

Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band 31

Arbeitslosigkeit

Soziale, politische und
wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs
1918–1938

Von

Dieter Stiefel



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER STIEFEL

Arbeitslosigkeit

Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte

**In Verbindung mit Rudolf Braun, Otto Büsch und Peter Czada
herausgegeben von Wolfram Fischer**

Band 31

Arbeitslosigkeit

Soziale, politische und wirtschaftliche
Auswirkungen – am Beispiel Österreichs
1918 – 1938

Von

Dr. Dieter Stiefel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministeriums
für Wissenschaft und Forschung in Wien**

Alle Rechte vorbehalten

© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04434 7

Längere A. bringt der Arbeiterbevölkerung die Gefahr des materiellen und moralischen Ruins. Die Mehrzahl der Menschen wird durch den regulären Gang der Beschäftigung und des Einkommens auf dem Wege des Guten gehalten, sie strauchelt, sobald dieser Gang unterbrochen wird und die Not an der Türe pocht. Die besten Charaktere erweisen sich schwach gegenüber dieser Gewalt. Auf Viele wirkt es schon sehr abstumpfend, wenn sie infolge längerer A. almosengenössig werden. Die unverheirateten Arbeitslosen geraten leicht ins Wandern, gewöhnen sich ans Nichtstun und Betteln, kommen in den Kleidern herunter, verfallen dem Alkoholgenuß und der Unreinlichkeit und sinken so allmählich in die Klasse der Stromer und Vagabunden, um nicht selten als Verrbecher zu enden. Die unverheirateten weiblichen Arbeitslosen verfallen leicht der Prostitution. Auch die verheirateten Arbeitslosen und mit ihnen ihre Familien verkommen. Der Mann, der wochenlang nichts zu tun hat, wird zum Müßiggänger; oft ist es in solcher Lage nur noch die Frau, welche die Familie und den Mann durch ihre Arbeit erhält, und auch das wirkt leicht demoralisierend auf den Mann. Reicht das von der Frau Verdiente nicht aus, sind die allenfalls vorhandenen kleinen Ersparnisse verzehrt, dann kommen Schulden für die nötigsten Bedürfnisse des Lebens und Mietzinsrückstände und schließlich, wenn der Kredit erschöpft ist, die bitterste Not. Tritt noch Wohnungslosigkeit ein, dann ist der vollständige Zerfall gegeben. Mutlos geworden lassen sie sich gehen und fallen schließlich auf der abschüssigen Bahn allmählichen Verkommens, nicht selten aber auch krank und elend geworden dauernd der Gemeinde zur Last. Manchmal endet aber, ehe es so weit kommt, die durch die A. und Not zur Verzweiflung gebrachte Familie unter erschütternden Szenen in gemeinsamem Tod. Die Arbeitslosen werden leicht irre an der bestehenden Ordnung. Die große Zahl der aus ihnen hervorgehenden Deklassierten und Arbeitsscheuen wird eine öffentliche Gefahr. In den großen Städten bringt der Winter nicht selten bedenkliche Demonstrationen der Arbeitslosen. Bei fast allen Revolutionen wirkte die A. als treibende Kraft mit. 1830 waren es in Paris Arbeitslose, die den Straßenkampf begannen, der Pariser Juniaufstand 1848 war ausschließlich eine Rebellion der Arbeitslosen, die Pariser Kommune von 1871 hing enge mit der Beschäftigungslosigkeit der Arbeiter und Kleinbürger zusammen.

*Die Folgen der Arbeitslosigkeit,
Wörterbuch der Volkswirtschaft,
Jena 1911, S. 194*

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
Was ist „Arbeitslosigkeit“?	10
I. Wirtschaftliche Ursachen und Ausmaß der Arbeitslosigkeit in der Zwischenkriegszeit	13
II. Politische Auseinandersetzungen	34
1. Arbeitslosigkeit als politisches Problem	34
Die prinzipielle Haltung — Arbeitslosigkeit als politisches Druckmittel — Legitimationsproblem und Scheinlösung — Die Antwort des Ständestaates	
2. Unterstützung der Arbeitslosen	50
Von der Arbeitslosenunterstützung zur Arbeitslosenversicherung — Fürsorge oder Versicherung — Zur Befristung sozialpolitischer Gesetze — Das Prinzip der „autonomen Parität“ — Die sozialen Lasten — Folgen am Arbeitsmarkt — Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsunlust — Arbeitslosenversicherung und Landflucht	
3. Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit	80
Die Beeinflussung des Arbeitsmarktes — Produktive Arbeitslosenfürsorge — Der Freiwillige Arbeitsdienst — Arbeitsbeschaffung, „Arbeitschlacht“ und staatliche Investitionspolitik — Die bessere Verteilung der vorhandenen Arbeit — Arbeitszeitverkürzung und Kurzarbeit — Auswanderung — Innenkolonisation — Staatliche Zwangsmaßnahmen — Inlandsarbeiterschutzgesetz — Der Kampf gegen die „Doppelverdiener“ — Zwangseinstellung von Arbeitslosen	
4. Und noch einmal: Arbeitslosigkeit als politisches Problem: Arbeitslosigkeit und der Anschluß 1938	132
III. Soziale Folgen	136
1. Arbeitslosigkeit als soziale Desintegration	136
Familie und Arbeitslosigkeit — Stadium vorläufige Stabilität — Stadium unstabiles Gleichgewicht — Stadium Desorganisation — Stadium versuchsweise Anpassung — Stadium ständige Anpassung	

2. Arbeitslosigkeit und ökonomische Lage	144
Einkommensverschiebungen — Ausgabenverschiebungen	
3. Arbeitslosigkeit und soziale Indikatoren	160
Gesundheit — Familie — Kriminalität — Selbstmord — Durch Krankheit ausgefallene Arbeitstage — Zahl der Studenten	
4. Spezielle Problemgruppen	173
Jugendarbeitslosigkeit — Die sogenannten „alten“ Arbeitslosen — Frauenarbeitslosigkeit	
5. Der Arbeitslose als gesellschaftliche Kraft	190
Die Arbeitslosen, eine Gesellschaftsschicht? — Zusammenschluß und Organisierung der Arbeitslosen — Politische Auswirkungen der Arbeitslosigkeit	
6. Zusammenfassung: Die soziale und gesellschaftliche Problematik der Arbeitslosigkeit	200
IV. Literaturverzeichnis	203

Einleitung

Diese Arbeit macht den Versuch, das Problem der Arbeitslosigkeit von der wirtschaftlichen und politischen Problematik und von den sozialen Folgen her zu untersuchen. Als zeitlicher Rahmen wurde die Zwischenkriegszeit gewählt, da in diesen zwei Jahrzehnten wie wohl kaum sonst die Arbeitslosigkeit zu einem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problem ersten Ranges wurde. Das Hauptaugenmerk lag hierbei auf Österreich, nicht nur, da in diesem Land die Arbeitslosigkeit anhaltend hoch war, sondern vor allem, da auf Grund der Erhebungen der Arbeiterkammern und der Untersuchungen von Lazarsfeld die Datengrundlage hier wohl um einiges günstiger zu sein schien, als in den meisten anderen Ländern.

Die Betrachtung auf Österreich allein zu beschränken erwies sich aber weder sinnvoll noch möglich. Auch oder gerade in der Zwischenkriegszeit war die Arbeitslosigkeit ein internationales Problem, ihre Auswirkungen und Ursachen weder auf ein einzelnes Land beschränkt, noch von einem einzelnen Land her allein zu verstehen. Selbst bei der sehr eigenständigen politischen Szene in Österreich war die politische Auseinandersetzung um die Arbeitslosigkeit letztlich doch ein Widerstreit der verschiedenen — liberalen, christlichsozialen, sozialistischen — Wirtschaftsauffassungen, die in ganz Europa vor sich ging. Und selbst der Maßnahmenkatalog gegen die Arbeitslosigkeit entsprach in Österreich grundsätzlich dem der meisten anderen industrialisierten Länder und wurde zum Teil, vor allem von Deutschland, sogar direkt übernommen. Vor allem aber die sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit waren nicht oder nur kaum von den Eigenheiten der einzelnen Länder abhängig, sondern vom bestehenden Wirtschaftssystem selbst. Für die Untersuchung der sozialen Folgen muß dies sogar ausdrücklich als Prämisse formuliert werden. Denn neben den österreichischen Erhebungen wurden auch Einzeluntersuchungen aus anderen Ländern herangezogen, vor allem Deutschland, Großbritannien und den USA, um sie an den in Österreich belegbaren Verhältnissen zu überprüfen, zu verifizieren oder in Frage zu stellen.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht demnach das Problem der Arbeitslosigkeit, wenn auch gerade die Verhältnisse in Österreich genau durchleuchtet werden. Diese Arbeit will daher österreichische politische Geschichte und österreichische Wirtschafts- und Sozialgeschichte darstellen. Sie will aber gleichzeitig eine Art Fallstudie für das Problem der Arbeitslosigkeit sein.

Was ist „Arbeitslosigkeit“?

Nach einer Periode scheinbar endlos andauernder Vollbeschäftigung ist die Arbeitslosigkeit in der Gegenwart in vielen Ländern wieder zu einem nicht unerheblichen Problem geworden. Nachdem heute wieder einige Millionen Menschen davon betroffen sind, könnte man doch annehmen, daß wir einigermaßen klare Vorstellungen über das Wesen der Arbeitslosigkeit haben. Es scheint daher fast müßig nach dem Inhalt dieses Begriffes zu fragen. Dennoch ist die ganze vorliegende Studie letztlich der Versuch eine Antwort darauf zu geben, was Arbeitslosigkeit eigentlich ist. Da diese Antwort an einem konkreten, historisch und räumlich begrenzten Beispiel versucht wird — mit all den Vor- und Nachteilen, die damit verbunden sind — scheint es aber doch sinnvoll, anfangs auch auf einige allgemeine Merkmale des Begriffs der Arbeitslosigkeit einzugehen.

Zuerst und vor allem ist es ein Merkmal der „modernen“ Arbeitslosigkeit, daß sie das Resultat objektiver Verhältnisse einer arbeitsteilig organisierten Marktwirtschaft ist. Sie ist damit weitgehend unabhängig von persönlichen Eigenschaften. Bei subjektiven Ursachen, wie Arbeitsunlust etc., liegt keine echte Arbeitslosigkeit vor, da hier ein wirkliches Angebot der Arbeit fehlt. Arbeitslosigkeit kann daher als Nicht-Inanspruchnahme der auf dem Arbeitsmarkt angebotenen menschlichen Arbeitskraft definiert werden¹. Sie ist vom Markt und vom Marktmechanismus her zu verstehen und man kann daher nur dort wirklich von Arbeitslosigkeit sprechen, wo die menschliche Arbeitskraft marktmäßig angeboten wird. In diesem Sinne kann Arbeitslosigkeit mit Stellenlosigkeit gleichgesetzt werden, bedingt zumeist auch Erwerbslosigkeit und, wie diese Arbeit zeigen wird, in vielen Fällen auch Beschäftigungslosigkeit. Damit ist eine Begrenzung der Arbeitslosigkeit auf unselbständig Erwerbstätige gegeben, auf lohnabhängige Personen, die zwar rechtlich frei, wirtschaftlich aber auf die Fremdverwertung ihrer Arbeitsleistung als einziges Mittel der Existenzsicherung angewiesen sind. Somit ist die

¹ Die folgenden Überlegungen zum Begriff der Arbeitslosigkeit basieren im wesentlichen auf: Eduard Willeke, Über Wesen und Begriff der Arbeitslosigkeit, Arbeit und Beruf, 1927, S. 3; und Eduard Willeke, Arbeitslosigkeit, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Göttingen 1956, S. 305 ff.; Benno Kral, Ist Arbeitslosigkeit gleichbedeutend mit Erwerbslosigkeit?, Arbeit und Beruf 1929, S. 259; Einen kurzen Abriss über die geschichtliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit gibt etwa P. Martell, Zur Geschichte der Arbeitslosigkeit, Arbeit und Beruf, 1933, S. 337.

Arbeitslosigkeit als regelmäßige Massenerscheinung mit der kapitalistischen Wirtschaftsordnung verbunden und ergibt sich aus der Marktwirtschaft. In diesem Wirtschaftssystem ist sie ein objektiver Tatbestand, der als Mangel an Arbeitsgelegenheit, bzw. an Arbeitsnachfrage die lohnabhängigen Arbeitskräfte in Form eines Gruppenschicksals bedroht. Denn nur im industriell-kapitalistischen Wirtschaftssystem ist Arbeitslosigkeit als Freisetzung lohnabhängiger Arbeitskräfte eine marktwirtschaftliche Normalerscheinung².

In der Praxis gibt es eine gebräuchliche, wenn auch ungenaue Unterteilung der Arbeitslosigkeit von den Ursachen her. Einmal die Fluktuationsarbeitslosigkeit, die sich aus dem Wechsel der Arbeitsplätze ergibt. Sie ist ein Zeichen der Mobilität der Arbeitnehmer, relativ gering und eher ein Merkmal wirtschaftlich günstiger Zeiten. Sodann die saisonale Arbeitslosigkeit, welche durch die Abhängigkeit mancher Arbeiten von bestimmten Jahreszeiten bestimmt wird. Sie ist für manche Bereiche, wie etwa der Bauwirtschaft, durchaus ein Problem, gesamtwirtschaftlich gesehen aber vor allem auf Grund ihrer Vorhersehbarkeit keine echte Beunruhigung. Die wirklichen Probleme ergeben sich vor allem aus der konjunkturellen und mehr noch aus der strukturellen Arbeitslosigkeit. Ihnen soll auch bei der Betrachtung der Zwischenkriegszeit das Hauptaugenmerk gelten. Beide sind eng miteinander verbunden und oft schwer voneinander zu unterscheiden. Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit tritt als Folge der Konjunkturzyklen, der unregelmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung in den industrialisierten Ländern auf. So hatte etwa die Weltwirtschaftskrise — soweit es sich dabei um eine konjunkturelle Krise handelte — die bereits bestehende kritische Arbeitsmarktlage noch erheblich erschwert. Bei einer Besserung der konjunkturellen Lage müßte die konjunkturelle Arbeitslosigkeit an sich, per definitionem, wieder zurückgehen. Sonst handelt es sich um eine strukturelle Arbeitslosigkeit. Sie ist eben dadurch gekennzeichnet, daß ihre Ursachen in der Wirtschaftsstruktur, bzw. in Strukturänderungen liegen und sie auch bei einem Wirtschaftsaufschwung bestehen bleibt³. So blieb etwa in Österreich auch in den konjunkturell zum Teil günstigen Zwanzigerjahren die Arbeitslosigkeit nicht nur bestehen, sondern stieg sogar noch an. Bei dieser wohl ernstesten Form der Arbeitslosigkeit spielen technologische Entwicklungen und Innovationen eine große Rolle. Aber auch andere ökonomische Faktoren, wie Nachfrageverschiebungen oder, wie wohl in besonderem Ausmaß in der Zwischenkriegszeit, politische Einflüsse und Beschränkungen. Die konkrete Unterscheidung der verschiedenen Arten der Arbeitslosigkeit ist aber schwierig und kompliziert sich noch wesentlich durch die sogenannte „unsicht-

² Eduard Willeke, Über Wesen und Begriff, S. 4.

³ Eduard Willeke, Arbeitslosigkeit, S. 309.