Herausgegeben
von Alexander Nützenadel

Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus

Verwaltung | Politik | Verbrechen

Wallstein

Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus
Verwaltung – Politik – Verbrechen

Geschichte des Reichsarbeitsministeriums im Nationalsozialismus

Herausgegeben von Rüdiger Hachtmann, Elizabeth Harvey, Sandrine Kott, Alexander Nützenadel, Kiran Klaus Patel und Michael Wildt

Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus

Verwaltung – Politik – Verbrechen

Herausgegeben von
Alexander Nützenadel

WALLSTEIN VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2017
www.wallstein-verlag.de
Vom Verlag gesetzt aus der Stempel Garamond und der Frutiger
Lektorat und Registererstellung: Jutta Mühlenberg, Hamburg
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf
Umschlagfoto: Gebäudekomplex des Reichsarbeitsministeriums in der Berliner Saarlandstraße, um 1940. Postkarte, Kunstanstalt Stengel & Co. GmbH in Dresden
ISBN (Print) 978-3-8353-3002-3
ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-4081-7

Inhalt

Vorwort 7

Alexander Nützenadel
Einleitung 11

I. Behördenstruktur, Personal und institutionelle Konflikte

Ulrike Schulz
Das Reichsarbeitsministerium 1919-1945. Organisation, Führungspersonal und politische Handlungsspielräume 33

Lisa-Maria Röhling
Ausbildung, Karrieren und Laufbahnstruktur der mittleren Beamtenschaft 103

Rüdiger Hachtmann
Reichsarbeitsministerium und Deutsche Arbeitsfront. Dauerkonflikt und informelle Kooperation 137

II. Politische Handlungsfelder

Karl Christian Führer
Wohnungsbaupolitische Konzepte des Reichsarbeitsministeriums 177

Alexander Klimo
Rentenversicherungspolitik zwischen Arbeitseinsatz und Diskriminierung 214

Sören Eden
Arbeitsrecht im NS-Staat. Die Treuhänder der Arbeit und die Kriminalisierung der Arbeitsvertragsbrüche 246

Henry Marx
Arbeitsverwaltung und Organisation der Kriegswirtschaft 282

III. Expansion, Krieg und Verbrechen

Kiran Klaus Patel und Sandrine Kott
Sozialpolitik zwischen Auslandspropaganda und imperialen Ambitionen 317

Elizabeth Harvey
Arbeitsverwaltung und Arbeitskräfterekrutierung im besetzten Europa. Belgien und das Generalgouvernement 348

Swantje Greve
Der Generalbevollmächtigte für den Arbeitseinsatz und das Reichsarbeitsministerium 387

Michael Wildt
Holocaust und Arbeitsverwaltung. Der jüdische Arbeitseinsatz in den Ghettos der besetzten Ostgebiete 423

IV. Das Ministerium nach 1945

Kim Christian Priemel
Arbeitsverwaltung vor Gericht. Das Reichsarbeitsministerium und die Nürnberger Prozesse 1945-1949 461

Martin Münzel
Neubeginn und Kontinuitäten. Das Spitzenpersonal der zentralen deutschen Arbeitsbehörden 1945-1960 494

Dank 551

Abkürzungsverzeichnis 553

Bildnachweise 555

Autorinnen und Autoren 557

Register 561

Vorwort

Mit dem vorliegenden Band präsentiert die Unabhängige Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums im Nationalsozialismus Ergebnisse ihrer Forschungen. Die Kommission wurde im April 2013 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, unter Leitung der damaligen Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen, berufen. Basierend auf einer Vorstudie, die am Institut für Geschichtswissenschaften der Humboldt-Universität angefertigt worden ist, sollten die Vorgängerbehörden des heutigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales während des »Dritten Reiches« auf der Basis umfassender Quellenforschungen dargestellt werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat das Forschungsprojekt finanziell gefördert.

Bei der Konzeption und Durchführung des Vorhabens waren der Historikerkommission folgende Gesichtspunkte wichtig:

Erstens soll ein Forschungsprojekt durchgeführt werden, das einerseits dem Gebot der historischen »Aufarbeitung« Rechnung trägt. Andererseits war das Vorhaben von Beginn an als ein Forschungsprojekt konzipiert, das zwar von einem Auftrag ausging, sich in der Durchführung jedoch an den Standards und Praktiken wissenschaftlicher Drittmittelprojekte orientierte. Die während des Projektes ehrenamtlich tätige Historikerkommission hat das Vorhaben konzipiert und wissenschaftlich geleitet. Ihre Mitglieder haben außerdem eigene Forschungen durchgeführt, die in den vorliegenden Band Eingang gefunden haben. Unabhängig davon bestand von Beginn an Einigkeit, dass eine Erforschung der Ministeriumsgeschichte, die wissenschaftlichen Ansprüchen genügt, nur auf Grundlage monografischer Studien möglich ist. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens eine Forschungsgruppe am Institut für Geschichtswissenschaften der Humboldt-Universität eingerichtet, der neben zwei erfahrenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern – Dr. Ulrike Schulz als Leiterin der Forschungsgruppe und Dr. Martin Münzel als Leiter der Geschäftsstelle – vier Doktorandinnen und Doktoranden – Sören Eden, Swantje Greve, Alexander Klimo und Henry Marx – angehören. Alle Mitglieder der Forschungsgruppe führen in Abstimmung mit der Historikerkommission selbständig Projekte durch und werden die Ergebnisse unter eigenem Namen publizieren.

Zweitens sollte das Vorhaben über eine klassische Institutionengeschichte hinausgehen, und die politischen Handlungsfelder des Reichs-

arbeitsministeriums in den Blick nehmen. Ziel ist es, eine moderne Verwaltungsgeschichte zu schreiben, die staatliche Institutionen in ihrem jeweiligen historischen Umfeld wie in ihrem konkreten administrativen Handeln analysiert. Anhand historischer »Tiefenbohrungen« soll konkretes Verwaltungshandeln unter den Bedingungen der nationalsozialistischen Diktatur quellennah ausgeleuchtet werden. Der Fokus der Teilprojekte liegt bewusst auf Forschungslücken und -desideraten.

Drittens haben wir sowohl die personellen und politischen Kontinuitäten nach 1945 erforscht, aber auch den Übergang von der Weimarer Republik zum Nationalsozialismus in den Blick genommen. Relevant war uns vor allem die Frage, welche Rolle das »Dritte Reich« für die Entwicklung deutscher Sozialstaatlichkeit im 20. Jahrhundert gespielt hat. Dies erfordert einen differenzierten Blick, der nicht an der Untersuchung einzelner Persönlichkeiten ansetzt, sondern die deutschen Sozialexperten, Verwaltungsfachleute und Beamten als soziale Gruppe in den Blick nimmt und in ihrem spezifischen institutionellen Kontext analysiert. Alle Einzelprojekte können daher auf detaillierten kollektivbiografischen Forschungen aufbauen, die den Zeitraum von 1919 bis 1960 umfassen. Hingegen war die Sozial- und Arbeitspolitik nach 1945 schon deshalb nicht Teil des Forschungsauftrages, weil eine umfassende »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland nach 1945« in elf Bänden bereits vorliegt.[1]

Viertens soll die Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums nicht alleine aus deutscher Perspektive erfolgen. Dies ist schon deshalb nicht möglich, weil das NS-Regime seit 1938 immer größere Teile Europas okkupierte. Darüber hinaus ist die NS-Forschung seit Langem keine deutsche Domäne mehr, sondern findet inzwischen überwiegend an nichtdeutschen Universitäten und Forschungseinrichtungen statt. Dieser Sachverhalt wurde schon bei der Benennung der Kommissionsmitglieder berücksichtigt, von denen die Hälfte an ausländischen Universitäten lehrt. Auch inhaltlich geht es darum, transnationale und komparative Bezüge der NS-Sozialpolitik herauszuarbeiten und die europäisch-imperialen Ambitionen des »Dritten Reiches« in diesem Feld sichtbar zu machen. Dies betrifft nicht nur das Kapitel der Zwangsarbeit, sondern auch die Frage, inwiefern die Arbeits- und Sozialpolitik ein Instrument langfristiger europäischer Herrschaftssicherung war.

1 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 11 Bde., Baden-Baden 2001-2008.

Der vorliegende Band ist ein Gemeinschaftswerk der Autorinnen und Autoren, die alle in unterschiedlichen Funktionen an dem Forschungsprojekt beteiligt waren. Er ist zugleich der Auftakt einer auf mehrere Bände angelegten Reihe von Monografien, mit der die Geschichte des Ministeriums und seiner Handlungsfelder im »Dritten Reich« untersucht wird.

Die Historikerkommission
Rüdiger Hachtmann (Potsdam), Elizabeth Harvey (Nottingham),
Sandrine Kott (Genf), Alexander Nützenadel (Berlin),
Kiran Klaus Patel (Maastricht) und Michael Wildt (Berlin)

Einleitung

Alexander Nützenadel

Die Neuordnung der Ministerialverwaltung nach 1933, so schrieb ein hoher Beamter des Reichsarbeitsministeriums 1940, sei nicht in erster Linie aus sachlichen Gründen erfolgt, sondern aus dem Geist der »nationalsozialistischen Weltanschauung«. Diese habe die Arbeits- und Sozialpolitik zum »wichtigsten Zweige der Allgemeinpolitik« bestimmt, weshalb ein eigenständiges Ministerium mit weitreichenden Kompetenzen nicht in Frage stehe.[1]

Tatsächlich spielte die Arbeits- und Sozialpolitik im ideologischen Selbstverständnis der NSDAP eine herausragende Rolle. Der Anspruch, eine »Arbeiterpartei« zu sein, war nicht nur symbolischer Natur. Vielmehr bedurfte die Schaffung der nationalsozialistischen »Volksgemeinschaft« nach Auffassung des Regimes weitreichender Eingriffe in die Gesellschaftsordnung. Führende NS-Ideologen wie Robert Ley drängten auf einen raschen und radikalen Umbau des deutschen Sozialstaates, der als Produkt der »Weimarer Systemzeit« abgelehnt wurde. Schon kurz nach der »Machtergreifung« kam es zu zahlreichen Initiativen in diesem Bereich. Das »Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit« ersetzte 1934 die betriebliche Arbeitsverfassung, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie wurden aufgehoben. Die im Mai 1933 eingesetzten »Treuhänder der Arbeit«, die dem Reichsarbeitsministerium nachgeordnet waren, bestimmten fortan die Lohn- und Tarifangelegenheiten. Institutionen wie die Deutsche Arbeitsfront, die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt oder die NS-Betriebszellenorganisationen machten den Gestaltungsanspruch der neuen Machthaber auf diesem Gebiet deutlich.

Auch das Reichsarbeitsministerium wurde nach 1933 durch die Ausweitung seiner Kompetenzen zumindest formal erheblich gestärkt. Kaum eine Reichsbehörde besaß ähnlich vielfältige Aufgaben. Das Ministerium war nicht nur federführend in der Arbeits- und Sozialpolitik, sondern hatte auch Kompetenzen in angrenzenden Bereichen wie dem Wohnungs- und Siedlungswesen sowie der Gewerbeaufsicht, der Familien- und Gesundheitspolitik. Nicht zuletzt waren dem Ressort zahlreiche Reichsbehörden untergeordnet, was den direkten Zugriff auf Verwaltungsvorgänge »vor Ort« ermöglichte.

1 Martin Zschucke, Das Reichsarbeitsministerium, Berlin 1940, S. 5 f.

Der vorliegende Band untersucht somit eine der zentralen staatlichen Behörden in der Zeit des »Dritten Reiches«. Dabei geht es nicht alleine um eine retrospektive Aufarbeitung der »Verstrickungen« der Vorgängerinstitution des heutigen Bundesarbeitsministeriums mit dem NS-Regime. Vielmehr zielt der Band auf eine umfassende historische Analyse einer Institution, die bislang kaum wissenschaftlich erforscht wurde. Welche Rolle spielte das Reichsarbeitsministerium im Kontext des nationalsozialistischen Herrschaftsgefüges? War es die zentrale Planungsinstanz für den »völkischen Wohlfahrtsstaat« (Götz Aly) oder handelte es sich um eine von vielen Verwaltungsbehörden mit eher sekundären Kompetenzen? Wie konnte sich das Ministerium gegenüber den zahlreichen Partei- und Sonderverwaltungen behaupten, die gerade auf dem Feld der Arbeits- und Sozialpolitik immer neue Aufgabenbereiche für sich beanspruchten? Wie stark wurde das Ministerium in den Herrschaftsapparat der Diktatur eingebunden, in welchem Umfang waren Angehörige des Ressorts in die verbrecherischen Praktiken des NS-Systems involviert? Welche Kontinuitäten lassen sich auf personeller und institutioneller Ebene in den Jahren vor 1933 und nach 1945 konstatieren?

Neben der spezifischen Rolle des Reichsarbeitsministeriums soll das Vorhaben aber auch grundsätzliche Fragen thematisieren, die für die NS-Forschung von großer Bedeutung sind. Dabei geht es insbesondere um die Frage, welche Aufgaben und Funktionen die klassische Ministerialverwaltung und ihr Personal im Herrschaftsgefüge des NS-Regimes erfüllten.[2] Lange Zeit wurde das Bild der Bürokratie im Nationalsozialismus durch zwei Interpretationen geprägt. Zum einen war dies die auf Max Weber zurückgehende idealtypische Unterscheidung zwischen der »legalen« Herrschaft, die den bürokratischen Anstaltsstaat kennzeichnete, und der »charismatischen« Herrschaft, die auf personalen Bindungen zwischen »Führer« und »Gefolgschaft« basierte.[3] Zum anderen die von Ernst Fraenkel formulierte Interpreta-

2 Vgl. zur neueren Debatte Wolf Gruner/Armin Nolzen (Hg.): »Bürokratien«. Initiative und Effizienz, Berlin 2001; Christiane Kuller: »Kämpfende Verwaltung«. Bürokratie im NS-Staat, in: Dietmar Süß/Winfried Süß (Hg.): Das »Dritte Reich«. Eine Einführung, München 2008, S. 227-245; Sven Reichardt/Wolfgang Seibel (Hg.): Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt am Main 2011.

3 Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922; vgl. auch Stefan Breuer: Max Webers Herrschaftssoziologie, Frankfurt am Main/New York 1991; M. Rainer Lepsius: Das Modell der charismatischen Herrschaft und seine Anwendbarkeit auf den »Führerstaat« Adolf Hitlers, in: ders.: Demokratie in

tion des Nationalsozialismus als »Doppelstaat«, in dem normen- und maßnahmenstaatliche Elemente nebeneinander bestanden.[4] In beiden Interpretationen erschien die klassische Verwaltung meist als Residualgröße des alten Systems, die zunehmend durch die genuin nationalsozialistischen Machtstrukturen überlagert wurde.

Tatsächlich besteht in diesem Bereich erheblicher Forschungsbedarf. Während zur Sozial- und Arbeitspolitik des NS-Staates zahlreiche Studien vorliegen,[5] ist die im Zentrum dieses Politikfeldes stehende Reichs-

Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen. Ausgewählte Aufsätze, Göttingen 1993, S. 95-118; Uta Gerhardt: Charismatische Herrschaft und Massenmord im Nationalsozialismus. Eine soziologische These zum Thema der freiwilligen Verbrechen an Juden, in: Geschichte und Gesellschaft 24 (1998), H. 4, S. 503-538.

4 Ernst Fraenkel: Der Doppelstaat, Rückübers. aus dem Engl. v. Manuela Schöps in Zsarb. mit dem Verf. (1974), hg. v. Alexander v. Brünneck, 3. Aufl., Hamburg 2012; vgl. auch Hubertus Buchstein/Gerhard Göhler (Hg.): Vom Sozialismus zum Pluralismus. Beiträge zu Werk und Leben Ernst Fraenkels, Baden-Baden 2000.

5 Vgl. Wolfhard Buchholz: Die nationalsozialistische Gemeinschaft »Kraft durch Freude«. Freizeitgestaltung und Arbeiterschaft im Dritten Reich, München 1976; Timothy W. Mason: Sozialpolitik im Dritten Reich. Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft, Opladen 1978; Marie-Luise Recker: Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985; Martin H. Geyer: Die Reichsknappschaft. Versicherungsreformen und Sozialpolitik im Bergbau, München 1987; Wolfgang Spohn: Betriebsgemeinschaft und Volksgemeinschaft. Die rechtliche und institutionelle Regelung der Arbeitsbeziehungen im NS-Staat, Berlin 1987; Matthias Frese: Betriebspolitik im »Dritten Reich«. Deutsche Arbeitsfront, Unternehmer und Staatsbürokratie in der westdeutschen Großindustrie 1933-1939, Paderborn 1991; Eckhard Hansen: Wohlfahrt im NS-Staat. Motivation, Konflikte und Machtstrukturen im »Sozialismus der Tat« des Dritten Reiches, Augsburg 1991; Christoph Sachße/Florian Tennstedt: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Stuttgart 1992; Wolfgang Ayaß: »Asoziale« im Nationalsozialismus, Stuttgart 1995; Tilmann Harlander: Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus, Basel u.a. 1995; Hans Günter Hockerts (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998; Dan P. Silverman: Hitler's Economy. Nazi Work Creation Programs, 1933-1936, Cambridge, Mass. 1998; Winfried Süß: Der Volkskörper im Krieg. Gesundheitspolitik, Gesundheitsverhältnisse und Krankenmord im nationalsozialistischen Deutschland 1939-1945, München 2003; Martin Becker: Arbeitsvertrag und Arbeitsverhältnis während der Weimarer Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Frankfurt am Main 2005; Detlev Humann: »Arbeitsschlacht«. Arbeitsbeschaffung und Propaganda in der NS-Zeit 1933-1939, Göttingen 2011.

behörde bislang nicht Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung geworden.[6] Weder zur Behördenstruktur und Personalentwicklung noch zu den verschiedenen politischen Handlungsfeldern gibt es bislang umfassende archivgestützte Forschungen. Dabei handelt es sich nicht um ein Quellenproblem, denn die archivalische Überlieferung ist für das Reichsarbeitsministerium recht gut. Das fehlende Interesse an dieser Institution geht vielmehr auf eine spezifische Interpretation des »Dritten Reiches« zurück, welche der Ministerialbürokratie nur eine geringe Bedeutung zumaß. Dies prägte schon die Anfänge der NS-Forschung, die sich stark auf die Rolle Hitlers fokussierte. Hitler selbst hatte an administrativen Vorgängen jedoch bekanntlich wenig Interesse. In seinem Weltbild war das »Verwalten« dem »Führen« weit unterlegen, da es zur politischen Machtausübung wenig beitrug. Hitler befasste sich kaum mit Angelegenheiten des täglichen Regierungsgeschäftes. Seit 1935 fanden keine regelmäßigen Kabinettssitzungen mehr statt, und nur wenige Minister hatten direkten Zugang zum Führer. Dieser fehlende »Immediatzugang« galt als Gradmesser für die politische Bedeutung einzelner Politiker und der von ihnen repräsentierten Institutionen. Reichsarbeitsminister Seldte stand in dieser Hierarchisierung weit unten, denn er hatte seit spätestens 1938 keinen Zugang mehr zu Hitler und war auch bei offiziellen Anlässen des »Führers« nicht zugegen.[7]

Doch auch im Zuge der in den 1960er-Jahren einsetzenden Erforschungen von Institutionen und Strukturen des Nationalsozialismus blieb die Ministerialbürokratie außen vor. Die meisten Studien zur Beamtenschaft arbeiteten heraus, wie die Verwaltungseliten Hitlers »Machtergreifung« stützten.[8] Die spezifische Rolle der Staatsbürokra-

6 Vgl. allerdings Hans-Walter Schmuhl: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Nürnberg 2003; Dieter G. Maier: Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952. Zugleich ein kaum bekanntes Kapitel der deutsch-jüdischen Geschichte, Brühl 2004; ders.: Geschichte der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland. Ausgewählte Texte 1877-1952, Brühl 2008; Karsten Linne: Von der Arbeitsvermittlung zum »Arbeitseinsatz«. Zum Wandel der Arbeitsverwaltung 1933-1945, in: Marc Buggeln/Michael Wildt (Hg.): Arbeit im Nationalsozialismus, München 2014, S. 53-73.

7 Vgl. den Beitrag von Ulrike Schulz in diesem Band.

8 Vgl. Hans Mommsen: Beamtentum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik, Stuttgart 1966; Dieter Rebentisch/Karl Teppe (Hg.): Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers. Studien zum politisch-administrativen System, Göttingen 1986; Dieter Rebentisch: Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939-1945, Stuttgart 1989; vgl. auch mit einem stark

tie im NS-Herrschaftssystem wurde jedoch nur selten thematisiert, da man in ihr keinen relevanten Faktor erkannte. So sprach Martin Broszat schon 1969 in seinem einflussreichen Buch *Der Staat Hitlers* von einem »Prestigeverlust und Bedeutungsschwund des Staatsbeamtentums«.[9] Dieser Prozess habe bereits mit der Machtübernahme eingesetzt und sich im Zuge der Kriegsvorbereitung seit 1936 noch einmal beschleunigt. Broszat argumentierte, dass die schrittweise Entmachtung auch mit der nicht erfüllten Erwartung vieler NS-Führer (insbesondere Hitlers und Bormanns) zu tun gehabt habe, aus dem Beamtentum eine neue Elite zu formen, welche die nationalsozialistische Ideologie effizient und radikal umsetzte. Die »Mattsetzung des Beamtentums und der traditionellen Verwaltung« durch die Einrichtung neuer, der Partei oder Hitler direkt zugeordneter Sonderverwaltungen sei eine bewusste Strategie gewesen, um diese Problematik zu lösen: »Der Form nach blieben dabei die alten Regierungsressorts und die ihnen nachgeordneten Verwaltungen unangetastet. Aber die eigentlichen Entscheidungen fielen ohne sie; die alte Ministerialbürokratie wurde mehr und mehr umgangen und politisch lahmgelegt.«[10]

Dieses Bild ist durch die Interpretation des Nationalsozialismus als »polykratisches Herrschaftssystem« noch verstärkt worden. Zwar lenkte das Polykratiemodell den Blick weg von Hitler hin zu den Institutionen des NS-Staates. Die eigentliche Dynamik im Prozess der »kumulativen Radikalisierung« (Hans Mommsen) wurde jedoch den neuen Sonderverwaltungen und Parteiorganisationen zugeschrieben. Das »ungeregelte Eindringen der Partei in die Verwaltung«, so Peter Hüttenberger, habe dazu geführt, das sich die »Beamtenschaft trotz Gegenwehr allmählich politisch auflöste«.[11]

verwaltungshistorischen Blickwinkel Hans Hattenhauer: Geschichte des deutschen Beamtentums, Köln 1993; Sigrun Mühl-Benninghaus: Das Beamtentum in der NS-Diktatur bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges. Zu Entstehung, Inhalt und Durchführung der einschlägigen Beamtengesetze, Düsseldorf 1996.

9 Martin Broszat: Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, München 1983, S. 323.

10 Ebd., S. 324f.

11 Peter Hüttenberger: Nationalsozialistische Polykratie, in: Geschichte und Gesellschaft 2 (1976), H. 4, S. 417-442, hier S. 430; vgl. zur Polykratiedebatte Hans-Ulrich Thamer: Monokratie – Polykratie. Historiographischer Überblick über eine kontroverse Debatte, in: Gerhard Otto/Johannes Houwink ten Cate (Hg.): Das organisierte Chaos. »Ämterdarwinismus« und »Gesinnungsethik«. Determinanten nationalsozialistischer Besatzungsherrschaft, Berlin 1999, S. 21-34.

Diese Sichtweise ist allerdings nicht unwidersprochen geblieben. Schon 1978 hat Jane Caplan darauf hingewiesen, dass die Zuordnung der klassischen Staatsverwaltung zum »Normenstaat« Bestandteil einer Exkulpationsstrategie darstellte, mit der sich führende Ministerialbeamte nach 1945 selbst entlasteten.[12] Anstatt eines generellen Bedeutungsverlustes sah Caplan eine widersprüchliche Entwicklung: Zum einen seien die Ministerien durch die neuen Institutionen des NS-Regimes unter Druck geraten, zum anderen seien ihre Handlungsbefugnisse bereits während der Weimarer Republik zunehmend ausgeweitet worden.

Caplans anhand des Reichsministeriums des Innern gewonnenen Erkenntnisse lassen sich in noch stärkerem Maße für das Arbeitsressort beobachten. Die Aufwertung der Exekutive als problemlösende Instanz hatte spätestens während der Präsidialkabinette zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs der Bürokratie geführt, die im Zuge der Weltwirtschaftskrise vor schwierige Aufgaben gestellt wurde. Die Anforderungen nahmen nach der nationalsozialistischen Machtübernahme weiter zu, da zahlreiche neue Gesetze und Maßnahmen umgesetzt werden mussten. Dies erhöhte in den Behörden der Arbeits- und Sozialverwaltung den Handlungsdruck und führte zu einem permanenten Prozess der »adaptive reproduction«.[13]

Der vorliegende Band betrachtet das Reichsarbeitsministerium daher nicht als passive Institution, sondern als einen von vielen politischen Akteuren, der sich innerhalb der komplexen und zunehmend unübersichtlichen Herrschaftsstrukturen des NS-Staates zu behaupten versuchte. Dabei stellt sich die Frage, welche Strategien die ministeriellen Apparate anwandten, um ihre institutionelle Macht zu bewahren. Gerade weil der Zugang zu Hitler – und damit zur politischen Machtzentrale – begrenzt war, so die Vermutung, konzentrierte sich die Ministerialbürokratie verstärkt auf ihre klassischen Kernkompetenzen: die Lösung politisch-administrativer Aufgaben durch effizientes und möglichst regelkonformes Verwaltungshandeln. Vor dem Hintergrund des nationalsozialistischen Aktionismus war das Expertenwissen der Beamten von großer Bedeutung, da eine administrative Umsetzung ohne ihre Unterstützung nicht denkbar war. Bis zum

12 Jane Caplan: Bureaucracy, Politics and the National Socialist State, in: Peter D. Stachura (Hg.): The Shaping of the Nazi State, London 1978, S. 234-256; vgl. auch Jane Caplan: Government without Administration. State and Civil Service in Weimar Republic and Nazi Germany, Oxford 1988.

13 Caplan: Bureaucracy (Anm. 12), S. 251.

Schluss orientierte sich das Verwaltungshandeln an bestimmten Regeln und Routinen, die zwar situativ umgangen oder angepasst, aber nicht vollständig außer Kraft gesetzt wurden. Obgleich der Nationalsozialismus den bürgerlichen Rechtsstaat beseitigte, blieben zentrale Bereiche des Verwaltungsrechtes intakt.

Aus diesem Grund beschränken sich die nachfolgenden Analysen nicht darauf, das politische Agieren der ministeriellen Führung im Kontext des nationalsozialistischen Machtapparates zu vermessen. Denn Machtstellung und Funktionsweise des Reichsarbeitsministeriums lassen sich nur dann angemessen verstehen, wenn die alltägliche Verwaltungspraxis der Beamten in den Blick genommen wird. Ein solcher praxeologischer Zugriff beinhaltet eine Reihe von Implikationen: Zum einen wird die Bürokratie als zentraler Faktor innerhalb des NS-Regimes ernst genommen. Ihre Rolle in den Machthierarchien des »Dritten Reiches« wird jedoch nicht als statisch vorausgesetzt, sondern als Ergebnis sozialer und politischer Aushandlungsprozesse in einem dynamischen Kräftefeld betrachtet. Zum anderen können bürokratische Apparate nicht als monolithische Einheiten analysiert werden. Vielmehr handelt es sich um komplexe Organisationen, in denen Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Handlungsstrategien agieren. Ein solcher organisationstheoretischer Ansatz bleibt nicht auf die Beschreibung formaler Strukturen beschränkt, sondern bedarf einer mikrohistorischen Analyse von internen Kommunikationsprozessen, informellen Hierarchien, persönlichen Netzwerken und Alltagsroutinen.[14]

Anatomie einer Behörde

Um was für eine Behörde handelte es sich beim Reichsarbeitsministerium? Schon aufgrund seiner Entstehungsgeschichte nahm das Ministerium eine Sonderstellung ein. Es gehörte nicht zu den klassischen Ressorts, sondern war eine relativ junge Fachbehörde, deren Ursprünge auf den Ersten Weltkrieg und seine weitreichenden Interventionen in den Arbeitsmarkt zurückgingen. Ein wichtiger Impuls zur Gründung eines eigenständigen Ressorts auf Reichsebene ging von der sozialen Absicherung der Kriegsversehrten aus, die mit großem administrativem Aufwand verbunden war. Die zentrale Koordination der Versorgungsämter stellte eine der schwierigsten Aufgaben der

14 Vgl. die Beiträge in Reichardt/Seibel (Hg.): Der prekäre Staat (Anm. 2).

Nachkriegszeit dar. Die dynamische Entwicklung der Arbeits- und Sozialverwaltung war aber nicht allein Folge des Ersten Weltkrieges, sondern zugleich Ausdruck der dynamischen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung der Weimarer Republik, die insbesondere im Bereich des Arbeits- und Tarifwesens, im Wohnungsbau und der Sozialfürsorge neue sozialpolitische Handlungsfelder entwickelte. So verzeichnete kein anderes Ministerium in dieser Zeit einen stärkeren Zuwachs an Personal und finanziellen Ressourcen, aber auch an rechtlichen und administrativen Regelungskompetenzen.

Dieser Trend wurde durch die Weltwirtschaftskrise und die nationalsozialistische »Machtergreifung« nicht unterbrochen, sondern weiter verstärkt. Im Zuge der Gleichschaltung und »Verreichlichung« der Sozialpolitik gewann das Ministerium auf formaler Ebene erheblich an Gewicht. Die seit dem 19. Jahrhundert bestehende Selbstverwaltung der Sozialversicherungen wurde durch das »Führerprinzip« abgelöst und die meisten Versicherungsträger und sozialen Körperschaften direkt dem Ministerium unterstellt. 1935 wurden dem Ressort die preußischen Zuständigkeiten für die Sozialpolitik übertragen. 1939 erfolgte die wohl wichtigste Veränderung, als die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in das Ministerium integriert und ihr Präsident Friedrich Syrup zum zweiten Staatssekretär ernannt wurde. Am Vorabend des Zweiten Weltkrieges erreichte das Reichsarbeitsministerium mit 16 Abteilungen seine bis dahin größte Ausdehnung. Die Zuständigkeiten erstreckten sich von der Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik über den sozialen Wohnungsbau, den Städtebau und das Siedlungswesen bis hin zur Familienpolitik. Ferner umfassten diese den Arbeits- und Werkschutz, das Arbeitsrecht, die Sozialfürsorge sowie den gesamten Bereich der Sozialversicherungs- und Gesundheitspolitik. Dem Geschäftsbereich gehörten schließlich die Gewerbeaufsichtsbehörden, die Arbeits- und Sozialgerichte, das Reichsversicherungsamt und das Genossenschaftswesen.

Die spezifische Rolle des Reichsarbeitsministeriums im Nationalsozialismus kann nur dann richtig eingeordnet werden, wenn das politische und institutionelle Erbe des Ersten Weltkrieges und der Weimarer Republik mit in den Blick genommen wird. Ulrike Schulz zeigt in ihrem Beitrag, wie das Ministerium seit seiner Gründung mit immer neuen Aufgaben und organisatorischen Herausforderungen konfrontiert war und sich in einem kontinuierlichen Prozess der institutionellen Stabilisierung befand. Dies erklärt u.U. die auffällig hohe personelle Kontinuität auf der Führungsebene, die das Ressort von der Gründung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges charakterisierte. Staatssekretäre

und Abteilungsleiter waren in der Regel sehr lange im Amt, personelle Veränderungen auch bei den zahlreichen Kabinettswechseln der Weimarer Zeit eher unüblich. Zudem stellte das Jahr 1933 weder in institutioneller noch in personeller Hinsicht eine tiefe Zäsur dar. Nur kurz ist darüber nachgedacht worden, das Ministerium aufzulösen und mit dem Reichswirtschaftsministerium zu verschmelzen. Von diesen Überlegungen wurde jedoch, nicht zuletzt aufgrund der drängenden Aufgaben, schnell wieder Abstand genommen. Es war nicht zuletzt das in der Spätphase der Weimarer Zeit eingeübte »Krisenmanagement« (Ulrike Schulz), welches das Ministerium für das nationalsozialistische Regime nach 1933 unverzichtbar machte.

Ein Blick auf die Personalstruktur macht deutlich, dass auf der Führungsebene nur wenige Veränderungen vorgenommen wurden und – zumindest bis 1938 – die fachliche Eignung bei der Einstellung und Beförderung von Beamten wichtiger war als die nationalsozialistische Gesinnung. Allerdings wurden – wie in den anderen Behörden auch – jüdische Beschäftigte bereits 1933 entlassen, Frauen aus leitenden Positionen verdrängt und zahlreiche Mitglieder aus Gewerkschaften, KPD und SPD aus der Verwaltung des Ministeriums und seinen nachgeordneten Behörden entfernt. Dennoch prägte das Leitbild des fachlich qualifizierten und administrativ geschulten Beamten die ministerielle Kultur. Dies galt nicht nur für die Leitungsebene, sondern für den gesamten Apparat bis weit hinein in die mittlere Beamtenschaft, wie Lisa-Maria Röhlings Beitrag zur Rekrutierungspraxis in den Versorgungsbehörden belegt. Auch bei der Ausbildung stand die praxisorientierte, fachliche Qualifikation weiter im Vordergrund, weltanschauliche Elemente wurden zunächst eher oberflächlich adaptiert. Erst mit dem Beamtengesetz von 1937 änderte sich dies, da nun Parteimitgliedschaft und NS-Treue zu einem zentralen Kriterium für Einstellungen und Beförderungen wurden. Im Reichsarbeitsministerium schuf der Personalnachwuchs im Rahmen der Kriegswirtschaft die Möglichkeit, alte Parteikämpfer und ideologisch zuverlässige Personen einzustellen, zumal 1938 mit Wilhelm Börger ein nationalsozialistischer Hardliner die Leitung der Personalabteilung übernahm. Wie Schulz' Analyse des Personalbestandes nachweist, erhöhte sich die Zahl der NSDAP-Mitglieder – die bis 1938 noch deutlich unter 20% lag – nun rasant. Zugleich ging der Anteil der juristisch ausgebildeten leitenden Beamten deutlich zurück, was darauf hindeutet, dass der Nationalsozialismus dazu beitrug, das Juristenmonopol in der Ministerialverwaltung erodieren zu lassen.

Der Zuwachs an Personal und Zuständigkeiten im Reichsarbeitsministerium zeigt, dass der Nationalsozialismus entgegen seiner anti-

bürokratischen Attitüde nicht verwaltungsfeindlich war, sondern im Gegenteil einen massiven Bürokratisierungsschub in Gang setzte. Dies betraf, wie Rüdiger Hachtmann am Beispiel der Deutschen Arbeitsfront (DAF) darlegt, sowohl die klassischen Behörden als auch die zahlreichen Partei- und Sonderverwaltungen.

Die konflikthafte Abgrenzung von administrativen Aufgaben und politischen Kompetenzen führte bekanntlich zu heftigen persönlichen Auseinandersetzungen zwischen dem Reichsleiter der DAF Robert Ley und Arbeitsminister Franz Seldte, involvierte aber auch andere Funktionäre beider Institutionen. Diese Konflikte deuten freilich, wie Hachtmann ausführt, nicht zwangsläufig auf inhaltliche Divergenzen hin, sondern waren bisweilen habituell begründet und durch persönliche Rivalitäten geprägt. Ley beanspruchte nicht nur die Kompetenzen in der Betriebs- und Tarifpolitik, sondern drängte auch darauf, den gesamten staatlichen Wohnungs- und Siedlungsbau in seinen Bereich einzugliedern, was ihm 1942 endgültig gelang. Der Eindruck, dass Ley in diesem Konflikt schon frühzeitig die Überhand gewann, entstand nicht zuletzt durch sein offensives Auftreten und die öffentlichkeitswirksame Propaganda der DAF, die dem Reichsarbeitsministerium organisatorisch überlegen schien. Dagegen galt Franz Seldte als uncharismatisch und sozialpolitisch wenig erfahren. Dass Hitler den langjährigen Führer des Stahlhelms und nicht den fachlich versierten Friedrich Syrup ins Kabinett holte, galt vielen als koalitionstaktisches Manöver, über das sich sowohl ausgewiesene Sozialexperten als auch NS-Führer beschwerten. Goebbels etwa sah darin einen »Schönheitsfehler«, der möglichst bald »ausradiert« werden müsse.[15] Dass Seldte bis zum Ende des Regimes an der Spitze des Ministeriums blieb, mag angesichts der massiven Anfeindungen verwundern, entspricht jedoch durchaus der Hitler'schen Machtarithmetik. Jedenfalls war die gesamte Amtszeit Seldtes durch heftige Konflikte mit anderen NS-Sozialpolitikern geprägt; 1935 stellte er sein Amt zur Verfügung, was Hitler jedoch ablehnte.

Die massiven Konflikte und Seldtes eher zurückhaltendes Auftreten galten in der Forschung lange Zeit als Beleg dafür, dass das Arbeitsministerium »unter der schwachen, einflusslosen Führung« den »heftigen Rivalitätskämpfen nicht gewachsen« war. Seldte, so etwa Willi Boelcke, »verfügte kaum über Sachkenntnis, noch entwickelte er als

15 Die Tagebücher von Joseph Goebbels, hg. v. Elke Fröhlich, Teil I: Aufzeichnungen 1924-1945, Bd. 2/III: Oktober 1932-März 1934, bearb. v. Angela Hermann, München 2006, S. 120 (Eintrag vom 30.1.1933).

Minister besonderen Ehrgeiz, besaß aber vorzügliche Mitarbeiter, denen er vertraute und die er gegen Angriffe und Widerstände der Partei deckte.«[16] Diese Bewertung deutet zugleich an, dass die von außen wahrgenommene Schwäche sich am Ende als relative Stärke erwies. Seldte gelang es offenbar, Konflikte auszusitzen und das Ministerium so gegen Angriffe von außen zu schützen. Auf diese Weise gewann er die Loyalität seiner Mitarbeiter, die in ihren jeweiligen Bereichen relativ frei agieren konnten.[17] Leys fortgesetzte Angriffe auf das Ministerium dürften Seldte am Ende sogar genützt haben, da der Führer der DAF innerhalb der NS-Führung umstritten war und seine ausgreifenden politischen Ambitionen Gegenkräfte auslösten. Seldtes dauerhafter Verbleib an der Spitze des Ressorts stellte übrigens eine Kontinuität zur Weimarer Zeit dar, wo das Ministerium unter der Leitung Heinrich Brauns ebenfalls eine ungewöhnlich lange Führungszeit erlebt hatte.

Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die Zuständigkeiten des Arbeitsministeriums kontinuierlich verändert wurden und die Grenzen zwischen Ministerium und den neuen Partei- und Sonderverwaltungen verschwammen. Dies galt nicht nur für die Deutsche Arbeitsfront, sondern auch für den Reichsarbeitsdienst, der bis 1945 unter Leitung Konstantin Hierls stand. Letzterer war im März 1933 zum Staatssekretär im Reichsarbeitsministerium ernannt worden und erhielt den Titel »Reichsarbeitsführer«. Um eine möglichst unabhängige Stellung zu erlangen, wechselte Hierl 1934 aus dem Arbeits- in das Innenministerium.[18] Noch wichtiger war, dass sich die 1936 eingesetzte Vierjahresplanbehörde unter Hermann Göring den Zugriff auf die Arbeits- und Lohnpolitik sicherte, indem sie den Präsidenten der Reichsanstalt Friedrich Syrup und den zuständigen Abteilungsleiter Werner Mansfeld aus dem Reichsarbeitsministerium zu Bevollmächtigten ernannte. Schließlich entstand während des Krieges mit dem im März 1942 eingesetzten »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz« Fritz Sauckel ein neues Machtzentrum, das auf die zuständigen Abteilungen des Arbeitsministeriums direkten Zugriff hatte.

Diese Kompetenzüberschneidungen schwächten einerseits die Autonomie des Reichsarbeitsministeriums, führten andererseits aber

16 Willi A. Boelcke: Arbeit und Soziales, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph Unruh (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart 1985, S. 793-807, hier S. 795.

17 Vgl. den Beitrag von Ulrike Schulz in diesem Band.

18 Klaus Kiran Patel: »Soldaten der Arbeit«. Arbeitsdienste in Deutschland und den USA, 1933, Göttingen 2003, S. 74-123.

auch zu einer indirekten Aufwertung, indem den zuständigen Verwaltungseinheiten immer neue Aufgaben zugewiesen wurden. Tatsächlich zeigen die Beiträge dieses Bandes, dass die Beziehungen zwischen dem Ministerium und den neuen Behörden auf der Verwaltungsebene weitaus reibungsloser und effizienter funktionierten als bislang angenommen. Dieser Befund deckt sich mit neueren Forschungen zum NS-Herrschaftssystem, welche den dynamischen Funktionswandel der staatlichen Strukturen betonen. Die Ämterrivalitäten und Kompetenzüberschneidungen waren demnach nicht dysfunktional, sondern Ausdruck eines »hybriden« Organisationstypus, der die strikte Trennung von klassischer Bürokratie und außerstaatlichen Institutionen transzendierte. In diesem Kontext spielten persönliche Netzwerke, informelle Entscheidungsverfahren und neue Kommunikationsforen eine wichtige Rolle.[19] Rüdiger Hachtmann erkennt hier sogar Ansätze einer »neuen Staatlichkeit«, welche die radikale Effizienz des NS-Regimes erklärt, zugleich aber für die Genese moderner Institutionen wegweisend war.[20]

Das Ministerium in Aktion: politische Handlungsfelder und Konflikte

Das Reichsarbeitsministerium war – mehr als andere staatliche Ämter – durch die stetige Interaktion mit nachgeordneten Behörden und Verbänden gekennzeichnet. Tatsächlich konnten viele Maßnahmen in der Sozial- und Arbeitspolitik nur durch eine enge Abstimmung mit den zuständigen Verwaltungseinheiten auf der Ebene der Länder und Kommunen realisiert werden. Die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben in die nachgeordneten Ämter und Organisationen charakterisierte das Ministerium bereits in der Weimarer Republik und entfaltete sich zu einem spezifischen Entwicklungsmoment der NS-Zeit. Was von Zeitgenossen als »Fehlkonstruktion« wahrgenommen wurde, erwies sich nach Ulrike Schulz als organisatorischer Vorteil, weil es die Durchsetzbarkeit von Gesetzen und Verwaltungsanordnungen erhöhte und die Kommunikation zwischen Zentrale und ausführenden Verwaltungsbehörden erleichterte.

19 Sven Reichardt/Wolfgang Seibel: Radikalität und Stabilität: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, in: dies. (Hg.): Der prekäre Staat (Anm. 2), S. 7-27, hier S. 11.

20 Rüdiger Hachtmann: »Systemverfall« oder »Neue Staatlichkeit«? Thesen zur Binnenstruktur des NS-Regimes, in: Frank Bösch/Martin Sabrow (Hg.): ZeitRäume. Potsdamer Almanach 2011, Berlin 2012, S. 89-100.

Für die historische Erforschung des Reichsarbeitsministeriums sind die spezifischen Interaktionen zwischen der Reichsbehörde und den nachgeordneten Institutionen daher von zentraler Bedeutung. Der vorliegende Band nimmt hierfür die Kernbereiche der Arbeits- und Sozialpolitik in den Blick. Alexander Klimo fragt am Beispiel der Rentenpolitik nach, wie stark die nationalsozialistische Arbeitsmarktpolitik auf die Versicherungssysteme und insbesondere die Praxis der Rentengewährung einwirkte. Er widerlegt damit auch die in der Forschung verbreitete Auffassung, dass die Sozialversicherung im NS-Regime weitgehend unangetastet blieb. Zugleich wird an zwei Beispielen deutlich, wie komplex die Interaktionen zwischen Ministerium und Sozialversicherungsträgern waren. Die unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken führten vielfach zu Konflikten. Während etwa das Ministerium darauf drängte, die Praxis der Rentengewährung an die Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen, versuchten die Versicherungsträger die Bewilligung von Invalidenrenten restriktiv zu handhaben, um ihre finanziellen Belastungen so gering wie möglich zu halten. Bis zum Ende des Regimes orientierten sich die Beamten dabei an rechtlichen Normen und bürokratischen Verfahren. Dies erwies sich beim Entzug von Anwartschaften für Juden und andere aus rassischen Gründen Verfolgte als erhebliches Problem, da umfassende sozialrechtliche Anpassungen notwendig waren.

Auch im Bereich des Wohnungsbaus musste das Arbeitsministerium, wie Karl Christian Führer zeigt, weitreichende Anpassungen vornehmen, um die Ziele der Kriegswirtschaft zu unterstützen. Weder die vom Arbeitsministerium angestrebte Liberalisierung des Wohnungsmarktes noch die ambitionierten öffentlichen Bau- und Siedlungsprogramme, wie sie insbesondere von der DAF propagiert wurden, ließen sich umsetzen. Mit der Ernennung Leys zum »Reichskommissar für den sozialen Wohnungsbau« verlor das Ministerium im Jahr 1941 die politische Zuständigkeit für den öffentlichen Wohnungsbau, der allerdings während des Krieges ohnehin zum Erliegen kam.[21]

Die Regulierung des Arbeitsmarktes erforderte immer neue Gesetze und Institutionen. Sören Eden nimmt mit den »Treuhändern der Arbeit« eine Organisation in den Blick, die das Arbeits- und Tarifrecht während der NS-Zeit maßgeblich prägte. Als nachgeordnete Organisationen des Arbeitsministeriums nahmen die Treuhänder wichtige

21 Im Oktober 1942 wurde Ley schließlich zum »Reichswohnungskommissar« mit nochmals erweiterten Kompetenzen ernannt; vgl. auch Ronald Smelser: Robert Ley. Hitlers Mann an der »Arbeitsfront«. Eine Biographie, Paderborn 1989.

Aufgaben bei der Ausgestaltung des Arbeitsmarktes wahr, wie Eden am Beispiel der Arbeitsvertragsbrüche belegt. Eden weist exemplarisch nach, dass die Gestaltung des Arbeitsrechtes nicht – wie angenommen – von der ministeriellen Ebene diktiert wurde, sondern das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses war, der alle Herrschaftsebenen berührte und an dem eine Vielzahl von Akteuren in unterschiedlicher Weise beteiligt waren – vom einzelnen Arbeitnehmer über die Gerichte bis hin zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz. Die Treuhänder der Arbeit konnten die Kriminalisierung der Vertragsbrüche aufgrund ihrer Scharnierfunktion zwischen Arbeitswelt und Reichsarbeitsministerium in besonderem Maße mitgestalten.

Auch Henry Marx befasst sich am Beispiel der Arbeitsverwaltung mit den Interaktionen zwischen ministerieller Ebene und den Arbeitsverwaltungen vor Ort, die seit 1936 vor enormen Herausforderungen standen. Die schrittweise Umwandlung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in eine Agentur, die nicht in erster Linie für die Arbeitsvermittlung, sondern für die Arbeitsbeschaffung und Arbeitslenkung verantwortlich war, erforderte eine Erweiterung und Zentralisierung der administrativen Kompetenzen. Die Eingliederung der Reichsanstalt in das Ministerium 1939 zielte vor allem auf die Lösung dieser immer komplexeren Koordinations- und Kommunikationsprobleme. Obgleich der Arbeitskräftemangel dadurch nicht beseitigt werden konnte, trug die Arbeitsverwaltung dazu bei, dass die Rüstungsproduktion bis zum Kriegsende aufrechterhalten wurde.

Das Ministerium in Expansion: soziale Ordnung, Besatzung und Gewalt

Der NS-Staat war trotz seines radikalen nationalistischen Selbstverständnisses und seiner Autarkiebestrebungen kein hermetisch abgeschlossenes wirtschafts- und sozialpolitisches System. Tatsächlich gab es vielfältige Referenzen, ideologische Anleihen und politische Schnittmengen mit anderen autoritären Bewegungen und Regimen der Zwischenkriegszeit. Dies gilt in besonderem Maße für das faschistische Italien, das aufgrund seiner korporativen Arbeits- und Sozialverfassung in der Spätphase der Weimarer Republik in rechten Kreisen als Vorbild galt.[22] Auch nach 1933 wurde die internationale Sozialpolitik

22 Wolfgang Schieder: Das italienische Experiment. Der Faschismus als Vorbild in der Krise der Weimarer Republik, in: Historische Zeitschrift 262 (1996),

rezipiert, wie Kiran Klaus Patel und Sandrine Kott in ihrem Beitrag aufzeigen. So fuhr Seldte im Sommer 1933 nach Mailand, um sich über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des faschistischen Staates zu informieren. Im Arbeitsministerium wurden internationale Entwicklungen folglich genau registriert. Und obgleich Deutschland 1933 nicht nur den Völkerbund, sondern auch die Internationale Arbeitsorganisation verließ, blieben deutsche Sozialpolitiker auf der internationalen Ebene aktiv – sei es über sozialrechtliche Abkommen oder etwa im Rahmen der binationalen Anwerbeverträge für ausländische Arbeitskräfte, die Deutschland schon vor Beginn des Krieges mit verschiedenen Staaten schloss. Schließlich spielte das Ministerium auch eine wichtige Rolle in der Auslandspropaganda, welche die besonderen Errungenschaften des NS-Systems inszenierte. Letzteres profitierte hierbei von dem Interesse an neuen Instrumenten der Arbeitsmarktorganisation und der Sozialpolitik, das im Gefolge der Weltwirtschaftskrise allenthalben stark zugenommen hatte. Auch auf der internationalen Bühne konkurrierte das Arbeitsministerium mit den Ambitionen seiner innenpolitischen Gegenspieler – insbesondere der Deutschen Arbeitsfront und dem Reichsarbeitsdienst –, die versuchten, die Auslandspropaganda an sich zu ziehen.[23]

Die Propaganda für die deutsche Arbeits- und Sozialpolitik war jedoch zugleich Teil imperialer Herrschaftsvisionen, die auf eine langfristige Neuordnung Europas unter deutscher Führung zielten.[24] Davon zeugen die Versuche, seit 1940 eine »braune« Internationale als Gegenorganisation zur International Labour Organization aufzubauen. Vieles deutet darauf hin, dass es sich hier nicht nur um reine Propaganda handelte. Vielmehr ging es auch um langfristige Planungen zur Etablierung einer »völkischen« Sozialordnung in Europa. Wie diese

H. 1, S. 73-125; Sven Reichardt/Armin Nolzen (Hg.): Faschismus in Italien und Deutschland. Studien zu Transfer und Vergleich, Göttingen 2005; Daniela Liebscher: Freude und Arbeit. Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes, Köln 2009.

23 Karsten Linne: Die Deutsche Arbeitsfront und die internationale Freizeit- und Sozialpolitik 1935 bis 1945, in: 1999. Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts 10 (1995), H. 1, S. 65-81.

24 Vgl. auch Karl-Heinz Roth: Die Sozialpolitik des »europäischen Großraum« im Spannungsfeld von Okkupation und Kollaboration (1938-1945), in: Okkupation und Kollaboration (1938-1945). Beiträge zu Konzepten und Praxis der Kollaboration in der deutschen Okkupationspolitik, zusammengest. u. eingel. von Werner Röhr, hg. v. Bundesarchiv, Berlin/Heidelberg 1994, S. 461-565.

Sozialordnung aussehen sollte, war dabei völlig ungeklärt. Wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede oder rassische Hierarchisierungen, etwa zwischen den osteuropäischen Gebieten, die vollständig »germanisiert« werden sollten, und den besetzten Ländern in West- und Nordeuropa spielten hierbei vermutlich eine wichtige Rolle.

Ein Vergleich der Zwangsarbeitsregime in den besetzten Gebieten bietet einen Ansatz, um die unterschiedlichen sozialen Ordnungsmodelle in »Hitlers Imperium« zu rekonstruieren.[25] So legt Elizabeth Harvey dar, dass die konkrete Ausgestaltung der Arbeitspolitik von einem Bündel unterschiedlicher Faktoren abhing: Dazu zählten etwa die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges, die Frage, ob ein funktionierendes Arbeitsvermittlungssystem bereits existierte oder erst aufgebaut werden musste und die Kollaborationsbereitschaft der lokalen Eliten und Behörden. Von zentraler Bedeutung waren außerdem die administrativen Bedingungen vor Ort: Handelte es sich um annektierte Gebiete, die in das Reich integriert werden sollten, Besatzungszonen mit Zivilverwaltungen oder aber militärisch besetzte Gebiete? Auch die wirtschaftliche Struktur spielte eine wichtige Rolle, da Regionen in Osteuropa vordringlich als Reservoir für Arbeitskräfte, Rohstoffe und Nahrungsmittel dienten, die rücksichtslos ausgebeutet werden konnten, während in industriell entwickelten Regionen – etwa Belgien, Frankreich, den Niederlanden oder Norditalien – gemäßigter vorgegangen wurde, um die heimische Produktion von Industrie- und Rüstungsgütern nicht zu gefährden. Der Vergleich von Belgien und dem Generalgouvernement – zwei Gebieten mit besonders hohen Rekrutierungszahlen – macht schließlich deutlich, dass das »rassistische Gefälle« (Ulrich Herbert) zwischen Ost und West das Ausmaß der Gewalt bei der Zwangsarbeiterrekrutierung bis zum Ende des »Dritten Reiches« maßgeblich prägte.

Welche Rolle aber spielte das Reichsarbeitsministerium für die Zwangsarbeiterpolitik des Nationalsozialismus? Swantje Greve zeigt, dass die Einrichtung des Generalbevollmächtigen für den Arbeitseinsatz keinen markanten Bruch in der Organisation der Zwangsarbeiterpolitik bedeutete. Fritz Sauckel nutzte die bereits etablierten Strukturen des Ministeriums, dessen zuständige Abteilungen und ihre Mitarbeiter, um den Zwangsarbeitereinsatz aktiv mitzugestalten. Diese Mitarbeit beschränkte sich nicht auf die administrativen Abläufe innerhalb der Berliner Zentrale, sondern betraf auch die Rekrutierung vor Ort. Im Gefolge der

25 Mark Mazower: Hitlers Imperium. Europa unter der Herrschaft des Nationalsozialismus, München 2009.

Wehrmacht rückten fast überall zum Auslandseinsatz abgeordnete Beamte aus Reichs-, Landes- und kommunalen Behörden in die besetzten Territorien ein. Sie wurden meist befördert und erhielten weit größere Zuständigkeiten als in ihren früheren Dienststellen im Reich. Diese Beamten trugen in erheblichem Maße dazu bei, dass die Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials für die Kriegswirtschaft des »Dritten Reiches« so »erfolgreich« funktionierte. Dies betraf nicht nur die Rekrutierung der ins Reichsgebiet verbrachten über zwölf Millionen Zwangsarbeiter und Zwangsarbeiterinnen, sondern auch die immer schärfere Arbeitspflicht in den besetzten Gebieten.

Michael Wildt zeigt an den Beispielen des Reichsgaus Wartheland, des Generalgouvernements und Litauens, wie stark die Arbeitsverwaltung zudem in die Organisation der Ghettos und indirekt auch in den Holocaust involviert war.[26] Die zuständigen Beamten registrierten und erfassten nicht nur die Arbeitskräfte, sondern entschieden zudem, wer in den jüdischen Ghettos als »arbeitsfähig« eingestuft wurde oder nicht – Letzteres bedeutete in der Regel ein Todesurteil, was innerhalb der verantwortlichen Dienststellen meist auch bekannt war. Tatsächlich setzten sich Angehörige der Arbeitsverwaltung in Einzelfällen dafür ein, dass jüdische Ghettobewohner vor diesem Schicksal bewahrt wurden. Dies macht deutlich, dass die Beamten der Arbeitsverwaltung durchaus über Handlungsoptionen verfügten. »Es blieb eine persönliche Entscheidung, Mittäter zu werden oder alles zu tun, um Menschenleben zu retten.« (Michael Wildt)

Kontinuitäten

Die Einbindung der Arbeitsverwaltung in die verbrecherische Praxis der Zwangsarbeiterpolitik und die Ermordung der jüdischen Bevölkerung lässt sich an vielen Beispielen nachweisen. Dass diese Mitverantwortung lange Zeit nicht aufgearbeitet wurde, hängt – wie Kim Christian Priemel darlegt – auch mit der erfolgreichen Verteidigungsstrategie in den Nürnberger Prozessen zusammen, in denen es Seldte und seinen Mitarbeitern gelang, ihre eigene Tätigkeit im Rahmen der Zwangsarbeiterpolitik zu relativieren. Sie verwiesen darauf, dass das Arbeitsministerium lediglich bis 1942 im Rahmen der freiwilligen Rekrutierung von Arbeitskräften federführend war, während

26 Vgl. auch Jürgen Hensel/Stephan Lehnstaedt (Hg.): Arbeit in den nationalsozialistischen Ghettos, Osnabrück 2013.

die brutale Zwangsarbeiterpolitik seit Frühjahr 1942 allein unter die Verantwortung des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz Fritz Sauckel gefallen sei, der vor allem von der Wehrmacht und den betroffenen Unternehmen Unterstützung erfahren hätte. Führenden Beamten des Ministeriums wie Hubert Hildebrandt, Wilhelm Kimmich, Walter Letsch, Walter Stothfang und Max Timm kam in Nürnberg zugute, dass sie als Zeugen und Experten umfangreiche Aussagen machen konnten – auch zur eigenen Entlastung. Zudem waren mit Fritz Sauckel und Albert Speer bereits zwei Exponenten der Kriegswirtschaft verurteilt, während Seldte durch seinen Tod im April 1947 einer möglichen strafrechtlichen Verfolgung entgangen war. Da die Alliierten auf einen zügigen Abschluss der Kriegsverbrecherprozesse drängten, blieb den leitenden Beamten des Arbeitsministeriums eine Anklage am Ende erspart. Die meisten von ihnen konnten in der Bundesrepublik bald wieder beruflich Fuß fassen und in ihr bürgerliches Leben zurückkehren. Die erfolgreiche Entlastungsstrategie der leitenden Beamten hat freilich auch das historische Urteil über das Reichsarbeitsministerium geprägt. Das Ministerium wurde als eine Behörde wahrgenommen, die – im Krieg endgültig entmachtet – nur noch nachgeordnete Verwaltungstätigkeiten ausführte und keinerlei Verantwortung für die verbrecherischen Praktiken des NS-Staates trug.

Wie komplex die Frage der personellen Kontinuitäten nach 1945 ist, zeigt der Beitrag von Martin Münzel. In allen vier alliierten Besatzungszonen kam es zunächst zu einer fast vollständigen Entfernung ehemaliger Nationalsozialisten aus den leitenden Positionen der Arbeits- und Sozialverwaltung. Die konsequente Entnazifizierung des Führungspersonals prägte auch den Aufbau der zuständigen Behörden in der DDR, in der nun vorwiegend SED-treue Funktionäre und Mitarbeiter eingesetzt wurden. Die dauerhafte Entfernung ehemaliger Nationalsozialisten aus den leitenden Verwaltungspositionen erfolgte in der DDR konsequenter als in den westlichen Besatzungszonen und der Bundesrepublik. Dort zeichnete sich frühzeitig ein Trend ab, qualifizierte Beamte trotz NS-Vergangenheit wieder einzustellen. Der Mangel an geschultem Verwaltungspersonal war schon in der bizonalen Verwaltung ein vielfach angeführtes Argument, um alte Führungskräfte trotz politischer Belastungen wieder in verantwortliche Funktionen zu bringen. Dass hierbei die in Nürnberg entwickelte Exkulpationsstrategie nachwirkte, belegt das Beispiel von Walter Stothfang, der trotz seiner Tätigkeit als enger Mitarbeiter Sauckels nach einigen Zwischenstationen wieder im Ministerium eine Tätigkeit fand. Bei der Rehabilitierung Stothfangs – wie auch in anderen Fällen –

spielten persönliche Netzwerke aus der Zeit vor 1945 eine wichtige Rolle, da vielfach »Persilscheine« ausgestellt wurden, die bei Entnazifizierungsverfahren entlastend wirkten. Aufgrund der Adenauer'schen Wiedereingliederungspolitik mussten sämtliche Bundesbehörden seit Anfang der 1950er-Jahre mindestens 20% ihrer Planstellen für Beamte reservieren, die nach 1945 entlassen und in Entnazifizierungsverfahren nicht als »Hauptschuldige« oder »Belastete« (Aktivisten, Militaristen und Nutznießer) eingestuft worden waren. Ein Großteil der NS-Bürokraten fand in den Ministerien der Bundesrepublik wieder eine Beschäftigung, mancherorts konnten alte Seilschaften reaktiviert werden.

Wie Münzel zeigt, belief sich der Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder in der Behördenspitze 1953 auf 57%, bis 1960 hatte er sich auf über 70% erhöht. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gehörte damit in der obersten Mitarbeiterebene zu den am »stärksten mit ehemaligen NSDAP-Mitgliedern durchsetzten Bundesministerien« (Martin Münzel). Auch die Bundesanstalt für Arbeit und die ihr nachgeordneten Arbeitsämter beschäftigten zu dieser Zeit zahlreiche ehemalige Parteigenossen, zum Teil in leitenden Funktionen. Die formale Parteimitgliedschaft ist freilich ein Indikator, der für die Frage der politischen Kontinuitäten nur bedingt aussagekräftig ist. Entscheidender ist, dass es sich bei den ministeriellen Eliten offenbar um eine weitgehend homogene Gruppe von Sozialexperten, Verwaltungsfachleuten und Beamten handelte, die durch gemeinsame professionelle Sozialisationen und politische Erfahrungen geprägt wurden, die von der Weimarer Republik über den Nationalsozialismus bis in die Nachkriegszeit reichten.

I. Behördenstruktur, Personal und institutionelle Konflikte

Das Reichsarbeitsministerium 1919-1945

Organisation, Führungspersonal und politische Handlungsspielräume[1]

Ulrike Schulz

> »Sicherlich, auf keine Weise ist der bürokratischen Organisation zu entfliehen. Es ist gleichgültig, ob wir die Untergründe und Bedürftigkeiten unseres Lebens, das, was an ihnen organisatorisch gestaltet werden muss, dem Staat und seinen Untergliedern in die Hände legen oder, ob wir es dem überlassen, der es als Organisator oder privater Unternehmer an sich zieht und es für seine Geld- und sonstigen Zwecke zu verwerten weiß. In jedem Fall ist's jene gleiche Maschinerie, jener gleiche ungeheure Bau, der herauskommt, in dessen öden ungezählten Kammern unsere Seele wie in Katakomben ihres Daseins stirbt. Es ist gleichgültig, wer ihn schafft, wem er gehört – der Käfig wird gebaut; er ist nun unser Schicksal.«[2]

Als Alfred Weber diese Zeilen im Jahr 1910 veröffentlichte, hoffte er noch, seine Leser vor der unmerklich wachsenden, sich aller Lebensbereiche bemächtigenden Bürokratiemaschine warnen zu können. Er wollte darüber aufklären, dass ein sich stets weiter vertiefender Gegensatz zwischen dem freien tatkräftigen Berufs-Menschen und der unpersönlichen »beamtlichen« Herrschaft der »Apparate« sich entwickle. Den »Apparaten« unterstellte er eine inhärente metaphysische Dynamik, die nur vorgab, die Gesellschaft neu zu ordnen, sie sich aber eigentlich unterwarf.[3] Auch Alfred Webers älterer und ungleich berühmterer Bruder Max Weber maß den sich ständig vergrößernden »Bürokratien«, die er in seiner Gegenwart beobachtete und analysierte, größte gesellschaftspolitische Bedeutung bei. Auch er sah in dieser Entwicklung eine Tendenz, die Freiheit des Individuums zu beschnei-

1 Ich danke der Forschungsgruppe zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums sowie Peter Collin, Karl Christian Führer und Michael Wildt für ihre vielfältige Unterstützung und die Diskussion am Manuskript dieses Textes.

2 Alfred Weber: Der Beamte, in: Die Neue Rundschau 21 (1910), Bd. 4, S. 1321-1339, hier S. 1334.

3 Ebd., S. 1328.

den. Anders aber als sein Bruder bewertete Max Weber diese Herrschaft von Verwaltungsstäben, wie er sie nannte, als »legal«, da sie aus seiner Sicht nach rationalen und objektiven Prinzipien handelten. Zu diesen Prinzipien gehörten die Trennung von Amt und Person, die Verpflichtung zur Neutralität, die Ausrichtung der Verwaltungsabläufe nach rationalen Gesichtspunkten sowie die standardisierte Ausbildung und Professionalisierung.[4] Aus Max Webers Sicht lag die Aufgabe der Verwaltungsstäbe gerade darin, diese Prinzipien in Geltung zu bringen und auf diese Weise sicherzustellen, dass Individuen weder einseitig bevorzugt noch benachteiligt werden könnten. Er etablierte damit für die Nachwelt eine Perspektive auf Verwaltung als eine demokratische Einrichtung.

Bis in die Gegenwart entfalten die beiden von Alfred und Max Weber gezeichneten Bilder über das Entstehen moderner Verwaltung ihre Wirksamkeit – hier die negative Semantik einer sich alles unterwerfenden Bürokratiemaschine, da die positive Semantik einer effizienten, arbeitsteiligen Organisation, in der überindividuelle Bereiche des Gemeinwesens nach rationalen Verfahren gesteuert werden.[5] Vorbilder dieser zeitgenössischen Analysen waren vor allem die seit der Jahrhundertwende scheinbar grenzenlos wachsenden Großunternehmen und auch die Behörden der öffentlichen Verwaltung. Während es Alfred Weber für vermeintlich gleichgültig hielt, wer die Bürokratisierung der Gesellschaft vorantrieb, legte Max Weber seine Analyse über die sie konstituierenden Prinzipien idealtypisch an. Ob sie in einem Betrieb, in einem Krankenhaus oder in einem politischen Verband in Geltung sind – davon hängen die Prinzipien selbst nicht ab, wenn man Max Weber folgt. Und es spielt auch kaum eine Rolle, wie sich jene Prinzipien in den jeweiligen Organisationen genau abbilden. Zwar hat ein Versicherungsamt eine andere Aufgabe im Gemeinwesen als ein Krankenhaus, aber beide sind doch Teil einer arbeitsteiligen Verwaltung in einem übergreifenden gesellschaftlichen Zusammenhang.

Der generalisierende Blick über die konkreten Organisationen und ihre Merkmale hinweg war insbesondere für Max Weber eine Anforderung seiner Zeit. Es ging ihm um einen universal angelegten Systementwurf, nicht unbedingt um eine Soziologie der »Öffentlichen

4 Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1972, S. 125-128; Hans-Ulrich Derlien/Doris Böhme/Markus Heindl: Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung, Wiesbaden 2011, S. 19-66.

5 Peter Becker, Bürokratie, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 30.8.2016, http://docupedia.de/zg/Becker_buerokratie_v1_de_2016 (26.10.2016).

Verwaltung«. Vielleicht hätten wir Letztere dennoch aus seiner Feder vorliegen, wenn er nicht bereits im Jahr 1920 gestorben wäre. Somit konnte der Pionier der Organisationssoziologie die demokratisch ausgerichteten und nach den Prinzipien der Gewaltenteilung aufgebauten Reichsministerien nach dem Ersten Weltkrieg und der Novemberrevolution nicht lange verfolgen. Am 21. März 1919 wurden diese Ministerien als substantieller Bestandteil der Exekutive der Weimarer Nationalversammlung eingerichtet.[6] Per Erlass gab sich die Nationalversammlung eine Regierung bestehend aus einem Reichskanzler und einem sogenannten Reichsministerium, bestehend aus verschiedenen Fachministern sowie Ministern ohne Geschäftsbereich. Dazu gehörte das erste Mal ein Reichsarbeitsministerium als eine oberste Reichsbehörde.

Aufgrund seiner vorhergehenden Studien hätte sich Max Weber innerhalb dieser Ministerorganisation für die gesellschaftspolitischen Implikationen und die organisatorische Einrichtung des Reichsarbeitsministeriums wohl noch einmal gesteigert interessiert. Denn erstens trafen hier die Interessen der beiden großen Lager des Arbeitskampfes aufeinander. Für die organisierte Arbeiterbewegung, die SPD und die Gewerkschaften, aber auch Sozialreformer und Nationalliberale war das Ministerium ein Versprechen auf die Zukunft, der Arbeiterschaft endlich würdige Lebensbedingungen und Teilhabe am Gemeinwesen zu gewähren. Im konservativ-bürgerlichen Lager hielt man hingegen staatliche Sozialpolitik für wirtschaftlich unproduktiv. Mithin galt das Ministerium vor allem den Deutschnationalen und der Mehrheit der Unternehmerschaft als teure, krisenanfällige und einseitige Interessenvertretung der Arbeitnehmer im Dienste der Gewerkschaften.[7] Zweitens und aus der Perspektive der Organisation vereinte das Reichsarbeitsministerium, getrieben durch die soziale Not nach Ende des Ersten Weltkrieges, so verschiedene und komplexe Aufgabengebiete, dass die verantwortlichen Mitarbeiter bei der Einrichtung der Behörde teils völliges Neuland betreten mussten. Vorläuferorganisationen auf Reichsebene fehlten oder entsprachen nicht mehr den neuen Anforderungen an eine moderne Massenverwaltung.

6 Erlaß, betreffend die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden vom 21.3.1919, RGBl. 1919, S. 327-328.

7 Siehe vor allem die Reichstagsdebatten (Verhandlungen des Reichstags, Bd. 310/311, 1917) um die Gründung eines Reichsarbeitsamtes sowie zum allgemeinen Kontext Rüdiger vom Bruch (Hg.): Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer, München 1985.

Eine Geschichte des Reichsarbeitsministeriums, die beide Dimensionen der Ministeriumsarbeit in Augenschein nimmt – die von ihm verwalteten und teilweise stark umstrittenen Politikfelder ebenso wie seine Organisationsmerkmale – gewährt neue und vielleicht sogar überraschende Einblicke in die Arbeit des Regierens und die staatlich verantwortete Sozial- und Arbeitspolitik in der Zeit zwischen 1919 und 1945. In einer solchen Geschichte muss die Rolle des Ministeriums und seiner Mitarbeiter in der Zeit des Nationalsozialismus besondere Aufmerksamkeit erhalten. Schließlich waren die Bereiche Arbeit und Soziales für die nationalsozialistische Ideologie (Stichwort »Volksgemeinschaft«), aber auch für die deutsche Besatzungspolitik nach 1939 (Stichwort Zwangsarbeit) von höchster Bedeutung. Entsprechend große politische Aufmerksamkeit erhielt das Reichsarbeitsministerium ab 1933 von verschiedenen Amtsinhabern der NSDAP und der Regierung Hitler. Um zu verstehen, welche Bedeutung dem Ministerium im Nationalsozialismus zukommt, ist es unumgänglich, die interne Organisation des Ministeriums systematisch zu analysieren. Nur so lässt sich feststellen, welche Kompetenzen, Befugnisse und Zuständigkeitsbereiche zum Reichsarbeitsministerium gehörten, aber auch welche nicht. Ohne eine solche Analyse lassen sich die Rolle, Verantwortung und Wirkung des Reichsarbeitsministeriums im Nationalsozialismus nicht seriös beurteilen. Es gilt, sich zudem die Frage zu stellen, mit welchen Maßstäben wir heute die Arbeit der Mitarbeiter bewerten und mit welchen Fragen jene in der von ihnen erlebten Zeit konfrontiert waren.

Drei Aspekte einer Geschichte des Reichsarbeitsministeriums werden im Folgenden vertieft. Dazu gehört erstens, dass diese Geschichte nicht mit Hitlers »Machtergreifung« 1933 einsetzen kann. Eine Untersuchung, die sich auf die Jahre 1933 bis 1945 beschränkt, würde die nur 14 Jahre dauernde Phase zwischen der Gründung des Ministeriums 1919, seinem Aufbau und seiner Stabilisierung in den »utopisch-demokratischen« wie krisengeschüttelten Jahren der Weimarer Republik vernachlässigen.[8] Diese Jahre waren aber entscheidend, um die organisatorischen Voraussetzungen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen des Reichsarbeitsministeriums zu verstehen, das seit dem 1. Februar 1933 zur Regierung Hitlers gehörte. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang zweitens, die Rollen und Aufgaben der Politiker, politischen Beamten

8 Vgl. Tim B. Müller/Adam Tooze: Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg, in: dies. (Hg.): Normalität und Fragilität: Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg, Hamburg 2015, S. 9-36.

und ständig angestellten Mitarbeiter im Ministerium in spezifischen Akteurskonstellationen zu betrachten. Es besteht ansonsten die Gefahr, die komplexen Funktionsmechanismen der Behörde zu stark auf die Entscheidungen des Ministers oder der leitenden Beamten zu verkürzen. Welchen Einfluss konnte Franz Seldte als einziger Reichsarbeitsminister zwischen 1933 und 1945 in seinem Amt entfalten? Warum galt er etwa als »schwacher« Minister? Schließlich geht es drittens darum, die Einflüsse, die von außen auf das Ministerium in den Jahren zwischen 1933 und 1945 einwirkten, zu identifizieren. Zu den Organisationen, für die das Reichsarbeitsministerium aus unterschiedlichen Gründen relevant war, gehörten Parteiorganisationen wie die Deutsche Arbeitsfront, aber auch die anderen Ressorts. Wie lässt sich ihr Einfluss auf das Reichsarbeitsministerium beschreiben?

Gründung und Aufbau des Reichsarbeitsministeriums in der Weimarer Republik, 1919-1933

Schon knapp ein halbes Jahr vor der Einsetzung der Ministerien, am 4. Oktober 1918, war das Reichsarbeitsamt gegründet worden. Dieses übernahm die sozialpolitischen Angelegenheiten des Reichswirtschaftsamtes, das genau ein Jahr davor, im Oktober 1917, entstanden war und wiederum einzelne Kompetenzbereiche des Reichsamtes des Innern übernommen hatte. Das Reichsamt des Innern war bis 1917 das zentrale innenpolitische Ressort des Kaiserreiches gewesen. Unter direkter Leitung des Reichskanzlers vereinte es alle wichtigen innenpolitischen Geschäftsbereiche unter seinem Dach, vom Münzwesen bis zur Arbeiterunfallversicherung.[9] Während des Ersten Weltkrieges sah sich die Behörde nicht mehr in der Lage, diese Bandbreite an Aufgaben zu bewältigen. Eine stärker ausdifferenzierte Arbeitsteilung sowie eine Neugruppierung der Zuständigkeiten schienen unumgänglich.

Neun vortragende Räte und rund 20 Referenten, insgesamt 56 planmäßige Beamte und 37 Angestellte begannen noch im Oktober 1918 damit, das Reichsarbeitsamt neu aufzubauen.[10] Sie kamen in der Mehrzahl aus dem Reichsamt des Innern sowie aus dem Reichswirtschaft-

9 Denkschrift über die Entwicklung des Reichsamts des Innern und seine Teilung, in: Verhandlungen des Reichstags (1914/18), Bd. 321, Nr. 1025, Anlage II, S. 8-12.

10 Hermann Geib: Zur Organisationsgeschichte des Reichsarbeitsministeriums, in: RABl. II (1928), S. 196.

samt, teilweise aus der preußischen Innenverwaltung. Die Leitung der Behörde übernahm der für diese Aufgabe zum Staatssekretär ernannte SPD-Politiker und Gewerkschaftsfunktionär Gustav Bauer.[11] Zum Geschäftsbereich des Reichsarbeitsamtes gehörten beim Übergang die Fürsorge für Arbeiter und Angestellte, die Regulierung des Arbeitsmarktes, die Arbeitsvermittlung sowie die Arbeitslosenfürsorge und Arbeiterversicherung. Auch die seit 1884 bestehende Reichsversicherungsanstalt für die Invalidenversicherung der Arbeiter sowie die seit 1911 bestehende Angestelltenversicherung als zweiter Strang der gesetzlichen Altersversicherung gingen im neuen Reichsarbeitsamt auf.[12]

Der Aufbau der Organisation in geordneten Bahnen währte allerdings nur wenige Tage. Kaum war das Reichsarbeitsamt aus der Taufe gehoben, stand es auch schon im Epizentrum der Novemberrevolution 1918. Das erste Mal gelang es der organisierten Arbeiterbewegung in jenen Tagen und Monaten, ihre politischen Forderungen gegenüber den Eliten des Kaiserreiches in Teilen durchzusetzen. Mit der Dynamik, die sich aus dem Ersten Weltkrieg und der kommunistischen Revolution in Russland 1917 ergeben hatte, etablierte sich die Arbeiterschaft fortan als eigene politische Kraft und setzte eine Neuordnung der politischen Kräfteverhältnisse in Gang, die das gesamte 20. Jahrhundert prägen sollte.[13] Zentrale Forderungen der Arbeiter- und Soldatenräte, die sich nach dem Vorbild der russischen Revolution nun auch in Deutschland gebildet hatten, richteten sich direkt an das nominell zuständige Reichsarbeitsamt. Es ging zunächst um die Anerkennung der Gewerkschaften als legitime Interessenvertreter der Arbeiterschaft. Mit dieser politischen Vertretung verbanden sich weitreichende arbeitsrechtliche Forderungen nach betrieblicher Mitbestimmung, kollektiver Aushandlung von Tarifverträgen sowie einer sozial orientierten betrieblichen Sozialpolitik.[14] Ehe sie sich versahen, nahmen

11 PA Gustav Bauer, 1918-1926, Bundesarchiv (BArch) R 3901/100039; sowie Gustav Bauer, in: Neue Deutsche Biographie, Bd. 1, Berlin 1953, S. 638.

12 Gerhard A. Ritter: Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Opladen 1998, S. 27-69.

13 Vgl. Eric Hobsbawm: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München/Wien 1995.

14 Heinrich August Winkler: Von der Revolution zur Stabilisierung: Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik, 1918 bis 1924, Berlin 1984; Klaus Tenfelde/Ulrich Borsdorf (Hg.): Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Köln 1987; Thomas Welskopp: Das Banner der Brüderlichkeit. Die deutsche Sozialdemokratie vom Vormärz bis zum Sozialistengesetz, Bonn 2000.

die Beamten des neuen Reichsarbeitsamtes an den ersten, diffizilen Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern teil und wurden zu Zeugen bis dato undenkbarer Zusammenschlüsse, wie sie etwa beim Stinnes-Legien-Abkommen vereinbart wurden.[15] Nachhaltig für die Zukunft des Reichsarbeitsamtes beziehungsweise ab März 1919 des Reichsarbeitsministeriums waren auch diejenigen Forderungen, die im Verlauf der Verhandlungen zwischen Übergangsregierung und Arbeiter- und Soldatenräten an die verfassungsgebende Nationalversammlung delegiert und ab August 1919 in der Weimarer Verfassung verankert wurden. Sie reichten von einem umfassenden Arbeitsgesetzbuch über eine zentrale Arbeitsvermittlung bis hin zu Fragen der staatlich subventionierten Wohnungsfürsorge und Arbeitslosenversicherung. Alle Versäumnisse der vergangenen zwanzig Jahre sollten nun binnen kürzester Zeit abgearbeitet werden.

Somit blieb kaum Zeit, systematisch über die organisatorische Einrichtung des Amtes nachzudenken. Aus rückblickender Perspektive muss es den Mitarbeitern der neuen Behörde abenteuerlich erschienen sein, in welchem Ausmaß die Behörde ab der Jahreswende 1918/19 von Monat zu Monat wuchs.[16] In den vom Reichswirtschaftsamt übernommenen Arbeitsbereichen existierten zwar konzeptionelle Vorarbeiten und teils lang etablierte Organisationsstrukturen, aber auch hier gab es wenig Zuständigkeitsbereiche, für die man auf dem Entwicklungsstand von 1914 einfach hätte aufbauen können. Oberste Priorität und politisches Gebot der Stunde waren die Gesetzeswerke zum Arbeitsrecht, zum Arbeitsschutz und zur betrieblichen Sozialpolitik, um die Arbeits- und Lebenssituation der Arbeiter und ihrer Familien zu verbessern und damit auch im Sinne der Staatsräson in jenen Monaten ihrer weiteren politischen Radikalisierung entgegenzuwirken. Das »Betriebsrätegesetz« vom 4. Februar 1920 war hierbei nur ein Beispiel für die anstehenden Gesetzesvorlagen, aber sicher die bedeutendste Initiative jener Monate.[17] Ein nächster Schwerpunkt bestand darin, die Arbeitsvermittlung zu reorganisieren und Konzepte zu erarbeiten, wie sich die in den Län-

15 Karl Christian Führer/Jürgen Mittag/Axel Schildt/Klaus Tenfelde (Hg.): Revolution und Arbeiterbewegung in Deutschland 1918-1920, Essen 2013; Gerhard A. Ritter: Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen in Deutschland: Beiträge zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, München 1998; Gerald D. Feldman: Armee, Industrie und Arbeiterschaft 1914-1918, aus dem Engl. von Norma von Ragenfeld-Feldman, Berlin/Bonn 1985.

16 Georg Hartrodt: Rückblick auf die organisatorischen Reformarbeiten im Geschäftsbereich des Reichsarbeitsministeriums, in: RABl. II (1929), S. 179.

17 RGBl. I 1920, S. 147-185.

dern sehr unterschiedliche Behördenorganisation vereinheitlichen ließe. Eine Fragestellung mit erheblicher gesellschaftspolitischer Sprengkraft war diejenige nach der Einrichtung und Berechnung des finanziellen Aufwands für eine noch zu konzipierende Arbeitslosenversicherung.[18] Allerdings war es in jenen Monaten unumgänglich, den erwerbslosen Arbeitern bereits Unterstützung auszuzahlen. Zugleich wurde die Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte neu ausgerichtet. Hier ging es im ersten Schritt darum, die Rechtslage anzupassen und die Anwartschaften daraufhin abzugleichen.

Mit diesen Aufgaben stießen die Beamten des Reichsarbeitsamtes bereits an die Grenzen der vorhandenen Kapazitäten. Jetzt aber kamen in rascher Folge weitere, teils gänzlich neue Zuständigkeiten hinzu; die große Not in der Bevölkerung vom Ende des Krieges bis zur Hyperinflation 1923 wurde zum Schrittmacher der Entwicklung. Im Dezember 1918 war bereits die Zuständigkeit für das Wohnungs- und Siedlungswesen auf das Amt übergegangen. Dies war ein Geschäftsbereich, der zuvor weder als sozialpolitischer Schwerpunkt noch als zentralstaatliche Verwaltungsaufgabe angesehen worden war. Städtischer sowie ländlicher Wohnungsbau und Wohnungsfürsorge, Boden- und Flurregulierung sowie Fragen der Mietpreisregelung und des Mieterschutzes waren bis 1914 alleinige Sache der Länder und Kommunen gewesen.[19] Angesichts der akuten Wohnungsnot durch ein darniederliegendes Baugeschäft im Krieg und Hunderttausenden von den Fronten zurückströmenden Soldaten erhielt die Regulierung des Wohnungsbaus hohe Priorität und wurde in der Weimarer Verfassung verankert. Die Koordination der gesetzgeberischen Arbeiten übernahm fortan das Reichsarbeitsamt.

Noch im Februar 1919 überwiesen die Übergangsregierung und die Nationalversammlung dem Reichsarbeitsamt einen nächsten Aufgabenbereich. Es war nun auch für die Versorgung der Kriegsopfer und ihrer Hinterbliebenen zuständig. Damit übernahm die Behörde die zuvor militärisch organisierte Infrastruktur der Armee mit dem Mandat, diese in eine zivile Versorgung umzubauen und die Rechtsetzung anzupassen. Von Oktober 1919 bis Juni 1923 folgte dann die komplette

18 Karl Christian Führer: Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Berlin 1990.

19 Siehe hierzu den Beitrag von Karl Christian Führer in diesem Band sowie Lutz Niethammer: Ein langer Marsch durch die Institutionen. Zur Vorgeschichte des preußischen Wohnungsgesetzes 1918, in: ders. (Hg.): Wohnen im Wandel: Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 363-384.

Übernahme der Militär- und Sanitätsversorgung sowie die Abwicklung der militärischen Pensionsregelungsbehörden.[20] Bis weit in das Jahr 1924 hinein wurden damit gekoppelte Aufgaben aus dem Kriegsministerium, dem Reichskolonialministerium, dem Ministerium für wirtschaftliche Demobilmachung sowie den Ländern an das seit März 1919 so bezeichnete Reichsarbeitsministerium überwiesen. Sie reichten von der Erwerbslosenfürsorge für Offiziere bis zur Zentralaufsicht für Sprengstoff- und Munitionsfabriken.[21]

Die Übernahme des Versorgungswesens am 5. Oktober 1919 markierte in gewisser Weise den zweiten Gründungstag des Reichsarbeitsministeriums. Der Personalbestand wuchs über Nacht auf das Vielfache an, auf 572 Beamte und 3818 Angestellte.[22] In der Rechtsetzung behandelte das Versorgungswesen ähnlich grundsätzliche gesellschaftspolitische Fragen wie denjenigen des Arbeitsrechts. Beispielsweise wurde die Anspruchsberechtigung für Kriegsversehrte und ihre Hinterbliebenen bis 1918 noch immer nach dem Dienstgrad berechnet und damit vor allem nach dem sozialen Status der Armeeangehörigen. Ein Zustand, der angesichts der Millionen von Menschen, die schwer verletzt aus dem Krieg zurückkehrten, nicht mehr den gesellschaftlichen Realitäten entsprach. Das Versorgungswesen war ein nächster wesentlicher und sehr umfangreicher Zuständigkeitsbereich des Reichsarbeitsministeriums, der die Behörde zudem mindestens genauso stark geprägt hat. Mithin waren beide Bereiche, Arbeitsrecht und Reichsversorgung, konstitutiv für die Errichtung und den Aufbau des Reichsarbeitsministeriums in der Weimarer Republik. Nicht zuletzt stellten beide Geschäftsbereiche für die organisatorische Entwicklung des Ministeriums insgesamt wichtige Weichen, wie der Blick auf die kommenden Jahre zeigt.

Wie stabilisierte sich die Behörde angesichts des sich ständig erweiternden Zuständigkeitsbereichs? Zu Beginn gliederte sich das Amt entsprechend seiner hauptsächlichen Arbeitsgebiete in vier Abteilungen: I Arbeiterfragen, II Arbeiterversicherung, III Wohnungs- und Siedlungswesen sowie IV Versorgung der Kriegsbeschädigten und

20 Übergang des Versorgungswesens auf das Reichsarbeitsministerium, 30.10.1919, BArch 3901/6875, Bl. 177-179.

21 Reichsarbeitsministerium, betr. Verteilungsplan für die aus dem Ministerium für wirtschaftliche Demobilmachung und dem Kriegsamt übernommenen Abteilungen, Mai 1919, BArch R 43 I/916, Bl. 5; Heinrich Brauns, betr. Übernahme Zentralaufsicht Sprengstoff- und Munitionsfabriken, 28.5.1924, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MA/103597.

22 Geib (Anm. 10).

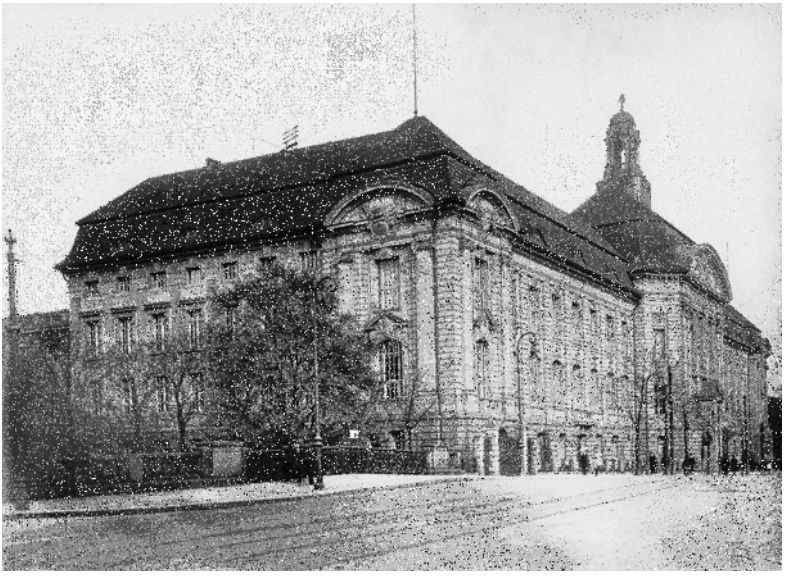
-hinterbliebenen. Die ersten drei Abteilungen zogen ab 1921 in die Scharnhorststraße 35 ein, den Sitz des Reichsarbeitsministeriums bis 1934. Abteilung IV verblieb noch bis 1923 im Gebäude der Kaiser Wilhelm Akademie, Luisenstraße 32/43, bis auch sie in das Hauptgebäude des Ministeriums integriert wurde.

In allen vier Abteilungen begann die Arbeit mit einer inhaltlichen und organisatorischen Bestandsaufnahme der zu bearbeitenden Sachfragen. Alle Eingänge, d.h. alle Anfragen, Briefe und Eingaben fasste man anfangs noch völlig unsystematisch nach thematischen Schwerpunkten zusammen. Der erste Geschäftsverteilungsplan vom Juli 1919 erfasste so auf gut 18 Seiten zehn Abteilungen, die noch im Wildwuchs zusammengebaut waren.[23] Erst im Laufe des Jahres 1920 gruppierten die zuständigen Referenten die Tätigkeitsfelder und ordneten ihnen Abteilungen und diesen wiederum Referate zu. Die Abteilungen wurden in den kommenden Jahren vielfach verschoben und neu aufgeteilt, um die jeweiligen Kompetenzbereiche abzugrenzen. Selbiges geschah auch mit den anderen Reichsministerien, deren Zuständigkeiten sich nun teilweise überschnitten. Dazu gehörten die langwierigen Auseinandersetzungen mit dem Reichsministerium des Innern um die Fragen, ob das Reichsgesundheitsamt und die Armenfürsorge wie bisher dort verbleiben oder diese Aufgaben an das Reichsarbeitsministerium überwiesen werden sollten.[24] Über andere Zuständigkeiten wurde nicht gestritten, es entwickelten sich vielmehr regelmäßiger Kontakt und Zusammenarbeit wie etwa mit dem Reichswirtschaftsministerium bei der Gewerbeaufsicht oder dem Justizministerium bei der Mietgesetzgebung. Sehr langsam, im Grunde bis 1929, kristallisierte sich schließlich eine stabile Struktur mit fünf Abteilungen heraus: Zentrale Verwaltung und Reichsversorgung (Hauptabteilung I), Sozialversicherung in allen Bereichen (Hauptabteilung II), Arbeitsrecht und Lohnpolitik (Hauptabteilung III), Wohnungs- und Siedlungswesen (Hauptabteilung IV) sowie Arbeitsvermittlung und -verwaltung (Hauptabteilung V).[25]

23 Reichsarbeitsministerium, Geschäftsverteilungsplan 1919, 1.7.1919, BArch R 43 I/916, Bl. 6-23.

24 Das Reichsministerium des Innern setzte sich in beiden Fällen durch; vgl. Reichsgesundheitsamt (Hg.): Festschrift zum 50jährigen Bestehen, Berlin 1926, S. 22; Christoph Sachße/Florian Tennstedt: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. II, Stuttgart 1988, S. 108-172; Axel C. Hüntelmann: Hygiene im Namen des Staates. Das Reichsgesundheitsamt 1876-1933, Göttingen 2008, S. 135-143.

25 Die strukturellen Verschiebungen müssten an dieser Stelle gemeinsam mit den inhaltlichen Arbeitsschwerpunkten in den einzelnen Abteilungen analysiert



Gebäude des Reichsarbeitsministeriums in der Berliner Scharnhorststraße zur Zeit der Weimarer Republik, Ansicht von der Invalidenstraße. Foto: Max Krajewski

Große Stabilität ergab sich für die Organisation auf der Ebene des Personals, vor allem in der Besetzung der obersten Leitungspositionen von Minister und Staatssekretär. Nach dem Intermezzo von Gustav Bauer als erstem offiziellen Reichsarbeitsminister ab Februar 1919 übergab dieser die Geschäfte noch im Juli des Jahres an Alexander Schlicke, den langjährigen Vorsitzenden des Deutschen Metallarbeiterverbands und ebenfalls SPD-Politiker.[26] Letzterer leitete die Geschicke der Behörde gut ein Jahr lang, bis Heinrich Brauns im Juni 1920 als Reichsarbeitsminister berufen wurde. Heinrich Brauns sollte diese Position bis fast auf den Tag genau acht Jahre, bis zum Juni 1928, innehaben. Die Dauer dieser Amtszeit war angesichts der politischen Krisen der Weimarer Republik beinahe unwahrscheinlich; Brauns wurde insgesamt in 14 neuen Regierungsbildungen als Arbeitsminister bestätigt. Heinrich Brauns, der Zentrumspartei angehörig, entwickelte sich zu einem beinahe idealen, überparteilich akzeptierten Kandidaten für dieses Ressort. Er war ein ausgewiesener Fachmann

werden. Siehe dazu meine im Entstehen begriffene Studie zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums von 1919-1945.

26 PA Alexander Schlicke, 1919-1920, BArch R 3901/100802.

in der Sozialpolitik und brachte über seine früheren Tätigkeiten als Seelsorger im katholischen Volksverein und Gewerkschaftsfunktionär einen gewissen inhaltlichen Schwerpunkt aus dem Arbeitsrecht mit.[27] Doch Fachkenntnis allein hätte ihn auf dem politischen Schleudersitz, den das Reichsarbeitsministerium in jenen Jahren darstellte, wohl nicht gehalten. Er erarbeitete sich einen Ruf als Vermittler zwischen den politischen Lagern vor allem durch seine aktive, teils sogar offensive Rolle, die er in den Parlamentsdebatten, im Haushaltsausschuss und in der weiteren Öffentlichkeit spielte. Es gelang ihm, die Arbeit des Ministeriums nach außen überzeugend darzustellen. Die grundsätzliche Ausrichtung seiner Politik war – ganz im Sinne der von ihm vertretenen katholischen Soziallehre – diejenige des Ausgleichs. Während er offen das Ziel verfolgte, die Arbeiterschaft in ihren Forderungen nach Anerkennung und Mitbestimmung zu unterstützen, verschloss er sich nicht den Argumenten der Arbeitgeberseite, dass sich Sozialpolitik nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten auszurichten habe.[28] Dieses Engagement brachte ihm ebenso viel Respekt wie Kritik ein; seine Erfolge als Mittler zwischen den Lagern des Arbeitskampfes aber waren unbestritten. Sie hinterließen auch auf der internationalen Verhandlungsebene Eindruck. So schrieb Albert Thomas im Jahre 1927, zu dieser Zeit Direktor des Internationalen Arbeitsamtes, an den Minister: »Sie haben mir deutlich gemacht, wie zielsicher Sie die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer als tragende Säulen in den Bau der Sozialpolitik eingliedern, damit Wirtschaft, Sozialpolitik und Staatsgedanken unauflösbar miteinander verknüpfend.«[29]

Unter Heinrich Brauns arbeitete eine Gruppe von höheren und höchsten Beamten, die wie ihre Minister ganz offenbar ein überdurchschnittliches Engagement zeigten und sich mit den Aufgaben des Ministeriums persönlich identifizierten. Das galt geradezu mustergültig für den nominell einzigen Staatssekretär im Reichsarbeitsministerium, Hermann Geib. Hermann Geib übertraf die imposante Amtszeit von Heinrich Brauns noch und tat bis 1932 – zwölf Jahre ohne Unterbrechung – auf dieser Position seinen Dienst. Überdies komplettierte er die Expertise des Ministers, denn er war ausgewiesener Fachmann für das Versorgungswesen und die Kriegsopferfürsorge. Geib, promovier-

27 PA Dr. Heinrich Brauns, 1920-Juni 1933, BArch R 3901/100094.

28 Heinrich Brauns: Entwicklung der Sozialpolitik, in: RABl. II (1928), S. 194-196.

29 Hubert Mockenhaupt: Weg und Wirken des geistlichen Sozialpolitikers Heinrich Brauns 1868-1939, München u.a. 1977, S. 156.

Heinrich Brauns (geb. 3.1.1868 in Köln, gest. 19.10.1939 in Lindenberg) studierte Theologie und Philosophie in Bonn und Köln, bevor er sich ab 1890 als katholischer Geistlicher in Gemeinden in Krefeld und Essen-Borbeck betätigte. Anschließend wurde er 1900 Mitarbeiter der Zentralstelle des Volksvereins für das katholische Deutschland und studierte Nationalökonomie sowie Staatsrecht in Bonn und Freiburg, wo er 1905 promoviert wurde. 1919 beteiligte er sich als Abgeordneter der Zentrumspartei an der Verfassungsgebenden Nationalversammlung in Weimar, in der er den Vorsitz des Ausschusses für Volkswirtschaft übernahm. Im Juni 1920 wurde Brauns zum Reichsarbeitsminister ernannt und hatte dieses Amt bis 1928 inne. Er prägte in seiner Amtszeit die staatliche Sozial- und Arbeitspolitik in der Weimarer Republik maßgeblich mit. Nach seiner Amtszeit wurde er Generaldirektor des Volksvereins für das katholische Deutschland, blieb bis 1933 Mitglied des Reichstages und betätigte sich weiter in der Sozial- und Arbeitspolitik, etwa als Präsident der deutschen Delegationen in den Internationalen Arbeitskonferenzen 1928 bis 1931 und als Vorsitzender der sogenannten Brauns-Kommission zur Untersuchung der Weltwirtschaftskrise 1931. Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme zog Brauns sich aus der Politik zurück und war wiederholt Repressalien ausgesetzt.

Quellen und Literatur: Personalakte Heinrich Brauns, Bundesarchiv R 3901/10094; Helga Grebing: Brauns, Heinrich, in: Neue Deutsche Biographie, Bd. 2, Berlin 1955, S. 334; Hubert Mockenhaupt: Heinrich Brauns (1868-1939), in: Rudolf Morsey (Hg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 20. Jahrhunderts, Mainz 1973, S. 148-159.

ter Jurist, hatte eine klassische Verwaltungslaufbahn absolviert. Ab 1915 leitete er die Reichsstelle für Kriegsopfer in Berlin, eine Tätigkeit, die wohl neben seiner ausgezeichneten Qualifikation den Ausschlag für seine Berufung in das Reichsarbeitsministerium gab.

Mit Heinrich Brauns und Hermann Geib waren die beiden höchsten Positionen im Ministerium für eine lange Zeit von Personen besetzt, die genau jene Stabilität vermittelten, die notwendig war, um die Organisation auf Kurs zu bringen und zu halten. Zum einen arbeiteten beide in einem außergewöhnlich vertrauensvollen Verhältnis zusammen. Zum anderen erfuhren sie die notwendige Unterstützung bei dem ihnen direkt zuarbeitenden Leitungspersonal.[30] Unter diesen beiden kristallisierte sich parallel zur Leitungsebene eine stabile Gruppe von Beamten heraus, die an strategisch wichtigen Stellen ebenfalls für große Kontinuität sorgte. Zwar gab es durch die festgelegte Beamtenlaufbahn ohnehin nur eine eingeschränkte Fluktuation. Dennoch erklären sich die teils

30 Hermann Geib, betr. Schriftwechsel A-Z, BArch N 2091, Bd. 1-2.

Hermann Geib (geb. 22.6.1872 in Bergzabern, gest. 23.9.1939 in Berlin) studierte in München und Erlangen Rechtswissenschaften und Volkswirtschaft. Nach Tätigkeiten im Bayerischen Staatsministerium des Innern sowie im Bayerischen Kultusministerium wurde er 1903 Bürgermeister und 1907 Oberbürgermeister von Regensburg. Nachdem er 1910 aus gesundheitlichen Gründen von seinem Amt zurücktrat, widmete er sich bis 1914 naturwissenschaftlichen Studien. Nach einem ehrenamtlichen Engagement in der Abteilung für Kriegsbeschädigte des Deutschen Roten Kreuzes übernahm er von 1915 bis 1919 die Geschäftsleitung des Reichsausschusses der Kriegsbeschädigtenfürsorge. 1918 beteiligte sich Geib an der Gründung des Reichsarbeitsamtes und wurde zum Ministerialdirektor ernannt. Ab Februar 1919 leitete er die Abteilung für Soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge im Reichsarbeitsministerium, bis er im Juli zum Unterstaatssekretär und im Folgejahr schließlich zum Staatssekretär ernannt wurde. Nach einer zwölfjährigen Amtszeit schied Geib, der zeitlebens parteilos blieb, 1932 aus dem Reichsarbeitsministerium aus und war bis zu seinem Tod als Aufsichtsratsvorsitzender in der Keramikindustrie tätig.

Quellen und Literatur: Nachlass Hermann Geib, Bundesarchiv N 2091; Reichshandbuch der deutschen Gesellschaft, Bd. I, A-K, Berlin 1930, S. 527.

extrem langen Dienstzeiten der Abteilungsleiter vor allem auch durch die turbulenten Gründungsumstände des Ministeriums während der Novemberrevolution 1918, die Loyalität und Zusammenhalt entstehen ließen. Die Personalpolitik und -rekrutierung Heinrich Brauns' und des Staatssekretärs Hermann Geib verstärkten diese Tendenz zusätzlich.

Die Gruppe der Spitzenbeamten im Reichsarbeitsministerium umfasste für den Zeitraum der Weimarer Republik bis 1933 insgesamt etwa 40 Personen. Dazu lassen sich seit der Besoldungsreform 1920 alle Stellen im Range eines Ministers, Staatssekretärs, Ministerialdirigenten, Ministerialdirektors und Ministerialrats zählen. In dieser Gruppe fanden sich wenige Quereinsteiger aus dem Umkreis von SPD, Gewerkschaften, Arbeitervereinen oder der Sozialreform. Das Gleiche galt für Mitarbeiter aus dem Umkreis der Deutschen Zentrumspartei und den christlichen Gewerkschaften. Unter Heinrich Brauns stieg die Zahl der Mitarbeiter, die zugleich Parteimitglieder des Zentrums waren, leicht an, insgesamt aber sind diese genauso wenig dominant vertreten wie die aus dem sozialistischen Lager.[31] Stattdessen besetzte über die gesamte

31 Diese Angaben stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass in den Personalakten und anderen Überlieferungen nur sehr vereinzelt Hinweise auf

Dorothea Hirschfeld (geb. 26.2.1877 in Berlin, gest. am 12.6.1966 in West-Berlin) nahm nach selbstständigen Fortbildungsaktivitäten 1904 eine Beschäftigung in der Zentralstelle bzw. dem Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit in Berlin auf, wo sie 1911 zur Geschäftsführerin aufstieg. Sie engagierte sich darüber hinaus im Bereich der Wohlfahrtspflege, gehörte zu den Mitbegründerinnen der Arbeiterwohlfahrt und war 1919/20 Berliner Stadtverordnete der SPD. Im Mai 1919 wurde sie als Referentin für die soziale Kriegshinterbliebenenfürsorge in das Reichsarbeitsministerium berufen und bereits 1920 zur Ministerialrätin ernannt. 1924 in die Reichsarbeitsverwaltung versetzt, wurde Hirschfeld 1927 Direktorin der neu gegründeten Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge und 1929 erneut Referentin im Reichsarbeitsministerium. Durch das »Berufsbeamtengesetz« wurde sie aufgrund ihrer jüdischen Religion im April 1933 in den Ruhestand gezwungen. Sie überlebte das Ghetto Theresienstadt, in das sie 1942 deportiert worden war, und arbeitete in der Sowjetischen Besatzungszone von 1945 bis 1948 als Referentin in der Hauptverwaltung für Gesundheitswesen.

Quellen und Literatur: Personalakte Dorothea Hirschfeld, Bundesarchiv R 3901/100393; Elisabeth Lembeck: Die Partizipation von Frauen an der öffentlichen Verwaltung in der Weimarer Republik 1918-1933, Universität Hannover, Diss., Hannover 1991, S. 198-210; Christine Fischer-Defoy (Red.): Vor die Tür gesetzt. Im Nationalsozialismus verfolgte Berliner Stadtverordnete und Magistratsmitglieder 1933-1945, Berlin 2006, S. 229f.

Zeit der Weimarer Republik eine homogene Gruppe von Beamten mit einer klassischen Ausbildung und Laufbahn die Spitzenpositionen des Ministeriums.

Eine Besonderheit für die Zeit – und im Verhältnis zu den anderen Reichsministerien – waren die sechs Frauen, die sich unter den höheren Beamten befanden und es bis 1933 teilweise sogar in die Spitzenposition einer Ministerialrätin schafften; ihre Berufung war auf das Engste mit dem sozialpolitischen Aufgabengebiet des Ministeriums verbunden, in dem seit der Jahrhundertwende Frauen eine stetig wachsende Rolle spielten. Auch innerhalb des Reichsarbeitsministeriums handelte es sich bei den Einstellungs- und Ausbildungsvoraussetzungen der Frauen in jeder Hinsicht um Ausnahmen, während sich die biografischen Merkmale ihrer männlichen Kollegen stark ähnelten.

die Parteimitgliedschaft zu finden sind. Es können hier nur die Tendenzen beschrieben werden; vgl. Datenbank des Forschungsprojekts zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums.

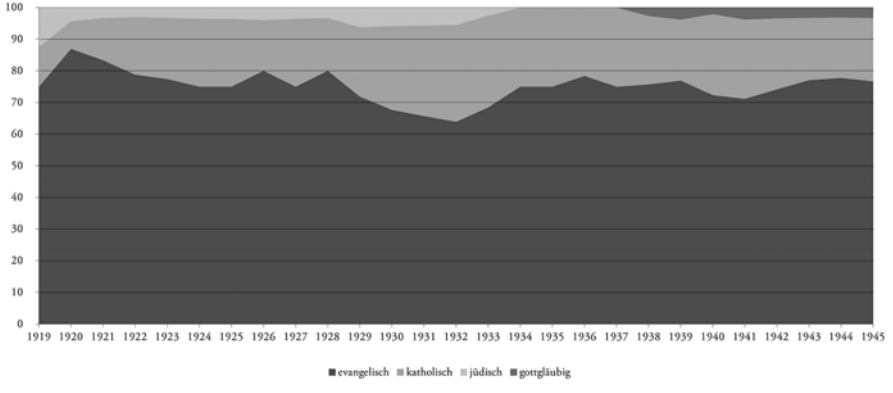
Bei einer qualitativen Auswertung der durchschnittlich 14 Ministerialräte, die in der Weimarer Republik die Position eines Abteilungsleiters für mindestens drei Jahre bekleideten, zeigt sich ein einheitliches Bild. Die überwiegende Mehrzahl entstammte einer Alterskohorte, war zwischen 1877 und 1887 (8) geboren, gehörte der evangelischen Konfession an (8), hatte einen Abschluss der Jurisprudenz (11) und war darin promoviert worden (8). Die Mehrzahl dieser Personen war zwischen 1919 und 1921 (10) in das Ministerium eingetreten und verblieb im Durchschnitt zehn Jahre auf dieser Position, in der Spitze sogar 21 Jahre.

Diese Merkmale setzten sich bei den Ministerialräten insgesamt fort und veränderten sich bis 1939 nur wenig, wie die folgenden Daten zeigen. Zwischen 1919 und 1933 handelt es sich bei diesen Mitarbeitern um 45 bis 50 Personen. Ab 1933 stieg die Anzahl nicht signifikant, erst ab 1939 lässt sich ein Anstieg auf durchschnittlich 56 Personen feststellen.

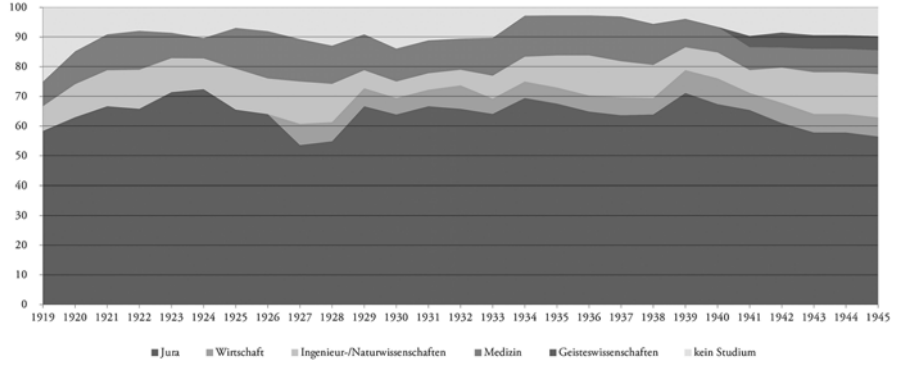
Die angesprochenen Tendenzen für das Leitungspersonal blieben sogar noch für die nächstfolgende Hierarchiestufe der (Ober-)Regierungsräte signifikant, wenngleich mit verschiedenen strukturellen Einschränkungen. Diese Gruppe war größer; sie machte im Schnitt zwischen 1919 bis 1933 rund 60 Personen aus. Die unterschiedlichen Arbeitsbereiche des Ministeriums brachten es zudem mit sich, dass sich unter ihnen Vertreter anderer Berufsgruppen mischten: Neben der auch hier dominanten Gruppe der Juristen von über 50% waren dies vor allem Ärzte, (Bau-)Ingenieure sowie Sozial- und Staatswissenschaftler. Insofern kamen im Reichsarbeitsministerium Experten unterschiedlicher disziplinärer, professioneller, regionaler und politischer Herkunft zusammen, die der Organisation insgesamt durchaus eine kosmopolitische Prägung verliehen.

Für das Spitzenpersonal des Ministeriums, das bis zum Regierungsrat untersucht wurde, lassen sich zwei wesentliche Merkmale zusammenfassen. Es handelt sich, erstens, um ausgesprochene Experten ihrer Fachbereiche, wie aus den Quellen überhaupt eine hohe Wertschätzung für Sachkenntnis und Spezialistentum im Ministerium ablesbar wird. Auf Expertise begründete Versachlichung lässt sich so vielleicht als kleinster gemeinsamer Nenner zwischen den unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen des Ministeriums markieren, sozusagen der durch die Organisation geforderte Korpsgeist. Zweitens zeigt sich, dass im Ministerium keine Vertreter politisch extremer oder radikaler Positionen zusammenkamen, weder von links noch von rechts. Das bestätigt den Eindruck, dass das Personal der Leitungsebene in den Gründungsjahren und in der

Durchschnittsalter des Spitzenpersonals im Reichsarbeitsministerium (ab Ministerialratsebene), 1919-1945



Konfessionszugehörigkeit des Spitzenpersonals im Reichsarbeitsministerium (ab Ministerialratsebene), 1919-1945 (in %)



Studienhauptfächer des Spitzenpersonals im Reichsarbeitsministerium (ab Ministerialratsebene), 1919-1945 (in %)

Weimarer Republik auf die Weber'schen Prinzipien von Neutralität und Professionalität verpflichtet werden konnte.

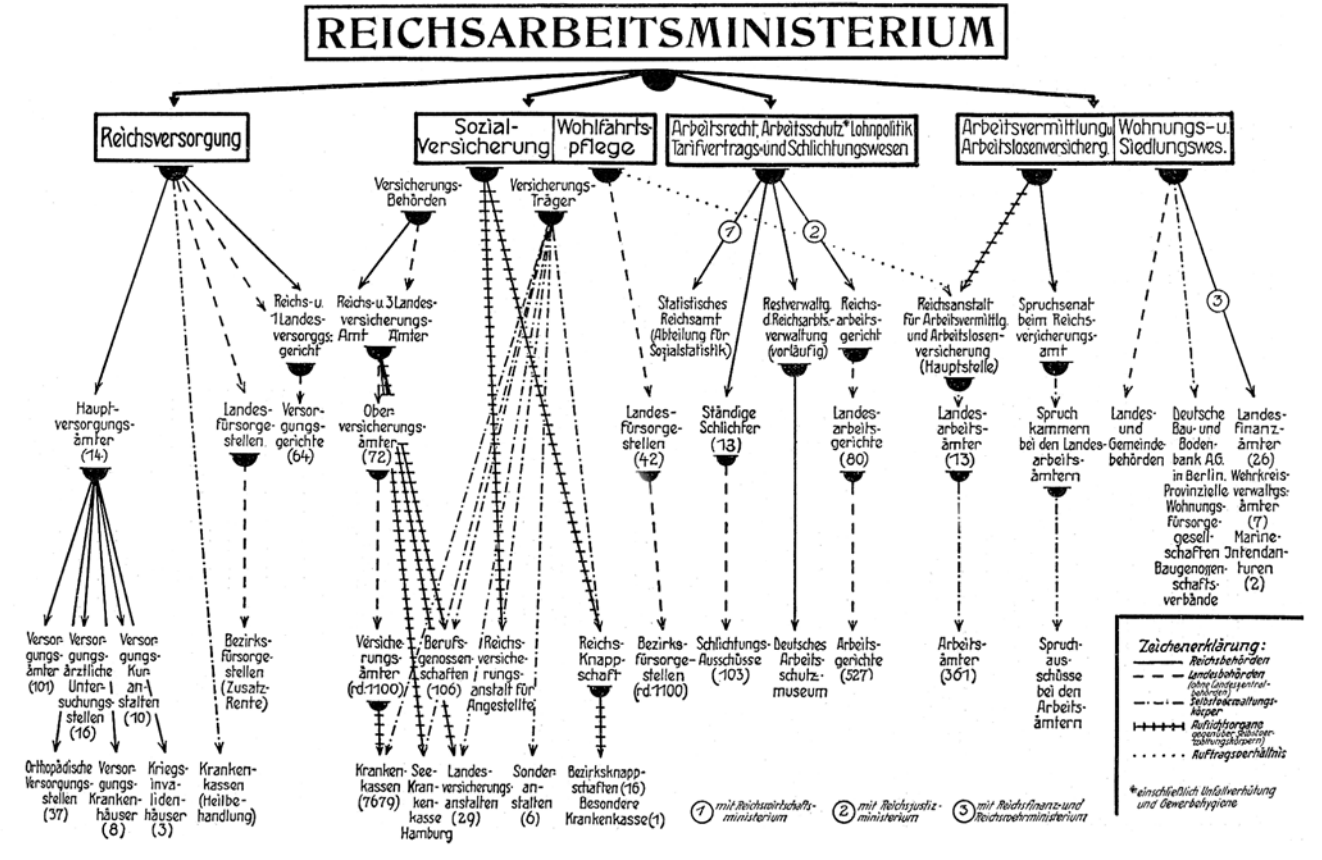
Das Bild wäre jedoch unvollständig, wenn nicht mindestens die zwei verbleibenden Personen- und Berufsgruppen erwähnt würden, die im Ministerium arbeiteten. Zum einen waren das die mittleren Beamten, die mit im Schnitt 100 bis 150 Personen die höchste Zahl an Mitarbeitenden stellten. Sie unterhielten in der Mehrzahl die sogenannten technischen Einrichtungen des Ministeriums, das Büro-, Kanzlei- und Kassenwesen, die Bücherei und das Archiv. Diese Gruppe differenziert sich wiederum je nach Expertise und Ausbildung in sehr unterschiedliche Berufe und Ausbildungsvoraussetzungen. Zum anderen sind die nicht verbeamteten Angestellten sowie die Arbeiterinnen und Arbeiter zu erwähnen, die den Betrieb einer so umfangreichen Behörde wie dem Reichsarbeitsministerium unterhielten.

Die formale Gliederung des Ministeriums, die kontinuierliche Personalentwicklung und die biografischen Merkmale des Personals sollten aber nicht den Blick dafür verstellen, dass das Reichsarbeitsministerium durch seine zahlreichen Geschäftsbereiche im Verlauf der Weimarer Republik zu einer Art »Superministerium« anwuchs. Der Versuch des Ministerialrats Georg Hartrodt aus dem Jahr 1929, die Arbeitsgebiete des Ministeriums auf einen Blick darzustellen, rückt hier ein nächstes, für die Entwicklung der Organisation entscheidendes Merkmal in den Blick des Betrachters: seinen nachgeordneten Bereich.[32] Das Reichsarbeitsministerium war sowohl in der Weimarer Republik als auch im Nationalsozialismus eine oberste Reichsbehörde mit einer ebenso spezifischen wie umfangreichen Massenverwaltung. Die Struktur und die Arbeitsweise des Reichsarbeitsministeriums sind ohne diese Massenverwaltung nicht zu verstehen. Diesen Bereich auszulassen und sich nur auf die Entscheidungsebene der Zentrale zu beziehen, würde bedeuten, die praktische Verwaltungstätigkeit des Ministeriums weitgehend auszublenden.[33]

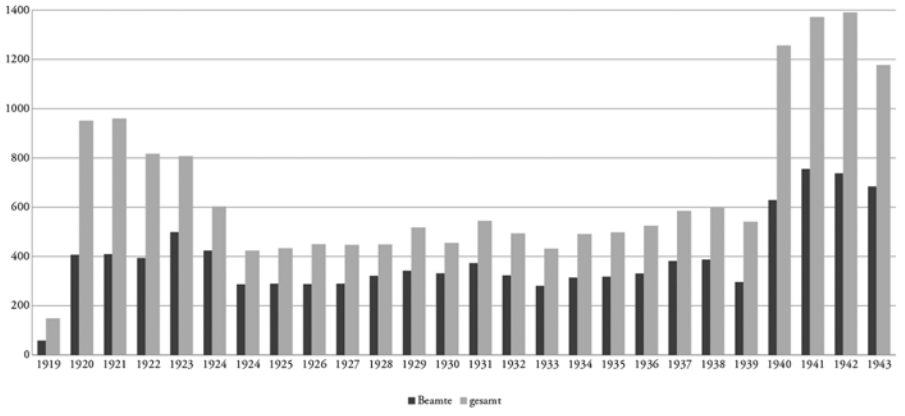
Wie die Grafik lediglich andeuten kann, bildeten die Zweige der Sozialversicherung, Reichsversorgung und Arbeitsvermittlung jeweils eigene Instanzenzüge aus. Diese Zweige wurden durch die Reichsversicherungsanstalt, die Hauptversorgungsämter und die Reichsan-

32 Georg Hartrodt: Die Ausstellung. Die Arbeitsgebiete des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929, S. 14.

33 Ebd., S. 15; Wilfried Berg: §8 Arbeits- und Sozialverwaltung, in: Kurt G.A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph Unruh (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4: Das Reich als Republik und im Nationalsozialismus, Stuttgart 1985, S. 231-241.



Organisatorische Struktur des Reichsarbeitsministeriums, 1929



Personelle Entwicklung im Reichsarbeitsministeriums, 1919-1943

stalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (ab 1927) als nachgeordnete Behörden des Ministeriums koordiniert, beaufsichtigt und kontrolliert. Sie bildeten die Schnittstelle zwischen der Berliner Ministeriumszentrale, der Länderverwaltung und den Instanzenzügen in den Gemeinden und Kommunen aus.[34] Die Kommunikations- und Weisungsbeziehungen, also die Aufsicht und Kontrolle zwischen dem Ministerium und diesen drei Verwaltungsebenen waren in den Jahren bis 1933 höchst uneinheitlich geregelt. Die Reichsversicherungsanstalt wie auch die Reichsanstalt waren selbstverwaltete Anstalten des öffentlichen Rechts und standen lediglich unter Aufsicht des Ministeriums. Beide konnten relativ autonom agieren, während die Hauptversorgungsämter von Beginn an der direkten Weisung der Berliner Zentrale unterstanden. Jeder dieser drei Zweige der Massenverwaltung bildete in den nächstfolgenden Instanzen wiederum unterschiedliche Behörden und Dienststellen auf Ebene der Länder (Mittelstufe) und Kommunen (Unterstufe) aus.

Für ein vollständiges Bild des nachgeordneten Bereichs des Reichsarbeitsministeriums sind noch die wichtigsten Behörden zu erwähnen, die zwar keine eigenständigen Instanzenzüge ausbildeten, aber in den Arbeitsbereichen des Ministeriums diesem als Vertreter zur Verfügung standen oder aber beaufsichtigt werden mussten. Dazu gehörten das Reichsversorgungsgericht als eigene Spruchbehörde, die ständigen Schlichter, zuständig für die Streitigkeiten im Lohn- und Tarifwesen,

34 Die Arbeitsverwaltung hat zwischen 1919 und 1945 eine sehr spezifische organisatorische Entwicklung genommen, die zudem vielfach verändert worden ist; siehe hierzu den Beitrag von Henry Marx in diesem Band.

sowie die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, welche die Angestelltenversicherung als eigenständige Behörde verwaltete. Das Wohnungs- und Siedlungswesen besaß keinen nachgeordneten Bereich, sondern musste mit den Landes- und Gemeindebehörden (Landesministerien, Mietämtern) verhandeln.[35]

Dieser vielgestaltige nachgeordnete Bereich des Ministeriums war aus drei Gründen zentral für das Funktionieren des Ministeriums insgesamt. Einmal diente er dazu, die Aufgaben innerhalb der Organisation aufzuteilen. Die Berliner Zentrale verfolgte hierbei das Ziel, möglichst alle konkreten Verwaltungsaufgaben und auch die technischen Einrichtungen – vom Kassenwesen bei der Rentenauszahlung bis zur Bettenauslastung in den Kuranstalten – immer weiter in die nachgeordneten Behörden auszulagern. Die Zentrale wollte sich demgegenüber auf die konzeptionellen Grundsatzfragen der staatlichen Arbeits- und Sozialpolitik sowie auf die Rahmengesetzgebung in den übrigen Politikfeldern konzentrieren. Das gelang allerdings für den gesamten Zeitraum bis 1945 und für die einzelnen Instanzenzüge nur bedingt, weil die Organisation intern und mit den anderen Ressorts noch sehr viel Reibung erzeugte und Konflikte produzierte, die sich nur auf der Ebene der Zentrale lösen ließen. Zweitens bündelte und zentralisierte der nachgeordnete Bereich die Verwaltungsaufgaben für die Zentrale. Andersherum erhielt die Zentrale nur über die Kommunikation mit den nachgeordneten Bereichen die nötigen Informationen, um auf der Ebene der Reichspolitik die Position des Reichsarbeitsministeriums zu bestimmen und seine Gesetzgebung auszurichten. Nicht zuletzt erfuhren die Ministerialbeamten über diese Kanäle am schnellsten, welche Regelungen in der Praxis verfingen oder nicht. Drittens war der nachgeordnete Bereich der verlängerte Arm des Ministeriums und der Reichsregierung in die Länder. Denn die nachgeordneten Instanzenzüge der Sozial- und Arbeitsverwaltung gingen nicht in den Verwaltungsstufen der Länder und Kommunen auf. Sie waren parallel und eigenständig konstruiert worden. Aus diesem Grund galten sie bereits Zeitgenossen und Verwaltungsexperten zwischen 1919 und 1945 als eine »Sonderverwaltung«, die genau deswegen und für ihre vermeintliche Doppelarbeit kritisiert wurde.[36] Diese als »Fehlkonstruktion«

35 Siehe zur Organisation des Wohnungs- und Siedlungswesens auch den Beitrag von Karl Christian Führer in diesem Band.

36 Siehe als ein prägnantes Beispiel der Debatte Vollweiler: Das Problem der Verfahrensvereinfachung in der Sozialverwaltung, in: Reichsverwaltungsblatt 62 (1941), Nr. 19, S. 300-306.

kritisierte Einrichtung der Sozialverwaltung stellte sich jedoch für das Ministerium als ein immenser organisationaler Vorteil heraus. Über seinen nachgeordneten Bereich war es in Konfliktfällen in der Lage, seine Gesetzgebung und Verwaltungsanordnungen bis in die lokale Ebene und im Zweifel gegen den politischen Widerstand der Länderregierung durchzusetzen. Alle drei Funktionen des nachgeordneten Bereichs – interne Arbeitsteilung, Informationsübermittlung und -verarbeitung sowie politische Durchsetzung – waren für die Berliner Zentrale von entscheidender Bedeutung und verliehen der Organisation insgesamt Stabilität.

Spätestens im Jahr 1929 hatte sich das Reichsarbeitsministerium weitgehend etabliert. Es gab eingespielte Routinen im Kontakt nach außen und für die Kernaufgaben des Ministeriums: im Gesetzgebungsverfahren beim Umgang mit dem Reichstag und den Länderparlamenten, bei der Aufstellung des Etats, in den für das Ministerium relevanten Ausschüssen und so fort. Ein weit gespanntes Netz verschiedenster Organisationen und Personen hatte sich um das Ministerium gruppiert und arbeitete mit den Referenten der Abteilungen auf teils regelmäßiger Grundlage zusammen. Dazu gehörten vor allem Fach- und Lobbyverbände, von den Krankenkassen über medizinische Gesellschaften bis hin zu Mietervereinen. Dazu zählten auch Kreditinstitute wie die staatsnahe Bau- und Bodenbank, welche die Finanztransaktionen für den Wohnungsbau und die Wohnungsfürsorge abwickelte. Solche Dienstleister waren für das Ministerium enorm wichtig, um nicht als Geldgeber für bestimmte Interessen fungieren zu müssen, aber auch um Kontrolle über die Empfänger zu erhalten. Zu dem Netzwerk gehörten weiterhin wissenschaftliche Institute, die regelmäßig für das Ministerium Expertisen anfertigten, wie etwa das Rheumaforschungsinstitut in Bad Elstar, das an der Anerkennung von Versorgungsansprüchen beteiligt war. Ebenfalls werden das Statistische Reichsamt, das in Kooperation mit dem Ministerium Daten für die Entwicklung der Sozial- und Arbeitspolitik erhob, oder auch das Institut für Konjunkturforschung dazugerechnet. Schließlich sind auch Firmen, mit denen das Ministerium regelmäßig zusammenarbeitete, wie etwa Hersteller für Prothesen oder auch Lieferanten für die Dienstgebäude, hinzuzuzählen.

Eingespielt hatten sich auch die diplomatischen Verbindungen auf der internationalen Ebene, die in Absprache mit dem Auswärtigen Amt teils direkt vom Ministerium ausgeführt wurden. Die Mitarbeiter des Ministeriums hatten sich während der Weimarer Republik intensiv um

eine Normalisierung der Auslandsbeziehungen bemüht. Deutschland ratifizierte die wichtigsten sozialpolitischen Abkommen, die auf internationaler Ebene, etwa unter Vermittlung der Internationalen Arbeitsorganisation, geschlossen wurden. Die Mitarbeiter des Ministeriums verstanden es im Rahmen dieser Verhandlungen durchaus, die deutschen Interessen zu vertreten.[37] Für den alltäglichen Arbeitsprozess des Ministeriums noch relevanter waren in diesem Kontext die zwischenstaatlichen Verträge. Besonders in Regionen, wo grenzüberschreitende Arbeitsbeziehungen vielfach vorkamen, unterstützte der deutsche Staat seine im Ausland beschäftigten Staatsbürger. So gab es beispielsweise sehr früh Angleichungsprozesse in der Sozialversicherung zwischen Österreich oder auch Elsaß-Lothringen und Deutschland.[38]

Die regelmäßige Beobachtung der internationalen Entwicklungen in der Sozial- und Arbeitspolitik war dabei keineswegs auf diese Grenzregionen beschränkt. Im Gegenteil handelte es sich hierbei um eine Kernaufgabe des Ministeriums, mit der seit 1919 kontinuierlich ein gesamtes Referat beschäftigt war. Man befasste sich mit allen geostrategisch beziehungsweise sozial- und arbeitspolitisch bedeutsamen Ländern, von den USA bis zur Sowjetunion. Dazu gehörte, dass in jeder Hauptabteilung Beamte als sozialpolitische Beauftragte für bestimmte Länder in ihren Themenbereichen eingesetzt wurden. Sie verbrachten auf diese Weise regelmäßig zwei bis drei Jahre in den betreffenden Ländern.

Auch nach innen hatten sich die Verhältnisse im Reichsarbeitsministerium Ende der 1920er-Jahre normalisiert und professionalisiert.[39] Das Ministerium schulte seine Mitarbeiter teilweise eigenständig, denn hierfür hatte es vor allem bei den nachgeordneten Behörden einen erheblichen Bedarf gegeben. Mitarbeiter des Ministeriums lehrten zusätzlich an der Berliner Verwaltungsakademie, die das Thema Sozial- und Arbeitspolitik in ihr Curriculum aufgenommen hatte. Neben der Ausbildung gab es ab 1922 spätestens auf allen Ebenen formalisierte Anweisungen für den Geschäftsverkehr der Behörde. Das galt vor allem für die Kommunikation nach außen, mit den Parlamentariern,

37 Siehe hierzu den Beitrag von Kiran Klaus Patel und Sandrine Kott in diesem Band.

38 Alexander Klimo: An Unhappy Return: German Pension Insurance Policy in Alsace, in: Sandrine Kott/Kiran Klaus Patel (Hg.): Fascist Internationalism (im Erscheinen).

39 Die folgenden Ausführungen zu Dienstbestimmungen und zum Alltag der Mitarbeiter stützen sich auf die Nachrichtenblätter und Runderlasse des Reichsarbeitsministeriums in seinem Geschäftsbereich aus den Jahren 1920-1929.

anderen Ressorts und Anfragen aus der Bevölkerung. Aber auch nach innen wurden die Regeln nun strenger gesetzt. So durften Mitarbeiter des Ministeriums nur mit Erlaubnis des Ministers unter ihrem Namen in Zeitungen und wissenschaftlichen Journalen publizieren (mit Ausnahme der Publikationsorgane des Ministeriums selbst). Es wurde also strikt zwischen der Selbstdarstellung des Ministeriums auf der einen und der seiner Mitarbeiter auf der anderen Seite getrennt. Der vermutlich wichtigste Leitsatz hierbei war, die Organisation der Behörde nur wenig, ihr inneres Funktionieren am besten gar nicht zu thematisieren. Dabei ging es vor allem darum, die Behörde in ihrer Arbeit vor den Ansprüchen und der Indienstnahme Dritter zu schützen, etwa die Arbeit an Gesetzestexten nicht zu schnell öffentlich diskutieren zu müssen, bevor man intern zu einer Entscheidung gekommen war.

Die interne Kommunikation profitierte davon, dass ab 1925 eine neue Telefonanlage mit Selbstanschluss angeschafft werden konnte. Jetzt waren die Beamten nicht mehr allein darauf angewiesen, ihre Telefonate am Vortag bei einem zentralen Fernsprecher anzumelden oder untereinander über Briefe und Boten zu kommunizieren. Normalisiert hatten sich ab 1925 auch die Dienstzeiten der Beamten von 51 Stunden auf 48,5 Stunden in der Woche. Die Büroräume waren bezogen, und die im Ministerium organisierte Versorgung mit Lebensmitteln und Dingen des täglichen Bedarfs hatte sich eingespielt. So kamen etwa regelmäßig Vertreter von Kleidungsfirmen während der Arbeitszeit ins Haus, um ihre Ware anzubieten. Besonders für Ministerialräte war dieser Warenhandel wichtig, denn für sie galten keine verkürzten und regelmäßigen Arbeitszeiten. Die Spitzenbeamten arbeiteten im Schnitt 14 Stunden täglich. In den Personalakten finden sich nicht wenige Fälle, in denen die Mitarbeiter aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung eine gesundheitlich gefährdende Erschöpfung diagnostiziert bekommen hatten. Ein Grund dafür war, dass insbesondere die Führungskräfte des Ministeriums neben ihrem festgelegten Arbeitspensum im Büro noch regelmäßig auf Konferenzen, in Ausschüssen und im Reichstag präsent sein mussten. Sie fungierten als Vorstandsmitglieder, hielten Vorträge auf Fachverbandstagungen, sie lernten eine Fremdsprache oder reisten zu den nachgeordneten Dienststellen.

Nicht zuletzt hatten sich in der parlamentarischen Arbeit und in den Gesetzgebungsverfahren die Routinen eingespielt. Die Ministerialräte, die das Ministerium vor allem nach außen repräsentierten, waren in den Fachgruppen und Ausschüssen präsent; man traf sich auch auf den Fluren des Reichstags oder fand in der Umgebung der Wilhelmstraße zu dem einen oder anderen informellen Treffen zusammen, um die

Chancen einer neuen Gesetzesnovelle vorab zu klären. Die Arbeits- und Sozialpolitik als Aufgabe des Staates schien in der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre nicht mehr grundsätzlich in Frage zu stehen. Das Reichsarbeitsministerium hatte sich als legitimer Regierungsvertreter in seiner Zuständigkeit etabliert.

In diese relativ stabile Situation brach im Oktober 1929 die Weltwirtschaftskrise herein. Binnen kürzester Frist standen viele der gerade erst erreichten Entwicklungen erneut und grundsätzlich auf dem Prüfstand. Damit gerieten in den kommenden Jahren bis zum Machtwechsel 1933 auch die Mitarbeiter des Ministeriums unter einen enormen öffentlichen Druck. Sie standen zwischen der Notwendigkeit eines sparsamen Haushalts und der wachsenden Not der Bevölkerung. Das Reichsarbeitsministerium verzeichnete seit 1920 stets den größten Etat aller Ministerien. Die Auszahlung der Renten, die Wohnungsbauförderung und die Reichsversorgung machten die größten Posten aus. Nun sah sich die Haushaltsabteilung gezwungen, bis 1933 mit einem immer eingeschränkteren Budget die Anforderungen der Abteilungen und der nachgeordneten Bereiche zu bedienen. Zugleich aber wurde Jahr um Jahr die Bedürftigkeit der Anspruchsberechtigten größer. Die Budgetkürzungen machten sich in allen Arbeitsbereichen des Ministeriums bemerkbar, aber in der Arbeitslosenversicherung und in der Rentenversicherung nahmen sie die dramatischsten Züge an.[40] Aufgrund der verheerenden Arbeitslosigkeit konnte an den erst im Jahre 1927 festgelegten Richtsätzen und der ursprünglichen Definition von Arbeitslosigkeit nicht mehr festgehalten werden. Zugleich trafen die Berechnungen der zu erwartenden Einnahmen nicht mehr zu. An der Frage, wie sie geändert werden könnten, zerbrach die letzte große Koalition der Weimarer Republik im März 1930. Das Vermögen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung schmolz in beängstigender Geschwindigkeit dahin. Es war nur eine Frage der Zeit, bis außerordentliche Zuschüsse die Löcher stopfen mussten. Dasselbe geschah mit dem Vermögen der Reichsversicherungsanstalt, mit den Unterstützungssätzen für die Kriegsopferversorgung sowie mit den finanziellen Beihilfen für den Wohnungsbau. Der Sozialabbau war expliziter Teil der Notverordnungen der Prä-

40 Siehe vor allem für das Ministerium Friedrich Syrup: Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839-1939. Aus dem Nachlass von Friedrich Syrup, hg. v. Julius Scheuble, Stuttgart 1957, S. 233-386; Ludwig Preller: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Kronberg/Ts. 1978, S. 433-498.

sidialregierungen. Trotz der drastischen Aufgabenkürzung erhöhten sich die zur Verfügung gestellten Sonderausgaben zeitgleich erheblich, da immer mehr Menschen Anträge auf Unterstützung stellten. So verdoppelte sich beispielsweise der Anteil des Zuschusses zum außerordentlichen Haushalt zwischen 1929 und 1932 von 767 Millionen RM auf 1,5 Milliarden RM.[41]

An dem Bemühen, ausgleichende geldwerte Lösungen zu finden, beteiligten sich neben dem Ministerium nun auch andere Ressorts, Ausschüsse sowie außerparlamentarische Expertenrunden. Die wichtigsten der vorgeschlagenen und dann von der Regierung auch umgesetzten Maßnahmen waren Arbeitsbeschaffungsprogramme, flankiert von Notstandsarbeiten, Arbeitszeitverkürzungen, der Einführung eines freiwilligen Arbeitsdienstes und anderem mehr.[42] Das Ministerium verlor in jener Zeit seine alleinige Zuständigkeit auf diesem Teilgebiet. Die zuständigen Beamten hatten teils auch Empfehlungen umzusetzen, die sich explizit nicht mit ihren Lösungsansätzen deckten. So sah man etwa die Idee einer Arbeitsdienstpflicht für Arbeitslose sehr skeptisch und monierte, wer einen solchen Dienst eigentlich bezahlen werde.[43]

Direkt entschied das Ministerium in seinem eigenen Funktionsbereich. Einer der wichtigsten Hebel, die in der Kompetenz des Ministeriums lagen, war die Festlegung und gegebenenfalls Neudefinition von Unterstützungsempfängern. So gelang es beispielsweise zwischen 1931 und 1932 relativ schnell auf dem Verordnungsweg, den Bereich der Kurzarbeit auszubauen. Indem man die Möglichkeiten zur Einführung der Kurzarbeit für die Betriebe erweiterte und zugleich die staatliche Kurzarbeiterunterstützung erhöhte, ließ sich der rasante Anstieg der sich arbeitslos meldenden Personen etwas bremsen. Vor allem nahmen diese Maßnahmen kurzfristig Druck von den öffentlichen Kassen.[44] Auf ähnliche Weise wurde in vielen Arbeitsbereichen

41 Reichshaushaltspläne 1929-1932, Berlin 1929-1932.

42 Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung: Vorschläge und Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 1931, Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, I. HA Rep. 77, MdI, Abt. I Generalabt., Sek 19, Titel 923, Nr. 16, Bd. 1. Christian Berringer: Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosenversicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien im Vergleich, Berlin 1999; Guido Golla: Nationalsozialistische Arbeitsbeschaffung in Theorie und Praxis, Aachen 2008.

43 Hermann Geib, betr. Einführungsrede für die Besprechung über die Arbeitsdienstpflicht, 17.1.1931, BArch N 2091/8, Bl. 42-48.

44 Martin Zschucke: Die Verordnung über die Kurzarbeiter, in: RABl. II (1934), S. 425-428.

auf die finanzielle Krisensituation reagiert. Man definierte auf diese Weise die Gruppen von Unterstützten und Anspruchsberechtigten neu, schichtete die Budgetposten um oder nahm, wie bei der Arbeitslosenversicherung, bisherige Anspruchsberechtigte sogar gänzlich aus der Summe der Zahlungsempfänger heraus. Das Ministerium machte von solchen Maßnahmen durchaus rege Gebrauch, denn dies waren aus der Logik der Organisation heraus die Hebel, die kurzfristig dem öffentlichen Druck etwas entgegensetzen konnten. In dieser Form des Krisenmanagements deutete sich zugleich die Situation an, die nach dem Januar 1933 zu einer neuen Normalität der Beamten des Reichsarbeitsministeriums werden sollte. Durch den neuen Regierungsmodus der »Verordnungsregierung« wurden solche Anpassungen überhaupt erst möglich, da diese durch die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag nur noch bedingt unter parlamentarischer Kontrolle standen.[45]

Dieser hoch zu veranschlagende strukturelle Machtzuwachs auf der sachthematischen Arbeitsebene stand in großem Kontrast zur öffentlichen Wahrnehmung, in der das Ministerium teilweise stark in die Defensive geriet. Es hagelte Kritik von allen Seiten. Die einen, vor allem Organisationen und Interessenvertreter der Arbeitnehmer und Unterstützungsempfänger, übten Druck aus, um die empfindlichen Leistungskürzungen rückgängig zu machen. Den anderen, vor allem industrienahen Interessenverbänden und der Unternehmerschaft, gingen die staatlichen Aufgabenkürzungen noch immer nicht weit genug. Das Ministerium verkündete etwa die 6. Notverordnung 1931, welche die Löhne und Gehälter der Arbeiter und Angestellten flächendeckend um 10% beziehungsweise auf das Niveau von 1927 absenkte.[46] Die Zwangsschlichtungen, zuerst in der Eisen- und Stahlindustrie, dann auch in anderen Branchen, wurden als massive staatliche Intervention gewertet, die nun im einseitigen Interesse der Arbeitgeber getroffen worden waren.[47] Im Gefolge solcher Maßnahmen scheiterte endgültig die Vision, die sich mit dem Arbeitsrecht als Instrument des Ausgleichs

45 Martin Broszat: Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, Nachdruck der 6. Aufl., München 2000, S. 24-33.

46 Geib, betr. Ansprache über Folgen der neuen Notverordnung, 12.1.1931, BArch N 2091/8, Bl. 133-137.

47 Johannes Bähr: Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik, Berlin 1989; Werner Plumpe: Betriebliche Mitbestimmung in der Weimarer Republik: Fallstudien zum Ruhrbergbau und zur chemischen Industrie, München 1999, S. 37-67, 407-440; Peter Becker: Arbeitsvertrag und Arbeitsverhältnis während der Weimarer Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Frankfurt am Main 2005.