zweitausgabe wurde sie dann an den alphabetisch richtigen Platz im ersten Band (1898) gestellt, und die beiden „Arbeitsnachweis“-Artikel wurden zusammengefaßt. Für die noch vor dem Ersten Weltkrieg abgeschlossene dritte Auflage erweiterte man das Stichwort „Arbeitslosigkeit“ um die „Arbeitslosenversicherung“ (1909), und in der während der 20er Jahre publizierten vierten Auflage schließlich war der „Arbeitsnachweis“-Artikel neu gestaltet und hieß jetzt „Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis“ (1923).

Eine einzige Lesergeneration konnte mithin an den Überarbeitungen dieses gesellschaftswissenschaftlichen Standardwerkes verfolgen, wie und in welchen Ausprägungen Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Beschäftigung als soziales, wirtschaftliches und politisches Problem in das gesellschaftliche Bewußtsein zu rücken begannen, von Interessengruppen, Parteien und öffentlichen Körperschaften aufgegriffen, zum Gegenstand scharfer Konflikte und endlich zur Materie der Gesetzgebung wurden. Diesen Prozeß, der in institutioneller Hinsicht erst 1927 mit der Errichtung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung einen gewissen Abschluß fand, bis in den Ersten Weltkrieg nachzuzeichnen, heißt, Fragen nach den Faktoren zu stellen, die ihn in Gang setzten und prägten, und damit nicht zuletzt nach der Funktion der Arbeitsmarktpolitik, an der sich die gesellschaftlichen Interessen orientierten.

Der moderne, sich selbst regulierende Arbeitsmarkt als der Ort, an dem das Angebot von Arbeitskräften und die Nachfrage nach ihnen aufeinander treffen, ist mit anderen Märkten insofern vergleichbar, als Güter „verkehrsmäßig“, d.h. freitätig oder allenfalls unter einer übergreifenden Ordnung, gegeneinander getauscht werden. Demnach sind die ungehinderte Verfügbarkeit der Arbeitskraft Bedingung, soziale und regionale Freizügigkeit und Gewerbefreiheit historisch-rechtliche Voraussetzung für die Entstehung eines freien Arbeitsmarktes.¹

Währenddessen ist die Arbeitskraft bei ihrer marktmäßigen Verwertung von ihrem Träger, dem Menschen, nicht zu trennen. Der Marktvorgang erstreckt sich folglich genaugenommen nicht auf die Arbeitskraft, sondern auf ihre Arbeitslei-

¹ Vergl. die Diskussion des Arbeitsmarkt-begriffs und die Übersicht über die verschiedenen arbeitsmarkttheoretischen Ansätze bei Toni Pierenkemper, Allokationsbedingungen im Arbeitsmarkt. Das Beispiel des Arbeitsmarktes für Angestelltenberufe im Kaiserreich, 1880–1913, Opladen 1982, S. 1 ff.

stung, weshalb der Arbeitsmarkt auch als „Arbeitsleistungsmarkt“² aufgefaßt werden kann. Außerdem besteht als weitere Besonderheit gegenüber anderen Märkten ein Angebotszwang, weil Quantität, Qualität, Ort und Zeitpunkt des Arbeitsangebots nur in Grenzen kurzfristig veränderbar sind, und ein Verkaufszwang, weil die Anbieter ihre Arbeitsleistung, in der Regel die einzige Quelle ihrer Subsistenz, kaum längerfristig zurückhalten können. Hinzu kommt beim Arbeitsmarkt einer kapitalistisch organisierten Wirtschaft, daß Anbieter und Nachfragende durch den Besitz bzw. Nichtbesitz an Produktionsmitteln sozio-ökonomisch unterschiedlich definiert sind. Für beide Arbeitsmarktparteien hat die freie Verkehrswirtschaft einen jeweils anderen Sinn und Inhalt.³ Mithin ist dem Arbeitsmarkt eine ökonomische wie eine soziale Dimension zu eigen. Er ist der „Markt für Arbeitsleistungen, die zur Herstellung marktfähiger Produkte erbracht werden“⁴, und der Ort, der über die Verwertung der Leistungen die sozialen Lebenslagen⁵ ihrer Träger in entscheidendem Maße bestimmt. Beiden Dimensionen hat die Arbeitsmarktpolitik Rechnung zu tragen.

Arbeitsmarktpolitik kann recht allgemein als die Summe aller Maßnahmen, Regelungen und Einrichtungen beschrieben werden, welche die Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf einem Arbeitsmarkt und zwischen verschiedenen Arbeitsmärkten beeinflussen sollen. In der Literatur ist die darüber hinausgehende inhaltliche Konkretisierung entsprechend weiter oder enger Interpretation uneinheitlich, selbst wenn sie sich nur auf den Beschäftigungsaspekt konzentriert und die Organisierung der Arbeitsmarktparteien und der Lohnfindung ausklammert.⁶ Am häufigsten findet sich die pragmatische Anlehnung an den Aufgabenkatalog der Arbeitsverwaltung. Demnach umfaßt Arbeitsmarktpolitik gegenwärtig ein breites Spektrum fördernder, interventionistischer und protektionistischer Maßnahmen von der wachstumsorientierten Arbeitskräftepolitik bis zu Einrichtungen der materiellen Sicherung der Erwerbslosen, wobei die Gewichtung der sozialen und der volkswirtschaftlichen Zwecke situationsbedingten Verschiebungen unterliegen kann.⁷

2 Eduard Willeke, Arbeitsmarkt, in: HdSW, Bd. 1, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 321–32.

3 Vergl. Goetz Briefs, Das gewerbliche Proletariat, in: Grundriß der Sozialökonomik, 9/1, Tübingen 1926, S. 142–240, hier S. 145 ff.; Emil Lederer, Jakob Marschak, Die Klassen auf dem Arbeitsmarkt und ihre Organisation, ebd., 9/2, Tübingen 1927, S. 106–258, hier S. 111 ff.

4 Dieter Mertens, Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage, in: Heinz Lampert (Hg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart, New York 1979, S. 21–35, hier S. 22.

5 Vergl. Gerhard Weisser, Grundsätze der Verteilungspolitik, in: Bernhard Külpe, Wilfrid Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, Köln, Berlin 1971, S. 110–35, hier S. 110: Durch die Arbeit werden nicht nur Geldeinkommen verteilt. „Es handelt sich um alle Umstände der Bedarfsdeckung, in die der einzelne gestellt wird. Verteilt werden Lebenslagen.“

6 Vergl. die bei Dieter Mertens, Jürgen Kühl, Arbeitsmarkt 1: Arbeitsmarktpolitik, in: HdWW, Lieferung 1/2, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1976, S. 279–92, genannte Literatur.

7 Vergl. Anselm Faust, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert: die Arbeitsvermittlung im Wechsel arbeitsmarktpolitischer Strategien, in: Bade, Auswanderer, S. 216–53.

Die Ziele der Arbeitsmarktpolitik, wie sie sich in einem längeren historischen Prozeß bis heute konstituiert haben, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Menge, Zusammensetzung und Qualität des möglichen und tatsächlichen Arbeitspotentials in Richtung auf optimale Strukturen und Entwicklungen zu beeinflussen;
- auf dem Arbeitsmarkt die bestmögliche gegenseitige Anpassung von verfügbaren Arbeitskräften und Arbeitsplätzen herbeizuführen;
- das Arbeitspotential produktiv, möglichst vollständig und kontinuierlich zur individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerung zu nutzen
- und die Erwerbsbevölkerung vor den Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen.⁸

Das entsprechende Instrumentarium ist in der Bundesrepublik – ebenfalls als Resultat längerer sozialpolitischer Entwicklung – konzeptionell stufenweise gegliedert, systematisch aufeinander bezogen und organisatorisch miteinander verknüpft:

- Arbeitsmarktstatistik und -information zur Herstellung der Transparenz des Arbeitsmarktes als Grundlage individueller Berufsentscheidungen sowie sozialpolitischer Strategien der Arbeitsmarktparteien, der staatlichen Politik und der Verwaltung;
- Arbeitsvermittlung und Berufsberatung zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage;
- Erst- und Weiterqualifikation zur Förderung der Mobilität und des Qualifikationsniveaus der Erwerbstätigen;
- Arbeitsbeschaffung, Arbeitsplatzzerhaltung und Arbeitsplatzstrukturverbesserung zur Vermehrung und Anpassung der Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Unterstützung zur Sicherung des Lebensunterhalts vollständig oder teilweise Erwerbsloser.

Aus diesem Katalog greift die folgende Darstellung mit der Arbeitsvermittlung, der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenunterstützung die drei historisch und politisch wichtigsten Instrumente heraus. Ist der Arbeitsmarkt der Raum, in dem Angebot und Nachfrage aufeinandertreffen, bezeichnet Arbeitsvermittlung, bzw. in der älteren Terminologie Arbeitsnachweis, sowohl den organisierten Marktvorgang als auch die „Kontaktstellen, in denen sich Angebot von und Nachfrage nach Arbeitskräften begegnen“¹⁰. Sie fördern – oder erschweren –

8 Vergl. auch Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsmarktpolitik. Bericht der Bundesregierung an die OECD, Bonn 1972; OECD, Manpower policy in Germany, Paris 1974, S. 111 ff.

9 Bis in das letzte Drittel des 19. Jahrhunderts bezeichnete Arbeitsnachweis sowohl den volkswirtschaftlichen Vorgang der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage als auch die Institution, mit deren Hilfe dies geschieht (Arbeitsnachweisanstalt). Gegen Ende des Jahrhunderts kam für die volkswirtschaftliche Bedeutung langsam der Begriff Arbeitsvermittlung auf, der seit dem Ersten Weltkrieg immer häufiger auch auf die Institution bezogen wurde (für die sich schließlich die Bezeichnung Arbeitsamt durchsetzte). So verabschiedete der Reichstag 1922 das Arbeitsnachweisgesetz und 1927 das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

10 K. Maibaum, F. Beie, M. Rademacher, Die Praxis der Arbeitsvermittlung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 2/1975, S. 12.

den Marktausgleich und die Markttransparenz und ermöglichen Interventionen. Zielt also die Arbeitsvermittlung auf die Senkung der Informationskosten der Marktteilnehmer¹¹ und auf den Abschluß und – je nach Handhabung – ggf. auch auf die Verhinderung von Arbeitsverträgen, findet sich bei ihr von allen drei Instrumenten die doppelte Funktion der Arbeitsmarktpolitik am deutlichsten ausgeprägt: die quantitative wie qualitative Aspekte berücksichtigende Zusammenführung oder Lenkung von Angebot und Nachfrage auf dem Markt bzw. zwischen verschiedenen Märkten entsprechend den Produktionsanforderungen als ökonomische Funktion; die Hilfestellung bei der Verwertung der Arbeitskraft sowie die Reduzierung von Arbeitslosigkeitssituationen als soziale Funktion.

Aufgabe der – in Abgrenzung zur globalen Beschäftigungspolitik hier eng aufgefaßt¹² – Arbeitsbeschaffung ist die vorübergehende Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitskräften mit der sozialen Absicht der Einkommenssicherung und dem ökonomischen Ziel der Konservierung der Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft sowie der produktiven Verwendung der für den Arbeitslosenschutz benötigten Finanzmittel. Zweck der Arbeitslosenunterstützung ist schließlich die Lohnersatzleistung bei Arbeitsmarktfriktionen. Sozial hat sie Notlagen infolge Einkommensausfalls vorzubeugen bzw. zu mildern, wirtschaftlich ebenfalls die Arbeitsfähigkeit und -willigkeit gegenüber psychischen und materiellen Folgeerscheinungen der Erwerbslosigkeit zu bewahren. Verteilungs- und konjunkturpolitische Zielsetzungen kommen hinzu, spielten jedoch bis 1918 noch kaum eine Rolle.

Die in diesem Aufgabenkatalog angedeutete Anpassungsfunktion hat in der arbeitsmarktpolitischen Literatur¹³ noch wenig und in der historischen erst seit kurzem eine gewisse Beachtung gefunden. Wirksam vor allem im Zusammenspiel von Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Arbeitsbeschaffung, Eingliederungsförderung und finanziellen Leistungen an die Erwerbslosen, weist sie der Arbeitsmarktpolitik über die Aufgaben des Ausgleichs, der Strukturierung und des Schutzes auch solche der Arbeitsdisziplinierung der Erwerbsbevölkerung und der Konservierung einer Arbeitskräftereserve zu. Dabei ist auch an autoritäre Lenkungs- und Rekrutierungseingriffe zu denken, insonderheit aber an den in der Konstruktion der Maßnahmen angelegten Zwang zu regelmäßiger Arbeit und zur ständigen Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt. Indem etwa der Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung an regelmäßige Beitragszahlung aus vorangegangenen Arbeitsentgelt gebunden ist, er außerdem – wie auch die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der Empfang von Zuwendungen aus der Arbeitslosenfürsorge – die durch die Arbeitsvermittlung kontrollierte Arbeitsbereitschaft voraussetzt, trägt die Arbeitsmarktpolitik zu der

11 Wolfgang Brandes, Peter Weise, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Würzburg, Wien 1980, S. 42 ff.

12 Vergl. unten, Kap. 3.2.

13 S. aber Ernst Berger, Arbeitsmarktpolitik, Berlin, Leipzig 1926, S. 20, 125; Mertens, Kühl, Arbeitsmarkt, S. 279; Fritz Böhle, Dieter Sauer, Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik, in: Leviathan 3 (1975), S. 49–78; vergl. die Literaturdiskussion bei Cornelia Fischer, Staatliche Arbeitsförderung. Ein Lehrstück deutscher Sozialpolitik, Frankfurt/M., New York 1981, bes. S. 20 ff.

für eine kontinuierliche und kalkulierbare Produktion notwendigen Arbeitsdisziplin bei und zur Bewahrung eines physisch arbeitsfähigen und psychisch arbeitsbereiten Potentials für die wechselnden Bedürfnisse der Wirtschaft auch über Krisenperioden hinweg, um es „bei später eintretender Nachfrage der Arbeitsgelegenheit wieder zuführen zu können“¹⁴.

Unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsdisziplinierung erscheint es deshalb wenig sinnvoll, die Einrichtungen der materiellen Sicherung der Erwerbslosen – wie es des öfteren geschieht – als zur Arbeitsmarktpolitik „an sich nicht“ zugehörig¹⁵ zu betrachten, weil sie – jedenfalls bei öffentlichen Trägern – als einziges Instrument des hier diskutierten sozialpolitischen Komplexes primär – wenn auch nicht ausschließlich – arbeitsmarktneutral organisiert seien, d.h. das Arbeitskräfteangebot nur mittelbar beeinflussen.

Die Beschreibung weiterer, auch unterschiedlich interessenbestimmter Zwecksetzungen und der institutionellen Ausformungen bleibt der historischen Darstellung überlassen. Dort wird deutlich werden, daß die Funktionen der Arbeitsmarktpolitik nicht anonym konstituiert wurden, sondern Folge und Ursache gesellschaftlicher Konflikte sind, die sich aus ihrem sozial- und wirtschaftspolitischen Stellenwert und aus ihrem Kontext mit den gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnissen ergeben.

Hierbei sind Konflikte als strukturell erzeugte, überindividuelle Gegensatzbeziehungen zu verstehen, die nicht nur den staatlichen Bereich, sondern jedes Über- und Unterordnungsverhältnis kennzeichnen.¹⁶ Konflikttheoretisch sind sie deshalb allgegenwärtig und unabwendbar, aber nicht – wie die Systemtheorie annimmt¹⁷ – gesellschaftlich dysfunktional, sondern notwendig und nützlich, da sie sozialen Wandel induzieren. Dessen Radikalität bestimmt sich durch die Heftigkeit der Konflikte, durch die Modalitäten ihrer Regulierung und durch den Inhalt der von ihnen transportierten Interessen.

„Als Interessen zur Beibehaltung oder Überwindung bzw. Modifizierung eines status quo“¹⁸ ist von der Existenz und Wirksamkeit positionsbedingter „objektiver“ Interessen auszugehen, zumal in Anlehnung an Max Weber und Ralf Dahrendorf der Kampf um Herrschaft und die Behauptung von Herrschaftspositionen

14 Berger, Arbeitsmarktpolitik, S. 20; ausführlicher Anselm Faust, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsvermittlung 1890–1927, in: Pierenkemper, Tilly, Arbeitsmarktforschung, S. 253–73; und ders., Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert.

15 Mertens, Kühl, Arbeitsmarkt, S. 283; vergl. Berger, Arbeitsmarktpolitik, S. 20.

16 Hans Jürgen Krysmansky, Soziologie des Konflikts, Reinbek b. Hamburg 1971; Willi Pöhler, Otto Neuloh, Zur Theorie des sozialen Konflikts, in: Neuloh, Soziale Innovation, S. 31–40; und insbesondere Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikte in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957; ders., Die Funktion sozialer Konflikte, in: ders., Pfade aus Utopia, München 1968, S. 263–77; ders., Zu einer Theorie des sozialen Konflikts, in: Wolfgang Zapf (Hg.), Theorien des sozialen Wandels, Köln, Berlin 1969, S. 108–23; Lewis A. Coser, Theorie sozialer Konflikte, Neuwied, Berlin 1965; ders., Sozialer Konflikt und sozialer Wandel, in: Hans Peter Dreitzel (Hg.), Sozialer Wandel, Neuwied, Berlin 1967, S. 278–94.

17 Vergl. Talcott Parsons, Zur Theorie sozialer Systeme, Opladen 1976, S. 243 ff.

18 Dahrendorf, Klassen, S. 167.

als zentrale Erklärungsmuster gesellschaftlichen Handelns anzusehen sind¹⁹. „Latent“ bei jedem Mitglied eines Herrschaftsverbandes vorhanden, können die „objektiven“ Interessen im Zuge organisierter Gruppenbildung in dem Sinn „manifest“ werden, daß sie sich zur gesellschaftlich bewußten und wirksamen Realität entwickeln; vergleichbar etwa mit den Marxschen Kategorien der „Klasse an sich“ und der „Klasse für sich“²⁰. Machtverteilung und negativer wie positiver Machtanteil lassen mithin konfligierende Interessen entstehen, die den Positionen von Teilen der Gesellschaft in Herrschaftsverbänden entsprechen.

In der Auseinandersetzung um Macht und Herrschaft sind diese lediglich formal definierten „objektiven“ Interessen mit „materialen“, aus dem sozialen, ökonomischen, kulturellen oder religiösen Bereich gewonnenen Interessen verwoben, deren Befriedigung nur über Herrschaftsausübung oder doch wenigstens über die Bedrohung der Herrschaft erfolgen kann. Sie bestimmen den Inhalt des Konflikts und tragen je nach ihrer Zurechnung zu zentralen oder peripheren Bewertungsmustern²¹ zu seiner Intensität bei.

Indessen sollte nicht übersehen werden, daß die Konflikttheorie eingleisig den Konflikt als Initiator sozialen Wandels thematisiert. Zu Recht geht z.B. Otto Neuloh aber bei der Anwendung der Innovationstheorie auf die Geschichte der Sozialpolitik von einer gegenläufigen Kreislaufbeziehung von sozialen Innovationen („Nutzanwendung sozialer und sozialpolitischer Ideen“), sozialem Wandel und sozialem Konflikt aus. Sind soziale Innovationen das Ergebnis sozialer Konflikte „mit vielseitigen Hindernissen und Schwierigkeiten durch die Umwelt“, so könnten sie ihrerseits selbst Konflikte auslösen, wobei der soziale Wandel jeweils das Bindeglied zwischen beiden Phänomenen darstelle.²² Der „relativ intime Zusammenhang zwischen der Intensität des Konflikts und des Wandels“²³ ist mithin doppelseitig zu sehen: „Je intensiver und gewaltsamer S.K., desto rapider und radikaler sozialer Wandel.“²⁴ Et vice versa.

Ist als Interesse der negative bzw. positive Herrschaftspositionen besetzenden Gruppen zu unterstellen, diesen Prozeß zu jeweils ihren Gunsten zu instrumentalisieren und eine Veränderung der Herrschaftskonstellation herbeizuführen bzw. zu verhindern, hängt der Erfolg nicht zuletzt von der jeweiligen Herrschaftsstabilität ab. Sie kann mittels vielfältiger und in der Regel ineinandergreifender Strategien gesichert werden, u.a.

- durch Eingriffe in den Prozeß der Interessenmanifestierung, etwa durch restriktive Rahmenbestimmungen für die Entfaltungsmöglichkeiten organisierter Gruppen;
- durch die Konstituierung der Ideologien der herrschenden Gruppen zu ver-

19 Ebd., passim; Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 4/1956, S. 830.

20 Karl Marx, *Das Elend der Philosophie*, in: MEW, Bd. 4, S. 63–182, hier S. 180 f.

21 Dazu Christian Graf Krockow, *Zentrale und periphere Bewertungsmuster*, in: Dreitzel, *Sozialer Wandel*, S. 339–50.

22 Otto Neuloh, *Zum Bezugsrahmen von sozialer Innovation und sozialem Konflikt*, in: Ders. (Hg.), *Soziale Innovation und sozialer Konflikt*, Göttingen 1977, S. 9–30.

23 Dahrendorf, *Theorie*, S. 117.

24 Ders., *Sozialer Konflikt*, in: Wilhelm Bernsdorf (Hg.), *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart 2/1969, S. 1006–9.

bindlichen Normen und Werten, die geeignet sind, herrschaftsgefährdende Interessen als ungerechtfertigt oder peripher zu qualifizieren;

- durch die administrative Befriedigung „materialer“ Interessen; also durch die Substituierung der herrschaftsbezogenen Interessen mittels Realisierung inhaltlicher Forderungen als Entschädigung für Herrschaftsverzicht;
- durch die Installierung von Mechanismen zur geordneten Konfliktaustragung im Rahmen verbindlich gesetzter Normen, so daß die Chance zur Interessendurchsetzung ohne Destabilisierung des gesamten gesellschaftlichen Systems gegeben ist.

In der Perspektive der permanenten Auseinandersetzung um Herrschaft wäre Sozialpolitik, „das zielbewußte Gestalten und praktische Wollen im Hinblick auf das Soziale“²⁵, in Orientierung an Max Webers Politik-Definition²⁶ vor allem zu verstehen als das Streben nach Macht oder als Machterhaltung mit der Absicht, gemäß dem Prinzip der Gerechtigkeit soziale Interessen durchzusetzen und zu befriedigen. Das „Prinzip der Gerechtigkeit“ weist hierbei auf die herrschafts-ideologische Komponente hin und dient zudem als Abgrenzungskriterium zur Wirtschaftspolitik mit ihrem Ziel der höchstmöglichen Versorgung nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gegenüber dem sozialpolitischen der bestmöglichen Verteilung.²⁷

Zwar klammert diese Sichtweise philanthropische und karitative Motive der Sozialpolitik aus,²⁸ doch kann die Subsumierung der Sozialpolitik unter das Vorzeichen strukturell konfligierender Interessen den systemimmanenten Zusammenhang von Konflikt, sozialer Innovation und sozialem Wandel verdeutlichen – und zwar auch dann, wenn Sozialpolitik ausschließlich herrschaftskonservierenden Absichten dient. Auf den „konservativ-revolutionären“ Doppelcharakter der Sozialpolitik im Kapitalismus hat bereits Eduard Heimann aufmerksam gemacht: Sie sichere „die kapitalistische Produktionsgrundlage vor den von der sozialen Bewegung drohenden Gefahren, indem sie der sozialen Forderung nachgibt; sie baut den Kapitalismus stückweise ab und rettet dadurch seinen jeweils verbleibenden Rest“.²⁹

Als Instrument zur Flankierung politischer Herrschaft ist Sozialpolitik bereits häufig dargestellt worden. Seltener und zumeist nur in Teilaspekten wurde bis-

25 Otto von Zwiedineck-Südenhorst, *Sozialpolitik*, Leipzig, Berlin 1911, S. 37.

26 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 830: Politik ist „Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung“ und nach Machterhaltung. „Wer Politik treibt, erstrebt Macht.“

27 Hierzu grundlegend Elisabeth Liefmann-Keil, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961, S. 6 ff.

28 Auch bei anderen methodischen Zugriffen werden des öfteren Wohltätigkeit und Fürsorge als soziale Tätigkeiten von der Sozialpolitik getrennt. Vergl. z.B. Ludwig Heyde, *Sozialpolitik (II) Allgemeines*, in: HdSW, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 539–47; Ludwig Preller, *Sozialpolitik. Theoretische Ortung*, Tübingen, Zürich 1962, S. 141.

29 Eduard Heimann, *Soziale Theorie des Kapitalismus*, Tübingen 1929, S. 118; vergl. Preller, *Sozialpolitik. Theoretische Ortung*, S. 141. Vergl. zum weiteren methodischen Zusammenhang: Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt/M., New York 1982, S. 73 ff.

lang die Rolle sozialpolitischer Maßnahmen für die Anpassung der Erwerbsbevölkerung an die gesellschaftlichen Normen und die sozioökonomischen Anforderungen der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaftsordnung untersucht,³⁰ obgleich beispielsweise Werner Sombart schon um die Jahrhundertwende auf das Zeitalter des Hochkapitalismus bezogen die Bedeutung des Staates für den Gang des Wirtschaftslebens, „Die Beschaffung der Arbeitermasse (Die Entstehung des potentiellen Proletariats)“ und „Die Anpassung der Bevölkerung an die Bedürfnisse des Kapitalismus (Die Entstehung des aktuellen Proletariats)“ umrissen hat.³¹ Indessen haben mit stimulierendem Effekt für die Analyse eines funktionalen Zusammenhangs zwischen staatlicher Sozialpolitik und den strukturellen Problemen der kapitalistischen Gesellschaft Lenhardt und Offe dieses Thema wieder aufgegriffen. Sie verstehen Sozialpolitik als die „staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter“ und unterscheiden präzisierend eine „passive Proletarisierung“, die den Prozeß der Freisetzung potentieller Lohnarbeiter für das Kapital bezeichnet, von einer „aktiven Proletarisierung“, die die Kanalisierung der depossedierten Arbeitskräfte in die gesellschaftlich vorgesehene Form der Lohnarbeit meint.³²

Sachße und Tennstedt lehnen sich bei ihrer „Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland“ an dieses Verständnis von Sozialpolitik an und sehen sie als die „Gesamtheit staatlicher Maßnahmen zur Herstellung, Erhaltung und Sicherung eines verwertbaren Bestandes von Arbeitskräften in der spezifischen Form von Lohnarbeit“. ³³ Demgemäß beschreiben sie die Armenpflege im Licht einer steten Anpassung an den Wandel der Produktionsverhältnisse und der Formen politischer Herrschaft. Dies zeigt sich am auffälligsten bei dem sozioökonomischen und politischen Umbruch der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (der Phase der „passiven Proletarisierung“), als die Armenpflege ihren im Zeitalter merkantilistischer Wirtschaftsförderung gewonnenen zentralen Stellenwert für die Disziplinierung der Arbeitsbevölkerung zugunsten anderer, dem Industriekapitalismus adäquater Instrumente der „aktiven Proletarisierung“ allmählich verliert.

30 Z.B. Bernd Weisbrod, Wohltätigkeit und „symbolische Gewalt“ in der Frühindustrialisierung. Städtische Armut und Armenpolitik in Wuppertal, in: Hans Mommsen, Winfried Schulze (Hg.), Vom Elend der Handarbeit, Stuttgart 1981, S. 334–57; Rüdiger Baron, Weder Zuckerbrot noch Peitsche. Historische Konstitutionsbedingungen des Sozialstaates in Deutschland, in: Gesellschaft. Beiträge zur Marx'schen Theorie 12, Frankfurt/Main 1979, S. 13–55; Hans-Peter Ullmann, Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung 1880–1889, in: HZ 229 (1979), S. 574–610.

31 Werner Sombart, Der moderne Kapitalismus, Bd. 3/1: Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus, München, Leipzig 2/1928.

32 Gero Lenhardt, Claus Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber, Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977, S. 98–127.

33 Christoph Sachße, Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1980, S. 14; dazu jetzt auch Florian Tennstedt, Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914, Köln 1983.

Mit noch engerem Bezug zum Arbeitsmarkt orientiert sich für eine systematische historische Kurzübersicht über die deutsche Arbeitsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik auch Cornelia Fischer an dem Konzept Lenhardts und Offes. Sie faßt Arbeitsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik (m.a.W. Arbeitsmarktpolitik) als „reaktive gesellschaftliche Schutzpolitik gegen und Sicherungspolitik für das einzelwirtschaftliche Verwertungsinteresse an der menschlichen Arbeitskraft“ auf und befragt sie auf ihre Funktion für die Stabilisierung und Legitimierung des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Zutreffend sieht sie in der staatlichen Arbeitsförderung zugleich auch Ansätze einer aktiven Politik der Erweiterung von Lebenschancen, den „Subjektcharakter abhängiger Arbeit“ durchzusetzen.³⁴

Heben die skizzierten Untersuchungen vorzugsweise auf den direkten oder mittelbaren ökonomischen und politischen Herrschaftscharakter der Sozial-, Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik ab, so bleibt noch die Immanenz struktureller Konflikte auch und gerade auf dem Arbeitsmarkt zu verdeutlichen. Da der Arbeitsmarkt ein Beziehungsgefüge zwischen den Marktteilnehmern konstituiert und er in kapitalistischen Gesellschaften durch die Eigentumsverhältnisse der Anbieter- und Nachfrageseite zu den Produktionsmitteln geprägt ist, erhält der daraus sich ergebende Interessenantagonismus um so augenfälliger den Charakter eines „objektiven“ Konfliktes, als der Arbeitsmarkt auch das Vorfeld für den Herrschaftsverband „Betrieb“ bildet, in dem sich die Herrschaftsverhältnisse unmittelbar aus dem Besitz herleiten³⁵. Somit kommt den Kräfteverhältnissen am Arbeitsmarkt hohe Bedeutung für den Ausgang des Konflikts innerhalb und außerhalb der Betriebe zu, weshalb die Organisation des Arbeitsmarktes zum Abbau bzw. zur Befestigung bestehender Herrschaftsstrukturen strategische Notwendigkeit wird; sei es in Gestalt einer Formierung der Arbeitsmarktparteien, sei es mittels einer interessensspezifischen Funktionalisierung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, so wie es sich beispielsweise in der ehemals gängigen Formel ausdrückt, wer über den Arbeitsnachweis bestimme, „der beherrscht den Arbeitsmarkt und hat damit auch die Herrschaft über die Industrie“³⁶.

Darüber hinaus wird am Arbeitsmarkt mit Einkommen, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen etc. in hohem Maße die soziale Lebenslage des größten Teils der Bevölkerung bestimmt. Unterliegen die von Arbeit und Einkommen befriedigten sozialen Bedürfnisse und die aus ihnen abgeleiteten Interessen ohne Zweifel zentralen Bewertungsmustern,³⁷ so macht ihre strukturelle Gegenläufigkeit und Permanenz als Interessen an einer optimalen Wohlfahrt einer-

34 Fischer, Arbeitsförderung, S. 7. Leider schmälern zahlreiche Fehler den Wert dieser anregenden Studie.

35 Vergl. Friedrich Fürstenberg, Die Machtstruktur der industriellen Arbeitsbeziehungen, in: Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 126 (1970), S. 309–23; Ursula Schumm-Garling, Herrschaft in der industriellen Arbeitsorganisation, Frankfurt/M. 1972, S. 18 ff.

36 Hans Delbrück, Die Arbeitslosigkeit und das Recht auf Arbeit, in: Pr. Jbb. 85 (1896), S. 80–96, hier S. 86.

37 Vergl. u.a. Gerhard Himmelmann, Arbeitsorientierte Arbeitslehre, Opladen 1977, S. 96 ff.; Dieter Stiefel, Arbeitslosigkeit. Soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreich 1918–1938, Berlin 1979, S. 136 ff.

seits sowie an einer Ertragsmaximierung der Investitionen andererseits die besondere Brisanz der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer kapitalistischen Industriewirtschaft aus. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung gründen ihren Stellenwert deshalb nicht nur auf ihre Kapazitäten zur Befriedigung sozialer und wirtschaftlicher Anforderungen an den Arbeitsmarkt, sondern auch auf ihre strategische Position bei der Realisierung dieser Ansprüche und damit zugleich bei der Machtverteilung am Arbeitsmarkt und darüber hinaus bei der sozialpolitischen Auseinandersetzung überhaupt.

Der hier aufgezeichnete analytische Raster kann nicht alle Aspekte und nicht alle zu behandelnden Komplexe abdecken, doch erscheinen seine Reichweite und Schärfentiefe hinreichend, das Thema zu strukturieren. Demgemäß ist die Geschichte der Arbeitsvermittlung, der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland zwischen 1890 und 1918 vor allem zu befragen

- nach ihren sozialen und ökonomischen Voraussetzungen: der Struktur des Arbeitsmarktes, der Entwicklung und sozialen Bedeutung von Beschäftigung und Erwerbslosigkeit; ihrer theoretischen und ideologischen Einordnung sowie den aus ihnen abgeleiteten gesellschaftlichen Interessen;
- nach der Funktion der Arbeitsmarktpolitik im Interessenkonflikt des Kaiserreiches und ihrem daraus resultierenden politischen Stellenwert;
- nach den Strategien zur Lösung der arbeitsmarktpolitischen Konflikte, den Maßnahmen und Institutionen und ihrer organisatorischen Ausgestaltung;
- nach der Rolle des Staates bei der Lösung der Konflikte und der Organisation des Arbeitsmarktes;
- nach der Relevanz des Instrumentariums für die Arbeitsmarktabläufe und den Erwerbslosenschutz
- und schließlich nach der Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik für die Intensität des gesellschaftlich-politischen Konfliktes und die Stabilität des wilhelminischen Kaiserreiches.

2 RAHMENBEDINGUNGEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK BIS 1914

Der sozioökonomische Rahmen der gegen Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland sich herausbildenden Arbeitsmarktpolitik läßt sich mit dem Begriff des „industriellen Arbeitsmarktes“ schlagwortartig umreißen. Als Voraussetzung und Konsequenz der in den 1850er Jahren einsetzenden Industrialisierung ist er auf der einen Seite gekennzeichnet vom schnellen Wachstum des gewerblichen und – zunächst noch schwächer – des Dienstleistungssektors sowie von ihrer expansiven Arbeitskräftenachfrage; auf der anderen Seite vom freien Verfügungsrecht der Bevölkerung über die Verwendung ihrer Arbeitskraft, von der Lohnarbeit als der Erwerbsform von Massen, dann der Mehrheit der Bevölkerung, von der sozialen und regionalen Mobilität und in einer späteren Phase schließlich von der Kollektivierung des Verhältnisses der Arbeitsmarktteilnehmer zueinander, die individuelle durch Gruppenbeziehungen ersetzt. Der Prozeß der Transformation Deutschlands vom überwiegenden Agrarstaat zum überwiegenden Industriestaat löste tiefgreifende Dekorporierungen und Disproportionierungen aus und mündete erst allmählich in ein neues industriegesellschaftliches System. Er ist im folgenden vor allem mit Blick auf die Struktur des Arbeitsmarktes, auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und auf das Risiko der Arbeitslosigkeit sowie auf die zeitgenössischen Ansichten über die Erwerbslosigkeit in groben Linien zu beschreiben.¹

¹ Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit vor 1914 zählen zu den Defiziten der deutschen Sozialgeschichtsschreibung. Der folgende Überblick orientiert sich vor allem an Jürgen Kuczynski, *Die Geschichte der Lage der Arbeiter unter dem Kapitalismus*, Berlin (Ost), Bd. 1 (1961), Bd. 2 (1962), Bd. 3 (1962), Bd. 4 (1967); Wolfgang Köllmann, *Bevölkerung in der industriellen Revolution*, Göttingen 1974; Hermann Aubin, Wolfgang Zorn (Hg.), *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 2, Stuttgart 1976; J. J. Lee, *Labour in German Industrialization*, in: *The Cambridge Economic History of Europe*, Bd. 7, Cambridge, London, New York, Melbourne 1978, S. 442–91; Peter N. Stearns, *Arbeiterleben. Industriearbeit und Alltag in Europa 1890–1914*, Frankfurt/Main, New York 1980; Hans Pohl (Hg.), *Sozialgeschichtliche Probleme in der Zeit der Hochindustrialisierung (1870–1914)*, Paderborn, München, Wien, Zürich 1979; Ilse Costas, *Der Arbeitslose in der Periode der Hochindustrialisierung*, in: Martin Baethge, Wolfgang Eßbach (Hg.), *Soziologie: Entdeckungen im Alltäglichen*, Frankfurt/M., New York 1983, S. 432–51; Jürgen Kocka, *Lohnarbeit und Klassenbildung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in Deutschland 1800–1875*, Berlin, Bonn 1983. Nur unter Vorbehalt zu nennen: Frank Niess, *Geschichte der Arbeitslosigkeit. Ökonomische Ursachen und politische Kämpfe: ein Kapitel deutscher Sozialgeschichte*, Köln 1982.

Statistische Angaben (soweit nicht gesondert belegt) nach Walther G. Hoffmann, Franz Grumbach, Helmut Hesse, *Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, Berlin, Heidelberg, New York 1965; Wolfram Fischer, Jochen Krengel, Jutta Wietog, *Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch. Band 1: Materialien zur Statistik des Deutschen Bundes 1815–1870*, München 1982; Gerd Hohorst, Jürgen Kocka, Gerhard A. Ritter, *Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1870–1914*, München 1975.

2.1 DIE STRUKTUR DES ARBEITSMARKTES

Schon die Eckdaten der Produktions- und Erwerbsstruktur zeigen den grundlegenden, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts sich abzeichnenden, seit der Jahrhundertmitte sich durchsetzenden Wandel des Arbeitsmarktes an. Noch Anfang der 1850er Jahre brachte die Landwirtschaft beinahe die Hälfte des Sozialproduktes auf (45,2 %), Bergbau, Industrie und Handwerk sowie der Dienstleistungssektor folgten mit einem Fünftel bzw. einem Drittel. Bereits Ende der 80er Jahre aber zog der Sekundäre Sektor mit der Landwirtschaft gleich und kurz vor Beginn des Ersten Weltkrieges hatten sich die Relationen der Jahrhundertmitte verkehrt: Einem Agraranteil von 23,4 % (1910/13) stand ein beinahe doppelt so hoher gewerblicher (44,6 %) gegenüber, während der des Dienstleistungsbereichs weitgehend stabil geblieben war. Innerhalb von 60 Jahren hatte sich die volkswirtschaftliche Wertschöpfung verfünffacht, die gewerbliche aber verelfacht.

Langsamer vollzog sich wegen der relativ geringen landwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität die Umschichtung der Erwerbsbevölkerung. Waren um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert etwa 20 % der Erwerbstätigen dem Gewerbe zuzurechnen, waren es nach den Berechnungen W.G. Hoffmanns und seiner Mitarbeiter im Jahr der Reichsgründung noch keine 30 %. Nach der Berufszählungsstatistik war die Landwirtschaft noch 1895 der größte „Arbeitgeber“, wurde allerdings 1907 mit 35,2 % von Bergbau, Industrie und Handwerk (40,1 %) schon übertroffen. Zugleich gehörte ein Viertel der Erwerbstätigen zum Tertiären Sektor.²

Diesen Umschichtungsprozeß ermöglichte und flankierte eine hohe Mobilitätsbereitschaft der Bevölkerung. „Schon wegen der Standortgebundenheit der Industrie bedeutete der Übergang zur industriellen Arbeit Wanderung. Die deutsche Wanderungsbewegung, die größte Massenbewegung der gesamten deutschen Geschichte, war im wesentlichen Wanderung der Arbeit nach.“³ Sie vollzog sich zunächst – und um die Jahrhundertmitte sich verstärkend – als Nachbarschafts- und Nahwanderung sowie – in den 90er Jahren voll einsetzend – als Fernwanderung von Ost nach West hauptsächlich in das schwerindustrielle Ballungsgebiet an Rhein und Ruhr. Zum Zeitpunkt der Berufszählung von 1907 lebte kaum mehr die Hälfte aller Deutschen im Reichsgebiet an ihrem Geburtsort, und 14,5 % hatten an der Fernwanderung teilgenommen.⁴ Zug zum Arbeitsplatz war in hohem Maße Zug in die Stadt, so daß Städtewachstum und Verstädterung zu Komplementäerscheinungen der Industrialisierung wurden. Zwischen 1875 und 1910 verdoppelte sich die Zahl der Städte mit mehr als

10.000 Einwohnern; in der gleichen Zeitspanne stieg der Anteil der Großstädter von 6,2 % auf 21,3 % der Bevölkerung.

Bereits diese wenigen Daten signalisieren, daß bei einer Analyse der Arbeitsmarktverhältnisse nicht von einem einheitlichen Markt, sondern von einer Vielzahl von Teilmärkten auszugehen ist, die sich regional und sektoral, nach Branche, Beruf, Geschlecht und Qualifikation gliederten und mit jeweils verschiedenartigen Beschäftigungsmöglichkeiten ausgestattet sein konnten.⁵

Während Deutschland im 19. Jahrhundert zur politischen und wirtschaftlichen Einheit reifte, vertiefte der Industrialisierungsprozeß bestehende regionale Ungleichgewichte der Wirtschafts- und Sozialstruktur.⁶ Die Durchbildung der öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Distributionsstruktur, die regional differenzierte Industrieansiedlung mit entsprechendem Wachstumsgewicht, die Wanderungen mit ihren Folgewirkungen für das Arbeitskräftepotential der Ausgangs- wie der Zielgebiete bestätigten alte und schufen neue Räume unterschiedlicher Arbeitsmarktverhältnisse, so daß Deutschland sich etwa im Rhein-Ruhr-Gebiet und im Königreich Sachsen schon ganz industriell, in weiten Teilen des Nordostens und des Südens dagegen noch überwiegend agrarisch darstellte, beispielsweise der Rhein-Main-Necker-Raum von einer gewerblich-agrarischen Mischstruktur charakterisiert wurde und die Hansestädte und die Verwaltungszentren des Reichs und der Bundesstaaten stark auch vom Tertiären Sektor geprägt waren.

Im Sekundären Sektor ging zunächst die Anziehungskraft von den Konsumgüterindustrien aus: Fast 60 % aller gewerblich Beschäftigten arbeiteten 1875 in der Textil- und Bekleidungsindustrie, der Leder- und Holzverarbeitung sowie im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe, doch verschob sich das Gewicht zunehmend zur Gruppe der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien. 1875 betrug der Beschäftigungsanteil von Bergbau, Industrie der Steine und Erden, Metallherzeugung und -verarbeitung sowie der Chemischen Industrie noch 26,4 %; 1911/13 war er auf 35,8 % gestiegen. Nur knapp ein Drittel der 6,3 Mill. Beschäftigten, die zwischen 1875 und 1913 in die gewerbliche Produktion eingegliedert wurden, wandten sich den genannten Konsumgüterindustrien zu; 17,5 % wurden vom Baugewerbe und rund 45 % vom Grundstoff- und Investitionsgüterbereich absorbiert. Bergbau, Metallherzeugung und -verarbeitung verdreifachten ihre Belegschaftszahlen, die Chemische Industrie vervierfachte sie. Eine ähnliche Dynamik entwickelten nur noch die Papierherzeugung und -verarbeitung sowie das Polygraphische Gewerbe, die beide nicht ausschließlich dem Konsumgüterbereich zuzuordnen sind. Dagegen stagnierten seit der Jahrhundertwende das

2 Wegen unterschiedlicher Einrechnung der gerade im Agrarsektor bedeutungsvollen mit-helfenden Familienangehörigen unterschätzen die amtlichen Zahlen den Rückgang der Landwirtschaft sogar noch.

3 Wolfgang Köllmann, Politische und soziale Entwicklung der deutschen Arbeiterschaft 1850–1914, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, Köln 1972, S. 431–50, hier S. 433.

4 Wolfgang Köllmann, Industrialisierung, Binnenwanderung und „Soziale Frage“, in: Ders., Bevölkerung, S. 106–24, hier S. 117.

5 Zum theoretischen Konzept der Arbeitsmarktsegmentation Werner Sengenberger, Arbeitsmarktstruktur, Frankfurt/M., München 1975; Toni Pierenkemper, Allokationsbedingungen im Arbeitsmarkt. Das Beispiel des Arbeitsmarktes für Angestellte, 1880–1930, Opladen 1982, S. 40 ff.

6 Zum Problem der regionalen Entwicklungsdisparitäten Werner Abelshauser, Staat, Infrastruktur und regionaler Wohlstandsausgleich im Preußen der Hochindustrialisierung, in: Fritz Blach (Hg.), Staatliche Umverteilungspolitik in historischer Perspektive, Berlin 1980, S. 9–58; Gerd Hohorst, Regionale Entwicklungsunterschiede im Industrialisierungsprozeß – ein auf Ungleichgewichten basierendes Entwicklungsmodell, in: Sidney Pollard (Hg.), Region und Industrialisierung, Göttingen 1980, S. 215–38.

Textil- und das Bekleidungsgewerbe, wiewohl sie noch immer zu den quantitativ bedeutendsten Branchen zählten.⁷

Diesen unterschiedlichen Wachstumsverläufen stand ein nach Herkunft, Beruf, Qualifikation und Geschlecht gegliedertes Arbeitskräftepotential gegenüber. Bezüglich der Frauenarbeit ist im zu schildernden Zusammenhang vor allem von Interesse, daß die Industrielle Revolution für Frauen, die ehemals vorwiegend innerhalb familialer Produktionsgemeinschaften mithelfend am Erwerbsleben beteiligt gewesen waren, in dieser Hinsicht einen schärferen Einschnitt bedeutete als für Männer. Am längsten blieb für sie die Einheit von Produktions- und Reproduktionsbereich in der Landwirtschaft, im mittelständischen Handel und im Handwerk, bei der Heimarbeit sowie bei den häuslichen Diensten erhalten. Dennoch ist etwa auch bei den Dienstmädchen, die den häuslichen Dienst immer seltener als Lebensstellung ansahen, im 19. Jahrhundert infolge der Ausweitung der regionalen Mobilität, der Zunahme des Stellenwechsels und der Verkürzung der durchschnittlichen Verweildauer eine Anonymisierung des Arbeitsmarktes festzustellen.⁸ Erst recht gilt dies für die Industriearbeit mit ihrer in der Regel rigorosen Trennung von Heimat, Wohnung und Arbeitsplatz.

Die Industrie ihrerseits zergliederte sich in primär qualifikationsorientierte Teilmärkte.⁹ Fast 80 % der gewerblich tätigen Frauen waren 1907 in Konsumgüterindustrien mit hohem Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften beschäftigt: in der Textilindustrie (Frauenanteil 49,6 %), in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie (18,7 %) sowie im Bekleidungsgewerbe (51,3 %). Erst allmählich und auf Grund der Rationalisierung der Arbeitsabläufe und der Expansion der Verwaltungsabteilungen öffneten sich die Wachstumsindustrien den weiblichen Arbeitnehmern in stärkerem Maße: In der Metallverarbeitung stieg der Frauenanteil zwischen 1882 und 1925 von 3,6 % auf 14,7 %, beim Maschinenbau und in der Elektroindustrie von 1,8 % auf 11 %. Lediglich in der im 19. Jahrhundert quantitativ noch recht unbedeutenden Chemischen Industrie lag er schon 1882 bei 13,2 %.

Das Versagen und die soziale Problematik überkommener Rekrutierungsmittel wie informeller Kontakte, persönlicher Vorsprache und der Informationswege der handwerklichen Organisationen gerade für die weibliche Beschäftigtengruppe ist deutlich an der relativ großen Rolle der Zeitungsinserate für den Arbeitsmarkt der qualifizierten Hausangestellten,¹⁰ an der starken Inanspruchnahme der gewerbsmäßigen Stellenvermittlung bei Dienstboten sowie an den vielen in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts entstehenden Arbeitsnachweiseinrichtungen

karitativer Hilfsorganisationen abzulesen, die sich speziell der Unterstützung junger Mädchen und Frauen bei der Wahl geeigneter Berufe und Arbeitsstellen widmeten.

Veränderten Marktmechanismen unterlag ebenso der Arbeitsmarkt der mit der Industrialisierung entstehenden Gruppe der Angestellten.¹¹ Der traditionelle Zugang zu den Kontoren der Handelshäuser führte über die Empfehlung und die individuelle – schriftliche oder mündliche – Vorstellung, derjenige zu den kaufmännischen, vor allem aber technischen Positionen der frühen Fabrikunternehmen auch über den innerbetrieblichen Aufstieg sowie über die gezielte Anwerbung. Indessen bewirkten die Doppelfunktion der wachsenden Fabriken – einerseits Güter arbeitsteilig herzustellen und andererseits als Ware auf dem Markt zu verwerten – und die zunehmende Kommerzialisierung und Bürokratisierung des Wirtschaftslebens nicht nur ein rasches Anwachsen der Angestelltenschaft, sondern auch ein hohes Maß an Arbeitsteilung und Standardisierung der Angestelltentätigkeiten. Im Sekundären Sektor versiebenfachte sich die Zahl der Angestellten von 1882 bis 1907 auf 690.000, im Tertiären Sektor wuchs sie um 250 % auf 500.000. Zugleich verlagerten Ausbau und Differenzierung der technischen und kaufmännischen Fach- und Hochschulstudiengänge die Ausbildung partiell aus den Betrieben heraus¹² und trugen neben dem allgemeinen Schulwesen mittels vereinheitlichter Qualifikationsnachweise zur Versachlichung des Berufszugangs bei.

Die informellen und innerbetrieblichen Formen der Stellenbesetzung verschwanden deshalb insbesondere in Großbetrieben nicht. Auf der unteren Ebene wurde Arbeitern eine – freilich kaum über die Position des Werkmeisters hinausreichende – Karrierechance offengelassen.¹³ Doch zunehmend wurde die Rekrutierung der Angestellten über den anonymen Markt abgewickelt. Auch hierfür sind das Inseratenwesen in der Fach- und Tagespresse¹⁴ und die gewerbsmäßige Stellenvermittlung augenfälliges Indiz, ebenso wie das Verbandswesen

11 Ebd.; Jürgen Kocka, Unternehmensverwaltung und Angestelltenschaft am Beispiel Siemens 1847–1924, Stuttgart 1969; Lars Scholl, Ingenieure in der Frühindustrialisierung, Göttingen 1978; Günther Schulz, Die Arbeiter und Angestellten bei Felten & Guilleaume, Wiesbaden 1979.

12 Zum gewerblich-technischen Bildungswesen zuletzt Jürgen Kocka, Bildung und soziale Ungleichheit: Entstehung und Differenzierung angestellter Mittelschichten im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: Ders., Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1850–1980, Göttingen 1981, S. 90–115; zum kaufmännischen Schulwesen ders., Unternehmensverwaltung, S. 471 ff.

13 Zum „internen Arbeitsmarkt“ für technische Angestellte in Großbetrieben systematisch Pierenkemper, Allokationsbedingungen, S. 201 ff.

14 Etwa 30 % aller 1908 in Stellung befindlichen Handlungsgehilfen sollen ihre Stelle durch ein Zeitungsinserat gefunden haben. Die wirtschaftliche und soziale Lage der deutschen Handlungsgehilfen im Jahre 1908, Hamburg 1910, S. 105; vgl. Julia Dünner, Der deutsche Arbeitsnachweis im Kriege bis zum Erlass des Hilfsdienstgesetzes, Regensburg, Berlin, Wien 1918, S. 23 ff.; Schulz, Felten & Guilleaume, S. 132 f., und v.a. Pierenkemper, Allokationsbedingungen. S. die zeitgenössischen Klagen der kaufmännischen Angestellten über ihre wachsenden Marktabhängigkeit, zusammengestellt und kommentiert von K. Oldenberg, Die heutige Lage der Commis nach neuerer Literatur, in: Jb. f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 16 (1892), S. 748–812.

7 Dazu auch Wolfram Fischer, Bergbau, Industrie und Handwerk 1815–1914, in: Aubin, Zorn, Handbuch, S. 526–62, hier S. 534 ff. Volker Hentschel, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im wilhelminischen Deutschland, Stuttgart 1978, S. 57 ff.

8 Rolf Engelsing, Der Arbeitsmarkt der Dienstboten im 17., 18. und 19. Jahrhundert, in: Hermann Kellenbenz (Hg.), Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt, München 1974, S. 159–237; Mechthild Deutelmöser, „Die ausgebeuteten aller Proletarierinnen“: Dienstmädchen in Hamburg vor dem Ersten Weltkrieg, in: Arno Herzig, Dieter Langewiesche, Arnold Sywottek (Hg.), Arbeiter in Hamburg, Hamburg 1983, S. 319–29.

9 Walter Müller, Angelika Willms, Johann Handl, Strukturwandel der Frauenarbeit 1880–1980, Frankfurt/M., New York 1983, bes. S. 31 ff., 107 ff.

10 Pierenkemper, Allokationsbedingungen, S. 134, 153 ff.

der Angestellten, dem besonders in seiner Frühzeit die Stellenvermittlung häufig Hauptzweck war.

Ohne die vorindustriellen Arbeitsmarktverhältnisse vereinfacht zu sehen, wird man feststellen können, daß mit der Industrialisierung der Arbeitsmarkt zahlenmäßig umfangreicher und dynamischer, zugleich aber auch differenzierter und damit unübersichtlicher geworden war. Die Mobilität der Bevölkerung, Städtewachstum und Industriekonzentration spielten hierbei eine durchaus ambivalente Rolle. Waren die Wanderungen geeignet, regionale Arbeitsmarktdisparitäten auszugleichen und die ländliche Überschußbevölkerung in Arbeit zu bringen, waren sie andererseits selbst die Ursache regionaler Ungleichgewichte. Sie deckten die Arbeitskräftenachfrage gewerblicher Standorte, aber dort war der Stellenmarkt gewöhnlich heterogener als in Klein- und Mittelstädten oder auf dem flachen Land. Zwar förderten die Industrieansiedlungen und die in ihrem Umfeld entstehenden Zuliefergewerbe, Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen selbst in monostrukturellen Regionen die Vielfalt des Arbeitsplatzangebotes, doch erschwerten sie damit auch die Orientierung über die vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Dies setzte sich in mancher Weise in den Industriebetrieben fort. Mit dem Unternehmenswachstum und der steigenden Komplexität des Produktionsprozesses, mit der Erweiterung der Erzeugungspalette und der Notwendigkeit von Versorgungs- und Reparatureenrichtungen vergrößerte sich das unter einem Dach vereinigte Spektrum der Berufe. Im Montanbereich, der hierbei allerdings eine Ausnahmestellung einnahm, arbeitete 1907 die Hälfte aller Branchenzugehörigen in Betrieben mit mehr als 1000 Belegschaftsmitgliedern. Während in den Konsumgüterindustrien der Anteil der Großbetriebe mit mehr als 200 Beschäftigten in der Regel niedrig war (abgesehen von der Textilindustrie mit 38 % der Beschäftigten), betrug er im Maschinenbau 49,1 %, in der Chemischen Industrie 44,9 %. 42,5 % des industriellen Erwerbstätigenzuwachses zwischen 1895 und 1907 floß mittel- oder unmittelbar in die Großbetriebe.¹⁵

Zu denjenigen, „welche durch ihre Profession auf den Maschinenfabriken unentbehrlich“ waren, zählten in den 1840er Jahren Schmiede, Schlosser, Zeugschneider, Drechsler und Tischler.¹⁶ Wenig später gehörten zur 542 Mann starken Belegschaft der Esslinger Maschinenfabrik 23 Schreiner, 8 Lackierer, 2 Sattler und 2 Wagner.¹⁷ Zu Beginn des neuen Jahrhunderts beschäftigte eine badische Steinzeugwarenfabrik neben 525 gelernten und angelernten Töpfern, Formern und Schleifern sowie Hilfsarbeitern auch 30 Maschinisten und Handwerker, und zwar: Schlosser für Maschinenreparaturen, Schmiede für Fahrzeuginstandsetzung, Dreher für die Zurichtung der Steinzeugmaschinen, Schreiner für die Anfertigung von Modellen und Verpackungen, Sattler für das Nähen und Flickern von Treib-

¹⁵ Alle Angaben nach Hentschel, Wirtschaft, S. 53 ff., 95.

¹⁶ Zit. nach Wolfram Fischer, Innerbetrieblicher und sozialer Status der frühen Fabrikarbeiterschaft, in: Friedrich Lütge (Hg.), Die wirtschaftliche Situation in Deutschland und Österreich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, Stuttgart 1964, S. 192–222, hier S. 199.

¹⁷ Heilwig Schomerus, Die Arbeiter der Maschinenfabrik Esslingen, Stuttgart 1977, S. 126.

riemen, Modelleure für die Herstellung von Gipsformen sowie Maurer für Öfen- und Gebäudereparaturen.¹⁸ Immer weniger konnte ein Arbeitsuchender sich an den Beschäftigungsgelegenheiten einer einzigen Branche orientieren.

Daneben wurde mit fortschreitender Erhöhung des technischen Standards der Produktion und der Produktionsmittel, der Zergliederung der Herstellungsvorgänge und der „Verwissenschaftlichung“ der Arbeitsabläufe und ihrer Koordination im Rahmen kompliziert ineinandergreifender Produktionsprozesse die verstärkte Spezialisierung und Differenzierung der Arbeitsfunktionen erforderlich. Obgleich die im arbeitsteiligen Fabrikssystem für einfachere Tätigkeiten verlangten Fertigkeiten relativ rasch erlernbar waren, setzten doch auch sie ein Minimum an spezieller Eignung körperlicher, gesundheitlicher und – als Bedingung für die Anpassung an die „Fabrikdisziplin“ – psychischer Art voraus. So wenig die Vorstellung von der „unförmigen, gesichtslosen Masse“ der Belegschaften frühindustrieller Unternehmen die Realität trifft,¹⁹ so wenig stellte die Fabrikarbeiterschaft der Hochindustrialisierung ein „graues, ödes Einerlei“²⁰ dar. In einer für die Anforderungen der Industriearbeit charakteristischen Weise wurde der Übergang zwischen den handwerklich ausgebildeten Gelernten und den Ungelernten fließend. Das „originäre Erzeugnis der modernen industriellen Technik und Arbeitsteilung“ war der angelernte „Fabrikpezialist“²¹.

Branchenmäßig nahm in der Regel mit der Entfernung von der Rohstoffgewinnung der Stellenwert qualifizierter Arbeit zu, zumal die Rationalisierung der Arbeitsabläufe in den Produktionssälen der Fertigungsindustrie sich noch im Anfangsstadium befand.²² Einem großen Ungelerntenanteil in der Eisen-, Stahl-, Stein- und Erdgewinnung, bei der Papiererzeugung und der Chemischen Industrie stand ein hoher Bedarf an Qualifizierten bei der Metall- und Holzverarbeitung und beim Maschinenbau, im Bekleidungs- und Polygraphischen Gewerbe gegen-

¹⁸ Karl Keck, Das Berufsschicksal der Arbeiterschaft in einer badischen Steinzeugwarenfabrik, in: Auslese und Anpassung der Arbeiterschaft in der Lederwaren-, Steinzeug- und Textilindustrie, Leipzig 1912, S. 81–181, hier S. 89 f. Vergl. Cl. Heiß, Auslese und Anpassung der Arbeiter in der Berliner Feinmechanik, in: Auslese und Anpassung der Arbeiterschaft in der Elektroindustrie, Feinmechanik und Maschinenindustrie, Leipzig 1910, S. 109–235; Maria Borgmann, Betriebsführung, Arbeitsbedingungen und soziale Frage. Eine Untersuchung zur Arbeiter- und Unternehmergeschichte in der Berliner Maschinenindustrie zwischen 1870 und 1914 unter besonderer Berücksichtigung der Großbetriebe, Frankfurt/Main, Bern, Cirencester 1981, S. 100 ff.; Kocka, Unternehmensverwaltung, S. 337; Klaus Tenfelde, Sozialgeschichte der Bergarbeiterschaft an der Ruhr im 19. Jahrhundert, Bonn-Bad Godesberg ²1981, S. 246 ff.

¹⁹ Fischer, Innerbetrieblicher Status, S. 218.

²⁰ Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Nürnberg 1911, Berlin 1912, S. 123 (Herkner).

²¹ Briefs, Proletariat, S. 221.

²² Zur Qualifikationsstruktur der Arbeiterschaft gibt die Berufs- und Betriebszählung von 1907 kaum mehr als grobe Anhaltspunkte. Stat. d. Dt. Reiches, Bd. 202; Georg Neuhaus, Die berufliche und soziale Gliederung der Bevölkerung im Zeitalter des Kapitalismus, in: Grundriß der Sozialökonomik, IX/1, Tübingen 1926, S. 360–459, hier S. 424 f.; relativ detailliert Gerhard Adelmann, Die berufliche Ausbildung und Weiterbildung in der deutschen Wirtschaft 1871–1918, in: Hans Pohl (Hg.), Berufliche Aus- und Weiterbildung in der deutschen Wirtschaft seit dem 19. Jahrhundert, Wiesbaden 1979, S. 9–52, hier S. 20 ff., 39 ff.

über, während Bergbau, Textilindustrie sowie das Baugewerbe eine Mittelstellung einnahmen. Die Farbwerke Hoechst beschäftigten in den 1890er Jahren ca. 60 % Ungelernte, die Kaiserliche Werft in Wilhelmshaven um 1910 nur 12,4 %. Für den Bergbau weist die Statistik 1907 43,8 % Gelernte aus, doch hatte die Ausbildung für den Bergmannsberuf wenig mit einer Lehre gemeinsam. Auch in der Textilindustrie war die Lehrzeit hauptsächlich Anlern- und Einübungszeit.²³

Unter Berücksichtigung des Qualifikationsniveaus gliederte sich die Arbeiterschaft der Daimler-Motoren-Gesellschaft in Untertürkheim um die Jahrhundertwende in die „Professionisten“ (Schlosser, Werkzeugmacher, Schreiner, Sattler, Lackierer u.a.), die mit rund 1175 Arbeitern den Hauptstamm bildeten; in die angelernten Arbeiter (Maschinenarbeiter wie Fräser, Bohrer u.a. sowie Gießer) mit rund 200 Arbeitern; und in die Ungelernten (Tagelöhner) mit rund 325 Mann.²⁴ Die Kruppsche Gußstahlfabrik mit ihren Konsumanstalten kannte 1907 alles in allem 239 Arbeiter- und Angestelltenkategorien vom Prokuristen, den Ingenieuren und Ärzten bis zu den Hausknechten, Lehrlingen und Laufjungen.²⁵

Aus Unternehmenssicht verlangte diese Mannigfaltigkeit eine „richtige und rationelle Auslese“²⁶ der Stellenbewerber; dies wurde um so wichtiger, je stör anfälliger und kostspieliger der technisierte Produktionsprozeß, je teurer die Arbeitskräfte und ihre Arbeitsplätze wurden. Bei allmählich sinkender Arbeitszeit nahmen die durchschnittlichen Arbeitsverdienste der Arbeitnehmer in Industrie, Handel und Verkehr zwischen 1871 und 1913 nominal um 120 %, real um 80 % zu.²⁷ Die in Industrie und Handwerk zu bedienenden Maschinen steigerten zwischen 1875 und 1907 ihre PS-Zahlen um 745 %, was, auf die Beschäftigtenzahlen bezogen, wie schon beim Wachstum der Beschäftigten selbst, vor allem auf das Konto der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien ging.²⁸ Insgesamt versiebenfachte sich – preisbereinigt – zwischen Reichsgründung und Weltkrieg der Kapitalstock (Anlagen und Vermögen) von Industrie und Handwerk. Damit erhöhte sich auch der Wert der gewerblichen Arbeitsplätze. Mit besonders hohen Zuwachsraten um die Jahrhundertwende verdreifachte sich im genannten Zeitraum ihre durchschnittliche Kapitalin-

23 Ulla Riemer-Schäfer, Sozialstatistik und Sozialstruktur der Arbeiterschaft in der chemischen Industrie und im Maschinenbau des Rhein-Main-Gebiets 1870–1914, in: Hans Pohl (Hg.), Forschungen zur Lage der Arbeiter im Industrialisierungsprozeß, Stuttgart 1978, S. 107–17; Adelman, Ausbildung, S. 22, 41.

24 Hinzu kamen noch rund 200 kaufmännische und technische Angestellte, außerdem verschiedene Chauffeure und Fahrschüler sowie in geringer Zahl Telephonisten, Gürtler, Graveure etc. Fritz Schumann, Die Arbeiter der Daimler-Motoren-Gesellschaft Stuttgart-Untertürkheim, in: Auslese und Anpassung der Arbeiterschaft in der Automobilindustrie und einer Wiener Maschinenfabrik, Leipzig 1911, S. 1–152, hier S. 34.

25 Richard Ehrenberg, Hugo Racine, Krupp'sche Arbeiterfamilien, Jena 1912, S. 28 ff.

26 Zweite gemeinsame Arbeitsnachweiskonferenz der Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände und des Vereins Deutscher Arbeitgeberverbände am 20. Oktober 1911 in Wiesbaden, Berlin 1911, S. 21.

27 Ashok V. Desai, Real Wages in Germany, 1871–1913, Oxford 1968, S. 112, 117, 125; Hohorst, Kocka, Ritter, Arbeitsbuch S. 107 f.; nach Rainer Gömmel, Realeinkommen in Deutschland, Nürnberg 1979, S. 28, real um 72 %.

28 Hoffmann, Wachstum, S. 196 f., 264.

tensität.²⁹ Schon in den 1850er Jahren reflektierte man in der Maschinenfabrik Esslingen die Kosten, die durch die Einstellung und die dann notwendige Entlassung ungeeigneter Arbeitskräfte entstanden.³⁰

Auch unter Kostengesichtspunkten war darum eine „gut ausgebildete, zuverlässige, tüchtige, so wenig als möglich dem Wechsel unterworfenen Arbeiterschaft ein unabweisbares Bedürfnis“³¹ der Industriewirtschaft, das indessen durch die betriebliche Fluktuation der Arbeitnehmer mit ihren nicht zuletzt auch lohnteigernden Auswirkungen empfindlich beeinträchtigt wurde. Die für das wirtschaftliche Wachstum so wichtige Mobilitätsbereitschaft der Arbeitskräfte zeigte der Unternehmerschaft hier ihre betriebswirtschaftliche Schattenseite. Zwar waren von der Unstetigkeit der Beschäftigten, die gelegentlich bis zum – statistischen – Austausch kompletter Belegschaften innerhalb eines Jahres führen konnte, industrielle Ballungsgebiete mit nahe beieinanderliegenden ähnlichen Arbeitsplatzangeboten offenbar in besonderem Maße betroffen, während Unternehmen mit ländlichem Einzugsgebiet sich bis zu einem gewissen Grad auf den hier stark vom agrarischen Saisonrhythmus geprägten Beschäftigungswechsel einstellen konnten (und mußten).³² Doch in der einen oder anderen Weise litt die gesamte gewerbliche Wirtschaft unter dem Arbeiterwechsel, der kleineren Betrieben die Sicherheit fristgerechter Auftragsausführung nehmen konnte und generell die Unfallhäufigkeit und die Produktivität negativ beeinflusste, während gleichzeitig mit den Arbeitskosten auch die Kosten für die Einarbeitung der Ersatzkräfte stiegen.

„Angesichts einer solchen Kompliziertheit des Arbeitsmarktes“, befand 1911 der Nationalökonom Adolf Weber, bestehe „heute nirgendwo ein Zweifel darüber, daß die Organisation des Arbeitsmarktes eine dringende Forderung des Tages“ sei.³³ Sie war im Laufe einiger Jahrzehnte zu einer Notwendigkeit erwachsen, „das ganz gleichmäßig für Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Gewerbe und in der Großindustrie wie in der Landwirtschaft, für Herrschaften ebenso wie für Diensthofen, und zwar nicht allein für die männlichen Arbeiter, sondern vielleicht noch mehr für die weiblichen vorhanden“ war.³⁴

29 Preisbereinigt. Kapitalintensität eines Arbeitsplatzes = Kapitalstock : Beschäftigte. Berechnet nach ebd., S. 204, 253 f.

30 Schomerus, Maschinenfabrik Esslingen, S. 97. Wegen Untauglichkeit oder weil sie schon wenige Tage nach der Einstellung der Arbeit wieder fern blieben, wurden zwischen 1873 und 1914 27 % der Belegschaft der Kuchener Spinnerei und Weberei entlassen. Peter Borscheid, Textilarbeiterschaft in der Industrialisierung, Stuttgart 1978, S. 281.

31 Arbeitgeber-Arbeitsnachweis-Konferenz 1901, S. 16; vergl. Borgmann, Betriebsführung, S. 103 f.

32 Die ältere Forschung zusammenfassend Lee, Labour, S. 460 f.; aus der Fülle der jüngeren sozialgeschichtlich ausgerichteten Betriebsuntersuchungen sei hier nur auf die Beiträge von Rupieper, Schomerus, Ditt und Schäfer in: Werner Conze, Ulrich Engelhardt (Hg.), Arbeiter im Industrialisierungsprozeß, Stuttgart 1979, verwiesen. S. auch Hermann Schäfer, Die Industriearbeit im Bezugfeld von Beruf und Betrieb, in: Pohl, Sozialgeschichtliche Probleme, S. 143–216.

33 Arbeitgeber-Arbeitsnachweis-Konferenz 1911, S. 8.

34 K. Oldenberg, Die Errichtung kommunaler Arbeitsnachweise, in: Jb. f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft . . . 19 (1895), S. 278–98, hier S. 291.

2.2 BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSLOSIGKEIT

Die Beschreibung des Arbeitsmarktes und seiner Segregationen, der Struktur der Arbeitsplätze und der verschiedenartigen wirtschaftlichen Wachstumsdynamik beleuchtete eine Reihe ursächlicher Faktoren für das mit der Herausbildung des industriellen Arbeitsmarktes zunehmende Interesse an einer „Einrichtung, welche Arbeitnehmer und Arbeitgeber einfach, rasch und billig in Beziehung setzt“³⁵; doch ließ sie das quantitative Verhältnis der Arbeitsmarktgrößen offen. Entsprachen sich Angebot und Nachfrage? Und: mit welchen Konsequenzen für die Sicherheit der Erwerbsmöglichkeiten erfolgte die „Vermarktung“ der älterer gesellschaftlicher und rechtlicher Bindungen entledigten Arbeitskraft? Wuchs – wie von Marx prophezeit – „die ganze Bewegungsform der modernen Industrie ... aus der beständigen Verwandlung eines Teils der Arbeiterbevölkerung in unbeschäftigte oder halbbeschäftigte Hände“?³⁶

Die Bevölkerung war im 19. Jahrhundert nicht weniger dramatischen Veränderungen unterworfen als die Wirtschaft. Bewirkt durch den erweiterten Nahrungsspielraum, durch die liberalen Reformen zu Beginn sowie zu Ende des Jahrhunderts durch den einsetzenden „demographischen Übergang“ von der agrarischen zur industriellen Bevölkerungsweise stieg die deutsche Bevölkerung trotz zeitweilig erheblicher Auswanderung von 24,8 Mill. (1812) auf 64,9 Mill. (1910).³⁷ Zunächst drohte die im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts einsetzende und bis in die 1830er Jahre reichende erste Bevölkerungswelle Deutschland in eine Übervölkerungskrise zu stürzen. Mit Ausnahme der Regionen des „Landesausbaus“ im Nordosten Deutschlands, wo die Bevölkerungsexplosion in eine Stellenvermehrung umgesetzt werden konnte, resultierte aus dem Mißverhältnis zwischen dem Bevölkerungsdruck und der unzureichenden Aufnahmefähigkeit der Landwirtschaft ebenso wie des Gewerbes und des Tertiären Sektors die Verelendung einer sich rasch verbreiternden Unterschicht landlos und zunftlos gewordener Menschen, statistisch sichtbar im Rückgang des Heimgewerbes, in der Zunahme des Handwerks mit der Tendenz zum Klein- oder Alleinbetrieb, im Fallen der Reallöhne sowie in dem hohen Anteil der von Unterstützung Lebenden.

Doch seit der Jahrhundertmitte zeichnete sich ein Umschwung ab. Die „Pauperisierung“ der Erwerbsbevölkerung wurde einesteils von der ersten großen Auswanderungswelle mit einem Gipfel im Jahre 1854, in der Hauptsache jedoch durch das nun beschleunigte wirtschaftliche Wachstum aufgefangen. Zwar nahmen Beschäftigung wie Bevölkerung zwischen 1849 und 1871 mit 17 % in gleichem Umfang zu, doch dehnten sich – die sektoralen Gewichtsverlagerungen

35 „Die Arbeitsvermittlung in Bayern“, in: Ztschr. d. Kgl. Bayer. Stat. Bureau 28 (1896), S. 126–206, hier S. 126.

36 Karl Marx, Das Kapital, Bd. 1, S. 662 [= MEW, Bd. 23], Berlin (Ost) 1962.

37 Jeweils Reichsgebiet von 1913. Zur Bevölkerungsentwicklung Köllmann, Bevölkerung; zur Auswanderung Peter Marschalck, Deutsche Überseewanderung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1973; zum „demographischen Übergang“ Rainer Mackensen, Theoretische Erwägungen zur Vielgestaltigkeit des „Demographischen Übergangs“, in: Wolfgang Köllmann, Peter Marschalck (Hg.), Bevölkerungsgeschichte, Köln 1972, S. 76–83.

signalisierend – die Arbeitsplätze im Gewerbe um 44 % aus.³⁸ Zusätzliche Arbeitskräftenachfrage entwickelten insbesondere der Bergbau und – mit dem Eisenbahnbau – die Maschinenindustrie. Auch das Ansteigen der Binnenwanderungsbewegung, das Anziehen der Löhne sowie die Wiederzunahme der handwerklichen Betriebsgrößen deuten auf eine beginnende Entspannung der Arbeitsmarktverhältnisse hin.³⁹

Der 1856/57 und 1866 kurz unterbrochene Aufschwung⁴⁰ fand zunächst in der „Gründerkrise“ (1873–79) sein Ende. Hier nun trat ein von der kapitalistischen Industriegesellschaft geborenes soziales Problem zum erstenmal in größerem Maßstab zutage: die Arbeitslosigkeit der lohn- und gehaltsabhängigen Erwerbsbevölkerung. Mögen die Schätzungen Motteks von 22 % arbeitsloser Industriearbeiter am Ende der 70er Jahre auch überzogen sein, der Beschäftigungseinbruch blieb nicht ohne Eindruck bei der interessierten Öffentlichkeit. W.G. Hoffmann geht von einem – allerdings nur leichten – Rückgang der gewerblichen Beschäftigung 1878 auf 1877 aus; im Ruhrbergbau waren die Belegschaftszahlen schon im Jahr zuvor geschrumpft, und auf dem Bochumer Verein z.B. kam es zu Massenentlassungen. In Berlin sollen in dieser Zeit 25–30 % der Arbeiter in Industrie und Handwerk erwerbslos geworden sein. Bei den Mitgliedern der Gewerkvereine verlängerte sich die Dauer der Arbeitslosigkeit erheblich.⁴¹

Bis dato war offene Arbeitslosigkeit eine periphere Erscheinung gewesen. Solange am Arbeitsmarkt ländliche und kleingewerbliche Verhältnisse dominierten, setzte sich „Überschußbevölkerung und damit auch Arbeitskräfteüberschuß ... nicht in Arbeitslosigkeit, sondern in eine Abwertung des Stellenwertes des einzelnen Arbeitsplatzes um. Auch die Überzähligen arbeiteten, aber ihre Eingliederung in den Arbeitsprozeß bedeutete zugleich eine Verminderung des Arbeitseinkommens aller und damit eine Verstärkung der Tendenz zur Verelendung.“⁴² Wohl nahm schon in der Vorbereitungsphase der Industriellen Revolution die Lohnarbeiterschaft überproportional zu, verdoppelte sich die Zahl der Fabrik- und Handarbeiter in Preußen von 1816 bis 1846 von 1,1 Mill. auf 2,0 Mill., machten im letztgenannten Jahr aber erst 12 % der Bevölkerung

38 Jeweils im Reichsgebiet von 1913.

39 Berechnung des Arbeitsplatzangebots bei Wolfgang Köllmann, Bevölkerung und Arbeitskräftepotential in Deutschland 1815–1865, in: Ders., Bevölkerung, S. 61–98, und der Arbeitslosigkeit bei Marschalck, Überseewanderung, S. 113.

40 Zur Geschichte der wirtschaftlichen Wechsellagen Knut Borchardt, Wirtschaftliches Wachstum und Wechsellagen 1800–1914, in: Aubin, Zorn, Handbuch, S. 198–275; Reinhard Spree, Die Wachstumszyklen der deutschen Wirtschaft von 1840 bis 1880, Berlin 1977.

41 Hans Mottek, Die Gründerkrise, in: Jb. f. WG 1966/I, S. 51–128, hier S. 102; Hans Mottek, Walter Becker, Alfred Schröter, Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, Bd. 3, Berlin (Ost) 1974, S. 167, sprechen von einer Unterbeschäftigung von „mindestens 22 % des Beschäftigtenpotentials“. Georg Schanz, Zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung, Bamberg 1895, S. 92, 113; Hans-Ulrich Wehler, Bismarck und der Imperialismus, Köln, Berlin 1969, S. 79; Kuczynski, Lage der Arbeiter, Bd. 3, S. 255 ff.; Tenfelde, Bergarbeiterschaft, S. 503 f., 603; Costas, Der Arbeitslose, S. 433 f.

42 Köllmann, Arbeitskräftepotential, S. 79; dazu auch Werner Conze, Sozialgeschichte 1800–1850, in: Aubin, Zorn, Handbuch, S. 426–94, hier S. 436 f.

aus. In Baden betrug zwei Jahre früher der Anteil der „Fabrikbevölkerung“ etwa 5 % der Gesamtbevölkerung. Im Zollvereinsgebiet waren 1846 4,4 % der Bevölkerung in der Fabrikation beschäftigt; hinzu kamen jeweils 7,2 % „Handarbeiter“ und Gesinde. Beide Gruppen waren vorwiegend auf dem Lande, von der „Fabrikarbeiterschaft“ ein erheblicher Teil in Heimarbeit tätig.⁴³

Während noch auf längeres für einen Teil der Arbeiterschaft in Krisenperioden – bei allerdings notdürftigstem Auskommen – eine Rückzugsmöglichkeit in die angestammte landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit bestand, ist von hoher Arbeitsplatzsicherheit der qualifizierten Arbeitskräfte auszugehen, die kaum weniger begehrt waren als die über modernes technisches Wissen verfügenden Betriebsbeamten. Bis 1860 genoß ein Teil der Bergarbeiter, die in die Knappschaftsrolle eingeschriebenen verheirateten Bergleute, sogar Unkündbarkeit.⁴⁴

Offene Arbeitslosigkeit durch Verlust der Erwerbsstelle zeigte sich deshalb zu dieser Zeit erst ansatzweise in den fortgeschrittenen Gewerberegionen. Im Handwerk führte die Krise von 1847–49 zu Entlassungen von Hilfskräften. Im Ruhrgebiet wurden im Frühjahr 1848 „in Ermangelung von Absatz“ viele Bergarbeiter verabschiedet, „die nun brodlos“ waren.⁴⁵ Die Belegschaft der Gußstahlfabrik in Bochum schrumpfte von 300 auf 15 Mann, die der Friedrich-Wilhelms-Hütte in Mülheim halbierte sich.⁴⁶ Gleichwohl haben selbst im Ruhrgebiet erst zehn Jahre darauf „für die nicht-ständische Arbeiterschaft im Bergbau und für die Beschäftigten der meisten Hütten- und Walzwerke . . . die Krisenjahre erstmals die nun wiederkehrende Erfahrung der Auslieferung an ein gemeinsames Los“⁴⁷ gebracht.

Die „Gründerkrise“ wurde durch eine bis zum Weltkrieg andauernde Periode wirtschaftlichen Wachstums abgelöst, das sich seit der Mitte der 1880er Jahre beschleunigte. Die gesamtwirtschaftliche Produktion wuchs seit 1880 um rund 170 %, allein die industrielle vervierfachte sich bis 1913.⁴⁸ Obgleich die Schere zwischen Geborenen- und Sterbeziffern sich jetzt weit öffnete, war die Zeit mangelnder Erwerbsmöglichkeiten vorüber. Von gezielter unternehmerischer Anwerbung forciert, setzte in den 90er Jahren die Fernwanderung mit großem Volumen ein, und auch für die Auswanderungswilligen begann mit der Beendi-

43 Neuhaus, Gliederung der Bevölkerung, S. 370 ff.; Wolfram Fischer, Der Staat und die Anfänge der Industrialisierung in Baden 1808–1850, Bd. 1, Berlin 1962, S. 298; Friedrich-Wilhelm Henning, Die Einführung der Gewerbefreiheit und ihre Auswirkungen auf das Handwerk in Deutschland, in: Wilhelm Abel (Hg.), Handwerksgeschichte in neuer Sicht, Göttingen 1978, S. 147–77.

44 Lee, Labour, S. 450 f.; Gerhard Adelman, Quellensammlung zur Geschichte der sozialen Betriebsverfassung. Bd. 1, Bonn 1960, S. 46.

45 Zit. nach Tenfelde, Bergarbeiterschaft, S. 135.

46 Ebd., S. 135 f.; Richard Ehrenberg, Krupp-Studien, in: Archiv f. exakte Wirtschaftsforschung 3 (1909), S. 1–164, hier S. 69, 79.

47 Klaus Tenfelde, Arbeiterschaft, Arbeitsmarkt und Kommunikationsstrukturen im Ruhrgebiet in den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts, in: AfSG 16 (1976), S. 1–60. Weitere Hinweise zur Arbeitsmarktsituation 1857: „Die Verkehrskrisis des Jahres 1857“, in: Pr. Jbb. 1 (1858), S. 97–123; Hans Mottek, Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, Bd. 2, Berlin (Ost) 1971, S. 202.

48 In konstanten Preisen.

gung der freien Landnahme das sozial-ökonomische Chancenangebot der USA – die stets das Hauptziel des Wanderungsstroms waren – hinter dem der Industriezentren West- und Mitteldeutschlands zurückzutreten. Erstmals war seit 1895 die Wanderungsbilanz des Deutschen Reiches für zehn Jahre positiv. Deutschland wurde zum „Arbeitseinfuhrland“.⁴⁹ Seit Ende der 1880er Jahre drängte die Industrie auf eine Erleichterung der Ausländerbeschäftigung, um „bei dem Wechsel zwischen Hoch- und Tiefkonjunktur eine gewisse Ausdehnungsmöglichkeit in bezug auf die Arbeiterzahl“⁵⁰ zu haben. In den letzten Jahren vor Kriegsausbruch hielten sich ca. 1,2 Mill. ausländische Arbeiter in Deutschland auf; die meisten von ihnen in der Landwirtschaft und der Montanindustrie, aber auch in der Textilindustrie, im Straßen- und Kanalbau beschäftigt.⁵¹

Diese Bewegungen sind als deutliche Anzeichen zu werten, daß sich das Arbeitsplatzangebot entscheidend verbesserte. Zwischen 1880 und 1910 nahm die Bevölkerung um 43,5 % zu. Bei geringfügiger Anteilsverschiebung zugunsten der im erwerbsfähigen Alter stehenden Bevölkerungsgruppe wuchs das Arbeitskräftepotential um 46,6 %.⁵² Im gleichen Zeitraum expandierte – mit Tendenz zur Beschleunigung – die Beschäftigung nach den Berechnungen Hoffmanns um 49,8 %, nach der amtlichen Statistik in der kürzeren Spanne zwischen 1882 und 1907 um 48,2 %; die Erwerbsquote der Bevölkerung stieg von 41,5 % auf 45,3 %.⁵³

Indessen verlief die Entwicklung der Arbeitsmarktgrößen zu vielschichtig, um sie eindimensional als Umschlag von der Unterbeschäftigung zur Vollbeschäftigung beschreiben zu können. Auch nach der Überwindung der „Grün-

49 Imre Ferenczi, Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker, Jena 1930, S. 21.

50 Zit. nach Klaus J. Bade, Politik und Ökonomie der Ausländerbeschäftigung im preußischen Osten 1885–1914, in: Hans-Jürgen Puhle, Hans-Ulrich Wehler (Hg.), Preußen im Rückblick, Göttingen 1980, S. 273–99, hier S. 289.

51 Zusammenfassend Schäfer, Industriearbeiter, S. 152 ff.; Klaus J. Bade, Vom Auswanderungsland zum „Arbeitseinfuhrland“: kontinentale Zuwanderung und Ausländerbeschäftigung in Deutschland im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: Ders. (Hg.), Auswanderer, S. 433–85; Knuth Dohse, Ausländische Arbeiter und Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht, Königstein/Ts. 1981, S. 29 ff.

52 Definiert man das Arbeitskräftepotential zutreffend als die Summe der Personen, die erwerbstätig sind oder die normalerweise „fähig und willens sind, am Arbeitsprozeß teilzunehmen“ (Franz Zopf, Beschäftigungsstatistik, in: HdSW, Bd. 2, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S. 44–48), dann ist seine lediglich altersmäßige Bestimmung unbefriedigend, da sie einerseits die Mobilisierbarkeit, andererseits die Arbeitsunfähigkeit bzw. -unwilligkeit der über 15 Jahre alten Nichterwerbstätigen außer acht läßt. Dazu wegweisend Köllmann, Arbeitskräftepotential; sowie daran anschließend Jürgen Reulecke, Veränderungen des Arbeitskräftepotentials im Deutschen Reich 1900–1933, in: Hans Mommsen, Dietmar Petzina, Bernd Weisbrod (Hg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974, S. 84–95. Doch weist Reulecke selbst auf die methodischen Schwierigkeiten bei der Erfassung eines „latenten“ Arbeitskräftepotentials hin.

53 Nach Hoffmann, Wachstum, S. 205, der die unterschiedliche Einberechnung der mit-helfenden Familienangehörigen der amtlichen Statistik bereinigt hat (vgl. oben, Anm. 6), stieg die Erwerbsquote von 43,6 % (1882) auf 45,4 % (1907).

derkrise“ blieb der wirtschaftliche Wachstumsprozeß nicht ohne beschäftigungswirksame Störungen.⁵⁴ Der Aufschwung der 1880er Jahre scheint zunächst nicht ausgereicht zu haben, die Arbeitsmarktlage nachhaltig zu bessern. Offenbar ging die Arbeitslosigkeit erst in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts entscheidend zurück, doch schon die Konjunkturkrise von 1892/94 brachte einen erneuten Einbruch. Kuczynski schätzt die Arbeitslosenquote für 1892 auf 6 % und für 1893 bis 1895 auf 3,5 %. Die anschließende lange Aufschwungsperiode reduzierte dann jedoch die Arbeitslosigkeit durchgreifend. 1896 und 1898 sank sie auf 1 %. Die Krise von 1900/02 ließ die Ziffer nur kurz emporschnellen (1900: 2,5 %, 1901: 7,2 %, 1902: 3,2 %), während die Stockung von 1907/08 milde ausfiel (Tab. 1,2); 1912/13 zeichnete sich eine erneute Abschwächung ab. Im Durchschnitt der letzten 25 Jahre vor dem Krieg belief sich die Erwerbslosenquote auf 2,6 %, in der Mehrzahl der Jahre herrschte Vollbeschäftigung.⁵⁵

Die Marx'sche Prognose von der „progressive(n) Produktion einer relativen Übervölkerung oder industriellen Reservearmee“⁵⁶, die von der Sozialdemokratie in vielen Varianten aufgegriffen wurde⁵⁷, schien sich nicht zu bewahrheiten. Doch Durchschnittsquoten zeigen nur einen Aspekt der Arbeitslosigkeits-

54 Das folgende in Anlehnung an Borchardt, Wachstum, S. 258 ff.; Mottek, Becker, Schröter, Wirtschaftsgeschichte, Bd. 3, S. 170 ff.; Arbeitslosenquote 1887–1903 geschätzt von Kuczynski, Lage der Arbeiter, Bd. 3, S. 266; Bd. 4, S. 315; vgl. auch Marschalck, Überseewanderung, S. 113; dann Arbeitslosenquote der Gewerkschaften (Tab. 2). Zu ihrer Aussagekraft Wladimir Woytinsky, Der deutsche Arbeitsmarkt, Berlin 1930, S. 102 ff., und Stearns, Arbeiterleben, S. 81 ff. S. auch die Andrangsziffern der Arbeitsnachweise (Tab. 1).

55 In 14 Jahren überstieg sie nicht 2,5 %. Noch deutlicher wird das niedrige Niveau der Arbeitslosigkeit, wenn man berücksichtigt, daß sich die gewerkschaftliche Arbeitslosenquote lediglich auf die gewerbliche Arbeiterschaft bezieht. Unterstellt man einmal, parallel zur gewerkschaftlichen, eine Arbeitslosigkeit von 1,6 % im Jahr 1907 für die gesamte Arbeitnehmerschaft und bringt sie, wie es heute häufig geschieht, in Relation zur Erwerbsbevölkerung, dann ergibt sich wegen des hohen Anteils der Selbständigen und der mithelfenden Familienangehörigen eine Arbeitslosenquote von 1 %. Berechnet nach Dietmar Petzina, Werner Abelshauser, Anselm Faust, Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch. Bd. 3, Materialien zur Statistik des Deutschen Reiches 1914–1945, München 1978, S. 57.

„Arbeitslosigkeit“ und „Vollbeschäftigung“ sind statistische Konstrukte ohne festliegende gegenseitige Abgrenzung. Von welcher Höhe der Arbeitslosenquote an von Arbeitslosigkeit zu sprechen ist, unterliegt mit der Beschäftigungsentwicklung selbst sich wandelnder Einschätzung. So war man in der Bundesrepublik angesichts der günstigen Arbeitsmarktgestaltung zunächst geneigt, zunehmend strengere Maßstäbe anzulegen, bis man seit den späten 60er Jahren wieder vorsichtiger wurde. Vgl. z.B. Eduard Willeke, Arbeitslosigkeit (I) Allgemeines, in: HdSW, Bd. 1, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 305–12, hier S. 309; Hans-Christian Harten, Elisabeth Flitner, Arbeitslosigkeit, Reinbek b. Hamburg 1980, S. 149. Für das Kaiserreich die Grenze bei der recht hohen Quote von 2,5 % anzusetzen, erscheint schon wegen der erwähnten statistischen Überlegungen gerechtfertigt. Darüber hinaus ist wegen der ausgeprägten zwischenbetrieblichen Fluktuation von einer relativ großen beständigen Bodensatzarbeitslosigkeit auszugehen. So auch Kuczynski, Lage der Arbeiter, Bd. 3, S. 266.

56 Marx, Kapital, Bd. 1, S. 657.

57 Z.B. im Erfurter Programm von 1891, in: Dieter Fricke, Die deutsche Arbeiterbewegung 1869 bis 1914, Berlin (Ost) 1976, S. 172–74. Vgl. SPD-Parteitag 1902, S. 189; dass. 1913, S. 559; s. auch unten, Kap. 3.3.2.2.3.

problematisch. Seitdem die zyklischen Bewegungen der Gesamtwirtschaft, um die Jahrhundertmitte beginnend, sektorale Teilkrisen und exogene Faktoren in der Bestimmung des Wirtschaftsverlaufs abgelöst hatten, beeinflussten sie die Beschäftigungschancen eines wachsenden Teils der Bevölkerung. Längst war die lohn- und gehaltsabhängige Beschäftigung zur vorherrschenden Erwerbsform geworden. Schon 1882 machten die Arbeitnehmer allein in Industrie und Handwerk, in Handel und Verkehr mit 5,1 Mill. 26,7 % der gesamten Erwerbsbevölkerung aus. Bis 1907 hatte sich ihre Zahl mehr als verdoppelt, ihr Anteil sich auf 41,8 % erhöht. Die oben angegebene durchschnittliche Arbeitslosenquote von 2,6 % beziffert 1882 in diesen Sektoren erst 132.000, 1907 schon 305.000 Personen.⁵⁸ Dies waren die Auswirkungen der kapitalistischen Industrialisierung: „Mit der Zunahme der unselbständig Beschäftigten erhöht sich der Anteil der Bevölkerung, der sich weder im Zustand des ‚sicheren Besitzes‘ noch der ‚gewissen Armut‘, sondern des ‚unsicheren relativen Wohlstandes‘ befindet. Der Unselbständige weiß, daß dieser Wohlstand mit seiner Arbeitsmöglichkeit steht und fällt. Die Unsicherheit besteht also nicht in der Armut oder Not, sondern in der Gefahr von Armut und Not, d.h. in der Möglichkeit zukünftiger Armut und Not.“⁵⁹

Die Veränderungen des Beschäftigungssystems und die Beobachtung der materiellen Lebensverhältnisse veranlaßten Friedrich Engels Anfang der 90er Jahre, gegen die „klassische“ Behauptung, die Zahl und das Elend der Proletarier würden immer größer, einzuwenden: „Dies ist nicht richtig, so absolut gesagt. Die Organisation der Arbeiter, ihr stets wachsender Widerstand wird dem Wachstum des Elends möglicherweise einen gewissen Damm entgegensetzen. Was aber sicher wächst, ist die Unsicherheit der Existenz.“⁶⁰ Im politischen Ansatz verengt, in soziostruktureller Perspektive aber zutreffend, erkannten mit Bismarck auch die bürgerlichen Promotoren einer Sozialversicherung, daß die Unsicherheit der Existenz der „eigentliche Beschwerdepunkt des Arbeiters“ sei; „er ist nicht sicher, daß er immer Arbeit haben wird, er ist nicht sicher, daß er immer gesund ist, und er sieht voraus, daß er einmal alt und arbeitsunfähig sein wird.“⁶¹

Der langfristige Umwandlungsprozeß von der verdeckten zur offenen Beschäftigungslosigkeit⁶² wurde mithin weniger durch kurzzeitige Extremwerte der Arbeitslosenziffern charakterisiert, sondern vor allem durch die Tatsache, daß durch die Expansion des industriellen Sektors und durch den absoluten wie relativen Positionsverlust der wirtschaftlich Selbständigen das abhängige Beschäftigungsverhältnis und damit die Existenzunsicherheit durch Verlust des

58 Berechnet nach Hohorst, Kocka, Ritter, Arbeitsbuch, S. 66 f.

59 Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1970, S. 17.

60 Friedrich Engels, Zur Kritik des sozialdemokratischen Programmentwurfs 1891, in: MEW, Bd. 22, S. 227–40, hier S. 231.

61 Otto von Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. 12, Berlin 1929, S. 438.

62 Das Problem der verdeckten Arbeitslosigkeit verschwand damit nicht vollständig. Zum einen ist auf die anhaltende Übersetzung des Einzelhandels zu verweisen, zum anderen auf die in Krisen häufige Kurzarbeit sowie auf Arbeitslosigkeit infolge von Krankheit, Unfallfolgen, Behinderung u.ä., die in der zeitgenössischen Arbeitslosenstatistik in der Regel nicht und in der Armenstatistik nur unzureichend zum Ausdruck kommen.

Arbeitsplatzes und der Einkommensmöglichkeiten einen zentralen sozialen Stellenwert gewannen. Dies vor allem war der reale Hintergrund der Klagen der Arbeiterschaft, die nicht zu Unrecht die Erwerbslosigkeit „schon heute unter normalen Verhältnissen wie ein dräuendes Schreckgespenst in der Gesellschaft“⁶³ umgehen sah.

Das Risiko des Arbeitsplatzverlustes bedrohte aber nicht alle Beschäftigtengruppen in gleichem Maße. Die Segmentierungen des Arbeitsmarktes schlugen auch auf die Erscheinungsformen der Arbeitslosigkeit durch und ergaben – verquickt mit sektoren- und branchenspezifischen Verlaufsmustern – ein facettenreiches und nicht immer eindeutiges Bild unterschiedlicher Beschäftigungsrisiken.⁶⁴ In der Landwirtschaft wurde, nachdem der Arbeitsmarkt jahrzehntelang unter dem Vorzeichen knappen Erwerbsangebots gestanden hatte, bereits zu Beginn der 70er Jahre wachsender Arbeitskräftemangel konstatiert.⁶⁵ Seitdem klaffte auf allen Ebenen der abhängigen landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, im Gesindedienst, bei den freien Landarbeitern wie bei den Gutstagelöhnern die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage immer weiter auseinander. Erschien der Abzug vom Lande lange als soziale Entlastung, kehrte er sich in weiten Teilen des Reiches bald zur vielbeklagten „Landflucht“. Sie traf in erster Linie die Gebiete des deutschen Nordostens, wo seit der Jahrhundertmitte mit steigenden Güter- und Bodenpreisen die Periode des „Landesausbaus“ ihr Ende gefunden und seit den letzten 60er Jahren ebenfalls Übervölkerungserscheinungen Platz gegriffen hatten, während sie in den klein- und mittelbetrieblich strukturierten bäuerlichen Betrieben besonders des Westens und Südwestens durch vermehrte Familienarbeit aufgefangen wurde.

Indessen zeigten sich gerade im Nordosten hinter der generellen „Leutenot“ folgenschwere Verschiebungen der Arbeits- und Sozialverfassung. In dem Maße, in dem sich hier der „moderne Geschäftsgeist“⁶⁶, die Intensivierung der Bodenkultur und die Rationalisierung der Produktionsweise und der Betriebsorganisation durchsetzten, weiteten sich die für die Landwirtschaft ohnehin typischen jahreszeitlichen Schwankungen der Beschäftigungsmöglichkeiten noch aus. Das Vordringen der Dreschmaschine brachte eine deutliche „negative‘ Saisonalisierung (Abflachen des Arbeitskräftebedarfs außerhalb der Erntesaison)“, das Ausgreifen des Hackfruchtbaus, insbesondere des Zuckerrübenbaus eine scharfe „positive‘ Saisonalisierung (Anstieg des saisonalen Arbeitskräftebedarfs)“ mit sich.⁶⁷ Bei abnehmendem Bedarf ständiger Arbeitskräfte waren große Arbeiter-

63 „Noch einige Bemerkungen über das Taylor-System“, in: Corr.bl. 23 (1913), S. 465 f.

64 Dieses Bild einigermaßen zuverlässig nachzuzeichnen, wird durch den fragmentarischen Zustand der Arbeitsmarktstatistik erschwert. Die ältere Literatur zusammenfassend Niess, Arbeitslosigkeit, S. 74 ff.; zum folgenden v.a. Stearns, Arbeiterleben, S. 81 ff.

65 Zum folgenden Jens Flemming, Landwirtschaftliche Interessen und Demokratie, Bonn 1978, S. 53 ff.; Klaus J. Bade, Massenwanderung und Arbeitsmarkt im deutschen Nordosten von 1880 bis zum Ersten Weltkrieg, in: AfSG 20 (1980), S. 265–323; Arne Eggebrecht, Jens Flemming, Gert Meyer, Achaz von Müller, Alfred Oppolzer, Akos Paulinyi, Helmuth Schneider, Geschichte der Arbeit, Köln 1980, S. 255 ff.

66 Werner Sombart, Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert und im Anfang des 20. Jahrhunderts, Berlin 1923, S. 329.

67 Bade, Massenwanderung, S. 296.

nachfrage unter Heranziehung in- und ausländischer Wanderarbeiter zur Erntezeit und Arbeitslosigkeit der einheimischen Arbeitskräfte im Winter bei Abschiebung der Ausländer über die Grenzen die zwei Seiten des ländlichen Arbeitsmarktes vor allem im Nordosten, die die anhaltende „Landflucht“ forcierten und die Spanne zwischen Überarbeit und Unterbeschäftigung auseinandertrieben.

Winterarbeitslosigkeit in der Landwirtschaft war nur mit der im wetterabhängigen Baugewerbe vergleichbar, doch war sie noch in weiteren Gewerbezweigen zu beobachten: in der Holzindustrie, im Handels-, Transport- und Verkehrsgewerbe sowie in der Industrie der Steine und Erden. Zweimaligen Jahresschwankungen unterlagen das Textil- und Bekleidungsgewerbe, während das Polygraphische Gewerbe und die Hutherstellung ihren regelmäßigen Beschäftigungstiefpunkt in den Sommermonaten hatten.

Verfolgt man die gewerkschaftlichen Beschäftigungsangaben über mehrere Jahre⁶⁸, zeigt sich im Gewerbe eine mit der Nähe zur kleinbetrieblich-handwerklichen Produktionsweise zunehmende Labilität der Beschäftigungsverhältnisse. Dieses Gefälle wurde von standort- und qualifikationsspezifischen Risiken überlagert. Wenngleich die Zeitgenossen sich von der Ansammlung Arbeitsloser in den Städten leicht übermäßig beeindruckt ließen, war offene Erwerbslosigkeit doch ein typisch großstädtisches Phänomen. Sie war in der Stadt ausgeprägter als auf dem Land, und in den Städten wuchs sie mit deren Größe.⁶⁹ Das kleinstädtische und ländliche Gewerbe war in Stockungsperioden mit Belegschaftsreduktionen gezwungenermaßen vorsichtiger, „da es in der Großstadt, in der Hunderte von gleichartigen und verwandartigen Betrieben sich befinden, natürlich leichter ist, Arbeiter zu entlassen als in kleineren Orten, wo man vielleicht nur schwer in der Lage ist, sie im Bedürfnisfall rechtzeitig wieder heranzuziehen“.⁷⁰ Doch auch großstädtische Betriebe waren in Krisenzeiten auf die Erhaltung eines eingearbeiteten Belegschaftsstammes bedacht, was durch die hohe Fluktuation der jüngeren und gering qualifizierten Beschäftigten erleichtert⁷¹ und von Arbeitszeitverkürzungen und Lohnsenkungen flankiert wurde. Auf Grund dieser Beobachtung wurde die Formel geprägt: „Je höher die Berufsbildung desto seltener und desto langwieriger ist die Arbeitslosigkeit“.⁷²

Dieses Muster bezog sich auch auf die Angestellten, deren Beschäftigungsrisiko zwar etwas geringer war (Tab. 5), deren Erwerbslosigkeitsperioden in der

68 Tab. 3 und Woytinsky, Arbeitsmarkt, S. 104 ff.

69 Vergl. z.B. Die beschäftigungslosen Arbeitnehmer im Deutschen Reich am 14. Juni und 2. Dezember 1895. Vierteljahrshäfte zur Stat. d. Dt. Reichs, Jg. 1896, Ergänzung zum 4. Heft; RABl. 8 (1910), S. 28.

70 Josef Loewe, Die elektrotechnische Industrie, in: Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben während der Jahre 1900 ff., Bd. 3, Leipzig 1903, S. 75–155, hier S. 137.

71 Heinrich Sybel, Die Baumwollindustrie, in: Die Störungen . . . , Bd. 1, S. 127–55, hier S. 136 f.; Heiß, Berliner Feinmechanik, S. 137 f.; Rudolf Vetterli, Industriearbeit, Arbeiterbewußtsein und gewerkschaftliche Organisation. Dargestellt am Beispiel der Georg Fischer AG (1890–1930), Göttingen 1978, S. 117 ff.; Borgmann, Betriebsführung, S. 92, 312 f.

72 Karl Kumpmann, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung, in: HdSt⁴, Bd. 1, Jena 1923, S. 791–824, hier S. 798.

Regel aber länger währten als die der Arbeiter.⁷³ Doch galt es bis zum Ersten Weltkrieg nicht für Arbeiterinnen (Tab. 1,2). Waren sie in der Hauptsache den an- und ungelernten Beschäftigten zuzuordnen, zeigte sich gerade in Krisenjahren – deutlich an den Mitgliederzahlen der gesetzlichen Krankenkassen abzulesen – die Substituierbarkeit gering qualifizierter männlicher Arbeitskraft durch die billigere ungelernten Frauen, die durch den Zwang weiblicher Familienmitglieder begünstigt wurde, den Lohnausfall der Männer durch eigene Erwerbstätigkeit auszugleichen.⁷⁴

Regionale, branchen-, berufs-, qualifikations- und geschlechtsspezifische Beschäftigungssituationen zeichneten eine zerklüftete Arbeitsmarktlanschaft. Während in günstigen Jahren allenthalben aus der Industrie „Arbeitermangel, und zwar in starkem Maße“⁷⁵ und besonders für qualifizierte Tätigkeiten gemeldet wurde, so daß man sogar unterstellte, „daß Industrien an sonst besonders geeigneten Plätzen oft nicht ins Leben gerufen werden“ könnten, weil es an geeigneten Arbeitern fehle⁷⁶, stand selbst in Konjunkturtiefs Arbeitskräftemangel hart neben Arbeitslosigkeit.⁷⁷ Aber auch in besseren Jahren war die Arbeitslosenquote das Resultat gelegentlich extremer Gegensätzlichkeiten. Im Juni 1914 beispielsweise meldeten der freigewerkschaftliche Verband der Glaser aus Berlin eine Arbeitslosigkeit von 32,4 %, aus Württemberg und Baden 0,7 %, die Bauarbeiter aus Berlin 5,7 %, aus Schleswig-Holstein 3,9 % und aus Westfalen 0,3 %.⁷⁸

Während also „in großen Erwerbszweigen des Reiches dauernd bitterer Mangel an Arbeitern herrscht und in weiten Distrikten eine ständig wachsende Entvölkerung Platz greift, ballen sich gleichzeitig an einzelnen Stellen gewaltige Arbeitermassen zusammen, die, in regelmäßig wiederkehrenden Zwischenräumen zum Teil brotlos, oft vergeblich um jeden Preis Arbeit suchen. Kaleidoskopartig verschieben sich die Bilder in kurzen Perioden, je nachdem die wirtschaftliche Konjunktur von Industrie, Handel und Gewerbe noch hinaufschnellt und blüht, oder tief abebbt und darniederliegt.“⁷⁹ In spürbarer Verärgerung über die unzulänglichen Möglichkeiten des Arbeitsmarktausgleichs notierte der schwerindustrielle Arbeitgeberverband „Arbeitsnordwest“, im Winter 1907/08 habe im Ruhrbergbau Arbeitermangel geherrscht, „während gleichzeitig in Düsseldorf und Köln für Notstandsarbeiten Hunderttausende gegeben“ worden seien.⁸⁰ Es sei „daher eine große Aufgabe, den Leuten, die momentan keine Arbeit haben, eine neue Arbeitsgelegenheit zu zeigen“, konstatierte der Publizist Hans Delbrück in den Preußischen Jahrbüchern.⁸¹ „Wahrhaftig“, resümierte Sombart die Folgen der Industrialisierung, „von der Vogelschau aus gesehen, gleicht heute das Deutsche Reich einem Ameisenhaufen, in den der Wanderer seinen Stock gestoßen hat.“⁸²

2.3 DIE IDEOLOGISCHE UND THEORETISCHE EINORDNUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT

Arbeitsnachweis, Notstandsarbeiten und Arbeitslosenunterstützung waren nicht die einzigen Einrichtungen, mit denen Deutschland seit den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts verstärkt auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung der Erwerbsbevölkerung zu reagieren begann. Die Arbeitsmarktpolitik war eingebettet in eine Vielzahl von Maßnahmen insbesondere auf der Ebene der Unternehmen, den sich wandelnden Beschäftigungsstrukturen und den Ansprüchen differenzierter Produktionsnotwendigkeiten Rechnung zu tragen.

Verlangten die mit der Anonymisierung und Versachlichung der betrieblichen Beziehungen in den Unternehmen wachsenden Probleme der „Fabrikdisziplin“⁸³, der Fluktuation und der Arbeitskräfteerkrutierung in steigendem Maße eine Ausfächerung des Katalogs betrieblicher Integrationsinstrumente, erforderten die komplexer werdenden Arbeitsprozesse erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber der Einsatz- und Leistungsfähigkeit der knapper und teurer werdenden Beschäftigten.

Ulrich Engelhardt (Hg.), *Arbeiterexistenz im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1981, S. 320–44.

79 B. Bodenstein, M. v. Stojentin, *Der Arbeitsmarkt in Industrie und Landwirtschaft und seine Organisation*, Berlin 1909, S. 31.

80 Arbeitsnordwest, *Geschäftsbericht 1909/10*, S. 3.

81 Delbrück, *Arbeitslosigkeit* S. 86.

82 Sombart, *Volkswirtschaft*, S. 407 f.

83 Zusammenfassend Lee, *Labour*, S. 460 ff.; Walter Sauer (Hg.), *Der dressierte Arbeiter*, München 1984.

73 Emil Lederer, *Die Angestellten im Wilhelminischen Reich*, in: Ders., *Kapitalismus, Klassenstruktur und Probleme der Demokratie in Deutschland*, Göttingen 1979, S. 51–81, hier S. 78 ff.; Hermann von Laer, *Der Arbeitsmarkt für Techniker in Deutschland. Von der Industriellen Revolution bis zum 1. Weltkrieg*, in: Pierenkemper, Tilly, *Arbeitsmarktforschung* S. 152–75; Borgmann, *Betriebsführung*, S. 116, 312; Günther Schulz, *Die industriellen Angestellten. Zum Wandel einer sozialen Gruppe im Industrialisierungsprozeß*, in: Pohl, *Sozialgeschichtliche Probleme*, S. 217–66; Pierenkemper, *Allokationsbedingungen*, bes. S. 185 ff.

74 Zahlen in: Hohorst, Kocka, Ritter, *Arbeitsbuch*, S. 154. Vergl. *Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik über ... die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben während der Jahre 1900 ff.*, Leipzig 1904, S. 172; Loewe, *Elektrotechnische Industrie*, S. 136; Anneliese Seidel, *Frauenarbeit im Ersten Weltkrieg als Problem der staatlichen Sozialpolitik*, Frankfurt/M 1979, S. 33 f.

75 Sechster Deutscher Arbeitsnachweis-Kongreß in Breslau vom 27. bis 29. Oktober 1910, Berlin 1911, S. 48, 218, 225 ff.

76 Julius Wolf, *Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung*, Dresden 1899, S. 17.

77 Zur Krise von 1892/94 vergl. Sten.Ber. RT, 22.1.1894, S. 787; August Baab, *Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsbeschaffung*, Leipzig 1911, S. 63 f.; zur Krise von 1900/02: Sten.Ber. RT, 17.1.1902, S. 3447 ff.; Ignaz Jastrow, *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft*. Bd. 1, Berlin 1902, S. 101 ff.; S. P. Altman, *Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung auf der Versammlung des Verbandes deutscher Arbeitsnachweise vom 9. bis 11. Oktober 1902*, in: Jbb. f. Nat.ök. u. Stat. 80 (1903), S. 514–29.

78 RABl. 12 (1914), S. 649. Zu den beträchtlichen Differenzierungen bezüglich Dauer und Häufigkeit der Arbeitslosigkeit als ebenfalls wichtigen Faktoren der individuellen Betroffenheit s. Stearns, *Arbeiterleben*, S. 81 ff., und – unter methodischen Aspekten – Hermann Schäfer, *Arbeitslosigkeit im 19. Jahrhundert. Fallstudie am Beispiel der Maschinenfabrik André Koechlin & Cie, Mülhausen/Elsaß (1827–1875)*, in: Werner Conze,

ten. Die seit etwa der Jahrhundertwende zunehmende betriebswirtschaftliche Zweckorientierung unternehmerischer Sozialmaßnahmen bewirkte nicht allein eine intensivere Förderung des Werkwohnungsbaus, der neben den Unterstützungskassen best ausgebauten betrieblichen Wohlfahrtseinrichtung, einerseits und die Einführung von Sperrverfahren und „schwarzen Listen“ gegen Kontraktbrüchige (und politisch Unliebsame) andererseits.⁸⁴

Neben Methoden der im Entstehen begriffenen Arbeits- und Betriebswissenschaft zur rationellen Verwendung des Produktionsfaktors Arbeit⁸⁵ begannen deshalb schon in den letzten Vorkriegsjahren auch Ansätze verfeinerter betrieblicher Sozialpolitik in die deutschen Unternehmen Eingang zu finden, die über die traditionellen Wohlfahrtseinrichtungen hinaus mit „Sozialbeamten“, Werkszeiteungen und Arbeitsplatzverschönerungen die individuellen Beziehungen zum Unternehmen festigen und mit der Arbeitsbereitschaft auch die Produktivität heben sollten.⁸⁶ Zugleich wandte die Industrie im Interesse an einem auf die industrielle Produktionsweise zugeschnittenen Qualifikationsniveau der Beschäftigten ihr Augenmerk auf die fabrikeigene Ausbildung ihrer Lehrlinge, die sie bis in die 1880er Jahre noch ganz dem Handwerk überlassen hatte.⁸⁷ Dem entsprach eine erhöhte Sorgfalt bei der Auswahl neuer Arbeitskräfte. Indem die Einstellungskompetenz sukzessive von den Meistern auf die Betriebsleitungen, ggf. auf gesonderte Personal- und Einstellungsbüros überging, wurde die Rekrutierung objektiviert und systematisiert und durch die allmählich einsetzende Anwendung von Prüfungsverfahren Eignungsvoraussetzungen angepaßt.⁸⁸ Diesem Ziel sollte schließlich auch die organisierte Berufsberatung dienen, die jedoch erst unter den extremen Arbeitsmarktverhältnissen des Ersten Weltkrieges stärker ausgebaut wurde.⁸⁹ „In den letzten Jahren“, kommentierte 1913 ein Beobachter, sei „die Erziehung zur Qualitätsarbeit eines der beliebtesten nationalökonomischen Schlagwörter geworden“.⁹⁰

Die zeitliche Parallelität der Entwicklung eines gegliederten Systems der Arbeitsmarktbeeinflussung mit vielfältigen Bemühungen um eine optimale Ausschöpfung des Produktionsfaktors Arbeit ist augenfällig. Doch sind die Marktaufgaben nur die eine Funktionsseite des Arbeitsnachweiswesens. Auf die von

84 Zu den „schwarzen Listen“ Klaus Saul, Staat, Industrie, Arbeiterbewegung im Kaiserreich, Düsseldorf 1974, S. 83 ff.

85 Peter Hinrichs, Um die Seele des Arbeiters. Arbeitspsychologie, Industrie- und Betriebspsychologie in Deutschland 1911–1945, Köln 1981; Gunnar Stollberg, Die Rationalisierungsdebatte 1908–1933, Frankfurt/M., New York 1981.

86 L.H. Adolph Geck, Die sozialen Arbeitsverhältnisse im Wandel der Zeit, Berlin 1931 (Neudruck Darmstadt 1977), S. 130 ff.; Horst Buhl, Ausgangspunkte und Entwicklungslinien der freiwilligen sozialen Leistungen in industriellen Unternehmungen, Diss. Berlin 1965, S. 22 ff.; Wolfram Fischer, Die Pionierrolle der betrieblichen Sozialpolitik im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, in: Betriebliche Sozialpolitik deutscher Unternehmen seit dem 19. Jahrhundert, Wiesbaden 1978, S. 34–51; sowie ebd., S. 51 ff., der Diskussionsbeitrag Tenfeldes.

87 Adelman, Ausbildung. Zur Ausbildung der Angestellten s. Anm. 12.

88 Sombart, Moderner Kapitalismus, Bd. 3/1, S. 434 ff.; Adelman, Ausbildung; Hinrichs, Seele des Arbeiters, S. 221 ff.

89 S. unten, Kap. 4.3.2, Anm. 61.

90 Karl Kumpmann, Die Reichsarbeitslosenversicherung, Tübingen 1913, S. 142.

der kapitalistischen Wirtschaftsweise verursachte „Allgemeinheit der Unsicherheit, die Unsicherheit en masse“⁹¹ für die Beschäftigten zu antworten, ist seine andere, die es mit der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenunterstützung in Beziehung setzt und die den Vergleich mit der Sozialversicherungsgesetzgebung nahelegt.

Nicht weniger bemerkenswert als der Synchronverlauf im Bereich der Arbeitskräftepolitik ist in diesem Zusammenhang der „time lag“ zwischen der Errichtung der Arbeiterversicherung und den staatlichen Eingriffen zugunsten der Erwerbslosen. Das Zurückbleiben des Arbeitslosenschutzes ist keine Besonderheit deutscher Sozialpolitik, sondern Element eines für die Sozialstaatlichkeit der meisten westeuropäischen Demokratien charakteristischen Entwicklungsmusters.⁹² Die Ursachenforschung muß deshalb über die sozialpolitisch relevanten Konstellationen des deutschen Kaiserreichs hinaus strukturelle sowie ideologische und theoretische Spezifika des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit und seiner sozialpolitischen Behandlung einbeziehen, die sich aus seiner systemimmanenten Verkoppelung mit der kapitalistisch-industriellen Wirtschaftsordnung ergeben und insofern in den westeuropäischen Staaten in vergleichbarer Weise wirksam wurden.

Dies betrifft zum einen die sozialpolitischen Implikationen eines Arbeitslosenschutzes. Er steht dem „ökonomischen Ort, an welchem der Arbeiter mit den übrigen Klassen der Gesellschaft zusammenhängt“,⁹³ nämlich dem Arbeitsmarkt, näher als die Absicherung der „klassischen“ Risiken Krankheit, Alter, Invalidität, und Interventionen wirken unmittelbarer auf die Kräfteverhältnisse der Arbeitsmarktparteien und damit auf die Durchsetzungschancen sozialer Ansprüche ein. Er war deshalb politisch wesentlich konfliktbesetzter, denn Einnungen unternehmerischer Spielräume innerhalb und außerhalb der Betriebe, Mobilitätsbewegungen der Arbeitskräfte, Wohlfahrtssteigerung, Konjunkturausgleich u.a. als Ergebnis aktiver Arbeitsmarktpolitik unterlagen divergierender, sozialpolitische Realisierungen verzögernder Interessenbestimmung.

Zum anderen unterscheidet sich Arbeitslosigkeit von den Risiken des Alters, der Krankheit und der Invalidität durch versicherungstechnische Besonderheiten, die in dem Maße sozialpolitisch bremsend wirkten, wie die Versicherung konzeptionell als die zweckmäßigste Art der finanziellen Unterstützung Arbeitsloser erkannt wurde. Das Risiko Beschäftigungslosigkeit ist versicherungstechnisch nur schwer faßbar, da es – für die Versicherungskonstruktion unerlässlich – weder einen „zufälligen“ noch einen „schätzbaren“ Geldbedarf⁹⁴ umfaßt,

91 Sombart, Volkswirtschaft, S. 399.

92 Vergl. Alber, Wohlfahrtsstaat, S. 48 ff.

93 Lederer, Marschak, Klassen, S. 112.

94 Alfred Manes, Versicherung, in: HdSt⁴, Bd. 8, Jena 1928, S. 621–32, hier S. 621f., nennt Versicherung „auf Gegenseitigkeit beruhende wirtschaftliche Veranstaltungen zwecks Deckung zufälligen schätzbaren Vermögensbedarfs“. Dabei müsse der Bedarf zufällig eintreten, „wobei allerdings schon genügt, daß es unsicher ist, wann oder in welcher Höhe der Bedarf sich geltend machen kann“. Aber diese zufälligen Vermögensbedarfsfälle müssen schätzbar, möglichst statistisch meßbar sein. Sonst besteht keine Möglichkeit, die für die Aufrechterhaltung der Veranstaltung erforderlichen Beiträge,

weil die Häufigkeit des „Versicherungsfalles“ in erster Linie von der kaum prognostizierbaren wirtschaftlichen Entwicklung, auch von ebenso wenig vorhersehbaren und in ihren Folgewirkungen abschätzbaren politischen Manipulationen abhängt. Ob Arbeitslosigkeit überhaupt versicherbar sei, wird deshalb noch heute – vor dem Hintergrund über 50jähriger Erfahrung mit der Arbeitslosenversicherung – bezweifelt.⁹⁵ Entsprechend groß war die Skepsis im Kaiserreich, als die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstatistik in den Anfängen steckte.

Indessen, und dies ist ein weiterer zentraler Aspekt bei der Suche nach entwicklungsverzögernden Momenten der Arbeitslosenpolitik, drehten sich die sozialpolitischen Debatten nicht nur um die Versicherungsfähigkeit der Arbeitslosigkeit, sondern nicht weniger kontrovers auch um ihre Schutzwürdigkeit. So lange offener Beschäftigungsmangel in einer agrarisch-kleingewerblich dominierten Gesellschaft eine soziale Randerscheinung blieb, war es als mögliches Objekt der Sozialpolitik leicht ignorierbar. Nicht zufällig enthielt z.B. die für die 1840/50er Jahre wegweisende bürgerlich-soziale Reformprogrammatik des Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen kein Wort über die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung, wohl aber die Propagierung von Wanderunterstützungskassen, die zwar den Bedürfnissen des Handwerks, nicht aber einer Industriearbeiterschaft entsprachen. „Es war nicht dieser Verein, der hier versagt, es fehlte ganz allgemein an Überlegungen in dieser Richtung.“⁹⁶ Und dies spiegelt sich auch in der Funktionsbestimmung des seit dieser Zeit in vielfältigen Formen aus dem Boden schießenden Hilfs-, Fabrik- und Unterstützungskassenwesens und in den diesbezüglichen Diskussionen der frühen Arbeiterbewegung wider.⁹⁷

Noch auf längeres war Verarmung als Folge von Erwerbsunfähigkeit den vorwiegend in handwerklichen oder handwerksähnlichen Betrieben beschäftigten gewerblichen Arbeitnehmern unmittelbar bedrohlicher als Verelendung durch Arbeitslosigkeit. Erst nachdem der Industrialisierungsprozeß mit voller Kraft eingesetzt hatte und in der „Gründerkrise“ die zwischenzeitlich erfolgten Strukturveränderungen des Arbeitsmarktes in Form offener Arbeitslosigkeit größeren Maßstabs zutage traten, begannen auch die Beschäftigungsprobleme einen höheren sozialpolitischen Stellenwert einzunehmen.

Dem realen Erscheinungsbild der Arbeitslosigkeit entsprach ihre theoretische Verortung durch das deutsche Bürgertum. Die klassischen liberalen Theoretiker,

Versicherungsprämien, zu berechnen ...“ Vgl. z.B. Gerhard W. Brück, Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1976, S. 52 f.

⁹⁵ Ludwig Preller, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Tübingen, Zürich 1970, S. 70, 311; Brück, Sozialpolitik, S. 231 ff.; Stefan Leibfried, Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, in: Kritische Justiz 10 (1977), S. 289–301.

⁹⁶ Otto Uhlig, Arbeit – amtlich angeboten. Der Mensch auf seinem Markt, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1970, S. 35; vgl. Jürgen Reulecke, Sozialer Frieden durch soziale Reform. Der Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen in der Frühindustrialisierung, Wuppertal 1983, bes. S. 147 f.

⁹⁷ Elisabeth Todt, Die gewerkschaftliche Betätigung in Deutschland von 1850 bis 1859, Berlin (Ost) 1950, S. 73 ff.; Hans Jürgen Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland, Tübingen 1961, S. 115 ff.; Tennstedt, Proleten, bes. S. 170 ff.

die das freie selbstverantwortliche Streben der Wirtschaftsindividuen zum eigenen wie zum Nutzen der Gesellschaft als Movens des Fortschritts definierten, maßen Armut und Arbeitslosigkeit keine grundlegende Bedeutung bei.⁹⁸ Bei allen Unterschieden im einzelnen suchten sie die Ursachen für eine mangelhafte Anpassung von Arbeitsangebot und -nachfrage primär in wirtschaftsexogenen Faktoren, in der überproportionalen Bevölkerungsvermehrung, in überholten Beschränkungen der freien Entfaltung der wirtschaftlichen Entwicklungskräfte, dann auch in vorübergehenden Schwierigkeiten des Übergangs von der vorindustriellen zur industriellen Produktionsweise, die um so schneller überwunden sein würden, je gründlicher die wirtschaftsliberalen Prinzipien sich durchsetzten. In dieser Betrachtungsweise war Armut eine „Unvollkommenheit, die ein in stetiger Entwicklung begriffener Organismus noch nicht hat ausstoßen können.“⁹⁹

Dies sei ja „die große Lehre“, so ein zeitgenössischer Interpret, „welche die sociale Wissenschaft, wie die Erfahrung der Kulturvölker unserer Zeit immer und immer wieder vor Augen stellen: daß die Einzelnen, wie ganze Völker, die höchste Stufe irdischen Wohlergehens nicht durch Hemmnisse der Arbeit und des Verkehrs – nicht durch Zunft- und Niederlassungsschranken – sondern nur durch freieste Entfaltung und nur durch die höchste Anstrengung der individuellen, wie der Gesamtkraft zu erringen vermögen.“¹⁰⁰ Mit der Gewerbefreiheit erschien der Schutz der Armen wenn nicht obsolet, so doch nebensächlich. „Hüten wir uns vor einer sogenannten Humanität, welche dahin führt, uns die Wohlthaten des großen Grundgesetzes der Freizügigkeit zu verleiden und zu zerstören.“¹⁰¹

Gründeten nach dieser optimistischen Harmonielehre Verarmungserscheinungen in ordnungspolitischen Hindernissen wirtschaftlichen Fortschritts, ergänzte sie Malthus durch eine pessimistische, auf subjektive Verhaltensweisen abgestellte Variante. Die Grundthese seines Bevölkerungsgesetzes, die Bevölkerung und ihre

⁹⁸ Zusammenfassend J. Lipowski, Die Frage der Arbeitslosigkeit in der klassischen Nationalökonomie, in: Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 68 (1912), S. 583–657. Kurz, aber instruktiv über den Wandel in der Beurteilung der Arbeitslosigkeit auch Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, Berlin 1925, S. 8 ff. (Jastrow). Zum Wandel der Armutstheorie: Dieter Schäfer, Die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung, Köln, Berlin 1966, S. 19 ff.; Sachße, Tennstedt, Armenfürsorge, passim. Zum folgenden grundlegend John A. Garraty, Unemployment in History, New York 1978.

⁹⁹ Bericht über die Verhandlungen des elften Kongresses deutscher Volkswirte ... 1869, Berlin 1870, S. 62 f.; vgl. Friedrich List, Arbeit ersparende Maschinen, in: Staatslexikon oder Enzyklopädie der Staatswissenschaften, Bd. 1, Altona 1834, S. 653–56; dazu Friedrich Seidel, Das Armutsproblem im deutschen Vormärz bei Friedrich List, Köln 1971; vgl. auch Robert Mohl, Über die Nachtheile, welche sowohl den Arbeitern selbst, als dem Wohlstande und der Sicherheit der gesammten bürgerlichen Gesellschaft von dem fabrikmäßigen Betrieben der Industrie zugehen, und über die Nothwendigkeit gründlicher Vorbeugungsmittel, in: Archiv der Politischen Ökonomie und Polizeiwissenschaft 2 (1835), S. 141–203.

¹⁰⁰ Friedrich Bitzer, Das Recht auf Armenunterstützung und die Freizügigkeit, ein Beitrag zu der Frage des allgemeinen deutschen Heimathrechts, Stuttgart, Öhringen 1863, S. VI.

¹⁰¹ 13. Kongreß deutscher Volkswirte 1872, S. 46; vgl. A. Emminghaus (Hg.), Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten, Berlin 1870, S. 24.

Unterhaltungsmittel wüchsen disproportional, enthielt den „wissenschaftlichen Beweis für die naturgesetzliche Notwendigkeit der Disharmonie, des sozialen Elends“¹⁰². Für Malthus war der „stete Drang des Menschengeschlechts, sich über die Unterhaltungsmittel hinaus zu vermehren“,¹⁰³ sowohl Stimulanz zur Erweiterung des Nahrungsspielraums als auch selbstverschuldete Ursache der Armut. Erfüllte das Elend eines Teils der Bevölkerung die naturnotwendige Regulierungsfunktion zwischen „den beiden Kräften – der Bevölkerungsvermehrung und der Nahrungserzeugung der Erde –, war sie andererseits unabwendbar. Unter dieser Prämisse bewirkten Schutzmaßnahmen für Arme genau das Gegenteil ihres wohltätigen Zwecks, denn sie brächten „in einem gewissen Ausmaß die Armen, die sie unterhalten, selbst hervor“, indem sie ihnen die Fortpflanzung erleichterten und indem „die Lebensmittelmengen, die in Armenhäusern von einem Teil der Gesellschaft verzehrt wird, der im allgemeinen nicht als der wertvollste betrachtet werden kann, die Anteile, die sonst den fleißigen und würdigeren Mitgliedern zugute gekommen wären,“ verringere.

In der Konsequenz für den Armen- und Arbeitslosenschutz traf sich malthusianischer Pessimismus mit wirtschaftsliberalem Optimismus. Für einen Liberalen wie den Bankier Hermann von Beckerath konnte mithin die beste Staatsorganisation an der Armut nichts ändern. Es werde sie immer geben, weshalb die Staats-tätigkeit auf „einzelne Notfälle“ beschränkt bleiben müsse.¹⁰⁴ „Arbeitet und spart“, lautete deshalb die „einfache Forderung“, die aus der Hochburg des deutschen Manchesterliberalismus, dem Kongreß deutscher Volkswirte, verbreitet wurde. Allerdings könne auf diese Weise eine „Hauptquelle der Armuth, die eigene Schuld nie vollständig“ beseitigt werden, weshalb verhindert werden müsse, „daß die selbstverschuldete Armuth durch diejenigen Einrichtungen, welche die Armuth beseitigen sollen, noch vergrößert werde“.¹⁰⁵

Die strenge naturgesetzliche Form seiner Armutstheorie modifizierte Malthus seit der zweiten Auflage seines „Essay on the Principle of Population“ durch eine ausgesprochen aufklärerische Wendung. Die Volksvermehrung den Nahrungsmitteln anzupassen, erklärte er jetzt zur erzieherischen Aufgabe der Armenpflege. Da die Armen durch ihre verantwortungslose Fortpflanzung ihr Elend selbst verschuldeten, müsse ihnen gezeigt werden, „daß der Arbeitslohn einzig und allein dadurch erhöht werden kann, daß man das Arbeitsangebot zurückhält, und daß sie selbst, als die Besitzer dieser Ware, allein die Macht haben, dies zu tun“.¹⁰⁶

102 Edgar Salin, Geschichte der Volkswirtschaftslehre, Berlin, Tübingen 1951, S. 85.

103 Thomas Robert Malthus, Das Bevölkerungsgesetz, München 1977, S. 150 (= 1. Auflage von 1798). Die folgenden Zitate S. 19, 45.

104 Zit. nach Heinrich Volkmann, Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848–1869, Berlin 1968, S. 45; vgl. L. Puppke, Sozialpolitik und soziale Anschauungen frühindustrieller Unternehmer in Rheinland und Westfalen, Köln 1966; Kuczynski, Lage der Arbeiter, Bd. 9.

105 11. Kongreß deutscher Volkswirte 1869, S. 51 f.

106 Thomas Robert Malthus, Eine Abhandlung über das Bevölkerungsgesetz, Bd. 2, Jena 1925, S. 256 (= 6. Auflage von 1826). Vgl. Gerhard Stavenhagen, Leopold v. Wiese, Malthus und Malthusianismus, in: HdSW, Bd. 7, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 101–5.

Bildung und Moralität, Genügsamkeit und Arbeitssinn waren das Rezept des Liberalismus zur Lösung des „Pauperismus“problems, dann der „sozialen Frage“, das sein Pendant im Arbeits- und Leistungsethos des Wirtschaftsbürgertums fand, das die Arbeit als Pflicht und Gottesgebot „heilig“ sprach. Die „freie Arbeit, der Fleiß und die Tätigkeit“ seien „die höchste Ehre“, faßte der Paulskirchen-Abgeordnete Löwe das liberale Credo zusammen,¹⁰⁷ in dem sich Arbeit und Fleiß sowie Müßiggang und Verderbtheit als Gegensatzpaare gegenüberstanden. In zeitbedingter Verkenntung der sozioökonomischen Umwälzungen trennte deshalb beispielsweise der liberale Unternehmer Friedrich Harkort „den braven Arbeiter, dem Gott durch die Kraft seiner Hände und den gesunden Menschenverstand ein Kapital verlieh, welches ihm niemand rauben“ könne, vom verwahrlosten, gewissenlosen und politisch gefährlichen „Proletariat“.¹⁰⁸

Folgerichtig ging man davon aus, daß „die redlichsten, fleißigsten und geschicktesten Arbeiter“, an denen nirgends Überfluß sei, sich Arbeit zu verschaffen wüßten und daß vorzugsweise „die unredlichen, unfleißigen, ungeschickten Arbeiter“ unter Arbeitslosigkeit zu leiden hätten.¹⁰⁹ Gleichwohl konnten die kollektiven Notlagen der handarbeitenden Klassen nicht übersehen werden. Das sozial aufgeschlossene Bürgertum war schon aus Sorge um die politische Sicherheit nicht bereit, das manchesterliche „laissez faire“ gerade für den „braven Arbeiter“ zu akzeptieren. Bildung, vor allem aber „Assoziation“, die „Hilfe zur Selbsthilfe“ wurden zum „Zauberwort“¹¹⁰: „Die Leute sollen befähigt werden, sich selbst zu ernähren.“¹¹¹

Gewerbefreiheit und Freizügigkeit als Voraussetzung der Arbeitskräftemobilisierung für die entstehende Industriegesellschaft fanden ihr Korrelat im Kassen- und Vereinswesen, das indessen noch nicht auf Beschäftigungsprobleme zugeschnitten war. Bezeichnenderweise wurden die Bergleute 1860 mit dem Freizügigkeitgesetz aus staatlichen Bindungen, aber auch aus ihrer Arbeitsplatzsicherheit entlassen, ohne daß der Knappschafft entsprechende Sicherungsaufgaben übertragen wurden.¹¹² In dieser Linie war die preußische Gewerbe-

107 Sten. Ber. const. NV, Bd. 5, S. 3899; dazu Werner Conze, Arbeit, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, Stuttgart 1972 S. 154–215, Wolfram Fischer, Gewinn- und Leistungsorientierung in sozialhistorischer Perspektive, in: Günter Hartfiel (Hg.), Das Leistungsprinzip, Opladen 1977, S. 49–57.

108 Brief an die Arbeiter („Bienenkorbbrief“), in: Friedrich Harkort, Schriften und Reden zu Volksschule und Volksbildung, hrsg. v. Karl-Ernst Jeismann, Paderborn 1969, S. 101–4.

109 Hanssen, Über öffentliche Arbeitsnachweisungs-Anstalten, in: Archiv der politischen Ökonomie und Polizeiwissenschaft, Heidelberg 1846, S. 298–323, hier S. 309.

110 Werner Conze, Vom „Pöbel“ zum „Proletariat“, in: Hans-Ulrich Wehler (Hg.), Moderne deutsche Sozialgeschichte, Köln, Berlin 1970, S. 111–36, hier S. 129; vgl. ders., Möglichkeiten und Grenzen der liberalen Arbeiterbewegung in Deutschland. Das Beispiel Schulze-Delitzsch, Heidelberg 1965; Helmut Faust, Geschichte des deutschen Genossenschaftswesens, Frankfurt/M 1977.

111 Harkort, zit. nach Wolfgang Köllmann, Gesellschaftsanschauungen und sozialpolitisches Wollen Friedrich Harkorts, in: Rheinische Vierteljahresblätter 25 (1960), S. 81–99, hier S. 93.

112 Tenfelde, Bergarbeiterschaft, S. 262 ff.

ordnungsnovelle von 1849¹¹³ als doppelter Kompromiß zwischen liberaler Auffassung und sozialen Erfordernissen sowie zwischen den Interessen der Meister und der Gesellen eine Ausnahme. Offenbar auch in dieser Beziehung Reflex der Revolutionsergebnisse¹¹⁴, wurde von staatlicher Seite der Schutz Arbeitsloser angesprochen: Per Ortsstatut konnte die Beitrittspflicht zu Einrichtungen vorgeschrieben werden, die „die Unterbringung oder Unterstützung arbeitsuchender, erkrankter oder aus anderen Gründen hilfsbedürftiger Gesellen oder Gehilfen . . . bezwecken“. Doch blieb dies noch ohne Folgen.

Das änderte sich in den 60/70er Jahren, als die Gewerkschaften die Arbeitslosenunterstützung in ihr Sozialleistungssystem aufzunehmen begannen und unter dem Eindruck der „Gründerkrise“ im Bürgertum erstmals eine Diskussion über die Arbeitslosenversicherung einsetzte. Den Anstoß gab 1878 Lujo Brentano, der gemäß der großen Rolle, die die Arbeiterkoalitionen in seiner Machttheorie der Einkommensverteilung spielten, den Gewerkvereinen die Durchführung der Arbeitslosenversicherung übertragen wollte, die er als Voraussetzung jeder Sozialversicherung überhaupt betrachtete.¹¹⁵ Brentanos Vorschlag stieß in der Wissenschaft vorwiegend auf Ablehnung, doch nicht aus Ignoranz gegenüber den Beschäftigungsproblemen, sondern weil der Arbeitslosenschutz umfassend organisiert sein müsse, was die Arbeitervereine gerade unter dem Sozialistengesetz gar nicht leisten könnten¹¹⁶, und weil das Risiko unberechenbar sei¹¹⁷. Schon sind die Grundzüge der späteren Auseinandersetzungen zu erkennen; doch die Debatte währte nur kurz und wurde erst in den 1890er Jahren

113 Als Auszug in: Michael Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, Göttingen, Frankfurt, Zürich 1976, S. 108 ff.; Vgl. Wolfgang Köllmann, Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preußen bis 1869, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte, S. 410–29, hier S. 421.

114 In der Paulskirche wurde die Forderung nach öffentlicher Unterhaltsgewährung, „und zwar, wenn irgend möglich, durch Anweisung von Arbeit“, erhoben und im Sommer 1848 verlangte das unter dem Einfluß Stephan Borns stehende „Komitee für Arbeiter“ zusammen mit den Berliner Arbeitervereinen im Rahmen eines größeren wirtschafts- und sozialpolitischen Forderungskatalogs „Beschäftigung der Arbeitslosen, und zwar sorgt der Staat für eine ihren menschlichen Bedürfnissen angemessene Existenz“. Sten. Ber. const. NV, Bd. 7, S. 5104 f.; Ernst-Rudolf Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, Stuttgart 1961, S. 369 f.

115 Lujo Brentano, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig 1879, S. 200: „... da die heutige Wirtschaftsordnung keinerlei Garantie eines Einkommens (Recht auf Arbeit) kennt, ermöglicht nur die Versicherung einer Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, daß der Arbeiter, wenn er keine Beschäftigung findet, sich selbständig erhalte und die zur Sicherung der Unterstützung für den Fall von Krankheit, Invalidität und Alter, zur Sicherung des Unterhalts und der Erziehung seiner Kinder im Fall seines Todes nötigen Beiträge zahle.“ Vgl. ders., Die Arbeiter und die Produktionskrisen, in: Jb. f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft . . . 2 (1878), S. 565–632; ders., Der Arbeiterversicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folge, Berlin 1881.

116 Adickes, Zur Frage der Arbeiterversicherung, in: Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 35 (1879), S. 599–640; Johannes Conrad (Literaturbesprechung), in: Jbb. f. Nat.ök. u. Stat. 35 (1880), S. 268–73.

117 Albert Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Österreichs, Tübingen 1880, S. 625 f.; ders., Der korporative Hilfskassenzwang, Tübingen 1884.

wieder aufgenommen. In der Zwischenzeit gehörte das sozialpolitische Interesse der Sozialversicherungsgesetzgebung.

So blieb bis zum Ersten Weltkrieg für die Mehrheit der hilfsbedürftigen Arbeitslosen die Armenpflege das einzige Auffangbecken.¹¹⁸ Doch auch sie tat sich schwer mit den arbeitsfähigen Armen. Seit dem Absolutismus war die Arbeitsunfähigkeit das entscheidende Kriterium der Unterstützungswürdigkeit, stand der Arbeitsgedanke im Zentrum aller Bemühungen um die Versorgung der Armen, der in Zucht-, Arbeits- und Armenhäusern, in „freiwilligen Beschäftigungsanstalten“ und in der Arbeitsbeschaffung im Rahmen der „offenen Armenpflege“ verwirklicht wurde.¹¹⁹ Produkt christlicher Fürsorgepflicht und bürgerlichen Patriarchalismus, aufklärerischen Erziehungselans und kommunalen Zweckdenkens, war die Armenpflege keineswegs frei von den verbreiteten Zweifeln an der Moralität der Armen und der Förderlichkeit ihrer Unterstützung. Wohlfahrt, Besserung und Strafe, Erziehung zu Disziplin und Arbeitsamkeit ebenso wie Kontrolle gegen Trägheit und Müßiggang lagen in der Armenpflege der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eng beieinander. Daraus resultierten ein ausgeprägter Herrschaftsanspruch gegenüber den Unterstützungsempfängern und diskriminierende Begleitumstände der Unterstützungsvergabe, die sich bis zur Novemberrevolution im Entzug des Wahlrechts und anderer Beschränkungen bürgerlicher Rechte und Pflichten ausdrückten. „Freiheit und volle Verantwortlichkeit, Beschränkung der Freiheit und Beschränkung der Verantwortlichkeit, d.h. Unterstützungspflicht in allen Nothfällen, folgen so wesentlich auseinander, daß die eine ohne die andere rechtlich nicht bestehen kann.“¹²⁰

Die mehr aus der Praxis als aus der Theorie gewonnene Analyse der Armutsursachen, die anhaltend hohen Kosten wie die Priorität des Ziels der Integration der Armen in das Beschäftigungssystem führten seit der Jahrhundertmitte zu einer Reformierung des Armenwesens, die sich, nicht zufällig im gewerblich fortgeschrittenen Tal der Wupper entwickelt, bald als „Elberfelder System“ in Deutschland durchsetzte. Das im hier interessierenden Zusammenhang wichtigste Element der Neuordnung war die strenge Konzentration auf die arbeitsfähigen Armen. Das „Elberfelder System“ war kein Wohltätigkeitssystem. Arbeitsfähige durften Hilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich zuvor erfolglos um Arbeit bemüht hatten. An die Stelle öffentlich organisierter Arbeitsbereitstellung trat die Vermittlung der Armen in die Privatwirtschaft als ein konstituierendes Merkmal des Systems. Die „Verbindung von nüchternem praktischem städtischen Interesse und humanitärem Verantwortungsgefühl“¹²¹

118 Schäfer, Fürsorge; Strang, Sozialhilfebedürftigkeit; Bernd Balkenhol, Armut und Arbeitslosigkeit in der Industrialisierung, Düsseldorf 1976; Weisbrod, Wohltätigkeit; Sachße, Tennstedt, Armenfürsorge; Lisgret Militzer-Schwenger, Armenziehung durch Arbeit. Eine Untersuchung am Beispiel des württembergischen Schwarzwaldkreises 1806–1914, Tübingen 1979; Garraty, Unemployment, S. 31 ff.

119 In den meisten Bundesstaaten waren die Armenbehörden gesetzlich beauftragt, arbeitslosen Armen lohnende Arbeit zuzuweisen. Nach § 361 StGB waren die Bezieher öffentlicher Armenunterstützung bei Strafandrohung verpflichtet, nachgewiesene Arbeit zu übernehmen.

120 Bitzer, Armenunterstützung, S. 109.

121 Gerhart Werner, Hundert Jahre Hilfe von Mensch zu Mensch, in: Hilfe von Mensch zu

führte somit auch hier dem Zeitgeist entsprechend auf den Weg der „Hilfe zur Selbsthilfe“, ohne allerdings den modernen Beschäftigungsproblemen gerecht zu werden, weil die Armenpflege weder ihren direkt repressiven Charakter aufgab, noch die eigentlichen Gründe für die Hilfsbedürftigkeit Arbeitsfähiger erfaßte.

Wie schwer es war, auf neue soziale Phänomene neue Antworten zu geben, zeigt das 1884 von Wilhelm Roscher, der zur „älteren historischen Schule“ der deutschen Nationalökonomie zu zählen ist, veröffentlichte Lehrbuch über das „System der Armenpflege und Armenpolitik“.¹²² Ganz dem klassisch-liberalen Denken verhaftet, sah er die Armutsursachen noch in vorübergehenden Absatzstockungen und in der Übervölkerung. „Nur die wahre Bildung und Vorsicht der niederen Klassen kann diesem Übel wirklich vorbeugen; so daß sie niemals leichtsinnig heiraten, immer für Alters- und Krankheitsfälle sparen etc.: also leben wie Bürger!“

Unterdessen war schon Jahrzehnte vorher aufmerksamen Beobachtern klar geworden, daß Armut und Arbeitslosigkeit gesellschaftlich bedingt waren, daß man ihnen mit der Kategorie des Selbstverschuldens nicht gerecht wurde. Nachdem einzelne bürgerliche Autoren bereits in den vierziger Jahren darauf hingewiesen hatten, „daß die Verarmung und die Armut eine unvermeidliche Begleiterin der industriellen Gesellschaft“ sei,¹²³ und Marxismus und Sozialdemokratie die „industrielle Reservearmee“ zum Wesensmerkmal des Kapitalismus deklariert hatten, war die kurze Diskussion um die Arbeitslosenversicherung Ende der 1870er Jahre deutliches Indiz für den Beginn einer Neueinschätzung der Arbeitslosigkeit. Albert Schäffle war „der Druck der Krisis mit all seiner Not ... unzertrennlicher Begleiter kapitalistischer Produktionsweise“¹²⁴ und Brentano sah, daß Erwerbslose „wohl arbeiten“ wollten, aber keine Beschäftigung fanden.¹²⁵ 1895 lehnte Otto von Boenigk die „vulgär-ökonomische“ Phrase, daß der, welcher wirklich arbeiten wolle, auch Arbeit finden werde“, ausdrücklich ab und gab damit die Auffassung einer wachsenden Zahl sozialpolitisch aufgeschlossener Politiker und Wissenschaftler wieder.¹²⁶

Wiewohl agrarische Interessenvertreter die Schuld an Arbeitsmarktproblemen regelmäßig der „Landflucht“ zuschoben und die Unternehmerschaft es noch lange vorzog, mit dem Klischee zu argumentieren, niemand werde unverschuldet arbeitslos,¹²⁷ war es doch gerechtfertigt, wenn 1911 sozusagen als Quintessenz

Mensch. 100 Jahre Elberfelder Armenpflege-System 1853–1953, o.O., o.J., S. 16–78, hier S. 32.

122 Stuttgart 1894. Das folgende S. 17 ff. Vgl. Albert Müsiggang, Die soziale Frage in der historischen Schule der deutschen Nationalökonomie, Tübingen 1968, S. 88 ff.

123 Lorenz von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, Bd. 2, München 1921, S. 76; vgl. Kuczynski, Lage der Arbeiter, Bd. 9, bes. S. 62, 239.

124 Schäffle, Grundsätze der Steuerpolitik, S. 625; vgl. ders., Arbeiterversicherung, in: HdSt¹, Bd. 1, Jena 1890, S. 499–519.

125 Brentano, Arbeiterversicherung, S. 19; vgl. ders., Arbeiter, S. 527.

126 Frhr. Otto von Boenigk, Die Versicherung der Arbeitslosigkeit, in: Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 51 (1895), S. 689–721, hier S. 690 f.

127 Vergl. unten, Kap. 3.3.2.3, 3.3.2.5.

sozialpolitischer Meinungsbildung referiert wurde, man denke „heute über diese Frage ganz anders als noch vor 30 Jahren“.¹²⁸ Zumal in diesem Zeitraum Konjunkturtheorie und -beobachtung ihre empirische Methode entwickelten und das periodische Auf und Ab des Wirtschaftsverlaufs zur Normalität des kapitalistischen Systems erklärten.¹²⁹

Mit der Einsicht in den sozialen Charakter der Arbeitslosigkeit war eine wichtige Voraussetzung öffentlicher Arbeitslosenschutzpolitik geschaffen. Da klar sei, wie es in einer der zahlreichen Denkschriften zum Arbeitslosenproblem hieß, „daß heutzutage in vielen Fällen die Arbeitslosigkeit die Folge von Entschliefungen ist ... an denen die Arbeiter weder einzeln noch insgesamt einen Anteil haben, so ist es unmöglich, den Satz aufrecht zu erhalten, daß es lediglich die Sache des Arbeiters sei, für die Folgen der Arbeitslosigkeit einzustehen, und daß die Allgemeinheit keinen Anlaß habe, sich an den Lasten dieser Folgen zu beteiligen.“¹³⁰

Dieser Auffassung kam zugute, daß durch die theoretische Verknüpfung der Erwerbslosigkeit mit dem Wirtschaftssystem und seinen zyklischen Bewegungen die Arbeitslosigkeit aus dem Dunkel der Unwägbarkeit und Unüberschaubarkeit gezogen werden konnte. Indem man begann, sich um die definitorische Unterscheidung von subjektiver und objektiver Arbeitslosigkeit, von selbstverschuldeter und unverschuldeter zu bemühen und die letztgenannte in strukturelle, konjunkturelle, saisonale sowie von außerwirtschaftlichen Faktoren beeinflusste Arbeitslosigkeit zu differenzieren, war man in der Lage, als „arbeitslos im Sinne der modernen Sozialpolitik“ alle diejenigen zusammenzufassen, „welche sich durch ihre Arbeit ernähren müssen, aber trotz Fähigkeit und Willen keine entsprechende Beschäftigung finden können“.¹³¹ Mit dieser Begriffsbestimmung, die sich von heutigen Definitionen kaum unterscheidet,¹³² und in dem Maße, wie Konjunktur- und Arbeitsmarktbeobachtung sowie die Beschäftigungsstatistik

128 Hermann Leidig, Die Arbeitslosenunterstützung der Stadt Schöneberg, Berlin 1911, S. 17. Vgl. z.B. Georg Adler, Über die Aufgaben des Staates angesichts der Arbeitslosigkeit, Tübingen 1894, S. 1 ff.; Troeltsch, Arbeitslosigkeit, S. 6 ff.; Denkschrift über die Arbeitslosenversicherung. Hrsg. v. Großherzoglich Badischen Ministerium des Innern, Karlsruhe 1909, S. 5 ff.; Kumpmann, Reichsarbeitslosenversicherung, S. 1 ff.

129 Eugen von Bergmann, Geschichte der nationalökonomischen Krisentheorien, Stuttgart 1895 (Neudruck Glashütten/Ts. 1970); Gerhard Stavenhagen, Geschichte der Wirtschaftstheorie, Göttingen 1964, S. 503 ff.; Josef A. Schumpeter, Geschichte der ökonomischen Analyse, 2. Teilband, Göttingen 1965, S. 1355 ff. Vergl. z.B. Georg Zacher, Die moderne Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung, in: Pr. Jbb. 162 (1915), S. 30–71, hier S. 31.

130 I. Jastrow, W. Badke, Kommunale Arbeitslosenversicherung, Berlin 1910, S. 8 f.; vgl. Leidig, Arbeitslosenunterstützung, S. 17 f.

131 Boenigk, Versicherung, S. 692. Beinahe alle Autoren, die sich mit der Arbeitslosenversicherung befaßten, setzten sich mit der begrifflichen Abgrenzungsproblematik auseinander. Vergl. z.B. Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich. Bearb. im Kaiserlichen Statistischen Amt, Abt. für Arbeiterstatistik, Berlin 1906, Teil 1, S. 3 ff.; Kumpmann, Reichsarbeitslosenversicherung, S. 2 ff.; Baab, Arbeitslosenversicherung, S. 96 ff.

132 Z.B. Willeke, Arbeitslosigkeit; Brandes, Wiese, Arbeitsmarkt, S. 74 ff.

in wenn auch noch unzulänglicher, aber doch zunehmender Qualität quantitative und strukturelle Aufschlüsse über die Arbeitsmarktverhältnisse lieferten, wurde die Arbeitslosigkeit in ihren Ursachen, Erscheinungsformen und auch in ihrem Umfang analysierbar und damit sozialpolitisch handhabbar.

Bürgerlichen Kommentatoren erschienen die Ergebnisse der Arbeitslosenstatistik „befriedigender, als man erwarten konnte“, da sie „nach ihrer Höhe keineswegs beunruhigend“ seien¹³³. Diese Interpretation war gewiß interessenbedingt. Jedoch bildete gerade für die bürgerliche Sozialreform „die Tatsache, daß es sich um kleinere Massen von Arbeitslosen handelt, einen Grund . . ., der Möglichkeit einer Unschädlichmachung ihrer [der Arbeitslosigkeit, A.F.] verderblichen Folgen mit mehr Hoffnung entgegenzusehen, als es der Fall sein würde, wenn jene abenteuerlichen Vorstellungen der früheren Zeit richtig wären“¹³⁴. In diesem Sinne benutzte auch die Sozialdemokratie die Resultate der Arbeitslosenstatistik. Obgleich sie eine Verschärfung der Krisenhaftigkeit des kapitalistischen Systems unterstellte, gaben die Zahlen ihren Forderungen nach einer Arbeitslosenversicherung doch die „rechnerische Grundlage“¹³⁵.

Die Arbeitslosenschutzdiskussion des Kaiserreiches wurde mithin gerade im sozial aufgeschlossenen Bürgertum nicht etwa durch die drohende Wucht tatsächlicher oder vermeintlicher Massenarbeitslosigkeit herausgefordert,¹³⁶ sondern durch die Erkenntnis, „daß wirtschaftlichen Erscheinungen, die mit gewisser Regelmäßigkeit wiederkehren und aus den sozialen Zusammenhängen, also immerhin übersehbaren, abschätzbaren Größen resultieren, kurz, die bis zu einem gewissen Grade vorherzusehen sind, auch vorbeugende, vorsorgende Maßnahmen entgegengesetzt werden müssen“¹³⁷. Auf dieser Grundlage wurde es auch möglich, die versicherungstechnischen Bedenken gegen einen Arbeitslosenschutz zwar nicht zu beseitigen, aber doch zu minimieren.

Wenn also Arbeitslosigkeit keine vorübergehende Unzulänglichkeit, sondern ein Strukturdefekt des Wirtschaftssystems, wenn sie kein individuelles Schicksal, sondern ein soziales Risiko war, lag es nahe, sich Gedanken über ein Instrumentarium zu machen, das an die ökonomischen Ursachen anknüpfte und den sozialen Anforderungen adäquater war als die individualisierende Armenpflege. Den Arbeitslosenschutz von der Fürsorge zu trennen, entsprach darüber hinaus dem Selbstbewußtsein der Arbeiterschaft, den finanziellen Interessen der Ge-

133 H.v. Scheel, Die deutsche Berufs- und Betriebszählung vom 14. Juni 1895, in: Jbb. f. Nat.ök. u. Stat. 70 (1898), S. 1–17, hier S. 9 f.; vergl. Wilhelm Roscher, Nationalökonomik des Handels und Gewerbefleißes, Stuttgart 1899, S. 956 f.; Die bestehenden Einrichtungen I, S. 361 ff., 521; Kumpmann, Reichsarbeitslosenversicherung, S. 30.

134 Werner Sombart, Die gewerbliche Arbeiterfrage, Berlin, Leipzig 1912, S. 125; vgl. Georg Adler, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung, in: HdSt³, Bd. 1, Jena 1909, S. 1101–1130, hier S. 1125.

135 „Zur gesetzlichen Regelung der Arbeitslosenversicherung“, in: Corr.bl. 12 (1902), S. 289–92; vgl. NZ 15/2 (1896/97), S. 570 ff.

136 Zu undifferenziert dagegen Niess, Arbeitslosigkeit, bes. S. 29 ff., 59 ff., bei der Interpretation sowohl der Arbeitslosigkeit wie der zeitgenössischen Reflexionen.

137 Fanny Imle, Kritisches und Positives zur Frage der Arbeitslosenfürsorge, Jena 1907, S. 4; vergl. Die bestehenden Einrichtungen I, S. 443; Problem der Arbeitslosenversicherung, S. 8 ff. (Jastrow).

meinden, Enttäuschungen speziell über die ideologische Unwirksamkeit der Fürsorge sowie vertieften Einsichten in die verschiedenen Armutsursachen. Waren der disziplinierende Anspruch der Armenpflege und ihre diskriminierenden Implikationen bei Arbeitslosigkeit als unverschuldeter Armut deplaziert, wurden sie um so problematischer, „je mehr das erwachende Ehrgefühl der ihres Wertes sich bewußt werdenden Arbeiter sich dagegen sträuben mußte“¹³⁸. Es war nicht zu übersehen, daß die Armenpflege keineswegs die erwünschte Dankbarkeit der Unterstützten auslöste, vielmehr eine „demoralisierende Wirkung“¹³⁹ hatte.

Den verschiedenen Armutsursachen wie dem Selbstbewußtsein der Betroffenen gerecht zu werden sowie dem Konzept vorbeugender Armutsbekämpfung und der Idee der Selbsthilfe und Eigenverantwortlichkeit der Arbeitnehmer noch wirkungsvoller Rechnung zu tragen, als das „Elberfelder System“ es vermochte, war die Absicht, die zum einen zur Aufgliederung der Tätigkeitsbereiche der Armenpflege, zum anderen zu ihrer partiellen Substituierung durch die Sozialversicherung und schließlich zur Ausgliederung des Beschäftigungskomplexes führte. Indem sich das bereits im „Elberfelder System“ angelegte „Kausalprinzip“, das die sozialpolitischen Maßnahmen nicht am entstandenen Schaden, sondern an seinen Ursachen orientiert¹⁴⁰, durchsetzte, wurde die Sozialversicherung zur Ablösung der Armenpflege für den fleißigen, durch die Gesellschaft zur Armut verurteilten Arbeiter. Damit ging der disziplinierende Gehalt der Sozialpolitik gleichwohl nicht verloren, denn das Erziehungsmoment der Armenpflege wurde lediglich in eine neue Form gegossen. Nicht zuletzt die Schwerindustrie schrieb der Sozialversicherung mehr noch als den freien Hilfskassen erheblichen pädagogischen Wert zu für eine selbstverantwortliche Sicherung der Lebensbedingungen durch die Betroffenen selbst sowie – wegen der regelmäßigen Erwerbstätigkeit als Teilnahmevoraussetzung – für die „fortgesetzte treue Verwerthung“ der Arbeitskraft.¹⁴¹ Das Zwangsmoment war geeignet, den „unteren Klassen die Lebensgewohnheiten und Sitten, welche die Voraussetzung leidlicher wirtschaftlicher Existenz in der neuen Geldwirtschaft waren“¹⁴², aufzuoktroyieren.

Vorbeugung und Anpassung wurden als soziale und politische Kategorien auch für die Arbeitslosenpolitik gültig, sobald der Beschäftigungskomplex nicht nur als eigenständiges Handlungsfeld, sondern auch als Gefahrenherd sichtbar wurde. Mit jeder Krise beobachtete man „überall eine wahre Panik auf dem Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit, Brotlosigkeit, Not, Elend, physisches und morali-

138 Otto von Zwiedineck-Südendorp, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung, Leipzig 1912, S. 101.

139 Roscher, System, S. 314 u.ö.; vergl. 11. Kongreß deutscher Volkswirte 1869, S. 55; Paul Meyer, Die Notstandsarbeiten und ihre Probleme, Jena 1914, S. 34; David Crew, Bochum. Sozialgeschichte einer Industriestadt 1860–1914, Frankfurt/M., Berlin, Wien 1980, S. 133 ff.

140 Bruno Molitor, Kausal- und Finalprinzip, in: Erik Boettcher (Hg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 244–54.

141 Henry Axel Bueck, Der Centralverband Deutscher Industrieller und seine dreißigjährige Arbeit von 1876 bis 1901, Berlin 1903, Bd. 2, S. 93, 145, 212, 375.

142 Gustav Schmoller, Die soziale Frage, München, Leipzig 1918, S. 333; Bueck, CDI, Bd. 2, S. 195.

sches Verkommen der Arbeitslosen und andererseits die Gefahr des durch das Zusammenwirken solcher Zustände leicht entzündbaren Radikalismus für die öffentliche Ordnung, Gesellschaft und Staat bilden das Wesen dieser Panik.¹⁴³ Auf drei Ebenen wurden gemeinhin die destabilisierenden Effekte der Beschäftigungslosigkeit lokalisiert:

- Im individuell-psychischen Bereich der Betroffenen, „da die Arbeitslosigkeit auch den tüchtigen und stolzen Arbeiter in kurzem zermürbt und erniedrigt“¹⁴⁴ und in Entsittlichung, Alkoholismus, Prostitution und Kriminalität münde.
- Auf dem Arbeitsmarkt, da sie an „Nichtsthun und Betteln“ gewöhne und Arbeitsscheu züchte.¹⁴⁵
- Im politischen Kontext, zumal bei fast allen Revolutionen Arbeitslose als treibende Kraft mitgewirkt hätten.¹⁴⁶

So konkret der Kausalnexus für die individuelle Befindlichkeit und das gesellschaftliche Verhalten Arbeitsloser sein konnte – aber nicht in jedem Fall sein mußte¹⁴⁷ –, so reflektiert die bürgerliche Fixierung auf die deformierenden Kräfte der Arbeitslosigkeit auch den Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktpolitik, den Anforderungen des Beschäftigungssystems und den Bedürfnissen der geltenden politischen Ordnung. Hierin schlugen sich die industriewirtschaftlichen Forderungen an den Arbeitsmarkt ebenso nieder wie die durch das Jahrhundert weitertransportierten Vorbehalte gegenüber der Ehrsamkeit der Arbeitslosen. Wenn „Arbeit ein Glück“ sei, müsse „Arbeitslosigkeit, die länger dauert als nötig ist, um neue Kräfte zur Tätigkeit zu sammeln, als ein Unglück angesehen werden“,¹⁴⁸ das nicht nur die persönlichen Lebensumstände, sondern auch die sozio-ökonomische und die politische Sphäre beeinträchtige.

Die Kontinuität des Motivations- und Handlungsmusters, in dem gegen Ende des 19. Jahrhunderts „Arbeitslosigkeit“ die „Armut“ zu überlagern begann, zeigt sich auch in der Revolutionsfurcht als treibendem Faktor der deutschen Sozialpolitik – obgleich zwischen der aufkommenden Arbeiterbewegung und der Erwerbslosigkeit nur eine mittelbare Beziehung bestand, insofern die Ar-

143 Paul Bramstedt, Das Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat und Gemeinde, Diss. Kiel 1909, S. 14; vgl. Adler, Aufgaben des Staates, S. 8; Die Einrichtung von Notstandsarbeiten und ihre Erfolge. Gutachten von Beigeordnetem Dr. Paul Hartmann (Barmen) und Beigeordnetem Dr. Rudolf Schwander (Straßburg i.E.), Leipzig 1902, S. 2; Gerda Simons, Die Erwerbslosenfürsorge während des Krieges, Berlin 1919, S. 1 f.

144 Kumpmann, Reichsarbeitslosenversicherung, S. 36.

145 Schanz, Frage der Arbeitslosen-Versicherung, S. 1 f.

146 Adler, Arbeitslosigkeit, S. 1105.

147 S. die Diskussion bei Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 136 ff.; vergl. auch Richard Tilly, Gerd Hohorst, Sozialer Protest in Deutschland im 19. Jahrhundert, in: Konrad Jarausch (Hg.), Quantifizierung in der Geschichtswissenschaft, Düsseldorf 1975, S. 232–78, die keinen deutlichen empirischen Zusammenhang zwischen Konjunktur und Protesthäufigkeit feststellen können.

148 Victor Böhmert, Zur Statistik der Arbeitslosigkeit, der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosen-Versicherung, in: Ztschr. d. K. Sächs. Stat. Bureau 40 (1894), S. 160–200, hier S. 160.

beiterorganisationen zwar durch das kapitalistische Beschäftigungssystem bedingt waren, aber eben nicht das oben zitierte Zerrbild des „Proletariats“ repräsentierten. Soziale Befriedung und politische Integration waren schon mit der „sozialen Frage“ verwoben, die im wesentlichen eine solche der „Einbürgerung“ des „Vierten Standes“ war¹⁴⁹, und das setzte sich – unter neuen Bedingungen und mit neuen Mitteln – bei Bismarck und seinen Nachfolgern fort.

Im Katalog sehr langfristig wirksamer, sich wechselseitig negativ und positiv beeinflussender Faktoren, die als sozioökonomisches, ideologisches und theoretisches Bedingungsfeld der Arbeitsmarktpolitik wirksam waren, besaß deshalb auch die politische Dimension einen hohen Stellenwert. Gerade ihre Einbeziehung erscheint geeignet, den in den 1890er Jahren in der Diskussion der Arbeitsmarktpolitik wie in ihrer sozialpolitischen Umsetzung feststellbaren Schub zu erfassen. Das sozialreformerische Konzept der Integration der Arbeiterschaft durch dosiertes Entgegenkommen¹⁵⁰ mußte in dem Maße, wie die Auswirkungen der Beschäftigungsverhältnisse zum gesellschaftlichen Unsicherheitsfaktor erwachsen, auch das Risiko Arbeitslosigkeit mit einschließen.

Schon der Versicherungsvorschlag Brentanos aus den 70er Jahren ging davon aus, daß „von einer Lösung der Arbeiterfrage keine Rede sein“ könne, so lange den Arbeitern nicht ermöglicht werde, „die gleiche Sicherheit der Existenz wie die übrigen Gesellschaftsklassen zu erlangen“.¹⁵¹ Diese Maxime gewann an Dringlichkeit, seitdem nach dem Fall des Sozialistengesetzes die Sozialdemokratie einen neuen Aufschwung fand und – theoretisch wie politisch von den Strukturbedingungen des Kapitalismus lebend¹⁵² – die energischsten Forderungen auf Schutz gegen die Risiken des Erwerbslebens stellte, bzw. das gesamte Gesellschaftssystem, das die proletarische Existenzunsicherheit implizierte, infragestellte. Obgleich der „Neue Kurs“ staatlicher Sozialpolitik den Beschäftigungskomplex noch gar nicht thematisierte, mochte doch zumindest die bürgerliche Sozialreform nicht erwarten, daß – so Herkner 1894 – „unsere Arbeiter mit der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung einen aufrichtigen Frieden schließen, solange sie ihnen keine ausreichende Schutzwehr gegen den Abgrund der Arbeitslosigkeit“ errichte¹⁵³.

Vor diesem Hintergrund setzte die von erheblicher Arbeitslosigkeit begleitete Wirtschaftskrise von 1892/94 zusätzliche sozialpolitische Energien frei. Als sich im Herbst 1893 rund 150 Vertreter von Gemeinden, Gewerkschaften, Industrie, Handel und Wissenschaft auf Einladung des Freien Deutschen Hochstifts für zwei

149 Vgl. Conze, Vom Pöbel zum Proletariat, S. 132 ff. Zum Zusammenhang von Armut, Kriminalität und Revolte in der deutschen Pauperismuskritik auch Ernst Köhler, Arme und Irre, Berlin 1977, S. 82 ff.

150 Zum Integrationskonzept zuletzt Ursula Ratz, Sozialreform und Arbeiterschaft. Die „Gesellschaft für Soziale Reform“ und die sozialdemokratische Arbeiterbewegung von der Jahrhundertwende bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, Berlin 1980, bes. S. 9 ff.

151 Brentano, Arbeiterversicherung, S. 19.

152 Zum Sicherungsbedürfnis als Motiv für den Gewerkschaftsbeitritt Klaus Schönhöven, Expansion und Konzentration. Studien zur Entwicklung der Freien Gewerkschaften im Wilhelminischen Deutschland 1890 bis 1914, Stuttgart 1980, S. 43 ff.

153 Heinrich Herkner, Die Arbeiterfrage, Berlin 1894, S. 273.

Tage in Frankfurt/M zu einem „sozialen Kongreß“ zusammenfanden, um über „Arbeitslosigkeit und Arbeitsvermittlung“ zu diskutieren, hatten die Veranstalter offensichtlich das richtige Thema zum richtigen Zeitpunkt aufgegriffen.¹⁵⁴ Den engeren Verhandlungsgegenstand umrissen sie mit der Frage, inwiefern denn eigentlich dafür gesorgt sei, daß jeder, der es wolle, einen Arbeitsvertrag abschließen könne. Wie oft komme es vor, daß jemand hieran gehindert werde, weil keine Arbeitsgelegenheit vorhanden oder weil die vorhandene ihm unbekannt sei? Für die Kongreßteilnehmer lagen die Mängel der Arbeitsmarktorganisation und des Arbeitslosenschutzes auf der Hand, und ihre Antworten waren eindeutig: Sie liefen darauf hinaus, die Behandlung der Arbeitslosenfrage von den ausgefahrenen Bahnen der traditionellen Institutionen privater Wohltätigkeit und öffentlicher Armenpflege zu lenken und durch Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung der Erwerbslosennot systematisch zu begegnen.

Damit war die Arbeitsmarktpolitik auf die sozialpolitische Tagesordnung gesetzt, von der sie auf Dauer nicht mehr verschwand. Seitdem war und blieb „die Zurückdrängung der Arbeitslosigkeit und, soweit dieses Ziel nicht erreicht zu werden vermag, die beste Hilfe für die Arbeitslosen . . . eine der wichtigsten Fragen der Sozialpolitik“¹⁵⁵. Dasselbe gilt komplementär für die Rekrutierung der Arbeitskräfte. Die Beschaffung von geeigneten Arbeitskräften war „sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Industrie und den Handel, für letztere besonders zu Zeiten guter Konjunktur, zu einer der wichtigsten Fragen geworden“¹⁵⁶. Arbeitsmarkt und Arbeitslosenschutz verlangten nach Transparenz der Angebots- und Nachfrageverhältnisse sowie nach einer Minderung der Informationskosten der Marktteilnehmer durch Arbeitsvermittlung. Diese war „volkswirtschaftlich wie privatwirtschaftlich geboten. Der Arbeitsnachweis ist der Regulator des Arbeitsmarkts. Er hat aber nicht nur die Funktion, lediglich Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auszugleichen, sondern auch den Arbeitslosen auf die schnellste Weise und mit dem geringsten Kostenaufwand zu einer passenden Stelle zu verhelfen.“¹⁵⁷

Wegen ihrer Multifunktionalität stand die Arbeitsvermittlung im Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik des Kaiserreichs. Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung waren lediglich subsidiäre Aufgaben zugeordnet, die sie gleichwohl nur im Rahmen eines koordinierten Maßnahmenzusammenhangs sinnvoll erfüllen konnten. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung als integriertes und von der Fürsorge losgelöstes System der Arbeitsmarktbeeinflussung und des Arbeitslosenschutzes waren die – wenn auch lange mehr konzeptionell als real zu erkennenden – zentralen Elemente der Modernisierung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, die sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg durchzusetzen begann.

154 Arbeitslosigkeit und Arbeitsvermittlung in Industrie- und Handelsstädten. Bericht über den am 8. und 9. Oktober 1893 vom Freien Deutschen Hochstift zu Frankfurt am Main veranstalteten sozialen Kongreß, Berlin 1894.

155 Hartmann, Schwander, Notstandsarbeiten, S. 35.

156 Kratz, Der Arbeitsnachweis und seine Bedeutung für die Industrie, o.O., o.J. (1910), S. 1.

157 Franz Ludwig, Der gewerbmäßige Arbeitsnachweis, Berlin 1906, S. 1.

Eine ineinandergreifende Institutionalisierung war schließlich auch die Voraussetzung für die Wahrnehmung arbeitsmarktpolitisch disziplinierender Zwecksetzung ordnender und schützender Eingriffe in das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Noch wurden diesbezügliche Möglichkeiten nur unscharf erkannt und bruchstückhaft formuliert. Angesichts der Kosten fiel es insbesondere der Unternehmerschaft schwer, traditionelle, unmittelbar repressive durch moderne, indirekte, den hochindustrialisierten Arbeitsmarktverhältnissen entsprechende Anpassungsmechanismen zu ersetzen und die Arbeitskraft, wie Reichsarbeitsminister Brauns 1927 den Gegnern einer Arbeitslosenversicherung entgegenhielt, „als wichtigstes Produktionselement der Wirtschaft nicht unter die Gesetze eines einseitigen augenblicklichen Rentabilitätsstrebens, sondern unter die einer dauernden volkswirtschaftlichen Produktivität“ zu stellen¹⁵⁸. Doch diese Kurzsicht behinderte die Arbeitsmarktpolitik nur, verhinderte sie nicht.

158 Sten. Ber. RT, Bd. 392, S. 9239 (25.2.1927).

nehmen, und häufig überlagerten angesichts der unsicheren Kriegsverhältnisse bei der Entscheidung für die Erwerbslosenfürsorge wie bei ihrer organisatorischen Ausgestaltung pragmatische Augenblickserwägungen die konzeptionell-langfristige Perspektive. Dies konnte zwar gelegentlich – und zwar vor allem dort, wo die Interessen der Arbeitsmarktparteien mit den öffentlichen kongruent waren – zu einer recht modernen Handhabung der Arbeitslosenunterstützung führen, doch bot sich die Betonung der fürsorgerischen Gesichtspunkte zur Hervorhebung ihres außerordentlichen, vorübergehenden Charakters an. Und der Mehrheit der deutschen Gemeinden war auch das schon zu viel.

Die Arbeiterbewegung beharrte darum auf ihrer langjährigen Forderung nach reichseinheitlichen Zwangsbestimmungen. Die Kriegserwerbslosenfürsorge als Ad-hoc-Lösung akzeptierend und auf ihre Beibehaltung für die Periode der Übergangswirtschaft dringend, fanden die Gewerkschaftsrichtungen über die gleichartigen Nöte ihres Unterstützungswesens mit der SPD zu einer programmatischen Einheit zusammen, deren Konzeption allerdings durch die Absicht, die Berufsverbände institutionell in die Erwerbslosenfürsorge bzw. die Arbeitslosenversicherung einzubauen, sichtlich kompliziert wurde. Trotz der Aufforderung durch den Reichstag aber mochte die Reichsleitung im Einklang mit den konservativen Parteien und der Unternehmerschaft nicht über den im wesentlichen während des ersten Kriegsjahres geschaffenen Zustand des Erwerbslosenschutzes hinausgehen. Selbst seine Sicherstellung für die Demobilisierungszeit als eine der Minimalvoraussetzungen für die Milderung der sozialen Umstellungsprobleme fiel der gegenseitigen Blockade der politischen Kräfte zum Opfer, so daß schließlich auch dieses Thema im Oktober/November 1918 in die ZAG-Verhandlungen einbezogen wurde.

5 ERGEBNISSE: DIE ARBEITSMARKTPOLITIK IM SPANNUNGSFELD DES KAISERREICHS

Mit der Ausgang des 19. Jahrhunderts erfolgten Ausweitung des Arbeitsnachweiswesens, mit den Anfängen kontinuierlicher Arbeitsbeschaffung und mit Arbeitslosenunterstützungseinrichtungen reagierten der sozial engagierte Teil des deutschen Bürgertums, die Arbeitsmarktparteien und die öffentlichen Körperschaften auf die von der Industriellen Revolution veränderten Arbeitsmarktverhältnisse, die eine Institutionalisierung und Absicherung der Marktbeziehungen sowie Interventionen gegen die Arbeitslosigkeit und ihre sozialen Folgen erforderlich machten.

Denn der Arbeitsmarkt expandierte mit der Industrialisierung und der Bevölkerungszunahme, und durch regionale und soziale Mobilität einerseits, durch volkswirtschaftliche Strukturverschiebungen, branchenspezifische Wachstumsverläufe, die Herausbildung städtisch-industrieller Ballungsräume und großbetrieblicher Produktionseinheiten andererseits verlor er an Übersichtlichkeit. Dies wirkte wirtschaftlich störend, als sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts das Arbeitskräfteangebot quantitativ relativ verengte, technischer Fortschritt, Rationalisierung und Kapitalintensivierung der Produktion aber differenzierte Ansprüche an die Auswahl der Beschäftigten und damit an die Organisation der Stellenbesetzung stellten. Nicht weniger hinderlich machte sich die mangelnde, von den Arbeitsnachweisen des Handwerks, der Armenpflege und des bürgerlichen Vereinswesens und durch die gewerbsmäßige Stellenvermittlung nur notdürftig aufgehellte Arbeitsmarkttransparenz für die sozialpolitisch wünschenswerte Ausschöpfung der regional, sektoral, qualifikations- und geschlechtsspezifisch sowie temporär variierenden Arbeitsplatzangebote bemerkbar. Beschäftigung und – korrespondierend – Arbeitslosigkeit drängten sich jedoch in dem Maße als Gegenstand der Sozialpolitik auf, wie mit dem Vordringen der kapitalistischen Produktionsweise die lohn- und gehaltsabhängige Beschäftigung die Erwerbsform der Massen wurde und die anhaltende Krisenhaftigkeit des wirtschaftlichen Wachstums die liberale Doktrin von der sozialen und wirtschaftlichen Selbstregulierungsfähigkeit der freien Wirtschaft diskreditierte.

Gleichwohl waren zunächst nicht Massenarbeitslosigkeit der Ausgangspunkt für die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung für Beschäftigung und Erwerbslosigkeit, sondern neue Einsichten in die sozialen Dimensionen der Beschäftigungsprobleme, die die individualistische Auffassung des Liberalismus zurückdrängten; hinzu kamen die empirische Durchleuchtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsverhältnisse und die Fortschritte der Konjunkturforschung, die Wirtschaftskrisen als notwendiges Wesensmerkmal des Konjunkturverlaufs einer kapitalistischen Wirtschaft diagnostizierte; und schließlich die Notwendigkeit, die Erwerbsbevölkerung nicht nur durch materiell sichernde, sondern auch durch disziplinierende Verfahren an das Beschäftigungssystem zu binden. Erst der Weltkrieg schuf mit dem kurzen, aber heftigen Beschäftigungs-

einbruch des Herbst 1914 und den voraussehbaren Demobilisierungsproblemen neue Voraussetzungen, während zugleich die kriegswirtschaftliche Mobilisierung ebenso wie die anschließende Produktionsumstellung auf Friedensverhältnisse zusammen mit der Auflösung des Heeres eine Lenkung der Arbeitsmarktströme erforderten.

Die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik lagen demnach im wirtschaftlichen und im sozialen Bereich. Wirtschaftspolitisch sollte sie nach quantitativen und qualitativen Kriterien die Deckung des Arbeitskräftebedarfs der Wirtschaft fördern und ggf. lenken, für die Konservierung der Arbeitsfähigkeit und der Arbeitsbereitschaft des Erwerbspotentials sorgen und – wie im Weltkrieg – Arbeitskräfteressourcen erschließen. Sozialpolitisch waren den Arbeitnehmern Hilfestellung bei der optimalen Vermarktung ihrer Arbeitskraft zu leisten, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und zu erhalten und soziale Notlagen zu verhindern oder doch wenigstens zu mildern.

Diesen Zwecken dienten – neben der Arbeitsmarktstatistik – vor allem drei Instrumente, deren Zusammengehörigkeit frühzeitig erkannt und deren institutionelle Zusammenführung schon bald propagiert und in Ansätzen auch praktiziert wurde: die Arbeitsvermittlung für den Marktausgleich sowie im Zusammenwirken mit Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung für die Kontrolle der Arbeitsbereitschaft; die Arbeitsbeschaffung zur vorübergehenden Vergrößerung des Arbeitsplatzangebots, zur Bewahrung der Arbeitsfähigkeit sowie zur produktiven Verwendung der für den Arbeitslosenschutz aufzuwendenden Finanzmittel; Arbeitslosenunterstützung zur Vermeidung durch Beschäftigungsmangel verursachter Notlagen und deren möglichen Folgewirkungen auf die Arbeitsmoral.

Wegen der Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik für das wirtschaftliche Wachstum wie für die soziale Lebenslage der Mehrheit der Bevölkerung verknüpften sich diese Ziele der Arbeitsmarktpolitik mit strategischen Funktionen für den sozialen Konflikt. Somit waren auf Grund der kapitalistischen Struktur des Arbeitsmarktes die an ihn herangetragenen Anforderungen nur partiell harmonisierbar und waren überdies innig mit dem von ihm konstituierten Konflikt antagonistischer Herrschaftsinteressen verwoben, der selbst nur einen Teil der gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzungen darstellte. In Dahrendorfschen Kategorien gesprochen, machte erst der enge Kontext „objektiver“ Herrschaftsinteressen mit den „materialen“ Interessen der Arbeitsmarktteilnehmer die politische Brisanz der Arbeitsmarktpolitik aus. In der staatlichen Intervention lag deshalb die Chance zur Konfliktentschärfung ebenso wie der Stoff für neue Auseinandersetzungen.

In dieser Perspektive sah die Arbeitgeberschaft in Landwirtschaft und Gewerbe die Arbeitsmarktpolitik nicht allein als Instrument zur Arbeitskräftebeschaffung, sondern auch zur Aufrechterhaltung ihrer betrieblichen und außerbetrieblichen Herrschaftsansprüche; wogegen die Arbeiterbewegung eben diese Herrschaftssituation indirekt (u.a. durch eine materielle Absicherung der Arbeitslosen) und direkt (durch die Lenkung der Arbeitsnachfrage) aufzubrechen suchte. Ebenso flossen in die staatliche Politik Interessen der Systemstabilisierung mit solchen inhaltlicher Art zusammen: Als Dienstleistung für ökonomische

Prosperität und als Schutz gegen deren soziale Begleiterscheinungen kam sie auch den öffentlichen Haushalten zugute und sollte darüber hinaus strukturell gegenläufige Interessen mit dem Ziel der Konfliktmilderung integrieren.

Auf der Folie des langfristigen Wandels des Beschäftigungssystems, der Arbeitsmarktstrukturen und der ideologischen und theoretischen Verortung der Arbeitslosigkeit verursachte dieses komplexe Motivgeflecht in den 1890er Jahren vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise von 1892/94 und der Regeneration der Arbeiterbewegung erstmals einen Modernisierungsschub, der sich unter rüstungswirtschaftlichen Notwendigkeiten und innenpolitischen Pazifizierungszwängen im Weltkrieg wiederholte: Die Arbeitsmarktpolitik wurde als eigenständiger Bereich öffentlicher Tätigkeit von der Armenpflege und Wohltätigkeit abgetrennt und mit einem zunehmend differenzierten, auf die industriegesellschaftlichen Arbeitsmarktprobleme zugeschnittenen flexiblen Instrumentarium ausgestattet, das früh auch schon für die ersten Ansätze eines aktiv gestaltenden Interventionismus eingesetzt wurde.

Die Modifizierung des „freien Spiels der Kräfte“ auf dem Arbeitsmarkt durch ein System von Ausgleichs-, Schutz- und Anpassungsmaßnahmen war eine wichtige Facette im Wandel des Erscheinungsbildes des sozioökonomischen und staatlichen Strukturen Deutschlands um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, der durch die Tendenz zur Organisation des Kapitalismus¹ und durch die „parallel-komplementär“² sich ausweitende Staatstätigkeit gekennzeichnet ist. Auf der Ebene der sozioökonomischen Organisation zeigte sich dieser Prozeß im Trend zur kollektiven Ordnung des Wettbewerbs durch teilweisen Verzicht auf die individuelle Entschluß- und Handlungsfreiheit als Reaktion auf Ungleichmäßigkeiten des Wachstums und den Rhythmus seines Verlaufs. Er äußerte sich in einer sukzessiven Konzentration, Kartellierung, Syndizierung und Verbandsbildung mit dem Ziel rationaler Planung auf überschaubaren Märkten. Er zeigte sich in entsprechender Weise im Zusammenschluß der Arbeitnehmer zur Abwendung der sozialen Auswirkungen des Kapitalismus, wenn nicht zu seiner Überwindung. Und in der weiteren Konsequenz führte er zur beiderseitigen Vermachtung der Arbeitsmarktbeziehungen, zur Zurückdrängung des individuellen Konkurrenz-, Tausch- und Vertragsprinzips durch das der kollektiven Regulierung des Marktes.

Diese sozioökonomische Organisation wurde von Verschiebungen im staatlichen Tätigkeitsbereich begleitet und flankiert. Die Arbeitsmarktpolitik gliederte sich in eine Kette konfliktkanalisierend und -mildernd, ausgleichend und

¹ Die analytische Eignung des Begriffs des „Organisierten Kapitalismus“ ist selbst bei vielen derjenigen Historiker umstritten, die ihn verwenden. Dennoch erübrigt sich an dieser Stelle eine Diskussion, da hier der „Organisierte Kapitalismus“ lediglich als deskriptive Kategorie eingeführt wird. Zur Rezeption der von Rudolf Hilferding entwickelten Theorie des „Organisierten Kapitalismus“ in der deutschen Geschichtswissenschaft vor allem Heinrich August Winkler (Hg.), *Organisierter Kapitalismus*, Göttingen 1974. Vergl. dazu Udo Bernbach, *Organisierter Kapitalismus*, in: *GuG* 2 (1976), S. 264–73; sowie die heftige Kritik von Hentschel, *Wirtschaft*, bes. S. 9 ff.

² Hans-Ulrich Wehler, *Der Aufstieg des Organisierten Kapitalismus und Interventionsstaates in Deutschland*, in: Winkler, *Organisierter Kapitalismus*, S. 36–57, hier S. 36.

fördernd intentionierter Maßnahmen ein, denen in Deutschland der Staat selbst unter der Signatur des Liberalismus nie gänzlich entsagt hatte. In dem Maße aber, wie das liberale Selbstregulierungsdogma ökonomisch und – sichtbar etwa in der Neuinterpretation der Arbeitslosigkeit als soziales Risiko – sozial in Mißkredit geriet, wie zugleich die sozialen und politischen Ansprüche der breiten Masse der Bevölkerung unüberhörbar wurden und die Konstitutionalisierung der politischen Verfassung zu ihrer Berücksichtigung nötigte, erweiterten sich auch die Legitimationszwänge des Herrschaftssystems.³ Zunehmend wurden deshalb – in der langen Perspektive der Transformation zum Wohlfahrtsstaat – die öffentlichen Ordnungs- und Sicherungsaufgaben durch Leistungsfunktionen in wachstumsfördernder, umverteilender und konfliktmildernder Absicht mit dem Effekt eines expandierenden öffentlichen Interventionsbereichs ergänzt.

Beide Prozesse, über interessenverbandlich-parlamentarische Verzahnungen miteinander verschränkt, aber nicht identisch, liefen gerade auch im sozialpolitischen Bereich nicht ohne schwere Konflikte ab. Hierbei bildete der strukturelle Interessengegensatz der Arbeitsmarktparteien nur die eine Komponente. Hinzu kamen die heterogene Herrschaftsstruktur des Kaiserreiches, die Brüchigkeit der Koalition mehrerer rivalisierender Machteliten und die Abstufung dreier staatlicher Handlungsebenen, die mit unterschiedlichem Einflußbereich, graduell divergierenden sozioökonomischen Interessen und Strategien die Anpassung des soziopolitischen Systems an die Anforderungen erschwerten, die die kapitalistische Industriewirtschaft an seine Integrations- und Organisationsfähigkeit herantrug; mit dem bekannten Resultat einer systemgefährdenden Diskrepanz zwischen ökonomischer Modernität und partieller gesellschaftlich-politischer Rückständigkeit.⁴

Die Arbeitsmarktpolitik belegt exemplarisch, wie schwer es war, die komplexen sozialen Konflikte für sozioökonomisch notwendige und zugleich interessenausgleichende Innovationen fruchtbar zu machen. Die mit Vehemenz ausgetragenen Kontroversen rieben sich dabei zum geringsten an den unmittelbaren Zielen: Transparenz des Arbeitsmarktes und Verbesserung des Marktausgleichs; auch kaum an der Absicht, im Beschäftigungsbereich die Fürsorge durch moderne Schutz- und Disziplinierungsmechanismen abzulösen – obwohl interessenbezogenes Nützlichkeitsdenken und soziales Unverständnis auch hier retardierend wirken konnten. Im Kern entzündeten sich die Auseinandersetzungen an den absehbaren und beabsichtigten Weiterungen des neuen Instrumentariums

³ Dieser Transformationsprozeß der Legitimationsbedingungen wird in der Regel dem spätkapitalistischen Gesellschaftssystem zugeschrieben, ist jedoch schon im Kaiserreich erkennbar. Vergl. z.B. Claus Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Herrschaftssysteme, in: Gisela Kress, Dieter Senghaas (Hg.), Politikwissenschaft, Frankfurt/M 1969, S. 155–89; Joachim Bergmann, Gerhard Brandt, Klaus Körber, Ernst Theodor Mohl, Claus Offe, Herrschaft, Klassenverhältnis und Schichtung, in: Theodor W. Adorno (Hg.), Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft, Stuttgart 1969, S. 67–87; Ralph Miliband, Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft, Frankfurt/M 1972.

⁴ Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1971, S. 39 ff.; Hans-Ulrich Wehler, Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918, Göttingen 1973, bes. S. 277 ff.

auf die sozioökonomischen und damit auch die politischen Herrschaftsverhältnisse, ging es um die Kontrolle des Arbeitsmarktes und um das Kräfteverhältnis der Arbeitsmarktparteien zueinander, um die Dispositionsfreiheit der privaten Unternehmerschaft, ging es um die Verteilung des Sozialprodukts und schließlich auch um die Rolle des Staates in diesem Prozeß. Dies alles Konfliktfelder, die ein industriekapitalistisches System wirtschaftlich gefährdeten, die aber seine Integrität nicht gefährdeten, die aber seine Integrationen- und Reformkapazität auf die Probe stellten – wenngleich festzuhalten ist, daß Koalitions- und Wahlrecht, „Schutz der Arbeitswilligen“ und Mitbestimmung das innenpolitische Klima der Wilhelminischen Ära nachhaltiger beeinflussen.

Das Arbeitsnachweiswesen profitierte nicht allein von dem allgemeinen Bedürfnis, „Arbeitnehmer und Arbeitgeber einfach, rasch und billig in Beziehung“ zu setzen⁵. Seine bald erwiesene Untauglichkeit als Kampfinstrument und Interessendifferenzierungen innerhalb der Wirtschaft ermöglichten den öffentlichen Körperschaften einen gewissen Spielraum, weniger durch normative Vorgaben als durch eigene Einrichtungen Zeichen zu setzen und die Entwicklung in die gewünschte Richtung zu lenken.

Die Arbeitsbeschaffung blieb vom Interessenantagonismus weitgehend unbehelligt, da ihr Volumen noch zu gering war, um ihr wirtschaftssystemgefährdendes Potential offenbar werden zu lassen. Verzögernd wirkte primär der Stand der Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, der die Diskussion um Notstandsarbeiten und Arbeitsverschiebungen auf der Ebene pragmatischer Nützlichkeitskompetenz- und Organisationserwägungen beließ. Hinter ihnen stand allerdings die heikle, mit dem „Recht auf Arbeit“ schlagwortartig umrissene Frage nach der Verantwortlichkeit des Staates für die Versorgung der Bevölkerung mit Arbeitsgelegenheit. Die Antwort fiel – charakteristisch für die Sozialpolitik des Kaiserreiches – dilatorisch aus: Der prinzipiellen Verneinung folgte die praktische, aus unmittelbarer sozialer Anschauung gewonnene Bejahung.

Das Fehlen einer Beschäftigungstheorie beeinträchtigte auch die Arbeitslosenversicherung. Nur so – und mit einem guten Schuß Polemik – war sie von mancher Seite als eine von der Allgemeinheit aufzubringende Prämie für Müßiggang hinzustellen, wogegen die noch kostspieligere Arbeitsbeschaffung wenigstens bescheidene produktive Ergebnisse zeitigte (während beim Arbeitsnachweis die Kosten minimal waren). Gerade eine Versicherung mit ihrem Solidarprinzip innerhalb der Versichertengemeinschaft setzte eine Neubestimmung wirtschaftsliberaler Grundauffassungen voraus. Dazu war die Unternehmerschaft im Falle der Arbeitslosigkeit um so weniger bereit, als sie sich die Konsequenzen einer von ihr auch noch mitzufinanzierenden Versicherung für das Kräfteverhältnis auf dem Arbeitsmarkt leicht ausrechnen konnte und sie deren arbeitsdisziplinierenden und -konservierende Effekte überschätzte. In der Natur des zu versichernden Risikos liegende Schwierigkeiten und Bedenken gegen die Zusammenfassung ungleicher Risiken kamen als verzögernde Momente hinzu. Von den drei hier dargestellten Instrumenten steckte die Arbeitslosenversicherung bei Kriegausbruch noch am tiefsten in der Diskussions- und Planungsphase.

⁵ Arbeitsvermittlung in Bayern, S. 126.

Daß aber in den beiden anderen Bereichen der Fortschritt es ebenfalls nicht allzu eilig hatte, konnten mit Recht auch die Vertreter der Landwirtschaft auf ihr Konto buchen. Alles, was Industrie und Großstadt nützte, mißtrauisch ablehnend, gewannen sie der Arbeitsvermittlung nur unter Vorbehalt positive Aspekte ab. Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung sahen sie ihren Interessen vollends konträr. Wie den Unternehmern die Arbeiterfrage, war den Agrariern das Landarbeiterproblem eine Machtfrage; anders als jene waren sie jedoch nicht zu gegebenenfalls kompensierbaren Kompromissen bereit, konnten sie in sozialpolitischen Zugeständnissen nicht auch die – wenigstens auf lange Sicht – vorteilhaften Seiten erkennen. Der Anspruch des altpreußischen Konservatismus auf politische Herrschaftsausübung beruhte zu einem Gutteil auf den patriarchalischen Sozialverhältnissen insonderheit der ostelbischen Landwirtschaft, deren Bedrohung auch die Partizipation an der Staatsmacht in Preußen und im Reich infragestellen mußte und die es um so hartnäckiger zu verteidigen galt, als der grundbesitzende Adel ökonomisch längst ins zweite Glied hatte treten müssen. Die Folge war ein ausgeprägter „quietistischer Zug“⁶ in der deutschen Innen- und Sozialpolitik, sofern sie die Landwirtschaft berührte. Er hinterließ auch in der Arbeitsmarktpolitik seine Spuren.

Wesentliche Antriebe gingen daher von der Arbeiterbewegung aus, ohne daß sie uneingeschränkt als Element der Unruhe anzusprechen wäre. Vielmehr bestätigte sich in der Arbeitsmarktpolitik die ambivalente Rolle der sozialdemokratischen Verbände als zugleich bewegendes und stabilisierendes Moment des Kaiserreichs, die einerseits zur partiellen Reformierung der sozialen und politischen Strukturen Anlaß gaben, andererseits durch eben diese Veränderungen die Integrationsfähigkeit des Systems erhöhten und damit die Erhaltung seines Kernbestandes potentiell ermöglichten. Progressiver Faktor waren nicht allein Programmatik und praktisch-sozialpolitische Aktivitäten; ohne eigenes sachepezifisches Zutun der Arbeiterbewegung provozierte die von ihr ausgehende Gefährdung der bürgerlich-aristokratischen Herrschaftskoalition präventive sozialreformerische Strategien, die den Komplex Armut und Arbeitslosigkeit nicht auslassen durften, waren hier doch Unruheherde und sozialistische Rekrutierungsfelder zu vermuten (was sich als nur bedingt zutreffend herausstellte) und hatte doch der Sozialismus das Anwachsen der „industriellen Reservearmee“ zu einem Eckpfeiler seiner Ideologie gemacht. Zugleich übernahm die Arbeiterbewegung mit ihrem Unterstützungswesen eigentlich dem Staat zugeschriebene Verpflichtungen und wirkte durch diese soziale Sicherung eines Teils der Arbeitnehmerschaft, auch durch die damit Hand in Hand gehende Ausdehnung des Apparats, durch Mitarbeit in sozialpolitischen Selbstverwaltungsgremien, also durch soziale Befriedung und durch das langsame, aber stete Hineinwachsen in die bürgerliche Gesellschaft ohne Zweifel als „konservatives Element“⁷, was, verbunden mit der Sozialgesetzgebung, langfristig nicht ohne Auswirkung bleiben konnte.

⁶ Puhle, Agrarische Interessenpolitik, S. 248.

⁷ Emil Lederer, Sozialpolitische Chronik, in: ASS 30 (1910), S. 532–66, hier S. 542.

Dies entsprach – nicht immer in den Mitteln, aber in den Konsequenzen – sozialreformerischen Absichten, wurde aber, zumal es sich erst abzuzeichnen begann, allzu leicht von den konfliktstarken Begleitumständen und von anderen, zentraleren innenpolitischen Problemfeldern wie dem Wahlrecht und der Demokratisierung der Arbeitsverhältnisse überschattet. Zur Beilegung der durch rüstungs- und außenpolitische Beanspruchung verschärften inneren Spannungen war das politische System des Kaiserreichs insgesamt zunehmend weniger in der Lage. Das mühsam aufrechterhaltene Gleichgewicht der Kräfte zwischen Reichsleitung, Bundesstaaten, Parteien und organisierten Interessen erlaubte spätestens mit Ausgang der „Neuen Ära“ keine abrupten Schritte vor- oder rückwärts. Je mehr, je deutlicher waren die politischen Verhältnisse von einer gegenseitigen Blockade auseinanderdriftender Partialinteressen geprägt, die zusammenzubinden den legislativen und exekutiven Organen nicht gelang. Folglich bewirkten auch informelle Reichstagsmehrheiten für ein Arbeitsnachweisgesetz und für eine Arbeitslosenversicherung schon deshalb wenig, weil der Reichstag selbst das Spiegelbild der gesellschaftlichen Antagonismen von Emanzipations- und Abwehrbewegungen war und nur sporadisch zur Rolle eines politisch bestimmenden konstitutionellen Faktors fand.

Die Reichsleitung nutzte seit der Jahrhundertwende die durch die wechselseitige Neutralisierung entstehenden Freiräume zur behutsamen Weiterführung der Sozialreform, damit der Bestandserhaltung des Systems dienend, indessen der Allianz gegen den Fortschritt von Großindustrie und Großagrariern bereits zu weit, der Arbeiterbewegung nicht weit genug gehend. „Sammlungspolitik“ und Linksruck des Reichstags 1912 erhöhten die allseitigen Frustrationen und führten zu einer weiteren Polarisierung der Kräfte, die jedoch, die offene Konfrontation meidend, „in eigentümlicher Lähmung, eingesponnen in eine Atmosphäre dumpfer Furcht und allgegenwärtigen Mißtrauens verharreten“⁸; eine Konstellation, die durch die von der Reichsleitung verfolgte „Politik der Diagonale“ innenpolitisch nicht aufzulösen war, da sie auf eine Akzeptierung des politisch-sozialen Status quo hinauslief, was nicht zuletzt auch die Arbeitsmarktpolitik beeinträchtigte.

Zum Teil auf bundesstaatlicher, hauptsächlich aber auf kommunaler Ebene fanden sich dagegen insgesamt bessere Bedingungen. Begünstigt durch regional verschiedenartige sozioökonomische und politische Voraussetzungen und durch die unmittelbare Nähe zu den örtlich überschaubaren wirtschaftlichen und sozialen Wandlungsabläufen, durch gelegentliche und wechselnde Interessenübereinstimmungen zwischen Kommunalverwaltungen, Wirtschaft und Arbeiterbewegung unabhängig von der überregionalen Meinungsbildung, wurden besonders die Großstädte zu Promotoren der neu sich stellenden sozialpolitischen Aufgaben. Diese gliederten sich in den mit Städtewachstum und Industrialisierung

⁸ Wehler, Kaiserreich, S. 104; vergl. Gerhard A. Ritter, Gesellschaft und Politik im Kaiserreich 1871–1914, in: Ders., Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus, Göttingen 1976, S. 10–20, bes. S. 19 f.; Stegmann, Erben Bismarcks, S. 381 ff.; Gustav Schmidt, Innenpolitische Blockbildungen in Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkrieges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 20/72, 13.5.1972, S. 3–32.

länger werdenden kommunalen Tätigkeitskatalog ein. Ganz abgesehen von der Tradition der Fürsorge, ergänzte die Arbeitsmarktpolitik als soziale Infrastrukturmaßnahme zahlreiche weitere wirtschafts-, sozial- und kulturpolitische Aktivitäten, die die deutschen Städte zur Bewältigung und Stützung des vorzüglich in ihren Mauern sich vollziehenden Industrialisierungsprozesses unternahmen und die die „Industriestadt als Dienstleistungsorganisation für die Industriebetriebe“⁹ charakterisieren.

Diese Funktionsausweitung, die nur zögernd übernommen wurde, da sie auch eine Problemzunahme bedeutete, erhielt wichtige Impulse durch ein geschultes und selbstbewußtes kommunales Beamtentum, das nicht nur notdürftig regelnd, sondern planmäßig und gezielt eingriff und das, ganz auf der Linie der von Heffter so bezeichneten „praktischen Sozialisierung“, des „Munizipalsozialismus“,¹⁰ auch der Arbeitsmarktpolitik seinen Stempel aufdrückte.¹¹ Für deren Weiterentwicklung war der Elan der Städte zweifach wegweisend. Er demonstrierte die Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit einer von öffentlichen Körperschaften durchgeführten, paritätisch verwalteten Arbeitsvermittlung, von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie einer Arbeitslosenunterstützung; zugleich aber belegte er, daß eine sinnvolle, dauerhafte Lösung mit gesetzgeberischen Mitteln auf überregionaler Ebene gefunden werden mußte.

Die Komplexität der Zusammenhänge wies vom kommunalen Experimentierfeld auf einen Funktionszuwachs des Gesamtstaates auch in diesem Bereich, wobei es sich jedoch nicht allein um eine Kompetenzerweiterung handeln konnte, sondern – auch dies hatten die Städte vorexerziert – gleichzeitig um eine Einbeziehung der Interessenten. Der Prozeß der Kollektivierung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse, der den der Ausweitung staatlicher Tätigkeit begleitete und der langfristig in Selbstverwaltungs- und paritätische Konfliktregulierungsinstitutionen mündete, erstreckte sich auch auf die Arbeitsmarktpolitik. Die darin liegenden Chancen der Konfliktkanalisierung und der Konsensfindung durch Interessenausgleich deuteten sich freilich erst zaghaft an. Noch dominierte die nur partiell aufgelockerte Unüberbrückbarkeit der Gegensätze.

Eine Einschätzung der Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik für den gesellschaftlichen Konflikt des Kaiserreichs vor 1914 wird deshalb nicht weniger zwiespältig ausfallen müssen als die bisher von der Geschichtswissenschaft ge-

lieferten Antworten zur Sozialpolitik generell.¹² Pazifizierungserfolge dort, wo es gelang, die divergierenden Interessen mit oder ohne staatliche Hilfestellung in paritätischen Institutionen zu vereinen, stand in den letzten Friedensjahren die spürbare Verschärfung der sozialen Konfrontation gegenüber, die nicht allein der Arbeitsmarktpolitik entsprang, sie aber sichtlich beeinflusste. Da das Kaiserreich außerstande war, den Wandel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsverhältnisse in sozialen Ausgleich und gesellschaftliche Stabilität umzumünzen, tat sich trotz eines Modernisierungsschubs auch auf dem Arbeitsmarkt eine Kluft zwischen sozioökonomischer Modernität und politisch-organisatorischer Rückständigkeit auf, die Friedrich Naumann in ein plastisches Bild gebracht hat: Der politische Zustand des Reichs sei etwa so, wie wenn in alte Landwirtschaftsgebäude eine täglich sich ausdehnende Fabrik hineingebaut werde. „Da steht die modernste Maschine unter einem alten Dachbalken und eiserne Träger werden durch Lehmwände hindurchgezogen.“¹³

Für die Kriegsjahre dagegen ist eine eindeutige Antwort möglich, da die Kriegswirtschaftspolitik in erheblichem Umfang Arbeitsmarktpolitik war und mit der militärischen Niederlage der innere Zusammenbruch des deutschen Gesellschaftssystems einherging. Die Dynamik der Kriegsverhältnisse, in Wirtschaft und Gesellschaft so wirksam wie in vielen Bereichen der Politik, sparte den Arbeitsmarkt nicht aus. Sie beschleunigte Vorkriegstrends und schnitt sich doch mit restriktiven Faktoren.¹⁴ Die kriegsnotwendige „Politik der Stärke“¹⁵ nach innen und außen verlangte die Zusammenfassung der gesellschaftlichen Kräfte auf ein Ziel hin, die Aufbietung aller menschlichen und materiellen Reserven ebenso wie die Festigung der moralischen Kampfbereitschaft, was innen- und sozialpolitisch zuvörderst die Überwindung der Unversöhnlichkeit der „Interessen der Arbeiterschaft (mit) den staatlichen Interessen und dem Interesse der Arbeitgeber“ bedingte.

Der innere Zustand des Reiches am Vorabend des Krieges schien die Art der Umsetzung dieser Sachzwänge jedoch offenzulassen. Die Konservativen erhofften „eine Gesundung der inneren Verhältnisse ... im konservativen Sinne“¹⁶, eine Stärkung der patriarchalischen Ordnung und Gesinnung. Realistischer befürchtete Bethmann Hollweg von einem Krieg, wie immer er auch aus-

9 Peter Marschalck, Zur Rolle der Stadt für den Industrialisierungsprozeß in Deutschland in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Jürgen Reulecke (Hg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter, Wuppertal 1978, S. 57–66, hier S. 58; vergl. Wolfgang R. Krabbe, Die Entfaltung der kommunalen Leistungsverwaltung in deutschen Städten des späten 19. Jahrhunderts, in: Hans Jürgen Teuteberg (Hg.), Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert, Köln, Wien 1983, S. 373–439.

10 Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950, S. 610; Jürgen Reulecke, Sozio-ökonomische Bedingungen und Folgen der Verstädterung in Deutschland, in: Ztschr. f. Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege 4 (1977), S. 269–87, hier S. 285 f.

11 Z.B. Alexander Dominicus (Straßburg und Schöneberg), Karl Flesch (Frankfurt/M.), Karl Lautenschlager (Stuttgart), Otto Most (Düsseldorf).

12 Die konfliktmildernden Wirkungen betonen u.a. Köllmann, Arbeiterschaft, S. 445; Kocka, Klassengesellschaft, S. 10. Dagegen heben z.B. Groh, Negative Integration, S. 416 ff., und Saul, Staat, bes. S. 382 ff., die Konfliktverschärfung hervor; beides gegeneinander abwägend Ritter, Staat, S. 78 ff.

13 Friedrich Naumann, Der Industriestaat, in: Ders., Werke, Bd. 3, Köln, Opladen 1964, S. 42–70, hier S. 45.

14 Zum hemmenden und beschleunigenden, auch umstrukturierenden Effekt des Weltkrieges im sozioökonomischen Bereich s. die Beiträge von Fischer, Petzina/Abelshauser, Köllmann und Reulecke sowie die anschließende Diskussion in: Mommsen, Petzina, Weisbrod, Industrielles System; außerdem: Dietmar Petzina, Die deutsche Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit, Wiesbaden 1977, S. 75 ff.; Hardach, Weltkrieg, S. 292 ff.; speziell für die Sozialpolitik: Preller, Sozialpolitik, S. 85; für die kommunale Ebene Reulecke, Wirtschaft und Bevölkerung.

15 Bethmann Hollweg, Sten. Ber. Pr. AH, 14.3.1917, Sp. 5256 f. Das folgende Zitat ebd.

16 Deuerlein, Briefwechsel Hertling – Lerchenfeld, Teil 1, S. 297.

gehe, „eine Umwälzung alles Bestehenden“.¹⁷ Und dies war der Nährboden der Motive, die für den Entschluß der Freien Gewerkschaften und der Sozialdemokratie zur Landesverteidigung maßgeblich wurden.¹⁸

Die Kriegsjahre bestätigten lange Zeit beide Perspektiven. Schon der „Burgfriede“ war ein Sieg des autoritären Staates und gleichermaßen ein Verdikt über alle Argumente gegen eine Politik, „der Gesamtheit des Volkes in allen seinen Schichten, auch in seinen breiten Massen vollberechtigte und freudige Mitwirkung an der staatlichen Arbeit (zu) ermöglichen“.¹⁹ Und in der zweiten Kriegshälfte erlaubte die im Zuge der politischen Polarisierung sich vollziehende Auflockerung des eingefrorenen inneren Gefüges zwar der militärischen Führung temporär diktatorische Machtausübung, jedoch auch eine Aufwertung der parlamentarischen Elemente des Regierungssystems, während im sich verdichtenden Geflecht formeller und informeller Entscheidungsinstanzen die zivile Führungsspitze politisch abgewertet wurde.²⁰ In dieser lähmenden Mehrdeutigkeit der Herrschaftskonstellation setzten sich wichtige Konstruktionsprinzipien Vorkriegsdeutschlands fort, ohne daß eines dominant wurde. Deshalb entsprach die innenpolitische Situation des Reiches 1918 in vielem der von 1913/14, nur daß vom euphorischen Anfang bis zum desillusionierenden Ende des Krieges die gesellschaftlichen Antagonismen in einem Maße eskalierten, daß sie schließlich die Aktionsfähigkeit des Systems zerstörten.

Die Ambivalenz der Kriegswirkungen ist auch in der Wirtschaftspolitik zu beobachten. Die Ausweitung der administrativen Komponente zur Kriegsverwaltungswirtschaft war nicht das Ergebnis einer Expansion des öffentlichen Interventionismus allein, sondern in der Kombination staatlicher Lenkung mit den Selbstregulierungspotentialen der Wirtschaft das Produkt des Zusammenwachsens des staatlichen und des privatwirtschaftlichen Bereichs. Auch dieser Vorgang setzte langfristige Entwicklungen fort, indem sich die Organisierungstendenz der Wirtschaft und der beginnende Staatsinterventionismus zu einem System transformierten, das maßgeblich durch die enge Verklammerung der einzelnen Wirtschaftssektoren miteinander ebenso wie mit den regulierenden, verwaltenden und in verstärktem Umfang auch dienstleistenden Instanzen des Staates charakterisiert war. Der „Organisierte Kapitalismus“ erfuhr somit im Weltkrieg eine besondere Ausprägung – und eine schwere Belastungsprobe, da er die 1914 beschworene Solidarität der Erwerbsstände und eine reibungsarme Regulierung der Konflikte, die mit der gezielten Beeinflussung der Produktion zwangsläufig entstehen mußten, nicht dauernd garantieren konnte. Es waren weder die divergierenden Interessenlagen der Wirtschaft, die trotz aller nationa-

len Einstimmung ihre Profitorientierung nicht verleugnete, mit denen der zivilen und militärischen Bürokratie, der die Erhöhung der Rüstungsproduktion nur eine – wenngleich eine zentrale – Voraussetzung für den Sieg war, in Übereinstimmung zu bringen, noch diejenigen von „Kriegs-“ und „Friedensindustrien“, von rüstungskonjunkturrell begünstigten Konzernen der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien und der mittleren und kleineren Fertigungsunternehmen, von Produzenten und Konsumenten. Darüber hinaus entwickelte die Kriegswirtschaftsorganisation – obgleich ad hoc entstanden – ein Eigengewicht, das leicht das Kriegsende überleben konnte, da bald die Notwendigkeit erkennbar wurde, wegen der zu erwartenden Umstellungsschwierigkeiten schon im Krieg den Frieden vorzubereiten, und gemeinwirtschaftliche Konzeptionen bei Beamten-schaft und Militärs einen gewissen Anklang fanden.

Dagegen vereinten branchenspezifische Unzufriedenheiten und generelle negative Einschätzungen der bürokratischen Arbeitsweise und der politischen Kompetenz des Systems die große Mehrheit in Industrie, Handel und Landwirtschaft zu einer machtvollen Opposition, um ein Umschlagen des staatlich unterstützten Kapitalismus in einen vom Staat gesteuerten und kontrollierten Kapitalismus zu verhindern.²¹ Trotz Meinungsverschiedenheiten im einzelnen über Ausmaß und Tempo des Abbaus der Kriegswirtschaft wogen diese Widerstände, die schließlich die wirtschafts- und sozialpolitische Vorbereitung der Demobilisierung weitgehend vereitelten, um so schwerer, als seit 1914 das politische Gewicht des wirtschaftlichen Organisationswesens und die privatwirtschaftlich-staatliche Verflechtung mittels vielfältiger Selbstverwaltungskörper erheblich zugenommen hatten. Da auf die Dauer des Krieges ein Ausgleich der Interessen nicht herzustellen war, trugen schließlich diese als konfliktregelnde Systemstützen gedachten Einrichtungen zur Destabilisierung des Kaiserreiches bei.

Die Arbeitsmarktpolitik war in dieses komplexe Bedingungsgefüge eingebettet. Für wichtige Teile der politischen Führung wie des Militärs stand außer Frage, daß der Krieg siegreich nur mit, nicht gegen die Arbeiterschaft und ihre Organisationen durchzustehen war; daß sie deshalb politisch zur Festigung der Kriegsbereitschaft der Bevölkerung ebenso wie zur politischen Absicherung der Kriegszielkonzeption der Reichsleitung herangezogen werden mußten; daß nicht ihnen allein die sozialen Lasten des Krieges aufgebürdet werden durften; und daß schließlich ihr Kooperationswille belohnt werden sollte, um „den staatsfeindlichen Dogmatikern keine Parole an die Hand zu geben, unter der sie die Arbeiter wieder gegen den Staat führen“ könnten.²² Arbeitsmarktpolitisch schlugen sich diese Erwägungen konzeptionell in dem nun auch von höchster Stelle kon-

17 Kurt Riezler, Tagebücher, Aufsätze, Dokumente. Hrsg. v. Karl Dietrich Erdmann, Göttingen 1972, S. 183.

18 Dazu Miller, Burgfrieden, bes. S. 241 ff.

19 Bethmann Hollweg, Sten. Ber. Pr. AH, 14.3.1917, Sp. 5256 f.

20 Udo Bernbach, Die Entstehung des Interfraktionellen Ausschusses: Ein Schritt auf dem Weg zur Parlamentarisierung, in: Eberhard Kolb (Hg.), Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, Köln 1972, S. 35–43; Matthias Morsey, Interfraktioneller Ausschuß, Einleitung; Manfred Rauh, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches, Düsseldorf 1977, bes. S. 325 ff.

21 Vergl. Gerald D. Feldman, Der deutsche Organisierte Kapitalismus während der Kriegs- und Inflationsjahre 1914–1923, in: Winkler, Organisierter Kapitalismus, S. 150–71; Feldman, Homburg, Industrie und Inflation, S. 48 ff., 64 f.; Kocka, Klassengesellschaft, S. 116 f.; Zunkel, Industrie, bes. S. 49 f., 66 ff. Speziell zur agrarischen Position: Flemming, Interessen, S. 107 f., 116 ff.

22 Delbrück, zit. nach Richter, Gewerkschaften, S. 50. Zur innen- und sozialpolitischen Konzeption der Reichsleitung Willibald Gutsche, Bethmann Hollweg und die Politik der „Neuorientierung“, in: ZfG 13 (1965), S. 209–34; Fritz Fischer, Griff nach der Weltmacht, Kronberg/Ts. 1977, S. 272 ff.

zedierten Zugeständnis staatlicher Verantwortlichkeit für das Schicksal der Arbeitslosen nieder. Und organisatorisch folgte aus „Burgfriede“ und „Neuorientierung“ die institutionelle Einbeziehung der Arbeiterbewegung. Dies geschah in Formen, die den kriegswirtschaftlichen glichen. Die Ausweitung des staatlichen Eingriffsbereichs ging mit dem Zusammenrücken von Staat und Gesellschaft einher; die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhielten öffentliche Funktionen. Die zunehmende Organisierung des Kapitalismus fand so in der Arbeitsmarktpolitik – am spektakulärsten im Hilfsdienstgesetz – ihre Entsprechung, und wie in der Wirtschaftspolitik wurden auch hier – gestützt auf den Konsens der Beteiligten und hochgradig von ihm abhängig – Kontinuitäten fortgesetzt und forciert.

Diese Politik prägte das Arbeitsnachweiswesen, die Arbeitsbeschaffung und die Arbeitslosenunterstützung in jeweils eigener Weise. Ihre Möglichkeiten jedoch waren im Rahmen der im kaiserlichen Deutschland gegebenen Machtverteilung schnell ausgeschöpft. Denn wenn die Politik Bethmann Hollwegs, Delbrücks und des Kriegsministeriums davon ausging, Arbeiter und Arbeitgeber nun als „gleichwertige und gleichberechtigte Schöpfer der Arbeit“²³ für Rüstung und Sieg anzusehen, sollten doch die Konsequenzen den politischen und gesellschaftlichen Status quo nicht in Frage stellen: „Der Weg der Regierung“ sollte da enden, „wo die Demokratie den ihren eigentlich anzufangen wünscht: vor den Verfassungsfragen, vor der Verteilung der innerpolitischen Macht zwischen Regierung und Volksvertretung“²⁴. Und gesetzgeberisch sollte er erst nach Kriegsende beschränkt werden, „nach getaner Arbeit als Lohn und nicht im voraus als Prämie“²⁵, weil ansonsten „Gegensätzlichkeiten in die Parteien hineingetragen würden“²⁶.

Bei den Interventionen auf dem Arbeitsmarkt erforderte diese Strategie der Mitte die allervorsichtigste, jede Empfindlichkeit in Rechnung stellende Organisationspolitik und bei der Arbeitsbeschaffung und der Erwerbslosenfürsorge das Festhalten an der Primärzuständigkeit der Kommunen. Diese Kompetenzdelegation ermöglichte zwar den Gemeinden, den „Kriegssozialismus“ auf ihrer Ebene auch arbeitsmarktpolitisch fortzuführen und zu ergänzen, doch war die exponierte sozial- und wirtschaftspolitische Rolle der Kommunen mittlerweile erheblich weniger konfliktbesetzt und hatte Tradition. Der Schutz der Arbeitslosen schließlich wurde anstelle der viel diskutierten Versicherung der Fürsorge übertragen – eine wegen früherer Versäumnisse in der Ausnahmesituation des Krieges zwar zweckmäßige, aber auch politisch kalkulierte Entscheidung.

Unter den Weltkriegsbedingungen geriet die „Politik der Diagonale“ zum „Eiertanz“²⁷ und war auf Dauer zum Scheitern verurteilt. Rückschauend er-

23 Sichler, Tiburtius, Arbeiterfrage, S. 17.

24 So der preußische Innenminister v. Loebell, zit. nach: Johanna Schellenberg, Immediatbericht des preußischen Ministers des Innern v. Loebell vom 22.11.1915. Dokumentation, in: JfG 1 (1967), S. 254 f.

25 Bethmann Hollweg, zit. nach Fischer, Weltmacht, S. 273.

26 Delbrück, zit. nach Gutsche, Bethmann Hollweg, S. 217.

27 Bethmann Hollweg, zit. nach Wolfgang J. Mommsen, Die deutsche öffentliche Meinung und der Zusammenbruch des Regierungssystems Bethmann Hollweg im Juli 1917, in: GWU 19 (1968), S. 656–71, hier S. 666.

kannte Bethmann Hollweg selbst, seine Politik sei den einen „zu zaudernd“, den anderen „zu entgegenkommend“ gewesen.²⁸ Mit innen- und sozialpolitischen Halbheiten und Vertröstungen auf die Nachkriegszeit waren die gesellschaftlichen Konflikte weder zu unterdrücken, noch in interessenausgleichende Innovationen umzusetzen. Der Arbeiterbewegung und den Mehrheitsparteien genügten sie je länger je weniger, und den Konservativen und den Wortführern der Wirtschaft war das wenige schon zu viel. Mithin ließen dieselben Bedingungen, die diese Politik erforderlich machten, ihre Verwirklichung nicht zu. Beim Patt zwischen der Koalition von Aristokratie und Ökonomie und der von bürgerlicher Demokratie und Arbeiterbewegung kam es in der zweiten Kriegshälfte bei sich verschlechternden Kriegsaussichten, steigender sozialer Not und der Radikalisierung eines Teils der Arbeiterschaft nicht zum Ausgleich, sondern zu weiterer Konfrontation. Die Politik der begrenzten sozialen Zugeständnisse war somit vollends fehlgeschlagen. „Die Grenzen staatlicher Organisations- und Integrationsbemühungen stellten sich damit als ebenso bedeutsam heraus wie diese selbst.“²⁹

Gegenüber diesen permanenten und im Ergebnis erfolglosen Anstrengungen gewann die von Jürgen Kocka festgestellte „bedeutend zunehmende Verselbständigung des Staates“, die es diesem ermöglicht habe, „die Partikularinteressen der gesellschaftlichen Klassen, wenn nötig auch die der privilegierten, zu verletzen, wenn dies für die Wirksamkeit der Kriegsführung unabdingbar erschien“³⁰, für die Arbeitsmarktpolitik kaum Bedeutung. Gewiß fungierte auch in diesem Bereich „der staatliche Apparat während des Krieges weniger als Machtinstrument der herrschenden Klasse ... als vor dem Krieg“³¹. Doch profilierte er sich arbeitsmarktpolitisch nicht durch eigenständiges, initiatives Handeln, sondern zog abwägendes Manövrieren und die wohlüberlegte Passivität vor. Denn über Tunlichkeit und Erfolg staatlicher Intervention entschied der wenigstens partielle Gleichklang der involvierten Interessen, der ggf. durch Kompensation erleichtert werden konnte.

Diese Voraussetzung war – begünstigt durch die Kriegsaufbruchsstimmung – zunächst vorhanden. Doch selbst 1914 bedurfte es erst politischen Drucks, um

28 Theobald von Bethmann Hollweg, Betrachtungen zum Weltkrieg, Bd. 2, Berlin 1921, S. 174.

29 Kocka, Klassengesellschaft, S. 126.

30 Ebd., S. 121. Zum folgenden s. bes. S. 105 ff. Bei der Einschätzung der Rolle des Staates im gesellschaftlichen Kräftespektrum ist Kockas Analyse nicht ohne Widersprüchlichkeiten. Benutzt er einerseits das Hilfsdienstgesetz als Hauptbeleg seiner These, so resümiert er andererseits dessen Entstehungsprozeß folgendermaßen: „Die Rolle der politischen, in sich keineswegs einigen Instanzen in diesem Kompromiß war eher die eines schwachen, um Ausgleich bemühten Vermittlers als die eines Instruments der herrschenden Klasse“ (S. 116, Hervorhebung v. Verf.). Eine detaillierte Untersuchung der gesamten Kriegssozialpolitik würde möglicherweise die Modifikationsbedürftigkeit der These erweisen und noch stärker, als Kocka es bereits tut, die staatliche Vermittlerfunktion herausstreichen. Vergl. Gottfried Schramm, Klassengegensätze im Ersten Weltkrieg. Zu Jürgen Kockas Gesellschaftsmodell für die Endphase des Wilhelmischen Deutschlands, in: GuG 2 (1976), S. 244–60; Mai, Kriegswirtschaft, bes. S. 424 ff.

31 Kocka, Klassengesellschaft, S. 118.

die Regierungen zu Mindestmaßnahmen zu bewegen. Mit der Arbeitslosigkeit ging diese Phase der relativen Interessenharmonie schnell vorüber. Fortschritte in der Beschäftigungs- und Fürsorge-, bzw. Versicherungspolitik waren im folgenden blockiert, und das nicht allein, weil andere Probleme sich drängender in den Vordergrund schoben, denn immerhin begann seit 1916 sich die Aufmerksamkeit der Bewältigung der Übergangsaufgaben bei Kriegsende zuzuwenden. Eine originäre gestalterische Konzeption der politischen Führungsspitze war in keiner Phase des Krieges erkennbar – es sei denn, man nähme das Lavieren als Konzeption. Bezeichnenderweise kam es allein in der Sondererwerbslosenfürsorge für die Beschäftigten einiger besonders unter den Kriegseinwirkungen leidender Konsumgüterindustrien sowie für die Betroffenen der Kohleverknappung zu bemerkenswerten Weiterentwicklungen, wo sich das öffentliche und gewerkschaftliche Interesse an der Überbrückung des Arbeitsmangels bzw. an den Produktionskapazitäten kriegswichtiger Betriebe traf mit dem der Arbeitgeber an der Sicherstellung eines eingearbeiteten Arbeiterstammes über Krisenperioden hinweg.

In die Arbeitsvermittlungspolitik wiederum kam erst wieder Bewegung, als die Arbeitskräftemobilisierung und -verteilung der deutschen Kriegswirtschaft zu einem zentralen und im Grund unlösbaren Problem wurde. Doch selbst die Militäradministration, die in der zweiten Kriegshälfte maßgeblichen Einfluß auf die Arbeitsnachweisorganisation gewann, konnte sich auf Kosten der Effizienz des Lenkungssystems nicht dem Zwang entziehen, den Partikularinteressen weitestgehend Rechnung zu tragen. Die Flut ihrer Erlasse täuscht ebenso wenig wie die offensichtliche Stärkung des staatlichen Elements darüber hinweg, daß ihr konzeptioneller und organisatorischer Beitrag recht bescheiden war und daß die gewachsenen Grundstrukturen des Nachweiswesens selbst zwecks Mobilisierung der letzten Arbeitskräfte reserven nicht angetastet wurden.

Trotzdem nahmen im Laufe des Krieges die Auseinandersetzungen auch um die Arbeitsmarktpolitik wieder an Schärfe zu. Arbeiterbewegung und Sozialreform hatten zur Enttäuschung über die staatliche Politik allen Grund. Auf der Gegenseite aber verursachten nicht so sehr konkrete staatliche Einzelmaßnahmen die verbitternden Frustrationen der Unternehmerschaft, die sie schließlich auch den arbeitsmarktpolitischen Passagen des Zentralarbeitsgemeinschafts-Abkommens zustimmen ließen. Über die Erwerbslosenfürsorge hatten sie sich nie beklagt, und beschäftigungspolitisch standen sie sogar auf der Seite der Fordernden. So kombinierten sich in erster Linie die alten, weiterlebenden Ressentiments gegen die öffentliche Arbeitsvermittlung im speziellen und gegen die Sozialpolitik im allgemeinen mit dem generellen Gefühl ungerechter, Dispositionsfreiheit beschneidender Benachteiligung durch die Regierenden, „die nun gerührt die Sozi ans Herz drücken und mit tausend Konzessionen dafür belohnen, daß ihre Leute ihnen einfach aus der Hand gelaufen sind und ihre Pflicht getan haben“³². Sozialpolitische Reichtagsbeschlüsse und schließlich die Aussicht auf eine ungewisse Zukunft waren keineswegs geeignet, die tiefe Verunsicherung die-

32 So der BdL-Führer v. Wangenheim im Oktober 1914. H. von Wangenheim (Hg.), Conrad Frhr. von Wangenheim, Berlin o.J. (1934), Bd. 1, S. 101.

ser sozialökonomisch noch immer bestimmenden Gruppen zu konterkarieren. Insofern hatte die Arbeitsmarktpolitik zwar nicht ausschlaggebend, aber doch maßgeblich Teil an dem Prozeß der inneren Destabilisierung des Kaiserreichs, an dessen Ende die Arbeitsmarktparteien sich unabhängig von den und partiell gegen die staatlichen Organe zur Wahrung ihrer Interessen miteinander verständigten.

Wenngleich also die Initiativrolle des Staates zu relativieren ist, erwies sich der Weltkrieg doch auch für die Arbeitsmarktpolitik als „großer Schrittmacher“³³. Die seit dem August 1914 erweiterte Legitimationsbasis der politisch Herrschenden und die seitdem in neuer Schärfe auftretenden innenpolitischen Integrationszwänge veranlaßten die Instanzen in Reich und Staaten, Verantwortung für die Beschäftigungsrisiken der Bevölkerung zu übernehmen, die vorher lediglich eine Anzahl von Gemeinden anzuerkennen bereit war. Die Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit der Kriegswirtschaft arbeitsmarktpolitisch abzusichern, tat ein übriges, den Interventionismus auch auf diesem Sektor der Sozialpolitik voranzutreiben. Dabei korrespondierte die Erweiterung des staatlich reglementierenden Moments mit einer Bedeutungszunahme der Selbstverwaltungskomponente. Auch in dieser charakteristischen Kopplung öffentlich-dirigistischer und kollektivverbandlicher Elemente fanden Vorkriegsentwicklungen eine Fortführung und Beschleunigung, aber noch keinen – auch nur vorläufigen – Abschluß. Zwar waren im Weltkrieg deutliche Markierungspunkte gesetzt worden, an denen sich die Arbeitsmarktpolitik zukünftig orientieren konnte und mußte, doch hatten sie zugleich auch die weiterwirkenden Konfliktfelder gekennzeichnet.

33 Preller, Sozialpolitik, S. 85.