

## 99 Jahre Arbeitsmarktverwaltung – Ein internationaler Vergleich

**Veranstalter:** Verein zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Zeitgeschichte / Institut für Zeitgeschichte, Universität Wien

**Datum, Ort:** 25.02.2016–26.02.2016, Wien

**Bericht von:** Mathias Krempf, Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte und Verein zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Zeitgeschichte / Institut für Zeitgeschichte, beide Universität Wien

Obwohl die historische Untersuchung einzelner österreichischer Wirtschaftsbranchen und Unternehmen schon um 1998/2000 im Zusammenhang mit der Entschädigung von NS-Zwangsarbeitern und Zwangsarbeiterinnen angelaufen ist, bestehen im Bereich der Behörden- und Verwaltungsgeschichte des zwanzigsten Jahrhunderts allgemein noch Forschungsdesiderate. Während in der Bundesrepublik Deutschland seit 10 Jahren 16 HistorikerInnenkommissionen forschen und publizieren – zuletzt zum Auswärtigen Amt oder dem Bundesamt für Verfassungsschutz –, fehlt Vergleichbares für Österreich, wie OLIVER RATHKOLB (Wien) vom Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien in seiner Einführung betonte. Umso bemerkenswerter ist diese erste vergleichbare Initiative in Österreich durch das Sozialministerium unter maßgeblicher Beteiligung von Ministerialrat Wilhelm Koldus, die den Anstoß dafür gab, die Rolle dieses Ressorts im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung während der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts und damit vor allem auch den Stellenwert dieses Verwaltungszweigs in den Diktaturen des Dollfuß/Schuschnigg-Regimes und des Nationalsozialismus umfassend und kritisch zu beleuchten. Die zentralen Ergebnisse des befassten Forschungsprojekts an der Universität Wien wurden jüngst in einer Buchpublikation<sup>1</sup> veröffentlicht. Vor dem Hintergrund dieser Vorarbeiten galt es nun im Rahmen der zweitägigen Tagung den Blick über den österreichischen Kontext hinaus auf die internationale Bühne der Arbeitsmarktpolitik des zwanzigsten Jahrhunderts zu richten. Die sieben Panels wurden nach chronologischen, regionalen und thematischen Gesichtspunkten gegliedert.

Am Beginn des ersten Panels stand die Kriegsversehrtenvermittlung im Fokus, die im Ersten Weltkrieg geschaffen wurde. VERENA PAWLOWSKY stellte im gemeinsam mit HARALD WENDELIN (beide Wien) erarbeiteten Vortrag die Grundzüge dieses frühen zentralstaatlich geleiteten Vermittlungswesens dar. Die 1915 ins Leben gerufene „k.k. Arbeitsvermittlung an Kriegsinvalide“ war dabei mit großen Herausforderungen konfrontiert. Denn es gab weder ein Modell staatlicher Vermittlung, das als Vorbild hätte dienen können, noch boten die Umstände der Kriegswirtschaft erfolgversprechende Bedingungen, die nur beschränkt einsetzbare Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt unterzubringen. Die Heranziehung ehrenamtlicher Vermittlungskräfte und bestehender Vermittlungsbüros waren notwendige Komponenten, wobei eine Hauptfunktion des Staates in der Koordination des Wiedereingliederungsprozesses lag. KE-CHIN HSIA (Bloomington) lieferte einen Längsschnitt zur Vermittlung von „Kriegsinvaliden“ während der letzten Jahrzehnte der Habsburgermonarchie und der Frühzeit der Republik. Er betonte die Bedeutung des Invalidenbeschäftigungsgesetzes von 1920, in welchem erstmals ein staatlich getragenes Vermittlungswesen zugunsten dieser Gruppe benachteiligter Arbeitskräfte zu sehen sei. Das Panel schloss IRINA VANA (Wien) mit einer soziologischen Betrachtung des arbeitsmarktpolitischen Geschehens in der Zwischenkriegszeit. Sie beleuchtete in einer Untersuchung von 67 Einzelfällen diverse Gebrauchswesen der Arbeitsämter und fand heraus, dass diese nicht nur für die Vermittlung von Arbeit herangezogen wurden. Vielmehr erfolgte durch die Ämter besonders auch die Konstituierung von Arbeitssuchenden zu „Arbeitslosen“, die als solche eine eigene soziale Gruppe bildeten.

Im zweiten Panel wurden die aktuellen Forschungsergebnisse zu Österreich in der Zeit seit dem Entstehen des neuen Verwaltungszweigs gegen Ende der Monarchie bis nach dem Ende der alliierten Besatzung 1955 präsentiert. MATHIAS KREMPF (Wien) fokus-

<sup>1</sup> Mathias Krempf / Johannes Thaler, Arbeitsmarktverwaltung in Österreich 1917-1957. Bürokratie und Praxis, Wien 2015.

---

sierte auf die organisatorischen und kompetenzmäßigen Umbrüche im Bereich der staatlichen Arbeitsvermittlung unter besonderer Berücksichtigung der politischen Instrumentalisierung der Arbeitsämter. Diese kam seit dem Dollfuß- / Schuschnigg-Regime deutlich im System bevorzugter Vermittlung regimetreuer Arbeitskräfte zum Ausdruck und wurde im Nationalsozialismus exzessiv forciert, als politisch verfolgte Arbeitskräfte – allen voran die ZwangsarbeiterInnen – massiv arbeitsmarktbehördlich schikaniert wurden. Aber auch nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte die staatliche Arbeitsmarktverwaltung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der schlichten Platzierung von Arbeitskräften; vielmehr galt es im Rahmen arbeitsmarktbehördlicher Entnazifizierungsagenden den gesellschaftlichen Umbau unter Zuhilfenahme der Arbeitsämter vorzunehmen. Anknüpfend an die behördengeschichtlichen Grundlagen berichtete JOHANNES THALER (Wien) von den Kontinuitäten und Umbrüchen beim Behördenpersonal. Grundlage für seine Untersuchung stellte ein Sample von 94 führenden Bediensteten der Arbeitsmarktbehörden dar. Die überlieferten Personaldaten belegen einen Anteil von knapp 50 Prozent NSDAP-Mitgliedern innerhalb des Behördenpersonals während des Nationalsozialismus in der „Ostmark“; auf der Führungsebene ist von einer deutlich höheren Quote (70 Prozent) auszugehen. Während einerseits nach der NS-Zeit die Entnazifizierung innerhalb der Arbeitsmarktbehörden schon kurz nach dem Kriegsende grundsätzlich vorangetrieben wurde, belegen andererseits Einzelfälle wie jener etwa von Sektionschef Dr. Josef Hammerl, dass manchmal auch lange Karriereverläufe möglich waren.

Das dritte Panel sprengte die Grenzen der europäischen Perspektive. URSULA PRUTSCH (München) zeigte auf, dass ideologische Komponenten nicht nur im arbeitsmarktpolitischen Diskurs Mitteleuropas eine zentrale Rolle spielten. Im korporativ verfassten Brasilien der 1930er-Jahre verstand es Getúlio Dornelles Vargas, mit arbeitsmarktpolitischen Mitteln gezielt „nation-building“ zu betreiben. Gebürtigen BrasilianerInnen wurden per Dekret zwei Drittel der Arbeitsplätze zugesichert, wodurch der heimischen

Arbeiterschaft ein Vorrang vor den bisher dominanten europäischen Arbeitskräften eingeräumt wurde. Das Narrativ von Vargas als „Vater der Armen“ wird durch die Tätigkeit der „Justiça do Trabalho“ (Arbeitsgericht) relativiert, welche bei Arbeitskonflikten überwiegend zugunsten staatlicher ArbeitgeberInnen und Akteure entschied. Für Japan stellte DAVID CHIAVACCI (Zürich) fest, dass staatliche Arbeitsvermittlung im Laufe des 20. Jahrhunderts verglichen mit europäischen Wohlfahrtsstaatsmodellen allgemein an Bedeutung verloren habe. Zunächst erlangten zwar die japanischen Arbeitsämter 1938 – zu einer ähnlichen Zeit und unter vergleichbaren Umständen wie jene des nationalsozialistischen Deutschen Reichs – eine massive Aufwertung durch die Monopolstellung im Zuge der Expansionskriege. Doch war dieser Bedeutungsgewinn nicht von Nachhaltigkeit geprägt. Vielmehr etablierte man Äquivalente zu europäischen Arbeitsmarktinstrumenten wie die langfristige Beschäftigungsgarantie, welche die Funktion einer umfassenden Arbeitslosenversicherung einnahm; auch die Berufsberatung war außerhalb der Arbeitsämter angesiedelt, um idealerweise nach Schulabschluss den Berufseinstieg zu koordinieren. In einer langfristigen Einschätzung ist für Japan ein produktivistisches Wohlfahrtsstaatsmodell anzunehmen.

Am zweiten Konferenztage bestritt SILVIA SPATTINI (Modena) das vierte Panel, welches sich den Entwicklungen der Arbeitsmarktverwaltung in Italien widmete. Im Unterschied zu Österreich, wo ab dem ausgehenden 19. Jahrhundert städtische Vermittlungsstellen die gewerblichen Vermittlungsbüros ablösen begannen, spielten in Italien ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts gewerkschaftliche Vermittlungsbüros („camere del lavoro“) zunächst eine wichtige Rolle abseits der auf Gewinn ausgerichteten VermittlerInnen. Ab 1918 erfolgte dann sukzessive der Aufschwung zentralstaatlicher Arbeitsmarktbehörden, der 1934, während der faschistischen Herrschaft unter Benito Mussolini, im staatlichen Vermittlungsmonopol gipfelte. Zur Kontextualisierung der nationalstaatlichen Entwicklung auf völkerrechtlicher Ebene ging die Referentin auf die einschlägigen Konventionen der International Labour

Organization ein.

Das fünfte Panel war den Entwicklungen in Deutschland gewidmet, wofür zwei Kollegen aus der Unabhängigen Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums<sup>2</sup> gewonnen werden konnten. ULRIKE SCHULZ (Berlin) referierte über die Übernahme und Eingliederung der Arbeits- und Sozialverwaltung durch das Reichsarbeitsministerium nach dem „Anschluss“. Sie thematisierte zunächst die Entwicklung des Reichsarbeitsministeriums bis 1938 sowie Grundzüge der Implementierung „arbeitseinsatz“-mäßiger Organisationsstrukturen aus dem „Altreich“ im okkupierten Österreich danach. Im Fokus standen schließlich die Anpassungen im Bereich der Angestelltenversicherung, die zwar von einem Spannungsverhältnis zwischen einseitigen Besatzungsmaßnahmen und Entgegenkommen geprägt waren, letztlich aber Härten für die „ostmärkischen“ Versicherten brachten; eine Schlechterstellung manifestierte sich nicht nur gegenüber der Zeit vor der Okkupation – etwa durch erhöhte Pensionsantrittsalter –, sondern auch vor allem auch durch Unterschiede in der Rentenhöhe gegenüber dem „Altreich“, welche durch den Wechselkurs nur auf dem Papier gleich war. MARTIN MÜNZEL (Berlin) stellte die personellen Entwicklungen innerhalb der westdeutschen Sozialressorts zwischen 1945 und 1960 dar. Zunächst wurde die Entwicklung des Bundesministeriums für Arbeit aus dem „Zentralamt für Arbeit“ in der britischen Zone skizziert. Anknüpfend an die organisatorische Ebene erfolgte die Darstellung des Personalaufbaus. Die Ergebnisse der Entnazifizierung ergab dabei, dass 1950 etwa ein Drittel der obersten westdeutschen Sozialbehörden ehemalige Mitglieder des NSDAP waren; 1960 hat sich dieser Anteil auf etwa 70 Prozent erhöht.

SABINE SCHWEITZER (Wien) widmete sich in ihrem Vortrag des sechsten Panels den „ostmärkischen“ Ausprägungen der Zwangsarbeit. Sie betonte die Tragweite der Zwangsarbeitsproblematik, deren Ausmaß an dem sukzessive gesteigerten Anteil der ZwangsarbeiterInnen am Gesamtumfang sämtlicher Arbeitskräfte ersichtlich wurde. Im Jahr 1944 belief sich diese Gruppe im Durchschnitt auf circa ein Drittel aller Arbeitskräfte. Außer-

dem wurde unter Verweis auf die bisherige Forschungsliteratur auf die Notwendigkeit hingewiesen, aufgrund der oftmals massiven Ausbeutung der ZwangsarbeiterInnen zwischen „Zwangsarbeit“ und anderen Formen von erzwungener Arbeitsleistung zu unterscheiden. Der größte Teil der ZwangsarbeiterInnen in der „Ostmark“ wurde durch die dortigen Arbeits- und Landesbeziehungsweise Gauarbeitsämter verwaltet. Im Beitrag wurde umfassend Archiv- und Bildmaterial präsentiert. ALEXANDER VON PLATO (Hagen) stellte die lebensgeschichtliche Dimension von Zwangsarbeit im Zweiten Weltkrieg vor. Das Ausmaß der Zwangsarbeitsproblematik im Deutschen Reich machen die mindestens 14 Millionen zivilen ZwangsarbeiterInnen und Kriegsgefangenen deutlich. Im Zentrum des Vortrags standen dabei die Erfahrungen in den verschiedenen Stadien von der Verschleppung ziviler ZwangsarbeiterInnen aus 27 Ländern, deren Arbeitsleistung selbst, bis hin zu ihrer Rückkehr in die Heimatländer.

Im Vortrag von ILSE REITER-ZATLOUKAL (Wien), welche das abschließende siebte Panel eröffnete, wurde in einem Längsschnitt der Fokus auf die Ausländerbeschäftigung in Österreich gelegt. Der Zusammenbruch der Monarchie und die damit verbundene Reduktion des Staatsgebietes stellte insofern einen wichtigen Umbruch dar, als dadurch vormalige BinnenmigrantInnen zu AusländerInnen wurden, die ab 1925 dem „Inlandarbeiterschutzgesetz“ aus demselben Jahr unterlagen und deren Beschäftigung wie auch jene anderer Ausländer von da an einer behördlichen Genehmigung bedurften. Während des Nationalsozialismus blieb dieses Gesetz zunächst in Kraft, bis es 1941 durch die im „Altreich“ seit 1933 geltende „Verordnung über ausländische Arbeitskräfte“ abgelöst wurde, die im Wesentlichen bis 1975 galt und den Arbeitsmarktbehörden umfassende Kompetenzen einräumte. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975 stand schon ganz im Zeichen des seit den 1960er-Jahren forcierten Gastarbeiterzustroms, indem etwa

<sup>2</sup>Siehe dazu etwa den Tagungsbericht: Regimenting Unfree Labour in Europe During the Second World War, 03.12.2015 – 05.12.2015, Berlin, <http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-6331> (31.3.2016).

Ausländerbeschäftigungskontingente gesetzlich festgeschrieben wurden, die mit einer Novelle aus 1992 anlässlich des EU-Beitritts Österreichs für EWR-BürgerInnen wieder wegfielen. EMMERICH TALOS (Wien) referierte schließlich über die Sozialpartnerschaft in Österreich, die dort seit den 1950er-Jahren im politischen System fest verankert ist. Er stellte fest, dass die Abstimmung der beruflichen Interessenvertretungen allgemein ein gewichtiger „politischer Gestaltungsfaktor“ war und besonders innerhalb der sozialpolitischen Agenden – und damit auch im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung – einen entscheidenden Stellenwert eingenommen habe. Im Übrigen sei – so die vorsichtige Prognose – aufgrund des voranschreitenden Einflussverlustes der die Sozialpartnerschaft tragenden Großparteien davon auszugehen, dass die Sozialpartnerschaft zwar nicht mehr den bisher großen Stellenwert einnehmen, durchaus aber der politischen Landschaft erhalten bleiben werde.

Als Fazit ist festzuhalten, dass in Österreich, verglichen etwa mit Deutschland, ein doch deutlich weniger breit angelegtes öffentliches Interesse an der Aufarbeitung der Geschichte der gesamten öffentlichen Verwaltung des zwanzigsten Jahrhunderts im Allgemeinen besteht, wie etwa das Ausbleiben parlamentarischer Anfragen in diese Richtung zeigt; im Besonderen ist davon auch die Erforschung des Sozialministeriums samt seiner Agenden betroffen, weshalb der Vorstoß in diese Richtung besonders zu begrüßen ist. Eine Schwäche dieser Tagung ist wohl in dem Umstand zu sehen, dass die in Europa in zeitgeschichtlicher Perspektive zentrale Gliederung der Wohlfahrtsstaaten nach Gøsta Esping-Andersen<sup>3</sup> nur teilweise abgedeckt wurde und spannende Vergleiche des den deutschen Sprachraum betreffenden „konservativen“ Modells mit anderen teilweise offen bleiben mussten. Insgesamt ist die Veranstaltung aber als erfolgreich einzuschätzen, besonders die globale Perspektive ist sehr gelungen. Es bleibt zu hoffen, dass die Tagung als Anreiz für weitere Projekte zur Aufarbeitung der österreichischen Exekutive dienen wird.

#### **Konferenzübersicht:**

#### *Eröffnung*

Oliver Rathkolb, Roland Sauer (beide Wien)

#### *Panel 1: Frühe Arbeitsvermittlung und Kriegsinvalide in Österreich*

Chair: Matthias Falter

Verena Pawlowsky, Harald Wendelin (Wien): „Vom Soldaten zum Arbeiter. Die 'k.k. Arbeitsvermittlung an Kriegsinvalide' im Ersten Weltkrieg“

Ke-Chin Hsia (Bloomington): „The Growing Shadow of the State: Employment Services for Austrian Disabled Veterans from the Late Monarchy to the Early Republic“

Irina Vana (Wien): „Eingereiht in die große Schlange...‘ - Arbeitssuchende und Arbeitslose am Arbeitsamt (Österreich 1918-1938)“

#### *Panel 2: Geschichte der Arbeitsmarktverwaltung - Österreich*

Chair: Irina Vana

Mathias Kreml (Wien): „Zäsuren der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung 1917-1957“

Johannes Thaler (Wien): „Beamte und Diktatur. Das Personal der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung 1917-1957“

#### *Panel 3: Außereuropäische Modelle der Arbeitsmarktverwaltung*

Chair: Petra Mayrhofer

Ursula Prutsch (München): „Die 'Justiça do Trabalho' in Brasilien und der Transfer europäischer Modelle (1930-1945)“

David Chiavacci (Zürich): „Staat und Arbeitsmarkt im modernen Japan: Liberale Spätentwicklung, totaler Krieg und mikrokorporatisches Beschäftigungsmodell“

#### *Panel 4: Geschichte der Arbeitsmarktverwaltung - Italien*

Chair: Johannes Thaler

Silvia Spattini (Modena): „The Historical Evolution of Public Employment Services in Italy in a Comparative Perspective“

#### *Panel 5: Geschichte der Arbeitsmarktverwaltung - Deutschland*

<sup>3</sup> Gøsta Esping-Andersen, *The three Worlds of Welfare Capitalism*, 3. Aufl., Princeton <sup>3</sup>1993.

Chair: Klaudija Sabo

Ulrike Schulz (Berlin): „Österreich als Modellfall. Die Einrichtung der deutschen Arbeitsmarktverwaltung durch das Reichsarbeitsministerium 1938-1940“

Martin Münzel (Berlin): „Das Führungspersonal des deutschen Bundesarbeitsministeriums und seiner Vorgängerbehörden 1945-1960“

*Panel 6: Arbeitsmarktverwaltung und Zwangsarbeit*

Chair: Ina Markova

Sabine Schweitzer (Wien): „Zwangsarbeiter und Zwangsarbeiterinnen in Österreich“

Alexander von Plato (Hagen): „Internationales lebensgeschichtliches Forschungsprojekt zur Zwangsarbeit im Zweiten Weltkrieg - Ergebnisse und offene Fragen“

*Panel 7: Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktverwaltung*

Chair: Linda Erker

Ilse Reiter-Zatloukal (Wien): „Normative Rahmenbedingungen von Arbeitsmigration nach Österreich in rechtsgeschichtlicher Perspektive“

Emmerich Tálos (Wien): „Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik“

*Schlussworte*

Josef Attila Horvath (Wien)

Tagungsbericht *99 Jahre Arbeitsmarktverwaltung – Ein internationaler Vergleich*. 25.02.2016–26.02.2016, Wien, in: H-Soz-Kult 21.06.2016.