## HENNING KÖHLER

## SOZIALPOLITIK VON BRÜNING BIS SCHLEICHER

Die wirksamste Sozialpolitik in einer Wirtschaftskrise mit hoher Arbeitslosigkeit ist zweifellos eine energische Politik der Arbeitsbeschaffung. Davon kann jedoch in dem hier zu behandelnden Zeitraum nur in Ansätzen die Rede sein.

Meine Absicht ist es daher, einerseits das System der Arbeitslosenhilfe zu skizzieren und andererseits diejenigen sozialpolitischen Maßnahmen kurz zu charakterisieren, die als Alternativen zu den immer kümmerlicher werdenden Unterstützungsleistungen entwickelt wurden.

Zu Beginn der Krise konnte die deutsche Sozialpolitik mit dem 1927 erlassenen Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowohl in organisatorischer als auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht Vorbildliches vorweisen; denn besonders die Einführung des Versicherungsprinzips, d.h. daß im Falle unverschuldeter Arbeitslosigkeit statt der Gewährung einer fürsorgemäßigen Unterstützung ein rechtlicher Anspruch auf Zahlung der versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung bestand, bedeutete einen erheblichen sozialen Fortschritt. Entscheidender Nachteil des Systems war jedoch die mangelhafte finanzielle Ausstattung bzw. das dauernde Mißverhältnis zwischen Beitragsaufkommen und Zahl der Arbeitslosen, das ständige Zuschüsse des Reiches notwendig machte, was wiederum unendliche Schwierigkeiten und Debatten hinsichtlich der Frage der Aufbringung dieser Kosten als auch der Frage nach der Zweckmäßigkeit und Nützlichkeit des ganzen Systems heraufbeschwor. Den Höhepunkt und zugleich den Abschluß dieser Auseinandersetzungen bildete bekanntlich der Streit um die Erhöhung der Versicherungsbeiträge, der im März 1930 zum Ende der letzten parlamentarisch gebildeten Regierung der Weimarer Republik führte. Bewegte sich zu diesem Zeitpunkt der Kampf um mögliche Beitragserhöhungen im Bereich der gleichsam magischen Zahl von  $3\frac{1}{2}\%$  des Arbeitslohns, so zeigt die Tatsache, daß die Regierung Brüning den Beitrag am 30. September ohne großen Widerstand auf 6 1/2% erhöhte, in welchem Maße das Einsetzen der Krise wie auch die Ergebnisse der Septemberwahl die politische Landschaft verändert hatten.

Die Größe des Problems signalisiert die Arbeitslosenzahl. Betrug 1930 die Durchschnittszahl nach der amtlichen Statistik 3 Millionen Arbeitslose, so erhöhte sich die Zahl in den folgenden Jahren um jeweils rund 50%, also auf 4,5 Millionen 1931 und knappe 6 Millionen 1932. Entscheidend ist dabei, daß die sonst übliche saisonbedingte Entlastung des Arbeitsmarktes im Frühsommer nur noch gering war. Wurden als Höchstzahl des Winters 1931/32 6 130 000 Arbeitslose registriert, so ging die Arbeitslosigkeit bis zum Mai/Juni nur noch um rund 600 000 zurück.

Es handelte sich also um eine Dauerarbeitslosigkeit mit weitreichenden Folgen für den Status des Betroffenen; denn nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit erlosch der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und an ihre Stelle trat die in ihrer Dauer immer mehr beschränkte sogenannte Krisenunterstützung. Nach der Er-



schöpfung dieses Anspruches erhielt der Arbeitslose nach Prüfung der Bedürftigkeit kommunale Sozialunterstützung, die das Existenzminimum kaum noch sicherte.

Das Ergebnis des Ansteigens der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Verringerung des Steueraufkommens war angesichts der prozyklischen Wirtschaftspolitik Brünings neben den Lohn- und Gehaltskürzungen ein immer stärker werdender Abbau der sozialen Leistungen. Jeweils im Sommer erfolgten die das politische Leben in Deutschland heftig erschütternden Sparmaßnahmen, die in großen Notverordnungen zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen eine Vielzahl von Einzelbestimmungen zusammenfaßten. Ihr Erlaß waren Marksteine der Krisenentwicklung und zugleich der politischen Radikalisierung: Die erste Notverordnung war die im Parlament gescheiterte Deckungsvorlage vom Juli 1930, der Anlaß für die Septemberwahl. Die zweite Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931 war durch die äußerst ungeschickte Verbindung mit der Reparationsfrage der Ausgangspunkt der verheerenden, im Bankenkrach des Juli ihren Höhepunkt findenden Finanzkrise; keineswegs war sie die Visitenkarte Brünings für seinen Englandbesuch, d.h. also keine flankierende Maßnahme für die Reparationspolitik, sondern die Reaktion auf die riesigen Deckungslücken im Haushalt. Sagte doch Brüning selbst intern im Mai 1931: "Nach außen hin dürfe man nicht zugeben, daß man sich aus innerpolitischen Gründen zu Schritten auf dem Reparationsgebiet drängen lasse. "1

Schließlich stellte die vom Kabinett Brüning im Frühjahr 1932 bis ins Detail vorbereitete, jedoch erst von Papen am 14. Juni erlassene Notverordnung den Höhepunkt des Leistungsabbaus und der damit verbundenen Verelendung weiter Bevölkerungsschichten dar<sup>2</sup>. Wieweit die Radikalisierung auch dadurch vorangetrieben worden war, zeigt das Ergebnis der sechs Wochen später durchgeführten Reichstagswahl mit der absoluten Mehrheit der Rechts- und Linksextremisten.

1931 war im Kabinett von Arbeitsbeschaffung noch nicht die Rede; stattdessen ventilierte man Möglichkeiten der Arbeitsstreckung bzw. einer andersartigen Verteilung vorhandener Arbeitsmöglichkeiten. Dazu gehörte u.a. die Frage der gesetzlichen Fixierung der Arbeitszeitverkürzung, das häufig geforderte Verbot der Doppelverdiener, aber auch der Vorschlag der Einführung des 9. Schuljahres, was die Fernhaltung von 250000 Schulabgängern vom Arbeitsmarkt bedeutet hätte – alles Pläne, die nicht zur Ausführung gelangten. Verwirklicht wurde dagegen in finanziell sehr bescheidenem Maßstab die Einrichtung des Freiwilligen Arbeitsdienstes als Konzession gegenüber der immer stärker werdenden Forderung nach Einführung der Arbeitsdienstpflicht<sup>3</sup>.



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Bundesarchiv (B.A.) Koblenz R 43 I/311, Prot. einer Besprechung über die Reparationsfrage v. 7. Mai 1931.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Um es am Beispiel zu verdeutlichen: auf Grund dieser Verordnung erhielt ein in der Großstadt lebender verheirateter Arbeitsloser mit vier Kindern eine versicherungsmäßige wöchentliche Unterstützung von 17,40 RM; Reichsgesetzbl. I 1932, S. 305.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> H. Köhler, Arbeitsdienst in Deutschland, Pläne und Verwirklichungsformen bis zur Einführung der Arbeitsdienstpflicht im Jahre 1935, Berlin 1967, S. 87ff.

Neben dem Freiwilligen Arbeitsdienst, der 1931 praktisch noch nicht ins Gewicht fiel, engagierte sich das Kabinett hinsichtlich der Frage der Arbeitslosenbeschäftigung auf einem Gebiet, das für diese Regierung noch weitreichende Bedeutung erlangen sollte, nämlich der Siedlung. Für eine Nebenform, die Stadtrandsiedlung, d.h. vor allem "die Bereitstellung von Kleingärten für Erwerbslose", wurden ab Oktober 1931 erhebliche Mittel bereitgestellt: denn sie galt als Auftakt für die Ingangsetzung großzügiger Maßnahmen im Bereich der landwirtschaftlichen Siedlung. Diese Bemühungen um den umfangreichen Ausbau der landwirtschaftlichen Siedlung sind primär als eine sozialpolitische Maßnahme zu verstehen, der eine ganz bestimmte Einschätzung der Krise zugrundelag.

Wenn Finanzminister Dietrich, von dem übrigens die Initiative zur Stadtrandsiedlung ausgeht, die Begründung seines Plans mit dem lakonischen Satz beginnen läßt: "Entwicklung und Stand der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit lassen darauf schließen, daß starke Arbeitslosigkeit für absehbare Zeit in Deutschland eine Dauererscheinung sein wird"4, so wird hier gleichsam das Leitmotiv der Krisenpolitik angesprochen. Es findet sich im Kabinett Brüning – natürlich unterschiedlich stark – ein Gefühl des Ausgeliefertseins an die Krise, die pessimistische Grundeinstellung, daß die Industrialisierung der letzten Jahrzehnte "ungesund" und übertrieben gewesen sei, der gegenüber der krisenbedingte Rückgang durchaus Züge einer Gesundschrumpfung aufweise, so daß man damit rechnen müsse, daß ein Teil der in der Industrie bisher beschäftigten Arbeitslosen auch bei einer künftigen Belebung der Wirtschaft nicht wieder in den industriellen Arbeitsprozeß eingegliedert werden könnte.

Aus dieser wirtschaftspolitischen Beurteilung ergab sich folgerichtig der Trend zum agrarischen Sektor als der aussichtsreichsten Möglichkeit, die Arbeitslosen auf Dauer in einer primär selbstversorgenden Tätigkeit zu beschäftigen. Diese im Grunde sozialpolitische Perspektive zeigte sich besonders klar im Frühjahr 1932, als man erneut vor der Notwendigkeit einer drastischen Kürzung auf dem Gebiet der Arbeitslosenhilfe stand. Als Ausgleich für den Abbau sollte, gleichsam als "seelische Ablenkung"<sup>5</sup>, im Bereich der Arbeitsbeschaffung etwas geschehen. Tatsächlich konzentrierten sich die Bemühungen des Kabinetts in erster Linie auf die landwirtschaftliche Siedlung, denn für Stegerwald war "das Wichtigste in der Arbeitsbeschaffung die bäuerliche Siedlung", und auch der Reichskanzler stand auf dem Standpunkt, "die Siedlungsfrage müsse in Verbindung mit der Arbeitslosenfrage gelöst werden" und plante keineswegs Autobahnprojekte im Milliardenmaßstab, wie er und sein alerter Verkehrsminister nachträglich behaupteten.

Stattdessen waren vom Verkehrsministerium die vom Kabinett beschlossenen



<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> B.A. R 43 I/1290; Schreiben Dietrichs an Brüning vom 3. Sept. 1931.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> So Stegerwald im Kabinett am 4. März 1932; Schäffer-Tagebuch; Eintragung v. 4. März 1932.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 451, Eintragung v. 12. April 1932.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Prot. d. Min.bespr. v. 5. Febr. 1932.

Straßenbauarbeiten vornehmlich im landwirtschaftlichen Bereich, z.B. der Ausbau von Sommerwegen, vorgesehen, wie überhaupt die ursprünglich geplante Arbeitsbeschaffung in Folge des Kapitalmangels immer stärker zur Beschäftigung im Rahmen des FAD reduziert wurde. Welchen Stellenwert die Siedlung in der Schlußphase erhielt, beleuchtet wohl am deutlichsten die Aktivität des Reichsbankpräsidenten Luther, der als oberster Chef und Hüter des Währungssystems einen Plan der "geldlosen Wirtschaft", der Erwerbslosensiedlung auf Gegenseitigkeit, d.h. einer Primitivsiedlung auf Blockhüttenbasis entwickelte, deren Verwirklichung er mit der Begründung forderte: "Man muß radikal sein in der Beseitigung der baupolizeilichen Vorschriften."8

Von diesem Engagement her erklärt sich erst die Ausarbeitung der berühmten Siedlungsverordnung, die von Papen nicht übernommen wurde und die durch die Bereitstellung von billigem Land durch Zwangsversteigerung die Siedlung erst ermöglichen sollte. Daß unter Papen die Siedlungsanstrengungen nicht fortgeführt, sondern stattdessen der Vollstreckungsschutz für die überschuldeten ostdeutschen Güter perfektioniert wurde, verstand sich angesichts der politischen Ausrichtung dieses Kabinetts gleichsam von selbst. Stattdessen zeigten sich auf sozialpolitischem Gebiet reaktionäre Tendenzen in den Bestrebungen zur Beseitigung des Versicherungsprinzips in der Arbeitslosenversicherung, d.h. ihrer Rückbildung zur Fürsorgeunterstützung unter dem Gesichtspunkt des Nachweises der Bedürftigkeit.

Auch im Kabinett Brüning waren bereits Tendenzen dieser Art aufgetaucht – so erhoffte sich Preiskommissar Goerdeler phantastische Ersparnisse aus der Bedürftigkeitsprüfung –, doch blieben diese Überlegungen Randerscheinungen, was dann bei Papen den Regierungskurs bestimmte. Noch deutlicher zeigten sich die sozialreaktionären Intentionen bei der Attacke der Regierung gegen den sozialpolitischen Eckpfeiler des Tarifvertrages, als sie durch die Verordnung vom 5. September 1952 bei Mehreinstellung von Arbeitnehmern die Unterschreitung des Tariflohns gestattete. Mit welchem Dilettantismus man hier seinem Ressentiment nachgab, zeigt das Protokoll der Beschlußfassung, nach welchem das Kabinett beiläufig, und das hieß im Grunde ohne jedes Bewußtsein der sozialpolitischen Problematik, diese Verordnung billigend zur Kenntnis nahm<sup>9</sup>. Die dann in der Praxis auftretenden Widerstände von Gewerkschaften und Unternehmern bewogen jedoch einige Wochen später noch die Regierung Papen zur Aufhebung dieser Verordnung.

Auch auf einem anderen Gebiet läßt sich eine charakteristische Akzentverschiebung beobachten. Der ursprünglich sozialpolitisch ausgerichtete freiwillige Arbeitsdienst fand das zunehmende Interesse des Präsidialregimes. Er wurde im Juli



<sup>8</sup> Schäffer-Tagebuch, Eintragung v. 8. April 1932.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> B.A. R 43 I/1457; das Prot. der Min.besprechung v. 27. August 1932 vermerkt lakonisch zum TOP 4, Entwurf einer NotVO über sozialpolitische Maßnahmen: "Im Kabinett erhob sich in kurzer Aussprache gegen den Entwurf kein Widerspruch."

1932 großzügig erweitert und erreichte im Spätherbst die beachtliche Größenordnung von 275000 Teilnehmern. Dabei handelte es sich fast ausschließlich um arbeitslose Jugendliche, was besonders deswegen wichtig war, weil die Jugendlichen unter 25 Jahren verhältnismäßig am stärksten von der Arbeitslosigkeit betroffen waren. Aber Hilfe für die erwerbslose Jugend bedeutete zugleich ein Mittel zur Bekämpfung der Radikalisierung und erschien der Regierung als eine Möglichkeit, jenseits der von dem Präsidialregime nicht mehr zu gewinnenden Parteien sich so etwas wie eine Massenbasis zu verschaffen.

Im Herbst 1932 verstärkt sich diese Entwicklung, die gewissermaßen von der Sozialpolitik zur Jugendpolitik führt: Hier macht sich vor allem die immer mehr in den Vordergrund tretende Aktivität Schleichers bemerkbar, bei dem sich die Bemühungen feststellen lassen, den Arbeitsdienst zusammen mit vormilitärischen Unternehmungen, die in die Richtung der Aufstellung einer Miliz wiesen, wie dem "Reichskuratorium für Jugendertüchtigung", dem "Werkhalbjahr für Abiturienten" und dem "Notwerk der deutschen Jugend" zu einem einheitlichen System zusammenzufassen<sup>10</sup>. Dieses sollte sowohl die Versorgung jugendlicher Arbeitsloser in Form einer militärähnlichen Betätigung unter Kontrolle der Reichswehr als auch die Neutralisierung des NS-Einflusses, besonders hinsichtlich der Studentenschaft, bewirken. Es war wohl in diesem Zusammenhang kein Zufall, daß der bisherige Reichskommissar für den freiwilligen Arbeitsdienst von Schleicher zu seinem Arbeitsminister ernannt wurde.

Die Planungen Schleichers erscheinen im Ansatz nicht unrealistisch angesichts des Rechtstrends innerhalb der deutschen Jugend, doch konnte eine solche Kombination sozialpolitischer und jugendpolitischer Maßnahmen nur eine ergänzende Funktion haben; denn von derartigen Aktivitäten – und das gilt in gleichem Maße von den Siedlungsbemühungen in der Schlußphase der Regierung Brüning konnte die Überwindung der Krise nicht erwartet werden.



VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

<sup>10</sup> Köhler, a.a.O., S. 210-237.