

Das österreichische Inlandarbeiterschutzgesetz von 1925 und die LandarbeiterInnen

Zur Organisation des nationalisierten Arbeitsmarkts

Einleitung

„[...] es muß ja als ein unerträglicher Zustand bezeichnet werden, wenn auf der einen Seite hunderttausende Staatsbürger arbeitslos sind, deren Erhaltung für die Volkswirtschaft eine schwere Belastung bedeutet [...], während auf der anderen Seite in der Landwirtschaft zehntausend Arbeitsplätze durch Ausländer besetzt sind.“
(Industrielle Bezirkskommission Wien, ca. 1927/28)²

„Die FPÖ redet davon, den österreichischen Arbeitsmarkt vor Lohn- und Sozialdumping durch Massenzuwanderung zu schützen, und dann holt sie 150.000 zusätzliche Zuwanderer ins Land.“ (SPÖ-Geschäftsführer, Jänner 2018)³

Wenn aktuell in Österreich und vielen anderen ‚westlichen‘ Ländern über die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften, über Mangelberufe, Punktesysteme oder auch Abschiebestopps für Lehrlinge debattiert wird, geht es dabei immer auch um Erwägungen von der Nützlichkeit oder Schädlichkeit ihrer Beschäftigung für die nationale Volkswirtschaft und das Sozialsystem. Unabhängig davon, ob etwa PolitikerInnen oder Medien Migration als Chance, Gefahr, als Rettung zukünftiger Pensionen oder Belastung des Arbeitsmarkts und sozialer Umverteilung thematisieren, ordnen und schätzen sie Bevölkerungen anhand der Staatsbürgerschaft, etablierter Vorstellungen über die „Integrationsfähigkeit“ (Sprachkenntnisse, Ausbildung, Religion etc.) und zum Teil auch mit Hilfe rassistischer Argumentationsmuster ein. Während die Perspektive von Migrierenden selbst in den Hintergrund tritt, rückt in der Debatte um den Nutzen bzw. Schaden von Migration die Frage nach dem Funktionieren von Staat und Wirtschaft als vorgestellte Garanten für den Wohlstand aller StaatsbürgerInnen in

1 Institut für Geschichte des ländlichen Raumes, Kulturbezirk 4, A-3109 St. Pölten, jessica.richter@ruralhistory.at.

2 Industrielle Bezirkskommission (IBK) Wien, Die Frage der ausländischen Saisonarbeiter in der Landwirtschaft im Sprengel der Industriellen Bezirkskommission Wien [ca. 1927/28], in: Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA), Archiv der Republik (AdR), Bundeskanzleramt (BKA), Wanderungsamt (WA), Sig. 8/4g, Karton (Kt.) 2236/190, Grundzahl (Zl.) 52.425/28, dem Schreiben der IBK Wien an das BKA (WA) vom 2.3.1928 beigefügt.

3 Der Geschäftsführer der SPÖ äußerte diesen Satz mit Bezug auf eine mögliche Regionalisierung der Mangelberufliste durch das neue Regierungsbündnis aus ÖVP/FPÖ. Vgl. O.N., SPÖ warnt vor 150.000 zusätzlichen Zuwanderern durch Regierungspläne, in: Der Standard vom 15.1.2018, <https://derstandard.at/2000072245936/SPOe-warnt-vor-150-000-zusaetzlichen-Zuwanderern-durch-Regierungsplaene> (12.2.2018).

den Vordergrund. Die Verknüpfung von Migrationspolitik mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als Projekt des Nationalstaats ist historisch aber relativ neu. In Europa und in den USA geht sie auf die Periode vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zu den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg zurück.⁴ Für Österreich ist in diesem Zusammenhang das Inlandarbeiterschutzgesetz von 1925 bedeutsam, das Thema dieses Beitrags ist.

Das Inlandarbeiterschutzgesetz etablierte erstmals eine rechtliche Privilegierung von sogenannten „inländischen“ gegenüber nicht-österreichischen Beschäftigten: Wenn Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen ausländische Staatsangehörige einstellen wollten, war seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1.1.1926 eine behördliche Bewilligung dafür vorgeschrieben.⁵ Grundlage der Behördenentscheidung war die Lage am Arbeitsmarkt: Beschäftigungsbewilligungen sollten nur dann erteilt werden, wenn sich keine ÖsterreicherInnen für einen Posten fanden; sie waren zeitlich befristet und an die jeweilige Stelle gebunden. Bereits zuvor hatte das Wanderungsamt, also jene Abteilung des Bundeskanzleramts, die auch für die Umsetzung des Gesetzes zuständig war, Maßnahmen zur Kontrolle der Einreise und Beschäftigung von Nicht-ÖsterreicherInnen durchgeführt. Seit Beginn der 1920er Jahre hatte es die Erteilung von Sichtvermerken (Visa) zunehmend von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig gemacht.⁶ Da aber auf Basis des Inlandarbeiterschutzgesetzes mit jedem Stellenwechsel erneut eine Bewilligung fällig wurde, gerieten die betreffenden Beschäftigten in direkte Abhängigkeit nicht nur der Behörden, sondern auch von ihren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen. Die legale Migration von Arbeitskräften wurde gleichzeitig begrenzt.⁷

Die Einführung des Gesetzes wurde einerseits mit der Arbeitslosigkeit gerechtfertigt, die im Zuge der wiederkehrenden wirtschaftlichen Krisen in der österreichischen Zwischenkriegszeit fast durchgängig hoch war,⁸ und andererseits mit der Politik protektionistischer Abschottung des Arbeitsmarkts durch die alten oder die nach dem Zerfall der Habsburgermonarchie neu entstandenen Nachbarländer.⁹ Von Anfang an wurde das Inlandarbeiterschutzgesetz als notgedrungene Reaktion auf eine gegenwärtige soziale Ausnahmesituation

4 Zu den politischen Kontinuitäten in Österreich im 20. Jahrhundert vgl. Vida Bakondy/Renée Winter, Marginalisierte Perspektiven. Kontinuitäten der Arbeitsmigrationspolitik in Österreich, in: *Zeitgeschichte* 40/1 (2013), 22–34, insbesondere 27.

5 Kenneth Horvath, *Die Logik der Entrechtung. Sicherheits- und Nutzendiskurse im österreichischen Migrationsregime*, Göttingen 2014, 161, 167 f.; Eugène Richard Sensenig-Dabbous, Von Metternich bis EU-Beitritt. Reichsfremde, Staatsfremde und Drittausländer. Immigration und Einwanderungspolitik in Österreich, in: Eugène Richard Sensenig-Dabbous/Michael John/Sylvia Hahn (Hg.), *Das Ausland im Inland. Zur Geschichte der Ausländerbeschäftigung und Ausländerintegration in Österreich: Fremde, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, Comprehensive Report on 150 Years of Migration to Austria from 1848 to 1998, Linz 1998, 1–505, 65 f., <https://de.scribd.com/document/356463030/150-Years-of-Austrian-Migration-Policy-VON-METTERNICH-BIS-EU-BEITRITT-REICHSFREMDE-STAATSFREMDE-UND-DRITTAUSLANDER> (26.2.2018); Bundesgesetz vom 19. Dezember 1925 über die zeitweilige Beschränkung der Beschäftigung ausländischer Arbeiter und Angestellter (Inlandarbeiterschutzgesetz), in: *BGBI.* 1925, Nr. 457, § 2 (1).

6 Horvath, *Logik*, 166–168; Sensenig-Dabbous, *Metternich*, 312 f.

7 Christoph Rass, *Institutionalisierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt: Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974*, Paderborn u. a. 2010, 123.

8 Ernst Bruckmüller, *Sozialgeschichte Österreichs*, 2. Aufl., München 2001, 402.

9 Ilse Reiter-Zatloukal, *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich. Die rechtsgeschichtliche Entwicklung der Arbeitsmigration seit der Frühen Neuzeit*, in: Mathias Krempf/Johannes Thaler (Hg.), *100 Jahre Arbeitsmarktverwaltung. Österreich im internationalen Vergleich*, Göttingen 2017, 115–157, 129 f.

präsentiert und dies auch im Gesetz¹⁰ festgehalten. Für die politischen Eliten spielten außerdem sicherheitspolitische Erwägungen eine gewichtige Rolle: Revolutionäre Bewegungen, Territorialkonflikte während und nach dem Ersten Weltkrieg sowie die Angst vor einer Verschärfung sozialer Spannungen schienen eine bundesweite Kontrolle der Migration aus ihrer Sicht notwendig zu machen. Neu war an diesem Gesetz entsprechend nicht nur die Unterscheidung von Beschäftigten qua Staatsbürgerschaft, die Privilegierung von als inländisch klassifizierten Personen oder auch die konstitutive Einbindung der Sozialpartner in die Entscheidungen über Bewilligungen. Das Inlandarbeiterschutzgesetz etablierte Kenneth Horvath zufolge außerdem die Steuerung von Migration auf nationalstaatlicher Ebene als Mittel der Herstellung einer noch nicht klar definierten österreichischen Nation.¹¹ Gleichzeitig trug das Inlandarbeiterschutzgesetz aber auch zu den staatlichen Bemühungen um eine zentrale Organisation und Kontrolle des Arbeitsmarkts bei – ein Zusammenhang, der in der wenigen bisher erschienenen Literatur über neue Migrationsbeschränkungen und -regelungen der Zwischenkriegszeit noch kaum untersucht worden ist.¹²

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den politischen und behördlichen Auseinandersetzungen um das Inlandarbeiterschutzgesetz im Kontext der landwirtschaftlichen Arbeitsmarktpolitik. Denn landwirtschaftliche Arbeitskräfte nahmen sowohl im Inlandarbeiterschutzgesetz als auch in beschäftigungspolitischen Maßnahmen eine Sonderstellung ein. Nicht nur war höchst umstritten, ob und inwieweit Migrationsbeschränkungen für sie gelten sollten, sondern sogar auch, ob und wie die staatliche Arbeitsmarktverwaltung in die Landwirtschaft eingreifen sollte.

Die Organisation des Arbeitsmarkts als staatliches Ziel

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts wurde die Herstellung¹³ und Organisation nationaler Arbeitsmärkte in vielen europäischen Ländern immer mehr zu einer staatlichen Aufgabe. Die

10 So lautet Paragraph 1 wortwörtlich: „Für die Dauer der außerordentlichen Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet werden zum Schutze des inländischen Arbeitsmarktes die in den nachstehenden Paragraphen enthaltenen Bestimmungen getroffen.“ Vgl. BGBl. 1925, Nr. 457, § 1.

11 Horvath, Logik, 161–164, 176.

12 Die österreichische Zwischenkriegszeit ist diesbezüglich stark unterbelichtet geblieben und gerade hinsichtlich des Inlandarbeiterschutzgesetzes sind bisher nur wenige Arbeiten erschienen, die es überblicksartig besprechen. Vgl. vor allem Horvath, Logik, 161–179 sowie Sensenig-Dabbous, Metternich, 304–345.

13 Wie etwa Thomas Buchner herausgearbeitet hat, war auch der Arbeitsmarkt selbst ein Produkt der sich durchsetzenden Arbeitsmarktverwaltung. Einerseits wurden Arbeitsämter entsprechend der Vorstellungen von Juristen, Ökonomen und Behörden eines Arbeitsmarkts gestaltet, andererseits produzierten die Arbeitsämter selbst die Mittel und das Datenmaterial, um Arbeit beschreiben, kategorisieren und damit überhaupt verwalten zu können. Vgl. Thomas Buchner, *Organizing the Market? Labour Offices and Labour Markets in Germany, 1890–1933*, in: Sigrid Wadauer/Thomas Buchner/Alexander Mejstrik (Hg.), *The History of Labour Intermediation. Institutions and Finding Employment in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, New York/Oxford 2015, 23–52, 23–29. Wadauer, Buchner und Mejstrik schreiben entsprechend: „Before states began to intervene in labour intermediation, national labour markets did not exist. Rather, there was a variety of different labour markets and labour intermediations, each with its own problems and contestations.“ Sigrid Wadauer/Thomas Buchner/Alexander Mejstrik, *The Making of Public Labour Intermediation: Job Search, Job Placement, and the State in Europe, 1880–1940*, in: Ulbe Bosma/Elise van Nederveen Meerkerk/Aditya Sakar (Hg.), *Mediating Labour: Worldwide Labour Intermediation in the Nineteenth and Twentieth Centuries = International Review of Social History* 57, Special Issue 20, 161–189, 162 f.

Voraussetzung dafür war der Aufbau einer Arbeitsmarktverwaltung. Seit den 1880er Jahren errichteten viele Staaten öffentliche „Arbeitsnachweise“ (Arbeitsvermittlungseinrichtungen), die überall in Europa, in Österreich vor allem in der Zwischenkriegszeit, zu Netzen öffentlicher Arbeitsvermittlung ausgebaut wurden.¹⁴ Hierzulande waren sie seit 1918 auch für die Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung zuständig, die 1920 zur Arbeitslosenversicherung ausgestaltet wurde.¹⁵ Da Arbeitslosigkeit so immer mehr als legitime, da ‚unverschuldete‘ Form der Nicht-Arbeit verstanden und formalisiert wurde,¹⁶ erhielten sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Anspruch auf ein staatlich geregeltes und unterstütztes Einkommen in Phasen der Erwerbslosigkeit. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte blieben davon allerdings ausgenommen.¹⁷

Wie Irina Vana für Österreich untersucht hat, stiegen Arbeitslosenämter¹⁸ zu wichtigen Einrichtungen der staatlichen Arbeitslosenkontrolle und -verwaltung auf. Ihre Tätigkeit koordinierten die 1918 errichteten und, bis zu ihrer Umgestaltung zu Landesarbeitsämtern im Austrofaschismus, paritätisch von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen besetzten Industriellen Bezirkskommissionen (zeitgenössisch abgekürzt „IBK“, im Plural „IBKonen“). Sie waren die zentralen Einrichtungen der Arbeitsmarktverwaltung und unterstanden dem Bundesministerium für soziale Verwaltung (BMfsV), das für den Ausbau eines flächendeckenden und universalen Netzes von Arbeitsvermittlungseinrichtungen zuständig war. Den IBKonen oblag die Durchführung und Koordination von Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und sie traten als Schlichtungsstellen in Erscheinung.¹⁹ Darüber hinaus waren sie als Expertinnen des Arbeitsmarktgeschehens aber auch in die Entscheidungen über Beschäftigungsbewilligungen im Sinne des Inlandarbeiterschutzgesetzes von 1925 eingebunden. Ansuchen um Bewilligungen mussten bei den IBKonen eingebracht werden – mit Ausnahme jener für landwirtschaftlich Tätige, für die die Ämter der Landesregierungen zuständig waren. Laut Gesetz waren paritätische Kommissionen in den Ämtern der Landesregierungen berechtigt, Ansuchen für LandarbeiterInnen abzulehnen bzw. Zulassungen zu empfehlen.²⁰

14 Irina Vana, „Eingereiht in die große Schlange...“. Verwaltung von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden am öffentlichen Arbeitsamt (Österreich 1918–1934), in: Krempf/Thaler (Hg.), 100 Jahre, 89–113, 91–95.

15 Irina Vana, *Gebrauchsweisen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Österreich 1889–1938*, phil. Diss., Universität Wien 2013, 34 f.; Dies., *The Use of Public Labour Offices by Job Seekers in Interwar Austria*, in: Wadauer/Buchner/Mejstrik (Hg.), *History*, 194–235, 196–198.

16 Christian Topalov, *A Revolution in Representations of Work: The Emergence over the 19th Century of the Statistical Category „Occupied Population“ in France, Great Britain, and the United States*, in: *Revue française de sociologie* 42 (2001), Supplément: An annual english selection, 79–106, 95.

17 Jessica Richter/Irina Vana, *Die Normalität des Notbehelfs. Verwaltungspraktiken und Auskommensstrategien Erwerbsloser im Oberösterreich der Zwischenkriegszeit*, in: Oberösterreichisches Landesarchiv [Helmut Fiereder, Florian Schwanninger] (Hg.), *Oberösterreich 1918–1938*, Bd. 4, Linz 2016, 131–205, 131 f., 143, 151; Bundesgesetz vom 19. Juli 1922, betreffend die Abänderung des Gesetzes vom 24. März 1920, St. G. Bl. Nr. 153, über die Arbeitslosenversicherung (V. Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz), in: BGBl. 1922, Nr. 534, § 1 (4).

18 Dies war die häufigste Benennung der öffentlichen Nachweise während der Ersten Republik in Österreich. Erst im Austrofaschismus wurde die Bezeichnung „Arbeitsamt“ durchgesetzt. Vgl. Vana, *Gebrauchsweisen*, 2, Fußnote 7.

19 Ebd., 139; Richter/Vana, *Normalität*, 146, Fußnote 56.

20 Die Landeshauptmänner (bzw. die Ämter der Landesregierungen) erhielten auf Erlass des Wanderungsamtes/Bundeskanzleramt vom 26.1.1926 zwar das Recht, Beschäftigungsbewilligungen endgültig abzuweisen, nicht aber jenes auf Zulassung, das beim Bundeskanzleramt verblieb. Ausgeübt werden sollte diese Aufgabe durch Kommissionen unter Vorsitz des Landeshauptmannes bzw. eines von ihm bestellten Beamten, die mit VertreterInnen der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen zu besetzen waren. Fritz Rager, Sekretär der

Mit ihren Aktivitäten trug die Arbeitsmarktverwaltung wesentlich zur Herstellung eines nationalen Arbeitsmarkts bei. Ziel war es nicht nur, Arbeitsuchende ohne österreichische Staatsbürgerschaft nach dem Nutzen für den österreichischen Arbeitsmarkt zu bewerten und zu privilegieren bzw. sanktionieren, sondern nach und nach alle Arbeitsuchenden und Berufstätigen zu erfassen: in der Stadt und am Land, von jenen in der Industrie bis hin zu Beschäftigten in der Landwirtschaft und in Privathaushalten. Alle arbeitsfähigen und „arbeitswilligen“²¹ StaatsbürgerInnen sollten mit staatlicher Hilfe entsprechend ihrem Beruf, ihren Neigungen, Fähigkeiten und Eignungen und gemäß den etablierten hierarchisierenden Vorstellungen von weiblichen und männlichen Arbeitsbereichen, nach Alter und regionaler Herkunft an den (nach amtlichen Maßstäben) ‚richtigen‘ Arbeitsplatz gebracht werden und damit ihren Platz in der Gesellschaft finden. Ebenso machte es sich die Arbeitsmarktverwaltung zur Aufgabe, Arbeit- und DienstgeberInnen im ausreichenden Ausmaß geeignetes Personal zuzuführen, das im Falle eines Arbeitskräftemangels im Inland auch Nicht-ÖsterreicherInnen umfassen durfte.²²

Landwirtschaft als Sonderfall der Arbeitsmarktverwaltung

Aber gerade in Hinblick auf landwirtschaftliche DienstbotInnen und LandarbeiterInnen konnte von einer staatlichen Organisation und Steuerung des Arbeitsmarkts nur bedingt die Rede sein. 1925 berichtete das BMsfV hinsichtlich des Ausbaus der öffentlichen Arbeitsvermittlung etwa:

„Diese öffentlichen Arbeitsnachweise haben die Arbeitsvermittlung im ganzen Bundesgebiet bereits in einem solchen Ausmaß in Händen (eine Ausnahme bildet nur die Vermittlung von landwirtschaftlichem und hauswirtschaftlichem Personal), daß die daneben bestehenden privaten Arbeitsnachweise (gewerkschaftliche, vereinsmäßige Arbeitsnachweise) ihre Bedeutung größtenteils verloren haben.“²³

Diese Einschätzung seitens des Ministeriums war reichlich optimistisch, denn Arbeitslosenämter wurden für viele versicherte Erwerbslose vor allem aufgrund der Auszahlung der Unterstützung relevant. Arbeitsuchende fanden weiterhin auf unterschiedliche Weisen ihre Stellen.²⁴ Die mangelnde Erfassung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften, aber auch etwa

Wiener Arbeiterkammer, der das Gesetz und dessen bisherige Umsetzung aus seiner politischen Perspektive 1927 kommentierte, kritisierte, dass die Landesregierungen diese Bestimmungen weitgehend boykottierten. Vgl. Fritz Rager, Das Inlandarbeiterschutzgesetz vom 19. Dezember 1925 samt Durchführungsverordnungen und Erlässen, 2. Aufl., Wien 1927, 43 f., 53 f.; BGBl. 1925, Nr. 457, §§ 4 (1), 6 (1) u. (3), 9.

21 Vgl. Gesetz vom 24. März 1920 über die Arbeitslosenversicherung: StGBL. 1920, Nr. 153, § 6 (Verpflichtung des/der Arbeitslosen zur Annahme einer ihr bzw. ihm zugewiesenen „entsprechenden“ Beschäftigung).

22 Vana, Gebrauchsweisen; Wadauer/Buchner/Mejstrik, Making, 185 f.

23 ÖStA, AdR, BMfsV, Sozialpolitik, Kt. 104, Geschäftszahl 63.239/5 K 125, 1925, Schreiben an Dr. Adolf L., 10.12.1925.

24 Vana, Gebrauchsweisen, vergleicht die vielfältigen Weisen der Stellenfindung unterschiedlichster Beschäftigter (von land- und hauswirtschaftlich Bediensteten bis hin zu Beamten und FacharbeiterInnen) sowie die je unterschiedliche Nutzung öffentlicher Arbeitsnachweise und untersucht die Hierarchisierung von Beschäftigten und von Lebensunterhalten.

von Hausgehilfinnen, war unter anderem ein Resultat ihres Ausschlusses aus der Arbeitslosenversicherung. Waren Angestellte und Arbeitskräfte in Gewerbe und Industrie weitgehend in das Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1920 einbezogen worden,²⁵ war dies aufgrund des Einflusses der bürgerlichen und agrarischen Eliten im Parlament im Falle der Land- und Hauswirtschaft nicht durchgesetzt worden. Für die zuständigen Ministerien stand zudem außer Frage, dass eine Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung auf die Landwirtschaft angesichts des Arbeitskräftemangels zu Beginn der 1920er Jahre und der prekären staatsfinanziellen Lage nur schädlich sein konnte.²⁶

Ferner entzogen sich ländliche Gegenden und insbesondere die Landwirtschaft in vielerlei Hinsicht dem Zugriff staatlicher Einrichtungen. Zwar existierten in der Zwischenkriegszeit öffentliche und sozialpartnerschaftliche Vermittlungen für landwirtschaftliche Arbeitskräfte – im Jahr 1928 wurde für Wien, Niederösterreich und das Burgenland sogar ein eigenes landwirtschaftliches Arbeitsamt errichtet.²⁷ Aber DienstbotInnen, wie zum Teil auch andere landwirtschaftliche Arbeitskräfte, fanden Beschäftigung häufig auf informellem Wege: durch persönliche Bekanntschaft mit zukünftigen DienstgeberInnen, durch Familienmitglieder oder „Umschau“.²⁸ In geringem Maße nahmen Postensuchende aber auch lokale gewerbliche Stellenvermittlungen in Anspruch, die aufgrund des langwierigen Aufbaus öffentlicher Vermittlungseinrichtungen am Land, der vielfach geäußerten Kritik an ihrem unpersönlichen und unflexiblen Umgang mit den Parteien und aufgrund des Desinteresses von Teilen der lokalen Bevölkerungen an der Nutzung von Arbeitslosenämtern auch in der Zwischenkriegszeit fortbestanden.²⁹

Arbeitskräftebedarf oder Arbeitsplatznot?

Gleichzeitig wurde in der Landwirtschaft nicht nur in den Jahren nach Ende des Ersten Weltkriegs immer wieder ein konstanter Bedarf an Arbeitskräften festgestellt bzw. stand für viele ZeitgenossInnen fest, dass Erwerbslose hier auch in Zeiten der Krise ein Auskommen finden konnten. Arbeitsmangel, so war die landläufige Auffassung in den 1920er, aber zum

25 StGBI. 1920, Nr. 153.

26 Vgl. ÖStA, AdR, BMfsV, Sozialpolitik, Kt. 46, Zl. 14734/20, Schreiben des deutschösterreichischen Staatsamts für Landwirtschaft an das Staatsamt für soziale Verwaltung, 5.3.1920. Zu Hausgehilfinnen vgl. Jessica Richter, Die Produktion besonderer Arbeitskräfte. Auseinandersetzungen um den häuslichen Dienst in Österreich (Ende des 19. Jahrhunderts bis 1938), phil. Diss., Universität Wien 2017, 139 f.

27 Vgl. Landwirtschaftliches Arbeitsamt, 10 Jahre Landwirtschaftliches Arbeitsamt. Tätigkeitsbericht über die Jahre 1928–1938, Wien 1938.

28 Einen Anhaltspunkt dafür gibt eine Erhebung der Industriellen Bezirkskommission (IBK) Wien zwischen Ende 1926 und Anfang 1927. Zwar konnte bei 37,9 Prozent der knapp 25.400 erfassten landwirtschaftlichen Arbeiter und Angestellten nicht eruiert werden, wie sie auf ihren Dienst- oder Arbeitsplatz gelangt waren. Aber weitere 22,2 Prozent waren demnach „von der Straße aufgen[ommen]“ worden. 38,3 Prozent entfielen auf die *Öffentliche Zentralstelle für land- und forstwirtschaftliche Arbeitsvermittlung* (Oefzet) – die Einrichtung der *Österreichischen Land- und Forstwirtschaftsgesellschaft*, der vom Landwirtschaftsministerium die Vermittlung ausländischer Wander- und SaisonarbeiterInnen übertragen worden war. Andere Vermittlungsstellen hatten demnach lediglich 1,6 Prozent der erfassten Arbeitskräfte platziert. Vgl. IBK Wien, Frage, 9.

29 Vgl. dazu meine Ausführungen in Richter, Produktion, insbesondere 174–182, die sich zwar schwerpunktmäßig auf die gewerbsmäßige Stellenvermittlung des Hauspersonals, aber auch auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte beziehen.

Teil sogar noch in den 1930er Jahren, war in der Landwirtschaft unbekannt.³⁰ Stattdessen beklagten LandwirtInnen und deren Interessenvertretungen, aber auch Behörden und WissenschaftlerInnen die Abwanderung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in die Stadt und/oder in Industrie und Gewerbe und sie verwiesen etwa auf die Gefährdung der Produktion angesichts fehlender Arbeitskräfte.³¹

Die Landwirtschaft wurde daher gleich in zweifacher Weise zum Ziel der zuständigen Ministerien und der Arbeitsmarktverwaltung: Einerseits sollte die Produktion, insbesondere während der anhaltenden Versorgungskrise nach dem Ersten Weltkrieg, sichergestellt werden. Andererseits sahen das Bundesministerium für soziale Verwaltung und die Industriellen Bezirkskommissionen durch die Vermittlung von Arbeitslosen in die Landwirtschaft die Möglichkeit, die Unterbeschäftigung in anderen Branchen zu mildern und dadurch auch die Zahl der UnterstützungsbezieherInnen zu senken. Schließlich erwarben Arbeitskräfte in der Landwirtschaft im Unterschied zu den Arbeitenden in Gewerbe und Industrie keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Entsprechend zielten die Maßnahmen der IBKonen zur Vermittlung von Arbeitslosen in die Landwirtschaft gerade auf unterstützte Arbeitslose ab, wohingegen Ausgesteuerte, also jene, die ihren Anspruch bereits verloren hatten, nicht schwerpunktmäßig erfasst werden sollten. Insbesondere jene UnterstützungsempfängerInnen, die vor ihrer gewerblichen oder industriellen Beschäftigung bereits landwirtschaftlich tätig gewesen waren, kamen nach Ansicht der Behörden aufgrund ihres Vorwissens für die Vermittlung in die Landwirtschaft in Frage.³²

Allerdings waren derlei Maßnahmen sowohl umstritten als auch mäßig erfolgreich. Gewerbliche und industrielle Arbeitslose mussten mit der Beschäftigung in der Landwirtschaft geringere Löhne in Kauf nehmen und verloren mit einer längeren landwirtschaftlichen Tätigkeit ihren Anspruch auf Unterstützung. LandwirtInnen, ländliche Gemeinden oder Landesregierungen hingegen konnten in den Maßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung oft wenig mehr als die unrealistischen Vorstellungen (städtischer) Beamter und SozialpolitikerInnen erblicken, die den für Vermittlungen notwendigen Einblick in die Landwirtschaft und die jeweiligen lokalen Gegebenheiten vermissen ließen. „Es handelt sich da schlechterdings um eine Utopie“, schrieb etwa die burgenländische Landesregierung 1925,

„denn der Industriearbeiter ist weder den physischen Strapazen der bäuerlichen Knechtsarbeit gewachsen, noch in Hinsicht auf Genügsamkeit und Fügsamkeit für diese geeignet, auch fehlt ihm der nur durch jahrelange Uebung zu erwerbende Blick und die Geschicklichkeit für solche Arbeit; überdies tritt ihm der Landwirt selbst mit unüberwindlichem Misstrauen gegenüber. [...] Es muss aber gesagt werden, dass die

30 Richter/Vana, Normalität, 158.

31 Rita Garstenauer, Diskurs ohne Praxis? Landflucht und Abwanderung aus der Landarbeit (1920er bis 1960er Jahre), in: Rita Garstenauer/Erich Landsteiner/Ernst Langthaler (Hg.), Land-Arbeit. Arbeitsbeziehungen in ländlichen Gesellschaften Europas (17. bis 20. Jahrhundert) (Jahrbuch für Geschichte des ländlichen Raumes 2008), 246–254, 248; Rita Garstenauer, Flucht vom Land? Der Ausstieg aus der Landarbeit in autobiographischer Perspektive, phil. Diss., European University Institute Florenz 2008, 17 f., 66–79; ÖStA, AdR, BMfsV, Sozialpolitik, Kt. 46, Zl. 14734/20, Schreiben des deutschösterreichischen Staatsamts für Landwirtschaft an das Staatsamt für soziale Verwaltung, 5.3.1920.

32 Vgl. u. a. ÖStA, AdR, BMfsV, Sozialpolitik, Kt. 87, Zl. 3140/24; ebd., Kt. 336, Zl. 587; ebd., Kt. 336, Zl. 42.565/35, Schreiben der IBK Wien an das BMfsV, April 1935, 1 (Rückseite).

Industrielle Bezirkskommission nicht nur [...] ohne Einsicht in das Wesen und die Bedürfnisse der Landwirtschaft ist, sondern dass sie auch den Aufgaben der landwirtschaftlichen Arbeitsvermittlung vollkommen verständnislos gegenübersteht.“³³

Sogar zum Höhepunkt der Wirtschaftskrise blieb es bei einem eher mäßigen Vermittlungserfolg. Für das Jahr 1931 berichtete die Industrielle Bezirkskommission Wien, die auch acht niederösterreichische Bezirkshauptmannschaften umfasste und für etwa die Hälfte der registrierten Arbeitslosen in Österreich zuständig war, dass in ihrem Sprengel insgesamt 5.000 Vermittlungen in die Landwirtschaft durchgeführt werden konnten. Davon hatte allein ihre landwirtschaftliche Abteilung 3.000 Personen in diesem Jahr auf ständigen oder temporären Posten untergebracht. Die ländlichen Arbeitsämter im Sprengel der IBK Wien hatten weiteren 1.500 Personen Stellen in der Landwirtschaft zugewiesen. Hinzu kamen noch 500 Personen, die über ein Prämienprogramm in Lohn und Brot gebracht werden konnten, das der IBK allerdings selbst beträchtliche Kosten verursachte. LandwirtInnen, die an dieser Maßnahme teilnahmen, wurden je nach Dauer der Beschäftigung Prämien dafür ausgezahlt, dass sie Arbeitslose in den landwirtschaftlichen Arbeiten anlernten.³⁴

Die seit 1923 geltenden Regelungen für „rein ländliche Gemeinden“ flankierten die Maßnahmen der IBKonen. Für diese vorwiegend landwirtschaftlich geprägten Gemeinden galten Sonderbestimmungen hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung. Denn einerseits wurde angenommen, dass Erwerbslose vor Ort Beschäftigung in der Landwirtschaft finden konnten, zum anderen sollten Betriebe von der Zahlung der Versicherungsbeiträge entlastet werden. Die Notstandshilfe, eine staatliche Fürsorgeleistung im Anschluss an die temporär gewährte Arbeitslosenunterstützung, entfiel in diesen Gemeinden gänzlich. Beschäftigte in Kleinbetrieben mit bis zu fünf Beschäftigten, die zwar der Krankenversicherungspflicht unterlagen, waren hier grundsätzlich von der Arbeitslosenversicherungspflicht und damit der Unterstützung ausgenommen.³⁵

Während die IBKonen also mit der Überführung von gewerblichen und industriellen Arbeitslosen in die Landwirtschaft einen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt anstrebten, zielten andere staatliche Maßnahmen darauf ab, landwirtschaftlichen ArbeitgeberInnen entsprechend den saisonalen Produktionsbedürfnissen ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen. Bereits zu Beginn der 1920er Jahre schloss das österreichische Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft unter anderem mit den tschechoslowakischen Landwirtschafts- und Sozialministerien ein Ressortübereinkommen zur Anwerbung und Beschäftigung von Wander- und SaisonarbeiterInnen ab. Böhmisches, mährisches oder slowakisches LandarbeiterInnen und DienstbotInnen waren bereits im 19. Jahrhundert, damals noch Binnenwandernde innerhalb des Territoriums der Habsburgermonarchie, auf dem Gebiet der nun entstandenen österreichischen Republik in großer Zahl tätig gewesen.³⁶ Das neue Ressort-

33 Vgl. u. a. ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 2236/189, Zl. 53.004/25: Schreiben der burgenländischen Landesregierung an das BKA, 10.2.1925.

34 IBK Wien, Bericht über die Tätigkeit im Jahre 1931, in: ÖStA, AdR, BMfsV, Sozialpolitik, Sig. SA 14, Kt. 450, 8.

35 Richter/Vana, Normalität, 154–156.

36 Martin Bauer u. a., Von Mähren nach Hürm. Eine Migrationsgeschichte tschechischer Bauernfamilien (Schriftenreihe Regional- und Heimatforschung 5/2017), Hürm 2017, 55–57; Roman Sandgruber, Die Landwirtschaft in der Wirtschaft – Menschen, Maschinen, Märkte, in: Ernst Bruckmüller/Ernst Hanisch/Roman Sandgruber/

übereinkommen mit der Tschechoslowakei, das auf dem österreichisch-tschechoslowakischen Handelsübereinkommen³⁷ von 1921 basierte, sollte die Verfügbarkeit von landwirtschaftlichen Arbeitskräften gerade während der jährlichen Arbeitsspitzen gewährleisten.³⁸ Es regelte die Anwerbung und legte die Arbeitsbedingungen, Vertragsdauer und Vergütung der eingesetzten Arbeitskräfte sowie die Rechte und Pflichten der Arbeitsparteien fest.³⁹ 1923 wurde die Zuständigkeit für die Vermittlung vor allem ausländischer Saisonarbeitskräfte vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft an die *Österreichische Land- und Forstwirtschaftsgesellschaft*, der Vereinigung landwirtschaftlich Besitzender, übertragen. Die Vermittlung übernahm die eigens für diesen Zweck geschaffene *Öffentliche Zentralstelle für land- und forstwirtschaftliche Arbeitsvermittlung* (zeitgenössische Abkürzung „Oefzet“). Später (1930–1935) war diese ausschließlich für tschechoslowakische Wanderarbeitskräfte zuständig.⁴⁰ Im Sprengel der IBK Wien machten – laut einer um den Jahreswechsel 1926/27 vorgenommenen Erhebung – tschechoslowakische StaatsbürgerInnen bei weitem die größte Gruppe unter den gezählten nicht-österreichischen „landwirtschaftlichen Arbeitern und Angestellten“ aus. Insgesamt verfügten demnach 79 Prozent der „Saisonarbeiter“ sowie 44 Prozent der „Jahresarbeiter“ nicht über eine österreichische Staatsbürgerschaft.⁴¹

Insbesondere sozialdemokratische PolitikerInnen und der *Österreichische Land- und Forstarbeiterverband*, die sozialdemokratisch orientierte Gewerkschaft der LandarbeiterInnen, stießen sich in den 1920er und beginnenden 1930er Jahren⁴² an der quantitativen Bedeutung von (Neu-)AusländerInnen für die niederösterreichische Landwirtschaft, vor allem in Guts- und größeren bäuerlichen Betrieben im Osten und Norden des Bundeslandes. Entgegen der verbreiteten Diagnose eines schier unerschöpflichen Arbeitskräftebedarfs in der Landwirtschaft wiesen sie immer wieder auf die steigende Erwerbslosigkeit von LandarbeiterInnen in vielen Teilen Österreichs hin, die sich nach Ansicht der Gewerkschaft insbesondere während der Weltwirtschaftskrise verschärfte.⁴³ Laut dem oberösterreichischen Landesverband seien 1932 in allen Gemeinden sogar während der Ernteperiode, in der die meisten Arbeitskräfte benötigt wurden, Arbeitskräfte ohne Posten geblieben.⁴⁴

Norbert Weigl (Hg.), *Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im 20. Jahrhundert*, Bd. 1: Politik. Gesellschaft. Wirtschaft, Wien 2002, 191–408, 279.

37 Handelsübereinkommen zwischen der Republik Österreich und der Tschecho-Slowakischen Republik (4. Mai 1921), in: BGBl. 1922, Nr. 853. Zur Entwicklung bilateraler Migrationsabkommen vgl. Christoph Rass, *Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919–1975: A New Migration Regime?*, in: *International Review of Social History* 57 (2012), 191–224.

38 Sensenig-Dabbous, Metternich, 306 f.

39 Helga Jaretz, *Wanderarbeit in der Zwischenkriegszeit. Slowaken und Heizen als Saisonarbeiter in der niederösterreichischen Landwirtschaft*, unveröffentlichte phil. Diplomarbeit, Universität Wien 2001, 23–29.

40 Ebd., 40, 45–48, 53–55.

41 IBK Wien, *Frage*, 8 f.

42 Im Jahr 1934 wurden die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschösterreichs (SDAPDÖ) und sämtliche sozialdemokratische Organisationen durch das austrofaschistische Regime verboten.

43 Zur Entwicklung der Krisenphänomene im Agrarbereich vgl. u. a. Ernst Langthaler, *Einleitung: Reguliertes Land. Agrarpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz 1930–1960*, in: Ders./Josef Redl (Hg.), *Reguliertes Land. Agrarpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz 1930–1960* (Jahrbuch für Geschichte des ländlichen Raumes 2005), Innsbruck/Wien/Bozen 2005, 8–18, 11 f.

44 O.N., *Wohin geht der Weg?*, in: *Bote für Land und Forst* 6/1 (1933), 1–2, 1. Vgl. auch O.N., *Wohin sollen die Landarbeiter*, in: *Bote für Land und Forst* 6/6 (1933), 1–2.

Wie es tatsächlich mit der Beschäftigung in der Landwirtschaft bestellt war, ist aber schwer einzuschätzen. Nach der Volkszählung von 1934 betrug die Stellenlosigkeit des landwirtschaftlichen Gesindes lediglich 1,5 Prozent (3.225 von insgesamt 220.145 Personen). Bei den nicht ständig beschäftigten Landarbeiterinnen und Landarbeitern wurden 15 Prozent Stellenlose gezählt (12.824 von 86.052 Personen), wobei der Erhebungsstichtag auf den 22. März und damit in den Beginn der Anbauperiode gelegt worden war.⁴⁵ In der industriell geprägten Stadt Steyr in Oberösterreich hingegen waren 1930 zwei Drittel der ArbeiterInnen und Angestellten ohne Beschäftigung.⁴⁶ Wenn damit die Beschäftigungslosigkeit in der Landwirtschaft auch relativ gering war, müssen die Zahlen dennoch relativiert werden. Denn da landwirtschaftliche Arbeitskräfte keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten, waren sie in besonderem Maße darauf angewiesen, nach dem Verlust einer Stelle schnell Wege zu finden, ihr Auskommen zu sichern – sei es, dass sie anderswo und/oder in anderen Branchen nach Erwerbsmöglichkeiten suchten oder bei Verwandten als Mithelfende⁴⁷ unterkamen. Für viele TagelöhnerInnen oder Saisonarbeitskräfte, die vor allem während der arbeitsarmen Zeit im Winter nicht beschäftigt wurden, war die landwirtschaftliche Lohnarbeit ohnedies nicht die einzige Quelle zum Lebensunterhalt. Als Erwerbslose wurden viele der (sonst) landwirtschaftlich Tätigen in der Volkszählung entsprechend nicht erfasst.

Dem Historiker Norbert Ortmayr zufolge nahm die Beschäftigungslosigkeit aber auch unter den zuvor üblicherweise ganzjährig beschäftigten DienstbotInnen ab Ende der 1920er Jahre zu. Seiner Interpretation nach begannen sich die gegenseitigen Verpflichtungen (etwa zur beidseitigen Einhaltung des Jahresvertrags), welche ungeachtet der Hierarchie und des Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Bauersleuten und Bediensteten herrschten, zu lockern. Hinzu kam, dass technische Neuerungen beim Getreidedrusch die Winterarbeiten verringerten.⁴⁸

Das Inlandarbeiterschutzgesetz im Parlament

Die gegensätzlichen Positionen von Arbeitgebervertretung und Sozialdemokratie hinsichtlich des Arbeitskräftebedarfs bzw. der Arbeitsplatznot in der Landwirtschaft standen sich auch in den politischen und öffentlichen Debatten um das Inlandarbeiterschutzgesetz unversöhnlich gegenüber. Während sich ArbeitgebervertreterInnen inner- und außerhalb des Parlaments dafür einsetzten, die Landwirtschaft aus dem Inlandarbeiterschutzgesetz und damit von Beschäftigungsbeschränkungen ausländischer Arbeitskräfte auszunehmen, stritten SozialdemokratInnen in Allianz mit Gewerkschaft und den Arbeiterkammern für eine Durchführung des Gesetzes nicht nur in Gewerbe und Industrie, sondern auch in der Landwirtschaft. Dies sollte dem von ihnen diagnostizierten Verdrängungswettbewerb zwischen ansässigen landwirtschaftlichen Arbeitskräften und ausländischen Arbeitssuchenden entgegensteuern.

45 Bundesamt für Statistik (Hg.), Die Ergebnisse der österreichischen Volkszählung vom 22. März 1934, Bd. 2: Bundesstaat Tabellenheft, Wien 1935, 201 f.

46 Wolfgang Russ, Zwischen Protest und Resignation. Arbeitslose und Arbeitslosenbewegung in der Zeit der Weltwirtschaftskrise, in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 1/2 (1990), 23–52, 45.

47 Vgl. u. a. Garstenauer, Diskurs, 249; Sandgruber, Landwirtschaft, 263, 275.

48 Norbert Ortmayr, Ländliches Gesinde in Oberösterreich 1918–1938, in: Josef Ehmer/Michael Mitterauer (Hg.), Familienstruktur und Arbeitsorganisation in ländlichen Gesellschaften, Wien/Köln/Graz 1986, 325–416, 409.

Die SozialdemokratInnen brachen dabei mit ihrem eigenen Grundsatz der Freizügigkeit von Arbeiterinnen und Arbeitern, den sie in der Monarchie noch vertreten hatten.⁴⁹

Entsprechend umkämpft war die Landwirtschaft in der parlamentarischen Debatte im Dezember 1925, die zum Beschluss des Inlandarbeiterschutzgesetzes führte. Dabei waren insbesondere österreichische landwirtschaftliche Großbetriebe an der niederösterreichisch-tschechoslowakischen Grenze im Visier der sozialdemokratischen Abgeordneten. Diesen warfen sie vor, einheimische Landarbeiterinnen und Landarbeiter durch die Beschäftigung von slowakischen LandarbeiterInnen um ihre Verdienstmöglichkeiten zu bringen und die Löhne zu drücken. Die LandarbeiterInnen aus dem Nachbarland hingegen würden bei wenig Lohn und überlangen Arbeitszeiten in unzumutbaren Quartieren untergebracht.⁵⁰

In der Debatte sparten die Abgeordneten der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschösterreichs (SDAPDÖ) nicht mit Verweisen auf die Verbindungen zwischen dem landwirtschaftlichen und dem gewerblich-industriellen Arbeitsmarkt. Denn da insbesondere die landwirtschaftlichen Großbetriebe unter diesen Gegebenheiten ausländische LandarbeiterInnen bevorzugt beschäftigten, bliebe den ansässigen Arbeitskräften nur die Arbeitssuche in der Stadt, wo sie das Heer der Arbeitslosen vermehrten. Otto Bauer etwa warnte in seiner parlamentarischen Rede eindringlich vor den Folgen auch für den städtischen Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Belastung des Sozialsystems. Eine Ausnahme von LandarbeiterInnen aus dem Inlandarbeiterschutzgesetz, so war die Argumentation, schädige zugunsten weniger landwirtschaftlicher Unternehmer nicht nur die (österreichische) arbeitende Landbevölkerung, sondern die Volkswirtschaft als Ganze.

„Was geschieht denn mit den landwirtschaftlichen Arbeitern, die dort durch die Fremden verdrängt werden? Natürlich gehen sie in die Städte und bieten sich hier als Hilfsarbeiter an, finden eventuell Arbeit, die anderen werden arbeitslos und man muß ihnen dann die Arbeitslosenunterstützung zahlen. Sie können sich doch nicht darüber täuschen, daß der Arbeitsmarkt eine Einheit ist und daß, wenn Sie dort Leute hineinpumpen, an anderer Stelle eben dadurch Leute arbeitslos werden.“⁵¹

Dabei bedienten sich die sozialdemokratischen Abgeordneten auch antislowakischen und zum Teil antisemitischen Ressentiments: Sie warnten vor einer „Slowakisierung“ und mit Bezug auf die „Sachsgängerei“ in Preußen sogar vor angeblich drohenden Gebietsverlusten. Die Grundbesitzer wurden als Kapitalisten und, wie durch Pius Schneeberger, mitunter pauschal als „Juden“ (bzw. jene, die sich dem Einbezug der LandarbeiterInnen ins Gesetz entgegenstellten, als „Judenschutztruppe“)⁵² klassifiziert. Diese führten um des eigenen Vorteils willen eine Schädigung des österreichischen Arbeitsmarkts und sogar der gesamten Nation wissentlich herbei, wobei sie von Bauernvertretern gedeckt würden.

„Es ist natürlich etwas anderes“, so erklärte Otto Bauer in seiner Rede,

49 Horvath, Logik, 164.

50 Reden von Pius Schneeberger und Johann Pölzer in: Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates (II. Gesetzgebungsperiode) der Republik Österreich, 1925 bis 1926, Bd. 3, 130. Sitzung am 19.12.1925, 3270, 3272–3274.

51 Rede von Otto Bauer in: Stenographische Protokolle 19.12.1925, 3278.

52 Vgl. etwa Rede von Pius Schneeberger in: Stenographische Protokolle 19.12.1925, 3270.

„wenn ein Bauer einen oder zwei fremde Arbeiter beschäftigt, als wenn ein Großgrundbesitzer ganze Bezirke mit fremden Arbeitskräften durchsetzt, um dadurch die Löhne zu drücken. [...] Ich habe schon gesagt: Das Gesetz, das Sie da machen [gemeint ist die Ausnahme der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte], ist ein Gesetz erstens für den Lohndruck des Großgrundbesitzes in diesem ganzen Gebiete und zweitens für die Slowakisierung eines Teiles von Niederösterreich.“⁵³

Im Parlament setzten sich die Agrar- und Bauernvertreter gegen die sozialdemokratische Opposition durch: Landwirtschaftlich Bedienstete und LandarbeiterInnen wurden zunächst gänzlich von der Gültigkeit des Gesetzes ausgenommen. Während Arbeit- und DienstgeberInnen in Gewerbe, Industrie oder Hauswirtschaft nun um behördliche Bewilligungen ansuchen mussten, um nicht-österreichische ArbeiterInnen, Angestellte, Lehrlinge oder Hausgehilfinnen beschäftigen zu können, galt dies nicht für die Landwirtschaft. Dies bedeutete de facto eine Reduktion von Migrationsbeschränkungen für ausländische landwirtschaftliche Arbeitskräfte, die durch die Vergabe von Sichtvermerken durch das Wanderungsamt zuvor bestanden hatten.⁵⁴

Auch die lediglich drei Monate später verabschiedete Verordnung weitete das Inlandarbeiterschutzgesetz zum Ärger der sozialdemokratischen Abgeordneten, die sich weiter für einen Einbezug der Landwirtschaft stark gemacht hatten, nur bedingt auf landwirtschaftliche Beschäftigte aus. Ausgenommen waren nun die quantitativ kaum ins Gewicht fallenden „landwirtschaftlichen Austauschpraktikanten“, bäuerliche DienstbotInnen sowie „Wander(Saison)Arbeiter“, sofern sie im Rahmen der zwischenstaatlichen Abkommen angeworben und beschäftigt wurden. Die Bestimmungen des Inlandarbeiterschutzgesetzes bezogen sich also vor allem auf das ganzjährige landwirtschaftliche Personal der größeren und großen Betriebe.⁵⁵ Im Jahr 1934 beschloss das austrofaschistische Regime schließlich, das Gesetz auch auf bäuerliche DienstbotInnen anzuwenden.⁵⁶ Eine Ausnahme von diesen Regelungen stellte allerdings das Burgenland dar. Dort galt das Inlandarbeiterschutzgesetz ab dem 1.1.1926 auch für landwirtschaftliche Arbeitskräfte.⁵⁷

53 Rede von Otto Bauer in: Stenographische Protokolle 19.12.1925, 3278 f.

54 Horvath, Logik, 168.

55 Verordnung des Bundeskanzlers im Einvernehmen mit den Bundesministern für Unterricht, für soziale Verwaltung, für Land- und Forstwirtschaft und für Handel und Verkehr vom 18. März 1926, betreffend die Gruppen von Arbeitnehmern, für welche die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 19.12.1925, B. G. Bl. Nr. 457, über die zeitweilige Beschränkung der Beschäftigung ausländischer Arbeiter und Angestellter (Inlandarbeiterschutzgesetz) keine Anwendung finden, in: BGBl. 1926, Nr. 83, Art. II (1)b.

56 Vgl. Verordnung des gemäß der Entschließung des Bundespräsidenten vom 23. September 1933, B. G. Bl. Nr. 434, zuständigen Bundesministers im Einvernehmen mit dem mit der Leitung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft betrauten Bundeskanzler vom 21. April 1934, betreffend die Einschränkung der Gruppen von Arbeitnehmern, für welche die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1925, B. G. Bl. Nr. 457, über die zeitweilige Beschränkung der Beschäftigung ausländischer Arbeiter und Angestellter (Inlandarbeiterschutzgesetz) keine Anwendung finden, in: BGBl. für den Bundesstaat Österreich 1934, Nr. 14.

57 Rager, Inlandarbeiterschutzgesetz, 59.

Fortgesetzte Auseinandersetzungen

Diese Regelungen bedeuteten aber kein Ende der Auseinandersetzungen um die Ausweitung des Inlandarbeiterschutzgesetzes auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte oder die praktische Umsetzung des Gesetzes. SozialdemokratInnen, Arbeiterkammern und der *Österreichische Land- und Forstarbeiterverband* wurden nach dem Beschluss des Inlandarbeiterschutzgesetzes nicht müde, auf die Notwendigkeit von dessen Ausweitung auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte hinzuweisen. Im Jahr 1927 erreichten sozialdemokratische PolitikerInnen die Einrichtung eines paritätischen Beirats in der Oefzet. Bis zu dessen Umgestaltung im Jahr 1933 waren daher auch SozialdemokratInnen in die Entscheidungen über die Anwerbung nicht-österreichischer SaisonarbeiterInnen einbezogen.⁵⁸ Aufgabe des Beirats war es einzuschätzen, ob ansuchende Betriebe ausländische Arbeitskräfte tatsächlich benötigten oder ob inländische LandarbeiterInnen beschäftigt werden konnten – die Zahl der über Ressortübereinkommen beschäftigten Arbeitskräfte sollte dadurch gesenkt werden.⁵⁹

Abgesehen von der politischen Einflussnahme bemühte sich die Gewerkschaft aber auch, die Einhaltung des Inlandarbeiterschutzgesetzes zu beobachten. Nach dessen Inkrafttreten Anfang 1926 brachte sie immer wieder Beschwerden beim Wanderungsamt ein, mit denen sie auf das Fehlverhalten insbesondere von größeren landwirtschaftlichen BesitzerInnen aufmerksam machen wollte. Vielen dieser Betriebe warf sie vor, irregulär ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen, während ansässige LandarbeiterInnen entlassen worden seien. Auch die IBKonen und Arbeitslosenämter beschwerten sich beim Wanderungsamt: Zwar gestand man ein, dass tschechoslowakische Saisonarbeitskräfte gerade im Zuckerrübenbau benötigt würden. Aber gleichzeitig stünde die Beschäftigung von ausländischen LandarbeiterInnen in größerer Zahl dem Ziel entgegen, sowohl die Abwanderung von ansässigen landwirtschaftlichen Arbeitskräften in Industrie und Gewerbe zu unterbinden als auch unterstützte Arbeitslose in der Landwirtschaft unterzubringen.⁶⁰ „Die Landwirtschaft“, so schrieb die *Abteilung für landwirtschaftliche Arbeitsvermittlung* der IBK Wien etwa 1928 an das Wanderungsamt, „ist berufen die katastrophale Arbeitslosigkeit abzubauen; durch die Verwendung ausländischer Wanderarbeiter wird diese Bestimmung empfindlich gestört.“⁶¹ Darüber hinaus brachte aber auch sie antitschechoslowakische Ressentiments zum Ausdruck, indem sie etwa auf vermeintliche Gefahren aufgrund des, wie sie schrieb, niedrigeren „Kulturniveau[s] der ausländischen Wanderarbeiter“⁶² verwies.

Wie der *Österreichische Land- und Forstarbeiterverband* gingen IBKonen und Arbeitslosenämter beim Wanderungsamt gegen einzelne Betriebe vor, wenn sie beispielsweise das Inlandarbeiterschutzgesetz oder die Einhaltung von Verträgen auf Grundlage bilateraler

58 Der paritätische Beirat wurde durch einen anderen Beirat ersetzt, dem nun nur noch Vertreter der ArbeitgeberInnen und der niederösterreichischen Landeslandwirtschaftskammer angehörten. Im Zuge der Errichtung des landwirtschaftlichen Berufsstandes im Austrofaschismus wurden regimetreue Vertreter der ArbeitnehmerInnen einbezogen. Vgl. Jaretz, *Wanderarbeit*, 83–86.

59 Ebd., 70–75.

60 ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 2236/189, Zl. 52.757-13/25; Schreiben der IBK Graz an das BKA (Inneres), 5.2.1925.

61 ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 190, Zl. 52.425, Schreiben der IBK Wien an das BKA (WA), 2.3.1928 – Memorandum der Abteilung für landwirtschaftliche Arbeitsvermittlung, 2.

62 Ebd., 1.

Abkommen verletzt sahen. Dabei beschuldigten sie Arbeit- und DienstgeberInnen, die bestehenden Regelungen zu unterlaufen und über gegebene Einschränkungen hinausgehend nicht-österreichische ArbeiterInnen zu beschäftigen. Beispielsweise warfen sie BetriebseignerInnen vor, ausländische Arbeitskräfte nicht (nur) als Saisonarbeitskräfte, sondern ohne behördliche Bewilligung als ständiges Stallpersonal, Pferdekehne oder MelkerInnen einzusetzen – in Tätigkeiten, die österreichische Arbeitskräfte nach Einschätzung der beschwerdeführenden Organisationen ohne Weiteres verrichten konnten.⁶³ Nicht-ÖsterreicherInnen würden in manchen Betrieben ferner als „Professionisten“ beschäftigt – als Arbeitskräfte mit besonderen Qualifikationen also, für die im Inland nur schwer Ersatz gefunden werden konnte. Tatsächlich seien diese Personen aber keineswegs mit entsprechend anspruchsvollen und spezifischen Aufgaben betraut worden. Auch die Anmeldung von – eigentlich gewerblich-industriellen – ArbeiterInnen als LandarbeiterInnen sei eine Strategie gewesen, die Betriebe zur Umgehung des Gesetzes einschlugen.⁶⁴

Andere ArbeitgeberInnen beschäftigten den Beschwerdeführenden zufolge nicht-österreichische Saisonarbeitskräfte, umgingen dabei aber die Oefzet bei deren Anwerbung und Einstellung. Die Oefzet war als zuständige Organisation für die Vermittlung dieser WanderarbeiterInnen einzuschalten; der ‚wilden‘ Beschäftigung von Saisonkräften wollten Behörden und die für die Oefzet verantwortliche *Österreichische Land- und Forstwirtschaftsgesellschaft* tunlichst einen Riegel vorschieben.⁶⁵ Allerdings scheinen nicht wenige landwirtschaftliche Betriebe den inoffiziellen Weg gegangen zu sein, wie die IBK Wien in der erwähnten 1926/27 durchgeführten Erhebung feststellen musste. Lediglich 62 Prozent der erfassten ausländischen Wander- und Saisonarbeitskräfte waren von der Oefzet untergebracht worden.⁶⁶ Darüber hinaus umgingen auch LandarbeiterInnen selbst bestehende Regelungen, wie IBKonen, Arbeiterkammern und Gewerkschaft beklagten. Beispielsweise setzten sich manche über ihre Arbeitsverträge auf Grundlage von Ressortübereinkommen hinweg. Anders als vereinbart verließen sie im Winter Österreich nicht, sondern verdingten sich nach Ablauf ihres Vertrags etwa als bäuerliche DienstbotInnen.⁶⁷

Zu der Weise, wie das Inlandarbeiterschutzgesetz und andere Regelungen zur grenzüberschreitenden Arbeitskräftewanderung um- und durchgesetzt wurden, trugen also nicht nur Behörden und staatliche Einrichtungen bei. Indem sie sich Regelungen beugten oder sie unterliefen, für oder gegen sie stritten oder bei zuständigen Ämtern intervenierten, waren daran auch Interessenvertretungen wie Gewerkschaften und Kammern sowie Arbeit- bzw. DienstgeberInnen und schließlich Arbeitende selbst beteiligt. Dabei stießen zuständige Behörden auf vielfältige Hindernisse und Widerstände, die zum Teil auch in den staatlichen Bemühungen selbst begründet waren, Arbeit und Migration zu verwalten und zu organi-

63 ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 2236/190, Zl. 45.974/26.

64 Vgl. u. a. ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4, Kt. 2236/406, P/2, Zl. 61.148/27; Schreiben des Amtes der niederösterreichischen Landesregierung an das BKA/Wanderungsamt, 1.4.1927; ebd., Zl. 64.184/30, Geschäftszl. 54.605/27.

65 ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 2236/190, Zl. 52.823/28; Sammelakt Kuratorium f. d. Öffentliche Zentralstelle f. land- u. forstw. Arbeiterwesen, Übereinkommen zwischen dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und der Österreichischen Landwirtschaftsgesellschaft vom 16.11.1922, Art. 5; ebd., Zl. 42.834/26 sowie Zl. 53.369/28.

66 IBK Wien, Frage, 8 f.

67 ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 2236/190, Zl. 52.360/28 sowie Zl. 52.821/28.

sieren. Denn nicht nur verkomplizierte das Nebeneinander unterschiedlicher Gesetze und Regelungen die Entscheidungen über offiziell regelkonformes und -widriges Verhalten, so dass jeweils eine genaue Prüfung erforderlich wurde. Darüber hinaus ließen sich Arbeitskräfte nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen und in amtliche Kategorisierungen einordnen. Wenn sie etwa in gewerblichen Betrieben oder Nebenerwerben von landwirtschaftlichen Betriebseignern eingesetzt wurden, nahmen sie aus behördlicher Perspektive mitunter eine Zwischenstellung von landwirtschaftlichen und gewerblichen Beschäftigten ein, für die ja meist (je nach Zeitpunkt und Art der landwirtschaftlichen Beschäftigung) unterschiedliche Regelungen galten.⁶⁸ Auch war es in der Praxis zum Teil schwierig, zwischen LandarbeiterInnen und DienstbotInnen zu unterscheiden, wie dies etwa das Landwirtschaftsministerium und das Wanderungsamt im Falle von italienischem Alppersonal in Salzburg diskutierten.⁶⁹ Mit Gesetzen und behördlichen Maßnahmen allein war es also nicht getan. Die Herstellung und Organisation des nationalen Arbeitsmarkts war Gegenstand fortgesetzter Auseinandersetzungen.

Schluss

Wie schwierig und umstritten die staatlichen Versuche waren, den nationalen Arbeitsmarkt herzustellen und zu organisieren, lässt sich gerade anhand der Landwirtschaft untersuchen. Denn einerseits stießen auf die Landwirtschaft zielende Programme und Maßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung, deren Kernklientel nicht landwirtschaftliche, sondern gewerbliche und industrielle (Fach-)ArbeiterInnen waren, auf Probleme und Widerstände. Andererseits waren auch gesetzliche Neuregelungen und die Maßnahmen anderer Behörden, wie etwa bilaterale Ressortübereinkommen mit Beteiligung des österreichischen Landwirtschaftsministeriums, in Hinblick auf den Agrarsektor in besonderem Maße von Konflikten und kontroversiellen politischen Debatten begleitet. Denn mehr noch als in anderen Branchen bestanden unterschiedliche Vorstellungen darüber fort, auf welche Weise und in welcher Form staatliche Einrichtungen und Organisationen gestaltend eingreifen sollten. In der Zwischenkriegszeit blieb umstritten, ob die Landwirtschaft als Bestandteil eines universellen nationalen Arbeitsmarkts begriffen werden sollte und entsprechend zu regulieren und zu verwalten war – oder ob in der Landwirtschaft ihren spezifischen Produktions- und Arbeitsverhältnissen angepasste Regeln gelten sollten.

Dies kam auch in den Auseinandersetzungen um das Inlandarbeiterschutzgesetz zum Ausdruck, das für landwirtschaftliche ArbeiterInnen und DienstbotInnen nur in geringem Maße gültig wurde. Während etwa das Landwirtschaftsministerium, Landesregierungen oder Gemeinden, christlichsoziale PolitikerInnen oder ArbeitgebervertreterInnen die Notwendigkeit nicht-österreichischer Saisonarbeitskräfte insbesondere für bestimmte Zweige der agrarischen Produktion (wie dem Zuckerrübenbau) betonten und sich daher vielfach für den Abbau von Migrationsrestriktionen in der Landwirtschaft einsetzten, traten die Arbeitsmarktverwaltung und sozialdemokratische Organisationen für Beschäftigungsbeschränkungen für Nicht-ÖsterreicherInnen auch in der Landwirtschaft ein. Denn dies war

68 ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 2236/190, Zl. 52.412/28.

69 ÖStA, AdR, BKA, WA, Sig. 8/4g, Kt. 2236/190, Zl. 47.935/26.

aus der Perspektive der Arbeitsmarktverwaltung die Voraussetzung für einen Ausgleich am nationalen Arbeitsmarkt, in den Arbeitskräfte entlang ihrer Staatsbürgerschaft ungleich integriert werden sollten.