

Graack, Erdmann

Article

Ein Halbjahrhundert öffentliche Arbeitsvermittlung. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte Deutschlands

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Graack, Erdmann (1951) : Ein Halbjahrhundert öffentliche Arbeitsvermittlung. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte Deutschlands, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, ISSN 1619-6244, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 71, Iss. 6, pp. 81-108, <https://doi.org/10.3790/schm.71.6.81>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/290740>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Ein Halbjahrhundert öffentliche Arbeitsvermittlung Ein Beitrag zur Sozialgeschichte Deutschlands

Von

Erdmann Graack - Berlin

Inhaltsverzeichnis: Vorbemerkung S. 81. — 1. Die frühesten Anfänge einer Arbeitsnachweisorganisation S. 82. — 2. Der erste Vorläufer des öffentlichen Arbeitsnachweises S. 84. — 3. Die deutsche Arbeitsnachweispbewegung S. 87. — 4. Die Magna Charta der öffentlichen Arbeitsvermittlung S. 89. — 5. Bürokratische und kollegiale Verwaltung S. 93. — 6. Der Gesetzgeber der Arbeitsvermittlung S. 95. — 7. Bewährung und Erfolge der öffentlichen Arbeitsvermittlung S. 98. — 8. Das autoritäre Regime des „Arbeitseinsatzes“ S. 100. — 9. Die volkswirtschaftliche Mission der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Gegenwart und Zukunft S. 102. — 10. Abschließende Betrachtungen S. 107.

Vorbemerkung

Der freundlichen Aufforderung des Herausgebers von „Schmollers Jahrbuch“, über die Entwicklung der Arbeitsvermittlung in Deutschland von den ersten Anfängen bis zur Gegenwart zu berichten, bin ich um so bereitwilliger gefolgt, als mich schon eine 45jährige Beschäftigung als praktischer Volkswirt mit den im ständigen Fluß befindlichen Problemen der Arbeitsvermittlung verbindet.

Einen großen Teil des von mir dargestellten Zeitraumes der deutschen Arbeitsnachweispbewegung habe ich, an dem Geschehen tätigen und verantwortlichen Anteil nehmend, persönlich mit durchlebt und so die einst so sehr umkämpfte Institution des öffentlichen Arbeitsnachweises in Deutschland nach und nach zum Siege heranreifen sehen.

Dresden und Berlin waren die beiden Stationen meines beruflichen Lebensganges, der mich schon in jungen Jahren der Leitung großer deutscher Arbeitsnachweise zuführte und dann durch Jahrzehnte hindurch in einem für den Volkswirt so beglückenden Wirkungskreise sozialer Berufsarbeit den Einfluß der Zeitströmungen auf die Gestaltung der Arbeitsfürsorge erkennen ließ.

Ist es doch unsere Bestimmung, wie Schiller in seinen philosophischen Schriften einmal gesagt hat, uns Erkenntnisse zu erwerben und aus Erkenntnissen zu handeln.

1. Die frühesten Anfänge einer Arbeitsnachweisorganisation

Der Entstehung einer *Arbeitsnachweis-Frage* im national-ökonomischen Sinn, worüber ein von beiden Parteien bewußt empfundenes Mißverhältnis zwischen berechtigten Forderungen und deren Erfüllung zu verstehen ist, mußte erst die andere vorausgehen, wann sich ein Bedürfnis nach Arbeitsvermittlung einstellte.

Dem Altertum war der Begriff der Arbeitsvermittlung noch fremd. Arbeit war in Rom und Hellas eines Freien unwürdig. Zu gewerblichen Arbeiten wurden lediglich Sklaven verwendet. Unter vollständiger Aufhebung der menschlichen Persönlichkeit übten diese eine wirtschaftliche Tätigkeit aus, die nicht durch ihren eigenen, sondern durch den übergeordneten Willen der Sklavenhalter beherrscht und geleitet wurde. Wir begegnen in der Sklavenwirtschaft einem Arbeitssystem der Unfreiheit. Die Mißachtung der Arbeit im Altertum erniedrigte den Sklaven zu einer bloßen Sache. Die antike Anschauung über die Stellung der Arbeit in Staat und Gesellschaft ließ ein Bedürfnis nach Arbeitsvermittlung nicht aufkommen. Es konnte erst geweckt werden auf der Stufe einer Gesellschaftsordnung, die den Arbeiter als eine rechtlich freie Persönlichkeit anerkannte.

Daß in einer primitiven, nur auf den eigenen Bedarf eingestellten Wirtschaftsform mit einer gewerblichen Produktion aus selbstgefertigten Rohstoffen keinerlei Verlangen nach Arbeitsvermittlung bestand, ist ebenso einleuchtend.

Wir erkennen daraus, daß die Arbeitsnachweisfrage an bestimmte wirtschaftliche und soziale Voraussetzungen geknüpft ist, unter denen die Arbeitsteilung und das Vorhandensein einer produktionsmittellosen Arbeiterklasse besonders hervorgehoben zu werden verdienen.

Die ersten Vermittlungseinrichtungen, denen wir in der Geschichte der Arbeitsvermittlung¹ begegnen, sind die zumeist mit Herbergen verbundenen *Arbeitsnachweise der Zünfte*.

¹ Vgl. des Verfassers Schrift „Die Arbeitsvermittlung in Deutschland, Entstehung — Formen — Wirksamkeit“, Buchreihe des Öffentlichen Arbeitsnachweises, Erster Band, W. Kohlhammer, Stuttgart 1926. —

Aus einer ausführlichen Besprechung in Nr. 9 des „Reichsarbeitsblatt“ 1927: „... Die Schrift geht aus von den Anfängen einer planmäßigen Zuweisung von Arbeitskräften im Mittelalter; stellt den allmählichen Durchbruch der öffentlichen Arbeitsvermittlung nach der Industrialisierung Deutschlands im 19. Jahrhundert dar; schildert den Kampf um die Idee des öffentlichen Arbeitsnachweises und zeigt die hemmenden Einflüsse und die fördernden Kräfte auf. Ausführlich ist die neuere Entwicklung des Arbeitsnachweiswesens insbesondere während des Krieges und nach dem Inkrafttreten des Arbeitsnachweisgesetzes, gezeichnet ...“

Die Geschichte der Zünfte ist zugleich die Geschichte eines mehrere Jahrhunderte dauernden Kampfes um die Arbeitsvermittlung. Wer zu jener Zeit Arbeit nachsuchte, meldete sich bei der Zunft, die ihre Entscheidung darüber traf, ob alle Voraussetzungen zünftiger Beschäftigung gegeben seien, und ihn danach dem Meister, der ihn gebrauchen konnte, zuwies.

Im Anfang zeigte der Handwerkerstand noch das Bild patriarchalischer Verhältnisse. Klassengegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestanden nicht. Nach vollendeter Ausbildung stieg der Geselle zum selbständigen Meister empor. Die friedliche Harmonie des Mittelalters endete, als das Produktionsinteresse eine Sperrung der Zünfte gegen jeden Neuzuzug veranlaßte. Die Aussicht, einmal Meister zu werden, schwand. Nun gab es Gesellen, die dazu verurteilt waren, zeitlebens in abhängiger Stellung zu bleiben. So lösten sich nach und nach die Bande des einstigen patriarchalischen Verhältnisses. Die Gesellen begannen sich zu organisieren und trachteten darnach, mit der Leitung des Arbeitsnachweisgeschäfts, das ehemals ganz in den Händen der Meister lag, auch die Regelung des Arbeitsangebotes in ihre Hand zu bekommen. Es begann der Kampf um die Arbeitsvermittlung.

Wir lesen bei Schanz, Zur Geschichte der deutschen Gesellen-Verbände (Leipzig 1877), daß der Arbeitsnachweis eine starke Waffe für die Gesellschaft war; denn was hielt den Umschaugesellen von Verdächtigungen gegen mißliebige Meister ab, so daß der Wander-geselle Bedingungen stellte, deren Annahme von seiten des Meisters sicher nicht zu erwarten war? Hierin läge auch der Grund, warum man den Gesellen oft dieses Recht ganz zu entziehen suchte, und warum diese so energisch gegen die Entreißung dieses Machtmittels sich wehrten.

Neben den zunftmäßig organisierten Gewerbszweigen gab es, zumal seit Ausgang des Mittelalters, auch Berufsarten, die keinerlei Organisation besaßen. Für diese, besonders das *Gesinde*, stellte sich daher früh ein Bedürfnis nach einer speziellen Vermittlung ein. Während es sich bei den oben besprochenen Arbeitsnachweisen der Zünfte ihrem Charakter nach um nichtgewerbsmäßige Vermittlungseinrichtungen handelte, sehen wir hier auf lohnenden Erwerb ausgehende Geschäftsleute an der Vermittlungstätigkeit Gefallen finden. Ein neuer Stand beginnt sich zu bilden: der gewerbsmäßige Stellenvermittler.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit überschreiten, hier einen Abriß der Geschichte der gewerbsmäßigen Stellenvermittlung anzufügen. Es mag der Hinweis genügen, daß vornehmlich die Vermittlung von haus- und landwirtschaftlichem Personal sowie von Gastwirtsgehilfen

Jahrhunderte hindurch die Domäne der gewerbsmäßigen Stellenvermittlung bildete, bis der öffentliche Arbeitsnachweis dem Gewinnstreben aus menschlicher Arbeitskraft in Verbindung mit dem Gesetzgeber ein Ende bereitete.

Die Schäden, die der Volkswirtschaft aus dieser Form der Arbeitsvermittlung erwuchsen, bei der zumeist die Stellensuchenden selbst die Leidtragenden waren, sind zur Genüge bekannt und resultierten vielfach aus dem Interesse der Gewerbetreibenden an einem häufigen Arbeitsplatzwechsel. Es ist nicht zu bestreiten, daß es auch gut geleitete und großen Zuspruchs sich erfreuende Stellenvermittlerbetriebe gab, die Kriminalität unter den gewerbsmäßigen Vermittlern war indessen, wie Enqueten erwiesen, recht beträchtlich, was darauf schließen läßt, daß viele skrupellose Geschäftsleute sich durch den lohnenden Erwerb anlocken ließen.

Die gewerbsmäßige Stellenvermittlung wurde bekanntlich durch Gesetz vom 16. Juli 1927 (AVAVG, § 55) vom 1. Januar 1931 ab verboten.

2. Der erste Vorläufer des öffentlichen Arbeitsnachweises

Es ist, worauf der Verfasser in seiner frühen Schrift „Ein deutscher Arbeitsnachweis in seiner geschichtlichen Entwicklung“² hinwies, eine vielfach unbekannte Tatsache, daß schon im Jahre 1840 in Dresden ein Verein für Arbeits- und Arbeiternachweisung auf gemeinnütziger Grundlage ins Leben trat, der als der erste Vorläufer der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland angesprochen werden kann.

Der Leipziger Nationalökonom Georg Hanssen, ein Lehrer Roschers, des Begründers der historischen Schule der Nationalökonomie, widmet dem jungen Vereinsunternehmen in Rau's Archiv für politische Ökonomie und Polizeiwissenschaft (Neue Folge, 4. Band, Heidelberg 1846) eine Abhandlung, der er, der Entwicklung voraus-eilend, bereits den Titel gab: „Über öffentliche Arbeitsnachweisungsanstalten.“

Zu jener Zeit suchte die Gesellschaft, der Arbeitslosigkeit noch durch eine auf individuelle Notlagen eingestellte Hilfsbereitschaft zu begegnen. In enger Verbindung mit der Armenpflege, dem Mutterressort der öffentlichen Arbeitsvermittlung, glaubte man den für die

² C. Heinrich, Dresden 1915. „Die Hilfe“ (vom 24. August 1916) empfahl seinerzeit in eingehender Buchbesprechung die Lektüre jedem ernsthaft „als eines lehrreichen und überzeugenden Beweisstückes für die Notwendigkeit eines einheitlichen Nachweisystems auf paritätischer Grundlage“.

Arbeitsfürsorge ersprießlichen Weg zu gehen, übersah dabei aber ganz, daß die Armenpflege mit der Arbeitsvermittlung ein Gebiet betreten hatte, auf dem sich ihre gewöhnlichen Grundsätze nicht durchführen ließen.

Hanssen³ plädiert in dieser wegen ihrer praktischen Anregungen noch heute lesenswerten Schrift für die Kommunalisierung des öffentlichen Arbeitsnachweises und behandelte in sieben Abschnitten: 1. Gründung und Leitung der Anstalt, 2. Geschäftspersonal und Lokal der Anstalt, 3. Anmeldung von Arbeitern, 4. Nachfrage nach Arbeitern (Bestellungen), 5. Nachweisung von Arbeitern, 6. Ausführung der Arbeit und Kontrolle und 7. Verhältnis zur Armenanstalt. Den Abschluß bildet eine Betrachtung über die bisherige Wirksamkeit der Dresdner Arbeitsnachweisungsanstalt.

Will man die Anstalt beim Publikum in Kredit bringen, so muß man, empfiehlt Hanssen, „die geschicktesten, kräftigsten, zuverlässigsten Arbeiter immer zuerst schicken und außerdem die Eigenschaften berücksichtigen, welche speziell für die Ausführung der jedesmal verlangten Arbeit erforderlich und bei diesem oder jenem Arbeiter vorzugsweise vorhanden sind“.

Der Verfasser bekennt sich damit zum Eignungsprinzip in der Arbeitsvermittlung, jenem in der Praxis jahrzehntelang bewährten und schließlich als allgemeine Rechtsnorm in die Gesetzgebung aufgenommenen Vermittlungsgrundsatz. Auch andere Vorschläge und Anregungen Hanssens fielen auf fruchtbaren Boden, so seine Bemerkungen über Zentralisation und Dezentralisation großstädtischer Arbeitsnachweisungsanstalten, sodann, was er über Werbung sagt, seine Stellungnahme zur Frage der Vermittlung Vorbestrafter, seine Bemängelungen in der Erteilung von Zeugnissen durch die Arbeitgeber. Hanssen geißelt die Unsitte, die Meldung von Beschwerden über zugewiesene Arbeiter an den Arbeitsnachweis aus falsch verstandener Rücksichtnahme zu unterlassen — alles Fragen, welche die Vermittler in den Arbeitsämtern noch heute beschäftigen⁴.

³ Seit 1837 als Professor der Nationalökonomie und Statistik an der Universität Kiel wirkend, folgte Hanssen 1842 einem Rufe an die Universität Leipzig, vertauschte im Jahre 1848 den Leipziger nationalökonomischen Lehrstuhl mit dem gleichen an der Universität Göttingen, von wo er im Herbst 1860 nach Berlin übersiedelte. 1869 in seine frühere Göttinger Stellung zurückgekehrt, starb er daselbst als Ehrenmitglied der Kgl. Akademie der Wissenschaften in Berlin am 19. Dez. 1894.

⁴ Vgl. des Verfassers Aufsatz „Die Sorgfaltspflicht bei der Ausstellung von Zeugnissen und ihre Bedeutung für die Praxis der Arbeitsvermittlung“, Das Arbeitsamt, Heft 5, 1951.

Die Hanssenschen Darlegungen lassen unzweifelhaft ein für die 40er Jahre des vorigen Jahrhunderts weit entwickeltes Verständnis für die Arbeitsnachweisfrage erkennen.

Wenn trotzdem im ersten Jahrzehnt der Tätigkeit des Dresdener Vereinsnachweises die Vermittlungsergebnisse keine Vermehrung erfuhren, ja wenn seit 1863 ein allmählich immer stärker hervortretender Rückgang im Stellennachweis für männliche Kräfte einsetzte und die Vermittlungstätigkeit für sie schließlich ganz zum Erliegen kam, so hatte dies seinen Grund in der schon eingangs erwähnten Verbindung des Arbeitsnachweises mit der Armenverwaltung. Die Klagen der Vereinsleitung wollten nicht verstummen, daß sich fast nur untaugliche Menschen meldeten. Bedenken gegen die Benutzung des Arbeitsnachweises bestanden nicht nur in den Kreisen der Arbeitgeber, sondern vor allem auch bei der Arbeitnehmerschaft.

Verband sich bei den Auftraggebern mit der Inanspruchnahme einer für Zwecke der Armenpflege begründeten und nach dem Grundsatz „Arbeit statt Almosen“ wirkenden Vermittlungsstelle die Vorstellung, man würde von dort nur Bettler, Unbekannte, halbarbeitsfähige Menschen zugewiesen erhalten und solche wiederum in ungünstigen Zeiten, während man bei guter Konjunktur vergeblich auf Zuschickungen warten würde, so machte sich bei den tüchtigen, selbstbewußten Arbeitern der Widerwille bemerkbar, die Verwertung ihrer Arbeitskraft als eine Sache der Armenpflege oder Wohltätigkeit betrachtet zu sehen. Was übrigblieb und der Vermittlung zur Last fiel, waren jene Untauglichen, die jede Entwicklung blockierten.

Die Forderung der Loslösung des Arbeitsnachweises von der Armenpflege erwies sich deshalb als eine unabweisbare Notwendigkeit. Man konnte sich der Überzeugung nicht mehr verschließen, daß die Arbeitsvermittlung als eine der wichtigsten Funktionen unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens in großem Maßstabe nur durch eine umfassende soziale Organisation, nicht aber durch eine charitative Wohltätigkeitseinrichtung gelöst werden könne.

Trotz dieser Erkenntnis verdient der in Dresden zuerst durchgeführte Gedanke einer Arbeitsnachweisorganisation um so mehr Anerkennung, als die erste Verwirklichung einer Idee, um mit den Worten des Nationalökonomen Hanssen zu sprechen, immer mit viel Schwierigkeiten verbunden sei, welche die Nachfolger, von denen die getroffenen Einrichtungen nachgeahmt und gemachte Erfahrungen benutzt werden können, nicht empfinden.

Die geleistete Arbeit war nicht vergeblich, lehrten doch die gesammelten Erfahrungen, daß der Weg zum öffentlichen Arbeitsnachweis über die Wirtschaftsorganisationen führt. —

3. Die deutsche Arbeitsnachweisbewegung

Die Geschichte des öffentlichen Arbeitsnachweises in Deutschland als einer selbständigen, sozialwirtschaftlichen Institution kennt fünf Entwicklungsstufen: auf Vereinsgrundlage, als kommunale Einrichtung, seine Verreichlichung, unter dem autoritären Regime und seine Neugestaltung in der Gegenwart.

Zwei große volkswirtschaftliche Schäden waren es, die um die Jahrhundertwende die Sozialreformer der Arbeitsvermittlung auf den Plan riefen: Der Mißbrauch des Arbeitsnachweises als politisches Kampfmittel und die Zerrissenheit der deutschen Arbeitsmarktorganisation.

In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts hatten zuerst die Gewerkschaften, sodann die Arbeitgebervereinigungen sich der Arbeitsvermittlung bemächtigt. Die von ihnen errichteten Arbeitsnachweise dienten vor allem der Durchsetzung von Klassenforderungen. Es ging um die Erringerung der Macht über den Arbeitsmarkt. Die Partei, welcher der Arbeitsnachweis gehörte, hatte den Schlüssel zur Machtstellung in ihrer Hand. Die um die Herrschaft über die Arbeitsvermittlung geführten Kämpfe der Interessengruppen erinnern an jene Kämpfe zwischen Meister und Gesellen, wie sie uns aus dem Zeitalter der Zünfte bekannt sind.

Dem Mißbrauch des Arbeitsnachweises im politischen Machtkampfe zu steuern, war der erste Gedanke einer Sozialreform der Arbeitsvermittlung, wie sie uns in der deutschen Arbeitsnachweisbewegung entgegentritt.

Von dem „sozialen Erfinder“ des öffentlichen, paritätischen Arbeitsnachweises, dem um die Arbeitsnachweisbewegung so verdienten Frankfurter Stadtrat Dr. Carl Flesch, stammt der die Situation beleuchtende Ausspruch: „Der Arbeitsnachweis ist ein Verkehrsmittel. Daraus aber, daß der Besitz eines Verkehrsmittels Macht gibt, folgt nicht, daß das Verkehrsmittel bei dem sein müsse, in dessen Interesse es liegt, Macht zu haben.“

Flesch begründete s. Z. die Notwendigkeit der Errichtung öffentlicher Paritätischer Arbeitsnachweise mit dem Hinweis auf die Wichtigkeit, die der Arbeitsvertrag im modernen Staate hat.

Der Erkenntnis, daß die Vermittlung von Arbeit nicht das alleinige Recht einer der vertragschließenden Parteien sein dürfe und daß die Beherrschung des Arbeitsnachweises durch eine Partei die Unabhängigkeit der anderen gefährdet, verdankte die öffentliche Arbeitsvermittlung ihre Entstehung. Sie war es zugleich, die der Arbeitsnachweisbewegung Kraft und Antrieb verlieh.

Aufgabe und Zielsetzung der Sozialreformer galt daher in erster Linie dem Bestreben, den Arbeitsnachweis im Interesse der beiden beteiligten Parteien dem Parteikampf zu entziehen und ihn auf neutralen Boden zu stellen. Es ging um die Sicherstellung des sozialen Friedens auf dem Gebiete der Arbeitsverwaltung.

Unter den Begriff eines öffentlichen Arbeitsnachweises fielen sowohl die von öffentlichen Körperschaften unterstützten, auf Vereinsgrundlage errichteten Anstalten, als deren bedeutsamste Repräsentanten der Berliner Zentralverein für Arbeitsnachweis und der Dresdner Zentralarbeitsnachweis in die Geschichte eingegangen sind, wie die von Anfang an rein kommunalen Einrichtungen Süddeutschlands, die schon damals z. T. die Bezeichnung „Arbeitsamt“ führten. Ihr bekanntester Vertreter war das Münchener Arbeitsamt.

Der zweite volkswirtschaftliche Schaden, den es zu beheben galt, war die Zersplitterung und Zerrissenheit der Arbeitsmarktorganisation.

Aus der oben angedeuteten Kampfstellung der sogenannten Interessentennachweise gegeneinander ergab sich, daß jede der beiden Parteien bemüht war, den größtmöglichen Einfluß zu gewinnen. So bildeten sich nicht nur für die großen Gewerbe- und Berufsgruppen eigene Arbeitgeber- und Arbeitnehmernachweise aus, die vornehmlich in den Großstädten domilzierten, sondern es entstanden gleichartige Vermittlungseinrichtungen an den Schwerpunkten der Industrie auch in regionaler Gliederung. Dies alles trug zu einer weitgehenden Zerrissenheit und Zersplitterung des Arbeitsnachweiswesens bei und behinderte so den volkswirtschaftlich wertvollen und notwendigen Arbeitsmarktausgleich.

Wo sonst die Mannigfaltigkeit und Vielheit Nutzen versprach, auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung löste sie, weil dem Wesen der Einrichtung zuwiderlaufend, um so größere Nachteile und Gefahrenmomente aus. Den Ausgleich von Angebot und Nachfrage sich bekämpfenden Arbeitsnachweisen zu überlassen, heißt ihn von vornherein illusorisch machen.

Die Erkenntnis, daß es der Volkswirtschaft dienlicher ist, wenn von einer Stelle der gesamte Arbeitsmarkt übersehen werden kann und hier Arbeitsaufträge und -gesuche zum Zwecke des Ausgleichs zusammenlaufen, ließ die Zentralisation der Arbeitsvermittlung als wichtigen Programmpunkt der Sozialreform zutage treten.

Worum es in der Arbeitsnachweisbewegung ging, war die Vertretung der volkswirtschaftlichen gegenüber den privatwirtschaftlichen Interessen, um Beseitigung der der Produktivität der Volkswirtschaft entgegenstehenden Hindernisse und um die Sicherung des sozialen Friedens.

Im ständigen Kampf mit den Gegnern des öffentlichen Arbeitsnachweises, die jahrelang die Entwindung eines ihnen zu Gebote stehenden Machtmittels nicht verschmerzen konnten, vollzog sich die Umbildung der Arbeitsvermittlung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, ohne Mithilfe der Gesetzgebung, aus eigener Lebenskraft.

Dem Aufbau der Organisation auf örtlicher Grundlage mit Arbeitsnachweisverbänden in Ländern und Provinzen und ihrer Zusammenfassung im Verband deutscher Arbeitsnachweise schloß sich eine systematische fachgewerbliche Aufgliederung an, die im ersten Weltkrieg ihre Feuerprobe bestand. Der öffentliche Arbeitsnachweis hatte unter schwierigen Verhältnissen seinen Bedürfnis- und Befähigungsnachweis erbracht⁵.

4. Die Magna Charta der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Im gegenwärtigen Zeitpunkt, da in Nürnberg die junge Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ihre Tätigkeit beginnt, gilt es, der in 50jährigem Gebrauch etwas verblaßten und unleserlich gewordenen, alten Wanderschrift der Arbeitsnachweisbewegung: „Gemeinnützigkeit — Neutralität — Unparteilichkeit!“ neue Leuchtkraft zu geben und in frischer Regsamkeit sich zu den Idealen der Sozialreformer der Arbeitsvermittlung von einst zu bekennen. War es doch „der Sieg eines großen Gedankens“, dem auch die heutige Bundesanstalt letztlich ihre Entstehung verdankt.

Lange, bevor der Gesetzgeber sich für die Fragen des Arbeitsnachweises zu interessieren begann, hatten die Praktiker der öffentlichen Arbeitsvermittlung obige drei Grundforderungen, die sie als die „Magna Charta“ der Arbeitsverwaltung bezeichneten, sich als Leitsterne dienen lassen und damit die Stellung des öffentlichen Arbeitsnachweises in der Volkswirtschaft begründet. In langjähriger Vermittlungspraxis erprobt und bewährt, gingen sie schließlich in die gesetzliche Regelung der Arbeitsvermittlung ein.

Die Volkswirtschaftslehre weist dem Gemeinsinn als menschlicher Triebkraft einen bevorzugten Platz zu. Als Begründer der Theorie des Gemeinsinns in der deutschen Wissenschaft ist bekanntlich der Münchener Nationalökonom Fr. B. v. Hermann anzusprechen, der in seinen „staatswirtschaftlichen Untersuchungen“ (München 1832) der Behauptung der meisten Wirtschaftslehrer seit Adam Smith entgegentrat, der aus dem Eigennutz entspringende Verkehr der Einzelnen genüge von selbst allen Anforderungen an die Volkswirtschaft. Grund-

⁵ Vgl. Grack, Der Sieg eines großen Gedankens, Zentralblatt für Arbeitswissenschaft, Heft 10, 1949.

bedingung der wirtschaftlichen Entwicklung eines Volkes, so erklärte Hermann, sei ein zweiter Grundtrieb, nämlich der **Gemeinsinn**.

Die Hermannsche Theorie wurde dann durch Hildebrand, Knies, Roscher bis zu Schmoller und Wagner ausgebaut und gefestigt und führte schließlich zur Forderung einer „ethischen“ Nationalökonomie, als deren bedeutendster Streiter Gustav Schmoller galt. Adolf Wagner brachte in der Lehre von der ökonomischen Psychologie die Theorie der wirtschaftlichen Grundtriebe der Menschen gewissermaßen zu einem Abschluß⁶.

Was die Erbauer des Hauses der öffentlichen Arbeitsvermittlung bewog, die **Gemeinnützigkeit** als tragenden Pfeiler der neuen Institution einzufügen, war nicht nur durch die neueren Erkenntnisse der nationalökonomischen Wissenschaft begründet und beeinflusst, sondern erwuchs vornehmlich der bisherigen Interessenpolitik der Machthaber des Arbeitsnachweises. Der Mißbrauch der Arbeitsvermittlung als politisches Kampfmittel zur Durchsetzung **eigennütziger** Machtbestrebungen hatte, wir führten es bereits aus, die Gesellschaft in zwei feindliche Lager aufgespalten und die Menschen einander entfremdet.

Die einst so umjubelte Lehre vom **Eigennutz** als der Grundquelle aller volkswirtschaftlichen Entwicklung hatte an einer besonders empfindsamen Stelle, bei der Arbeitsverwaltung, Schiffbruch erlitten. **Gemeiner Nutz** vor **sonderlichem Nutz** hieß darum die Parole der Vorkämpfer der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Ihnen ging es darum, Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einer **Interessengemeinschaft** zu vereinigen und dem Gedanken der **Gemeinnützigkeit** der Arbeitsfürsorge den Weg zu ebnen. Daher ihre Kampfansage auch gegen die gewerbsmäßige Stellenvermittlung. Die menschliche Arbeitskraft dürfe nicht zum Gegenstand eines gewerblichen Unternehmens gemacht werden. Der Grundsatz der **Gemeinnützigkeit** umschloß gleichzeitig die Forderung nach **unentgeltlicher** und **gebührenfreier** Benutzung des Arbeitsnachweises.

Wie umstritten der an sich so eindeutige Begriff der **Neutralität** in der Arbeitsvermittlung war, habe ich in dem im Bundesarbeitsblatt Nr. 6, Juni 1950, erschienenen Aufsatz: „Die Entwicklung und Bedeutung der Streikklausel“ an der Geschichte der Dresdner Arbeitsvermittlung erläutert. Dem Wesen der Parität in den Organen der Arbeitsverwaltung, so führte ich aus, entsprach in einem solchen Falle eine Lösung, die der Neutralität der Arbeitsvermittlung Rechnung trug. Was indessen als **Neutralität** bei **Arbeitskämpfen** zu verstehen

⁶ Vgl. W u t t k e, Die Stellung der Gemeinnützigkeit in der Nationalökonomie, Böhmert-Festgabe „Am Born der Gemeinnützigkeit“, Dresden 1909.

sei, unterlag verschiedenartiger Auslegung. Den Arbeitnehmern schien Neutralität gleichbedeutend zu sein mit einer Einstellung der Tätigkeit des Arbeitsnachweises, während die Arbeitgeber gerade in der Weitervermittlung das Wesen wirklicher Neutralität erblickten.

Beschränken wir uns auf die gesetzlichen Bestimmungen und die Auslegung, die sie fanden, so ist folgendes zu sagen: Sowohl der Gesetzgeber des Jahres 1922 (Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juli 1922) wie der des Jahres 1927 (AVAVG vom 16. Juli 1927) fordern übereinstimmend, daß der Arbeitsvermittler die Tatsache der Arbeitsstreitigkeit bekanntgibt, die Vermittlung aber nur vornimmt, wenn der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer es ausdrücklich verlangt. Mithin liegt die Entscheidung in dieser empfindlichen Frage bei den Vertragsparteien; das Arbeitsamt selbst ist neutral.

Zu den falschen Vorstellungen der Gegner des öffentlichen Arbeitsnachweises über seine Wirksamkeit gehörte in der Frühzeit der Arbeitsnachweisbewegung auch die als Einwand erhobene Vermutung seiner Einmischung in die Arbeits- und Lohnverhältnisse der Betriebe. Es war daher ein naheliegendes Gebot der Sozialreformer, den öffentlichen Arbeitsnachweis von Anbeginn aus diesem Fragenkomplex herauszuhalten.

Auch der Gesetzgeber teilte später die gleiche Ansicht über eine zu befolgende Neutralität der Arbeitsvermittlung. § 41 des Arbeitsnachweisgesetzes wie § 62 des AVAVG bestimmen, daß sich die Einrichtungen der Arbeitsvermittlung einer Einflußnahme auf die Lohnhöhe zu enthalten haben. Weigert kommentiert diese Bestimmung mit den Worten: Arbeitsämter sind keine Lohnämter. Durch die Vermittlung steht ihnen keine Einwirkung auf den Inhalt der Arbeitsverträge zu.

Mit dem Grundsatz der Unparteilichkeit, der dritten Forderung der „Magna Charta“, begegnen wir schließlich dem Fundamentalsatz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, von dem jede fortschreitende Entwicklung abhängt. Die Unparteilichkeit hat sich nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Vermittlungspraxis zu erweisen.

Es entspricht der Wesensart des Arbeitsnachweises als einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung, daß seine Leitung in den Händen eines Unparteiischen liegt, der also weder dem Kreise der Arbeitgeber noch der Arbeitnehmer entstammen darf. Nur so kann die Unparteilichkeit der Verwaltung gewährleistet werden. Die öffentliche Arbeitsvermittlung in Deutschland verdankt ihre Erfolge nicht zum mindesten der Wahrung ihrer Unparteilichkeit.

Wenn daher neuerdings anläßlich der Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung aus dem Lager

der Vertragspartner die Forderung erhoben wurde, den Vorsitz des Arbeitsamtes turnusmäßig einem Arbeitgeber und Arbeitnehmer anzuvertrauen, so widerspricht ein solcher Vorschlag dem Grundgebot der Unparteilichkeit und entkleidet den öffentlichen Arbeitsnachweis seiner wesentlichsten Funktion. Einem solchen Verlangen zuzustimmen, hieße das Rad der Geschichte rückwärts drehen.

Was hier von der Verwaltung gesagt ist, gilt in übertragenem Sinne auch von der eigentlichen Vermittlungstätigkeit, die ohne Rücksicht auf parteipolitische oder konfessionelle Bindungen der Ratsucher nur dem einzelnen Menschen zu dienen berufen ist. Verstöße gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit gefährden das Ansehen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und bringen sie bei den Marktgängern in Mißkredit. Der Ruf des ganzen Arbeitsamtes, dessen Hauptaufgabengebiet die Arbeitsvermittlung seit jeher war und bleiben wird, steht hier auf dem Spiel. Es ist daher erklärlich, daß der Gesetzgeber für das Verhalten des Vermittlers bindende Vorschriften erließ, um auch in der Praxis das Prinzip der Unparteilichkeit sicherzustellen. Als unparteiisch ist danach das Verhalten des Vermittlers anzusehen, wenn er die Vermittlung „ohne Bevorzugung einer Partei“, d. h. also ohne Begünstigung weder der Arbeitgeber noch der Arbeitnehmer ausübt. Er darf also weder den Gesichtspunkt der Unterbringung Erwerbsloser noch den der rationellen Betriebsführung einseitig in den Vordergrund stellen.

In der Anfangszeit der Betätigung großstädtischer Arbeitsnachweise auf dem Gebiete der landwirtschaftlichen Arbeitsvermittlung, sei erläuternd bemerkt, wurde nicht selten der Vorwurf erhoben, die Städte suchten sich auf diese Weise nur von den Scharen der Erwerbslosen zu entlasten und berücksichtigten dabei zu einseitig ihre gemeindlichen Interessen.

Aber auch innerhalb der Arbeitgeberschaft oder der Arbeitnehmerschaft darf der Arbeitsvermittler niemand ohne einen vom Gesetz anerkannten Grund begünstigen oder zurücksetzen⁷. Als ein vom Gesetzgeber anerkannter und damit fachlicher Grund, der eine Bevorzugung jederzeit rechtfertigt, ist die bessere fachliche Eignung (Eignungsprinzip der öffentlichen Arbeitsvermittlung!) zu bewerten. Organisierte und Nichtorganisierte sind nach dem Gesetz gleich zu behandeln.

Der Grundsatz der Unparteilichkeit ist auf Vereinigungen schlecht-hin, nicht nur auf Wirtschaftsorganisationen anzuwenden, er umschließt

⁷ Es ist ihm also untersagt, einen einzelnen Arbeitgeber oder Arbeitnehmer aus persönlichen Gründen (Freundschaft, Parteizugehörigkeit) zu bevorzugen.

somit auch politische Parteien. Der Gesetzgeber wollte damit offensichtlich die Gewinnung politischen Einflusses auf die Gestaltung der Arbeitsvermittlung, wie sie ja in Zeiten des Umbruchs besonders markant in Erscheinung getreten ist, zu verhindern suchen.

Schließlich darf die öffentliche Arbeitsvermittlung nicht bestimmte Industriezweige vor anderen Gewerben, etwa die Landwirtschaft oder den Handel vor anderen Berufsständen bevorzugen oder benachteiligen.

Sinngemäß gelten diese Bestimmungen auch für die Organisation der Arbeitsvermittlung, die nicht zugunsten eines und zum Schaden anderer Wirtschaftszweige zu erstellen ist (Fachgewerblicher Ausbau)⁸

5. Bürokratische und kollegiale Verwaltung

Parität heißt das Lösungswort der deutschen Arbeitsnachweisbewegung, schrieb der Verfasser vor 40 Jahren in Prof. Böhmerts Zeitschrift für die Arbeiterfrage „Der Arbeiterfreund“⁹.

Über die jahrelangen Kämpfe, die sich an die Einführung des Paritätsprinzips in der Arbeitsverwaltung¹⁰ anschlossen, gibt die preussische Arbeitsnachweisgeschichte einen lehrreichen Anschauungsunterricht. In Preußen setzte die Entwicklung des allgemeinen öffentlichen Arbeitsnachweises verhältnismäßig spät ein. Der noch unbefriedigende Stand der Organisation gab der Staatsregierung Veranlassung, durch fördernde Maßnahmen die Entwicklung zu unterstützen. In einem Runderlaß des Ministers des Innern und des Ministers für Handel und Gewerbe vom 31. Juli 1894 wurde die Einrichtung öffentlicher gemeinnütziger Arbeitsnachweise mit paritätischer Verwaltung in allen Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern verlangt. Vier Jahre später stellten dieselben Minister in einem zweiten Erlaß vom 8. März 1898 fest, daß noch in mehr als der Hälfte der Städte mit über 100 000 Einwohnern ihre Forderung unerfüllt war. Ein Teil der Städte, heißt es hier, habe die Errichtung kollegialer Arbeitsnachweisanstalten mit dem Hinweis darauf abgelehnt, daß zunächst noch die erforderlichen Erfahrungen auf diesem Gebiete mangelten.

⁸ Vgl. hierzu meinen Aufsatz: „Facharbeitsämter für Ungelernte?“, Bundesarbeitsblatt, Nr. 5, 1950.

⁹ Neuere Erfahrungen auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung, Berlin, 48. Jahrgang, 2. Vierteljahrsheft 1910, S. 176—184.

¹⁰ Vgl. den Aufsatz des Verfassers „Das Paritätsprinzip in der Arbeitsverwaltung“, Das Arbeitsamt, Heft 10, 1950.

Zwar hatte das Vorgehen der Staatsregierung in den Jahren 1899 bis 1902 die Errichtung von insgesamt 53 gemeindlichen Arbeitsnachweisen im Nachgang; aber nur 18 Städte begründeten kommunale Arbeitsnachweise mit kollegialer Verwaltung, wohingegen 35 preußische Gemeinden bürokratische Arbeitsnachweise errichteten. Bedenkt man, daß in den vorangegangenen Jahren von 1894 bis 1898 nicht weniger als 77 preußische Städte gemeindliche Arbeitsnachweise schufen mit ausschließlich bürokratischer Verwaltung, also ohne Betätigung von Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, so will es fast scheinen, als sei die Arbeitsnachweisbewegung in Preußen an dem Widerstande der Kommunen zerbrochen. Resignierend bemerkt die Denkschrift des Kaiserlichen Statistischen Amtes aus dem Jahre 1906¹¹, die Erlasse hätten nur „in beschränktem Maße die Richtung beeinflußt, welche seitens der Gemeinden der Ausgestaltung des Arbeitsnachweises gegeben wurde“. Auch das dritte Eingreifen der Staatsregierung im Jahre 1902 brachte keinen grundlegenden Wandel in den Anschauungen. Zahl der in dem Zeitraum von 1902 bis 1910 erzielten Neugründungen kommunaler Arbeitsnachweise in Preußen: 79, davon nur 7 mit paritätischer Verwaltung.

Diese Feststellungen lassen die Schwierigkeiten zur Genüge erkennen, die im damaligen größten Bundesstaat der Entwicklung und Ausbreitung öffentlicher paritätischer Arbeitsnachweise bereitet wurden.

Fragen wir nach den Gründen, welche die Sozialreformer der Arbeitsvermittlung einst bewogen, den Vertragsparteien die Mitarbeit in den neuen Verwaltungsgremien anzutragen, so ergeben sich folgende Gesichtspunkte: Der beschrittene Weg schien der Förderung des sozialen Friedens in der Arbeitsverwaltung zweckdienlich. Miteinander, nicht gegeneinander, so lautete die Parole der auf Bildung einer Interessengemeinschaft abzielenden Bestrebungen. Man erhoffte auch eine Milderung der Gegensätze unter den Vertragsparteien. Hinzu kam, daß man sich von dem fachkundigen Rat der Vertreter der Wirtschaftsorganisationen nicht nur eine Befruchtung der Vermittlungstätigkeit, sondern auch eine Gewinnung und Vertiefung des öffentlichen Vertrauens versprach — Gesichtspunkte, gegen die keine sachlichen Einwände erhoben werden konnten. Nichts konnte die Vorurteile gegen den öffentlichen Arbeitsnachweis besser entkräften, als daß man die Kreise, von denen sie ausgingen, offen in die Organisation

¹¹ Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich, Teil II. Der Stand der gemeinnützigen Arbeitsvermittlung öffentlicher und privater Verbände im Deutschen Reich, bearbeitet im Kaiserlichen Statistischen Amt, Berlin 1906.

und das Geschäftsverfahren Einblick nehmen ließ. Auch der Gefahr einer Bürokratisierung, Mechanisierung und Schematisierung der Arbeitsvermittlung ließ sich durch die Mitarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern am wirkungsvollsten beugen.

Während die rein bürokratischen Gemeindearbeitsnachweise, nach wie vor in einer Atmosphäre des Mißtrauens, oft vergeblich die Entwicklung der Arbeitsvermittlung erhofften, vollzog sich dort, wo das Paritätsprinzip der Verwaltung Eingang gefunden hatte, sehr bald ein Wandel zum Bessern. Die Klagen über den öffentlichen Arbeitsnachweis, der keine Geheimnisse zu verbergen hatte, begannen zu verstummen. Die werktätige Mitarbeit an den Aufgaben und Zielen der Arbeitsverwaltung verwandelte die einstigen Gegner zu Freunden und förderte die Erkenntnis der volkswirtschaftlichen Notwendigkeit und Bedeutung dieser Institution. Die aus langjähriger Praxis gewonnenen günstigen Erfahrungen machte sich schließlich auch der Gesetzgeber zunutze, der das Paritätsprinzip der Arbeitsverwaltung zur allgemeinen Rechtsnorm erhob.

Bei dem anläßlich der Beratungen über den Gesetzentwurf der Bundesanstalt entbrannten Streit der Interessenten geht es nicht um die grundsätzliche Auseinandersetzung, ob Parität oder nicht, sondern nur um die Frage der Beteiligung von Behördenvertretern an der Verwaltung, also um die Beibehaltung des mit der Errichtung der Bundesanstalt geschaffenen Rechtszustandes, für den die Bundesregierung eintritt.

6. Der Gesetzgeber der Arbeitsvermittlung

An der Wiege der öffentlichen Arbeitsvermittlung standen nicht das Reich und der Gesetzgeber, sondern Sozialpolitiker und gemeinnützige Institutionen. Diese merkwürdige Erscheinung erklärt sich aus dem Zeitgeist im Ausgang des 19. Jahrhunderts. Der das wirtschaftliche Denken beherrschende Leitsatz des „laissez faire, laissez aller“ übertrug sich auch auf das Gebiet der Arbeitsverwaltung. Man hielt es für richtiger, die Arbeitsmarktorganisation dem „freien Spiel der Kräfte“ zu überlassen, und behandelte die Arbeitsvermittlung als eine Angelegenheit der Privatinitiative. Aus der Scheu eines Eingreifens in der Arbeitsnachweisfrage entwickelte sich, dem Zeitgeist entsprechend, die Abneigung gegen öffentliche Veranstaltungen zur Befriedigung des Arbeitsnachweisbedürfnisses.

Kein Wunder, daß auch der Gesetzgeber sich große Zurückhaltung auferlegte und das erste Jahrzehnt nach der Jahrhundertwende ver-

streichen ließ, bis er sich im Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 erstmalig zu einem schüchternen Versuch einer gesetzlichen Regelung aufraffte. Was daraus entstand, war ein Torso, der nur am Rande die öffentliche Arbeitsvermittlung streifte, sonst aber lediglich das Problem der gewerbsmäßigen Stellenvermittlung aufgriff. Das Gesetz machte die Anerkennung eines Bedürfnisses nach Stellenvermittlung im § 2 Ziffer 2 von der Frage abhängig, ob für den wirtschaftlichen Bezirk ein öffentlicher gemeinnütziger Arbeitsnachweis in ausreichendem Umfang bestand, und gab damit der Errichtung gastwirtschaftlicher Fachabteilungen beim öffentlichen Arbeitsnachweis Förderung und Antrieb.

Charakteristisch für das spät einsetzende Interesse des Gesetzgebers an der Arbeitsnachweisfrage ist die Tatsache, daß es nicht zu Beginn, sondern fast erst am Ende der Entwicklung geweckt wurde und zu einem Zeitpunkt, wo der öffentliche Arbeitsnachweis in Deutschland bereits seinen Bedürfnis- und Befähigungsnachweis erbracht hatte.

Zwar verlangte schon 1898 und 1900 ein mehrfach wiederholter Antrag Roesicke-Pachnicke ein gesetzliches Vorgehen des Reiches, das die Landeszentralbehörden ermächtigen sollte, Gemeinden zur Errichtung paritätisch verwalteter Arbeitsnachweise anzuhalten, die Reichsregierung begnügte sich indes — seit 1902 — mit der Unterstützung des öffentlichen Arbeitsnachweises durch entsprechende Subventionierung des 1898 gegründeten Verbandes Deutscher Arbeitsnachweise. Ihre Zurückhaltung bewahrte sie auch in den folgenden Jahren, wo verschiedentlich dem Reichstag Anträge auf Förderung des Arbeitsnachweises vorlagen. So blieb es denn bis zum Beginn des ersten Weltkrieges bei der von der Regierung eingenommenen Stellung, die Entwicklung des öffentlichen Arbeitsnachweises nur durch Subventionen zu fördern¹².

Daß während des Krieges selbst die schon so vielfach erstrebte reichsgesetzliche Regelung der Arbeitsvermittlung unterbleiben mußte, war insofern verständlich, als der Krieg kein geeigneter Nährboden für soziale Maßnahmen ist. (Inter arma silent leges!) Erst nach Errichtung des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung am 15. Januar 1920 wich die bisherige Stagnation einer rasch fortschreitenden Bewegung.

Vom Reichsarbeitsminister mit der Vorlage eines umfassenden Arbeitsnachweisgesetzes beauftragt, vereinigte sich dieses Amt mit dem schon vorher beim Reichsarbeitsministerium mit dieser Aufgabe betrauten Arbeitsrechtsausschuß zu gemeinsamer Arbeit, der der im September 1920 dem Ministerium vorgelegte Referentenentwurf entsproß.

¹² Vgl. Kaskel-Syrup, Kommentar zum Arbeitsnachweisgesetz. Berlin 1922.

Nach eingehenden Erörterungen des im April 1921 aufgestellten endgültigen Gesetzentwurfes wurde das Gesetz schließlich — „nachdem es wie kaum ein anderes sozialpolitisches Gesetz Gegenstand von eingehenden Verhandlungen und Kämpfen der Interessenten und Parteien war“ — am 13. Juli 1922 in dritter Lesung vom Reichstag fast einstimmig angenommen.

Die späte Einsicht des Gesetzgebers hatte das Gute, daß das reiche Erfahrungsmaterial der Vermittlungspraxis in die gesetzliche Regelung eingebaut werden konnte. Insofern schuf der Gesetzgeber kein völlig neues Recht, sondern erhob schon lang bewährte Grundsätze und Richtlinien der Verwaltung nunmehr zur allgemeinen Rechtsnorm für das ganze Reich.

Ohne in die Praxis der Arbeitsvermittlung und ihr Geschäftsv erfahren einzusteigen — diese Arbeit überließ der Gesetzgeber verständnisvoll den hierfür geschaffenen Organisationen der Arbeitsnachweisämter — regelt er in großem Rahmen einige Vorschriften materieller Art über den wichtigsten Bestandteil, die Vermittlungstätigkeit (§§ 39 bis 43), worauf bereits im Abschnitt 4 (Magna Charta der öffentlichen Arbeitsvermittlung) verwiesen werden konnte. Als Organisationsgesetz über den behördlichen und außerbehördlichen Aufbau des Arbeitsnachweises läßt das Arbeitsnachweisgesetz den fachlichen Inhalt der Tätigkeit der Arbeitsnachweise unberührt.

Auch das fünf Jahre später die „Reichsanstalt“ begründende Gesetz vom 16. Juli 1927 (AVAVG) hält an dem gleichen Grundsatz fest. Das 275 Paragraphen umfassende Gesetz beschränkt sich im Zweiten Abschnitt — Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (§§ 58 bis 68) — auf die Festlegung der Grundsätze, die den Charakter der Arbeit bestimmen sollen¹³. Wer sich über Einzelheiten des Vermittlungsverfahrens unterrichten will, erhält jedoch keinen Aufschluß.

Die charakteristischen Merkmale der öffentlichen Arbeitsvermittlung, die bereits im ANG ihre gesetzliche Prägung gefunden hatten, finden in fast wörtlicher Übereinstimmung Aufnahme auch in das neue Gesetz.

Für die Praxis der Arbeitsvermittlung bedeutete, wie bereits gesagt, die gesetzliche Normierung schon lange erprobter Richtlinien und Vorschriften an sich keine Vertiefung und Verinnerlichung der Problematik des Arbeitsnachweises. Die Monopolstellung der Arbeitsvermittlung fiel der Reichsanstalt bekanntlich erst während des autoritären Regimes zu (vgl. S. 701).

¹³ Kommentar Weigert zum AVAVG, Berlin 1927.

7. Bewährung und Erfolge der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die Leistungsfähigkeit von Verwaltungseinrichtungen beurteilt man gemeiniglich nach denjenigen Unternehmungen, die etwas leisten, und nicht nach denen, die untätig sind oder von ihren Urhebern mit dem vollen Bewußtsein zukünftiger Untätigkeit in die Welt (oder vielmehr in die Akten) gesetzt wurden¹⁴. Auch die Arbeitsverwaltung war, wie ich oben schon andeutete, von solchen, ihre Entwicklung behindernden Splittergebilden nicht freizusprechen.

In einem Aufsatz „Weder Zwergämter noch Mammutgebilde. Ein geschichtlicher Beitrag zur Organisation der Arbeitsvermittlung“ (Das Arbeitsamt, Heft 4, 1951) führte ich aus, daß die vom Gesetzgeber (ANG, § 3) vertretene Ansicht, der Sache des öffentlichen Arbeitsnachweises werde am besten dadurch gedient, daß jede Gemeinde von einem Arbeitsnachweis erfaßt werde und daher für den Bezirk jeder unteren Verwaltungsbehörde ein öffentlicher Arbeitsnachweis zu errichten sei, sich als ein organisatorischer Trugschluß erwiesen habe. Die Arbeitsnachweisbewegung wurde dadurch mit einem Ballast kleinster Zwerggebilde von Arbeitsnachweisen beschwert, die ohne irgendwelche Berührung mit dem Wirtschaftsleben nur ein künstliches Scheindasein in den Akten führten. Den begangenen Fehler korrigierte dann das AVAVG, das den öffentlichen Arbeitsnachweis aus den örtlichen Schranken der Errichtungsgemeinde löste, die Organisation auf die wirtschaftlichen Zusammenhänge abstellte und an Stelle von 900 öffentlichen Arbeitsnachweisen 362 Arbeitsämter schuf.

Unbestritten indessen blieb die Tatsache, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung schon vor der 1922 einsetzenden gesetzlichen Regelung auf einem Höchststand ihrer Entwicklung angelangt war. Wir lesen im Kommissionsbericht des 6. Reichstagsausschusses, Drucks. 4490 I 1920/22, S. 5—8, daß „der öffentliche Arbeitsnachweis in ganz Deutschland seine großen Leistungen nicht trotz, sondern wegen des fehlenden Monopols und aus eigener Lebenskraft heraus, nicht dank künstlicher Stütze, zuwege gebracht habe“. Eine authentischere Bestätigung der Erfolge der einst so umkämpften Institution der öffentlichen Arbeitsvermittlung konnte fürwahr schwerlich erbracht werden. Sie lagen vor allem in der fachlichen Aufgliederung der Arbeitsvermittlung¹⁵, die schließlich fast alle Gewerbe und Berufszweige mit nur wenigen Ausnahmen umfaßte.

¹⁴ Über die fachtechnischen Voraussetzungen der Prüfung eines Arbeitsnachweises vgl. des Verfassers Aufsatz: „Leistungsbeurteilung der Arbeitsvermittlung“, Zentralblatt für Arbeitswissenschaft, 1948, Heft 5/6.

¹⁵ Vgl. Graack, Berliner Facharbeitsnachweise, C. Heinrich, Dresden 1920.

Nicht beeinflusst durch Erwerbs- oder Klasseninteressen und lediglich auf das sozialpolitische und volkswirtschaftliche Ziel der Arbeitsvermittlung gerichtet, so heißt es in einer amtlichen Verlautbarung, trug der öffentliche Arbeitsnachweis die Hauptlast bei der Überführung der Arbeitskräfte in Friedens- und Kriegszeiten. Von den Behörden schließlich nur noch als die alleinige Form des Arbeitsnachweises gefördert, hatte sich das Vertrauen der Arbeitsvertragsparteien in seine Wirksamkeit gehoben und gefestigt.

Zur Abrundung noch ein kurzer statistischer Hinweis. Der Verfasser darf hierbei auf sein aus einer Vorlesung an der Deutschen Hochschule für Politik in einem Lehrgang für Arbeitsvermittler hervorgegangenes Buch verweisen: „Die Arbeitsvermittlung in Deutschland. Entstehung — Formen — Wirksamkeit“¹⁶. Zur Erleichterung des Verständnisses für die Hörer hatte er nach einer der Begründung des Entwurfs eines Arbeitsnachweisgesetzes beigefügten tabellarischen Übersicht zwei Schaubilder anfertigen lassen, die deutlicher als lange Zahlenreihen den Wert der öffentlichen Arbeitsvermittlung veranschaulichen und auch dem Buch als Anlage beigefügt wurden. Die Statistik enthält die Vermittlungsergebnisse sämtlicher deutscher Arbeitsnachweise in den Jahren 1910—22 und gliedert sich in folgende Rubriken: Öffentliche Arbeitsnachweise, gemeinnützige (karitative) Arbeitsnachweise, paritätische Facharbeitsnachweise, Arbeitgebernachweise, Innungs-Nachweise, Arbeitnehmer-Nachweise und Angestellten-Nachweise. Danach hatte der öffentliche Arbeitsnachweis im Jahre 1913 in der Vermittlung männlicher Arbeitskräfte mit 1 086 738 Stellenbesetzungen die Führung. Hinter ihm folgen an zweiter Stelle die Arbeitgeber-Nachweise mit 836 644 Vermittlungen, die Arbeitnehmer-Nachweise mit 280 335 und die Innungs-Nachweise mit 127 730. Im gleichen Jahr 1913 besetzten die paritätischen Facharbeitsnachweise 47 800 Stellen, die karitativen Arbeitsnachweise 37 845, denen, als besondere Kategorien für sich, die Angestellten-Arbeitsnachweise mit 36 370 Vermittlungen sich anreihen.

Beim Arbeitsnachweis für Frauen beherrschte die öffentliche Arbeitsvermittlung fast ausschließlich das Feld (1913: 555 843). In sehr weitem Abstände, mit etwa dem zwanzigsten Teil der Vermittlung, schließen sich die Arbeitgeber-Nachweise an (1913: 29 018), dicht gefolgt von den gemeinnützig-karitativen Arbeitsnachweisen (1913: 25 756), während die Angestellten-Arbeitsnachweise (14 648) zusammen mit den Arbeitnehmer-Nachweisen (10 607), sodann die paritäts-

¹⁶ Buchreihe des Öffentlichen Arbeitsnachweises. Erster Band, W. Kohlhammer, Stuttgart 1926.

schen Facharbeitsnachweise (6734) und die Innungs-Arbeitsnachweise (6133) den Schluß bilden. Die vorangegangenen Ausführungen finden in der gegebenen Vermittlungsübersicht somit ihre Bestätigung.

8. Das autoritäre Regime des Arbeitseinsatzes

Einen tief einschneidenden Wendepunkt in die bisherige Auffassung vom Wesen der öffentlichen Arbeitsvermittlung brachte das mit dem Jahre 1933 beginnende Regime der staatlichen Lenkung der Arbeitsfürsorge, für das der neue Begriff des „Arbeitseinsatzes“ symbolhafte Bedeutung gewann. Eingeleitet wurde die neue Ära autoritärer Staatsführung mit der Beseitigung der Wirtschaftsorganisationen, der Ersetzung der paritätischen Verwaltung durch das Führerprinzip und der Anpassung der Rechtspflege an das nationalsozialistische Gedankengut mit seinem so verhängnisvoll sich erweisenden Fundamentalsatz: „Recht ist, was dem Staate nützt.“ Nun trat an die Stelle des Arbeitgebers der „Betriebsführer“, während der Arbeitnehmer sich in ein „Gefolgschaftsmitglied“ umwandelte. Obwohl die Arbeit in der bisherigen Entwicklung der Arbeitsverwaltung stets als persönliche Dienstleistung anerkannt und demgemäß bewertet worden war, unterstellte man, der Mensch sei nur eine „Ware“ gewesen, daher ja auch die Bezeichnung eines Arbeitsmarktes“. Was sich ehemals als gut und empfehlenswert erwies, verfiel nun der Mißachtung und aus dem Schlechten wurde das neue Gute. Mit Stumpf und Stiel mußte der Geist der Vergangenheit ausgerottet werden, die Gedankenwelt erlebte einen grundsätzlichen Neuformungsprozeß, eine Umwertung aller Werte. An die Stelle der Freiheit trat der Zwang. Das Recht auf Anerkennung der Persönlichkeit, die freie Wahl des Berufes und Arbeitsplatzes, der Grundsatz individueller Arbeitsvermittlung mußten als Rudimente einer vergangenen liberalen Epoche aus dem Zeitbewußtsein ausgelöscht werden. Die Geburtsstunde eines völlig neuen Begriffes, des Arbeitseinsatzes, durch das Gesetz vom 15. Mai 1934 erstmalig in die Sprache des Gesetzgebers eingeführt, hatte geschlagen.

Die als Eignungsprinzip in die Geschichte der Arbeitsvermittlung eingegangene Grundforderung, den geeigneten Mann an die rechte Stelle zu bringen, mußte einem befohlenen Einstellungszwange (Jedem einen Arbeitsplatz!) weichen, der nicht mehr danach fragte, ob die zugewiesenen Kräfte auch benötigt wurden, noch weniger, ob sie auch über die erforderlichen Fähigkeiten verfügten. Den neuen Machthabern war es darum zu tun, in einer „Arbeitsschlacht“ die Arbeitslosigkeit zu besiegen und einen allgemeinen Wirtschaftsaufschwung als

Folge ihrer staatsmännischen Klugheit der Welt vorzuspiegeln. Die Verteilung der Arbeit nach den Grundsätzen wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und sozialer Gerechtigkeit löste ein staatlicher Lenkungsapparat ab, bei dem nicht mehr der Mensch der entscheidende Faktor und das Maß aller Dinge war, sondern der neugeprägte Staatsgedanke.

Dem in dieser Beziehung nicht für ausreichend befundenen Gesetz zur Regelung des Arbeitseinsatzes vom Mai 1934 folgte bald die Verordnung über die Verteilung von Arbeitskräften (vom 10. August 1934) auf dem Fuße. Aber auch sie genügte dem immer größer werdenden Machtverlangen noch nicht. „Um die zweckentsprechende (!) Verteilung der Arbeitskräfte in der deutschen Wirtschaft zu gewährleisten“, mußte man wiederum den Gesetzgeber bemühen. So entstand das Gesetz vom 26. Februar 1935, das das Arbeitsbuch in Deutschland einführte. Zwecks „weiterer Sicherung eines geordneten Arbeitseinsatzes“ wurde sodann der Reichsanstalt, und zwar durch das Gesetz vom 5. November 1935 über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung, das Monopol der Arbeitsvermittlung zuerkannt. (Vgl. Graack, Der Weg zum Monopol der Arbeitsvermittlung, Das Arbeitsamt, Heft 11, 1950.) Die „Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung“ (Verordnung des Beauftragten für den Vierjahresplan vom 22. Juni 1938) ergab die Möglichkeit, bereits in Arbeit stehende Volksgenossen auf dem Wege der Dienstverpflichtung in andere Arbeit einzusetzen. Immer enger zog sich der Kreis der Lenkungsmaßnahmen.

Nachdem durch Führererlaß vom 21. Dezember 1938 die Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten der Reichsanstalt auf den Reichsarbeitsminister übergegangen waren, wurde die Arbeitseinsatzpolitik damit als „wichtigster Teil der Gesamtstaatspolitik“ unmittelbare Reichsaufgabe. Es lag im Zuge der Zeit, daß auch der Arbeitsplatzwechsel staatlichen Beschränkungen unterworfen wurde (Verordnung des Reichsarbeitsministers vom 6. September 1939), denen zufolge die Lösung von Arbeitsverhältnissen wie die Einstellung von Arbeitskräften nunmehr der Zustimmung der Arbeitsämter unterlag.

Die Verkündung des totalen Krieges hatte abschließend den totalen Arbeitseinsatz im Gefolge, der durch die Ernennung eines Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz als oberstem Leiter (21. März 1942) sinnfälligen Ausdruck fand. Der Kreis von der Fachverwaltung von einst bis zur politischen Befehlsempfangstelle war geschlossen.

9. Die volkswirtschaftliche Mission der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Gegenwart und Zukunft

„Das, worauf die ganze Größe des Menschen zuletzt beruht, wonach der einzelne Mensch ewig ringen muß und was der, welcher auf Menschen wirken will, nie aus den Augen verlieren darf, ist **Eigentümlichkeit der Kraft und der Bildung**“ (W. v. Humboldt).

Die Zeit, in der der totale Staat seine Hand auf die ganze Existenz des Menschen legte, ist noch in aller Erinnerung. Eine weisere Menschenökonomie gebietet, auf Grund vieler abschreckender Erfahrungen, den prüfenden Blick auf die Grenzen staatlicher Betätigung zu lenken. In seiner Schrift über „Die Grenzen der Wirksamkeit des Staates“ anerkennt Wilhelm von Humboldt als den wahren Zweck des Menschen die **möglich vollkommenste Entwicklung seiner Kräfte** und tritt der Ansicht entgegen, alles müsse vom Staate Leben und Lenkung erhalten. Je tiefer der Staat in die Tätigkeit seiner Bürger eingreife, in um so höherem Maße hemme und erstickte er ihre Kräfte. Wer viel und oft geleitet wird, kommt leicht dahin, den Rest seiner Selbständigkeit, der ihm geblieben ist, gleichsam freiwillig zu opfern. Er glaubt, sagt Humboldt, sich der Sorge überhoben, die er in fremden Händen sieht, und meint genug zu tun, wenn er ihre Leitung erwartet und ihr folgt. Damit schwächt sich in ihm und verliert sich endlich das Gefühl der Verantwortlichkeit, in welchem doch die **Persönlichkeit** eigentlich beruht. Er will daher die Einwirkung des Staates auf die Erhaltung von Ordnung und Sicherheit beschränkt wissen und sieht seine Aufgabe darin, dem Schwachen gegen jede Vergewaltigung durch den Stärkeren zu helfen und Hüter des Rechtes zu sein. Glückliche sind wir, sagt Humboldt, in einer Lebensweise, die mit unserem Charakter übereinstimmt, die wir uns gewählt, gestaltet haben. Diesen höchsten Genuß läßt der Staat, der nicht volle Freiheit bietet, nicht aufkommen.

Angewandt auf das Gebiet der **Arbeitsverwaltung** bedeutet es, um sich des von mir gebrauchten, dem Gebiet des Werbewesens entnommenen Vergleichsbildes zu bedienen, den im Zeitgeschehen schon etwas verblaßten Parolen der Vorkämpfer der öffentlichen Arbeitsvermittlung neue **Leuchtkraft** zu geben, zur Befruchtung der an die junge Bundesanstalt herantretenden Probleme und Aufgaben. Wenn es der Geist ist, der nach dem bekannten Schillerwort sich den Körper baut, dann ist zu wünschen, daß ein die Forderungen der Zeit lebendig durchdringender Geist ihre Arbeit erfüllen möge. Mit dem Geist, der vernichtend und zerstörend im autoritären Regime die Massen blendete und verführte, hat freilich dieser neue Geist des Wiederaufbaus Deutschlands nach der Katastrophe nichts gemein. Es ist der Geist

wahrhaften Bemühens, den so lange geknechteten Menschen die Segnungen der Freiheit wieder in unbeschränktem Maße, zuteil werden zu lassen — in Besinnung auf die volkswirtschaftliche Mission, die hierbei der Arbeitsvermittlung als einer der bedeutendsten sozialwirtschaftlichen Einrichtungen der Gegenwart zufällt.

Ich entsinne mich, daß mir als Leiter des Berliner Städtischen Arbeitsnachweises von „interessierter“ Seite einmal gesagt wurde, die öffentliche Arbeitsvermittlung stehe vor einer unlösbaren Aufgabe. Der Arbeitsvermittler solle der Wirtschaft dienen und daher nach kaufmännischen Gesichtspunkten die an ihn herantretenden Aufgaben zu lösen versuchen, er solle aber zugleich soziales Verständnis besitzen. Beides, kaufmännische und soziale Einstellung, vertrage sich nicht miteinander. Ich konnte darauf nur erwidern, daß diese theoretische Argumentation längst durch die langjährige Praxis des öffentlichen Arbeitsnachweises widerlegt sei und die erzielten Leistungen die vorgetragenen Bedenken widerlegten.

Mit derartig erkünstelten Spitzfindigkeiten läßt sich heute gegen einen so siegreichen Gedanken nicht mehr anlaufen. Nein, worauf es gegenwärtig ankommt, ist die Fernhaltung jeder erneuten Politisierung der Arbeitsvermittlung, von welcher Seite sie auch kommen mag. Die Jahre 1918, 1933 und 1945 gleichen ja darin in auffälliger Übereinstimmung¹⁷. Es bedeutet daher eine völlige Verkennung der volkswirtschaftlichen Aufgabe der Arbeitsverwaltung, wenn man politische Bezirksräte, die mit dem Wechsel der jeweiligen Anschauungen wieder verschwinden, mit der Leitung von Arbeitsämtern betraut, ganz abgesehen von der Einbuße, die das Ansehen der Dienststellen erleidet. In der Bevölkerung spricht es sich gar bald herum, daß es anscheinend keiner besonderen Fachkenntnis und Erfahrung bedürfe, um den komplizierten Betrieb eines Arbeitsamtes zu leiten. Um wieviel weniger sei dann noch Sachkunde von dem Arbeitsvermittler zu fordern, von dessen Qualifikation die Entwicklung der Arbeitsfürsorge ja in erster Linie abzuhängen pflegt.

Hier tut sich eine Frage auf, die das Interesse der Bundesanstalt vor anderen fachlichen Problemen in vorderster Linie beansprucht. Es entspricht dem Charakter der öffentlichen Arbeitsvermittlung als einer vorwiegend volkswirtschaftlichen Aufgabe, daß auch ein volkswirtschaftliches Ethos in ihrer Wirksamkeit zu spüren ist. Wie will anders die Unparteilichkeit und Neutralität — jene zwei Grundforderungen des öffentlichen Arbeitsnachweises, wie wir sahen — gewahrt

¹⁷ Der Verfasser verwies hierauf in einem Artikel „Entpolitisierung der Arbeitsvermittlung“, Der Tag, Nr. 114 vom 17. Mai 1949.

bleiben, wenn nicht erfahrenen Volkswirten, in viel weiterem Maßstabe, als es bisher geschah, beruflicher Einfluß auf die Gestaltung der Dinge eingeräumt wird.

Ein weiterer Punkt, welcher der Beachtung wert ist, ist die Frage der Gewinnung geeigneter Fachkräfte, damit die Klagen über falsche berufliche und allgemein menschliche Behandlung der Besucher der Arbeitsämter endlich verstummen. Hier tut eine Hebung des allgemeinen und geistigen Niveaus dringend not. Es ist eine falsche, in der öffentlichen Meinung rasch erkannte Personalpolitik der Arbeitsverwaltung, wenn Unfähige und Nichtsköner die Plätze von Fachleuten einnehmen. Wenn auch seit 1945 durch Schulung und Fortbildung die schlimmsten Auswüchse schon in etwas unterbunden wurden, hier öffnet sich der jungen Bundesanstalt ein weites Feld ihrer Betätigung.

Die Aufgaben und Probleme, die an die Arbeitsverwaltung heranreten und ihr noch in Zukunft bevorstehen, wachsen von Jahr zu Jahr und werden immer schwieriger und komplizierter. Man denke nur an die noch ungelöste Frage eines umfassenden Flüchtlingsausgleichs als Vorstufe künftiger Arbeitsmarktregulierung. Sie können nur gelöst werden in einer Gemeinschaftsarbeit aller an der Entwicklung ernsthaft interessierten Volkskreise, sowohl der staatlichen und städtischen Behörden wie der Wirtschaftsorganisationen. Sich der Mitarbeit von Sachverständigen und Fachkennern zu bedienen, ist daher ein Gebot kluger Voraussicht. Es ist dies kein ideologisches Experiment, sondern eine bereits aus langjähriger Erfahrung gewonnene Erkenntnis.

Der Verfasser kann aus seiner Jahrzehnte umfassenden Praxis als Leiter großstädtischer Arbeitsnachweise nur bestätigen, wie fruchtbringend und segensreich eine derartige Gemeinschaftsarbeit sich in den eigentlichen Fachfragen der Arbeitsvermittlung auswirkt.

Die volkswirtschaftliche Aufgabe der Arbeitsvermittlung beschränkt sich ja nicht, wie vielfach angenommen wird, auf die produktionsfördernde Zuweisung geeigneter Arbeitskräfte an die Wirtschaft und auf die den Arbeitslosen zur Erlangung von Arbeitsgelegenheit und Beschäftigung gewährte Hilfe, vielmehr sind die sorgfältige, laufende Beobachtung des Arbeitsmarktes und die zur Erzielung eines Ausgleichs von Arbeitsangebot und -nachfrage erforderlichen Maßnahmen ihrem pflichtmäßigen Ermessen anheimgestellt. Hier geht es um die Deckung des Bedarfs an geeigneten Arbeitskräften zur Sicherung der Vollbeschäftigung¹⁸.

¹⁸ Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialpolitik, Bundesarbeitsblatt, Heft 6, 1950.

Zur Bewältigung dieses weitgespannten Pflichtenkreises bedarf es der werktätigen Mitarbeit bei der Verwaltung und Beaufsichtigung der Arbeitsämter, deren bürokratische Leitung nicht die Gewähr dazu bietet. Ich beziehe mich auf meine Ausführungen über das Paritätsprinzip in der Arbeitsverwaltung.

In Beschwerden und Mängel der Arbeitsvermittlung hineinzuleuchten und für die Auswahl geeigneter Arbeitskräfte zu sorgen, ist ur-eigenste Angelegenheit der wirtschaftlichen Selbstverwaltung.

Gelten die vorstehenden Darlegungen zugleich im Sinne einer Bekämpfung des Bürokratismus, sie dienen, was nun gesagt werden muß, dem Einzug eines neuen Geistes in die Amtsstuben und Dienststellen der Arbeitsverwaltung. In der Sozialpolitik muß stets die Freiwilligkeit der Pionier des Gesetzes sein. Die Wirksamkeit des Staates findet ihre Grenzen in der individuellen Freiheit als dem höchsten Gut, das zu stützen und zu schützen Ziel und Zweck jeder gesellschaftlichen und staatlichen Einrichtung ist und bleiben wird. Dies bedeutet gedankliche Ablösung von der Psychose staatlicher Lenkung und Beseitigung der restlichen, noch verbliebenen Schranken. „Höchstes Glück der Erdenkinder sei nur die Persönlichkeit“ (Goethe).

Hand in Hand damit geht eine Erneuerung im karteimäßigen Denken. Es gilt, der Technokratie der Arbeitsverwaltung den Kampf anzusagen. Hierzu noch wenige Worte. Die Inflation der Formulare und Karten, die die Einführung des inzwischen beseitigten Arbeitsbuches unter dem autoritären Regime zufolge hatte, verlagerte die Sorge um den Menschen auf die Instandhaltung des technischen Apparates. Es entstand der neue Typ des Karteiarbeiters. Das Karteiwesen wurde eine Wissenschaft für sich, der „Geist der Technik“¹⁹ hielt seinen Einzug und stellte sich zwischen die Beziehungen von Mensch zu Mensch.

Ein der Technik verfallender, sich auf das Karteiwesen verlassender Arbeitsvermittler begibt sich der Menschenführung, die ihm sein Beruf als Aufgabe auferlegt. Er ist fehl am Platze und behindert die Arbeitsvermittlung, statt sie zu fördern. Es gilt darum, jeder Überbetonung der Technik entgegenzutreten und sie auf den Platz zu verweisen, der ihr gebührt, als ein dem Menschen unterworfenen Hilfsmittel, dazu geschaffen, ihm die Arbeit zu erleichtern. Soll die Kartei, wie ihre Schöpfer einst verkündeten, „Schnelligkeit, Zuverlässigkeit und soziale Gerechtigkeit“ gewährleisten, dann ist ihre mustergültige Instandhaltung Voraussetzung — ein schwacher Punkt der Arbeitsverwaltung, wie technische Prüfungen immer wieder ergaben.

¹⁹ Die Technik, auf sich selbst gestellt, entmenslicht, wie wir es erlebten, den Menschen.

Häufige Klagen über den Verkehrston in den Arbeitsämtern deuten darauf hin, daß die Angestellten z. T. noch nicht ihre richtige Einstellung zur sozialen Berufsarbeit gefunden haben. Die Visitenkarte des Arbeitsvermittlers duldet keine Flecken. Freundlichkeit im Umgang mit Menschen, ich sagte es ja bereits, ist Vorbedingung zur Ausübung des Vermittlerberufes.

Schließen wir die Betrachtungen ab mit einem Hinweis auf die **Arbeitsberatung**.

Die Güte eines Arbeitsnachweises bemißt sich bekanntlich nach dem Verständnis und der Sorgfalt, die er der Arbeitsberatung entgegenbringt. Sie bildet zugleich einen wichtigen Prüfstein, der erkennen läßt, ob die öffentliche Arbeitsvermittlung ihrer volkswirtschaftlichen Zielsetzung gerecht wird.

Da in neuerer Zeit bei großstädtischen Vermittlungseinrichtungen gemachte Beobachtungen auf eine Verflachung und Schematisierung der Arbeitsberatung hindeuten (man begnügte sich nämlich mit dem „guten Rat“ an die Arbeitsuchenden, doch sich selbst um Arbeit zu bemühen), erscheint ein kurzes Verweilen bei diesem Gegenstand geboten.

Wir erinnern uns, daß im geschichtlichen Verlauf dem Verlangen nach zentralen paritätischen Arbeitsnachweisen im Kampf gegen die volkswirtschaftlich schädliche Zerrissenheit und Zersplitterung der Arbeitsmarktorganisation sich die Forderung des organisch-persönlichen Vermittlungsprinzips anschloß. Die Erkenntnis verbreitete sich, daß es die Aufgabe einer der Volkswirtschaft dienenden Einrichtung sein muß, neben den wirtschaftlichen den persönlich-menschlichen Faktoren in der Arbeitsvermittlung Rechnung zu tragen²⁰. Es ist die Erzielung einer **Auslese**, die dem organisch-persönlichen Vermittlungsprinzip zugrunde liegt, vorbereitet durch die der Vermittlung vorangehende **Arbeitsberatung**. Sie hat die psycho-physische Eignung des Arbeitsuchenden und seine wirtschaftlich-sozialen Lebensverhältnisse zu berücksichtigen. Nicht auf die Quantität der Vermittlungsleistung kommt es in erster Linie an, sondern auf ihre Qualität. Den geeigneten Mann an den rechten Platz zu bringen, wird zur Grundforderung **individueller Arbeitsvermittlung**. Dem einzelnen dasjenige Arbeitsfeld zu zeigen, auf dem er seine Kräfte in einer seiner Veranlagung am meisten entsprechenden Weise auswirken kann, wird zum Inbegriff der **Arbeitsnachweisbewegung**. — Die Zukunft gehört und die Herrschaft gebührt zu allen Zeiten der Arbeit. Kernstück und Hauptaufgabengebiet der Arbeitsämter ist und bleibt die **Arbeitsvermittlung**.

Möge dem Wirken der **jungen Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung**, mit dem ein neues Kapitel

²⁰ Sachs, Entwicklungstendenzen in der Arbeitsnachweisbewegung, Jena 1919.

deutscher Sozialgeschichte beginnt, Glück und Erfolg beschieden sein, zum Segen des Volkes! Hierbei tatkräftig mitzuarbeiten, erheischt die volkswirtschaftliche Mission der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

„Nicht den Menschen verstaatlichen, sondern den Staat vermenschlichen“ (Pestalozzi).

10. Abschließende Betrachtungen

Dresden, die Stadt, von der, wie wir sahen, die Geschichte der öffentlichen Arbeitsvermittlung Deutschlands einst ihren Ausgang nahm, ist mit dem Namen des Pioniers der Sozialpolitik, Prof. Viktor Böhmert, unlösbar verbunden. Von 1875 bis 1905 als Professor für Nationalökonomie und Statistik an der Technischen Hochschule wirkend, bis 1895 zugleich als Direktor des Kgl. Sächs. Statistischen Bureaus, gilt Geheimrat Böhmert als der eigentliche Initiator der Arbeitsnachweisbewegung im ehemaligen Königreich Sachsen²¹. Die Schöpfung des Zentralarbeitsnachweises für den Regierungsbezirk der Kreishauptmannschaft Dresden ist sein ureigenstes Werk. Solange von dem Wirken der deutschen Sozialreformer gesprochen werden wird, wird der Name Viktor Böhmert aufklingen als der eines Förderers des Guten in der Welt. Beim Niederschreiben dieser Zeilen gedenkt der Verfasser seines verehrten Lehrers und väterlichen Freundes, der ihn als jungen Volkswirt für die Arbeitsnachweisidee gewann.

Das Bild des so verehrungswürdigen, gütigen Mannes in seinem Herzen bewahrend, errichtete der Verfasser in seinen Erinnerungen „Ein Volkswirt sieht Menschenschicksale. Erkenntnisse und Erfahrungen aus einem Leben im Dienste der Arbeitsvermittlung“ (Sonderheft der Schriftenreihe „Neue Soziale Praxis“, Herausgeber Staatsminister Dr. h. c. Oechsle, München, Richard Pflaum Verlag 1951) ein schlichtes Denkmal für den Volksfreund und Vorkämpfer des öffentlichen Arbeitsnachweises. Im Anhang fanden auch Schriften und Aufsätze über Viktor Böhmert aus der Feder des Verfassers, mit Titel- und Quellenangabe, Aufnahme.

Ein Halbjahrhundert öffentliche Arbeitsvermittlung²² — eine Verpflichtung für die heutige Generation der Mitarbeiter in den Arbeits-

²¹ Das Reichsarbeitsblatt (1908, VI. Jahrgang, Nr. 2) datiert „den Eintritt des Königreichs Sachsen in die Arbeitsnachweisbewegung“ von der Ministerialverordnung vom 30. November 1906 an die Kreishauptmannschaften.

²² Am Schrifttum interessierte Leser seien verwiesen auf des Verfassers „Beiträge zum Schrifttum der Arbeitsvermittlung 1909—1934“, auf den neuesten Stand gebracht im Anhang zu obigen Lebenserinnerungen.

ämtern, es den Vorkämpfern der Arbeitsnachweisbewegung gleichzutun an Hingabe, Aufopferung und einem unbeirraren Glauben an eine sozialwirtschaftliche Institution, die mit dem Wiederaufbau Deutschlands eng verflochten ist.

„Sich einer guten Sache frühzeitig zuzuwenden und sie dann nach und nach zum Siegen heranreifen zu sehen, gehört zu den besten Genüssen dieses Lebens“ (Hilty).