

Peter Collin
Gerd Bender
Stefan Ruppert
Margrit Seckelmann
Michael Stolleis
(Hg.)

Regulierte Selbstregulierung im frühen Interventions- und Sozialstaat

Moderne
Regulierungs-
regime
2

ZWANGSGENOSSENSCHAFTEN **AUFFANGORDNUNGEN**

AUFTRAGSANGELEGENHEITEN

FINANZAUTONOMIE HAUSGEBÜHRE **TARIFAUTONOMIE**

DEZENTRALISATION

SOZIALE SELBSTVERWALTUNG EINIGUNGSKÄMTER

UNFALLENÜBERNEHMENSCHAFTEN **PARITÄT**

MODERIERTE SELBSTKOORDINATION ARBEITERVEREINE

BETRIEBERREGLEMENTE **POLITIKBERATUNG** **DELEGATION**

EIGENÜBERWACHUNG **WETTBEWERBSREGULIERUNG**

QUALITÄTSVERPFLICHTUNGEN

SATZUNGSAUTONOMIE KOALITIONSFREIHEIT

KORPORATISMUS TECHNIKSTANDARDS

VERBÄNDEPLURALISMUS BETRIEBSVORSCHRIFTEN

Regulierte Selbstregulierung
im frühen Interventions- und Sozialstaat

Herausgegeben von
Peter Collin
Gerd Bender
Stefan Ruppert
Margrit Seckelmann
Michael Stolleis

Studien zur
europäischen Rechtsgeschichte

Veröffentlichungen des
Max-Planck-Instituts
für europäische Rechtsgeschichte
Frankfurt am Main

Band 270

Moderne Regulierungsregime 2



Vittorio Klostermann
Frankfurt am Main
2012

Regulierte Selbstregulierung im frühen Interventions- und Sozialstaat

Herausgegeben von
Peter Collin
Gerd Bender
Stefan Ruppert
Margrit Seckelmann
Michael Stolleis



Vittorio Klostermann
Frankfurt am Main
2012

Die Herausgeber danken dem Exzellenzcluster
Die Herausbildung normativer Ordnungen

Vorwort VII

Schlüsseldiskurse in Recht und Politik

CARSTEN KREMER (Frankfurt am Main)
Autonomie als Rechtsquelle. Die Diskussion über nicht-staatliche
Rechtssetzungsbefugnisse in der Rechtswissenschaft der zweiten Hälfte
des 19. Jahrhunderts 3

KATHRIN GROH (München)
Gesellschaftliche Selbststeuerung? Verbändepluralismus und demokra-
tische Staatslehre in der Weimarer Republik 33

GERD BENDER (Frankfurt am Main)
Tarifautonomie, Regulierte Selbstregulierung, Korporatismus.
Eine Skizze... .. 53

JÜRGEN SCHMIDT (Berlin)
Regulierte Selbstregulierung und Arbeiterbewegung
im 19. Jahrhundert in Deutschland 69

Referenzgebiete des Rechts

MATHIAS SCHMOECKEL (Bonn)
Rechts- und Ideengeschichte der Regulierung im 19. Jahrhundert
am Beispiel der Bahn 89

WOLFGANG AYASS (Kassel)
Regulierte Selbstregulierung in den Berufsgenossenschaften
der gesetzlichen Unfallversicherung 123

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten
sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© Vittorio Klostermann GmbH
Frankfurt am Main 2012

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des Nachdrucks und der
Übersetzung. Ohne Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, dieses
Werk oder Teile in einem photomechanischen oder sonstigen Reproduktions-
verfahren oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten, zu
vervielfältigen und zu verbreiten.

Druck: Wilhelm & Adam, Heusenstamm
Typographie: Elmar Lixenfeld, Frankfurt am Main

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier © ISO 9706

Printed in Germany
ISSN 1610-6040
ISBN 978-3-465-04160-3

PETER COLLIN (Frankfurt am Main)
 Kommunalrecht unter Regulierungsdruck
 in der Weimarer Zeit 145

ANDREAS THIER (Zürich)
 Regulierte Selbstregulierung und Steuerrecht im Kaiserreich.
 Das Beispiel der preußischen Steuergesetzgebung 1891/93 165

Praxisfelder

KARL CHRISTIAN FÜHRER (Hamburg)
 Parität und »billiges Ermessen«. Die regulierte Selbstregulierung als
 Mittel der Wohnungs- und Mietenpolitik im späten Kaiserreich und in
 der jungen Weimarer Republik (1917–1923) 199

THOMAS BUCHNER (Wien)
 Arbeitsvermittlung zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik.
 (Selbst-)Regulierung als Marktkonstruktion 217

VERA HIERHOLZER (Frankfurt am Main)
 Selbstregulierung avant la lettre? Die Nahrungsmittelindustrie
 im Deutschen Kaiserreich 239

WILFRIED RUDLOFF (Kassel)
 Politikberatung – Politikbeeinflussung – Selbstnormierung?
 Staatliche Beratungsgremien in Kaiserreich und Weimarer Republik ... 261

Autoren und Herausgeber 285

»Regulierte Selbstregulierung« vollzieht sich in Regelungsstrukturen, die staatliche und private Gestaltungsanteile bei der Wahrnehmung gemeinwohl-relevanter Angelegenheiten miteinander kombinieren. Sie lassen sich auch historisch verorten.¹ Rechtshistorische Aufmerksamkeit richtet sich dabei auf die juristischen Konturen. Dieser Aufgabe widmet sich das am Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte angesiedelte Projekt »Regulierte Selbstregulierung in rechtshistorischer Perspektive«. Es handelt sich um ein Teilprojekt des Frankfurter Exzellenzclusters »Die Herausbildung normativer Ordnungen«.

In zeitlicher Hinsicht schließt der vorliegende Band an den 2011 erschienenen Tagungsband »Selbstregulierung im 19. Jahrhundert – zwischen Autonomie und staatlichen Steuerungsansprüchen«² an. Dort lag der Schwerpunkt auf der Genese von Selbstregulierung und auf deren juristischer und publizistisch-politischer Reflexion vornehmlich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Beschrieben werden kann diese Phase als Inkubationszeit regulierter Selbstregulierung. Zugleich mit der Herausbildung des modernen Staates, der die alten ständischen Gewalten zurückdrängte, entstanden in den neueröffneten Freiheitsräumen mannigfaltige Formen gesellschaftlicher Organisation, die sich nicht auf die private Koordinierung ihrer Angelegenheiten beschränkte, sondern in die Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten ausgriff. Sichtbar wurde, dass schon in jener Zeit Selbstregulierung fast nie staatsfrei stattfand, sondern sich entweder staatlicher Initiative verdankte oder sich jedenfalls über Aufsichtsrechte, Genehmigungsvorbehalte, finanzielle Förderung, personelle Verflechtungen oder andere Mittel mehr oder weniger intensiv mit staatlicher Steuerung verband.

1 Ausführlich zur historischen Inanspruchnahme des Begriffs PETER COLLIN, »Gesellschaftliche Selbstregulierung« und »regulierte Selbstregulierung« – ertragversprechende Analysekatoren für eine (rechts-)historische Perspektive?, in: PETER COLLIN/GERD BENDER/STEFAN RUPPERT/MARGRIT SECKELMANN/MICHAEL STOLLEIS (Hg.), Selbstregulierung im 19. Jahrhundert – zwischen Autonomie und staatlichen Steuerungsansprüchen, Frankfurt a. M. 2011, S. 3–31.

2 COLLIN u. a. (Hg.), Selbstregulierung (Fn. 1).

Arbeitsvermittlung zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik

(Selbst-)Regulierung als Marktkonstruktion

Ab dem späten 19. Jahrhundert sahen Sozialexperten¹ in der Arbeitsvermittlung eine potentielle Lösung für soziale und ökonomische Probleme ihrer Zeit.² Parallel dazu zählte seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts eine steigende Zahl an Organisationen die Vermittlung von Arbeit zu ihren Agenden. Allerdings verbanden die Protagonistinnen und Protagonisten dieser Organisationen damit durchaus unterschiedliche Vorstellungen: Menschen eine bezahlte Beschäftigung zu vermitteln, wurde als Instrument etwa der Armutsbekämpfung, der moralischen Läuterung der Unterschichten, der Kontrolle mobiler Personen oder der Arbeitsmarktordnung interpretiert und in die Praxis umzusetzen versucht.

¹ Als Sozialexperten werden in diesem Zusammenhang und in Anlehnung an Lutz Raphael jene Personen verstanden, die qua Beruf als Nationalökonom, Juristen, etc. Experten für die Gestaltung sozialer Einrichtungen waren. Ihr humanwissenschaftliches Wissen fand in vielfältigen Bereichen Anwendung und war begleitet von der Etablierung spezifischer Interventionsformen in der sozialen Welt. Vgl. LUTZ RAPHAEL, Sozialexperten in Deutschland zwischen konservativem Ordnungsdenken und rassistischer Utopie (1918–1945), in: WOLFGANG HARDTWIG (Hg.), Utopie und politische Herrschaft im Europa der Zwischenkriegszeit, München 2003, S. 327–346. Vgl. auch MARGIT SZÖLLÖSI-JANZE, Wissensgesellschaft in Deutschland: Überlegungen zur Neubestimmung der deutschen Zeitgeschichte über Verwissenschaftlichungsprozesse, in: *Geschichte und Gesellschaft* 30 (2004), S. 277–313; WILFRIED RUDLOFF, Einleitung: Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: STEFAN FISCH/WILFRIED RUDLOFF (Hg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin 2004, S. 13–57.

² Dieser Aufsatz entstand im Projekt 'The Production of Work. Welfare, Labour-market and the Disputed Boundaries of Labour (1880–1938)' (Leitung: Sigrid Wadauer, FP7/2007–2013, ERC grant agreement no. 200918), das an der Universität Wien angesiedelt ist und vom European Research Council im 7. Rahmenprogramm der Europäischen Union finanziell gefördert wird.

Im Kaiserreich fand die Vermittlung von Arbeit demnach in vielfältigen Formen mit sehr unterschiedlichen Zielvorstellungen statt. Zwischen diesen Formen etablierten Experten und Gesetzgeber Hierarchien, deren Höhe- und in gewisser Hinsicht auch Endpunkt die dominierende Stellung des öffentlichen Arbeitsnachweises in der Weimarer Republik darstellen sollte. Diese Konstituierung des öffentlichen Arbeitsnachweises ist in ihrer Beziehung zu den unterschiedlichsten Formen, Arbeit zu vermitteln, zu verstehen. Sie involvierte ferner den Versuch, individuelle Praktiken der Arbeitssuche umfassend und dauerhaft zu verändern. Sie war darüber hinaus eng verknüpft mit wissenschaftlichem Wissen über Arbeitsvermittlung und Arbeitsmärkte, das sich an der Wende des 19. zum 20. Jahrhunderts zu entwickeln begann, und das in enger Beziehung zu praktischen Umsetzungsversuchen und Regulierungsmaßnahmen durch Kommunen und staatliche Verwaltungen stand.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen bildet jene Vorstellung, die sich im späten 19. Jahrhundert im politiknahen wissenschaftlichen Diskurs der Nationalökonomien, Juristen und anderer Experten durchgesetzt hat und in der ›Arbeitsvermittlung‹ als Problem beschrieben wurde, dessen Lösung eine positive Wirkung auf Wirtschaft und Gesellschaft auszuüben vermochte. Diese positive Wirkung entfalte sich aber nur dann, wenn die Arbeitsvermittlung nicht planlos agierenden oder Eigeninteressen verfolgenden Individuen (Arbeitssuchenden, Unternehmern, kommerziellen Arbeitsvermittlern) überlassen, sondern in organisierter, dem Gemeinwohl verpflichteter Form betrieben werde.³ Inwieweit und in welchem Ausmaß die Organisation dieser Aufgabe vom Reich, den Einzelstaaten oder von den Kommunen bzw. von Vereinen und Verbänden zu leisten war, war umstritten und wurde im späten 19. und im frühen 20. Jahrhundert heftig debattiert. Letztlich wurde in der Weimarer Republik mit dem 1927 verabschiedeten Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) der Zentralstaat sowohl als regulierende Instanz als auch als Leistungsanbieter⁴ festgelegt, wobei allerdings Elemente alternativer Varianten integriert wurden. Den vorläufigen Endpunkt dieser Entwicklung bildete die Verleihung des Alleinvermittlungsrechts an die staat-

- 3 Vgl. beispielhaft für diese Argumentation GEORG ADLER, Arbeitsnachweis und Arbeitsbörsen, in: JOHANNES CONRAD et al. (Hg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 1, 3. überarbeitete Aufl., Jena 1909, S. 1130–1140.
- 4 Zwar war die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung formal – wie in anderen Bereichen der Sozialversicherung – eine selbstverwaltete Anstalt, aber letztlich kann sie, Peter Lewek zufolge, als zentralstaatliches Arbeitsvermittlungsinstrument interpretiert werden. PETER LEWEK, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918–1927, Stuttgart 1992, S. 406.

liche Arbeitsmarktverwaltung im Jahre 1935.⁵ Das Vermittlungsmonopol war zwar nicht mit einem Nutzungszwang für Arbeitgeber oder Arbeitssuchende verbunden, legte aber dennoch die dominierende Stellung der staatlichen Arbeitsvermittlung fest.

Diese Entwicklung ist zunächst kein notwendiger oder selbstverständlicher Prozess in der Geschichte der Arbeitsvermittlung.⁶ Sie ist darüber hinaus nicht in erster Linie als Reform, Modernisierung oder Zentralisierung der Arbeitsvermittlung zu verstehen. Vielmehr wurde *die Arbeitsvermittlung* (als Problem, als öffentliche Aufgabe, als Ensemble von Arbeitsvermittlungsformen) in diesem Prozess erst etabliert. Hand in Hand damit ging die Festlegung und Positionierung von Akteuren sowie die Durchsetzung der Ordnung des Arbeitsmarktes als ihre primäre Funktion. Diese Sicht hat auch Konsequenzen für eine Interpretation der Arbeitsvermittlung aus der Perspektive der regulierten Selbstregulierung. Dass es im Zeitraum vom Kaiserreich bis zur Weimarer Republik zu einer wechselseitigen Indienstnahme von staatlichen und gesellschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten kam, wird zu zeigen sein.⁷ Dabei standen weder Regulierungsakteure noch -modi von Anfang an fest. Darüber hinaus wurde auch die konkrete Gestalt des Regulierungsobjektes

- 5 Vgl. HERIBERT ROTTENECKER/JÜRGEN SCHNEIDER, Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, Stuttgart/Berlin/Köln 1996, S. 121.
- 6 Dies wird deutlich, wenn man das deutsche Beispiel mit Entwicklungen in anderen Staaten vergleicht. In den Niederlanden beispielsweise, die sich grundsätzlich am deutschen Beispiel orientierten, war nach 1918 nur eine partielle Zentralisierung des Arbeitsnachweiswesens erkennbar. In den USA und in Kanada wurden die im Ersten Weltkrieg etablierten Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung nach 1918 nicht nur wieder stark beschnitten, sondern es wurde sogar über die Auflösung der öffentlichen Arbeitsnachweise diskutiert. Auch in Großbritannien mussten die öffentlichen Arbeitsnachweise unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg um ihr Überleben kämpfen, das letztlich durch die hohe Arbeitslosigkeit in den Jahren 1920–22 gesichert wurde. RONALD VAN BEKKUM, Tussen Vraag en Aanbod. Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, Den Haag 1996, S. 394 ff. DAVID PRICE, Office of Hope. A History of the Public Employment Service in Great Britain, London 2000, S. 46 f., 53 ff. UDO SAUTTER, The Origins of the Employment Service of Canada, 1900–1920, in: Labour/Le Travailleur 6 (1980), S. 89–112, 110 f.; DERS., Three cheers for the unemployed. Government and unemployment before the New Deal, Cambridge usw. 1991, S. 127, 138.
- 7 Zu den Anwendungsmöglichkeiten des Begriffs der regulierten Selbstregulierung in der Geschichte vgl. PETER COLLIN, Einleitung: ›Gesellschaftliche Selbstregulierung‹ und ›Regulierte Selbstregulierung‹ – ertragreiche Analysekategorien für eine (rechts-)historische Perspektive?, in: DERS. u. a. (Hg.), Selbstregulierung im 19. Jahrhundert – zwischen Autonomie und staatlichen Steuerungsansprüchen, Frankfurt/M. 2011, S. 3–31.

(der Arbeitsvermittlung) erst in Bezug zur Etablierung von Akteuren und Modi der Regulierung festgelegt.

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie im Kaiserreich Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe entstanden ist und welche Transformationen in der Weimarer Republik stattfanden. In engem Zusammenhang damit steht die Frage, welche Bedeutung dabei dem Arbeitsmarkt als Bezugspunkt mit konstitutiver Bedeutung für die Entwicklung der Arbeitsvermittlung zukam und wie Akteure festgelegt und positioniert wurden.

1. Die Entstehung der öffentlichen Aufgabe Arbeitsvermittlung

Zahlreiche bürgerliche Vereine und kirchliche Vereine aller Konfessionen, die in der Armenfürsorge tätig waren, begannen vermehrt ab den 1870ern, als Vermittler von Arbeit aufzutreten.⁸ Sie taten dies in unterschiedlichen organisatorischen Formen (Herbergen, Ämter, Arbeiterkolonien, Naturalverpflegestationen, Bahnhofsmmissionen etc.), waren unterschiedlichen gesellschaftlichen Leitbildern verpflichtet,⁹ und versuchten unterschiedliche Ziele zu erfüllen: Abgesehen von der Entlastung der Armenkassen sollten Wanderer vor der Landstreicherei bewahrt, Arme moralisch geläutert und Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden. Junge Frauen, die in die Städte wanderten, sollten vor den verwerflichen Seiten der Großstadt bewahrt und die unschuldig in Not Geratenen von den wahrhaft ›Arbeitsscheuen‹ geschieden werden. Gemein-

8 Vgl. allgemein zur Bedeutung von Vereinen für die soziale Reform im deutschen Kaiserreich LARRY FROHMAN, *Poor Relief and Welfare in Germany from the Reformation to World War I*, Cambridge 2008, S. 112 ff.; DENNIS SWEENEY, *Reconsidering the modernity paradigm: reform movements, the social and the state in Wilhelmine Germany*, in: *Social History* 31 (2006), S. 405–434; für die Arbeitsvermittlung vgl. ANSELM FAUST, *Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung 1890–1918* (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beihefte 79), Stuttgart 1986, S. 46; vgl. für ein Düsseldorfer Beispiel etwa BEATE ALTHAMMER, *Bettler in rheinischen Städten des 19. Jahrhunderts – Aachen und Düsseldorf*, in: DIES. (Hg.), *Bettler in der europäischen Stadt der Moderne. Zwischen Barmherzigkeit, Repression und Sozialreform*, Frankfurt/M. usw. 2007, S. 151–191, 187 ff.

9 Beispielsweise sah das Elberfelder System, das ab den 1860ern in den kommunalen Armenfürsorgeeinrichtungen Deutschlands, aber auch darüber hinaus, große Verbreitung fand, die Vermittlung von Arbeit als eine der Aufgaben der ehrenamtlichen Armenpfleger vor. Vgl. JÜRGEN REULECKE, *Die Armenfürsorge als Teil der kommunalen Leistungsverwaltung und Daseinsvorsorge im 19. Jahrhundert*, in: HANS HEINRICH BLOTEVOGEL (Hg.), *Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik*, Köln/Wien 1990, S. 70–80, 76.

sam war diesen Initiativen, dass die Vermittlung von Arbeit auf lokaler Ebene als eine Möglichkeit unter vielen verstanden wurde, Armut zu bekämpfen.

Besonders im Umfeld einiger philanthropischer Vereine entstand im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts die Überzeugung, dass die Vermittlung von Arbeit mehr sei als ein fürsorgerisches Instrument unter vielen. Vielmehr wurde darin ein Rezept zur präventiven Verhütung von Armut erkannt. Diese Vereine versuchten, stärker als bislang, Personen, die Armenunterstützung bezogen, in Arbeit zu vermitteln und sahen dies nunmehr als ihre primäre oder ausschließliche Tätigkeit. So wurde beispielsweise 1880 in Dresden der ›Verein gegen Armennot und Bettelei‹ gegründet, der es sich unter der Leitung des Nationalökonomen Victor Böhmert zum Ziel setzte, primär Arbeit zu vermitteln und nicht Almosen zu verteilen.¹⁰

Ab den frühen 1890ern lässt sich in engem Zusammenhang mit einer Reihe dieser Vereinsinitiativen auch ein stärkeres Engagement der Kommunen feststellen. Für viele dieser lokal tätigen Vereine waren die Grenzen rein philanthropisch-ehrenamtlicher Tätigkeit sichtbar geworden: Eine nur nebenher betriebene, ehrenamtliche Vermittlung mochte zwar gelegentlich Arbeitsstellen vermitteln; um das Potential dieses Instrumentes auszuschöpfen, schien es aber zahlreichen Protagonisten nötig, größere finanzielle Ressourcen in die Hand zu nehmen, die Verwaltungsabläufe zu professionalisieren und Personal hauptamtlich in diesem Bereich einzusetzen. Dies war der Punkt, an dem die Kommunen als Schrittmacherinnen der sozialen Reform im deutschen Kaiserreich¹¹ stärker in die Tätigkeit dieser lokal verankerten Vereine involviert wurden. Dabei war es im Grunde unerheblich, dass kommunales Engagement zunächst nicht viel mehr bedeutete als die finanzielle Unterstützung von bestehenden Vereinsnachweisen, die erst nach und nach in die kommunale Verwaltung integriert wurden.¹² Entscheidend war, dass es zahlreiche Stadtväter ab den 1890ern als Aufgabe der Kommunen betrachteten, im Bereich der

10 Vgl. RUDOLF FORBERGER, *Die öffentliche Arbeitsvermittlung in Dresden. Rückblick auf eine hundertjährige Entwicklung*, Dresden 1940, S. 23.

11 Vgl. BÉNÉDICTE ZIMMERMANN, *Municipal innovations versus national wait-and-see attitudes: unemployment policies in Kaiserreich Germany (1871–1918)*, in: MICHÈLE DAGENAIS (Hg.), *Municipal Services and Employees in the Modern City. New Historical Approaches*, Aldershot 2003, S. 84–102.

12 Auch in diesen Fällen wurden diese Arbeitsnachweise als öffentliche Einrichtungen verstanden. Im Unterschied zu Frankreich etwa, so Sabine Rudischhauser und Bénédicte Zimmermann, wurden im wilhelminischen Deutschland Arbeitsnachweise dann als öffentlich verstanden, wenn sie öffentlicher Kontrolle zugänglich waren und dem öffentlichen Interesse dienten. SABINE RUDISCHHAUSER/BÉNÉDICTE ZIMMERMANN, ›Öffentliche Arbeitsvermittlung‹ und ›placement public‹ (1890–1914). Kategorien der Intervention der öffentlichen Hand – Reflexionen zu einem Vergleich, in: *Comparativ* 5 (1995), S. 93–120, 107.

Arbeitsvermittlung tätig zu werden. Wie sehr die Städte tatsächlich bereit waren, sich zu engagieren, zeigt die Tatsache, dass 1912 bereits 44% aller Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern eigene Arbeitsnachweise betrieben, wobei besonders dem Süden des Reichs die Vorreiterrolle zukam.¹³ Es waren also die Städte und nicht das Reich, wo sich Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe sowie deren grundlegende Gestalt herauskristallisierte.

Für die Bereitschaft zum Engagement der Kommunen spielten personelle Überlappungen zwischen kommunalen Gremien und Vereinen eine Rolle, wie sie von Kevin Repp als Reformmilieu des Kaiserreichs beschrieben worden sind.¹⁴ Von Bedeutung war ferner, dass die Einzelstaaten in dieser Frühphase der öffentlichen Nachweise nicht abseits standen und ab 1894 dazu übergingen, die Gründung von kommunalen Arbeitsnachweisen, zunächst vor allem in den größeren Städten, anzuregen und allmählich auch finanziell zu fördern. Besonders im Süden des Reichs wurden diese Initiativen vorange-
trieben.¹⁵

Von zentraler Bedeutung für die Ausbreitung dieser städtischen Ämter war aber, dass es gelang, eine Reihe von Widerständen und Vorbehalten aus dem Weg zu räumen. Abgesehen von Vorbehalten seitens mancher Vertreter in den Kommunen selbst war hier besonders der Widerstand von (freien) Gewerkschaften und Arbeitgebern von Bedeutung. Besonders die Gewerkschaften hatten teilweise bereits vor der Etablierung kommunaler Nachweise begonnen, eigene Arbeitsvermittlungen ins Leben zu rufen. Der Boom an Gründungen gewerkschaftlicher Nachweise verlief jedoch parallel zu den Gründungen städtischer Arbeitsnachweise. Ab den späten 1890ern gaben sie ihre Vorbehalte aber schrittweise auf und unterstützten schließlich paritätisch verwaltete, von Kommunen betriebene Nachweise. Partiiell folgten ihnen darin auch die Arbeitgeber, wenn auch Vertreter einzelner Branchen, beispielsweise der Metallindustrie, an ihrer Ablehnung öffentlicher Arbeitsnachweise festhielten und begannen, parallel zu deren Verbreitung das Netz an Arbeitgebernachweisen auszubauen.¹⁶

13 Vgl. ANSELM FAUST, Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung 1890–1918, Stuttgart 1986, S. 63.

14 Vgl. KEVIN REPP, Reformers, Critics, and the Paths of German Modernity. Anti-Politics and the Search for Alternatives, 1890–1914, Cambridge/London 2000, bes. Kap. 5 (»The Wilhelmine Reform Milieu«), S. 215 ff.

15 Vgl. OTTO UHLIG, Arbeit amtlich angeboten. Der Mensch auf seinem Markt, Stuttgart 1970, S. 127.

16 Vgl. ANSELM FAUST, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland; Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsvermittlung 1890–1927, in: TONI PIERENKEMPER (Hg.), Historische Arbeitsmarktforschung. Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft, Göttingen 1982, S. 253–273, 261. Vgl.

Der Erfolg der städtischen Ämter hing unmittelbar von der Akzeptanz durch diese Akteure ab. Da für beide Arbeitsvermittlung als Instrument der Arbeitsmarktkontrolle fungierte, schien dieses Ziel nur durch eine »neutrale« Position erreichbar zu sein. Die zentrale Frage war nun, wie diese »Neutralität« glaubhaft gemacht und umgesetzt werden konnte. Dies gelang durch das Modell der paritätischen Verwaltung sowie durch eine Einigung in Bezug auf das Verhalten der Arbeitsnachweise im Falle von Streiks oder Aussper-
rungen.

Die paritätischen Verwaltungen wurden nach dem Vorbild der 1890 geschaffenen Gewerbegerichte¹⁷ gestaltet, stiegen rasch zum dominierenden Modell in den kommunalen Arbeitsnachweisen auf und fanden schließlich im Arbeitsnachweisgesetz von 1922 für ganz Deutschland eine gesetzliche Regelung. Grundsätzlich behielt auch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927 Elemente paritätischer Verwaltung bei. Paritätische Verwaltung bedeutete, dass Vertreter von Arbeitgebern und -nehmern gleichberechtigt im Rahmen von Ausschüssen an der Verwaltung der Arbeitsnachweise beteiligt wurden. Welche Rolle ihnen tatsächlich zukam, hing nicht unwesentlich vom lokalen Gesprächsklima zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden ab und unterschied sich daher von Amt zu Amt. Grundsätzlich aber oblag ihnen nach dem Arbeitsnachweisgesetz von 1922 die Festlegung der Grundsätze der Geschäftsführung im Rahmen der Geschäftsordnung, zudem erfüllten sie Kontrollaufgaben.¹⁸ Sie stellten damit

ferner beispielsweise für Stuttgart UHLIG, Arbeit amtlich angeboten (Anm. 15), S. 201 ff., 210 ff. (1914 Gründung eines Arbeitsnachweises der Stuttgarter Metallindustrie); für Mannheim WOLFRAM FÖRSTER, Arbeitsamt Mannheim 1893–1993. Institution – Wirtschaft – Bevölkerung – Politik. Eine Jahrhundertbetrachtung, Mannheim 1994, S. 20 (1907 Gründung eines Arbeitsnachweises der Mannheimer Industrie); für Kiel INGABURGH KLATT, Arbeit statt Almosen. Studien zur Geschichte der Arbeitsverwaltung im Deutschen Reich von den Anfängen bis 1933 unter besonderer Berücksichtigung Kiels, unpubl. Phil. Diss., Kiel 1991, S. 28 (Gründung eines Arbeitgebernachweises der Eisen- und Metallverarbeitungsindustrien 1903). Besondere Bedeutung erlangten die Nachweise der Berliner Metallindustrie sowie der Hamburger Hafenbetriebsverein. Vgl. UHLIG, Arbeit amtlich angeboten (Anm. 15), S. 204; zu Hamburg vgl. KLAUS WEINHAEUER, Alltag und Arbeitskampf im Hamburger Hafen 1914–1933, Paderborn usw. 1994.

17 Vgl. WOLFGANG R. KRABBE, Die Gründung städtischer Arbeiterschutzesanstalten in Deutschland: Arbeitsnachweis, Arbeitslosenfürsorge, Gewerbegericht und Rechtsauskunftsstelle, in: WERNER CONZE/ULRICH ENGELHARDT (Hg.), Arbeiterexistenz im 19. Jahrhundert. Lebensstandard und Lebensgestaltung deutscher Arbeiter und Handwerker, Stuttgart 1981, S. 425–445, 436 ff.

18 Vgl. BLACKHOLM, Der Verwaltungsausschuß des öffentlichen Arbeitsnachweises nach dem geltenden Recht und nach dem neuesten Entwurf (Bücherei der öffentlichen Arbeitsfürsorge Heft 28), Stuttgart 1927, v.a. S. 2 ff.

ein auch in anderen Bereichen umgesetztes Modell der Integration bzw. Indienstnahme selbstregulativer Tätigkeit organisierter gesellschaftlicher Akteure dar.

Die zweite große Hürde lag in der Frage, ob die kommunalen Nachweise bei Streiks oder Aussperrungen weiterhin vermitteln sollten. Dies stellte einen der großen Streitpunkte im Kaiserreich dar, schien sich doch gerade hier zu zeigen, wie es um die ›Neutralität‹ der Arbeitsnachweise bestellt war. In den meisten Ämtern setzte sich schließlich jene Regelung durch, der zufolge die Vermittlung in beiden Fällen zwar nicht eingestellt wurde, aber Arbeitsuchende im gegebenen Falle über Streiks oder Aussperrungen informiert wurden. Damit wurde dieser Frage letztlich ihre Sprengkraft genommen.

Die rasch erfolgende Gründungswelle städtischer Ämter ist nicht nur als Ausdehnung des kommunalen Leistungsangebotes, verbunden mit dem Involvieren gesellschaftlicher Akteure zu verstehen. Vielmehr verbirgt sich dahinter ein elementarer Wandel, der sich auf mehrere Ebenen erstreckte. Zum einen wurde hier Arbeitsvermittlung als (öffentliche) Aufgabe erst etabliert. Konstituierend dafür war zunächst, dass sie in zunehmendem Maße einen Fokus des Interesses zeitgenössischer Sozialexperten bildete. Diese Experten waren nicht nur maßgeblich an der theoretischen und publizistischen Debatte um die Arbeitsvermittlung beteiligt, sondern in vielen Fällen, wie sich am Beispiel der beiden Nationalökonom Ignaz Jastrow und Victor Böhmert zeigt, auch Praktiker der Arbeitsnachweispbewegung.¹⁹

Wesentlich war, dass erst aus der Diskussion unterschiedlichster bestehender Formen, Arbeit zu vermitteln, Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Arbeitsnachweises entwickelt wurden. Als zeitgemäß galten organisierte und dem Gemeinwohl verpflichtete Formen der Arbeitsvermittlung. Nur sie seien als Instrumente zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Landflucht, Vagabundage und weiteren zeitgenössischen sozialen und ökonomischen Problemen brauchbar. Deren Ausbau habe daher vordringliches Ziel zu sein, während nicht organisierte und dem Eigennutz verhaftete Varianten, besonders die gewerbsmäßige Stellenvermittlung, demgegenüber zurückzutreten haben. Arbeitssuche ganz allgemein benötige also in Zeiten einer zunehmend mobilen Gesellschaft mit kurzfristigen Arbeitsverträgen und schwach ausgeprägten Bindungen an den einzelnen Betrieb zunächst eine organisierte Arbeitsvermittlung, so der Tenor der Experten.²⁰ Besonders die Umschau stelle einen Anachronismus dar, der den Herausforderungen der modernen Wirtschaft nicht gerecht werde. Die Umschau stellte die alltäglich geübte Praxis Arbeits-

¹⁹ Zu Jastrows Rolle vgl. weiter unten.

²⁰ Vgl. ADLER, Arbeitsnachweis (Anm. 3); RUDOLF VON FÜRER, Die Gestaltung des Arbeitsmarktes, Wien/Leipzig 1911, S. 154 ff.

suchender dar, bei in Frage kommenden Fabriken, Werkstätten oder Zechen persönlich um Arbeit nachzufragen.²¹ Obgleich auch nach zeitgenössischen Schätzungen um 1900 ein Großteil der Beschäftigungsverhältnisse auf diese Weise zustande kam, galt sie als Relikt älterer Zeiten, das es endgültig zu überwinden galt.²²

Maßgeblich war ferner die strikte Ablehnung von gewerblichen Stellenvermittlern bzw. -vermittlerinnen, worunter in der Regel als Gewerbebetrieb (allerdings häufig als Nebenbetrieb) geführte private Vermittlungen verstanden wurden, für deren Inanspruchnahme, besonders von Stellensuchenden, Gebühren zu entrichten waren. Die Vermittlung von Arbeit bedurfte der Organisation, sie aber als Geschäftsbeziehung zu organisieren, schien einem Großteil der zeitgenössischen Beobachter mit Ausnahme einer Reihe von Publizisten aus dem Kreis der Arbeitgeber im späten 19. Jahrhundert nicht nur als kontraproduktiv, sondern geradezu als gefährlich. Die gewerblichen Stellenvermittlungen, von denen ein Großteil von Frauen betrieben wurde, galten als Ausfluss der »schrakenlosen Gewerbefreiheit«²³ und wurden in die Nähe der Prostitution und der Kriminalität, insbesondere des Betrugs und des Mädchenhandels gerückt.²⁴ Schon allein der Charakter der Vermittlungstätigkeit als Geschäftsbetrieb verleite die Vermittler/innen darüber hinaus dazu, der Dauerhaftigkeit von Beschäftigungsverhältnissen entgegenzuarbeiten. Wie zentral die Ablehnung gewerbsmäßiger Stellenvermittlungen in der frühen Arbeitsnachweispbewegung war, zeigt sich daran, dass 1910 mit dem Stellenvermittlergesetz²⁵ trotz der »arbeitsmarktpolitischen Abstinenz des Kaiserlichen Deutschlands«²⁶ ein Reichsgesetz verabschiedet wurde, das

²¹ Vgl. WILHELM LINS, Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis, in: LUDWIG ELSTER (Hg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 1: Abbau bis Assignaten, 4. überarb. Aufl., Jena 1923, S. 824–839, 826.

²² Faust betonte: Für zeitgenössische Sozialreformer war »Arbeitsvermittlung (...) direkt oder indirekt gegen die ›Umschau‹ gerichtet gewesen«. FAUST, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 13), S. 48. Leopold von Wiese bemerkte dazu 1900: Man dürfe nicht vergessen, dass Arbeitsnachweisorganisationen »gegenüber dem Riesenumfange der Umschau in ihren zahlenmäßigen Ergebnissen fast verschwinden«. LEOPOLD VON WIESE, Die neuere Entwicklung des Arbeitsnachweises in Deutschland, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich 24 (1900), S. 1133–1183, 1138.

²³ LINS, Arbeitsmarkt (Anm. 21), S. 826. Vgl. allgemein FRANZ LUDWIG, Der gewerbsmäßige Arbeitsnachweis, Berlin 1906 sowie DERS., Die Gesindevermittlung in Deutschland, Tübingen 1903.

²⁴ FAUST, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 13), S. 48 f.; LUDWIG, Arbeitsnachweis (Anm. 23); DERS., Gesindevermittlung (Anm. 23).

²⁵ Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910, RGBl. I, S. 860.

²⁶ LEWEK, Arbeitslosigkeit (Anm. 4), S. 9.

zwar nicht das vielfach geforderte Verbot, aber doch strengere Kontrollen für diese Unternehmungen vorschrieb.²⁷ Nachdem Vereine in ihren Möglichkeiten beschränkt waren, stand mit der Etablierung von Arbeitsvermittlung als Aufgabe, also der ›Entdeckung‹ ihres Potentials und der Beschreibung ihrer einzelnen Formen, fest, dass die öffentliche Hand eine gewichtige Rolle spielen sollte. Ob dabei Kommunen längerfristig von Bedeutung waren und in welcher Form beispielsweise das Reich involviert wurde, war noch keineswegs deutlich.

2. Der Arbeitsmarkt als Bezugspunkt

Die Auseinandersetzung mit der gewerblichen Arbeitsvermittlung im Kaiserreich zeigt, wie stark Experten die Organisation von Arbeitsvermittlung als Geschäftsbeziehung ablehnten. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil mit der Etablierung der Arbeitsvermittlung als Aufgabe auch die Etablierung eines Arbeitsmarktes einher ging. Zwar verbanden Kommunen vielfältige Erwartungen mit Arbeitsnachweisen, die sich in teils veränderter Form auch noch in der Weimarer Republik erkennen lassen; die Entlastung der Armenkassen und die Verbesserung der Steuerbasis waren dabei ebenso von Bedeutung wie sicherheitspolitische Erwartungen.²⁸ Allerdings ging die rasante Ausbreitung kommunaler Arbeitsnachweise Hand in Hand mit der Ausbildung von Arbeitslosigkeit als sozialer und der Ausbildung von Arbeitsmarkt als ökonomischer Kategorie, was auch von Bedeutung für die Frage der Regulierung von Arbeitsvermittlung wurde.

Arbeitslosigkeit als soziale Kategorie gewann besonders in der krisenhaften ökonomischen Entwicklung in den frühen 1890ern an Bedeutung.²⁹ Die Frage war nun nicht mehr, aufgrund welcher individueller Fehler oder Schwächen eine Person erwerbslos war, ob sie einer Unterstützung würdig war oder nicht, sondern aufgrund welcher ökonomischer Bedingungen Arbeitslosigkeit entstehen, sich verändern und wechselnde Gestalt annehmen konnte. Dieser Wandel der Betrachtungsweise war begleitet vom Bedeutungsgewinn des

27 HANS-WALTER SCHMUHL, *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt*, Nürnberg 2003, S. 22; allgemein zu diesem Gesetz vgl. DAVID MESKILL, *Optimizing the German Workforce. Labor Administration from Bismarck to the Economic Miracle*, New York/Oxford 2010, S. 26–34.

28 Vgl. FAUST, *Arbeitsmarktpolitik* (Anm. 13), S. 71 ff.

29 Vgl. BÉNÉDICTE ZIMMERMANN, *Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*, Frankfurt/M./New York 2006; JOHN BURNETT, *Idle Hands. The Experience of Unemployment, 1790–1990*, London/New York 1994, S. 145–198; JOHN A. GARRATY, *Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy*, New York 1979.

Arbeitsmarktes als ökonomische Kategorie. Der Begriff des Arbeitsmarktes war bis ins späte 19. Jahrhundert ein selten gebrauchter, vager Begriff. Ab Mitte der 1890er Jahre lässt sich eine breitere Bezugnahme auf diesen Begriff beobachten, die nicht als neue Wortwahl für altbekannte Phänomene zu verstehen ist. Vielmehr wurden nun Phänomene wie Migrationsbewegungen, die Dauer von Beschäftigungsverhältnissen sowie deren saisonaler Wandel ebenso wie Arbeitslosigkeit unter einem gemeinsamen Blickwinkel beschreibbar. Zugleich bedeutete dies, dass nunmehr Instrumente entwickelt werden konnten, mit deren Hilfe diese Phänomene durch eine Intervention in den Arbeitsmarkt reguliert werden konnten.³⁰

Die Etablierung der Kategorie Arbeitsmarkt war dabei mit der Entstehung des öffentlichen Arbeitsnachweiswesens eng verknüpft, was sich besonders am Beispiel der frühen Protagonisten öffentlicher Arbeitsnachweise zeigt. Als prominentester Vorreiter hat der Berliner Nationalökonom Ignaz Jastrow zu gelten, der sich stark für die Gründung und den Ausbau kommunaler Arbeitsnachweise engagierte.³¹ Jastrow, zu diesem Zeitpunkt Herausgeber der Zeitschrift ›Soziale Praxis‹, begann 1897 im Rahmen seiner ›Litterarischen Centralstelle für Berichterstattung über Arbeitsnachweis‹ (kurz darauf umbenannt in: ›Centralstelle für Arbeitsmarkt-Berichte‹) Meldungen über offene und vermittelte Stellen in der von ihm gegründeten Zeitschrift ›Der Arbeitsmarkt‹ zu veröffentlichen.³² Er orientierte sich dabei an britischen Vorbildern und erhoffte, einen Überblick über Arbeitsmarktbewegungen bieten zu können.³³ Jastrows Projekt wurde ab 1903 von der Abteilung Arbeiterstatistik des

30 THOMAS BUCHNER, *Arbeitsämter und Arbeitsmarkt in Deutschland, 1890–1935*, in: ANNEMARIE STEIDL et al. (Hg.), *Übergänge und Schnittmengen. Arbeit, Migration, Bevölkerung und Wissenschaftsgeschichte in Diskussion*, Wien/Köln/Weimar 2008, S. 133–158.

31 Zu Jastrow existiert keine umfangreichere Darstellung. Vgl. als Überblick nun DIETER G. MAIER, *Ignaz Jastrow. Sozialliberal in Wissenschaft und Politik* (Jüdische Miniaturen), Berlin 2010.

32 GERD VONDERACH, *Arbeitsnachweisbewegung und erste Arbeitsmarktstatistik. Der Beginn der landesweiten Koordinierung der Arbeitsvermittlung und die Anfänge der Arbeitsmarkt-Berichterstattung in Deutschland vor hundert Jahren*, Münster 1997, S. 74–79; DIETER G. MAIER, *Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952*. Zugleich ein kaum bekanntes Kapitel der deutsch-jüdischen Geschichte, Brühl 2004, S. 31.

33 Vereinzelt wurde bereits vor Jastrows Initiativen das Vorhandensein einer verlässlichen Statistik moniert und im Zusammenhang damit die Schaffung von Arbeitsnachweisen gefordert. Vgl. beispielsweise KARL MÖLLER, *Die Centralisierung des gewerblichen Arbeitsnachweises im Deutschen Reich*, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* 18 (1894), S. 341–382, S. 345 f.

Kaiserlichen Statistischen Amtes auf Reichsebene übernommen, fortgeführt und professionalisiert.³⁴

Maßgeblich für Jastrows Initiativen war, dass er den Arbeitsmarkt zunächst grundsätzlich analog zu Güter- und Kapitalmärkten verstand.³⁵ Alle Märkte funktionierten nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage, Arbeit sei als Ware anderen Waren wie Getreide grundsätzlich gleich zu setzen. Dahinter stand ein abstraktes Verständnis vom Markt, wie es sich in der zeitgenössischen Nationalökonomie durchgesetzt hatte. Die postulierte Analogie zwischen Güter-, Kapital- und eben Arbeitsmärkten führte Jastrow rasch zur Frage der Marktorganisation. Gerade im Vergleich mit anderen Märkten, wo eine Vielzahl an Börsen und ähnlichen Einrichtungen anzutreffen sei, wäre der Zustand der Institutionen am Arbeitsmarkt – gemeint war das Arbeitsnachweiswesen – geradezu »kläglich«.³⁶ Als ebenso schlimm habe zu gelten, dass dieser Zustand der Öffentlichkeit kaum bewusst war: »An den Zustand, daß die Vermittelung von Arbeit unorganisiert ist, während die Vermittelung des Waren- und Effektenhandels eine höchst verfeinerte Organisation zeigt, sind wir so gewöhnt, daß wir hier jede Störung empfinden, während wir dort, auf dem Arbeitsmarkt, der Organisationslosigkeit uns kaum bewußt werden«.³⁷

Aus diesem Umstand leitete Jastrow, und darin sollte ihm ein großer Teil der Arbeitsnachweisexperten folgen,³⁸ die Bedeutung eines gut ausgebauten

34 Die Berichterstattung über den Arbeitsmarkt fand bald Eingang in das Statistische Jahrbuch für das Deutsche Reich: Das 1906 erschienene Statistische Jahrbuch für das Jahr 1905 führte erstmals ein eigenes Kapitel »Arbeitsmarkt«, in dem die Zahl der Versicherten und deren Veränderung in einer Reihe von Krankenkassen, die Arbeitslosigkeit nach den Berichten von Gewerkschaften sowie die Ergebnisse kaufmännischer Stellenvermittlungen aufgenommen waren. Erstmals in dem 1910 erschienenen Statistischen Jahrbuch für das Jahr 1909 sind im Kapitel »Arbeitsmarkt« auch die Statistiken »öffentlicher« Arbeitsnachweise veröffentlicht.

35 Vgl. IGNAZ JASTROW, Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft, Bd. I: Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis. Gewerbegericht und Einigungsämter, Berlin 1902, S. 55 ff. Allerdings betonte bereits Jastrow, dass der Arbeitsmarkt ein spezifischer Markt sei, bei dem beispielsweise die Preisbildung nicht mit jener auf Güter- oder Kapitalmärkten zu vergleichen sei.

36 IGNAZ JASTROW, Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis in Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 3.F. 16 (1898), S. 289–350, 290.

37 Ebda.

38 Das grundsätzliche Verständnis von Arbeitsmarkt, wie es für Jastrow maßgeblich war, war auch noch in der Weimarer Republik zentral. Oscar Weigert beispielsweise, Jurist im Reichsarbeitsministerium und mitverantwortlich für die Ausarbeitung des Arbeitsnachweisgesetzes von 1922 sowie des AVAVG 1927, formulierte 1928: »Der Arbeitsmarkt ist nicht von Natur aus organisiert. Das Angebot von Arbeitskräften und die Nachfrage nach ihnen treten vielfach nicht an denselben Orten und zu denselben Zeiten auf, wenn sie auch

Netzes neutral agierender; dem Ausgleich von Angebot und Nachfrage verpflichteter Nachweise ab. Als Träger dieser Nachweise kamen für den Nationalökonom, der selbst mehrere Jahre lang Stadtrat in Charlottenburg war, nur die Kommunen in Frage. Jastrows Vorschläge stießen auf breite Resonanz in der Fachöffentlichkeit und fanden schließlich auch Eingang in konkrete Umsetzungsversuche seitens deutscher Städte.

Die Arbeitsvermittlung wurde damit zu einer öffentlichen Aufgabe mit marktregulierenden Funktionen, zu denen u. a. die präventive Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zählte. Sie lieferte dabei Material, mit dessen Hilfe die Arbeitsmarktstatistik eine Beschreibung von Arbeitsmärkten produzierte, die der Nationalökonomie die Grundlage für die Identifizierung der dem Arbeitsmarktgeschehen innewohnenden Tendenzen bot. Dieser hier nur angedeutete Wandlungsprozess wies eine Reihe von Begleiterscheinungen auf: Abgesehen vom Bedeutungsgewinn nationalökonomischen Wissens ist hier auf drei Entwicklungen zu verweisen: Zum ersten war die Verknüpfung von Arbeitsmarkt mit Arbeitsvermittlung keineswegs auf den Aufstieg öffentlicher Arbeitsnachweise beschränkt. Ganz im Gegenteil: Auch der Boom der von Arbeitgebern und Gewerkschaften betriebenen Nachweise in den Jahren um 1900 ist nur dadurch verständlich, dass beide Seiten darin nicht mehr ein Instrument der Armenfürsorge, sondern der Arbeitsmarktkontrolle sahen.³⁹ In

selbstverständlich stark durcheinander beeinflusst werden. Sie haben eine natürliche Tendenz sich auszugleichen und sie finden vielfach Wege dafür, die wir durchaus noch nicht alle kennen (...) Aber alle diese natürlichen Bemühungen um Ausgleich sind mehr oder weniger geschichtlich bedingt und zufällig. Sie stoßen auf Hindernisse, jetzt noch mehr als in der Vorkriegszeit (...) Sie haben vielfach nicht die Kraft, diese Hindernisse ohne eine planmäßige Hilfe zu überwinden«. Daher »verlangt der Arbeitsmarkt in seinen verschiedenen Gliederungen nach einer Organisation. In ihr müssen sich die planmäßigen Bemühungen zusammenfinden, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt so weit als möglich auszugleichen, der Wirtschaft die Arbeitskräfte zu beschaffenden, die sie braucht, die Arbeitssuchenden vor Arbeitslosigkeit zu bewahren. Diese Organisation muß von den natürlichen Tatsachen des Arbeitsmarktes ausgehen, sie kann aber nicht darauf verzichten, sie planmäßig zu formen«. OSCAR WEIGERT, Die Organisation des Arbeitsmarktes, in: BERNHARD HARMS (Hg.), Strukturwandlungen der Deutschen Volkswirtschaft. Vorlesungen gehalten während des Herbst-Lehrganges 1927 der Deutschen Vereinigung für Staatswissenschaftliche Fortbildung, Berlin 1928, Bd. 1, S. 467–479, 468 f.

39 Die Zahl der Gewerkschaftsnachweise stieg bis 1904 auf 967, sank dann aber bis zum Ersten Weltkrieg deutlich. Sie konnten auch in ihrer Blütephase nur die absolute Minorität aller Vermittlungen auf sich vereinen. Die Zahl der Arbeitgebarnachweise (mit Ausnahme der Innungsnachweise) stieg in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts rasant an, besonders im Norden und Osten des Reichs. Sie waren deutlich erfolgreicher als die Gewerkschaftsnach-

weiterer Folge war diese Wandlung mitverantwortlich für die Integration dieser Akteure im Rahmen der paritätischen Verwaltungen. Der Wandel des Regulierungsobjektes Arbeitsvermittlung evozierte demnach neue Formen von Regulierung bzw. Selbstregulierungsversuchen durch organisierte gesellschaftliche Akteure.

Zum zweiten lässt sich die enge Verknüpfung von Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis nicht zuletzt in der konkreten Definition der Aufgaben öffentlicher Arbeitsnachweise, wie sie in den von den kommunalen Gremien beschlossenen Statuten und Geschäftsordnungen vorgenommen wurde, veranschaulichen. Öffentliche Arbeitsnachweise sollten Arbeitsangebot und -nachfrage zueinander führen, über den Arbeitsmarkt Bericht erstatten und den Arbeitsmarkt ordnen.⁴⁰ Dies setzte aber drittens eine bestimmte Entwicklung öffentlicher Arbeitsnachweise bzw. ihrer Beziehung zu anderen Vermittlern voraus. Arbeitsmarktberichterstattung konnte nur dann sinnvoll von den kommunalen Arbeitsnachweisen umgesetzt werden, wenn diese zumindest einen Großteil der Vermittlungstätigkeit kontrollierten. Das Verhältnis der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu anderen Nachweisformen wurde demnach als eines der Konkurrenz interpretiert, wobei die Experten und in weiterer Folge auch die Regierungen der Bundesstaaten die kommunalen Ämter dazu anhielten, das Nachweiswesen zu zentralisieren, d. h. andere Arbeitsvermittlungen vor Ort zu integrieren oder zu verdrängen. Dieser Prozess setzte bereits in den 1890ern ein und umfasste besonders die Integration von zumeist kleineren Innungs-, Vereins- oder Gewerkschaftsnachweisen in Form von Fachabteilungen. Eine Monopolstellung des öffentlichen Arbeitsnachweises, die dem angestrebten Ziel der vollständigen Arbeitsmarktberichterstattung adäquat erscheinen musste, wurde zwar bereits vor dem Ersten Weltkrieg und dann besonders in der Weimarer Republik diskutiert, eine Umsetzung erwies sich aber als politisch unmöglich.

Doch nicht nur die Zentralisierung vor Ort war für dieses angestrebte Ziel von Bedeutung. So war auch für Zeitgenossen ein Spannungsverhältnis zwischen den überwiegend lokal operierenden Nachweisen und dem als per se überlokal verstandenen Charakter des Arbeitsmarktes zentral. Im Kaiserreich und in der frühen Weimarer Republik standen dabei zwei Lösungs- bzw. Entwicklungsvarianten im Raum: Die erste Variante sah weiterhin die Kom-

weise und waren 1912 für ein Drittel der Vermittlungen der sog. nichtgewerbsmäßigen Arbeitsvermittlungen verantwortlich. Vgl. SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 27), S. 24 f., 27 f.; FAUST, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 13), S. 52 f., 55 f.; Vgl. auch HELMUTH WOLFF, Der Ausbau des Arbeitsnachweises, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 3. F. 41 (1911), S. 310–355, 463–485, S. 327 ff.

40 Vgl. WEIGERT, Organisation (Anm. 38), S. 470.

munen als Träger der Arbeitsnachweise vor, wobei der Vernetzung und Vereinheitlichung kommunaler Nachweise großes Augenmerk geschenkt werden sollte. Dem Reich wie auch den Bundesstaaten kam hier nur die Rolle zu, den Ausbau öffentlicher Arbeitsnachweise, zunächst in größeren, später auch in mittleren und kleineren Städten anzuregen und finanziell zu fördern. Im äußersten Fall sollte das Reich eine Rahmengesetzgebung bereitstellen, die ein einheitliches Operieren der kommunalen Ämter sicher stellte.

Die zweite Variante sah die Trägerschaft der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf Reichsebene vor. Allerdings war diese Variante im Kaiserreich im Unterschied zu Großbritannien, wo 1909 ein zentralstaatliches Arbeitsnachweissystem installiert wurde,⁴¹ von geringer Bedeutung. Sie galt als Inbegriff starrer »Bureaukratisierung«⁴² und wurde im Grunde genommen nur als Voraussetzung für eine allfällig einzurichtende reichsweite Arbeitslosenversicherung diskutiert, was aber besonders von Seiten des Reichs nicht aufgegriffen wurde.⁴³ Letztlich stand hinter beiden Varianten die Idee, dass Arbeitsmärkte nicht lokal zu beschreiben und zu regulieren seien und dass auch aus diesem Grund die öffentliche Hand eine – freilich je unterschiedlich definierte – Rolle einnehmen musste. Beiden Varianten gemeinsam war auch, dass sie als unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen einer öffentlichen Arbeitsvermittlung deren Akzeptanz durch die relevanten gesellschaftlichen Akteure – Gewerkschaften und Arbeitgeber – erachteten. Als Möglichkeit dazu wurden die paritätische Verwaltung und damit die direkte Mitbeteiligung dieser Akteure erachtet.

Im Kaiserreich lässt sich eine intensive Vernetzung kommunaler Nachweise auf mehreren Ebenen erkennen: Wichtig war zum einen die von Ignaz Jastrow maßgeblich mit initiierte Serie an Arbeitsnachweiskonferenzen, die 1897 in Karlsruhe ihren Anfang nahm. Faktisch parallel dazu verlief die Gründung von Arbeitsnachweisverbänden, allen voran des Verbandes Deutscher Arbeitsnachweise im Jahre 1898.⁴⁴ Hinzu kam die Gründung von Verbänden in den einzelnen Bundesstaaten, beginnend mit dem 1896 gegründeten Verband Badischer Arbeitsnachweise.⁴⁵ Ein weiteres Forum für kommunale Arbeitsnachweisagenden war schließlich der Deutsche Städtetag. Abgesehen von

41 Vgl. NOEL WHITESIDE, *Bad Times. Unemployment in British Social and Political History*, London/Boston 1991, S. 61 ff.

42 So beispielsweise LUDWIG, *Gesindevermittlung* (Anm. 23), S. 157, der darin den »Todeskeim für den Arbeitsnachweis« erblickt (ebda.).

43 Ausführlich dazu ZIMMERMANN, *Arbeitslosigkeit* (Anm. 29).

44 Vgl. SCHMUHL, *Arbeitsmarktpolitik* (Anm. 27), S. 35. Vorsitzender war bis 1919 Richard Freund, zugleich Vorsitzender des 1883 gegründeten Berliner Centralvereins für Arbeitsnachweis.

45 Vgl. CHRISTIANE MATTIÉSSON, *Die Rationalisierung des Menschen. Architektur und Kultur der deutschen Arbeitsämter 1890–1945*, Berlin 2007, S. 49.

diesen Foren und Verbänden wurden, ebenfalls seit den 1890ern, einschlägige Schriftenreihen und Zeitschriften gegründet, beispielsweise die vom Verband Deutscher Arbeitsnachweise ab 1913 als Nachfolgeorgan von Jastrows ›Der Arbeitsmarkt‹ herausgegebene Zeitschrift ›Der Arbeitsnachweis‹.⁴⁶ Wichtig ist, dass diese Formen der Vernetzung ihren Anfang nahmen, als erst wenige kommunale Nachweise existierten. Die Gründung zahlreicher kommunaler Arbeitsnachweise war somit zumindest begleitet von, in vielen Fällen aber angeregt durch Informationen, die in diesen Foren und Medien kursierten. Die Zeitschriften, Tagungen und Verbandsmitteilungen dienten damit dem Informationsaustausch zwischen den Arbeitsnachweisen sowie der Vereinheitlichung ihrer Geschäftsführung, was besonders für eine einheitliche Arbeitsmarktberichterstattung von großer Bedeutung war. Die Verbände waren zudem Interessensvertretung gegenüber den Einzelstaaten und dem Reich und kämpften vehement für eine Vorrangstellung der kommunalen gegenüber anderen Nachweisen. Sie regten Städte immer wieder dazu an, weiße Flecken auf der Landkarte öffentlicher Arbeitsnachweise zu füllen und setzten sich bei Regierungen für finanzielle Förderungen ein. Zugleich lässt sich eine wechselseitige Nutzung erkennen, denn städtische Verwaltungen und Regierungen griffen auf das Know-how der Verbände zurück, wenn es galt, Satzungen, Geschäftsordnungen oder gesetzliche Regelungen zu erlassen. Durch die Bereitstellung von Modellstatuten, die in vielen Fällen als normative Grundlagen für neu eingerichtete Arbeitsnachweise – wenn auch in teils modifizierter Form – übernommen wurden, waren die Verbände damit wesentlich für die Regulierung des öffentlichen Arbeitsnachweiswesens im Kaiserreich.⁴⁷

3. Reich und Staaten

Obwohl die Frühgeschichte des öffentlichen Arbeitsnachweiswesens mit den Städten und Verbänden verbunden war, wäre es dennoch verfehlt, besonders den Bundesstaaten eine nur abwartende Rolle zuschreiben zu wollen. Tatsächlich griffen die Regierungen die kommunalen Initiativen auf, ermunterten zunächst besonders die größeren Städte zur Gründung bzw. Zentralisierung öffentlicher Arbeitsnachweise und boten finanzielle Förderungen. Fasst man regulierte Selbstregulierung auch als Indienstnahme gesellschaftlicher Initiativen, dann lässt sich die Geschichte der öffentlichen Arbeitsnachweise im Kaiserreich als Beispiel dafür anführen. Dabei waren allerdings die Einzelstaaten in unterschiedlichem Maße bereit, aktiv zu werden. Die südlichen Staaten galten lange als Vorreiter, während einzelne Staaten im Norden und

46 VONDERACH, Arbeitsnachweisbewegung (Anm. 32), S. 80.

47 WOLFF, Ausbau (Anm. 39), 466 ff.

Osten geringere Aktivität entfalteten.⁴⁸ Maßgeblich dafür waren nicht zuletzt die sehr unterschiedlich gestalteten Interessen und Einflussmöglichkeiten von Arbeitgebern und Gewerkschaften.

Abgesehen vom Reichsstellenvermittlergesetz von 1910, das erstmals den Vorrang öffentlicher Arbeitsnachweise festgeschrieben hatte, lässt sich eine umfangreichere Aktivität des Reichs erst seit dem Ersten Weltkrieg feststellen. Seine Tätigkeit beschränkte sich allerdings zunächst auf koordinierende Maßnahmen: Noch im August 1914 wurde die ›Reichszentrale der Arbeitsnachweise‹ gegründet, deren Aufgabe in einer stärkeren Verknüpfung der bestehenden kommunalen Nachweise bestand, die damit allerdings im Unterschied zu den Arbeitsnachweisverbänden wenig erfolgreich war. Das Kaiserliche Statistische Amt versuchte mit dem ›Arbeitsmarktanzeiger‹ die reichsweite Arbeitsmarktberichterstattung voranzutreiben, deren Aussagekraft aber zunächst als beschränkt wahrgenommen wurde, was sich erst ab August 1915 mit der Meldepflicht für alle nichtgewerblichen Arbeitsnachweise ändern sollte.⁴⁹ Eine über Koordination und Vernetzung bestehender Einrichtungen hinausreichende Tätigkeit des Reichs lässt sich im Gefolge des Hilfsdienstgesetzes von 1916 erkennen, als die Arbeitsnachweise stärker in die militärischen Planungen integriert wurden, besonders aber im Kontext der Demobilisierung zu Kriegsende.⁵⁰ Neben den Kommunen verstärkten im Ersten Weltkrieg besonders die Bundesstaaten ihre Aktivitäten, wobei auch hier wiederum jene Staaten zu den Vorreitern zählten, in denen sich bereits in den Jahren zuvor ein vergleichsweise gut ausgebautes Netz kommunaler Nachweise entwickelt hatte. Im Juni 1916 beispielsweise ermächtigte der Bundesrat die Bundesstaaten, die Gemeinden zu verpflichten, öffentliche Arbeitsnachweise einzuführen.⁵¹ Bayern war der einzige Staat, der tatsächlich alle Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner(innen) verpflichtete, dies zu tun.⁵²

48 Vgl. FAUST, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 13), S. 76 ff.

49 Vgl. MATTIÉSSON, Rationalisierung (Anm. 45), S. 46, LEWEK, Arbeitslosigkeit (Anm. 4), S. 29 f.

50 Vgl. GERD BENDER, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der Weimarer Republik. Ein sozialrechtshistorischer Überblick, in: HANS-PETER BENÖHR (Hg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, Tübingen 1991, S. 137–169, 143 f.; SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 27), S. 78 ff.; LINS, Arbeitsmarkt (Anm. 21), S. 832 f.

51 Ermächtigung des Bundesrates vom 14. Juni 1916, RGBl. S. 519.

52 Verordnung vom 14. September 1916, Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung, S. 269; Vgl. FAUST, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 13), S. 214; LEWEK, Arbeitslosigkeit (Anm. 4), S. 30.

Trotz dieser aktiveren Rolle von Staaten und Reich ist doch evident, dass die Kommunen nicht an Bedeutung verloren haben, ganz im Gegenteil: Die zunächst noch zaghafte Regulierungsversuche von Staaten und Reich basierten auf jenen Strukturen, die von Kommunen und Vereinen etabliert worden waren. Es waren die Städte, die im Bereich des Arbeitsnachweiswesens in die Pflicht genommen wurden, die Diskussion einer allfälligen anders organisierten Trägerschaft wurde im Sinne des »Burgfriedens« auf die Zeit nach dem Kriege vertagt. So entfaltete der Erste Weltkrieg eine katalysatorische Wirkung, die den Ausbau, die Vereinheitlichung und die stärkere Verbindung von bzw. zwischen öffentlichen Arbeitsnachweisen sowie deren Privilegierung gegenüber anderen Nachweisarten, aber im wesentlichen auf bestehenden Grundlagen und Konzepten aufbauend, nachhaltig förderte. Lag 1913 die Zahl der kommunalen Arbeitsämter noch bei 493, so war sie bis 1920 auf 1.287 angestiegen.⁵³ Zugleich hatte das gestiegene Interesse an einem effizienten Arbeitsnachweissystem den Druck für dessen Zentralisierung erhöht, was einerseits die Integration zahlreicher kleinerer Vereins-, Innungs- und Gewerkschaftsnachweise in die kommunalen Ämter förderte sowie andererseits dazu führte, dass die Klientel der Arbeitsämter heterogener wurde und diese einem der angestrebten Ziele, nämlich den Arbeitsmarkt umfassend zu repräsentieren, näher zu bringen schien.

Zugleich bedeutete die zunehmende Regulierung auf staatlicher bzw. Reichsebene, dass bestehende Elemente der Arbeitsnachweisstruktur festgeschrieben worden sind. Dazu zählten nicht zuletzt die paritätische Verwaltung und damit die Einbindung organisierter gesellschaftlicher Akteure in die Verwaltung kommunaler Ämter. Die erwähnte, im Juni 1916 ergangene Ermächtigung der Bundesstaaten durch den Bundesrat, die Gemeinden zur Errichtung von Arbeitsnachweisen zu verpflichten, bezog sich auf *paritätische* Arbeitsnachweise ebenso wie das Stinnes-Legien-Abkommen aus dem November 1918.⁵⁴ Elemente der Selbstregulierung, die im Kaiserreich dazu eingesetzt wurden, Widerstände bei der Errichtung kommunaler Ämter zu überwinden, wurden damit während des Krieges festgeschrieben, um den »Burgfrieden« nicht aufs Spiel zu setzen und entsprachen zu Zeit der Demobilisierung der Konsensbereitschaft zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden.

Dass Arbeitsnachweise im Ersten Weltkrieg überhaupt diese Aufmerksamkeit nun auch auf Reichsebene erlangten, war der Tatsache geschuldet, dass der Krieg als nationale Kraftanstrengung auch eine Ordnung des nationalen Arbeitsmarktes zu erfordern schien. Damit wurden Arbeitsnachweise nun

53 Vgl. SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 27), S. 113.

54 Vgl. ebda., S. 82.

endgültig und per se als – wenn auch noch zu wenig stark ausgebautes – Instrument der Arbeitsmarktordnung angesehen. Zugleich wurde im Verlaufe des Krieges immer deutlicher, dass das Instrumentarium der öffentlichen Arbeitsnachweise bei weitem nicht das leisten konnte, was von ihm erhofft wurde.

War im Krieg die optimale Verteilung knapper Arbeitskräfte die Hauptaufgabe der Arbeitsnachweise gewesen, sollten sie im Rahmen der Demobilisierung als zentrales Instrument zur Vermeidung drohender Massenarbeitslosigkeit fungieren.⁵⁵ Wesentlich war dabei, dass die in diesem Zusammenhang installierte Erwerbslosenfürsorge institutionell an die Arbeitsnachweise gekoppelt wurde.⁵⁶ Dies ist in dreierlei Hinsicht von nachhaltiger Bedeutung: Erstens wurden damit die Arbeitsämter mit Aufgaben betraut, die nicht die Arbeitsvermittlung betrafen, aber dennoch als Teil ihrer Arbeitsmarktordnungsfunktion erachtet wurden, da die Unterstützung für Personen gedacht war, die aufgrund des Krieges erwerbslos geworden waren.

Zweitens eröffnete aber gerade diese Fürsorgeleistung den Arbeitsämtern endgültig die Möglichkeit, den Arbeitsmarkt zu kontrollieren und umfassend zu beschreiben. Zum einen mussten sich nun Personen, die in den Genuss der Unterstützungsleistungen kommen wollten, bei den Arbeitsämtern als arbeitssuchend melden, was den Ämtern eine Klientel bescherte, die man bislang nur teilweise zu erreichen vermochte. Damit war zum anderen auch ein entscheidender Vorteil gegenüber alternativen Vermittlern erreicht.

Drittens hatten zwar die Kommunen großen Spielraum bei der konkreten Gestaltung der Erwerbslosenfürsorge, aber schon allein die Tatsache, dass deren Finanzierung zur Hälfte durch das Reich erfolgte, bedeutete, dass die zentrale Rolle der Kommunen auch im Bereich des Arbeitsnachweiswesens relativiert wurde. Ferner war de facto allen Experten klar, dass die Erwerbslosenfürsorge auch bei Einschränkung der Bezugsmöglichkeiten auf Dauer nicht finanzierbar und durch eine Versicherung zu ersetzen war, die in sinnvoller Weise nur auf Reichsebene zu organisieren und zu regulieren war. Dies wiederum legte eine Loslösung der Arbeitsnachweise von den Kommunen nahe, machte sie allerdings auch nicht zwingend notwendig, wie der Entste-

55 Vgl. GI-CHUL SONG, Die staatliche Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zwischen der Revolution 1918/19 und der Währungsreform 1923/24, Hamburg 2003, S. 127 ff.

56 Zur Erwerbslosenfürsorge vgl. im Überblick KARL CHRISTIAN FÜHRER, Unterstützung und Lebensstandard der Arbeitslosen 1918–1927, in: KLAUS TENFELDE (Hg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 275–298.

hungsprozess des AVAVG zeigt, bei dem die Überführung der Arbeitsnachweise in eine Reichsanstalt keineswegs von Beginn an deutlich war.⁵⁷

Die stärkere Regulierung des Arbeitsnachweiswesens auf Reichsebene fand nach dem Ende des Ersten Weltkrieges und der Demobilisierung kein Ende und wurde nicht zuletzt durch die Gewerkschaften vorangetrieben, die eine Monopolstellung der öffentlichen Arbeitsnachweise anstrebten.⁵⁸ Seinen institutionellen Ausdruck fand die größere Rolle in der 1920 erfolgten Schaffung des Reichsamts für Arbeitsvermittlung,⁵⁹ dem die Aufsicht über die mittlerweile in den Einzelstaaten errichteten Landesämter für Arbeitsvermittlung bzw. über die Arbeitsnachweise zukam. Diese Aufsicht war nicht genau definiert, zeichnete sich aber besonders als koordinierende Tätigkeit ab. Von Bedeutung ist, dass damit jene dreigliedrige Struktur – Reichsamt, Landesämter, Arbeitsnachweise – etabliert war, in dem sich die spätere Struktur des AVAVG abzeichnete.⁶⁰ Dass damit viel von dem umgesetzt schien, was die frühe, auf die Städte konzentrierte Arbeitsnachweisbewegung vor Augen gehabt hatte, zeigt sich in der 1921 beschlossenen Selbstauflösung des Verbandes Deutscher Arbeitsnachweise.⁶¹

Eine erste umfassende Regelung auf Reichsebene fand das Arbeitsnachweiswesen im 1922 erlassenen Arbeitsnachweisgesetz.⁶² Es schrieb in vielen Bereichen das in gesetzlicher Form fest, was faktisch bereits Realität war, so etwa die paritätische Verwaltung der kommunalen Arbeitsnachweise. Zugleich wurde damit die öffentliche Arbeitsvermittlung als Akteur einer reichsweiten Arbeitsmarktpolitik etabliert und der Vorrang der kommunalen Arbeitsämter vor anderen Formen der Arbeitsvermittlung zementiert. Gewerblich betriebene Arbeitsnachweise wurden verboten, nichtgewerbliche Arbeitsnachweise unterlagen gewissen Auflagen, konnten aber weiter bestehen und in Ausnahmefällen sogar neu gegründet werden.⁶³ Das Reich hatte also nunmehr

57 Zum Entstehungsprozess des AVAVG vgl. besonders LEWEK, Arbeitslosigkeit (Anm. 4); KARL CHRISTIAN FÜHRER, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902–1927, Berlin 1990.

58 Vgl. FÜHRER, Arbeitslosigkeit (Anm. 57), S. 238.

59 Vgl. ebda., S. 233.

60 Vgl. SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik (Anm. 27), S. 112.

61 Vgl. MAIER, Anfänge und Brüche (Anm. 32), S. 20.

62 Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juli 1922, RGBl. S. 657.

63 Dieser Umstand erwies sich in der Frühzeit der nationalsozialistischen Herrschaft als Problem für die staatliche Arbeitsmarktverwaltung, denn es begannen Parteiorganisationen wie die DAF eigene Arbeitsvermittlungen aufzubauen. Deren Tätigkeit wurde im Wesentlichen durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. November 1935 (RGBl. I, S. 1281) beendet. VOLKER HERRMANN, Vom Arbeitsmarkt zum Arbeitseinsatz. Zur Geschichte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929 bis 1939, Frankfurt/M. usw.

die Regulierung der Arbeitsvermittlung übernommen, und dabei die Gewichte zwischen kommunalen und privaten bzw. Vereins- oder Verbandsnachweisen endgültig zugunsten der ersteren verschoben, wenn damit auch kein Monopol des öffentlichen Arbeitsnachweises durchgesetzt war. Das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 schrieb zwar eine Reihe von Strukturmerkmalen des öffentlichen Arbeitsnachweiswesens fort, modifizierte dabei aber auch die Rollenverteilung, was beispielsweise im Bereich der paritätischen Verwaltung deutlich wird.⁶⁴ Diese wurde in das Reichsgesetz aufgenommen, allerdings zeigte sich nunmehr ein faktisches Übergewicht der Kommunen, da diese nicht nur die Ämter verwalteten, sondern auch den Arbeitsamtsleiter bestellten. Die für die Folgejahre konstatierte geringere Bedeutung und Aktivität der paritätischen Ausschüsse ist aber auch auf die Auflösung des konsensorientierten Klimas der Nachkriegszeit zurückzuführen. Aber auch hier scheint es große Unterschiede zwischen einzelnen Ämtern gegeben zu haben, zu einer vollständigen Ausschaltung organisierter gesellschaftlicher Akteure ist es jedenfalls während der Weimarer Republik trotz unverkennbarer Zentralisierungstendenzen nicht gekommen. Dies gilt auch für die Spätphase der Republik, trotzdem mit der 1927 eingeführten Arbeitslosenversicherung die Zentralisierung des öffentlichen Arbeitsnachweiswesens auf Reichsebene verbunden war. Mit der dabei geschaffenen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung war das Reich nun nicht mehr nur regulierende Instanz, sondern auch Leistungsanbieter, der das Feld der Arbeitsvermittlungsinstitutionen dominierte. Allerdings sah auch das AVAVG paritätische Verwaltung vor und auch die Kommunen waren ihrer Einflussmöglichkeiten nicht vollständig beraubt.

4. Schluss

Die Arbeitsvermittlung im Kaiserreich und der Weimarer Republik lässt sich als Beispiel für regulierte Selbstregulierung anführen, bei dem sich allerdings im Zeitverlauf eine deutliche Verschiebung der Gewichte in dem Sinne erkennen lässt, dass Elemente der Selbstregulierung gegenüber staatlicher Regulierung an Bedeutung verlieren. Die frühen Akteure der öffentlichen Arbeitsnachweisbewegung waren in Vereinen verankert, wobei rasch eine Beteiligung von Städten und eine dichte Vernetzung dieser Initiativen in

1993, S. 199; HORST KAHRS, Die ordnende Hand der Arbeitsämter. Zur deutschen Arbeitsverwaltung 1933 bis 1939, in: WOLF GRUNER u. a., Arbeitsmarkt und Sondererlass. Menschenverwertung, Rassenpolitik und Arbeitsamt, Berlin 1990, S. 9–61, 22.

64 Zum Arbeitsnachweisgesetz von 1922 vgl. BERGER/W. DONAU, Arbeitsnachweisgesetz. Gemeinverständlich erläutert, 2. Aufl., Berlin 1924.

Gestalt von Verbänden festzustellen waren. Staatliches Engagement ließ sich zunächst nur zögerlich und hier besonders auf Ebene einzelner Bundesstaaten erkennen. Das Reich betrachtete die Arbeitsvermittlung im Wesentlichen erst ab dem Ersten Weltkrieg als Aufgabe, die auf Reichsebene zu regulieren war, wobei die Höhepunkte dieser Entwicklung in der Weimarer Republik zu sehen sind, die schließlich die zentralstaatliche Ebene nicht nur als maßgeblich regulierende Instanz, sondern auch als Leistungsanbieter etablierte. Ein größeres Engagement des Reichs begann bemerkenswerterweise mit der Verknüpfung des Arbeitsmarktfokus der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit einem Fürsorgefokus in Form der Erwerbslosenfürsorge.

Im Rahmen dieses Beitrags wurde diese Entwicklung skizziert, wobei besonders auf die Implikationen dieses Prozesses verwiesen wurde: Mit Kommunalisierung verband sich nicht nur ein Wandel der Trägerschaft von Arbeitsnachweisen, sondern damit war erst die Etablierung von Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe in die Wege geleitet, welche zugleich den Wandel von Arbeitsnachweisen als Form präventiver Armutsbekämpfung hin zu Arbeitsnachweisen als Instrumente der Arbeitsmarktordnung markierte. Die Gewichtsverlagerung zwischen Selbstregulierung und Regulierung war damit mit einem Wandel des Regulierungsfokus von Arbeitsnachweisen als Mittel zur Prävention von Armut hin zu Arbeitsnachweisen als Marktordnungsinstrumente verbunden. Zugleich nahm damit der Arbeitsmarkt konkrete Gestalt an, lieferten doch nicht zuletzt Arbeitsämtern Daten, auf deren Grundlage seine Beschreibung ermöglicht wurde. Der Wandel des Regulierungsfokus wiederum führte dazu, dass mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gesellschaftliche Akteure an Bedeutung gewannen, die in weiterer Folge dauerhaft in die Regulierung des Arbeitsnachweiswesens integriert worden sind. Dies deutet bereits darauf hin, dass mit diesem Prozess auch unterschiedliche Positionierungen von Akteuren verbunden waren: Zunächst Vereine und später auch Verbände verloren an Bedeutung, sie schienen den Konsequenzen einer Interpretation von Arbeitsvermittlung als Instrument der Arbeitsmarktordnung nicht gewachsen zu sein. Einzelne Varianten der Arbeitsvermittlung, wie gewerbliche Stellenvermittler/innen wiederum spielten besonders im frühen Diskurs eine bedeutende Rolle, allerdings primär als Kontrastfolie und nicht als Akteure im eigentlichen Sinne.

Thomas Buchner

Selbstregulierung avant la lettre?

Die Nahrungsmittelindustrie im Deutschen Kaiserreich

1. Einleitung

Seit nunmehr fast fünfzehn Jahren sind alle Betriebe in Deutschland, die Lebensmittel erzeugen, verarbeiten oder in den Verkehr bringen, verpflichtet, der Entstehung gesundheitlicher Gefahren vorzubeugen, indem sie – nachgewiesen durch regelmäßige Aufzeichnungen – ein betriebseigenes Kontrollsystem nach dem HACCP-Konzept (Hazard Analysis Critical Control Points) installieren.¹ Die Lebensmittelhersteller werden so direkt in das Kontrollsystem einbezogen. Damit wird der Problematik Rechnung getragen, dass die staatlichen Überwachungsbehörden keine lückenlose Überwachung vom Rohstoff bis zum Endprodukt leisten können und Stichproben von Enderzeugnissen nicht in einem repräsentativen Umfang möglich sind. Neben die behördlichen Endkontrollen von Produkten ist so eine dynamische Prozesskontrolle getreten. Die Behörden überprüfen diese betrieblichen Eigenkontrollen auf ihre Funktionsfähigkeit und nehmen eine »Verifizierung der betriebseigenen Sicherungssysteme« vor.²

Das starre Regime von Verboten mit Erlaubnisvorbehalten, Grenzwerten und (gebundenen) Erlaubnissen, die dem Gewerbetreibenden Rechtssicherheit geben, ihn gleichzeitig aber auch zu einem gewissen Grad von der Verantwortung für die von seinem Betrieb ausgehenden Gefahren entbinden, wird auf diese Weise zunehmend durch Vorgaben für einzuhaltende Verfahren flankiert,

1 Lebensmittelhygiene-Verordnung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2008). Diese setzte die europäische Hygiene-Richtlinie 93/43/EWG aus dem Jahr 1993 um, die in den Folgejahren mit den Verordnungen EG 882/2004, 852/2004, 853/2004 und 854/2004 noch weiter konkretisiert wurde. Für Auskünfte zum geltenden Lebensmittelrecht danke ich Herrn Rochus Wallau, Referent für Lebensmittelrecht beim Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.

2 PETRA SEDLMEIER, Von der »außerordentlichen Fleischschau« zur Kontrolle der Eigenkontrolle: Entwicklung der tierärztlichen Lebensmittelüberwachung in Baden und Württemberg, Wetztenberg 2005, S. 165 f.